

奉贤区农村综合帮扶 可持续发展研究

奉贤区政协农业和农村委课题组

农村综合帮扶是实施乡村振兴战略的重要内容,事关农村区域的发展、社会的稳定、农民生活质量的提升。2013年以来,奉贤区抓住农村综合帮扶工作的重大战略机遇,聚焦重点、敢为人先、创新机制、抓实项目,在区级层面搭建“百村”系列帮扶平台,实现“抱团取暖”发展,为发展壮大村级集体经济探索出一条具有上海特点、奉贤特色的综合帮扶新路子,取得了较好的社会效益和经济效益。但随着宏观经济的变化和发展不平衡不充分的问题日益突出,村级集体经济壮大和农民增收潜力不足,瓶颈已日渐凸显。如何进一步做大做强“百村”系列平台,激发经济发展滞后村相对集中地区的内生动力,引导农村综合帮扶工作可持续发展,实现农村综合帮扶与乡村振兴战略的有机衔接,是当前亟待解决的重要课题。

一、奉贤区农村综合帮扶工作发展现状与成效分析

为解决郊区农村经济薄弱问题,从2007年起上海按每三年一轮,开展了城乡党组织结对帮扶工作。2013年在总结以往城乡结对帮扶工作经验基础上,本市从统筹区域和城乡发展的高度,作出了开展新一轮农村综合帮扶工作的战略部署。其中,上一轮农村综合帮扶工作(2013-2017)任务已顺利完成,目前已进入新一轮农村综合帮扶工作阶段(2018-2022)。

(一) 奉贤区农村综合帮扶工作发展现状

按照本市上一轮农村综合帮扶对薄弱村的认定标准(村集体经济组织可支配收入低于人均400元),奉贤共有经济薄弱村100个;按照本市本轮农村综合帮扶对薄弱村的认定标准(村集体经济组织可支配收入低于人均800元且经营性资产低于人均1万元),全区共有经济薄弱村94个。2013年以来,奉贤抓机遇,以敢为人先、勇于创新的精神,变“输血式”帮扶为“造血式”帮扶,在区级层面打造“百村”系列帮扶平台,将小而散的村级集体资金、资产聚合在一起(即将各类补贴资金、帮扶资金、配套资金结合在一起),实现抱团发展,壮大了村级集体经济,有效提升了生活困难群众的获得感,创造了农村综合帮扶工作的“奉贤模式”。

根据区帮扶办统计数据:在上一轮综合帮扶中,奉贤区共筹得(获得)市财政、市结对帮扶单位捐赠和区财政配套资金近9亿元,发动全区100个经济薄弱村各出资10万元组建“上海百村实业有限公司”(以下简称“百村实业”)。区级帮扶平台,将各类帮扶资金全部统筹使用购置百村创业园一期、二期、三期等三个“造血”项目。截至2017年底,全区100个经济薄弱村全部实现脱贫。而本轮综合帮扶聚焦全区生活困难农户、发展壮大村级集体经济,丰富和拓展了综合帮扶的内涵,共计可筹得各类帮扶资金约12亿元,通过新一轮94个经济薄弱村各出资10万元组建“上海百村富民经济发展有限公司”(以下简称“百村富民”)区级帮扶平台,将各类帮扶资金全部统筹使用用于“造血项目建设”。目前,已成功购置国际制造服务(上海)科创中心物业。这也是本轮全市第一个“造血”项目落地。按规定项目收益的70%用于建立区级生活困难农户帮扶专项资金,30%作为村级再发展资金,以提升生活困难农户的生活质量和水平。

(二) 奉贤区农村综合帮扶工作的主要成效

1. 有效增加村级经营性资产规模，发展壮大村级集体经济

通过两轮农村综合帮扶政策扶持，上一轮 100 个经济薄弱村每村账面经营性资产增加 870 万元（评估价预计 1500 万元）；本轮 94 个经济薄弱村每村账面经营性资产增加约 1300 万元。其中，两轮均为经济薄弱村的 66 个村，每村账面经营性资产将增加约 2200 万元。

2. 拓宽村级收入渠道，促进农民增收

农村综合帮扶工作有效提高了经济薄弱村的分红能力。2014-2019 年，“百村实业”每个经济薄弱村累计分红 415 万元，从 2014 年的 30 万元增加至 2019 年的 95 万元，年平均增幅达 36.1%。2016 年，全区完成了村级产权制度改革，农民对集体资产拥有了收益分配权。2016 年，全区 100 个经济薄弱村分红总额 4224 万元，每股平均单价 3.75 元，人均分红 139 元；2019 年分红总额 5146 万元，每股平均单价 4.58 元，人均分红 205 元，人均分红增幅达 47.4%。

3. 实施分类精准帮扶，提升生活困难农户获得感

按照本轮综合帮扶规定，“百村富民”“造血”项目收益的 70% 成立区级生活困难农户帮扶专项资金。帮扶对象实现全区全覆盖。凡符合认定标准的生活困难农户，可视情随时通过认定程序，纳入帮扶范围。根据生活困难农户的不同帮困需求，从“医疗健康帮扶”“教育资助帮扶”“突发事件帮扶”“物质救济帮扶”等四个方面实施分类精准帮扶措施。2019 年，全区共有 10427 户生活困难农户、19530 人接受帮扶，帮扶资金达 600 余万元，生活困难农户的获得感得到进一步提升。

