

资本下乡:村庄再造与共同体瓦解

——湖北荆门 W 村调查

丁建军¹ 吴学兵² 余海鹏¹

(1.荆楚理工学院,湖北 448000;2.长江大学,湖北 434023)

内容提要:资本下乡在广大农村逐步成为一种普遍现象,一些资本盈利冲动与基层政府的政绩冲动合谋,共同完成了对村庄的再造与重构。农业经营失败,造成农村产业的空心化,村庄治理的虚无化以及失地农民的边缘化,严重危害了村庄的可持续发展。对于基层政府,应强化资本下乡的引导和监管;对于下乡的企业,应该尊重市场规律,致力于发挥自身优势,推进农业转型升级。

关键词:资本下乡 村庄再造 政企关系 村庄解体

中图分类号:F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)02-0098-07

一、问题的提出

早在 2013 年,中央一号文件就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。随后,国家不断出台资本下乡的相关政策文件。如 2018 年国家出台的《乡村振兴战略规划》明确提出,要吸引社会资本参与乡村振兴,鼓励工商资本投入农业农村,为乡村振兴提供综合性的解决方案。2020 年召开的十九届五中全会进一步提出优先发展农业农村,通过强化以工补农、以城带乡,推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,加快农业农村现代化,全面推进乡村振兴。可见,社会资本或工商资本下乡已经成为乡村振兴的重要动力之一。虽然学界近年来对资本下乡进行了深入的研究,但是由于资本下乡的

动机各异,介入乡村建设的形式千差万别,产生的效果也不尽相同,学者们的研究结论也大相径庭。因此,对资本下乡的一些典型形式进行深入研究和剖析,总结其经验教训,加强对资本下乡进行引导和监管,具有十分重要的现实意义。

毋庸置疑,资本都是逐利的。在城市资本过剩^[1](温铁军,2006)的背景下,随着青壮年农民大量的进城务工,地方政府不断的推进土地流转和规模化经营,为资本下乡创造了条件。同时,随着国家不断加强对农业规模经营和农业现代化的政策扶持,加上农业科技广泛推广,农业经营效益也不断提高,对工商资本下乡形成很强的吸引力。对于资本下乡的动机,学者们大多趋于负面解读,如周飞舟、王绍琛(2015)认为,资本下乡的目的是获得国家财政补贴、土地增值带来的乐观预期^[2]。焦长权(2013)认

[收稿日期]2020-01-27

[作者简介]丁建军,新农村发展研究院院长、教授,研究方向为农村经济;吴学兵,经济学院副教授、博士、硕士生导师,研究方向为农业经济理论与政策;余海鹏,助理研究员,研究方向为农村经济。

[基金项目]湖北省社科基金项目:《新时期湖北农业创新转型问题研究》(编号 19ZD073);教育部人文社科基金项目:《乡村振兴战略驱动下土地流转价格偏离的形成机理与纠偏机制研究》(编号 19YJCZH190);荆门市科技计划项目:《疫情背景下提升荆门市粮食产能的路径研究》(编号 2020YFYB021)等阶段性成果。

为,资本下乡的目的不在于发展农业,而在于经营土地,通过土地的资本化占有其增值收益^[9]。这类解读固然有一定的道理,但是有其局限性,如果没有地方政府的配合,资本下乡“不劳而获”也只是一厢情愿。因为,同城市的招商引资一样,在资本下乡的背后,往往有地方政府的承诺或背书,因此,资本下乡的成败往往与地方政府的动机有着十分密切的关系,这是本文关注的一个重点。对于资本下乡经营的形式,概括学者们的研究,主要有如下三类,一是直接到农村租地进行规模化经营,并逐步打造完整的产业链条,形成产、加、销一体化的农业企业^[4];二是不以经营农业为主,而是对村庄集体资源进行公司化运作,实现村庄集体资源变资产的增值,尤以农村建设用地的盘活、增值和农民房屋财产化为主^[9]。三是与地方政府合作,通过农民上楼和大规模的土地流转,实行“村企合一”和公司化的管理,对村庄进行整体“再造”,像经营城市那样经营村庄^[6]。对于前两类学界已经讨论得比较充分,而第三类则明显不足,我们认为,第三类实际兼有前两类的部分特征,既经营农业,又经营土地,但核心是经营村庄,这类资本集“党政企”权力于一身,不仅采用公司化的方式经营农业,重塑村庄以及村民的生产、生活方式,而且将村级组织也纳入资本化运作范畴,重构乡村治理秩序。我们认为,这类经营模式无论成功与否,都会对我国农村双层经营体制造成破坏,动摇党在农村执政的基础,值得高度警惕。

