

乡村土地资本化的理论借鉴与实践效应研究

□ 王海卉

【摘要】文章首先从乡村土地的资源、资产和资本属性着手，推演出中国的乡村土地资本化的内涵和适用性，结合相关理论及制度经济学中与土地、产权、资本相关的内容，从基本价值观念、前提条件、发展过程、产生结果四方面剖析了土地资本化内涵，并寻求各理论在中国的应用潜力。其次，应用理论分析框架解析土地资本化的现实过程和结果，并得出以下结论：在实践过程中，政府成为投资主体或关键中介，政策性项目成为主要动力引擎，“三块地”的资本化潜力差异巨大；在实践的结果中，土地权利集中引发多重效应，资本能够激发乡村生长活力但任重道远，且各主体选择增加后，将会带来短期正效应但长效难辨。最后，针对土地资本化可能引发的风险提出建议，倡导对资本进入乡村进行事前预防、事中监督和事后救济。

【关键词】乡村土地；资源；资产；资本；土地资本化

【文章编号】1006-0022(2021)22-0005-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】王海卉. 乡村土地资本化的理论借鉴与实践效应研究[J]. 规划师, 2021(22): 5-11.

Theoretical References and Practical Analysis of Rural Land Capitalization/Wang Haihui

【Abstract】 The paper analyzes the resource, asset and capital characteristics of rural land, and deduces the connotation and applicability of rural land capitalization in China. Some theories as well as the content relevant to land, property rights and capital in institutional economics are examined to comprehend the capitalization of rural land from four aspects of basic values, prerequisites, development process and results. The application potential of each theory in China is further studied. Applying theories to the actual process and results of rural land capitalization, the paper finds that in the implementation process, local governments are the investors or key agents, while policy-oriented projects are the primary power engines; the capitalization potential varies significantly among "the three lands". In the implementation results, the concentration of land rights causes multiple effects. Capital stimulates the growth vitality in rural areas, yet still has a long way to go. The increased choices of stakeholders bring short-term positive effects, but long-term effects are to be observed. Finally, considering the associated risks with land capitalization, the precaution, supervision and aid suggestions are offered.

【Key words】 Rural land, Resource, Asset, Capital, Capitalization of land

0 引言

随着 20 世纪 80 年代末中国城市土地制度改革的实施，中国的土地资本化序幕正式拉开。进入 21 世纪，为了解决三农问题和推动城乡协调发展，乡村开始寻求破局之路，土地资本化也逐渐向乡村渗透。2017 年以来，乡村振兴战略和国土空间规划体系重构从不同角度发力，推动乡村土地使用效率的提高和相关收益的增长，土地资本化成为其中主要的路径。

近十年来，中国的乡村土地资本化渐渐成为显学，

已经有研究从概念、理论和实践等角度对其进行了讨论。本文从土地的资源、资产和资本三种属性出发，结合土地属性的现实演进过程，揭示乡村土地资本化的本质内容。

1 土地的三种属性及中国的乡村土地资本化

1.1 土地的资源、资产和资本属性

土地的资源属性是指土地中可被人类利用、进而带来收益的价值。土地の利用方式包括两种：一是作为生

【基金项目】 国家自然科学基金资助项目 (51878143、52178035)

【作者简介】 王海卉，博士，东南大学建筑学院副教授。

产资料，核心是利用自然力，如开采矿物、利用风力和水力，或者进行农、林、牧、渔等生产活动；二是作为生产条件，核心是将土地作为各类产业活动的空间载体。要特别说明的是，在亨利·乔治的认知中，自然力是价值增长的根源^[1]，这与马克思主义劳动价值论的基本观点不同。

土地的资产属性对应着土地的权利。具有稀缺性的土地包含可被利用的价值，由此引发了土地权利的归属及其关联利益的分配问题。权利的不同设置方式必然会有不同的利益产出与其对应。对地租的占有是土地所有权的基本实现形式。当从笼统的土地权利中析出各项细化权利时，众多问题随之涌现，譬如争议较多的乡村土地发展权如何设定，国家的农业补贴是对应土地所有权还是土地使用权等。在国内较发达地区，随着农业收入在乡村居民收入中的占比逐渐走低，养老、医疗、扶贫等方面的福利逐渐提升，传统意义上的乡村土地的基本生产资料功能和福利保障功能渐渐弱化，财产性功能日益凸显。

