

集体经济发展、土地产权与资本下乡应对策略

李明¹

【摘要】资本下乡对乡村振兴、农村集体经济发展具有非常重要的推动作用。本文基于成都市不同区域六个村集体经济组织的案例，分析了集体经济发展、土地产权与农村集体经济组织资本下乡应对策略的关系。研究表明，农村集体经济发展水平对农村集体经济组织应对资本下乡的策略有影响；土地产权关系影响了农村集体经济发展水平，并最终决定了其资本下乡的应对策略。

【关键词】农村集体经济 资本下乡 应对策略 土地产权

【中图分类号】F301.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2021)-08-0072(08)

一、引言

资本是乡村振兴的重要支撑，乡村振兴也为资本开辟了新发展空间。2019年5月，中共中央、国务院公布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》提出要“建立工商资本下乡促进机制”“引导工商资本为城乡融合发展提供资金、产业、技术等支持。”“探索在政府引导下工商资本与村集体合作共赢模式，发展壮大村级集体经济。”乡村产业发展、农业新型经营主体培育、农村人居环境整治和乡村基础设施建设等重点领域既有大量的资金需求也蕴含着巨大投资机会。

虽然中央和地方各级政府对促进工商资本下乡出台了很促进政策，但是，即使是在同一区域内，资本进驻各个村的情况也并不相同。成都市是一个超大城市，很早就开始了统筹城乡的改革，在吸引资本下乡支持乡村振兴的改革中，成都市积极行动，抢抓机遇，创新驱动，全面推进资本服务“三农”工作。作者在调研中发现，成都市农村集体经济组织对资本下乡的态度各不相同，与资本合作的策略存在显著差异。本文以成都市六个农村集体经济组织作为案例，探讨如下问题：农村集体经济组织对资本下乡采取了什么态度和策略？决定农村集体经济组织资本下乡应对策略的原因是什么？政策应当如何设计，才能促进农村集体经济组织更好地借助资本的力量发展？

“资本下乡”并没有形成统一的定义，宽泛地说，资本下乡是城市资本所有者将资金、技术、设备、材料、人力资源投入到农业农村生产生活各个领域、各个环节以获取收益的行为。常见的资本下乡形式可分为两种：一是资本参与农村土地综合整治，并获得结余建设用地指标出让收益。另一种是投资者大量转入农村土地，改造提升农村产业，发展现代农业，促进产业融合以获取投资收益。^[1]政策推动、农村发展渴望和资本逐利需求是资本下乡的直接动力。^[2]

资本下乡的积极作用和消极影响同样明显。赞成者认为，资本下乡能够为农业生产提供大量资金、增加农业基础设施建设力度，^[3-4]促进土地流转和土地适度规模经营、引入现代农业管理方式、^[5]延长农业产业链条，从而提升农业土地产出率和劳动生产率。^[6]因此，资本下乡符合农业现代化的发展要求，应加大推广力度。^[7]与此相反，有学者研究证明，很多下乡资本农业经营的效率非常低甚至亏本，资本下乡对农业现代化推动有限。^[8-9]更有反对者质疑资本的逐利动机与国家政策目标并不相容，资本下乡冲淡了政策效果，并产生负面影响。部分资本下乡并不是安心发展农业，而是为了获取国家支农资金，^[10]在获得农村土地后，资本更倾向于进行非农产业。^[11]下乡资本的此类行为对农业发展和粮食安全相当不利。^[12]

综上，学术界对资本下乡过程的积极作用和消极影响都有比较深刻的认知。在资本下乡过程中，成功案例与失败结果并存，

作者项目：李明 副研究员 四川省社会科学院 四川成都 610072

所以，研究不仅应聚焦在资本“是否应该”下乡，更应关注资本“如何下乡”，即下乡资本、集体经济组织、农户之间的互动关系。但是，现有研究没有从农村集体经济组织角度进行资本下乡的实证分析，也没有说明，在正反两方面作用都非常明显的情况下，农村集体经济组织是如何进行资本下乡的策略选择，影响其策略选择的因素是哪些。

