

村党组织引领集体经济发展对策研究 ——以安徽省五河县为例¹

朱元魁 朱邦珍

（中共五河县委党校，安徽 五河 233300）

【摘要】：发展村级集体经济是实现乡村振兴的重要抓手，是发展农村经济和调整农村产业结构的重要举措，是农村基础设施建设和各项社会服务供给的坚实基础。近几年，安徽省五河县村集体经济在上级党组织的支持帮助下有了长足的发展，但在发展中还存在思想认识不足、村党组织引领发展能力不强、三资利用不足、收入渠道窄、帮扶不到位、管理约束乏力和激励保障不足等问题。要引领村集体经济发展壮大，就必须提高思想认识，加强组织建设，充分利用三资，拓宽收入渠道，加大人财物的帮扶力度，完善管理激励等机制，提升干部干事创业的积极性和主动性。

【关键词】：村集体经济；村党组织；乡村振兴；五河县

【中图分类号】：F320 **【文献标识码】：**A

农村集体经济是社会主义集体所有制经济，是社会主义市场经济的基本内容，是实现乡村振兴和农业、农村现代化的重要着力点。党的十九大报告明确指出，深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济^[1]。2021年中央1号文件提出要基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务，发展壮大新型农村集体经济^[2]。发展村集体经济不仅事关村党组织的组织力、凝聚力和号召力，关系到居民“获得感、幸福感、安全感”的提高，更影响到党在农村的执政基础和执政地位。

1 五河县村级集体经济发展的主要成效

五河县地处皖东北淮河流域中游下段，因境内淮、淝、淝、潼、沱五水汇聚而得名。近年来，五河县实现“村社合一”的发展模式，积极探索农村集体经济发展壮大的路径，村集体经济收入不断提高，发展后劲不断增强。

1.1 坚持规划先行，明确发展方向

一是先制定规划。编制完成了《2019—2022年五河县村级集体经济发展专项规划及年度扶持壮大村级集体经济实施方案》，对全县集体经济发展做出了具体谋划，分类确定25个扶持村。指导14个乡镇制定五年专项规划、199个行政村制定年度实施方案，逐一审核扶持项目建议书。分类确定中央和省扶持村17个，市县扶持村9个。二是大力提升村“两委”素质。依托县委党校、农广校等课堂，通过线上线下开展围绕各类发展壮大村级集体经济的培训。三是设定目标任务。定期召开扶持壮大村级集体经济现场会，就农村政经分离账务分设、产业项目谋划、资金安排等进行部署，对“百千万”工程扶持村进行安排。

¹ **【收稿日期】** 2022-09-06

【作者简介】 朱元魁（1972—），男，安徽五河人，中共五河县委党校高级讲师，文学学士，研究方向：“三农”问题、党建；朱邦珍（1973—），男，安徽五河人，高级讲师，文学学士，研究方向：工业经济、“三农”问题。

1.2 坚持党建引领，筑牢发展基石

一是健全发展机制。积极构建“县委统一领导，组织、财政、农业农村等部门统筹协调、职能部门合力推动、镇村具体落实”的工作格局。建立“一月一报告、一季度一督查、一年度一考核”的工作机制。二是注重协调推进。2021年以来，先后召开现场会4次、调度会议13次，进行实地督导16次，有效推动村集体经济工作扎实进行。三是强化干部管理。对村“两委”干部队伍实行动态管理，严格执行村级党组织书记县级备案管理制度和村“两委”班子成员县乡联审制度，动态掌握、补齐配强缺额村干部。四是实现“村社合一”。结合农村现有产权制度改革，依托县域实际，推行“党支部+合作社”两块牌子、一套人马的发展模式，先后成立199家村级股份经济合作社，实现了“三变”。