土地的资本属性并不直观，毕竟“资本”的概念更加关注能够成为资本的某种标的物的生产性和流通性，强调生产要素之间的关系和要素流动的过程。按照一般的生产三要素（劳动、资本和土地）之说，土地和资本似乎泾渭分明，这给“土地资本化”预设了概念上的障碍。按照马克思主义的劳动价值论，土地是自在之物，除了经过劳动改造创造了价值的那部分，土地原本是没有“价值”的，当然不会与有“价值”的资本混淆。但大卫·哈维认为，在实际生产过程中，土地却具备了与其他资本形式相近的特征，“土地变成了虚拟资本的一种形式，土地市场不过是作为生息资本流通的一个特殊分支来运行的——尽管它有一些特别的性质”^[2]。由此，可以认为，既然土地所有权或使用权可以在市场中通过自由购买获得，那么土地就能成为资本在流动过程中的一种表现形式。

土地资本化一般指土地权利进入市场寻求价值实现和价值增长的过程，也是一种将未来收益贴现的途径。有学者尝试对土地资本化进行概念界定，如“把土地资源作为资本进行流动性运作，并在运作中不断改变形式同时不断增值的过程”^[3]，或者“是土地上各种权利的交易、流通、转变、抵押和贴现等实现收益过程的总和”^[4]。中国的乡村土地资本化的现实表现方式往往是土地与外来资本在生产过程中多种形式的结合。面对新兴的资本潮流，乡村地区间土地与资本的结合能力不同会加大地区发展水平的差异。

综合而言，土地原本是一种自然存在，从土质、坡度、区位等条件看，如果其具备可开发利用的价值，就可以被认定为资源。因为资源的稀缺性和可收益性，需要对土地权利进行界定，土地便随之成为资产。当土地进入市场，具备充足的流动性，与其他经济要素相互联系，产生了不同的利用方式和权利归属，能够借此组织资本化的生产，土地从而成为一种资本要素。在较理想的状态下，土地资本化能够实现土地资源使用价值的最大化，并优化其他资源的配置。所以，资源、资产和资本三种属性对理解土地的本质属性有相辅相成的作用，而土地资本化的理论意义和现实作用也可以还原到其基本属性中去剖析和理解。

1.2 中国的乡村土地资本化

进入 21 世纪以来，中国的内需不足，过剩资本“东突西就”，并在国家政策支持下瞄向了乡村。结合大卫·哈维的观点，中国在此阶段出现乡村土地资本化主要有两方面的原因：一方面，土地因其安全性和稳定性，作为一种投资项目是有吸引力的；另一方面，为促进市场经济发展，“需要在土地上使生产力革命化，需要将土地开放出来，让资本可以自由流动”“剩余资本越多，土地就越有可能被吸收到资本流通的一般框架中”^[2]，市场开放后的土

地权属关系更有助于资本积累。受意识形态的影响，中国的相关研究对“资本”这一概念的使用较为谨慎，而“市场”作为中性色彩的词汇更易被接纳，因此相关研究更多地强调市场对包括土地在内的资源的配置作用。而在本质上，市场中最具活力的恰恰就是资本。

在市场经济的深化发展阶段，由于历史原因引发了中国乡村土地的集体所有制面临权利细化和权限调整。政府考虑到在既有法律体系内尚有较大的调适空间，对土地制度改革采取了可操作性强的渐进策略。土地资本化在现实中具体指向“使用权资本化”或“地租资本化”，其实现了土地使用权的流动和交换，同时在这一过程中土地使用权和收益权作为金融资产可以进行抵押融资。对乡村土地的确权，以及对农用地、宅基地和集体建设用地相关权利的逐步放开，总体上促进了乡村土地的“资产化”和“资本化”。这具有三方面的意义：在政治方面，通过给农民赋权，改善农村和农民的贫弱状况，有利于减少政治冲突，获得民众支持；在经济方面，权利不清晰造成的土地低效利用与严格管制造成的土地要素供给不足情况，有望在制度改革中得以缓解；在社会方面，无论是城乡一体化、城乡融合，还是城乡统筹发展，只有在要素充分流动的情况下才能真正实现。

2 土地资本化的理论借鉴和现实表现

2.1 亨利·乔治的土地私有制批判视角

亨利·乔治在 19 世纪 70 年代基于对社会不公和贫富分化的关切，考察了人口、工资、资本、技术和土地等诸多要素，最终将土地私有制定义为“罪恶的根源”，将土地公有作为解决繁杂社会问题的关键因素^[1]。亨利·乔治认为地租的垄断性将独吞技术进步、分工细化等带来的价值增长^[1]。

