

杨凌示范区2019年全面深化改革 工作评估报告

西北农林科技大学课题组

2019年12月16日

目 录

一、杨凌示范区全面深化改革评估背景.....	1
（一）落实国务院《批复》的开局之年.....	1
（二）全面深化改革的实践积累.....	1
（三）成立深改委员会强化对深改的直接领导.....	3
二、杨凌示范区全面深化改革总体评估.....	4
（一）目标明确思想坚定，紧紧把握时代机遇.....	5
（二）科学制定改革方案，多元协同深化改革.....	6
（三）准确把握改革关键，着力推动创新示范.....	7
（四）坚持自身历史使命，提供三农改革经验.....	8
（五）完善监督考核机制，工作落实扎实有力.....	9
（六）改革红利不断增长，改革效益持续延伸.....	10
三、杨凌示范区全面深化改革工作分项评估.....	12
（一）政府职能转变和“放管服”改革工作评估.....	12
（二）经济体制和生态文明体制改革工作评估.....	14
（三）农业农村改革工作评估.....	18
（四）文化产业发展改革工作评估.....	22
（五）社会民生综合改革工作评估.....	24
（六）党的建设制度改革工作评估.....	27
（七）纪检监察体制改革工作评估.....	29
（八）杨陵区改革工作评估.....	30
四、全面深化改革的杨凌特色.....	34
（一）深化区校融合，推动农业科技创新.....	34
（二）创新“4+3”体系建设，构建社会治理新模式.....	35
（三）依托“一带一路”建设，扩大农业对外开放.....	37
（四）发展农业商务化，打造涉农电商新模式.....	39

(五) 加快自贸片区建设, 打造优质营商环境.....	40
(六) 开展农村金融改革, 探索合作共赢新思路.....	42
五、杨凌全面深化改革存在的问题和不足.....	44
(一) 改革推进的系统性有待加强.....	44
(二) 深化改革内生动力激发不够显著.....	45
(三) 改革工作的长效化落实仍需加强.....	46
(四) 深化改革与整体发展间关系还需理清.....	47
(五) 改革经验的提炼与宣传不够充分.....	47
六、杨凌示范区全面深化改革工作的建议.....	48
(一) 加强改革各领域之间的沟通联系.....	48
(二) 明确改革的定位与目标, 重视经验的推广.....	49
(三) 借力一带一路, 激发杨凌经济活力.....	50
(四) 加强基础设施建设的质量和水平, 进一步优化营商环境.....	50
(五) 坚持问题导向, 抓好杨凌自主改革事项.....	51

一、杨凌示范区全面深化改革评估背景

（一）落实国务院《批复》的开局之年

2018年10月26日国务院印发了《关于进一步支持杨凌农业高新技术产业示范区发展若干政策的批复》（以下简称《批复》）。《批复》对如何更好地实现杨凌示范区高质量发展，如何加大对杨凌示范区发展的政策支持力度，以及如何加强对杨凌示范区建设的组织领导给予重要指导意见。在找准杨凌示范区目标定位的基础上《批复》也就进一步深化改革提出积极开展涉农改革创新、金融改革创新以及扩大农业对外开放等意见，为新时代杨凌示范区深化改革提供了重要指导。

落实国务院《批复》这一年来，示范区以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大精神，坚定实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略，以农业供给侧结构性改革为主线，切实落实新发展理念，紧盯“核心示范、带动旱区、服务全国”定位，围绕“三区三高地”奋斗目标，突出枢纽经济、门户经济和流动经济引领作用，始终坚持问题导向，着力突破发展瓶颈，全面推进打造示范区升级版“十大攻坚行动”，全方位、各领域努力深化改革，为进一步加快杨凌发展，实现追赶超越的目标提供了有力支撑。

（二）全面深化改革的实践积累

党的十八届三中全会以来，全面深化改革成为中国的大课题。特别是十九大以来，随着改革的全面深入，深化改革已进入攻坚期和深水区。习

近平总书记指出“坚定不移抓好各项重大改革举措，既抓重要领域、重要任务、重要试点，又抓关键主体、关键环节、关键节点，以重点带动全局，把各项改革任务落到实处。”2014年以来，杨凌示范区党工委、管委会紧抓改革重点，把握改革动向，结合区情，全面落实中央和省委深化改革系列部署和要求，重点推进农业农村改革，全力推动重点领域和关键环节改革，各项改革任务稳步推进，每一年度的目标任务基本上均得到了较好的完成。

实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放也永无止境，停顿和倒退没有出路，改革开放只有进行时、没有完成时。示范区牢记这一点，自党的十八届三中全会以来，结合自身特色，深入开展多领域改革工作，均取得了良好成效。在机构职能和事业单位改革领域，开展机构职能设置和运行机制改革、行政审批制度改革、事业单位分类改革。通过精简协调机构，优化管委会部门职能配置，推行权力清单和责任清单制度等措施，简政放权正在走向“深水区”；在经济与生态文明发展改革领域，多项政策的出台和实施使得城市建设、城乡一体化和区域生态环境保护得到了较快发展；在农业农村改革领域，“一村一镇一园”改革、产权制度改革、土地流转、新型农业经营主体培育、金融服务改革、三产融合、农业科技示范推广、现代农业合作园区建设进一步加快；在文化产业发展改革领域，通过打造旅游特色品牌、支持民间文艺队伍发展、加大对文艺创作奖励和建立旅游产业的扶持力度，加快了文化与旅游产业的融合、公共文化服务

体系的建设以及文化产业的发展；在社会综合治理改革领域，努力构建了集网格化、信息化、社会化于一体的社会综合治理体系，在基础教育、医疗卫生、食品安全和信访维稳领域出台多项政策并付诸实施，均收到了良好效果；在纪律检查改革领域，设立了落实责任的制度体系，实行巡察制度，采用动态监督模式，保障主体责任的落实。改革体制机制，深化“三转”，强化基层纪检监察工作力量，进一步扩大了纪检监察派驻的覆盖面。

（三）成立深改委员会强化对深改的直接领导

今年以来，示范区结合新一轮机构改革，及时研究成立了全面深化改革委员会，全面加强了对深化改革工作的领导。专题研究制定了《党工委深改委工作规则》《党工委深改委专项小组工作规则》和《党工委深改办工作细则》，进一步规范和优化了改革事项议事决策机制。制定印发了《示范区党工委全面深化改革委员会 2019 年工作要点》《示范区 2019 年农业农村综合改革重点工作方案》《党工委深改办关于下达 2019 年全面深化改革目标任务的通知》，对全年改革任务进行了安排部署，明确了工作方向和重点任务。党工委多次召开全面深化改革领导小组会议和深改委委员会会议，及时研究审议深化改革有关议题，确保了相关决策高效快捷。建立了党工委、管委会领导班子成员包抓重点改革制度，形成了主要领导定期研究改革工作，班子成员领衔包抓改革事项，专项小组和牵头部门合力推动改革攻坚的良好局面。深改委员会的建立，不仅解决了深化改革的领导体制的问题，而且疏通了深化改革的渠道，加快了政策的落地生根，使得

全面深化改革工作真正得以“快捷、高效”地开展。

综合来看，杨凌示范区在全面落实中省关于全面深化改革的系列部署和要求的同同时，立足于时代背景，结合区情实际，科学调查研究，通过制定一系列政策保证了全面深化改革政治上的统一集中领导、政策上的连贯一致以及行动上的落地生根。但全面深化改革将进一步触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革，示范区能否在已有改革经验的基础上攻坚克难、实现突破，如何攻坚克难、实现突破，都需要对示范区全面深化改革的实践有一个全面且深入的了解。不仅如此，及时全面把握改革进展，客观准确评估改革成效，对于做好今后改革工作，进一步完善改革思路，提高改革整体效能，扩大改革受益面都具有重要意义。为此，受示范区改革办委托，我们邀请有关方面专家学者和相关部门负责同志组成评估小组，深入各部门、村、村等改革点，通过召开座谈会、听取汇报、查看资料、实地走访和开展问卷调查等方式，对示范区一年来的全面深化改革工作进行全面的总结和评估。

二、杨凌示范区全面深化改革总体评估

党的十八届三中全会以来，全面深化改革成为治国理政的关键课题。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平总书记强调“推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要适应时代变化，既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律

法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化”。2019年是全面贯彻落实国务院《批复》和省政府《意见》，推动示范区追赶超越高质量发展、打造示范区升级版的开局之年，杨凌示范区进一步推进全面深化改革的系列工作，明确改革方向、创新改革思路、把握改革需求、紧抓改革要点、强化改革攻坚，全面统筹和重点突破结合，有效执行与及时督查并进，以实实在在的举措大力推进各项改革任务，力求关键环节“以点带面，盘活全局”，用更大决心、更大力度把改革开放推向深入，取得良好成效。

（一）目标明确思想坚定，紧紧把握时代机遇

2019年恰逢新中国成立70周年，亦是示范区获得更大发展机遇与前进支持，承担更大历史使命与国家责任的一年，这对示范区全面深化改革注入了更强的动力也提出了更高的要求。2018年10月，国务院第3次下发关于支持杨凌发展的《批复》，明确了示范区“核心示范、带动旱区、辐射全国”发展定位和“三区三高地”建设目标，并对示范区高质量发展提出了35项支持政策。以及2018年1月国务院办公厅印发的《关于推进农业高新技术产业示范区建设发展的指导意见》，加快推进陕西自贸试验区杨凌片区的建设，为杨凌提供了极大的发展支持，促进杨凌深入发展。国际竞争与交流合作的不断加强，以上合组织、一带一路建设为基础的农业交流合作也为杨凌提供了杨凌更广阔的发展空间和更大的发展价值。面

对更大的时代机遇与更高的时代要求，示范区进一步明确思想，认真贯彻落实国务院《批复》和省委省政府《关于贯彻落实国务院〈批复〉支持杨凌高质量发展的意见》精神；认真学习贯彻习近平总书记在中央全面深化改革委员会第四次、第五次会议上的重要讲话精神，全面深入贯彻落实中、省及示范区的各项改革部署和要求。以全面深化改革委抓手，通过举办杨凌农科发展促进座谈会（2019年2月23日于北京）、多次召开全面深化改革领导小组会议等形式，明晰深化改革要点与方向，为保持经济持续健康发展和社会大局稳定，努力推动示范区提质升级高质量发展，打造示范区升级版而努力奋斗。

（二）科学制定改革方案，多元协同深化改革

围绕统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局的目标，立足实现示范区长远、系统、均衡发展的需求，示范区紧盯“三区三高地”目标定位，坚持稳中求进工作总基调，以供给侧结构性改革为主线，不断深化市场化改革、扩大高水平开放，紧扣追赶超越、“五个扎实”和高质量发展要求，专题研究制定了《党工委深改委工作规则》《党工委深改委专项小组工作规则》，制定印发了《示范区党工委全面深化改革委员会2019年工作要点》《党工委深改办关于下达2019年全面深化改革目标任务的通知》，分列“政府职能转变和‘放管服’改革”、“经济体制与生态文明体制改革”、“农业农村改革”等七大项、二十九小项全面深化改革的工作要点。在内容上统筹推进农业科技创新、示范推广和稳增长、

促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定工作，进一步稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期，全面实施“五个突破”“十大攻坚行动”，实现深化改革的全面系统推进。同时既重视整体面上改革推进落实情况，也通过强化创新引领，突出工作侧重点，体现杨凌特色和改革亮点。在环节上注重做好顶层设计，压实任务清单，对改革要点实行动态管理，多点突破、纵深发力，并立足于实践致力着力打造一批可复制可推广的经验和模式。总体来看，2019年示范区全面深化改革的部署既紧扣中省要求，也契合区情实际，协调沟通有方、上下协调有力，通过扎实制定全面深化改革的科学方案，实现了全面深化改革的多元系统开展。

