

推进国有企业和社会资本参与乡村 振兴的路径和措施

林俊瑛¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】：“十四五”是上海实施乡村振兴战略的攻坚阶段和全面见效时期，需要以更高的站位谋划乡村振兴的目标和任务。引入外力为乡村产业兴旺注入新动能，是动员社会力量参与乡村振兴短板的重要路径；强化财政、税收政策支持，是引入国企和社会资本参与乡村振兴的重要前提；创新土地利用政策，是解决国企和社会资本项目用地难题的重要方法；创新投融资模式，是缓解企业资金压力的重要手段；创新引才政策、大幅提升公共设施和服务配置标准，是解决上海乡村振兴人才问题的有效举措。

【关键词】：国有企业 社会资本 乡村振兴

【中图分类号】:F303 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005—1309(2022)10—0057—009

近年来，上海高度重视乡村振兴工作，积极引导国企和社会资本参与乡村振兴，逐步建立更加完善的推进机制和政策体系，为国企和社会资本深度参与构建信息化服务平台，充分发挥社会资本在示范村建设、农民集中居住、特色产业发展等方面的积极作用，为社会资本深度参与创造良好的政策环境和发展机会。2020年3月，上海发布《关于引导市属国有企业助力乡村振兴的指导意见》。国盛集团、地产集团、上汽集团、临港集团、蔬菜集团、衡山集团等市属国企，中建集团等央企，奥园集团等民企，充分利用其在资金、技术、人力、平台等方面的优势，助力上海9个涉农区的乡村振兴。除国企外，社会资本参与乡村振兴，最直接的方式就是设立农业类企业，同时在养老、文化、旅游等领域注入活力。

一、国有企业和社会资本参与上海乡村振兴的实践

目前，以国盛集团、地产集团为代表的市属国企以及央企、民企等，在乡村振兴示范村建设、农民相对集中居住项目、特色产业发展、基础设施建设等方面，发挥了积极作用。

(一)参与示范村建设，引入新产业新业态

国企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，更加全面地打造乡村振兴示范村。截至2020年底，地产、国盛、上海医药、衡山等国企及民企121家，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。

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平方米，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。地产集团与嘉定区华亭镇

作者简介：林俊瑛，管理学博士，上海社会科学院应用经济研究所助理研究员。

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。地产集团以现金增资的方式，村集体公司以集体建设用地使用权作价入股的方式，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。国盛集团以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。

三是深化“企业+合作社+农户”的合作模式，聚焦特色产业链建设。上海医药集团积极参与崇明区庙镇永乐村藏红花特色产业建设，在上海医药集团所属上海市药材公司的引领下，永乐村先后成立了 2 个藏红花专业合作社，带动全村 500 余户农户种植，年产值达 2500 余万元。每亩产生干花丝 1000 克，收入达 3 万元。同时，该企业着眼推动特色产业链延伸，先后开发出藏红花面膜、藏红花香米、藏红花老白酒等衍生产品，积极探索研发利用藏红花花瓣制作精油、浸膏等医疗保健产品，着力提升藏红花产业附加值。

四是聚焦休闲旅游、康养等新业态，打造特色文旅产业。崇明东方国际花卉公司参与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、打造万亩花海、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。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。

五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。

（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，在这项工作推进中，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 3 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，前期在土地上整体设计，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资融资，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，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，打造一个高标准的花卉生产基地、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，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，形成“市场+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机制。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，持续强化平台赋能

国企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，从而更好地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平方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“浦农优鲜”公益性农产品产销对接平台先后组织两场产品上线培训会，陆续把甜瓜、8424西瓜、蔬菜、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2万余

份，实现营收 500 余万元。2020 年，奉贤区农交所交易项目近 3500 笔，交易额约 11 亿元。

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 家市属国企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、国有企业和社会资本参与上海乡村振兴面临的主要问题

