**在中央政治局第三十九次**

**集体学习时的讲话**

**（2017年2月21日）**

**习 近 平**

今天，中央政治局进行第三十九次集体学习，学习内容是我国脱贫攻坚形势和更好实施精准扶贫。安排这个题目，目的是总结成绩、分析形势，研究新情况新问题，更好推进精准扶贫、精准脱贫，确保如期实现脱贫攻坚目标。

刚才，看了专题片，刘永富、陈敏尔、陈豪、王三运同志结合工作实际，介绍了脱贫攻坚取得的成绩，分析了脱贫攻坚面临的主要问题，就实施精准扶贫、精准脱贫提出了很好的意见和建议，有情况、有数据、有分析，听了很受启发。讨论中，中央政治局的同志也发表了很好的意见。

党的十八大以来，党中央对脱贫攻坚作出新的部署，吹响了打赢脱贫攻坚战的进军号，脱贫攻坚取得显著成绩。2013年至2016年4年间，每年农村贫困人口减少都超过1000万人，累计脱贫5500多万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%，下降5.7个百分点；

贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。

总的看，党中央确定的中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制得到了贯彻，四梁八柱的顶层设计基本形成，各项决策部署得到较好落实，各方面都行动起来了。在实践中，我们形成了不少有益经验，概括起来主要有这么几条。

第一，加强领导是根本，发挥各级党委领导作用，建立并落实脱贫攻坚一把手负责制，实行省市县乡村五级书记一起抓，为脱贫攻坚提供坚强政治保障。

第二，把握精准是要义，脱贫攻坚贵在精准，精准识别、精准施策，根据致贫原因有针对性地制定方案，对不同原因不同类型的贫困采取不同措施，因人因户因村施策，对症下药、精准滴灌、靶向治疗。

第三，增加投入是保障，坚持政府投入的主体和主导作用，增加金融资金对脱贫攻坚的投放，吸引社会资金参与脱贫攻坚，4年来中央财政累计安排财政专项扶贫资金1961亿元，年均增长19.22%，其中2016年为667亿元，增幅超过43%；金融部门累计发放扶贫小额贷款2833亿元，其中2016年新增1706亿元，累计发放扶贫再贷款1127亿元。

第四，各方参与是合力，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量有机结合的“三位一体”大扶贫格局，发挥各方面积极性。

第五，群众参与是基础，脱贫攻坚必须依靠人群群众，组织和支持贫困群众自力更生，发挥人民群众主动性。这些经验弥足珍贵，要长期坚持。

刚才，我们一起观看了专题片，看到一些地区还很落后，群众生活还很艰苦，心里感到沉甸甸的。我多次强调，行百里者半九十。脱贫攻坚取得了很大成绩，但未来几年任务更艰巨，必须下更大决心做好工作。这里，我们再强调几点。

**一是要充分认识打赢脱贫攻坚战的艰巨性。**从现在情况看，到2020年如期全面建成小康社会，城市这一头问题不大，最艰巨最繁重的任务在农村特别是在贫困地区。这是全面建成小康社会最大的短板。我常讲，小康不小康，关键看老乡。不能一边宣布实现了全面建成小康社会目标，另一边还有几千万农村人口生活在扶贫标准线以下，这既影响人民群众对全面建成小康社会的满意度，也影响国际社会对我国全面建成小康社会的认可度。

今后几年，我国脱贫攻坚面临着十分艰巨的任务。根据统计部门的调查监测数据，2016年底，全国农村贫困人口有4335万人，要在4年时间里实现全部脱贫，平均每年需要减少贫困人口近1100万人，任务繁重，时间紧迫。越往后脱贫难度越大，因为剩下的大都是条件较差、基础较弱、贫困程度较深的地区和群众。

从脱贫目标看，目前扶贫对象基本能做到不愁吃、不愁穿，但保障义务教育、基本医疗、住房安全还有很多工作要做，特别是解决因病致贫返贫问题需要付出更大努力。从区域分布看，剩下的贫困人口主要分布在深度贫困地区，西藏和四省藏区、南疆四地州、四川凉山、云南怒江等民族地区生存环境恶劣，致贫原因复杂，基础设施和公共服务缺口大，完成脱贫任务很不容易。从群体分布看，残疾人、孤寡老人、长期患病者等无业可扶、无力脱贫的贫困人口，以及部分教育文化水平低、缺乏技能的少数民族贫困群众，需要通过加大投入、完善社会保障来实现脱贫。

我们必须强化领导责任、强化资金投入、强化部门协同、强化东西协作、强化社会合力、强化基层活力、强化任务落实，集中力量攻坚克难。要把深度贫困地区作为区域攻坚重点，把贫困老年人、残疾人等作为群体攻坚重点，把因病致贫返贫和住房安全作为工作攻坚重点，确保在既定时间节点完成脱贫攻坚任务。

**二是要坚持精准扶贫、精准脱贫。**改革开放初期，我国农村普遍贫困，需要通过普惠性的政策措施，使大部分地区和群众受益。现在，情况发生了很大变化，2016年底我国贫困人口中，初中及以下文化程度的占92.9%，小学以下文化程度的有56.3%，文盲半文盲接近15%；因病致贫返贫的超过40%，饮水和住房不安全的超过20%。每个贫困户的致贫原因、发展能力、发展需求是不同的。所谓贫有百样、困有千种。过去那种大水漫灌式扶贫很难奏效，必须采取更精准的措施。

要打牢精准扶贫基础。通过建档立卡，我们基本摸清了我国贫困人口底数，但还要做实做细，实现动态调整，把已经稳定脱贫的人标注出去，把遗落的人纳入进来。要提高扶贫措施有效性，核心是因地制宜、因人因户因村施策。我归纳了一下，目前脱贫的做法和手段大概有10多种，如发展特色产业脱贫、组织劳务输出脱贫、资产收益脱贫、异地搬迁脱贫、生态保护脱贫、发展教育脱贫、医疗保险和医疗救助脱贫、低保兜底脱贫、社会公益脱贫等。要总结这些模式和做法，使其不断完善，发挥更大更有效的作用。要突出产业扶贫，防止产业选择盲目跟风，提高组织化程度，培育带动贫困人口脱贫的经济实体。要组织好易地扶贫搬迁，坚持群众自愿原则，合理控制建设规模和成本，发展后续产业，确保搬得出、稳得住、逐步能致富。要加大扶贫劳务协作，提高培训针对性和劳务输出组织化程度，促进转移就业，鼓励就地就近就业。要落实教育扶贫和健康扶贫政策，突出解决贫困家庭大病、慢性病和学生上学等问题。要加强农村低保同扶贫开发有效衔接，确保应扶尽扶、应保尽保。

为支持脱贫攻坚，中央和有关部门、地方出台了一系列政策举措，强度密度空前，关键是要确保兑现、落地生根。目前看，财政、土地等政策支持力度很大，要抓好落实，交通扶贫、水利扶贫、金融扶贫、教育扶贫、健康扶贫等扶贫行动要加强，扶贫小额信贷、扶贫再贷款等政策要突出精准。脱贫攻坚期内扶贫政策要保持稳定，贫困县、贫困村、贫困人口退出后，相关政策要保持一段时间。驻村帮扶、东西部协作扶贫、定点扶贫等政策要继续执行。同时，要针对特困地区、特困群体和贫困村，研究制定特殊的政策措施，必要时采取一些超常规的办法推动脱贫。对此，中央有关部门要给予支持。

**三是要加强基层基础工作。**今年春节前夕，我到距离北京不过200多公里的河北张北县考察，看了一个贫困村。那里群众生活得到了很大改善，吃穿不愁，收入大部分越过了贫困线，但村里基础设施、村容村貌还比较差。很多贫困村面临着经济功能薄弱、基础设施滞后、人才持续流失、陈规陋习严重等问题，特别是基层组织力量薄弱，难以发挥带领群众脱贫致富的战斗堡垒作用。要打赢脱贫攻坚战，必须加强基层基础工作。

要加强贫困村“两委”建设。“帮钱帮物，不如帮助建个好支部”。要深入推进抓党建促脱贫攻坚工作，选好配强村“两委”班子，培养农村致富带头人，促进乡村本土人才回流，打造一支“不走的扶贫工作队”。要充实一线扶贫工作队伍，发挥贫困村第一书记和驻村工作队作用，在实战中培养锻炼干部，打造一支能征善战的干部队伍。农村干部在村里，脸朝黄土背朝天，工作很辛苦，对他们要加倍关心。

**四是要把握好脱贫攻坚正确方向。**中央有关部门到一些贫困地区进行调研，他们反映，总的情况很好，但也发现了一些值得注意的问题。我这里点一下。

**要防止层层加码。**各地出台的脱贫摘帽时间表，有12个省份提出提前实现脱贫目标，多的提前3年，少的提前1年。省里时间提前了，市里、县里就紧跟着层层加码提前。有的地方提出的口号是：“白加黑、5加2，三年活要一年干”，“奋战360天，贫困帽子甩一边”。西部某深度贫困县贫困发生率高达30%以上，却提出要提前4年摘帽。脱贫攻坚多干快干，主观愿望是好的，但这样的时间表是不是符合客观现实？会不会引发“被脱贫”、“假脱贫”？口号喊出去了，到时候做不到就会失信于民。不顾客观条件的层层加码，看似积极向上，实则违背规律、急躁冒进，欲速则不达。有条件的地方可以提前完成，但要量力而行、真实可靠、保证质量，不要勉为其难、层层加码，要防止急躁症，警惕“大跃进”，确保脱贫质量。

**要防止形式主义。**扶贫工作中的形式主义主要有以下表现。有的不是认真想办法、出实招帮助困难群众培育增收门路，而是通过“巧算”收入账，把今后的预期收入算为当前的实际收入，把还没有变为商品的产品收入算为现金收入，以拔高收入的方式实现假脱贫。有的发展产业不进行调查研究，靠拍脑袋决策，去年让贫困户养鸡，今年让贫困户养羊，明年让贫困户种药材，扶贫项目和贫困户产业需求严重脱节。有的为了尽快见到“扶贫效果”，把扶贫资源集中用到少数人甚至非贫困户身上，“垒大户”、“堆盆景”，作为脱贫亮点来宣传。有的层层分解年度脱贫指标，年终脱贫销号是“矮人堆里选高个”，一些贫困户戴上贫困帽才一年就被要求摘帽。有的地方在移民搬迁中，硬性规定每年要完成的搬迁人数并逐级下达，导致“急就章”式搬迁后资金、土地矛盾显现。有的地方各类登记表、调查表、明细表、记录表等五花八门，大量时间消耗在纸面上，有报道说一位驻村扶贫干部最多时一天就填了48份。

“出水才见两腿泥”。扶贫工作必须务实，脱贫过程必须扎实，扶真贫、真扶贫，脱贫结果必须真实，让脱贫成效真正获得群众认可、经得起实践和历史检验，决不搞花拳绣腿，决不摆花架子。要实施最严格的考核评估，开展督查巡查，对不严不实、弄虚作假的，要严肃问责。

要防止忽视贫困群众主体作用。干部和群众是脱贫攻坚的重要力量，贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。现在，一些地方出现了“干部干，群众看”的现象。一些贫困群众等靠要思想严重，“靠着墙根晒太阳，等着别人送小康”，认为“扶贫是干部的事，反正干部立了军令状，完不成任务要撤职”。出现这种现象，既有群众的原因，也有干部的原因。一些地方工作还是老办法老路子，简单给钱给物，对群众的思想发动、宣传教育、感情沟通不到位，在调动贫困群众脱贫积极性、激活内生动力上做得不够。要注重扶贫同扶志、扶智相结合，把扶贫群众积极性和主动性充分调动起来，引导贫困群众树立主体意识，发扬自力更生精神，激发改变贫困面貌的干劲和决心，变“要我脱贫”为“我要脱贫”，靠自己的努力改变命运。

最后，我强调一下扶贫资金管理问题。中央三令五申、严查严管，扶贫资金管理使用情况总的来看有所好转，但不能放松警惕。对挪用乃至贪污扶贫款项的行为，必须坚决纠正、严肃处理、绝不姑息。

同志们！言必信，行必果。农村贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困，是全面建成小康社会的底线任务，是我们作出的庄严承诺。全党要扎扎实实做好工作，确保到2020年贫困人口和贫困地区同全国一道全面建成小康社会。

十八大以来习近平总书记关于脱贫攻坚、扶贫工作的重要论述

消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。

全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村、特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。大家要深刻理解这句话的含义。因此，要提高对做好扶贫开发工作重要性的认识，增强做好扶贫开发工作的责任感和使命感。

深入推进扶贫开发，帮助困难群众特别是革命老区、贫困山区困难群众早日脱贫致富，到2020年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗、住房，是中央确定的目标。我们要加大投入力度，把集中连片特殊困难地区作为主战场，把稳定解决扶贫对象温饱、尽快实现脱贫致富作为首要任务，坚持政府主导，坚持统筹发展，注重增强扶贫对象和贫困地区自我发展能力，注重解决制约发展的突出问题，努力推动贫困地区经济社会加快发展。

　　各级领导干部，特别是贫困问题较突出地区的各级党政主要负责同志，要认真履行领导职责，集中连片特殊困难地区领导同志的工作要重点放在扶贫开发上。“三农”工作是重中之重，革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区在“三农”工作中要把扶贫开发作为重中之重，这样才有重点。我们不缺豪言壮语，也不缺运动式的东西，关键是看有没有找对路子，有没有锲而不舍干下去。我们讲宗旨，讲了很多话，但说到底还是为人民服务这句话。我们党就是为人民服务的。中央的考虑，是要为人民做事。各级干部也不能眼睛总是向上。任何事情都要向上看看，向下看看。要经常问问自己，我们是不是在忙着与党的根本宗旨毫不相关的事情？有没有一心一意在为老百姓做事情？是不是在围绕党和国家中心任务而工作？古时候讲，食君之禄，忠君之事。现在就是要服务人民。多想想我们干的事情是不是党和人民需要我们干的？要一心一意为老百姓做事，心里装着困难群众，多做雪中送炭的工作，常去贫困地区走一走，常到贫困户家里坐一坐，常同困难群众聊一聊，多了解困难群众的期盼，多解决困难群众的问题，满怀热情为困难群众办事。各级干部要把工作重心下移，深入实际，深入基层，深入群众，认真研究扶贫开发面临的实际问题，创造性开展工作。

　　治贫先治愚。要把下一代的教育工作做好，特别是要注重山区贫困地区下一代的成长。下一代要过上好生活，首先要有文化，这样将来他们的发展就完全不同。义务教育一定要搞好，让孩子们受到好的教育，不要让孩子们输在起跑线上。古人有“家贫子读书”的传统。把贫困地区孩子培养出来，这才是根本的扶贫之策。

　　——《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》（2012年12月29、30日）

发展是甩掉贫困帽子的总办法，贫困地区要从实际出发，因地制宜，把种什么、养什么、从哪里增收想明白，帮助乡亲们寻找脱贫致富的好路子。要切实办好农村义务教育，让农村下一代掌握更多知识和技能。抓扶贫开发，既要整体联动、有共性的要求和措施，又要突出重点、加强对特困村和特困户的帮扶。脱贫致富贵在立志，只要有志气、有信心，就没有迈不过去的坎。

——2013年11月3日至5日在湖南考察时的讲话

　 扶贫要实事求是，因地制宜。要精准扶贫，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。三件事要做实：一是发展生产要实事求是，二是要有基本公共保障， 三是下一代要接受教育。各级党委和政府都要想方设法，把现实问题一件件解决，探索可复制的经验。

　　——2013年11月3日，习近平赴湘西调研扶贫攻坚时，在花垣县十八洞村正式提出“精准扶贫”

抓扶贫开发，中央有明确部署，这里我讲三句话。一是要紧紧扭住发展这个促使贫困地区脱贫致富的第一要务，立足资源、市场、人文旅游等优势，因地制宜找准发展路子，既不能一味等靠、无所作为，也不能“捡进篮子都是菜”，因发展心切而违背规律、盲目蛮干，甚至搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”。二是要紧紧扭住包括就业、教育、医疗、文化、住房在内的农村公共服务体系建设这个基本保障，编织一张兜住困难群众基本生活的安全网，坚决守住底线。三是要紧紧扭住教育这个脱贫致富的根本之策，再穷不能穷教育，再穷不能穷孩子，务必把义务教育搞好，确保贫困家庭的孩子也能受到良好的教育，不要让孩子们输在起跑线上。

　　——《同菏泽市及县区主要负责同志座谈时的讲话》（2013年11月26日）

我们党员干部都要有这样一个意识：只要还有一家一户乃至一个人没有解决基本生活问题，我们就不能安之若素；只要群众对幸福生活的憧憬还没有变成现实，我们就要毫不懈怠团结带领群众一起奋斗。

　　——2014年1月26日至28日在内蒙古调研考察时的讲话

全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在贫困地区。全党全社会要继续共同努力，形成扶贫开发工作强大合力。各级党委、政府和领导干部对贫困地区和贫困群众要格外关注、格外关爱，履行领导职责，创新思路方法，加大扶持力度，善于因地制宜，注重精准发力，充分发挥贫困地区广大干部群众能动作用，扎扎实实做好新形势下扶贫开发工作，推动贫困地区和贫困群众加快脱贫致富奔小康的步伐。

　　——2014年10月在首个“扶贫日”之际作出的重要批示

当年苏区老区人民为了革命和新中国的成立不惜流血牺牲，今天这些地区有的还比较贫困，要通过领导联系、山海协作、对口帮扶，加快科学扶贫和精准扶贫，办好教育、就业、医疗、社会保障等民生实事，支持和帮助贫困地区和贫困群众尽快脱贫致富奔小康，决不能让一个苏区老区掉队。

　　——2014年11月1日至2日在福建调研时的讲话

现在，距实现全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标只有五六年了，但困难地区、困难群众还为数不少，必须时不我待地抓好扶贫开发工作，决不能让困难地区和困难群众掉队。党和国家要把抓好扶贫开发工作作为重大任务，贫困地区各级领导干部更要心无旁骛、聚精会神抓好这项工作，团结带领广大群众通过顽强奋斗早日改变面貌。

——2015年1月12日在中央党校县委书记研修班学员座谈会上的讲话

我们实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会，没有老区的全面小康，特别是没有老区贫困人口脱贫致富，那是不完整的。这就是我常说的小康不小康、关键看老乡的涵义。

　　—— 2015年2月13日，习近平在主持召开陕甘宁革命老区脱贫致富座谈会上强调

要看真贫、扶真贫、真扶贫，少搞一些盆景，多搞一些惠及广大贫困人口的实事。贫困地区各级领导干部要立下军令状，好干部要到扶贫攻坚一线经受磨练。

　 要把扶贫攻坚抓紧抓准抓到位，坚持精准扶贫，倒排工期，算好明细账，决不让一个少数民族、一个地区掉队。要帮助贫困地区群众提高身体素质、文化素质、就业能力，努力阻止因病致贫、因病返贫，打开孩子们通过学习成长、青壮年通过多渠道就业改变命运的扎实通道，坚决阻止贫困现象代际传递。

　　——2015年3月8日在参加十二届全国人大三次会议广西代表团审议时的讲话

全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村特别是农村贫困地区。我们一定要抓紧工作、加大投入，努力在统筹城乡关系上取得重大突破，特别是要在破解城乡二元结构、推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置上取得重大突破，给农村发展注入新的动力，让广大农民平等参与改革发展进程、共同享受改革发展成果。

——2015年4月30日在中共中央政治局第二十二次集体学习时的讲话

群众拥护不拥护是我们检验工作的重要标准。党中央制定的政策好不好，要看乡亲们是哭还是笑。要是笑，就说明政策好。要是有人哭，我们就要注意，需要改正的就要改正，需要完善的就要完善。

　　—— 2015年6月16日，习近平考察[贵州](http://news.hexun.com/guizhou/index.html)省花茂村脱贫致富情况时强调。

　　消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。改革开放以来，经过全国范围有计划有组织的大规模开发式扶贫，我国贫困人口大量减少，贫困地区面貌显著变化，但扶贫开发工作依然面临十分艰巨而繁重的任务，已进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。形势逼人，形势不等人。各级党委和政府必须增强紧迫感和主动性，在扶贫攻坚上进一步理清思路、强化责任，采取力度更大、针对性更强、作用更直接、效果更可持续的措施，特别要在精准扶贫、精准脱贫上下更大功夫。

　　第一，切实落实领导责任。坚持党的领导，发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势，这是我们的最大政治优势。要强化扶贫开发工作领导责任制，把中央统筹、省负总责、市（地）县抓落实的管理体制，片为重点、工作到村、扶贫到户的工作机制，党政一把手负总责的扶贫开发工作责任制，真正落到实处。中央要做好政策制定、项目规划、资金筹备、考核评价、总体运筹等工作，省级要做好目标确定、项目下达、资金投放、组织动员、检查指导等工作，市（地）县要做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。党政一把手要当好扶贫开发工作第一责任人，深入贫困乡村调查研究，亲自部署和协调任务落实。

　　第二，切实做到精准扶贫。扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准。各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。要坚持因人因地施策，因贫困原因施策，因贫困类型施策，区别不同情况，做到对症下药、精准滴灌、靶向治疗，不搞大水漫灌、走马观花、大而化之。要因地制宜研究实施“四个一批”的扶贫攻坚行动计划，即通过扶持生产和就业发展一批，通过移民搬迁安置一批，通过低保政策兜底一批，通过医疗救助扶持一批，实现贫困人口精准脱贫。

　　第三，切实强化社会合力。扶贫开发是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局，健全东西部协作、党政机关定点扶贫机制，广泛调动社会各界参与扶贫开发积极性。要加大中央和省级财政扶贫投入，坚持政府投入在扶贫开发中的主体和主导作用，增加金融资金对扶贫开发的投放，吸引社会资金参与扶贫开发。要积极开辟扶贫开发新的资金渠道，多渠道增加扶贫开发资金。

　　第四，切实加强基层组织。做好扶贫开发工作，基层是基础。要把扶贫开发同基层组织建设有机结合起来，抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设，鼓励和选派思想好、作风正、能力强、愿意为群众服务的优秀年轻干部、退伍军人、高校毕业生到贫困村工作，真正把基层党组织建设成带领群众脱贫致富的坚强战斗堡垒。选派扶贫工作队是加强基层扶贫工作的有效组织措施，要做到每个贫困村都有驻村工作队、每个贫困户都有帮扶责任人。工作队和驻村干部要一心扑在扶贫开发工作上，有效发挥作用。

——2015年6月18日在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会上的讲话

做好经济社会发展工作，民生是“指南针”。要全面把握发展和民生相互牵动、互为条件的关系，通过持续发展强化保障和改善民生的物质基础，通过不断保障和改善民生创造更多有效需求。要特别关注和关心困难群众，坚持精准扶贫，广泛动员社会力量扶危济困。

　　——2015年7月16日至18日在吉林调研时的讲话

同全国其他地区一样，西藏和四省藏区已经进入全面建成小康社会决定性阶段。要牢牢把握改善民生、凝聚人心这个出发点和落脚点，大力推动西藏和四省藏区经济社会发展。要大力推进基本公共服务，突出精准扶贫、精准脱贫，扎实解决导致贫困发生的关键问题，尽快改善特困人群生活状况。

　　——2015年8月24日至25日在中央第六次西藏工作座谈会上的讲话

中国将大幅增加扶贫投入，出台更多惠及贫困地区、贫困人口的政策措施，在扶贫攻坚工作中实施精准扶贫方略，坚持中国制度的优势，注重扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准等六个精准，坚持分类施策，广泛动员全社会力量。

　　——2015年10月16日出席2015减贫与发展高层论坛时发表的主旨演讲

　　通过实施脱贫攻坚工程，实施精准扶贫、精准脱贫，7017万农村贫困人口脱贫目标是可以实现的。2011年至2014年，每年农村脱贫人口分别为4329万、2339万、1650万、1232万。因此，通过采取过硬的、管用的举措，今后每年减贫1000万人的任务是可以完成的。具体讲，到2020年，通过产业扶持，可以解决3000万人脱贫；通过转移就业，可以解决1000万人脱贫；通过易地搬迁，可以解决1000万人脱贫，总计5000万人左右。还有2000多万完全或部分丧失劳动能力的贫困人口，可以通过全部纳入低保覆盖范围，实现社保政策兜底脱贫。

　　——《关于“十三五规划”的说明》（2015年10月26日至29日）

我们要清醒认识到，当前我国脱贫攻坚形势依然严峻。截至去年底，全国仍有7000多万农村贫困人口。“十三五”期间脱贫攻坚的目标是，到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障；同时实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平、基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平。脱贫攻坚已经到了啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺阶段，必须以更大的决心、更明确的思路、更精准的举措、超常规的力度，众志成城实现脱贫攻坚目标，决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众。

要坚持精准扶贫、精准脱贫，重在提高脱贫攻坚成效。关键是要找准路子、构建好的体制机制，在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效。要解决好“扶持谁”的问题，确保把真正的贫困人口弄清楚，把贫困人口、贫困程度、致贫原因等搞清楚，以便做到因户施策、因人施策。要解决好“谁来扶”的问题，加快形成中央统筹、省（自治区、直辖市）负总责、市（地）县抓落实的扶贫开发工作机制，做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。