（三）准确把握改革关键，着力推动创新示范

2019年示范区全面深化改革中，着力解决好基层党组织建设、国资国企、薪酬制度、自贸区建设等重点领域的改革；在科技体制改革、农业农村改革、金融改革等关键节点上发力，准确有力的把握了改革的关键，很好的起到了创新示范作用。

示范区深化“放管服”改革，深化简政放权，梳理简化行政审批事项，推进“互联网+政务服务”，提升政府服务水平，。进一步扎实落实“3631”方略，扎实开展“营商环境深化年活动”打造最优营商环境。深化供给侧结构性改革，深化科技体制改革，深化国有企业三项制度改革，打造创新驱动高质量发展新模式。严格落实中省环境保护要求，出台一系列环境整治方案，提升人居环境、生态环境水平。进一步提升以农业交流合作为主

的对外开放，深度融入“一带一路”建设，提升“中国杨凌农业高新技术博览会”的影响理，高质量推动自由贸易试验区建设。进一步推进文化产业发展改革，深入挖掘传统农业文化资源，提升传统农业文化氛围，并落实支持文化企业发展、丰富文化活动的有关政策，不断打造统一开放、竞争有序的现代文化市场体系和相适应的文化管理服务体系。不断推进现代智慧城市建设，创新智慧城市建设运行模式，高标准建设智慧农业示范园区。严格推进党的建设制度改革，进一步完善基层党建，创新群团工作的体制机制，进一步改善、密切干群关系。总的来说，示范区改革有效的抓住了全面深化改革的关键所在，在改革的关键领域成效喜人，坚持了创新思想，发挥了示范作用。

（四）坚持自身历史使命，提供三农改革经验

为三农发展贡献技术、思路、经验是示范区成立以来所承担的历史使命。作为全国农业农村改革的“试验田”，以全面推动深化改革推进三农发展，杨凌全面深化改革所承担的重要任务。近年来国家在创新体制机制、推进农业农村现代化建设上，作出了具体部署、出台了激励政策。这使杨凌在建立健全城乡融合发展新体制，探索产城融合、镇村互动新机制，打造现代农业新业态等方面大有可为。示范区进一步健全“融合发展、利益共享、区校一体”的协同创新机制，省部共建和区校融合发展办公室，进一步打造推进三农改革发展的协同创新平台。通过完善多个现代农业示范园区建设，打造农业实验创新基地，进一步完善农业科技示范推广体系，

深入仅仅农业跨域合作，有效孕育农业增长的强动力。通过多途径、多层次、多内容的进一步扩大职业农民培训规模，进一步培育新型职业农民、培育新型经营主体，并为涉农科技创造更大空间，从而有力推动了新农人的培养。通过进一步推进农业供给侧结构性改革，探索农村土地流转改革、农村金融改革、城乡协同发展改革的有效路径，进一步加强“一村一镇一园”示范点建设，并深入参脱贫攻坚工作，为新农村发展提供有效支持。杨凌以深化改革助力三农发展过程中，不仅在农业科技成果转化、农业产业发展、农村综合治理方面大胆探索，也注重在实践中积累形成系列可推广复制的成果。2019年，示范区市场监管局、西北农林科技大学、杨凌职业农业培训管理中心、杨凌现代农业产业标准化研究推广服务中心等单位，结合乡村振兴战略实施，围绕“五个振兴”，按照“服务新农业、美丽新农村、培育新农民”的宗旨，制定的乡村振兴国家标准1项、陕西省地方标准5项、市级地方标准7项先后发布实施。

（五）完善监督考核机制，工作落实扎实有力

2019年杨凌示范区积极承接中省改革任务，科学制定改革方案，紧抓改革工作要点，注重体制机制创新，注重改革成果的长效保持。

为保障全面深化改革的各项工作的协同推进、扎实落地，示范区认真细化分解改革任务清单，严格明确工作的包抓领导、责任部门、质量要求、完成时限，将改革的责任落实到具体人、具体部门，将改革目标具体化为可实践、可监督的具体环节与步骤。并依托具体任务、具体时间环节建立

规范的改革台账，实行銷号制，确保件件有呼应，事事有落实。在全面深化改革工作的整体监督考核方面，依托《示范区全面深化改革督察工作办法》，示范区及时督察考核改革工作，坚持督察与考核并举，并且将全面督查、专项督查、日常督查有机结合，进一步完善了“改革决策—系统推进—督察督办—整改落实—责任考核—奖惩兑现”的抓改革落实工作链条，建立落实改革责任的考核机制，进一步完善具体考核指标，将考核作为示范区考核评价体系的重要组成部分，确保各项改革任务落到实处。同时示范区认真落实2019年“基层减负年”的要求，删减不必要的考核内容与文字资料报告要求，优化考核模式，让监督考核工作切实提质增效。在全面深化改革的专项监督考核方面，示范区围绕重点内容出台了《杨凌示范区贯彻落实中央生态环境保护督察“回头看”及大气污染防治专项督察反馈问题整改工作方案》《杨凌示范区城市市容环境卫生管理实施办法》等一系列专项考核方案，保障重点改革工作的高质量完成。

（六）改革红利不断增长，改革效益持续延伸

2019年，示范区提升改革认识、明确改革目标、坚定改革决心；全面深入学习习近平总书记关于全面深化改革的重要论述要求，认真贯彻落实中省全面深化改革的决策部署与相关要求，紧密结合示范区发展实际需求、特点与条件，全面持续深入推进七个板块的改革；协调团结干部群众积极参与，不断凝聚改革共识，促成改革合力，增强改革动力。2019年，示范区在放管服、涉农改革、网格化治理、智慧城市建设、医共体建设、

农业示范推广、农业交流合作等多个方面的改革中成绩喜人，改善了群众日常生活，提升了示范区各方面发展水平，一些重点改革在全省乃至全国处于先进位置，切实起到了引领示范的作用，并切实以深化改革促进了示范区的整体建设，改革的整体效能不断提高。全面深化改革的进一步推进，充分调动了广大干部群众积极性、释放示范区改革创新巨大活力，为示范区政治、经济、社会、文化、生态协同发展注入新动能，使群众感受到了改革红利，增强了群众的获得感。通过对受访者的问卷调查现实，近7成的受访者对2019年杨凌示范区的全面深化改革持满意态度，群众反响很好（图1）。

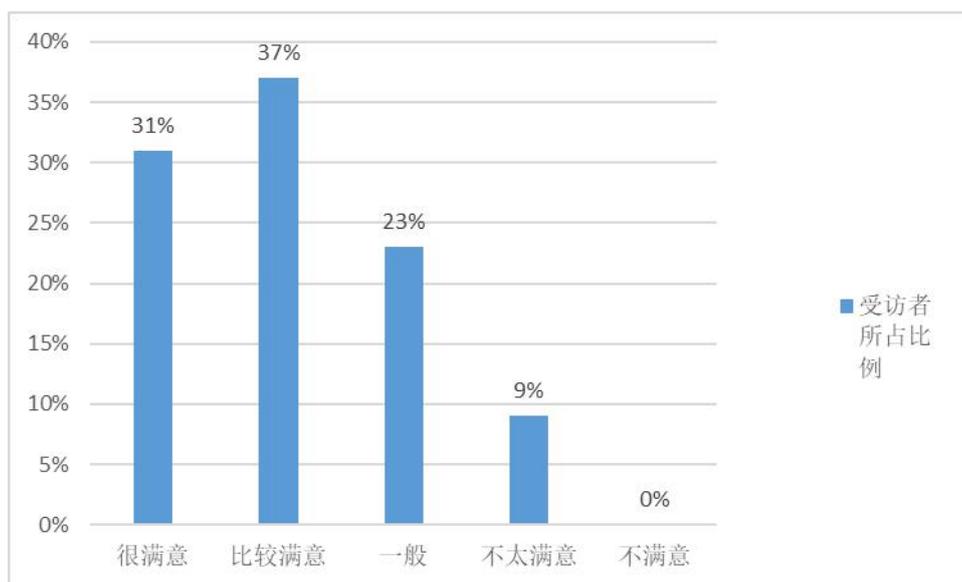


图1 受访者对2019年示范区全面深化改革工作满意度

杨凌全面深化改革，也助力示范区进一步高举“杨凌农科”旗帜，进一步深度融合发展，贯彻国务院《批复》精神，助力打造“三区三高地”，为推动我国干旱半干旱地区农业现代化作出更大贡献。2019年12月4日，

国新办就首批国家农业高新技术产业示范区建设发展有关情况举行新闻发布会，科技部副部长、党组成员徐南平向与会记者介绍了杨凌示范区的建设效果、经验和做法，高度肯定了杨凌的探索与实践，指出杨凌探索与实践对全国乃至世界的重要价值，杨凌全面深化改革的效益将不断延伸，不断产生更积极、更广泛、更深远的影响。

三、杨凌示范区全面深化改革工作分项评估

2019年示范区先后多次召开了全面深化改革领导小组及委员会会议，累计出台各领域改革方案63个，形成了多领域统筹推进的格局。其中，全面深化改革9个小组和杨陵区共计承担了“政府职能转变和‘放管服’改革”、“经济体制与生态文明体制改革”、“农业农村改革”等七大项、二十九小项的改革任务。从总体来看，各项改革任务均有较为显著的成绩，基本实现预期的目标。

（一）政府职能转变和“放管服”改革工作评估

1. 目标实现

示范区机构职能和事业单位改革专项小组2019年承担了3项改革任务。在持续深化“放管服”改革方面，进一步推进行政审批制度改革，全面梳理行政审批事项，优化行政审批流程，特别是优化工程建设项目审批制度；推进“互联网+政务服务”，推进政务服务平台向基层延伸。在党政机构改革方面，推进两级党政机构改革任务，完善人员转隶和“三定”工作，创新机构编制用人体制；推进综合行政执法改革，整合执法队伍，合

力配置执法力量。在推进事业单位分类改革方面，对不同职能的事业单位进行分类完善，推进组织、财政、人事等配套政策出台。

2. 改革绩效

优化行政审批方面，杨凌示范区管委会办公室印发《杨凌示范区行政审批工作运行暂行办法》《杨凌示范区集中审批与监管协调联动办法（试行）》的通知，有效优化了行政审批路径，相关涉企行政审批（备案）事项整合，实现“五十四证合一”；通过自贸区联办平台，实现涉农领域行政审批（备案）“五十三项联办”。公布了《杨凌示范区工程建设项目审批制度改革实施方案》《建设工程施工图设计文件审查豁免清单》及配套制度，进一步强服务、优审批、简流程，在全省率先实施施工图审查豁免清单制度。**电子政务方面**，更好发挥了“互联网+电子政务”的功能，实现内资企业设立登记、公章刻制备案、银行开户预约、用工参保登记、税务发票领用的全程“网上办、无纸化、零见面”。企业开办4个环节全部压缩在1.5个工作日办结。企业设立（备案）、企业换（补、增）照、股权出质设立（变更、注销）、企业简易注销、等13项商事登记业务实现“最多跑一次”，其中名称核准、微信办照等业务实现全程网上办理。**市民服务方面**，示范区新政务服务中心已投入使用，杨凌12345市民热线运营服务团队被示范区妇联授予“巾帼建功先进集体”，19年上半年诉求办结7822件，协调办理中115件，办结率98.55%，电话回访市民满意度超过95%。**党政机构改革方面**，示范区党工委网信办（大数据产业发展局）、党

