

工商资本参与乡村振兴“跑路烂尾”之谜： 基于要素配置的研究视角*

周 振

摘要：对于工商资本下乡，市场有需求，企业有动力，但是大量工商资本下乡后却“跑路烂尾”。这种现象实质上是企业要素配置长期失衡的最终表现。本文从要素配置的视角建立了分析框架，并运用晋陕黔浙闽鲁鄂蒙8省（自治区）14县（市、区）的案例调查和问卷调查的企业数据，对本文提出的解释命题进行验证。主要研究结论如下：第一，企业管理能力的不适应、要素供求不匹配、市场环境不优化是工商资本下乡后企业经营困难的直接原因；第二，政府对农业领域的过度干预以及农村要素改革系统性、协同性与配套性不足，是工商资本下乡后企业经营管理能力不足且盲目下乡、要素错配、经营困难的深层次原因。围绕研究结论，本文提出了促进工商资本参与乡村振兴的相关政策建议。

关键词：工商资本 乡村振兴 要素配置

中图分类号：F304 **文献标识码：**A

一、引言

伴随着中国城乡资本边际生产率变化、城乡二元制度结构调整以及乡村功能转变，越来越多的工商资本进入农业农村。据农业农村部统计，截至2017年底，全国家庭承包耕地流转面积5.12亿亩，比2016年底增长6.9%，流转入企业的面积0.50亿亩，占耕地流转面积的9.8%，同比增长8.6%，工商资本下乡呈现快速增长趋势（佚名，2018）。同时，由于相比小农户，工商资本企业从事农业具有资本投入大、技术水平高、经营能力强等特点，在向城乡居民供给优质农产品、休闲旅游、农业观光等产品与服务上具有明显的优势，近年来国家多次出台政策鼓励工商资本下乡经营。例如，2019年国务院出台的《关于促进乡村产业振兴的指导意见》明确指出，“坚持互惠互利，优化营商环境，引导工商资本到乡村投资兴办农民参与度高、受益面广的乡村产业。”

从实践看，的确有不少工商资本下乡后不仅富了企业、实现了企业的经济目标，而且还带动了当地农业转型升级、增加了农民收入。但是，也有大量的实地调查发现，大部分工商资本下乡后企业经营亏损、“跑路烂尾”。例如，李保（2014）在湖南省沅江市的调研发现，该市大量下乡务农的工商

*本文研究得到国家社会科学基金专项课题“实现小农户和现代农业发展有机衔接研究”（项目编号：18VSI062）的资助。

资本最终以失败收场，有的甚至“跑路”，导致农民土地租金收益无法兑付，引发农村一系列矛盾纠纷。《经济参考报》记者2018年在湖南、黑龙江、山东、广西等地实地调研发现，这些地区工商资本下乡后企业“跑路”现象频发^①。例如，山东省一家公司2017年流转了大片土地种植葡萄，但由于资金链断裂无以为继，企业“跑路”并留下了一堆“烂摊子”，不仅地里长满荒草，而且欠下了许多农民的土地租金。再如，黑龙江巴彦县多个乡镇为了招商引资，与一家畜牧企业签订了投资协议书，并和农民签订了2000多亩的土地征用合同，用来建设生猪养殖基地，但2018年畜牧企业无力支付土地租赁租金，就选择了“跑路”，导致没开发的千亩良田撂荒。此外，还有不少学术文献揭示了工商资本下乡务农的弊端。孙新华（2013）根据5省6地的调查资料，比较了小农、家庭农场和下乡工商资本的全要素生产效率，发现下乡工商资本的全要素生产效率最低。王彩霞（2017）的研究也指出，工商资本下乡并没有显著地提高规模农业生产效率，规模生产的盈利性极不稳定。贺雪峰（2014）通过调研发现，极少有工商资本企业以高额租金租入农户耕地种粮会有不亏本或不破产的。

那么，为什么比普通农户资本禀赋占优的工商资本企业在农业经营中会如此困难呢？虽然在市场经济环境下，企业经营有盈有亏实属正常，但是大量工商资本“跑马圈地”“烂尾”频出，既损害农民利益，又削弱企业实力，绝不是现代化经济体系的正常表现。同时，随着资本对劳动的替代性增强，在资本要素相对稀缺的农村领域，为什么还会有如此多的工商资本企业暗淡退出呢？

为了回答这些问题，有必要从理论上解释工商资本下乡后企业普遍经营困难的原因，为决策者提供参考。由于农业种养殖与加工领域是当前工商资本参与乡村振兴的主阵地，本文将重点关注这些领域内的相关情况。

二、分析框架：要素配置失衡是工商资本下乡后企业经营困难的直接原因

工商资本下乡是城市资本、技术、管理等要素与农村土地、劳动力等要素组合生产的过程。要素配置效率^②是评价要素组合生产是否有效的重要指标，直接关系到企业的经营绩效。工商资本下乡后企业经营困难表面上看问题是出在经营管理、商业模式上，但实质上是要素配置低效、失衡的最终表现。

综合已有研究（例如曹亚、陈浩，2011；杨志才、柏培文，2017），本文中将“要素配置失衡”定义为相对于资源在城乡间达到有效配置的状态，既包括要素的供给不适应需求变化的生产状态，即供不符需，也包括要素向某个领域过多或过少投入的状态，即要素错配。一般而言，要素配置是由企业自身要素禀赋（经营管理能力等）、外部市场要素供给（土地、金融等要素供给能力）、市场环境共同决定的，为此，本文将围绕这3个方面，从要素配置失衡的角度建立工商资本下乡后企业“跑路烂尾”的分析框架。

