西部论坛 WEST FORUM
第 25 卷第 6 期 2015 年 11 月
Vol.25 No.6 Nov. 2015

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2015.06.001

我国工商资本下乡研究:文献梳理与问题讨论*

刘成玉[1],熊红军[2]

(1.西南财经大学 中国西部经济研究中心,成都 610074;2.四川省蓬溪县粮食局,四川 蓬溪 629135)

摘　要:近年来,工商资本大举进入农村经营农业的问题已引起社会的广泛关注,并成为学界研究的热点和重点领域。学界主要从工商资本下乡的动因、渠道与模式、对解决“三农”问题的积极意义和负面影响与潜在风险以及政府规制等方面进行研究,对工商资本下乡的积极意义给予了充分的肯定;主流观点支持工商资本进入农业,但强调需要加强监管,防止过度“非粮化”“非农化”以及大量圈地和排挤农民等现象发生。此外,城市工商资本与农村工商资本的划分、差别化监管的依据以及“非粮化”控制的区域范围等问题还需要进一步深入研究。

关键词:工商资本下乡;工商资本进入农业;非粮化;非农化;粮食安全;土地流转;专业合作社;家庭农场;农业现代化

中图分类号:F291.3;F323　　**文献标志码:**A　　**文章编号:**1674-8131(2015)06-0001-09

一、引言

工商资本下乡在中国由来已久,可以追溯到 20 世纪 20 年代的乡村建设运动。其中最有名的代表人物是著名的实业家吴作孚先生,他将自己办公司积累的资本投入到农村,整体改造农村社区,让农民能够随着他的企业化进程改善自己的生活,实现了产业资本和乡土社会的双赢(卢国纪,2014)。而且吴先生还创造性地提出“和平红利”思想,即让产业资本及各项建设的收益留在当地,既不上缴,也不自谋私利,而是成为帮助地方开展乡村建设的原始积累(潘家恩 等,2011)。然而,从总体上讲,中国自给自足的传统小农经济对外来资本是排斥的,因此,在二十世纪二三十年代轰轰烈烈的乡村建设运动中,即便有工商资本进入农村,真正与农业结合并生产效益的并不多见。

新中国成立后,工商资本进入农业始于 20 世纪 80 年代中期的东部发达地区和大城市郊区,资本的主体主要是乡镇企业,进入的方式包括“农工商一体化”“产加销一条龙”等。这个时期的工商资本和企业规模均较小,对农业发展的影响有限。到了 20 世纪 90 年代中后期,包括农业投入不足等在内的“三农”问题凸显,学界开始呼吁要积极引导大型工商企业进入农业,此间工商资本主要通过农业产业化经营的方式进入农业,推动小生产与大市场的对接(张雯,2015)。进入 21 世纪后,投资农业的一部

* **收稿日期:**2015-09-19;**修回日期:**2015-10-15

基金项目:国家社会科学基金重大项目(14ZDA033)

作者简介:刘成玉(1964—),男,四川成都人;教授,博士,博士生导师,在西南财经大学中国西部经济研究中心任教,主要从事农业与农村经济研究;Tel:13618030480,E-mail:rbusiness@ swufe.edu.cn。

熊红军(1980—),男,四川大英人;硕士,现在四川省蓬溪县粮食局工作;Tel:13778725217,E-mail:Xiong100100@ 163.com.cn。

分工商资本已逐渐成长为农业产业化龙头企业，其规模、实力及对农业发展的影响也不可同日而语。为了引导和规范工商资本经营农业的行为，中央于2001年底下发《中共中央关于做好农户承包土地使用权流转工作的通知》，强调工商企业投资农业应当主要从事产前、产后服务和“四荒”资源开发。在此期间下乡的工商资本，虽是长驱直入，并涉足农村各产业和农业产业链各个环节，但纵观二十一世纪的前十年，城市产业和经济发展总体红火，尤其是房地产和制造业，加上农村土地产权制度改革和经营使用权流转并未真正启动和大面积铺开，因而，下乡和进入农业的工商资本无论是数量、经营领域还是经营行为都在“可控”或者“可以接受”的范围，其对“三农”的负面影响尚未对决策层、学界和公众的神经产生强烈刺激。

但是近年来，以“确权颁证”和“还权赋能”为主的农村土地产权制度改革拉开大幕，农村土地经营使用权流转步伐进一步加速，敏锐的工商资本嗅到了扑面而来的滚滚商机，开始蜂拥下乡，大面积长时期租用农村土地。据农业部统计，仅2012—2014年，流入企业的承包地面积年均增速超过20%，截至2014年底，流入企业的承包地面积已达到3 882.5万亩，约占全国农户承包地流转总面积的10%（陈晓华 等，2015）。这种现象和趋势引起了包括政府、学界和公众的高度关注。在中国知网（CNKI）检索，截止到2015年7月底，关于工商资本下乡和工商资本进入农业的文献共453篇（有部分重复），其中近7成发表于2013—2015年，可见，这个问题近年来已成为学术研究的热点和重点。本文将从工商资本下乡的动因、渠道和模式、对“三农”的积极意义、消极影响和可能风险以及政策规制等方面，对其中的代表性观点和研究结论进行总结梳理，并就相关问题提出自己的看法，以期对相关理论研究的深化和实践工作的有效推进提供参考和启发。

