

产业融合壮大农村集体经济

——以上海市青浦区为例

林艳玉

党的十九大报告提出乡村振兴战略，全国各地围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针进行了多方面的探索。上海市也出台了《上海市乡村振兴战略规划（2018-2022）》《上海市乡村振兴战略实施方案（2018-2022）》等文件，围绕发展壮大集体经济及一、二、三产融合发展等方面进行了探索，寻找以产业提质增效壮大集体经济的最优路径，最终实现农业现代化，农村繁荣和农民富裕。

上海市青浦区地理位置优越，处于长三角一体化发展的核心区，与江苏吴江、浙江嘉善接壤，交通便利。早在2019年，青浦区就提出要代表上海发挥龙头作用，就是要在乡村振兴上挺立潮头、走在前列、勇当先锋。要谋定后动，找准切入点、发力点，形成头雁效应。青浦区围绕进博会和长三角一体化发展两大国家战略，立足国际化大都市背景，在乡村振兴的实践过程中，探索通过一、二、三产融合发展壮大集体经济、惠及农民群众的做法。

一、青浦区产业融合模式分析

（一）一产为主的“高端农业”模式

青浦区域板块中分为东中西三部分，东部以徐泾镇和华新镇的信息产业和物流产业为主，中部以青浦工业园区制造业为主，西部则重点发展绿色生态服务业。青浦西部村落集中，乡村风貌保存良好，并有大量的基本农田，因此可考虑一产为主的“高端农业”模式。该模式是通过村集体经济组织与农业合作社、农业公司合作，发展具有一定技术含量及经济价值的农业产业，以一产为主、结合三产的产业融合发展模式。村集体以资产、资金、自然资源等为合作要素，合作社或企业提供农业技术、经营管理、销售渠道等支持，双方在发展中实现共赢。比如金泽镇莲湖村、重固镇徐姚村、朱家角镇张马村、练塘镇东庄村等。金泽镇莲湖村以莲花、蛙稻田为主，大力发展现代农业，并辐射带动深加工、休闲旅游等项目。朱家角镇张马村与本地农业企业联合打造“寻梦园”项目，以花卉种植为主，既可作高端化妆品产业的原料，又带动亲子、旅游、文创等融合项目。

（二）依托土地的“产业空间”模式

青浦区结合农村土地改革，探索利用流转后的宅基地或者集体建设用地，与周边农用地有机整合起来的一个乡村空间，通过导入企业实现乡村的再开发再利用。重点发挥上海特大城市郊区对于优质外溢产业承载的空间优势，极大提高农村土地的亩均产值，村集体经济的收益来源则为企业租赁租金及返税收入，促进村庄价值的提升。比如重固镇章堰村、华新镇嵩山村。重固镇章堰村引进多家企业进驻重固北部五村，形成一个人才联动，产业联动的大平台，注推片区发展，打开一个全新的局面。华新镇嵩山村与中哲控股集团合作，未来将打造一个集医疗健康、大宗商品交易等功能于一体的生物美丽产业园总部，为华新镇积极推进上海商贸服务型国家物流枢纽建设战略注入了活力。“产业空间”模式与各个村的集体建设用地资源禀赋相挂钩，如何获取招商资源也对该模式的选择至关重要。

（三）以企业家为主的“村企合作”模式

“村企合作”模式是以企业为主体，由企业对村庄进行整村的规划、设计、开发和运营。村集体经济通过与该企业签订合同，以建设用地、农用地、人力资源等多种方式入股，获得如租金、股金、管理费等收益。该模式有着严格的约束条件，既要有充足的建设用地，同时也要有实力企业主导开发，根据市场作出分析和预判，还要协调村民、村集体和镇政府之间的关系。符合该模式的村有金泽镇山深村。山深村由长三角投资（上海）有限公司进行开发打造，总投资 8.6 亿元，在保留原生态自然环境和原有生活方式的基础上，统一打造农居社区，提升农民居住品质，改善生活环境，提升生活配套水平，提高居民生活幸福指数，同时联合金泽镇打造新农村创新模式，通过科创、农创协同发展，打造乡村旅游加田园农居的产业社区。项目将为示范区绿色高质量发展和生态产品价值实现转化路径探索提供乡村振兴新样板，也为村企合作新模式提供创新实践。

二、农村产业融合发展的关键要素分析

（一）地理位置的差异

正如杜能的农业区位论所提出的“同心圆”，城市周围土地的利用类型和农业集约程度与距离城市的远近有着密不可分的联系。青浦东部区域靠近上海市区、虹桥商务区等，城市化的重心也在东部和中部区域，而西部拥有淀山湖、青西郊野公园等生态重点保护点位，这就导致不同区位的村发展差异巨大。三种模式中，“产业空间”模式要求在长三角一体化示范区的核心区内，“村企合作”模式区位上要求更靠近城郊，“高端农业”则对地理位置没有要求。

（二）集体建设用地的承载

“乡村振兴，产业是关键”。乡村要振兴，亟需产业导入，产业的依附载体是建设用地，但农村的建设用地普遍存在总量不足、现有集体建设用地租用未到期、低效建设用地减量化要求等束缚了乡村产业发展，很难发挥用途，产业落地受阻。上海的集体建设用地资源相对稀缺，城乡土地指标增减挂钩以及严格的农业用地管理红线又限制了农村的产业选择。在土地利用约束下，有建设用地空间的乡村，就能够在承接区中心产能溢出效应，促进乡村产业升级方面具有优势。三种模式中，“产业空间”和“村企合作”都需要充足的农村建设用地，集体建设用地是三种模式的区分点。

