



营口市社会科学界联合会主办

营口社科研究

总第336期

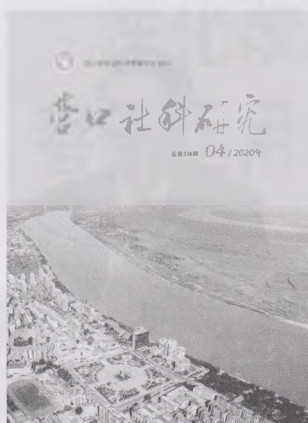
04 / 2020年

准印证号（辽）H002

内部资料 免费交流

目 录

营口社科研究
总第336期 04 / 2020年



要论选登

- 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十三次会议强调
深化改革健全制度完善治理体系
善于运用制度优势应对风险挑战冲击 3

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

- 推动民生保障制度更加成熟更加定型 / 李培林 5
显著优势是坚定“四个自信”的基本依据 / 洪向华 7

不忘初心 牢记使命

- 疫情“大考”答好立德树人问卷 / 张 健 9

解放思想推动高质量发展

- 关于壮大村级集体经济 助力我市脱贫攻坚的研究
/ 营口市政府研究室课题组 11

营口有礼 从我做起

- 雷锋文化是人类宝贵的精神财富 / 佟义臣 15
雷锋精神永存 / 迟春芳 18

纸上宽带

- 新词 锐评 摘录 20

主 编 李育新
副主编 柳宝顺
责任编辑 张瑜真
编 辑 陈 玥 王 寅 孙海虹
校 对 张瑜真
封面摄影 章 伟
装帧设计 张瑜真

主 办 辽宁省营口市社会科学界联合会
编印单位 《营口社科研究》编辑部
投稿邮箱 ykskyj@163.com
地 址 辽宁省营口市渤海大街东段 27 号
(中共营口市委 2 号办公楼)
邮政编码 115000
电 话 0417-2892806

印刷单位 盘锦日报印务中心
印刷日期 每月 20 日
印刷期数 12 期
期印刷数 3000 本
发送对象 相关机构

关于壮大村级集体经济 助力我市脱贫攻坚的研究

营口市政府研究室课题组

一、选题背景

当前脱贫攻坚正处于关键阶段，精准扶贫的任务十分繁重，如何采取有力措施，使重点贫困村和贫困户尽快脱贫，并防止已脱贫的贫困户返贫，都是我市下一步即将解决的重要问题。目前我市有建档立卡贫困人口 30985 人（其中盖州市 20001 人，占 64.6%；大石桥市 10311 人，占 33.2%；老边区 673 人，占 2.2%），近 80% 的贫困人口分布在东部山区 12 个乡镇，近 70% 的贫困人口是因病因残致贫。

习近平总书记指出，发展集体经济是实现共同富裕的重要保证。大力发展集体经济既能保障农村经济的发展，又能提高农村居民收入，更能促进区域经济协同稳步发展。加快农村集体经济与精准扶贫工作进行有机结合，实现向贫困村“输血”到“造血”的转变，使贫困户可借助集体经济的力量脱贫致富，是一剂行之有效的“良方”。

二、我市村级集体经济发展现状

近年来，我市认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府的决策部署，坚持因地制宜、突出产业发展，大力加强村集体经济建设，目前，已取得一定成效。

第一，从数量规模看。为更好的摸清全市村级集体经济的状况，

一方面，我在全市各行政村发放调查问卷 644 份，收回有效问卷 644 份；另一方面，先后走访了 6 个县区，与相关业务部门、乡镇干部、村干部共计 61 人召开了座谈会，收集情况如下。全市共有行政村 644 个，其中：有集体经济经营活动的村 487 个、占村总数的 75.6%；无集体经济经营活动的村 157 个、占村总数的 24.4%。详见下表。

