

# 舟山市发展新型农村集体经济 巩固执政基础的思考建议

□夏志刚 苏峰 刘玲玲 徐波

习近平总书记强调，“要把好乡村振兴战略的政治方向，坚持农村土地集体所有制性质，发展新型集体经济，走共同富裕道路。”面向“十四五”，对标2035年远景目标，创新发展新型农村集体经济是全面推进乡村振兴战略、加快农业农村现代化的重要路径。值得思考的是，新型农村集体经济在发展实践中积累了一定经验，但新型农村集体经济究竟是什么？舟山市的发展现状如何？全国各地有什么样的经验？舟山市从政府宏观层面可以采取些什么措施？回答好这些问题，对发展壮大新型农村集体经济、巩固党在渔农村的执政基础具有重要的现实价值。

## 一、舟山市新型农村集体经济发展现状

2016年推进农村集体产权制度改革以来，舟山市深入贯彻实施乡村振兴战略，支持和发展壮大村级集体经济，全面巩固“消薄”成果，强化政策支持，优化土地要素保障，完善发展规划，拓展发展渠道，建立健全增长机制，推进渔农村集体经济向更高水平发展，打造共同富裕海岛样板，在新型村级集体经济发展上进行了深入探索并取得了一些成效。

2020年，浙江省委办公厅、省政府办公厅印发了《村级集体经济巩固提升三年行动计划》，明确到2022年底，全省集体经济年收入在20万元以上且经营性收入在10万元以上的行政村实现基本覆盖，年经营性收入50万元以上的行政村占比在40%以上；到2025年底，全省年经营性收入50万元以上的行政村占比在50%以上。2022年底，舟山全市年经营性收入50万元以上的行政村为1199个，占比71%，超额提前完成既定任务。

舟山市的村集体经济发展取得的成绩，主要得益于攻坚克难改革体制、选优配强村社干部、两级财政引导发展、落实政策积极创新、因地制宜项目为王这五大措施的实施。

## 二、舟山新型农村集体经济发展还存在一定问题

1.家底不厚。自2016年到2022年，村集体经济组织的总资产从57.42亿元增长到75.91亿元，保持了年均2.64亿元的增速，总体数据高于全省平均。但2022年50万元以下的“相对薄弱村”有近30%，30万元以下的“欠发达村”有9.3%，舟山完全有进一步扩中提低的空间。

2.差异明显。由于各村资源禀赋不同、经济发展水平不同、城镇化和工业化辐射半径不同等客观条件影响，不同村之间的集体经济发展存在较大差异。总体上表现为农业村好于渔业村，靠近城市建成区、工业区的村好于其他地区，大岛乡村好于小岛屿乡村的现象，村班子强的村好于弱的村。“薄弱重点”村主要是自然资源保护开发矛盾、地处偏远且资源少体量小、前期开发统筹不足等原因。

3.支撑不足。乡镇作为集体经济通盘谋划的主导者，日常大量工作精力耗散于日常社会管理之中，对于农村集体经济是提供农村公共产品的基础力量认识不足，积极主动从实际出发推动集体经济发展的努力不足。县(区)、乡镇(街道)业务指导力量也较薄弱，农经任务多，人员少，且多数精于财务管理，疏于资产经营，不能较好地指导村级发展集体经济。上级相关部门针对渔农村集体经济发展的扶持帮助力量未有效整合，比如村级集体留用地政策没有完全落地，部分村社在土地征收

时，未能享受到留用地政策，一些村社虽享受到留用地政策，但留用地区域位置较差，未能发挥应有作用。由于市、县、乡三级发展规划对村级集体经济发展考虑少，加上土地法律法规的限制，部分村集体经济项目存在立项难、审批繁、费用高的现象。县区和乡镇层面引导抱团发展力度不足，导致资源禀赋差的村很难找到较好的发展项目。

