

江苏省决策咨询研究基地

成果报告提要(十二)

一、党的群众工作研究基地：乡镇行政审批权力改革的实践与思考

本课题负责人：苗成斌

主要参加人员：杭邦华、袁文、冷超

自2010年黄桥镇被确定为全省强镇扩权改革试点以来，深化改革为全镇注入了基层自主发展活力、提升了基层自主管理能力、激发了创新发展的动力。全镇地区生产总值由2010年的42亿元猛增至2013年的80亿元；今年1至9月达到75亿元，同比增长53%以上，高出全省44.2个百分点；2010年引进3000万元以上项目仅有14个，2013年引进亿元以上工业项目达到24个，2014年1-9月份，新引进实施亿元以上重大工业项目14个，其中1亿美元以上重特大项目1个，计划总投资30亿元；全镇原有30多个内设机构，改革后精简为10个职能机构，管理、执法部门精简为综合执法局1家。据对全镇1000名干部群众（其中干部占30%、群众占70%）问卷调查显示，群众对强镇扩权的知晓度、参与度、满意度分别为95.9%、

76.6%、99.2%，群众参与改革的积极性空前高涨。

一、乡镇深化改革的困境与思路

1. 切准改革脉搏，破解瓶颈制约。过去，黄桥镇是“小马拉大车”，“责任如西瓜、权限如芝麻”，行政管理处在“功能弱、权力小、责任大”的境地。一方面，镇级政府亟待扩权，解决权力与责任不对等的矛盾；另一方面，镇级政府需要向市场、社会放权，解决权力边界不清、越权错位问题。摆脱现有体制的羁绊，必须破解镇级机构设置与城市管理要求不对等，行政审批权限与经济发展要求不对应，财权和事权不对称等难题。

2. 明晰改革思路，突出人民福祉。过去一些改革之所以成效不明显，最根本的原因是没有把一切为了人民作为根本目标，没有把人民作为

深入推进改革的力量源泉。在深化改革实践中，该镇围绕群众需求编制改革方案，倾听群众呼声细化改革措施，依靠群众主体推进改革进程，根据群众测评评价改革成效，把群众的利益需求转变为改革的政策性意见。改革中全镇共征求群众意见1034条，采纳187条，其中，涉及民生改善的占41.3%以上。

3. 凝聚改革共识，形成强大合力。黄桥镇党委政府把改革攻坚作为一场自我革命，既放开了市场这只“看不见的手”，又用好政府这只“看得见的手”；既在接好县级“放权”中“扩权”，又加强事中事后权力监管，实现责任与权力同步下放，扩权与监管同步到位，兼顾到了各方的利益关系。如在新型城镇化中的一个项目，需要拆迁1150户住户，由于事前征求群众意见充分，政策补偿标准统一，实施方案公开公平合理，验收评估由第三方承担，工程质量由群众监督，仅用3个月时间就拆迁完毕，无一例上访。

二、乡镇权力革新的路径与载体

一是优化“放权、接权、管权”制度新链条。改革中，泰兴市首批下放给黄桥镇173项行政审批事项、行政执法权力118项和便民事项89项。在权力“接棒”中，该镇明确承接主体，规范行政流程，制定配套细则，全力做到无缝对接，改变了过去市里“管到看不到”、镇里“看到管不到”的事权流程弊端。在接好权力的基础上，向企业、社会和基层放权，凡是企业和中介组织能干好的，镇政府一律不干预；凡是一个部门能管好的，就不多家掺和；凡是村、社区能做好的，镇政府不插手，共下

放到基层权限134项。大量减少行政审批后，实行“宽进严管”，政府管理由事前审批更多地转为事中事后监管。

二是构建“确权、减权、制权”运行新机制。黄桥镇抓住清权厘权、减权减政、确权制权三个关键环节，向社会公开权力清单，涉及行政审批等共380项镇本级行政权限，取消了镇政府清单以外的权限16项。在推行权力清单中，规范权力运行流程，明晰职权行使主体，跟踪监督考核，初步形成了权力实施可检查、结果可监督、责任可追究的权力运行机制。如在行政执法方面，承接了共118项权力，改变了以往无权执法、分散执法、多头执法的现象，有效提高了执法效率。