国企和社会资本参与乡村振兴，在政策支持、用地、资金和人才等方面尚存在以下瓶颈问题。

（一）企业参与缺乏政策引导

一是尚未出台社会资本参与乡村振兴的市级配套政策。上海先后出台《关于引导市属国有企业助力乡村振兴的指导意见》和《上海市乡村振兴“十四五”规划》，提出要引导社会参与乡村振兴。但对标 2021 年农业农村部印发的《社会资本投资农业农村指引》，上海还须进一步明确社会资本参与乡村振兴的配套政策，加强顶层设计，细化企业参与示范村建设的实施方案。二是营商环境有待进一步优化。尽管部分市属国企和社会资本有意向参与乡村振兴项目，但由于大部分镇尚未建立专业的乡村振兴对接团队，对接渠道仍不够顺畅，乡村产业招商平台仍需进一步完善。与各镇的工业园相比，乡村振兴项目实施周期长、附加值低、风险高，基层部门对参与乡村振兴项目的积极性不高，农业招商引资的系统性顶层设计和政策引导需要进一步加强。三是项目前期规划不完善。康养、旅游等项目的同质化现象严重。社会资本参与的乡村振兴项目，涉及村庄建设规划、农林水专项规划、乡村旅游规划、土地控规等前期规划，企业普遍反映现有的实施方案难以与项目所在区域的上位规划及相关条线规划相衔接，项目沟通难度较大。四是农业新产业、新业态发展缺乏政策支持。在文旅、康养等热点产业，仍以政府和国企为主，社会资本参与程度不高，亟须进一步出台相关支持政策。

（二）项目用地难以得到保障

一是农业设施用地指标紧缺难以满足企业开展产业项目的需求。随着国家土地政策的收紧以及上海土地总量不足，项目用地矛盾较突出，成为制约国企、社会资本投资农业的重要因素。二是建设用地审批严格影响了企业的建房需求。社会资本参与乡村振兴项目，往往会努力发展涉农二、三产业实现产业融合发展，因此会不同程度存在农产品存储、加工、农业休闲观光度假场所（含餐饮、住宿场地）等需求。但由于相关国土部门担心突破耕地红线，往往对合理申请的土地指标缺乏支持。三是用地成本过高影响了企业参与项目的积极性。对于企业的建设用地需求，“点状供地”政策可解决建设用地指标难题，但目前“点状供地”成本过高，给企业参与乡村振兴项目带来难题。四是“多规合一”及土地控规周期长影响了企业项目的开工进度。在盘活利用农村宅基地（及其他集体建设用地）方面，还存在办理安全、消防、环评上的困难，特别是土地的林、绿、水、建设以及公共等用地的规划，各主管部门都有自己的规划及考核指标，但这些部门规划的土地总面积往往超过某个区的土地总面积，使基层政府很难落实这些指标，这严重影响了农村宅基地、集体建设用地的盘活利用。五是企业参与乡村产业缺乏发展空间。一方面，农村集体建设用地减量化，影响了企业参与乡村产业的发展空间。另一方面，部分农户的老屋常年空置，但并不愿意退出宅基地，企业也无法通过流转获得宅基地使用权，这种情况严重制约了社会资本进入乡村。

（三）企业面临较大的资金压力

一是企业缺乏稳定的资金渠道。在集体经营性建设用地开发与宅基地改造项目中，国企无法直接介入，存在项目立项与资金渠道以及国资投入后难以形成资产等问题。如何确保国企资金投入合理、合规，并实现保值、增值，需进一步明确资金渠道。二是企业难以获得金融机构的支持。一方面，由于企业缺少抵押物或者抵押物不符合金融机构要求，社会资本投资的农业项目一般

贷款比较困难，加上农业保险的品种少、覆盖面窄和服务“三农”和小微企业的金融机构较少，农村地区融资普遍困难。另一方面，参与的金融机构有限。三是农业项目投资风险高、投入成本高。由于农业项目周期长、投资大、见效慢，且上海用工、土地等成本相比其他省市偏高，基于农地分布现状，大批量引入智能化、工业化的花卉项目、养殖项目和三产融合项目具有较大的资金难度。四是企业与集体经济、农户的利益联结机制有待完善。部分农业企业与发展现代农业结合不够紧密，农民与龙头企业平等受益的格局尚未形成。社会资本凭借资金优势和对政府的影响力强势介入，农民往往被动接受，缺乏利益联结的规划参与权和对收益的分享谈判权。现阶段农民大多是以松散的订单模式与农业企业合作，农民得到的实惠与企业的发展所获收益并不对等。

