

农村改革试验区

改革实践案例集

韩俊 © 主编

赵阳 赵长保 © 副主编



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

农村改革试验区改革 实践案例集

主 编：韩俊

副主编：赵阳 赵长保

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村改革试验区改革实践案例集 / 韩俊主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2019. 2

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8195 - 7

I. ①农… II. ①韩… III. ①农村经济 - 经济体制改革 - 案例 - 中国
IV. ①F320. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 273927 号

责任编辑: 刘五书

责任校对: 胡永立

封面设计: 陈宇琰

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 18.75 印张 280 000 字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月北京第 1 次印刷

定价: 66.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8195 - 7

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661 QQ: 2242791300

本书编委会

主 编：韩 俊

副主编：赵 阳 赵长保

编 委：王 宾 杨春华 李 娜 万 晨

赵景辉 谭慧颖 王妍令仪 罗 超

全面深化农村改革 为农业农村现代化增添强大动力 (代序)

农业农村部党组书记、部长 韩长赋

改革开放是中华民族的一次伟大革命，改革创新是农业农村发展的不竭动力。过去40年特别是党的十八大以来，农村改革波澜壮阔，农业农村发展成就辉煌。党的十九大发出了实施乡村振兴战略的动员令，吹响了加快推进农业农村现代化的集结号，标志着我国农业农村改革发展进入了新时代。站在新的历史起点，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，根本还是要靠全面深化农村改革，不断释放新活力、注入新动能。

一、四十年改革薪火相传，农业农村发展步入新时代

1978年，中国开启了改革开放的历史进程。邓小平同志指出：“改革首先是从农村做起的”。40年来，农村改革波澜壮阔，一系列石破天惊的改革壮举，推动农村体制机制发生了革命性变化。一是实行家庭联产承包，建立和完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，夯实党的农村政策基石。二是废除人民公社“政社合一”体制，实行村民自治，探索建立党组织领导下自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，巩固党在农村的执政基础。三是废除农产品统派购制度，建立健全农村市场体系，让市场在农业生产经营决策和资源配置中发挥决定性作用。四是乡

镇企业异军突起，推动农村第一、第二、第三产业融合发展，农村经济活力持续增强。五是允许农民外出务工，逐步深化户籍制度改革，开启了农业转移人口市民化进程。六是取消农业税、牧业税和特产税，终结延续2600多年的“皇粮国税”，建立农业支持保护制度，国家与农民关系实现由取到予的历史性转变。七是实行农村承包地“三权”分置，培育新型农业经营主体，创新农业经营体制机制。八是推进农村集体产权制度改革，探索农村集体所有制有效实现形式，开辟农民增收新途径。农村改革率先发力并不断突破，不仅极大解放和发展了农村社会生产力，“包字进城”还推动了城市工业改革，为全面改革开放探索了路子，积累了经验，增进了信心。

在40年农村改革的伟大实践中，我们坚持和加强党的领导，解放思想，实事求是，与时俱进，求真务实，坚持顶层设计和“摸着石头过河”相结合、重点突破和全面推进相衔接、巩固农业基础和市场化改革方向相统一、农业领域改革和乡村经济政治文化社会生态文明各领域改革相协调、消除农村体制机制弊端和破除工农城乡二元结构相配套，为探索形成中国特色农业农村发展的理论、制度和道路，积累了宝贵经验，做出了重要贡献。

特别是党的十八大以来，习近平总书记就做好“三农”工作作出了一系列重要论述，提出了一系列新理念新思想新战略，为做好新时代“三农”工作提供了根本遵循和行动指南。习近平总书记强调，解决农业农村发展的各种矛盾和问题，根本靠深化改革。过去几年，农村改革全面深化，具有鲜明的时代特征。第一，涉及领域全。党的十八届三中全会决定确定的336项改革任务中，有近50项直接关系“三农”。党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略、坚持农业农村优先发展、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系、加快推进农业农村现代化等农村改革重大任务。这些改革任务涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等领

