

# 城市工商资本参与乡村振兴的思考与建议

## ——以重庆市为例

卢向虎<sup>1</sup> 冯建中<sup>2</sup> 周爱莲<sup>21</sup>

(1 重庆社会科学院 重庆 400020;

2 中国农业科学院农业信息研究所北京 100081)

**【摘要】:** 鼓励城市工商资本下乡已经成为中国实施乡村振兴战略的重要内容之一。研究以重庆市为例,在充分调研的基础上,总结出重庆工商资本参与乡村振兴过程中面临的主要障碍,探讨了重庆工商资本参与乡村振兴实践的潜在风险及原因。最后,围绕推进工商资本参与乡村振兴提出了七方面的建议和实施措施。

**【关键词】:** 城市工商资本 乡村振兴 承包地 重庆

### 0 引言

工商资本下乡是指城市工商业者在国家政策的引导和利润的驱动下,以资本形式注入农业农村,使城市资金、技术、人才等现代生产要素与农村土地等生产要素相结合,以规模化、集约化、企业化方式参与到农业产业各领域、各链条以及农业生产各环节,以提高农业生产效率的现代农业生产经营活动<sup>[1]</sup>。

近年来,历年中央一号文件从不同层面要求加快制定相关政策,鼓励、引导、规范城市工商资本下乡。2004年的中央一号文件中就已提出,鼓励和引导各种社会资本投向农业和农村。2013年的中央一号文件首次提出工商资本的概念,明确提出“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”。2014年的中央一号文件中提出“探索建立工商企业流转农业用地风险保障金制度,严禁农用地非农化”“土地流转和适度规模经营要尊重农民意愿,不能强制推动”,对工商资本下乡政策进行调整。2015年的中央一号文件中提出“鼓励工商资本发展适合企业化经营的现代种养业、农产品加工流通和农业社会化服务”,并指出“尽快制定工商资本租赁农地的准入和监管办法,严禁擅自改变农业用途”。2016年的中央一号文件中再次强调“完善工商资本租赁农地准入、监管和风险防范机制”“鼓励引导工商资本更多投向农业农村”。2017年的中央一号文件中要求“研究制定引导和规范工商资本投资农业农村的具体意见”。2018年的中央一号文件中提出“加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见”。由此可见,城市工商资本参与乡村发展成为未来我国乡村振兴的重要途径之一。

### 1 工商资本参与乡村振兴的必要性

一是随着大量农村劳动力流向城市和非农产业,以及农民工二代逐渐融入城市生活,我国人户分离人口已达到2.9亿,农村空

**基金项目:** 重庆市重大决策咨询招标课题重大项目“重庆市实施乡村振兴战略的政策支持体系研究”(2018zb-02)

**作者简介:** 卢向虎(1974—),男,山东淄博人,博士,研究员,研究方向为农业经济政策、区域经济, E-mail: lxh1974@126.com; 通信作者冯建中(1971—),男,四川巴中人,博士,研究员,研究方向为3S技术、全球变化及对区域农业影响、农业发展规划、粮食安全等, E-mail: fengjianzhong@caas.cn

---

心化和务农劳动力年龄老化的现象越来越普遍,谁来种地的问题凸显。城市工商资本参与乡村振兴,有利于加快土地流转实现适度规模经营,提高农业生产的机械化水平,减少人力资本的投入,破解怎么种地的问题。

二是我国以家庭为单位的小农生产,经营规模小、生产方式落后、经营效率不高、农业技术进步缓慢,制约着农业现代化的发展。城市工商资本进入农业生产领域,实行企业化经营,有利于将先进生产技术、管理经验、品牌意识、市场经营理念引入农业,吸引各类人才进入农业农村领域改造传统农业,更好地解决谁来种地的问题,推进农业现代化进程。

三是改革开放以来,农村资金、土地、人才等要素资源单向流入城市,农村大量存款通过各类金融机构流入城市,农村长期处于“供血不足”“失血过多”的状态,资金短缺成为制约农业农村发展的主要瓶颈。城市工商资本参与乡村振兴,一定程度上可弥补国家财政、金融支持的不足,缓解农业农村发展的资本短缺问题。

四是城市工商资本参与乡村振兴,以租赁、投资入股等方式流转农户承包地,农民获得租金或股金。此外,一部分农民通过培训进入农业企业变身农业工人,可以获得工资性收入;另一部分农民则被推向城市或非农产业就业,从而推动农村经济社会关系变动,加快城乡一体化进程。