脱贫致富终究要靠贫困群众用自己的辛勤劳动来实现。没有比人更高的山，没有比脚更长的路。要重视发挥广大基层干部群众的首创精神，让他们的心热起来、行动起来，靠辛勤劳动改变贫困落后面貌。要动员全社会力量广泛参与扶贫事业。

　　——2015年11月27日至28日，习近平在中央扶贫开发工作会议上发表重要讲话

当地企业在加快自身发展的同时，也要在产业扶贫过程中发挥好推动作用，先富帮后富，实现共同富裕。

　　1997年我来到这里，被当地的贫困状态震撼了，下决心贯彻党中央决策部署，推动[福建](http://news.hexun.com/fujiang/index.html)和[宁夏](http://news.hexun.com/ningxia1/index.html)开展对口帮扶。那时，重点实施了“移民吊庄”工程，让生活在“一方水土养活不了一方人”那些地方的群众搬迁到适宜生产生活的地方，建起了闽宁村。20年来，闽宁村发展成了闽宁镇，你们的收入也从当年的人均500元增加到现在的1万多元，将近20倍。看到你们开始过上好日子，脸上洋溢着幸福，我感到很欣慰。闽宁镇探索出了一条康庄大道，我们要把这个宝贵经验向全国推广。

　　——2016年7月19日，习近平到宁夏永宁县闽宁镇原隆村考察时讲话

东西部扶贫协作和对口支援，是推动区域协调发展、协同发展、共同发展的大战略，是加强区域合作、优化产业布局、拓展对内对外开放新空间的大布局，是实现先富帮后富、最终实现共同富裕目标的大举措，必须认清形势、聚焦精准、深化帮扶、确保实效，切实提高工作水平，全面打赢脱贫攻坚战。

——2016年7月20日，习近平在宁夏银川主持召开东西部扶贫协作座谈会并发表重要讲话

脱贫攻坚的火车头就是党支部，“火车跑得快、全靠车头带”。派扶贫工作队、第一书记，关键是要夯实，发挥实效。第一书记要真扶贫，扑下身子在这里干。

充分发挥党在扶贫攻坚中的作用。

——2017年1月24日，习近平在国家扶贫开发工作重点县张北县考察强调

脱贫攻坚越往后，难度越大，越要压实责任、精准施策、过细工作。

要改进脱贫攻坚动员和帮扶方式，扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退，全过程都要精准，有的需要下一番“绣花”功夫。

防止返贫和继续攻坚同样重要，已经摘帽的贫困县、贫困村、贫困户，要继续巩固，增强“造血”功能，建立健全稳定脱贫长效机制，坚决制止扶贫工作中的形式主义。

——2017年3月8日，习近平在全国两会下团组时强调

脱贫攻坚工作进入目前阶段，要重点研究解决深度贫困问题。各级党委务必深刻认识深度贫困地区如期完成脱贫攻坚任务的艰巨性、重要性、紧迫性，以解决突出制约问题为重点，强化支撑体系，加大政策倾斜，聚焦精准发力，攻克坚中之坚，确保深度贫困地区和贫困群众同全国人民一道进入全面小康社会。

党的十八大以来，党中央把贫困人口脱贫作为全面建成小康社会的底线任务和标志性指标，在全国范围全面打响了脱贫攻坚战。脱贫攻坚力度之大、规模之广、影响之深，前所未有。现在，各方面都行动起来了，党中央各项决策部署得到较好落实，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。

我国脱贫攻坚任务仍然十分艰巨。现有贫困大多集中在深度贫困地区。这些地区多是革命老区、民族地区、边疆地区，基础设施和社会事业发展滞后，社会文明程度较低，生态环境脆弱，自然灾害频发，贫困人口占比和贫困发生率高，人均可支配收入低，集体经济薄弱，脱贫任务重，越往后脱贫成本越高、难度越大。脱贫攻坚本来就是一场硬仗，深度贫困地区脱贫攻坚更是这场硬仗中的硬仗，必须给予更加集中的支持，采取更加有效的举措，开展更加有力的工作。

加快推进深度贫困地区脱贫攻坚，要按照党中央统一部署，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制，坚持党政一把手负总责的工作责任制，坚持专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫等多方力量、多种举措有机结合和互为支撑的“三位一体”大扶贫格局，以解决突出制约问题为重点，以重大扶贫工程和到村到户帮扶措施为抓手，以补短板为突破口。近年来我们在解决深度贫困问题上有很多成功经验和典型，实践证明只要高度重视、思路对头、措施得力、工作扎实，深度贫困是完全可以战胜的。

第一，合理确定脱贫目标。党中央对2020年脱贫攻坚的目标已有明确规定，即到2020年，稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障；实现贫困地区农民人均可支配收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平；确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。深度贫困地区也要实现这个目标，同时要坚持实事求是，不好高骛远，不吊高各方面胃口。

　 第二，加大投入支持力度。要发挥政府投入的主体和主导作用，发挥金融资金的引导和协同作用。新增脱贫攻坚资金主要用于深度贫困地区，新增脱贫攻坚项目主要布局于深度贫困地区，新增脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区。各部门安排的惠民项目要向深度贫困地区倾斜，深度贫困地区新增涉农资金要集中整合用于脱贫攻坚项目。各级财政要加大对深度贫困地区的转移支付规模。要通过各种举措，形成支持深度贫困地区脱贫攻坚的强大投入合力。

　 第三，集中优势兵力打攻坚战。要发挥集中力量办大事的制度优势，重点解决深度贫困地区公共服务、基础设施以及基本医疗有保障的问题。对居住在自然条件特别恶劣地区的群众加大易地扶贫搬迁力度，对生态环境脆弱的禁止开发区和限制开发区群众增加护林员等公益岗位，对因病致贫群众加大医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底。

　 第四，区域发展必须围绕精准扶贫发力。深度贫困地区的区域发展是精准扶贫的基础，也是精准扶贫的重要组成部分，必须围绕减贫来进行。要重点发展贫困人口能够受益的产业，交通建设项目要尽量向进村入户倾斜，水利工程项目要向贫困村和小型农业生产倾斜，生态保护项目要提高贫困人口参与度和受益水平。

第五，加大各方帮扶力度。对东西部扶贫协作和对口支援、中央单位定点帮扶的对象在深度贫困地区的，要在资金、项目、人员方面增加力度。东部经济发达县结对帮扶西部贫困县“携手奔小康行动”和民营企业“万企帮万村行动”，都要向深度贫困地区倾斜。要通过多种形式，积极引导社会力量广泛参与深度贫困地区脱贫攻坚。

　 第六，加大内生动力培育力度。要坚持扶贫同扶智、扶志相结合，注重激发贫困地区和贫困群众脱贫致富的内在活力，注重提高贫困地区和贫困群众的自我发展能力。要改进工作方式方法，多采用生产奖补、劳务补助、以工代赈等机制，教育和引导贫困群众通过自己的辛勤劳动脱贫致富。

　 第七，加大组织领导力度。深度贫困地区党委和政府要坚持把脱贫攻坚作为“十三五”期间头等大事和第一民生工程来抓，做到人员到位、责任到位、工作到位、效果到位。县委书记要统揽脱贫攻坚，统筹做好进度安排、项目落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。脱贫攻坚期内贫困县县级党政正职要保持稳定。要夯实农村基层党组织，选好书记，配强领导班子，发挥好村党组织在脱贫攻坚中的战斗堡垒作用。要把深度贫困地区作为锻炼干部、选拔干部的重要平台。

第八，加强检查督查。要坚持年度脱贫攻坚报告和督查制度，实施最严格的考核评估，对不严不实、弄虚作假的严肃问责，对挪用、贪污扶贫款项的严肃处理。扶贫工作必须务实，脱贫过程必须扎实，脱贫结果必须真实，脱贫计划不能脱离实际随意提前，扶贫标准不能随意降低，决不能搞数字脱贫、虚假脱贫。

——2017年6月23日，习近平在山西太原市主持召开深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话

**讲**

**稿**

**深入贯彻落实习近平扶贫开发战略思想**

**坚决打赢脱贫攻坚战**

中共陕西省委党校 牛润霞

十八大以来，习近平总书记在对我国扶贫开发深入思考的基础上发表了一系列重要讲话，深刻阐明了新时期我国扶贫开发的重大理论和实际问题，形成了以精准扶贫为核心的扶贫开发战略思想，为深入推进扶贫开发工作、全面建成小康社会提供了理论指导和行动指南。

**一、习近平新时期扶贫开发战略思想**

习近平扶贫开发战略思想内涵丰富，主要内容概括如下：

**1．充分体现社会主义制度的优越性是新时期中国扶贫开发事业的本质要求。**

习近平同志指出：“贫穷不是社会主义。如果贫困地区长期贫困，面貌长期得不到改变，群众生活长期得不到明显提高，那就没有体现我国社会主义制度的优越性，那也不是社会主义。”他在河北省阜平县考察扶贫开发工作时指出：“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。对困难群众，我们要格外关注，格外关爱，格外关心，千方百计帮助他们排忧解难，把群众的安危冷暖时刻放在心上，把党和政府的温暖送到千家万户。”

这说明扶贫开发是以消除贫困为首要任务，以改善民生为基本目的，以逐步实现共同富裕为根本方向。坚定不移推进中国特色扶贫开发事业是充分体现社会主义制度优越性的本质要求。他说：“革命老区和老区人民为中国革命胜利作出了重要贡献，党和人民永远不会忘记。”“全面建成小康社会，最艰巨最繁重的任务在农村，特别是在贫困地区。没有农村的小康，特别是没有贫困地区的小康，就没有全面建成小康社会。中央对扶贫开发工作高度重视。各级党委和政府要增强做好扶贫开发工作的责任感和使命感，做到有计划、有资金、有目标、有措施、有检查，大家一起来努力，让乡亲们都能快点脱贫致富奔小康。”

今年2月21日下午，习近平在主持政治局第三十九学习时指出，2013年至2016年4年间，每年农村贫困人口减少都超过1000万人，累计脱贫5564万人；贫困发生率从2012年底的10.2%下降到2016年底的4.5%，下降5.7个百分点；贫困地区农村居民收入增幅高于全国平均水平，贫困群众生活水平明显提高，贫困地区面貌明显改善。总的看，党中央确定的中央统筹、省负总责、市县抓落实的管理体制得到了贯彻，四梁八柱的顶层设计基本形成，各项决策部署得到较好落实，各方面都行动起来了。在实践中，我们形成了不少有益经验，概括起来主要是加强领导是根本、把握精准是要义、增加投入是保障、各方参与是合力、群众参与是基础。这些经验弥足珍贵，要长期坚持。

**2．不断改革创新是新时期扶贫开发战略思想的重要内容。**

深入贯彻落实习近平新时期扶贫开发战略思想的关键，是要在创新扶贫开发方式下功夫，把扶贫开发工作抓紧做实，真扶贫、扶真贫，不断开创扶贫开发工作新局面。

习近平指出，唯改革者进，唯创新者强，唯改革创新者胜。他强调，采取常规思路和办法，按部就班地干，难以按期完成脱贫攻坚任务。脱贫攻坚必须坚持问题导向，以改革为动力，以构建科学的体制机制为突破口，充分调动各方面积极因素，用心、用情、用力开展工作。

一是在扶贫开发目标上要紧盯底线任务集中攻关。习近平在中央扶贫开发工作会议强调：“全面建成小康社会，实现第一个百年奋斗目标，一个标志性的指标是农村贫困人口全部脱贫。”在主持中央政治局第三十九次集体学习时强调，农村贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽、解决区域性整体贫困，是全面建成小康社会的底线任务，是我们作出的庄严承诺。要强化领导责任、强化资金投入、强化部门协同、强化东西协作、强化社会合力、强化基层活力、强化任务落实，集中力量攻坚克难，更好推进精准扶贫、精准脱贫，确保如期实现脱贫攻坚目标。

二是在扶贫开发路径上要突出“内生发展”重要性。习近平指出，发展是甩掉贫困帽子的总办法。贫困地区发展要靠内生动力，一个地方的发展，关键在于找准路子、突出特色。欠发达地区抓发展，更要立足资源禀赋和产业基础，做好特色文章，实现差异竞争、错位发展。欠发达地区和发达地区一样，都要努力转变发展方式，着力提高发展质量和效益，不能“捡进篮子都是菜”。贫困群众是扶贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。政府帮扶是必要的，但脱贫解困根本上还得靠贫困群众通过自己的辛勤劳动来实现。2012年12月29日至30日，习近平在河北省阜平县考察扶贫开发工作时指出：“贫困地区发展要靠内生动力，如果凭空救济出一个新村，简单改变村容村貌，内在活力不行，劳动力不能回流，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业，有劳动力，内外结合才能发展。” 他强调，好日子是干出来的；贫困并不可怕，只要有信心、有决心，就没有克服不了的困难。只有贫困群众的积极性与创造性被充分调动起来、内生动力不断增强，脱贫才有基础，发展才可持续。

三是在扶贫开发机制上要发挥考核的导向作用。他强调，党和国家要把抓好扶贫开发工作作为重大任务，贫困地区各级领导干部更要心无旁骛、聚精会神抓好这项工作，团结带领广大群众通过顽强奋斗早日改变面貌。进一步完善中央统筹、省(自治区、直辖市)负总责、市(地)县抓落实的扶贫开发工作机制，健全东西部协作和党政机关、部队、人民团体、国有企业定点扶贫机制，做到分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位。要改革创新考核机制，贫困地区要把提高扶贫对象生活水平作为衡量政绩的主要考核指标。特别是脱贫攻坚任务重的地区党委和政府，要把脱贫攻坚作为“十三五”期间第一民生工程来抓。要层层签订脱贫攻坚责任书、立下军令状，层层压实责任，级级传导压力。要把脱贫攻坚实绩作为选拔任用干部的重要依据，在脱贫攻坚第一线考察识别干部，激励各级干部到脱贫攻坚战场上大显身手。

四是扶贫开发举措上要软硬并举。“推进扶贫开发、推动经济社会发展，首先要有一个好思路、好路子。要坚持从实际出发，因地制宜，理清思路、完善规划、找准突破口。”他强调：“摆脱贫困首要意义并不是物质上的脱贫，而是在于摆脱意识和思路的贫困。”“扶贫先要扶志，要从思想上淡化贫困意识”。其次要聚集合力。他强调“扶贫开发是全党全社会的共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与”，形成政府、市场、社会协同推进的大扶贫开发格局。“抓扶贫开发，既要整体联动、有共性的要求和措施，又要突出重点、加强对特困村和特困户的帮扶。”第三是要实施精准扶贫、精准脱贫。他突出强调教育扶贫：把贫困地区孩子培养出来，这才是根本的扶贫之策。他一再强调扶贫不能以牺牲环境为代价，要把生态环境保护放在更加突出位置，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境。在生态环境保护上一定要算大账、算长远账、算整体账、算综合账，不能因小失大、顾此失彼、寅吃卯粮、急功近利。第四是要完善扶贫政策体系，包括改善贫困地区交通等基础设施条件、落实扶贫开发政策、金融支持、贫困地区基层党组织建设、驻村扶贫工作队、新农村建设和人口较少民族同步建成小康社会等问题提出了具体要求。

**3．精准性要求的“465” 是落实新时期扶贫开发战略的核心思想**

习近平同志指出，扶贫要实事求是，因地制宜，切忌喊口号，也不要定好高骛远的目标。他提出：“扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准”，要按照“四个切实” “六个精准” “五个一批”的要求，努力“在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效”。

习近平在对全国脱贫攻坚奖表彰活动作出重要指示时提出按照“四个需要”开拓扶贫开发新动力：“需要贫困地区广大干部群众艰苦奋战，需要各级扶贫主体组织推动，需要社会各方面真心帮扶，需要不断改革创新扶贫机制和扶贫方式。”他在贵州召开部分省区市党委主要负责同志座谈会时提出加大力度推进扶贫开发工作的“四个切实”要求：“切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织”，同样是针对新时期扶贫开发的精准性需要。

2015年6月18日，他在贵州提出了“六个精准”的新要求：“**各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人(第一书记)精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。”**“六个精准”覆盖了扶贫对象识别、帮扶和管理等各环节，用精准理念贯通了扶贫开发全流程，改革了以往扶贫思路和方式，变大水漫灌为精准滴灌，大大提高了扶贫开发的有效性。

2015年10月16日，习近平在减贫与发展高层论坛上首次提出“五个一批”的脱贫措施，为打通扶贫脱贫的最后一公里开出了药方。这“五个一批”是发展生产脱贫一批，异地搬迁脱贫一批，生态补偿脱贫一批，发展教育脱贫一批，社会保障兜底一批。此后，各地通过建档立卡摸清贫困人口致贫原因，将数量巨大的贫困人口分解为不同类别，运用“五个一批”因类施策、因人施策，培育出了众多可复制、很管用的扶贫工作新品牌。比如对贫困地区未能升学的初高中毕业生（俗称“两后生”） 实施“雨露计划”，采取发放贴息贷款或生活补助等方式，通过2—3年职业教育，使其掌握一门技能，提高就业、创业能力，切实“拔穷根”；对没有外出就业的贫困户给予额度5万元以下、期限3年以内的扶贫小额贴息贷款，支持其发展特色优势产业，积极“换穷业”；对不具备生存发展条件的地方，结合新型城镇化中解决“三个1亿人”问题，实施易地扶贫搬迁，彻底“挪穷窝”。

“改进脱贫攻坚动员和帮扶方式，扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退，全过程都要精准，有的需要下一番‘绣花’功夫。”习总书记在参加四川代表团审议时就精准扶贫提出了明确指示和具体要求，构建“全过程都要精准”和“建立健全稳定脱贫长效机制”更是高屋建瓴而又切中实质、科学可行。

**二、中央要求陕西的脱贫攻坚切忌“急功近利”**

2017年6月11日下午6点30分，中央纪委官网发出的十八届中央第十二轮巡视的反馈情况中指出，陕西、云南两省被指在扶贫、脱贫工作中“急功近利”、“急躁冒进”，特别是陕西，对脱贫攻坚的政治认识不足。媒体认为，此次中纪委反馈巡视情况传递出了“扶贫工作必须务实，脱贫过程必须扎实，脱贫结果必须真实”的信号。

十三五时期，我国扶贫开发进入啃硬骨头、攻坚拔寨的冲刺期。剩下的贫困人口贫困程度深、减贫成本高、脱贫难度大，脱贫攻坚不可能一蹴而就，不能够把脱贫任务当作短期工作来突击完成。尤其是在陕西这样的脱贫攻坚任务艰巨地区，如果为了尽快获得政绩，急功近利，盲目攀比进行提前脱贫，把本该需要五年的脱贫任务压缩至两年或三年，那就难免会出现纸上脱贫和其他弄虚作假现象。中央要求脱贫攻坚必须在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法，坚决打赢这场攻坚战。

**三、陕西的贫困特征要求选择开发式扶贫战略为主导**

**（一）陕西贫困面广，脱贫攻坚任务十分艰巨。**

在全国592个国家扶贫开发工作重点县中，陕西占50个，与贵州名列第二。非国家扶贫工作重点县10个，省级扶贫开发工作重点县27个，总计87个，占全省107个县级行政单位的80%。在50个国家扶贫开发工作重点县中，革命老区县占34个。按照习总书记对陕西精准扶贫、精准脱贫的要求，陕西需要加大扶贫开发工作力度，也就是坚持走开发式扶贫道路，阻止贫困代际相传，让老区尽快脱贫致富，这既是经济责任，也是政治责任。

**（二）陕西脱贫攻坚的物质基础薄弱。**

近年来陕西的综合实力显著提升，全省生产总值达到1.92万亿元，过去的五年内年均增长保持在9.8%的中高速水平。工业门类齐全，产业转型升级步伐稳健。能源化工、装备制造等优势产业加快迈向高端化，战略性新兴产业占比达到10.7%，服务业占比提高7.4个百分点。粮食总产实现“十三连丰”，苹果种植面积和产量保持全国第一。

但面对艰巨的脱贫攻坚任务，这样的物质基础整体上还比较薄弱。陕西的贫困人口贫困地区大多数分布在自然资源贫乏、地理位置偏远或自然生态环境非常脆弱的地方。这些地区的贫困人口发展能力弱，除了拥有从事当地特色传统农业的经验外，其他知识技能水平总体偏低，现代市场意识淡漠，竞争能力不强，靠自身能力无法实现脱贫。

如果不走开发式扶贫道路，不能从根本上改变贫困地区的整体面貌，即使想方设法让原来的贫困户脱贫，也很容易因病、因学、因婚、因房等问题再次返贫。因此，陕西的脱贫攻坚任务最根本的是要通过社会经济的持续健康发展、产业发展、传统生产方式的转型等，消除贫困产生的体制和机制，阻止贫困的代际相传。

**（三）陕西要打好开发式扶贫脱贫攻坚战**

开发式扶贫是相对救济式扶贫而言。

**1. 开发式扶贫基本内涵**

把贫困地区广大干部群众的自我努力与国家的扶持战略有机结合起来，通过开发自然资源、人文资源和社会历史资源发展商品生产，改善生产条件，增强自我积累能力和内生发展能力，达到脱贫目的。开发式扶贫的关键是动员、鼓励、引导和帮助贫困地区的人们进行开发性生产建设，发展经济。

**2. 开发式扶贫特征**

主体是当地农民。因为开发式扶贫主要依靠自身力量实现脱贫致富。

方式是从单纯依靠行政手段向培育经济组织转变。要求通过资金、技术、物资、培训等多种途径投入培育造血机制。

突破口是以重大问题为导向推动改革，以改革红利推动发展。

**3. 开发式扶贫应遵守的原则**

搞好三个联系：把扶贫与社会经济发展紧密联系，与改善生产条件紧密联系，与市场经济体制紧密联系。

密切两个结合：帮扶者与扶贫对象相结合，主动帮扶与主动接受帮扶相结合。

坚持一个开发：帮扶者帮助被帮扶者扬长避短，因地制宜地把当地资源优势变成产业发展优势。

达到一个目的：通过开发式扶贫增强贫困地区自我发展能力和市场竞争力，从根本上消除贫困根源，实现脱贫致富。

**四、陕西开发式扶贫脱贫攻坚战略要以消除农业短板制约为抓手**

战后世界经济史表明，农业可以成为致富的产业，也可以成为经济增长的源泉，关键是要了解农业的市场结构，转变经营理念，构建新型农业经营体系，集中力量消除农业的短板制约。

**案例1**：目前我国出现了城市资本、工商业资本向农村集中流动的趋势，包括向贫困地区的资本流动。从经济学上说，资本的这种流转趋势一般是由于受到预期投资收益率高的吸引。

为什么这些投向农村的资本会有较高的预期投资收益率？因为所有投向贫困农村的资本并不是用在增加原有形式的传统生产要素比如耕牛的数量、手工挖掘的灌溉井、简单手工工具等，也不会维持传统的生产方式，而是被用来购买新式资本，包括新型农用设备、建立种植用于出口或出售特色农产品的农场或农业示范园。这些特色农产品是用完全不同的方式生产出来，正是对这些新要素和新生产方式的投入改变了农业市场结构，提高了农业的竞争力。

**启示：**贫困地区的人们应该把农业当作实现经济增长的“基础部门”看待。但长期以来，他们以传统农业为主，投资效率低，收入低，农业难以成为致富的产业。

**案例2：**农业如何成为脱贫致富的产业？

农业在经济结构中占比有限，但农业的健康发展却能够为其他产业的发展提供较为均衡的赢利机会。

以美国为例，从事农业生产的劳动力只占总劳动力人口的2％—3%，但为农业提供配套服务如加工、运输及供销、仓储、信贷、保险、市场信息的人则占总劳动人口的10％ 多。这说明农业为其它产业提供了均衡的赢利机会。

荷兰农业占其总GDP的10%左右,其中畜牧业占50%,园艺业占38%,农田作物占12%。荷兰农业和畜牧业依然是以家庭农场的经营模式为主,一般每个农场仅5一10公顷大,很少有大型的工业化企业集团。但荷兰农民大都只经营一、两种农产品，专业化程度高。花农一般专业化到一家只种植郁金香的一个颜色品种。这有利于在技术上精益求精,靠规模带来效益。这与起源于日本的“一村一品”经营方式与此类似。

**启示：**农业要成为脱贫致富的产业，需要在下面三个环节上下硬功夫：

第一，培育适度规模的新型农业经营主体。

率先完善“三权分置”办法，破解土地流转难题。

充分利用国家鼓励适度规模经营的政策。2015年我国启动对农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴三项农业补贴政策的调整和完善工作，通过“三合一”更有效发挥财政资金支持粮食生产作用。方向：将农业“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。补贴对象：为所有拥有耕地承包权的种地农民，享受补贴的农民要做到耕地不撂荒，地力不降低。

