

引文格式: 徐成华. 国有企业助力乡村振兴: 模式、瓶颈和对策: 以苏州为例 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2023, 24 (3): 72-76.

国有企业助力乡村振兴: 模式、瓶颈和对策

——以苏州为例

徐成华

摘要: 作为贯彻落实党和国家发展方略、引领产业发展方向的经营主体, 国有企业有责任有能力在助推乡村振兴中发挥重要作用。苏州国有企业助力乡村振兴投资项目主要集中在相城、吴中和吴江, 投资模式主要为项目投资型、文旅开发型、环境治理型、结对共建型、惠农金融型等5种。总体而言, 苏州国有企业助力乡村振兴取得了一定成效, 但参与的国有企业数量不多, 投资金额不大, 覆盖范围不广。因此, 政府要在土地政策、基础设施建设和金融服务保障等方面下功夫。

关键词: 国有企业; 乡村振兴; 苏州

作者简介: 徐成华, 中共苏州市委党校公共管理教研室副教授。

中图分类号: F303 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2023.03.008

党的二十大报告指出, 要全面推进乡村振兴, 坚持农业农村优先发展, 加快建设农业强国。只有汇聚多方力量实施乡村振兴战略, 才能激发乡村的内在活力和持久动力。作为贯彻落实党和国家发展方略、引领产业发展方向的经营主体^[1], 国有企业有责任有能力在助推乡村振兴中发挥“国家队”的作用。国有企业除了能直接投入资金支持乡村发展, 还可通过发挥市场资本筹措能力来撬动社会资本为乡村振兴奠定基础。2020年3月, 苏州全面部署企村联建行动, 8月举行了首批苏州市企村联建项目签约活动, 合作领域涉及古镇保护、农村新产业新业态发展、农村环境治理等方面, 自此, 苏州迈出了国有企业助力乡村振兴的新步伐。

一、国企助力乡村振兴的主要模式

经过两年多的企村联建, 苏州国有企业发挥自身优势, 在运作模式、运行机制、投入规模等方面都进行了有益探索, 推动了乡村振兴发展, 实现了合作共赢。2022年6月, 苏州市国有资产管理委员会对投资总额近5亿的12家企村联建项目进展情况进行了统计。统计显示, 投资项目主要集中在相城、吴中和吴江, 投资模式主要为项目投资型、文旅开发型、环境治理型、结对共建型、惠农金融型等5种。

(一) 项目投资型

项目投资型具体包括两种类型: 一种是国有企业在农村进行与主营业务相关的项目投资, 占总投资额的比例高达59.76%。苏州创元集团利用相城区黄埭镇的土地资源, 投资14920万元建设车桥悬架研发制造项目, 带动了当地村民就业; 苏州新捷运供应链有限公司投资12074万元在相城区望亭镇打造新捷运供应链项目, 发挥铁路和公路联运业务优势, 为苏州本地企业提供铁

路、水路无接触方案，缓解物流市场空箱紧缺的燃眉之急，为城市发展提供强劲动力。另一种是国有企业直接投资农村基础设施建设，仅占总投资额的 2.6%。虽然这类投资项目数量偏少、金额偏小，但极大地改善了农村居民出行和生活条件，满足了农村居民提升生活品质的需求，在城乡经济和社会生活之间搭建了桥梁。在相城区陆慕镇，苏州农发集团和相城高新控股集团共同投资 1000 万完成了农贸市场的改造升级，采取“基地直供、菜场直销”等方式，给老百姓提供了安全、便利、舒适的“菜篮子”消费新空间。

（二）文旅开发型

文旅开发型投资项目占总投资额比例达 36.5%。由苏州文旅集团万和商旅发展有限公司投资 3000 万，与昆山千灯镇歇马桥村共同开发的千灯歇马桥田园·农旅综合体项目，探索“企业+集体合作社+农户”多主体开发模式，通过打造精品民宿、发展特色旅游，助力乡村振兴，不仅有效改善农村的生态环境、提升居民共建共治共享的参与度，而且因地制宜地对当地的古井、老树、石桥、碑牌、民房等历史人文资源进行保护。项目充分利用闲置农田，发展休闲观光农业和采摘体验农业，不仅吸引本地居民参与项目建设与运营，促进种植与养殖业结构调整优化，还创造就业机会，拓展农民收入来源，推动村镇产业结构调整，助力乡村振兴。

