

# 关于淮安市淮安区“党建引领集成振兴”农村改革的实践与思考

淮安市淮安区农村合作经济服务站 杨晶

**摘要：**发展壮大村级集体经济是加强农村基层组织建设的重点任务，是推动脱贫攻坚的重要举措，是夯实农村发展经济根基，实现全面高水平小康社会的坚强支柱。

**关键词：**党建改革；集成振兴；实践和思考

发展壮大村级集体经济是加强农村基层组织建设的重点任务，是推动脱贫攻坚的重要举措，是夯实农村发展经济根基，实现全面高水平小康社会的坚强支柱。2018年，淮安区探索实施了“党建引领集成振兴”农村综合改革，通过几年的实践，改革取得了良好的经济效益和社会效益，为新形势下破解村级集体经济发展难题提供一种可复制可推广的发展思路。

## 一、改革背景

“党建引领集成振兴”农村综合改革主要基于两方面的背景动因，一是“三农”形势倒逼，二是上级政策引领。

“三农”形势倒逼：淮安区是个农业大区，是苏北经济薄弱县区之一。农村居多，发展底子薄。2018年底，全区324个农业村居中有151个村居村集体经济收入低于18万元，2019年底仍有91个村居村集体经济收入低于18万元，要在2020年全面高水平建成小康社会和巩固提升脱贫攻坚成果时间紧、任务重；村级党组织乡村振兴引领力弱。很多村居党组织尤其是村支书在推动地方经济发展中带头带动作用发挥不充分，发展经济迷惘无助，为民办实事实有心无力，党群干群关系逐渐疏远，党组织的战斗力和凝聚力不强；基层发展资源少。淮安区除了少数村有一定的水面特色资源，及少数城关村有特殊的经营性资产外，广大农村并没有什么“特色”和“传统”发展资源，而农村仅有的土地资源，也没能充分盘活利用；涉农资金投入少。以往的涉农项目日常按职能部门、条线系统进行布局实施，导致项目布局散、规模小、效益低，建成后的项目辐射带动能力不强、示范引领效应有限，惠农支农资金使用绩效不显；土地产出效益低。部分留守在家的老人、妇女以土地种植为主要经济收入来源，恋土情节较重，守着“一亩三分地”不愿流转土地，且土地的种植结构也相对固定单一，土地的规模效益显现不出来、全程机械化优势体现不出来、土地的单位产出效益上不去；农业产业基础薄弱。当前全区的农业产业主要依靠财政资金投入，少部分产业通过财政资金撬动引入社会资本做大做强，整体产业呈现小而散的现状。同时从全区面上来说，对标产业振兴的目标和要求，“旅游+”“生态+”“互联网+”等新产业新业态的培育和建设力度还很小，现代农业发展内涵不够丰富；已有的一些蔬菜、粮食等品牌，辐射带动效应和品牌效应还不强，市场占有率低、竞争力弱；涉农资金使用有风险。随着全面从严治党向基层延伸，对各类涉农资金巡察审计越来越多，要求越来越严，使得基层在承接项目上有所顾虑，在资金规范使用和项目运作管理上倍感压力。

## 二、改革现状与成效

2018年以来，淮安区整合资源，自主实施了“党建引领、集成振兴”农村综合改革，推动多个项目在同一个点上布局、资金在同一个点上使用、示范典型在同一个点上打造，增强改革集成叠加效应和示范引领作用，先后在30个村探索实施了集成改革。改革牢牢坚持以土地经营权流转入股为关键核心，以基层党组织建设为基础保障和根本要求，以发展壮大集体经济为根本目的，通过村级党组织领办土地股份合作社和农机专业合作社，以土地规模经营和农业生产服务双轮驱动，实现集体与农民双增收、基层组织凝聚力和战斗力双增强。据统计，2018年6个试点村集体经济共增收210万元，入股农户“保底+二次分红”收入470万元，带动低收入农户262户，增加农民务工薪酬68万元，通过对周边村组开展农业生产社会化服务，为服务农户亩均节约成本90~120元。2019年15个试点村居集体经济收入达1282万元，带动低收入农户595户，在合作社参加季节性务工541人，人均

增收4000元，改革的经济和社会效益显著，创新做法获得各级领导肯定并被中央政策研究室《学习与研究》以及《江苏改革简报》《江苏农村要情》《新华日报》等刊载推介。

## 三、主要经验做法

坚持多元化众筹，解决资金怎么来的问题。通过项目整合、资金统筹，力推改革投入多元化。2018—2020年整合省以上财政资金4334.35万元，地方财政整合配套2914.35万元，村集体、村干部、龙头企业和其他农业经营主体投入1090.3万元，推动项目在一个点上打造、资金在一个点上使用、工作在一个点上统筹推进，形成村集体控股主导、农民和其他主体共建共享的股权格局和利益格局。

坚持项目化运作，解决平台怎么建的问题。坚持资金资产化、资产资本化的运作理念，各村居因地制宜的新建了粮食烘干中心、工厂化育秧中心、农用机库，购置农业生产全流程农机装备。所有扶持资金全部形成看得见、摸得着、可经营的优质资产，有效增强了集体经济发展后劲，降低了财政资金及项目资产管理风险。

