
鼓励国有企业和社会资本参与乡村 振兴的实施路径和政策建议

顾海英¹

(上海交通大学 200030)

【摘要】: 新发展阶段，鼓励国有企业和社会资本参与上海乡村振兴，必须在保障农业功能、农民利益、农村底色的基础上，立足上海“三农”现状，鼓励国有企业和社会资本以高度的责任感和使命感，发挥自身优势，尊重市场规律，对接农村需求，促进人才、资本、技术等资源的有序流动，从产业发展、基础设施、人才培养、促进就业、科技创新等方面助力上海乡村振兴。

【关键词】: 乡村振兴 国有企业 社会资本 “三农”问题

【中图分类号】: F303 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2022)03-0070-09

进入新发展阶段，为了贯彻执行“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”的精神，中央对乡村振兴战略的实施提出了更进一步要求，强调要“举全党全社会之力推动乡村振兴”。因此，鼓励国有企业和社会资本参与上海乡村振兴，既是城乡融合发展的内涵要求，也是工农互惠互利的重要举措。

一、新发展阶段国有企业和社会资本参与乡村振兴的必要性

民族要复兴，乡村必振兴。上海高度重视乡村振兴工作，经过多年努力，取得了显著成效。目前，上海乡村振兴进入新的发展阶段，但仅靠政府力量不足以充分激活农村资源，也难以形成农村内生发展活力，鼓励国有企业、社会资本参与乡村振兴，促进资本、人才、技术下乡，对于新发展阶段进一步全面推进上海乡村振兴具有重要的战略意义。国有企业和社会资本参与上海乡村振兴是落实中央政策，引入更多资源助力乡村振兴的需要；也是优势互补，实现共同发展的需要；更是激活乡村内生动力，实现乡村振兴可持续发展的需要；还是履行社会责任、回报社会的重要举措。通过鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴，使集体经济与市场主体相结合，可以有效激活乡村资源、激活乡村产业，在为国有企业和社会资本带来收益的同时，为上海乡村振兴提供内生发展动力。

(一) 国有企业和社会资本参与乡村振兴是落实中央政策，引入更多资源助力乡村振兴的需要

上海乡村振兴投入巨大，特别是基础设施建设、集中居住项目资金投入巨大，乡村振兴示范村的建设项目资金都在数千万元以上，仅靠政府投入不可持续。中央多次鼓励社会资源与资本助力乡村振兴，上海国有企业及社会资本体量相对较大，有充分条件投入上海乡村振兴。国有企业和社会资本助力乡村振兴，是乡村振兴的需要，也是响应中央政策的体现。由于上海土地资源稀缺，乡村建设的成本相对较高，乡村改革需要大量的财力，尽管政府每年都对乡村振兴进行大量投入，但资金的限制仍影响建设与改革的进程。通过引入国有企业和社会资本，可利用其资金促进农村的改革，如农村集中居住、环境优化、土地改革等。此外，

作者简介: 顾海英，上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、博士生导师，农村经济研究所所长。