二、集体经济发展、土地产权与资本下乡的机理分析

资本可以带来资金、技术和先进的经营模式，加快传统农业改造和现代农业建设。党和政府期望通过跨界配置资本、技术和资源等生产要素，推动现代农业发展。资本下乡在实践中对农村集体经济组织和农户带来巨大的影响，存在资本（包括投资者和项目建设运营者）、农村集体经济组织、农户等多方主体的利益博弈。分散的农户由于自身的薄弱和短视，独自面对资本时容易利益受损，只有组织起来才能充分实现自身权益。资本也不愿意独自面对分散的农户，因为这样不仅会增加成本也使得沟通的成果无法保障。因此，农村集体经济组织就在多方合作中处于关键地位，一方面，它可以有效地整合农户，实现“一个声音对外说话”，能够降低交易成本并有效地维护农民利益。另一方面，农村集体经济组织也可以对本村发展进行整体规划，选择更加适合自身发展的资本进行合作。因此，农村集体经济组织的应对策略对资本下乡顺利进行以及多方利益实现有重要影响。

“农村集体产权制度是乡村有效治理的经济社会基础。不同于西方经济意义上的私有产权，中国特色的农村集体产权是一种复合产权，它既是一个‘权利束’，也是一个‘关系束’。”^[13]土地是农村最重要的资源，土地产权是土地制度与政策的一个核心问题。土地归属决定土地制度的基本社会性质，农村经济社会发展中的诸多问题都或多或少地与土地产权关系有关。土地产权对农村集体经济组织应对策略的影响可能通过两个方面体现出来。

首先，土地产权直接影响农村集体经济发展水平。农村集体经济组织的资本下乡应对策略受到农村集体经济组织的发展水平的深刻影响，发展较好的农村集体经济组织不仅具有显著的合法性优势、组织成本优势、资源优势，同时与农户间的利益关联密切、掌握相对充足的资源，在进行资本下乡的应对策略选择中，占据较高的谈判地位。而集体经济组织只有掌握了一部分土地才能够获得发展，没有土地，农村集体经济组织就没有发展可能。这一点可以从农村土地家庭承包后全国绝大多数集体经济的迅速衰落中得到反证。

其次，土地产权关系影响资本下乡意愿。农村现代产业发展需要土地、资金、技术、管理等经济要素。土地确认为资本下乡奠定了基础，土地确权后的承包经营权流转有助于解决小农经济的粗放经营和低效率问题，促进农业集约化生产，同时可打破农村集体产权相对闭合状况，引入社会资本，提高土地的经济产出。确权后，资本才有可能通过土地流转获得土地经营权从而进驻农村，为农村注入其极为缺乏的，除土地之外的各类经济要素，如资金、技术和管理等。如果将资本下乡是农村以土地经营权出让进行的“招商引资”，那么土地的产权关系如何就会影响到资本的下乡意愿并继而影响集体经济组织应对策略。

因此，农村集体经济组织的发展水平是影响资本下乡策略选择的重要因素，而最终的决定因素仍然是土地产权关系。通过梳理可知，在农村集体经济组织、资本下乡策略选择、土地产权间存在着“土地产权—农村集体经济组织发展—资本下乡策略选择”的逻辑机理，这即为本文探究农村集体经济组织如何应对资本下乡提供了理论分析框架。

三、基于风险—收益分析的策略分类

风险—收益分析是投资和决策行为常见的分析方法，资本下乡在本质上仍然是一种投资行为，风险—收益是相关各方考虑的重点。在农业农村研究领域，也有研究将之用于农业企业、农民的行为分析。如，黄洁莉等以风险—收益框架研究了税收优惠政策对农业企业的投资意愿的影响。^[14]张婷等从宅基地退出过程中农户的期望收益及退出后的风险预期两个方面对宅基地退出行为进行分析，构建农户宅基地退出行为分析框架，寻找农户宅基地退出的影响因素。^[15]宋戈等人分析了为农民、中央政府、地方政府、村集体在耕地非农化过程中的风险和收益关系。^[16]村集体和农户接纳资本下乡的目的是为了实现资源向资产的转化，最终获取收益。接纳资本下乡对集体经济组织来说是有正负两方面作用的，也就是存在收益的可能也有利益受损的风险。因此，