对于资本下乡失败的原因,学界有各种不同的解释。一种理论强调,这是农业本身的特殊性所导致的,农业“劳动时间”和农业“生产时间”之间的间隔使资本难以有效地利用雇工,因此大规模的农业经营容易失败^[7]。另一种理论认为土地流转费用和雇工费用的上涨会增加规模经营的风险;同时,在规模经营中,劳动监督和管理也更困难^[8],从而导致生产成本更高企,更容易出现亏损。资本经营农业的失败,不少学者都将原因归结为土地流转费用和雇工经营问题,我们不否认这是一个重要原因,但更深层次的原因在于,基于圈地为目的的经营农业

赚快钱的模式不适合农业领域,违背农业生产的自然规律和市场规律,值得深入探讨。关于资本经营失败的后果,学者们指出,由于不懂农业经营管理,易造成农业经营的“烂尾”,资本“跑路”,土地撂荒、农民利益受损以及农地纠纷,影响农村社会稳定。而且由于追求较高利润,“非粮化”、“非农化”问题突出,如吕运涛(2015)的调研发现,资本下乡存在三种“排挤”现象,即粮食被排斥、耕地被挤占和农民利益被边缘^[9]。虽然资本下乡的后果很严重,但根据我们的调研,学界显然还是低估了第三类资本下乡失败对村庄造成的巨大伤害以及由此产生的严重后果,需要引起高度警惕。

本文作者于2011年在W村驻村半年,后又多次到W村调研,获得大量第一手材料,对W村资本下乡有着十分深入的了解。基于此,本文以W村为例,将其置于政府引导资本下乡参与新农村建设的背景下,揭示其背后的动力机制,并通过资本经营村庄的考察,分析资本下乡对农业生产、农民生活以及村庄发展带来的深远影响,并提出几点建议,以期引起学界与政府的注意。

二、政企合作与村庄再造

W村位于湖北荆门某产粮大县,国土面积10500亩,耕地面积3142亩,有农户307户,人口1265人。2010年在外地经商的本地企业家Z某携资回到家乡,在当地政府的大力支持下,成立了农民专业合作社(实际为公司,以下简称公司),实施迁村腾地,推动“农民上楼”,经过土地流转、土地整理和公司化经营,极大地改变了农民的生产生活方式,同时也改变了村庄的治理结构,完成了村庄的公司化运作,实现了村庄的“再造”。

(一)政企合作完成了农业经营方式的变革

W村资本下乡以后,鉴于其是一个外来者,不熟悉村庄熟人社会内部的规则,很难与关系错综复杂的小农户打交道,为此,当地政府成立工作专班,由所在乡镇一名副书记带队驻村,统筹解决土地流转等问题。当地县委、县政府多次召开专题会议,解

决土地流转中的难题,并给予政策支持。村两委及党员作为深度嵌入乡土社会的地方精英很快被动员起来,全力协助与农民交流沟通。在基层政府及村级组织的大力推动下,在短短一个多月就完成了整村的土地流转。公司累计获得了耕地 3142 亩,宅基地 1000 余亩,村集体入股土地 580 亩,累计 4580 亩,每亩流转费 1000 元,流转期限到 2028 年。按照与村里的相关协议,公司只用支付 3142 亩的土地流转费 314.2 万元,就能享有村里除基础设施用地以外的荒地、坡地、林地、荒岗地以及湖洼地等约 4000 亩土地的使用权,这对公司来说是十分划算的。