国有企业和社会资本助力乡村振兴，由于市场主体的参与可以通过项目的遴选与资金使用过程的监控，提高乡村振兴资金的使用效率。

(二) 国有企业和社会资本参与乡村振兴是优势互补，实现共同发展的需要

国有企业和社会资本参与乡村振兴，是双方优势互补、共同发展的需要。上海乡村与国有企业和社会资本具有不同的比较优势。从上海乡村看，上海作为我国重要的大都市，郊区具有重要的区位优势。2020年7月，上海市委主要领导在嘉定区调研时指出，要“把乡村作为稀缺资源，作为城市核心功能的重要承载地、提升城市能级和核心竞争力的战略空间”。当前，郊区面积占上海陆域总面积的80%左右，为上海提供了巨大的发展腹地。正是由于具有重要的区位优势，上海农村土地等资源要素稀缺、价值突显。面对上海这一巨大的市场，上海每一个村庄都是重要的发展空间，具有不可替代的资源禀赋。上海乡村不仅有耕地，还有丰富的宅基地资源，这是发展适应乡村的产业，打造成产业、休闲基地的优势条件。然而，由于缺乏有实力的市场主体对资源进行整合与利用，上海郊区农村这些资源有相当一部分在“沉睡”。从国有企业或社会资本看，其具有项目、人才、资金以及市场优势，参与乡村振兴将为国有企业和社会资本提供发展空间。如果能找到适合的模式，可以通过充分利用乡村资源为国有企业和社会资本带来实实在在的回报。涉农、金融、建设企业等参与乡村振兴将会有很多商机，在助力农业农村发展的同时实现自身的合理收益。在此过程中，农村集体经济组织以及农民将会从资源的利用中获得收益，增加财产性收益。

(三) 国有企业和社会资本参与乡村振兴是激活乡村内生动力，实现乡村振兴可持续发展的需要

乡村振兴重要的是建立发展的长效机制，因此要着力培育内生发展动力。引入国有企业和社会资本可以充分发挥其优势，以市场化主体的经营优势激活乡村资源，为资源的回报找到合理的路径，从而为上海乡村振兴注入活力。乡村振兴产业是根本，无论是农业产业，还是非农业产业，或是三产融合项目，产业的发展将为农村带来机会与活力。引入国有企业和社会资本后，将有效促进农村产业的发展。国有企业或社会资本的引入，将适应市场需求导入适宜产业，这不仅能激活农村闲置的资源，而且能带动就业，促进农村产业的升级，为乡村振兴注入动力。

(四) 国有企业和社会资本参与乡村振兴是履行社会责任、回报社会的重要举措

参与乡村振兴、助力“三农”发展，是有能力的国有企业和社会资本的责任。对于国有企业来说，作为国有资产的运营主体，有责任也有义务充分利用自身优势助力乡村振兴，这也是以城带乡、以工补农的具体体现。对社会资本说，在参与乡村振兴，履行社会责任的同时也会提高自身企业形象，形成良好声誉。

鼓励和引导国有企业和社会资本参与上海乡村振兴不仅是乡村振兴自身发展的要求，也为国有企业和社会资本自身的发展提供空间。上海每个乡村都是一个资源丰富的载体，通过引入国有企业和社会资本，使集体经济与市场主体相结合，可以激活乡村资源、激活乡村产业，在为国有企业和社会资本带来收益的同时，促进上海乡村振兴的内生发展。

二、国有企业和社会资本参与乡村振兴的短板与难题

上海一直重视国有企业和社会资本参与乡村振兴工作。国有企业参与乡村建设主要经历了“输血式”帮扶、“造血式”互惠以及实施乡村振兴行动方案3个阶段。据不完全统计，目前上海有50余家国有企业(5家央企、20多家市属国企、24家区属国企)与各涉农区、镇、村主动对接，开展形式多样的项目合作，形成了示范村建设型、农商对接型、公共服务建设型、涉农金融服务型等国有企业参与乡村振兴的模式。除了推动国有企业参与乡村振兴外，上海积极鼓励社会资本、民营企业参与乡村振兴。从具体的参与模式看，主要有农业生产经营型、农商对接型、文旅开发型和乡村创业型等。应该说，经历3个阶段的实践，国有企业和社会资本对上海都市现代农业的发展和乡村振兴的推进起到了积极的作用。但调研发现，国有企业和社会资本在参与乡村振兴的过程中仍面临参与积极性不高，模式单一，效果有待进一步提升等问题，究其原因主要存在以下短板与难题。