1.3 坚持因地制宜，挖掘发展潜力

一是注重菜单式管理。充分发挥各地资源优势，结合市场需求，创新发展思路，“一村一策”推进村级集体经济多元化发展。二是利用政策优势，发展特色产业。大新镇府台村利用上级扶持资金和帮扶单位资金350余万元，发展黑木耳栽培产业，年增加村集体经营性收入80余万元，同时带动周边6个村年平均增收5万元。双忠庙镇单滩村在近7万m²取土塘养殖鳊鱼，预计增加村集体经营性收入70万元。

1.4 坚持项目带动，增强发展后劲

一是注重项目引领。按照“一村一策”的特色发展思路，指导各村依托自身的特色产业和不同市场资源，发展特色农业、生态农业、精品农业和休闲旅游业等，先后建成稻虾连作基地、菌棒厂和辣椒加工存储基地等村集体产业项目，充分激发了村级发展新活力。二是注重要素整合。引导村集体经济组织充分发挥组织优势，整合集体资产、资源和辖区内农民专业合作社等专业队伍力量，积极承接秸秆打捆离田等政府购买服务项目。三是拓宽收入渠道。优先安排村集体经济组织承接村内环境整治、村内道路、植树造林等小型涉农工程项目，在降低建设成本的同时，增加村集体经营性收入。

2 村党组织在引领村集体经济发展中存在的问题及原因分析

2.1 思想认识不足，发展能力弱

2.1.1 不想发展

一是惰性大。个别村干部“等、靠、要”思想严重，缺乏一种主动作为和知难而上的勇气和决心，对发展村级集体经济不够重视，积极性和主动性不足。二是缺乏担当。部分干部缺乏责任意识、担当意识，“不求有功，但求无过”的思想还广泛存在，工作中往往是循规蹈矩，怕违规、怕越位，不敢创新。三是活力不足。个别班子成员年龄结构老化，工作缺乏活力，还有部分干部长期处于庸懒散软的状态中，对发展村集体经济漠不关心。

2.1.2 不能发展

一是能力不足。有些干部干事热情很高，但受限于自身的能力和眼界，发展经济的思路不多，方法不新，找不到发展集体经济的方法和门路，对发展村集体经济有心无力；部分两委干部在发展过程中对一些政策理解不透彻，对项目把握不准确，缺乏发展的专业知识和技能，以至于盲目上马项目，多数劳民伤财，最终以失败而告终。二是精力不够。“村社合一”后，作为集体经济发展主体的合作社，一般无专门经营管理人员，成员多数由村“两委”班子成员兼任，上面千条线，下面一根针，上级安排事务繁多，加上村里一些日常工作要处理，使他们分身乏术，很难全身心地投入村集体经济发展。

2.2 人才队伍不足，组织建设弱

2.2.1 人才缺乏

一是缺能人。“村社合一”后，对村干部要求不断提高，不但要求他们有治理农村环境、服务保障民生、提供安全保障等方面的能力，还要懂得如何推进招商引资、发展乡村旅游、引领村集体经济发展，而懂经营、懂市场、会发展的高素质人才普遍缺乏。二是“找人难”。与苏浙相比，五河县地方经济发展相对滞后，有能力的青壮年为了追求更高的工资或更为宽松的工作环境，纷纷外出务工，留守在农村的年轻党员相对较少，以致于村“两委”班子在换届时，难有合适人选，造成党组织“找人难”。三是“留人难”。由于农村工作繁杂、压力大、工资低，一些新当选的年轻村“两委”干部干不了多久，就会主动离职。四是缺“后备”。一方面由于大量青壮年外出务工，很大程度上削减了村内可发展入党的中青年力量；另一方面有些基层党组织漠视后备干部队伍建设，现在党员发展要求比较严格，要走的程序繁杂，提供的材料较多，以至于个别党组织嫌麻烦，不愿去发展党员。这就造成了一些村党组织出现青黄不接、后继乏人等现象。

