

引导国企参与乡村振兴的机制创新

傅德荣

实施乡村振兴战略是解决新时代我国社会主要矛盾、全面建成小康社会的百年大计。国有企业作为贯彻落实党和国家发展方略、加强经济资源整合、引领产业发展方向的市场主体，有责任、有能力在推动乡村现代化发展和实现城乡融合进程中发挥更为重要的作用。国有企业长期以来在“三农”发展和乡村建设领域开展了富有成效的实践探索，积累了丰富的经验，要促进国有企业深度参与乡村振兴战略，需要全方位加强相关机制创新，为国企参与乡村可持续发展创造良好的市场、政策环境，促使其在服务“三农”中发挥更大的引领带动作用。

国企参与乡村建设的实践及评估

国有企业参与解决“三农”问题，主要是由政府牵头，企业与县、乡村和村寨结对，主要通过资金、技术、基础建设项目等形式助力乡村脱贫、支持新农村建设，帮助乡村解决燃眉之急，改善农村生产生活的基础设施。

给予结对农村以资金和实物帮助支持。这是国企支持农村、参与解决“三农”问题最普遍采用的方式。由于方式简单、效果直接，受助方得到立竿见影的经济支持，帮助困难群众解除许多燃眉之急。根据浙江省扶贫办 2014 年文件《关于公布新一轮省级扶贫结对帮扶关系落实第九批农村工作指导员扶贫任务的通知》显示，该轮为期三年的扶贫结对，63 家在杭省级以上国有性质企业，共结对扶贫 409 个村庄，平均每家结对扶贫 6.5 个村庄。从实际实施情况看，由于每个企业结对数量较多，同时考虑不同村子之间平衡，一般企业都选择每年一次性送资金到联系村，按照省里要求的标准执行。但由于扶贫资金有限，一般不能帮助结对村建立有效的造血机制，实际发挥的扶贫作用有限。

帮助农村实施基础建设项目改善生产生活条件。很多国有企业根据自身实际优势，与政府扶贫项目相配套，分年度、分批次支持结对村实施道路交通、自来水、用电照明、排污纳管、水利灌溉、广播电视、信息化等基础项目建设，逐步改善结对村生产生活条件，成为政府扶贫项目的有效补充。如浙能集团援疆项目，已建成新疆伊犁新天煤制天然气项目、阿克苏纺织工业城热电项目。浙江省交投集团利用修建杭新景高速契机帮助衢江区太真乡开通高速收费站，改善了偏远山村的交通条件。义乌市商城集团、市场集团、陆港集团、城投集团、交投集团、社投集团、水务集团、恒风集团等八大国企，依托自身优势开展 10 条美丽乡村精品线的基础设施建设，帮助沿线村庄修建道路等基础设施。

探索可持续扶贫新路搭建产业发展项目平台。变单纯输血为增强农村自身造血功能，是帮助农村摆脱贫困，从根本上解决“三农”问题，实现乡村振兴的治本之策。部分国企在结对扶贫的实践中，开始多种方式的探索，注重通过实施产业兴村项目、搭建发展平台，寻找可行的乡村振兴路径。浙江省农村发展集团实施“个十百千万工程”，推动建设一个新农都萧山农产品物流配送中心、十个覆盖全省的二级农批市场、一百家左右城市实体终端旗舰店，整合上千家农业专业合作社、龙头企业，带动百万农民增收致富。在黑龙江建立 300 万亩粮源基地、100 万吨仓储粮库；与新疆阿克苏红旗坡集团组建浙疆公司，帮助把新疆农产品销往浙江市场。

从总体上看，各级各类国有企业参与解决“三农”问题，助力新农村建设、促进乡村振兴虽然量大面

广，基本实现企业全覆盖，也取得显著成效。但仍然存在参与乡村振兴的认识不到位的问题，把它当做单纯政治任务、满足于完成组织下达硬性指标要求，甚至当做是企业额外负担，产生厌烦消极思想；国企参与乡村振兴的途径不清晰，绝大多数企业对如何标本兼治解决“三农”问题、如何实现乡村振兴和企业发展的双赢目标，还没有找到有效方法和清晰路径；以及支持国有企业参与乡村振兴的政策不明确等。这些制约国企深度参与乡村振兴的瓶颈，需要用改革的手段、创新的思维，通过出台政策、建立机制加以解决。



