

中国共产党领导农村改革试点试验的 历程及其经验

刘亚楠 陈荣卓

【摘要】 中国共产党领导的农村改革试点试验是我国农村改革能够稳步推进的重要法宝。农村改革试点试验最早可追溯至新民主主义革命时期中国共产党领导下的农村土地革命。农村改革试点试验在经历了萌芽、普遍应用、规范发展等不同历史阶段之后,现已进入系统优化阶段,正在全面服务于乡村振兴,全面服务于推进中国特色农业农村现代化和加强农业强国建设。中国共产党领导的农村改革试点试验在发挥党和国家统筹协调功能、处理农民与土地关系、加强组织实施机制建设、及时转化成经验成果方面积累了宝贵经验。站在新的历史发展阶段,仍需进一步把握农村改革试点试验任务方法的两重性、深化顶层设计与基层探索的有效互动、增强组织实施的科学性、提升复制推广的有效性,进一步以深化农村改革试点试验推进乡村振兴。

【关键词】 中国共产党;农民;农村改革;试点试验

【中图分类号】 F329; D25 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2023)02-0086-09

【基金项目】 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来推进社会主义基层民主政治建设的实践和经验研究”(22ZDA064);2021年度国家社会科学基金一般项目“新发展阶段构建乡村治理共同体机制研究”(21BKS129)。

【作者简介】 刘亚楠,湖北大学公共管理学院讲师,湖北大学哲学学院博士后流动站在站研究人员;陈荣卓,华中师范大学政治与国际关系学院教授,博士生导师。

农村改革试点试验是中国共产党在马克思主义指导下初心外化、使命践行的科学方法和内容体现。作为具有中国特色且在各领域广泛应用的方法和内容,中国“试点试验”一直是国内外研究的热点,学者们从经济、政治、社会等多角度对其进行了丰富而深入的研究,对认识和推动中国发展具有重要理论和现实指导意义。其中,部分学者以案例研究为主,分析了方法论意义上的农村改革试点试验。如苗丰涛、慈玉鹏以新农保政策创新作为案例,重点研究了业务型政策试点经验如何上升为国家政策^①;丰雷、胡依洁以农村土地制度改革“三项试点”为案例,分析了“设计试验的中央行为逻辑”^②;唐斌以2012年至2017年国家公布的80个农村政策试点为案例,分析了农村治理政策试点的动因与机理^③。但综合比较而言,关于农村改革试点试验的多数研究还是被隐匿在“试点试验”研究的大框架内,进行了“同态位移”,以及在各类农村改革试点经验证据之上对农村改革任务本身展开研究。

① 苗丰涛、慈玉鹏:《地方经验如何跃升为国家政策?——基于新农保政策创新的分析》,载于《公共管理学报》2022年第3期。

② 丰雷、胡依洁:《我国政策试点的中央政府行为逻辑探析——基于我国农村土地制度改革“三项试点”的案例研究》,载于《中国行政管理》2021年第8期。

③ 唐斌:《示范引领、压力应激与环境适应:农村政策试点动因的扎根理论分析》,载于《社会科学》2018年第7期。

“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。”^①从作为重要改革任务和方法的两重性角度出发，对中国共产党领导的农村改革试点试验展开历时研究，仍有一定的价值。其一，农村改革任务在中国改革全局中具有根本性地位。在中国，“三农”问题是关系国计民生的根本性问题。农村改革不仅能解放和发展农村生产力，推动农村经济社会发生历史性变革，而且在国民经济社会发展中发挥着稳定支撑作用，农村生产要素的激活和释放也为国家工业化、城镇化进程的推进贡献了巨大能量。因此，农村改革试点试验能否迈开步子、趟出路子，直接关系到整体改革成效。其二，农村改革试点试验具有历史贯穿性的经验。在中国共产党领导中国人民实现民族独立、人民解放、国家富强、人民幸福的奋进史中，试点试验在中国农村改革历史中的普遍性、重要性和成效性有目共睹。中国改革始于农村，农村改革发展史也是一部农村改革试点试验史。其三，农村改革试点试验具有特殊的农情背景。中国农村改革的主线是处理好农民和土地的关系，以土地为核心的农村经济改革体现了中国共产党领导展开渐进性改革的起始逻辑。同时，农村改革试点试验内容还涉及政治、社会、文化、生态等领域，各领域系统关联性高。而且我国农村地域辽阔，区域间经济、社会、自然等各有不同，甚至同一区域内也有差异。因此农村改革试点试验与经验推广、政策法律之间的嵌套关系也因区域、时序、层级等因素显得愈加复杂，“单一试点、统一推广”模式往往在农村难以为继^②。

