



智库书系 · 地方经验研究

丛书主编 / 徐 勇 邓大才

天长突破： 让土地活起来的农村产权改革

党亚飞 姜胜辉 邓佼 等◎著

非外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



智库书系·地方经验研究

丛书主编 / 徐 勇 邓大才

天长突破： 让土地活起来的农村产权改革

党亚飞 姜胜辉 邓佼 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

天长突破：让土地活起来的农村产权改革 / 党亚飞等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2018.8

(智库书系·地方经验研究)

ISBN 978-7-5201-3116-2

I. ①天… II. ①党… III. ①农村-产权制度改革-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 161694 号

智库书系·地方经验研究

天长突破：让土地活起来的农村产权改革

著 者 / 党亚飞 姜胜辉 邓 佼 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 赵慧英

责任编辑 / 赵慧英

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：22 字 数：344 千字

版 次 / 2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3116-2

定 价 / 78.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

版权所有 翻印必究



华中师范大学中国农村研究院

《智库书系》编辑委员会成员

主 编 徐 勇

执行主编 邓大才

编 委 （按姓氏笔画排序）

丁 文	马 华	万婷婷	邓大才	王 静
王 勇	王义保	石 挺	卢福营	冯春风
刘义强	刘金海	刘筱红	朱敏杰	任 路
李华胤	李海金	肖盼晴	何包钢	应小丽
吴晓燕	陆汉文	陈军亚	张大维	张向东
张利明	张晶晶	胡平江	郝亚光	姚锐敏
徐 勇	徐 剑	徐增阳	黄振华	董江爱
彭正德	熊彩云			

总 序

地方经验研究是由华中师范大学中国农村研究院推出的系列著作。

中国作为一个古老的文明大国，能够在 20 世纪后期迅速崛起，展现出强大的活力，得益于改革开放。20 世纪 80 年代兴起的改革开放，重要目的就是“搞活”，在搞活经济的过程中确立了市场机制。市场竞争机制不仅激活了经济，而且激活了地方和基层的自主性和创造性。极具战略眼光的顶层设计和极具探索精神的地方基层实践以及两者之间的良性互动，是中国政府推动现代化建设取得巨大成功的秘诀。中国改革开放的路径就是：先有地方创造的好经验，中央加以总结提高上升为好政策，然后经过若干年推广再确定为好制度。本书系正是在这一背景下推出的。

我们华中师范大学中国农村研究院自 20 世纪 80 年代开始，就关注农村改革，研究农村治理，并以实地调查作为我们的基础和主要方法。调查一直是立院、建院和兴院之本。在长期实地调查中，我们经常会与地方和基层领导打交道，也深知地方和农村基层治理之不容易。地方和基层治理的特点是直接面对群众、直接面对问题、直接面对压力。正因为如此，地方和基层领导势必要解放思想，积极开动脑筋，探索解决问题的思路和方法，由此有了地方创新经验。我们自觉主动地与地方进行合作，通过理论与实践相结合，共同探索地方发展路径并总结地方创新经验，起始于 2011 年。当年年初，地处广东西北部的云浮市领导为探索欠发达地区的科学发展之路，专程前来我院求助请教，我们也多次前往该市实地考察、指导和总结。至此，我们开启了地方经验研究的征程，并形成了基本的研究思路和框架。

地方经验研究的目的，主要是发现地方创造的好经验、好做法、好举措，突出其亮点、特点和创新点。中国的现代化是前所未有的伟大实践，

必然伴随大量问题。对不理想的现实的批判思维必不可少，需要勇气；而促进有效解决问题的建设思维也不可或缺，需要智慧，两者相辅相成，各有分工，共同目的都是推动社会进步。作为学者，我们不仅要持公正立场评点现实，更要参与到实际生活中，理解现实，并运用自己的智慧与实践者一同寻求解决问题之道。历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往不是自觉的，学者的参与有可能将其变为自觉的行为；历史的创造者每天都在创造历史，但他们往往并不知道自己在创造历史，学者的总结则可以补其不足。地方与基层的探索是先行一步的实践，需要总结、加工、提炼，乃至推介，使更多人得以分享；地方与基层的探索是率先起跑的实践，需要讨论、评价、修正，乃至激励，使这种探索能够可持续进行。我们的地方研究便秉承以上精神，立足于建设性思维。

