
社会资本助力苏州农村产业融合发展问题及对策建议¹

张小慧

（苏州市农村干部学院，江苏 苏州 215000）

【摘要】：苏州农业现代化水平处于全省前列，苏州的农村产业融合发展也取得了一定成效。但是苏州农村产业融合发展中社会资本参与苏州农村产业发展存在政府职能部门缺位、金融支持服务不够、农民契约精神缺乏、社会资本投资盲目性、农民利益损害等困难和问题。社会资本发挥助力苏州农村产业融合发展作用要从破除障碍、规范发展、聚焦富民三个角度进行，实现社会资本“进得来”“留得住”并“活得好”的目标。

【关键词】：苏州农业；农村产业融合；社会资本

【中图分类号】：F323 **【文献标识码】：**A

2021 年中央一号文件《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出，加快农业农村现代化，构建现代乡村产业体系要“依托乡村特色优势资源，打造农业全产业链”，“推进农村一二三产业融合发展”，“让农民更多分享产业增值收益”。产业兴旺是乡村振兴战略的重点。农村产业融合发展是实现产业兴旺、实现乡村振兴、加快农业农村现代化的重要途径。社会资本助力苏州农村产业融合发展，有利于解决乡村发展失衡问题，是对乡村振兴的有效回应。

1 社会资本投资农村和农村产业融合发展

1.1 社会资本投资农村

我国的社会工商资本投资农村始于 20 世纪 80 年代的乡镇企业异军突起，对于社会资本投资农村采取的也是逐步规范和开放的道路。为了解决我国农业现代发展中资本短缺的问题，党和国家各部门多次出台政策鼓励、引导、规范工商资本投入农村农业建设。

目前提到的社会资本投资农村主要基于经济投资、乡村振兴的概念，投资主体指的是区别于政府财政投资的社会筹集资金投资，包括民营企业投资、国有企业投资、外商企业投资等工商资本投资，也包括个人投资等其他投资；投资目标指的是社会资本向农业农村投资，带动人力、财力、物力以及先进技术、理念、管理等进入农业农村，从而实现乡村振兴。

1.2 农村产业融合发展

¹ **【收稿日期】** 2022-09-23

【基金项目】 江苏省苏州市科技局课题《社会资本助力苏州农村产业融合发展问题研究》（项目编号：SRD201927）。

【作者简介】 张小慧（1980—），女，安徽涡阳人，硕士，苏州市农村干部学院讲师，研究方向：农村经济管理和干部教育培训。

学界目前对农村产业融合并没有统一的定义和概念^[1]。1996 年，东京大学今村奈良臣教授提出了农村产业链整合的概念，也被称为“第六产业”经营方式，从生产、销售、服务、流通等形成一体化链条。韩国也提出了“六次产业”的概念，即以农村和农民为主体，突破农业生产局限，以产业融合实现产业化升级，提升附加值、激发乡村活力。

2015—2021 年的中央一号文件多次提及农村产业融合发展。农村产业融合是指以农业发展为产业依托，以农业为基础延伸链条，打破二三产业界限，逐步拓展到二三产业，通过发展新业态，利用新技术、新商业模式，带动资源、要素、市场需求，进而促进农业农村发展和农民增收的思路和方式。产业链延伸、产业功能拓展、要素聚集、技术渗透、组织制度创新等是农村产业融合的主要手段^[2]。

2 苏州农村产业融合发展现状和问题

苏州农业的信息化、科技化水平较高，农民收入水平、保障水平、幸福指数较高，为苏州农村产业融合发展创造了条件。苏州农业现代化综合指数连续多年处于江苏省第一的水平。2021 年苏州农村居民人均可支配收入 4.15 万元，城乡居民收入比是 1.85，城乡居民收入差距逐年降低，是全国发达地区城乡发展最为均衡的城市之一。但是苏州农业是“小而精”的，2021 年苏州农业产值仅占全市总产值的 1.96%。苏州城乡居民收入差距逐年降低的同时农民收入依然有很大的提升空间，在社会资本参与苏州农村产业融合发展中依然存在一些困难和问题。