习近平强调，“我们要坚持用大历史观来看待农业、农村、农民问题，只有深刻理解了‘三农’问题，才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族”^③。重农强农是中国共产党领导中国实现社会主义现代化的鲜明底色。经过长期探索，中国共产党领导农村改革试点试验取得了一系列成果，促进了农村生产力的解放和发展，激发了农民积极性和农村发展活力。进入新发展阶段，对中国共产党领导的农村改革试点试验进行梳理研究，对进一步推进农村改革具有重要的现实意义，对进一步丰富中国特色社会主义理论内容和坚持中国特色社会主义道路具有重要的发展意义。

一、中国共产党领导农村改革试点试验的探索历程

作为“土生土长”的中国改革经验，农村改革试点试验表现为在全国出台统一的改革方案或开始全局行动之前，先进行局部试验，为全局推进积累经验，具有渐进性、减少不确定性等特点。通过实践认识和改造世界是马克思主义的重要思想。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中指出，“全部社会生活在本质上是实践的”^④。毛泽东在《实践论》中亦强调：“只有人们的社会实践，才是人们对于外界认识的真理性的标准。”^⑤因此，对于实践与认识关系的科学认知是中国改革得以实施的重要理论基础，农村改革试点试验正是中国共产党正确处理实践与认识关系的重要体现。适应不同历史时期农村面临的外部环境和内部条件，农村改革任务、要求不同，中国共产党领导农村改革试点试验的具体内容和形式也存在差异。

（一）土地革命与农村改革试点试验的萌芽

中国共产党领导的农村改革试点试验，发源于新民主主义革命时期中国共产党领导农民开展土地革命的实践和经验。1927年8月7日，中共中央在汉口召开“八七会议”，确定了土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针。自此，土地制度改革成为新民主主义革命的主要任务。但“八七会议”之后，关于如何开展土地革命还没有范本可参照，中国共产党便开始在实践中摸索。从1928年开始，毛泽东、邓子恢分别选取井冈山和闽西作为试验点，探索土地革命经验。其中，毛泽东领导的井冈山农村革命根据地的创立、发展反映了中国革命发展的规律，也为农村革命根据地土地革命积累了有效经验。随后，各地农村革命根据地的土地革命和试点工作不断增多。1930年，邓小平将井冈山和中央革命根据地土地革命的做法、措施和经验介绍到右江，同时根据

① 《树立改革全局观积极探索实践 发挥改革试点示范突破带动作用》，《人民日报》，2015年06月06日。

② 唐斌、张玉：《农村治理政策试点的理论逻辑与实践机制》，载于《学术探索》2017年第11期。

③ 习近平：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，载于《求是》2022年第7期。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第135页。

⑤ 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第284页。

右江实际情况,指导土地革命^①。同年,毛泽东提出了“没有调查,没有发言权”的著名论述^②并将其贯穿在中国共产党领导农村土地革命的实践之中。具体体现为中国共产党在指导农村土地革命之前,普遍先调查各地农村基本情况,随后进行宣传、发动群众,再组织试点,最后总结经验和进行根据地土地法制定。这一时期的典型有苏区模范乡、“模范兴国”等。

进入抗日战争和解放战争时期,试点试验已经成为中国共产党在农村革命根据地开展土地革命和改革、进行民主政治建设和文化建设等的一套经验性方法。1943年,毛泽东在《关于领导方法的若干问题》一文中指出,中国共产党人“无论进行何项工作,有两个方法是必须采用的,一是一般和个别相结合,二是领导和群众相结合”^③。1945年,毛泽东在关于党的“七大”工作方针的报告中指出,“陕北已成为我们一切工作的试验区,我们的一切工作在这里先行试验,在这里开七大,在这里解决历史问题”^④。革命历史中,陕甘宁革命根据地成为各项试点的中心区域和革命根据地的示范区,也是中国改革试验区、示范区的雏形。1948年,在《新解放区改革要点》一文中,毛泽东再次强调“不要性急,应依环境、群众觉悟程度和领导干部强弱决定土地改革工作进行的速度”^⑤和“不要全面动手,而应选择强的干部在若干地点先做,取得经验,逐步推广,波浪式地向前发展”^⑥。总体来看,此时期农村改革试点试验囿于革命特殊性,尚处在摸索阶段,主要以土地革命、土地改革为主线,逐步应用到其它领域。

(二) 农村社会主义改造与农村改革试点试验的普遍应用

新中国成立初期,农村改革的主要任务包括继续推进土地改革和对农业进行社会主义改造。一方面,试点试验已成为农村土地改革的重要工作方针。1951年,周恩来将在新区土地改革中形成的试点试验工作方法系统概述为:“典型试验、重点突破、由点到面、点面结合、稳步开展的工作方针”^⑦,并指出在土地改革试点试验中“各级领导机关运用了各种方式,密切上下级联系,掌握运动真实情况,及时发现问题、解决问题、纠正偏差错误和总结交流经验,推动了运动的健全发展”^⑧。1958年,毛泽东在《工作方法六十条(草案)》一文中,将“乡村是试验田”“突破一点就可以推动全面”等试点试验内容总结为党的重要领导方法之一^⑨。该时期的实践中也涌现出一批典型经验,例如晋江县曾埭村秋征、华东土改等。