农村集体经济组织在引入资本进驻之前就要在收益和风险之间进行权衡，而这种收益—风险的偏好，就反应了其对资本下乡的基本态度或策略。

本文的资料来源是 2019 年 11 月笔者与团队一起，对成都市内 20 多个村进行了调查，对成都市及所属区（市、县）农业农村局工作人员、农村两委成员、农村集体经济组织负责人、村民以及下乡资本经营管理者进行了访谈。本文从利益角度观察下乡资本—农村集体经济组织博弈关系，分析农村集体经济组织“资本下乡”策略。本文借用个人风险承受能力评级，根据对资本的态度和资本进驻程度的不同，将调研对象分为四个类别，第一，最为极端的，不愿意接受资本进驻，定义为谨慎型。第二，对资本下乡采取非常谨慎的态度，资本进入个别项目或领域，定义为稳健型。第三，欢迎资本下乡，资本进驻领域较多，定义为平衡型。第四，欢迎资本下乡，但由于各种原因，资本下乡困难大，为了发展，愿意承担相当程度的风险，定义为积极型。根据数据饱和的原则，本文从二十多个村集体经济组织中选择了六个，基本上覆盖了本次调研的全部调研对象的不同情况。

四、集体经济发展与农村集体经济组织资本下乡应对策略对比

1. 基于风险—收益分析的策略分类

以风险—收益分析框架分析农村集体经济组织资本下乡应对策略，如同个人的抗风险能力体现为收入、职业、财产状况一样，集体经济组织抗风险能力最重要的影响因素就体现为集体经济组织的强弱，尤其是集体经济组织资产多少和收入多寡。集体经济组织发展状况决定了风险—收益偏好，并最终影响资本下乡的应对策略。本文对六个村的资本下乡的基本情况进行了整理和分析，对各个村集体经济发展水平、资本下乡基本情况、风险—收益偏好及策略等进行了分析。

新福村有耕地面积 3500 余亩，以粮食、果蔬种植为主。2015 年 4 月，新福村成立了种植专业合作社，通过村内筹资的方式建立了粮食烘干中心。2018 年，村集体投资 300 万元（其中政府集体经济扶持资金 120 万元，合作社自筹 180 万）成立了育秧中心，每年可实现业务收入 100 余万元。2018 年 8 月该村投入 800 余万元，（村集体投资 100 万元，余下 700 万元由村民自愿入股参与）新建粮食周转仓储加工中心，将合作社种植的优质粮油进行加工、品牌包装销售。新福村找到了壮大集体经济的正确道路，所以该村更希望能够在集体经济成长壮大后与资本合作，免得在与资本合作中占尽劣势，保持农村集体经济组织的独立性是这类集体经济组织的首要目标。新福村目前尚无下乡资本进驻，这类村集体经济组织可以归纳为“保守型”，有风险承受能力但拒绝资本进驻。

江桥村有耕地 500 亩，林地 700 亩，荒山、河滩 3300 亩。该村将荒山、河滩进行改造，建设湿地公园、生态廊道，在传统农业中引入互动参与、亲子体验、生态观光、山地运动等元素。江桥村建设资金大部分资金来自市、县、镇各级政府的支持，其进一步发展仍然需要资金支持，但是又不想在与资本合作的过程中获益比例太少或丧失发展主动权。所以，对下乡资本态度非常谨慎，大部分项目坚持由村集体投资、管理和运营，只有极个别项目引入资本投资运作，而且与下乡资本合作的周期比较短。这类村集体经济组织属于“稳健型”，有风险承受能力，追求资本下乡助力的同时关注集体经济独立性和安全性。

战旗村是成都市乡村振兴的明星村，战旗村集体经济基础较好，2015 年 9 月，战旗村一块 13.45 亩的集体经营性建设用地出让，获得了总额 705.967 万元的土地出让金。自此之后，截至 2018 年底，战旗村又有 45 宗、610 亩土地先后入市，村集体和农户共获得了 3.5 亿的土地出让金。战旗村在初期非常欢迎下乡资本，但是到了后期则对资本的态度有所转变，更希望利用在与资本合作过程中学到的管理、投资经验和资本进驻带来的“人气”自主发展乡村振兴项目，把发展的收益更多地留在村集体中。所以，战旗村属于“平衡型”，他们既不追求风险也不厌恶风险。相比于前两者，平衡型的农村经济组织对下乡资本要求较高，属于平衡型。

