

# 发挥上海国有企业对乡村振兴的带动作用

方志权<sup>1</sup>

(上海市农业农村委员会 200003)

**【摘要】:** 发挥国有企业对上海实施乡村振兴战略的带动作用十分必要。目前上海国有企业在乡村振兴中发挥带动作用的主要有四种类型,即参与示范村建设型、农商对接型、公共服务建设型、涉农金融服务型。为更好地帮助国有企业参与乡村振兴,需要完善政企对接机制,加强政策落地扶持,完善管理和服务机制。

**【关键词】:** 国有企业 乡村振兴 上海农村

**【中图分类号】:** F303. 3. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309(2020)03—0070—006

近年来,上海国有企业在“三农”发展和乡村建设领域进行了积极的实践探索,取得了较好的成效。在当前推进乡村振兴的热潮中,国有企业有基础、有条件、有机会充分利用其资源优势,积极参与助力乡村振兴。为在当前和今后一个时期更好地发挥国有企业对上海实施乡村振兴战略的带动作用,我们通过情况排摸、专题座谈、实地调研、典型剖析等方式,对上海国有企业参与现代农业、乡村建设以及参加乡村振兴示范村创建等情况进行调研,以期总结典型经验,查找存在问题,提出科学的对策建议。

## 一、国有企业参与乡村振兴的做法与成效

上海国有企业参与乡村建设主要经历了3个阶段。2006年,中共上海市委组织部、市委农办发动国有企业与农村基层采用党组织结对帮扶的形式,扶持现代农业和乡村经济发展。国有企业党支部通过捐赠资金物资、建设村民实事工程、销售农副产品等途径,帮助结对村农户解决生产生活的实际困难。据统计,目前共有278家国有企业(中央企业48家、市属国企51家、区属国企179家)与近500个村级党支部建立了结对关系。这种帮扶形式以“输血”为主,结对企业党支部每年向结对村捐赠的资金为3万~5万元。

自2013年起,国有企业参与农村帮扶进入了新阶段。上海市委、市政府通过制度安排,统一部署开展农村综合帮扶工作,发动国有企业对奉贤、金山和崇明3个重点区进行对口帮扶,明确每家国有企业每年向受援区捐赠资金500万元。在第一轮(2013—2017年)帮扶过程中,28家企业累计捐赠资金7亿元,出资参与项目17个。捐赠资金由受援区统筹管理,主要以购买物业不动产的方式为经济薄弱村带来持续稳定收益,村民获取收益分红。2018年起,上海启动第二轮农村综合帮扶,参与的国有企业增加到32家。这种帮扶形式以“造血”为主,通过资产管理获得收益。上述两种帮扶形式,在一定程度上起到了“雪中送炭”的作用,对推进乡村振兴和现代农业建设,带动经济相对薄弱地区的经济社会发展起到了较好作用。但由于这些帮扶方式相对单一,总体来看,对农村产业发展的带动作用还不强。

2018年,上海实施乡村振兴战略以来,国有企业主动发挥自身优势带动农村发展,在运作模式、运行机制、投入规模等方面都进行了有益探索,迈出了国有资本助力乡村振兴的新步伐。据不完全统计,目前上海有50余家国有企业(中央企业5家、市属国

<sup>1</sup>基金项目:本文系中共上海市委财经工作领导小组调研课题。

作者简介:方志权,管理学博士、研究员,上海市农业农村委员会秘书处处长。本文参与撰写人员:陈云、张晨、蔡蔚、楼建丽、徐力。

---

企 20 多家、区属国企 24 家)与各涉农区、镇、村主动对接,开展形式多样的项目合作,项目主要集中在崇明、奉贤、金山、松江 4 个区。上海国有企业在乡村振兴中发挥带动作用的主要类型有 4 种:

### (一)参与示范村建设型

在参与乡村振兴过程中,一些国有企业积极与地方政府进行战略合作,以市场化运作参与乡村振兴示范村建设,在村庄改造、产业运营等方面进行探索。国盛集团探索国有资本助力乡村振兴新路径,在奉贤区青村镇联合镇集体企业、社会资本共同注册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。同时,国盛集团还设立“长三角乡村振兴股权投资基金”,首期认缴资金 15 亿元,以此吸引更多优质产业导入当地,帮助青村镇实现产、城、乡融合发展。国盛集团已在第二批乡村振兴示范村金山区和平村推广这一做法。地产集团通过引入市场资源,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,探索将联一村建设成乡村振兴的示范区和引领区。在建设过程中,地产集团以现金增资,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。同时,地产集团采用村庄归并的方式为联一村村民建设相对集中居住住房,并将腾出的 220 亩建设用地用于产业开发,打造现代农业、乡居康养、主题农旅等产业,帮助当地发展新产业新业态。目前,集中安置样板区已完成建设,一期 187 户农户实现新房签约。