另一方面,试点试验在农业社会主义改造中被普遍应用。1963年,《人民日报》发表社论《典型试验是一个科学的方法》,将毛泽东强调的一般和个别相结合的工作方法表述为“典型试验”,明确指出“典型试验”是制定和执行方针政策时必须执行的重要方法,并对为何要试验进行了理论论证^⑩。关于“典型试验”的系统性表述再次明确其以马克思主义实践观为理论基础。在实践中,根据《人民日报》图文数据库(1949-1977)显示,农村改革试点试验涉及多个领域:农业生产销售、新婚姻法、基层整风、基层普选、农村医疗、教育扫盲、农村商业等。其中,社会主义教育改造中涌现出的“枫桥经验”就发生在这一时期。毛泽东对发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决的“枫桥经验”做出批示:要求“各地仿效,经过试点,推广去做”^⑪。概言之,这一时期的试点试验作为一种工作方法开始引发系统理论思考,并在农村改革各个领域广泛推行。

(三) 农村体制转型与农村改革试点试验的规范发展

改革开放以来,随着全党工作重点向社会主义现代化建设上的转移,农村改革重点和方向皆发生转变,农村改革试点试验的内涵、方式不断丰富,并呈现出规范发展的特点。1978年,党的十一届三中全会审议通过

① 参见李新芝编:《邓小平实录1:1904-1945(改革开放40周年纪念版)》,北京联合出版公司2018年版,第91-93页。

② 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年版,第109页。

③ 《毛泽东选集》第3卷,人民出版社1991年版,第897页。

④ 《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版,第297页。

⑤⑥ 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1991年版,第1283、1284页。

⑦⑧ 周恩来:《政治报告——一九五一年十月二十三日在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议上的报告》,《人民日报》,1951年11月03日。

⑨ 《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第349页。

⑩ 《典型试验是一个科学的方法》,《人民日报》,1963年09月20日。

⑪ 中共浙江省诸暨县枫桥区委员会:《高举毛主席树立的枫桥红旗 依靠群众加强专政》,《人民日报》,1977年12月21日。

了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》，并将其作为农村改革的重要政策依据，明确了农村改革的两条主线，即在经济上充分关心农民的物质利益，在政治上切实保障农民的民主权利^①。同年，邓小平在《解放思想、实事求是，团结一致向前看》一文中提出：“在全国的统一方案拿出来以前，可以先从局部做起，从一个地区、一个行业做起，逐步推开。中央各部门要允许和鼓励它们进行这种试验。试验中间会出现各种矛盾，我们要及时发现和克服这些矛盾”^②。这一重要思想成为该时期农村改革试点试验的指导理论。

因农村政经体制面临转型，农村改革试点试验也面临新发展命题，这具体体现为农民与土地关系、农民与村社关系、城乡关系等方面的重新调整。农村家庭联产承包责任制和村民自治制度正是来自基层的自主探索，随后党中央和国家相关部门将其进行全国层面的试点推广。在推进家庭联产承包责任制的进程中，邓小平多次强调要根据农村客观实际，实事求是、因地制宜^③。进入新世纪以来，农村基本制度仍在改革试点中完善。围绕因市场化而产生的城乡关系、费税改革等新问题，中共中央、国务院出台了一系列农村改革试点文件，涉及了农村费税改革、农村信用社改革、农村社会养老保险改革、城乡建设用地增减挂钩、农村合作医疗、农村义务教育“普九”债务、农村最低生活保障与扶贫开发等方面。该时期也涌现出一批典型试验成果，如贵州湄潭的“增人不增地，减人不减地”，等等。

这一时期农村改革试点试验的内涵和方式也在不断丰富，迈向规范化。一是中央和国家有关部门以具体内容为基础，政策性推进农村改革试点试验。通过国务院官网搜索1979年至2012年国务院文件标题中包含农村试点的意见或通知，按发布机构分类的文件标题有14条之多。二是以农村改革试验区为载体的试点机制逐步确立。1987年，中共中央出台的五号文件《把农村改革引向深入》强调“有计划地建立改革试验区”^④，国务院据此批准建立了第一批12个农村改革试验区^⑤。2010年的中央一号文件强调“加强对新形势下农村改革试验区工作的指导”^⑥；同年10月，农业部印发了《全国农村改革试验区工作运行管理办法》，对国家级和省级农村改革试验区的运行管理进行规定，坚持和完善了中央授权、部门指导、各方配合、基层创新的工作体系^⑦。可见，改革开放以来的农村改革试点试验从最初“摸着石头过河”、农民自发探索，逐步迈向有计划的规范性政策试点。