(一)对接机制有待完善，信息平台有待优化

国有企业和社会资本参与乡村振兴要从双方的需求出发，因此，信息的对接与沟通非常重要，目前供需对接机制和对接平台还不完善。国有企业、社会资本与地方政府、农村集体经济组织之间存在信息不对称，难以同频共振。尽管上海已在农业农村委网站设立了国有企业助力乡村振兴栏目，但信息使用率还不高，特别是没有做到相关信息有效、及时更新，网站的维护有待进一步完善。此外，网站平台主要面向国有企业，对社会资本的关注不够。信息不对称导致很多企业政府对政府已出台的相关扶持政策知晓度不高，对各涉农区“三农”发展现状缺乏了解，对各地的优势和需求掌握不全面。涉农区也反映，他们不熟悉各类国有企业、社会资本的业务特长，企业在参与乡村振兴过程中能在哪些领域、哪些项目精准对接不明确。政企双方都存在进一步优化信息共享平台的需求，应由政府业务主管部门牵头进一步做好协调，解决双方的供需对接问题。

(二)扶持力度有待加强，政策举措有待深化

政府更好地营造企业参与乡村振兴的良好环境，加强顶层设计，作出制度安排出台实质性的扶持政策尤为重要。从国有企业方面看，主要期盼有：一是参与示范村建设型的企业提出，上海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创造基础条件。二是参与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，以及工厂化作物栽培的项目难以选址落地。企业希望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。三是参与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。四是参与涉农金融服务型的企业提出，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 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，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；如创新农业保险产品，需要予以支持，以扩大推广范围；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。从社会资本方面看，主要存在：一是用地问题，当前土地管控非常严格，很多项目涉及占用永久基本农田，而进行调整的流程与手续都相对困难，进而存在项目难以落地的现象；二是人才的问题，人才是企业的核心竞争力，涉农企业特别是民营企业较难招到高层次人才，用人成本较高，希望政府在涉农企业用人方面给予更多的支持；三是回报期的问题，农业前期投资较大，回报期长，希望能提供更多的补贴与金融支持；四是销售与业务拓展问题，希望政府可以通过宣传推介的方式，帮助企业打造品牌，拓展销售渠道。

(三)管理机制有待优化，服务水平有待提高

在参与乡村振兴过程中，政府需要在管理服务方面给予企业更多支持。例如，某集团提出，采用平移方式的农民集中居住项目，涉及立项、规划、供地、建房等多项具体手续，由于多个部门分头审批，各项审批累计时间较长，影响了项目整体实施进度。又如，某央企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。再如，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。还如，某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，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，导致做好做坏一个样，参与乡村振兴的热情恐难持久。因此，企业普遍希望其参与乡村振兴的实践能更多地获得社会的认可。

(四)盈利模式有待清晰，利益分配尚须研究

从盈利模式看，国有企业和社会资本参与乡村振兴，一方面是履行社会责任，但长期看，作为市场主体还要盈利。调研发现，

部分项目的盈利点还没有很好地挖掘。以调研的金山区某村为例，国有企业在此村进行投资，购置了集体房屋资产，但从目前的运营情况看，主要打造展示中心、艺术中心等，盈利模式还不清晰。此外，乡村振兴投资，往往投入大，回报期长，导致国有企业或社会资本投资回报率不理想的问题。以民宿产业为例，尽管近年来发展迅速，但国有企业或社会资本经营民宿需要的投资相对较大，要支付宅基地租金，要进行一定改装，日常管理的费用也不低，并且还很难租到连片有一定数量的宅基地，因此难以形成规模效应。总体来看，投资民宿的企业投入回收期较长，面临较大的资金压力。从利益分配看，在国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中，要以农民利益为主要考量。农村集体经济组织在与社会资本进行谈判时，由于缺乏对市场状况的了解，利益分配存在问题，出现损害农民利用的风险。此外，与社会资本合作过程中也会存在道德风险的问题。有些村集体在与企业签订租赁合同时，存在远低于市场价格的现象，在镇级经营站的监管下才避免了相应的损失。因此，在鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中，要进一步完善农民的利益分配机制。