2.1 社会资本参与苏州农村产业发展的困难

2.1.1 专业人才依然缺乏

社会资本参与农村产业发展，特别是直接对第一产业和第三产业的投资，偏向于高产、高效、高回报产业，管理必将朝着科技化、机械化、精细化的方向发展，需要大量的农业专门人才。但是，苏州农村产业发展人才缺口巨大。一方面缺乏农业技术人才，对于农业生产、经营过程中出现的技术难题予以指导。另一方是面缺乏营销人才，对于农业产业园如何发展壮大，如何走出补贴农业影子，如何开展农业创意等都缺乏专门的人才。三是缺乏愿意扎根农村的年轻人。

2.1.2 金融支持服务依然不够

苏州出台了农业信用担保以及农业政策性保险等金融政策支持社会工商资本投资农业农村，但是金融支持信贷服务依然无法满足需求。以“农发通”“惠农贷”等金融产品为例，贷款的期限短，最长只有 3 年，而且额度低，这不符合农村产业投资发展的规律。

2.1.3 土地租赁关系不稳定

农村产业投资因为投资周期长，投资见效慢，所以需要签订长期稳定的土地租赁合同，保障实现投资回报。但是，课题组在调研中发现，有些农户并不愿意签订长期的土地租赁合同，农户倾向于 3 年以下的土地流转期。对于土地政策、未来租金预期、土地未来规划等，很多农户存在着不确定和观望态度。

2.1.4 农民契约精神缺乏

农民契约精神缺乏主要体现在两个方面，一是无视租赁或者流转合同，或者肆意破坏投资成果。对于闲置的土地、农房等资源，农民借助合作社、外来资本等进行开发。但是，在开发获利后，农民会有不履行合同的情况出现，甚至会破坏投资。课题组在常熟中泾村调研中发现，农民得知农业产业园中的玉米、花卉等属于高价值产品后，出现了偷盗等现象。个别村民无视农业园区内企业的投入成本，仅从收益角度出发计算土地出租租金，频繁要求提高土地租金收入。

二是无视订单合同。农民与企业或合作社签订订单合同，企业或合作社按照合同指导价收购农产品。但是订单合同是开放的保护合同，主要是约束企业和合作社。在农产品价格上涨时，农户会把农产品随行就市出售。当农产品价格下跌时，农户才会将农产品卖给合作社或者企业。课题组在吴中区衙角里村调研时，村茶叶销售合作社仅在茶叶行情不好时才能收到茶叶。

2.1.5 政府职能部门缺位

虽然苏州市出台了一些社会工商资本投资农业农村的鼓励政策，也为更多企业扎根苏州农村提供服务和帮助。但是，政府职能部门在吸引、帮助、服务社会资本参与农村产业建设上的工作依然不够。在社会资本与农村经营主体对接交流的有效平台、社会资本投资农村产业的规范化政策和措施等方面，政府职能部门都有待改进。一些管理职能部门在面临农村产业融合发展需求时，过分强调本部门的管理责任和规范，忽视产业融合需要整合土地、环评、科技等各方面的资源，这加剧了社会资本进入农村产业的难度，增大了农村产业融合的发展难度。

2.2 社会资本参与苏州农村产业发展存在的问题

2.2.1 社会资本投资农村产业存在盲目性

一是社会资本缺乏农村产业投资经验。进入农村投资领域的社会资本背景复杂，涉及建筑行业、商业物流、机械制造等行业。对于农村产业投资属性缺乏清晰的认知，对于农村产业发展规律缺乏了解，对于投资的长期性、风险性等准备不足。

二是社会资本投资存在跟风现象。一些社会资本盲目地判断农村、农业的“风口”，跟风进入农村产业投资。例如将特色小镇建设、美丽乡村建设等同于房地产开发项目等，或者盲目地进入康养领域，在无技术、人才储备的情况下进入生态农业和高效农业领域等。