三是创建“为民、便民、利民”服务新平台。在集中审批方面，实行“一站式办公、一条龙服务”，做到“三集中”，即审批职能向中心集中，工作人员向中心集中，审批事项向电子政务平台集中；“三到位”，即审批人员进驻到位、授权到位、电子监察到位，实现了审批周期提速增效。在网上服务方面，实现市、镇、村三级政务服务网络全面贯通，把线下审批全部改为线上审批。在电子系统监察方面，公开办理事项、收费标准等，实现审批权限的阳光运行。

四是实施“定性、定量、效能”考核新办法。黄桥镇把效能考核和量化监督管理作为完善行政效能管理的关键环节，初步探索定性与定量相结合的方法进行考核，并对各项审批业务实现流程跟踪监督。调查问卷显示，对全镇改革分为5个部分、29个子项目进行综合评

估，总体是好的。从经济性评估看，认为改革对产业集聚、招商引资等影响非常大的，最高的82.1%，最低的57.8%；从效率性评估6个方面看，认为改革对企业办事效率等，影响非常大的平均数为79.6%；从效益性评估10个方面看，认为改革影响非常大的平均数为66.7%；在公平性评估方面，认为改革带来的民生工程投入、新农村建设示范区、农村基本公共服务等方面的影响，非常明显的分别占61.6%、87.3%、67.7%。

三、乡镇纵深改革的思考与建议

建议一，健身强体，从政策性保障向制度性保障转变。黄桥的改革说明，靠政策零敲碎打的改革已经走到了尽头，进一步深化改革必须把顶层设计与基层实际相结合，完善制度设计、制度执行、制度监督的体系，这样才能固本守元、强身健体。建议省里应专题研究制定乡镇深化改革方案，并设立“强镇扩权”改革领导小组例会制度，定期研究解决改革中的疑难问题；鼓励金融机构在乡镇设立融资平台和建立一级金库，探索税费纳入属地化管理，为深化改革提供财政性保障；对乡镇试点改革进行制度性梳理，过时的取消、缺位的补上、撞车的厘清，形成决策规制、行权规制、绩效规制、信息规制等。

建议二，瘦身舒筋，从数量放权向质量放权转变。简政放权的实质是利益结构的调整。有些权力明放暗不放，审批权下放了，但收费权还在相关部门，比如人防费、物管费、公共维修基金、散装水泥管理费等。有些权力不该下放，相关部门因怕担责任而一放了之，如镇

级无力承接的食品药品监管、环境保护、安全生产等，镇这一级既缺乏专业人才也没有相关设备，更无处理权限。还有诸如认证、鉴定、审核等事项，要到相关部门指定的社会组织才能办理。深化改革不仅要看放权数量，更要增加放权的“含金量”，尤其要大批清理撤销束缚企业和居民手脚的条条框框，使政府的行政权力在“瘦身”中“舒筋健身”。

建议三，洁身化瘀，从行政性分权向法治性分权转变。从现行相关法律看，目前乡镇政府缺乏行政执法主体资格，没有一级财政，使镇政府急需的审批权、决策权和财政权无法到位。如新设立的财政与资产管理局，因不具备法人资格，无法到银行开设账户，导致许多事情无法办理。建议省相关部门应探索制定一套镇级行政审批标准化体系，促使权限公开化。要加快清理和整顿“戴市场的帽子、拿政府的鞭子、收企业的票子、供官员兼职的位子”等一些社会组织的“二政府”，推进人员、机构、职能、经费与党政机关“四分离”，从法治的层面理顺政府与市场、社会的关系。

建议四，量身定制，从定性考核向效能考核转变。目前，有的乡镇综合试点改革还存在考核评估不够科学、准确、量化的问题，虽然有的乡镇也制定了一些考核测评的办法，但由于全省标准不统一、流程不规范等问题，制约着改革的深化。建议省里应在学习借鉴外地先进经验的基础上，研究制定“乡镇行政审批效能指数考核办法”，设立动态性效能指数和常态性效能指数，真正使效能考核有效检验改革中科学确权、规范用权、有效制权的改革绩效。