第二，采取专业化经营。

我国农民经营规模小，土地碎片化。家家户户种植的农作物品种都比较多样化，每个品种都种一点。农产品结构雷同，经营方式自给自足。要按照习总书记的要求，在稳定发展粮食生产基础上，因地制宜发展现代养殖业、林果业、园艺业，发展一村一品、多村一品、在乡一业、一县一业优势主导产业和现代农业园区，发展农产品加工业和流通业，发展农产品市场体系，发展龙头企业和产业化经营，提高农业整体素质和竞争力。

第三，实施合作化和产业集群战略

农业是最接近完全竞争的市场结构：进入门槛低，生产者和消费者数量都很大，产品替代性强。农业合作社能够把经营规模有限、竞争力弱的单个农户撮合成巨大的专业集团，从而提高了团队竞争力。

农业产业集群有两个基本特征：地理邻近性和产业关联性。这两个特征有利于把特色农业的发展与当地工业化、城镇化、信息化有机结合起来，促进四化同步发展。

**案例3：**陕西省的产业精准扶贫新探索

现在探索的新模式是把财政扶贫资金委托陕西供销企业集团，参股到各县区有实力的农业龙头企业或合作社，被参股的企业或合作社按照契约为贫困户提供就业机会和发展产业的机会，实现脱贫任务。

企业或合作社与政府职能部门不同，它们本身就是产业发展的主体，懂市场、懂技术、懂管理，更重要的是懂得如何高效率地使用资金。从这个意义上说，它们对入股的财政扶贫资金的使用效率要比这笔钱在政府职能部门的使用效率要高。比如，它们会准确地了解贫困户需要什么，能做什么，企业或合作社就为他们提供什么：就业岗位、技能培训、发展需要的技术、养殖需要的猪苗、帮助销售产品等。

这一探索创新之处可以用两句话来描述：

一是借政府之力，解企业之难：就是把政府手上的财政扶贫资金用来解决企业的资金短缺问题，这是一种创新。本来企业发展缺乏资金，是要找银行、找金融机构或者到资本市场融资来解决，但企业贷款难，贷款贵，进入资本市场融资门槛很高，导致它们解决不了资金短缺问题。现在政府主动给你解决了这个问题，这算是创新，但这种创新是有条件的，就是获得资金入股的企业需要承担一定数量贫困户的脱贫任务。

二是借企业之长，补政府之短：脱贫是十三五期间政府必须要打赢的攻坚战，但脱贫不是喊口号，脱贫要发展产业，为贫困户提供就业机会，为他们解决具体的问题，这些很具体的工作都不是政府所长，而是企业所长。所以，把政府的财政扶贫资金入股到企业或合作社，把企业的难题解决以后，让企业按照要求做脱贫工作，这就是一种创新。

习近平指出，我们五百年以后还会有贫困，到2020年，我国的贫困和现在的贫困是不一样的，现在的绝对贫困解决的主要是生存问题，以后是相对贫困，解决的主要是发展、共享的问题。

**加强和改进基层党组织建设**

中共陕西省委党校 岳东峰

党的十八大后，习近平总书记强调指出：贯彻党要管党、从严治党方针，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。

 加强和改进基层党组织建设，切实发挥基层党组织在全面推进改革发展，实现全面建成小康社会战略目标中的战斗堡垒作用，是党中央的战略部署的重要内容和确定的政治任务，也是各级党组织和党员干部应有的觉悟、素质和担当的责任。

 对于这个重要问题，我谈几点认识与大家交流，供大家参考。

一、加强基层党组织建设是中央治国理政方略的重要内容

办好中国的事情，关键在我们党，关键在党要管党，从严治党。习近平指出：对我们这样一个拥有8500多万党员、在一个13亿人口大国长期执政的党，管党治党一刻不能松懈。如果管党不力、治党不严，人民群众反映强烈的党内突出问题得不到解决，那么我们迟早会失去执政资格，不可避免会被历史淘汰。这决不是危言耸听。落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重更为紧迫。

 习近平强调：党要管党，才能管好党；从严治党，才能治好党。形势的发展、事业的开拓、人民的期待，都要求我们以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平。治国必先治党，治党务必从严，落实党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重更为紧迫。紧扣党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，从严管理干部队伍，从严教育和管理党员，从严做好抓基层、打基础工作，从严抓好纪律建设，从严加强党风廉政建设和反腐败斗争，不断提高党的建设科学化水平。

 全面从严治党，必须加强基层组织建设。我们党是执政党！我们党的组织由三级构成。党章第五章第三十一条明确规定：党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。

 习近平总书记强调指出：做好基层基础工作十分重要，只要每个基层党组织和每个共产党员都有强烈的宗旨意识和责任意识，都能发挥战斗堡垒作用、先锋模范作用，我们党就会很有力量，我们国家就会很有力量，我们人民就会很有力量，党的执政基础就能坚如磐石。

 这表明：巩固执政地位、提高执政能力，根在基层，本在基层，基层组织是基础。基础不牢，地动山摇！因此，加强党的建设，一定要从基层组织抓起！

 习近平总书记强调指出：贯彻党要管党、从严治党方针，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。党的十八大提出了加强基层服务型党组织建设的重大任务。当前和今后一个时期，要以此来指导党的基层组织建设。各级都要重视基层、关心基层、支持基层，加强带头人队伍建设，确保基层党组织有资源、有能力为群众服务。

 党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之举。党的基层组织建设，着力点是使每个基层党组织都成为战斗堡垒。基层党组织是我们党全部工作和战斗力的基础，但总的是战斗堡垒，它的政治功能要充分发挥。

 习近平总书记的这一重要论述，进一步强化了基层党组织的基础地位和功能定位，指出了抓基层打基础的重大现实意义和深远历史意义。正如习近平总书记强调的，党的力量支撑和矛盾问题都在基层，这是因为基层党组织既是党整个体系的组织支撑，又是党落实任务的工作支撑、党联系群众的纽带支撑、党应对风险考验的战斗力支撑，基层强，党就强，基层弱，党就弱。治国安邦，重在基层；管党兴党，重在基础。基层党组织是党执政大厦的根基，是我们党的基本细胞，是党树立在群众中的旗帜，是全面从严治党的关键环节。

二、加强和改进基层党组织建设必须贯彻中央治党新部署

全面从严治党，抓好基层，打好基础，是以习近平为核心的党中央治国理政方略的重要内容，是战略部署的重要举措。其思路清晰，任务明确，措施具体，要求严格，为加强和改进基层党组织建设明确了方向和提供了根本遵循。归结起来讲，就是要以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程，全面提高党的建设科学化水平。

 2014年2月，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班的讲话中指出：全面深化改革，全面者，就是要统筹推进各领域改革。

 全面从严治党，全面者，就是要统筹推进党的五大建设，全面推进党的建设新的伟大工程，提高党的建设科学化水平。就是要全面准确地贯彻党的建设的战略部署，即围绕一条主线，做到二个坚持，加强五大建设，增强四自能力，实现三型目标。

 全面从严治党，从严者，就是遵守党的纪律无条件，无特区，执行纪律无例外，不搞“试行”，不搞法不责众,不搞情有可原,不搞“下不为例”，不留漏洞，不开口子，不搞例外。

 十八大后，以习近平为总书记的中央领导集体对全面从严治党不仅做出了新的系统地阐明，回答了一系列治党的重大理论和实践问题，而且形成了新的战略部署和行动。这不仅为我们明确了方向，而且提供了基本遵循。

创新基层党建工作，夯实党执政的组织基础。

 党的基层组织是团结带领群众贯彻党的理论和路线方针政策、落实党的任务的战斗堡垒。（明确战斗堡垒的主要内容）

 要落实党建工作责任制，扩大党组织和党的工作覆盖面，充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。

 以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设。以增强党性、提高素质为重点，加强和改进党员队伍教育管理，健全党员立足岗位创先争优长效机制，推动广大党员发挥先锋模范作用。严格党内组织生活，健全党员党性定期分析、民主评议等制度。

 提高发展党员质量，重视从青年工人、农民、知识分子中发展党员。健全党员能进能出机制，优化党员队伍结构。

 加强基层党组织带头人队伍建设，加强城乡基层党建资源整合，建立稳定的经费保障制度。

 充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用。这是基层组织战斗堡垒作用的具体化、时代化。

坚持服务群众，打造满意工程。党的基层组织是党全部工作和战斗力的基础，是团结带领群众贯彻党的理论和路线方针政策、落实党的任务的战斗堡垒，长期以来在推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐中发挥了重要作用。新形势下，基层党组织服务群众、做群众工作的任务更为繁重，这对强化基层党组织的服务功能提出了新的要求。2014年05月，中共中央办公厅印发了《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，并要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。党的十八届六中全会全面从严治党再作新部署，对加强基层党建再提新要求，加强基层党的建设必须以此为遵循，认真贯彻落实。

三、加强和改进基层党组织建设必须着力种好“责任田”

党要管党，从严治党。谁管？谁治？当然是党管党治。

 全面从严治党，抓好基层党的建设，是党组织的天职，各级党组织负主体责任，也是党组织和书记的主要政绩所在。

 党组织书记是中国共产党的一个基层组织的书记，是党的基层组织工作的领导者，是党的基层组织日常工作的主持人，处在党的建设和党的事业第一线和最前沿，是基层党的建设和党的事业的组织者、指挥者、实践者、示范者、带头人。

 　习近平总书记指出：上面千条线，下面一根针，很多工作需要大家来落实，你们很辛苦。基层工作很重要，基础不牢，地动山摇。希望大家都重视基层工作，关心基层党员，为基层搞好工作创造条件。

基层党组织要发挥好政治引领职责：

 政治上的导向地位，

 决策中的主导地位，

 实施中的指挥地位，

 工作中的督导地位，

 全局中的统揽地位。

 对上，关系党的路线方针政策的贯彻落实；对下，关系党的基础的巩固，关系单位发展和百姓福祉。这是重要的政治责任。

 习近平强调，党的基层组织建设，着力点是使每个基层党组织都成为战斗堡垒。基层党组织是我们党全部工作和战斗力的基础，但总的是战斗堡垒，它的政治功能要充分发挥。

明确、落实、担当责任，严肃问责。落实党要管党，从严治党，党委负主体责任，书记是第一责任人，班子成员对分管领域负领导责任。在其位就要谋其政，有权就有责，权责要对等。党组织负责同志必须树立抓好党的建设是本职，不抓党的建设就是严重失职、抓不好党的设就是不称职的意识，知责、明责、担责、尽责，常研究、常部署，抓领导、领导抓，抓具体、具体抓，种好自己的“责任田”。

四、加强和改进基层党组织建设必须抓住重点着力突破

（一）坚持问题导向

 存在的问题就是实现发展的障碍和阻力所在。实现发展就必须问题导向、找准问题、瞄准问题、破解问题，才能实现突破和发展。

（二）着力改革创新

 改革创新是基层组织建设的出路所在、动力所在。思路决定出路，思路关乎全局。习近平总书记指出，要坚持不懈把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节。激发基层党组织内生的创造活力，是推进党建工作重心下移目的所在。牢固树立创新思维，以改革的精神、改革的举措，推动基层党组织建设工作创新发展，为党员发挥作用搭建平台、创造条件，提供保障。

（三）严格政治生活

 严格政治生活是锤炼党性、改进作风、增强党的生机活力的重要保证，是解决党内存在问题的重要途径，是保证党的凝聚力、创造力、战斗力的重要法宝。要认真扎实贯彻落实六中全会精神，严格遵守《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，增强党内生活的政治性、原则性、战斗性，使各种方式的党内生活都有实质性内容，都能有针对性地解决问题，坚决反对党内生活庸俗化、随意化、平淡化倾向。

（四）深入两学一做

 开展“两学一做”学习教育，是落实党章关于加强党员教育管理要求、面向全体党员深化党内教育的重要实践，是从集中性教育向经常性教育延伸的重要举措，是加强党的思想政治建设的重要部署。

 2017年4月，习近平作出重要指示强调，“两学一做”学习教育是全面从严治党的基础性工程，要坚持不懈抓下去。要把思想政治建设摆在首位，坚持用党章党规规范党员、干部言行，用党的创新理论武装全党，引导全体党员做合格党员。要抓实基层支部，坚持问题导向，发挥先进典型示范作用。保证广大党员以身作则、发挥先锋模范作用，为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局提供坚强组织保证。

（五）唱响主旋律

 党组织和党员到底应高扬什么弦律？科学理论、先进文化、精神文明建设。

 思想建设创新：重点是用科学理论武装党员头脑，使党员成为理论上的明白人，政治上的清醒人。

 解决好用中国特色社会主义理论体系武装全党的问题。

当前要着力深入学习和贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以统一思想、指导实践、推进工作。

（六）聚焦一个中心

 党组织的中心任务到底是什么？党的基本路线明确了党的中心。

 邓小平同志曾指出：今后，政治路线已经解决了，看一个经济部门的党委善不善于领导，领导得好不好，应该主要看这个经济部门实行了先进的管理方法没有，技术革新进行得怎样，劳动生产路提高了多少，利润增加了多少，劳动者个人收入和集体福利增加了多少。各条战线的各级党委的领导，也都要用这样类似的标准来衡量。这就是今后主要的政治。离开了这个主要的内容，政治就变成空头政治，就离开了党和人民的最大利益。

 把单位生产经营、业务工作的重点、难点，作为党的活动的关注点、着力点，组织党员在中心任务上发挥骨干和带头作用，走在前。

 当前，要紧紧抓住扶贫脱贫、追赶超越、全面小康这个中心，加强基层组织建设，开展基层党的工作，发挥基层组织的战斗堡垒作用。

（七）凝聚智慧力量

 党组织工作的智慧和动力在哪里？——群众

 第一，解决好对待群众的感情和态度问题，以最大的决心和精力实现好、发展好、维护好群众的利益，使群众真正有获得感。

 坚持问政于民、问需于民、问计于民。

 第二，要保障党员权利，通过党内生活增强党员主人感、责任感。

 第三，开展我为支部做什么讨论，设立支部创新贡献奖。

（八）建好一套制度

 依法治国是我们党的基本方略，依规治党是我们党的基本方针，把权力关进制度的笼子里是基本要求。制度不在多，而在于精，在于务实管用，突出针对性和指导性。如果空洞乏力，起不到应有的作用，再多的制度也会流于形式。牛栏关猫是不行的！要搞好配套衔接，做到彼此呼应，增强整体功能。要增强制度执行力，制度执行到人到事，做到用制度管权管事管人。

 基层组织要把健全和完善党组织生活制度作为重要任务，摆上日程。要通过制度建设保障省委“三项机制”精神要求在 基层落地生根。

（九）创建一个载体。

 基层党建工作的有效载体是什么？

 开展围绕中央战略部署和结合单位生产经营中心任务的主题活动，是以被实践证明了的有效载体之一。这样就能解决空、虚、软及“两张皮”的问题，使基层党建与中央部署和单位中心任务紧密结合，服务和保证中央部署的落实和单位中心任务的完成。

 当前，应围绕中央“四个全面”战略布局及陕西扶贫脱贫、追赶超越，开展符合促进本单位中心任务的主题活动。通过主题活动，把党建工作落实到、体现到保证发展上来。

（十）切实明责问责

 习近平：从严治党，必须增强管党治党意识、落实管党治党责任。历史和现实都告诉我们，不明确责任，不落实责任，不追究责任，从严治党是做不到的。 无论是党委还是纪委，不管是谁，只要有责任，都要追究责任。

 　2016年6月28日，中共中央政治局审议通过了《中国共产党问责条例》，释放出了全面从严治党的强烈信号。为党的问责工作明确了方向和原则，提供了党内法规依据和保障，是做好问责工作的基本遵循。

 以责任追究倒逼责任落实。贯彻《条例》是中央要求，也是基层组织的政治责任，更是加强和改进基层党组织建设的有力保障。基层党组织及党员干部应以高度的政治责任感学习理解、遵循贯彻和守护好《条例》

五、加强和改进基层党组织建设必须向中央新基准看齐

 要把中国的事情办好，关键在我们党。全面从严治党，抓住了办好中国事情的关键。全面和从严，是推进党的建设新的伟大工程的新航标，是提升党的建设科学化水平的新要求新规范，是加强党的建设的新基准。全面从严治党，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。

 对于党员干部来讲，同党中央保持一致,是政治原则，是党性要求。同中央保持一致，就要向中央基准看齐。

 全面从严治党，必须扎实做好抓基层、打基础的工作，使每个基层党组织都成为坚强战斗堡垒。是新一届中央领导集体执政理念、治国方略、工作思路的重要体现。

 全面从严治党，是新要求，新常态，新基准。党员干部要以高度的自觉性和责任感，认识、理解、跟进、适应、推进、维护新常态。

**聚焦贫困村 扎实推进产业扶贫**

榆林市农业局副调研员

驻横山区南塔办事处高圪垯村第一书记兼驻村工作队长

刘忠雄

各位领导、扶贫战线的朋友们、同志们，大家好！

非常高兴与大家一起交流学习，共同探讨扶贫中一些重要问题。我们知道产业扶贫是贫困村摆脱贫困的根本途径和现实选择，是增强贫困村造血能力的最有效手段。今天与大家交流的题目是《聚焦贫困村，扎实推进产业扶贫》，不妥之处，请大家批评指正！

一、贫困村贫穷的主要原因

一是农业产业结构没有调顺，高效主导产业和特色产业没有形成，产业竞争力不强，效益不佳。二是农村“两委”班子带领老百姓脱贫致富的能力不强。据我们调研了解到的情况是，凡是“两委”班子在群众中有威信、班子成员精诚团结，而且能担当、有思路、行动力强，扶贫工作开展的就好。否则，脱贫攻坚进展就缓慢。三是农村合作经营组织建设薄弱，合作经济组织作用没有充分发挥出来。当前，农村在合作经营方面是最薄弱的。可以说 “分的彻底，统的不够，该统的没有统起来”，结果产业规模小、产销脱节、好产品卖不上好价钱。在种植、养殖生产过程中，适合于分户进行，但在农产品品牌建设、包装加工、市场对接、产品营销、技术服务等环节必须“统”在一起。四是缺少能人引领，人才匮乏，技术管理服务滞后。目前农村老龄化严重，50岁以上的农民已经占主体，缺少有知识、懂技术、善经营、会管理的综合性人才，更缺少能人的引领带动。在村农民想搞现代种养业，因缺思路、缺技术、缺资金，导致望而却步，只能年复一年的在传统农业上求生存。五是生产性基础设施薄弱，突出的表现为山区小型水利设施缺位、坡地多梯田少、防灾减灾能力差。

**二、**产业扶贫工作思路

立足贫困村资源禀赋，扬长辟短，理清发展思路，**坚持脱贫攻坚与深化农村综合改革相结合、脱贫攻坚与现代农业发展相结合、脱贫攻坚与美丽乡村建设相结合**，按照“**科学规划、整村推进，多措并举、精准施策，远抓果业、近抓粮畜，种养结合、三产相融，绿色发展、品牌提升，合作经营、共同致富**”的工作思路，制定发展规划，确立发展目标和路线图。

三、产业扶贫要坚持“一三五”的要求

产业扶贫不仅仅是脱贫攻坚自身问题，更关乎到“三农”发展和经济社会大局，是一项基础性、全局性、长期性的工作，也是最繁重、最难完成的任务。当前和今后一个时期，要坚持正确的政绩观，按照“135”要求，更加科学、协调、系统地布好局、定好位、推动发展。

首先，要坚定**一个信念**。正确的政绩观，首先要有正确的信念做支撑。这个信念，就是**持之以恒、久久为功，兴一方产业，富一方百姓。**产业发展不是朝夕之功，产业脱贫更不可能一蹴而就，我们不要急于求成，**不能急功近利，要有足够的历史耐心，要有足够的发展定力，始终不忘带动贫困人口脱贫的初心，始终不忘抓产业的目的是促脱贫，一步一个脚印、一个环节一个环节、扎扎实实推进。**

其次，要遵循**三个规律**。**一是遵循产业发展规律**，农业产业有自身的独特性规律性，哪些区域是优生区，哪些是适宜区，还有哪些是非适生区，一定要有相对明确的界定，紧紧围绕当地产业整体发展，选准定好扶贫产业。**二是遵循市场经济规律，**自始至终都要以市场为导向，盯紧市场的导航仪，校准供需的平衡器，遵循市场规律，契合市场需求，把供给侧结构性改革的要求融入到产业扶贫当中，绝不盲目跟风、贪大求洋、一哄而上，市场需要什么发展什么，做到适销对路、供需匹配。**三是遵循自然规律，**农业生产是经济再生产与自然再生产相互交织的过程，要把着眼点放在自然资源禀赋上，综合考虑光热水土条件，充分考量环境承载能力，培育优质高效、可持续的扶贫产业。

再次，要处理好**五个关系**。**一是产业扶贫与产业发展的关系。**发展产业是手段，实现脱贫才是目的。不是简单地为抓产业而抓产业，也不是单纯地为了培育经营主体，最为核心、最为关键的是把贫困户吸附到经营主体周围、嵌入到产业链条当中，切实让产业发展成为农民脱贫致富的根本依托。**二是长线产业与短线产业的关系，**既要打好攻坚战、完成短期增收目标，更要打好持久战、巩固长期脱贫成果，统筹规划、精准布局短平快产业和长线受益产业，筑牢产业扶贫的根基。**三是财政资金与社会资本的关系，**财政资金是引导，重点要在“融合、撬动”上作文章，拉动更多金融、社会资本投身产业扶贫。**四是政府引导与市场导向的关系，**厘清政策与市场的作用边界，推行“政府主导、贫困户主体、经营主体带动”，不包办代替，不越俎代庖，降低贫困户直接进入市场的风险。**五是政策帮扶与自身发展的关系，**坚持贫困群众主体地位，实现政策帮扶与扶智扶志有效结合，引导贫困人口依。

四、产业扶贫要科学建立项目库

推进产业扶贫要有明确的抓手，这个抓手就是依托项目，当前的重点是尽快建立产业扶贫项目库。我们要推行“**把思路培育成典型，把典型提炼成模式，把模式规范成项目，把项目落实为方案，以方案推进项目实施**”的有效路径，大家既要结合工作职能，帮助县区建立产业扶贫项目库，更要依托包县包乡驻村这个通道，指导完善产业扶贫项目库。

**（一）找准产业定位确立项目。**实施产业扶贫项目，要本着“**因地制宜，长短结合，一村一品**”的定位，按照**有特色、有基础、有主体、有效益、有市场**的“五有”要求，把眼光放宽到涉及产业扶贫的所有行业，融种养、林产、水产、光伏、旅游为一体，特别是在布局上充分考虑产业聚集度，在规模上形成一定的商品量，防止零敲碎打、过度分散，防止仅仅围绕贫困户制定产业项目。

**（二）围绕全产业开发设置项目。**要改变以往只重视抓生产、抓单一环节的项目设置方式，坚持“系统化思维、全产业开发、产加销一体”，使项目设置更多地覆盖到农产品加工、新型物流业态培植、产品营销与市场开拓，通过“反弹琵琶”的倒逼机制，推动贫困地区产品产得出来、卖得出去、卖上好价钱。需要强调的是，在贫困户相对集中、贫困量大、具备条件的贫困地区，重点扶持**农业扶贫产业园**、**农产品加工园**、**电商物流园**“三类园区”建设项目，走一体化发展、产业化推进、三产融合互动的路子。

**（三）贴合贫困户发展意愿制定项目。**定项目是为了促产业，抓产业是为了促脱贫，脱贫的主体是贫困户，产业项目要让贫困户参与进来。大家在编制或指导县区乡镇村编制项目时，一定要吃透摸准下情，结合贫困地区发展实际，把**农民发展意愿作为主要依据**，让贫困户自愿参与、主动参与、积极参与，防止主观臆断，防止拍脑袋，**杜绝产业项目与贫困户意愿“两张皮”**。各县区产业脱贫办公室要指导督促各乡镇村尽快建立项目库，设立不同领域、不同环节、不同规格的产业扶贫项目，及时将产业扶贫项目库向省、市产业脱贫办公室备案，做到有备无患、主动作为。

**（四）重点项目或产业**

**1.** **强基础补短板。**近年来，市县集中大量的财力、物力，投入到贫困村的道路、安全饮水、安全住房、生活用电、通信等基础设施上。可以说，生活性基础建设取得了巨大成就，贫困村面貌发生了根本性改变。但是，对于生产性基础设施建设，受财力的限制，依然很薄弱，已成为制约产业发展的新瓶颈。就全市而言，绝大多数贫困村属于黄土丘陵沟壑区，共同特点是干旱少雨、坡耕地多。缺水和耕地质量不高就是产业脱贫的最大短板。强基础就要从补短板开始，强基础强什么？**首先**要解决水的问题，要按照“**保护水源、蓄积雨水、减少径流、保住地墒”**的原则，在有水源的地方，引水上山、在水泥路旁多建集雨场窖，发展以滴灌为主的节水灌溉。我们知道，以色列是世界上最缺水的国家，但以色列的农业也是世界上最发达的，他们靠的就是节水灌溉。**其次**要加大25°以下坡改梯力度，提高耕地质量标准，推广以地膜覆盖为主的旱作农业技术。2016年，靖边五里湾办事处在苏家湾村新修的梯田上，试种了100亩地膜谷子，平均亩产894斤，扣除成本500元，每亩纯收入2450元。现在推广的是覆膜沟播技术，属于第二代，能把5毫米的无效降水利用起来。