地方经验研究的方法，绝不是说“好话”，唱“赞歌”。在地方经验研究中，我们遵循着以下三个维度：一是地方做法，时代高度。尽管做法是地方的，但反映时代发展的趋势，具有先进性。二是地方经验，理论深度。尽管是具体的地方经验，但包含相当的理论含量，具有普遍性。三是地方特点，全国广度。尽管反映的是地方特点，但其内在价值和机制可复制，具有推广性。正是基于此维度，我们在地方经验研究中，非常注意两个导向：一是问题导向。地方和基层实践者之所以成为创新的主要动力，根本原因在于他们每天都必须直接面对大量需要处理的问题。解决问题的过程就是实践发展的过程。二是创新导向。解决问题是治标，更重要的是寻求解决问题的治本之策，由此就需要创新，需要探索，也才会产生地方好经验。怎样才是创新呢？需要有两个标准：一是历史背景。只有将地方经验置于整个宏观历史大背景下考察，才能理解地方创新由何而来，为什么会产生地方创新。二是未来趋势。只有从未来的发展走向把握，才能理解地方创新走向何处去，为什么值得总结推介。

我们正处于一个需要而且能够产生伟大创造的时代。地方经验研究书系因时代而生，随时代而长！

主编 徐 勇

2015年7月15日

目 录

理论篇

导 论	3
第一章 地权制约下的农村发展困境	15
第一节 地权掣肘，农业难发力	16
第二节 要素沉寂，农民难发展	24
第三节 根基不稳，农村难突围	28
第四节 挖掘优势，帷幄破局	36
第二章 以土地确权撬活产权制度改革	41
第一节 确权先行：筑牢产权基础	42
第二节 高位统筹：加强改革系统	50
第三节 由点及面：探索长效机制	55
第三章 在承包地改革中放活土地经营	64
第一节 政策红利支撑，构建土地流转经营体系	65
第二节 多重要素耦合，开拓土地流转经营方式	72
第三节 系统机制保障，强化土地流转经营效能	82
第四节 “三权分置”改革成为放活土地流转经营的重要举措	87

第四章 在集体资产改革中盘活土地价值	91
第一节 清资确股，重塑集体土地权属关系	91
第二节 股份合作，提升集体土地经营价值	99
第三节 股权抵押，开拓集体土地金融价值	108
第四节 增值创收，土地盘活实现双赢共富	119
第五章 优化产权配置功能激活服务要素	124
第一节 配置不均：传统农业服务模式发展遇阻	125
第二节 权责明晰：新型农业服务体系创新探索	131
第三节 流程跟踪：最优农业生产服务的实施运转	138
第四节 溢出效益：新型农业服务体系的功能拓展	144
第六章 强化产权改革联动效应创活基层治理	151
第一节 职能定位，健全基层组织体系	152
第二节 载体创设，强化服务平台支撑	160
第三节 权利再造，完善治理保障机制	168
第四节 “一改百活”：产权改革助推基层治理再升级	175
结 论	183

个案篇

服务联合：创新农业社会化服务的有益探索	
——基于天长市大地农业专业合作社联合社的调查	199
同流共源：探索医疗改革的有效模式	
——基于天长市医疗服务共同体的调查	230

经验篇

分灶不分家：解开村级组织治理“死结”

——基于天长市村级组织政经分离改革的调查研究 267

“空壳”变“富矿”：重蓄村庄发展动力源

——基于天长市创新村级集体经济发展方式的调查与思考 273

农权互保：破解金融支农“痛点”

——基于天长市“农权贷”金融产品的调查研究 279

权利相称：配好村民自治的“钥匙”

——基于天长市以产权改革创新乡村治理的调研与思考 285

为枯木“寻春”：股改助农村公益事业焕新生

——基于天长市创新村级公益事业建设的调查与思考 291

“田掌柜”结盟：念活农业经营“生意经”

——基于天长市新型农业经营主体的调研与思考 297

层级式服务：配齐农业社会化服务的“吉祥三保”

——基于安徽省天长市新型农业服务主体的调查与思考 303

联利同享：集成现代农业产业化“共生链”

——基于天长市现代农业产业化联合体的调研与思考 309

同流共源：为医疗资源配置不均“开药方”

——基于安徽省天长市县域“医共体”建设的调查与思考 315

契约式医疗：“小协议”精准定制“大服务”

——基于天长市农村家庭医生签约服务的调查与思考 321

附 录 327

后 记 342

理论篇

导 论

习近平总书记在 2015 年中央农村工作会议上强调，重农固本是安民之基。十九大报告再次提出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。从实质上说，农民问题更是核心，根植于农村土地问题。因此处理好农民与土地的关系，是解决好“三农”问题的重要突破口。当前，我国正处于深化改革的关键时期，但农村农业仍然是我国改革发展中的短板和弱项，严重制约着我国的现代化进程。如何蹚过农村改革的深水区，啃下土地问题这块“硬骨头”，成为我国正在面临的重大挑战。

