



“三变”改革的有益探索

习近平总书记在中

□ 中央党校农村改革课题组

2014年以来，地处乌蒙山区的贵州省六盘水市围绕中央关于“三农”工作的部署要求，结合当地实际，按照“市场主导、平等自愿、自负盈亏、按股分红”的原则，探索开展了农村资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革，取得了初步成效，将产业发展与生态建设结合起来，走出了一条生态建设与扶贫减困同步推进之路。

“三变”改革的做法

山高坡陡、耕地破碎，贫瘠的土地与脆弱的生态，只能立足山地特色、把“山地劣势”转化为“山地优势”，才是精准扶贫、科学脱贫的真正出路。六盘水“三变”改革的做法包括三个方面。

推进资源变资产，让沉睡的资源活起来。围绕盘活农村土地、资本、劳动力、技术等资源要素，对农村资源进行核查清理、登记备案、评估认定，以股权形式入股企业、合作社、家庭农场等经营主体，聚集发展要素，激活发展潜能，推动农村加速发展。一方面，引导农民以土地经营权入股。在坚持农民土地集体所有性质不改变、耕地红线不突破、农民权益不受损的前提下，引导农民将已确权登记的土地承包经营权入股到企业、合作社、家庭农场等经营主体，促进农户与经营主体“联产联业”“联股联心”。另一方面，积极推进集体资产入股。在对农村集体资源进行清理核实、确定权属关系的基础上，经集体经济组织全体成员同意，将集体投资兴建或购置的房屋、建筑物、机械设备等资产评估入股，将集体所有的土地、林地、荒山、滩涂等自然资源经营权折价入股，使集体经济组织拥有合作社、企业、家庭农场等经营主体的股权，按比例获得收益，让农村闲置的资源活起来，发展壮大集体经济。

推进资金变股金，让分散的资金聚起

来。不改变资金使用性质及用途的前提下，将各级财政投入到农村的发展类、扶持类资金等，量化为村集体或农民持有的股金，采取集中投入、产业带动、社会参与、农民受益的方式，集中投入到企业、合作社、家庭农场等经营主体形成股权，按股份比例分享收益，提高资金的使用效益，形成农民稳定增收的长效机制。

推进农民变股东，让增收的渠道多起来。农民自愿将个人的资源、资产、资金、技术等，入股到经营主体，参与分红成为股东。一方面，政府主导农民入股实现增收。充分发挥政府主导作用，统筹做好资源配置、资金整合、产业规划、政策保障等工作，引导农民积极入股到企业、合作社、家庭农场等经营主体。另一方面，政府推动农民入股实现增收。在政府统筹规划的基础上，按照平等自愿、利益共享、风险共担的原则，鼓励和推动农民以土地、资金、技术等多种方式入股企业、合作社、家庭农场等经营主体变为股东，采取“公司+基地+农户”“合作社+集体+农户”等多种组织形式，在参与规模化、组织化、市场化发展中提高土地产出率，增加农民收入。

“三变”改革的特色

“三变”改革不仅解决了资源、资金、农民分散这一阻碍农村发展的顽症，而且以股份合作为纽带，推动了农村经济规模化、组织化、市场化发展，激活了农村发展内生动力，探索出了一条切实可行的精准扶贫、科学脱贫之路。

“三变”改革的着力点在于紧盯贫困人

口、加快脱贫攻坚。为了让“三变”改革惠及更多贫困户，六盘水实行优先产业覆盖、优先财政注资、优先提供贷款、优先企业带动、优先易地搬迁、优先确权颁证等“八个优先”，注重分类指导、因户施策、一人一法。对于深山区、石山区、不具备脱贫条件的“两无”人员，主要是帮助他们将土地经营权入股，或者将扶贫开发类资金等量化为他们持有的股金入股；对于有资金、有技术的“两有”人员，鼓励和引导他们以土地、资金、技术等多种方式入股，从中获取租金、薪金、股金。此外，六盘水积极支持返乡大学生、外出务工人员等回乡创业就业，推动城市资源向农村流动和集聚，促进群众脱贫致富，涌现出一大批带领群众脱贫致富的新型职业农民。

找准了发展集体经济的有效抓手。一是注重培育新型经营主体。六盘水市依托农业主导产业，深入推进“一村一社”计划，以村为单位组建村级新型专业合作社，作为村级龙头企业 and 产业发展的重要载体。由政府指导与供销合作社、农村信用合作社深度合作，充分延长产业链、供应链、资金链，并从股权收益、经营收入中提取适当资金用于发展壮大集体经济，推动集体经济市场化、开放化、有序化发展。二是建立利益连接机制。按照合同书、股权证、分红单“三个到户”的要求，通过股权收益壮大集体经济，带动农民脱贫致富，实现“大河涨水小河满”。三是强化产业龙头带动。充分发挥国有平台公司市场、资金、技术、销售的优势，引导村集体将土地补偿款、扶持资金等，采取委托经营、入股等方式，整合到国有平台公司重点投资农业产业，大力推进集中连片地区扶贫开发。促进农业产业向特色化、规模化、专业化发展，以产业发展长期带动群众可持续增收。