（三）环境治理型

环境治理型投资项目占总投资额的比例约为 3.0%。这类项目以改善农民人居环境，壮大村集体经济，加快农村治理进度，提升农民生活质量，回应居民对美好生活的期盼为目标。由苏州城投集团环境科技发展公司在吴江区盛泽镇桥北社区、东港村、镜湖社区、舜湖社区等投资的生活垃圾分类运营服务项目，投放了大量垃圾收运车辆和垃圾回收桶，建成了一批清洁屋、清洁亭，净化了社区生活环境；项目还入户进行垃圾分类宣传，提高了社区居民进行垃圾分类的自觉性。苏州市自来水公司与吴中区金庭镇东蔡村共同投建了太湖渔洋山水源地保洁及应急保障项目，不仅保障了水源安全，还为村民普及操作技能和管理经验，提升作业人员的综合业务素养，给村民提供就业岗位，给村集体带来增收。

（四）结对共建型

结对共建型项目包括两种类型：一种是业务合作共建项目。这种类型项目的特点是能发挥国有企业在市场、技术、经营运作等方面优势，占总投资额的比例约为 0.15%。苏州轨道交通集团将相城区望亭镇的金香溢大米放在苏 e 行商城上进行销售，利用互联网平台实现农业帮扶。苏州市保障性住房建设有限公司帮助常熟辛庄镇桃园村回购了村里的水利站房产，并进行老旧厂房更新改造，提升村民委员会的造血增收能力。另一种是党建结对共建项目。虽然这一种共建项目的单个投资金额较小，但涉及 3 家国有企业的 7 个项目，占项目总数的比例接近 20%。苏州市农发集团通过党建结对，帮助吴中区东山镇吴项村优化存量贷款方案，每年为村里节约利息 27.75 万元；租借集体闲置资产设立农副产品收购中心，帮助当地及周边地区农户销售特色农副产品。

（五）惠农金融型

金融行业的国有企业主要通过提供惠农金融服务，满足乡村振兴项目的融资需求。苏州银行根据农村居民金融需求，研发了 10 余种“三农”专属金融产品，探索多渠道信贷模式，缓解“三农”信贷业务信息不对称问题，为农村居民客户提供多元化、特色化、差异化的金融服务。苏州农发集团设立的苏州市中小微企业融资担保公司，是苏州唯一的政府性担保公司，是服务乡村振兴、解决融资难题和降低融资成本的主要担保平台。2022 年，苏州农发集团的涉农业务占比超 85%，仅普惠金融产品就累计帮助近 4000 户农业企业及中小微企业获得 15 亿元金融贷款支持，为新型农业经营主体和中小微企业节约成本 4000 余万元。

二、国企助力乡村振兴的制约因素

总体而言,苏州国有企业助力乡村振兴取得了一定成效,但参与的国有企业数量不多,投资金额不大,覆盖范围不广。

(一) 土地资源有效供给不足

一是土地资源未能集约利用。苏州人多地少,土地分散且较为零碎,集体经营性建设用地点多面广、布局散乱,部分地块与宅基地混在一起,有的还跨越行政界线,因此,单个乡镇难以集中进行项目规划,这限制了大型项目入驻。二是未能有效盘活利用农村闲置土地。在农村,宅基地不足和宅基地闲置浪费现象并存^[2],农村宅基地供给与管理问题一直没有得到有效解决,因此,新建项目所需用地也就得不到充分保障。三是集体经营性建设用地入市难。2021年修订的《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定,“集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。可见农村集体经营性建设用地的入市手段和权限在法律上已放开,但土地收益分配政策没有落实^[3]。由于不同辖区土地的经济价值差异很大,只要通过土地直接入市获得的收益高于土地被征用获得的收益,农民就倾向于选择“直接入市”,而如果土地征用无法落实,企村联建项目也就无法落实。

(二) 基础设施配套不完善

当前,农村的道路、供电、供水等条件虽然得到了明显的改善,但农村河道、道路绿化亮化、环境卫生保洁等建设依然不尽如人意。一是政府财政投入不足。与农村、农业发展需求相比,各级政府对农村基础设施建设投入仍然较低(2022年苏州全市投入135亿),农村财力相对不足情况仍然突出,二是多元化投入机制尚未完善^[4]。多数村镇经济基础薄弱,土地使用限制条件多,经济辐射范围窄。即使在这些村镇投入大量人力、物力,在短期内打造出新产品、新服务、新体验,但随着短暂的网红效应褪去,项目的收益规模、税收、影响力也会迅速衰退,这将导致后续投入难以跟上,产品迭代升级难以为继^[5]。

(三) 统筹协调机制不完善

2020年8月17日,苏州市召开了企村联建签约会,市属国企意向签约项目48个,涉及50个村(镇),总投资额约39.2亿元。截至2022年6月,市属国企实际签约项目仅为28个,其中19个项目已落实,完成投资近5亿元。无论是项目数还是投资金额,实际签约和落实的项目都远远低于意向数量。究其原因:一是合作目标不一致。企村联建项目的初衷是,既要能充分发挥国企的人才、技术优势,又要能因地制宜地选择适合农村发展的特色产业项目,而地方政府及村民更愿意接受输血式产业扶持。二是项目合作部门统筹协调难度大。企村联建项目工作任务重、涉及部门多,只要一个部门的协调衔接出了问题,就会影响整个项目的进程,更有甚者会使项目陷入停顿状态^[6]。三是缺乏人才保障机制。企村联建不仅要重视资源共享、项目共建,更要注重人才振兴引领的技术振兴。在已经落实的企村联建项目中,国企优秀人才在联建项目中担任职务,或者联建项目所在的村干部到国企挂职锻炼的案例几乎没有。