与前面三个村相比，杏花村、岷江村和华山村村集体经济发展的步伐较慢，其中原因既有相似性也略有差异。杏花村位于山区，辖区内万亩优质杏园区及客家杏花国家 AAA 级旅游景区。杏花村的集体经济组织基础较为薄弱，由于资源禀赋较好，该

村大部分集体经济建设用地、村民宅基地很早就被下乡资本租下用于发展旅游、民宿产业。岷江村生态环境优越，有河流环绕，主导产业是苗木种植。2018~2019年，苗木产业市场不景气。岷江村集体经济组织希望通过整理农户宅基地，采用“产居共生”的模式，引入工商资本入驻发展乡村旅游，但这种模式与农户协商周期长、成本高，村集体经济发展成效不大。华山村全村幅员面积4.16平方公里，海拔高度700米~1860米，森林荒山面积达9500余亩，森林覆盖率达98%，还有丰富的天然药材（天麻、山药等）。高山地形尤其是平整的连片地块稀少限制了产业发展，村集体经济薄弱，村内也没有成立经营性的合作社。

为了发展集体经济，杏花村希望通过土地整理获得经营性建设用地，引入外部资本合作发展旅游产业。温江区农业部门有关负责人则告诉我们，岷江村通过引进资本，发展旅游产业的积极性常高，他们也在积极协调为该村引进下乡资本。华山村通过引入外部资本实现集体经济破零的愿望也很强烈。总之，这三个村迫切希望以资本的进驻为契机，走“资源变资本”的道路，迅速发展壮大集体经济，其资本下乡的策略可以归类为“积极型”。各个村集体经济发展与农村集体经济组织资本下乡的应对策略对比（见表1）。

表1 集体经济发展程度与农村集体经济组织资本下乡应对策略

| 村名 | 资本下乡情况 | 集体经济发展情况 | 风险—收益偏好 | 策略类型 |
|-------------|------------------------------------|-----------------|--------------------------|-------------|
| 大邑县 新福村 | 无下乡资本 | 集体经济已有基础，但仍比较薄弱 | 担心集体经济被资本掌控 | 保守型 基本拒绝 |
| 彭州市 江桥村 | 极有限资本进驻，未占有核心资源 | 集体经济已有基础且发展前景很好 | 不愿意分享发展收益，但在个别项目上还需要资本协作 | 稳健型 有限合作 |
| 郫都区 战旗村 | 大量资本进驻资本与村集体经济组织分享核心资源，新建项目较少有资本进驻 | 集体经济已经比较强大 | 倾向于利用前期积累和资本的溢出效应自我发展 | 平衡型 选择资本 |
| 温江区 岷江村 | 有资本意图进驻，但进展困难 | 集体经济发展缓慢 | 希望引进资本分享发展利益 | 积极型 大力引进 |
| 青白江区 杏花村 | 大量资本与农户直接合作，资本掌握大量资源 | 集体经济薄弱 | 希望引进资本分享发展利益 | 积极型 大力引进 |
| 大邑县 华山村 | 有资本意图进驻，但进展困难 | 集体经济薄弱，收入未“破零” | 希望引进资本分享发展利益 | 积极型 大力引进 |

2. 集体经济发展对应对策略的影响

如同个体风险—收益偏好与个人资产状况、家庭情况、工作情况等等都有关系一样，村集体经济组织针对“资本下乡”的

策略受到集体经济规模、阶段的深刻影响。综合看来，村集体经济发展的程度、阶段不同，集体经济组织对下乡资本的策略各不相同，尤其是集体经济尚未起步的三个村与集体经济有发展的三个村形成了鲜明对比。

杏花村、岷江村、华山村三个集体经济处于起步阶段或尚未破零的村，面临发展的急迫任务，留给他们的选择余地很小，与下乡资本的议价能力弱，存在“资本下乡”后，发展项目被资本主导、掌控的风险，也要选择尽力寻找资本进驻。而村集体经济组织已经有一定发展的新福村、江桥村、战旗村，在选择是否与资本合作、以什么方式合作方面拥有较大的自主权利，在与资本博弈时有比较大的谈判能力，对资本形成一定的约束，能够保持发展的自主权，并为村集体经济组织和村民争取更多的利益。可以看出，集体经济越发展，对下乡资本应对策略的选择越从容、越能根据自身需要决定接纳资本的数量、产业投向、股权比例。