二、工商资本下乡的动因

我国工商资本下乡是内因和外因共同推动，政府、市场与企业协同作用的结果。从内因来看，主要在于四个方面：

一是资本的逐利本性推动工商资本下乡。吕亚荣和王春超（2012）认为，现代农业实行从生产、加工到储存、销售等全产业链一体化经营后，将成为利润率较高的产业部门之一，从而对工商资本产生吸引力；此外，农产品价格的持续上涨也使工商资本嗅到了商机，进一步强化了其下乡获利动机。吕军书和张鹏（2014）认为，由于现代科技的广泛运用和劳动生产率的不断提高，现代农业所具有的独特比较优势正日渐显现，农业已经成为投资回报率比较高的领域之一，在国民经济五大物质部门（农、工、商、建、运）中农业的成本利润率最高。

二是对稀缺资源占有的冲动推动工商资本下乡。刘平青（2004）认为，农业属于自然资源型行业，很多农业资源有不可模拟和移植的特点，具有自然垄断性，尤其是土地资源；工商资本下乡抢先占有这些不可替代资源，有利于提高企业竞争力。张文广（2014）认为，土地属于稀缺资源，其独占性、不可再生性导致土地的价格易涨难跌，工商资本介入农村土地流转，可以低价获取大量的稀缺资源，一旦将来有机会将农地转换用途，工商资本将获得巨大的收益。

三是对优质安全农产品市场的良好预期推动工商资本下乡。郑风田（2013）认为，工商资本关注农业领域由来已久，近几年，在人们普遍关注食品安全，更加注重绿色农产品的背景下，农业领域的投资吸引力就更大了（陈梦阳 等，2013）。李中（2013）认为，市场对优质、安全农产品的需求强烈，市场前景被业界普遍看好，农业的“价值洼地”效应凸显，是刺激工商资本大举进军农业，对现代农业趋之若鹜的重要诱因。

四是为巨大的资本存量寻找出路推动工商资本下乡。石霞和芦千文（2013）认为，在城市和工商业投资风险高的情况下，工商资本下乡在一定程度上是一种“避险行为”。吕军书和张鹏（2014）认为，在当前资金充裕、投资热点缺乏的市场环境下，下乡经营农业领域不失为工商资本一个战略性选择。张红宇（2015）认为，房地产、资源、高端餐饮等行业的不断降温，倒逼工商资本寻找新的出路和利润增长点，而传统成熟行业又竞争激烈、发展空间受限，相比之下农业的滞后发展意味着强大的增长潜力（张雯，2015）。

从外因来看，主要是政策的支持与鼓励。为了政绩和税收的需要，各地政府都竭尽全力支持工商资本下乡租地经营农业。李中（2013）认为，十余年

来连续出台的强农惠农政策极大地改善了农业的政策环境,降低了行业准入门槛和生产风险,这种宽松的营农环境对工商资本极具吸引力。吕军书和张鹏(2014)认为,在我国的所有投资领域中,农业是给予各种优惠政策最多的产业,下乡工商资本在税收、融资、项目审批、建设用地保障、财政补贴等方面享受的优惠政策是投资其他产业所无法比拟的。乔金亮(2015)认为,各级政府对农业扶持补贴力度加大,已经成为工商资本进军农业的动力。

三、工商资本下乡的渠道和模式

时雅杰和蒲应䶮(2015)总结了世界主要发达国家工商资本进入农业的主要模式,其中,美国以“资本+家庭农场”及“资本+合作社”为主,法国以“资本+合作社+家庭农场”及“资本+资本”为主,日本以“资本+农协”“直接投资”及“资本+要素租赁”为主,认为“资本+合作社(农协)”的模式在发达国家更为普遍。

国内工商资本直接进入农业的模式主要有两种:一是直接到农村租地进行规模化经营,并逐步打造完整的产业链条,形成产、加、销一体化的农业企业;二是对破产或退出的农业上市公司进行收购、兼并,从而直接组建农业上市公司。相比较而言间接进入农业的模式则丰富多样:张晓山(2015)认为“公司(企业)+农户”“企业(企业)+基地+农户”“订单农业”等是目前工商资本投资农业的主要模式;何秀荣(2009)认为目前进入农业的几种主流模式,如“龙头企业+农户”“企业+基地+农户”和“企业+中间组织+小农”等,都存在诸多缺陷,唯有“公司+农场”模式才是工商资本进入农业的最佳模式;张红宇等(2014)总结出工商资本经营农业的三种模式,即“公司自建基地”模式、“龙头企业+家庭农场”模式及“公司+合作社+农户”模式,从在四川蒲江县联想佳沃猕猴桃基地的调研结果看,这三种模式的亩均收入和亩均纯收益(农户与公司收益之和)均高于“合作社+农户”模式。

四、工商资本下乡对解决“三农”问题的积极意义

一是解决农业投入不足和要素短缺的问题。农村资本长期“贫血”,应该引导城市资本投向“三农”(杨耀钦 等,2009);工商资本下乡是对农村资金外流的一个纠正(马九杰,2013);引导工商资本下乡对缓解和克服农村生产要素短缺至关重要(石霞 等,2013);小农资本无法满足现代农业发展需要,工商资本进入已成必然(韩俊,2014)。