域，涵盖了农村改革的主要方面。第二，推进力度大。习近平总书记主持召开的中央深改组会议和中央深改委会议，有许多议题涉及农村改革，审议了多项涉农改革方案，印发了农村承包地“三权分置”、农村集体产权制度改革、发展农业适度规模经营、农垦改革等重要文件，基本建立起了农村改革“四梁八柱”。按照中央的部署和要求，各地区各部门出台了一批重大改革方案，启动实施了一批改革试点，农村改革有序推进，实现了由蓄势聚能向全面发力的深刻转变。第三，影响范围广。许多农村改革涉及重大利益调整，触及深层次的体制机制和法律障碍，各方广泛关注；农产品价格形成机制改革、农村土地制度改革、农业支持保护制度改革等一批重大试点已在全国铺开，惠及亿万农民。

党的十八大以来，农村改革蹄疾步稳，农业农村发展取得了历史性成就，发生了历史性变革，出现了很多标志性变化。农业供给侧结构性改革实现了新突破，粮食产量连续五年稳定在 12000 亿斤以上，农业生产经营方式、资源利用方式深刻变化，农业绿色发展理念深入人心，农业转型升级取得实质性进展，产业素质和综合效益显著提高。培育农业农村发展新动能取得了新进展，农村资源要素快速激活，社会资本、技术、人才“上山下乡”，农村新产业、新业态、新模式蓬勃兴起。脱贫攻坚开创了新局面，精准扶贫精准脱贫方略落地生效，6800 多万贫困人口稳定脱贫，贫困发生率从 10.2% 下降到 3.1%，脱贫攻坚取得决定性进展。农民生活水平有了新提高，农村人居环境整治全面开展，农村水、电、路、气、房和信息化建设全面提速，农民收入增速连年快于城镇居民，五年累计增长 46.2%。城乡发展一体化迈开了新步伐，城乡居民基本医疗和养老保险制度开始并轨，8000 多万农业转移人口成为城镇居民。农村社会焕发出稳定祥和新气象，农村基层党建和乡村治理不断加强创新，党在农村的执政基础进一步夯实。这些成就和变革，标志着我国农业农村改革发展站上了新台阶，为实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化奠定了坚实的

基础。

二、以习近平总书记“三农”工作重要论述为指引，准确把握农业农村现代化的时代要求

全面建成小康社会、建成社会主义现代化强国，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜力和后劲也在农村。要高质量完成推进农业农村现代化这一长期而艰巨的任务，必须深入学习领会习近平总书记“三农”工作重要论述，内化于心，外化于行，准确把握农业农村现代化的时代要求，坚定工作方向和目标，持续发力、久久为功。

——贯彻“重中之重”战略定位的要求，推动农业农村优先发展。习近平总书记指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，是我们党执政兴国的重要经验。当前，我国最大的发展不平衡，是城乡发展不平衡，最大的发展不充分，是农村发展不充分。落实“重中之重”的战略思想，就是要坚持农业农村优先发展，任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村。要通过有效的激励约束机制，推动工农城乡之间实现均衡发展，建立起良性互动的发展关系，为乡村发展注入强大动能，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让农村成为安居乐业的美丽家园。

——贯彻确保国家粮食安全的要求，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。习近平总书记指出，保障国家粮食安全是一个永恒的课题，任何时候这根弦都不能松；中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗里必须主要装中国粮。解决十几亿人吃饭问题是治国安邦的头等大事，我们要从战略高度看待粮食问题，不断巩固提升粮食产能，确保国家粮食安全。要坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家

粮食安全战略，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

——贯彻推进农业供给侧结构性改革的要求，不断提高农业供给体系质量和效率。习近平总书记指出，推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力，是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向；要把增加绿色优质农产品供给放在突出位置，推动质量兴农。当前，我国农业主要矛盾已经由总量不足转变为结构性矛盾，主要表现为阶段性的供过于求和供给不足并存。这要求我们必须大力推进农业结构调整和转型升级，大力推进质量兴农、品牌强农，不断提高农业发展质量效益竞争力。