表 1 全市村级集体经济情况表

县区	行政村	无集体经济经营活动的村		有集体经济经营活动的村	
	数量(个)	数量(个)	占本地行政村比重(%)	数量(个)	占本地行政村比重(%)
鲅鱼圈区	48	41	85.4	7	14.6
盖州市	283	84	30	198	70
大石桥市	253	23	65	230	35
老边区	51	0	0	51	100
站前区	4	3	75	1	25
西市区	5	5	100	0	0
全市	644	157	24.4	487	75.6

第二，从收益看。2018 年，我市村级集体经济项目实现盈利的 165 个，收入总计 2248.3 万元，村均 13.6 万元。其中：50 万元以上的村 8 个、占全市有集体经济经营活动村的 1.7%，20 万至 50 万的村 11 个、占比 2.3%，5 万元至 20 万的村 14 个、占比 14%，5 万元以下的村 16 个、占比 16%，无收入的村 322 个、占比 66%。详见下表。

表 2 村级集体经济收入情况表

	数量	占全市有集体经济经营活动村的比重(%)	占全市行政村的比重(%)
收益 50 万以上的行政村	8	1.7	1.2
收益 20—50 万的行政村	11	2.3	1.7
收益 5—20 万的行政村	68	14	10.6
收益 5 万以下的行政村	78	16	12.1
无收益的行政村	322	66	50



第三,从资金来源看。目前,我市村集体经济投入的资金、资产多以村镇自有为主,以大石桥市为例,在全市有集体经济经营活动的 230 个村当中,自筹资金的村 177 个,占比 77%;获省、市财政扶持的村 53 个,占比 23%。其中:市级孵化池项目 37 个,投资 50 万元的 6 个、投资 40 万元的 24 个、投资 30 万元的 7 个;省级试点村项目 16 个,每个项目均投资 200 万元。2019 年,申报省级待批项 24 个。如能全部获批,届时集体经济项目村将达到 77 个,占村总数的 30%。详见下表。

表 3 大石桥市村级集体经济投入资金情况表

自筹资金的村集体经济项目		获得市资金扶持的村集体经济项目		获得省资金扶持的村集体经济项目	
数量(个)	占本地集体经济项目数比重(%)	数量(个)	占本地集体经济项目数比重(%)	数量(个)	占本地集体经济项目数比重(%)
177	77	37	16	16	7

第四,从经营模式看。大石桥市的 230 个村中,以博洛铺镇李大屯村为典型的资源有效利用为主的村 13 个、占比 5.7%;以石佛镇丝瓜村为典型的提供服务为主的村 3 个、占比 1.3%;以高坎镇大高坎村为典型的土地发包为主的村 208 个、占比 90.4%;以沟沿镇沟沿村为典型的混合经营为主的村 6 个、占比 2.6%。详见下表。

表 4 大石桥市村级集体经济项目类型情况表

资源有效利用型		提供服务型		土地发包型		混合经营型	
数量(个)	占全市集体经济项目数比重(%)	数量(个)	占全市集体经济项目数比重(%)	数量(个)	占全市集体经济项目数比重(%)	数量(个)	占全市集体经济项目数比重(%)
13	5.7%	3	1.3%	208	90.4%	6	2.6%

三、存在问题

(一)村级集体经济发展基础薄弱

一方面,大部分村集体收入不高,2018 年村集体经济收入 5 万元以下的村占全市有集体经济经营活动村的 16%,无收益的村占 66%。另一方面,村级债务压力大是长期制约集体经济发展的重要因素,甚至挤占了村干部报酬的提升空间和发展集体经济的建设资金。例如,盖州市矿洞沟镇矿洞沟村存在历史性债务 50 万元左右,目前该村已被起诉,每年财政转移支付都要被挤占一部分用于还债。

(二)村集体经济发展方式较为单一

90%以上的村是通过发包、租

赁物业的方式收取承包费、租金,缺少产业拉动,缺乏自身造血功能。例如,大石桥市周家镇猗猗村 2018 年成立的扶贫产业项目 5 栋食用菌大棚始终无人租用,只能由村干部承包兜底。

