

# 烟台经验：党组织在乡村振兴中发挥的作用和潜力

文\_ 杨团 刘建进 仝志辉<sup>★</sup>

**摘要：**2017年以来烟台党支部领办合作社的实践，改变了农村基层党建工作机制，创造了支持村党支部发挥作用的工作推进机制和组织体系，让党的农村工作重新回到组织农民、发动农民，发展和壮大新型集体经济上。

自2017年开始，烟台市委组织部以“村党支部领办合作社”为抓手，创造性地将党建融入全市乡村振兴的工作实践，并在短短三、四年内，在全市超过一半的村庄实现了这个目标。他们依靠村党支部的引领，把分散的农民群众重新组织起来，重构集体和农民之间的利益连接纽带，将个人合股、同一产业、同类产品的专业合作社，改造成为集体资产与个体资产合股运营、整合全村资源的社区合作社。组织起来、上下合力，已经成为烟台地区农村一种新的需求。

实践证明，这一整套做法非常有效，整体扭转了普遍存在的“支部弱、集体穷、群众散、产业衰”的状况。党组织有人跟了，说话有人听了，到处生机勃勃，一大批村党支部凝心聚力，带领全体村民走共富之路的典型村、示范村涌现出来了。这些可喜的变化反映了烟台为乡村振兴执着探路的勇气和耐心，也体现了烟台做法的某种优势、某种内在的潜力。

烟台经验到底是什么？为什么短期内能出现如此明显的效果？什么是支撑它破局开路背后的要因素？

未来它可能面临哪些挑战甚至是陷阱？

## 烟台经验是什么

烟台经验是在市场经济条件下，党以自己的政治和组织优势，推动村党支部走上前台，建立并统领合作社，将党建全面融入合作社产业发展、集体增收和农民共富，打造集体与群众综合利益共同体的组织行动。实践证明，它能直接贯彻党中央振兴乡村的战略意图，打通治乱治穷的最后一公里，是破解当前大部分农村地区散乱穷等问题最直接、最有效的办法。

首先，烟台经验改变了农村基层党建工作机制。

在烟台，党建做得好不好，要看党支部在关键时刻能否站出来，带领村民一起办好合作社，发展壮大集体经济，实现村民共富、村庄和谐。这其实是一种上下结合，落到生活中的农村基层党建新做法。在村党支部领导下，村域各类资源可以整体规划、开发和保护。合作社设置集体股，让村民共富、村庄和谐的

<sup>★</sup> 本文作者为北京农禾之家咨询服务中心综合农协研究组。



由合作社对蔬菜统一管理、统一销售，解决了农户销售难的问题

理念得以贯彻，贫富悬殊、村庄分裂的势头得以遏制。村党支部因此具有无可替代的核心作用。它超越了局限于政治教育、文件传达、会议培训等形式的传统的党建模式。

其次，烟台市委组织部创造了一整套支持村党支部发挥上述作用的工作推进机制和组织体系。

烟台市委组织部以村党支部和村支书为工作对象，支持他们抓住农民最关心的问题，帮助他们找到并实践本村发展产业和集体经济的路子。通过思想发动、先立旗帜发声聚力，再试点开路积累势能，不断地解惑释难和上下协同，让“党委定方向、基层党组织找办法”、“党支部书记和委员带头-党员先锋模范作用带动群众”的组织优势得以充分展现。它加速了地方党组织发现、培育好人和能人回村担任村支书兼任村主任的进程。党组织给村党支部书记创造政策环境，激发他们为党分忧、为民解难的职责使命，充分释放他们身上的能量，让他们心无旁骛，坚决带领群众治乱创富。

第三，烟台党支部领办的合作社，改变了一般的

专业合作社的发展方向和组织机制，实质是党支部领办集体经济。

按照《农民专业合作社法》，农民5人以上就可自由组建合作社，秉承的是来自西方国家的同类个体联合的合作理念和制度安排，实现的是同一产业的专业农户经济上的联合，并不是为社区整体的发展服务。尽管2017年修法后各地出现了一些做社区综合服务的合作社和联合社，但在注册时经常被要求注明具体专业的名称。

