

“三农”决策要参

2014 年第 19 期（总第 75 期）

清华大学中国农村研究院

2014 年 9 月 29 日

工商资本投资农业的现状、问题与建议*

内容摘要：工商资本投资农业是一把“双刃剑”。本文认为，对工商资本投资农业要在鼓励的基础上加以规范引导。需要加快顶层设计、推进试点示范；通过规划引导工商资本投资农业布局；实行严格准入制度，建立健全制度化、规范化、程序化的监控机制；实行土地弹性流转，强化土地利用全生命周期管理；确保农民的主体地位和话语权，建立企业与农民之间紧密的利益联结机制；采取差别化政策措施，明确鼓励引导、限制工商资本进入的具体领域；要慎重对待外资，确保产业安全；未雨绸缪，建立和完善风险预警机制。

关键词：工商资本 农业 土地流转 规范引导

*本文为清华大学中国农村研究院 2013 年研究课题“工商资本投资农业的现状、问题 and 对策”（编号：CIRS2013-5）的部分研究成果。

工商资本投资农业是一把“双刃剑”，既是我国经济发展阶段转变、农业向现代化转型、农村生产要素关系变化的必然结果，也是市场利润、政策红利、圈地诱惑等共同引致的现象。随着工商资本投资农业的规模日益扩大，这一问题在我国的重要性也日益凸显，需要在鼓励的基础上加以规范和引导。

一、工商资本投资农业现状分析

近年来，随着国家现代农业体系建设的深化和中央对农业扶持力度的加大，农业成为投资的热点领域，而二三产业竞争加剧、转型升级压力增大，工商资本投资农业的现象日趋普遍。

（一）工商资本投资农业意义重大

当前，我国正处于形成“以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系”的关键期。2013年，我国人均GDP超过6700美元，进入中等收入阶段；农业在GDP中的份额持续下降到10%，二三产业在GDP中所占的比重已居主导地位，综合经济实力和产业结构特征已经具备了“工业反哺农业”和“以工促农”的能力。而我国仍处于社会主义初级阶段的基本国情，决定了大规模反哺农业的“不现实”。积极引导工商资本投资农业，无疑是现阶段“工业反哺农业”的重要形式。

（二）工商资本投资农业呈现多种趋势

一是投资规模呈加速化趋势。工商资本投资农业，起步于20世纪90年代。近几年，工商资本加快“进军”农业，投资规模逐年增长。据统计，截至2012年12月底，工商企业流转的家庭承

包经营耕地达到 2800 万亩，占全国流转总面积的 10.3%，比 2009 年增长了 115%。二是投资主体呈多元化趋势。目前，工商资本投资农业的主体，既有本地的工商企业、个体工商户，也有市外、省外甚至境外的企业和个人，投资主体比较广泛，呈现多元化投资态势；工商资本既有来自第二产业工业、建筑业的，也有来自第三产业如房地产、酒店等行业的。三是经营方式呈一体化趋势。目前，越来越多的工商资本选择以市场为导向、专业化分工、标准化生产、社会化协作的经营策略，将基地开发、产品加工、市场拓展有机融合，形成产加销一体化的经营格局。四是区域差距呈扩大化趋势。工商资本投资农业存在明显的区域差距，东部沿海地区农业生产基础和投资环境优越，工商资本发达，投资农业起步较早，投资规模也较大，而中西部地区涉农企业可选择的经营范围与盈利空间相对有限，工商资本投资农业尚处于起步阶段。

（三）工商资本投资农业作用明显

一是有利于提高农业生产效率与经济效益，推动农业转型升级。工商资本将先进的生产技术与管理经验引入农业，有力推动了农业转型升级，提高了土地的产出效益，降低了农业生产的市场风险。二是有利于提高农民收入。工商资本投资农业通过多元渠道促进农民增收，不仅使转出土地的农民获得土地流转租金，而且使大量青壮劳动力放心地外出经商、务工，留守在家的老年人或妇女可以到当地工商企业务工，获得工资性收入。在浙江省嘉兴市，部分农民工资达到每月 2000 元左右。三是有利于新型城