(三)项目选择较为盲目

相当一部分乡村把财政扶持资金投入到产业链较短的种养项目中,且存在盲目跟风和趋同的现象,但受市场波动及气候影响,往往不能获得预期收益,甚至赔本。例如,大石桥市建一镇和黄土岭镇,有 8 个行政村的集体经济项目为食用菌种植,同质化严重。

(四)带头人队伍建设有待加强

通过调研发现,目前,各村两委干部发展村集体经济中,存在热情不高、能力不足等问题,主要有以下几个原因:第一,两委干部待遇与实际付出不匹配,基本报酬总体偏低。近年来村干部趋向专职化,不再是半工半农的状态,但村干部每年最多只有 3 万余元的收入,对有能力的村干部或文化水平较高的年轻人来说,这样的报酬不具吸引力。以大石桥官屯镇何屯村书记工作报酬为例,该村书记全年收入 37200 元,日均 102 元。而该村医生日均收入 300 元、村幼师 145 元、外出务工人员 140 元,调研中村干部普遍反应,“累死累活干一年,报酬显得挺可怜”。第二,我市的村干部总体年龄偏高,平均年龄 51 岁。第三,村干部学历普遍偏低,初中及以下学历占比为 55.6%。按照《关于加强村“两委”干部建设的意见》(厅秘发[2019]78 号)要求,新提名进入村党组织班子人员应具有高中以上学历,目前看我们差距较大。详见下表。

表 5 全市村干部结构情况表

县区名称	村干部年龄结构				高中及以上学历占比(%)
	平均年龄	58 岁以上占比(%)	58-38 岁占比(%)	38 岁以下占比(%)	
站前区	45.7	-	86.4	13.6	68.2
西市区	54.1	22.2	77.8	0	74.1
老边区	50.7	23.8	63.9	12.3	43
鲅鱼圈区	48.7	22.9	62.3	14.8	74.1
大石桥市	52.5	28.1	64.7	7.2	38.9
盖州市	51.1	25.6	64.8	9.6	41
全市	51	26.2	64.6	9.2	44.4

(五) 驻村干部引领作用有待加强

我市共选派干部 681 人,覆盖 644 个村,担任村党组织第一书记,计划工作 3 年,现已工作 17 个月,基本形成选派第一书记长效机制。但选派干部年龄偏高,平均年龄 44 岁,且跨度较大。部分选派干部是由医院、学校等专业技术单位派出,对党建、扶贫、壮大集体经济等农村管理工作不够专业。

(六) 村集体经济发展的体制机制还有待完善

一方面,体制机制建而不全,比如部分村集体经济项目在立项、经营管理、资金监管等方面工作制度不规范、不科学,存在明显漏洞,直接影响工作实效,甚至导致个别已经开展的项目被强制停止。另一方面,体制机制建而不用,比如一些取得集体经济合作社或服务社营业执照的村,基本都成立了理事会和监事会,但很少发挥应有作用,特别是村民参与集体议事的积极性明显不够高。同时,在激励发展村集体经济方面缺少切实可行的制度机制,特别是在分配制度方面存在明显弊端。

四、对策建议

以问题为导向,抓紧补齐短板,推动村集体经济实现进一步发展。

(一) 全面加强规划引领

坚持规划优先、质效同步,统筹引领村集体经济科学、系统发展。

一要摸清底数。市、县、乡、村联合行动,对 644 个行政村的资源、区位、道路交通以及产业、资产情况进行摸底调研,全盘掌握我市村级经济的基本情况及其发展的基础条件,系统构建谋划推动村集体经济发展的思维底图。

二要聚焦特色。经过对行政村基本情况的梳理、分析,逐村明确特色产业和重点发展方向,形成村集体经济特色产业发展名录,加

大特色产业的专项扶持力度,确保定位精准、工作聚焦、成效显著。

三要打破界限。要以资源要素分布、产业实际、市场需求等条件为坐标系,打破行政区域限制,引导区位相邻、资源相通、特色相近的几个或多个行政村集体共建共享特色主导产业,竭力避免同质竞争以及产业“散、乱、小”等问题,形成资源配置更高效、更科学、更合理的村集体经济格局。