(五) 合约稳定有待加强，风险管控仍须重视

目前，上海在鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中还存在一些风险因素，影响了国有企业、社会资本与农村集体经济组织的合作。风险既有来自农村农户方面的，也有来自国有企业或社会资本方面的。从农户层面看，企业反映由于工商资本下乡通常涉及土地流转、基建和固定资产投入、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，使得企业和社会资本存在“不敢进、不愿投、不能退”的心态。这也直接导致目前主动参与乡村振兴中基础建设的企业还不多，发挥的作用尚未完全显现，积极性还没有被充分调动。由于耕地的承包权、宅基地资格权属于农民，个别农民为了获得更高收益存在提高租金的倾向，特别是一旦企业进行了专用资产投资后，下一轮承租时就会面临租金提高的风险。如何保持合约的稳定性，在参与乡村振兴时给国有企业和社会资本吃下定心丸，也是需要解决的问题。企业和社会资本参与乡村振兴主要的目标在于盈利。正常的盈利是允许并且鼓励的，也是相互长久合作的基础。但若企业在参与乡村振兴建设与经营过程中过于冒进，一方面，可能存在利用资本市场以及国家政策追求不当收益的风险；另一方面，若不能很好地控制经营风险，容易导致相应项目难以持续，进而造成烂尾工程；若项目涉及耕地的占用或影响农村居民的利益，还有导致社会问题的风险。

三、鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的原则和路径

针对上述短板和难题，新发展阶段鼓励国有企业和社会资本参与上海乡村振兴，必须在保障农业功能、农民利益、农村底色的基础上，立足上海“三农”现状，鼓励国有企业和社会资本以高度的责任感和使命感，发挥自身优势，尊重市场规律，对接农村需求，促进人才、资本、技术等资源的有序流动，从产业发展、基础设施、人才培养、促进就业、科技创新等方面助力上海乡村振兴。

(一) 遵循原则

一是注重政府引导，落实市场主导。在鼓励国有企业和社会资本参与上海乡村振兴的过程中，既要充分发挥政府的引导作用，通过信息对接、政策支持，从政府的视角鼓励市场主体向农村地区输入资本、人才和技术；更要落实市场主导的作用。由于国有企业和社会资本都是市场主体，在参与乡村振兴的过程中，要充分发挥市场的作用，只有这样才能促进其参与乡村振兴的稳定性与长期性。

二是关注整村开发，推进专项合作。国有企业和社会资本参与乡村振兴存在多种模式，既有整村开发的，也有专项合作的。从上海乡村情况看，每个乡村都是一个集生产、生活与休闲的空间，具有重要的资源禀赋与市场价值，若从整体上按照规划对乡村进行开发，则更有利于乡村的系统性建设与发展，能更好地发挥乡村的潜在价值。政府应重点支持与鼓励整村开发的乡村振兴参与模式。目前，上海已出现这种典型实践，如对奉贤区吴房村的开发等。但也应注意，整村开发对国有企业或社会资本的资金、运营要求都比较高，需要企业有较强的实力和耐心。政府要对整村开发的项目进行充分的评估，考察其可行性与风险性，除了关

注以整村开发方式参与乡村振兴外，还要重点推进专项合作。专项合作是国有企业或社会资本参与乡村振兴的主要模式，很多国有企业和社会资本会根据自身优势和需求选择某些擅长的领域与农村集体经济组织开展合作。

三是发挥比较优势，促进长期互利。国有企业和社会资本参与乡村振兴，尽管体现了企业的社会责任，但从长远看，企业参与乡村振兴要互惠互利，只有这样，参与乡村振兴才有生命力和可持续性。要充分发挥双方的比较优势，国有企业和社会资本在人才、资金、技术以及市场方面存在优势，乡村具有资源、空间优势，通过两者的结合从而创造更多的价值，为双方带来回报，在推进乡村振兴的过程中实现企业自身的诉求。因此，在鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中，一定要把握住比较优势和互惠互利的原则。

