**工商资本参与乡村振兴的趋势特征、障碍风险与对策建议**

**——基于8省14县的调查研究**

周 振 涂圣伟 张义博

内容提要：工商资本进入农业农村呈现规模增长、领域拓展、方式优化等新特征。工商资本参与乡村振兴存在“人地钱”要素支撑力不足、进入门槛限制、基础设施短板制约等“三大障碍”，面临市场风险、政策风险、信用风险、法律风险等“四大风险”。鼓励工商资本参与乡村振兴，赋予工商企业平等的市场主体地位，构建政策支持、配套服务与风险防范“三位一体”的政策体系，实现企业收益、集体得益、农民获益的多方共赢。

工商资本是推动乡村振兴的重要力量。近年来，我国工商资本下乡渐成趋势和风潮，在规模、领域、方式上出现新变化，对乡村发展的影响更加多面和深入。作为一个转型中的人口大国，当前和未来一个时期会有大量人口生活在农村、依靠农业获得收入，如何有效发挥工商资本参与乡村振兴带来的积极效应，又合理规避其可能冲击农户经营基础地位和农村社会秩序的负面影响，是一个不容忽视的现实问题。为回答上述问题，课题组共赴8省14个县进行了实地调查研究，范围覆盖东北、东部、中部和西部地区。

### 一、工商资本参与乡村振兴的趋势特征

**（一）政策引导和转型经营是工商资本下乡的主因**

结合调查情况看，工商资本下乡参与乡村振兴的主要原因有三个，即优惠政策吸引、转型发展需要和践行企业社会责任。实地调查的56家企业中，有45%的企业是受优惠政策吸引；问卷星平台调查的525家工商企业中，有意愿下乡的企业中73.3%是看中了优惠政策。同时，受部分行业经营效益下降影响，转型经营成为许多企业下乡的重要动因，课题组实地调查企业中约43%是基于转型发展需要而下乡。此外，践行企业社会责任，回报乡里，也是部分工商资本下乡的原因之一。

**（二）工商资本下乡规模呈不断增长趋势**

从全国土地流转数据看，工商资本经营农业呈显著增长趋势，2013年全国工商资本流入耕地面积0.32亿亩，到2016年增加至0.46亿亩，已占到全国土地流转面积的9.7%。分地区看，不论是东部地区，还是中西部地区，近年都出现越来越多的工商资本投资农业农村的趋势。2018年上半年浙江省嘉兴市共签约工商资本涉农项目63个，金额达105.65亿元，同比增长25.4%；2015年以来，湖北省利川市仅乡村民宿旅游领域工商资本投资金额就高达3.6亿元。从问卷星平台调查情况看，工商资本对参与乡村振兴表现出了较强的参与意愿，66%的受访企业都愿意参与乡村建设。

**图1 2013—2016年工商资本流入土地面积**

数据来源：历年《农村经营管理》有关“农村家庭承包耕地流转情况”的报告。

**图2 工商资本参与乡村振兴的意愿调查**

数据来源：问卷星平台问卷调查。

**（三）下乡以农业经营为主、领域不断拓宽**

工商资本参与乡村振兴的领域在不断拓展，呈现出三个明显特征。一是农业产业化经营仍然是主要领域。调研的56家企业中，从事农业产业化经营的企业占比达到90%以上。农业产业化领域中，从事农产品加工、乡村旅游休闲民宿等领域的工商企业居多。二是参与领域呈现从农业产业化领域向农村资产盘活、生态修复、基础设施建设等具有一定外部性的领域拓展。以浙江省平湖市为例，工商资本下乡经历了从农业生产，到全面进入产加销环节，再到盘活农村资产从事休闲度假农业的几个阶段。三是业务呈现多元化趋势。工商资本经营业态日趋多样化，一二三产业融合发展态势明显。问卷调查的有过下乡经历的338家企业中，近60%从事着两种或两种以上的业务，其中以农业种养殖+农产品加工、农业种养殖+乡村旅游等组合业务居多。