四要加强审核。要进一步加强项目审核工作,根据特色产业目录及乡村实际条件,对不同项目有针对性地突出差异化审核内容和标准,严把项目落地关口,避免为了落项目而落项目的不合理行为,保障项目的高质量以及支撑村集体经济发展的强力效应。

(二) 大力培育产业模式

要学习借鉴其他地区先进经验,通过认养农业、“三变”改革、“飞地抱团”等模式,提升村集体经济造血能力,实现自主健康发展。

一是“互联网+认养农业”。如,盘锦市大洼区,创设的“互联网+认养农业”模式,认养者仅需在互联网上自由选择水稻品种和种植标准,认养公司就可以提供专业化生产和管理,做到全程溯源追踪,实时视频监控,全年恒温仓储,每月免费配送,实现了从田间地头到客户餐桌的零环节绿色直供。我市可充分借助国家土地平整、迁村腾地、双低改造、农业综合开发等项目,进一步集中土地资源,以线上线下相融合的信息化理念,发展认养农业等现代化、规模化、精品化产业,以农业供给侧结构性的深入提升产业发展质量。

二是“三变”+特色产业。如,锦州市义县,通过“三变”搭建的股权平台,把村民与企业、合作社等经营主体有机连接起来,使村民获得长期、稳定、可持续的收入,有效消灭地区大多数“空壳村”。我市可以“三变”为支撑平台,发挥村域

林地、水面、矿产等资源优势,通过招商引资、合作经营、租赁承包等方式,大力发展工矿企业、旅游观光、休闲农业等产业,有效高效地把资源优势转化为发展优势。

三是“跨域合作+飞地抱团”。如,嘉兴市桐乡,近日开工建设的智创时尚产业园是集研发、设计、生产、展示、发布于一体的时尚品牌产业园项目,由桐乡 91 个行政村和丽水龙泉市 9 个行政村共同出资 12.77 亿元建设,项目达产后,每年将为村集体增收 3000 万元,有效增强了村级组织造血功能和发展实力。我市可在打破行政区域界限基础上,统筹谋划,全链条布置特色产业。

(三) 深入开展农村改革

要全面贯彻中央和省市相关要求,积极稳健推进农村改革工作,最大限度释放农村发展活力。

一要巩固和完善农村基本经营制度。要全面落实“三个坚持”要求,在继续发展专业大户、家庭农场、合作社以及股份合作的基础上,进一步探索家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展的新模式,着力加强面向小农户的社会化服务,引导广大农民通过多种渠道实现致富。

二要深化土地制度改革。要以“三权分置”为根本,全面捋顺三权关系。要支持鼓励经营权、承包权加快流转,将农民的活力从土地中释放出来。同时,要以土地流转为核心,引导金融机构创新农村金融产品,为农民发展生产、兴旺农村产业提供金融支持。

三要深化产权制度改革。要在全面清查集体资产的基础上,深入开展村集体经济组织成员身份认定工作,将集体资源资产以股权形式量化到个人,持续推进“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。同时,抓紧建成我市农村产权交易市场,为农户承包土地经营权、宅基地使用权、林权、“四荒”使用权、



农村集体经营性资产、农业生产设备等流转提供服务。

(四) 扎实建设人才队伍

要把人才作为发展村集体经济、推动乡村振兴的第一要素,抓紧打造农村人才队伍。

一要抓实人才培养。要立足村集体经济发展需求,抓紧建立急需型、紧缺型等各类专业人才名单,分别制定人才培养计划,尤其要充分利用全市职业教育资源,围绕管理类、种养殖类等有针对性开展人才订单式培养,全面推进农民职业化、素质化、专业化。

二要抓实人才引进。设立人才回乡创业基金和回乡创业人才库,重点跟踪服务45周岁以下且具有中专以上文化的村民及其子女,争取实现回流。要设立人才培养基金,对考入大专及以上学历且毕业愿回乡发展的相对贫困家庭的子女,在学费、生活费等方面给予资金支持,并通过学历和技能提升取得国家认可的职业资格认证的在村从业人员给予资金奖励。