工委外事办（国际合作局）、示范区自然资源和规划局、示范区产业投资促进局、示范区现代农业和乡村发展局、示范区市场监督管理局、示范区卫生健康局（民政局）、示范区工业和商务局、示范区应急管理局以及杨凌融媒体中心等 10 家新组建单位先后举行挂牌仪式，示范区机构改革工作基本结束。

（二）经济体制和生态文明体制改革工作评估

1. 目标实现

示范区经济体制和生态文明体制专项小组 2019 年承担了 8 项改革任务。在持续优化营商环境方面，进一步扎实落实“3631 方略”，扎实开展“营商环境深化年”活动，深化“证照分离”改革和商事制度改革，把招商引资作为“一号工程”，放到经济发展的首要位置，强化招商引资顶层设计。在深化供给侧结构性改革方面，巩固“三去一降一补”改革成果，落实中省减税降费政策，进一步推进产业发展，围绕“231”产业招引领域，加速涉农高新技术产业的积聚和发展，并进一步提升杨凌品牌的竞争力，推进“杨凌农科”品牌市场化运营的机制。在探索创新驱动高质量发展新模式方面，深化科技体制改革，推进专家与产业利益联结机制的建立，完善农业技术推广模式，进一步推进面向集中连片特困地区的科技扶贫，为涉农“双创”提供更大平台和更有力支持。在推进财税体制和金融领域综合改革方面，全面推进政府综合财务报告编制工作，推进债务化解与加快发展之间的平衡；进一步完善农村金融服务体系，理顺杨凌农商行管理

机制，探索创建完善多元化农村资产抵质押融资模式，进一步推进农业保险的覆盖，探索农业产业与金融合作的有效形式。在激发国有企业发展活力方面，深化国企“三项制度”改革，进一步优化国有经济结构，完善国有企业负责人考核。在深化生态文明体制改革方面，严格落实中省生态文明保护与建设的系列要求，严格开展环境整治与督查。推进“园林杨凌”建设。进一步完善重点企业的环境影响监控，提升企业资源节约水平。在构建对外开放格局方面，大力发展“三个经济”，依托一带一路建设与上合组织合作，进一步推进农业国际合作交流，推进杨凌自贸片区建设，加大国际贸易企业招引力度，提升海外投资贸易规模。

2. 改革绩效

在优化营商环境方面，“3631 方略”得到进一步的扎实落地，示范区首创的“微信办照”，实现“随时随地、远程办照”和全程“零见面、零跑腿、零材料”，让“键对键”取代“面对面”。2019 年全年核准微信办照 2968 件，占同期设立登记总量的 70.12%，微信办照率连续 3 年位居全国第一。《杨凌示范区进一步支持民营经济加快发展的若干措施》正式出台个体工商户登记实现“一证办结”，申请人仅需提供本人身份证即可当场办理营业执照。外商投资企业“国民待遇+负面清单”管理模式得到认真落实，外资企业工商登记和商务备案“单一窗口，单一表格”改革全面实施，外资市场准入门槛大幅降低。《小微企业普惠性税收减免政策》开始实施，企业税负明显减轻。杨凌整体的营商环境得到了进一步的优化。

深化供给侧结构性改革方面，示范区产业投资促进局正式成立，围绕现代种业等八大涉农高新技术产业，进一步推进招商引资。2019年上半年，示范区180个重点建设项目完成投资53.9亿元，带动固定资产投资同比增长5.1%。“杨凌农科”“杨凌农高会”等品牌市场化运营、“西农979”“瑞阳”“瑞雪”等一批农作物品种加快产业化并形成品牌的工作取得实质进展。探索创新驱动高质量发展新模式方面，“1+7”科技服务平台建设得到深入推进；目前农业特色鲜明的“全域化”双创基地正在形成，受访者对在杨凌进行创新创业的信心很高（图2）。财税体制和金融领域综合改革方面，现代财政制度得到进一步完善，新个人所得税法征管衔接工作得到落实，社保非税收改革进程加快。杨凌农商行创新动态估值浮动抵押信贷产品1.0版本已开发成功。生物资产动态评估模型-生猪1.0版本已设计完成。电子围栏、电子耳标、摄像监控系统集成方案已开始安装调试检测。生物资产抵押登记难题已攻克，杨凌农商行已成功在“全国市场监管动产抵押系统”平台上测试抵押登记生物资产。神州数码生物资产动态估值系统1.0版本已搭建成功。农业保险覆盖面进一步拓展，第九届国际农业保险论坛在杨凌成功举办。杨凌区与蚂蚁金服“智慧县域+普惠金融”项目成功落地。深化生态文明体制改革方面，出台了《杨凌示范区贯彻落实中央生态环境保护督察“回头看”及大气污染防治专项督察反馈问题整改工作方案》《杨凌示范区城市市容环境卫生管理实施办法》等一系列方案，推进生态保护与环境问题整治，“园林杨凌”建设取得明显进展，群

众对杨凌垃圾分类工作与道路环境整治工作满意度较高（图 3、4）。

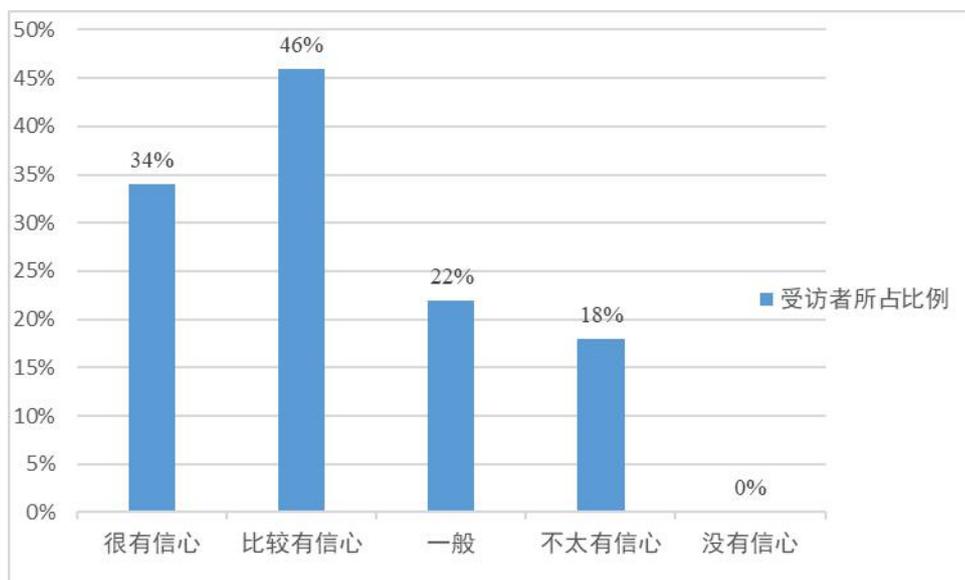


图 2 受访者对在杨凌开展创新创业的信心

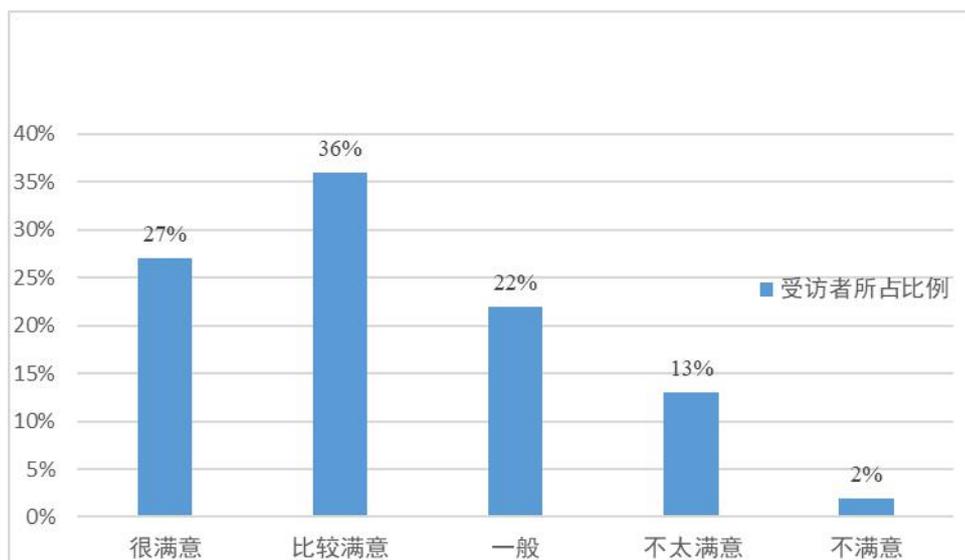


图 3 受访者对杨凌垃圾分类工作的满意度

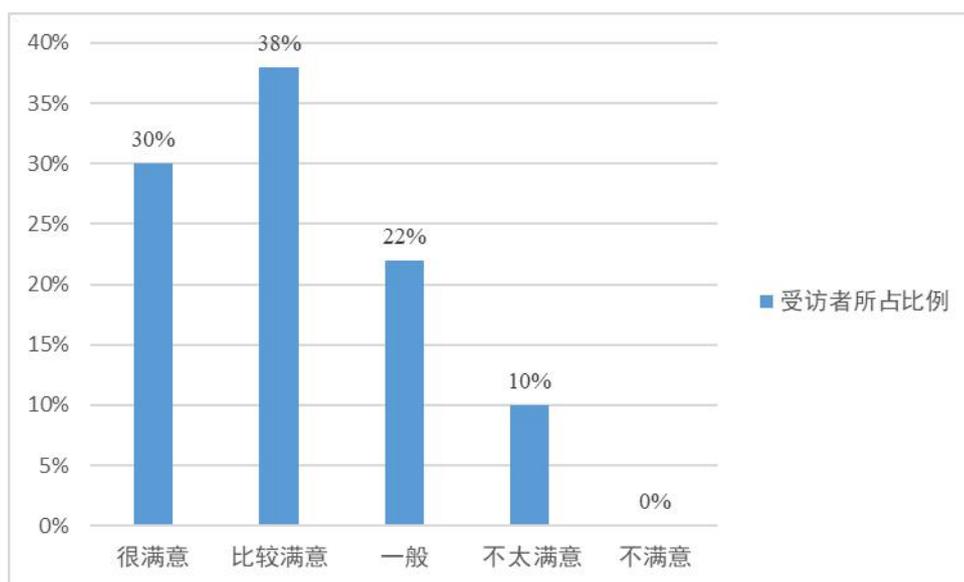


图 4 受访者对道路环境提升工作的满意度

拓展对外开放新格局方面，上合组织农业科技展示交流中心，使杨凌在一带一路农业交流合作中发挥更重要作用。第二十六届农高会上 551 项最新农业科研成果和 717 项专利信息发布，会期接待国内外宾朋、客商、农民群众 166 多万人次。投资及交易总额达 1007 亿元。2019 年的杨凌“双交会”也吸引来自 18 个省市近 300 家企业参展，上千种农资苗木集中展示交易，会期签约项目 38 个，签约金额 4.82 亿元。世界 500 强中国化工农化公司与杨凌签约，先正达种业育种技术中心项目落户杨凌。世界农业巨头科迪华牵手杨凌，将在杨凌建设科迪华农业科技试验示范基地、田间农民培训基地，杨凌在参与国际农业交流合作，为国际农业发展贡献中国力量中作用不断提升。