（四）乡村人才吸引机制尚不完善

一是基础设施配套落后，制约了企业优秀人才的落户意愿。目前大部分乡村振兴项目位于近郊或农村地区，交通、医疗、教育等问题，制约了现阶段优秀高端人才的落户意愿。部分偏远的农村地区仍然面临出行难、看病难、上学难等问题。此外，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。二是尚未出台人才补贴政策和落户政策，产业发展缺乏人才。以崇明区庙镇为例，在藏红花产业发展过程中，产业发展对青壮年的吸引力不强，他们大多选择去市区就业，人才空心化问题日趋严重，特色产业发展缺乏年轻人才和技术人才。三是运营和管理团队建设滞后。现有非农产业的经营主体规模不大，管理粗放，缺乏相应专业运营团队，急需专业化、年轻化的高素质管理人才队伍，但乡村产业人才很大程度上仍局限于传统产业，经营管理队伍专业化程度一般偏低，思想观念和管理能力跟不上新变化、新要求。四是企业面临“用工难、成本高”的难题。目前在涉农企业就业的劳动力大多数在 55~65 岁，涉农专业大中专毕业生从事农业工作的意愿不高；同时从事蔬菜、水果、花卉种植的简单劳动力日工资达到 120~150 元，而部分剪枝等技术工人日工资则高达 200 元左右。日益上涨的雇工成本和劳动力老龄化，给社会资本参与乡村振兴带来了挑战。

三、推进国有企业和社会资本参与上海乡村振兴的对策建议

“十四五”是上海实施乡村振兴战略的攻坚阶段和全面见效时期，要以更高的站位谋划乡村振兴的目标和任务。面对乡村振兴存在的一些差距、短板和弱项，关键要从问题的根源去寻找解决的路子和办法。从上海乡村振兴的实践看，引入外力为乡村产业兴旺注入新动能，是动员社会力量参与乡村振兴短板的重要路径；强化财政、税收政策的支持，是引入国企和社会资本参与乡村振兴的重要前提；创新土地利用政策，是解决国企和社会资本项目用地难题的重要方法；创新投融资模式，是缓解企业资金压力的重要手段；创新引才政策、大幅提升公共设施和服务配置标准，是解决上海乡村振兴人才问题的有效举措。

（一）引入社会力量，为大都市乡村产业注入新动能

1. 引进农业优质企业，推动都市绿色农业发展

完善“专业化公司+合作社+家庭农场(专业农户)”的“产业联合体”。目前，上海现有农业合作社本身规模较小，而且对市场销售、对农户提高经营水平作用有限。因此，要着力通过引进和培育农业优质企业，带动上海都市农业的提质增效与现代化。这种农业优质企业，首先是一个跨多个区域经营发展的农业龙头型企业，因为仅仅局限于单个区有限的耕地空间，很难成长为龙头企业；其次是一个主攻都市绿色农业的专业化公司，以经营生鲜绿色蔬菜为主，具有技术创新实力，并以上海及周边城市高端需求为目标市场的优质企业；第三是积极运用数字技术，率先推进农业数字化转型；第四是把上海作为公司的总部或二总部或区域性枢纽，发挥其特有优势，助推其更好发展。

2. 导入文化旅游企业，提升大都市乡村休闲品质

鼓励社会资本投资休闲观光和文化旅游产业，促进一二三产融合。结合郊野规划，引导优质文化旅游企业参与保留保护村庄设计建设和绿色田园设计建设，同时通过深度合作，既导入建设资金，也对接客源市场。上海的乡村休闲，必须坚持高端品质，

借力优质文化旅游企业，对所有保留保护村进行联动开发。在各个乡村振兴示范村和郊野公园，高标准规划停车场、饭店、公厕等配套设施，提高游客体验感，打造知名度和持续口碑，促进农民增收。积极推进“周末休闲农庄”等亮点项目的开发与建设，增加采摘、亲子体验、科普基地等项目，通过广告效应吸引都市人群。打造开发诸如“菜园认养”等一系列小而精的订单农业项目。