**2.山地苹果。**榆林南部县区和横山、靖边的南部是全国苹果优生区，是未来陕西苹果北扩的重点区域。这些区域发展山地苹果优势突出，具有土层深厚、土壤肥沃、昼夜温差大等特点。“优势在山坡、致富靠苹果”。未来10年，陕西有400万亩苹果园进入衰退期，要更新换代。这为我们发展山地苹果腾出了巨大的市场空间；最近，市委市政府决定，每年市财政投入1亿元，每亩补贴1000元，年新增10万亩山地苹果。我们要抓住这难得的历史机遇，应将苹果作为主导产业，大力发展。**在栽植上。**要严格执行“七个一”技术标准，即选一株大苗、挖一个大坑、上一筐有机肥、追一碗化肥、铺一张膜、浇一桶水、扶一个杆。覆膜是关键，是确保成活和长的好的最核心技术。**在幼圆管理上。**要做到“一年栽植保成活、二年三年扶中杆、四年拉枝促成花、五年疏花套袋结好果”。**在挂果果园管理上。**要推广巧施肥、无公害等关键技术，增施以羊粪、牛粪为主的优质有机肥，实行套种豆科绿肥和油菜，多用沼液和沼渣。积极开展苹果绿色、有机认证，全面推广粘虫板、诱光灯、生物农药等绿色防控技术。加大防雹网建设，提高防灾减灾能力。

**3.养殖业。**畜牧业发展经历了三个阶段：第一个阶段是**自然型、粗放化、优质低效阶段**；第二个阶段是**速生型、工厂化、高效低质阶段**；第三阶段是**生态型、节约化、优质高效阶段**。当前，国内养殖业正处在第二阶段向第三阶段转变的时期，我们要顺应这种变化，积极发展绿色生态养猪、羊驴、养羊、养牛，为广大消费者提供更多的优质畜产品。

**对于生态养猪，**要遵循“**天然、富氧、运动、食草、补饲、防疫、设施、智能”**的“十六字”方针。选择优良的陕北八眉猪或太香猪，养殖周期至少10个月（猪养到8个月才产生芳香物质），食草30%，饲料中不能添加抗生素和激素，用中草药进行预防。我们在横山南塔办事处高圪垯村养的生态猪，每斤猪肉45元，每头纯利在3000元以上。

**对于养羊，**目前存在的主要是5个问题，一个是品种问题，第二个是饲草问题，第三个是棚舍，第四个是规模问题，第五个是加工和品牌问题。在品种上重点引进推广道赛特、萨福克、杜泊等优质肉羊品种，这些品种产肉率高（50斤）、品质好、效益高。在饲草上，主要是优质饲草产业发展滞后，要利用荒山、荒坡多种柠条、苜蓿、饲料桑等优质牧草。在规模上，从全市的现状来看，规模过大，超过1000只的规模普遍效益不佳，要重点支持200-500只的家庭养羊场。在加工和品牌建设上，基本是空白，有很大的发展空间。

**对于养驴，**现在养驴的效益很高。一头300斤的架子驴，养殖200天，毛重可达500斤，毛重每斤19.5元，产值9750元，扣除1000元饲料成本（每天2元的精料、3元的饲草）和5700元的架子驴成本，每头驴纯收入在2300元左右。

**4.杂粮油料。**榆林小米名扬全国，要全面推广谷子地膜机械化精量播种技术。2016年，在靖边五里湾试种500亩，亩产接近900斤，亩纯收入2450元。（播量每亩0.3-0.5斤，比常规播量少了0.7-1斤；单产提高了14%，亩产达400斤以上；亩减少人工5个，人工成本可以降低500元。），实行绿色生产，探索合作社+基地的模式，积极开展绿色有机认证，开发孕妇粥、产妇粥、养生粥的系列产品，占领高端市场。向日葵每亩产量能产300公斤，每公斤8元，收入可观。

**5.林下经济和庭院经济。**在果树抚育期，要大力推广果树行间套种杂粮、杂豆、马铃薯和红葱、香瓜、西瓜等矮杆作物，解决长效产业培育与短期增收的问题；进入初果期的果园，宜在搞林下绿色生态养殖，如林下养鸡。还可以在房前屋后发展体院林果为主的庭院经济。如佳县的王向娃。

**6.打造田园综合体。**可以结合美丽乡村建设，在村级主干道上建设瓜果葡萄景观廊道、陡坡林草景观带、田埂地畔药材花卉景点；可以把农业与文化艺术、教育结合起来，建立写生基地、青少年科普教育基地等。

五、产业扶贫要强化培训

产业扶贫最终要靠人来干，必须重视解决好人的问题。技术支撑是我们的优势所在，更是我们的职责所在，技术帮扶不精准不对路不到位，我们就很难说得过去。要让贫困户真正掌握技能、提升素质，增强造血功能和自我发展能力，才是产业发展、产业脱贫最可持续的工作，也才是可持续发展战略的核心体现。

**一是转变培训方式，提升技能培训效果。**许多一线的帮扶干部反馈，技术帮扶不对路、农民群众不接受、培训效果不理想，我觉得这是工作方式方法问题。要围绕技术覆盖到人的总体目标，立足技术精准帮扶，建好用好“三支队伍”，突出在培训、指导、服务落得实落得住上功夫，不断优化培训科目、创新培训形式、提高培训实效。要针对贫困户文化程度不高的普遍现象，少一些照本宣科、少讲一些大理论大道理，多贴近农村、走进农户、到田间地头，开展“点对点、面对面、手把手”的技能实训，提高贫困群众的动手操作能力，培育贫困户的一技之长。特别要注意，培训内容要与贫困户的产业发展需求精准对接，不要一厢情愿、不加区分的设置培训课程，真正解决好技术帮扶“最后一公里”的问题。

**二是拓展培训对象，提高服务指导水平。一方面，要加大农业干部自身培训。**“打铁还需自身硬”，首先要抓好行业干部的自身培训，制定实施片区产业扶贫培训计划，以农技干部特别是农业帮扶干部为重点，依托全省农业视频系统进行密集式技术培训，组织产业体系专家开展巡回培训，提高扶贫干部的业务素养和服务本领。**另一方面，要开展帮扶队伍政策培训。**现在，基层参与产业扶贫的部门很多，投入的力量也不少，但很多干部对产业扶贫工作一知半解。要以乡镇为单元，逐县对帮扶干部进行产业扶贫政策、思路、重点任务等宏观性、系统化培训，使他们更加具体地掌握产业扶贫要求，提高帮扶能力和效果。

**三是强化情感交流，坚定贫困群众脱贫信念。**坚持扶智与扶志相结合，加强思想发动和宣传教育，增进与贫困户的情感沟通交流，开展面对贫困户的心理疏导，让贫困户提振精神状态，建立脱贫信心，把主动脱贫之志“扶”起来，充分调动贫困群众脱贫积极性，激活内生动力，从政府“要我脱贫”转向自发“我要脱贫”，增强自我发展能力。

六、产业扶贫要推广典型模式

实现产业扶贫精准覆盖到户，关键是模式覆盖要精准，核心是解决利益机制。我们要把推模式作为产业扶贫的重要抓手和工作方法，实现项目精准带动到户、模式精准覆盖到户、利益精准受益到户。

**一是推广复制成熟模式。**经过一个时期的探索总结完善，我省有几大类产业扶贫模式已经基本成熟，比如，省供销社“产业扶贫资金入股企业，投资额度按股返还，贫困户保底分红”的资金变资本“五位一体”模式，千阳县“政府搭建项目超市服务平台，贫困户自主选择项目，经营主体签订搭载帮扶协议，订单生产保障收益”的“项目超市”模式，商南县“政府选产业、定企业、拿补贴、作担保，企业提供种苗、保底回收，贫困户低成本低风险”的“先借后还”模式，白水县“企业托管果园，产量保底、增收分成、贫困户与企业利益共享”的“果园托管”模式。

**二是深入研究利益机制。**好的模式之所以能够被大家接受，根本在于有一套好的机制，这是需要深入研究的重点。归其大要，这些模式集中体现了“扶贫产业能发展、经营主体有利益、贫困群众能脱贫”的共同目标，找到了贫困户缺资金、缺技术、缺品牌、缺市场的痛点，破解了政府既难以直接组织贫困户、又能让贫困户乐于参与的难点，把准了经营主体既能获得政策支持、实现产业发展赢利、又能体现社会责任、赢得社会认可的利益点，找准了产业项目与贫困户增收、政企农三者联合的契合点，引导贫困户依附在产业链中，抱团发展产业、共闯市场，需要我们认真研究，把握内涵，创新完善，深度挖掘。如“南塔模式”。

**三是不断挖掘典型模式。**在推广现有模式的基础上，我们要认真学习借鉴外省先进经验和典型模式，通过联县驻村，持续总结提炼一批叫得响、看得见、摸得着、可学可用的有效模式。要把激活农村集体经济作为重点领域，以农村集体资产改革为方向，借鉴贵州省“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革模式，推广榆阳区赵家峁、留坝县村级扶贫互助合作社等典型经验，以股份合作为核心、以股权为纽带，把农村分散资源要素聚集到产业平台上来，通过发展壮大村集体经济，增强企业、村集体、贫困户利益联动，让贫困户有稳定的资产收益。

**深化农村改革 促进精准扶贫**

市农业局总农艺师 刘 艳

同志们，

精准扶贫，是当前全党全社会共同关注的一件大事，当前脱贫攻坚已进入关键期，时间紧、任务重、难度大，如何让精准扶贫和村级集体经济发展融入一体，让贫困农民一同搭上现代农业的快速列车，摆脱贫困，共同富裕，是摆在我们各级政府、各个单位、各位基层包扶干部以及贫困村两委面前的一大课题，一道硬砍。大家知道，中国的改革是从农村开始的，40年前，为了温饱，安徽凤阳县小岗村村民18个红手印，拉开了中国广大农村土地包产到户的重大改革序幕。1982年1月1日，我党历史上第一个关于农村工作的一号文件正式出台，明确指出包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制。此后，以家庭联产承包责任制为基础，农村统分结合的双层经营制度快速在农村的大江南北推开，广大农村地区也在短短的十年里迅速摘掉忍饥受寒、贫困落后的帽子。至此，农村走上了粮油连年增产，农民逐步富裕的发展路子。但是随着国家全面改革的不断深入，农村的发展逐渐掉队，特别是近十年，边远贫困乡村和经济发达地区乡村差距越来越大，贫困地区的贫困人口越来越贫，成为全国全面进入小康社会攻坚对象。回顾40年的农村发展政策，从2004年到现在，以“三农”为主题的“中央一号”文件已经连续发了14个，加上80年代的5个，39年时间中央一共发了19个“一号”文件，应该说这是一个非常特殊的政治现象。因此表明，党中央始终把“三农”工作放在首位，中、省、市在财政资金扶持上，一年比一年多，范围越来越广，但是农村发展，农民收入与快速发展的城市相比，距离一直在增大，其根源在哪里？原因可能很多，但最大的问题就是我们现存的生产关系已经远远不适应先进的生产力发展要求了。如何调整，就要从农村土地改革入手，“三农”工作是全党工作的重中之重，土地问题是“三农”工作的重中之重。2013年7月，习近平总书记明确提出，深化农村改革，完善农村基本经营制度，要好好研究农村土地所有权、承包权、经营权三者之间的关系。2016年4月25日，总书记在小岗村农村改革座谈会上强调，新形势下深化农村改革，主线仍是处理好农民和土地的关系，这为我国农村土地产权制度改革指明了方向。2016年10月，中办、国办印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，可以说该意见是在新的历史条件下，继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新，也是中央关于农村土地问题出台的又一重大改革政策。我们相信，随着“三权分置”意见的贯彻实施，我国农村基本经营制度将更加巩固完善，现代农业将健康发展、农民收入将稳步增加、社会主义新农村建设将加快推进。

今天，我就深化农村改革，促进精准扶贫，讲四个方面内容和大家共同学习。一是当前农村改革中涉及土地制度改革和农村集体经济发展的改革两个重要文件的主要内容解读；二是发展壮大村集体经济，助力精准脱贫的探索与思考；三是我市农村集体经济股份制改革典型村庄发展分析；四是贵州六盘水农村改革经验。

**一、2016年，国家出台的深化农村改革的两个重要文件**

**（一）关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见**

2016年10月，中办、国办印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》（以下简称“三权分置”意见）。这是我国农村土地制度又一重大创新。

**1.为什么要出台“三权分置”意见？**

“三权分置”是指农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权“三权”分置并行。改革开放之初实行家庭联产承包责任制，所有权归集体，承包经营权归农户，称为“两权分离”。现在顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权再分为承包权和经营权，形成所有权、承包权、经营权“三权分置”的格局。

中国的问题说到底是农民问题，农民问题说到底是土地问题。我国改革开放已经接近40个年头，今天能有这样的形势，跟农村土地制度改革变化，从最初实施家庭联产承包责任制到现在实施“三权分置”，是紧密相关的。家庭联产承包责任制让中国创造了令世人瞩目的奇迹：用世界上7%的土地养活世界上22%人口。但是随着“四化”推进，大量农村劳动力转移到城市，农村土地的承包权和经营权发生了事实上的分离。农户家家有地的局面仍在延续，但户户种田的格局已经发生了很大改变。据统计，2016年底，在全国拥有承包地的2.3亿农户中，已有近7000万农户部分或者全部转移了承包地经营权，也就是说全国农户中有35.1％的经营权已经流转给了新型经营主体。这就会出现一系列问题，比如原土地承包户的权益怎样才能得到有效保护？通过土地流转，而拥有土地经营权的新型经营主体，在土地流转期间，权利能不能够得到保障？如何才能落实好集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权？这就是实践对切实解决好农村土地“三权分置”问题提出的迫切要求。

家庭联产承包责任制解决了农民生产积极性问题，其最大制度绩效是公平效益，家家户户都有田种，可以保障农民家庭基本生活，并为社会提供相对丰富的农产品。“三权分置”着眼解决土地资源的配置效率，它虽然是家家有田，但并不是“人人”都种地，因为经营权是社会性和开放性的，其制度绩效就是产业效率。

**2.实施“三权分置”的指导思想**

把握“三权分置”制度实施中的基本遵循和底线要求，是一个非常重大的问题。在农村土地“三权分置”的具体实施中，“三权分置”意见明确提出了四个原则：尊重农民意愿，守住政策底线，坚持循序渐进，坚持因地制宜。

**3.三权分置”意见的中心思想**

加快放活土地经营权、优化土地资源配置，是实施“三权分置”的重要目标之一。通过“农地农民有，农地农业用”的制度安排，可以更好地促进规模经营和现代农业发展。　**一是明确了经营权内涵。**明确土地经营权人对流转土地依法享有一定期限内的占有、耕作并取得相应收益的权利。强调在保护集体所有权、农户承包权的基础上，平等保护经营主体以流转合同取得土地经营权。**二是明确了经营权权能。**经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地，经过承包农户同意，经营主体可以依法依规改善土壤、提升地力、建设农业生产附属配套设施。还可以经承包农户同意，向农民集体备案后再流转给其他主体，或者依法依规设定抵押。流转土地被征收时，可以按照合同获得地上的附着物和青苗补偿费。**三是鼓励创新方式。**鼓励采用土地入股、土地托管、代耕代种，通过多种方式来发展适度规模经营，探索更有效的放活经营权的途径。

**4.培养壮大一大批新型农业经营主体**

**一是专业大户。**是种植或养殖规模远远大于当地一般农户，并具有一定专业化水平的农户。在发展壮大中逐步向农业公司和家庭农场过渡，承担着农产品生产尤其是商品生产供给的基础性功能。

**二是家庭农场。**是农民以家庭成员为主要劳动力，利用家庭承包土地或流转土地，从事农业规模化、集约化、商品化生产经营，以农业收入为主要收入来源,并经农业部门认定的职业化农户。属于家庭适度规模经营主体，在不断引进新技术、增加农业资本等生产要素投入的过程中，着力提高集约化水平，既承担农产品生产供给的基础性功能，又发挥着对小规模农户的示范带动功能。

**三是农民合作社。**是在农村家庭承包经营基础上，同类农产品的生产经营者或者同类[农业生产](https://baike.baidu.com/item/%E5%86%9C%E4%B8%9A%E7%94%9F%E4%BA%A7)经营服务的提供者、利用者，自愿联合、民主管理的互助性经济组织。通过农户间的合作与联合，解决了传统农户家庭经营不经济的缺陷，成为组织农户生产、发展农产品加工、对接龙头企业、拓展营销市场的有效载体，具有组织、服务和带动农户和家庭农场，对接企业，联结市场的组织服务功能。

**四是农业产业化龙头企业。**是以农产品加工或流通为主，通过各种利益联结机制与农户相联系带动农户，实行产加销、贸工农一体化的农产品加工或流通企业。为一般农户、专业大户、合作社提供产前、产中、产后的系列化服务，使农产品生产、加工、销售有机结合、相互促进，发挥畅流通、建基地、强产业、带农户促合作等重要作用，具有连接市场与农户的决定性功能。

**5.积极推进“三权分置”**

“三权分置”是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律，有利于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，提高土地产出率，劳动生产率和资源利用率，推倒现代农业发展。因此，实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措，是农业规模化、专业化、标准化是的重要指向。实践证明中国农业不搞规模经营就没有前途。

**6.我市“三权分置”的基本情况**

**一是确权颁证情况。**截至目前，全市63.54万户开展了确权登记颁证工作，占应开展登记农户64.64万户的98.3%，证书发放60.28万户，占应开展登记农户的93.26%。2017年5月，我市确权登记颁证工作县级自查、市级验收、省级抽查工作全部结束，我市确权登记颁证工作各项验收指标满足《确权登记颁证规范》要求，现阶段为最后扫尾工作。**二是土地流转情况。**截止2016年底，我市承包耕地流转面积326.5万亩，流转率为20.1%。**三是规模经营情况。**以榆阳区为主的北部风沙草滩区，实施土地细碎化整理工程，大部分村庄的农户实现了“一户一块田”经营模式。全市适度规模经营面积约300万亩，各类农业经营主体11812个。

**（二）关于稳步推进农村集体产权制度改革意见**

农村集体产权制度改革是继家庭联产承包制后，农村的又一重大改革。2015、2016、2017连续三个中央一号文件都有专门部署。2016年12月，中共中央国务院出台了改意见，该意见对农村集体产权制度改革做出了总体部署，是农村管长远、管根本、管全局的制度创新。为农村改革立起了“四梁八柱”，具有里程碑意义。这项改革意见的出台，是国家顶层设计者用了3-4年的时间，并经过29个试点县2年的试点，完成后，中央先后五次在深改会上进行一系列研究后出台，足以证明农村集体产权制度改革是经过充分具体实践的基础上和理论政策配套下出台的。

**1.为什么要改？**

农村集体产权制度改革是对农村生产关系的进一步调整和完善，改革之初提出的以家庭联产承包责任制为主，统分结合的双层经营制度，实际上是分的很彻底，但统的功能基本消失了。产权制度改革就是要发挥村集体经济功能，挖掘村庄各类资源，让农民对村集体所拥有的各类资源拥有更多的财产权利。

大家知道，改革之初，农村基本一无所有，现在随着城市化进程加快，农村集体拥有大量的资产，特别是一些城中村、城郊村，资产拥有非常大，少的百万元，多的千万，数亿元，如果不改，资产就有可能流失。从农民收入上看，也需要改革，近年来农民增速在下降。农民收入有四大块：一是家庭经营性收入，以一产为主，基本保持平稳。二是工资性收入，大幅下降。三是转移性收入，也越来越少，国家也没钱了。四是财产性收入，非常少，也是突破口。产权制度改革就是为农民增加财产性收入，全国最高20%，最低2%，我市农民收入中财产性收入占2.1 %，这块有潜力，也可突破。从当前农业供给侧结构改革需求看，也需要改革。当前全国主要农产品供给已远远大于需求，农业发展不仅仅是单一农产品供给，而是要向多元化，无边界融合发展，比如现在要发展休闲农业，靠一家一户发展不起来的，就需要有一个强大的集体经济组织来保障。还有经过长期积累和发展，全国农村集体经济组织拥有的土地等资源性资产达到66.9亿亩，我市的各类土地资源也达到5000多万亩，这么庞大的资源就是“沉睡”的资本。所有说现在农村，无论是经营性资产还是以土地资源为主的非经营性资产，潜力巨大。

**2.改革的重点以及主要任务**

**重点：三大类，即经营性资产，**城中村、城郊村，有经营性资产的村庄要搞股份改革；**资源性资产，**以土地为主的村庄，主要是进行土地承包经营权确权登记颁证工作，确权后，推进实施“三权分置”，放活经营权，并按照群众意愿探索村集体产权制度改革；**非经营性资产**，学校、村委会等公益性场所，重点是管护，不能分，也不能确权到户。

任务：五个，**一是开展集体资产清产核资。**就是对村集体所有的各类资产进行全面清产核资，摸清集体家底，健全管理制度，防止资产流失。在清产核资中，重点清查核实未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等，查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经成员大会或者代表大会确认。清产核资结束后，要建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理。**二是成员身份界定。**按照“尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可”的原则，采取一村一策来界定，对身份的界定，只要群众认可就行。**三是推进产权制度改革。**对有经营性收入的村集体，要按照资产价值折股量化到每位成员，建立股份经济合作社；对以土地资源为资产的村，根据村子当前发展情况，探索建立土地股份合作社，按照成员所占土地份额折股量化；对于贫困村，可以搞先筑坝，后来水的模式，搞虚拟股份，探索通过村集体产权制度改革，建立贫困村脱贫的一种长效机制。**四是股权量化与管理。**股权采用按人配股，按户管理，发本到户，就是按照土地承包管理的方式进行。**五改革后集体经济组织如何申报、设立。**农村集体经济组织是集体资产管理、运营维护的主体，是特殊的经济组织。可以称为经济合作社，也是可以称为股份经济合作社，是和村民委员会相互独立的。根据中省精神，由各县（区）农业部门负责向农村集体经济组织发放组织登记证书，以此确定其法人地位。农村集体经济组织可据此向有关部门办理银行开户等相关手续，开展各项经营管理活动。

**二、发展壮大村集体经济，助力精准脱贫思考与探索**

**（一）全市农村集体经济发展情况**

近十多年来，随着能源经济的快速发展，我市GDP总量跃居全省第二，但城乡发展严重失衡。我市有173个乡镇，2974个行政村。目前，农村集体经济组织拥有耕地、林地、园地、草地等资源型资产面积达5450万亩，村集体经济收益在5万元以上的占总行政村的12%，收入在100万元以上的村仅117个，占行政村总数4%，集体经济零收益村有1903个，占行政村总数比例高达64%。我市在册的贫困村有927个，占全市行政村的31%，占集体经济零收益村的49%。2016年我市农民人均可支配收入达10582元，但有22.9万贫困人口收入低于3000元，贫困人口占农民总人数的8.3 %。由此看出，我市以土地资源为主的村庄，集体经济基本无发展，农民贫富收入差距大，农村集体经济发展滞后和贫困人口较多成为我市发展现代农业的最大制约。

**（二）围绕“三变”，推动农村集体产权制度改革，促进精准扶贫长效化**

**什么是“三变”？**资源变资产、资金变股金，农民变股民。

“三变”是农村集体产权制度改革的核心内容，也是产权制度改革的主要路径。

**1.“三变”改革，**即产权制度改革。**一是对生产关系的新调整。**“三变”改革既不是走“一大二公”人民公社的老路，也不是走“有分无统”的旧路，是适应社会主义市场经济体制，激活市场、激活要素、激活主体的根本性改革。**二是多项改革的新融合。**搞“三变”改革，就是还权赋能，变“人人所有、人人无份”为“人人有份，人人有利”，是农村集体产权制度、土地制度等多项改革的综合体现。**三是要素资源的新整合。**“三变”改革，就是发挥市场这只“看不见的手”的决定性作用，让农村的人、地、钱、物动起来、转起来，在市场经营中实现保值增值，打破长期以来农村资源不能投资、不能入股、不能抵押，流转渠道不畅的僵局。**四是致富增收的新渠道**。“三变”改革以财产权利入股，落实分配权，做实集体经济载体作用，联合聚力、抱团发展，解决以往农业产业发展利益联结机制联得不紧、联得不实的问题，让群众拥有了持续增收、稳定致富的源头活水。  
 **2.“三变”改革怎么做？一是确权赋权活权，**将农村所有的资源都放活，才能推进农村集体产权制度改革，当前除农村土地承包经营权进行了全面确权登记颁证外，集体土地所有权、宅基地使用权、房屋所有权、农村水利设施使用权等确权登记颁证工作有些已开展，有些还未开展。**二是在“变”上做文章，**贫困地区之所以贫困，从要素上看，是缺资金、缺技术、缺人才；从根本上说，是缺一个能联合起来的经营主体，也就是村集体经济合作社，“三变”改革不仅要靠自己，深挖潜力；还要借外力，引进“活水”，用好政府、社会资本，让龙头企业、合作社、家庭农场等最广泛的市场力量，参与到“三变”改革之中，实现共同致富。三**是创新发展理念。**把农村改革中形成的创新理念融入精准扶贫工作中，用农村改革的创新举措构筑精准扶贫长效机制，用农村改革的政策红利助推精准扶贫取得实效。精准扶贫**要融入农民职业化理念**，把从事农业生产经营的贫困劳动力转化为新型职业农民，提升脱贫致富能力；**要融入农业多功能理念**，积极推广一村一品、一村一景，一村一韵，推进现代农业与乡村旅游、健康养老等二三产业深度融合，打通精准脱贫新路径。