五是工商资本作为农村“三变”(农村资源变资产、资金变股金、农民变股东)改革的承接载体参与乡村振兴,有利于促进农村要素资源价值显化,激活农村沉睡资源,增加农民财产性收入。

总体来看,城市工商资本参与乡村振兴,乡村有需求,资本有动力,发挥作用有空间<sup>[2]</sup>,通过正确鼓励和引导,城市工商资本将会成为推动乡村振兴的一支重要力量。

## 2 工商资本参与乡村振兴面临的障碍

基于重庆地区的实地调研,归纳总结来看,目前城市工商资本参与乡村振兴面临“三难一高”的障碍。

“三难”中一难指的是融入农村难。工商资本下乡无论从事农业生产还是农产品加工或农产品流通,都要与当地农民打交道,要入乡随俗,与乡村社会有机融合,形成利益共同体。从另一个角度来看,工商资本下乡的过程,也是工商企业文化与本土乡村文化融合的过程。已有的案例中,一些下乡工商资本没有处理好与村集体、村民的关系,结果水土不服,在农村的生产经营举步维艰,最后被迫退出农村。

“三难”中二难指的是设施用地审批难。中央一号文件鼓励农村发展农产品加工业、休闲农业、乡村旅游、康养基地、乡村民宿甚至田园综合体,但是以上产业都要求有相当高比例的配套设施用地。调研发现,农业企业反映设施用地“批地慢、用地难”的情况较为普遍,因此工商资本参与乡村振兴急需破解用地审批的瓶颈。

“三难”中三难指的是农业企业融资难。首先,农业项目具有投入大、周期长、见效慢的特点,前期需要占用大量资金;其次,城市工商资本组建农业企业参与乡村振兴,随着企业规模的扩大,对于金融服务的需求也会不断增强;再次,农业企业所使用的土地是租赁土地,不符合相关贷款抵押条件,有效抵押物缺失,造成融资困难<sup>[3]</sup>。

“一高”指的是土地流转的谈判成本高。我国自实行家庭联产承包责任制以来,土地经营权分散在各农户家庭,工商资本下乡经营农业要取得土地经营权,必须与单家独户的农户分别进行商议和谈判,再加上农村土地流转市场发展不充分,实现集中连片规模经营通常要借助乡镇或村集体的行政力量,造成土地流转的谈判成本较高。

## 3 工商资本参与乡村振兴的潜在风险

2013年重庆开始启动城市工商资本下乡活动,截止到2015年已带动1500余家民营企业参与其中,投资金额已逾1200亿元<sup>[4]</sup>。城市工商资本下乡参与乡村振兴,有效地带动了重庆农村农业的发展,但也显露出了一些潜在风险。

### 3.1 “非粮化”或“非农化”倾向

据重庆合川区数据,截至2016年初,合川区农村土地流转面积5.66万 $\text{hm}^2$ ,土地流转比例达到47.7%,其中用于粮油种植的土地流转比例不足40%,60%以上的流转土地用于经济作物和苗木种植以及发展养殖业和旅游业<sup>[5]</sup>,土地“非粮化”现象较为普遍。据重庆农业农村部门数据,近年来下乡的工商资本中70%进入了乡村旅游领域。此外,一些农业企业有打擦边球现象,以发展特色小镇、乡村旅游、休闲农业等名义,变相搞房地产开发,造成农地“非农化”利用。如重庆三峡库区的一家企业,打着农业综合开发的名义,在租赁的农地上开挖鱼塘、发展水上娱乐、建休闲小屋、娱乐餐厅,搞“吃住玩”一条龙,实质上已破坏了农田的土壤理化性质。开发农业多功能性,要确保“藏粮于地”,保护农田的农业生产能力。实地调研中通过一些农业企业的反映发现,农业生产领域中,种粮的经济效益最低,租赁农地从事传统粮食生产,如果没有农业补贴,基本很难实现盈利。资本的逐利性本质决定了工商资本更倾向于进入更高利润的领域,自然选择种植效益更高的经济作物或从事利润更高的“非农”产业。

### 3.2 土地纠纷频发影响农村社会稳定

据重庆市第三中级人民法院数据,2011—2014年该法院及其辖区法院受理的农村土地流转纠纷案件依次为39件、43件、57件、101件,呈逐年上升趋势,特别是2014年农村土地流转纠纷占新收民事诉讼案件的近10%,增长势头迅猛<sup>[6]</sup>。引发土地纠纷的主要原因是土地流转不规范。一是农村内部之间的流转很多是口头合同,没有具体文字约定;二是签署的土地流转合同条款简单,对流转双方的权力、义务规定不够明确,也没有约定租金逐年上调机制以及合同期满资产处置办法等,为土地纠纷埋下伏笔。