^①参见《“下乡资本”跑马圈地“烂尾”频出》，http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2018-01/30/content_40540.htm。

^②由于缺乏基础数据，本文无法通过数据测算工商资本企业的要素配置效率，因此从要素组合投入与要素价格的角度，建立关联机制，以定性地反映要素配置情况。

（一）要素配置失衡之一：企业经营管理能力与农业生产不适应

企业理论认为，内生因素是企业成长的关键，企业能力决定了企业成长速度与发展方式（Penrose, 1959）。企业能力一般指企业拥有的技术、对行业的了解程度以及资源的异质性和动态特征，可概括为企业经营管理能力。因此，有必要从经营管理能力，即内生因素方面，解释工商资本下乡后企业频现经营难题的现象。更为重要的是，工商资本下乡属于转型经营或跨界经营，企业经营管理能力与农业生产是否适应，对经营成效的影响至关重要。

有许多研究（例如蔡昉、李周，1990；赵君臣，2011）认为，工商资本企业具有经营农业的优势，理由是工商资本企业具有较好的资本和管理要素，资本进入农业领域不仅带来了稀缺的资金，而且带动了管理等先进生产要素向农村配置，改变了长期扭曲的要素关系，优化了农业生产要素结构，有利于提高农业生产效率。不过，这类研究都默认工商资本企业懂农业或者工商资本下乡后企业的管理方式与农业生产相适应。事实上，这种前置条件未必一定成立。不少文献（例如贺雪峰，2014；王彩霞，2017）指出，大多数工商资本企业并不具备经营农业的能力，对农业的认识也不清。工商资本企业若按照从事工商业的惯性思维经营农业，经营管理方式不适应农业生产的特征，很可能要素投入越大，出现的亏损越多。

据此，本文提出了工商资本下乡后企业陷入经营困境的第一个解释性原因，即命题 1：工商资本下乡后企业的农业经营管理能力与农业生产不适应，盲目地向农业领域投入生产要素，这是企业陷入经营困境的原因之一。

（二）要素配置失衡之二：企业的要素需求与农村的要素供给能力不匹配

农村的要素供给能力是决定工商资本下乡后企业要素配置效率的关键变量，也是影响其经营效益的重要因素。当前，中国农村的要素供给能力还较低，而工商资本企业从事农业生产具有规模大、产业形态高的特征，相比普通农户而言对要素市场的供给能力要求较高。这种“一高一低”的不匹配可能是工商资本下乡后企业经营农业要素配置失衡、陷入经营困境的重要原因。

从要素数量看，农村要素市场不一定能满足工商资本企业密集型的要素需求。工商资本企业务农往往会在厂房、农业机械等方面投资较大，为了能够覆盖高昂的初始投入成本，工商资本下乡后企业不得不选择较大的生产规模。如果反映在图 1 中，生产规模就必须跨越盈亏平衡点 E 点^①。当用资本要素衡量生产规模时，反映在图 2 中，生产规模要达到等产量线 Q_2 的规模。受要素边际技术递减规律影响，任何一种产品的生产技术都要求各要素投入之间有适当的比例，反映在图 2 中，即资本要素不能完全替代其他要素，等产量曲线的要素有效投入组合区间位于线 m_1 与 m_2 之间。因此，当资本要素投入较大时，与资本要素组合生产的其他关键配套要素（如设施农业用地或技术）也存在密集型的特征，而这些要素往往是农村较为稀缺的。

^①如图 1 所示，在企业在生产规模较小的 A 点生产时，会出现亏损，这是因为生产规模太小，产生不了较高的收益，而成本中固定成本的绝对值与占比都相对较高，收益无法覆盖成本。此时，企业必须扩大生产规模，使得经营规模从 A 跃过 E 点增加至 B 点。随着经营规模递增，边际成本逐渐降低，边际收益逐渐增加。在 E 点后，企业才开始出现盈利。

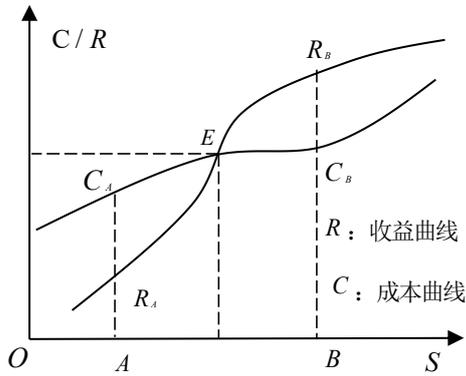


图1 农业生产的收益与成本曲线

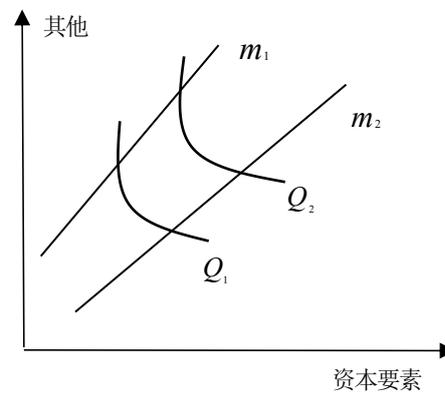


图2 要素投入组合有效区间示意图

从要素结构看，农村要素市场很难满足工商资本企业多类型、高质量的要素需求结构。当前农业生产要素已从传统的土地、劳动、资本拓展到传统要素与知识、现代科技、信息等现代要素并存，要素类型更加多元（张克俊，2011）。传统要素已经不能完全替代现代要素，如在高端农产品生产中，农业科技已经不再是劳动投入能完全替代的；并且，随着产业形态的不断提升，传统要素对现代要素的替代空间将进一步缩小，农业生产对农业科技等现代要素的质量需求不断提高。

