

上海国有企业和社会资本 参与乡村振兴的调研报告

蔡蔚 方志权 陈云 张晨

近年来，上海市高度重视乡村振兴工作，积极引导国有企业和社会资本参与乡村振兴，先后出台了一系列鼓励引导国有企业参与本市乡村振兴的相关政策，构建了国有企业参与乡村振兴信息化对接平台，逐步建立起了完善的推进机制和政策体系。以国盛、地产为代表的市属国有企业，以及央企、国企、民营企业等，积极参与了本市乡村基础设施、农民相对集中居住、乡村振兴示范村、乡村产业发展、田园综合体建设等乡村振兴项目。为了更好的推进本市国有企业和社会资本助力乡村振兴，我们对 9 个涉农区、国有企业、乡村振兴示范村内的民企开展了调研。

一、国有企业和社会资本参与上海乡村振兴基本情况和实施路径

截至 2020 年底，上海共有 278 家国有企业（央企 48 家、市属国企 51 家、区属国企 179 家）与近 500 个村级党组织建立了结对关系，50 余家国有企业与各涉农区、镇、村对接，主要集中在崇明、奉贤、金山、松江等 4 个区。

2020 年 3 月，上海市农业农村委牵头市国资委、市住建委等六家单位发布了《关于引导市属国有企业助力乡村振兴的指导意见》，对新阶段国有企业参与乡村振兴提出了具体要求。国盛、地产、上汽集团、临港集团、蔬菜集团、衡山集团等 6 家市属国企，建工集团等央企、奥园集团等民营企业，充分利用其在资金、技术、人力、平台等方面的优势，助力上海九大涉农区的乡村振兴。

除国有企业外，社会资本参与乡村振兴，最为直接的方式就是设立农业类企业，农业企业参与到农业产前、产中和产后各阶段，在规模种植、农业机械化服务、农产品加工及流通等方面推进农业现代化进程，同时在延伸农业产业链、促进农民增收、提升乡村基础设施水平等方面也有积极作用，特别是农业龙头企业对农业农村农民的带动作用更为明显。此外，在养老、文化、旅游等新领域，社会资本也积极参与引入新产业，深入推进产业融合，为上海乡村振兴注入了活力。

（一）参与示范村建设引入新产业新业态

国有企业和社会资本利用其在乡村建设、产业发展、资金等方面的优势，与村集体合作，深化村企结对的模式，更加全面的打造乡村振兴示范村。截至 2020 年底，地产、国盛、上海医药、衡山等 121 家国企及民企，在 28 个乡村振兴示范村打造了新产业新业态，涉及休闲农业、乡村旅游、乡居民宿、总部经济等 10 余种业态，有力地推动了乡村产业的深度融合。具体的，主要包括以下几个方面。

一是盘活乡村闲置资源，打造产业综合体。奉贤区交能集团承担的“港能总部”项目位于西渡街道关港村，用地面积 4240 m²，总投资约 4500 万元，拟建成一个集总部办公、商务会议、休闲娱乐为一体的综合性办公区。承担的郊野公园四大组团项目总建筑面积约 17000 m²，总投资约 4 亿元，拟打造集生态、生产、生活于一体的具有优美郊野乡村风貌的乡村特定功能区，实现总部经济、商业办公、亲子休闲、旅游度假等综合性功能。地产集团与嘉定区华亭镇合作开发占地 10 平方公里的“乡悦华亭”项目，通过引入市场资源，探索将联一村建设成乡村振兴的示范区和引领区，通过现金增资的方式，村集体公司以集体建设用地使用权作价入股，实现股份合作、联合开发。

二是依托现有土地资源，打造特色产业园和科创空间。以国盛集团旗下的思尔腾科技服务有限公司为依托，串联石湖荡镇现有项目资源，引进第二办公、文创、产学研一体化、旅游、会展、康养等各类产业，着力打造以G60智慧物流枢纽为支撑的科创空间。

三是聚焦休闲旅游、康养等新业态，延伸乡村产业链条。崇明东方国际花卉公司参与的崇明区庙镇永乐村市级乡村振兴示范村建设，在永乐村核心示范区连片打造花岛宿集项目，结合康养、教育，通过建设世界级花卉交易中心、打造百亩花海、改造建设一批民宿，与示范区融合发展，实现“种植生产-沉浸式体验-康养-教育”的产业链。浦东新区连民村36栋农宅打造“宿予”五星级民宿，“宿游村”已小有规模。松江区南杨村77亩集体建设用地入市，奥园集团投资松江版“拈花湾”高端度假休闲项目等。国盛集团在奉贤区青村镇联合镇集体企业、社会资本共同注资成立思尔腾平台公司，整体推进吴房村乡村振兴示范村建设，并引入44家企业，围绕“黄桃+”发展农创文旅、乡村民宿、医药康养等新产业新业态，实现乡村产业深度融合。