创新反哺乡村的土地利用政策机制

农村土地利用制度的变更，深刻影响着乡村振兴的长远前景。可探索建立利用土地整治项目新增耕地指标和增减挂钩节余指标调剂机制，将所得收益实现闭环投入，解决土地增值收益长期“取之于农、用之于城”的问题。

鼓励国有企业参与盘活农村集体经营性建设用地。鼓励和支持国有企业与农村集体经济组织采取出让、租赁、作价入股、联营等方式，开发农村集体经营性建设用地。在保证数量占补平衡、质量对等的前提下，支持农村分散零星的集体经营性建设用地调整后集中入市，重点用于乡村产业发展。

明确“三权分置”基础上土地流转政策界限。要研究出台政策，进一步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，为国有企业通过建设产业平台、实施产业项目的落地，提高土地空间资源的有力支撑放宽农民住房流转限制条件。

建立农业农村发展用地保障机制。将年度新增建设用地计划指标划出一定比例用于支持乡村产业发展，通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，重点用于支持农村三产融合和新产业新业态发展。根据乡村产业发展需要，扩大农业设施用地的范围、比例和规模。

构建以国资为主体的多元化投资机制

有效解决乡村振兴项目的资金投入问题，仅仅依靠财政资金是远远不够的，迫切需要针对乡村振兴项目建设的投资机制进行改革和创新。需要发挥好财政和金融政策，在财政安排上必须向农业农村倾斜。

出台鼓励国企参与乡村振兴的税收政策。研究出台允许国有企业用于实施乡村振兴的相关投入税前抵扣，减轻企业经营绩效压力。税收优惠政策从注重生产向加工、销售转变，对农业合作组织、农产品深加工、种养加工销售一体企业及“互联网+农业”新业态实行增值税超税负即征即退、企业所得税定期减免。

出台鼓励国企参与乡村振兴的财政政策。明确农村通过土地整理产生的收益，要大部分甚至全部反哺于农村，用于乡村建设。充分发挥财政资金“四两拨千斤”作用，财政资金通过贴息、奖补、保费补贴、风险补偿和设立专项基金等方式，撬动金融和社会资本投入农业农村。同时要出台政策，将分散在各口子上的各级政策性支农资金打包用于支持乡村振兴重大项目建设，配套支持国企投资项目建设。

出台鼓励国企参与乡村振兴的金融政策。金融机构要明确一定信贷比例专项用于乡村建设，为国有企业参与乡村振兴提政策性贷款。支持农村金融创新，建立健全覆盖农业农村的信贷担保体系，探索土地收益保证贷款，开展订单、应收账款质押，开展大型农机具和农业设施抵押，扩大农村承包地的经营权和农民住房的财产权抵押试点。加快建立以政策性保险为基础、互助性保险和商业性保险为补充，功能互补、保障有力的农业保险政策体系。支持符合条件的涉农国有企业主板上市、新三板挂牌和融资、并购重组。

形成多方共赢的利益分配机制

国有企业作为参与乡村振兴的投资联合体核心主导力量，更能保障兼顾逐利资本与弱势农户的利益，既要重视工商资本投资企业盈利也要保护农民的合法权益。国企资本联合民营工商资本和农村经济体的合作，应在保证交易稳定性的基础上寻求有效的利益分配机制，特别是要建立合理的利益联结机制、利益诉求维权机制。