进行资金整合，保障“三变”改革投入。针对过去扶贫资金存在的“一年投、两年验、三年看不见”等问题，六盘水加大各类资金整合力度，通过“资金变股金”来激活和放大资金使用效益，变“一次性”投入为“持续性”增收。一方面将财政项目资金变为股金，就是把财政投入到农村的生产发

展类资金、农业生态修复和治理资金、农村基础设施建设资金、支持村集体经济发展的专项资金等，投入到经营主体，按股分红。另一方面将扶贫专项资金变为股金，就是把精准到户的扶贫专项资金，投入到效益较好的企业，合理确定贫困户股份比例。生产经营实行专账核算，由特区扶贫局、镇政府、园区代表、农户代表等组成监督管理小组，对贫困户占股收益实行动态监督管理，并建立适时退出机制，真正做到真扶贫、扶真贫。

“三变”改革的启示

经过两年的探索和实践，六盘水市的“三变”改革取得显著成效，其启示和推广价值主要体现在四个方面。一是“三变”改革，促进了农业转型升级，培育了一批种养、加工、冷链、物流等农业龙头企业和特色农产品，促进一二三产业融合发展，推动了“接二连三”。二是“三变”改革为农业规模经营构建了新机制。通过引导农户将承包地经营权入股到企业、合作社、家庭农场等经营主体，改变了主要通过土地流转发展规模经营的方式，创新了农业规模经营体制机制，实现了“统”与“分”的有机结合。三是“三变”为实施精准扶贫找到了新路径。通过“三变”搭建的股权平台，把贫困群众与企业、合作社、家庭农场等经营主体有机连接起来，改变了过去点对点的扶贫模式，放大了贫困群众狭隘的生产空间、生存空间和发展空间。四是“三变”改革壮大了农村集体经济，优化了乡村治理体系，完善了联村党委领导下的多种经济组织合作的乡村治理结构，形成村集体与市场紧密结合、党的领导与各种经济组织和农民的衔接互动的社会治理体系，巩固了党在农村的执政基础。

(课题组成员: 刘学侠 熊若愚 林 娜 张治江 毛 强)

基层治理



推进社会治理精细化的五个维度

□ 孙 涛

社会治理精细化是一种增量式改革，通过制度、标准、体系、技术、人员及文化等各方面的锻造，使精细化治理融入到社会治理的各个领域和环节，实现社会治理真正“无缝隙化”。

以政府职能转变与治理理念革新推进社会治理精细化。社会治理精细化是政府职能定位、政府官员角色定位和治理思维方式的外在表现和行动逻辑。精细化治理要求政府实施“社会型发展战略”，以宏观政策优化促进微观领域的精细化治理。在社会治理领域投入更多资源的同时，注重“过程控制”与“结果控制”的结合以及收入支出效益，保障社会治理目标的有效实现。在组织结构方面，继续推进纵向间行政体制改革，减少中间环节、缩短执行链条、畅通执行渠道、实现权力适度下移。进一步理顺各个部门之间的关系，细化分解各个部门的责任，解决职能交叉和解决推诿扯皮问题，减少因条块分割形成的精细化治理体制障碍。在治理理念层面，精细化治理是一种态度、一种理念、一种精益求精的文化。社会治理精细化“始于规则、终在文化”，其最高境界是形成被广泛认同的“精细治理文化”。各治理主体要把精细化治理理念贯穿于社会治理全过程当中，在与社会治理相关的目标设定、价值选择、作风习惯、行为规范、规章制度和政策策略当中，渗透精细化治理理念，逐步形成一种“精细文化”，培育“工匠精神”，将精细文化建设渗透于日常治理活动之中，植根于治理创新之中，融入于公共服务之中，逐步形成精细化治理的长效机制。

