

# 党支部领办合作社 赋能青海新型农村集体经济发展

青海省中国特色社会主义理论体系研究中心

## 中国式现代化青海路径探索

党的二十届三中全会鲜明指出：“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。”“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益。”那么，如何在新时代将两者结合，通过创新党的领导方式、工作机制以推动新型农村集体经济发展，成为了理论界面临的重大课题。而“党支部领办合作社”正是党的领导推动新型农村集体经济发展的基层实践。

### 一、党支部领办合作社新模式在青海的兴起

2017年，青海省在《关于完善农村土地所有权承包经营权分置办法的意见》指导下，进行了家庭农场承包责任制以来的新一轮农村土地制度改革，从而使土地制度从原来的“两权分离”变为“三权分置”，即所有权、经营权与承包权“三权分置”。“三权分置”改革促进了土地要素的产权清晰，从而为资源变资产、资金变股金、农民变股东打下了坚实的产权基础。2018年，青海印发《关于实施全省村集体经济“清零”工程的指导意见》。在集体经济“清零”工程的指引下，青海全省在两年内无集体经济收入的行政村都摘掉了“空壳帽”。

然而，在取得成绩的同时，青海新型农村集体经济的发展还面临着还权赋能不到位、资源整合困难、产业选择难、集体主义文化不浓厚等一系列问题。与此相反，一部分进城务工和定居的社员又强烈希望村集体能托管自己“摆荒”的土地。比如，海西蒙古族藏族自治州格尔木仁达合作社和海南藏族自治州海晏县东达村的社员反映：把土地托管给党支部领办的合作社，自己外出务工后回家还可以获得一笔因入股合作社而带来的股金收入。

面对“清零”后农村集体经济还权赋能不到位等问题，及农民迫切希望集体托管土地的诉求，青海省一些基层政府及村集体创新了党支部领办合作社这种能将合作社优势与村集体优势相融合的新型农村集体经济实现形式。2020年后青海涌现了

一大批党支部领办合作社新型农村集体经济新模式。诸如，海东市化隆回族自治县金麦田集体种植专业合作社、海南藏族自治州共和县海生态畜牧业专业合作社、海西蒙古族藏族自治州格尔木市仁达枸杞种植专业合作社、海南藏族自治州同仁市黄乃亥农机服务专业合作社等。党支部领办合作社通过发挥自身政治优势、组织优势、合法性优势及资源整合优势，采取合作社统一经营、统一耕种、统一管理、统一收获、统一销售，从而加强了新型农村集体经济“统”的功能，破解了传统集体经济长期存在的“统弱分强”问题。

### 二、党支部领办合作社赋能青海新型农村集体经济发展存在的问题

受条件制约，当前党支部领办合作社还存在抱团发展不够、混合经营发展缓慢、运营机制不够灵活、进入与退出机制不健全及领头人不足等一系列问题。

一是青海绝大多数新办的党支部领办合作社局限于一个村的狭小范围，抱团发展不够，可整合的资源有限，社会影响力较小，对接政府财政资金和社会资本的能力不强。二是有的少数党支部领办合作社引入了社会资本，实现了村企资本混合。但按照《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，青海在探索混合经营等多种实现形式方面，村企多元产权之间的资本混合、产权混合及机制混合发展缓慢，家庭经营、合作经营、集体经营及企业经营相互交织、融合发展还显不足。三是青海绝大多数党支部领办合作社新模式还存在运行机制上基层党组织直接参与合作社管理、未建立现代企业制度及“政企不分、权责不明”等问题。同时，“联村党委”“集体经济公司化”等较为创新且灵活的运营机制也很少在青海得到实践。四是党支部领办合作社成员进入与退出机制不健全，土地、生态等资源

只能在集体内部封闭运行，开放性明显不足，从而降低了资源配置的效率，影响城乡生产要素的双向流动。五是党支部领办合作社的基层党组织还普遍面临着干部年龄偏大、知识结构老化及能力不足等问题。一旦党支部领办合作社的领头雁离开岗位，整个合作社就可能面临着被解散的风险，从而可持续性较差。六是政策支持力度不够和制度不相衔接的问题。比如，财政和金融支持力度不够，导致党支部领办合作社获得的财政转移支付和金融机构贷款有限，从而出现发展资金不足的现象。财政资金使用与监管、建设用地审批等制度相互冲突及不衔接问题，也导致部分负责人不敢使用财政资金发展产业项目及上马的产业项目被迫停止。