公司在完成整村土地流转后,依靠国家的项目资金及企业投资,进行了大规模的集中连片整治,完善了农村基础设施,修建了占地 960 亩的水库 1 座,万方大堰 10 口,泵站 10 座,U 型渠 4 万米,自动喷灌设施 800 亩,机耕道 20 公里。同时,花巨资制定了村庄发展规划,建设了冷库、钢架大棚、养殖场等生产设施,购买了农机设备,为现代农业生产奠定良好基础。从这个角度来看,该公司同其他下乡圈地并待价而沽的资本有所不同,因为该公司虽然冲着圈地而来,但还是想经营好农业,因为,通过经营农业还可以获取更多的政策扶持资金。按照村庄发展规划,公司将建成生态种植区、畜禽养殖区、饲料肥料生产区、农产品加工区、乡村旅游等八大区域。完成土地流转后,公司迅速启动了第一期规划中的种植、养殖和乡村旅游等三大产业。同时,聘请村干部在公司任职,雇用村民在公司务工,制定劳动纪律和操作规程,制定了工资薪酬及奖惩制度。被聘的村干部及村民像公司职员一样按时上下班,按月领取报酬,并经常组织农业技术培训,村庄的农业生产全部按公司化的模式经营,在初期改变了农民懒散的生活习惯,培育了农民的市场意识,开阔了农民的视野。后期由于管理不当和资金链断裂及资本跑路,不仅前功尽弃,农民及村庄也都走上了一条不归路。

(二)政企合作完成了村民生活方式的重构

W 村所在的县是农业大县,工商业的底子十分

薄弱,县委、县政府亟需在新农村建设领域里闯出一条新路,而 Z 某投资巨大,迁村腾地和农民上楼的新型农村社区建设正符合当时的政策语境。因此,该村的新农村建设成为其所在市的重点项目,当地县政府专门成立了 W 村新农村建设指挥部,整合当地各类涉农资金投入该村,各级领导也频繁前来考察调研,W 村新农村建设一时风头无二。在此背景下,各级政府新农村建设的项目和资金向该村倾斜,仅 2011 年-2013 年,该村获得各级各类项目,如土地整理、农业开发、水利建设、乡村旅游、新型农村社区建设、增减挂钩等等各类资金累计达 5000 余万元。特别值得提出的是,为了便于发展经济作物,以及该村的旱包子地形,地方政府甚至协助将 W 村土地变性,由基本农田改为一般农田,为土地的非农化埋下了伏笔。

在政府投入和承诺的带动下,公司斥资 150 万元请北京的某知名公司做了村庄规划,并出资 1 亿元,吸引投资或建筑商垫资 3000 余万元,对村庄进行大拆大建,共修建了四纵四横两车道的村庄公路,并进行了绿化;投资修建了 16 栋 320 户,户均 145 平米的住宅小区;建起了能同时居住 300 人的养老院;修建了占地 1000 多平方米的村委会办公大楼、村民活动中心、医务室以及村民文化广场、篮球场等等。在政府和企业的共同投入下,W 村成为该县乃至该市新型农村社区建设的样板,村庄的面貌发生了巨大的变化。自从有了文化活动场所,村民不再聚众打麻将和参与宗教活动,而是跳起了广场舞,打起了篮球,村民活动中心成为村民的公共空间。而养老院至今仍然有 246 名老年人居住,比起以往的分散独居,多了彼此的关照,少了以往的寂寞。此举在前期加强了村民之间的交流,促进了乡风文明。而后期由于资本跑路,村集体组织涣散,村庄共同体瓦解,凝聚力大幅削弱。