此外，单独从新福村、江桥村、战旗村三个资本下乡与集体经济已经有发展基础的村来看，其对资本的接纳程度出现一个“低—高一低”的变化过程。这三个村的集体经济通过不同的发展路径已经获得了不同程度的发展，对下乡资本的负面影响认识比较清醒。在村集体经济刚刚起步时（如新福村），虽然面临资金缺口，但为了提高与资本合作时的议价能力，村集体经济组织不愿意资本过早介入，对下乡资本进驻的意愿不高；在集体经济力量已经壮大，与资本谈判能力、抗风险能力提高时（如江桥村），可以在平等的基础上引入合作资本，对资本的接纳程度提高，希望在一些关键领域引入合作资本；而集体经济已经足够强大，可以依靠自己发展的时候（如战旗村），则对下乡资本的接纳程度出现下降，更希望由村集体经济组织主导项目建设和运营。

五、土地产权关系与农村集体经济组织资本下乡应对策略

农村集体经济组织的资本下乡策略受到村集体经济组织发展情况的差异的影响。那么，又是什么造成村集体经济发展，尤其是在起步期的发展差异呢？除了距离城市中心的远近、山地与平原的区别等自然地理因素之外，有没有其他共性的影响因素呢？

任何组织要发展，必须以一定的资源条件作为基础，在外部政策环境大致相等的情况下，资源占有对集体经济发展、对集体经济组织资本下乡策略的影响就会凸显出来。土地是农业最基本的生产要素，也是农民最根本的生存资源，农村最宝贵的发展资本，在乡村振兴战略中扮演着基础性的关键角色。^[17]乡村发展进程中暴露出来的形形色色的社会经济问题均可在土地利用上得以反映。^[18]在三权分立之后，土地权利被分割为所有权—经营权—承包权三项，承包权属于农户，所有权属于村集体，资本要租用的是土地的经营权。土地确权后，大部分农村不仅耕地被农户承包，集体经营性建设用地以种种形式确权给了个人，仅有少部分集体经济组织直接占有集体经营性建设用地。农村这种复杂的农村土地产权关系可能是造成农村集体经济组织资本下乡应对策略差异的根源。

1. 六个村土地产权关系与资本下乡应对策略对比

本文对六个村集体经济组织土地资源掌控情况进行了梳理，并与资本下乡基本情况、村集体经济组织应对资本下乡的态度策略进行比对。

战旗村早在2003年成都市进行城乡统筹综合改革时就完成了土地整理、集中居住，并集中了一部分集体经营性建设用地和农地在村集体经济组织手中。新福村、江桥村也利用2008年汶川地震后的灾后重建契机完成了土地整理、集中居住。利用村集体掌握的土地，三个村走上了发展壮大集体经济的道路并取得了成效。因此，三个村在是否引入下乡资本的问题上非常从容，可以根据集体经济发展的不同阶段和具体情况，从容地决定是否引入资本。不仅较好得维护了自身和农户利益，也可以依靠对核心资源的掌控进一步发展壮大。

杏花村在土地确权中，将全村绝大部分土地包括荒山荒坡都分给了农户，也没有进行土地整理。由于资源禀赋较好，该村

村民很早就开始利用自家宅基地或自主经营或与外部资本合作发展旅游、民宿产业。村集体手中可以利用的土地非常少，引入资本的难度很大。岷江村与杏花村情况类似，绝大部分土地都确权给了村民。不得已，岷江村只有通过整理村民宅基地获得集体经营性建设用地，并独创性的提出了“产居共生”的资本、村民、集体经济组织合作模式。但在实际推动过程中，这种模式的土地整理成本太高，不利于资本大规模、集中利用土地，该村的集体经济发展也一直没有很大发展。华山村是一个高海拔山区村，发展本就面临土地零散的问题。该村有可供发展的平整土地仅约 300 亩，且这些土地都是分布在不同位置的小片土地，最大的不超过 10 亩，不能集中利用，以分片形式开发则配套设施建设成本较高。同时，这 300 亩土地中绝大多数承包权已经归属农户，集体经济组织引进下乡资本的难度很大。各个村集体经济发展程度、土地产权关系与农村集体经济组织资本下乡应对策略对比（见表 2）。