3. 支持企业整体开发，探索“产业园+”发展模式

探索企业整体开发经营，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，实现相互促进、互利共赢。可借鉴四川省眉山市现代农业产业园的模式，该项目用建成后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，总投资 5.86 亿元，项目经营活动产生的净现金流量可用于偿还债券本息的资金为 7.28 亿元，覆盖本息达 1.32 倍。

4. 鼓励参与示范项目，夯实农业现代化基础

鼓励国家级、市级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，推进专业化生产集聚。一是保障粮食功能区和蔬菜保护区生产能力，提升龙头企业的产业发展能级。鼓励企业在蔬菜保护区内建设高标准菜田等设施，提升农业现代农业设施水平。二是通过企业引进“新品种、新技术、新模式、新装备”农业四新技术，提升专业化水平。通过普及集约化工厂育苗、推广水肥一体化等新技术，提高农产品品质。通过创新栽培模式、经营模式，推动农旅结合等提高蔬菜产业水平为城市化服务水平。建设蔬菜“机器换人”生产示范基地，全面提升装备水平。三是发挥农业企业、电商企业等积极作用，构建产销一体化经营体系。从优良品种、生态化栽培、机械化生产、商品化处理、品牌化销售、产业化经营、社会化服务等全产业链体系，加强产销对接。四是鼓励企业集团化经营，发挥国企在产业化经营和管理的优势，促进稻米、蔬菜、草莓、瓜果等特色产业联盟发展。

(二) 进一步强化财政、税收政策的支持作用

1. 完善政策配套和支持体系

在现有政策基础上，出台细化方案，明确对新产业新业态的支持。建议将投资发展农产品产地加工、农产品冷链物流等促进一二三产融合类项目，纳入财政支持范围；对国企、社会资本投资建设运营农村生活污水、生活垃圾治理和农业废弃物综合利用等改善农村人居环境类公共服务项目，财政予以优先支持；对社会资本投资建设连片面积达到一定规模的高标准农田、生态公益林等，允许企业利用一定比例的土地开展观光和休闲度假旅游、加工流通等经营活动。支持符合条件的涉农国企主板上市、新三板挂牌和融资、并购重组，给予普惠金融补助。

2. 构建多层次政企对接机制

加强重大项目的政企对接，由区政府牵头，通过招商会、推介会等形式，整理发布当地乡村建设基础设施和发展特色产业资金、技术、设备、人才、平台等各类需求，向国企、社会资本进行推介。进一步优化乡村营商环境，加强基层招商部门人才队伍建设，加强政府与企业的沟通交流，定期召开企业座谈会，了解企业诉求，及时反馈企业的合理诉求。明确审批依据，简化审批流程，探索适应乡村地区建设发展的管理办法，引导政策聚焦。加强市级政府服务平台建设，充分发挥农业大数据平台的作用，实现企业诉求与政府政策的精准匹配。

3. 完善相关产业的税收优惠政策和区级反补政策

完善“都市农业+”相关产业市级税收优惠政策。建议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；加大对新产业新业态的支持力度，制定实施相关优惠政策鼓励其发展；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，优先为国企参与乡村建设提供专项贷款，减轻企业经营绩效压力。完善涉农区税收反补政策。对于符合本区产业发展方向、带动集体经济发展能力较强的国企、民企，明确区级税收反补政策的支持力度和补贴范围，为社会资本参与乡村振兴提供更加完善的政策环境。

4. 优化国企绩效考核办法

完善市属国企评价考核办法，健全差别化的考核激励机制。建议市级主管部门在年度经营业绩考核时，剔除功能性、公益性项目带来的经营指标的影响；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。将“参与乡村振兴”纳入国企工作绩效的重要方面，重点考核企业在乡村振兴项目中的带动和引领作用。对在乡村振兴中的表现突出的国企予以奖励，提升企业参与乡村振兴的积极性。构建一套完善的长期效益跟踪评价体系，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估分析，以便更加客观公正地进行考核。