四是参与基础设施建设，改善乡村公共设施状况。金山区新强村的乡村振兴示范村项目，企业参与示范村道路工程建设，8条道路除沥青摊铺外基本完成，33条河道疏浚及护岸工程基本完成，房屋修缮全部完成，绿化完成60%，并完成了平移点雨污水工程污水管道。奉贤区的“四好农村路”项目，上海奉贤建设发展（集团）负责该项目，竣工通车使得农村路网状况和村民出行条件得到显著改善，消除制约农村发展的交通瓶颈，为农村经济发展和社会进步提供更好基础保障。

（二）聚力农民集中居住建设美丽家园

农民相对集中居住在乡村振兴全局中处于关键位置，只有优化布局实现节地、风貌得到管控，才能切实改善农民居住条件，为产业发展创造积极条件，这项工作推进中，市属国企地产集团、国盛集团和建工集团是参与农民相对集中居住项目建设的重要先行者。主要形成了以下三种模式。

一是“企业+示范村”的产业联动模式。该模式以地产集团参与的嘉定区联一村农民集中居住项目为代表。主要特征是企业直接参与农民相对集中居住项目建设，同时发挥集团在土地开发利用和管理等方面的经验优势，前期在用地上整体设计，根据相关规划优化区域土地利用和空间布局结构，促进区域产业发展，通过产业联动，构建资金平衡及长效发展机制。

二是“基金+示范村”的整体开发模式。该模式以国盛集团参与的农民相对集中居住项目为代表。主要特征是企业参与乡村振兴区域的整体开发建设及运营管理，农民相对集中居住项目作为其中重要组成部分一盘棋推动；在参与中，发挥国企在资本投资运营方面的优势，拓展资金筹措渠道，以国有资本带动社会资本组建乡村振兴基金，以及引入政策性金融机构支持等市场化方式进行筹融资，通过“产业、基金、基地、智库+运营”模式，探索资金平衡及长效发展机制。

三是企业代建、政府回购模式，解决政府资金难题。该模式以地产集团和建工集团参与的崇明区农民相对集中居住项目为代表。主要特征是以企业代建、政府回购的方式推进农民相对集中居住项目建设，企业通过收取回购金实现资金平衡。

（三）聚焦乡村产业振兴做大做强特色产业

依托国企在产业规划和品牌运营方面的优势，改变原先品牌小散乱的特点，整合资源，强化包装，做大做强有特色、叫得响的上海农村新品牌，因地制宜推动农业规模化发展。

一是加强生产基地建设。浦东新区以国有企业参与乡村振兴为契机，发展花卉产业。浦东农发集团通过“1+X”（一核多点）建设进行产业布局，打造一个高标准花卉生产基地、多个集团与乡村振兴示范村合作点。

二是打造特色农产品研发中心。奉贤区建立了水蜜桃研发中心，开展以提高水蜜桃品质为主要内容的课题研究，完成桃生态

种植技术操作规程制定、培训与推广。

三是深化特色品牌建设,提升地产农特产品影响力。松江区围绕特色稻米产业,以打响上海品牌为战略目标,“八十八亩田”品牌在“卖稻谷”到“卖大米”的基础上(“松早香1号”的稻谷每斤1.5元,国家地理标志保护产品“松江大米”每斤不低于6元),兴达村升级到“卖品牌”,“八十八亩田”品牌的“云米”系列每斤达12.8元,让高品质的大米卖出品牌价值。

(四) 探索多种合作模式袁促进农民持续增收

只有实现产业融合发展,才能从根本上有效促进农村集体经济发展,建立完善内生造血机制,确保项目的收支平衡可持续,使农民真正受益、主动参与。

一是探索政企合作模式,增加农民收入。浦东浦农集团在发展过程中,探索形成了“市场(政府订单)+平台公司(集团)+农投公司或村集体经济合作组织+农户”的运营模式,开展了农业种植、农产品营销等培训,带农促农能力显著增强。在发展花卉主产业中,集团采用“四方共建”模式(镇提供政策支持+村提供土地和劳力+集团提供种苗农资+花卉合作社提供回购包销),在惠南镇海沈村引导农民在自家房前屋后的自留地建设“农户花卉种植园”。

二是加强村企合作,实现集体经济长效造血。由村属集体公司和地产乡悦公司成立合资项目公司,取得集体土地使用权进行开发,激活农村集体建设用地资源潜力,集体建设用地使用权由生产性要素转变成资本要素,盘活土地资源、体现市场价值,形成集体经济长效造血机制,为后续农村地区物业服务、公共管理和农民福利提供保障,保证了集体经济可持续发展和农民可持续增收。