### 3.3 工商资本下乡的“挤出效应”明显

据调查,重庆工商资本下乡经营农业的模式主要有反承包、土地入股、企业直接经营等形式,无论哪种形式,其雇佣的农村劳动力都有明显减少,比原承包地使用劳动力减少50%~80%,尤其是直接经营的农业企业几乎很少使用原承包地劳动力,更多则是在农忙时节以短工形式临时雇佣农村劳动力。因此,应重点关注资本下乡与农民竞争,产生资本排挤农民的现象。目前,农村劳动力成本是推动农产品成本上涨的主要动力之一。据2016年全国农产品成本收益资料,我国三大粮食作物(稻谷、小麦、玉米)总成本为17850.6元/ $\text{hm}^2$ ,其中人工成本为6708.15元/ $\text{hm}^2$ ,占37.58%;油料总成本17285.85元/ $\text{hm}^2$ ,其中人工成本占50.75%;棉花总成本34326.6元/ $\text{hm}^2$ ,其中人工成本占60.64%<sup>[7]</sup>。对重庆各区县的实地调查发现,近年来农业劳动力成本亦逐年上升,是农产品成本上涨最快的部分。因此,由于资本排斥劳动的属性,工商资本下乡发展农业规模经营,必然会选择机械化生产以减少人工成本;而城市工商资本下乡的本质是通过资本改造传统农业,发展现代农业获取利润,因而现代农业意味着使用更多的资本以及更少的劳动力。可见,工商资本下乡的劳动力“挤出效应”是必然现象,关键是要以承包地为载体建立工商资本与原承包地农户之间的紧密利益联结机制。

## 4 建议与措施

城市的繁荣源于各种要素的流入聚集,而乡村的落后则是由于农村人力、资本等要素资源外流,土地等自然资源价值难以显化,城市要素流入受阻造成的<sup>[8]</sup>。因此,实现产业振兴,推进农业规模经营,工商资本参与乡村振兴是必要条件。

针对工商资本下乡带来的风险和问题,2015年农业部等4部门共同印发了《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意见》(农经发[2015]3号),鼓励各地依法探索建立工商资本租赁农地资格审查、项目审核制度<sup>[9]</sup>;2016年农业部印发《农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)》,要求进一步规范农地流转行为<sup>[10]</sup>;2018年9月,农业农村部、国家自然资源部印发《关于开展“大棚房”问题专项清理整顿行动坚决遏制农地非农化的方案》,重点整治工商资本和城市居民到农村非法占用耕地变相开

发房地产和建设住房行为<sup>[11]</sup>。2019年1月1日新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》开始实施,规定县级以上地方人民政府应当建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度<sup>[12]</sup>。结合以上文件精神以及实地调研所取得的结果,对重庆推进城市工商资本参与乡村振兴提出以下建议与实施措施:

一是重庆各区县对工商资本参与乡村振兴要从资格审查、土地流转监控以及农业项目实施规划和项目落地实施等环节开展全面监察。(1)完善落实工商资本参与乡村振兴的审查评价制度,明确工商资本进入门槛。可考虑从企业规模、固定资产、企业资产负债、企业盈利、信用等方面,通过第三方评估,评判租地企业的经营条件、风险防控和承担能力;(2)建立土地流转规模监控制度,企业流转土地的规模超过一定标准以上的,要求提供农业经营能力、项目可行性报告等证明;(3)要求工商资本制定农业项目实施规划,须对租赁土地性质、土地取得方式、租金支付、农田道路和农村水利设施的保护、原承包地农民安排等作出说明,以评判项目可行性及农民权益保障情况<sup>[13]</sup>。依此,避免工商资本盲目下乡流转土地。

二是重庆市农业农村部门要研究制定工商资本参与乡村振兴的正面清单,明确鼓励工商资本进入的农业领域。通常单家独户的小农做不了、做不好的农业农村领域都可列入正面清单。例如,农业中利润相对高的加工、流通环节,农业生产性服务,乡村旅游等领域。限制工商资本进入粮油种植等利润率低、公益性强、劳动密集的农业领域,防范基本农田“非粮化”倾向。

三是各区县要开展农村土地利用规划编制工作,规范农村土地用途,落实“农地农用”,推进农地精细化管理。与此同时,强化农地用途管制,加大对农地用途擅自变更的查处力度,防止工商资本打着乡村振兴旗号,对农地进行“非农化”利用。