显然，专业合作社的组织主体是个体，不是集体，专业按纵向延伸不受横向的范围约束。专业合作社做大了往往跨村跨乡，很容易走向产业公司。在分配环节的机制设计上，虽然专业合作社按规定要提取公积金、公益金，但其使用范围仅限社员，非社员的村集体成员尤其是最需要支持帮助的老弱病残是没份的。即便村支书入社，也只能代表个人；即便“党支部+合作社”也是先有专业合作社，再把支部建在社里，即扩大组织覆盖。至于合作社的盈亏，和村集体没有关系，也没有理由让专业合作社帮助村集体增加资产

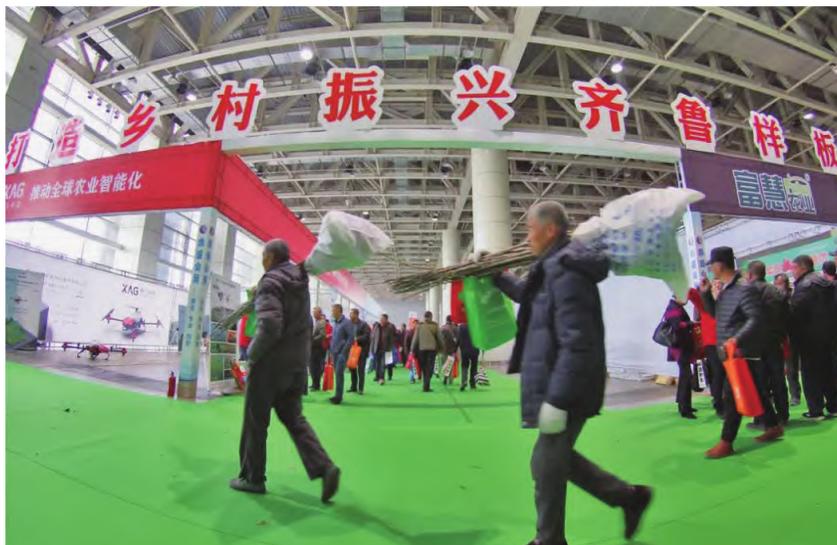
和照顾贫困户。即便有些专业合作社给村里修路搭桥分发福利，也只是出自类似企业自愿承担的社会责任，可做可不做。它与集体进入专业合作社成为经济主体，必须维护集体利益本质上不同。

烟台的探索，将这种市场企业性质的合作社组织机制，改造为与社会企业相近的新的组织机制。烟台市委组织部要求村党支部书记以个人形式、组织身份进入专业合作社，成为村集体经济资产在合作社占股的代持者并担任合作社理事长。村支书职务停止或终止时，按法定程序改选，由下一任村支书任理事长。这是以党的组织体系和党的纪律保障合作社实现集体股与个人股合作经营、按股权占比分配所得的新的制度设计。集体股和村支书的进入，在资产结构和决策机制这两个关键点上扭转了一般专业合作社个人联合体的性质，推动其变身为村集体与个人联合体的共同体。

烟台实践证明，党支部领办合作社，实质是党支部领办集体经济，是将合作社打造成能够承载个人和集体两大主体的大船。这只大船的航向是新型集体经济共同富裕的道路。基层党建的工作机制、上级党组织的工作推进机制、合作社创新组织机制，都是保障大船上两大主体形成利益连接纽带的动力。

第四，烟台探索给凋敝的村集体找到了生发活力的机会和途径。

党支部领办的合作社不同于原村委会带领的旧的集体经济组织。它具有集体经济成份，但资产不全是集体的，而是集体和个人通过合股方式组成的新的资产共同体和经营共同体。新型专业合作社不直接承担旧集体组织的债务，其集体资产的初始入股除了村集体的机动地、集体与农户协商收回的林地等土地资源外，资金主要源自党和政府给予集体经济的项目投入。