(三)村企合作完成了村庄治理模式的重构

鉴于各级政府对 W 村资本下乡的重视以及公司在村里的巨大投资,在基层政府的默许下,2011 年 Z 某在未经选举的情况下担任 W 村副主任。虽然

Z某只是副主任,但由于Z某在合作社(公司)担任理事长,而村党支部书记兼主任的F某只是被公司聘用的中层干部,其他村干部虽在公司兼职,但都是公司的中下层,他们实际上都要受公司领导,为公司的利益服务。因此,村里的大小事情实际上是由Z某一说了算(尽管Z某连党员都不是)。虽然名义上村两委仍在运行,与公司形成“村企合一”的治理模式,但实际上村干部服务于公司而非村民,村级组织也变成公司的下属机构。以农民老宅拆迁为例,由于农民老宅新旧不一、大小不一、地上附着物多寡不一、拆迁补偿标准不一等因素,拆迁难度很大,此时村两委就成为公司的代理机构,代表公司并在其授权范围内与村民讨价还价,表面上是在居中调解,做说服工作,实际上是在完成公司下达的任务。至于村集体资源的支配权则全部掌握在公司手中,村庄如何建设、如何发展也全部由公司主导,与村干部无关,与村民也无关,公司替代村庄,成为村庄实际的治理和经营主体,村级组织沦为附庸,村民自治制度被公司治理制度所取代。

三、政府隐退、资本“跑路”与村庄瓦解

政企合作完成村庄的改造和基础设施建设以后,公司成为村庄建设的主体,基层政府逐步抽身隐退。由于经营不善,经过四年的公司化经营,出现了严重的亏损,无法继续经营,被迫将土地进行了二次流转,实行非农化经营。当地政府眼看公司资金链断裂,迅速抽身,各级领导也是避之唯恐不及。资本下乡后剥离了农民与村庄原有的密切关联,农民像一棵树苗被“连根拔起”之后“移栽”到了小区之中^⑥,再也回不到原来的村庄去了。至此,W村的政企共建新农村已经彻底失败,不仅造成了政府、企业、村集体及村民多方共输,还导致村庄共同体的瓦解。

(一)村庄产业“空心化”

公司在完成整村的土地流转和土地整理以后,为了尽快做出成绩,做出亮点,迎合政府的政绩需求以便获得更大的支持,走上了大干快上的道路。

从建设之初起,公司就放弃了传统的水稻、油菜及小麦等粮食作物的生产,重点发展特色种养殖等八大产业。大力发展水果蔬菜、苗木花卉以及特色养殖业等,但并没有取得预期的收益。此后两年,不断调整农业产业结构,但都没有找到赢利点。斥巨资发展的乡村旅游业,也由于地处偏僻、景点单一,从建设开始就处于亏损状态。由于持续的亏损,公司无法经营下去,被迫于2017年分两期将所属4000余亩耕地二次流转给国电电力公司用于光伏发电,所获流转费用部分用于支付村民的土地流转费,其名义下的其他土地除了少数被村民开辟成菜园,其他则荒芜至今。由于光伏发电架仅1.5米高且支撑桩密度大,基本无法从事规模化的农业生产,即便是小规模种养殖,为了避免纠纷,国电公司也选择将其租给外村人。

由于土地二次流转及剩余土地的产权纠纷,村庄已经很难实行规模化经营,农民专业合作社、家庭农场、专业大户等现代农业经营组织已经丧失了发展的基础。况且从资本下乡开始,村民长达10余年不从事农业生产,每年就靠那点土地流转费过日子,早已不习惯于种地了。吕运涛(2015)认为,工商资本作为嵌入性外来资本,在遇到风险和效益波动时,比其他经营主体更容易“退出”,而一旦“毁约弃耕”,农田将出现新的撂荒,退还给原承包户的耕地可能已经很“受伤”^⑦。由于失去了农业生产能力,且看不到脱困的希望,该镇23个村,目前全部两两合并,只有原来的明星村W村成为一座孤岛,无人愿意同其合并。W村由于资本下乡,导致人口的挤出、产业的挤出,地处江汉平原的村庄失去了农业再生产的能力。2020年新冠疫情期间,W村成了全市唯一一个村民粮食、蔬菜不能自给的村庄。