（三）农业农村改革工作评估

1. 目标实现

示范区农业农村改革专项小组 2019 年承担了 4 项改革任务，专门出台了《示范区 2019 年农业农村综合改革重点工作方案》。在深化土地“三权分置”改革方面，深化农业生产要素市场化改革，完善土地流转的规范管理，盘活集体土地、盘活建设用地，探索打造“共享村落”，完善农村集体经营性建设用地产权制度。在加快推进农村集体产权制度改革方面，进一步完善农村基本经营制度和“两权”抵押贷款制度；以农村“三变”改革拓宽农民增收渠道，促进农业生产要素流动，推进农村集体经济组织规范化、标准化运营。在构建现代化农业经营服务体系方面，进一步培育壮大新型农业经营主体，探索小农户与现代农业发展有机衔接的机制；构建农业绿色发展技术体系，制定并推广农业绿色发展可复制可借鉴的技术体系，完善现代农业社会化服务体系。在推动乡村治理现代化方面，进一步优化乡村振兴的制度环境，推进农村人居环境整治示范村建设，提升农村基础设施建设与服务水平；推进农村住房、供水、医疗、社保等各方面的改革创新；进一步完善城乡融合发展的体制机制。

2. 改革绩效

示范区农业农村改革方面成果显著，引领示范作用强。**农村土地制度改革方面**，拟定了《杨凌示范区农村集体经营性建设用地入市试点办法(试行)》，启动了 3 个试点村规划编制工作，城中村改造与农村集体建设用地入市结合试点、农民进镇安置与农村集体建设用地入市结合的试点村均在有序推进。**在农村集体产权制度改革方面**，制定印发了《巩固完善农村集

体产权制度改革发展壮大村集体经济的意见》《农村集体经济组织管理暂行规定》《关于加强农村集体经济组织管理工作的意见》《规范村级集体经济组织票据管理的通知》等相关政策措施。探索财政资金和财政项目折股量化支持村集体经济发展模式中，325 万元收益金已全部拨付到农村集体经济组织。“坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济项目”支持中，24 个村补助资金 1200 万元已全部下达。出台《农村产权交易中心改扩建工作方案》，提出 5 个方面 13 项改造提升工作，改造提升杨陵区农村产权交易中心，成立了乡镇(办)交易服务站。在农业农村经营体系改革方面，制定了《关于支持引导小农户和现代农业发展有机衔接的意见》，扶持小农户创办家庭农场，着力构建现代农业社会化服务体系。推广“土地托管、代耕代种、农资销售”等各种类型农业生产托管形式。与“大农圈”农业大数据惠民平台合作，加强农业经营的信息化服务。2019 年培育新型农业经营主体，催生农业产业化龙头企业 54 家、农民专业合作社 36 个、现代农庄和家庭农 81 个，新带动 210 多农户“组团”发展，且年开展技术输出 2245 人次，80%以上的受访者对职业技术培训表示满意（图 5）。在农业科技示范推广体系创新方面。制定了《示范区构建农业绿色发展技术体系推进方案》，认真开展全区设施果蔬绿色认证工作。按照“建设基地、提质增效、做优做绿、带动示范”的思路，农业智慧谷规划、奥达现代农业产业园、无花果和猕猴桃现代农业示范园等一批特色园区建设正在有序推进。以设施农业“3+2”技术为代表的一批新品种、新技术正

在在区内外推广，特别是国家级贫困县农业技术师范推广工作取得进一步突破，成效显著，近八成受访者表示满意（图 6）；引进国内外知名企业和育繁推一体化种业企业，与西农技术带头人合作，发展多个育种繁育产业试点村。已建成设施蔬菜 3.3 万亩，设施果树 1.9 万亩，新建工厂化育苗温室 325 亩，双拱双膜大棚 2737 亩，新型日光温室 500 亩，植物工厂 30000 平方米，还建成了年产 12 万吨有机肥生产基地；依托设施果蔬产业建成风格各异的杨凌现代农庄 30 家，形成了集种植采摘、分选加工、休闲旅游等功能于一体的杨凌现代农庄产业集群。在乡村治理体系改革方面，积极探索“加权计算积分”量化管理模式，提出 40 余项以农村人居环境整治、精神文明创建等为内容的积分标准，对村民实行积分管理，并将积分与农村集体经济收益挂钩，充分发挥积分使用导向作用。

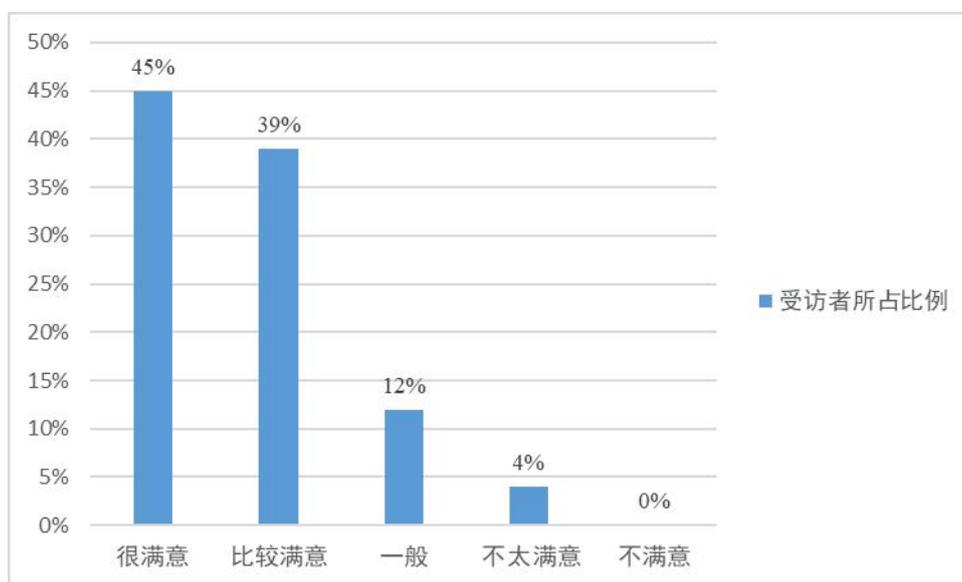


图 5 示范区推行的职业农民培训工作满意度

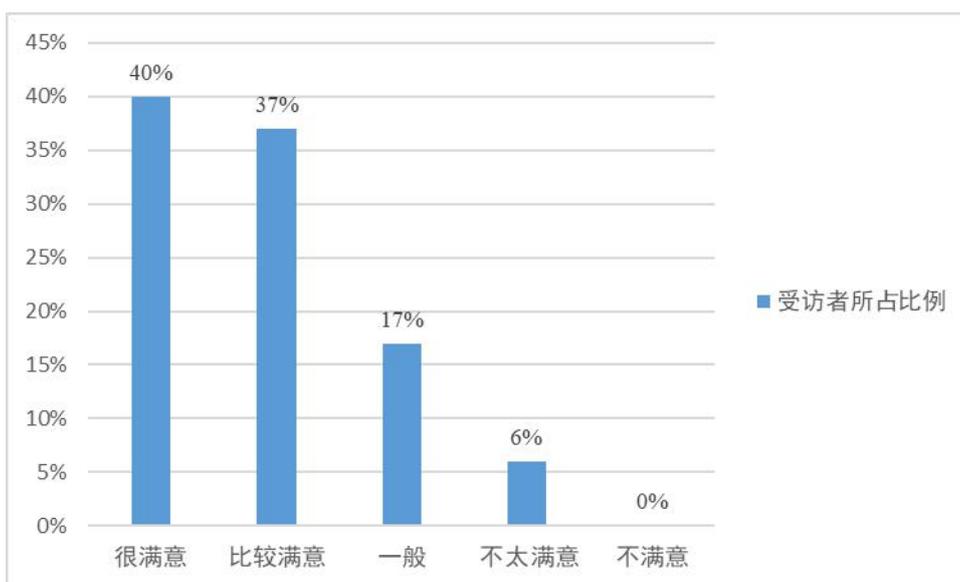


图6 示范区在国家贫困县农业科技示范推广工作满意度

(四) 文化产业发展改革工作评估

1. 目标实现

示范区文化产业发展改革专项工作小组2019年承担了4项改革任务。在提升文化产业经营环境方面,进一步完善文化产业发展的引导调控和激励保障措施,落实支持文化企业发展的有关经济政策。在完善文化管理服务体系方面,推进互联网管理体制改革,加强对传统农业文化的保护与利用,提升非物质文化遗产保护和传承水平。创新公共文化服务方式,加强传统媒体与新媒体在公共文化服务中的有效结合运用。加强思想文化和精神文明建设方面,提升示范区文化组织管理和服务能力,加强文化宣传服务,推动思想文化与精神文明创建活动深入基层,提升新时代文明建设水平;提升志愿服务开展的质量与效益。在推进“诚信杨凌”建设方面,深化诚信建设制度改革,加强“红黑名单”认定和联合奖惩工作,加快社会

信用体系假设。

2. 改革绩效

示范区文化产业经营环境得到进一步优化，统一开放、竞争有序的现代文化市场体系进一步形成。**文化宣传方面**，杨凌融媒体中心3月顺利开始试运行，传统媒体与新媒体协同运用进一步增强，“新闻+政务+民生”的综合服务平台正在形成。**文化活动方面**，开展大型群众性文体活动8场次；第五季后稷祭祀祈福暨农耕文化传承大典、第七届蝴蝶文化季活动等富有农业传统文化气息、自然生态文化气息活动成功举办，农业文化遗产的保护与传承得到不断的加强，受访者大多对杨凌日常的群众文化活动表示满意（图7）。**品牌创新方面**，2019年全区新认定创新创业团队100家，打造了11家陕西名牌产品和9家陕西服务名牌，实现了区域品牌的不断创新；举办了示范区首届发明专利创新创业大赛，为激发杨凌农业科技创新活力，强化公众知识产权保护意识起到了积极作用。**新时代文明实践方面**，杨陵区被正式纳入陕西省第一批新时代文明实践试点县区、全国第二批新时代文明实践中心试点。杨凌示范区支持杨陵区迅速成立了区级实践中心、镇（街道）实践所、村（社区）实践站“三级组织体系”，把新时代文明实践中心建设作为基层宣传思想文化工作的重要着力点，总体形成了“一把手”负总责、逐级负责、层层抓落实的良好工作格局。目前，杨陵区已经建成新时代文明实践中心1个，实践所2个、实践站15个。注册新时代文明实践志愿者30823人、志愿服务组织293个、志愿服务项

目 420 多个，建立新时代文明实践志愿服务基地 30 个，累计开展各类新时代文明实践活 2000 余场次。陕西省志愿服务联合会第一次会员大会暨成立大会上，杨陵国土志愿服务队获评最佳志愿服务组织，杨凌示范区心系老年情、最美夕阳红项目获评最佳志愿服务项目。