### (二)农商对接型

在参与乡村振兴过程中,一些国有企业利用销售渠道和市场优势,深度参与农业产业发展,打通供应链、延伸产业链、提升价值链。百联集团依托其庞大的营销体系和网络带动农商对接,2018 年在金山区廊下镇建设占地 20 亩的“中央厨房和米饭工厂”,与当地农民合作社达成合作关系,定点采购大米、蔬菜、猪肉等农产品,经加工后为其旗下便利店提供盒饭、饭团等加热快餐食品。目前,该项目已实现日产快餐 15 万份,可供应 1500 余家便利店。项目完全建成后,将实现年采购农产品 2.8 亿元,吸纳当地农村富余劳动力就业 500 多人。光明集团积极发挥渠道优势,与金山、青浦等区的农业龙头企业建立合作关系,打造“原料采购—中央厨房—终端门店”协同机制,并投资 1.3 亿多元收购金山博海餐饮集团 38% 的股权,共同推出博海鲜食,为其旗下 2000 多家便利店提供半成品和成品鲜食。光明集团还推动农工商超市与社区便利店合作,试点推出“社区便利店+食堂”服务,满足居民堂吃和外带的消费需求。除市属国企外,奉贤、金山区的一些区属国企也积极开展农商对接,派驻企业营销团队帮助结对村包装品牌,通过线上线下多种渠道经销农产品,带动村民增收致富。

### (三)公共服务建设型

在参与乡村振兴过程中,一些国有企业积极参与农村公共服务设施项目招投标,承建软硬件项目,提升农村公共服务水平。仪电集团依托其在信息化技术领域的优势,以下一代广播电视网为基础,在松江、青浦、崇明等区开发信息发布展示系统和后台管理系统,推进“阳光村务”和乡村党建信息平台建设,利用可视化管理的方式实现村务账务公开,全方位接受村民监督。仪电集团还在崇明区竖新镇试点乡村居家养老服务,运用物联网技术在居家健康养老设备中植入电子芯片装置,使老人的日常生活处于远程监控状态。仪电集团计划在 2 年内将“阳光村务”和乡村党建信息平台扩展到青浦、奉贤、金山、宝山等区;在 5 年内将乡村居家养老服务平台覆盖 15 万户以上的农村家庭,并通过数据库交汇实现村卫生所—镇中心医院—区人民医院三级数据共享。上海电气、北控水务、远达环保等企业积极参与农村生活污水处理,特别是中国中车在污水处理装备制造领域实力雄厚,2017 年起投资 20 多亿元,在崇明区三星镇等 7 个乡镇承接了近 12 万户农户的生活污水处理工程,创新采用分散式污水治理系统,改变了以往农村地区污水纳管“跑冒滴漏”的现象。在承接污水处理工程的基础上,中国中车还引入两个院士工作站及多所大学和科研院所实践基地,吸引业务合作伙伴入驻崇明注册登记,带动当地发展污水处理产业。

### (四)涉农金融服务型

在参与乡村振兴过程中,一些金融类国有企业加大涉农保险、信贷等产品创新,给乡村振兴提供金融支持。太保集团旗下的安信农保是国内涉农保险业务的领跑者,近年来持续探索推出新险种:为实现农业高质量发展,安信农保在崇明区试点1万亩优质稻米收入保险,推动农户优化种植结构,使粮食生产从追求数量向追求质量转变。在松江、金山等区分别试点5万亩耕地地力指数保险,选取耕地有机质等指标作为给付补偿金依据,激励农户自觉养地。为助力乡村振兴示范村建设,安信农保在金山区新义村试点乡村振兴示范村建设综合保险,在建筑施工、合同履行、社会治理等方面设计保险标的,以此化解矛盾纠纷。为满足农民对美好生活的需要,安信农保在浦东、奉贤等区试点农村特殊人群健康险,在国家福利保障的基础上,为农村妇女、儿童、残疾人、重病患者等提供商业保险保障。上海农商银行利用网点布局优势,持续完善支农惠农金融服务体系。一是长年坚持对“三农”贷款执行优惠利率,并对贷款规模不设上限。2018年共发放涉农贷款476亿元,加权平均利率水平比沪上其他中资银行普惠口径低2个百分点。二是创新贷款业务,保障农业农村发展的融资需求。近年来在金山区试点土地经营权抵押贷款业务,累计发放贷款97笔,涉及额度1.29亿元,有力促进了农业适度规模经营。建立“家园贷”银村联系机制,与600多个需要推进农民相对集中居住的行政村进行业务对接,目前已锁定60多个启动项目,为农户提供安置房装修贷款。