二、奉贤区农村综合帮扶可持续发展存在的问题及原因分析

总体来看，奉贤区农村综合帮扶工作的社会效益和经济效益良好。但随着近年来经济下行压力持续加大，尤其是面对今年新冠疫情的冲击，村级集体经济发展后劲乏力和农民增收潜力不足的问题日渐凸显，农村综合帮扶可持续发展面临不少问题亟待解决。

（一）薄弱村与非薄弱村发展不平衡的矛盾日益突出

如上所述，两轮都是经济薄弱村或有一轮纳入的薄弱村可分别依托“百村实业”和“百村富民”帮扶平台，累积增加一定的经营性资产，提升自我发展能力。按照上一轮薄弱村认定标准和本轮薄弱村认定标准，全区两轮均未被认定为经济薄弱村的 48 个村中，不乏徘徊在标准线之上的“边缘村”，村与村之间接受帮扶的不平衡性导致发展机会的不公平性问题十分突出，基层呼声和反响较大。

（二）镇村参与的积极性尚未充分激发出来

尽管“造血”项目主要在区，但镇村作为“百村实业”“百村富民”帮扶平台的股东，仍然是责任主体。镇村在享有百村公司分红权益的同时，普遍忽视参与百村公司建设发展的义务，仅将区级平台的发展看作区帮扶办与托管国企的责任，缺少群策群力、共建共育平台的积极性。究其原因，一是镇村参与共建共育的渠道不明晰、不畅通，二是镇村参与共建共育的激励机制不健全，镇村均等参股、均等获取红利的参与模式限制了其主动挖掘资源、参与平台建设的积极性。

（三）综合帮扶运营管理体制机制还有待进一步理顺

“百村实业”收益主要来源于原物业持有国企的托底保障和全区各相关单位的税收贡献。目前看来虽收益稳健，但托底期

过后真正进入市场竞争环境，将全面接受市场风险的检验。如何应对市场的波动，如何提升租金与税金的收益，各股东单位的分红是否具有生命力和可持续发展，是“百村实业”需要面对的重大挑战。“百村富民”同样如此，如出现重大波动和不确定因素，对生活困难农户的精准帮扶将带来强烈的冲击。作为全区村级集体经济抱团发展的区级平台，“百村实业”和“百村富民”经过两轮 10 年的运营管理，预计到 2022 年底将有近 20 亿元账面价值和 25 万平方米的优质物业资产。接下来如何实现从根本上解决“托管”“托底”的问题，还需要从运营机制上进一步探索研究。

此外，镇级综合帮扶管理体制也需要进一步理顺，区级帮扶办设置在区农业农村委，镇级帮扶办的设置则差别较大，如有的设置在党群部门，有的设置在社会保障部门，有的设有专职工作人员，而大部分则兼职。

（四）优质“造血”项目遴选难度加大

当前，受新冠疫情因素和经济下行压力持续加大的影响，以及帮扶资金使用范围的限制，奉贤在优质“造血”项目的遴选上面临不小难度。能够形成完整物业产权、有长期稳定收益和建设周期较短的“造血”项目并不多见，可投资渠道明显变窄。由此对项目落地、收益增加及帮扶工作的可持续发展带来不利影响。

三、促进奉贤区农村综合帮扶可持续发展的对策建议

针对综合帮扶可持续发展存在的问题和原因分析，奉贤要有“敢闯无人区”“捅破天花板”的勇气和魄力，努力突破瓶颈问题，进一步创新体制机制，深耕“百村”系列帮扶平台，发展壮大集体经济、促进农民增收，推进农村综合帮扶与乡村振兴战略的有机衔接，实现综合帮扶的可持续发展。

（一）捅破帮扶平台“天花板”，共享发展红利

1. 适时全面梳理经济相对薄弱村

根据本轮农村综合帮扶工作开展情况，适时对全区 175 个行政村的村级集体经济实力水平作全面、科学的评估。根据收入和支出等综合情况，重新画线，梳理出经济发展相对薄弱村，在帮扶资源的享有、红利的分配等方面给予更多支持和政策倾斜。

2. 适时打破“百村实业”和“百村富民”平台的原有框框

条件具备时，应突破股权架构，使全区 175 个行政村共享“百村”系列平台发展红利，逐步实现均衡化发展。

3. 持续打响“百村”系列品牌

始终坚持将深化农村综合帮扶工作作为实施乡村振兴战略、增加农民收入的重要抓手，推动“百村实业”“百村富民”在原有的基础上有较大幅度的发展，实施“百村+X”模式发展战略，使奉贤区农村综合帮扶工作继续走在全市前列，为全国农村综合帮扶工作、发展壮大集体经济提供“奉贤样本”。