(二)村庄治理“虚无化”

上述,在W村权力结构中,由于公司处于主导地位,集“党政企”权力为一体,对村庄拥有绝对主导权,给基层治理带来了巨大挑战。公司以村庄名义制定了类似村规民约的《永定规程》,并镌刻在小区广场前的一块大石碑上,该规程中的诸多条款都

是维护公司利益,如“凡给W村造成经济、名声重大损失者,应强制要求将户口迁出,并停止一切服务和待遇”等等,类似强制性义务的规定有很多,村民权利方面的约定虽然也不少,如收入、分红、养老等约定则要视公司发展情况而定。村庄治理公司化的另一典型事例是土地二次流转,由于公司无法经营下去,遂将土地二次流转给国电电力公司用于光伏发电的非农化经营,虽然遭到了村两委的强烈反对,但公司仍然强制进行流转。调研中,已经卸任的原村支部书记F某表示,这是其担任村书记20余年所犯的最大错误,做梦都想毁掉那些光伏发电设施,因为其断了村庄的退路。

目前,由于公司经营失败,后公司化治理时代的村庄治理形同虚设,村两委威信降低,缺乏解决村庄纠纷的任何资源,村庄人心涣散,赖以维持村庄基本运转的村庄共同体瓦解。资本经营村庄,再造了村庄的治理结构,使得公司替代村庄成为基层治理的社会基础^[9],消解了乡村治理的公共性^[10]。以村庄卫生为例,由于集中住居,产生大量的生活垃圾,需要打扫、清运,现在因无人支付工资,卫生无人搞、垃圾无法清运,村里一片狼藉。近年来,由于土地流转费及工资无法兑现,村民开始不断上访,镇里给新的村两委班子主要任务就是维稳。刚当选一年的村支书D某是一个回乡的农学院毕业的大学本科生,目前已经45岁,从2010年辞职回乡参与新农村建设,谈起此事,十分无奈,说“我为村里的新农村建设辞去了正式工作,见证了村庄一步步走到今天,现在村里没有任何资源来化解这些纠纷,谁来都是死路一条”,他自言自己这个书记就是村民的出气筒,天天坐在火药桶上,因为村民上访等问题,没少挨镇里、县里痛骂。村级组织一定程度上成为下乡资本的代理人,一旦资本“跑路”,烂摊子就留给了政府和村级组织,由其来收拾“残局”,政府和村级组织因此成为矛盾的集中点^[11]。W村的经济问题正逐步转化为社会问题乃至影响农村维稳的政治问题,群体性事件的风险越来越大。

(三)失地农民“边缘化”

W村进行大规模的土地流转后,农民失去了土

地,成为典型的“失地农民”,被迫依附于公司生存。农民与公司的关联主要体现在两方面,一是土地流转租金,农民的土地只是流转,并未入股,故无法分享土地的增值收益,而在公司化经营的W村,国家惠农补贴及资金都直接注入了公司而基本与农民无关,即使国家发放的粮食补贴也因土地流转合同的约定而归公司所有,可见,租金就是大部分家庭的主要收入。而且从2017年开始,村民只能得到一半的土地流转租金,调研中,一个原3口之家的家庭,后儿子结婚生子,变成5口之家,原有土地15亩,有1.5万元的土地流转费,现在仅有7500元,现在父母年老生病,今年受疫情影响,儿子儿媳滞留在家,生活十分困窘。二是少量的工作岗位,由于公司经营不善,雇工人数有限,W村有200余劳动力,即使在建设最好的2011年,除环卫和绿化组常年吸纳了十多位农民就业外,最多也只能吸纳60~70个劳动力,且不少是季节工,月薪在1000元左右。年轻的农民还可以选择外出务工,而年纪大的农民则基本无事可干,靠在邻村打零工获取微薄的收入。一方面,农民依附于公司生存,但公司巨大的经营风险,使农民的基本收入得不到保证;另一方面,公司做大做强却与农民的收入增长关系不大,但风险却要农民承担。据统计,目前公司累计拖欠农民土地流转费800万元、村民务工报酬2000余万元,公司负责人Z某被法院列为失信人,且身患癌症,处于跑路状态。当地政府束手无策,农民四处求告无门,生活无着落。有学者指出,由于不少下乡企业缺少从事农业经营的经验,对投资农业的各种风险缺乏全面评估,一旦遭遇经营不善、效益不好而退出农业经营,可能造成大量土地荒芜和浪费,影响农户租金、劳动收益和生活保障费用正常获得,会对失地农民带来经济方面和感情方面的双重伤害^[12]。