(四) 融资需求难满足

农村基础设施建设和农村经济发展资金需求量大,而农村融资渠道单一,融资规模偏小,农户及新型农业经营主体面临融资难、融资贵的问题^[7]。一是惠农贷政策惠及面窄。根据惠农贷服务政策,贷款服务对象仅为自然人或家庭农场,但农业经营主体多样,包括个人、家庭农场、农民专业合作社、村级经济组织、龙头企业等。据不完全统计,苏州目前有农民专业合作社2584家,县级及以上农业龙头企业367家。然而金融机构的贷款服务对象单一,不利于惠农政策形成合力助力乡村振兴。二是惠农业务风险加大。农业生产周期长,投入资金大,抵御自然灾害能力

弱，产出不确定性显著，由此导致的逾期还款、展期还款甚至不良贷款增多，惠农业务风险加剧。客户可用来做农业贷款抵质押担保的财力有限，且评估难度大，导致惠农贷产品风险加剧，且缺失风险分担机制。三是惠农金融生存空间受挤压。近年来，银行实际贷款利率普遍下调，“惠农贷”年化贷款利率相对偏高，涉农经营主体得不到实惠。苏州金融市场上 100~300 万的惠农贷款产品缺乏，无法满足基层不同类型涉农从业者的资金需求。

三、国企助力乡村振兴的对策建议

（一）压实领导责任

在市级层面，应建立由市委、市政府分管领导任总召集人，相关业务部门领导任召集人，包括参与国企、涉及辖区在内的多主体组成的联席会议制度，以统筹推动企村联建，形成上下联动、条块结合的工作体制。积极发挥联席会议的组织引领作用，重点抓好党建共建、人才培养等工作。辖区（包括下辖的村镇）作为行动的责任主体，要成立专门的企村联建办公室，明确各参与主体的职责分工，制定行动实施方案和推进计划，落实企村联建对接清单。企村联建办公室要以推动农村住房改善、乡村公共空间治理、特色乡村建设、村级集体经济发展等为重点目标，加强项目统筹，抓好衔接推进，确保落地见效。企村联建办公室要深入挖掘优势资源，摸清村民意愿，找出发展瓶颈，做好企村双向选择、联建对接工作；要全面把握联建项目的可操作性、实施周期、预期收益和风险隐患、调整优化方案等；要建立常态化交流机制和问题交办机制，全面掌握企村联建项目的建设过程和困难，并及时想办法处理。

（二）加大土地政策支持

一是有序推进村庄规划编制。将符合规划的企村联建项目用地需求，列入农村一二三产业融合发展新增建设用地计划，并确保所占比例不少于 5%，优先保障相关项目用地^[8]；对未纳入土地利用规划又确需实施的企村联建项目，允许通过依法按程序修改规划，利用节余建新指标盘活农村存量低效建设用地资源，拓宽项目用地保障渠道；合理引导农村集体经营性建设用地通过出让、租赁、作价入股等形式参与企村联建项目建设；加强对联建村设施农业用地使用、备案的指导与服务。二是重点保障合理用地需求。严格落实国有建设用地以长期租赁、先租后让、租让结合等方式提供乡村休闲游建设用地政策；允许节约的建设用地采取入股、联营等方式，重点支持都市田园综合体创建和农村产业融合发展。要将整治后增加的耕地作为占补平衡补充耕地指标，按照“谁投入、谁受益”的原则返还指标交易收益。三是协商确定土地收益分配。要本着平等协商、互利共赢的原则，确定双方认可的流转费用，积极探索土地升值部分在企业 and 农民之间合理分享的有效办法。要建立健全风险防范机制，成立土地流转风险保障基金^[9]，制定市域统一的管理制度，重点监管流转土地用途、土地租金支付、国有企业注资进度等，形成常态化制度化的监管^[10]，确保农民权益不受损害。

（三）完善农村基础设施

一是突出规划示范，补齐农村基础设施短板。聚焦农村公路、安全饮水等乡村振兴硬任务，先易后难、逐步延伸。须尽力量力，示范引领，因地制宜、分步实施、梯次推进。二是突出财政优先，夯实政府投入稳增责任。将最直观、农民反映最强烈的路、水和农村垃圾污水治理等领域作为公共财政投入重点，足额安排资金，开展农村基础设施建设项目融资和收益自平衡专项债券试点，从而整合农村基础建设资金渠道，集中资金办大事^[11]。三是突出共建共享，打造多方支持合力平台。对既有公益性又有一定经济效益的小型水利工程、农村坑塘整治等农村基础设施建设项目，通过政策引导、平台搭建，以奖代补、先建后补等措施鼓励省属功能类企业加强同市县合作，积极参与农村基础设施建设，让农民群众更多地分享国有资本经营成果。