三是社会资本投资暴露资本逐利属性。社会资本进入农村产业时，仅看到各项优惠政策和较低的市场准入门槛。在投资过程中存在骗取农业补贴等行为。

2.2.2 社会资本参与农村产业融合领域较窄、层次较低

一是社会资本投资苏州农村产业领域较窄。社会资本投资苏州农村产业主要集中于一产和三产，如种植和养殖业、民宿康养等乡村旅游产业。社会资本投资苏州种养产业规模较大，但是产业化经营程度不高。社会资本对于农产品深加工等产业涉及的较少，对于产品的技术专利、品牌价值、创新等附加值较高的部分关注较少，缺乏规模和品牌效应。

二是社会资本参与苏州农村产业融合程度低。苏州社会资本投资农村产业融合发展程度较低，农民主要是出售初级产品为主，农业旅游项目比较单一，竞争力不强，带动效应不明显。苏州农村产业融合程度较低，导致农村产业链较短。

2.2.3 社会资本投资农村造成小农挤出和农民利益损害

社会资本投入农村产业过程中，农民特别是弱势的小农个体，主要从事前端的农业生产和初级农产品的销售，小农难以分享流通、加工环节的增值收益。农民在与社会资本的博弈中存在信息和资源的弱势，随着机械化、技术化、精细化、市场化运作引入农村农业，部分农户通过扩大生产成长为家庭农场，而部分小农逐步被挤出农村产业化生产。与此同时，因为农民的弱势地位，在社会资本投入农村过程中，存在侵害农民权益的情况，主要表现在以下几个方面。

一是在合作谈判中处于弱势地位。苏州农民与社会资本签署土地流转合同等，一般由农民专业合作社出面进行。一些合作

社在代理农民合同过程中，存在虚假代理等违背农民意愿的情况。课题组在苏州西山镇调研时发现，一些合作社负责人在茶叶收购过程中忽视合作社与农民“合作”带农民“共赢”的初衷，仅从自身经济利益考虑，损害茶农权益。

二是社会资本缺乏社会责任感。社会资本在投入农村产业过程中，存在“圈地”、过度开发等现象，破坏了农民的生产、生活环境，损害了农民的生存权益。农村产业存在“弱质性”，社会资本面对土地诱惑，在“圈地”待价而沽的同时骗取涉农资金、涉农补贴，侵害农民利益。

3 社会资本助力苏州农村产业融合发展的对策和建议

3.1 破除障碍——支持社会资本参与苏州农村产业融合发展

社会资本参与农村产业融合发展三个难题是“人才”“资金”和“政府支持”。要破解这三大难题，实现社会资本投资农村能够“进得来”“留得住”并“活得好”，主要从以下几个方面着手。

3.1.1 优化人才支撑，鼓励人才投身农村产业发展

社会资本投资农村，最大的困难是缺乏人才。要吸引更多的社会资本投入苏州农村发展和建设，最关键的要素是人才的储备和培养，真正发挥人才的作用。

(1) 构建人才回乡建业平台。加强基础设施建设，特别是农业园区的配套设施、基础设施建设，为人才回乡建业构建平台。出台和落实吸引人才回乡建业的鼓励和支持配套政策，帮助社会资本吸引和留住人才。

(2) 加强职业农民培养。人们始终对“农民”身份有所歧视。培养职业农民，通过医疗、社保、再教育、税收等方面的扶持和补贴，使职业农民安心扎根农村。通过加强农业院校与农企、农园的联系，实现“教+企”互动，储备农村人才。要加大对新型职业农民典型宣传，加大对优秀农企的宣传，增强“农民”是有前途的职业不再是身份限制，增强扎根农村的自豪感和归属感。

(3) 优化农业科技推广和农业技术人才支撑^[3]。要吸引更多的科技人才扎根农村，需要改变现有对科技人才的诸多条条框框限制，允许科技人才下到农村、走进农业企业，采用联合开发、分享收益等方式承认科技成果，体现科技服务的价值。

3.1.2 增强政府支持服务建设，完善政府职能

为了吸引更多社会资本进入农村，需要打破各部门职能分割状态，明确政府定位，完善、整合政府各项职能，打造服务农村产业融合的平台，主要从以下几个方面着手。

(1) 明确政府部门在农村产业发展中的定位，畅通表达反馈渠道。在苏州农村产业融合发展过程中，应该是政府搭台、资本唱戏、农民受益、乡村振兴的过程。在这个过程中，政府起到的是辅助和引导作用，各经营主体是农村产业融合发展的“主角”。要重视畅通农村产业和融合主体对政府服务支持服务需求表达和反馈渠道，实现政府服务供给与社会需求的协调一致。