四是各区县要积极探索小农户与工商资本的结合路径,鼓励工商资本在农业产业链的前段、后端为农业生产提供服务,鼓励工商资本采取“企业+农户”“企业+合作社+农户”“企业+基地+农户”等形式与小农户建立“共享、共担”的利益联结机制,形成稳定的新型农业经营关系,避免“资本排斥农民”现象。

五是农户与工商企业签订的土地流转合同是约束双方的唯一法律凭证<sup>[13]</sup>。各区县要在充分调研的基础上,结合各自实际,制定规范的土地流转合同示范文本,科学界定土地流转双方的权力与义务,这不仅有利于保护农民利益,也有利于保护农业企业的合法权益,有效减少土地流转风险。此外,各区县要加大《合同法》宣传,鼓励农民签订规范的土地流转合同。

六是根据新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》要求,重庆市农业农村部门要研究制定具体的土地流转合同解除制度。例如,发现工商资本将农地用作非农用途或者将约定用作特定农业用途的耕地用作其他农业用途,未尽到注意义务致使农用地受到损害、工商资本“跑路”、土地撂荒、拒付租金或无故延迟支付租金等,农民可提请解除租赁合同,以切实保障农民利益。

七是重庆市农业部门要从税收减免、配套设施建设补助、融资贷款、设施用地等方面,完善工商资本参与乡村振兴的扶持政策,研究制定鼓励工商资本利用农村闲置建设用地发展农村新产业、新业态的具体办法。依据工商企业参与乡村振兴带动农村发展、农业增效、农民增收等3个方面的成效,建立综合评价指标体系,作为进行政策扶持的主要依据。

#### 参考文献:

[1]李家祥.工商资本下乡经营农业:机遇与挑战[J].求实,2016(7):89-96.

[2]孙志平,孙清清.警惕“热投资,冷农民”倾向,“逆城镇化”乡村嬗变观察[EB/OL].(2018-06-20)[2019-05-25].<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/06/id/3361820.shtml>.

[3]致公党海南省委会.关于健全农业担保体系建设,解决农业融资难融资贵的建议[EB/OL].(2016-08-02)[2019-05-25].<http://www.hainan.gov.cn/zxtadata-6999.html>.

- 
- [4] 中华工商时报. 重庆:城市工商资本下乡带来“化学反应”[N/OL]. (2016-06-06) [2019-05-25]. [http://epaper.cbt.com.cn/epaper/uniflows/html/2016/06/06/08/08\\_64.htm](http://epaper.cbt.com.cn/epaper/uniflows/html/2016/06/06/08/08_64.htm).
- [5] 李可福. 农村土地流转规模经营风险防范——重庆市合川农村土地流转实践[J]. 重庆行政, 2016(6):54-56.
- [6] 陈雪梅, 李欧. 市中三法院反映农村土地流转纠纷案增多应重视[EB/OL]. (2015-03-19) [2019-05-25]. <http://cqfy.chinacourt.org/article/detail/2015/03/id/1569976.shtml>.
- [7] 朱俊峰, 苗海民. 新常态下的工商资本下乡[J]. 中国发展观察, 2017(15):33-35.
- [8] 李子菲, 何忠伟. 金融支持中国乡村振兴战略的思路及展望[J]. 农业展望, 2019(4):86-90, 97.
- [9] 农业部, 中央农办, 国土资源部, 等. 关于加强工商资本租赁农地监管和风险防范的意见[EB/OL]. (2015-04-14) [2019-05-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/22/content\\_5075686.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/22/content_5075686.htm).
- [10] 中华人民共和国农业部. 农村土地经营权流转交易市场运行规范(试行)[EB/OL]. (2016-07-04) [2019-05-25]. [http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/nybgz/201607/t20160704\\_5195156.htm](http://jiuban.moa.gov.cn/zwllm/zcfg/nybgz/201607/t20160704_5195156.htm).
- [11] 中华人民共和国农业农村部. 农业农村部、自然资源部印发《关于开展“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化的方案》的通知[EB/OL]. (2018-09-15) [2019-05-25]. [http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tz/201809/t20180915\\_6157403.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201809/t20180915_6157403.htm).
- [12] 全国人大信息中心. 中华人民共和国农村土地承包法[EB/OL]. (2018-12-28) [2019-05-25]. [http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2018-12/28/content\\_2069481.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2018-12/28/content_2069481.htm).
- [13] 冯逸杰. 工商资本下乡法律规制问题探析[J]. 法治与社会, 2017(5):99-101.