构建清晰的利益分配规则。在各类资本投资乡村振兴的过程中，土地流转和利益分配等重要经济行为发生时，必须经过合作社全体农户书面委托，有效保障农民的参与权与知情权，建立信息发布的公开渠道。可以通过国有企业对农村产业的扶持带动，积极联合农户参与产业发展共享可持续成果，建立二次返利机制。农户通过入股分红可以充分享有土地承包经营权入股的市场价值，并通过产业链延伸拓宽农民共享收益的途径，增加农户在一二三产业发展链条的多重收益。

通过国企介入乡村振兴平台构建。加快新型农业经营主体的发展，完善新型利益联结机制，发挥国有平台公司、农村专业合作社、种养殖大户、家庭农场和下乡创业个体等新型经营主体的带动作用，在降低交易成本的同时将当地农户联结形成紧密的利益共同体，建立新型的利益联结机制。

加强对基层政府行为约束。特别是在地方国企和国资平台介入乡村振兴项目的过程中，要明确政府与市场、政府权力和利益的边界，建立有效的责任追究与监督机制，发挥基层政府公共理性，引进“权力清单”“责任清单”等制度，对工商资本企业行为进行合理监督。

壮大国企参与乡村振兴的经济实力

加快整合涉农国有资产，做大做强涉农国有龙头企业，更好地发挥其在乡村振兴战略实施过程中的带动作用。

加快整合涉农经营性国有资产。以浙江为例，在新一轮国企重组改革中，要按照国资统一监管的要求，进一步整合涉农经营性国有资产，尽快剥离划转政府部门下属的国有资产并入涉农国企，对涉农国企进行整合，加快培育具有较强实力的现代农业产业集团。

搭建国企参与乡村振兴的投资运营平台。乡村振兴是一项复杂的系统工程，需要动员全社会参与，整合全社会资源来推进。要明确政策导向，鼓励由国有企业牵头，以专业的人干专业的事为原则，整合各行业优质资源，搭建参与乡村振兴的投资运营平台。通过进行全要素整合来着力破解乡村振兴所面临的发展空间、整治技术、项目融资、产业导入、运营模式等关键问题。

构建农村一二三产业融合发展新体系。充分国有企业资源丰富，对接产业类别和经营主体众多的优势，着力打造产业融合发展的新载体新模式，构建由国有企业支撑的农村一二三产业融合发展新体系。立足当地优势资源，引导带动农民发展品牌农业、休闲农业、乡村旅游，促进农业“接二连三”，推进农业与教育、文化、旅游、健康养老等产业深度融合。

建立国企参与乡村振兴的考核评价制度

考核是指挥棒。落实国企参与乡村振兴，必须强化相关考核评价制度，营造积极参与乡村振兴的良好氛围。

建立长期效益跟踪评价机制。实施乡村振兴战略，不是简单的基础设施建设，而是一项系统工程，需要较长的时间跨度来验证成效。需要建立一套完善的长期效益跟踪评价机制，定期对国企参与乡村振兴的实施项目的运营情况、效益情况、后续建设情况进行评价分析，以便更加客观公正地进行考核。

建立乡村振兴考核刚性指标。要完善对国有企业绩效考核的办法，将国有企业参与实施乡村振兴纳入到绩效考核的内容中，实现对国有企业参与乡村振兴的正向激励，对在乡村振兴中成绩优异的国企予以奖励，提升企业参与乡村振兴的积极性。同时，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，予以合理计算，打消企业的顾虑。

加大干部考核培养机制。要把乡村作为干部培养锻炼的重要基地，把一些年轻干部选派到乡村振兴一线去锻炼提高。把干部在乡村振兴中的表现作为评先评优和提拔任用的重要依据，对在乡村振兴中表现出色、作出贡献的干部，要给予提拔重用。创新薪酬激励机制，建立国企员工在实施乡村振兴项目中的跟投制度，调动国企员工参与乡村振兴项目的积极性。建立农村、国企、政府的人才多向流通政策。在乡村振兴项目实施过程中，政治过硬、能力出众的优秀农村和社会人才，可以通过考核评价，进入乡镇政府或国有企业单位工作，吸引更多的社会人才向农村流动。