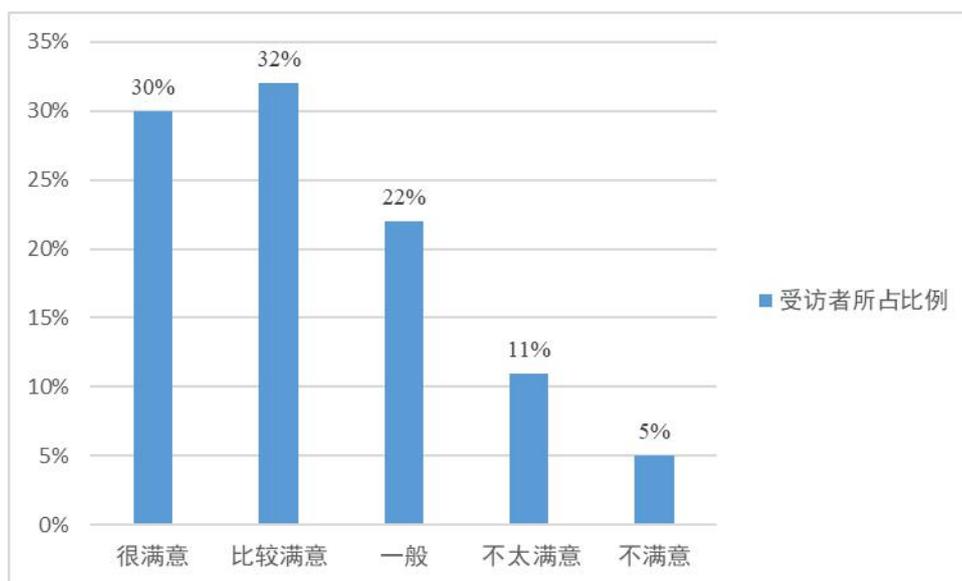


图 7 杨凌日常群众文化活动的满意度

（五）社会民生综合改革工作评估

1. 目标实现

示范区社会民生综合改革专项工作小组 2019 年承担了 5 项改革任务。在推进教育体制综合改革方面，加强校长和教师队伍建设，持续建设高水平师资队伍，建立名校托管、帮扶机制，探索提升校园服务的社会化统管。在加快医药卫生体制改革方面，全面推进综合医改试点，推进“互联网+医疗服务”的实施，完善现代医院管理制度；进一步提升医联体建设和家庭医生签约服务水平，加强示范区医院三家医院创建工作，密切与区外医

院的深入合作。在强化社会民生体制改革方面，深化收入分配制度改革，缩小城乡收入差距；健全防返贫机制；努力增加就业岗位；健全养老服务体系。在深化信访工作改革方面，推动信访事项代办制度，开展网上信访代理工作，进一步化解长期纠缠闹访问题。在深化科技信息领域应用改革方面，进一步完善智慧城市建设与运行；拓展农科城卡功能，推进城市大数据服务；高标准建设智慧农业示范园区，提升农业示范园的科技化水平。

2. 改革绩效

示范区民生综合改革工作进展较快，使居民在教育、医疗、养老等方面享受到了更好的服务。**教育体制改革方面**，教师队伍建设、课程体系改革、管理机制改革、学校内涵发展、乡村教育水平提升、平安校园建设、教育对外开放和合作交流等七个方面均得到推进，公办中小学教师水平进一步提升。陕西师范大学和杨凌农业高新技术产业示范区管委会合作举办的陕西师范大学杨凌实验中学已于2019年9月1日开学，进一步提升了杨凌中等学校教育水平。此外，示范区智慧教育试点学校达4所，智慧教室达257间，幼儿园形成品牌特色。**医药卫生体制改革方面**，综合医改得到进一步推进，医联体建设与家庭医生签约服务进一步完善；西北农林科技大学医院成功创建二级乙等综合医院，填补了示范区无二级医院的“断档”，为分级诊疗的落实创造更好条件，有效便利群众就医。2019年分级诊疗连续两区内一、二级医院区外转诊率分别控制在2%、5%以内，区域内就诊率提高到88%，基层医疗就诊人次占总就诊人次74%。西安市

第四医院与示范区医院签订了《紧密型医疗联合体合作意向书》，“西安市第四医院杨凌院区”成功揭牌；西安市儿童医院派管理专家团队正式入驻示范区医院，全面托管示范区医院儿童病院，成立西安市儿童医院杨凌院区。示范区医院三甲医院创建工作取得较大突破，逾八成的受访者对示范区医药卫生体制改革表示满意（图8）。**就业方面**，出台《杨凌示范区管委会关于做好当前和今后一个时期促进就业工作的实施意见》，全年新增就业岗位 2000 余个，零就业家庭动态清零进一步完善。**矛盾纠纷处理方面**，2019 杨凌全年排查各类矛盾纠纷 219 起，调解成功达到了 90%；同时，利用网格化管理办理网格事件 41 件，办结数量 39，办结率为 95.1%。**科技运用方面**，陕西杨凌智慧城市指挥中心落成，作为示范区智慧城市新大脑，以信息化综合服务为基础，建设全域数据交换共享平台，实现城市管理、决策、运营、预警的智能化、可视化。**其他民生方面**，2019 年实现 0.6 万名农民进城进镇进社区；累计发放“农科城卡” 15 万张，提高了“农科城卡”的覆盖率，进一步发挥了大数据改善民生的强大作用；全区 15 家“三小”商户实现许可，34 家食品摊贩全部备案登记，同时 10 家单位得到“食品安全示范单位”称号等等。

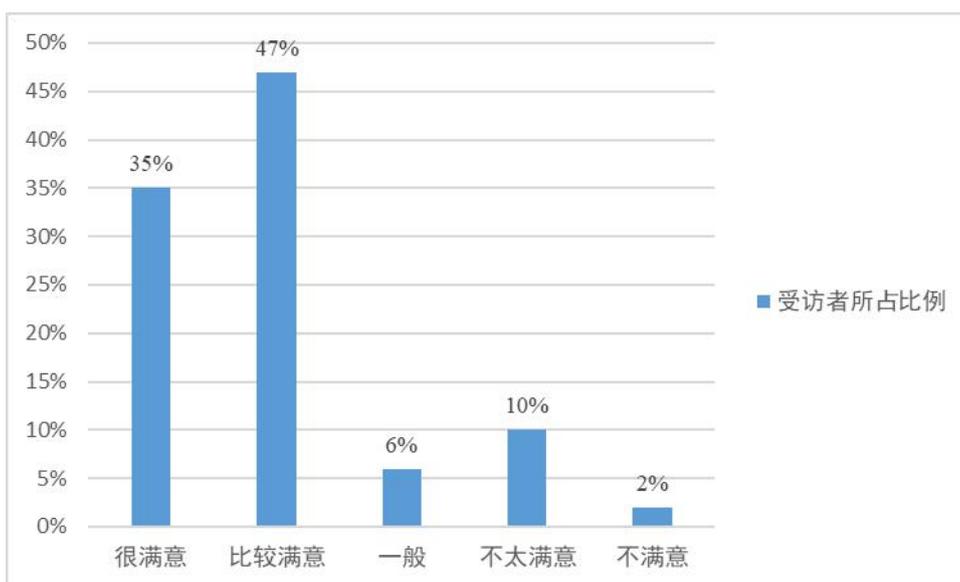


图 8 示范区医药卫生体制改革居民满意度

（六）党的建设制度改革工作评估

1. 目标实现

示范区社会民生综合改革专项工作小组 2019 年承担了 4 项改革任务。在加强党的组织制度改革方面，贯彻落实新修订的系列基层党组织工作条例，加强整体党建，特别是基层党建系统建设；探索非公党组织的设置方式，推进区校（示范区与西北农林科技大学、杨凌职业技术学院）的党建资源共享。在推进干部人事制度改革方面，严格落实中省有关条例，加强干部选拔任用工作监督检查和责任追究；完善、落实公务员改革相关政策，加强区校间的干部交流锻炼。在激发人才队伍活力方面，深化人才发展机制改革，引进国内外高层次人才与培育乡土人才并重，并推进人才流动。在创新群团工作体制机制方面，健全党工委统一领导的群团工作制度，完善管理与运行机制，加强不同组织间的沟通合作。

2. 改革绩效

通过党的建设制度改革工作，党员作用得到更好发挥，干群关系进一步加强，人才工作推进也较为显著。**党员干部教育管理方面**，发布《中共杨凌示范区工委办公室关于进一步强化担当作为狠抓工作落实的通知》，进一步加强党员的管理与教育，系统化开展“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，提升了党员意识，改善了党员作风。**党员干部交流锻炼方面**，示范区与西北农林科技大学、杨凌职业技术学院党组织的党员交流进一步密切，通过讲党课、交流学习等各种形式实现了优质党建资源的较为常态化的流动。**基层党建方面**，按照“支部引领、党员示范、干部实干”的方向，基层党建得到进一步加强，社区（村）党支部的作用得到了进一步发挥。党员在群众心中的地位得到进一步提升，7成受访者对示范区党员作用的发挥表示满意（图9）。**人才工作方面**，印发《杨凌示范区鼓励引进高层次人才实施办法》，加大高层次人才引进力度，同时坚持进行乡土人才的挖掘培养，越来越多的人才在杨凌全面发展中发挥重要作用。

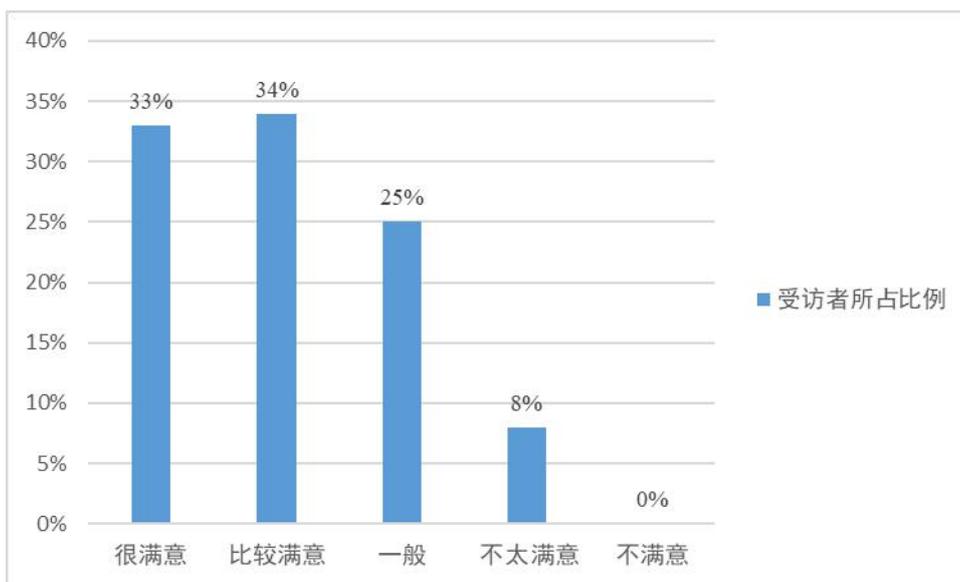


图9 受访者对示范区党员作用发挥的满意度

（七）纪检监察体制改革工作评估

1. 目标实现

示范区纪检监察体制改革专项工作小组2019年承担了1项改革任务，进一步创新家督巡查机制。健全完善监督体系，拓展对公权力和公职人员的监察覆盖面；强化监督执纪问责，创新监督方法；推进信息化技术在纪检监察中的有效运用；完善巡视整改和成果运用。

2. 改革绩效

在扫黑除恶方面，结合扫黑除恶专项斗争持续推进，经报请省委研究同意，在省委政法委的指导下，示范区在全省率先启动了“无黑无恶”创建工作并全面开展，《杨陵区涉黑涉恶腐败和“保护伞”问题线索快查快结暂行规定》出台并有效运用。整治“四风”方面，全区党员干部签订《拒绝收送礼金承诺书》2500余份，370名领导干部主动报告自查自纠情况，

主动上缴礼金 44660 元，礼品 254 件。**纪检干部培训方面**，举办示范区纪检监察干部全员培训班，通过全员培训全面提升纪检监察干部的政治素养和业务水平，从而更好适应国家监察体制改革新任务新要求，推动示范区纪检监察工作高质量发展。**监督执纪方面**，“四种形态”的实践运用机制进一步得到有效运用，上半年，运用谈话函询、提醒谈话、警示谈话、诫勉谈话、通报批评等“第一种形态”处理党员干部 152 人次，运用“第二、三种形态”处理党员干部 26 人次，第四种形态处理党员干部 1 人次。针对纪律检查中“两个责任”、“四种形态”、“三转”等情况，共约谈考核相对落后单位 2 家，党员干部 7 名。基层巡查方面，出台《关于推进区委巡察向村（社区）党组织延伸工作的意见》，为打通巡察监督“最后一公里”提供重要遵循，高质量地推进了村级巡察工作。