中国城市土地的使用方式总体上符合亨利·乔治提出的方案,其方案要求在土地公有的基础上,生产性用地由不同主体竞争使用,产生的地租收归国有^[7]。结合亨利·乔治的观点,本文更关注随着土地资本化,农民和乡村集体对地租占有的合理性,以及地租被其他资本方攫取的可能性。结合不同的历史发展阶段与特定的社会形态来看,农民和乡村集体占有地租的合理性问题很难得到一致的答案。亨利·乔治秉持的是绝对的社会公有观点,但考虑到中国在发展过程中曾经对乡村的不公平对待,在城乡发展水平存在巨大落差的情况下需要对乡村做出补偿和救济,以及以农业作为主要用途的乡村土地的权利放开后对现有城乡利益格局只会产生有限的冲击,对土地制度进行局部的改良具有现实意义。与此同时,未来的有关图景仍然不清晰,如果再过几十年,仍然保持乡村集体成员身份的“农二代”“农三代”是否依然有权利得到土地份额,是否依然能够获得土地流转的地租?如果未来出现大量不在地地主,这些在城市居住消费的不在地地主长期持有乡村土地收益,是否合理?

在亨利·乔治的分析中,地主是较资本更强势的一方。对接中国现实,当外来资本到乡村“拿地”,地租可能面临被资本方攫取的危险。出现此类情况一方面是因为在变革时期的乡村,初期缺乏市场经验,被经验十足的资本方占了上风,另一方面是资本方拥有极强的市场操控力,能够导向对自身有利的合约。某些时候,随着土地迅速增值,作为地主农民的农民和乡村集体不仅不能分享增值利益,还可能在出现更优机会时处于被动的状态。

2.2 制度经济学基于产权和交易成本的视角

制度经济学关注产权的初始界定和交易过程,其一方面强调产权界定非常重要,另一方面又认为在无摩擦的情况

下(即交易成本为零时),无论初始产权如何界定,资源配置都会趋向效率最高的方式。反之,如果交易成本高,则会阻碍资源配置优化,那么产权初始划分状况就会对最终结果产生重大影响。

中国乡村土地如何确权关系到产权的初始配置,而在现有的宪法框架下,即便对集体土地所有权的合理性存在争议,短期内土地权利的界定方式并不会出现颠覆性的变化。在乡村土地制度方面能继续完善的内容包括:进行权属登记和提供有效的权属证明便于合法程序的展开,改变土地权利与农民身份的严格捆绑关系,对农民子女的土地继承权进行安排,以及细化土地权利束的内容和规定等。大量的实际工作是对农民的土地承包权、建设用地使用权和收益权等确定期限和空间范围,并通过产权证正式认可。

在不触及集体土地所有权的前提下,政府更易在减少交易摩擦、优化土地交易环境方面推进土地资本化。具体措施包括:政府出资平整土地为土地流转做好准备,鼓励土地流转和放宽土地权利交易对象的范围;允许通过抵押土地进行贷款和融资;鼓励社会资本进入乡村,特别是与农业结合的第二、第三产业进入;政府投资平台凭借政府信用直接投资、租用土地和农房,从而起到积极的示范作用等。政府对乡村基础设施和环境的投资能吸引其他资本进入,对新型“失地农民”的分流安置等措施也能助推土地的交易。

从制度经济学的视角看,乡村土地确权及土地交易环境优化的系列举措,确实是政府双管齐下提升经济效率的有效手段。其中,需要注意的是,当政府积极推动以乡村土地流转为代表的土地资本化进程时,过多的前期资金投入、高额补贴、项目奖励等可能会造成市场的扭曲,从而引发投机行为和资源低效使用。

2.3 赫尔南多·德·索托的资本权利视角

赫尔南多·德·索托对欠发达国家照

抄以美国为代表的资本主义国家的制度却常常惨遭失败的情况产生了疑惑,并对此展开调查。最后得出的结论是,很多国家和地区无法从资本主义制度中获益的巨大障碍在于,这些国家和地区无法通过制度设定有效创造资本^[5]。赫尔南多·德·索托认为,确定产权是产生和固定资本的关键机制,所有权合法化是“点金石”,资本可以从资产当中提取和加工出来^[5],资本总量增加,进而可以更充分地发挥资本的活力,穷人可以因之获得完整权利和财富,贫困国家由此可以走上富裕之路。

赫尔南多·德·索托还详细分析了明确所有权可能产生的多种效应,认为所有权如同一把钥匙,能打开资产的经济潜能,能将分散的信息纳入制度体系从而扩大资产的运用范围,能开发出资产的多样利用方式,能建立责任和信用体系。但这种观点存在以下缺陷:一方面,赫尔南多·德·索托所讨论的欠发达国家在发展进程中所产生的占地定居等行为,常常是游走在合法与非法的边缘,初始权利的获得往往是以权利的侵占为前提的,这个开端并不“美好”。另一方面,在让利前提下的合法化的初始产权也并不意味着就能顺理成章地导向高效的市场和增长的经济。赋予穷人初始产权,只是“一锤子买卖”,在欠缺完善制度的资本运行逻辑中,初始产权很容易通过交易被剥夺殆尽。由此可见,赋予产权以创造资本确实可以解决暂时的政治危机,但这只是福利性的应急之举,不能彻底解决贫困问题,更不能保证资本主义制度也适用于其他国家和地区。