（四）全面实施乡村振兴与农村改革试点试验的系统优化

2017年12月29日，中央农村工作会议首次提出走中国特色社会主义乡村振兴道路。“实施乡村振兴战略，首先要按规律办事……我国乡村振兴道路怎么走，只能靠我们自己去探索”^⑧，新时代的中国正处在以新一轮土地制度改革为牵引，全面深化农村改革、加快农业农村现代化步伐、加快建设农业强国的关键历史时期。习近平继承和发展了中国共产党人关于改革试点试验的重要思想，指出“在推进改革中，要坚持正确的思想方法，坚持辩证法，处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、全局和局部的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系”^⑨。这一思想成为了新时代乡村振兴背景下推进农村改革试点试验的重要指导理论。

根据新的时代背景、改革要求，农村改革试点试验更加重视全局站位和系统优化。具体而言：其一，更加注重农村改革试点试验的系统性部署。为系统推进“三农问题”，2015年11月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》将“坚持循序渐进、试点先行”作为重要改革原则，并强调新时代农

① 叶兴庆：《农村改革的历史脉络与未来趋势》，《经济日报》，2018年11月08日。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第150页。

③ 参见中共中央文献研究室编：《邓小平思想年编：1975-1997》，中央文献出版社2011年版，第165页。

④ 《十二大以来重要文献选编》下册，中央文献出版社2011年版，第182页。

⑤ 赵阳等：《做好农村改革试验区工作既需要智慧更需要担当——对话国家发展和改革委员会原副主任杜鹰》，载于《农村工作通讯》2019年第2期。

⑥ 《十七大以来重要文献选编》中册，中央文献出版社2011年版，第350页。

⑦ 赵阳编：《农村改革试验区探索与发展》，人民出版社2020年版，第6页。

⑧ 《习近平关于“三农”工作论述摘编》，中央文献出版社2019年版，第23页。

⑨ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，中央文献出版社2014年版，第47页。

村改革综合性强,靠单兵突进难以奏效,必须树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,找准关键问题和主要矛盾,进一步提高农村改革决策的科学性和改革的系统性、整体性、协同性。新一轮国家机构改革之后,2021年出台的《全国农村改革试验区运行管理办法》改之前由农业部单独牵头农村改革为由中央农办、农业农村部牵头。从农村改革试点试验任务看,近年来,中央农办、农业农村部牵头并联合相关部门和单位统筹部署安排的农村改革试点试验任务明显增加。其二,更加注重农村改革试点试验的集成性推进。为适应农村改革内外部环境的深刻变化,进一步深化农村改革和深入推进农业供给侧结构性改革,2017年6月,财政部研究制定了《开展农村综合性改革试点试验实施方案》,指出试点试验主要通过综合集成政策措施,检视多年中央一号文件成效。因此,农村改革试验区根据新的改革要求也在不断承担拓展性试验任务,地方农村改革试点试验的任务集成性有所增强。其三,更加注重顶层设计与基层探索的互动。党的十八大以来,农村改革中具有“四梁八柱”性质的主体框架已基本搭建,各项改革政策正在扎实推进。因此,推进农村改革试点试验不仅是为新政策做探索,也是通过先行先试,为新时期各项改革政策探路。相比之前,顶层设计与基层探索的互动性进一步突出。新时代农村改革试点试验取得的经验成果非常显著,其中,贵州六盘水试验区探索的农村“三变”改革多次被写入中央一号文件,并在全国推广,为农民增收、促进减贫脱贫提供了新模式。

二、中国共产党领导农村改革试点试验的宝贵经验

习近平在回顾党的发展历程时深刻指出:“我们党一步步走过来,很重要的一条就是不断总结经验、提高本领,不断提高应对风险、迎接挑战、化险为夷的能力水平。”^①通过对农村改革试点试验史的回顾发现试点试验嵌合在农村改革之中,在农村政策形成、执行等不同环节发挥着重要作用。中国共产党领导农村改革试点试验不仅推动农村改革不断发生历史性变革、取得历史性成就,而且积累了宝贵经验。