（二）加大“改革开放”力度，激发镇村参与积极性

1. “百村”平台向全区镇村平等开放，实现资源共享

鼓励镇村发挥主观能动性，通过积极提供招商信息，参与“百村”共建共育共享的联合发展平台，建设村级集体经济发展

利益共同体；充分挖掘镇村自身及其“朋友圈”资源潜能，提供低效农村集体经济建设用地、空置厂房、美丽乡村建设（农民集中居住）宅基地留存等资源，引入结对企业和单位共建总部经济等模式，实现可持续发展。

2. 改革“百村实业”分红规则

引入梯度分红模式，设立贡献度评价机制，适度打破分红资金的分配框框。根据实际情况适时对各经济薄弱村及薄弱村所在镇进行贡献度排名，引导镇村提高参与百村平台建设积极性，将单纯由帮扶部门“输血”转变为齐心协力“造血”。

3. 纳入街镇目标管理绩效考核体系

发挥区对镇考核指挥棒作用，在对镇级考核中增加参与支持“百村”系列帮扶平台建设、推进综合帮扶可持续发展的权重，可作为加分项。

（三）创新探索管理运营体制机制，提升综合帮扶效能

1. 加快推进“百村”系列帮扶平台市场化运作及持续发展能力

自2013年以来，奉贤区基本形成以“百村实业”“百村富民”两个平台为主体，以全区176个村级集体经济出资组建、国集联动的“百村科技”公司，以及由70个三峡移民所在村出资、以三峡移民后扶资金为主要资金来源组建的“百村惠民公司”为补充的四个“百村”系列村级集体经济联合发展区级平台。建议整合“百村”系列帮扶平台，组建“上海百村（集团）经济发展有限公司”（以下简称“百村集团”），并明确“区集体经济联合发展平台”定位，列入区直属集团化公司名单，进一步提升村级集体经济组织联合发展能级。择优配强“百村集团”经营管理团队，按照现代企业制度规范运作，稳步推进公司做实做大做强。

2. 积极探索多元化的投资模式

除了购置优质物业外，以区内104板块工业用地、核心板块的商业用房及功能类股权投资为主要投资标的，还可以定制厂房出租、参股“园中园”产业综合体和总部经济以及其他优质的公用、公益性投资项目等，选择“百村+X”的合作开发模式，以此不断增加村级集体经济组织的经营性资产和经营性收入，发展壮大村级集体经济、增加农民收入。

3. 进一步理顺镇级综合帮扶管理体制

区帮扶办是最接近基层群众的民生部门之一。建议以此次街镇机构改革为契机，由区委、区政府联合发文，统一明确镇级帮扶办机构设置、工作职责、工作力量配备等，进一步理顺镇级帮扶办管理体制，做实镇级帮扶办，加强基层综合帮扶管理服务力量。

（四）推进综合帮扶与乡村振兴战略有机衔接，不断拓展综合帮扶内涵

1 探索城乡结对新模式

积极与帮扶结对单位交流沟通，引入新项目，实现新发展。借鉴青村吴房村引入结对单位国盛集团“长三角美丽乡村产业振兴发展基金”，探索国有资本参与乡村振兴的新路径，在“三园一总部”、产业投资等方面引入工商资本，盘活农村低效资源，实现腾笼换鸟，助力一、二、三产业融合发展。

2. 积极参与“三块地”改革

农村“三块地”（农用地、宅基地、集体建设用地）是农村宝贵的资源，但目前还没有发挥出它们的最大效益，影响了村级集体经济“造血”功能的发挥。农村综合帮扶工作如何积极参与“三块地”改革，意义重大而又深远。目前来看，针对农村集体建设用地、农民宅基地改革等方面有许多文章可做。我们要创新思路、担当作为，为加快实施乡村振兴战略、实现农村综合帮扶可持续发展出实招、下实功、见实效。如在贯彻落实“推进农民相对集中居住”决策部署过程中，创新探索农民宅基地权益化改革工作，积极引导农民参与相对集中居住，为他们创造安全稳定增收来源，形成强村富民新渠道、新模式。

3. 完善精准帮扶政策体系

一是将“精准到人”的标准从一般困难农户聚焦至因病致贫的特别困难农户。在村级帮困基金上给予更多支持和阶梯性政策倾斜，如针对医保外自负医疗费用超过农户家庭收入的，给予自负部分 50%的帮困基金扶持；针对医保外自负医疗费用超过农户家庭收入 2 倍的，给予自负部分 70%的帮困基金扶持，使村级扶贫帮困基金发挥最大作用，真正惠及最需要帮助的困难农户，提升农民的获得感和满意度。

二是为全区 60 周岁以上农村户籍居保老人购买补充综合医疗保险。应涵盖意外身故、意外残疾保险、重大疾病保险、住院护理补贴等，实现政策叠加，切实缓解奉贤老年农民因病、因残致贫或返贫问题。

三是修订完善《奉贤区生活困难农户精准帮扶实施办法》。在“医疗健康帮扶”“教育资助帮扶”“突发事件帮扶”“物质救济帮扶”基础上，增加“就业创业帮扶”政策规定，保障就业困难农户直接受益。