2.2.2 队伍不强

一是有学历无能力。2021年村“两委”换届新当选干部与2018年相比，文化程度全达到高中以上，大专以上学历占了近40%，大大地提升了基层党组织队伍的素质（图1），但许多干部的文凭含金量不高，而且又缺乏继续学习的能力，导致引领集体经济发展能力不强。二是学习教育不够。发展集体经济不但要求“两委”班子成员有思路、敢尝试，而且要有发展经济方面的专业知识，并勇于创新，而村“两委”干部客观上学经济、学农业方面的出身不多，主观上普遍缺乏主动学习的动力和习惯，特别是针对乡村具体发展什么、如何发展等方面的学习不多，见识不足。三是培训针对性不强。现有的干部教育培训人数少、时长有限、课程不足，又缺乏外出学习机会，导致“两委”干部缺引领发展的长远眼光和远大格局。

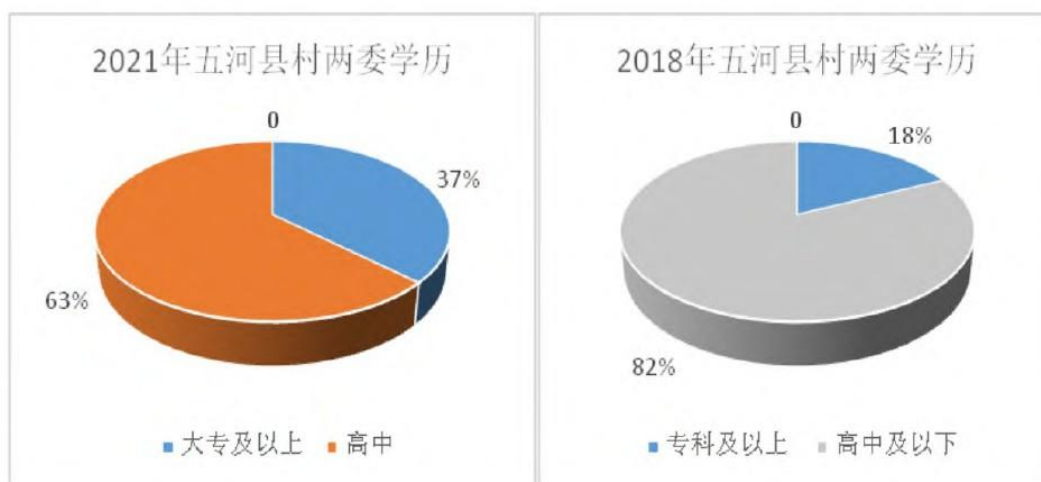


图1 安徽省五河县村两委学历结构

2.3 三资利用不足，收入渠道窄

2.3.1 发展不平衡

一是地区发展不均衡。头铺、新集、东刘集，双忠庙、小圩等镇，得益于优越的地理位置、便捷的交通以及良好的耕地和水资源，村集体经济不断发展壮大，特别是二、三产业发展较好。而村落分散、地理位置不好和一些“三资”利用不足的村，集体经济一般发展乏力。二是项目发展不均衡。2021年全年全县集体经济项目513个，而发展特色产业型仅27个，更多的是物

业经营型和服务创收型。

2.3.2 收入来源单一

多数村实际上不是靠特色种养或者发展二三产业等来壮大集体经济的，而是依靠现有资源、物业出租转让、征地拆迁、社会捐赠等途径获得，这些收入缺乏可持续性。如临北乡前坂村集体经济账面上有 500 多万元，其中大部分是淮河河道拓宽加深时，抽出来的河沙销售所得，其余收入则是几个坝塘、2 个厂房出租和土地流转所得。其他大部分村是靠秸秆打捆、收种等服务发包来发展集体经济的，没有自己的特色产业，产业化发展、规模化经营尚未形成，收入渠道不宽。

2.3.3 项目完不成

支持产业发展和基础设施建设项目划拨审批后，大多数村能够根据上级要求和项目实施方案抓紧落实推进。但个别村由于缺少建设用地、配套资金不足、前期谋划不精准、人员管理不严格、政策执行不到位等原因，导致项目进度较慢，甚至丧失项目。