表1总结了工商资本经营农业与个体农民经营农业的区别。个体农民的农业生产投入规模小，产业形态较为初级，要素投入以传统要素为主，并且传统要素几乎能替代现代要素；而工商资本经营农业的产业形态更加高级，产业融合更加深入，产业链条更长，要素投入结构发生了重大变化。单就土地要素而言，过去工商资本下乡主要是企业资本要素与农村耕地资源组合生产，如今土地要素的类型已从耕地向设施农业用地、建设用地拓展。工商资本需求的要素类型已从单一类型向多种类型转变，要素间的替代性缩小。然而，面向工商资本企业的多类型、高质量的要素供给恰恰是农村要素市场的短板。

表1 工商资本与个体农民经营农业比较

项目	个体农民经营农业	工商资本经营农业
生产规模	小	大
产业形态	初级	中高级
要素需求数量	少	多
要素需求结构	类型少，质量要求不高	类型多，质量要求高
要素需求的满足情况	要素供给市场较易满足需求	要素供给市场较难满足需求

资料来源：笔者总结。

大量的研究（例如李谷成等，2010；朱喜等，2011）指出，要素长期供需不匹配会导致市场主体经营困难。为此，本文提出工商资本下乡后企业陷入经营困境的第二个解释性原因，即命题2：农村要素市场难以满足工商资本企业的要素需求（密集型、多类型、高质量的需求特征），这是工商资本下乡后企业陷入要素组合瓶颈、经营亏损的原因之一。

(三) 要素配置失衡之三：市场环境与企业要素高效配置不对称

中国要素市场的市场化程度还不高，干扰要素配置、诱致要素配置失衡的现象时有发生，要素配置的市场环境还不够成熟，这也可能是影响工商资本下乡后企业经营状况的关键因素。具体的作用机制如下：

从要素投入看，许多地区仍存在政府选择某个特定农业产业，并通过行政命令或优惠政策推动该产业发展的现象。这种选择性产业政策很容易导致投资的“潮涌现象”，即资源要素在某个领域被过多投入，出现要素配置失衡。

从要素价格看，政府对要素价格的过度干预导致其价格扭曲，要素价格扭曲会影响要素的优化配置，进而影响产出。例如，李谷成等（2010）、朱喜等（2011）的研究都证实了土地要素价格扭曲致使土地要素配置失衡，进而严重降低产出或使产出效率下降。为此，本文提出工商资本下乡后企业陷入经营困境的第三个解释性原因，即命题3：政府对要素市场的过度干扰会扭曲工商资本下乡后企业的要素配置，进而导致企业经营困难。

综合命题1~3，本文构建了如图3所示的解释分析框架。需要说明的是，工商资本下乡后企业经营困难可能是上文提到的某项因素导致的，也可能是多项因素共同导致的。

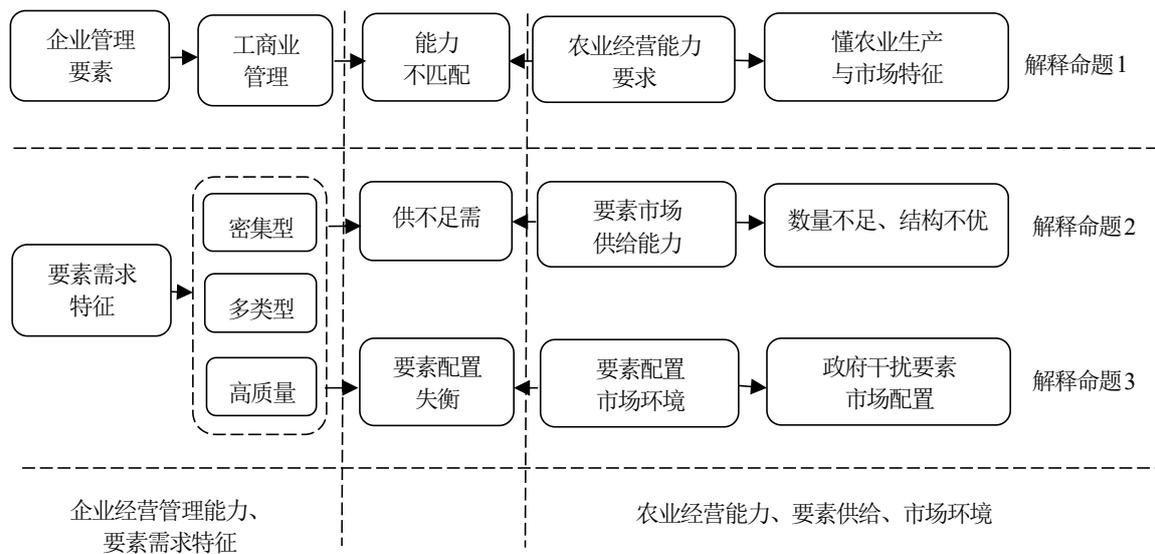


图3 工商资本下乡后企业经营困难解释框架示意图

三、案例调查：工商资本下乡后企业的要素配置与农业经营情况

为了更深入解析工商资本经营农业的困境，验证本文提出的解释命题，首先，研究团队于2018年6~9月，在晋陕黔浙闽鲁鄂蒙8省（自治区）14县（市、区）发展和改革部门的帮助下，按照“好、