2013~2017 年，中央一号文件连续五年聚焦深化农村改革，尤其是在农村土地制度改革方面，持续要求加大对农村集体产权制度改革的力度，激活农业农村发展新动能。然而，长期以来我国农村集体土地存在一定的制度性障碍，束缚着我国迈向农业农村现代化的步伐。其制约性因素表现为产权不清晰、权能不完整、流转不顺畅、保护不严格等，造成农民个体难富裕、农业整体难进步、农村集体难发展，农业与工业难以同步发展，农村与城市难以融合发展，致使农业农村沦为“塌陷区”。面对长期存在和日益复杂的“土地”问题，安徽省天长市以国家农村集体产权制度改革试点为契机，率先推进“三权分置”改革，先行先试农村集体资产股份权

能改革，完善支农保护制度，巩固和丰富“统分结合”的农村基本经营制度，创新构建新型农业服务体系，夯实乡村治理根基，为实现农业全面升级、农村全面进步和农民全面发展奠定了坚实基础，为实现乡村振兴提供了有益探索。

一 “天长突破”的缘起

天长市是安徽省东大门，“三面环苏、居中靠东、挂北偏南”，特殊的地理区位优势，赋予了天长市市场经营意识，厚植了其改革创新理念。同时，由于天长市位于改革重镇滁州市，改革土壤厚重，竞相改革氛围浓烈。而集体土地产权附带的诸多体制机制性障碍因素，束缚了农地发展潜能，限制了农民增收创收，挤压了农业农村的发展空间。在全面深化农村改革的爬坡越坎时期，天长市综合历史延续、现实条件、战略要求和基层诉求等方面，锐意进取，大胆实践，在农村产权制度改革中成为创新典范。

（一）具备突破发展的基础性条件

改革不是空中楼阁，必须建立在一定的历史土壤和物质基础之上。天长市接近长三角市场，工农业起步较早，具备雄厚的经济条件和稳定的发展基础，这些成为其推动深化农村产权制度改革的有力支撑。首先，天长市的经济发展水平较高，综合经济实力靠前，为推进深化改革发展起到了“稳定器”和“加速器”的作用。天长市仪表、电缆产业优势明显，民营经济发达，为县域经济注入了强劲动力。天长市 2016 年政府工作报告显示，2012~2016 年，天长市的县域经济综合实力一直稳居全省前十，在滁州市连续多年保持综合考核第一的位次。2012 年在全省一类县考核中排名第五，在皖江示范区和省级开发区两项考核中均排名第一。2014 年、2015 年连续两年跻身全国科学发展百强县，连续 10 年进入中部百强县行列。强大的工业基础和工商资本，为以工代农、工农互促、融合发展提供了重要条件。其次，天长市作为农业发展强市，更是农业商品粮基地，持续不断地深化土地制度改革，保障粮食稳产增收，势在必行。2016 年天长市政府工作报告显示，天长市农业加快发展，粮食总产达 74.6 万吨，实现“十二连丰”，两次荣获全国粮食生产先进县称号。因此，若想在原有农业发

展的基础上稳中求进,需要进一步破除影响土地产能的制约性要素。再次,天长市具有合作经营、专业经营的良好因子和历史创制。根据天长市农委党组成员房华玄介绍,“自(20世纪)80年代开始,天长市就产生过水产养殖专业合作社”,这为探索多种形式的适度规模经营打下了基础,也具有历史性参考依据。最后,天长市个体农民的市场意识形塑较早。早在20世纪80年代左右,部分天长市农民就去浙江、上海、江苏等地“跑外勤”,具备较为广阔的视野和市场营销意识,为后来发展工商业以及向农业领域扩容转型提供了一定的基础,在发展家庭农场、合作社和龙头企业等新型农业经营主体上起到了积极作用。

(二) 适时完善集体产权制度所需

2017年中央一号文件指出,要落实农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权分置”办法。加快推进农村承包地确权登记颁证,扩大整省试点范围。抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律,赋予农村集体经济组织法人资格。天长市全面深化农村改革,尤其是在农村土地制度改革中的探索实践,顺应历史发展潮流,也是一次理论突破和制度创新,是对以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的重大创新,从调整生产关系上释放了生产力。

一方面,土地承包权制度需要巩固和完善。20世纪60年代,我国实行人民公社体制,政社合一,土地所有权和经营权统一,村庄集体安排生产、经营、消费、分配,家庭生产功能丧失。农民在缺乏土地这一重要生产资料的基础上,生产积极性低下。而为了改变这一体制弊端,20世纪80年代,隶属滁州市的风阳县小岗村农民以立下生死状的方式实行家庭联产承包责任制,土地集体所有,农户承包经营,农民“一夜之间吃饱了饭”。然而,一度促进中国农村经济发展的制度创新,却带来了一些问题。一是小农户经营造成土地过度分散化;二是在当前工业化、城镇化背景下,人口“离土进城、离农务工”,造成农业经营“弱质化、兼业化和空心化”,土地作为农民曾经的“香饽饽”也逐渐变成“鸡肋”。而外部社会资本和工商资本由于没有社区成员身份,加之体制性限制,无法规模流转经营农地。农民有地不愿种、不会种,新型农业经营主体想种无地种、无钱种的双向问题突出,倒逼“三权分置”改革应运而生。另一方面,在集体资产