**3.以产权制度改革为抓手，助力精准脱贫。**2017年，按照省市安排，我市确定每个县至少选择3个村开展村集体产权制度改革试点任务，三个试点村中，就有一个贫困村，我们的目的是想，尽快摸索出不同区域、不同资源禀赋、不同产业基础村组改革模式，力争年底前总结形成可复制推广的经验。希望各县区驻村工作队在产业脱贫工作上，把主要精力用在推进“三变”改革上，把精准脱贫和村集体经济消“零”放在同等地位，对有基础的贫困村要加大推进改革力度，挖掘集体资源，调动政府资源，撬动社会资源，探索出一条我市特色的“股份农民”改革之路。

**三、发展壮大村集体经济典型案例**

我市产改工作在中省的关心支持下，做了一些有益探索，我们因地制宜，在经营性资产改革、土地股份合作发展和深度贫困村进行产权改革方向也进行积极探索，取得了一定成效。

**（一）榆阳区赵家峁“4+1”股权改革模式。**2015年起，我市以土地确权颁证工作为契机，在榆阳区赵家峁村开始了以土地资源为主的纯农业区农村集体经济“三变”改革试点。在村党支部的积极配合下，市、区农业局以在家农民为主要对象，以老农户和贫困户为最大收益群体，通过学习借鉴外地经验做法，设立“土地、人口、旧房产、劳龄”4种资源股和1个以外出年轻人为主，筹集资金发展设施农业的“资金”股，构成了“4+1”股权改革模式。在股权收益分配上，“土地、人口、旧房产、劳龄”4种股占到总股的77%，“4+1”股权分配保障了大多数在家农民的收益，尤其是贫困户的收益。赵家峁村通过“三变”+休闲农业与乡村旅游，盘活土地资源，激活了农村内生动力，实现一二三产融合发展，壮大了村集体经济。通过股份分红、工资性和经营性收入，拓展了农民增收渠道。2016年，农民人均纯收入达11200元，较改革前增长4550元，赵家峁村的贫困户从90%减少到3%，贫困人口从81.7%下降到2.4%。

**（二）靖边马季沟土地股份合作模式。**2014年，靖边县马季沟村在土地开发项目的促动下，全村村民自愿将各家承包的全部耕地、林地、荒地入股村集体，由集体统一经营管理，再向外出租给农业经营主体进行适度规模经营。2017年上半年，村两委借鉴赵家峁改革经验，围绕“三变”探索村集体产权制度改革路径。目前，初步形成了以土地股、人口股为主+现代农业的发展模式，放活了土地经营权后，有效解决土地细碎化、劳动强度大、土地撂荒问题，使农民从土地上解放出来。目前农民每年从土地获得分红人均近3000元。全村集体经营的土地从3000亩增长到10497亩，集体经济从零增长到20万元，人均纯收入从10100元提升到14500元。

**（三）横山区高圪垯扶贫资金折股量化贫困户入股合作社模式。**横山区高圪垯村是市农业局的重点扶贫村，该村依托村上成立的种养殖合作社，探索出了整村推进并吸纳南塔办事处所有118户需要产业脱贫的贫困户，将全部扶贫资金折股量化到贫困户后入股合作社的发展模式，变过去“输血式”扶贫为“造血式”扶贫。合作社积极发展种植业、养殖业、农机服务业，对贫困户保证负赢不负亏、保本分红，贫困户入股两年内每年分红不低于股金的20％。2016年，该合作社销售收入达30多万元，给首批入股的10户贫困户，每户分红3000元。2017年，随着扶贫工作的深入，该村围绕“三变”，积极探索发展壮大村集体经济路子，初步形成村集体股（人口+扶贫资金）+龙头企业（工商资本）抱团的发展模式，为农村集体产权制度改革与产业扶贫有机结合，发展壮大村集体经济，激活村集体内生动力，从根源上解决农民能脱贫，不返贫进行了有益探索。

**四、贵州六盘水“三变”改革调研**

万变不离其宗：打造“股份农民”

——贵州六盘水“三变”改革调研中央农办调研组

前不久，中央农村工作领导小组副组长、中央农办主任、中央财办副主任唐仁健同志带领中央农办赵阳、何予平、王宾、王茂林几位同志，围绕新形势下如何激活农村自然资源、存量资产、人力资本，增加农民的财产性收入，就农村“资源变股权、资金变股金、农民变股民”改革情况，到贵州省六盘水市作了调研，形成此篇调研报告。征得调研组同意，在本报刊发。

前不久，我们赴贵州省六盘水市就农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革情况进行了专题调查。调研组先后到了钟山区月照养生谷、大河镇都市型现代农业产业示范园区，水城县米箩镇猕猴桃产业示范园区、玉舍镇海坪彝寨易地扶贫搬迁点，同各级领导、乡村干部、农民群众、企业经营者进行了交流座谈。

通过调研，我们总的感受是：六盘水市“三变”改革的核心是打造“股份农民”，通过集体资源调动政府资源、政府资源撬动社会资源的“双轮驱动”，有效活化了要素资源，实现了“产业连体”“股权连心”，极大地调动了农民积极性，具有典型的制度创新意义。

**（一）穷则思变，“五难”孕育“三变”**

六盘水地处贵州西部乌蒙山腹地，喀斯特地貌突出，山高沟深，耕地零碎，生态脆弱，农业条件恶劣，脱贫攻坚任务十分艰巨。在“四化同步”进程中怎么补齐农业短板，在西部贫困山区用什么路径推进精准扶贫，在喀斯特山地条件下怎么发展现代农业，在经济社会转型中怎样构建激发弱势群体潜能和保护弱势群体利益的制度体系，在共同富裕道路上怎么构建先富带后富的制度机制，这五个现实问题，成为摆在六盘水面前的时代难题。

**穷则思变。**围绕着这“五难”，六盘水创造性地提出了农村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”的“三变”改革。其总体思路是：发挥政府主导作用和龙头企业、农民合作社的带动作用，构建以农民为主体的产业发展平台；通过股份制改革盘活农村自然资源、存量资产和人力资本，以股权为纽带整合农村、政府和社会的各种资源要素注入产业发展平台，形成推进产业发展强大聚力合力，提高组织程度，发挥规模优势，既壮大集体经济，更促进农民增收。

具体而言，资源变资产，就是村集体将集体土地、林地、水域等自然资源要素，通过入股等方式加以盘活。资金变股金，就是在不改变资金使用性质及用途的前提下，将各级财政投入到农村的发展类、扶持类资金等，量化为村集体或农民持有的股金投入各类经营主体，享有股份权利。农民变股东，就是农民将个人的资源、资产、资金、技术等，入股到经营主体，成为股东、参与分红。

此外，六盘水在基层创造实践中，还将“三变”扩展为“三变+特色农业”“三变+乡村旅游”等12种模式和土地股、自然风光股等12种股权形式。在那些深入开展“三变”改革的地区，可以说是无物不股：能产生价值的资源资产都探索入股；无奇不股:气候资源、民俗资源、村落资源、古树资源等都能入股；无事不股：干事创业首先想到用股份形式来干；无人不股：每个农民、贫困户都可以成为股东。“三变”改革面宽度深涉众广，已成为六盘水农村改革的靓丽风景线。

**（二）变则通，“三变”惠及“三农”**

**思路一变天地宽。**“三变”改革蝶变出许多令人意想不到的“惊喜”，六盘水沉睡的资源活了起来，分散的资金聚了起来，增收的渠道多了起来，老百姓的日子好过了起来。

**一是激活了农村各类要素资源。**六盘水市“三变”改革全面覆盖66个乡镇，17个社区（街道）、881个行政村。共有51.48万亩集体土地经营权、28.92万亩“四荒地”经营权、68.3万平方米水域使用权、5.86万平方米房屋所有权入股；整合财政资金6.6亿元，撬动村级集体资金1.25亿元、农民分散资金4.28亿元、社会资金45.71亿元入股；38.89万户农民变为股东，入股农民达128.25万人（其中贫困户11.16万户33.17万人）；集中打造产业平台656个，其中企业263个、合作社333个、农家旅馆和农家乐等60个，29.5万农民在产业平台务工。“三变”改革盘活了农村自然资源、存量资产、人力资本，有效破解了农业产业发展融资难和资金短缺问题。海坪彝族风情区是用351亩荒地打造出来的。海坪村委会用351亩荒山入股，其中村委会及村民占30%，景区管委会占70%，2015年进行了红利分成，村委会分了150万元，其中50%分配给群众，共有180户780名村民，人均达960元。原本颗粒无收的荒山，变成了一片风景优美的度假村。

**二是加速了农业结构深度调整。**通过“三变”改革，推动了农业产业规模化、集约化、市场化发展，培育了一批种养、加工、冷链、物流等农业龙头企业和特色农产品，促进了一二三产融合发展，农业发展实现了由传统向现代转变、自给向市场转变、分散经营向适度规模经营转变。

农业增加值从2013年58.06亿元提高到2015年114.51亿元，增速连续两年全省第一。大力实施生态产业化、产业生态化，建成458.75万亩猕猴桃、刺梨、核桃、茶叶、人参果等优势特色农业产业基地，产值达75.68亿元，2013年至今粮经比从51∶49调整为36∶64；森林覆盖率从43.3%提高到49.77%，林业产值从30亿元增加到100亿元。

**三是创新了产业精准扶贫模式。**“三变”改革改变了过去点对点的扶贫模式，把贫困群众与企业、合作社、家庭农场等经营主体有机连接起来，放大了贫困群众狭隘的生产空间、生存空间和发展空间。2014年至今，“三变”改革已直接带动22万贫困群众脱贫，贫困发生率从23.52%下降到15.67%。钟山区通过“三变+旅游+扶贫”创新扶贫模式，对全区228个自然村寨实施“1+N”提档升级，建设最美“五园”，旅游公司与农户签订改造协议，公司按10万元/户出资改造，农户拿出部分房间作为农家客栈由公司统一经营。我们走进月照社区双洞村，映入眼帘的是崭新的一排排三层小楼，一层居住着异地搬迁扶贫的农户，二层、三层用来做农家乐经营，园区配套极为齐全，实现了村寨变景区、农舍变旅馆、农民变导游。

**四是壮大了新型集体经济实力。**2014-2015两年全市共消除“空壳村”548个，实现了“空壳村”全面消除。2015年村集体收入最高的达1031万元，最低的为5万元，村集体经济积累达2.4亿元。钟山区充分发挥平台公司的融资优势，由区扶贫旅游文化投资有限公司按照“投融建借用还一体化”的原则，向农业发展银行、农商行等融资贷款100亿元，投资完善乡村基础设施和布局产业业态，并通过收储、开发、利用闲置土地回收投资成本。村集体将集体林权、水权、土地经营权等折价入股到区扶贫旅游文化投资公司，扩充公司资产，村集体与公司按3∶7占股分成，既增加了村级集体经济积累，又提升了公司融资能力。

**五是拓宽了农民增收致富渠道。**2015年，全市农民股东年人均分红1200元以上，在产业平台上务工的农民年人均增加工资性收益1.23万元，农民人均可支配收入从2013年6015元增长到7522元，年均增速11.83%。2016上半年，六盘水农村居民人均可支配收入增速高达9.8%，快于全国平均水平3.2个百分点。水城米箩俄戛村的王顺友，这些年来，他的身份和收入也可谓经历了“三变”。**第一变，**拥有土地承包经营权，享有种植收益，是传统意义上的农民。改革开放实行包产到户，王顺友拥有了自己的4.8亩承包地，2012年以前主要种玉米和洋芋，年种植收益收入不到2500元。**第二变，**土地承包权和经营权分离，享有“土地租金+务工收益”，是“‘地主’+职业农民”。2013年润永恒公司在市委市政府招商引资转型政策引领下，在米箩俄戛村投资建设猕猴桃种植基地，流转了王顺友家的地，同时他还作为雇佣工人参加劳动，王顺友得到了土地租金和务工收益双重报酬。但由于润永恒公司没有把老百姓的利益链接到产业中，老百姓出工不出力，种植下去苗木存活率极低，死了90%以上，公司损失了800万元。**第三变，**入股润永恒公司，享有“土地租金+务工收益+股权收益”，是“‘地主’+职业农民+股份农民”。2014年“三变”改革以来，王顺友又有了一个新身份——“股份农民”。他一方面通过土地经营权入股到润永恒公司种植猕猴桃，合同期限20年,第一个5年获得每年每亩600元的保底分红（即土地流转费），第二个5年获得每年每亩1300元分红，第三个5年获得每年每亩2000元分红，第四个5年获得每年每亩2500元分红；另一方面又以技术入股，除每年获保底工资4.8万元以外，还获得技术入股分红0.2万元，2015年王顺友总收入达5.29万元，日子越过越有滋味。

**（三）“三变”改革引发的“五点启示”**

“三变”改革试验将市场机制和资本运作模式引入农村，农民从传统生产方式中解放出来，乡村各类生产要素活化起来，其启示丰富而深刻。

**第一，“活化要素”是推动“绿水青山”变“金山银山”的根本前提。**六盘水通过探索将优质的气候资源、生态资源以及技术技艺等以股份化形式纳入“三变”体系，活化了农村各类要素资源，成为推动“绿水青山”变“金山银山”的“转换器”，是“一无所有”到“无中生有”的“点金术”。这些经验让我们感到，农村集体产权制度改革，不仅可以发生在经营性资产量大的发达地区、东部沿海地区、城市郊区；在拥有丰富自然资源但资金短缺、经营主体不完善的西部地区、广大农区，同样完全有条件做好深化农村集体产权制度改革这篇大文章，同样可以释放产权制度改革的红利。

**第二，补齐基础设施短板是引导产业发展的先决条件。**六盘水瞄准水电路网基础设施建设明显滞后这一突出短板，整合项目资金，加大投入力度，为“三变”改革的产业支撑创造了良好发展环境。大河镇到下扒瓦沿线涉及两个县区4个镇乡9个行政村58个自然村寨，覆盖23167人，其中贫困人口2938人。该区域山水独特，旅游资源丰富，适宜产业发展，但由于地势险要，交通闭塞，长期以来发展缓慢，贫困面较大。为唤醒沿线长期沉睡的旅游资源，打破产业发展的瓶颈，钟山区按照“三变+基础设施+扶贫”的思路，修建大河至下扒瓦公路，工程概算总投资4.28亿元，于2016年7月建成通车，实现大河现代农业观光园与月照养生谷景区互联互通，沿线旅游产业很快兴旺起来，让出行之路成为了扶贫的“财气之路”、旅游的“人气之路”、百姓的“福气之路”。

**第三，搭好投融资平台是解决“钱从哪来”的有效途径。**六盘水的“三变”到处都有投融资平台的影子，主要运作方式是，政府把规范合规的投融资平台规划好搭建好，把基础设施建设好，把产业业态发展好，再引入融资企业和经营主体，引导成立各种合作社，带动农户入股参与发展产业，这就是六盘水创造的“集体资源调动政府资源，政府资源撬动社会资源”的机制和经验。在这种创新中，政府是农村资源和社会资本的“双面胶”，既主动对接农村资源，强化基础设施建设；又搭建投融资平台，打造投资价值洼地，引导社会资本投入。“三变”把千家万户汇集到平台上，把各方资金归集到平台上，把区域资源调集到平台上，打造了“平台经济”，形成了多个舞台共演一出“三变”好戏的生动局面。我们认为，这种投融资平台将集体、政府和社会资源捆绑起来，形成了“鲶鱼效应”，搅动了农业农村发展一池春水。

**第四，聚焦优势特色产业是做大“三变”蛋糕的物质保障。**近年来，六盘水注重把“山地劣势”转变为“山地优势”，把成长空间大、最有竞争力的特色农业、生态农业、观光农业、休闲农业做实成产能，实现了经济价值、生态价值、社会价值最大化。六盘水打造的产业平台主要涉及猕猴桃、茶叶、核桃、刺梨等农业特色主导产业和相关加工业，涵盖了种植、养殖、加工、流通、旅游等多个领域。调研发现，每一个案例都有至少一个经营主体，每一经营主体都要依托当地主导产业。我们感到，“三变”改革股份是核心，产业是支撑，没有产业支撑，“三变”就没有生命力，就不可持续。

**第五，打造“股份农民”是调动农民积极性的最佳形式。**六盘水“三变”改革，具体方式有很多种变法，但无论怎样变，都万变不离其宗，其核心就是实行“股份制合作”，让农民拥有股份，打造“股份农民”，在“耕者有其田”的基础上，实现“耕者有其股”。农民变股东这一变，从根本上变掉了农民的传统观念、传统习惯、传统身份，农民从旁观者变成了参与者，从雇工变为主人，老百姓与公司共进退、同发展，一荣俱荣、一损俱损，这就有效破解了公司与农户“两张皮”的问题。这充分说明，通过股份合作打造的农民群众和经营主体的利益共同体，不仅有外在、有形、物理的联系，更有内在、无形、化学的联结。调研还发现，部分地方探索把村规民约的内容纳入合作社章程，用获得股份的多少来引导村民尊老爱幼、遵纪守法。我们感到，“三变”已远远超越“股份合作”的经济价值，还具有了文化价值、社会价值、道德价值、法治价值等多重深层次意义。

**（四）问题与建议**

在调研中，我们感到，六盘水的“三变”改革取得了明显成效，但要让“三变”走出大山，从精致的“盆景”变为全省乃至全国的精彩“风景”、从“一花独放”变为“百花齐放”，还面临持续发展、权益保障、监管到位、政策配套等多方面的问题，需要在改革发展中不断探索解决和进一步完善。为此，提出以下几点建议。

**一是既要选准优势产业又要强化防范体系，努力规避市场风险。**“三变”改革后，农民入股公司、合作社等经营主体，受自然风险和市场风险的双重影响，生产经营不可能只盈不亏。如果经营主体管理不善、严重亏损、资不抵债，村集体和农民不仅没有收益，甚至还会出现负债。因此，要更加注重产业项目选择，制定优势产业发展规划，选准选好那些保障系数高的盈利项目。同时，要进一步完善政策性保险、信用担保、财政补贴等风险防范体系，实行有限责任制，如果企业破产，清产核资要按照股份分担风险。

**二是既要明晰产权边界又要进行科学估值，努力规避资金风险。**要关注农村资源入股确权量化不明晰不稳固可能形成的风险，深入推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，全面核实农村集体资产，抓好确权登记颁证等基础工作。同时，目前村集体和农民的有关资源资产在折价入股过程中，缺乏权威的评估机构、成熟的评估制度、规范的评估程序及科学的评判标准，有可能被“打折”入股。今后应抓紧建立有资质的权威第三方专业评估公司，对土地、森林、山岭、草原、荒地、水面等入股自然资源的市场价格进行科学评估，避免资产低估，这既有利于维护集体成员的合法权益，也有利于防止企业和基层干部的寻租行为。

**三是既要严守改革底线又要加强工作监管，努力规避社会风险。**“三变”改革要坚持党的领导，坚守农村基本经营制度，坚决保障农民利益不受损，特别要注意避免贫困户资产流失。要探索建立农民“优先股”，完善收入分配办法。同时，要考虑到，农民变股东后，自身力量较弱，维权意识和维权能力不强，生产经营的知情权、决策权难以保障，很多情况下，是盈是亏、收多收少只能听老板说了算。一旦经营出了问题，特别是企业破产、老板“跑路”之后，农民就可能无法退回股权、保障自己利益。因此，要建立健全权益保障、风险监管、审查审计等防控措施，着力堵塞漏洞，严防各种风险。

**附：中央两个改革文件**

**中共中央国务院关于稳步推进农村**

**集体产权制度改革的意见**

（中发﹝2016﹞37号）

为探索农村集体所有制有效实现形式，创新农村集体经济运行机制，保护农民集体资产权益，调动农民发展现代农业和建设社会主义新农村的积极性，现就稳步推进农村集体产权制度改革提出如下意见。

**一、重大意义**

**（一）农村集体产权制度改革是巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求。**农村集体经济是集体成员利用集体所有的资源要素，通过合作与联合实现共同发展的一种经济形态，是社会主义公有制经济的重要形式。改革开放以来，农村实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，极大解放和发展了农村社会生产力。适应健全社会主义市场经济体制新要求，不断深化农村集体产权制度改革，探索农村集体所有制有效实现形式，盘活农村集体资产，构建集体经济治理体系，形成既体现集体优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制，对于坚持中国特色社会主义道路，完善农村基本经营制度，增强集体经济发展活力，引领农民逐步实现共同富裕具有深远历史意义。

**（二）农村集体产权制度改革是维护农民合法权益、增加农民财产性收入的重大举措。**农村集体资产包括农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产，用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产，用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。这三类资产是农村集体经济组织成员的主要财产，是农业农村发展的重要物质基础。适应城乡一体化发展新趋势，分类推进农村集体产权制度改革，在继续按照党中央、国务院已有部署抓好集体土地等资源性资产确权登记颁证，建立健全集体公益设施等非经营性资产统一运行管护机制的基础上，针对一些地方集体经营性资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障等突出问题，着力推进经营性资产确权到户和股份合作制改革，对于切实维护农民合法权益，增加农民财产性收入，让广大农民分享改革发展成果，如期实现全面建成小康社会目标具有重大现实意义。

**二、总体要求**

**（三）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，以明晰农村集体产权归属、维护农村集体经济组织成员权利为目的，以推进集体经营性资产改革为重点任务，以发展股份合作等多种形式的合作与联合为导向，坚持农村土地集体所有，坚持家庭承包经营基础性地位，探索集体经济新的实现形式和运行机制，不断解放和发展农村社会生产力，促进农业发展、农民富裕、农村繁荣，为推进城乡协调发展、巩固党在农村的执政基础提供重要支撑和保障。

**（四）基本原则**

**——把握正确改革方向。**充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，明确农村集体经济组织市场主体地位，完善农民对集体资产股份权能，把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为改革的出发点和落脚点，促进集体经济发展和农民持续增收。

**——坚守法律政策底线。**坚持农民集体所有不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失；坚持农民权利不受损，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占。严格依法办事，妥善处理各种利益关系。

**——尊重农民群众意愿。**发挥农民主体作用，支持农民创新创造，把选择权交给农民，确保农民知情权、参与权、表达权、监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。

**——分类有序推进改革。**根据集体资产的不同类型和不同地区条件确定改革任务，坚持分类实施、稳慎开展、有序推进，坚持先行试点、先易后难，不搞齐步走、不搞一刀切；坚持问题导向，确定改革的突破口和优先序，明确改革路径和方式，着力在关键环节和重点领域取得突破。

**——坚持党的领导。**坚持农村基层党组织的领导核心地位不动摇，围绕巩固党在农村的执政基础来谋划和实施农村集体产权制度改革，确保集体经济组织依法依规运行，逐步实现共同富裕。

**（五）改革目标。**通过改革，逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度，保护和发展农民作为农村集体经济组织成员的合法权益。科学确认农村集体经济组织成员身份，明晰集体所有产权关系，发展新型集体经济；管好用好集体资产，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，促进集体资产保值增值；落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。

**三、全面加强农村集体资产管理**

**（六）开展集体资产清产核资。**这是顺利推进农村集体产权制度改革的基础和前提。要对集体所有的各类资产进行全面清产核资，摸清集体家底，健全管理制度，防止资产流失。在清产核资中，重点清查核实未承包到户的资源性资产和集体统一经营的经营性资产以及现金、债权债务等，查实存量、价值和使用情况，做到账证相符和账实相符。对清查出的没有登记入账或者核算不准确的，要经核对公示后登记入账或者调整账目；对长期借出或者未按规定手续租赁转让的，要清理收回或者补办手续；对侵占集体资金和资产的，要如数退赔，涉及违规违纪的移交纪检监察机关处理，构成犯罪的移交司法机关依法追究当事人的刑事责任。清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经成员大会或者代表大会确认。清产核资结束后，要建立健全集体资产登记、保管、使用、处置等制度，实行台账管理。各省级政府要对清产核资工作作出统一安排，从2017年开始，按照时间服从质量的要求逐步推进，力争用3年左右时间基本完成。

**（七）明确集体资产所有权。**在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民委员会代表集体行使所有权；分别属于村内两个以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权，未成立集体经济组织的由村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。有集体统一经营资产的村（组），特别是城中村、城郊村、经济发达村等，应建立健全农村集体经济组织，并在村党组织的领导和村民委员会的支持下，按照法律法规行使集体资产所有权。集体资产所有权确权要严格按照产权归属进行，不能打乱原集体所有的界限。