2.4 政策扶持不足，管理不到位

2.4.1 扶持力度不够

地方集体经济的发展，一方面靠内生动力，即村里的“三资”情况和村两委班子是否有发展集体经济的信心、决心和能力，另一方面靠的是外因，即上级党委政府的支持和各种组织、政策、项目的扶持。由于地域特点和各村自身的发展能力等原因，上级党委和政府对各村集体经济发展的规划、投入和支持不均衡。对于早期的贫困村和美丽乡村，上级投入经济发展的项目和资金较多，而对于一些非贫困村和一些偏远乡村，基础性建设和各项投入明显滞后。造成这种现象的原因很多，一方面是上级政策导向问题，另一方面是个别领导干部还存在面子工程、形象工程问题。

2.4.2 运营管理低效

目前，全县各行政村在产权制度改革的基础上成立了股份经济合作社，实现了“村社合一”。但由于村两委干部对村级集体经济组织如何生产经营的程序不清、业务不熟，所以经常出现各种问题，导致不善经营、不会管理的现象时有发生。

2.5 保障机制不足，干事缺动力

2.5.1 约束乏力

一是工作制度不全。五河县虽有一些关于村党组织和村经济组织的规章制度，但对一些集体经济领域的具体事务，缺乏详细规定，而且在执行过程中还存在针对性不够、执行不到位现象。二是财务管理制度不健全。五河县村集体经济收支实现了乡镇代管，较好地保证了村集体经济的资金安全，但哪些支出合规合法，支出程序如何走，一些村干部还不清楚。一些乡镇在村级集体经济收支核算中，标准不一，核算较为混乱，“三资”管理平台无法正确、完整地反映村集体经济的财务收支和资产运营情况。

2.5.2 保障不足

一是待遇不高。尽管村两委工资待遇与以前相比有了较大提升，但由于地方经济总体不强，村“两委”的工资水平和福利

待遇还处于一个较低水平。部分干部为了提高收入，把心思放在发展自己的产业或农业生产经营上，无心关注村集体经济的发展。二是激励不够。全县村集体经济的发展尚处于一个起步阶段，上级党组织对村集体经济组织及发展成效缺乏一整套科学合理的考评体系，对引领村集体经济发展的个人奖励不够。在干好干坏一个样、发展快慢一个样的情况下，导致大家谋事创业、发展集体经济动力不足。

3 村党组织引领村集体经济发展的对策与建议

3.1 注重发展规划，提高思想认识

3.1.1 科学规划

一是统筹规划。县委县政府要把村集体经济发展目标纳入全县“十四五”发展规划，纳入乡村振兴和美丽村镇建设中，进行统一布局、系统谋划，实现村级集体经济与县域经济同步发展，与强村富民同步推进^[3]。二是具体谋划。上级党组织要不断对村集体经济发展什么、如何发展给予必要指导，县农业农村局和经济发展部门要根据资源禀赋、区位条件、发展基础、产业特点，协助各村因地制宜地制定符合具体实际发展的规划和项目^[4]，逐渐形成产品韧性强、发展前景广阔、收益回报率高的产业布局，同时依据“一村一品”“一村一业”原则，探索出更多各具特色的村级集体经济发展途径，形成多渠道、多类型、多元化各村齐头并进的发展格局^[5]。

3.1.2 提高认识

一是高度重视。提升村“两委”对发展村集体经济重要性的认识。在“村社合一”发展的背景下，发展壮大集体经济，有利于进一步稳定农业生产，促进农民增收，增强农村发展后劲，推进农业农村现代化；有利于密切党群干群关系，提升农村基层党组织的创造力、执行力和凝聚力，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用。二是敢于担当。作为村“两委”干部，要摒弃慵懒散软的工作作风，在思想上高度重视，敢于创新，带头谋事，找准集体经济发展的切入点，敢闯敢试，善作善成。