四、资本下乡失败的原因分析

资本作为一个外来者,介入村庄社会,阻断村民、村庄以及国家之间的关系,改变村庄的经济、社会及文化结构,瓦解了乡村治理的基础。公司化经

营村庄,对村庄原有的生产关系和经营秩序造成破坏,但又无法重构新的生产关系,不可避免的导致新农村建设的失败。

(一)政企合谋共建新农村的动机不纯

纵观资本下乡,往往都有一个目的,即在一定程度上争取国家的投资,利用增减挂钩、新农村建设等项目进行农村小产权房开发推动农民上楼,对土地的资本化运作,获得土地升值的效益^①。Z某原是重庆的房地产商人,2010年响应湖北省人民政府“回归工程”的号召投入新农村建设,很大程度上是冲着“盘活农村存量建设用地”^②的政策而来,通过农民上楼和“增减挂钩”政策获取城市新增建设用地指标,进而通过地票交易获得巨大收益。当然也与国家对规模化经营、发展现代农业的各类扶持政策有很大关系。而地方政府希望通过企业大手笔投入进行土地整理获取建设用地指标,从土地出让金中获得地票交易的奖励,同时也推动现代农业发展,做出新农村建设的样板以获得政绩。资本的利润冲动与农村基层政府的政绩冲动“合流”^③,因此,双方对于经营农业并不是特别上心,对于政府就是希望企业尽快完成土地整理,做大做强,做出亮点,而企业为了获得资金扶持,迎合政府偏好,违背市场规律,大干快上,脱离实际,盲目上马一批高投入低产出的项目。如耗资350万元,修建一座两万吨冷库及配套设施,自建成之日一次都未使用过。事实证明,不以产业发展及自我造血为目的投资,极易造成公司资金链断裂,严重影响新农村建设。

(二)公司化经营脱离乡土实际

根据中国乡土文化的特点,公司的发展理应依靠本土的、懂三农的管理者,Z某除了自任董事长,还聘请当地退休的人大主任为总经理,又从自己原来的房地产公司调来了两名高层任副总经理,公司管理层都没有农业农村工作经验,也不懂农时、农情。在中层中,聘用了村里的一些干部以及在外务工受过一定教育的本村村民,这些人虽然懂农村事

务,但是没有决策权。从公司的决策层来看,这些人属于来自城市的外来人,不懂乡土文化,极易造成水土不服,难免遭到本地村民的抵制和排斥,产生内耗。突出表现在雇工经营方面,W村村民流转土地后,被聘在公司务工,由于农业生产无法量化管理,外聘人员又无法有效的监督,导致村民“磨洋工”、吃“大锅饭”,生产效率低下。据驻村调研观察,村民磨洋工的现象十分严重,普遍观点是,“反正老总(Z某)有的是钱,我们一天70元,不够他过个早,再说他又不以种田(赚钱)为主”。陈锡文(2015)指出,农业面对的是一个生命过程,天然不适合雇工经营和集体劳动,无法像工业一样监管,全世界的农业雇工都不行,中国的种地不是靠雇农民能解决的,工商资本家是管不住农民的^④。