（八）杨陵区改革工作评估

1. 目标实现

一年来，杨陵区委区政府围绕年初制定的工作计划有条不紊地开展各领域改革，取得了良好成效。在党的建设改革领域，不断推进党建工作常态化、制度化，基层党组织领导班子、人员队伍的能力与水平均得到较大提升；在重点领域和关键环节改革领域，完成年初既定的机构改革工作目标，并在深化农村土地制度改革、集体产权制度改革、经营体系改革和配套改革等重点改革领域均有较大突破；

在区内产业发展领域，出台多项政策，开展多项行动，优化招商引资

环境，大力发展涉农电商，打造全域旅游，推动农业文化旅游深度融合；在统筹城乡协调发展领域，基础设施建设进一步加快，示范街区改造基本完成、公共交通服务得到优化，提升了城市管理水平。

2. 改革绩效

2019 年杨陵区改革成果丰硕，主要体现在以下几个方面：

一是培育职业农民(村干部), 筑牢乡村振兴的人才队伍之基。从 2016 年以来，区内杨凌职业技术学院以职业农民培育学院、农民学历教育班、新生代职业农民培训班为路径，探索建立了新型职业农民培养模式。截止到今年年底，共有 477 名农村干部、普通农民、种植大户成为学员，仅 2019 年一年就有将近 300 名农业干部、农民入学接受职业教育。同时今年首批 49 名学员毕业成为职业农民和村干部，将会为乡村发展贡献更大力量。

二是农业农村综合改革的实践不断丰富了实现乡村振兴的有效方法和路径。印发了多个相关政策措施，邀请省厅领导、专家教授对经济股份合作社成员举办各类培训，开展 3 次集中整治侵占农村资产攻坚行动现场推进会，进一步深化农村集体产权制度改革。启动了 3 个试点村规划编制工作，探索城中村改造与农村集体建设用地入市模式，以及农村集体建设用地入市方法策略，加快土地制度改革的探索。除此之外，积极推进“两权”抵押贷款，创新生物资产抵押贷款，加大土地“三权分置”改革，农村集体经济与个体经济均得到较快发展。在乡村治理方面，农村（社区）

治理积分制管理以及农民群众积极参与乡村振兴的长效机制正在建设之中。

三是在民生改革广度、深度不断加大，群众幸福感、满意度逐渐提高。2018年以来，完成总投资2.6亿元的改薄、改扩建项目14个，新增学位7200个，省级以上优秀教师占比全省第一。2019年又招聘知名校长选调名优教师17名，使得区内教育资源和教学质量不断增加；完善分级诊疗双向转诊制度，加快村（社区）卫生室标准化建设，提高家庭医生签约服务覆盖率。实施“互联网+医疗健康”工程，持续推进健康杨陵建设；寄思园公墓项目建设已于9月份展开，殡葬改革稳步开展；网格化管理服务效能也逐渐提高。群众对网格化管理服务和政府服务群众工作的满意度较高（图10、11）。

四是机构改革助力杨陵高质量发展。2019年，杨陵区全面贯彻中、省关于深化地方机构改革的决策部署，把机构改革作为“提质升级”的先手棋，以推进示范区党政机构职能优化协同高效为着力点，改革示范区机构设置，优化职能配置，用机构改革，推动高质量发展。在机构改革中，杨陵区严格实行总量控制和限额管理。机构改革后，杨陵区设置党政机构35个。区委机构12个，其中，纪检监察机关1个，工作机关11个，区政府工作部门23个。新机构的组建既突出了体制机制优势，又确保了上下贯通、执行有力。

自2018年国务院的《批复》下发以来，杨陵区委区政府按照《批复》

精神和示范区党工委全面深化改革统一部署，坚持新发展理念、坚持推进高质量发展、坚持以供给侧结构性改革为主线，全力抓好稳增长、促改革、惠民生、防风险和党的建设各项工作，主动与示范区各部门衔接配合，在“放管服”改革、行政机构改革、互联网政务、农业农村、社会治理等领域取得了阶段性成果。总的来说，杨陵区始终以十九大精神和《批复》精神为指导，深入贯彻落实中、省、示范区全面深化改革决策部署，积极推动各领域改革，基本完成了年初定下的目标。

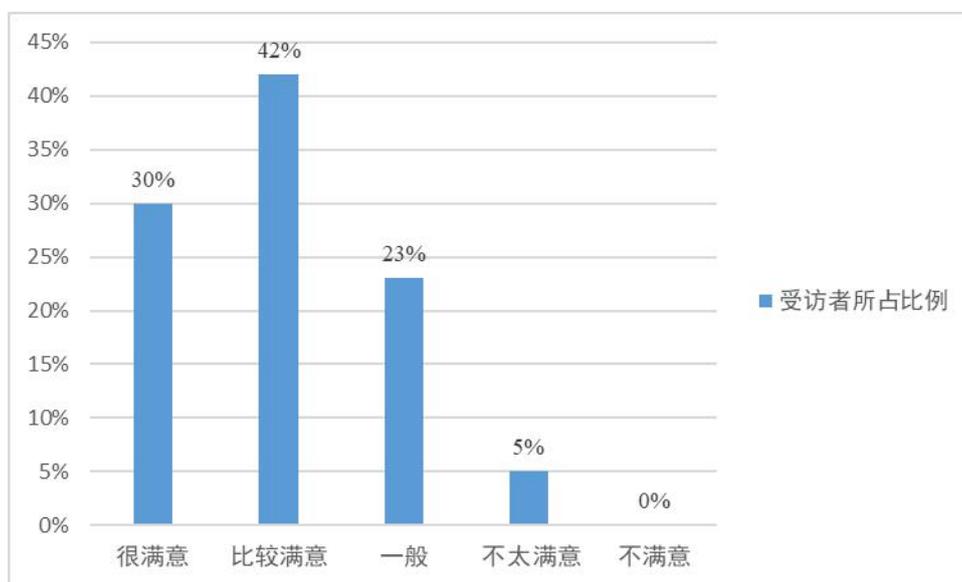


图 10 杨陵区网格化管理工作群众满意度

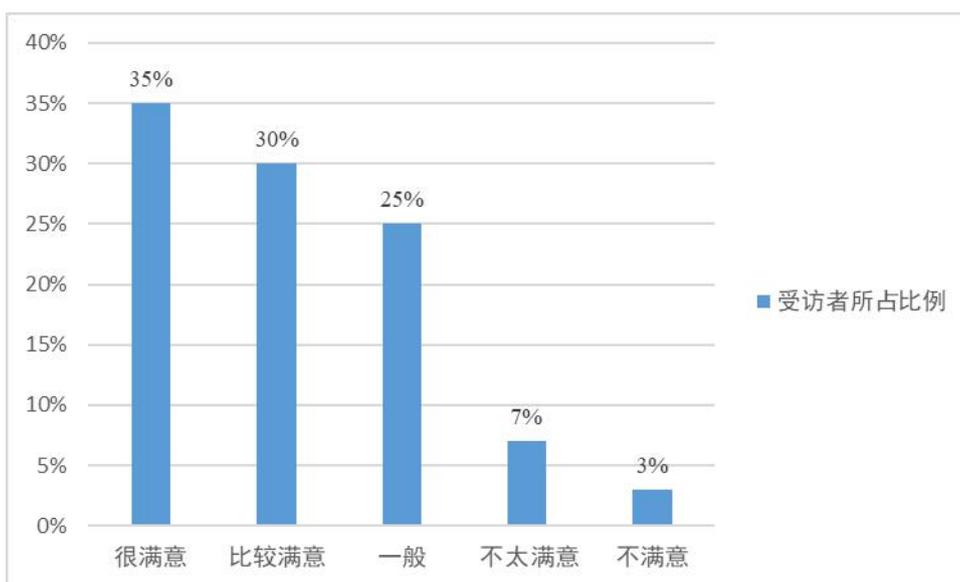


图 11 杨凌区政府服务群众工作的满意度

四、全面深化改革的杨凌特色

(一) 深化区校融合，推动农业科技创新

杨凌示范区的发展要发挥区内高校的核心支撑作用，这是基本经验，也是基本路径。当前，示范区进入了重要发展阶段，以农立区，以校建区，更加离不开区内两所学校的支持。2018 年以来，示范区趁着西北农林科技大学开展“双一流”建设以及杨凌职业技术学院建设“国内一流高职名校”的契机，加快“区校融合发展”的步伐，为两校各项事业发展提供良好服务，全力以赴支持两校共同发展。

2018 年以来，示范区明确区校融合的战略步骤，首先，示范区与两所学校坚持发挥各自体制、机制的优势特长，联合做好制度顶层设计，统一规划，分工协作；并继续坚持和完善联席会议制度，建立联系更为密切的工作机制，针对杨凌发展的重大问题、长远问题，共同协商推进。其次，

示范区加大了对两校发展的支持力度，创新了支持两校发展的工作方式。以打造“科创中心”为核心建设大学科技园，搭建科技资源共享平台，推动区校协同科技创新；搭建农业科技推广平台，完善宣传服务，探索农业科技示范推广新模式；建设科技成果展示交易中心，鼓励科教人员创新创业，推动两校科技成果产业化；充分沟通双方建设发展规划，共同拓展未来发展空间，推进开放式校园建设，以打破区校融合的空间“栅栏”；通过打造方便放心医疗环境、快捷便利交通环境，提升公共设施服务能力，健全人才配套保障政策强化组织、制度、物质资源保障。最后，示范区为两校人才发展搭建优质平台，进一步优化创业环境。示范区坚持把创新创业作为激发发展活力和培育新动能的重要举措，携手区内两所大学，建立“全国科技类媒体宣传联盟”、“全国品牌农企联盟”两个联盟，不断加大协同创新力度，构建起了完备的创新体系；投资组建创新创业园发展有限公司，对两校创业团队开放数十个资源共享平台，积极完善双创平台，拓展孵化载体，吸引两校创新创业团队的加入。通过开展上述工作，区校融合正在不断走向深化，示范区农业科技创新能力显著提高。

（二）创新“4+3”体系建设，构建社会治理新模式

党的十九大报告指出，“要不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”2019年以来，示范区继续将网格化服务管理作为推进社会治理体系和治理能力现代化

的重要抓手，在已构建的四级网格三级管理体系的基础上，强化网格管理服务人员的能力，认真开展信息收集、环境整治、法制宣传、矛盾纠纷化解等网格化综合服务管理工作，持续开展社会治安大清查大整治专项行动，深入推进新时代平安杨凌建设。经过一年的实践，网格化社会治理迈出了治理现代化第一步，为“自治、德治、法治”三治合一，到达善治的最终目的打下了坚实的基础。

示范区也搭建多类平台，积极适应微信广泛使用的社会现状，创新“网格+微平台”模式，以现有的网格化管理信息平台为基础，开通“杨凌民声”微信公众号。同时，将网格化信息平台与政府系统、社会平台有效联通，政务信息公开、办事指南查询等信息和数据实现共建共享共用。实现了群众反映诉求的渠道进一步多元化。

示范区针对部门责任划分不明确，导致久拖不决的民生问题得不到妥善解决的问题，积极实施“微民生”工程，着力解决发生在群众身边的“小”“急”“难”事件。示范区、杨陵区两级财政共同设立“微民生”项目资金，利用网格化管理系统，对申报项目进行交办、落实。2019年“微民生”项目资金数额为50万元，民生项目入库数量为45个，涉及资金数额为50万元，现已全部解决。