二是促进传统农业的现代化改造。舒尔茨(2007)认为,小农户自身根本无法完成传统农业的改造,必须借助外部力量,包括资金、技术等要素的投入使小农经济发生变化。工商资本进入农业不仅可以带来目前中国农村最稀缺的企业家要素和资金要素,而且对传统农业的改造效果也相当明显(张曙光,2011)。与分散的经营的小农户相比,工商业在人力资本、社会资本、物质资本等方面具有先天优势,因而成为中国现代农业发展不可或缺的力量(吕亚荣 等,2012)。城市企业家能够带来现代化农业的经营理念和方法(马九杰,2013)。工商资本给农村注入的资金、技术不仅带来了“硬件”改善,其注入的理念还带来了“软件”升级,从而共同促进了现代农业发展(李文博 等 2014)。

三是促进农民增收。在解决农民增收的问题上,资本下乡比农民进城更有优势(雷晓宁,2003)。城市工商资本通过对农村资源,特别是土地资源的开发,将可以使资源或资产转化为资本,从而提高农民收入(周其仁,2009)。“资本下乡”在推进农业集约、集群发展的同时,有效带动了农民共同参与现代农业开发,促进了农民增收(孙永龙,2010)。

四是提高农业劳动生产率和竞争能力。工商资本下乡之后,使土地和劳动的生产率都大幅度提高(陈锡文,2010a)。工商资本拥有技术、渠道、品牌的优势,可以通过建立供产销一体化的产业链条,提升农产品的加工深度和农业竞争能力(石霞等,2013)。目前市场一些成功的农产品品牌大都是工商资本介入带领的结果(瞿长福,2014)。

五、工商资本下乡对“三农”的负面影响与潜在风险

一是排挤与盘剥小农户,使其丧失就业机会、土地甚至房产。关于城市工商资本下乡对小农的负面影响,马克思在《资本论》中早有明确的论述,他认为,如果大资本与小农户并存,大资本必将吞噬小农户,并使其丧失房屋和家园。温铁军(2005)的研究表明,我国近代工商资本进入农村的剥削重于传统的地租,成为农民革命爆发的主要动因之

一。徐勇(2006)认为，工商资本下乡将使农民进入或被卷入一个更不稳定、风险更大、更不具有确定性、更具挑战性的社会之中。李昌平(2008)认为，中国应该吸取菲律宾工商资本下乡排挤和盘剥农民的教训，农业和农村现代化的主要力量是农民，指望资本家救小农是靠不住的；他还认为，一旦政府鼓励大资本兼并小农土地，很难避免官商勾结和强制转让，必然会对处于弱势地位的小农造成伤害。郑有贵(2010)认为，大规模的工商资本下乡，弱小的农户难以与之抗争，不少失地农民将沦为工商资本的雇佣，农民的主体地位将因此而弱化，在农村将形成新的畸形二元结构，即少量强势的工商资本所有者与大量的弱势小农。陈锡文(2010b)认为，工商资本下乡租赁土地后，大部分农民必然要离开土地，加入到流动人口中去；而且农民的经营主体地位将丧失，由经营自己土地的业主，蜕变为给别人打工的雇工，这对农民心理、对农村社会结构将会产生深刻的影响。柴鹏(2011)认为，资本参与农业的一个意外后果是使农民成为土地收益的局外人。张亚平和郑洵(2011)认为，现阶段我国有些工商资本走的不是资本、技术、农民“三位一体”的内涵式发展道路，而是依靠资本扩张，将农民挤出农业之外，在农村中形成了强势工商资本阶层和弱势农民群体之间对立的二元结构，容易激发社会、政治等多方面、深层次的矛盾。金微(2013a)提供的数据表明，工商企业直接经营农地，原承包农户的劳动力只有 20%左右能够进入企业工作。华生(2014)认为，农村土地大量流转到下乡的工商资本手中，并不符合农村改革的方向，如果放手让工商资本下乡的话，那些留守农民可能就破产了。吕运涛(2015)的调研发现，工商资本下乡存在三种“排挤”现象，即粮食被排斥、耕地被挤占和农民利益被边缘。

二是圈占土地、套取财政补贴。田欧南(2012)对吉林省 56 家下乡租地的工商企业的调查表明，大多数个体工商户流入农地存在投机行为，其中有一半的个体工商户将农地完全闲置，等待土地升值后获取高额差价。石霞和芦千文(2013)认为，工商企业打着农业产业化旗号、行圈地之实的事情在各地已经屡屡发生。党国英(2014)认为，资本大佬转战农业是在打国家土地制度改革还不明确、有投机的机会和套取国家农业补贴的主意，并明确提出不应鼓励工商资本圈地做大宗农产品生产。陈晓华(2015)认为，工商资本长时间、大面积租赁农地，不仅挤占了农民的发展空间，而且企业的经营成本也会很高，容易形成新的“规模不经济”，因此，应严格限制工商资本长时间、大面积租赁农地。