中、差”分层次的方式选取了56家下乡务农的工商资本企业^①，并对这些企业开展了半结构化访谈；其次，研究团队运用问卷星平台随机调查了山东、浙江、江苏、湖北、四川、陕西、贵州7省338家工商资本下乡企业的经营情况；最后，研究团队通过网络平台收集了全国范围内近5万字的工商资本企业下乡务农的案例素材。下面，笔者运用这些资料分析工商资本下乡后企业的要素配置与经营情况。

根据研究资料，工商资本下乡后企业的要素配置失衡现象较为普遍，大多数企业经营较为困难，具体表现在以下3个方面。

（一）经营管理要素与农业生产不匹配导致企业经营困难

从调研情况看，多数工商资本下乡后企业面临经营能力转型的问题。由于近年来国家加大了对房地产、钢铁、煤炭等行业宏观调控的力度，大量的房地产、钢铁、煤炭企业向农业转型发展。这些企业大都对农业的基本属性以及农业投资的复杂性、长期性和风险性缺乏深入认识。研究团队在山西省调查的14个下乡务农的工商资本企业中，从房地产、钢铁、煤炭等产业转型而来的企业占比达到70%以上，多数企业动辄谈论“要用工业的方式改造农业”，对农业经营的客观规律不甚了解。

企业经营管理能力与农业生产要求的不匹配，直接导致许多企业经营困难。一些工商资本企业以为做农业比其他产业可能更容易，急于铺摊子、造声势，最后却偃旗息鼓、以失败收场。例如，河北省邯郸市一位从事钢铁行业的老板流转土地种红薯，为了较快地扩大规模、甩开竞争者，将地租从市场价的1200元/亩/年提高到了1400元/亩/年，并且采用工厂式的方式雇工经营，结果因土地租金与用工成本太高、红薯价格波动大而严重亏损；再如，河北省邯郸市如林蔬菜种植农民专业合作社流转了1000亩土地种植蔬菜，结果赔了100万元，原因是合作社理事长完全照搬工业生产方式来做农业。合作社的负责人后悔地谈道，“去年专家都跟我说，地租1000元/亩/年不挣钱，我不听，觉得自己工业干得好，农业自然不在话下；结果1000亩地包下来，赔了个稀里哗啦。”^②

（二）要素供需不平衡导致企业经营困难

要素供需不足是多数企业面临的共同问题。通过问卷星平台调查的338家工商资本企业的数据显示，多数工商资本企业都面临要素供需不足的问题（见图4）。其中，技术人才不足的问题最为突出，近80%的企业都面临着人才要素瓶颈；其次是融资难；再次是用地难。此外，接近10%的企业同时面临着人、地、钱等多项要素供需不足的制约。要素供需不平衡导致工商资本企业经营困难主要有以下两类情形：

^①由于本文研究对象的特殊性，部分县（市、区）下乡的工商资本企业数量并不多，因此较难采取随机抽样的方法开展调查。不过，为了尽可能全面反映工商资本下乡的经营情况，研究团队委托各县（市、区）发展和改革部门根据企业的经营绩效情况，划分出“好、中、差”3种类型，尽可能按照同比重的方式为研究团队遴选调查对象。选择的56家下乡务农的工商资本企业的分布情况如下：从区域看，山西省14家，陕西省6家，贵州省9家，浙江省6家，福建省5家，山东省6家，湖北省5家，内蒙古5家；从经营绩效类型看，“好”的企业有19家，“中”的企业有20家，“差”的企业有17家。

^②参见《资本下乡：有实力争地，没能力种田》，http://zqb.cyol.com/html/2015-04/20/nw.D110000zgqnb_20150420_1-04.htm。

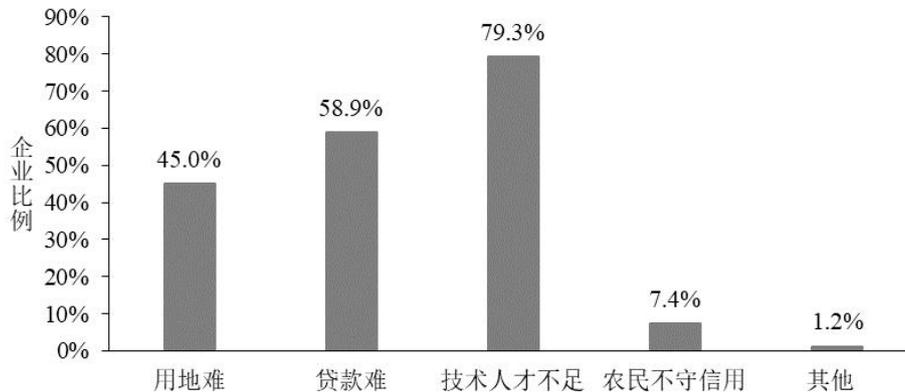


图4 工商资本下乡面临的主要问题

注：在问卷调查中，本项问题是多选题。

从数量看，要素持续投入不足导致企业经营困难。由于农业生产周期长、投入大，且企业生产规模一般较大，多数工商资本企业对资金、土地、人才等要素的需求缺口较大。例如，陕西省安康汉阴华晔植物药业有限公司在中药材生产、技术研发上的资金需求缺口高达2000多万元，而2017年企业的营业收入也仅为2000多万元，这导致企业许多新项目难以实施。再如，浙江亿达生物科技有限公司是一家由房地产行业转型的农业企业，曾经是平湖市唯一的国家级农业龙头企业；企业前期投资规模较大，但是没等到投入效益显现时，企业资金链就出现断裂，使得企业不得不借高利贷维系发展，最终还是没能维系下去，于2012年倒闭停产。