表 2 土地产权关系与农村集体经济组织资本下乡应对策略

| 村名 | 策略 | 资本下乡情况 | 态度 | 土地产权情况 |
|-----|-------------------|----------------------|--|---|
| 新福村 | 保守型：完全拒绝 | 无下乡资本 | 集体经济已有基础，但仍比较薄弱，担心集体经济被资本掌控 | 已在前期完成了土地整理，村民集中居住，村集体经济组织掌握本村绝大多数集体经营性建设用地 |
| 江桥村 | 稳健型：谨慎欢迎，有限合作 | 极有限资本进驻，未占有核心资源 | 集体经济组织比较顶大且发展前景很好，不愿意分享发展收益，但在个别项目上还需要依赖下乡资本 | 已在前期完成了土地整理，村民集中居住，村集体经济组织掌握本村绝大多数集体经营性建设用地 |
| 战旗村 | 平衡型：严格选择资本、谋求自我发展 | 新建项目较少有资本进驻 | 利用中期积累和资本的 | 已在前期完成了土地整理，村民集中居住，村集体经济组织掌握本村绝大多数集体经营性建设用地 |
| 杏花村 | 积极型：大力引进 | 大量资本进驻，资本通过与农户合作获得核心 | 村集体经济起步阶段，希望引进资本分享发展利益 | 未完成土地整理，村民分散居住，分散的农户掌握本村绝大多数集体经营性建设用地和宅基地 |

| | | 资源 | | |
|-----|----------|---------------|------------------------|---|
| 岷江村 | 积极型：大力引进 | 有资本意图进驻，但进展困难 | 村集体经济起步阶段，希望引进资本分享发展利益 | 未完成土地整理，村民分散居住，分散的农户掌握本村绝大多数集体经营性建设用地和宅基地 |
| 华山村 | 积极型：大力引进 | 有资本意图进驻，但进展困难 | 村集体经济起步阶段，希望引进资本分享发展利益 | 未完成土地整理，村民分散居住，分散的农户掌握本村绝大多数集体经营性建设用地和宅基地 |

2. 土地产权对应对策略的影响

从表 2 可以看出，六个村分成了对比鲜明的两种情况，前三个村，即新福村、江桥村、战旗村完成了土地整理，并通过土地整理获得大量集体经营性建设用地。而后三个村，即杏花村、岷江村、华山村并未完成土地整理，村民分散居住，村集体并不掌握集体经营性建设用地。前三个村对资本下乡的态度比较从容。后三个村对引进资本下乡积极性很高，但这三个村集体经济组织由于不能直接掌握土地，尤其是用于发展乡村产业的集体经营性建设用地，引入下乡资本与集体经济组织合作的道路并不顺畅。

“万物土地生”，土地资源禀赋和土地产权关系不仅直接影响农村集体经济组织引入下乡资本的策略，还通过影响农村集体经济发展水平间接决定了村集体经济组织在与下乡资本博弈的议价能力。在土地资源禀赋大致相同的情况下，土地产权关系对农村集体经济组织资本下乡应对策略的影响更为显著，如果不直接掌握土地，村集体就失去了发展最重要的资源，发展的难度倍增。

当然，有部分村集体确实可以通过土地整理获得土地使用权，但是这种方式获得土地面临两个方面的难题，首先，土地整理的成本逐年上升，村集体无力负担而希望由资本方承担，这使得符合条件的资本数量减少。其次，在现阶段进行土地整理，要与农户逐户进行谈判，进行利益的补偿和分割，这又进一步推高了成本，延长了项目落地实践。实际上，如上文所说，成都市各个村集体是由两次机遇进行农村土地产权改革，将部分土地，尤其是经营性建设用地集中到集体手中的，即 2003 年的统筹城乡改革和 2008 年汶川地震后的灾后重建。那些没有能够利用这两次机遇的村集体，就失去了在乡村振兴开始后，引入下乡资本的“产权红利”，在与资本合作过程中陷于被动。