(三) 创新土地利用政策，保障项目用地需求

1. 加强设施用地保障

一是加强设施用地的监管和备案，保障企业合理的设施用地需求。明确政府对于企业申请设施用地的审批要求，通过向区农业部门备案的方式，加强设施用地的监管和审批，保障企业合理的设施用地需求。二是根据乡村产业发展需要，适度扩大农业设施用地的范围、比例和规模。对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属设施用地，以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施，包括蔬菜种植等农作物种植园的看护类管理房用地，临时性农产品晾晒、存储、分拣包装等初加工设施用地，在不占用永久基本农田的前提下，有条件地对企业的设施用地给予支持。三是细化设施用地标准，设立设施用地“正负面清单”，引导企业合理申请设施农业用地。对基层部门督查过程中发现的企业侵占农用地等违规行为，则将其列入“负面清单”。

2. 深化农村建设用地改革

一是出台国企、社会资本参与盘活农村集体经营性建设用地的支持政策，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。二是加强对分散的集体经营性建设用地的整合。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，重点用于支持农村一二三产融合和新产业新业态发展。三是探索建设用地指标的区级调整和市级统筹，保障企业后续项目的实施进度。将预留建设用地机动指标的统筹上升到区级层面，分期推进，以保障后续项目的开工进度。对某些集建区前期划定建设用地红线，可考虑适当扩大集建区建设用地红线，以便更快落实农民集中居住项目用地，并确保在集建区内落地。将农民集中居住节约出来的建设用地指标与集建区增减挂钩，以加快安置地或指标配比的进度。

3. 多渠道解决宅基地盘活利用难题

建立与土地规划部门共同参加的联合规划机制，加强部门间的联系与协调，合理进行农村土地的规划，减少各区基层政府盘活利用农村建设用地的政策障碍。积极鼓励集体经济组织在尊重农民意愿的前提下，通过宅基地回收，实施规模化的盘活利用。构建宅基地有偿使用制度和激励机制。对于农民相对集中居住平移项目的农户，其现有的宅基地面积小于原宅地基面积且低于村平均水平的，由村集体适当给予补贴。

4. 建立村企合作的利益联结机制

鼓励国企、社会资本与村集体合作，与当地农民集体联结形成紧密的利益共同体。一是积极探索土地作价入股模式，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，实现农民财产性收入的可持续增加。二是推广示范项目，探索企业与村集体有效合作方式。通过出让、租赁、作价入股、联营等方式，鼓励企业参与开发农村集体经营性建设用地。三是鼓励企业与村集体对农业产业化项目中的用地事宜进行沟通和协商，建立互利共赢的合作模式。

(四) 创新投融资模式，解决企业的投融资难题

1. 深化市级产业帮扶平台建设

鼓励有实力的市属国企、社会资本加强合作、强强联手，结合地方农业产业发展和投资情况规范有序地打造市级产业帮扶平台。可在崇明区现有 13 家市属国企依托农村综合帮扶平台的基础上，鼓励有实力的企业进一步参与帮扶平台建设，引入银行、信托、农业高科技企业、科研院所等社会力量。打造综合性全产业链运作平台。通过集聚优质国企、基金公司、研究机构等资源，逐步构建覆盖战略、财务、产业和科技的运作体系。

2. 打造多层次乡村振兴产业基金

充分发挥政府在产业基金中的引导作用，整合各部门涉农资金，发挥财政资金的杠杆作用，逐步构建市、区、镇多层次产业基金。建议在乡村振兴产业基金试点基础上，设立市级乡村振兴产业基金。强化政府引导，整合发改委、农委、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。探索打造区级镇域“滚动基金”，发挥镇域经济的积极作用。鼓励有实力的民企、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。

3. 探索引入创新性金融产品

2021 年发布的《社会资本投资农业农村指引》明确提出，鼓励信贷、保险机构加大金融产品和服务创新力度，鼓励符合条件的主体发行乡村振兴票据，发展供应链金融，“供应链金融”“乡村振兴票据”等创新性金融产品被写入指引文件。进一步发挥上海农发行、市农信社等金融机构的作用，探索引入供应链金融产品，有效解决企业参与乡村振兴的资金难题。此外，在农民相对集中居住项目中，深化农发行与国企合作模式，多渠道解决企业的资金难题。

4. 深化政府与企业共同开发的模式

探索政府与企业合作的新模式和新路径，以解决乡村振兴项目的资金投入过高的难题。建议组织有实力的国企、民企，参与农民集中居住项目建设，并由他们提供部分建设资金，其开发收益通过拿出部分房源作为商品房这一方式予以保障。