调研还了解到,有的涉农区也积极探索吸引企业参与乡村振兴的好做法。崇明区以发展都市现代绿色农业为主攻方向,在2018年1月举行农业招商推介会,推出5万亩优质土地对外招商。在政策扶持方面,崇明将30亩以上农用地的流转管理统一集中到区级层面,通过公开交易平台统一发布招租信息,让投资者有更多选择空间,30亩以下农用地的流转管理由乡镇审核并报区农业农村委备案。同时,为提高农业基础设施建设标准,减轻投资者进入高标准农业生产领域的压力,由区里全额出资建设玻璃大棚等农业设施,租赁给经营主体运营。2019年4月,崇明区再次举办“全球农业招商记者见面会”,重点聚焦现代种植业、休闲农业、工厂化养殖和林下经济等,推出10万亩良田向全球优秀企业发出邀请,希望再引进一批优质新型农业经营主体。目前,已有32家优质企业成功签约落地,包括正大集团300万羽蛋鸡养殖、恒大上海现代农业产业园等优质项目,为崇明提升都市现代绿色农业发展能级添砖加瓦。奉贤区利用“百村”公司这一优质平台,以做强大健康产业集群为抓手,在2019年7月举办招商引资会,签约产业空间类、股权投资类、科技类、金融合作类、农艺公园类、战略合作类、服务贸易类等七大类37个项目,累计投资超过50亿元。其中,“百村”公司投资实体项目有百村科技“逸思医疗器械智能制造与研发产业园”、百村科技“腾瑞制药谷胱甘肽产业基地”、百村富民“国际制造服务中心”等6个项目,投资额达20亿元,着力聚焦奉贤东方美谷产业发展。据预测,37个项目建成投产后,不仅将产生15亿元税收成果,也将继续为奉贤当地176个村级集体经济组织注入动力,持续帮助各村“造血”。

## 二、国有企业参与乡村振兴的期盼与需求

上海国有企业在助力发展都市现代绿色农业和参与乡村振兴建设过程中,取得了一定成效,为了鼓励引导国有企业更加主动参与乡村振兴工作,下一阶段迫切需要政府部门在政策机制、管理服务等方面进一步加以完善,提高服务水平。

### (一) 政企对接机制有待完善,信息平台有待建立

调研中,企业普遍反映,政府如何更好地营造企业参与乡村振兴的良好环境,在市级层面加强顶层设计,作出制度安排尤为重要。由于目前缺乏对接平台,国有企业与地方政府之间存在信息不对称,难以同频共振。企业反映,对市里已出台的相关扶持政策了解不多,对各涉农区“三农”发展现状了解不充分,对当地的优势和需求掌握也不全面。涉农区反映,他们不熟悉各类国有企业的业务特长,企业在参与乡村振兴过程中能在哪些领域、哪些项目精准对接还不明确。政企双方一致期盼在市级层面搭建信息共享平台,由市政府主管部门牵头协调解决双方的供需对接问题。

### (二) 扶持力度有待加强,政策落地有待深化

企业反映,由于工商资本下乡通常涉及土地流转、基建和固定资产投资、人力资本培训等,但土地租赁合同到期后,有时会面临农民提高租金、与其他主体签订合同的情况,也会发生因规划调整改变了农业用地性质,以致难以续约降低了资产专用性,使得

它们存在“不敢进、不愿投、不能退”的心态。目前主动参与乡村振兴的企业数量还不多(如目前参与推进农民相对集中居住项目的只有地产集团),发挥的作用尚未完全显现,积极性还没有被充分调动。分析汇总有4种类型的国有企业期盼:

一是参与示范村建设型的企业提出,上海市政府已明确各涉农区每年新增建设用地指标5%用于支持乡村振兴建设,盼望在各区承担建设项目时能够得到用地保障。同时,希望上海加快对农村宅基地的确权登记颁证工作,为推进农民相对集中居住项目创造基础条件。

二是农商对接型的企业提出,农业生产和半成品加工需要设施农用地,由于永久基本农田的严格管控,目前只有粮食和蔬菜生产的配套设施涉及占用永久基本农田的,经论证后,可以实施划补调整,而非粮食和蔬菜生产、工厂化作物栽培的项目难以选址落地。此外,企业还希望市、区两级政府协调支持农产品品牌化工作,打造区域特色品牌,帮助企业提升市场竞争力。

三是公共服务建设型的企业提出,基础设施和公益性服务项目不能为企业产生利润,项目建成后长期运维的支出费用较高,希望得到一定的财政补贴。同时,项目建设时企业要垫付大量资金,希望提高工程预付款比例,以缓解企业的资金回笼压力。

四是涉农金融服务型的企业提出,2019年5月上海出台的《关于促进金融创新支持上海乡村振兴的实施意见》,包含了58项具体扶持措施,对引导国有企业、金融资本、民营企业等各类社会资本参与乡村振兴给予了极大支持。但在具体落实过程中,有的措施如推广农村土地承包经营权抵押贷款业务,还要金融、农业等相关主管部门加强政策宣传和业务培训;有的措施如创新农业保险产品,需要予以支持,以扩大推广范围;有的措施如拓展多元金融支持路径助力农民相对集中居住建设等,由于受到中央加强地方隐性债务监管的约束,使得金融资本参与遇到困难。

### (三)管理机制有待完善,服务水平有待提高

一些国有企业反映,在参与乡村振兴过程中,政府还需要在管理服务方面给予更多支持。地产集团提出,采用平移方式的农民相对集中居住项目,涉及立项、规划、供地、建房等多项手续,由多个部门分头审批,各项审批累计时间较长,影响项目整体实施进度。中国中车承接的公益型项目面广量大,同一类工程各乡镇单独分头开展招投标,影响了企业的工作效率。百联集团有意愿建设现代农业生产基地,但企业自身缺乏农业生产技术储备,希望政府牵线搭桥,帮助提供技术培训。仪电集团反映他们开发的“阳光村务”操作方案被简单照搬模仿,存在“劣币驱逐良币”的情况。

此外,国有企业普遍反映,由于自身对外宣传的能力有限,一方面,参与乡村振兴过程中取得的业绩较少为社会所熟知;另一方面,由于缺乏相应的激励机制,导致做好做坏都一样,参与乡村振兴的热情恐难以持久。

## 三、发挥国有企业对乡村振兴带动作用的对策建议

上海国有企业数量多、优势强、实力雄厚,在产业发展中发挥了“头雁”作用。上海完全有基础、有条件引导国有企业在参与乡村振兴中发挥更大的带动作用。政府部门应针对性地为一些有资金实力、渠道优势、技术专长、业务经营对口的国有企业创造条件、做好服务、营造氛围,当好“店小二”,让国有企业在实施乡村振兴战略中作出新的贡献。

### (一)构建一个需求对接平台

总结推广奉贤、崇明等区统一招商的做法,指导各涉农区围绕特定主题或重点建设工程,以招商会、推介会等形式面向社会各类企业进行招商引资。对确定的重点招商活动内容,可通过需求对接平台向匹配度较高的政企单位推送相关活动信息。有关部门搭建国有企业参与乡村振兴需求对接平台,注重线上线下互动,市、区联动,实现多功能服务:一是推送市里出台关于乡村振兴的配套政策文件,方便国有企业了解掌握所需的扶持政策。二是收集汇总国有企业可在郊区农村开展业务的“特色清单”,以及

---

各涉农区的“需求清单”和“项目清单”，在平台统一发布，让国有企业和涉农区互相“点菜”，并定期做好信息更新，使国有企业在对接乡村需求时更好地发挥其业务优势。三是定期组织开展乡村振兴的交流活动，使企业之间更好地分享经验、互通信息。