不过,用赫尔南多·德·索托提出的“僵化的资本”描述中国的乡村土地还是很贴切的,毕竟中国的乡村土地使用一度严格受限,农民能够从土地中获得的收益较少。中国的乡村土地已经确立了赫尔南多·德·索托强调的合法所有权,但如何推动土地资本化亟待进行细致的推敲。需要重点考虑两个突出的问题:一是名义上的农村集体所有权与农民个

体权益的分割和兑现之间如何衔接，这正是权利束分解正在进行的工作。二是能否对土地使用主体、使用方式、流通方式的管控松绑，以实现给农民适度赋权、资源合理利用、经济效益提升和社会公平正义的多重目标，毕竟在高度管控下的相关权利往往会被架空。

2.4 大卫·哈维的新马克思主义视角

马克思主义思想分析了土地租金的类别和来源，明确了地租的存在是资本在土地上进行优化配置的条件，判断了对租金的占有是否存在剥削，考察了土地收益和资本利息的相似性以及土地成为纯粹金融资产的重要性，不仅聚焦于地主和资本家在争夺总剩余价值过程中的博弈，还格外关注生息资本通过购买土地进行的流通及其中包含的土地投机行为。新马克思主义对土地资本化的价值观念、前提条件、发展过程和产生结果分别持以下观点：①因为地租来源于剩余价值，所以地租从源头上就有利益剥夺的意味，而土地私有化被认为是资本主义发展的必要条件之一。②彻底的土地资本化，需要将土地转化为纯粹的金融资产，也就意味着对其进行定价和买卖将在很大程度上依赖市场。③在土地资本化的发展过程中，存在对土地的投机行为以及地主和资本家对地租的争夺。④土地资本化产生的结果既具有积极的方面——能对资本及其他资源要素进行有效配置，也包含消极的方面——地主和资本家通过剩余价值分割对劳动者进行利益剥夺。

综上所述，结合中国的现实情况看，笔者提出以下3方面疑惑。

一是资本逻辑下的生产组织方式可以在一定程度上打破乡村的封闭性，使包括农业在内的乡村生产活动可以按照社会化的方式来经营。因此，最终能得到诸如社会分工效应、规模效应等利好的一面。但是资本的顺利流动有个前提，即土地要成为“纯粹的金融资产”。中国的土地制度改革，虽然加强了土地让渡和交易的能力，但是绝不意味着在土

地资本化的过程中，土地会被当作一种纯粹的金融资产来交易，土地资本化的过程始终受到耕地保护、农民利益保护和土地集体产权的约束。那么这种有约束前提的政策放宽行为会将乡村发展导向何方？是否会因为土地的资本属性不够纯粹，其所起的作用也就会打折扣，甚至变形？在涉及追求公平和效率的终极问题上该如何取舍？

二是乡村土地与资本结合的的愿望愈来愈强，城市的溢出资本也将乡村作为新的拓展地，但城乡土地制度存在差异性，很难形成完善的、城乡统一的要素市场。在资本过剩的时期，由于制度落差，土地投机行为将异常活跃，届时该如何应对这一问题？在快速城镇化的过程中，城市内部已经上演了太多投机行为，乡村是否会重蹈城市的覆辙？

三是与英国工业化进程初期的“圈地运动”相比，土地资本化在促进产业发展和构建生产关系方面会有哪些异同^[6-7]？中国农民是否是自发离开土地的？如果其身份转化为同时是地主和雇工又会给社会结构带来怎样的影响？

3 土地资本化实践过程与效应

土地和资本在西方国家常常是充分融合的，而在中国，土地资本化却必然是独特的议题。当前，在中国的土地确权和土地交易制度有了显著发展的背景下，需要对乡村土地资本化的实践过程展开一定的观察，并对其已经产生的影响进行反思。

笔者所在的研究团队重点在南京乡村地区针对资本与乡村的结合做了广泛的调查和持续的跟踪。因此，笔者结合土地的具体使用，分别从土地资本化实践的过程和效应方面总结其中的特征与问题。

3.1 土地资本化实践过程

(1) 政府成为投资主体或关键中介。

乡村土地进入市场，其受体常常是乡村建设的投资主体。按资本所有权属

性可以笼统地将资本分为国有资本和社会资本，具体还可以细分为政府资本、国有企业资本、社会工商企业资本和村集体资本等。各类资本对土地的诉求不同，与土地结合的方式亦不同。