(一) 坚持党和国家的统筹协调是农村改革试点试验的根本保障

中国农村幅员辽阔、农情复杂,改革和治理任务繁重,农村改革试点试验作为在不确定性中寻求相对确定性的求解过程,既需要自上而下的秩序支撑,也需要有自下而上的试错空间^②。从历史经验看,农村改革试点试验的有效推进,既具备了秩序支撑,也具备了试错空间,而这离不开党和国家统筹协调功能的有效发挥。一方面,这离不开中国共产党的集中统一领导。在长时间、高密度、不确定性的改革背景下,中国共产党在农村改革试点试验中发挥了强大的把方向、谋大局、定政策、协调各方促改革的作用和功能,以党的先进性引领地方和农民群众积极性、主动性和创造性的发挥,其上下贯通执行有力的组织体系和领导体系为农村改革试点试验的有序推进提供了组织基础。此外,中国共产党在农村改革试点试验过程中还保持了强大的纠错纠偏功能,保证了改革试点试验成果的延续和社会主义方向。基于“以人民为中心”的目标导向和价值追求,中国共产党以勇于自我革命的魄力使得历史进程中那些偏离这一目标价值的改革试点试验最终都被纠正。另一方面,这得益于国家政策的有效支持和保护。农村改革试点试验中自下而上的差异性经验需要得到国家政策的支持和保护,且农村改革试点试验中的不确定性只有通过实践才能找到可行的确定性出路。例如,改革开放初期的农村家庭联产承包责任制始于以安徽小岗村为代表的农民群众实践,经过党中央和各级政府的调查研究、试点试验、总结推广形成了系列支持政策。新时代,党和国家的统筹协调功能愈加明显,党中央、国务院负责出台总体改革方案,由各部委(单独或联合业务指导)推进试点试验,执行过程中,各部门、各地区再具体出台实施方案。在国家政策之中,对农村改革原则的设定愈加清晰,“因地制宜”“分类施策”“循序渐进”“试点先行”等已成为农村改革政策的重要指导性原则。

(二) 处理好农民与土地关系是农村改革试点试验的主线任务

“我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的。新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和

^① 习近平:《在党史学习教育动员大会上的讲话》,人民出版社2021年版,第16-17页。

^② 参见郑剑等:《试点:改革的中国经验》,江苏人民出版社2018年版,第43页。

土地的关系。”^①注重把握农民与土地之间的关系的主线地位,通过改革试点试验寻求农业农村发展、保障农民权益的具体途径,是中国共产党领导农村改革试点试验的重要经验之一。一方面,尊重农民主体性、调动农民能动性,保障农民群众的切身利益和基本权利是中国共产党领导农村改革坚定不移的政治立场;另一方面,我国人多地少,土地是农业最基本的生产资料和农民最根本的生活保障。在不同历史时期,我国展开的农村改革试点试验既有区别也有联系。区别在于不同时代围绕主线任务的农村改革试点试验的具体方向、要求不同,联系则在于不同时期的改革试点试验又不同程度地体现了农村经济与政治改革的适配性、协调性发展,确保了农民主体地位。建党初期,党领导农村改革试点试验的重要任务是,通过土地革命推翻封建土地所有制,实现农民土地所有制,并通过“耕者有其田”“减租减息”为广大农民群众争得权益。与之对应,为进一步动员群众和保障群众权益,各地又在实践中摸索出乡代表会议、群众大会等多种民主参与形式,以激活农民的权利意识、保障农民有序参与。改革开放初期,“我国农业近二十年来的发展速度不快,它同人民的需要和四个现代化的需要之间存在着极其尖锐的矛盾”^②,农民群众为解决现实难题,自发进行实践探索,以家庭联产承包责任制为代表的一系列改革创新正是典型成果。此后,农村基层群众自治制度及具体实现形式也在农村改革试点试验过程中逐步建立起来,包括“四个民主”在内的村民自治形式让农民群众的政治权利真正落到了实处、经济权利得到了保障。新时代,为解决农民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾,农村改革试点试验以农村土地制度、农村集体产权制度、农业经营体系、农业支持保护制度等为主,推进农村综合改革。同时,为保障农民群众参与形式多样和渠道畅通,形成规范有序、充满活力的乡村治理机制,农村改革还以扩大有序参与、推进信息公开、健全议事协商、强化权力监督为重点,不断由点到面地推进乡村治理试点改革。

(三) 加强组织实施机制建设是农村改革试点试验的运行支撑

经过实践经验的累积,中国共产党领导的农村改革试点试验已经深深嵌入到农村政策形成、执行的各个环节,逐步形成中央、地方和农民三维互动格局。其中,党和国家负责掌舵定向、统筹协调,地方试点负责具体试验不同政策,农民群众作为直接利益相关者则通过基层民主渠道表达意见诉求和参与农村改革试点试验。在三者互动中,农村改革试点试验的有序运行离不开组织实施机制的建设和完善。当前,农村改革试点试验已逐步形成了包括组织领导、申报审批、评估验收、任务终止、任务退出等环节在内的组织管理机制,以及试点遴选、方案设计、试点探索、绩效评价、推广运用等关键环节在内的实施机制。农村改革不可能一蹴而就,旧的问题解决了,新的问题还会再出现,而新问题带来的不仅是农村改革任务的改变,也必然要求改革方法不断完善。因此,中国农村的发展在印证了中国农村改革成功的同时,也印证了中国农村改革试点试验具有坚持开拓创新和寻求方法层面的灵活性、适应性发展的特点。农村改革试点试验能够根据任务需要和时代条件,不断调整、完善、丰富农村改革试点试验的具体方式,不断适时灵活设置试点内容、范围和层级,推进农村有序改革。20世纪80年代,农村改革逐步深入,面临阶段性转化、地方经济发展差异性拉大、统一决策的风险越来越大等问题,党中央开始有计划地推进农村改革试点试验,建立农村改革试验区和相应管理机制,以此为全局改革分散风险、分解难题,进一步强化了地方在农村改革试点试验中的主体地位。随着农村改革的全面深入,新时代农村改革的系统性、关联性增强,对农村改革试点试验的配套性需求也在不断增加。中央深改委及各改革部门便进一步在农村改革试点试验从试点任务部署到试点任务验收的过程中,不断建立和完善相应的改革试验申报制度、联席会议制度、监测评价机制、督促指导机制、成果转化机制等。