**（八）强化农村集体资产财务管理。**加强农村集体资金资产资源监督管理，加强乡镇农村经营管理体系建设。修订完善农村集体经济组织财务会计制度，加快农村集体资产监督管理平台建设，推动农村集体资产财务管理制度化、规范化、信息化。稳定农村财会队伍，落实民主理财，规范财务公开，切实维护集体成员的监督管理权。加强农村集体经济组织审计监督，做好日常财务收支等定期审计，继续开展村干部任期和离任经济责任等专项审计，建立问题移交、定期通报和责任追究查处制度，防止侵占集体资产。对集体财务管理混乱的村，县级党委和政府要及时组织力量进行整顿，防止和纠正发生在群众身边的腐败行为。

**四、由点及面开展集体经营性资产产权制度改革**

**（九）有序推进经营性资产股份合作制改革。**将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。改革主要在有经营性资产的村镇，特别是城中村、城郊村和经济发达村开展。已经开展这项改革的村镇，要总结经验，健全制度，让农民有更多获得感；没有开展这项改革的村镇，可根据群众意愿和要求，由县级以上地方政府作出安排，先进行试点，再由点及面展开，力争用5年左右时间基本完成改革。农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，要体现成员集体所有和特有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。改革后农村集体经济组织要完善治理机制，制定组织章程，涉及成员利益的重大事项实行民主决策，防止少数人操控。

**（十）确认农村集体经济组织成员身份。**依据有关法律法规，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素，协调平衡各方利益，做好农村集体经济组织成员身份确认工作，解决成员边界不清的问题。改革试点中，要探索在群众民主协商基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、标准和管理办法，建立健全农村集体经济组织成员登记备案机制。成员身份的确认既要得到多数人认可，又要防止多数人侵犯少数人权益，切实保护妇女合法权益。提倡农村集体经济组织成员家庭今后的新增人口，通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份。

**（十一）保障农民集体资产股份权利。**组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。建立集体资产股权登记制度，记载农村集体经济组织成员持有的集体资产股份信息，出具股权证书。健全集体收益分配制度，明确公积金、公益金提取比例，把农民集体资产股份收益分配权落到实处。探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。有关部门要研究制定集体资产股份抵押、担保贷款办法，指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承的办法。及时总结试点经验，适时在面上推开。

**五、因地制宜探索农村集体经济有效实现形式**

**（十二）发挥农村集体经济组织功能作用。**农村集体经济组织是集体资产管理的主体，是特殊的经济组织，可以称为经济合作社，也可以称为股份经济合作社。现阶段可由县级以上地方政府主管部门负责向农村集体经济组织发放组织登记证书，农村集体经济组织可据此向有关部门办理银行开户等相关手续，以便开展经营管理活动。发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用。在基层党组织领导下，探索明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系，有效承担集体经济经营管理事务和村民自治事务。有需要且条件许可的地方，可以实行村民委员会事务和集体经济事务分离。妥善处理好村党组织、村民委员会和农村集体经济组织的关系。

**（十三）维护农村集体经济组织合法权利。**严格保护集体资产所有权，防止被虚置。农村承包土地经营权流转不得改变土地集体所有性质，不得违反耕地保护制度。以家庭承包方式承包的集体土地，采取转让、互换方式流转的，应在本集体经济组织内进行，且需经农村集体经济组织等发包方同意；采取出租（转包）或者其他方式流转经营权的，应报农村集体经济组织等发包方书面备案。在农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点中，探索正确处理国家、集体、农民三者利益分配关系的有效办法。对于经营性资产，要体现集体的维护、管理、运营权利；对于非经营性资产，不宜折股量化到户，要根据其不同投资来源和有关规定统一运行管护。

**（十四）多种形式发展集体经济。**从实际出发探索发展集体经济有效途径。农村集体经济组织可以利用未承包到户的集体“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、果园、养殖水面等资源，集中开发或者通过公开招投标等方式发展现代农业项目；可以利用生态环境和人文历史等资源发展休闲农业和乡村旅游；可以在符合规划前提下，探索利用闲置的各类房产设施、集体建设用地等，以自主开发、合资合作等方式发展相应产业。支持农村集体经济组织为农户和各类农业经营主体提供产前产中产后农业生产性服务。鼓励整合利用集体积累资金、政府帮扶资金等，通过入股或者参股农业产业化龙头企业、村与村合作、村企联手共建、扶贫开发等多种形式发展集体经济。

**（十五）引导农村产权规范流转和交易。**鼓励地方特别是县乡依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理等平台，建立符合农村实际需要的产权流转交易市场，开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。县级以上地方政府要根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要，制定产权流转交易管理办法，健全市场交易规则，完善运行机制，实行公开交易，加强农村产权流转交易服务和监督管理。维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，在试点基础上探索支持引导其依法自愿有偿转让上述权益的有效办法。

**六、切实加强党对农村集体产权制度改革的领导**

**（十六）强化组织领导。**各级党委和政府要充分认识农村集体产权制度改革的重要性、复杂性、长期性，认真抓好中央改革部署的贯彻落实，既要鼓励创新、勇于试验，又要把控方向、有历史耐心，切实加强组织领导，积极稳妥推进改革。要建立省级全面负责、县级组织实施的领导体制和工作机制，地方各级党委书记特别是县乡党委书记要亲自挂帅，承担领导责任。各地要层层分解任务，落实工作措施，提出具体要求，创造保障条件，确保事有人管、责有人负，对于改革中遇到的矛盾和问题，要切实加以解决，涉及重大政策调整的，要及时向上级请示汇报，确保社会和谐稳定。

**（十七）精心组织实施。**农村集体产权制度改革工作由中央农村工作领导小组组织领导，农业部、中央农村工作领导小组办公室牵头实施。要梳理细化各项改革任务，明确任务承担单位，制定配套的分工实施方案，有关部门按职责抓好落实。各有关部门要加强调查研究和工作指导，及时做好政策评估，协调解决改革中遇到的困难和问题；农业等有关部门的干部要深入基层，加强政策解读和干部培训，编写通俗易懂的宣传材料，让基层干部群众全面了解改革精神和政策要求。加强监督检查，严肃查处和纠正弄虚作假、侵害集体经济组织及其成员权益等行为。注重改革的系统性、协同性，与正在推进的有关改革做好衔接，发挥改革的综合效应。

**（十八）加大政策支持力度。**清理废除各种阻碍农村集体经济发展的不合理规定，营造有利于推进农村集体产权制度改革的政策环境。农村集体经济组织承担大量农村社会公共服务支出，不同于一般经济组织，其成员按资产量化份额从集体获得的收益，也不同于一般投资所得，要研究制定支持农村集体产权制度改革的税收政策。在农村集体产权制度改革中，免征因权利人名称变更登记、资产产权变更登记涉及的契税，免征签订产权转移书据涉及的印花税，免收确权变更中的土地、房屋等不动产登记费。进一步完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制。对政府拨款、减免税费等形成的资产归农村集体经济组织所有，可以量化为集体成员持有的股份。逐步增加政府对农村的公共服务支出，减少农村集体经济组织的相应负担。完善金融机构对农村集体经济组织的融资、担保等政策，健全风险防范分担机制。统筹安排农村集体经济组织发展所需用地。

**（十九）加强法治建设。**健全适应社会主义市场经济体制要求、以公平为核心原则的农村产权保护法律制度。抓紧研究制定农村集体经济组织方面的法律，赋予农村集体经济组织法人资格，明确权利义务关系，依法维护农村集体经济组织及其成员的权益，保证农村集体经济组织平等使用生产要素，公平参与市场竞争，同等受到法律保护。抓紧修改农村土地承包方面的法律，赋予农民更加充分而有保障的土地权益。适时完善集体土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理等方面的法律制度。认真做好农村产权纠纷调解仲裁和司法救济工作。

**中共中央办公厅国务院办公厅**

**《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》**

（中办发〔2016〕67 号）

为进一步健全农村土地产权制度，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，现就完善农村土地所有权、承包权、经营权分置（以下简称“三权分置”）办法提出以下意见。

**一、重要意义**

改革开放之初，在农村实行家庭联产承包责任制，将土地所有权和承包经营权分设，所有权归集体，承包经营权归农户，极大地调动了亿万农民积极性，有效解决了温饱问题，农村改革取得重大成果。现阶段深化农村土地制度改革，顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，着力推进农业现代化，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。“三权分置”是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律，展现了农村基本经营制度的持久活力，有利于明晰土地产权关系，更好地维护农民集体、承包农户、经营主体的权益；有利于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率，推动现代农业发展。各地区各有关部门要充分认识“三权分置”的重要意义，妥善处理“三权”的相互关系，正确运用“三权分置”理论指导改革实践，不断探索和丰富“三权分置”的具体实现形式。

**二、总体要求**

**（一）指导思想。**全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，科学界定“三权”内涵、权利边界及相互关系，逐步建立规范高效的“三权”运行机制，不断健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，优化土地资源配置，培育新型经营主体，促进适度规模经营发展，进一步巩固和完善农村基本经营制度，为发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村提供坚实保障。

**（二）基本原则**

**——尊重农民意愿。**坚持农民主体地位，维护农民合法权益，把选择权交给农民，发挥其主动性和创造性，加强示范引导，不搞强迫命令、不搞一刀切。

**——守住政策底线。**坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。

**——坚持循序渐进。**充分认识农村土地制度改革的长期性和复杂性，保持足够历史耐心，审慎稳妥推进改革，由点及面开展，不操之过急，逐步将实践经验上升为制度安排。

**——坚持因地制宜。**充分考虑各地资源禀赋和经济社会发展差异，鼓励进行符合实际的实践探索和制度创新，总结形成适合不同地区的“三权分置”具体路径和办法。

**三、逐步形成“三权分置”格局**

完善“三权分置”办法，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

**（一）始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。**农村土地农民集体所有，是农村基本经营制度的根本，必须得到充分体现和保障，不能虚置。土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。农民集体是土地集体所有权的权利主体，在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能，发挥土地集体所有的优势和作用。农民集体有权依法发包集体土地，任何组织和个人不得非法干预；有权因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地；有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，并采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为。承包农户转让土地承包权的，应在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意；流转土地经营权的，须向农民集体书面备案。集体土地被征收的，农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。通过建立健全集体经济组织民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。

**（二）严格保护农户承包权。**农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础，要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于农民家庭。任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权占有、使用承包地，依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，自主

组织生产经营和处置产品并获得收益；有权通过转让、互换、出租（转包）、入股或其他方式流转承包地并获得收益，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地；有权依法依规就承包土地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。承包土地被征收的，承包农户有权依法获得相应补偿，符合条件的有权获得社会保障费用等。不得违法调整农户承包地，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

**（三）加快放活土地经营权。**赋予经营主体更有保障的土地经营权，是完善农村基本经营制度的关键。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。在完善“三权分置”办法过程中，要依法维护经营主体从事农业生产所需的各项权利，使土地资源得到更有效合理的利用。经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，经承包农户同意，可依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产、附属、配套设施，并依照流转合同约定获得合理补偿；有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地。经营主体再流转土地经营权或依法依规设定抵押，须经承包农户或其委托代理人书面同意，并向农民集体书面备案。流转土地被征收的，地上附着物及青苗补偿费应按照流转合同约定确定其归属。承包农户流转出土地经营权的，不应妨碍经营主体行使合法权利。加强对土地经营权的保护，引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径。

**（四）逐步完善“三权”关系。**农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权。支持在实践中积极探索农民集体依法依规行使集体所有权、监督承包农户和经营主体规范利用土地等的具体方式。鼓励在理论上深入研究农民集体和承包农户在承包土地上、承包农户和经营主体在土地流转中的权利边界及相互权利关系等问题。通过实践探索和理论创新，逐步完善“三权”关系，为实施“三权分置”提供有力支撑。

**四、确保“三权分置”有序实施**

完善“三权分置”办法涉及多方权益，是一个渐进过程和系统性工程，要坚持统筹谋划、稳步推进，确保“三权分置”有序实施。

**（一）扎实做好农村土地确权登记颁证工作。**确认“三权”权利主体，明确权利归属，稳定土地承包关系，才能确保“三权分置”得以确立和稳步实施。要坚持和完善土地用途管制制度，在集体土地所有权确权登记颁证工作基本完成的基础上，进一步完善相关政策，及时提供确权登记成果，切实保护好农民的集体土地权益。加快推进农村承包地确权登记颁证，形成承包合同网签管理系统，健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的确权登记制度。提倡通过流转合同鉴证、交易鉴证等多种方式对土地经营权予以确认，促进土地经营权功能更好实现。

**（二）建立健全土地流转规范管理制度。**规范土地经营权流转交易，因地制宜加强农村产权交易市场建设，逐步实现涉农县（市、区、旗）全覆盖。健全市场运行规范，提高服务水平，为流转双方提供信息发布、产权交易、法律咨询、权益评估、抵押融资等服务。加强流转合同管理，引导流转双方使用合同示范文本。完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制，严格准入门槛，确保土地经营权规范有序流转，更好地与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平相适应。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设，完善基层农村土地承包调解机制，妥善化解土地承包经营纠纷，有效维护各权利主体的合法权益。

**（三）构建新型经营主体政策扶持体系。**完善新型经营主体财政、信贷保险、用地、项目扶持等政策。积极创建示范家庭农场、农民专业合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织，加快培育新型经营主体。引导新型经营主体与承包农户建立紧密利益联结机制，带动普通农户分享农业规模经营收益。支持新型经营主体相互融合，鼓励家庭农场、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等联合与合作，依法组建行业组织或联盟。依托现代农业人才支撑计划，健全新型职业农民培育制度。

**（四）完善“三权分置”法律法规。**积极开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点，总结形成可推广可复制的做法和经验，在此基础上完善法律制度。加快农村土地承包法等相关法律修订完善工作。认真研究农村集体经济组织、家庭农场发展等相关法律问题。研究健全农村土地经营权流转、抵押贷款和农村土地承包权退出等方面的具体办法。

实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。各地区各有关部门要认真贯彻本意见要求，研究制定具体落实措施。加大政策宣传力度，统一思想认识，加强干部培训，提高执行政策能力和水平。坚持问题导向，对实践中出现的新情况新问题要密切关注，及时总结，适时调整完善措施。加强工作指导，建立检查监督机制，督促各项任务稳步开展。农业部、中央农办要切实承担起牵头责任，健全沟通协调机制，及时向党中央、国务院报告工作进展情况。各相关部门要主动支持配合，形成工作合力，更好推动“三权分置”有序实施。

**赵家峁农村集体产权制度改革讲课稿**

榆阳区农业局 刘红金

**一、改革的背景**

赵家峁村地处榆阳区东南山部丘陵沟壑区，距离榆林市区30公里，全村有630名股民，4个村民小组，是榆阳区以及全市南部山区的典型代表。2012年前，该村大多数青壮年劳动力进城务工，全村大多数耕地闲置荒芜，农村发展遇到了前所未有的困难和问题。2013年初，赵家峁村改选了村两委班子，张春平当选村支书，2013年9月，区委书记苗丰同志深入该村调研后，将解决集体经济滞后、主导产业薄弱、群众增收困难、村民人心涣散等问题，纳入到了现代农业和文化旅游产业建设工作之中，并将该村的发展问题上升到了调整产业结构、推动协调发展的战略层面进行研究。2014年省农业厅将赵家峁村确定为陕西省首批农村集体产权制度改革试点村后，榆阳区委把赵家峁村产权制度改革试点工作列为一号工程、书记工程，强力支持，为全区农村集体经济发展探索出一条新路。

**二、赵家峁村产权制度改革的主要做法**

(一)、改革核心

改革的核心是将村集体的资源性和经营性资产折股量化到户到人，实现“资源变股权、资金变股金、农民变股民”的巨大变革，促进土地可持续利用、产业可持续发展、农民可持续增收和农村可持续繁荣。

(二)、改革的方法

一是坚持“股份经济合作社”的改革模式。成立“赵家峁村股份经济合作社”，这是赵家峁村唯一合法的集体经济组织。

二是清产核资、确定改革的基准日。在清产核资的基础上，赵家峁村将2015年10月1日确定为基准日。基准日之前核定的人口既是股民也是村民，基准日之后的新增人口只是村民，而不是股民，不享受合作社分红。其利益只能通过继承和转让获得。

三是确认集体经济组织成员身份（也就是核定股东）。这项工作是产权制度改革的难点。目前全国还没有统一标准，从中央到地方也没有出台指导意见。赵家峁村股东核定工作完全交由村民集体讨论确定。

四是按照村民意愿设置股权。根据农业部的产权制度改革指导意见，结合赵家峁村的实际，共设置5种股权，即土地股、人口股、劳动贡献股（即劳龄股）、资金股、旧房产股，其中土地股占38%、人口股占22%、劳龄股占5%、资金股占23%、旧房产股占12%。

五是制定《赵家峁村股份经济合作社章程》。这个章程具有很强的指导性和可操作性，很接地气。每个股民的责、权、利都体现在其中，特别是章程的最后一章，给农民吃了两颗定心丸。明确告知农户的土地承包权仍然归农户，我们入股的是经营权，如果合作社解散，农户可根据承包经营权证书的记载，收回承包地。旧房产所有权也属于农户，入股的也是经营权，如果合作社解散，集体在旧房产中的一切投资，动产归合作社，不动产归农户。

六是选举董事会和监事会。坚持公开、民主、依法的原则，股东每10人选举1名股东代表。股东代表选举产生董事会和监事会；董事会选举产生董事长、总经理、副总经理各1名，监事会选举产生监事长1名。董事会下设：办公室、工程部、农业生产部、采购供销部，旅游观光部、财务部和机关后勤部等七个工作部门，按照现代企业管理理念进行管理。

七是发放股权证。我们在2017年3月16号隆重举行了合作社揭牌暨股权证发放仪式，省农业厅、市政府、市农业局的领导应邀出席，区级领导和各部门、各乡镇的主要领导全部参加。股权证的发放，标志着赵家峁村农村集体产权制度改革试点工作取得了阶段性成果。

**三、探索出了农村产权制度改革的六步工作法：**

第一步清产核资，摸清家底；

第二步界定集体经济组织成员身份，确认谁有资格当股东，谁没有资格；

第三步成立集体经济组织也就是成立赵家峁股份经济合作社；

第四步因地制宜设置股权，这是产权制度改革的重点也是难点；

第五步制定符合本村实际的合作社《章程》；

第六步发放股权证,实行按股分红。

1. **改革的经验**

1、 赵家峁村创造性地形成了“确权确股不确经营地块”的新模

式。“确权”就是明确农户承包地经营权；“确股”就是农户承包地经营权入股村股份经济合作社；“不确经营地块”就是农户承包地入股后不再经营原来承包地的具体地块，而是按照村股份经济合作社的统一规划进行经营。

2、在界定集体经济组织成员时，坚持“宜宽则宽，能入则入”的原则，统筹考虑户籍关系、人地关系、集体积累贡献等因素。赵家峁的集体经济组织成员界定工作完全是由村民民主讨论决定的。

3、坚持“三变”改革，实现资源变股权、资金变股金、农民变股民，建立起“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的现代农村产权关系。

⑴在股份设置上，创造性的执行中央政策精神，创新推出“4+1”股权设置模式，“4”就是土地股、人口股、劳龄股、旧房产股，为基础股和保障股，“1”就是资金股，为发展股。

⑵在股权管理上，采取“增人不增股，减人不减股”的静态管理模式，允许股权在村集体经济组织内部继承和转让。

4、带动“三连”发展，就是以“股份经济合作社”为纽带，形成连股、连利、连心的利益共同体，构建起“统一经营、民主管理、按股分红、风险共担”的现代农业经营体制。

**连股，**全村218户630名股东，以人计股，以户颁证，变单家独户经营为抱团发展。

**连利，**改革后广大群众的收入结构发生了明显变化，由过去的单一收入转变为“分红+工资+经营性收入”。

**连心，**构建“村党支部+经济合作社+农户”的发展模式，将集体积累资金、财政涉农资金、专项扶贫资金有效整合起来，实现集约化经营、共享化发展。

5、探索三产融合，就是“一二三产融合发展”，探索“业态创新、多元融合、保值增值、持续增收”的集体经济发展路子。抓住乡村文化旅游业这个引爆点，走出了一条有特色、多元化、高效益的新路子。以经济合作社为平台，打包“三产融合”项目，按照“景点错位特色、产业高度融合、脱贫小康同步、主体多元互补、城乡统筹一体、乡音乡愁长存”的思路，建起了设施农业采摘区，垂钓农家休闲区，旱作农业体验区，杏树文化观光区和以“杏花溪谷、峁上人家”,“难忘乡愁、老家记忆”为品牌，开发高空滑索、水上游乐、森林穿越、民俗客栈等项目，打造乡村旅游综合体，实现了农区变景区、田园变公园、农房变客房、农产品变商品。

**五、改革的体会**

从赵家峁村的改革发展中，我们深刻体会到，通过“三变”改革，创造性地运用社会主义市场经济原理，从根本上解放和发展了生产力；通过“三连”发展，以紧密的利益联合体，激发了群众发展生产、增收致富的内生动力；通过“三产”融合，变单一途径脱贫为多元路径增收，最终实现根本脱贫、持续发展、全面小康。

**六、改革的成效**

一是现代农业迅速发展，赵家峁村目前已建成以占地40亩33棚设施果蔬、150亩葡萄、150亩山地苹果和30亩酥梨为主的设施农业及时令水果采摘区和占地35亩的现代养殖小区。

二是积极探索一二三产业融合发展。赵家峁股份经济合作社紧紧围绕区委三农一号文件和《发展文化产业实施意见》，结合该村独有的区位优势、村情风貌、生态文化等资源，重点发展两大主导产业、建好一批美丽农居。两大主导产业：一是提升发展种养加一体的市级现代农业园区，原来的红雨农业发展有限公司和两个种植养殖专业合作社变为股份经济合作社的经营主体。2016年建成300亩的葡萄酒庄基地，加工葡萄酒50多吨；二是积极推进 “农业+旅游+文化”的休闲农业发展，股份经济合作社成立了乡村旅游公司，把赵家峁休闲农业发展纳入全区文化旅游产业和“三个美丽”建设盘子，以区委提出的“景点错位特色、产业高度融合、脱贫小康同步、主体多元互补、城乡统筹一体、乡音乡愁长存”为指导思想，重点打造“杏花溪谷、峁上人家”和“难忘乡愁、老家记忆”两个精品旅游景区。改革以来，赵家峁村人人有事干，人人干劲足，精神面貌焕然一新。

三是实现了全民受益。通过确权确股不确经营地块，村民人人是股东，人人按股分红利，赋予了农民更多的财产权利，相应的就有了更多的财产性收入，调动了群众发展生产、增收致富、改变生活的积极性。2016年7月22日赵家峁村乡村旅游正式对外开放，游客络绎不绝，合作社每天收入一万多元，仅去年十一黄金周就接待游客7万多人次，单日最高接待突破2万人次，合作社收入7万多元，农户经营性收入达6万多元，今年4--6月已经实现旅游收入80万元。全年可望收入300万元。广大群众真正尝到了改革的红利。

四是改善了生产关系。农民由村民转变为股民和农业职业工人双重身份，不仅有股份分红的收入，还能通过在入股后的园区、旅游区打工挣钱，增加了工资性收入，2016年农户在园区、旅游区务工率达80%以上，工资性收入达到180多万元，户均3万多元。2013年前，村里人均纯收入只有6650元，2016年农民人均纯收入达到11200多元。

五是解放了生产力。目前，入股的5300亩土地的经营者，由原先的上百个人参与，变成了1个经营主体，有利于农业基本经营制度与各种创新模式相互结合起来，有利于农机农技、农田水利、农资农网各类要素高效整合起来，有利于生态文化、美丽乡村、现代农业各种业态有机融合起来，降低了农业生产成本，拓展了农业发展空间，提高了土地产出效益。

六是凝聚了人心，村容村貌焕然一新。赵家峁着力建设“美丽乡村”，按照“合理的功能布局、完善的基础设施、优美的人居环境、扎实的产业支撑、浓郁的地域特色、丰富的文化内涵”六条标准，投资1800多万元实施集中移民搬迁，建成美丽农居112套 ，配建完善卫生室、警务室、老年活动中心、敬老灶等公共服务设施，村容村貌发生了翻天覆地变化，极大地增强了村民的归属感和幸福感。制定了村规民约、建设乡贤队伍、开展文明评选，形成了人人有事干、个个劲头足的良好风貌，共同建设起了一个生活富裕、村容整洁、村风文明、平安和谐的社会主义新农村。

今后，我们力争在5-7年内建成收入可观、生态良好、美丽和谐的社会主义新农村。当然，我们所取得的一切成绩都不开各级党委、政府以及上级各有关部门的大力支持。赵家峁村集体产权改革为我区探索改革迈出了第一步，今年，我区被列为国家级100个改革试点县，相信在区委、区政府的坚强领导下，我区农村集体产权制度改革一定会取得圆满成功。