政府财政投入在土地资本化过程中，主要做了三方面的事情。一是通过农用地整治，“小田变大田”，改善了农用地的流转条件，相当于将额外的土地价值赠送给农民；二是通过乡村环境整治和设施完善，吸引第二、第三产业资本进入乡村，这是典型的固定资本投入；三是通过其他政策性项目进行投入。在前两个方面，政府的前期投入往往是社会工商资本进入的必要条件，“筑巢引凤”在乡村开放式发展的起步阶段必不可少，政府资金投入的福利性特征明显。

例如，南京乡村地区在振兴发展过程中存在江宁交通建设集团、江宁旅游产业集团、高淳国际慢城文化旅游产业投资集团、南京浦口城乡建设集团、南京浦口交通建设集团和南京溧水商贸旅游集团等企业的身影。这些企业具有政府背景，负有政治任务，同时又以公司的形式参与市场化运作，主要操盘政策性项目投资、重大基础设施项目建设和长周期、高投入、低效益的农业基础产业发展等。当政府资金以国有企业或者国有资本平台的方式参与乡村建设时，就将政府的福利性投入与企业经营的经济效率揉在一起，价值诉求较为混杂。

社会工商资本在乡村日渐活跃，但除了小规模经营，多数企业都避免直接与农民交易，而是间接的通过政府拿地，或通过政府协调与各种农村合作社建立联系，这是减少交易成本的有效方式。与此同时，政府设置的各种专项补贴对外来资本进入乡村也形成了正向激励。

总体而言，在乡村土地资本化过程中，政府的主角和关键中介作用凸显，政府身上叠加了提高民生、促发经济活力的多重任务。

(2) 政策性项目成为主要动力引擎。

在社会工商资本对进入乡村依然有

疑虑或者待价而沽准备轻资产上阵时,政策性项目成为政府对社会资本传达“官方态度”的最佳方式。以下结合南京乡村地区在建设田园综合体、特色小镇和特色田园乡村等方面的实践,探讨政策性项目的影响^[8]。

田园综合体是集现代农业、休闲旅游、田园社区于一体的乡村综合发展模式。2018年,南京共有5个田园综合体项目获得奖补资金支持,建设期为3年,分别为江宁区金谷、浦口区九峰山、六合区水韵原乡、溧水区石湫和高淳区小茅山田园综合体。田园综合体项目由南京市农业农村局负责牵头,街道政府作为实施主体负责编制项目建设规划和实施方案,鼓励引导农民和社会力量积极参与。政府财政资金先期投入,吸引社会工商资本进入,村民或村集体创建多种形式的股份合作社,以土地入股等形式参与建设。例如,江宁溪田项目由江宁区属大型国资平台江宁交建集团和旅游产业集团投资,二者又联合横溪街道,成立南京横溪农业生态科技有限公司,村民成立了农机、茶叶、油料加工等多个专业合作社,民营资本独立运行其中的大福村子项目,三类主体共同参与田园综合体建设。

南京地区的特色小镇在开发过程中强调板块经济,如以“美丽乡村+”为核心创建的黄龙岷茶文化小镇、苏家龙山文创小镇和大塘金香草小镇等。特色小镇内一般有多个相对独立的板块,政府在规划建设、资源要素整合、基础设施配建、创业环境优化、文化内涵传承等方面加强引导和提供服务保障,各板块再由政府、国有资本平台和社会工商企业等进行独立建设或多主体合作开发。例如,江宁苏家山文创小镇规划建设了七大板块,其中乡伴苏家山板块由“乡伴东方”全资改建;龙乡双范板块由江宁交建集团投资、由江宁交建集团下属子公司江宁美丽乡村集团负责建设运营;观音殿板块以秣陵街道为投资主体进行开发;三合老茶场板块由南京江宁经济技术开发区

投资打造;漕塘村板块由华新(南京)置业开发有限公司出资建设。所有板块的开发都涉及土地权利的流转。

特色田园乡村是另一类具有代表性的政府项目。2017年6月,江苏省委、省政府下发《江苏省特色田园乡村行动计划》,提出通过对田园、产业、文化和环境的联合打造,促进乡村转型升级,计划在“十三五”期间规划建设和重点培育100个省级特色田园乡村试点。特色田园乡村试点以区政府为责任主体、镇街为实施主体,以财政资金为引导,综合运用贴息、担保补贴、以奖代补和风险补偿等方式,吸引社会工商资本规范、有序、适度参与,主要采用“综合营建”的模式推进其建设。例如,特色田园乡村——溧水李巷的建设,是由溧水区政府进行整体把控,白马镇政府配合协调,国有资本平台溧水商旅集团主导投资的,同时村集体、社会工商企业共同参与了该项目的建设。