（三）核心企业家的驱动

主导企业的关键驱动要素就是拥有企业家精神的核心企业家，其能够以市场化的思维，将乡村的土地、劳动、资源等与企业家才能、资金、技术、商业模式等结合，以激活乡村沉睡资源，提升乡村价值，是乡村振兴至关重要的人力资本。该要素有三个主要特征：一是足够的资本投入能力；二是有战略性、可操作性的规划和设计方案；三是具有较强的谈判协调能力。具体体现在和政府、村集体、村民的关系。和政府的关系，决定了企业的开发项目能否得到政府部门的支持配合；和村集体的关系，主要是合作方式、利益分成和乡村治理模式的共识达成；和村民的关系，在于村民协调沟通的力度，因为村民的支持影响项目的推进，还影响到宅基地流转率。

三、农村产业融合发展的路径选择

产业兴旺是乡村振兴的重点，当前青浦区在乡村振兴战略实施上，各镇村在一、二、三产融合发展，实现产业提升方面基本达成共识，但如何选择适合自己的发展路径仍尚未清晰。有的村在现代农业上有优势，想要发展“村企合作”模式，却忽视了本身在区位和建设用地空间方面的局限。

（一）点上突破：“产业空间”模式

从青浦区面上看，目前采用“产业空间”模式进行推进的很少。以青浦区金泽镇田山庄村为例，作为一体化示范区功能样板

区、“核心中的核心”，2022年，引入“水乡客厅”围绕“一点、一心、三园、蓝环”及区域内市政道路建设发布相关合作需求，打造方厅水院，构筑地标场所，打造江南圩田、桑基鱼塘、水乡湿地三个展示园及三个科普村，围绕串联水乡自然地理和人文风景建设示范区蓝环工程。

（二）积极争取：“村企合作”模式

选择“村企合作”模式将城郊村庄和建设用地两个关键要素作为约束条件，因此可选择该模式的村庄在数量上不多。当然，选择其它模式并非不能发展企业经济。该模式的选择与核心企业家的进驻相挂钩。著名经济学家周其仁提出“企业家精神”，它应当包括不轻言满足的闯劲、明确划出的道德界限以及个人努力与社会发展的有机结合。企业家奋斗的最终目的不是货币可以衡量的财富，而是理想、梦想以及对于社会的正面促进作用。“村企合作”模式应当积极争取有乡村情怀的企业家参与。

（三）面上探索：“高端农业”模式

未来一段时间内，“高端农业”模式将是青浦区村级集体经济在选择产业融合模式时应重点考虑的，这不仅因为该模式的关键要素约束少、门槛较低，而且也能够和当前在推进的美丽乡村、人居环境整治等项目有机结合起来。该模式又是一个从传统农业向现代农业转型发展的过渡状态，村庄既可以继续立足于农业发展，又可以探索与二产、三产的融合。随着条件的变化亦可伺机而动，转向其它模式，谋求集体经济发展的跃迁。

四、政府在推动产业融合发展中的作用

农村的产业融合发展是对传统农村发展模式的重塑，是农村生产关系的变革，其目的是要激活乡村经济发展内生动力，使市场在乡村资源配置中发挥决定性作用。同时，应更好发挥政府在系统规划布局、强化政策指导、跨界整合资源要素等方面的作用。

（一）系统规划布局农村产业融合地图

《中华人民共和国城乡规划法》规定，县级以上地方人民政府鼓励、指导区域的乡、村庄制定和实施乡规划、村庄规划。村庄规划对土地类型清晰界定的内在要求，促使基层政府要在科学选择农村集体经济发展模式的基础上，系统规划布局农村产业融合地图。建议基层政府要经与村两委班子成员、党代表、村民代表等充分沟通后，结合实力企业家投资意愿，各村庄地理位置，可利用建设用地情况等资源要素，提升村庄规划决策的科学性。

（二）建立农村集体经济利益分享机制

乡村振兴战略提出后，从国家到地方，显著提高了政策供给力度。以上海市农业政策为例，2019年上海市农业农村委丰富和拓展了都市现代绿色农业发展专项项目，将休闲农业等新业态培育项目建设也纳入了专项项目申报范围。基层政府一方面应及时掌握政策并根据不同村庄发展模式的特点进行分类指导，有所侧重地将不同政策用于与之相匹配的模式。如在“高端农业”模式村庄，仍要加大高标准粮田、农田等基础性项目建设，夯实农业发展的基础条件。另一方面，如不注重建立农村集体经济利益分享机制，则村集体经济无法获得政策红利，村级集体资产仍得不到有效增值。基层政府要在有财政支持的农业项目申报上作长远考虑，一般申报主体应为村级集体经济，这样项目建成后的资产及收益主体就是村级集体经济，建成后村集体经济可选择自营，也可选择租赁，可得到持续收入。在引入社会资本参与产业融合发展前，基层政府应保障好集体与农民的利益，以合约形式清晰界定出村集体经济的产权，使村集体经济可在后续运营中获得持续收入保障。

（三）搭建更高层次乡村振兴新型智库

基层政府在规划布局、项目落地、机制设计后，还应承担引领发展之责，为乡村资源要素的持续导入搭建平台。尤其包括资本、技术、管理、信息等高级要素，这对于打破农村集体经济低层次循环至关重要，但基层政府在人、财、物等资源获取能力上显出短板。这就需要省市、地市（市辖区）等层面设立乡村振兴新型智库，在更高层面、更宽领域联系整合资源，如高层级政府部门、高校、科研机构、国有企业、金融机构等，强化对农村产业转型升级的要素和制度供给。智库还应建立有效的产权激励，如智库、资源产权方、镇村集体经济的三方利益共享机制等，保障各主体分享发展红利。基层政府应依托乡村振兴智库，发挥资源选择、对接和落地等方面作用，保障各村在产业融合发展中实现经济结构升级和可持续发展。