从结构看，要素供给结构不优导致企业经营徘徊不前。这种现象在土地要素上尤为明显。伴随着农业的功能从生产向生态、文化等多功能拓展，工商资本下乡后企业对土地的需求从过去的承包地向设施农业用地、建设用地等拓展，但是大多数工商资本企业下乡后难以获得设施农业用地、建设用地，土地要素供给结构与企业需求不匹配。例如，山东省郯城县御园家庭农场因设施农业用地难以获得，休闲农业一直得不到较好发展。农场老板坦言道，“像我们这样辛辛苦苦、扎扎实实做农业都拿不到设施用地，那谁还能拿到？现在申请设施用地都这么难，今后我们要搞餐厅拿建设用地更不可能了。”福建省武夷山市一个花卉企业老板也遇到与郯城县御园家庭农场类似的问题，因没有获得设施农业用地指标，企业园区大门与厕所都被强行拆掉了，此事严重挫伤了企业积极性，老板心灰意冷，直接放弃了经营。此外，随着市场环境的快速变化，高端生产要素（如农业科技）供给不足成为了工商资本企业下乡务农中“卡脖子”的问题。例如，陕西省汉阴县永丰渔业公司从事稻田水产养殖，公司负责人直言道，“我们公司现在最缺的是养殖技术，现在市面上好多技术我们都试过，但养殖效果都不好。”再如，从房地产行业转型的福建省永真现代农业有限公司在武夷山市流转了上千亩土地种植有机蔬菜，有机蔬菜的生产要求非常高，但企业一方面缺乏技术人才，另一方面很难在当地获得实用的农业科技支持，导致企业生产效率低、亏损严重，最终选择“跑路”，并欠下了大量的土地租金。

（三）政府干预市场导致企业要素配置失衡与经营困难

政府干预市场导致企业要素配置失衡，从而出现经营困难。从调研情况看，主要有以下3种情形。

一是政府通过优惠政策诱致企业投入。例如，山西省阳曲县为了发展肉羊产业，以优惠和补贴政策吸引工商资本养殖肉羊，最终当地羊肉供给过剩，价格大跌，许多企业亏损；再如，陕西省汉阴县为了扶持核桃产业发展，以每年每亩核桃林补贴 300 元的方式鼓励农业经营主体发展核桃产业，外省的一家房地产企业受此政策吸引进入汉阴县从事核桃生产，在补贴政策的扶持下企业尚能正常运转，但 2017 年后政府取消了补贴，企业当年就直接亏损 300 万元；还有，汉阴县一家中草药企业负责人还谈到了国家政策变动对企业经营造成的困扰：2010 年国家鼓励企业发展中草药基地，每亩给予资金补贴，这吸引了不少工商资本到陕西省发展中草药产业，可是 2014 年政府取消了补贴政策，大量企业经营亏损，最终选择“跑路”。

二是政府干扰要素市场价格。这种现象在土地流转市场中较为常见，如个别地方政府制定了耕地流转指导价。以江苏省为例，2012 年政府制定的每亩每年的土地流转指导价格在苏南地区、苏中地区和苏北地区分别为 600 元、650 元和 550 元，导致实际每亩每年的土地流转价格多数在 600~1000 元。有研究指出，在政府对土地流转价格的干预下，2008~2014 年山东、河南和四川耕地租金分别增长 20.1%、22.6%和 18.6%（范传棋、范丹，2016）。政府干扰要素价格导致了许多企业经营困难。该种情况的典型案例有：广西崇左地区为了快速推进土地流转，实现甘蔗规模化种植，政府部门与村干部多次要求企业提高土地租金。在政府部门和村干部多次与企业沟通之后，企业最终做出了让步，同意向农户支付较高的耕地租金。但是，近年甘蔗价格走低，企业经营效益不佳，而土地租金只涨不跌，已高达 1000 元/亩/年，致使许多企业无力承担高额地租，有的企业选择弃租，有的企业选择“跑路”，拖欠了许多农民的土地租金。

三是政府干扰企业要素配置数量。许多地方对工商资本下乡后企业租赁的土地面积做了限制，并规定了备案方式（见表 2），例如，河北省饶阳县规定，在规模化养殖、设施农业、粮油作物生产领域，企业租赁的土地面积分别不能超过 300 亩、1000 亩、2000 亩，这导致当地许多工商资本企业因生产规模不足而亏损。

表 2 部分地区工商资本企业流转承包地的规模限制与备案方式

地区	流转承包地的规模限制	备案方式
四川省	单个企业租赁农地规模原则上不得超过当地户均承包面积的 200 倍。	乡镇备案：30~300 亩 县级备案：300 亩以上
河南省新乡市	①单个工商资本企业租赁的农地面积占全市家庭承包耕地总面积的比例不得超过 5%； ②单个企业租赁的农地面积不得高于 10000 亩。	乡镇备案：500 亩以下 县级备案：500~1000 亩 市级备案：1000 亩以上 省级备案：10000 亩以上
河北省饶阳县	①规模化养殖不超过 300 亩； ②设施农业、良种种苗繁育等不超过 1000 亩； ③粮油作物生产不超过 2000 亩； ④用于农村“四荒”资源开发不超过 3000 亩。	乡镇备案：500 亩以下 县级备案：500~1000 亩 市级备案：1000~2000 亩 省级备案：2000 亩以上
安徽省枞阳县	①原则上单个企业（组织或个人）租赁农地面积，应控制在本县行政村的平均耕地面积以下；	乡镇备案：300~500 亩 县级备案：超过 500 亩