上述政策性项目的模式大致相似,均由国有资产平台和社会工商企业出资和管理人员,农民出地和劳动力,收益由合同约定分割,地租部分或单独约定支付或折成股本计算。有了政策性项目的“外壳”,就有了对应的政府资金支持,在乡村土地流转中设定租用年限和价格时,能更好地保障农民利益。因为所有项目的开展都融合在乡村振兴的大潮中,从开始就有救济和扶持的意味,财政资金的投入也具有强烈的再分配色彩。在这种情况下,经济效率往往不是政府的首要目标,这导致后期的经济效果可能会与预期出现较大的落差。

(3)“三块地”的资本化潜力差异悬殊。

“乡村土地资本化”的概念或许较新,但其通过各地的实践甚至是在合法与非法边缘的“冒险”已经得到了推进。“三块地”(农用地、宅基地和集体建设用地)各自资本化的潜力不同,这从乡村土地制度正式放开的程度和先后顺序就可以折射出来。

在严格用途管制的背景下,农用地

流转最先得到推进,但农业经营往往利润薄、周期长、风险高,所以农用地流转的吸引力有限。集体建设用地中经营性建设用地现已被允许对接城市用地。虽然建设用地较农用地有较高的利用潜力,但是在正式制度认可之前,建设用地的用途转化已经完成,土地增值已经被部分捕获,诱致性制度变革带来的利益释放有限。宅基地对土地流转的响应是“三块地”中最敏感的,在城市高房价的挤压下,它有较强的潜在价值和较强的福利保障功能。就这一点而言,原来的承包地也具有基本生活保障功能,后来随着非农收入在农民收入中占比的增高,以及养老和扶贫等制度的完善,承包地的保障色彩才逐渐弱化。而宅基地的无限期福利性、无偿获得性、宅基地和其上的房产的可分割性及新近明确的可继承性,再加上小产权房带来的冲击还没有彻底消除,使得宅基地流转变得复杂,在流转宅基地时政府需格外谨慎。

针对“三块地”资本化的潜力和转化难度存在差异的现状,需重点关注以下问题。一是农用地和建设用地流转的捆绑效应。除了农产品销售商或者农产品加工企业延伸产业链可能会产生农用地的需求,其他工商资本多是瞄准在乡村地域发展第三产业的机会。这导致开发主体更多地依赖建设地上的民宿、乡村酒店和体育康养娱乐设施等带来利润,农用地成为田园式休闲的载体、提供配套服务的附属之地。二是对土地资本化过程中增值利益分配的持续探索。随着中国城乡建设用地模式从增量扩张向存量挖潜转变,以及对农民利益保护的加强等,有关土地利用的基本价值观念已经得到确立,但细化到集体经营性建设用地上市后带来的增值收益如何在农民、乡村集体、地方政府之间合理分配等内容时,既涉及一些根本的、深刻的伦理命题,又涉及现实中的可操作性问题。例如,2016年财政部和国土资源部联合下发的、2017年底已到期的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调

节金征收使用管理暂行办法》提出在全国开展试点，由县财政部门会同国土资源主管部门负责征收调节金，数额按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的20%~50%征收。三是在集体经营性建设用地持续放权的过程中，存在延续甚至放大历史累积的效应。集体经营性建设用地在地区间的数量悬殊主要是在改革开放后形成的，特别是珠三角和长三角地区的乡村在改革开放初期凭借土地非农化已经掘到第一桶金。如今，集体经营性建设用地可以在城乡日渐统一的市场中凭借土地资本化过程更高效地兑现利益。

3.2 土地资本化实践效应

(1) 土地权利集中的多重效应。

在历史发展过程中，农民与农民之间、农民与城市居民之间曾有不少私下的、非正式的、零散的土地和房产交易。当乡村土地在政策引领下高强度进入市场时，很少以高度分散的形式进行交易，更多地是以集中连片的方式进行交易。

在土地连片集中交易过程中，与空间形态整合带来的改变相比，土地权利高度集中所产生的影响更为深远。以农用地为例，在农民自愿的前提下，曾经广泛存在“反租倒包”（村委会将承包到户的土地通过租赁形式集中到集体，称为“反租”；对集体掌控的土地进行统一规划和布局后，将土地的使用权通过市场承包给农业经营大户或者从事农业经营的公司，称为“倒包”）的土地经营方式。随着土地流转方式愈发灵活，农民以土地入股，可以享受长期收益。乡镇政府和村委会在土地流转中发挥了重要的作用，乡镇街道甚至县区级政府或者直接接盘，或者在其中进行协调，促使土地找到市场“金主”。

土地权利集中是大型项目推进、地区综合开发的前提，是效率的保证，也是减少不确定性和风险的有效举措。但是，当土地使用权利集中到资本手中，尤其是大型企业集团，其会根据自身的