镇化建设与城乡统筹发展。工商资本投资农业加强了农村与城市的产业互补与互动，缩小了城乡居民收入差距，有利于新型城镇化推进和城乡统筹协调发展。

二、工商资本投资农业存在的问题

我国工商资本投资农业的时间较短，基础条件薄弱和相关制度缺失、不完善，这些问题在制约工商资本投资农业发展的同时，也放大了工商资本投资农业的负面效应和隐患。

（一）工商资本投资农业的制约因素

一是农业生产周期长。农业生产周期长影响投资回报周期，工商资本必须要有足够的耐心和承受力等待未来的资金回报。二是用地资源相对紧缺。近年来，随着国家土地政策的缩紧，用地难矛盾十分突出，成为制约工商资本投资农业的主要障碍。特别是农业设施用地紧张，制约了设施农业或其他需要较大规模设施用地的农业项目的发展。三是劳动力成本上升，人才与科技服务跟进不力。随着农村青壮年劳动力的大量转移，部分地区城市工商资本下乡从事种养殖业特别是劳动密集型产业，还面临着高素质劳动者不足和“用工难”的问题，制约企业正常的生产经营活动，而日益上涨的劳动力成本也影响到工商资本投资农业的利润空间。四是农业金融滞后。工商资本投资农业，贷款比较困难，缺少抵押物或者抵押物不符合金融机构的要求，难以通过贷款审批；涉农项目投资周期长、见效慢，贷款的不确定因素多，影响信贷投入的积极性。此外，农业保险的品种少、覆盖面窄，工商

资本经营风险较大。五是农业基础设施薄弱。农业基础设施建设投入较大，影响工商资本投资成本的同时，也容易导致工商资本采取“短期行为”。

（二）工商资本投资农业的负面影响

一是农地流转后农民的长期生计受到挑战。工商资本凭借自身优势，在市场竞争中占据有利地位，如果长时间、大规模地直接参与农业经营，会在部分地区和一些利润较高的行业对小农生产形成替代。但是“农民”转变为“农业工人”的数量毕竟有限，所以最终会影响农民就业和增收。二是耕地资源与粮食安全受到挑战。工商资本承租农地以后之所以改变农地用途，是出于利益考虑，投资传统农业的投资回报率低、周期长、风险大，而“非农化”、“非粮化”之后，利润大幅提升，更有着眼于长期的战略投资，“跑马圈地”并“圈而不用”，导致农田抛荒闲置浪费。从调研情况看，“非农化”是“想干不敢干”，但“非粮化”与“贵族化”是“想方设法干”。三是农产品市场稳定与农业产业安全受到挑战。部分工商资本进入农产品流通领域进行市场炒作，严重扰乱市场正常秩序；国外工商资本大量进入，也将影响我国农业产业安全。

（三）工商资本投资农业的主要隐患

一是工商资本投资农业存在盲目性。在资本潮涌进农业过程中，部分企业盲目跟风投资，对农业基本属性、农业投资的复杂性、长期性和风险性等缺乏深入认识，对经营范围选择过于“赶

时髦”，导致同质化竞争严重，企业压力较大，有的难以维持甚至“跑路”。二是政府引入工商资本存在主观性。引入工商资本作为“招商引资”的重要内容，各级政府都非常欢迎，却容易忽略工商资本投资农业的经营范围、经营模式，以及是否符合本地区农业发展方向，能否带动农业发展、促进农民增收等问题。三是土地流转存在不规范性和强制性。从调研情况来看，目前，土地流转的随意性较大，没有签订规范合同的流转行为较多，有的流转合同标的不明，没有违约补偿和争议解决办法；更有政府力量主导农村土地流转的情况，从而使“自愿流转农地”的行为转变成“强制流转”，容易引发各利益主体之间的矛盾，出现“后遗症”。四是相关政策的不确定性。如土地政策方面，中央明确提出现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，但二轮承包期结束后对相关权益并没有作出明确规定，这在一定程度上影响了企业投资的积极性。

三、鼓励、规范引导工商资本投资农业的对策建议

（一）鼓励工商资本投资农业的相关建议

一是创新完善工商资本投资农业的相关政策。尽快出台针对鼓励工商资本投资农业领域更详细有力的税收、资金等方面的优惠政策。如浙江省 2014 年 7 月出台《关于鼓励投资发展现代农业的意见》，明确财政、税收、用地等五项具体的“政策红包”，引导工商资本到农村发展适合企业化经营的现代农业。二是建立健全工商资本投资农业的服务体系。政府要积极搭建各类服务平台，

为工商资本投资农业提供全程、全方位、立体化的服务，并使服务制度化、规范化。三是强化工商资本投资农业的人才与技术支撑。进一步深化基层农牧业科技推广体系和运行机制改革，及时指导企业解决生产过程中遇到的技术难题，帮助解决产业发展中遇到的实际问题；建立健全农村实用技术人才培养、使用、激励机制，为工商资本企业发展提供人才和智力支持。