②工商资本下乡后企业首次租赁面积一律不得超过县规定的规模上限。	市级及以上：超过县控制上限
---------------------------------	---------------

资料来源：笔者根据各地区关于对工商资本租赁农地监管和风险防范的政策文件整理所得。

四、进一步讨论：工商资本下乡后企业要素配置失衡的制度成因

大量的经验事实表明，企业经营管理能力与农业生产不匹配、要素供给体系跟不上需求结构的变化，以及要素配置的市场环境不优，是工商资本下乡后企业要素配置失衡，进而造成企业经营困难的重要原因。然而，为什么在企业经营管理能力与农业生产不匹配的情形下，工商资本企业还要执意下乡呢？为什么中国农村要素市场的供给体系如此滞后呢？要素配置的市场环境为什么不符合工商资本下乡后企业的发展需求呢？本部分将围绕这些问题，分析工商资本下乡后企业要素配置失衡的制度成因。

（一）政府与市场边界不清导致企业盲目下乡与要素配置失衡

大量工商资本企业不懂农业却执意下乡务农，在某个相同产业的投资上出现“潮涌现象”，这种由要素错配引起的要素配置失衡，不仅与企业对农业生产的认识不足、对市场风险的分析不清有关，而且与政策的引导高度相关，究其根源，仍然是政府与市场的边界不清。

首先，工商资本企业过度投向某个领域是政府过度干预与企业投机寻利叠加产生的。当前，多数地区的产业政策仍然是选择性的，尤其是在市场机制能自我调节的农业产业化领域，很多地方政府都挑选出拟扶持的冠军产业。在选择性产业政策与企业投机行为的叠加下，企业盲目下乡投资。例如，前文提到的山西省阳城县为了发展肉羊产业，政府出台了許多政策向肉羊产业倾斜，使得许多煤炭企业转型养殖肉羊；陕西省汉阴县为了发展猕猴桃产业，政府将大量项目资金投向猕猴桃产业，吸引不少建材企业转向猕猴桃种植。然而，这些企业大多不具备农业经营管理能力，为后期经营不善埋下了风险。这种以“政府决策替代市场机制”的产业政策，诱导了工商资本企业将大量要素误投到某个特定产业。大量事实与研究反复证明了，企业“潮涌”投资某个领域时，很容易出现危机，如产能过剩、产品价格大跌（林毅夫等，2010），这也是许多工商资本因政策干扰陷入困境的主要原因。

其次，企业要素配置失衡是政府作用边界不清、好心办成的坏事。例如，政府通过管制企业租地面积、实施下乡准入制度、采取规模限制和层层备案管理等方法，对工商资本下乡设置过多和过高的门槛。政府这样做的本意是为了防止工商资本下乡引发土地“非农化”“非粮化”，但这些做法值得商榷。工商资本从事农业一般初始投入较大，必须具备一定的经营规模才能覆盖初始投入并发挥企业化的经营优势。限制工商资本租赁的土地规模，虽然能起到防范工商资本长时间、大面积租赁农地的风险，但是容易导致企业因生产规模不足而亏损。再如，政府干预耕地流转价格引起的工商资本下乡后企业要素配置失衡，源于政府短期内快速发展某类产业的目标以及创造政绩的意图，但在操作上却违背了市场规律。例如，政府为了打造“超级规模”典型，支持发展上千亩甚至上万亩的农业园区，导致短期内耕地需求突增，土地租金快速上涨。再如，部分地区制定了耕地流转指导价格，在一定程度上影响了要素价格的市场化形成，虽然本意是保障农民利益、稳定要素市场价格，但是往往却成为

了固化要素市场定价的主要障碍。这些干预要素配置数量、扭曲要素市场价格致使工商资本下乡后企业经营困难的事例，背后的症结仍然是政府作用没有从微观领域退出，地方政府还没有完全探索出一条适宜的农业产业发展之路。

（二）改革系统性、协同性不强制约农村要素供给能力提升

土地、资金限制是当前工商资本参与乡村振兴面临的最突出问题，此外，农业科技等高端生产要素越来越成为影响工商资本下乡后企业发展的“卡脖子”问题。因此，笔者下面重点探讨这3类要素供给跟不上需求变化的制度成因。

1. 用地难的制度成因。工商资本下乡后，企业许多项目的主要盈利点在二三产业上，因此对设施农业用地、建设用地的需求逐渐增加。然而，设施农业用地和建设用地是当前农村非常稀缺的要素，供需矛盾较为突出。这种供需总量上的矛盾，实质上源于土地制度改革的系统性不强。

从设施农业用地看，为了严格保护耕地，长期以来，国家政策规定设施农业用地一般不能占用基本农田，主要来自一般农田^①，导致通过流转基本农田发展设施农业的企业根本无法获得设施农业用地。此外，一般农田可用于设施农业用地的指标由于缺乏相关的制度创新或政策实施细则，无法通过指标流转或调剂的方式成为其他产业发展项目的土地要素来源，出现了要素供需结构不匹配的问题。