示范区还利用网格化管理信息系统的统计分析功能，每月定期对上报的网格事件类型、数量进行深度检索汇总分析，形成调研报告、意见建议，作为政府工作报告的参考和依据。仅2019年全年利用网格化管理信息系

统的统计分析形成的意见建议数量就有 74 条，采纳率达到了 85%。近几年，在网格化分析数据的基础上，形成的民生工程、基础设施、社会治理等重点项目建议多达数百条，真正发挥了网格大数据服务经济社会发展大局的重要作用。

示范区实行网格化服务管理运行以来，社会治理成效初显。服务水平进一步提升，实现了“大事不出网，小事不出格”，进一步提高了群众满意度；社会治安进一步向好，刑事案件急剧减少，依据各类平台收集的信访维稳信息，成功调处和化解数千起矛盾纠纷事件，以网格单元的“小平安”换来社会的“大和谐”；行政效能进一步提升，网格大数据与政府工作充分结合，使政府决策更趋科学、行政效能更加高效、工作作风更接地气。网格事件办结率、群众满意率逐年提高。

（三）依托“一带一路”建设，扩大农业对外开放

杨凌示范区作为首个国家级农业示范区，长期坚持积极创新农业领域国际科技、教育交流合作，助力农业科技合作，推进企业更好地“走出去”。一年多来，积极参与“一带一路建设”，建设国际交流合作中心和上合组织农业技术交流培训基地，农业对外开放进一步扩大，取得良好成效。

示范区在涉农领域搭建了“1+3”国际合作服务平台，融投资、贸易、科技及人文交流功能于一体，促进农业领域国际合作。“1”是指杨凌国际农业科技商务服务平台，汇聚相关组织、企业、项目和专家，促进各类优质涉农资源在杨凌聚集，通过线上线下提供高效便捷的咨询、信息等服务。

“3”是指在俄罗斯、哈萨克斯坦等“一带一路”沿线国家及美国，建设三个农业海外投资促进服务中心，提供融资支持、法律咨询、信息交流等服务，助力农业企业走出去。

示范区依托自贸区杨凌片区，通过举办海外农业专题培训班、海外国家或地区研究院所与西北农林大学开展学生实习和派送留学生、举办智库研修班、开展国际农业科技研究项目等方式，推进杨凌地区与丝绸之路经济带沿线国家农业科技、教育的交流合作。2019年在杨凌开展国际交流合作会议的数量达到了10个，研修班数量为4个，来杨凌的留学生人数为314人。相比之前都有了很大提高。示范区还以企业为主体，以市场为导向，大力推进境外农业国际合作园区建设。截至目前，已在美国、俄罗斯、澳大利亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国启动建设了多个现代农业示范园区，推动农业领域对外投资，发展国际农业科技合作，促进国际人文合作交流。

在示范区的鼎力支持下，由西北农林科技大学牵头，来自丝绸之路沿线12个国家的59所涉农大学和科研机构，在西北农林科技大学成立“丝绸之路农业教育科技创新联盟”。联盟成立以来，积极开展合作交流，在人才培养、科学研究、技术推广、人文交流、智库建设等方面开展全方位合作，有力地促进了沿线各国农业教育科技深度交流、共赢发展。

除此之外，示范区正在积极筹建中国南南农业合作与发展学院，并在此基础上设立非洲研究中心、哈萨克斯坦研究中心、孟加拉研究中心等国

别研究中心，致力研究、总结、归纳、传播中国农业发展和减贫的国际化经验，努力建设其成为我国在农业领域促进发展中国家发展的重要平台、我国现代农业对外开放和展示的重要窗口。

（四）发展农业商务化，打造涉农电商新模式

近年来，示范区结合示范区总体方案要求，快速推动涉农电商发展，打通了工业制成品下乡和农产品进城的双向流通渠道，实现了涉农电商从无到有、从零星到集聚，电商和传统涉农产业相融共济的良好态势，完成了“从零起步”到“弯道超车”。

2019年，示范区全面启动现代农业电商产业推进工作。先后建设了杨凌现代农业电子商务产业园，成立了电商行业协会。杨凌自贸片区设立以来，进一步出台了涉农电商扶持政策，编制了《杨凌现代农业电商发展规划》，并设立电商发展专项资金，诸多优惠政策。更加有力地支持了涉农电商的健康发展。示范区在涉农电商发展过程中，按照资源整合，协同发展的原则，促进电商企业抱团合作，先后和阿里巴巴、京东、苏宁等知名电商龙头企业展开深度合作，实现杨凌涉农品牌和平台资源的有效对接，形成了“政府引导、协会主导、企业主体、市场导向”的电商发展模式。有力地促进了示范区的“三产融合”，提升了现代农业发展水平。

为了发挥线上线下优势，示范区还创新性的实施全域覆盖的“电商+超市进农村工程”，推动京东农村线下超市进乡村，在农村建成一批标准化直营连锁超市，确保每个自然村周边2公里范围内有1家农村标准化超

市，涵盖日用消费品、食品、果蔬、冷鲜肉、农用生产物资等全品类商品，同时在超市设置相应线上购置设备，让农村群众充分享受到涉农电商带来的红利。

此外，示范区参照国家电子商务示范基地的标准，从政策推进，基础配套，服务支撑体系建设，人才培养和引进，园区与高校、企业、协会合作等方面，制定务实的政策体系，推动建立较为完备的现代农业电商服务体系，使得农业电商发展良性生态链。同时，还不断创新推广模式和产品销售模式，进一步拓展了杨凌电商的销售网络。

2019 年全区电商企业的数量 49 家，从业人数 378 人，快递发货量 4 万余件，年销售额 2 亿元，使得涉农电商走上了发展快车道。涉农电商的发展也扩大了示范区农村就业、带动了农业、农产品加工业发展，推动一二三产业融合发展和农村生产、消费规模扩大和结构升级。另外，示范区内涉农电商的快速发展也吸引了全国各地电商企业对涉农电商标准的关注。以阿里巴巴、京东为代表的知名电商企业已和示范区达成合作意向，共同推动以“杨凌标准、杨凌认证、杨凌溯源”为核心的网上安全农产品质量体系，打造农产品销售“线上标准”。同时，示范区还和其他企事业单位在消费、物流、人才培养等领域深入合作，共同推动涉农电商进一步发展。

（五）加快自贸片区建设，打造优质营商环境

示范区聚焦“审批最少、流程最优、机制最活、效率最高、服务最好”

目标，以制度创新为核心任务，在构建法制化、国际化、便利化的营商环境，进行了大量卓有成效的尝试、改革与创新，多措并举，推动营商环境持续好转。

示范区全面实施工商注册登记全程电子化和“微信办照”，实现由“最多跑一次”向“不见面”转变，群众微信扫码、上传身份证和刷脸就能实现随时随地、远程办照，有效降低企业办事成本。“微信办照”顺应了手机用户增长趋势，将传统的“面对面”申请变成了“键对键”服务，真正实现了申请流程的简化。

示范区围绕加快投资项目建设，在“多规合一、多评合一、多图合一、联合评估、联合验收”的“三合两联”工作模式基础上，出台了《简化建设工程施工许可证办理程序行动方案》，精简建设项目审批环节和时限，为企业极大地节省人力和时间成本。另外，示范区简化工商办理流程，并建立精简的工作机制，实施 27 条服务举措，最大程度简化注册登记手续。依托自贸区行政事项审批(备案)平台和陕西省工商局网上办事大厅开展简化企业开办，将全区新设立企业办理营业执照、刻制公章、开立银行账户、办理涉税事项压缩至 3 个工作日内完成，进一步释放了引资红利。

同时，示范区紧扣企业实际需求，创新出台一系列便利化举措，有效破解企业进出口手续办理、出口退税外资备案等实际困难。提升跨境贸易方面，规范办理流程、简化办理要件、推行全程代办，把优化提升服务落实到日常；提升投资贸易便利化方面，全面落实外资企业国民待遇，申报

政府各类产业发展资金及享受各项降低企业成本的政策措施,适用同一标准和门槛;外贸人才培育方面,开展“杨凌农科”跨境电商培训,邀请西安海关、检验检疫等专家为区内企业免费系统培训;在落实跨境贸易便利措施方面,对出口企业实施分类管理,进一步压缩企业进出口单证审批及通关时间。此外,针对跨境贸易企业“退税慢、退税难”的问题,创新设立示范区“出口退税流转金”,大大缩短了出口企业的办理流程和时间。

示范区创新完善政策,配套优化金融服务。出台《深化金融改革创新实施意见》,从金融服务支持实体经济等方面,提出政策建议和整改措施,着力解决企业融资难、融资贵、融资慢等问题。先后制定示范区《深化农村金融改革加强金融服务“三农”实施意见》、《关于促进股权投资业发展的若干意见》、《关于金融支持中国(陕西)自由贸易试验区杨凌片区建设的意见》、《关于进一步支持企业上市融资发展的九条措施》以及《农业保险创新项目管理办法》等文件,进一步完善和细化了示范区金融发展政策体系和服务体系。

(六) 开展农村金融改革,探索合作共赢新思路

近年来,随着农业现代化的不断推进,新型农业主体培育与发展对涉农资金的需求急剧增加,融资需求也变得异常强烈。示范区从2018年6月起,针对上述实际需求,以农村金融创新工作为抓手,改进服务方式,创新金融产品,整合融资工具,促进金融资本与现代农业产业链条的有机结合,走出了一条具有杨凌特色的农村金融改革新路子。

首先，示范区健全金融支农服务体系。杨凌农村商业银行围绕示范区核心重点企业和产业化龙头企业，与杨凌四大农业园区建立联系机制，努力塑造优质营商环境，切实解决中小微企业融资难问题，适时向农业科技型服务银行转变。搭建农业担保平台，为农户、合作社和涉农企业提供全面的融资担保服务，特别是利用现代信息技术和大数据平台，创新性地将生物资产纳入担保范畴。今年，杨凌农村商业银行已向企业发放三笔生物资产抵押贷款，总金额达到 4000 万元。除此之外，2019 年全年总计为 4 家涉农企业和其他种植大户等共计 94 人，发放农业贷款金额 8700 万元。

其次，农业在生产和经营过程中很容易受到自然风险和市场风险的损害，示范区积极探索合适的农业保险。通过试点价格指数保险品种，拓展“银保富”系列保险品种，增加特色保险，定制保单服务等措施创新涉农保险品种和服务；对新型经营主体所需求的保险，持续扩大其保险范围。对符合小农户需求的保险，按照政府补贴+农户少量支出的原则，提高保险的福利效应，以此来构建多层次农业保险体系；建立险资融资体系，依据评价结果对申请农户发放贷款。并探索建立多种不同的融资模式，提供多种类型的融资产品。有效破解了农村融资难的问题。

最后，示范区积极推动金融和农业科技的融合，引导金融机构发放农业科技贷款。示范区积极支持西北农林科技大学与区内金融机构的对接，促进农业科研成果转化为农业实际生产力。扩大科技型企业直接融资规模，指导涉农高新技术企业的融资。发展“基地+农户、龙头企业+农户、