——贯彻促进农业绿色发展的要求，提高农业可持续发展能力。习近平总书记指出，绿水青山就是金山银山；推进农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命，农业发展不仅要杜绝生态环境欠新账，而且要逐步还旧账；要推动形成同环境资源承载力相匹配、生产生活方式相协调的农业发展格局。这些重要论断深刻指出了农业绿色发展的极端重要性，要求我们坚持新发展理念，坚决打好农业面源污染防治攻坚战，加快形成农业绿色生产方式和生活方式，让美丽乡村成为美丽中国的底色。

——贯彻城乡融合发展的要求，让广大农民平等参与现代化进程。习近平总书记指出，全面建成小康社会，不能丢了农村这一头。破解城乡发展不平衡不协调的突出矛盾，必须促进城乡融合发展，在现代化进程中补齐农业发展的短腿，补足农村发展短板，使农业农村现代化跟上国家现代化步伐。必须采取超常规措施，在城乡融合的制度设计、政策创新上想办法、求突破，推动破解农业农村发展的一系列深层次矛盾，从根本上破除城乡二元结构，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

三、以实施乡村振兴战略为统领，不断强化制度性供给

改革只有进行时，没有完成时。实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化，对农村改革提出了更高的要求，按照习近平总书记关于农村改革要“扩面、提速、集成”的总体要求，要继续深化重点领域关键环节的农村改革，着力增强改革的系统性、整体性和协调性，充分激发农业农村发展活力。

一是深化农村土地制度改革。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。党的十九大报告强调，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长 30 年。土地承包期再延长 30 年，时间节点与第二个百年奋斗目标相契合，既可以稳定农民预期，又为进一步完善政策留下了空间。实行土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，是我国农村改革的重大制度创新，实现了土地承包“变”与“不变”的辩证统一，回应了社会关切，满足了土地流转需要。要按时完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作，探索“三权分置”多种实现形式，真正让农户的承包权稳下去、经营权活起来。加强农村宅基地改革管理，指导、管理宅基地分配、取得、使用、流转，开展宅基地“三权分置”改革试点，引导闲置宅基地和闲置农房合理配置利用。同时，要稳妥推进农村集体经营性建设用地入市、农村土地征收制度改革，切实保护农民的土地财产权益。

二是深化农村集体产权制度改革。构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义集体产权制度，是新形势下完善农村生产关系的重大举措。要深入贯彻落实中央《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，抓好农村集体资产清产核资工作，把集体家底摸清摸准；加快推进股份合作制改革，不断扩大改革覆盖面；盘活农村集体资产，提高农村各类资源要素的配置和利用效率；多途径发展壮大集体经济，确保

集体资产保值增值。

三是创新农业经营体系。构建现代农业经营体系，是提高农业经营效益的根本途径。要突出抓好农民合作社和家庭农场两类农业经营主体发展，赋予双层经营体制新的内涵，不断提高农业经营效率。要加快创新农业经营体制机制，着力培育一批示范家庭农场、示范合作社、重点龙头企业、社会化服务组织、示范农业产业化联合体，发展多种形式的适度规模经营。要积极扶持小农户，通过发展社会化服务、完善与新型农业经营主体的利益联结机制等途径，帮助他们加入现代农业的产业链，实现小农户与现代农业发展有机衔接。

四是完善农业支持保护制度。补齐农业农村短板，必须坚定不移加大农业支持保护力度。要加快建立新型农业支持保护政策体系，扩大“绿箱”政策的实施范围和规模，深化粮食收储制度改革，落实和完善对农民直接补贴制度，健全粮食主产区利益补偿机制，加快建立多层次农业保险体系。完善生态环境保护体制机制，建立农业清洁生产制度，实现投入品减量化、生产过程清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。建立市场化多元化生态补偿机制，让保护生态环境不吃亏、得到实实在在的利益。