从建设用地看，几乎所有的下乡工商资本企业都存在缺乏建设用地的问题，然而，农村一些宅基地和农房长期闲置，无法成为农村产业发展的用地来源。虽然中共中央、国务院2019年4月出台了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，明确提出“允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市”，为闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地用作产业发展打通了通道，但是这仅限于有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地，而且类似的探索与实践还很少，仅在少数地区有过零星的探索；同时，由于缺乏宅基地退出的有效制度或政策措施，多数农民还不愿意退出宅基地，即现有政策没有完全解决宅基地闲置问题，没有完全打通闲置宅基地用于产业发展的通道。此外，由于农村集体经营性建设用地入市改革的试点范围还较小、尚未全面铺开，农村集体经营性建设用地虽然可作为工商资本建设用地的来源，2019年新修订的《土地管理法》也放开了农村集体经营性建设用地入市，但是由于没有出台相关实施细则，许多地方尚未开展探索；同时，许多地区农村集体经营性建设用地还没有确权颁证，抵押贷款的金融功能残缺，使得企业盘活农村集体经营性建设用地的积极性不高。福建省武夷山市农业局的负责人直指问题根源，“农村集体经营性建设用地不能用作农村产业融合是因为不能办权证，企业没有积极性。”

总体上看，“用地难”问题的关键不是要素总量的供给不足，而是当前农村土地制度改革的系统

^①详见《国土资源部农业部关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127号）。2019年12月，自然资源部、农业农村部出台《关于设施农业用地管理有关问题的通知》，提出“种植设施不破坏耕地耕作层的，可以使用永久基本农田，不需补划；破坏耕地耕作层，但由于位置关系难以避让永久基本农田的，允许使用永久基本农田但必须补划”，扩大了设施农业用地来源，希望有利于缓解工商资本获取设施农业用地的“用地难”问题。

性不强，无法树立要素改革“一盘棋”思维，无法运用改革的手段将闲置的要素用作产业发展，无法运用改革的办法打通要素流动的通道，例如，没有打通将一般农田的设施农业用地指标用作基本农田上农业产业项目的通道，没有打通闲置宅基地、农房、农村集体经营性建设用地用作产业发展建设用地来源的通道。

2. 融资难的制度成因。工商资本企业携带着大量的资金要素参与乡村振兴，是农村建设主体中资金实力最雄厚、投入量最大的主体，然而，却有大量的企业因无法维持持久的投入而倒闭，主要原因是农业企业很难获得金融支持，这也暴露了当前中国农村金融改革的问题与弊端，即农村金融创新不足与改革协同性不强。

一是农村产权确权颁证改革滞后，工商资本企业的大量投入无法形成可抵押贷款的资产。工商资本企业的大量投入凝结在设施农业用地、农村土地承包经营权、农村房屋、林权、大棚养殖圈舍以及活体动物、果园苗木等，由于中国大多数地区都未开展农村“三权”抵押贷款、农业生产设施抵押与生物资产的确权颁证，企业的大量投入无法形成可抵押贷款的资产。

二是缺乏资产处置市场，资产抵押贷款的金融功能无法实现。虽然部分地区推进了农村房屋、林权、大棚养殖圈舍等确权颁证，但是由于缺乏资产处置市场或农村产权交易市场功能不健全，金融机构开展农村产权抵押贷款的积极性普遍不高，工商资本下乡后企业的农业资产仍然无法实现抵押贷款功能。

三是缺乏风险防范机制，资产抵押贷款功能较难落地。即使存在资产处置市场，由于农业生产设施与生物资产不如房产那样流通快、变现快，抵押风险依然较高，这也是大量金融机构惜贷的重要原因。换言之，农业生产设施与生物资产抵押贷款的风险防范机制缺失，使得金融机构接纳抵押物的积极性不高。

由上可见，推进农村金融改革、强化对工商资本的金融支持，既要推进确权颁证，又要完善资产处置市场，还要建立风险防范机制，即要增强改革的协同性，靠单兵突进难以奏效。然而，这种协同改革正是当前中国农村金融改革的薄弱点。

3. 用“才”难的制度成因。农村人才资源少与当前城乡两部门劳动工资差距较大的事实高度相关，然而，为什么国家持续出台了大量农村人才扶持政策，农业科技人才短板问题却依然突出？关键的制度问题是能激励人才下乡的政策措施不够。

以陕西省汉阴县为例，每个乡镇配备的农林科技人员仅2~5人，且人员年龄结构呈倒三角形，知识结构老化，跟不上新产业的发展需求，在蚕桑、茶叶等主导产业方面的技术人才几乎没有。汉阴县农林科技局的负责人谈道，“我们需要的技术，像西北农林科技大学就有这样的技术人才，但是没有吸引力的政策，学生根本不愿意来；2013年曾经招来了一个学生，报到没几天，没打招呼就走了。”可见，鼓励与引导工商资本参与乡村振兴并不仅仅是引来“金凤凰”，还要做好“筑巢”等配套工作，尤其是围绕产业发展的阶段性特征，提供配套性的支撑政策。然而，改革的这种配套性恰恰是中国推进乡村发展制度建设的薄弱领域，也是工商资本下乡后企业屡屡陷入发展瓶颈的制度成因。