## 三、对策建议

### 1.强化三级发展责任

“我们在这方面为了农民的利益而必须牺牲一些社会资金，从资本主义经济的观点看来好像是白费金钱，然而这却是善于投资，因为这种物质牺牲可能使花在整个社会改造上的费用节省十分之九。因此，在这个意义上说，我们可以很慷慨地对待农民。”恩格斯当年所说的这番话，放在中国和舟山市的当下，依然是充满思想光辉的，发展好新型集体经济需要重新换个角度思考。

舟山的村集体经济发展过程注定是一个系统工程，建议明确村、镇、县的各自职能，要认识到其艰巨性、复杂性和长期性。

建议推进三级书记抓村集体经济的责任制落实，要建立职能部门助力集体经济发展的责任考核，从评选村集体经济典型案例到评选部门服务村集体经济，不能再上级“出卷”、下级“答卷”、村干部“答卷”，要变村级的“被动”和各部门的“施舍”为各方主动投入。农村集体经济发展已经成为当务之急，而且应是各级政府的当务之急，不能仅认为是村级班子和村干部的任务。集体经济发展要专项重视谋划，出台进一步促进村级集体经济发展的政策措施，加大对县、镇(街道)发展集体经济成效的考核力度，从财政扶持、税费优惠、土地供给、金融服务、人才支撑等方面细化可落地政策。要坚持多部门协同合作完善“以奖代补”机制，落实村级留用地、土地征用留用、土地整理奖补、宅基地和农民公寓等政策，加大“一事一议”奖补政策力度。对融合模式、治理成效、集体经济落后的村，探索“第一书记”+“红团帮扶”机制，针对性选派得力干部组成工作组，带项目、带思路、带考核指标驻点整顿，帮助软弱落后的乡村实现有效治理并培育后备人选。

### 2.明晰村级执政核心

因为村民的普遍小康，舟山市当前的渔农村治理，已经不再需要村级政权把大量精力用在矛盾调解等社会工作，而是要在“重建”经济和文化上。只有经济“重建”成功，方能有不竭的向心力，只有文化“重建”成功，才能不断有本乡本土的乡愁。现在的村级班子面临的是一条全新的战线，即每一个村班子

的核心任务和职业技能都应当是围绕新型集体经济的发展。他们的任务不只是为所有村民提供致富门路和信息，而是要充分学习创新，活化“三资”，甚至“无中生有”，引入社会资金，调动村民参与集体建设的热情和信心，以村庄产业经营的思路来作为所有工作的“牛鼻子”。

村级集体经济是巩固农村基层组织的根本保证，如果没有集体经济的收入来源，村级组织将成为空壳，危及农村社会稳定。

维护渔农村基层社会稳定需要一批得力的基层干部，发展壮大集体经济更需要一批能干事、敢担当的基层干部。建议按照中央和省部署要求，坚持严管厚爱，打破地域、身份、职业界限，多角度挖掘基层干部的源头活水，建立基层党委发展党员人选储备库，花大力气持续抓好带头人队伍，及早做好“一肩挑”梯队人选的物色培养。要健全完善激励保障机制，提升村主职干部待遇，探索集体经济发展绩效与村主职干部薪酬挂钩机制，要培树“老海岛精神”，注重提拔使用实绩优秀的渔农村干部，深入挖掘基层各类先进典型，让普通党员学有榜样、行有方向。

### 3.规划引领刚性实施

新型农村集体经济的发展已不是单个村的事情，更不仅仅是村级的事情，需要地方乡镇(街道)、县、市层面统筹谋划、科学规划，在谋划地方经济发展过程中，在产业发展、基础设施、重大项目等方面，将村级集体经济的资源考虑其中，引导村集体经济资源向优质项目靠拢，带动村集体经济增值发展，进而带动村集体共同富裕。要立足新发展阶段，从构建新发展格局，乡村振兴的高度，统筹谋划全域村级集体经济发展，统筹城乡融合发展，科学谋划，积极充分调动村级集体经济发展资源，以城市带动乡村共同发展，避免乡村集体经济发展的盲目性，努力实现乡村集体经济融入产业链。要整合基层治理规划、自然资源规划、乡村振兴规划、集体经济发展规划、美丽乡村建设规划，指导各地以“整乡推进、整村提升”的理念，推进全域的综合规划调整编制，一村一案、因村谋划、逐村施策。