(四) 及时转化成熟经验成果是农村改革试点试验的现实目标

中国共产党领导农村改革试点试验注重对实践经验的及时总结推广,并将成熟的经验成果转化为政策法规,为农村全面深化改革提供制度保障,确保农村改革可以依法有序深入。截至2018年底,农村改革试验区已有144项试验成果在省部级以上政策文件制定和法律法规制定修订中得到体现,几乎涵盖了农村改革的

① 《习近平关于“三农”工作论述摘编》,中央文献出版社2019年版,第58页。

② 《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》,《人民日报》,1979年10月06日。

所有重点领域^①。农村环境的复杂性使得农村改革试点试验更加倚重区域性经验对于政策环境的具体解读及在此基础上的开创性试验^②，因此，农村改革试点试验经验成果转化应用的过程，既有“试点—推广”的一般性特征，也体现了环节、内容的深度嵌套性。在环节层面，农村改革遵循“基层探索—充分试点—顶层设计—因地制宜”的前进路径。党和国家鼓励地方突破、创新，将个别地方的农村改革试点试验进行经验总结、宣传、推广，发挥典型示范带动作用；同时，将一定数量基础之上的试点试验经验系统总结和上升为国家政策或法律制度，并以国家政策形式在全国推行。在国家政策推行过程中，改革任务的落实依然需要通过试点试验的渐进方式，实现因地制宜、分类推进、总结提升。在内容层面，改革开放以来，中国农村改革试点试验从确立农村基本经营制度到搞活农村商品流动、促进城乡要素流动，到农村市场化改革深化，到推进农村费税改革、开启城乡统筹，再到党的十八大以来全面深化农村改革、推动农村综合改革、推进城乡融合，这一过程虽然各有侧重，但内容环环相扣，是一个逐步探索深入的渐进式改革过程。综合来看，全国农村改革试点试验内容主要包括三类：法律政策中的盲点内容、未细化的内容、滞后的内容。相较而言，在改革开放初期，不少基层创新都是先突破、再推广，最后以法律法规的立改废释予以确认。随着各项法律法规体系的日益健全，改革试点试验渐入深水区，第一类创新突破愈难。但三类内容所处的阶段性差异恰恰体现了农村改革既长期坚持了试点试验，又注重及时研判。对各项改革试点试验进行及时总结和评估，确保将成熟经验不断通过法律政策来确认和推广，才能使农村相关法律法规体系日益健全。

三、进一步以深化农村改革试点试验推进乡村振兴

抓好农村改革试点试验对农村改革全局意义重大。进入深化改革期的农村改革试点试验，不仅是党中央推进政策制定、执行的重要法宝，也成为地方推进各类农村改革创新的常见手段。站在新的历史阶段，中国共产党领导的“三农”工作已历史性地转向了全面实施乡村振兴战略，步入了加快推进中国特色农业农村现代化、加快建设农业强国的进程。尤其是2015年《深化农村改革综合性实施方案》中改革任务的推进，一批顶层设计改革方案陆续出台，一批纵深突破的改革试点有序实施，一批成熟定型的法律制度已经建立，乡村振兴制度框架和政策体系基本形成。但未来农村改革试点试验面临的主线任务依然未变，要根据更深层次矛盾在根本性质上的变化来调整其工作重心和方法，向更加纵深的改革领域拓展。