三是创新农业产业组织形式和利益联结机制。通过推广“订单收购+分红”“土地流转+有限雇用+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种农业产业利益联结方式,让农户分享加工、销售环节收益,通过镇、村集体经济组织的年度分红获得资本收益。

(五) 参与多元平台建设袁持续强化平台赋能

国有企业和社会资本在产品销售、供应链物流等方面有一定的优势,与农业经营主体合作、村集体合作,以更好实现农产品的产销对接。

一是打造线下线上特色产业展示平台。浦东农发集团,搭建了浦东新区线上线下花卉互动平台。利用孙桥园区现有温室搭建2000平米花卉实物线下展示平台,已对接浦东新区花卉合作社近30余家;建成花卉线上对接服务平台,实现花卉线上展示、销售等功能模块于一体。

二是打造产品或项目交易平台。浦东的“浦农优鲜”是区级层面公益性农产品产销对接平台,服务于上海市民在疫情和非疫情期间对优质、新鲜、直采农产品需求。“浦农优鲜”平台先后组织两场产品上线培训会,陆续把新区甜瓜、8424西瓜、蔬菜、南汇水蜜桃、海鲜水产、大米等优质地产农产品纳入平台。2020年培训和上线合作社128家、产生订单20000余份、实现营收500余万。2020年,奉贤区农交所交易项目近3500笔,交易额约11亿元。其中,农村土地经营权流转公开交易2600宗,涉及农地26.57万亩,交易金额近7亿元(其中奉贤区约1100宗,约10.76万亩,1.75亿元);农村集体资产挂牌交易817笔,交易金额3.66亿元(其中奉贤区69笔,0.5亿元);其他拓展交易20笔,交易额约4000万元。

三是打造产业投资平台。上汽集团、上港集团、光明食品集团、建工集团、隧道股份、地产集团、东方国际集团、机场集团、交运集团、上实集团、申能集团、海通证券、上海农商银行等13家市属国有企业依托农村综合帮扶平台,每年分别提供500万

元帮扶捐赠资金，由崇明区统筹使用至农村综合帮扶“造血”项目建设。崇明区运用帮扶资金投入落地了长兴海洋科技港一期二期、东方国际花卉、长兴海洋芯片区通用标准厂房等项目，形成项目收益，直接用于提高农民特别是生活困难农民的生活水平。

二、本市国有企业和社会资本参与乡村振兴存在的瓶颈问题

通过对9个涉农区和地产、国盛等市属国企进行深度调研，发现目前主要存在以下四方面问题。

（一）项目用地难以得到保障

一是农业设施用地方面，受供地规模、供地指标紧缺等因素影响，企业参与开展产业项目的设施用地需求难以得到满足。二是指标审批方面，各涉农区对建设用地审批比较严格，指标会优先用于工商业发展和重点农业建设项目，多数企业反映其建设用地审批较难。三是建设用地调控方面，区里普遍反映，土地控规调整进度缓慢，特别是碰到基本农田的，影响企业后续项目开工进度。

（二）企业面临较大的资金压力

一是企业缺乏稳定的资金支付渠道。在奉贤的集体经营性建设用地开发与宅基地改造项目中，国有企业无法直接介入，存在着项目立项与资金支付通道以及国资投入后难以形成资产等问题。二是企业难以获得贷款支持，主要是由于企业缺少抵押物或者抵押物不符合金融机构要求，且参与机构有限，如证券类还未参与到乡村振兴项目。三是国企参与的乡村振兴项目尚未形成稳定的盈利模式。浦东新区浦农集团的“花林果蔬种”，以功能性、公益性项目为主，前期投资较高，尚未形成有效的市场盈利模式。

（三）国有企业和社会资本参与乡村振兴的引导尧保障和激励机制仍不完善

一是配套政策方面，上海尚未出台社会资本参与乡村振兴的市级配套政策，需进一步明确社会资本参与乡村振兴的配套政策和细化方案。二是项目规划方面，由于前期缺乏市、区两级系统规划引导，诸如康养、旅游等项目的同质化现象严重，难以发挥规模集聚效应。三是税收方面，农产品加工、休闲旅游、电商等农业新业态不属于农业免税范围。部分企业反映各涉农区有不同支持力度度的财政返还政策，但是部分企业反映并未享受到区里的财政返还政策优惠。