### 三、党支部领办合作社赋能青海新型农村集体经济发展的对策

坚持抱团发展。探索强村带弱村、村企联合及飞地抱团等党支部领办合作社抱团发展新模式。通过统一注册、统一架构、统一挂牌及统一培训的方式成立“村集体经济公司”，引导建立“党支部+集体经济公司+新型经营主体+农户”的利益联结方式。引导党支部领办合作社将土地经营权、草场经营权等通过持证入股的方式参股党支部领办的村集体经济公司并进行实体化经营。

探索混合所有制。通过资产参股、资源发包等多种方式引导社会资本下乡，发展数字农业、智慧农业、生态农业、精品农业等高附加值农业新业态，促使村企混合。同时，引导党支部领办的合作社通过土地平整实现“小田变大田”并加快土地流转，发展家庭农场和专业大户，促使合作社、家庭农场及专业大户等混合发展。鼓励政府通过国有企业平台投放一批光伏发电、社会服务、环境保护等项目，并以联合开发等方式实现国企、民企、集体、家庭等多元产权混合。

创新运营机制。创新“联村党委”“集体经济公司化”等新型运营机制，鼓励乡镇党委委员担任“联村党委”负责人，通过强村弱村联合，以“联村党委”为纽带，将强村发展经验复制到弱村并整合人才、土地、资金等资源。探索“政企分离”的运营机制，建立“集体管资产、企业管运营”的所有权与控制权相分离的现代企业治理结构，保证村集体控股、参股合作社，但不控制合作社。比如，合作社的负责人和工作人员可以通过外聘职业经理人等方式予以解决。

完善进入与退出机制。按照《农村集体经济组织法》第十六条“农村集体经济组织成员可以自愿退出农村集体经济组织”的要求，探索集体成员协商退出、市场化退出或永久退出的方式，引导农村集体经济负责统一收回退回的土地并给予退地安置补偿。完善资本及人才下乡机制，打通生产要素进入的堵点，促使农村集体经济开放运行。

培育领头雁。大力实施“领头雁”培育工程，注重从致富能手、科技能手、退伍军人、优秀大学生村官中培育党支部领办合作社所需的“领头雁”。创新“党建+乡贤”人才工作机制，充分挖掘乡贤资源，引导乡贤能人担任党支部领办合作社的负责人。创新现场教学等培训方式，以现场观摩、研讨交流等方式提高党支部领办合作社“领头雁”的实操能力。

完善各种支持政策并加强政策衔接。应加大财政转移支付对党支部领办合作社组织运转、基础设施及社会保险等各项事业的保障力度并建立专项资金支持其发展。应探索财政资金直接投资村集体经济并生成项目的方式，优先购买村集体经济的产品和服务。应整理和规范村集体财务，探索第三方记账，并依托国有担保公司推动金融机构创新集体资产金融产品。应建立《加强农村集体资金资源资产监督管理的实施细则》《农村集体建设用地审批工作实施办法》等规章制度，以可操作性的规章制度破解资金使用、建设用地审批等政策衔接不畅问题。

(本文执笔:龙健民)

## 以法治之力筑牢“中华水塔”生态屏障

交巴吉

园，总面积27.22万平方公里，占全省总面积的39.16%，其中国家公园占全省自然保护区总面积的75.68%。推进青海生态治理法治化，运用法治思维和法治方式守护国家生态安全，既是贯彻总体国家安全观的重要体现，也是筑牢国家西部生态安全屏障、维护国家生态安全大局的关键举措，更是为子孙后代留下可持续发展“绿色银行”的历史担当。

推进治理现代化，促进高质量发展。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。没有健全的生态环境治理体系，就不可能建成人与自然和谐共生的现代化。党的十八大以来我们一直坚持生态环境治理体系和治理能力的现代化，并成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。生态环境管理向生态环境治理的转变是大势所趋，推进生态治理法治化，是加快建设现代生态环境治理体系的应有之义，更是推动经济社会发展全面绿色转型的内在要求。青海作为生态敏感区和生态保护重点区域，运用法治方式推进生态治理，是对生态文明制度体系的创新和完善，是对生态治理体系和治理能力现代化的有益探索，也是推动青海高质量发展的重要保障。