四是保障农民利益，鼓励多种参与。在鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中，一个重要的底线就是要保障农民的利益。合作方式可以有多种，如土地租赁、入股等，但无论何种模式都要以不侵害农民利益为前提。调研发现，大多数情况下，国有企业和社会资本参与乡村振兴，对农民的利益会选择保底加分红模式，即无论项目经营如何，农民都会获得一定的固定回报，若项目运营较好，再给予农民一定的分红。保证农民的收益有利于获得农民的支持，维护社会稳定。因此，在鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的过程中，一方面要支持开展多种形式的合作模式；另一方面要给农民一定的保底收益。

五是防范重大风险，建立监督机制。国有企业和社会资本参与乡村振兴，涉及农村集体土地的占用与利用，对农村的发展及农民的生活会产生影响，涉及农村的切身利益，因此，一方面要鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴项目与乡村建设开发，为乡村引入更多的资本与产业；另一方面要建立相应的风险防范机制，防止工商资本对耕地、宅基地的无序占用，防止工商资本对农民利益的侵占。要强化项目的审查机制与过程的监督机制，提高国有企业和社会资本参与乡村振兴的项目质量。

(二)实施路径

一是从参与领域看，制定重点参与方向。上海乡村振兴涉及各个方面，按照农业农村部、乡村振兴局的指引，鼓励国有企业和社会资本参与包括现代种养业、现代种业、乡村富民产业、农产品加工流通业、乡村新型服务业、生态循环农业、农业科技创新、农业农村人才培养、农业农村基础设施建设、智慧农业建设、农村创业创新、农村人居环境整治和农业对外合作等领域。上海资源有限，引入社会资源应有所侧重，应引导国有企业和社会资本将重点聚焦在产业、基础设施等领域，借助国有企业和社会资本助力上海现代农业发展、基础设施提升，并促进重点领域的改革。

二是从参与方式看，国有企业和社会资本要根据自身条件选择适合的方式。国有企业和社会资本参与上海乡村振兴的路径多种多样，既有整村开发建设型的，也有专业项目型的，对国有企业来说，还有公共服务帮扶型的。可以根据乡村振兴的需要及企业的能力，选择适合的参与方式。要重点关注与支持整村开发方式，这种方式应有利于从系统与整体的角度推进乡村振兴。政府可以有针对性地吸引大型国有企业、具有雄厚实力的社会资本参与整村开发，促进村庄资源的有效利用和可持续发展。也要鼓励专业项目式的参与方式。不同的企业具有不同的优势，如农业企业在农产品生产经营方面具有优势，旅游企业在休闲空间打造与运营方面具有优势，基建企业在基础设施建设方面存在优势，可以根据国有企业和社会资本的比较优势，支持其立足自身优势参与乡村振兴。

三是从合作模式看，设计多样化的合作模式。国有企业和社会资本可通过与农村集体经济组织协商，因地制宜采用适合的模式与农村集体经济组织开展合作。可以基于市场机制，以市场化的手段采取独资、合资、合营、入股等方式成立相应的项目运作主体。企业可以土地租赁的形式参与乡村振兴，农村集体经济组织以及农户获得相应的租金；农村集体经济组织也可以探索入股形式，以土地等资源作价，参与相应产业发展项目。合作过程中，要在防控风险的基础上，充分尊重国有企业、社会资本以及农民的意愿，选择双方都可以接受的合作模式。此外，还可以鼓励国有企业和社会资本对上海薄弱村进行帮扶，通过结对帮扶的形式参与乡村振兴。

四是从参与要求看，设立准入标准或负面清单。对国有企业和社会资本参与乡村振兴，要有扶持也要有门槛，在做大国有企业和社会资本参与乡村振兴项目体量的同时，注重项目质量的提升，使项目能够切实促进农业的发展、农村的改善与农民的增收。上海土地资源紧缺，特别是建设用地指标严控，乡村是上海重要的战略空间。因此，既要鼓励国有企业和社会资本更多地参与乡村振兴；也要设立一定的门槛，对相应的项目进行评估与把关，为乡村资源找到合适的运营主体。各区要根据自身情况，针对国有企业和社会资本参与的乡村振兴项目设立相应的标准或负面清单。为了促进乡村振兴，相关标准可以低于各区域镇工业用地标准，但必须有所要求。