（二）规范和引导工商资本投资农业的相关对策

一是顶层设计、试点示范。针对工商资本投资农业，出台更加明晰、可操作的政策体系。建议在全国范围内选择一些条件成熟、基础较好且有过探索实践的地区，作为工商资本投资农业试验区（示范区），进行示范试点，探索总结工商资本投资农业的具体做法和经验后再面上推广。

二是规划引导、优化布局。按照全国主体功能区划和农业优势产业布局，把工商资本进入农业同农业产业规划和各类现代农业园区建设结合起来，以便工商资本在进入农业领域时能够“按图索骥”，找准产业定位和空间布局，避免企业投资的盲目性和趋同性。

三是严格准入、全程监督。建立工商资本投资农业准入制度，对企业从事农业生产要求具备的生产经营能力和履约能力进行审核，把好“准入关”；建立健全制度化、规范化、程序化的监控机制，对工商资本投资农业的实施情况进行全程监控，跟踪企业对农业经营项目的投资进度，避免企业弄虚作假或在中途变更经营

范围与经营模式。

四是弹性流转、动态管理。根据工商资本规模与经营类别，合理确定用地范围，明确建设周期，避免“圈地”、“圈而不建”行为；对规模流转土地特别是面积达到一定规模（如 500 亩）以上的土地使用要严格审批；实行土地流转弹性年期制，改变以往到承包期结束甚至更长时间的做法，一般工商资本项目流转年期为 10 年，流转年限届满后，对项目综合效益和合同履行等情况进行评估，采取有偿协议方式，续期或收回土地使用权；强化土地利用全生命周期管理，加强项目在土地使用期限内全过程动态管理，将项目建设、运行质量与综合效益等相关要素纳入土地流转合同管理，坚决纠正改变土地农业用途的违规行为，避免“非粮化”、杜绝“非农化”等现象。

五是农民主体、利益共享。工商资本投资农业无论是在土地流转还是在企业经营环节中，都必须确保让农民参与进来，要明确农民在农业生产中的主体地位，确保农民的话语权；建立企业与农民之间紧密的利益联结机制，使农民能够分享企业发展壮大的“红利”，增加农民收益。

六是产业清晰、导向明确。采取差别化政策措施，明确鼓励引导、限制工商资本进入的具体领域。鼓励引导工商资本进入商业性研发和生产销售、设施农业、畜水产品标准化规模化养殖、全程农业机械化服务、农产品检测、加工、储藏、物流、销售等行业，重点包括适合企业化经营的种养殖业、农产品精深加工业

以及良种服务、农资连锁经营、农产品现代物流、新型农技服务、农机跨区作业、农业信息服务等领域；对于具有高污染、高消耗特点的行业以及高毒高残留农药制售、高污染的超大规模畜禽养殖、粮食转化乙醇、食用植物油料转化生物燃料、珍贵濒危野生动植物加工、湖泊和水库投饵网箱养殖等行业，则要严格限制或禁止。对于面向高消费人群的高端农副产品的种植、养殖和加工业，以及都市型休闲农业，要严格监管。

七是慎重外资、确保安全。正确处理对外开放和保护产业的关系，从国家安全的高度重视国外工商资本和农业外资并购，合理引导和利用国外工商资本。健全和完善相关法律法规，规范国外工商资本投资的程序和准入门槛，以防止外资的大规模流入对我国农业产业安全产生威胁。修订完善《外商投资产业指导目录》，加快编制外国工商资本投资农业的“负面清单”，确保我国农业产业安全。

八是风险预警、未雨绸缪。采取相应措施对工商资本投资农业领域建立风险预警机制，及时预警产业风险，努力减少工商资本盲目跟风带来的投资风险。建立土地流转风险补助金和村级风险保障金，用于企业无法履行流转合同时补偿农民损失。可借鉴浙江省嘉兴市等地的做法，土地流转风险补助资金由市镇两级财政按上年新增土地流转面积，每亩以一定标准提取；风险保障金可以由市镇（街道）两级财政土地流转风险补助资金、村土地流转风险准备金和业主土地流转保证金组成。考虑到工商资本进入

农业领域容易发生租金、合同履行等纠纷问题，如果处理不好，很可能引发一系列社会矛盾，需要未雨绸缪、加强舆情监测，以便及时应对和正确处理，维护农村稳定。

清华大学公共管理学院 施祖麟

清华大学公共管理学院 刘 盾

中共北京市委党校经济学教研部 谢天成



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）