## (二) 落实一整套相关政策措施

针对国有企业集中反映在“地”和“钱”方面遇到的实际困难，上海市政府相关部门应完善工作措施，为国有企业积极参与乡村振兴提供有力支撑。

一要强化落实土地政策。一是加强乡村振兴用地计划的监督考核，市政府主管部门要加大对各区乡村振兴用地计划执行情况的通报和考核，保障国有企业参与乡村建设优质项目的用地需要。二是加大协调力度，依法依规帮助企业充分利用存量设施农用地或集体建设用地上的闲置厂房进行更新改造，以满足企业经营业务和农业产业升级需要。三是结合郊区实际，统筹稳妥推进农村宅基地确权登记颁证工作。

二要组织实施金融政策。围绕现有政策落实落地，加强宣传介绍和指导培训，细化配套操作措施。一是推广农村土地承包经营权抵押贷款和集体建设土地使用权抵押贷款试点。二是鼓励创新涉农保险产品，并积极予以支持。三是发挥证券类市属国有企业作用，引导涉农企业对接多层次资本市场，加强培训辅导，支持涉农企业股份制改制、挂牌上市等。

三要针对国有企业参与乡村振兴重点工作（特别是推进农民相对集中居住项目）偏少的情况，建议借鉴中心城区“旧改”模式，根据基层的需求意愿，建立有实力的国有企业参与农民相对集中居住项目建设的机制，运用市场化平台实施农民相对集中居住项目，通过银企合作，推动农民相对集中居住安置地块、出让开发地块的统筹平衡，体现城市对乡村的支持，助力城乡融合发展。

## (三) 完善一项农业重大项目支持政策

进一步完善农业重大项目扶持政策，形成与上海农业农村高水平发展相匹配的财政支农政策体系和项目管理机制。国有企业参与都市现代绿色农业重大项目建设的，享受面上支持政策。对符合发展导向、市场前景和产出效益较好的项目，可加大政策支持力度。

## (四) 做大做强一个乡村振兴发展基金

按照中央的要求，上海要在市级层面设立乡村振兴发展基金，以吸引各方资金参与乡镇产业园区建设、乡村产业融合发展、农村基础设施建设等项目。上海乡村振兴发展基金可考虑将市国资委所属国盛集团已设立的“长三角乡村振兴股权投资基金”做大做强，以吸引金融机构和社会资本参与乡村振兴。

## (五) 解决营商环境“最后一公里”问题

市、区两级政府部门应进一步加强“放、管、服”改革，优化营商环境，为国有企业参与乡村振兴打通“最后一公里”。

一要注重简政放权。一是梳理现有的政策措施，对已不合时宜的文件要尽快废止，帮企业摘除政策“桎梏”。二是减少审批环节，提高审批效率。推进农民相对集中居住，要尽快明确工作流程，简化审批审核操作，市、区两级的相关手续要组织有关单位开展联合会审，通过合并手续等方式，缩短审批审核时间；对基建类项目，可推行整体打包立项的做法。三是优化工程招投标方式，同类项目应在区级层面打包统筹，切实减少企业的“重复劳动”。地方政府对国有企业承担公共服务项目的，要在工程预付款、后期运维等方面予以帮助，纾缓企业的资金压力。

---

二要注重管理创新。一是建立激励机制,对国有企业参与乡村振兴取得显著成效的要进行表彰,增强其荣誉感。二是发挥考核的指挥棒作用,根据国有企业的类型建立差别化的绩效考核机制,鼓励引导企业主动参与乡村振兴。三是加强对国有企业知识产权的保护,营造公平、公正的市场环境,构建农民与国有企业合理的利益联结分配机制。四是及时总结国有企业参与乡村振兴的好做法好经验,多渠道、多形式地开展宣传报道,积极营造良好的社会舆论氛围。

三要注重提升服务。一是做好政策宣传,各有关部门要向国有企业宣传介绍乡村振兴的大政方针,帮助其用好用活政策,进一步释放国有企业在资金、人才、技术、市场、网络等方面的综合优势,更好地发挥其在乡村振兴中的带动作用。二是主动牵线搭桥,帮助国有企业与社区、学校等对接,畅通产品流通销售渠道,加强品牌扶持与市场推广。三是组织技术培训,对国有企业在农业生产、工程建设等领域的技术需求,要组织专业机构和专家进行技术辅导,提升其生产经营水平。