谱写齐鲁样板烟台篇章

资产收益每年按照集体资产在合作社占股的分红进入村集体账户。这就给新旧集体之间搭起了一道隔离墙，形成了缓冲机制，旧集体的债务问题可通过新型合作社的发展逐渐化解。

第五，烟台党支部领办的合作社在部分区域正在走向村社合一的组织体系，为村庄民主探索了新出路。

颇具深意的是，过去由于村民与集体之间没有经济纽带，开村民大会时到场的村民不多，而党支部领办的合作社纳入了集体股，让合作社成为政府惠农资金的接口、规模化经营的市场入口。这在一部分做得好的地区逐渐吸引了村民几乎悉数自愿入社。村民一改以往的态度，人人关心村集体，积极参与社员股东大会的讨论和决策。这让村庄的民主氛围重新建立起来了。

这些就是，短短几年烟台乡村整体格局改变，被村民称之为翻天覆地变化的逻辑。

## 烟台经验的意义

烟台经验一言以蔽之，就是党的农村工作重心回到组织农民、发动农民，建立和壮大新型集体经济上，而不再简单地把农民和农业推向市场。

这在观察、处理乡村实际问题的方法论意义上，有着触类旁通的共性意义。

首先，恢复党的组织体系的政治工作传统。烟台将党建即党的政治工作全面融入乡村振兴各项事业，以集体资产进入合作社为突破口，激活了一批又一批为治穷创富胸怀大局主动行动的党支部和党支部分部。历史证明，什么时候基层党组织和党员与党中央在目标上高度统一，在行动上高度灵活，党的工作就会生机勃勃，党的领导就会得到群众的大力拥护。但是多年以来，“非此即彼”的思维方式，借着部门和学科的精细化、科层化分工，导致唯经济、唯物质，轻视社会、轻视社区、轻视整体、轻视大局、轻视综合等片面的思想观念蔓延，约束甚至控制了人们的思想和行为，限制了党的基层组织从大局出发自主行动和探索的能力。烟台市委组织部以大目标统一思想，以党建厚植信念，以榜样激发信心，同时竭力支持每个基层党支部从本村实际出发，为实现统一目标不拘一格地做多样化的组织探索，真正将基层党支部推进到乡村振兴一线的战略枢纽位置。

其次，发展壮大新型集体经济列入新时期党在农村工作的重中之重。1990年，山东莱西召开全国村级组织建设座谈会，提出“党的领导、村民自治、集体经济”这三个基层党组织建设原则，首次将集体经济与村民自治并列作为党在农村基层工作的主要任务。30年过去，如今，烟台三千多个党支部领办合作社的实践，证明集体经济在基层实践中绝不可或缺，基层党组织建设的这三个原则必须统合为一体。基层党支部如果不领办合作社、不动员村民做有利于集体的公共事务，就会变成空架子，党的领导就会是一句空话。基层党支部通过发展集体经济和改善乡村治理才能做实乡村发展工作，才能主动推进村庄的有序转型，以集体经济的市场竞争力提升支持村民共富的能力。拥有集体性质的经济组织可成为国家、市场和农民之间的中介，因其容纳度高、关联度强，能发挥整体性优势，从而承担起整合村庄内外资源的主体责任。

第三，不拒绝多样性和复杂性，努力实现开放的包容性成长。烟台实践直面乡村的真实矛盾，集中处理市场和非市场之间、营利和非营利之间、个人和集体之间、经济和社会之间、自主行动和顾全大局之间等等比较复杂的甚至是两难的问题。这是一种求实而非教条的态度，有利于回答和解决现实中提出的真问题。