3.2 注重人才培养，加强组织建设

3.2.1 做好人才选拔

一是要选准配强村两委班子。注重培养敢创新、懂经营、会管理的“领头雁”。按照德才兼备的原则，真正把有能力、会干事、肯干事、能成事的优秀人才培养成为党组织书记^[6]；积极引导高校毕业生、创业能人、种植能手、退伍军人等和具有能推动集体经济发展的人才进入农村基层党组织，通过打造一支爱农业、善经营、懂发展的农村党组织人才队伍，提升发展村集体经济的内生动力^[4]。二是注重优化班子结构，根据青年人敢闯敢干的特点，努力形成年龄结构合理、知识层次较高、干事创业能力较强的村两委班子，实现干部队伍年轻化，增强其引领集体经济发展的能力。

3.2.2 注重教育培训

一是加强村干部培训。有计划地组织村干部参加专题轮训、外出考察和实用技术培训。把发展村级集体经济列为村“两委”培训的主要内容，让他们切实了解当前党的大政方针政策和农业农村发展趋势，不断开阔视野，创新发展思路，提高发展村级集体经济的能力和水平。二是培养新型职业农民。对种植大户、创业能人等乡村人才进行培训，发挥其在集体经济发展过程中的示范引领作用，提高其发展经济的能力。鼓励有条件的农村集体经济组织从外部聘请职业经理人参与集体经济发展和管理^[4]。

3.3 充分利用“三资”，拓宽收入渠道

3.3.1 因地制宜地发展多元经济

针对条件不同的村庄，充分利用各自资源禀赋发展不同的特色产业，拓宽发展路径，推动可持续发展。一是在集体资本较雄厚、初始禀赋比较好、适合发展产业的地区，着力发展产业主导型集体经济^[7]。如大新镇府台村菌棒厂、双忠庙镇柳湖村辣椒加工存储基地等。二是对于自然环境优美、文化特点突出、适合休闲娱乐的小溪镇赵庄村、沱湖乡大岗村、城关镇沟东村等，大力发展垂钓、采摘、亲子游等项目，吸引周边县区居民前来观光度假，发展休闲旅游经济。三是对于工业基础好、人口密度大或紧挨经济开发区，区位优势明显的村庄，如头铺镇的金岗、花木王等村，可以通过兴建厂房、仓库、门面房等物业项目，通过租赁方式发展物业经济，或者成立劳务公司，为所在地的企业提供招工、运输、保洁等生产、生活性服务。四是对于产业基础比较好的村庄，如新集镇新台村、朱顶镇陈台村和城关镇沟东村等，可以通过延伸产业链，推动“产加销”一体化发展模式，实现三产融合，拓宽集体经济收入渠道。

3.3.2 注重项目落实

项目是发展集体经济的抓手，上级党委要参与村集体经济发展项目研究，做好指导并出具可行性分析报告，为乡村发展定好向，尽力为村集体经济项目发展提供智力、技术和资金等方面的支持；村党组织要经常召开合作社干部会议，组织参与项目的后期策划与实施，对项目进行全程监督和管理，同时积极征求群众的意见和建议，把项目研细、谋深、抓实，确保项目顺利运营并取得实效。

3.4 注重政策扶持，加大帮扶力度

3.4.1 做好统筹兼顾

发展要有“一盘棋”的思想，既要统筹考虑各村集体经济均衡发展，又要坚持重点帮扶和公平性相结合，注重对薄弱村的项目、资金和政策进行倾斜，加大对其人财物的扶持力度，积极开创出生态和经济效益俱佳，可复制、可推广的典型集体经济发展的新路径。

3.4.2 拓宽帮扶模式

一是设立基金。利用上级财政资金、村集体原有资金以及村民入股资金等，设立村集体经济发展基金，委托银行或信誉良好的信贷公司，在确保本金安全并有一定收益的前提下，对基金进行管理运营，确保村集体经济发展资金保值增值^[8]。二是提供优惠。依据“多予、少取、放活”的原则，在土地、贷款、税收等各个方面，提供村集体经济发展相关优惠政策，同时引导城市资金、技术等资源进入农村，加快推进美丽乡村建设和农村公共基础设施建设，为壮大农村集体经济和实现乡村振兴创造良好的外部条件^[9]。三是善用外力。通过村企共建、村银结对、村村联营等方式，用好金融资本、先进技术、管理人才和社会资源等，助力村级集体经济发展壮大。