赵家峁产权制度改革方案

为全面深化农村集体产权制度改革，激发农业农村发展活力，壮大农村集体经济，促进农民增收，保护农村集体和农民群众的合法权益，明晰农村集体资产产权关系，保障集体经济组织及其成员的合法权益，促进集体经济健康发展，现结合余兴庄办事处赵家峁村实际，特制定本实施方案。

一、工作目标

成立具有独立法人资格的股份集体经济实体“赵家峁村股份经济合作社”，该集体经济实体组织实行独立核算，自主经营，自负盈亏，民主管理，在业务上接受上级经管部门的指导，实现资产所有股份化、收益分配股红化、股权流动规范化、监督约束法制化，建立起归属清晰、权责明确、利益共享、流转顺畅的现代农村产权制度。

1. 工作原则

   （一）坚持制度创新，超前探索的原则。把村集体经济组织改建为村社区股份合作社，并赋予法人地位，着力解决好制约农村产权改革的深层次矛盾，有效解决农村集体产权虚置的弊端，进一步明晰产权，股权量化到人，实现成员按份共有。

   （二）坚持民主决策，维护农民权益原则。要充分保障农民群众的知情权、决策权、参与权和监督权。坚持农村集体资产归全体成员所有的原则，切实维护农民的合法权益，防止集体资产流失，努力使农民通过改革拥有长期而又稳定的财产性收入。

   （三）注重因地制宜，民主议定的原则。根据农村集体经济发展水平和实际情况，选择具备条件的村先行改革，实行一村一策，一村一个方案，通过“四议两公开”，民主议定，稳步推进。

（四）坚持公正公平，全程监督的原则。尊重农民的意愿，确保改革方案要经过充分的论证，并进行民主讨论，改革工作的各个环节，都必须经过合法的民主程序，把公开、公正、公平精神贯穿于改革的全过程。

（五）坚持严格程序，规范运作的原则。建立完善农村集体产权改革工作流程和各项规章制度，所有事项都要严格按工作程序操作，依程序办事，实现农村集体产权改革的规范化和制度化。

1. 工作要求

（一）股权界定基本要求（以下所涉及基准日均为2015年10月1日）

1、人口股享受对象要求

将基准日以前本村在册人口作为人口股的考虑对象。具体享受对象界定条件如下：

可享受的对象：

⑴本村村民及子女。

⑵本村村民在部队服义务兵役的战士。

⑶本村村民及子女在校读书的大中专学生和本村大学生毕业、未正式落实工作、户口迁回原籍的大中专学生。

⑷原本村村民及子女，已办农转非手续的人员，在基准日前迁回本村的。

⑸已在本村落户并办理有关合法手续的纯女户可享受一名入赘女婿及其子女（办理有关手续证件）。

⑹户籍在本村的原本村村民被大集体以上企事业单位招工的失业人员。

⑺本村村民正在劳教和服有期徒刑的人员。

不予享受对象：

（1）户口已转出本村的上山下乡知识青年。

（2）婚嫁迁入人员，在原迁出村（已实行股份制改革的村）已享受全额人口福利股的。

（3）经劳动人事部门办理正式招工录用手续并在行政、事业单位和国有、大集体企业有正式工作的在职人员或已享受国家退休待遇的人员。

（4）在部队提干（三级士官以上）和转为志愿兵的人员。

（5）挂靠在本村的外来落户人员。

2、农龄股享受对象要求：按村民从事生产的年限设“历年贡献股”，即农龄股。从1956年1月1日开始到基准日之内的在册全部社员。农龄年限的确定以其在本村实际劳动年限进行计算。农龄股计算从16周岁开始，男到60周岁，女到55周岁，男最高不超过45年，女最高不超过40年。农龄经综合折算后，不足一年的以月进年。具体界定如下：

（1）现役义务兵及退伍军人，按军龄计算农龄。

（2）在村办企业工作的人员按农民身份计算农龄。

（3）现在大集体企业单位工作的在职人员和已退休人员，招工前计算农龄，招工后不计农龄。

（4）户籍在本村的大集体以上企事业单位失业的人员应扣除在岗时间后计算农龄。

（5）正在劳教服刑及刑释解教人员，按扣减服刑和劳教时间后计算。

（6）婚嫁迁入人员，按户口迁入之日起计算农龄。

（7）婚嫁迁出人员，按户口迁出前计算农龄。

（8）婚嫁后户口保留人员，从结婚之日起不再计算农龄。

（9）在集体生产时参加过生产队劳动或交过公共积累视作社员计算农龄。

（10）国家行政、事业单位和国有、国有控股企业在职的正式工作人员及职工从参加工作之日起不再计算农龄股（包括已退休人员）。

（11）户口转非（本村土地征用农转非除外）或户口迁出本村以后，不计算农龄；原本村村民因农转非迁出本村，现又因非转农迁入本村的，迁出之日至迁入之日不计算农龄。

3、耕地股享受对象要求：以土地承包经营权入股。以离核定基准日最近一次变地为依据，根据清产核资的耕地登记结果，以耕地的形式入股（包括退耕还林地）。

4、资金股享受对象要求：

（1）原红雨农业发展有限公司的入股资金。

（2）村民可根据自身情况再次出资参与入股。

（3）本村外出工作人员可以出资参与入股。

（4）非本村村民不可出资入股。

（二）关于股东、董事会、监事会的相关责任要求

（1）股东（代表）大会是村股份经济合作社的最高权力机构，村股份经济合作社的重大投资决策、经营方针、年度计划及执行情况，须经股东（代表）大会讨论决定。每个股东（代表）都享有“一人一票”的表决权利。

（2）董事会是股东（代表）大会的执行机构和日常工作机构，主要负责制定村股份经济合作社的发展规划和资产经营方案。董事会由股东（代表）大会选举产生，并接受全体股东民主监督。董事长是村股份经济合作社的法人代表，由董事会选举产生。董事必须是所在村股份经济合作社的股东。根据村股份经济合作社生产经营需要，经董事会提议，并经全体股东（代表）大会讨论同意，可聘请经理、副经理，具体负责资本经营活动，处理日常工作。

（3）监事会由股东（代表）大会选举产生，对股东（代表）大会负责。监事会负责对村股份经济合作社集体资产的投资、经营、财务管理、收益分配等进行有效监督，防止集体资产流失，维护全体股东的合法权益。

（三）关于财务管理与收益分配要求

（1）村股份经济合作社要贯彻实施财政部颁布的村社财务制度和会计制度，加强财务管理和会计核算，抓好承包合同、租赁协议的结算兑现，并按时足额收缴各项集体收益。股份经济合作社年度财务预决算和收益分配方案须经社员股东（代表）大会审议通过，接受监事会、全体股东及农村集体经济审计主管部门的的监督。

（2）股份经济合作社在有净收益的前提下，可按规定提取公积公益金和福利费用后，实行按股分红，具体按章程或由村民股东（代表）大会讨论决定。股份经济合作社应尊重和支持村委会的工作，合理安排其发展科技、教育、文化、卫生等公益事业以及办理公共事务所需的资金。收益少或无收益的股份经济合作社，应通过发展集体经济取得分红，不得举债或变卖集体资产用于分红。股份经济合作社在年终分配时应兼顾国家、合作社和股东的三者关系，编制财务决算，搞好收益分配（土地征用款和上级拨款不能列入分配），原则上按以下比例进行分配。

①提取公积金20%；

②提取公益金20%；

③提取风险基金10%；

④股东红利分配50%。

风险基金可根据情况作为未分配利润使用，用于以丰补歉，年终决算和收益分配方案由董事会编制并报区农经站审核，待审核结束提交社员股东代表大会讨论通过后进行分配。

（四）机构认证要求

改革后“赵家峁村股份经济合作社”的认证工作由区农经站负责，经区农经站审核认证后，由区政府颁发“机构证明书”，此证明书将作为赵家峁村到相关机构办理组织机构代码证和对公账户等业务的唯一依据。

（五）集体资产的所有权认定要求

村股份经济合作社是社会主义市场经济条件下农村社区性集体经济的一种新的组织形式。集体净资产折股量化到户（人），所有权仍属村股份经济合作社集体所有；量化到户（人）的集体资产股权，只作为享受集体经济收益分配的依据。村股份经济合作社资产，不得以任何形式平调，不得为外单位和个人作经济担保，严禁非法侵占、私分。股份经济合作社实行自负盈亏，独立承担民事责任。

（六）资产折股量化要求

（1）折股量化到户（人）的资产，必须是资源性资产和集体经营性净资产。公益性资产暂不列入折股量化的范围。实行股份合作制改革后，集体土地被征用所得的土征用补偿费和集体资产的置换增值，用于追加集体资产折股量化总额。

（2）集体净资产折股量化办法和股权设置比例，必须经社员民主讨论决定。村集体净资产折股量化到户（人），原则上按在册的村民及其家庭成员和村民的耕地以及原村级合作社资产、资金为计算依据。对可享受“人口股”、“农龄股”、“耕地股”、“资金股”、“旧房产股”具体对象的确认及折股量化的“人口股”、 “农龄股”、“耕地股”、“资金股”、“旧房产股”在总股权中的配置比例的确定，除法律、法规和现行政策有明确规定外，必须提交村民（代表）大会民主讨论，并经三分之二以上人数同意方能通过。

（3）集体资产折股量化到户（人）的股权，必须保持固定。集体资产折股量化到户（人）的股权确定后，由村股份经济合作社向持股成员（股东）出具统一印制的集体资产记名股权证书，作为享受收益分配的凭证。

（6）正确处理股份经济合作社与党组织、村民委员会的关系。根据有关法律法规，村股份经济合作社应当接受政府的监督和村党组织的统一领导，并协助和配合村民委员会工作，保障村级组织履职、公共事业发展、公益事业建设等所需资金。村民委员会要尊重和支持股份经济合作社依法独立进行经济活动的自主权。村党组织负责人按照规定程序可以兼任股份经济合作社董事长，村“两委”干部按规定程序可在股份经济合作社交叉任职。

四、工作步骤

（一）前期准备阶段（2015年6月1日-2015年9月30日）

发布《关于公布村经济合作社股份制改革基准日的公告》，同时召开班子会议和村民（代表）大会，研究制定改革实施计划，部署清产核资、人口核查等工作，并组织开展业务人员培训。成立村经济合作社股份制改革工作领导小组及工作小组。

（二）组织实施阶段（2015年10月1日-2016年5月31日）

1、人口核查。人口核查主要是摸清村股份合作制改革基准日前在册的村民及其家庭成员,以户为单位的人口情况，并编制底稿,经各个农户核对无误后由户主签字确认，并张榜公布，接群受众监督。

2、清产核资。按照农业部、财政部《乡（镇）村集体经济组织清产核资办法》（农经发〔1998〕2号）和农业部《农村集体资产清产核资资产所有权界定暂行办法》（农经发〔1998〕6号）有关规定，资产划分为三大类：一类是资源性资产，包括土地、山林和河流；二类是经营性资产，包括固定资产、对外投资、货币资金、物资、应收款等；三类是非经营性资产，主要是公共和公益事业设施。赵家峁村要全面核实村集体各类资产家底，妥善处理债权债务，明确集体所有资产的权属关系。清产核资结果要经村民（代表）大会通过，并报区农经站审核确认后公布。

3、股东核定。村股改领导小组召开村民（代表）会议，根据清产核资初步情况，提出股东名单。随后召开村民（代表）大会，讨论表决由村股改领导小组提出的股东名单，形成决议并发布《村股份经济合作社股东名单公示》，公示期为7天。公示结束后，对公示名单有异议的，经村股改领导小组讨论最终确定正式股东名单。最后召开社员代表大会会议，发布正式股东名单及清产核资情况。

4、配置股权。村改制工作组在拟订改制方案时，要充分征求群众意见，依法合理界定享受股份的成员，并确定折股量化的计算办法。资源性资产和经营性净资产全部折股量化到人，非经营性资产不量化到人。股权设置原则上设：“人口股”、“历年贡献股”（即农龄股）、 “耕地股”、 “资金股”、“旧房产股”。改革后村股份经济合作社以股权形式明确持股人在股份经济合作社所持股权的份额。

5、建立股份经济合作社。集体资产折股量化到人的股权、股份明细确定后，选举产生村股份经济合作社股东代表人选（股东代表按全体股东总数的10%确定）。在此基础上，召开首次村股份经济合作社股东（代表）大会，选举产生董事会和监事会组成人员，正式建立村股份经济合作社。股份经济合作社要按照有关政策法规，制定集体“三资”经营管理和财务管理等制度，探索集体经济的有效实现形式。

6、制定《村股份经济合作社章程》（以下简称《章程》）。《章程》须经股东（代表）大会讨论通过。《章程》应包括总则、股东、股权设置、组织机构、资产经营与管理、财务管理与收益分配、董事会及监事会职责等内容。《章程》应明确内部管理机构的产生办法及职责，建立社员股东代表大会制度。股东代表大会一般一年一次，实行一人一票表决制，凡股份经济合作社的重大投资决策、经营方针、年度计划、财务预决算方案都必须经股东代表大会讨论决定。

7、发放权证。由股份经济合作社向持股成员（股东）统一发放《股权证》，并建立档案。《股权证》作为享受股利分配的唯一依据。股权实行固态化管理，做到生不增，死不减。股权可以继承、转让和赠与，但不得退股提现。

8、办理相关手续。股改结束后，合作社应及时申请办理村经济合作社证明书、组织机构代码证、银行账户、刻制印章等相关变更手续，并进行公告。

9、成立农村产权交易所。股改结束后，余兴庄办事处要成立农村产权交易所即“余兴庄办事处农村产权交易所”，该交易所牌子暂时挂在赵家峁村，待办事处各村普遍实施产权制度改革后将牌子撤回余兴庄办事处。余兴庄办事处要派出至少2名工作人员专门负责办理赵家峁村集体产权制度改革后的土地流转、产权继承与转让、经营性资产招标承包等相关业务。

（三）总结完善阶段（2016年6月1日-2016年10月31日）

股改工作完成后，余兴庄办事处要负责完善在改革过程中形成的有关文件、会议记录、决议、报表、实施方案、章程、股东名册等重要资料进行查漏补缺，全面进行收集、整理、归档；完成改革的村要认真进行总结好的经验和做法，形成书面总结。

赵家峁村产权制度改革领导小组

2015年5月5日

**赵家峁产股份经济合作社章程**

**第一章 总 则**

第一条 为规范赵家峁村股份经济合作社（以下简称合作社）的组织建设，保障合作社及其股东的合法权益，根据《中华人民共和国企业法人登记管理条例》（2014修订）国务院令第648号及其《施行细则》[2000]第96号，以及榆林市委、市政府的有关规定，结合本村实际情况，制定本章程。

第二条 本社名称：榆林市榆阳区赵家峁村股份经济合作社。

第三条 本社住所：陕西省榆林市榆阳区余兴庄办事处赵家峁村

第四条 本社由张春平、赵双娃等 630个股东联合组建。

第五条 本社经榆阳区工商分局登记。经营期限为：长期。

第六条 本社系农村集体经济的一种新型组织形式，按照计划管理和民主管理的原则，实行独立核算，自主经营，自负盈亏。股东以其股份多少对合作社承担责任，合作社以其全部资产对本社的债务承担责任。

第七条 本社的基本职能：资金管理、资产经营、资产管理、资产积累、资源管理和收益分配。

第八条 本社遵守国家法律法规及本章程规定，维护国家利益和社会公共利益，维护股东利益，接受政府有关部门的监督。

第九条 本章程对合作社及其股东、股东代表大会、理事会、监事会均具有约束力。

第十条 本章程由理事会制定，经股东代表大会通过、报余兴庄办事处和榆阳区农业局批准，在榆阳区人民政府登记后生效。

**第二章 经营范围及注册资本**

第十一条 本社的经营范围：种植、养殖、农副产品加工及销售、农业观光旅游、住宿服务、餐饮服务、土地整理、产权交易（产权评估、抵押、流转）等

第十二条 本社登记资本为1890万元人民币。

**第三章 股东资格、出资人及出资方式**

第十三条 股东资格

拥有本社股权者均具有本股份经济合作社股东资格。

根据本社实际，符合下列条件之一者，为本社股东。

1、按实行股份合作制改革时的村民及其家庭成员人口设“人口股”。

2、按原村民在本村从事农业生产的年限设“历年贡献股”，即劳龄股。

3、按村民承包的耕地设“耕地股”。

4、按个人投入的资金贡献率设“资金股”。

5、按照个人旧房产的种类、数量设“旧房产股”。

第十四条 本社共有股东630个，以集体净资产量化方式出资1890万元（其中人口股416万元，占22%，劳龄股95万元，占5%，耕地股718万元，占38%，资金股435万元，占23%，旧房产股226万元，占12%）。

**第四章 股东的权利和义务**

第十五条 股东的权利

1、年满18周岁的股东享有表决权、选举权和被选举权；

2、享有对本社财务收支、资产营运、收益分配等的知情权；

3、享有对本社理事会提出质询、批评和建议的权利；

4、享有本社收益分配的权利；

5、享有购买其他股东转让股份的优先权；

6、优先认购本社新增注册资本；

7、按有关规定享有合作社终止后剩余财产分配的权利。

第十六条 股东的义务

1、将旧房产交回合作社使用，发展农家乐；

2、将承包地交回合作社，统一管理；

3、遵守本社章程及各项制度，执行股东代表大会的各项决议；

4、支持理事会、监事会履行职责；

5、以其所持股份份额为限对合作社的债务承担有限责任；

6、量化股不得退股但可以转让。

7、资金股不得提现。

8、耕地股不得收回耕地。

**第五章 股权设置、股权享受对象与股权变动**

第十七条 本社设人口股、劳龄股、耕地股、资金股、旧房产股。

人口股的享受对象及比例：

（1）本村村民及子女。

（2）本村村民在部队服义务兵役的战士。

（3）本村村民及子女在校读书的大中专学生和本村大学生毕业、未正式落实工作、户口迁回原籍的大中专学生。

（4）原本村村民及子女，已办农转非手续的人员，在基准日前迁回本村的。

（5）已在本村落户并办理有关合法手续的纯女户可享受一名入赘女婿及其子女（办理有关手续证件）。

（6）户籍在本村的原本村村民被大集体以上企事业单位招工的失业人员。

（7）本村村民正在劳教和服有期徒刑的人员。

享受比例为：22%

劳龄股的享受对象及份额：

按村民从事生产的年限设“历年贡献股”，即劳龄股。从1956年1月1日开始到基准日之内的在册全部社员。劳龄年限的确定以其在本村实际劳动年限进行计算。劳龄股计算从16周岁开始，男到60周岁，女到55周岁，男最高不超过45年，女最高不超过40年。劳龄经综合折算后，不足一年的以月进年。具体界定如下：

（1）现役义务兵及退伍军人，按军龄计算劳龄。

（2）在村办企业工作的人员按农民身份计算劳龄。

（3）现在大集体企业单位工作的在职人员和已退休人员，招工前计算劳龄，招工后不计劳龄。

（4）户籍在本村的大集体以上企事业单位失业的人员应扣除在岗时间后计算劳龄。

（5）正在劳教服刑及刑释解教人员，按扣减服刑和劳教时间后计算。

（6）婚嫁迁入人员，按户口迁入之日起计算劳龄。

（7）婚嫁迁出人员，按户口迁出前计算劳龄。

（8）婚嫁后户口保留人员，从结婚之日起不再计算劳龄。

（9）在集体生产时参加过生产队劳动或交过公共积累视作社员计算劳龄。

（10）国家行政、事业单位和国有、国有控股企业在职的正式工作人员及职工从参加工作之日起不再计算劳龄股（包括已退休人员）。

（11）户口转非（本村土地征用农转非除外）或户口迁出本村以后，不计算劳龄；原本村村民因农转非迁出本村，现又因非转农迁入本村的，迁出之日至迁入之日不计算劳龄。

享受比例为： 5%

耕地股享受对象及份额：以土地承包经营权入股。以各组原有土地比例为依据，各组以各农户二轮承包地登记面积为基数。根据清产核资的耕地登记结果，以现有耕地入股。

享受比例为：38%

资金股享受对象及份额：

原红雨农业有限公司投入的股资，在合作社分红时首先支付这些股资的本金，然后按原有入股资金额计算股份。

享受比例为：23%

旧房产股享受对象及份额：

村民可用旧房产入股，具体估价为：旧土窑：100元／孔；新土窑：300元／孔；老石窑800元／孔、石窑接口子、砖窑接口子500元／孔；出面石窑、拉壳子砖窑1500元／孔；楼板窑2000元／孔。

享受比例为：12%

上述股份合作社将建立股份清册，详细列出股东的姓名、性别、出生年月日，登记量化的股数和股份额及其变更情况。股东的股份数及股权额在股权证中予以载明，股权证由股份经济合作社颁发。

本合作社的股份为永久固定股，不得增减。

第十八条 股权可以依法继承、赠予，经理事会批准可以在本村内部转让，转让价格由双方自行协商确定。

股东发生股权转让、继承、赠予，应向理事会申请，理事会同意后，由余兴庄办事处产权交易所负责办理相应手续；合作社将每年的股权变动情况列表，经股东代表大会和办事处确认后，每年向登记机关备案一次。

股份的调整情况，应当在股份清册和股权证上对应登记。

**第六章 组织机构及其产生办法、职权、议事规则**

第十九条 本社设股东代表大会、理事会、监事会。

第二十条 股东代表大会由全体股东代表组成。本社股东代表总数为68名（股东代表按全体股东总数的10%确定）。股东代表任期每届3年。

第二十一条 股东代表的产生

本社股东代表由股东按原村民小组、按家族以推荐方式产生，每10名股东推荐1名代表。

第二十二条 股东代表大会是本社的权力机构，行使下列职权：

1、审议批准修改本社章程；

2、选举、罢免理事会、监事会成员；

3、决定理事会、监事会成员的报酬方式、标准及资产经营责任；

4、审议批准理事会、监事会的工作报告、年度财务预决算方案；

5、决定本社发展规划、资产经营计划和集体资产经营方案，决定投资决策方案；

6、审议批准本社收益分配方案和弥补亏损方案；

7、审议批准股东转让出资方案；

8、对本社增加或减少注册资本作出决议；

9、对本社解散和清算事项作出决议；

10、决定其他重大事项。

第二十三条 股东代表大会每年至少召开2次会议，分别在每年的1月和7月召开。经理事会、监事会或1/3以上股东代表提议，应当召开临时股东代表大会。股东代表大会应有不少于2/3以上股东代表出席方能召开。

第二十四条 股东代表大会由理事会召集，理事长主持，理事长因特殊原因不能履行职务时，由理事长指定其他理事主持。

第二十五条 股东代表大会实行一人一票制，可采取举手表决的方式表决，也可采取无记名投票的方式表决，具体采取何种方式由理事会决定。股东代表大会对本章程第二十三条第2项内容作出的决议，须经到会股东代表半数以上通过；对形成的其他决议，须经到会股东代表2/3以上同意方能生效。

第二十六条 召开股东代表大会，应当于会议召开的十五日前将会议审议的事项告知全体股东。股东代表大会应当对所议事项做好会议记录，形成会议纪要，出席会议的股东代表必须在会议纪要上签字。

第二十七条 本社理事会成员由9人组成，由股东代表大会实行有候选人的方式选举产生。理事会设理事长1人。

第二十八条 理事会是股东代表大会的执行机构，对股东代表大会负责，行使下列职权：

1、负责召集股东代表大会，并向股东代表大会报告工作；

2、执行股东代表大会的决议；

3、拟定本社发展规划、资产经营计划和集体资产经营方案；

4、对重大投资项目进行可行性论证，拟定投资决策方案；

5、制定本社财务管理制度，拟定年度财务预算、决算方案；

6、拟定本社的收益分配方案和弥补亏损方案；

7、拟定本社增加或减少注册资本的方案；

8、拟定本社章程修改和股东转让出资的方案；

9、拟定本社解散和清算的方案；

10、拟定理事会、监事会成员的报酬方式、标准及资产经营责任的方案；

11、选举和更换理事长；

12、决定内部经营管理机构的设置，根据需要聘用总经理等必要的经营管理人员并决定其报酬事项；

13、制定本社的基本管理制度；

14、其他应由理事会决定的事项。

第二十九条 本社理事会每届任期3年，理事任期届满，可以连选连任。理事在任期届满前，股东代表大会不得无故解除其职务。

第三十条 理事会议应有2/3以上的理事参加方可举行。

非理事经理、监事可以列席理事会议，但无表决资格。

第三十一条 理事会议每年至少召开2次，经1/3以上理事提议可以召开临时理事会议。

第三十二条 理事会议由理事长召集和主持， 理事长因特殊原因不能履行职务时，由理事长指定其他理事代为召集和主持。

第三十三条 理事会议实行一人一票制，以举手表决或无记名投票的方式进行表决，理事会议形成的决议须经全体理事2/3以上同意方能生效。

第三十四条 召开理事会议，应当于会议召开的十日前通知全体理事，理事会应当对会议所议事项做好会议记录，形成会议纪要，出席会议的理事必须在会议纪要上签字。

第三十五条 本社监事会成员由9人组成，监事会成员由股东代表大会实行有候选人的方式选举产生。监事会设监事长1人，由监事会选举产生。本社监事会每届任期3年，监事任期届满，可以连选连任。