三是土地流转和经营行为“非粮化”和“非农化”，对粮食安全保障体系构成危害。2012 年底，流入工商企业的耕地面积为 2 800 万亩，一些地区工商企业租地种粮食的只有 6%(金微，2013b)。田欧南(2012)认为，为追求土地的最大产出，工商企业往往对农地投入大量的化肥和农药，在租期结束之前进行掠夺式经营，从而对耕地质量和生态环境带来破坏。郑凤田(2013)认为，如果城市工商资本长时间大规模地直接参与农业经营，占用更多的农地而又都不种粮，在某种程度上将影响国家的粮食安全政策(陈抒怡，2013)。马九杰(2013)认为，由于工商资本的趋利性，对市场很敏感，并不一定具有稳定的、持续经营农业的积极性，这将对农产品供给、粮食安全带来风险。吕军书等(2014)认为，从资本逐利的角度看，“非粮化”是必然的，但政策又是允许的。贺雪峰(2014)认为，工商资本进入农业一般是以高额租金租入农户耕地，为了获取利润，势必在土地上进行“非粮化”甚至“非农化”的尝试，可能引发经济危机，从而诱导政治动荡，因此，限制而非鼓励工商资本下乡务农，应是当前乃至未来很长一个时期的基本国策。郭晓鸣(2015)认为，目前大规模的工商资本集中土地之后的严重的“非农化”“非粮化”现象已经出现，这对中国的粮食安全、农产品安全带来很大的风险。吕运涛(2015)认为，工商资本作为嵌入性外来资本，在遇到风险和效益波动时，比其他经营主体更容易“退出”，而一旦“毁约弃耕”，农田将出现新的撂荒，退还给原承包户的耕地可能已经很“受伤”。

四是雇工种地存在天然的效率缺陷，公司农业成功率较低。李谷成和李崇光(2012)认为，即使在美、加、澳等农业发达国家的大农场中，家庭农场也是最基本组织形式，虽然也会引入雇佣劳动，但集体化生产或公司化运作的公司农场基本都没有发育起来。其他发达国家，如法、德或日、韩，家庭农场也占据了主流。据刘守英 2012 年以来的调研，所有粮、棉、水稻、小麦、玉米等大田作物，都不适合公司化种植；在四川崇州某镇，三年前有 60 家业主，现

在只剩下5家，“调查下来没有成功的”（刘玉晗，2013）。米中威（2012）对重庆市潼南县下乡租地并雇工经营蔬菜的农龙生态责任有限公司的调研资料，也揭示出了农业劳动难以实施外部有效监督的天生缺陷，比如一些农民拿到化肥之后乱撒，栽插菜苗时随便往土地一按，为的是早早完工好领钱，反正生产的成本、产量、质量和收益都与自己无关，与人民公社时的情形如出一辙，而与家庭经营则是天壤之别。陈锡文（2015）指出，农业面对的是一个生命过程，天然不适合雇工经营和集体劳动，无法像工业一样监管，全世界的农业雇工都不行，中国的种地不是靠雇农民能解决的，工商资本家是管不住农民的（金微，2015）。

六、工商资本下乡的政府规制

一是完善相关法律和制度。韩长赋（2015）指出，许多发达国家对工商业资本进入农业都有严格的法律约束，比如：美国的相关法律规定，企业参与农业必须全程吻合农业立项、农业经营，土地必须严格用于农业生产；在日本，企业租来的农地如果没有从事合适的农业生产，租地合同将被解除，租地从事农业生产的企业要参加村庄的农田道路维护和水利设施建设等活动。杨丹丹（2015）认为，应该建立由第三方监管的工商资本进入农业的保证金制度，建立企业资质审查制度，落实企业投资方向和进度监管制度，建立经营风险防控制度。张凤云（2015）认为，政府的职责在于设计公平有效的体制、机制和规则，剩下的则交给市场和法律。吕运涛（2015）提出构建工商资本下乡的四种新机制，即准入机制、农民的利益联结机制、风险防范与预警机制和服务机制。

二是引导经营范围。十八届三中全会《决定》明确指出，工商资本涉入的农业领域首先必须适合企业化经营，农民一家一户干起来很难的或干不了的；其次是要求搞现代种养业。贺雪峰（2012）认为，应该限制资本进入农业生产领域，资本应该进入农产品加工、流通领域以及农业科技领域。陈锡文（2013）认为，应该支持工商企业在农业产前、产中和产后提供社会化服务，不鼓励企业与农民争夺耕地经营权，把农民硬挤出去。贺军伟等（2014）认为，应该引导工商资本依托农业园区发展现代农业。张晓山（2015）认为，工商资本“直接进入农业生产领域大面积租赁农户承包地进行经营活动”的模式不应该成为农地经营模式的主流。党国英（2015）认为，城市资本可以进入特种农产品生产领域，尤其适合进入农业机械生产、农资与农产品流通、农业投入品生产等领域。

三是实施分类监管。农业部将工商资本进入农业领域划分为“红、黄、蓝、绿”四大区间：承担部分公益性职能的设为绿区，国家鼓励扶持；市场化程度较高的设为蓝区，实行国家引导；农民利益较多的土地密集型产业设为黄区，国家要强化监管；高污染、高消耗的产业设为红区，国家要严格限制（李飞，2014）。赵俊臣（2011）认为，应对不同类型的工商资本下乡采取不同的策略。吴国强（2014）认为，对工商资本“非农化”圈地，不仅要警惕，而且要严厉打击；对于工商资本务农的“非粮化”倾向，可以警惕，但不能打击或管制，而应通过价格引导市场配置。