以社会体制创新和治理体系重塑推进社会治理精细化。社会体制创新要求不断

调整优化多元治理主体之间的关系，推进社会治理精细化要以多元主体协同化治理为基础。首先，加快建立完善以政府为主导、社区自治为基础、社会组织为中介、公众广泛参与的社会治理新格局。精细化社会治理要激发社会力量参与社会治理和自身管理的积极性，使政府与社会在“双向互动”中焕发“乘数效应”，使各类资源在“物理整合”的基础上实现“化学融合”，最大限度整合社会治理资源，提升治理绩效。其次，坚持重心下移，增能基层组织，培育基层社会的“自治基因”。精细化社会治理并不能完全依赖政府编织事无巨细的治理网络，而要为社区“减负增能”，减少基层的事务性负担，严格规定条线部门下沉工作的准入制度，减少社区的事务性工作，通过民主协商和民主监督创造更好的治理环境。再次，提高居民自我管理 and 自我服务能力。居民自治能够填补政府和市场之外的“治理空白”，通过居民参与、协商、合作、互动，共同管理社区公共事务、解决社会治理难题，可以在实现居民自治的社会性目标的同时提高社会治理精细化程度。

以信息技术应用和治理工具创新推进社会治理精细化。社会治理精细化，自身就对技术有着较高的要求，通过现代信息技术应用和治理工具创新，可以提升社会治理的常态精细化治理水平和公共服务水平。实现社会治理精细化，要高度重视民生领域的信息化建设，通过整合教育、医疗、就业、社保和民政等社会公共资源，打造智慧医疗、智慧教育、智慧家政、智慧社区、智慧生态等数字化综合民生服务平台，构建全面覆盖、统一调度、信息共享和动态更新的集成化、枢纽型的区域性社会治理综合信息系统和智能化、广覆

盖、即时性的社会治理云服务体系。可以利用互联网与移动互联技术，将社会治理有关门户网站、热线电话、移动互联端口与市民服务大厅连接起来，实现线上与线下的结合，实现居民需求的精确掌握和服务事项的精准办理；利用大数据技术，通过建立政府权责数据库、服务供应商数据库、市民诉求数据库、社会组织功能与服务数据库等多种途径，分析公众诉求、把握舆论动向，进而做到有针对性地提供公共服务和引导社会舆论，提高社会治理的精细化程度。

以治理标准完善和治理流程优化推进社会治理精细化。标准化是社会治理精细化的关键问题之一，可以使各项工作在质与量、对与错、速度与时限等各个方面都有标准可依，使社会治理过程成为可量化、可追溯、可考核的过程。为此要以标准化为突破口，制定完善社会治理和公共服务的标准和操作规范，不断提高治理工艺的精细化。很多地方政府部门引入“ISO9001”标准，对治理标准化做了初步探索。未来，一是要加强社会治理标准化体系框架的研究、设计及建构，探索建立符合本地实际的社会治理通用标准体系，使该体系横向覆盖社会治理各个领域，纵向细化到各类事务的办理流程，力争在城市社区建设规范标准化、城市管理执法标准化、电子政务标准化、社会治理信息采集标准化及公共服务标准化等重点领域实现突破。二是推进治理流程的精细化。传统粗放式治理流程通常会突出目标制定、任务分配、工作启动和跟踪控制等主要环节，对与治理效果联系密切的微观流程关注不够，推进社会治理精细化要对粗放式的治理流程进行精准再造，补足治理环节的漏洞、管控治理风险。为此要对社会治

理流程进行逐项分析诊断，对各个环节进行整合、清理、简化或改良，使社会治理各项工作操作过程更加清晰、严密和准确，保证每个服务细节的足额到位，通过有效的技术手段和制度设计，把各项流程固定下来，实现配置资源过程精细化、治理成本控制精细化和公共产品检测精细化。

以人才队伍建设和治理制度完善推进社会治理精细化。实现社会治理精细化核心在人，关键在于制度建设。一要通过社会治理队伍专业化推动社会治理精细化。按照《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》要求，确立社会治理人才队伍建设的目标、任务和实施方案，制定完善社会工作人员的管理、培养、使用、评价和激励政策，健全社会治理领域人才的职称评定、薪酬社保、职业规范制度，通过多层次、多门类的继续教育和专业培训，提升社会治理领域人才的业务水平和专业水准，提高其精细化治理意识和能力。二要通过完善绩效管理制度推进社会治理精细化。发挥好绩效评估“指挥棒”的作用，尽快建立起社会治理绩效评估的多维指标体系。指标设计要把定性 with 定量结合起来，融合多元价值诉求，科学设置各项指标权重；评估流程要围绕精细化治理目标进行科学设计，运用现代信息技术，探索引入第三方评估和商业评估方式，坚持边评估边总结、边修改边完善，不断优化和持续改进社会治理的流程及方式方法；评估结果要体现在社会治理的机构设置、预算配置、人员考核及工作计划当中，促进社会治理各类要素不断均衡化、社会治理各个环节不断精细化。