坚持企业化管理，解决合作社怎么运作的问题。通过土地集中流转入股，改革试点村居分别成立村集体领办的土地股份合作社和农机（耕作）专业合作社两大平台载体，集中入股土地均在800亩以上，截至目前30个村居土地入股流转面积已达2.57万亩。一是落实经营主体市场地位。通过签订授权代理协议书委托代理人代理行使村集体在土地股份合作社中的成员权利，合作社在工商部门登记注册，取得独立的市场主体地位。通过出台相关政策，明确集体领办的合作社性质和村集体入股合作的资金性质，赋予集体合作社更加充分有效地经营自主权。二是健全企业管理制度。各试点村居在党总支统一领导下，村委会、合作社实行两块牌子、一套人马的管理模式，鼓励村干部个人入股。在严格落实集体统一经营的基础上，合作社可以对部分特色产业项目探索发包经营、合作经营等多种发展模式；通过对入股的田块分块落实管理责任，实行严格地定田块、定产量、定奖惩制度，落实保证金制度，签订合作社管理人员田间管理责任书和管理合同、田间生产用工合同、大棚育秧合同等，杜绝吃“大锅饭”现象发生。三是规范财务核算。由镇一级明确专人或委托第三方会计事务所代理合作社财务，严格规范财务核算，村集体、农机合作社、土地股份合作社之间分主体、分层级独立核算，加强成本控制，明确增收方向。四是明确收益分配。一次分配优先保障农户入股土地保底收益，二次分配中按章程优先提取合作社集体积累，用于扩大生产，剩余利润由村集体、入股的龙头企业、经营主体、村干部同股同权，按股分配。

坚持差异化激励，解决干事创业动力的问题。创新思路，创新政策举措，激发村居干部干事创业：一是实施增量绩效。允许实行土地股份合作、农业社会化服务等多种经营模式，有效增加村集体经营性收益的试点村居，村集体可提取当年集体收益增量的20%，经镇街党（工）委研究确定后，用于村“两委”班子成员的绩效报酬。二是建立包干管理绩效。实行土地股份合作社模式的试点村居，可按“统一经营、分级管理”的原则，将农田分片包干，实行定量包产责任制，村干部可作为负责田间全程管理人员，在产量水平符合管理要求的基础上，可按每季每亩不高于50元的标准给予管理费用，对超过或达不到保底产量的，按同奖同罚的原则以一定比例进行绩效处罚；三是创争“红旗绩效”。每半年组织开展以“党建红旗、发展红旗、服务红旗、文明红

旗、和谐红旗”为主要内容的“百面红旗”创建评比活动，每获得一面红旗，该村居的“两委”干部均可获得红旗绩效经济奖励，同时将“红旗村”列入乡村振兴示范点进行重点打造，村党总支书记纳入镇级领导班子后备干部重点培养，旗帜鲜明的营造“干与不干不一样、干多干少不一样、干好干坏不一样”的工作氛围。

坚持示范化引领，解决改革成果转化应用的问题。淮安区制定出台政策文件，鼓励各村围绕土地资源做文章，强化以村集体为纽带推动土地流转，通过盘活土地资源实现集体增收。一方面，放大改革示范效应，鼓励村集体领办土地股份专业合作社，因地制宜采取集体统一经营、发包经营等模式，以规模经营实现集体增收。

#### 四、深化示范意义

总的来讲，淮安区主动谋划、创新实干，在促进集体经济增收、夯实基层党建基础上进行了有效探索，具有一定的借鉴意义，同时也为带动低收入农户脱贫增收，打好脱贫攻坚战带来了一些经验启示。

##### （一）坚定了统筹发展的新思维

项目规划上要有全局意识，注重规划先行，在指导和部署乡村振兴具体工作时，要加强顶层设计，尤其是对当下及今后较长时间计划实施或开展的诸如产业发展、整村搬迁、乡村治理、美丽宜居乡村建设、人居环境整治、典型打造等各项工作通盘考虑、统筹谋划，确保规划具有前瞻性、指导性，各项工作落实具有整体性、系统性，推动各项资源要素优化配置，提升发展的实效性。淮安区在一个点上实行集成改革，无论是从之前的“五试”集成，还是现在的向“五大维度、五大振兴”集成转变，都体现了顶层设计的系统思维和集中力量办大事、办成事的改革思想，有力实现了项目全局谋划、工作同步推进、资金统筹使用、典型集中打造，提高资金使用的富民效应。

##### （二）开辟了农村改革新路径

淮安区的改革就是紧紧抓住党支部领办合作社这一牛鼻子，坚持村社一体、融合共建，以土地规模经营和对外社会化服务并驱，搭建集体和农民双增收的平台和载体，有效盘活了农村普遍共有的土地资源，加快了资源变资产、资金变股金、村民变股民的“三变”进程，破解了集体发展资源有限、农民组织化程度低等现状问题，实现了集体持续稳定增收；同时鼓励以集体领办的合作社为纽带的租赁经营、发包经营、股份合作等各类经济发展模式，切实将党组织建在项目上、干部聚在项目上、农民富在项目上，实现了党组织发展经济有抓手、干部作用发挥有平台、为农服务有实力的良好格局，有效破解了基层“无人办事、无力办事”的难题。

##### （三）形成了多元投入新模式

淮安区通过整合各类财政资金、集体资金，动员经营主体及龙头企业资金入股，同时与银行机构深度合作，实施金融改革等，有效解决了发展资金短缺、融资难、融资贵的问题，其共建共享、互利共赢的创新做法，为我们提供了参考经验。要在已有的各类政策扶持资金范围内，按照整合项目、综合开发、共建共享、示范带动的思路，将各类功能互补、性质相同、用途相近的涉农资金纳入同一资金池，进行统筹规划使用，提高资金使用的富民效应；要推动农村金融产品创新，不断开发各种惠农信贷产品，提升助力农村金融服务乡村振兴的能力和水平，为农业发展不断注入金融活水；要借力“万企联万村共走振兴路”企村联建活动，强化产业升级、政策扶持，推动资本、技术、管理等“上山下乡”，参与现代农业建设发展，推动农业产业不断做大做强。