四是限制外国资本进入。蒋永穆和张尊帅（2014）认为，应该建立健全外商资本投资农业风险预警机制，并进行动态监管，防范外商资本对我国农业产业链的可能“蚕食”。涂圣伟（2014）和朱莉华（2015）等也认为应该禁止和限制国外工商资本进入我国农业开发。

七、需要讨论的几个问题

1.是否有必要划分城市工商资本和农村工商资本

2015年农业部、中央农办、国土资源部和国家工商总局发布的《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》（农经发〔2015〕3号，以下简称《意见》）将工商资本界定为工商业资本，但并没有划分城乡界限。我们认为，有必要对工商资本的来源进行城乡界限划分。鉴于资本已经高度符号化和同质化，仅从资本本身很难划分城乡界限，不过我们可以主要依据资本持有者的身份进行划分，如将为农村户口者持有的工商资本界定为农村工商资本；也可以根据城乡地域范围来划分，如将来自县及以下的工商资本界定为农村工商资本。

虽然从资本本性来看城乡工商资本并无差异，但资本所有者与投入地的农业、农村和农民的关系和联系或多或少是存在差异的，包括与农民打交道及融入当地社会的能力、对自然条件和风土人情的

熟悉和适应程度以及对土地和乡土社会的感情等,农村工商资本的所有者往往胜于来自城市尤其是大城市的大资本所有者,而这种差异可能会影响其农业经营行为和经营效果。一些县乡工商业者可能老家就在当地农村,或者有亲友在投资地,他们进入农业对当地农民的盘剥和排斥、对土地资源的破坏等负面影响有可能弱于城市工商资本所有者。至于早年出去闯荡成功,并积累了一些工商资本的农民工,或许他们的父母、家人、亲友都还在当地,他们返乡创业务农促进当地"三农"发展的效果往往更为明显,其风险和消极影响也可能更低。

大致划分城乡工商资本有利于政府更有效地实施差别化的调控政策。建议对来自大城市的大工商资本进行重点监管,因为作为外部嵌入型资本,他们对农业的产业特性、对农村的地域特征、对农民的群体特质以及对当地的自然、生态和人文状况可能很陌生,可能缺乏感情基础和适应能力,他们最看重的可能是土地的升值潜力和农业的增效空间,进而大规模圈地、"非粮化"及"非农化"的可能性更大;而一旦农业风险频发使其无利可图、经营难以为继时,随时抽身而退,给当地留下"烂摊子"的可能性也更大。对来自农村的工商资本也需要加强监管,因为他们可能同样存在上述问题,但鉴于其投资规模和与当地千丝万缕的联系,其风险和负面影响相对要小一些。对农民工携带工商资本返乡创业经营农业的行为应该重点鼓励和支持,他们投资进行的农业经营活动不仅相对更具稳定性、可持续性和更高的经济效益,而且可以更好地爱护土地、呵护生态、带动农民和回馈社会。

2.是"工商资本下乡",还是"工商资本进入农业"

从中国知网系统检索来看,分别以"工商资本下乡"和"工商资本进入农业"这两个主题发表的文献数量相差不大,但"工商资本下乡"的提法相对更多一些。仅从字面上看,这两个主题的内涵和外延差别是非常明显的,因为乡村属于区域概念,农业则是产业概念,农村不仅仅只有农业,因而资本下乡不等同于经营农业;此外,工商资本分为城市工商资本和农村工商资本,进入农业的工商资本自然包括了农村内部的工商资本,也包括随返乡农民工回流的创业资本。

但作为农业经济学的研究范畴,工商资本下乡的目标领域显然特指农业,如果离开了这个学界和公众默认的约定,那么工商资本下乡的问题就显得异常复杂以至于没有研究价值了。比如二十世纪六、七十年代进山钻洞的"三线企业"以及二十一世纪初经营城市热潮中主动和被动迁往乡下的污染企业,理论上讲都属于工商资本下乡,它们对"三农"也会产生诸多影响,包括积极的和消极的,但与当今普遍关注的工商资本进入农业所造成的影响和风险显然不是一回事。至于工商资本下乡租地的问题,农村土地绝非仅限于农业用地,但政府、学界和公众关注城市工商资本下乡"圈地"主要是出于对农产品供给保障和粮食安全的担忧,基本上还是出于对农业的关注。从租地行为来看,农村建设用地尤其是宅基地较为分散,可能并不符合城市大工商资本"圈地"动机;更为重要的是农村建设用地,尤其是经营性建设用地租用成本高,不符合其低价"圈地"的目标;同时宅基地租用流转政策还不明朗,一旦宅基地可以入市,估计成本也不低。因此,最符合工商资本下乡"圈地"目标的只能是农业用地,尤其是耕地,其主要原因有二:一是价格便宜,二是连片成规模,便于整理和开发。