利益进行多地综合布局的调度。此时，每一个地方都成了资本的棋子，资本方提出的土地开发策略只会对自身有利，对地方却未必是最优的选择。

土地的抵押、资产证券化等会带来更多不确定性。土地信托流转是指集中分散农户的土地后，交由信托公司，通过经营权或收益权等质押获得银行融资，信托公司再转租或分租土地、收缴土地租金等。这种方式将所有权者和生产者之间的直接联系转变为由专业信托公司、银行等机构通过市场进行联系。此时，土地使用受到金融资本和产业资本的双重影响，原土地所有者的操控力变弱。

(2) 资本活力苗头初现，但任重道远。

受区位因素影响，越是靠近大城市的乡村，土地多功能使用的潜力越大，资本进入的意愿越强烈。在对南京乡村地区的调查中发现，社会工商资本选择进入的领域越来越宽泛。例如，发展农家乐和乡村民宿，对乡村进行场景化、符号化打造，使乡村成为城市居民的休闲观光度假目的地；从文化创意、教育、养老、体育和摄影等方面进行开发，同时挖掘乡村历史，打造红色旅游地等。

结合前文所述，不仅仅是地租促使资本在土地上进行优化配置，资本流动也能够促使包括土地在内的资源的有效配置，最终带来社会财富的增加。在具体操作层面，作为新时代地主的村民和村集体，受到制度变革的激励，怀着和资本结合的强烈意愿，会主动进行旧村改造、腾退和再整理等，这又进一步提高了土地的集约利用水平，对整体的资源环境是利好。

乡村地域中可持续的经济活力不会一直依赖政府资本，政府资本前期“铺路”的使命完成后，就应该将乡村发展的重任更多地交由市场，政府持续的投入可能会力有不逮，而且大量涌入乡村的国有融资平台也可能面临系统性金融风险。考量社会工商资本能否承担得起在乡村发展中的长期责任，则要评估其短期投机性和高度流动性带来的风险。投机性

包含两方面：一是政策性投机，吃政府专项扶持的利好，包括大户补贴等；二是一般意义上的土地投机，占据区位优势的地段，占而不用，等待土地升值后待价而沽。无论是政府的投入，还是社会工商资本的投入，都要避免无效资本的过度积累。另外，考虑到高度流动性是资本最本质的属性，资本在乡村进行轻资产运行正是为了保持自己的灵活性。如果不能在乡村建构起有效的根植性，总会有下一个“水草丰美的地方”等待着资本，当资本逃离的那一天，留下的只会是贬值的空间。

(3) 乡村主体选择增多，短期利好但长效难辨。

土地权利得到了权证认可和更高的交易自由度，对乡村地方主体而言，总体上是利好。通过土地资本化的进程，农民拥有的资产价值提升，同时得到地租、分红和工资等多重收入，其身份与土地的硬性捆绑解除了，个体的选择增多，短期利益可以触摸且实实在在。

然而，几种相互间并不排斥的情境也可能随之发生，并将带来长期的不利影响，需要引起警醒。第一种情境，资本拉拢和胁迫权力行动可能对部分农民造成利益伤害。资本具备了充足的力量去开展腐蚀和利诱等行为，当资本和权力合谋，资本极有可能以不平等的合约获取土地，挤占农民利益。第二种情境，无论资本在进入乡村之初如何描述其良好的意愿，资本运行只能符合其自身的逻辑，并被市场检验。资本与乡村土地结合的过程中，乡村劳动力成为相对次要的因素，资本很容易找到乡村劳动力的替代品，这也意味着，乡村劳动力时时面临着被驱离出土地的危险。第三种情境，伴随着过多的外来资本输入，家庭小生产体系逐渐被瓦解，兼业家庭的“进可攻、退可守”的状态也不复存在，村庄对资本的依赖日益加深，独立性也随之降低，地方主体的话语权丧失，乡村地方成为被资本彻底征服的疆域。第四种情境，资本进入乡村，改变了乡村

社会的治理结构,可能给不同群体带来不同的影响,迎合了资本的结果可能会加大贫富差距。例如,陈柏峰等人将农民细分为离土离乡类、脱离农业类、半工半农类、小农兼业类、贫弱类^[9],并指明土地流转或多或少会给除离土离乡类以外的其他四类农民带来消极影响。第五种情境,资本遵循其运行逻辑,往另一个更具诱惑力的地方迁移,伴随着土地被废弃和附属设施价值的丧失,已经失去了传统意味的乡村地方性将遭到彻底毁坏。