政府+农户”等多样化订单农业，开展科技型企业无形资产质押贷款融资。为涉农科技企业的发展解决资金问题，促进其发展，最终形成农业科技到成果的转化。

五、杨凌全面深化改革存在的问题和不足

（一）改革推进的系统性有待加强

目前，示范区改革正处于深水区，全面深化改革是一个系统性的工程，涉及到多领域、多环节的工作，各个领域的工作错综复杂，联系紧密，每一领域的改革都会牵动其他领域，这就要求各领域之间密切配合。示范区深化改革推进过程中，各专项工作小组工作总体上能有序开展，但是各工作小组考虑问题往往会较为单一，所开展的工作也仅仅是单项突破或局部推进。一方面，改革专项工作小组的进度不一致。对推进改革统筹、协调、督促、督办、考核等工作措施的运用还不到位，导致个别任务整体进度不够快、推进力度不够大、成效不够明显，拖了整体改革工作的后腿，而有些任务进度超前，这就导致了不同领域的改革步调不一致。另一方面，各领域改革措施不配套，各自为政，主要表现为，各项改革之间的协同联动程度低，不能发挥出“一加一大于二”的整体效果。部分领域改革方案在目标导向、法治规范、政策协同上不能形成合力，经济领域改革目光只局限于经济领域，政治领域改革目光仅局限于政治领域，或多或少都缺乏一些系统性思考。“放管服”改革没有和改善营商环境改革有效沟通，乡村治理改革和生态文明改革相互割裂，推进“诚信杨凌”建设改革和社会民

生综合改革不能相互联系起来等等举措，都忽略了各领域之间的交叉点，不重视改革的协同配套和系统集成。只有在改革过程中，注重协同共进，同步推进配套改革，聚合协调共进的正能量，才能确保改革纵深推进，取得预期成效。

（二）深化改革内生动力激发不够显著

动能不足一直是制约示范区全面深化改革的重要原因之一。如何提高示范区整体市场经济意识和市场化程度？从内部出发，积极培育发展新动能、挖掘新经济增长领域、激发改革内生动力，是示范区全面深化改革的关键所在。2019年，示范区在实现科技创新、发展“三个经济”、政府工作“放管服”等方面开展工作，并取得一定的成绩。同时不断深化供给侧结构性改革、持续优化营商环境，激发国有企业活力，希望拉动示范区自主创新创业发展，带动新产业优势领域发展，都是为不断深化改革、激发内生动力服务。但是，科技创新成果没有转化成为新的经济增长点，枢纽经济和流动经济带动经济增长能力还未凸显，“放管服”改革还需要进一步深化，创新创业成功率也较低。另一方面，人才不足一直是制约示范区深化改革的重要问题，能否留住人才？能否用好人才？直接影响到示范区全面深化改革的内生动力。2019年，示范区进行了推进干部人事制度改革和深化人才发展体制机制改革，希望能为基层提供一批高质量的乡土人才，为示范区建设提供人才智力支持。但是人才培育需要时间，示范区目前仍旧存在改革部门人才力量薄弱，推进改革工作时人力不足，精力有限，

并且缺乏高质量的专业性人才；并且示范区两大高校培育的人才极少留在杨凌，示范区整体发展的内生动力不足。改革的内生动力激发的不够显著，就不能实现转变发展动能，实现高质量发展的改革目标，成为了示范区全面深化改革的阻力。

（三）改革工作的长效化落实仍需加强

改革不是短暂性、应付性的，而是需要长期坚持的连续性的，示范区改革工作的长效化落实，直接关系到改革的成效。开展全面深化改革工作以来，改革出台的举措和政策的数量之多、力度之大前所未有的，抓落实的任务之重、压力之大也前所未有的。示范区成立了各改革专项小组，明确了各改革小组工作任务清单，制定了改革工作评价指标，使得各改革小组分工明确，有章可循。一方面，示范区围绕各项改革内容板块，颁布了一系列改革方案和实施办法，但是部分方案缺乏实施细则和配套的方案，导致方案落地性不强，就算勉强落地，也不能实现预期的改革目标。此外，在举措实际落实过程中，一些举措在实施初期能见成效，但是实施细则补充调整优化不及时，改革方案在基层落实过程中存在了解偏差和认知模糊，不具备长效落实的机制，既不利于深化改革方案的持续推动，也不利于充分发挥全面深化改革方案的效能。如何树立正确的导向，形成抓改革落实的长效机制？是示范区全面深化改革工作中需要引起重视并值得思考的问题。

（四）深化改革与整体发展间关系还需理清

目前，全面深化改革已经进入“攻坚期”，“低垂的果子”已经摘尽，改革推进的难度明显增大。中央指出：全面深化改革要处理好“全局和局部”的关系。局部与全局相互依存，没有局部就无所谓全局，没有全局局部也不可能存在，既不能以局部代替全局，也不能以全局代替局部。全面深化改革是立足国家整体利益、根本利益、长远利益进行部署的，目的是要达到一加一大于二的效果，产生乘数效应，防止局部利益相互掣肘、相互抵消。在全面深化改革过程中，每一项改革既要考虑局部的具体情况，更要从大局出发，从全局上来统筹谋划。要避免“只见树木，不见森林”，防止局部和眼前合理却不利于全局和长远的情况发生。示范区在改革实践中，经济、政治、文化、社会、生态文明各领域紧密联系、相互交融，要想改革工作持续深化进行下去，离不开示范区整体的发展，示范区是“全局”，经济、政治、文化等是“局部”，局部与全局相互依存，没有局部就无所谓全局，没有全局局部也不可能存在，深化改革不仅要在某一问题和某一领域着手，还要统筹全局，重视改革的整体性。示范区改革相对更重视经济、政治领域的改革，对于城乡一体化发展、生态文明建设、社会保障体系建设、收入分配改革等重要领域的发展关注较少，但是要想赢得全面深化改革的胜利，就必须重视示范区整体的、各领域的、全方位的发展。

（五）改革经验的提炼与宣传不够充分

杨凌示范区作为我国农业高新技术产业示范区，有着“核心示范、带

动旱区、服务全国”的目标定位，示范区要建设成为干旱半干旱地区农业科技创新推广核心区，新时代乡村振兴、特色现代农业发展引领区。示范区深化改革探索过程中的一些措施和做法是非常有借鉴意义的，但是示范区政府发挥基层探索改革亮点的积极性和创造性还不充分，改革推进中呈现出的好做法、好经验缺乏系统的梳理和提炼，宣传推广力度还不到位。示范区改革各专项小组的工作中，没有一个总结性、梳理性的经验总结，致使众多改革过程中的亮点和特色未被挖掘出来，并且缺乏良好的途径进行推广和复制。

六、杨凌示范区全面深化改革工作的建议

习近平总书记指出：“新时代坚持和发展中国特色社会主义，根本动力仍然是全面深化改革。在前进道路上，要进一步解放思想、进一步解放和发展社会生产力、进一步解放和增强社会活力。”2019年是杨凌示范区开展全面深化改革工作的第六个年头，也是贯彻落实国务院《批复》、推进全面深化改革实现新突破的关键之年。示范区在政府职能、经济体制、农业农村、文化产业和社会民生等多个领域全面深化改革，改革整体呈现良好态势，为进一步推进改革工作，示范区改革应从以下几个方面继续完善和深化：

（一）加强改革各领域之间的沟通联系

为开展全面深化改革工作，示范区共设置了9个专项工作小组，首先，要在意识层面加强各专项小组沟通配合的意识，各尽其职、各负其责，能

独立自主地完成工作是对小组成员最基本的要求。其次，要有整体意识，改革所涉及到的经济、政治、文化、民生等各个领域的问题盘根错节、互相交融，往往是牵一发而动全身。各小组成员要立足全局，加强沟通和协调，及时协调解决各领域盘结的矛盾和问题，并按协调意见分工落实，同时对各部门各小组之间的协调配合进行制度化的约束。再次，各领域改革负责小组不能各自为政，对于各领域之间所涉及或有可能涉及到的交叉内容，要多沟通交流，并共同制定出改革方案；对于自身领域制定出的改革方案，也要立足全局，与其他改革小组探讨是否会对其他领域造成影响，并形成书面方案记录下来。最后，在制定改革方案和实施办法时，要有整体意识，厘清各领域之间的联系，力求政治领域改革能助力经济领域，文化领域发展能改善社会民生领域。

（二）明确改革的定位与目标，重视经验的推广

十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标是：“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。”这两句话是一个有机整体，起到统揽改革的作用。2019年示范区进行全面深化改革工作的总体思路是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实中省改革决策部署，以供给侧结构性改革为主线，乡村振兴战略为抓手，突出农业农村改革，推动重点领域和关键环节改革全面发力、多点突破，及时总结提炼改革创新经验、推广运用改革成果、扩大改革辐射效应，在更高层次上发挥好杨凌的示范引领作用。要明确杨凌示范区作为

我国农业高新技术产业示范区的定位，明确全面深化改革的目标之一是要总结提炼出杨凌改革创新经验，更好的发挥杨凌的示范引领作用。2019年示范区改革更突出农业农村领域改革，要在农业农村领域改革工作中提炼出可供复制、可供推广的改革经验，并加强对杨凌农业农村改革经验的推广。同时，对于其他领域形成的改革经验和教训，也可以通过新闻、报纸、文件等传统媒体和官方微信公众号推送、微博推文等新媒体进行宣传推广。

（三）借力一带一路，激发杨凌经济活力

杨凌，作为我国首个国家级农业高新技术产业示范区，积极践行国家使命，主动融入“一带一路”建设，深入贯彻落实“五个扎实”工作要求，扎实推进国务院关于支持杨凌示范区发展的《批复》精神，全力打造“一带一路”现代农业国际合作中心，众多农业科技创新推广助力“一带一路”沿线国家农业建设，与此同时，杨凌也可借力“一带一路”，依托我国唯一以农业为主要特色的自贸片区的定位，大力发展外向型的门户经济，让农业科技创新推广反哺杨凌经济，激发杨凌经济活力，助力杨凌经济腾飞。

（四）加强基础设施建设的质量和水平，进一步优化营商环境

示范区全面深化改革提出了激发人才队伍活力的改革方案，希望能积极引进国内外高层次人才，大力培育乡土人才，鼓励引导人才向基层流动，为乡村振兴提供人才智力支持。但是，要想吸引到一批高质量的人才、高质量的民营经济体，优质的基础设施建设是基础。良好的营商环境是重要

的软实力，也是核心竞争力，只有持续加大区域“生态环境、教育环境、医疗环境、路网交通”等方面投入力度，才能进一步优化营商环境，改善社会民生，吸引并留住更多的优质人才，聚集更多优质的民营体。

（五）坚持问题导向，抓好杨凌自主改革事项

习近平总书记强调，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中得以深化，坚持问题导向是全面深化改革的基本遵循。对于示范区自主改革事项，示范区应该细致排查自身问题，以问题为导向，找出其中的关键所在，并积极进行自主改革。示范区重点抓农业农村改革，要在以往改革探索的基础上，继续抓好已出台改革方案的跟踪推进和落实工作，特别是在农业新型经营体系建设、农村金融改革、社会网格化管理等方面大胆创新，持续发力，突出杨凌农业示范区的特色，抓好自主探索重点改革任务。

杨凌示范区 2019 年全面深化改革 评估专家组简介



评估专家组组长：何得桂，西北农林科技大学公共管理系主任、副教授、管理学博士、研究生导师，兼任中国农村发展智库联盟核心成总、中国社会学会移民社会学专委会理事、陕西省政治学会理事、当代陕西研究会理事、陕西省经济学会理事、陕西省健康扶贫专家委员会秘书长、陕西省脱贫攻坚第三评估专家。研究成果获省部科研奖 4 项，主持完成国家社科基金、国际农业发展基金等课题 20 余项，多项咨询报告获中央及陕西省主要领导批示。

评估专家组参与人员：西北农林科技大学副教授樊凡、讲师李方，以及研究生张硕、徐榕、武雪雁、刘翀、公晓昱、李玉。