理事、财务负责人不得兼任监事。理事会、监事会成员的直系亲属不能被聘用为本社的财务管理人员。

第三十六条 监事会对股东代表大会负责，行使下列职权：

1、监督本社章程的执行情况；

2、监督股东代表大会决议的执行情况；

3、对理事进行监督，提出建议和批评意见；

4、每季审查本社财务，并向股东公布；

5、选举和更换监事长；

6、提议召开临时股东代表大会。

第三十七条 监事会可以向股东代表大会提出要求罢免不称职理事的建议。

第三十八条 监事会议应有2/3以上的监事参加方可举行。

第三十九条 监事会议每年至少召开2次，经1/3以上监事提议可以召开临时监事会。

第四十条 监事会议由监事长召集和主持，监事长因特殊原因不能履行职务时，由监事长指定的其他监事代为召集和主持。

第四十一条 监事会议实行一人一票制，以举手表决或无记名投票的方式进行表决，监事会会议形成的决议须经全体监事2/3以上同意方能生效。

第四十二条 召开监事会议，应当于会议召开的十日前通知全体监事，监事会应当对会议所议事项做好会议记录，形成会议纪要，出席会议的监事必须在会议纪要上签字。

**第七章 法定代表人**

第四十三条 本社由理事长担任法定代表人。

**第八章 理事长、总经理、副总经理的工作职责**

◆理事长的工作职责

1、定期或不定期主持召开理事会、股东（代表）大会，列席参加监事会。并制定安排会议内容及会议事项。

2、全面制定具体项目实施办法、负责项目管理与实施。

3、搞好对外业务洽谈、合同签订和产品销售活动。

4、 抓好合作社内部事务的管理，尤其注重抓好合作社外聘人才的管理、任用工作；注重抓好合作社财务管理活动，合理制定相关的各种规章制度及各种方案。

5、 抓好合作社产业或产品规模的管理。时刻关注各种危机的影响，严格控制风险。逐步实现产业创新、产品升级、严把产品质量的关键环节。

6、 抓好合作社成员间的和谐管理，及规范化管理工作，维护合作社经营秩序，使合作社平稳运作，健康发展。

◆总经理的工作职责

1、 严格执行理事会和理事长的工作安排，具体处理合作社日常事务。

2、 给合作社出谋划策，当好参谋。

3、 调度合作社工作情况，提供下步工作参与性意见。

4、 负责提供合作社各项服务的成本核算的参与意见。

5、 起草合作运行当中的试行管理规范。

6、 收集合作社运行当中存在的问题，及时向理事会汇报情况。

7、参与各项服务价格的表决。

8、管理好村级日常事务。

◆副总经理的工作职责

1、严格执行总经理的工作指令

2、给总经理当好参谋。

3、协助总经理管理好村级日常事务。

**第九章 资产经营、财务管理与收益分配**

第四十四条 理事会应以效益为中心，以资产的保值增值为目标，加强对本社资产的经营管理。可依法决定资产的经营方式，采取独资经营、股份合作、租赁、拍卖、兼并等办法，盘活存量资产，确保资产保值增值。

第四十五条 经股东代表大会同意拍卖、转让的本社下属企业，拍卖、转让金由理事会负责一次性收回，确有困难的应由对方制订付款计划，限期付清。

被拍卖、转让本社下属企业的土地仍属本社集体所有的，必须向受让方收缴集体土地使用费。

第四十六条 理事会对本社负有资产安全的责任，严禁为其它单位和个人作经济担保。

第四十七条 理事会在资产发包、租赁时，应依法进行公开招标并与中标者签订承租合同，按合同约定及时向承租人收取承包、租赁金。

第四十八条 本社必须建立集体资产登记制度。每年组织开展一次资产清查核实工作，登记造册，并按规定及时办理年检手续。

第四十九条 本社严格按照财政部《农村集体经济组织会计制度》的规定，切实加强财务管理和会计核算。

第五十条 本社必须建立健全财务管理制度，严格控制非生产性开支。至少每季一次公布财务收支情况。年度财务收支情况接受上级农经管理部门的审计。

第五十一条 本社建立固定资产折旧制度，按规定足额提取折旧费。

第五十二条 会计年度终了必须及时编制下列财务会计报表：

1、资产负债表及补充资料；

2、财务收支明细表；

3、收益及收益分配表。

第五十三条 本社正确处理国家、集体、个人之间的关系，实行同股同利，搞好收益分配。当年净收益分配的顺序和比例如下(在以下收益分配规定的幅度内，具体分配比例最终由本社理事会拟定方案，报股东代表大会批准后实施)：

（一）提取公积金20%；

（二）提取公益金20%；

（三）提取风险基金10%；

（四）股东红利分配50%

第五十四条 若分配后有结余收益可转入下年度分配。

第五十五条 本社提取的公积公益金主要用于弥补本社的亏损、扩大本社的生产经营规模或者转增本社资本。

第五十六条 本社提取的福利费主要用于本社股东的集体福利。

第五十七条 理事会成员任期内经营管理成效显著，本社净资产有较大幅度增加的，可根据其贡献大小，给予一定的奖励。

因经营不善，致使本社资产流失、亏损的，应根据理事会成员责任大小，承担相应的经济责任。

具体考核办法由监事会提出，经股东代表大会讨论通过后实施。

第五十八条 经本社股东代表大会讨论通过的收益分配方案及目标责任考核结果，须报余兴庄办事处农经管理机构审核备案。

第五十九条 本社除法定的会计帐册外，不得另立会计帐册。对本社的资产，不得以个人的名义开立帐户存储。

**第十章 解散事由与清算办法**

第六十条 本社有下列情形之一的，应予解散：

1、国家重大政策决定解散的；

2、全体有表决权的股东决议解散的；

3、因合并和分立需要解散的；

4、违反国家法律、行政法规，被依法责令关闭的；

5、被依法宣告破产的；

6、其他法定事由需要解散的。

第六十一条 本社依照上条1、2款规定解散的，应在十五日内成立清算组，清算组人选由股东代表大会确定；依照上条4、6项规定解散的，由余兴庄办事处农经管理机构组织有关人员成立清算组，进行清算。被依法宣告破产的，由人民法院组成清算组进行清算。

第六十二条 清算组在清算期间行使下列职权：

1、清理本社财产，分别编制资产负债表和财产清单；

2、通知或公告债权人；

3、处理和清算有关本社未了结的业务；

4、清缴所欠税款；

5、清理债权、债务；

6、处理本社清偿债务后的剩余财产；

7、代表本社参与民事诉讼活动。

第六十三条 清算组在清理本社财产、编制资产负债表和财产清单后，应当制定清算方案，并报股东代表大会或者有关主管机关确认。

本社财产能够清偿本社债务的，分别支付清算费用、 职工工资和劳动保险费用，缴纳所欠税款，清偿本社债务。

本社财产按前款规定清偿后的剩余财产，按照股东的份额进行分配。

清算期间，本社不得开展新的经营活动，本社财产在未按规定清偿前，不得分配给股东。

第六十四条 因本社解散而清算，清算组在清理本社财产、编制资产负债表和财产清单后，发现其财产不足清偿债务的，应当即向人民法院申请宣告破产。

本社经人民法院裁定宣告破产后，清算组应当将清算事务移交给人民法院。

第六十五条 本社破产后，农户耕地按照《经营权证书》载明的地块坐标位置和面积，全部返还农户，由农户自主经营。

本社破产后，村民的旧房产全部归还原村民，合作社在旧房产中的一切改造投资建设、不动产全部无偿划归原村民，动产由合作社进行公开拍卖。没有建设的旧房产，合作社将物归原主，不再给予任何补偿。如果合作社在建设过程中确需拆除的旧房产，合作社在破产时，按照入股价格给予赔偿。合作社在建设过程中拆除的小房、院墙、大门、牲畜圈等附属设施，合作社破产时，不予任何补偿。

第六十六条 本社清算结束后，清算组应当制作清算报告，报股东代表大会或者有关主管机关确认，并报送榆阳区人民政府取消本社登记。

**第十一章 附 则**

第六十七条 本章程已经股东代表大会同意，并已报余兴庄办事处和榆阳区农业局批准。

第六十八条 本章程由理事会负责解释。

**农村基层党风廉政建设讲座提纲**

李 自 强

各位领导、同志们：

大家下午好!

首先很感谢市委组织部给我提供这样一个机会，和大家共同探讨农村基层干部特别是村（社区）干部的党风廉政建设问题。这里，我把村（社区）干部统称为“村官”。在中国的官员里,村官原本算不上一级官,但他们手中却又实实在在地掌握着一定的资源。在缺乏有效监督的情况下,村官极有可能将这份公共资源占为己有,使之成为他们权力寻租的基础。目前我国农村现有村官队伍达100多万人,他们和农民群众朝夕相处,既肩负着贯彻落实党和政府路线、方针、政策的使命,又承担着组织农民发展生产、改善生活,建设社会主义新农村的重任。因此,村官腐败问题应当引起各级党政组织和有关部门的高度重视。

围绕这个主题，我想讲五个方面的问题：一是村官腐败众生相;二是村官腐败的特点;三是村官腐败的危害;四是村官腐败的成因;最后讲一讲如何治理村官腐败。

一、村官腐败众生相

“村官”再小也是官，是官就有权，有权就有利，滋生腐败便是不可避免的。随着近年来社会经济的迅猛发展，村官腐败已经从简单的吃吃喝喝、多吃多占演变为多种多样的犯罪形态。

**形态之一：搞权钱交易，索贿受贿**

一些村官利用土地开发征用，农村基础设施建设，支农惠农资金分配、审批、管理、发放等进行权力寻租，收受贿赂。

**形态之二：骗取、贪污土地补偿款**

村官腐败，以骗取、贪污、挪用土地补偿款等犯罪为甚，数额动辄上百万元，而且具有较大的隐藏性。我国法律并没有直接赋予村干部除了作为一个普通农民以外的任何土地处置权，但事实上，当前农村干部手中确实掌握着很大的土地处置权以及与土地相关的其他权力，这些权力既有合法的，也有非法的。也正是这些权力的存在，而成为一些村干部寻租、搞腐败的主要资源。

**形态之三：套取、冒领惠农资金**

党中央、国务院高度重视农业、农村和农民工作，出台了许多惠农政策，专门拨发财政资金，力促农村经济发展，提高农民生活水平。而大量惠农资金的投入都要通过村官来使用，或通过村官之手发放到村民手上。这也给村官腐败提供了一些机会。除了套领惠农资金外，一些村官还冒领低保金。

**形态之四：虚开票据，私分工程款**

二、村官腐败的形式与特征

**（一）农村基层干部腐败的形式**

据有关资料表明，农村基层腐败形式多样，我们把它归结为以下几种：

1、按主体可分为个案的腐败与集体的腐败。个案的腐败是农村基层组织的某一位干部利用权利为自己或相关厉害人谋取私利的行为。集体的腐败是农村基层组织中两位或两位以上村干部相互勾结，共同为各自谋取私利或滥用权利侵吞集体财物的行为。

2、按性质可分为经济腐败和政治腐败。经济腐败指贪污受贿，侵吞财物等与经济利益有关的腐败。政治腐败指官僚主义，享乐主义等与思想政治作风相关的腐败。

3、按是否容易被村民所意识到可分为隐蔽的腐败和显露的腐败。隐蔽的腐败指不经仔细审查清算不能被发现的腐败，如做假帐，挪用资金的。显露的腐败指容易被意识到甚至披上合法外衣的腐败，如公款消费，借考察学习名义出去旅游渡假等。

4、按腐败的程度可分为违法违纪和构成犯罪。违法违纪是腐败程度较轻，违反法规，规章和党纪的腐败。构成犯罪是指程度较重触犯刑法的腐败。

**（二）农村基层干部腐败的心理特征**

1、无知心理。办案中发现，有些涉案的村干部虽然具有一定的社会阅历和较强的工作能力，但对党纪国法知之甚少甚至是空白，以至在其违纪违法时，尚懵懂不知。这些人在案发后基本上都谈到由于自身缺乏对党纪国法的认真学习，法制观念淡薄，因而走上违纪违法的道路。

2、失衡心理。一方面，村干部认为自己面对最基层的工作劳心劳力，付出巨大但却没有相应的利益报酬，认为付出和回报有差距。另一方面，有的村干部看到别的村因为国家政策性投资而财富日增，便产生了不平衡的心理，最终采取以权谋私的不法手段来弥补物质上和心理上的落差。

3、从众心理。如果本集体没有领导干部违纪违法，大部分人也不敢做"出头鸟"，但一旦有人做了，尤其是当本集体的主要领导带头腐败了，其他干部唯其马首是瞻，法不责众的从众心理就显露出来，就会出现上行下效、集体腐败的现象。

4、侥幸心理。有的认为被查处的是少数，自己只是小村官，反腐败很难主动查到自已这一层。有的受社会不良风气的影响，认为别人都这么干，不见得出事，自已不干吃亏，干了也不一定有事。

5、无赖心理。作为一名基层干部本应当具有一定的大局观和是非观，但由于我国法治化进程还未完成，“土皇帝”现象屡见不鲜，对于自己辖区的事情，不管是非对错都要进行干预，显示权力或者维护一方甚至一己私利。

　　三、村官腐败的危害

村干部虽然不是国家干部和公务员，但其在很大程度上代表了政府的形象。村官总体是值得肯定的，但一些村官腐败行为，却严重破坏了党和国家在农民心目中的形象，危害了法律的严肃性和权威性，危及了政府的执行力和公信力。

**一是村官腐败影响社会和谐稳定**

近年来，由于村官腐败导致一些农村干群关系紧张，矛盾激化，上访案件高发，个别地方群众上访频发，还引发了群体性越级上访事件。据一项统计显示，由村官腐败引发的群众信访已占农村信访总量的50%以上。有些地方的村官甚至雇用黑社会成员对信访群众搞打击报复，严重影响了农村社会和谐稳定。

**二是村官腐败与贿选相互为恶**

在一些地方，宗族势力、派系斗争十分活跃。按规定，村主任管村财务，支书要想腐败，必须拉上主任。同样的道理，由于支书是村里的一把手，主任要想腐败，也必须拉拢支书共同犯罪。于是，支书当选后，特别希望是自己宗族或派系的人再当选主任。于是贿选事件便屡屡发生。一些地方一张主任选票有人出到几千元甚至上万元。

**三是村官腐败使党和政府的惠农政策不能发挥作用**

惠农资金对于促进农村经济发展、救灾减灾、保障困难群众生活，发挥着很大的作用。像惠农资金中的低保金，是政府对农村中生活极度困难群众的一种扶持，是他们救急甚至救命的钱。如果这些数量有限的低保资金被本来衣食无忧的村居、社区干部领取了，那么，困难群体的生活将无法得到保障，党和政府对困难群众的帮助就无法体现。

四、村官腐败的成因

——产生农村基层腐败的主观性根源

农村基层腐败发生的主观性原因，是指农村基层干部自身及其上级管理者在素质方面存在的缺陷或思想认识上的错误，也可以说是人的原因。

1、农村干部自身素质问题

发生腐败的基层干部大多缺乏必备的基本素质。政治素养低、价值观落后、法制观念淡薄、群众观念缺失，是有问题村干部基本素质的真实描述。他们一旦当上村干部，就会把村集体的财物当成自己的，中饱私囊，想花就花，想拿就拿，肆无忌惮。

2、管理者思想认识上的错误

管理者思想认识上的错误，为“村官”腐败日趋严重提供了“适宜的土壤”。

一是“抓大放小”的错误思想。至今依然有些同志对这一问题存有错误认识，以为大案、要案的主犯祸国殃民、败坏党和政府的形象，必须严惩不贷，以儆效尤；而腐败程度较小、危害不大的各种“苍蝇”，似乎可以放一放、缓一缓。

二是“求稳怕乱”的错误思想。有的领导认为基层工作难度大，特别是农村干部出点问题在所难免，怕查了案子伤了感情，影响工作积极性，于是能捂则捂；有的把查案和稳定对立起来，怕查了案子乱了班子，于是能拖则拖；有的不愿查案，采取大事化小、小事化了的态度予以袒护，用组织处理代替党纪政纪处分，搞“内部消化”。

——产生农村基层腐败的客观性根源

腐败根源除了上述提到的主观性原因（或者说人的原因）外，还有制度、方法和手段等方面的原因，我们把这些归纳为客观性原因。

1、体制弊端

一是农村干部权力过大。在我国，由于村民委员会是一种群众性自治组织，主要依靠村民们的民主管理和民主监督，但由于我国农村的社会经济文化条件仍很落后，农民的民主权利意识还比较淡薄，农民护权能力不高。农民在权利受到侵害后无能为力、不知道该怎么办，很难形成对“村官”权力的有效制约。

二是村民民主缺位。村民委员会理应实行民主选举，民主决策，民主管理，民主监督。而现实情况却是，农村家族势力严重，一些人员“强行”进入村委班子，个别人员通过非法手段拉选票，民主选举被严重扭曲；个别村干部凭借家族势力，“称霸”一方，村民敢怒不敢言、敢怒不敢管。这样，内部监督就完全失灵，个别村干部我行我素，走上了违法犯罪的道路。

三是农村基层腐败成本过低。农村基层干部在腐败过程中，或多或少都会有成本投入，但相对于其它领域的高风险来说，农村基层腐败分子的腐败由于司法体制的弊端而成本过低。主要表现在经济上付出少、刑事责任轻、精神压力小。

2、机制缺陷

一是教育不到位。对农村基层党员干部的党风党纪教育不到位。在抓村干部党风、党纪的教育方面，多数情况下往往只是组织看看有教育意义的电影、录像片，集中上几次党课，而且不能保证人数和质量，收效甚微。教育只流于形式，未能触及党员干部的灵魂。

二是村务不公开或公开走过场。个别地区村干部无视村务公开的有关规定，在处理村级行政事务的过程中基本上是“村官”进行“暗箱操作”，事前不听取村民意见，事中不告知村民信息，事后不公布处理结果。不少地区的“村务公开”流于形式，有的公布的内容较为概括、笼统，有的甚至是空白。

三是村级财务管理混乱。在一些地方，村级财务制度不规范，权、钱、账一人独揽，权力高度集中，收支随便，监督制约机制不健全，财务从不向群众公开，财务管理严重失控。

四是监督缺位。农民对村干部不敢监督、不会监督，而有些政府部门则不能监督、不愿监督。村民监督参与意识淡漠，造成“无法监督”。

五是惩戒上存在缺陷。因为村委会有很多自治管理职能，这些管理职能可为“村官”们产生额外的“效益”，现有法律对此还是无能为力。

五、如何治理村官腐败

（一） 针对农村干部自身素质问题的对策

1、加强村干部的素质教育。事实证明，党员干部腐败堕落、违纪违法，都是从思想蜕化变质开始，一步一步走向深渊的。因此，要做好“村官”腐败的防治，必须强化思想教育，做好超前防范，不断增强村级干部廉洁自律意识。要借鉴对领导干部教育的方式方法，加强对村干部党性、党风、党纪、政纪的教育。（1）宗旨教育。教育农村基层干部牢记全心全意为人民服务的宗旨，尊重群众意愿，不把自己凌驾于群众之上。（2）民主教育。教育农村基层干部尊重农民群众的民主权利，实行“阳光操作”，决不能强迫命令、违法乱纪。（3）政策教育。教育农村基层干部切实增强政策观念，认真学习掌握中央有关方针政策，带头执行政策规定，严格按政策办事。（4）勤俭教育。教育干部时刻牢记“两个务必”，始终保持勤俭节约，艰苦奋斗的作风，决不能奢侈浪费。（5）荣辱观教育。教育和引导干部牢固树立社会主义荣辱观，不能是非颠倒、善恶不分，美丑不辨。

2、完善村干部的选任和用人机制。坚持“三个面向”：面向高中、大中专毕业生和复退军人，挑选知识型人才；面向私营企业骨干、外出务工经商人员、种养专业户和致富能手，挑选经济型人才；面向村干部和村民小组长，挑选管理型人才。对本村找不到合适人选的，可从乡镇干部中选派。

（二） 针对体制弊端的对策

建立健全农村基层权力运行机制。科学、合理地配置权力，是防止权力滥用和产生腐败的重要前提，应科学划分和配置各种权力。使一把手与副职之间、上下级之间、各部门之间以及工作人员之间依法规享有正当的权力，使权力依法、有序、规范运行，使职权与责任对等和统一起来，做到有权必有责、用权受监督，避免有责无权或有权无责。同时，适度分解权力，防止权力过于集中。

（三） 针对机制缺陷的对策

1、加强村级财务管理。一是要加强村级财会人员的管理。要选拔那些政治素质高业务能力强、敢于坚持原则的人担任财务人员。二是严格执行会计法规定的财会制度。包括财务计划管理制度，收费登记造册制度，收费票据定期缴销入账制度，开支额度严格审控制度等。三是规范工程建设项目的预决算和招投标工作。对于金额比较大的工程建设项目，其决策不能由一个或几个村干部说了算，必须由村民代表会议讨论通过，而且一定要进行严格的预决算。四是加大审计监督的力度。

2、完善村务公开制度。推行村务公开四“规范”，规范公开时间、规范公开内容、规范公开形式、规范公开程序，将村务公开向事前、事中、事后延伸，使各级政府支农惠农政策、新农村建设中资金使用情况及村里重大决策、重要事项等都能及时广泛公开，让村民得以及时、准确、广泛地了解涉及他们切身利益的事项及政策[。

3、加强村级管理制度建设。一是重大事项集体决定制度。凡是重大事项和群众关心的热点问题，一定要经过两委班子集体讨论决定。二是强化财政监控，规范资金管理制度，全面落实“收支两条线”规定。三是实行办事公开、村务公开。凡是能公开的，特别是人民群众关心和容易引起各种议论的问题，都应该公开。

4、完善农村基层干部的监督机制。对农村干部的监督，主要有两种形式：一是国家法律授权的机关，如检察院、各级政府的检察部门、各级人大及党的纪律检查部门等的监督。对农民反映的情况应及时处理，对已构成犯罪的腐败分子应提起公诉，使之绳之以法。对村书记等违反党纪的行为，应交纪委党纪处分；二是社会、大众传媒、村民和社会团体的监督。要充分调动群众的积极性，发挥人民群众的主人翁精神，发挥他们对基层干部的监督作用。凡是群众对村干部议论比较多的，一定要考察清楚；多数群众强烈反对的，决不能重用。新闻媒体应对那些违法违纪的“村官”曝光，宣传法制，打消心存侥幸的腐败分子的思想。

5、发挥惩治的治标和治本作用。对于农村基层腐败的查处，应该把握这样几点。一是要把握办案重点，突破一批有影响的大案要案。要以查办“一把手”违纪违法典型案件为重点，严肃查处一批贪污贿赂、挪用公款、贪赃枉法、腐化堕落和违反计划生育政策的案件，有效遏制农村基层干部腐败行为的发生，增强震慑力。二是要认真查找案件线索，拓宽办案渠道。在新形势下，村干部违纪违法案件涉及多领域、多主体，作案人员反调查意识强，手段隐蔽狡诈，具有较强的隐蔽性和欺骗性。要通过各种渠道，采取有效办法，主动出击，积极查找案件线索，扩大案源。要结合“收支两条线”清理和整顿规范各类财经问题拓展查案渠道，把查办案件与治理村级财务管理混乱工作有机结合起来。三是要把查办每一个案件与规范该案涉及的工作结合起来，达到“查清问题，惩治腐败，减少损失，维护稳定，促进发展”的目的。对一些群众反映大，有影响的案件要认真剖析，采取各种不同的形式，扩大宣传教育面，使更多的基层干部受到教育，从中吸取教训。四是要加大查办案件整体合力，充分发挥各部门的职能优势。当前，涉及农村基层干部的大案要案具有很强的隐蔽性，关系非常复杂，有的背后还隐藏着更深层次的问题。要查处这类案件，会遇到各方面的阻力，如果没有相关部门的配合和支持，就很难顺利查处。纪检机关要主动履行好组织协调的职能，与检察机关、司法机关、审计等部门密切配合，共同协作，做到优势互补，发挥各自的职能作用，努力形成突破大案要案的整体合力。五是必须加大查处力度，对“村官”腐败已构成犯罪的，要坚决移送司法机关严加惩处。对腐败“村官”要发现一个，处理一个。对于腐败链条的各个环节都要严肃查清，不论牵涉到谁都要一查到底，决不姑息迁就，做到严惩不贷。

综上所述，通过我们对农村基层腐败主要根源的科学分析，农村基层腐败的惩防体系，应该是以解决农村基层干部自身素质问题、完善体制、健全机制为主要内容的惩防体系，应该是“标本兼治、注重预防”的体系，更应该是适合我国广大农村实际、有针对性的体系。相信体系内各种对策的共同作用，会从根源上预防和控制农村基层腐败的发生与蔓延。