## 新的挑战

烟台探索的成功令人鼓舞，带来的启发发人深省。在一个地级市自上而下的这类尝试前所未有，未来可期。

但这仍然只是一种开始。为了让其可贵的东西可持续发展，我们尝试着提出发展烟台实践可能面临的问题和隐患。

### 1. 党组织的自身优势与局限

党组织在组织动员社会力量形成合力，克服体制机制上出现的淤堵点和发展障碍上，的确具有独特的优势和能力，但在具体的业务管理、财务管理以及技术应用上还是要坚决依靠专业制度和科学技术知识，遵循市场规律。合作社的工作机制尤其是财务规范和监督规范需要进一步完善。

### 2. 新型集体经济组织形式的探索面临考验

烟台实践在集体发展与个人发展间建立起互相促进的关系，这似乎展现了与人民公社旧集体经济相异的一种新的集体经济特征。

新的集体经济的组织实现形式是什么？没有定论也没有先例。在《集体经济组织法》没有出台的“法律空窗期”，各地的多样化探索是必然的、有益的。即便法律通过后也不应只有一种模式。党支部领办的合作社、村集体组织、农业部门赋码登记的集体经济股份合作社，是烟台地区均拥有集体经济功能的三类公共性组织。他们在解决各自问题的同时，也发展出不同类型的相互关系。至于这种关系是分立、交互补

充还是融合，也在进行着多样化探索。

由于这三类组织都在村庄社区，其范围经济的性质势必使其与社区治理相连接。那么，乡村经济发展与社会治理的功能和制度安排可否实现明确而又灵活的分工及至均衡？国家和地方政策如何为之而努力？当政策出现不确定变化时，地方实践如何面对？

总之，乡村社区的新型集体经济的组织似乎难以成为纯经济功能的专业性组织，但是否就是综合性组织？综合什么？怎么和专业化组织的发展建立起互促互补的关系？这方面的探索无疑面临由其多样化、复杂性与不确定性带来的挑战。

最困难也是最难得的，是不同性质的经济主体能够共生共存，最终使之实现个体、联合体、社区集体之间利益结构的激励相容，特别是在创造自主创新空间与适应技术革命及其各种变化时，能有适时调整的足够弹性。

### 3. 政策配套

组织机制的形成与发展受制于体制环境与宏观经济政策。例如，作为村庄指导者和资源配置者的乡镇一级，常年存在的责权利不对等的体制性和机制性问题，已经严重影响到乡村振兴战略在基层落实的效率和质量。那么，厘定乡镇党委政府的财权、人权、事权，以乡镇财税体制改革为核心，配套行政体制和人事制度改革的一揽子系统改革，以及“乡财县管”“村财乡管”这一具体制度的改革，对于发展新型集体经济即村和跨村甚至乡镇一级的集体经济及其组织形式是非常必要的，甚至是迫切需要的。

### 4. 经验推广

正如前述，我们认为烟台探索的核心要义应该肯定，特别是有些做法对今后的改革很有启发意义。不过，烟台实践时间不长，还在动态发展中。烟台经验对不同地域、不同发展阶段、不同资源禀赋情况下面对的不同问题，适用的程度可能会有差别，即普遍性和特



烟台党支部领办合作社的“开心农场”

殊性两者都有，必须小心区分而不宜笼统。历史上，好的经验为何推广失败？其中的主观原因和客观制约都存在，需要我们实事求是地辨析和汲取教训。

严格说来，经验推广与经验创造不属同一范畴。经验推广的目的是在更大范围、更为长期的时段获得长远价值。因此，审慎处理、权衡、把握经验推广过程中的特有矛盾，对于可能出现的隐患甚至陷阱，更需要警惕。

例如在某些追求短期政绩和形式主义根深蒂固的地方，过急推广有可能会适得其反，反过来危及原本好的经验。这是经验创造者无法虑及和避免的。有些问题也可能来自不同创新者自身。例如个别地区曾经出现过将集体资产化公为私，成了村领导的家族资产，还被冠以“党产”名号等等。烟台已经为此做了制度安排，但将要面对的各种挑战性问题还会不断出现。⑤

（编辑 季节）