五是从参与机制看，以市场激励为主导并倡导社会责任。促进国有企业和社会资本参与上海乡村振兴，要以市场激励为主，在发挥各自比较优势的基础上，以市场机制实现市场价值，从而使资本获得相应的回报。在此基础上，大力提倡社会责任意识，特别是对国有企业，可通过相应的社会责任倡导，促进其更好地参与乡村振兴。此外，通过相应的举措，使企业参与乡村振兴的做法与资源投入被社会所认知，为企业社会形象的塑造提供条件，从而从另一个层面对企业形成激励。

四、鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴的对策建议

国有企业和社会资本都是促进上海乡村振兴的重要力量。对于国有企业，要加大鼓励力度，政府可以通过引导使其在乡村振兴中发挥更大的作用。对于社会资本，则要在鼓励的同时，加强风险管控，以市场激励的方式促进其在乡村振兴中发挥期待的作用。

(一) 建立有效信息平台，促进供需匹配

目前信息不对称是制约上海国有企业和社会资本参与乡村振兴的主要障碍之一。因此，一是充分发挥主管部门以及行业组织的作用，促进不同主体的供需对接。既要发挥农业农村委的作用，及时收集乡村振兴中村级层面的项目需求信息；又要发挥国资委系统的作用，鼓励所属国有企业参与乡村振兴，并向国有企业提供更多乡村需求信息，同时，收集国有企业的投资与项目需求，向农业农村部门进行传递；还要发挥行业组织的作用，通过行业组织向企业主体传达关于乡村振兴的相关政策，让市场主体及时了解乡村振兴建设过程中的机会。政府部门及行业组织除了及时传递政府政策、供需信息外，还可以组织企业到郊区农村进行实地考察，让市场主体对乡村振兴有更多的了解，对乡村振兴过程中的投资机会有更清楚的认知。二是充分利用网络平台，发布相应供需信息。将现仅针对国有企业的平台拓展到覆盖社会资本，即任何市场主体若有相应项目需求信息，经过相应的审核都可以在网站上实时发布；进一步完善信息收集与发布机制，提高信息量及确保信息的及时性和准确性，使网站真正成为国有企业、社会资本参与乡村振兴的供需信息平台，发挥信息传递与供需匹配的作用；进一步拓展网站以外的其他平台，如微信公众号等，并建立相应的反馈机制，更好地对接供需信息。三是开展集中招商，促进项目有效对接。总结推广奉贤、崇明两区统一招商的做法，鼓励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，可通过信息交互平台向匹配度较高的政企单位推送相关活动信息。

(二) 释放可利用的资源，整理合作项目

鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴，需要基于市场机制，发挥比较优势，实现双赢和可持续性。一是通过整理与规划，提供相应的土地资源，提出可行的开发项目。目前上海农村的土地大都流转至村集体，流转率高达 90%，这为统一进行农业项目的开发提供了条件。国有企业和社会资本进入农业产业，可以直接与农村集体经济组织进行签约，从而减少和避免与分散农户谈判的成本与不确定性。在此过程中，农村集体经济组织要完善出租合约的稳定性，以确保农户土地租金以及合约按合同执行。可借鉴奉贤区挖掘宅基地资源潜力，促进“三园一总部”发展的经验，充分发挥村委会、集体经济组织的作用，对宅基地和部分集体经营性建设用地资源进行统一整理，并以集体经济组织的名义统一对外招商；同时，基于村庄的发展规划与产业定位，推出相应的开发项目，特别是三产融合的产业项目，为吸引国有企业和社会资本参与乡村振兴提供项目目录，以提升合作的成功率。二是鼓励合作联社或镇域单位与国有企业和社会资本合作。为了吸引规模大、更优质的项目，村可在资源整理的基础上成立合作联