政策与管理

7

振兴东北既需要激活内生动力，又需要扩大开放合作。京津冀协同发展作为“重大国家战略”，发挥辐射带动作用尚有巨大空间，应考虑与东北振兴战略协同实施、融合发展。为此，推进两大经济区协同发展需要从四个方面发力。

统筹东北与京津冀融合发展规划。京津冀与东北地区的协同发展应充分借鉴京津冀协同发展的前期经验，从战略意义、总体要求、定位布局、重点领域选择、促进创新驱动、统筹各项任务、深化体制机制改革、开展试点示范等方面进行总体规划。以资源要素的空间统筹规划为主线，以构建长效体制机制为抓手，以区域基础设施互联互通、要素市场自由流动和大气污染联防联控作为优先领域，以产业结构优化升级和创新驱动发展作为合作重点，实现良性互动、共赢发展。着眼于顶层设计，进一步明确东北地区服务京津冀协同发展战略和东北振兴战略的双重作用。逐步深化东北与京津冀的人才交流、科技合作、产业分工、设施联通、城镇建设，促进区域经济融合发展。

明确东北与京津冀融合互动的重点领域。第一大合作领域是交通、能源、信息等方面的合作。在交通一体化方面，按照网络化布局、智能化管理和一体化服务的要求，完善便捷通畅的公路交通网，打通国家高速公路“断头路”，全面消除跨区域国省干线“瓶颈路段”，加快铁道和港口建设，构建环渤海现代化港口群。在能源一体化方面，推进北电南送工程。在信息一体化方面，共同推进扩容中俄、中蒙跨境信息通道建设。第二大合作领域是促进创新驱动发展。在这个领域，要加快国家自主创新示范区发展，推进全面改革试验区建设，打造我国自主创新的重要源头和原始创新的主要策源地。同时，需做好原始创新、研发转化、集成发展、推广应用的衔接，构建分工合理的创新发展格局。产业升级转移是第三大合作领域，是重点领域，也是难点领域。在北京正在疏解的四类非首都功能中，除了区域性物流基地和区域性批发市场外，一般性制造业、部分教育医疗等公共服务功能以及部分行政性、事业性服务机构，东北南部都具备承接条件。要从打造立足区域、服务全国、辐射全球的优势产业集群角度出发，加强产业发展规划衔接，加快东北承接平台建设。引导产业合理布局，推进产业集群发展，逐步形成重点产业转移轴线。生态环境保护是第四大合作领域。重点是联防联控环境污染，建立一体化的环境准入和退出机制，加强环境污染治理，实施清洁水行动，大力发展循环经济。

构建东北与京津冀融合互动的体制机制。一是在构建强有力的协同发展领导体制、协调机制上争取有重大突破。可考虑建立一个协调发展委员会，国家有关部委以及相关省市政府共同参与，构建产业对接、基础设施、生态环境、公共服务等跨区域协调联动机制，共同建立各种专业领域的对接平台，统筹推进区域合作重大事项。积极搭建政府、企业与咨询机构协作工作的平台，实现宏观规划与微观治理的统一。建立常态化沟通机制，将合作共识加以落实。组织京津冀和东北相关地区协调分工，拟定合作领域和途径。组织研究力量，专题研究、反复论证东北与京津冀深化合作的重大理论与政策问题。二是在探索实现协同发展的利益共享机制上争取实现重大突破。妥善处理各方关注的经济总量竞争、投资负担、税收分享、社会保障等多方问题。设立协同发展引导基金，服务于市场主体转移流动和重大基础设施建设。

共建东北与京津冀融合发展的试点示范区。坚持“以点为主、点面结合、先易后难”的原则，积极开展改革创新和试点示范。选择有条件的地区和领域率先开展试点示范，按照“成熟一项、推出一项”的原则，研究制定每项改革措施的具体操作方案。尽快将试点示范区发展起来，促进关内外的有效衔接。并以此为基础，从科技合作逐步扩展到产业升级、基础设施、城镇建设合作，不断扩大合作领域与层次。推动要素市场一体化改革，推进金融市场一体化、土地要素市场一体化、技术和信息市场一体化，逐步建立统一的企业产权、知识产权、林权矿权等市场化流转制度，推动制定跨区域的技术、人才等要素流动和优化配置的政策措施，促进金融、旅游等资源共享。构建协同发展的微观机制，由地市级机构之间建立行政管理协同机制、基础设施互联互通机制、生态环境保护联动机制、产业协同发展机制、科技创新协同机制等。加快公共服务一体化改革，建立区域内统一的公共就业服务平台和劳务协作会商机制，落实养老保险跨区域转移政策。在改革与试点基础上，逐步带动京津冀与东北经济的深度衔接融合，提振东北经济。