### 二、创新法治实践，构建生态环境保护体系

完善法规制度，夯实法治根基。近年来，青海省坚持以习近平生态文明思想为指导，立足青海实际，着眼长远发展，积极构建具有青海特色、体现时代要求、适应发展需要的生态环境保护法规体系。全省编制完成《青海以国家公园为主体的自然保护地体系示范省建设总体规划》和《青海省自然保护地发展总体规划》，制定出台自然保护地管理体制建构方案等18项制度办法和自然保护地建设规范等4项技术标准。《青海省国家生态文明高地建设条例》涵盖生态安全保障、自然保护地建设、生态保护修复、生物多样性保护、绿色低碳发展、生态文明建设、提供“青海方案”。

筑牢国家生态安全屏障，服务发展大局。青海地处青藏高原腹地，是我国重要的生态安全屏障，也是维护国家生态安全的重要战略支撑。习近平总书记深刻指出：“保护好青海生态环境，是‘国之大者’。”青海作为长江、黄河、澜沧江的源发地，素有“中华水塔”之美誉，其生态状况直接关系到全国水安全、生物多样性保护、应对气候变化等重大战略问题的解决。全省建立各级各类自然保护地7类83处，包括2处国家公园、17处自然保护区、64处自然公

园，总面积27.22万平方公里，占全省总面积的39.16%，其中国家公园占全省自然保护区总面积的75.68%。推进青海生态治理法治化，运用法治思维和法治方式守护国家生态安全，既是贯彻总体国家安全观的重要体现，也是筑牢国家西部生态安全屏障、维护国家生态安全大局的关键举措，更是为子孙后代留下可持续发展“绿色银行”的历史担当。

健全执法体系，严格监管执法。青海省坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一，建立健全生态环境执法体系，推进综合行政执法改革，组建生态环境保护综合执法队伍，实行统一规范、权威高效的执法体制。2024年，全省持续强化生态环境执法监管，全年查处违法企业341家次，行政处罚293起，移送公安机关案件10起，全省各级生态环境部门共检查企业11847家次。强化执法监管能力建设，西宁市湟源县获评全省首个县级生态环境综合行政执法机构规范化建设示范单位，配备现代化执法装备，运用先进技术手段，移动执法系统应用实现全覆盖，执法人员活跃率达到100%。建立生态环境网格化管理体系，推行“双随机、一公开”监管方式，形成全方位、全覆盖、全过程的生态环境监管网络。

强化协调联动，完善治理机制。青海省积极构建多部门协同、多层次联动的生态环境治理格局，建立健全跨区域、跨部门的生态环境保护协调机制。省高级人民法院与省人民检察院联合印发《关于办理公益诉讼案件的若干意见(试行)》，建立案件信息通报制度、公益诉讼联合宣传培训机制、案件线索移送反馈机制。西宁市法院联合检察、自然资源、生态环境等部门出台《生态环境公益诉讼与生态环境损害赔偿制度衔接机制的意见》，形成司法联动格局。全省建立省级督察体系和青海省生态环境督察体系运行工作机制，推动形成“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”的环境治理体系。

### 三、深化改革创新，提升治理效能

深化融合发展，增强价值引领。青海生态治理法治化必须体现习近平生态文明思想的核心要义，将“绿水青山就是金山银山”理念贯穿于法治建设全过程，实现法治建设与生态文明建设的深度融合、相互促进。这种融合不是简单的叠加，而是理念的统一、目标的一致、路径的协同。要在法治建设中充分体现生态优先、绿色发展的价值导向，在生态保护中充分发挥法治的

规范引领作用，使法治成为生态文明建设的重要支撑，使生态文明成为法治建设的重要内容。同时，要坚持人民至上的根本立场，确保生态治理法治化既保护生态环境，又保障民生福祉，实现生态保护与民生改善的有机统一，让人民群众在良好生态环境中共享法治建设成果。