社，把资源进行整理与指标转移，并以合作联社或镇级集体经济组织的名义与国有企业或社会资本开展合作。

(三) 加大政策支持力度，强化具体举措

针对国有企业和社会资本在参与乡村振兴中碰到的问题，政府部门应完善工作措施，为企业积极参与乡村振兴提供有力支撑。特别在“地”“钱”“人”等方面给予国有企业和社会资本更多的政策支持。一是落实土地政策。政府要进一步出台政策，在政策的范围内为乡村振兴用地项目提供更多的支持条件，并按照有关文件规定，为推进乡村振兴，将建设用地减量化盘活的新增建设用地指标按照不少于 5%的比例专项支持乡村重点产业等乡村振兴类项目用地，通过项目与规划相衔接，以满足国有企业和社会资本参与乡村振兴的土地需求。此外，还要加大协调力度，依法依规帮助企业充分利用存量设施农用地或对集体建设用地上的闲置厂房和闲置宅基地进行更新改造，以帮助企业提高土地资源利用效率，同时满足企业经营业务和农业产业升级需要。二是给予相应的金融财税支持。本着促进乡村发展的目标，政府可对国有企业和社会资本参与的高质量项目在土地使用、税收等方面给予相应的优惠政策；可利用涉农政策，为相应的项目贷款提供担保，发挥 2 亿元的信贷担保资金作用，确保符合“双控”标准的项目担保额不得低于总担保额的 70%，发生风险时最高承担未偿还贷款本金部分的 90%；可在贷款便利性和贷款利率方面给予一定的补贴，即通过融资政策支持国有企业和社会资本参与乡村振兴；可鼓励农业保险公司对涉农项目通过农业保险品种的开发创新提供相应的保险，为国有企业和社会资本参与乡村振兴提供风险管控保障；可对一些涉及基础性的项目、都市农业项目、公共服务项目给予一定的配套资金支持；还可以鼓励设立乡村振兴基金，通过基金撬动更多的资源支持国有企业和社会资本投入乡村振兴建设。三是出台乡村振兴人才政策。政府可以进一步优化乡村振兴的人才政策，以帮助参与乡村振兴的国有企业和社会资本吸引更多的人才。

(四) 引导创新赢利模式，带动乡村发展

引导国有企业及社会资本投入乡村振兴，以市场为导向，寻找合理的盈利模式，以双赢局面提升国有企业和社会资本参与乡村振兴的积极性。一是帮助市场主体找到盈利模式。及时梳理国有企业和社会资本在乡村振兴过程中较好的做法，总结不同模式成功的经验以及典型经营举措，从而为类似项目参与乡村振兴提供经验。二是鼓励并帮助企业立足自身优势创新经营。对参与乡村振兴的市场主体进行相应的培训，以帮助市场主体更好地适应市场。三是引导激励国有企业和社会资本发挥市场主体的作用。在引导激励的同时，强调市场理性，使国有企业和社会资本充分认知投资的回报与风险。防止一些资本盲目投资，造成经营损失和农民权益受损，促进参与乡村振兴的项目可持续发展。

(五) 完善合作监督机制，强化风险防控

针对部分国有企业或社会资本担心合同的稳定性和利益分享等问题，一是发挥集体经济组织的作用。通过直接与集体经济组织开展合作的方式，从而降低国有企业或社会资本与农户合作过程中的交易成本以及合约变动风险。二是明确合作的模式。通过明确双方的权责任，完善利益分享机制，确定不同条件下的纠纷处理机制，从而减少项目合作中的风险，保障双方的权益。三是建立监督机制。不仅要是对合约、利益分配进行监督，还要对项目的执行等进行监督与评估，特别是对基础设施、公共服务等影响农民利益的重大项目，更要加强监督与考核。