3.4.3 实现合作带动

由于产业基础、发展环境和人才等方面差异，各村集体经济发展水平也存在明显不同，经常会出现发展快慢以及经济体量大小不一现象。要实现五河县村集体经济的均衡发展，实现全体居民共同富裕，就必须坚持各个农村集体经济组织相互之间以及组织内部成员之间的交流合作，通过代培或合作的方式，形成“带动型”发展模式，实现集体经济优势村对薄弱村的全方位帮扶带动。

3.5 完善管理机制，严格考评考核

3.5.1 加强约束管理

一是明确岗位职责。深化村两委干部的“网格化”管理制度。制定并出台完善的管理办法,根据村集体经济的种类不同,安排相应的村两委工作人员进行经营管理,实现定岗定责。二是完善财务管理。完善对集体经济收益的管理制度,堵塞乡村财务管理漏洞,实施财务公开和集体经济负责人离任审计,在清产核资、资产评估、产权登记的基础上,对集体资产的占有、经营及日常管理做出明确规定,确保集体资产保值增值^[10]。三是完善规章制度。全面推行“一述两评三议事”村情报告会制度,严格履行“四议两公开”程序,积极吸纳群众对全村集体经济发展的意见建议;建立完善与集体经济发展相匹配的高效管理制度,确保在集体经济发展过程中,各组织、机构、部门以及个人能明确责任、规范运做,为村集体经济组织成员谋取实实在在的利益。

3.5.2 完善奖惩考核

一是严格考核问责。将村集体经济发展好坏列入镇、村两级党组织书记年度考核重要内容,进一步明确目标、压实责任,对经济发展不力、出现严重问题的党组织书记要严肃问责,对不胜任的村干部予以调整撤换^[4]。将发展壮大村集体经济作为村级党组织日常工作主要内容,把它放在与党建、综治同等重要的位置,把发展成效作为管理、考核和任用干部的重要依据。二是完善激励机制。建立村干部工作业绩与集体经济收益挂钩制度,对村级集体经济发展成效显著、发展前景广阔的村,上级要给予基层党组织精神和物质奖励;同时,要将经营管理绩效与村干部报酬相挂钩,通过补助、奖励等形式“实打实”地提高他们的收入,增强他们带头发展的积极性^[11]。

参考文献

- [1] 林超,宋晓东,管建涛.“壮大集体经济”一线改革观察[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-12/09/c_1122084403.htm,2017-12-09.
- [2] 涂圣伟.加快发展新型农村集体经济[N].学习时报,2021-03-24(2).
- [3] 潘伟,周建芳,刘晓生.建设美丽乡村实现富民强村[J].江苏农村经济,2015(12):31-32.
- [4] 石森森,庄道元,张亚琦.安徽省村级集体经济可持续发展评价研究[J].宿州学院学报,2020(7):28-31,36.
- [5] 年福焯,夏景祖.五河县推动村级集体经济多渠道多类型多元化发展[EB/OL].<http://www.bbnews.cn/shehui/p/17780.html>,2021-03-10.
- [6] 石向军.林州市乡村集体经济面临的困难与发展建议[J].河南农业,2020(3):8-9.
- [7] 崔超.发展新型集体经济:全面推进乡村振兴的路径选择[J].马克思主义研究,2021(2):89-98.
- [8] 李忠峰,王书琪.为乡村振兴装上强大“驱动”[N].中国财经报,2018-11-12(1)
- [9] 刘凤敏.盘活集体经济,让空壳村“脱壳”[EB/OL].http://comment.hebnews.cn/2020-07/29/content_8020331.htm,2020-07-29.
- [10] 左亚红.基于乡村振兴的农村集体经济财务管理问题与思考[J].农村经济与科技,2021(10):80-82.

[11] 张玉芳.村干部发展村集体经济,有考核!有奖励! [N].安徽日报农村版,2020-03-23(3).