(2) 全面加强政府服务平台建设。为有效引导社会资本助力农村产业高质量发展提供信息、科技、人才、产权交易等服务。政府着眼于统筹规划好基础设施、公共服务建设，加快制定社会资本投资农村促农村产业融合的配套政策和措施，建设农村产业融合服务体系。

(3) 整合政府各部门职能支持农村产业融合发展。农村产业融合发展，涉及多部门、多领域、多环节。为了更好地集中力

量支持农村产业融合，要整合各部门职能，变多头管理为整合管理。以农村旅游开发为例，涉及旅游、农业、文化、经信、发改等各部门。要树立“大旅游、大资源”理念，各部门协力推动乡村旅游、休闲产业等农村产业融合发展。

3.1.3 加强融资支持服务

融资难、融资贵是制约社会资本投资的重大问题，解决社会资本融资难问题要从财政支持、金融服务、人才培养等多方着手。

(1) 加强财政支持倾斜力度。随着苏州农村现代化建设的逐步推进，苏州财政对于农村农业建设投入进一步加大。但是，要将农业农村优先发展战略落到实处，无论从投入的力度还是投入的方式上都要予以改变。目前的财政资金主要通过以奖代补、设立农村发展投资资金等方式进行，这些财政措施主要是针对银行等金融机构进行，因运作效率低下所以对于社会资本的吸引力并不强。财政对于农村产业大投入要在依靠金融机构进行的同时，增强对社会资本的直接吸引力。

(2) 加强金融服务^[4]。要引导金融机构通过金融产品创新，探索实现多种抵押方式实现。引导金融机构协同开发农村产业项目，充分发挥农业政策性担保优势，引导社会资本增加对农村的投入。

(3) 融资专门人才的培养。对于涉农的财政政策涉及到财政、金融、农业管理等多方面，这需要建设专门化人才队伍。以社会资本缺少的抵押品而言，对于银行等金融机构而言，一方面是没有合适的抵押品。另一方面，对于涉农的许多抵押品也缺少合适的评估机构和评估人员。可以借鉴国外成熟的农业品评估和拍卖机制，加强专业评估师和拍卖师等人才培养，解决社会资本抵押评估难等问题。

3.2 规范发展——引导社会资本服务深度参与苏州农村产业融合发展

社会资本的健康发展一方面依靠社会资本企业家精神，更要依靠政府引导。通过规范和监管促使社会资本深度参与苏州农村产业融合，通过标准化、品牌化建设提升融合发展质量。

3.2.1 政府引导社会资本规范投资

在引导社会资本深度参与苏州农村产业融合发展中，政府在做好服务的同时要更好地发挥规范引导作用，要将优良资本引进来即设立资本投资规范，要建立负面清单制度来阻止或清除劣质资本。

(1) 加强对社会资本投资农村产业的监管和宣传。建立社会资本投资准入制度，对于投入农村产业融合发展的项目予以财政扶持等政策倾斜。对于投资主体、投资领域、投资方式、用地类型等予以规范和监督。政府通过做好苏州农村产业融合发展的典型示范和案例的宣传和推广，为社会资本进入苏州农村提供借鉴和榜样，降低社会资本投资苏州农村产业的盲目性。

(2) 建立社会资本投资农村产业负面清单制度。针对社会资本投资农业过程中的跑马圈地、土地非农化、占用耕地等情况，建立诚信环境建设、耕地保护、历史人文保护、环保、技术等方面的负面清单制度，阻止劣质社会资本进入苏州农村市场，创造公平竞争、创新、健康的市场环境。

3.2.2 引导社会资本深度参与苏州农村产业融合发展

社会资本参与苏州农村产业融合发展的层次较低，领域较狭窄。社会资本对苏州农村产业融合项目的投资主要集中于种养结合的农业内部整合型融合和部分农旅融合项目的交叉型融合，对于农产品深加工和以“现代技术+”为代表的技术渗透型融合