方面，存在“统”的问题，“统”的优势不明显，具体原因在于产权不明、流转不畅和保护不严、运营不利等。这一系列叠加因素造成集体非经营性资产没有发挥应有价值，同时，经营性资产无法保值增值，甚至被私占流失，不利于农民权利的保障，不利于农村集体经济的壮大发展，也不利于构建稳定的乡村秩序，更不利于基层治理现代化的实现。为此，在2015年7月，天长市作为安徽省唯一的国家集体资产股份权能改革试点，率先整体推进，明晰权属、折股量化并实施股份合作经营，赋予了农户实质的集体资产股份收益。

（三）适应中央总体战略部署的需要

天长市的农村产权制度改革和突破创新，不是凭空而来的，而是在中央战略部署下的地方实践，是中央和地方互动实践的结果。一方面，党的十八大以来，尤其是2013年以来，“三权分置”内容逐渐形成成熟。2013年，习近平总书记在武汉考察时强调，深化农村改革，完善农业基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。在此基础上，党的十八届五中全会明确要求，要完善农村土地所有权、承包权、经营权分置办法，依法推进土地经营权有序流转。2016年10月，中办、国办下发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，对引导土地经营权有序流转、发展适度规模经营、推动现代农业发展和增加农民收入提供了制度基础。安徽省天长市在中央决策部署前，于2009年就制定并出台了《关于推进农村土地流转的试行意见》。天长市已经有大量的土地流转经营，但是流转规模过大，流转程序不完善，流转平台和服务中心不健全，出现了经营规模过大导致的“亏本跑路”等现象。天长市农委农经站站长范正磊谈到，“当时农业经营领域出现了三个‘三分之一’，其中三分之一是亏本”。为此，2016年12月，天长市发布规范农村土地承包经营权流转的行动方案，由过去盲目的“垒大户”向理性的适度规模经营转变。

另一方面，在集体资产股份权能改革上，天长市同样在规范引导之下开展。2015年，中央部署在全国29个县（市、区）积极发展农民股份合作、赋予农民对集体资产股份权能改革试点。2016年12月26日，中央出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，对改革做出了全面部

署。天长市作为 29 个集体资产股份权能改革试点之一，在 2017 年上半年率先完成试点任务，成为安徽省乃至全国的改革标杆。

在中央的规范引导和积极支持下，天长市作为农村综合改革试验区，在集体产权制度改革进程中，试点先行，分类实施，整体推进，为中央提出的改革命题交出了地方答卷，也成为其他地区可以借鉴的样本。

（四）顺应基层探索经营发展所需

天长市的农村产权制度改革，并不是完全基于中央提出的改革规划的被动选择，更是其本身发展的需要，是基于其内生需求的一种主动选择的结果。一方面，从资源性土地方面来看，一是从农民角度来说，由于本地濒临长江三角洲，企业数量较多，天长市外出经商、务工人口规模大，农民“离土又离乡”；同时本市各镇民营经济发达，加工制造业对农村劳动力吸纳较多，农民“离土不离乡”。二者叠加造成“谁来种地”的问题。一些分散土地被转移到具有社会资本的乡土能人手中，由其联耕或流转。据芦龙农事服务专业合作社的刘明文理事长反映，大部分农户都外出打工，土地被撂荒。时任村支书的刘明文就通过置换土地、整合土地的方式，建立合作社，自耕或返包流转土地约 6000 亩。二是从新型农业经营主体角度分析，工业面临结构调整，内部产能过剩，促使工业资本向土地资源投放，催生了家庭农场、合作社等新型农业经营主体。瑞鹤家庭农场主徐总介绍：“过去我主要经营仪表电缆厂，后来我们厂向农业领域转投，就近流转了 3 个村 1000 余户的 5000 亩耕地。”瑞鹤家庭农场通过熟人将土地进行流转、整合、分厂经营。总体来看，天长市的土地流转具有乡土自发性、农民自主性的特点，也符合工业化、城镇化发展基本规律，是小农户分散经营向适度规模经营转变的结果。

另一方面，大量非经营性资产和经营性资产面临着无资金、无人员、无组织参与、运营和管护的状态，非经营性资产常常“有建无护”，导致“公地悲剧”，这对农村公益事业建设和农村公共事务管理都极为不利。一些经营性资产由于资产权属不明，管护不严，村民没有实质权利，导致出现了公款私用、小官巨贪，以及资产流失造成的集体经济空壳等重大问题。村中沉睡资源亟须唤醒，村民财产权利和民主权利亟须实化，村庄集体经济有待发展壮大，这就需要集体产权制度改革适时推开，为集体经济