（一）进一步把握农村改革试点试验任务方法的两重性

全面推进农村改革是一项复杂系统工程，必须坚持科学的方法论。习近平强调的试点是改革的重要任务，也是改革的重要方法，同时还是结合新时代改革实情对全面深化改革期试点试验方法论重要性的再强调。在新时代全面推进农村改革的任务清单上，巩固完善农村基本经营制度、深化农村产权制度改革、深化农村金融改革、健全乡村治理体系、健全城乡融合发展体制机制等，基本上能够由点到面渐次推进。这些领域的改革试点试验不仅构成了农村改革任务的重要组成部分，同时也打造了农村改革的试验田，承担着战略突破的重要任务。因此，对标新发展阶段国家提出的2035年乡村振兴取得决定性进展、农业农村现代化基本实现，到2050年乡村全面振兴的远景目标要求，我国既要进一步认识到试点试验作为农村改革任务的重要性和全局性意义，也要进一步提升试点试验作为农村改革方法论的自觉。一方面，要深刻认识农村改革试点试验任务的重要性。当前，农村改革实现农业稳产增产、农民稳步增收、农村稳定安宁仍面临一系列风险挑战。农村依然是实现共同富裕最薄弱的环节，试点试验依然需要牢牢抓住主线，处理好农民和土地的关系问题；针对土地制度、经营制度与产权制度三方面问题，改革要创新农业体制机制。同时，农村改革要聚焦农业农村现代化，推动乡村建设、乡村治理，以县域为切入点，推进城乡融合发展，系统推进农村产权明晰化、农村要素市场化、农业支持高效化。另一方面，要深刻认识农村改革试点试验方法的重要性。在复杂多变的发展环境下，以发展和安全的稳定性、改革创新的持续性应对不稳定性 and 不确定性的内外部环境，必须要有科学的方

① 农业农村部政策与改革司：《农村改革试验区的历史贡献与主要成效》，载于《农业工程技术》2019年第33期。

② 唐斌、张玉：《农村治理政策试点的理论逻辑与实践机制》，载于《学术探索》2017年第11期。

法论支撑。而农村改革试点试验作为中国共产党面对发展不确定性的重要法宝,在农村改革历程中发挥了不可忽视的重要作用。因此,在农村改革的重点领域和关键环节上仍需坚持试点试验,以激发地方改革创新的积极性、降低农村改革阻力和风险、加快农村改革典型经验推广,为新发展阶段进一步全面深化农村改革提供有益探索和有效政策思路。

(二) 进一步深化顶层设计与基层探索的有效互动

在认识和实践相统一的历史发展过程中,实践具有基础性和决定性作用,认识具有前瞻性和指导性作用^①。农村改革试点试验经历着突破、创新和完善的良性循环过程,使其在持续实践中实现认识的螺旋式上升,更好地指导不同时期国家政策制定和执行。新时代很多问题进入改革深水区,体现出更深层次的系统性、关联性和复杂性,在不同领域出现不同难点、风险点。面对农村改革中的不同问题和风险,要准确把握农村改革试点试验的方向,需要在全面推进乡村振兴的大背景下,突出整体性、协同性和系统性。顶层设计的理念源自系统科学,系统性、整体性、协同性是其应有之义。因此农村改革试点试验需要发挥中央亲自抓改革、举旗定向的作用,以党和国家的理性思维、宏观建构和整体设计系统指导农村改革试点试验。历史经验表明,中国分级制试验所具备的独特政治体制特征^②,决定了中央拥有垂直指挥权和领导优势,可以对农村改革试点试验全局进行统筹协调。因此,面对新一轮农村改革的高关联性、系统性,根据顶层设计的宏观布局来确定农村改革试点试验的基本方向、目标和原则,才更有利于确保农村改革试点试验能够在科学指导下有条不紊地持续推进。与之同时,农村改革试点试验的进一步分化,使得其依然不能忽视基层探索作为“源头活水”的重要性。面对农村改革内容密度加大和深水区困境,要避免政策的“一刀切”,就应允许地方开展差别化试点。按照新时代主要矛盾,农民群众更清楚自身对美好生活的向往和诉求,注重从农民群众关注的焦点、生活的难点中寻找农村改革切入点则变得至关重要。特别是在试点工作开展过程中,借助基层民主参与机制,多倾听基层声音,多获取一手材料,摸清农村改革的底数,更有利于增强农村改革试点试验的针对性和实效性。概言之,新时期农村改革试点试验需要继续在党的领导下,加强“顶层设计与基层探索”的有效互动,从而确保其能够平稳有序化解可能出现的冲突和风险,切实推动农村新旧体制机制的更替和新动能的激发。

(三) 进一步增强农村改革试点试验组织实施的科学性

中国共产党领导的农村改革试点试验并不是漫无目的的试错或先入为主的试对,而是一个有序组织实施的“政策求解”过程^③。在农村改革试点试验过程中,组织实施环节的权责分配、合理程度会影响试点试验的形式和效果。我国农村改革试点试验项目多达千项,基于类型学视角,可将其划分为国家综合配套改革试验区、多部门联合推进的改革试验区、部委主导单项推进的实验区、地方政府和地方政府部门设置的改革试验区以及以具体项目形式推进并直达县区、乡镇、乡村的各类试点试验。如果缺乏有效组织实施,高密度、高关联的改革试点试验内容进入地方空间,很容易出现单兵突进、流于形式的问题,影响地方改革效能。乡村振兴不能一蹴而就,对事关农民基本权益、牵一发而动全身的农村改革试点试验既需要有足够的耐心,也需要进一步完善权责清晰、环节相扣、覆盖全过程的农村改革试点试验组织实施机制。目前,关于农村改革试点试验已经在事前、事中、事后有相应组织实施机制支撑。但总体来看,协同性和系统性稍显不足。为此,应按照事前、事中、事后的阶段明确不同阶段组织实施机制的责任主体、社会参与主体,设立相应的目标导向、原则底线、布局规划,建立起串联式、环环相扣的组织机制,探索并联式的横向合作机制。对于试点难度大、方向不清晰、内容交叉和关联度高的试点项目,在方案的规划和设计阶段,除了牵头单位和相关部门反复调研、论证之外,还可吸纳社会专业力量参与,以提高顶层设计的科学性。在实施阶段,要通过明确目标导向、创新动员方式,让不同的意见和矛盾在试点中充分暴露,为后续的推广做好铺垫。在阶段性评估中,要建立健全相对独立的