(五) 创新引才政策，多措并举吸纳人才参与乡村振兴

1. 健全来沪人才的多重保障机制

健全来沪人才保障机制，对参与乡村振兴的人才实行托底保障、人才激励等方面支持，以更好地满足来沪人才的住房、社保、户口、补贴等方面的需求，强化政府与企业对接，给予更多的关爱和支持，吸引更多的优秀人才聚集到乡村振兴中来。一是建立户籍积分加分制度，参照上海引进高新技术人才政策，对参与乡村振兴的高素质、高学历的从业人员在户籍积分制方面进行加

分。二是建立乡村振兴补贴制度。对参与乡村振兴的从业人员探索建立每月给予适当补偿的乡村振兴补贴机制。三是设立人才奖励基金或创业基金。研究设立支持乡村振兴的人才奖励基金和乡村振兴创业基金，或者研究设立相关业务范围的基金会，鼓励年轻人积极参与乡村振兴，带动村民实现共同富裕。四是将乡村创业人员及其子女纳入基本医保覆盖范围。

2. 打造高标准公共设施

加大财政支持力度，完善公共设施配套，打造高标准乡村公共设施和公共空间，吸引人才入驻。加大财政投入的支持力度，把“四好公路”、河道、乡间小道、村庄、农田等，打造成高标准的公共空间，体现生态绿色、江南文化、农耕气息和高品质社区，增强对乡村人才的吸引力。高标准规划建设农民集中居住平移项目，注重平移归并后的村庄风貌、村宅样式及村庄公共空间、绿化配套，增强保留保护村对创新创业人才的吸引力。

3. 完善公共服务体系

优化医疗资源配置，推动医疗资源下沉乡村，解决乡村创业人员的就医难问题。引导三甲医院更好地服务当地乡村的医疗、养老事业，深化医联体改革，建立相应的考核机制，推行优质医疗资源配置到边的创新实践，大幅提升村级卫生室的服务水平，借此吸引优秀的管理、技术人才入住村庄。

4. 创新人才激励机制

鼓励干部到基层挂职，把乡村作为干部培养锻炼的重要基地，将一批重点培育的年轻干部选派到乡村振兴一线。将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，对在乡村振兴中做出贡献的干部，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，进入乡镇政府或国企单位工作，吸引更多的社会人才向农村流动。遴选一批专业人才深入基层，特别是乡村规划、农业、科技领域的专业人才深入基层，强化乡村振兴中的人才支撑，推进乡村振兴工作落实落地。

参考文献:

[1]傅德荣. 引导国企参与乡村振兴的机制创新[J]. 浙江经济, 2019(2):58-60.

[2]冯兴元, 鲍曙光, 孙同全. 社会资本参与乡村振兴和农业农村现代化——基于扩展的威廉姆森经济治理分析框架[J]. 财经问题研究, 2022(1):3-13.

[3]张如孟, 刘法威. 社会资本参与乡村产业振兴的内在逻辑及路径——以安徽省五河县陈台村农业产业为例[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2020(3):70-79.

[4]贺立龙, 曾钰婷, 付春生, 龚驰. 乡村振兴视角下社会资本参与宅基地盘活的减贫兴农效应——来自农房联建的案例与证据[J]. 管理学刊, 2020, 33(2):11-24.

[5]方志权. 发挥上海国有企业对乡村振兴的带动作用[J]. 科学发展, 2020(3):70-75.

[6]中共中央、国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.

[7]中共中央、国务院. 国家乡村振兴战略规划[2018—2022 年][EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/26/content_5325534.htm.

[8]农业农村部办公厅国家乡村振兴局. 社会资本投资农业农村指引[2021 年][EB/OL]. http://www.moa.gov.cn/govpublic/CWS/202205/t20220516_6399367.htm.

[9]上海市农业农村委员会, 等. 关于引导市属国有企业助力乡村振兴的指导意见[EB/OL]. 2020. <http://nyncw.sh.gov.cn/ncshfz/20200313/915c327ce1c94f4b98c610ddcc59e69a.html>.