**图3 工商资本参与乡村振兴的领域统计分析**

注：数据来自问卷星平台调查的338家下乡工商资本；由于工商资本经营领域多元，本题在设计中为多选题。

**（四）下乡以“公司+农户”为主、方式更加多样**

随着工商资本参与乡村振兴领域的逐渐拓宽，企业进入农业农村的方式日益多样化，主要有三种类型。**一是**“公司+农户”，主要集中在农业产业化领域，具体表现为工商资本收购农民的农产品或租用土地，这类方式在课题组实地调研的企业中占到75%。**二是**“公司+村集体或农民合作社”，这种方式常见于工商资本开发农村闲置宅基地与其他资源。内蒙古光亚现代农业公司与村集体合作建设田园综合体，村集体以土地入股占有30%的股权，参与经营受益分享。**三是**“公司+政府”，常见于工商企业代替政府提供公共产品的情形，如山西华宏农林开发有限公司在阳曲县政府的支持下开展生态修复。

**（五）利益联结机制以松散型为主**

从实地调研的56家企业看，企业与农民的利益联结方式一般较为松散，均是企业支付农民土地租金、劳动工资或产品价格；更加紧密的利益联结方式在逐步出现，如内蒙古光亚现代农业发展有限公司与农户建立了“土地保底价+分红”的紧密型利益联结机制。调查了解到，紧密型股份合作式的利益联结形式还没有成为主流。

总体看，当前工商资本参与乡村振兴，不是短期热潮，而是长期趋势，呈现出规模增长、领域拓展、方式优化等新特征。从工商资本下乡实践看，不乏部分企业为套取国家补贴下乡，打土地政策“擦边球”进行违规经营或因经营不善“跑路”等案例，但工商资本参与乡村振兴的积极作用仍是主流。工商资本参与乡村振兴，带动了资金、技术、人才、管理等稀缺资源向农业领域流动配置，不仅优化了农村资源要素结构，也导入了更加先进的建设和管理理念，成为乡村生态建设、文化传承、社会治理的重要力量。

### 二、工商资本参与乡村振兴面临的障碍与风险

**（一）存在“三类障碍”**

**1、农村要素供给与下乡资本需求不匹配**。工商资本下乡一般投资规模较大，领域较为广泛，要素需求结构具有明显的数量密集型、种类多样性与层次高位性等特征。由于农村要素市场改革滞后，农村要素供给体系难以满足企业的要素需求，要素支撑力不足成为工商资本参与乡村振兴的最大障碍。

**一是农村土地制度改革进展缓慢，“用地难”问题普遍**。调查显示，45%的工商企业受制于“用地难”问题。从设施农用地看，为严格保护耕地，流转基本农田发展设施农业的企业根本无法获得设施农用地，一般农田可用于设施农用地的指标也难用于产业项目。从建设用地看，一些宅基地和农房长期闲置空置，无法成为农村产业发展用地来源。

**图4 工商资本参与乡村振兴面临的主要困难**

注：数据来自问卷星平台调查的338家下乡工商资本；本题在设计时为多选题。

**二是农村金融改革系统性、协同性不强，“融资难”问题突出**。调查结果显示，60%的工商企业面临融资难题，滚雪球发展、靠其他产业利润补充、靠亲朋好友“接济”是多数下乡工商企业现实困境的真实写照。虽然近年许多地区在探索农村资产抵押贷款，但是由于没有整体、协同推进将村资产确权颁证——资产处置市场建立——风险防范机制构建，导致农村资产抵押贷款不能落地。

**三是农村高素质产业工人和科技人才不足，“用工难”问题凸显。**“用工难”问题凸显。调查显示，近80%的下乡企业面临技术人才不足问题。目前农村劳动整体素质普遍不高，基层农业科技服务能力弱，尽管国家出台了不少引导人才下乡的政策，但在落地过程中存在不同程度的“梗阻”，且缺乏长效激励机制，导致人才很难下乡。