(六) 重视参与数量质量，协助业务拓展

鼓励国有企业和社会资本参与乡村振兴，既要吸引新的资本投入上海乡村振兴，为上海乡村吸引更多人才、技术与资本；更要做好后期服务，帮助国有企业和社会资本做大做强。一是鼓励已参与上海乡村振兴的国有企业和社会资本复制经验与经营模式，拓展业务，进一步加大对乡村振兴的投入。已参与的国有企业和社会资本有一定的经验，更了解上海乡村振兴相关项目的运营，其拓展业务的成本也相对较低。因此，政府更要在吸引新的国有企业和社会资本参与乡村振兴的同时，积极鼓励已参与企业做大做强，拓展乡村振兴业务，将好的模式进行复制推广。二是对已参与乡村振兴企业业务拓展提供更大的支持。为了支持、鼓

励已参与乡村振兴企业做大做强，为上海乡村振兴做出更大的贡献，结合企业前期项目运营的成效，可以给予该类企业更多的支持。

(七) 创新乡村振兴模式，促进内生发展

鼓励国有企业和社会资本进一步创新助力乡村振兴模式，提升农村发展的内生动力，同时提高农村的整体环境。一是助力乡村的内生发展。除导入资金、导入项目外，国有企业和社会资本还可以通过其他举措，提升乡村的人力资本水平，从而实现乡村的内生发展。二是改善农村的软环境。鼓励国有企业和社会资本通过参与乡村振兴，提升农村的精神风貌与治理水平和农民的契约精神与文明程度，以促进农村社会治理的现代化。三是助力农村改革。进一步鼓励国有企业和社会资本发挥自身优势，助力农村深化改革。例如，在推进集中居住的过程中，国有企业和社会资本可以参与相应项目的建设与管理；在集体资产改革过程中，可通过与农村集体资产的合作与合资，促进集体资产的保值增值；在农村土地承包经营权改革过程中，国有企业和社会资本可通过经营权收储的方式助力承包土地的依法自愿有序退出等。通过国有企业和社会资本的参与，为农村的改革提供更多的资本、更多的资源，优化农业农村改革的流程与机制，从而为农业农村改革创造更多的条件，提高改革的效率。

(八) 优化管理环境流程，提升服务效能

政府部门应进一步加强“放、管、服”改革，优化营商环境，为国有企业和社会资本参与乡村振兴打通“最后一公里”。一是进一步简政放权，优化流程。梳理现有的政策措施，尽快废止已不合时宜的文件，帮助企业摘除政策“桎梏”；减少审批环节，提高审批效率。例如，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。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的公共服务项目，要在工程预付款、后期运维等方面予以倾斜，以纾缓企业的资金压力。二是做好服务，提高办事效率。政府要当好“店小二”，不仅在项目审批落地时简化流程，而且在国有企业和社会资本参与乡村振兴运营时也要做好服务。做好政策宣传，对于政府的各类政策及时向企业进行宣传，帮助他们用好用活政策，尽可能地降低企业的经营成本，降低经营风险；及时了解企业面临的经营困难，提供更多的支持与服务，对国有企业和社会资本参与乡村振兴的项目进行定期的回访，畅通企业和政府之间的沟通渠道，及时了解企业的诉求。此外，还要对国有企业和社会资本参与乡村振兴予以帮扶，如主动牵线搭桥，帮助企业与社区、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；促进供应链上的企业合作；针对企业的需求，组织专业机构和业务领域内的专家，进行培训和技术指导，帮助企业提高技术及经营水平。

参考文献：

[1] 中共中央. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利 [EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2017-10-28>.

[2] 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>.

[3] 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/gongbao/content/2018/content_5331958.htm.

[4] 农业农村部办公厅、国家乡村振兴局综合司. 社会资本投资农业农村指引 (2021 年) [R]. 2021 (4).

[5] 上海市人民政府. 上海市乡村振兴战略规划 (2018—2022 年) [R]. 2018.

[6]上海市人民政府.上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[R].2021.

[7]上海市人民政府.上海市乡村振兴“十四五”规划[R].2021.

[8]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[R].2020.

[9]上海市金融工作局,等.关于促进金融创新支持上海乡村振兴的实施意见[R].2019.

[10]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.