六、讨论与建议

乡村振兴必须走城乡结合的路子，促进城市发展要素在农村聚集，而土地作为要素的载体，是资本下乡的基础。资本下乡的目的是促进农户、农村集体经济组织、资本方的合作共赢，但是由于资本的逐利本性，资本下乡过程中的风险是始终存在的，

而这其中最大的风险是资本排他性地占据乡村发展资源，最大限度独享发展利益。其采用的手段往往是绕开村集体，直接租用农户土地。由于分散的农户并不具备对抗的资本的能力，在缺乏农村集体经济组织参与或农村集体经济组织力量过于薄弱的情况下，资本独占的风险是比较大的。所以，未来的政策设计应当采取更多从强大农村集体经济发展角度入手，防止资本独占、促进多方共赢，共享发展利益。

1. 直接对集体经济薄弱村进行扶持

根据不同情况，采取资金直接支持、帮助寻找发展项目等手段尽快完成集体经济收入“破零”，避免过于弱小的农村集体经济组织直接面对资本的冲击。

2. 尽快解决集体经济组织土地所有权虚置问题

土地“三权分置”，虽然进一步确认了集体的土地所有权，但没有“经营权”的“所有权”既不能影响土地处置，也不能获得收益。由于所有权虚置，资本通常绕过农村集体经济组织直接租用农户土地获得土地经营权，加大了资本独占的风险。

3. 注重资本下乡多种方式的结合

“产居共生”是面对农村支离破碎的产权问题的无奈之举，土地产权尤其是经营权的分散既不利于农村集体经济组织发展也不利于资本下乡。合理的模式是通过乡村土地规划的适度调整和集中的土地整理，科学布局乡村生产—生活空间。由于土地整理费时费力，资金需求大，应引导资本下乡阶段前置，全程参与土地整理和项目开发。

参考文献:

- [1]张良. “资本下乡”背景下的乡村治理公共性构建[J]. 中国农村观察, 2016, (03).
- [2][12]赵祥云, 赵晓峰. 资本下乡真的能促进三农发展吗? [J]. 西北农林科技大学学报, 2017, (07).
- [3]蒋永普, 何智勇. 资本下乡与现代农业发展中的农民组织化路径[J]. 云南行政学院学报, 2014, (05).
- [4]王文龙. 范式冲突、农业生产模式转型与资本下乡之争[J]. 理论导刊, 2013, (11).
- [5]涂圣伟. 工商资本下乡的适宜领域及其困境摆脱[J]. 产业经济, 2014, (09).
- [6]张应良. 工商资本下乡、要素配置与农业生产效率[J]. 农业技术经济, 2018, (09).
- [7]侯江华. 资本下乡: 农民的视角[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2015, (01).
- [8]龚为纲. 农业治理转型[D]. 华中科技大学, 2014.
- [9]贺雪峰. 工商资本下乡的隐患分析[J]. 乡村发现, 2014, (03).
- [10]曾红萍. 地方政府行为与农地集中流转——兼论资本下乡的后果[J]. 北京社会科学, 2015, (03).

-
- [11] 吕亚荣, 王春超. 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(人文社会科学报), 2012, (07).
- [13] 陈涛. 复合产权的“裂变”: 农村集体产权改革的权力配置效应——以 T 省三种集体产权改革路径为例[J]. 农村经济, 2021, (03).
- [14] 黄洁莉, 汤佩, 蒋占华. 税收优惠政策下农业企业研发投入、风险与收益——基于我国农业上市公司的实证检验[J]. 农业技术经济, 2014, (02).
- [15] 张婷, 张安录, 邓松林. 期望收益、风险预期及农户宅基地退出行为——基于上海市松江区、金山区农户的实证分析[J]. 资源科学, 2018, (06).
- [16] 宋戈, 霍圣夫, 邹朝晖. 耕地非农化风险及增值收益分配机制研究[J]. 中国土地科学, 2015, (03).
- [17] 陈美球, 廖彩荣, 刘桃菊. 乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新[J]. 南京农业大学学报, 2018, (02).
- [18] 龙花楼, 张英男, 屠爽爽. 论土地整治与乡村振兴[J]. 地理学报, 2018, (10).