（四）乡村人才保障机制尚不完善

一是基础设施配套方面，设施配套落后制约了企业优秀人才的落户意愿。企业普遍反映部分偏远的农村地区仍然面临道路、绿化公共服务配套落后、出行难、看病难、上学难等问题。二是住房配套方面，由于农村地区缺少人才公寓配套，现阶段难以满足企业优秀人才的居住需求。三是人才补贴和落户政策等方面，企业希望政府给予人才补贴、落户指标或其他优惠政策，以吸引优秀的年轻人参与到乡村振兴的项目中。

三、鼓励本市国有企业和社会资本参与乡村振兴的对策建议

（一）解决项目用地瓶颈袁充分保障企业用地需求

一是深化农村建设用地制度改革，将预留建设用地机动指标的统筹上升到区级层面，分期实施推进，以保障后续项目的开工进度，这样更有利于在更加合适的地块、城镇配置农民集中居住安置房。二是建议鼓励国有企业、社会资本参与农村集体经营性

建设用地入市，明确企业参与农村土地整理新增耕地指标增减挂钩、建设用地指标异地置换、土地增值收益管理等政策，鼓励企业与村集体合作，通过出让、租赁、作价入股、联营等方式，开发养老产品、休闲度假产品、民宿旅游产品等。三是鼓励国有企业、社会资本开展项目创新，盘活农村闲置资源，为打造农村新产业新业态提供场所。如鼓励闲置宅基地资源有序进入农村新产业、新业态，为人才和社会资本进入农村农业创造空间。四是强化企业与村集体、农户的利益联结机制。加强企业与村集体、农户的合作，形成紧密的利益共同体，通过土地入股的方式解决企业参与产业化项目中的用地难题。

（二）探索建立多层次产业基金解决企业的资金难题

一是打造综合性全产业链产业运作平台，集聚优质国有企业、基金公司、研究机构等资源，形成覆盖战略、财务、产业和科技的运作体系。比如，中信集团探索构建的以中信农业科技公司为战略投资平台，中信农业产业基金管理公司为财务投资平台，隆平高科等公司为产业平台，国科研究院为科技平台等四大平台协作赋能的运作体系。二是建议建立市级乡村振兴产业基金。加强政府引导，整合发改委、农业农村委、住建委等部门专项资金，引导农发行、农行等金融机构深度参与，以市场化方式进行运作，打造市级乡村振兴基金。三是区镇层面建议打造镇域乡村振兴“滚动基金”。鼓励有实力的民营企业、企业家，通过直接股权投资、设立子基金等方式，重点解决农民集中居住和产业项目中镇域财政压力较大的问题。

（三）进一步强化财政尧税收政策的支持作用

一是加强对新产业新业态的财政支持。建议市农业农村委、涉农区进一步细化政策和方案，明确对新产业新业态的支持，如休闲旅游、电商等农业新业态，可考虑制定相关财政支持政策。二是明确相关产业税收优惠政策。针对“都市农业+”相关产业实行税收优惠政策，明确国企、社会资本参与乡村振兴相关投入的税前抵扣项目。三是优化国企评价考核办法。在投资、营收、净资产收入率等核心指标的核算上，充分考虑到投资乡村振兴项目的公益性质，在项目建设初期给予企业免考核健全差别化的考核激励机制。

（四）鼓励社会资本深度参与为乡村产业注入新动能

一是引入优质农业企业，完善“专业化公司+合作社+家庭农场（专业农户）”的“产业联合体”模式，发展都市绿色农业。二是鼓励社会资本投资休闲观光和文化旅游产业，引导优质的文化旅游企业参与保留保护村村庄设计建设和绿色田园设计建设，实现对保留保护村进行村企联动开发。三是鼓励企业整体开发经营，鼓励有条件的地区将农村基础设施与产业、园区、乡村旅游等进行捆绑，实行一体化开发和建设。可借鉴四川省眉山市现代农业产业园的模式，以项目建成后可用于经营的农业设施租赁收入、农产品销售收入、旅游收入、服务收入等作为主要收益来源发行乡村振兴专项债作为项目的资金保障。四是鼓励龙头企业参与高标准农田建设项目和现代农业发展项目，打造集中连片的高标准农田示范片区和现代农业产业示范片区。

（五）创新引才政策袁多措并举吸纳人才参与乡村振兴

一是对参与乡村振兴的人才实行托底保障、人才激励等方面优先保障，解决他们住房、社会保障、户口、补贴等实际困难，探索建立户籍积分加分制度、乡村振兴补贴制度，研究设立人才奖励基金或创业基金。二是推动医疗教育资源下沉乡村，提升村级卫生室的服务水平，解决乡村创业人员的就医难题。三是创新薪酬激励机制，对在乡村振兴中做出贡献的干部，要给予提拔重用。四是遴选一批专业人才深入基层，特别是规划、农业、科技领域的专业人才深入基层，推进乡村振兴工作落实落地。