因此,我们认为,没有必要刻意区分"工商资本下乡"与"工商资本进入农业",工商资本下乡隐含着进入农业的意思。

3.差别化监管的依据是经营主体还是经营行为

工商资本下乡经营农业可能产生的消极影响是工商资本秉性所决定,还是监管不力或者不当造成?其他经营主体是否也可能产生这些问题?比如农民专业合作社,也实行企业化经营,实际上也以经济效益最大化为目标,在经营过程中的"非粮化"和"非农化"冲动和趋势同样难以避免,尤其是那些由下乡工商资本主导的农民专业合作社。比如一些合作社在农耕地上挖鱼池、建农家乐等乡村旅游设施,只保留少量的粮食和农业项目作为装点;或者以发展观光休闲农业的名义,把大量的土地和资金用于效益更高的旅游项目和房地产开发。

不过,正规的合作社是从事相关产业的专业农户的联合,因而其"非粮化"和"非农化"并没有城市工商资本那样严重,也基本上不存在因大规模"圈

地”而排挤农民的问题。但对于假合作社，这些问题是否会发生及其负面影响有多大，就很难说了。目前假合作社泛滥已是公认的事实。《21 世纪经济报道》曾指出，假合作社可能占了八九成。李昌平（2010）认为，在政府大力扶持农民专业合作社的政策背景下，社会强势群体最为敏感的反映就是迅速挂农民合作社的牌子，不仅龙头企业挂、行业协会挂、私营业主挂、村两委挂，甚至一些政府部门也挂，挂牌的目的是迎合国家的相关优惠政策和制造政绩。张德元（2010）在安徽 7 个县的调查也揭示了真合作社少、伪合作社多的现象。何秀荣（2011）的研究发现，很多农民合作社徒有虚名，没有什么实质性活动，80% 都是假的，如果取消各项政策支持，可能一夜之间合作社所剩无几。张晓山（2013）认为，合作社有的是一些公司化农业企业（龙头企业）为了套取国家资金支持而贴牌为“专业合作社”；有的是由专业大户或大股东领办，很少具有合作性质。同样，假家庭农场的现象也十分普遍，包括城里人下乡租地创办的家庭农场、城市资本下乡兴办的家庭农场、农业产业化龙头企业翻牌成立的家庭农场等，都不符合农业部的家庭农场定义①。一些有资金实力和社会关系的城市居民下乡廉价租用几百上千亩的荒山或者疏林地，植树造林，修建度假村甚至开发别墅出售。至于城市工商资本下乡，即使戴上家庭农场的帽子，其圈地和套取财政补贴、“非粮化”及“非农化”的动机也是难以遏制的。

所以，我们认为，资本的本性和城市工商资本的特质决定了其下乡经营带来的“非粮化”和“非农化”、排挤农民、经营短期化等问题的可能性和风险会大于农民专业合作社和家庭农场，但也并不排除后面两类经营主体发生上述问题的可能性，尤其是存在大量假合作社、假家庭农场。因此，虽然根据经营主体的身份和来源进行分类和差别化监管是必要的（尤其应该对来自大城市的大工商资本保持更高的警惕），但对各种经营主体的经营行为或者过程进行监管才是关键。

4.如何看待“非粮化”问题

政府文件和学术文献关于工商资本下乡问题和风险方面的文字表述上，总是把“非粮化”和“非农化”连在一起，这就自然让人联想到“非粮化”也是工商资本下乡需要加强监管和防范的问题。但无论是学界，还是政府部门，其关注的重点显然是“非农化”经营问题。如 2013 年中央一号文件《关于加快发展现代农业，进一步增强农村发展活力的若干意见》中提出鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业，并没有硬性规定种粮食；2015 年四部门《意见》也只是规定了工商资本下乡租赁的耕地只能搞农业，并没有要求种粮食，只是提出了对在粮食主产区、粮食生产功能区、高产创建项目实施区、全国新增 1 000 亿斤粮食生产能力规范实施区租赁农地的，要采取有效措施防止“非粮化”。

显然，要求硬性城市工商资本“千里迢迢”下乡租地种粮食，是不可能的，也是不现实的。“非粮化”不应该成为工商资本下乡的主要问题和风险，在文字表述上，不应该把“非粮化”与“非农化”并排。当然，不特别强调“非粮化”并不等同于允许工商资本大面积租用粮田后改变用途，尤其是国家粮食安全保障的核心功能区。《意见》提到的四类地区要防止“非粮化”，后三类地区应该是没有问题的，但若强行要求工商资本在粮食主产区租地也必须种粮食，显然过于笼统和苛刻。其一，粮食主产区是按照省级区域层次划分的，全国有 13 个省区被划定为粮食主产区，国土面积和耕地面积分别占全国的 40% 和 64.1%，在如此大面积范围内进行“非粮化”限制和监督，其合理性和可行性都值得怀疑。其二，13 个粮食主产区的耕地并非都种粮食，在这些区域租地都要求种粮食显然不合理。其三，对粮食主产区实行整体“非粮化”控制，对这些地区不公平，会使“粮食大省、经济弱省、财政穷省”的怪象更加凸显。

我们认为，需要对下乡工商资本进行“非粮化”控制的区域主要是租用前一直种粮食的农田，尤其是高产粮田，对基本农田更是要进行重点控制，杜绝“非粮化”经营。

①2013 年 3 月，农业部《关于开展家庭农场调查工作的通知》提出了家庭农场的定义和界定标准，即家庭农场经营者应具有农村户籍；以家庭成员为主要劳动力，无常年雇工或常年雇工数量不超过家庭务农人员数量；以农业收入为主，农业净收入占家庭农场总收益的 80%以上；经营规模达到一定标准并相对稳定，从事经济作物、养殖业或种养结合的。

参考文献：

柴鹏.2011.资本下乡、土地规模流转与企业家精神培育——鲁西南 Y 村个案[J].社科纵横(新理论版)(3):66-68.