(四) 加强金融服务保障

一是采取实际行动,建立有效工作机制。建立一把手负总责、分管领导具体负责的金融服务工作专班,明确职责,充分发挥政策协同效应,加强部门间信息共享,建立问题交办快速响应机制,形成部门合力。二是加强资源配置,提供金融要素保障。推动金融机构与各县市区企村联建办公室主动沟通,及时掌握推进计划和企村对接清单,全程做好金融服务;引导金融机构提供低成本信贷支持,用好贷款核销、利息和保费补贴、税收减免等政策,积极运用国家相关政策工具,提供增信支持^[12];督促金融机构优先安排联建项目信贷投放,并通过提高业务考核权重、调低内部资金价格、安排专项激励费用等方式,提高基层单位服务联建项目的积极性。三是创新服务模式,满足多样化金融需求。鼓励金融机构积极开发个性化、定制化产品,加大信用贷款和中长期贷款投放力度。四是拓宽抵质押物范围^[13]。努力激活各类沉睡资产;推动金融机构由单纯提供融资、理赔服务转向提供集融资、结算、理财、咨询、风险预防等综合性金融服务,以金融动力提升农村企业活力。

参考文献:

- [1] 魏枫. 国企要在乡村振兴中勇挑大梁 [N]. 中国石油报, 2021-03-11 (2).
- [2] 毛铨. 农村宅基地制度改革中的农民主体性参与 [J]. 江淮论坛, 2023 (1): 50-58.
- [3] 许峰, 朱华平, 陈晓华, 等. 关于松江区集体经营性建设用地入市的调研报告 [J]. 上海农村经济, 2023 (2): 23-25.
- [4] 孙眉. 多元化投入破解“钱从哪来” [N]. 农民日报, 2022-03-10 (6).
- [5] 农业农村部新闻办公室. 引导社会资本投入农业农村 构建乡村振兴多元投入格局: 农业农村部计划财务司负责人就引导社会资本投资农业农村答记者问 [J]. 中国农垦, 2020 (6): 6-8.
- [6] 温铁军, 罗士轩, 董筱丹, 等. 乡村振兴背景下生态资源价值实现形式的创新 [J]. 中国软科学, 2018 (12): 1-7.
- [7] 权春联. 农村融资难的现状与对策研究 [J]. 产业与科技论坛, 2016, 15 (18): 9-10.
- [8] 秦建军, 汪翔, 陆建珍, 等. 发展农产品产地初加工的影响因素与对策分析: 以江苏省新型农业经营主体为例 [J]. 农业科技管理, 2023, 42 (1): 69-73.
- [9] 钱龙, 洪名勇, 龚丽娟, 等. 差序格局、利益取向与农户土地流转契约选择 [J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25 (12): 95-104.
- [10] 唐惠敏. 村企合作的生成逻辑、政策需求与理想类型 [J]. 北京社会科学, 2021 (11): 94-105.
- [11] 芮雯. 乡村振兴背景下农业经济发展机遇和对策 [J]. 投资与创业, 2022, 33 (20): 57-59.
- [12] 孙维, 闻学颖, 于德运. 我国农村融资难的症结及其化解 [J]. 农村经济, 2015 (1): 73-77.
- [13] 韩磊. 金融与实体经济的关联逻辑及匹配度解析: 以江苏为例 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (4): 62.

On the Mode, Obstacle and Countermeasure of the Participation of State-owned Enterprises in Rural Revitalization: Take Suzhou as an Example

Xu Chenghua

Abstract: As the business entity to implement the development strategy of the Party and the nation, and lead the direction of industrial development, state-owned enterprises have the responsibility and ability to play an important role in rural revitalization. The investment projects of Suzhou state-owned enterprises to promote rural revitalization are mainly located in Xiangcheng, Wuzhong and Wujiang districts. The major investment modes are project investment type, culture and tourism development type, environment governance type, paired co-construction type and financial type benefiting farmers. Generally speaking, Suzhou state-owned enterprises promoting rural revitalization has made some achievements, however, the number of state-owned enterprises involved is not large, the investment amount is not large and the scope of coverage is not wide. Therefore, it is necessary for the government to make efforts in the aspects of land policy, infrastructure construction and financial service guarantee.

Keywords: state-owned enterprises; rural revitalization; Suzhou

(收稿日期: 2023-02-07; 责任编辑: 沈秀)