**2、工商资本下乡存在诸多制度门槛。**部分地区通过准入制度、层层备案管理、强制工商企业二次分红等办法，对工商资本下乡设置过多、过高门槛，影响企业下乡积极性。东部某县规定，单个企业养殖、设施农业、粮油等租赁土地面积分别不能超过300亩、1000亩、2000亩。这种做法一定程度上能防范企业租农风险，也容易使企业因生产规模不足而亏损。

**3、基础设施短板制约工商企业发展。**不少地区农村基础设施还十分薄弱，涉农项目周边、内部基础设施配套不到位，吸引工商资本动力不足。西部某县政府部门负责人介绍到，“近年到我们县考察的工商企业较多，真正来的很少，不是我们的农业资源不行，而是我们的基础设施建设跟不上”。

**（二）面临“四大风险”**

**1、市场风险**。我国农业小生产与大市场的矛盾还没有得到根本缓解，农产品价格形成机制不健全，价格周期性宽幅波动时常发生。及时、准确地把握产品市场信息，生产出适应市场需求的产品是工商资本下乡成败的关键。然而，课题研究发现，工商企业也很难及时、准确地掌握市场讯息，盲目经营问题比较严重。

**2、政策风险**。地方政府以行政命令或优惠政策发展特定产业的现象仍然较为普遍。调查的企业中受优惠政策驱使投资的超过50%，为拿到优惠政策与扶持项目，大多数没有科学规划，急于铺摊子、造声势，许多企业完全靠吃政策红利。这种方式埋下了企业大量涌入后的市场波动风险与政策调整风险。

**3、信用风险**。我国农村社会信用体系建设总体滞后，工商企业与农户合作时常面临农户违约风险。西部某县一家工商企业流转农民土地种植水果，当果树苗长成时，部分农民强行要求回收土地，最后在政府协调下企业只得妥协，企业主无奈地说，“遇到这种情况，我们企业只能干亏”。

**4、法律风险**。依据当前法律法规规定，农村集体资产只能在本村范围内封闭化处置。当集体经济组织与工商企业组成的合作公司面临资产处置时，按规定只能处置工商企业资产，不能处置集体资产。这样企业事实上需要承担全部债务处置风险。

### 三、构建工商资本参与乡村振兴的政策体系

**（一）政策支持体系**

**1、健全用地支持政策**。一是完善设施农用地政策。进一步细化设施农用地范围，适应环保监管和农村产业融合发展要求，适当扩大农业配套设施和附属设施的上限规模；建议有条件的地区推广浙江省平湖市经验，集中设施农用地指标并向产业融合发展项目倾斜。二是扩大涉农项目国有建设用地供给。各级政府在年度建设用地计划中要明确单列一定比例专门用于农村新产业新业态发展。对于落实不力的地方政府，在下一年度建设用地指标计划分配中给予扣减处罚。三是盘活农村存量建设用地。鼓励各地探索农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”办法，允许村集体经济组织采取作价回购、统一租赁或者农户股份合作等多种方式整合本村农民闲置房屋资源。鼓励有条件的地区编制农村土地利用规划，通过农村闲置宅基地整理、土地整治等新增的耕地和节余的建设用地，优先用于农业农村发展。

**图5 工商资本下乡政策诉求调查**

注：数据来自问卷星平台调查的187家未参与乡村建设的工商资本；本题设计为多选题。

**2、深化产权抵押融资。**鼓励地方政府加快推进农村产权确权颁证，推广成都市农业设施抵押贷款经验，扩大农村抵押担保物范围，重点开展设施农业用地、农村土地承包经营权、农村房屋、林权、大棚养殖圈舍等生产设施以及活体动物、果园苗木等生物资产抵押贷款。鼓励地方政府开展以农村资产确权为基础、以农业保险创新为配套、以设立风险补偿金为保障、以建立农村产权交易中心为产权处置保障的农村产权抵押贷款机制。完善农村产权价值评估体系，以风险基金补偿银行贷款损失，鼓励银行接纳农业生产设施抵押与生物资产抵押。