陈梦阳，汪伟.2013.中共新一轮惠农政策有望让农业成投资新洼地[EB/OL].新华网，(2013-02-24)[2015-08-05].http://news.xinhuanet.com/2013-02/24/c_114781099.htm.

陈锡文.2010a.不应以城市工商资本取代农民经营主体地位[EB/OL].新华网，(2010-08-07)[2015-08-04]. http://news.xinhuanet. com/2010-08/07/c_12420493.htm.

陈锡文.2010b.工商资本下乡后农民从业主蜕变成雇工[N/OL].东方早报，(2010-08-08)[2015-08-03]. http://news.sina.com.cn/o/ 2010-08-08/105217931639s.shtml.

陈锡文.2013.创新经营体系不是另起炉灶[N].人民日报，2013-02-01(2).

陈晓华，高云才，冯华.2015.限制长时间大面积租赁农地[N].人民日报，2015-04-26(002).

郭晓鸣.2015.要培育为市场而生产的新型职业农民[N].社会科学报，2015-03-19(001).

贺军伟，王忠海，张锦林.2014.让工商资本进入农业[J].北京农业(7 中旬刊):14-17.

贺雪峰.2012.当下中国亟待培育新中农[J].人民论坛(13):60-61.

贺雪峰.2014.工商资本下乡的隐患分析[J].中国乡村发现(3):125-131.

何秀荣. 2009.公司农场：中国农业微观组织的未来选择?[J].中国农村经济(11):4-16.

华生.2014.破解土地财政应限制资本下乡购地[N/OL].新京报，(2014-11-18)[2015-08-04]. http://news. xinhuanet. com/house/gz/ 2014-11-18/c_1113286741.htm.

蒋永穆，张尊帅. 2014.工商资本投资农业的指导目录生成及其实现研究[J].现代经济探讨(5):73-77.

金微.2013a.工商企业租赁耕地用于种粮仅占 6%[N].粮油市场报，2013-02-07(B03).

金微.2013b.工商企业租赁耕地规模达 2800 万亩 部分地区种粮仅有 6%[N/OL].每日经济新闻，(2013-02-19)[2015-0805]. http://biz. zjol. com. cn/05biz/system/2013/02/19/019157660.shtml.

金微.2015.陈锡文批企业下乡雇人务农：地不是这样种的[N/OL].每日经济新闻，(2015-03-16)[2015-08-04]. http://news.qq. com/a/20150316/002617.html.

柯志雄.2009.合作社夹缝中求生存[N].21 世纪经济报道，2009-08-01.

雷晓宁.2003."农民进城"还是"资金下乡"——谈城乡鸿沟及其政策取向[J].改革(2):27-32.

李昌平.2008.指望资本家救小农是靠不住的[N].南方周末，2008-03-06(C19).

李昌平.2010.警惕家合作社泛滥[J].中国老区建设(7):29.

李飞.2014.农业部"分区施策"引导工商资本进入农业[N].农民日报，2014-05-12(001).

李谷成，李崇光.2012.十字路口的农户家庭经营：何去何从[J].经济学家(1):55-63.

李文博，黄熙春.2014.大力拓展工商资本进入农业的新路径——访江苏省农委产业化指导处负责同志[N].农民日报，2014-12-23(004).

李中.2013.工商资本进入现代农业应注意的几个问题[J].农业经济展望(11):35-37.

卢国纪.2014.我的父亲卢作孚[M].北京：人民出版社，2007.

刘平青.2004.对民间资本投资农业的评析与思考[J].中国农村经济(10):46-55.

刘玉晗.2013.未来谁种地？[N/OL].今视界，(2013-02-05)[2015-08-05]. http://www. jinshijie. cn/a/jinshijie/yuanchuang/jinshijiedujia/ 2013/0205/80393.html.

吕军书，张鹏.2014.关于工商企业进入农业领域需要探求的几个问题[J].农业经济(3):65-67.

吕亚荣，王春超.2012.工商业资本进入农业与农村的土地流转问题研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版)(7):62-68.

吕运涛.2015.构筑工商资本下乡新机制[N].农民日报，2015-07-08(003).

马九杰.2013.资本下乡需要政策引导与准入监管[J].中国党政干部论坛(6):31.

马克思.1998.资本论(第 3 卷)[M].北京：人民出版社:910.

米中威.2012.资本下乡：互动与博弈——以重庆市潼南县 Z 村为例[D].武汉：华中师范大学政治学研究院:31.

潘家恩，杜洁.2011."现代梦"的别样回声：乡村建设的资源与矛盾[J].开放时代(3):70-83.