五是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，必须完善体制机制，抓住“人、地、钱”关键环节，打破乡村要素净外流的局面，打通要素进城与下乡通道，引导更多的资金、管理、技术、人才等城市要素向乡村流动。推进城乡公共资源均衡配置和基本公共服务均等化，增加对农业农村基础设施建设投入，加快城乡基础设施互联互通，全面改善农村生产生活条件，推动新型城镇化与新农村建设“双轮驱动”，促进城镇化和新农村建设协调并进。

六是加强和创新乡村治理机制。乡村振兴，治理有效是基础。健全乡

村治理体系，有利于凝聚农民，激发农村活力，促进产业发展，加快社会进步，实现城乡一体化发展，是农村社会繁荣稳定、和谐发展的根本保证。要按照党的十九大报告要求，加快建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，在实行自治和法治的同时，注重发挥好德治的作用，推动礼仪之邦、优秀传统文化和法治社会建设相辅相成，走乡村善治之路。

（注：原文发表在《求是》杂志2018年第13期，略作修改）

前言

先试点试验，再总结推广，是我国改革开放40年取得巨大成功的一条重要经验。中央要求，对认识还不深入但又必须推进的改革，要大胆探索、试点先行，找出规律、凝聚共识，为全面推开积累经验、创造条件。农村改革试验区是中央设立的农村改革试点试验综合平台。党的十八大以来，按照党中央全面深化农村改革的要求和部署，各农村改革试验区锐意进取，砥砺前行，农村改革的“试验田”生机勃勃，取得了丰硕成果。

改革探索实现了新突破。各试验区坚持问题导向，从实际出发，统筹推进关联度强、相关性高的试验任务，开展创新性实践探索，形成了许多突破性的改革亮点。在农村土地制度改革方面，广东省清远市引导土地先互换再确权、四川省邛崃市开展土地流转履约保证保险等，促进了适度规模经营的发展。在农村集体产权制度改革方面，上海市闵行区、浙江省温州市等地开展了农村集体资产股份权能改革，赋予了农民更多的财产权益。在农村金融制度改革方面，福建省沙县等地创新村级融资担保基金等互助型金融组织，广西壮族自治区田东县等地探索建立广泛覆盖、信息共享的农村信用体系，改善了农村金融服务环境。在财政支农机制改革方面，重庆市永川区等地开展农业

项目财政补助资金股权量化改革、贵州省毕节市等地创新涉农财政资金管理体制机制等，提高了财政资金使用效率。在城乡融合发展体制机制改革方面，云南省开远市推进城乡公共服务均等化，促进了城乡融合发展。在乡村治理机制改革方面，河南省新乡市推行“村民代表提案制”，探索了村民自治新机制。

成果转化迈出了新步伐。各试验区注重将长远制度建设与解决突出问题相结合，将试点探路与推动面上改革相结合，将制度创新与法律法规立改废释相结合，陆续形成了一大批成果。近几年，中央和地方出台了一系列农村改革政策，其中很多政策的实践依据来自试验区的改革探索。据统计，截至2017年年底，已有84项试验成果在68件省部级以上政策文件制定和法律法规制修订中得到充分体现。试验区的“外溢效应”正在显现，有效发挥了改革试验工作以点带面的作用。

经验推广取得了新进展。近年来，各试验区的创新性实践受到社会广泛关注，涌现了一批各具特色的改革典型，催生了更大范围的改革探索。四川省崇州市创新农业共营制的做法在四川全省得到推广；安徽省宿州市构建现代农业产业化联合体的做法受到中央有关部门的高度关注，为全省乃至全国提供了模式参考；贵州省六盘水市开展资源变资产、资金变股金、农民变股东的做法得到中央新闻媒体的大量报道，为欠发达地区农村提供了一条可供借鉴的发展路径……这些鲜活的改革典型，为全面深化农村改革提供了很好的示范，试验的“盆景”正在逐步变成改革的“风景”。

动人以言者，其感不深。突出典型引路、示范带动，推出一批可看、可学、可用的成功案例，对于深化改革意义重大。近几年来，我们探索创新经验总结推广形式，先后推出了三批生动鲜活、成效明显