三要抓实智力合作。要充分发挥各级“两代表一委员”作用,积极与高校、科研院所建立沟通联系,共同谋划实施村集体经济发展的政策、机制、举措,以柔性引进的方式,借力外脑、推动村集体经济发展。

(五) 有效完善发展机制

要坚持补短板、补漏洞,完善体制机制,保障村集体经济发展的实效性、长效性。

一要严格落实“四议一审两公开”制度。村集体经济组织的重大经济决策都必须经过村党组织提议、村“两委”会商议、村党员大会审议、村民代表大会或村民会议决议,并经乡镇党委、政府审核后执行,有关决议和执行结果要全程公开透明。

二要持续优化运营管理制度。村集体经济组织要牢固树立市场意识,积极引进现代化企业管理机

制,形成企业管理制度手册,引导村集体经济健康发展。在货源选择、产品销售等市场环节,要赋予村集体经济组织理事会适度的自主决策权,提升村集体经济的市场活力。同时,要在乡镇财政部门 and 集体经济组织监事会的共同监督下,实现财务独立,并定期公开财务收支情况,确保财务公开、透明、高效、稳定运行。

三要抓紧完善激励机制。要认真执行市委组织部文件精神,把村级集体经济项目效益作为一项重要的年度绩效考核指标,并与村干部报酬直接挂钩,特别是要提取一定比例的当年年度收益为村干部的奖励金,全面激发干事创业、发展村集体经济的激情和动力;同时,每年从收益中提出部分资金作为发展基金和公益金,用于集体经济可持续发展和村集体公益事业。

(六) 创新推进政策落实

要以担当的精神、创新的举措,落实政策、开展工作,对于项目支出超10万元需完成招投标程序、小额采购“白条子”不能入账等与实际不相适应的政策规定,要及时予以调整,切实为村集体经济发展提供良好政策环境。

一要开展跟踪服务。县区、乡镇要将村集体经济涉及的、能用的各类政策统一打包、直送农村,并全程做好政策的解读、指导、跟踪、监督等一系列工作,确保政策在第一时间、发挥最大效能,助力村集体经济发展。

二要着力化解难题。要组建村集体经济发展问题协调解决领导小组和工作机制,尤其针对因与实际情况矛盾,导致相关政策无法完全落实的问题,要强化担当精神,提出切实可行的解决办法,保障各项政策举措落实落地。

三要做实容错纠错。要全面贯彻中央和省、市委关于激励新时代干部担当作为的文件精神,针对村

集体经济发展工作,建立健全可操作的容错纠错机制,为直接面对复杂矛盾的一线干部解决后顾之忧、提振干事斗志。

(七) 持续强化组织保障

按照《关于坚持和加强农村基层党组织领导扶持壮大村级集体经济的通知》(辽组通字(2019)17号)要求,更好地发挥农村基层党组织的政治功能、领导作用,为壮大村级集体经济提供坚实保障。

一要加强农村基层党组织领导。全面推行村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织、合作组织负责人。在村党支部的领导下和村委会的指导下,农村集体经济组织担负协调生产服务和市场营销、运营集体企业等经济管理职能,实现村集体资产保值增值,增强村级组织造血功能。

二要提升村干部履职能力。县(市)、乡镇两级党组织,要定期组织村干部进行培训,重点聚焦政策落实、从严治党、乡村振兴、脱贫攻坚、信访维稳、专业技能等内容进行培训,组织村干部到先进地区学习,让他们加油充电练本领,提升其履职能力,更好的带领村民共同参与村集体经济发展。

三要发挥驻村干部作用。要进一步加强对驻村干部的实绩考核,全面选树优秀典型,并对考核结果较差的,由同级组织部门约谈其个人和原单位。对于学校、医院等单位派驻的驻村干部,要加强业务指导,确保驻村干部在村集体经济发展上有效发挥引领带动作用。

课题负责人:孙学刚

课题负责人:李子恒

课题组成员:李威 杨璐 庄昕也

陈峰 沈金玲 张珩

刘哲铭 焦键 董婷婷

纪文睿