健全制度体系，强化系统保障。青海生态治理法治化的首要任务是建立健全系统完备、科学规范的制度体系，以法治思维统领生态保护全过程，以法治方式保障生态建设各环节。在立法层面，要着力完善生态环境保护法规体系，要加强基础性、综合性立法，也要突出专门性、针对性立法，实现立法的系统性、整体性、协同性。在执法层面，要建立权威高效的执法体制，整合执法资源，优化执法流程，提升执法效能，确保法律法规得到严格执行。在司法层面，要健全生态环境司法保护机制，完善专门化审判体系，创新司法保护方式，为生态环境权益提供有力司法保障。在守法层面，要培育全社会的生态法治文化，增强全民生态法治意识，形成尊法学法守法用法的浓厚氛围。

坚持改革创新，推动治理现代化。改革创新是推进生态治理法治化的根本动力。青海生态治理法治化必须坚持改革创新，破除体制机制障碍，激发制度活力，推动生态治理体系和治理能力现代化。要深化生态文明体制改革，建立健全自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、生态绩效评价体系考核制度等，构建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。要创新生态保护修复机制，探索生态产品价值实现路径，进一步健全生态环境损害赔偿制度，完善生态补偿机制，形成保护生态环境的长效机制。要推进生态环境治理体系和治理能力现代化，加强生态环境保护队伍建设，提升生态环境治理的专业化水平，为生态治理法治化提供有力人才支撑和智力保障。

在习近平生态文明思想指引下，青海将继续坚持生态保护优先战略，以更加有力的举措、更加完善的法治保障，持续推进生态治理法治化，以法治之力筑牢“中华水塔”生态屏障，为打造生态文明高地、建设美丽青海提供坚强法治支撑，在新时代新征程上书写人与自然和谐共生的壮美篇章，为建设美丽中国、实现中华民族伟大复兴作出新的更大贡献。

(作者单位:青海师范大学法学与社会学院)

党的十八大以来，习近平总书记三次亲临青海考察、两次参加全国人大青海代表团审议，聚焦青海工作发表重要讲话，多次作出重要指示批示，为现代化新青海建设明确了总方向、总目标、总任务。省委十四届九次全会全面落实习近平总书记对青海工作的重大要求，向全省党员干部发出了“把懂感恩、有情怀、重实干融进血脉”的号召，动员全省上下把所有心思和精力都用在干事创业上，用实干实绩拥抱伟大时代、回报青海人民！海东市互助土族自治县作为习近平总书记特别关心关爱的地方，必须站位全省大局，以作风建设永远在路上的清醒和坚定，切实巩固深入贯彻中央八项规定精神学习教育成效，把“懂感恩、有情怀、重实干”作为全县各级党员干部的自觉追求和工作常态，在作风大转变中感恩奋进、实干争先，为推进中国式现代化青海实践作出更多互助贡献。

一、懂感恩，在铭记关怀中坚定发展信心。习近平总书记始终心系互助各族人民，念兹在兹、关怀备至。2016年8月23日，习近平总书记亲临互助县五十镇班彦村考察易地扶贫搬迁工作，叮嘱各族干部群众“大家生活安顿下来后，各项脱贫措施要跟上，把生产搞上去。”2021年2月25日，习近平总书记亲自授予五十镇班彦村“全国脱贫攻坚楷模”荣誉称号。九年来，班彦村始终牢记习近平总书记嘱托，感恩奋进、实干争先，成为央视首个乡村振兴观察点，青海省唯一一个获得“全国脱贫攻坚楷模”荣誉称号的村，全省第一个实现生产生活服务保障区域功能划分、第一个同步覆盖水电网等配套设施、第一个实现规模化系统化特色化、第一个实现屋顶分布式光伏产业全覆盖的易地扶贫搬迁村，第一个取得碳中和证书的“零碳乡村”，第一个实现村级档案数字化加工的村，人均可支配收入从搬迁前的2600元增长至2024年的17286元，实现了从“一方水土养活一方人”到“搬得出、稳得住、能致富”的华丽蝶变，先后荣获“全国民主法治示范村”“全国乡村旅游重点村”“国家森林乡村”等荣誉称号，成为青海乃至全国脱贫攻坚和乡村振兴的样板。班彦村翻天覆地的变化充分彰显了中国共产党领导和中国特色社会主义制度的显著优势。为表达对习近平总书记的感恩之情，今年以来，群众自发举办“感恩奋进跟党走·太阳花开结同心”群众文化活动、“同谱多彩纳顿情·共绘民族同心圆”土族安昭纳顿活动，县委县政府班子成员沿着习近平总书记的足迹，重温殷殷嘱托、共话改革发展，以更高政治站位牢记嘱托铸忠诚，以更强使命自觉感恩奋进再出发，以更好发展成效实干争先勇于担当。