瞿长福.2014.工商资本下乡可从特色着手[N].经济日报，2014-02-14(008).

乔金亮.2015.遏止工商资本下乡"圈地"[N].经济日报，2015-04-28(009).

石霞，芦千文.2013.工商资本下乡要扬长避短[N].农民日报，2013-07-13(003).

时雅杰，蒲应龑.2015.工商资本与农村生产要素结合模式的国际借鉴研究[J].北京农学院学报，30(4):2-6.

孙永龙.2010.山东"资本下乡"激活"三农"[J].西部大开发(9):96.

舒尔茨.2007.改造传统农业[M].北京：商务印书馆.

抒怡.2013.专家：家庭农场应该走一条"中间道路"[EB/OL].搜狐网，(2013-02-18)[2015-08-04]. http://roll.sohu.com/20130218/ n366295612.shtml.

田欧南.2012.工商企业介入农地经营的风险研究——基于省际面板数据的实证分析[J].社会科学战线(9):245-247.

涂圣伟. 2013.工商资本进入农业领域的影响与挑战[J].黑龙江粮食(12):10-12.

王宇，潘林青，吴涛.2014.工商资本竞"下乡"亟须警惕"非农化"[N].新华每日电讯，2014-12-26(006).

吴国强. 2014.应正确认识工商资本务农的非粮化倾向[J].农产品市场周刊(20):40-43.

徐勇.2006."再识农户"与社会化小农的建构[J].华中师范大学学报 45(3):2-8.

杨丹丹.2015.为工商资本下乡加道"门槛"[N].农民日报,2015-04-28(005).

杨耀钦,李灿,郝风,等.2009.引导城市资本下乡推动城乡统筹发展[J].南方农业(9):5-8.

张德元.2010."皮包合作社"的迅猛发展与"诺斯悖论"——对农民合作社的所见所思[J].郑州航空工业管理学院学报,28(1):75-77.

张凤云.2015.如何看待工商资本下乡?[N].农民日报,2015-01-17(003).

张红宇,禤燕庆,王斯.2014.如何发挥工商资本引领现代农业的示范作用——关于联想佳沃带动猕猴桃产业化经营的调研与思考[J].农业经济问题(11):4-9.

张曙光.2011.博弈:地权的细分、实施和保护[M].北京:社会科学文献出版社:178.

张雯.2015.资本下乡 要做产业而别图一亩三分地[N/OL].每日经济新闻,(2015-06-10)[2015-08-02]. http://news.hexun.com/2015-06-10/176605773.html.

张文广.2014.给"资本下乡"戴上法律笼头[N].经济参考报,2014-01-22(006).

张晓山.2013.创新发育农业生产经营主体[J].中国国情国力(3):10-12.

张晓山.2015.辩证地看待工商资本进入农业问题[J].江苏农村经济(1)21.

张亚平,郑洵.2011.警惕工商资本涉农同时"挤出"农民[J].江苏农村经济(5):70-71.

赵俊臣.2011.土地流转:工商资本下乡需规范[J].红旗文稿(4):14-16.

赵向阳.2011.合作社乱象:"空壳"盛行 80% 无实质业务[N].中国经营报,2011-05-09(B08).

郑有贵. 2010.构建新型工农城乡关系的目标与对策[J].教学与研究(4):5-14.

周慧,刘棉.2015."不应鼓励工商资本圈地做大宗农产品生产"[N].21 世纪经济报道,2015-01-7(007).

周其仁. 2009.还权赋能——成都土地制度改革的启示[N].经济观察报,2009-06-29(041).

朱莉华.2015.对工商资本进入宁夏林业的思考[J].宁夏农林科技,55(12):29-30.

Research on Industrial and Commercial Capital Flow to the Countryside in China: Literature Reviews and Problem Discussions

LIU Cheng-yu[1], XIONG Hong-jun[2]

(1.*Western Economics Research Center*, *Southwest University of Finance and Economics*, *Chengdu* 610074, *China*; 2. *Grain Bureau of Pengxi County*, *Sichuan Pengxi* 629135, *China*)

Abstract: In recent years, the issue of numerous industrial and commercial capital flow to the countryside to operate agriculture has caused widespread social concerns and become a hot topic and key area of academic research. This paper provides a systematic review on the research findings of industrial and commercial capital flow to the countryside from the motivations, channels and models, positive impacts and negative influences on "Three Agriculture" and potential risks on China's agriculture and countryside and farmers as well as governmental regulation. Our study shows that the academic circles have given full recognition to the positive significance of industrial and commercial capital flow to the countryside, the mainstream views support industrial and commercial capital flow into agriculture but the capital should be supervisied to prevent excessive "non-grain" and "non-agriculture" and occupating numerous land and marginalizing local farmers. Of course, the topics such as the policy of the division and differently managing of urban industrial and commercial capital and rural industrial and commercial capital as well as "non-grain" control area need to be furher studied.

Key words: industrial and commercial capital flow to the countryside; industrial and commercial capital flow into agriculture; non-grain; non-agriculture; food security; land lease; specialized cooperatrive; family farm; agricultural modernization

CLC number:F291.3;F323 **Document code**:A **Article ID**:1674-8131(2015)06-0001-09

(编辑:夏 冬;段文娟)