二、江苏农业现代化研究基地：规范土地承包经营权流转 促进现代农业发展

本课题负责人：冯淑怡

本课题通过对我省11个市128个村1202个农户的调查，分析当前我省农村土地承包经营权流转的现状及存在问题，提出相应对策建议。

一、江苏农村土地承包经营权流转现状

1. 农地流转规模较大，地区差异比较明显。据调查，全省44.26%的农户和45.10%的农地参与了农地流转。其中，苏南流转规模最大，参与流转的农户和农地比率分别为60.00%和75.06%；苏北流转规模最小，参与流转的农户和农地比率分别为38.41%和32.42%。

2. 农地流转以自发为主，村集体和其他经济组织介入的倾向性增强。据调查，全省农户自发农地流转，即通过双方直接协商的比重达50.94%，通过村委会或村民小组的比重为39.47%。其中，苏南村集体和其他经济组织介入农地流转的倾向更强（67.27%），而苏北农户农地流转仍以双方直接协商为主（65.32%）。

3. 农地流转的主要形式依然是出租和转包，逐渐呈现多样性的特征。据调查，全省以出租和转包形式转出的农地面积占农地转出总面积的61.70%，农地征用/征收（19.16%）、反租倒包（10.01%）逐渐成为主要形式，代耕、转让、入股等形式的比重很小。

4. 农地流转范围扩大，呈现规模化的特征。

据调查，从农地流转的来源来看，农户主要从亲戚和本村民小组成员（46.06%）、本行政村农户（27.83%）租入农地，但从外村农户转入农地也已经成为农户租入农地的主要来源之一（23.53%）；从农地流转的去向来看，转出农地除了有11.37%流向亲戚朋友（主要是本村农户）外，40.53%流向其他主体，主要被地方政府用于道路和绿化建设、村集体或个体用于厂房建设以及工商企业用于苗木种植等，剩余48.10%流向外村大户（22.23%）、村委会（17.91%）、农业企业或公司、合作社以及家庭农场等规模经营主体。

5. 农地流转规范化程度较高，流转纠纷较少。据调查，全省44.34%的农户表示其所在的村在农地流转过程中信息是公开的，并且苏南（65.82%）>苏中（47.18%）>苏北（33.90%）。全省转入农地中签订了书面合同的占46.90%，转出农地中签订了书面合同的为66.93%。其中，苏南流转合同签订率最高（转入：85.43%；转出：75.08%），苏北最低（转入：13.12%；转出：56.80%）。全省农地流转中发生纠纷的比重较小，仅为8.46%，苏南、苏中、苏北差异不大。

二、江苏农村土地承包经营权流转存在的

问题

1.农户农地流转的意愿不强。据调查,全省没有参与农地流转的农户(55.74%)中,有转入农地意愿的为19.40%,有转出农地意愿的为34.18%。全省参与农地转出的农户(23.04%)中,仅有15.88%的农户转出了其全部的农地;剩余的农户中,有全部转出农地意愿的农户比重为36.82%,而且,其中61.76%的农户提出只有提供稳定的非农就业门路和收入、更多的农村社会保障、土地入股能够获得分红等条件,才愿意转出全部农地。

2.存在违背农民意愿强制推动农地流转的现象。据调查,全省参与农地流转的农户中,80.83%的农户认为农地流转是完全自愿的行为,但也有9.96%的农户反映他们是在村干部反复做工作之后才自愿流转的,还有4.32%的农户反映他们被强迫流转了农地。苏中违背农民意愿强制推动农地流转的情况最为突出(8.40%),苏北次之(4.03%),苏南最低(1.82%)。

3.农地流转非粮化和非农化的倾向值得警惕。据调查,全省很多地区存在工商资本进入农业大规模“圈地”,但流转后进行花卉苗木种植的现象,农地流转非粮化问题不容忽视。更值得警惕的是,一些村集体以农地流转为名,“反租”村民的承包地后修建厂房,再“倒包”给企业或个体进行工业生产,导致农地流转非农化。全省转出农地中,约有50%左右被用于工商企业种植苗木、村集体或个体修建厂房以及地方政府建设道路和绿化。