① 徐斌:《基层探索与顶层设计的辩证统一关系》,载于《人民论坛》2019年第25期。

② 参见[德]韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,载于《当代中国史研究》2010年第3期。

③ 梅赐琪等:《政策试点的特征:基于〈人民日报〉1992—2003年试点报道的研究》,载于《公共行政评论》2015年第3期。

第三方指导、测评、反馈机制,为下一步的政策优化打好基础。

(四) 进一步提升农村改革试点试验复制推广的有效性

多数研究将试点试验的内涵归纳为一套方法论,包含“试点”和“由点到面”两个核心环节。但不论试点试验成功与否,能否得到推广,其结果导向都决定了试点意义不局限于试点本身,而在于追求更大的溢出效应。根据我国农村改革试点试验的历史经验可知,不同于西方横向扩散的高活跃性,党和国家在农村改革试点试验的复制推广环节发挥着主导作用,独特的纵向府际关系制度安排可抑制地方利益对政策扩散的阻碍^①。但在当前农村改革试点试验中,大量地方实践经验依然流于表层、重复窘境,存在实践经验提炼难、推广复制难等系列问题,减弱了农村改革试点试验的样本溢出效应。农村改革试点试验的目的显然不是要“重金”打造绩效“盆景”,而是寻找可复制、可操作、可持续和可适配的经验规律。因此,有必要进一步完善农村改革试点试验的科学评测体系。有的农村改革试点试验任务是为全局执行而在地方进行压力测试、有的农村改革试点试验任务是因政策留白而需要地方寻找突破点、有的农村改革试点试验任务牵涉到土地等农民反应较大的利益问题、有的农村改革试点试验任务涉及农民关注度相对较低的“软”治理层面的方法机制体系问题,不同的农村改革试点试验任务的性质、内容、难易程度对地方农村改革的力度、效率本身会产生不同影响。因此,上级政府在制定试点试验任务前,可进一步区分不同情况,实施分类指导,建立涵盖政治性、需求性、风险性、周期性、创新性等各维度的事前等级评测体系;事中通过专业第三方和跨区域相关政府实务工作者的联合调研进行评估指导,帮助地方把握方向重点以便及时调整不合理的改革举措;事后则综合运用主客观相结合、定量定性相结合的评价方法,有前提的进行科学评估、反馈,重点评估农村改革试点试验的执行情况、实施效果和社会影响,客观地总结经验、反映问题、提出改进建议。同时,应该看到中国农村发展存在区域不均衡这一客观事实,越到基层差异性越大,相应典型做法的一般性经验提炼、成果转化难度也相应更大,需要地方更具改革的智慧和耐性,在纵向政策执行、横向组织学习中客观把握本地实际情况,推动具体改革创新内容从简单移植向适应性落地转变。

[责任编辑 钟灵娜]

The History and Experience of the Communist Party of China in Leading Rural Reform Pilot

Liu Yanan Chen Rongzhuo

Abstract: The rural reform pilot led by the Communist Party of China is an important magic weapon for the steady progress of China rural reform. The historical origin of the rural reform pilot can be traced back to the rural land revolution during the new democratic revolution. Having gone through different historical stages such as embryonic, universal application and normative development, the rural reform pilot has entered the stage of systematic optimization in the new era. It is fully serving the rural revitalization, the modernization of agriculture and rural areas with Chinese characteristics and the strengthening of the construction of a strong agricultural country. The rural reform pilot led by the Communist Party of China has accumulated valuable experience in performing the function of party and state coordination, dealing with the relationship between farmers and land, strengthening the organization and implementation mechanism, and transforming the results of mature experience in a timely manner. Standing at a new stage of historical development, it is still necessary to further grasp the duality of the tasks and methods of rural reform pilot, deepen the effective interaction between top-level design and grassroots exploration, enhance the scientific nature of organization and implementation, and improve the effectiveness of replication and promotion, so as to further promote rural revitalization by deepening rural reform pilot.

Key words: the Communist Party of China; Farmers; Rural Reform; Pilot

^① 杨宏山、李婷:《中美公共政策扩散路径的比较分析》,载于《学海》2018年第5期。