**3、建立稳定的农村产业工人和技术人才队伍**。鼓励地方政府围绕当地主要农业产业，针对有影响力的人群开展免费培训，通过示范带动农民学习，为工商资本下乡应用储备人才资源。全面建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度，保障职称评定、工资福利、社会保障等方面权益，积极引导部分农民返乡、农村大学生回乡、科技人员下乡，将其参与乡村建设工作的经历与成绩作为职称评定、职务聘任的加分项。

**4、建立有差别的激励政策，引导工商资本进入适宜领域。**一是在外部性较低的农业产业化领域，坚守土地用途管制法律底线的前提下，尽可能降低工商资本进入的门槛与障碍。二是在外部性一般的农村资产开发领域，要加快推进农村资产确权颁证，建立健全现代农村集体产权制度。三是围绕农业农村基础设施、农村生活污水治理、生态环境修复、美丽乡村建设等外部性较高领域，以及大宗农产品市场储备，积极策划一批高质量的政府与市场合作项目，吸引工商资本参与。

**（二）配套服务体系**

**1、补齐农村基础设施短板，强化设施配套服务**。持续加大投入力度，加快补齐农村基础设施短板，促进城乡基础设施互联互通。加强农村交通物流设施建设，加快构建农村物流基础设施骨干网络，加快完善农村物流基础设施末端网络，推进县级仓储配送中心、农村物流快递公共取送点等建设，打通农村物流“最后一公里”。鼓励与支持地方政府加大对农村产业园区的基础设施投入力度。

**2、创新基层政府服务，优化营商环境**。加强农业农村的规划引导，科学引导工商资本下乡选择合适的领域，优化农业产业布局，避免盲目投资造成农村资源浪费。深化农业农村领域“放管服”和“最多跑一次”改革，为落地项目提供通水、通电、通气等全方位服务。积极引导工商资本嵌入社区发展，密切企业与社区联系度。

**3、建立政企长效沟通机制，推进政府服务精准化**。建议中央相关部门加大对地方指导，建立企业与政府沟通的长效机制，通过定期会议制度及时了解企业政策诉求，出台针对工商资本参与乡村振兴的政策服务指南，为政府了解企业诉求开辟渠道，也为企业了解政策开通窗口，让市场主体形成明确的政策预期。

**（三）风险防范体系**

**1、建立农村土地流转风险保障制度，加强对工商资本的监督管理。**规避工商资本可能出现的“非农化”“非粮化”问题。首先，要建立健全资格审查制度，审查评估租赁农地企业的信情况与经营能力，对不符合发展要求的，要依法限制或禁止流转土地。其次，建立动态监管制度，依照土地用途管制，开展土地用途监督检查。

**2、强化对工商资本的市场信息服务，降低市场波动风险。**引导与鼓励地方政府，围绕本地工商资本集中的行业，建立专业化的市场信息服务机制，为工商企业生产决策提供依据。此外，有必要运用互联网新媒体及时发布工商资本参与乡村振兴的典型经验与失败教训，为工商企业选择适合领域、发展模式、投资规模等提供参考。

**3、推动农业支持政策转型，降低政策变动风险**。引导地方政府建立以功能性产业政策为主的政策模式，在自然垄断、信息不完全、外部性、公共物品（基础设施）等存在市场失灵领域，加强功能性产业政策的运用。中央政府要引导地方政府加强政策机制化、制度化管理，确保政策的连续性和稳定性，引导市场主体形成准确的政策预期。

**4、加快农村社会信用体系建设，降低信用风险**。加快涵盖农村居民信用建设，建立信用建设与信用贷款的联动机制。加强企业诚信管理制度建设，加大诚信工商企业示范宣传和典型失信案件曝光力度，强化工商企业在发债、借款、担保等债权债务信用交易及生产经营活动的诚信履约。

**5、健全相关法律法规，降低法律风险。**积极适时推动相关法律的修订工作，探索农村集体资产跨村流转、处置的办法，完善农村集体资产对等的责权利关系，促进工商企业与村集体建立紧密型利益联结机制。