4.农村土地流转市场及服务平台建设不足。据调查,60.94%的受访村干部反映没有建立农村土地流转有形市场,85.16%的村干部反映没有政府成立的农村土地流转交易平台,97.66%的村干部反映没有建设市场化运作的农村产权交易所。同时,仅有4.04%的参与农地流转的农户,在农地流转过程中接受过政府成立的农村土地流转交易平台的服务;不足2%的参与农地流转的农户,在农地流转的过程中接受过市场化运作的农村产权交易所的服务。

5.农户农地流转登记积极性不高。据调查,全省84.38%的行政村建立了土地流转合同及相关文件档案的日常管理制度,其中苏南比率最高(97.06%),苏北比率最低(72.73%)。然而,全省只有41.68%的农户农地流转进行了登记,苏南登记比重最高(65.82%),苏北最低(29.86%),这不利于农地流转档案管理信息化建设。

6.农村土地流转扶持资金认知度不高、惠及率偏低。我省早在2008年就出台了《江苏省财政扶持农村土地流转实施意见》,提出对农地规模流转的流出方进行补助。但据调查,全省知晓该扶持资金的农户比重仅为8.90%,转出农户中实际得到过补助的农户比重仅为12.95%。这一方面说明农村土地流动的规模化水平不高,同时也表明相关政策宣传落实不到位。

三、促进和规范土地承包经营权流转的对策建议

1.提供更多的非农就业机会,完善户籍和社会保障制度。首先,积极发展经济,带活当地

二、三产业，为农民提供更多非农就业机会；加强对农民的职业技术教育与培训，提高农民的就业能力；其次，全面落实和完善农村养老保险、农村合作医疗和最低生活保障制度，让农民无后顾之忧，安心流转土地；第三，加快户籍制度改革推进步伐，让有能力在城镇合法稳定就业和生活的农民在城里真正落户。

2.尊重农民意愿，规范政府在农地流转中的行为。政府应尊重农民意愿，遵循农地流转的市场规律，因势利导，消除农户农地流转中的疑虑，促进农户放心流转；不能一刀切，片面追求流转规模越大越好、流转速度越快越好。此外，要建立监管机制，规范政府行为，杜绝村集体和基层干部在农地流转过程中出现强迫农民农地流转的行为。

3.全程监管工商企业流转农地，严格禁止反租农地建厂房。一方面，根据当地农业产业发展的实际要求，建立严格的准入制度，防范工商企业租赁土地的风险，同时加强对工商企业的农业经营活动的全程监管，加大对规模流转农地的使用情况的动态监控，防止农地流转“非粮化”；另一方面，对农村厂房用地进行审核，禁止村集体或个体企业“反租”农民的承包地建厂房进行工业生产，禁止农地借流转之名“非农化”。

4.建设规范的农村土地流转市场，完善流转服务和管理。首先，要建设规范的农村土地流转市场，完善县、乡、村三级土地承包经营权流转服务和管理网络；其次，要加强对农村土地流转市场及服务平台的重要意义和作用的宣

传，并深入各行政村组实地了解农民的农地流转服务需求，提供农民所需的流转信息和服务，从而吸引农民自愿、自主“进场交易”，进而起到指导农户规范化流转的作用。

5.加快农地确权登记颁证工作，加强农地流转档案管理信息化建设。一方面，在总结农村土地承包经营权确权登记颁证试点经验的基础上，逐步推开农地确权登记颁证工作，给予农民更多、更安全的产权，鼓励农民以承包经营权入股的形式参与农地流转和发展农业产业化经营；另一方面，全面开展农地流转规范化管理，健全完善农地流转管理台帐，加强档案管理信息化建设。

6.积极宣传农村土地流转扶持政策，加大扶持资金力度和监管。加强农村土地流转扶持政策的宣传，通过广播、电视、报纸、网络等媒介宣传、村务公开栏张贴以及基层干部讲解，使广大农户充分了解农村土地流转扶持政策，提升农民参与农地流转的积极性；加大农村土地流转扶持资金力度，加强扶持资金的拨发监管，建立资金兑付清册，及时将资金发放情况在村内公示；制订定期抽查和群众监督制度，确保专款专用，切实提高资金使用效率。