仍然占比较小。为了引导社会资本深度参与苏州农村产业融合发展，要从以下几个方面着手。

(1) 建立农村产业融合发展专项引导基金。针对社会资本参与农村产业融合发展层次较低的问题，可以设立融合发展专门基金，补贴社会资本从农业种养等生产环节向物流运输、产品深加工、销售产业链配套等方向拓展。

(2) 对技术渗透型等深度融合发展提供支持。通过人才技术支持，奖励、补助等方式鼓励社会资本建立标准化生产基地、进行新产品开发、新市场开拓等。为进入、参与、支持农村融合和发展的新业态的社会资本提供融资优惠、利率优惠，延长贷款期限等支持。

3.2.3 推动农业融合发展标准化、品牌化，提升发展质量

对于社会资本进入农村后的无序化、各自消耗的“价格战”等阻碍农村产业实现良性发展的无序竞争行为，政府要制定产业发展规划，参与或者扶助行业组织设立行业标准。引导、推进社会资本及各农村产业融合发展参与主体“抱团”进行标准化、品牌化建设，提升苏州农村产业融合发展质量。

3.3 聚焦富民——关注社会资本参与苏州农村产业融合发展中的农民权益

在社会资本参与苏州农村产业融合发展中，既要吸引社会资本做好市场引领和创新驱动，更要关注农民权益保护，聚焦富民[5]。

3.3.1 将利润留在当地、留给农民

苏州社会资本要充分利用本地资源，通过各种方式使农产品利润在本地产生、留在本地，惠及农民。

(1) 通过社区直销店将农产品留在本地。扶持社会资本投资开设本地特色的高品质直营店。农民与直销店签订供货合同，提供品控、包装标准等，直产直销。农民将原来分散经营、分散销售的特色农产品放在社区直销店销售，为当地居民提供新鲜、优质农产品的同时，减少流通环节费用，将更多利润留给农民。

(2) 扩大“社区+”网络直营销销售模式。社会资本通过建立“社区+”网络销售模式，线上推介农民农产品，打造爆款与销售农产品并行。以太仓市半泾村“菜玩家”社区销售网络平台为例，通过社区代理人，建立以小区为单元的社区销售网络，分销村内农民生产和网络公司代理的农产品。

3.3.2 引导规制社会资本投资，保护农民权益

(1) 尊重农民意愿。对于社会资本投资农村产业的项目，居住地农民有权审核、决定项目是否可以落实。要给予农民对于社会资本投资项目的知情权、参与权甚至否决权。

(2) 规定社会资本投资限制。为了保护农民利益，要适当限制社会资本入股比例，限制社会资本无规制地整合兼并农业，损害农民利益。

(3) 保护农民土地权益。出台土地流转监督政策，保障农民与社会资本在平等协商的基础上签订合同。探索土地流转风险基金，做好土地流转风险的防控，保障农民土地流转收益和权益实现。建立土地流转监管制度，监管合同履行、社会资本进入、土地使用等情况。

3.3.3 建立双向利益联结机制

引导社会资本与农民、农村合作社和其他农村生产参与者通过双向入股方式实现利益联结。鼓励农民、专业合作社、家庭农场、种养大户和普通农户以土地、劳务、资金等入股企业。同时，支持企业以资金、技术、品牌等入股专业合作社。完善利润分配机制，推广“保底收益+按股分红”等分配方式，明确资本参与利润分配比例上限，维护农民利益，增加农民收入。

参考文献

- [1] 宗锦耀. 农村一二三产业融合发展理论与实践[M]. 北京：中国农业出版社，2017.
- [2] 赵玮，韩高科. 当前农村三大产业融合的理论及其影响研究[M]. 沈阳：东北大学出版社，2018.
- [3] 江苏省苏州市吴江区委党校、苏州市委农村工作办公室联合课题组. 引导工商资本深度参与乡村振兴[J]. 江苏农村经济，2018(11):22-25.
- [4] 张林，温涛. 农村金融发展的现实困境、模式创新与政策协同——基于产业融合视角[J]. 财经问题研究，2019(2):53-62.
- [5] 涂圣伟. 农业融合促进农民共同富裕：作用机理与政策选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2022(1):23-30.