二、有情怀，在躬身力行中砥砺为民初心。互助土族自治县成立70多年来，在党中央和历届党和国家领导人的亲切关怀下，在历届省委省政府、市委市政府的有力领导下，全县各族干部群众拼搏进取、艰苦奋斗，各项事业取得历史性成就、发生历史性变革。特别是过去九年，全县上下始终感恩习近平总书

记、感谢党中央，把不断改善民生福祉作为各项工作的出发点和落脚点，涵养为民初心、厚植乡土情怀，凝心聚力、真抓实干，互助高原特色冷冻蔬菜“扬帆远航”粤港澳大湾区、“土族盘绕”入选全国乡村文化产业创新型案例，“互助家政”入选第一批全国家政劳务品牌典型案例，投资2.27亿元的全国农村综合性改革试点试验项目率先在全省申报成功并落地，高原康养、培训经济、数据标注等特色产业遍地而起、蓬勃发展。广大党员干部坚持用脚步丈量民情、用真心聆听民声、用行动温暖民心，在维护稳定、防汛救灾、避险搬迁等大战大考中重点担当，在生态环保、乡村振兴、产业发展等重点工作靠前作为，“乡土先锋”筑牢防汛“红色堤坝”，“七张名片”鼓起群众“钱袋子”，天佑路夜市升腾城市“烟火气”，威远镇红崖村实现从“安居”到“乐业”的幸福跨越，以润物无声的为民情怀生动诠释党员干部初心使命。新征程上，互助县将持续践行以人民为中心的发展思想，想人民之所想，行人民之所嘱，聚焦解决群众急难愁盼，一件一件抓落实，一年接着一年干，不断把人民对美好生活的向往变为现实。

三、重实干，在担当作为中彰显奋进决心。习近平总书记为现代化新青海擘画的宏伟蓝图、明确的奋斗路径，就是锤炼作风、检验作风的主战场。新征程上，互助县将全面贯彻落实省委十四届九次全会部署要求，以加强党的建设开局破题，树牢“重实干”的鲜明导向，引领全县党员干部在作风大转变中强信心、鼓干劲，以优良作风开创各项事业发展新局面。全面加强党的建设，认真落实新时代党的建设总要求，以打造“乡土先锋”名片为引领，全面实施基层党组织书记抓党建业务提升“充电赋能”工程、产业振兴带头人培育“头雁”工程，大力推进农村党支部力量梯队管理，探索建立常态化长效作用发挥机制，充分调动“组织先锋”“岗位先锋”“银龄先锋”等模范党员的示范带头作用，在急难险重任务中亮身份、当先锋、打头阵，始终做到业务工作推进到哪里，乡土先锋模范作用就发挥到哪里。加快推动高质量发展，主动融入全省建设产业“四地”发展大局，立足青海所需、海东所盼、互助所能，调整优化乡镇“大农业”产业布局，全面推进以“高新轻优”为发展方向的新型工业化进程，统筹推进以“全域旅游”带动三产融合的产业发展格局，加快实施全国农村综合性改革试点试验、青稞酒特色小镇、“寿光模式”蔬菜产业园等重点项目，全力推动经济高质量发展。深化民族团结进步示范创建，以铸牢中华民族共同体意识为主线，以打造“太阳花开”名片为引领，拓展民族团结进步“十进”活动载体，总结深化“行走的思政课”“一院两养五服务”“村社联动”等经验做法，持续深化“牢记嘱托共奋进、太阳花开互助”的民族团结进步新实践，不断促进各族群众广泛交往、全面交流、深度交融。纵深推进全面从严治党，严格落实党委主体责任、纪委监督责任、党委书记第一责任和班子成员“一岗双责”，全面加强党员干部作风建设，全力整治“四风”突出问题，持续深化基层减负，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐，巩固推广“333”联动办案模式，坚决整治群众身边不正之风和腐败问题，统筹推进新时代廉洁文化建设，努力营造风清气正的政治生态和崇廉拒腐的良好氛围。

(作者为海东市互助土族自治县委书记)

践行

「懂感恩、有情怀、重实干」

走好互助改革发展的路

王国栋