规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划“折腾”是最大的忌讳。要切实加大村庄规划实施力度。“三分规划，七分实施”，再好的规划，如果得不到有效实施，都将成为一纸空文。如果没有规划作为总纲领，面对换届的制度规定，不同的村干部如果不能“一张蓝图绘到底”，那么农村的发展将永远是处于重新起步状态。规划制定后，要切实加大实施监管力度，认真维护好规划的权威性和严肃性，自然资源等部门要确认村级实施规划的权力，要避免规划有权而操作无权的现实，防止“规划规划、纸上划划”和“调整无规、要划无门”。围绕村庄“不规划不建设、不规划不投入”制定刚性制约和激励措施，不仅能有效加快村庄规划的编制进度，也可提升村

庄规划的实施力度。

### 4.国企引领整合资源

2022年4月，农业农村部、国家乡村振兴局联合印发《社会资本投资农业农村指引(2022年)》，鼓励地方根据各地农业农村实际发展情况，因地制宜创新投融资模式，推动资源整合、投资结构优化、投资效能提升。鼓励社会资本探索通过全产业链开发、区域整体开发、政府和社会资本合作、设立乡村振兴投资基金、建立紧密合作的利益共赢机制等模式，稳妥有序投入乡村振兴。“村村抱团、村企合作”模式的“村投公司”、“强村公司”固然需要，但现实中面临的业务拓展能力和资源统筹能力薄弱的不足难以有效改观，还需要乡镇、县域一级的“乡投公司”。“乡投公司”能打通城市和乡村，能搭建乡村集投资、融资、建设、经营、管理于一体并受政府制约，是一个集振兴投融资管一体化的平台，可以在推动构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实现农村一二三产业深度融合方面做贡献，同时也能真正成为县区一级政府主体责任的执行者，成为政府统筹各类资金资源和相关政策的平台。

“乡投公司”要紧扣“资源变资产、资产变股权、股权变资金、资金变项目、项目变收益”的目标，集聚生产要素，凸显平台功能，培育乡村产业、带动农民增收，从而破解农村集体经济发展后劲不足、资源配置单打独斗、产业格局小乱散弱等现实问题。“乡投公司”要着力以帮助“重点薄弱”村为主要目标，“强村公司”则适合于“欠发达村”，而已经有发展基础的村集体则可可在“强村公司”基础上，试行“乡村CEO”来探索资源整合道路，引入有实力、懂农村、善经营的团队，推进村庄市场化经营。目前舟山已经成立的18家“强村公司”的有效性值得关注，其运行管理和营利模式都有待深入指导和观察，如果没有“乡投公司”的引导或者牵头，一般的“强村公司”很可能成为新的摆设。

### 5.夯实基础真抓实干

深化村级股份制改革。建议市农业农村局深入贯彻相关文件要求，着力探索和实现“促进股权流转”任务达成，针对之前存在的未股改、假股改、半股改等情形采取针对性措施，为农民变居民提供基础，防止群体性上访等涉稳隐患。要健全农村产权流转交易中心，完善股权交易规则和管理办法，规范股权交易行为，培育农村集体资产评估、担保等组织，优化流转交易服务；完善股权流转管理办法，健全股权流转机制，为集体经济多元发展奠定制度基础。继续深入破解村社融合文章。继续以“回头看”调研和委托研究等方式，来帮助渔农村基层干部破解基数合并、协商融合、账面合并村资金利用困难问题。继续鼓励渔农村干部大胆创新。因地制宜发展农村新产业新业态，推广农旅结合、混合经营等模式，大力发展乡村夜间经济、山谷经济、绿色期权、非接触经济等新方式新业态。

作者单位：浙江国际海运职业技术学院

2023年6月14日  
星期三  
责任编辑：庄列毅  
版式设计：韩巧叶

06

“讲文明 树新风”公益广告

# 关爱未成年人

# 是我们共同的责任