4 主体与阶段视角应对风险的建议

杨宇振曾预言,权力是否制衡资本和信息的流动,是中国城镇化能否拥有一条不同于世界其他国家和地区的道路的关键,同时其决定着国家与社会的属性和特点^[10],政府的取舍在乡村土地资本化的进程中至关重要。

乡村土地资本化表达了由政府主导将乡村向市场开放,为农民增收和盘活经济的双重愿望。在此期间,良好的预期伴随着不确定性和风险。风险既来自市场自身的波动,也来自资本与村民或村集体在风险收益方面的不对称安排,特别是资本的投机行为。为此,笔者尝试从主体视角和阶段视角提出应对风险的策略方向。

从主体视角看,政府行为应该包括以下6项内容:①继续通过政策评估,进行包括土地制度在内的制度变更,优化产权状态和交易环境,以维护农民权益和塑造平等公正的市场规则。在信息公开透明的基础上,建立激励相容机制,解决由非对称信息引发的问题。②政府可以继续对乡村公共物品适度投入,弱化城乡间因公共服务差异造成的资产价值差异,维持社会整体意义上的公平。③为避免过度资本化和土地非粮化,政府可以结合用地管控,精准定向发放种粮补贴。④为保障个体农民的基本生活,应保证农民的基本土地需求底线。⑤政

府应减少对土地流转的强制性要求,避免被资本绑架和胁迫进而造成对农民的剥夺与伤害。⑥在施展了第一推动力之后,政府类经营主体不能始终“唱主角”,不能将政府的福利性投入与企业经营的经济效率过度掺杂在一起。如此,才能避免政府决策的低效投入,才能由市场主导市场活力的营造。此外,村民和乡村集体宜在政府的支持下,保持对资本的主动选择性,保留“说不”的权利,在遇到强势资本时,能够通过有效的自治进行平等对话和协商。地方主体也应全程参与审查、监督和救济,以规范资本的进入。

从阶段视角看,应对利益剥夺和资本逃离等风险进行事前预防、事中监督和事后救济三管齐下。对风险的判断来自对资本的本质认识,包括资本的利导向性和流动性,特别是金融资本投机的欲望。在资本进入乡村前,地方应尽可能吸纳善意资本,减少投机资本的比例,设立明确的资本准入门槛,通过合理程序筛选准入的资本。在资本投入过程中,地方应促进外来资本的根植性,促使其和本地资本之间形成“捆绑”,建立和本地经济的共生性;促进不同主体间收益和责任的均衡,避免资本逃逸。在资本发挥作用并产生了一定的空间或社会影响之后,比较理想的状况是地方有了自我积累且能走上可持续发展之路。面对资本作用的负面效应,地方也需要进行积极的修补,包括开辟资本的有效退出机制、进行闲置空间的再利用等。

5 结语

继城市土地的资本化历程之后,中国的乡村也开启了由国家推动的正式的土地资本化进程。本文从土地的资源、资产、资本属性着手分析了土地资本化的内涵,并结合相关的理论,在价值维度、前提条件、发展过程和后续结果方面对中国的乡村土地资本化进行了思考。

对乡村发展而言,土地资本化孕育

着机会,带来了诸多的可能性。要寻求与资本结合的乡村转型策略,以及在乡村规划中促进合作、规避风险、保障地方民众利益,就需要针对资本的特性,调整和树立适用于乡村空间建设的“游戏规则”。理想的结果是既维持资本在乡村经济社会发展中的动力作用,又为资本的空间扩张框定必要的边界。上级政府和乡村地方两类主体在资本流动过程中的角色定位和行动模式是值得持续讨论的议题。■

[参考文献]

- [1] 亨利·乔治. 进步与贫困 [M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [2] 大卫·哈维. 资本的限度 [M]. 北京: 中信出版集团, 2017.
- [3] 何晓星, 王守军. 论中国土地资本化中的利益分配问题 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2004(4): 11-16.
- [4] 张海鹏, 逢锦聚. 中国土地资本化的政治经济学分析 [J]. 政治经济学评论, 2016(6): 3-24.
- [5] 赫尔南多·德·索托. 资本的秘密 [M]. 北京: 华夏出版社, 2017.
- [6] 王海卉. 论英国的圈地运动与今日中国的土地整治 [J]. 规划师, 2013(12): 88-92.
- [7] 杨帅, 温铁军. 经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对中国改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析 [J]. 管理世界, 2010(4): 32-41.
- [8] 张江萍. 资本介入下的南京地区乡村空间转型研究 [D]. 南京: 东南大学, 2020.
- [9] 陈柏峰, 孙明扬. 资本下乡规模经营中的农民土地权益保障 [J]. 湖北民族学院学报, 2019(3): 42-50.
- [10] 杨宇振. 资本的秘密 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2016.

[收稿日期] 2021-07-13