五、结论与启示

本文围绕工商资本下乡务农企业普遍存在经营困难的现象做了解释性分析，主要研究结论如下：第一，企业经营管理能力与农业生产要求不适应、企业的要素需求与农村要素市场的供给不匹配、市场环境的不优化是工商资本下乡后企业经营困难的直接原因。第二，政府对农业领域的过度干预是工商企业盲目下乡以及要素配置失衡的根本原因。第三，企业要素需求与农村要素市场供给之间的不匹配暴露出中国农村要素市场改革的制度问题，具体而言，“用地难”的根本原因不是总体数量不足，而是土地制度改革缓慢、系统性不强引发的结构性问题；“融资难”的关键在于农村金融创新不足与改革协同性不强；“用才难”因为推进农村产业发展的配套政策不够。

根据本文的研究结论，可得出以下两点政策启示：

第一，支持工商资本参与乡村振兴，要围绕工商资本的要素需求结构增强农村要素市场改革的系统性、协同性与配套性。重点是解决土地要素供不应求问题，要尽快落实设施农业用地指标可来自基本农田的政策，引导一般农田设施农业用地指标流转用于基本农田产业项目上来，加快落实农村闲置宅基地、农村集体经营性建设用地可用作乡村产业发展建设用地来源的政策；在金融改革领域，要增强农村资产确权颁证、资产处置市场建立健全与风险防范机制建立等改革的系统性与协同性；在农业科技人才培养与服务供给上，要在推进农村产业发展中增强政策的配套性。

第二，鼓励工商资本参与乡村振兴，要引导企业进入适宜领域，避免企业“入错行”、走弯路，要优先支持工商资本进入对农民增收致富带动作用较强、能发挥企业专长的农产品加工、农产品流通、农业生产性服务业、农村产业融合等领域。另外，由于短期内农村市场很难较好地满足企业的用地需求，要引导企业尽量避开对建设用地、设施农业用地需求较大、依赖程度较高的领域。此外，在政府和市场的边界确定上，要鼓励和引导地方政府从选择产业向服务产业转型，建立以功能性产业政策为主的政策模式。

参考文献

1. 蔡昉、李周，1990：《我国农业中规模经济的存在和利用》，《当代经济科学》第2期。
2. 曹亚、陈浩，2011：《劳动估价偏误与要素配置失衡研究——基于1990—2010年中国农村劳动力转移就业研究》，《经济学家》第4期。
3. 范传棋、范丹，2016：《高额耕地租金：原因解析与政策启示》，《四川师范大学学报（社会科学版）》第6期。
4. 贺雪峰，2014：《工商资本下乡的隐患分析》，《中国乡村发现》第3期。
5. 李保，2014：《工商资本下乡：何以去忧？》，《人民政协报》6月16日第6版。
6. 李谷成、冯中朝、范丽霞，2010：《小农户真的更加具有效率吗？来自湖北省的经验证据》，《经济学（季刊）》第1期。
7. 林毅夫、巫和懋、邢亦青，2010：《“潮涌现象”与产能过剩的形成机制》，《经济研究》第10期。
8. 孙新华，2013：《农业经营主体：类型比较与路径选择——以全员生产效率为中心》，《经济与管理研究》第12期。

期。

9.王彩霞, 2017: 《工商资本下乡与农业规模化生产稳定性研究》, 《宏观经济研究》第 11 期。

10.杨志才、柏培文, 2017: 《要素错配及其对产出损失和收入分配的影响研究》, 《数量经济技术经济研究》第 8 期。

11.佚名, 2018: 《2017 年农村家庭承包耕地流转情况》, 《农村经营管理》第 10 期。

12.张克俊, 2011: 《现代农业产业体系的主要特征、根本动力与构建思路》, 《华中农业大学学报(社会科学版)》第 5 期。

13.赵君臣, 2011: 《土地流转: 工商资本下乡需规范》, 《红旗文稿》第 4 期。

14.朱喜、史清华、盖庆恩, 2011: 《要素配置扭曲与农业全要素生产率》, 《经济研究》第 5 期。

15.Penrose, L. S., 1959, "Self-Reproducing Machines", *Scientific American*, 200(6):105-114.

(作者单位: 中国宏观经济研究院;

国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所)

(责任编辑: 张丽娟)

The Mystery of Industrial and Commercial Enterprises' Participation Difficulties in Rural Revitalization: A Study from the Perspective of Factor Allocation

Zhou Zhen

Abstract: While industrial and commercial enterprises have increasingly invested in rural areas, a large amount of them have run out of steam. In essence, this phenomenon is the final manifestation of the long-term imbalance of enterprise factor allocation. This article establishes a framework of analysis from the perspective of factor allocation, and uses the investigation cases and questionnaire surveys collected from 14 counties in 8 provinces to verify the propositions. The main conclusions are as follows. First, problems such as the incompatibility of enterprise management ability, the mismatch between factor supply and demand, and the unsound market environment are the direct reasons for the difficulties of enterprise management. Second, excessive government intervention in the agricultural field and the lack of systematization, coordination and support during the rural factor reforms are the reasons for the insufficiency of enterprise management capability in rural areas. In order to strengthen the leading role of industrial and commercial enterprises in the process of rural revitalization, the study suggests that China should accelerate rural factor market reform. It is also necessary to guide industrial and commercial enterprises to operate in suitable fields and promote the transition of agricultural support policies to functional industrial policies, in order to reduce enterprises' operational risks caused by frequent policy change.

Key Words: Industrial and Commercial Enterprise; Rural Revitalization; Factor Allocation