的改革实践案例，取得了很好效果。在改革开放40周年之际，把这些案例结集出版，既是对最近一个时期农村改革试验成果的集中展示，也是对各试验区深化改革探索的激励和期许。希望这本案例集能为类似地区推进相关改革提供参考借鉴。

发展无穷期，改革无止境。党的十九大提出实施乡村振兴战略，并写入党章，在我国“三农”改革发展进程中具有划时代的里程碑意义。站在新的历史起点上，农村改革试验区将继续勇当探路先锋，接力探索、接续奋进，坚持不懈推进农村改革，为新时代新征程谱写农村改革新篇章！

目录



一、农业经营体制机制创新 / 1

黑龙江省克山县大力发展现代农机合作社 推动土地规模经营 / 3

安徽省宿州市构建现代农业产业化联合体 提升农业产业化经营水平 / 6

广东省云浮市发挥市场作用 培育现代养殖业家庭农场 / 9

四川省崇州市构建“农业共营制”推进新型农业经营体系建设 / 12

安徽省龙亢农场构建垦地合作机制 探索区域现代农业发展新路径 / 15

浙江省义乌市推进“三位一体”改革 让供销社回归服务“三农”

本位 / 18

四川省内江市市中区创建“农合联” 催生农村发展新动能 / 21

甘肃省甘谷县推动供销合作社“三社合一”改革 激活农村发展

大棋 / 24

二、农村土地制度改革 / 27

广东省清远市积极探索农村土地整合 促进适度规模经营 / 29

甘肃省金昌市金川区以井定田、互换并地 解决耕地细碎化问题 / 33

重庆市梁平区四改促四变破解种地难 / 36

四川省邛崃市创新农村土地流转风险防范机制 / 39

四川省眉山市彭山区建立四步机制 规范农村土地流转 / 42

四川省巴中市巴州区优化土地流转服务 推动农业经营提质增效 / 44

重庆市梁平区退用结合探索承包地退出机制 / 47

四川省内江市市中区探索农村土地承包经营权退出“三换”模式 / 50

宁夏回族自治区平罗县探索进城农民“三权”退出收储办法

促进农村资源优化配置 / 54

贵州省湄潭县探索完善农村承包土地“三权分置”实现办法 / 57

江苏省苏州市推进“一村二楼宇”富民强村建设 / 61

四川省蒲江县“四大法宝”巧解发展用地保障难题 / 64

四川省巴中市巴州区活用土地政策 助推脱贫攻坚 / 67

宁夏回族自治区平罗县规范荒地管理 实现资源共享 / 71

贵州省湄潭县“五明五定”探入市 “同权同价”促发展 / 74

江西省余江县建立三项机制 扎实推进宅基地制度改革试点 / 78

四川省彭州市依托旅游项目引导农户自愿有偿腾退宅基地 / 81

四川省金堂县盘活闲置农村房屋 增加农民财产性收入 / 84

四川省巴中市巴州区探索农村房地预收储 / 87

三、农村集体产权制度改革 / 91

内蒙古自治区阿荣旗“四定”模式推进农村集体产权股份合作制
改革 / 93

辽宁省海城市探索多种路径发展壮大农村集体经济 / 96

上海市闵行区扎实推进农村集体产权制度改革 / 100

上海市闵行区六项权能试验 完善农村集体资产股份改革 / 103

浙江省温州市深化农村集体资产股份合作制改革 / 106

山东省东平县分类设股推进农村集体资产股份合作 / 109

重庆市梁平区八项规定动作推进农村集体产权制度改革 / 113

四川省成都市多形式分类推进农村集体资产股份合作制改革 / 117

贵州省湄潭县“四确五定”推进农村集体资产股份权能改革 / 120

贵州省六盘水市开展“三变”改革 激发农村发展活力 / 124

贵州省六盘水市推进“三变”改革 形成十二种股权形式 / 127