(三)农业产业市场定位不准

纵观资本下乡,为了实现利润最大化,一般不会从事粮、油等大宗农产品生产,而偏爱经济作物,如特色种养殖业、苗木花卉、休闲观光农业等。W村当然不会例外,上述W村发展的八大产业,都缺乏深入的调研和论证,跟着市场屁股跑,产业调整过快,没有找到一种赚钱的产业和发展模式。如W村将产业发展定位为有机蔬菜,为此,建立了造价昂贵的智能温控大棚以及200余个钢架大棚,并对数百亩农田进行了改造,建立了滴灌、喷灌系统,全部种植有机蔬菜。但由于缺乏市场调研,销售渠道不畅,加上村民出工不出力,生产成本极高,出现了严重亏损,只种了3季后便被迫放弃。目前,大棚由于缺乏维护已基本毁损殆尽,造价昂贵的冷库也被闲置。特色养殖方面,先后投资200万元建立了20亩的养鸡场,养过土鸡、鸵鸟、孔雀、青蛙、水蛭以及肉牛等,但因经营不善,都出现了不同程度的亏损。对于乡村旅游业,虽然获得国家政策支持资金500万,公司也投资巨大,但由于景点单一,远离城市,从建设之初起就没什么游客,目前已经荒废、毁损。

(四)产权界定不清

W村的资本下乡,由于运作不规范,存在大量的产权问题,如通过迁村腾地多出来的土地收益,

^①《中共湖北省委、湖北省人民政府关于大力实施回归创业工程的意见》(鄂发[2008]12号)。

村集体土地股份比例,原有村集体的债权债务以及村集体的资产,企业家个人财产与村集体财产等。以土地产权为例,W村航拍面积达10300亩,公司除了明确拥有土地流转的3000亩、迁村腾地的宅基地1000亩以及集体入股的580亩等累计4580亩地以外,还通过与村两委的协议将村里的其他约4000亩土地划归公司所有。当时鉴于公司的巨大投资,以及公司对村集体及村民优厚福利待遇的承诺,加上这些土地本是荒山荒地、湖沼岗地,还有来自乡镇政府的压力等,村两委在明知不合理的情况下签订了这份协议,目前引起极大的争议和纠纷。再如国家的各类项目资金的归属问题,W村土地流转合同约定,全村流转土地的种粮补贴就直接转移支付给了公司。国家的各种惠农补贴和资金都直接注入了公司,2010年-2013年,W村已经整合了来自各部门的项目10余个,申请到项目资金5000余万元,这些项目资金所有权全部在公司。还有公司投资的基础设施,如办公大楼、村民活动中心等都存在产权不清等问题,如村委会现在的办公场所是公司的,如果公司收回这些办公的地方,他们连办公的地方都没有。上述可见,国家的、集体的、公司的、村民的无论是在土地使用权,还是国家补贴的享有权以及项目资金的收益权,都存在严重产权不清,埋下许多纠纷的隐患。

五、结论与建议

上述可见,由于资本下乡带来的“农民上楼”和“公司化”的经营村庄,公司取代村集体,成为一个横亘于国家与农民之间的实体,不仅吸纳国家的惠农资金,而且背离我国的村民自治制度,阻塞国家与农民之间的制度性联系通道。农民脱离了与土地的关联,享受不到国家的惠农政策,成为上不着天,下不着地的“悬浮人”。要解决上述问题,关键要对资本下乡进行引导、规范和监管,处理好政府、企业和农民三者之间的关系。

(一)资本下乡不能扮演“救世主”的角色

资本下乡要结合农村发展实际,充分发挥自身

的管理、科技、资金及市场等优势,发展现代农业,推动农业转型升级,切忌违背市场规律,贪大求快,大包大揽,扮演新农村建设“救世主”的角色。对于地方政府而言,不能把新农村建设的希望完全寄托在回乡创业的资本上,要尊重市场规律,摒弃扶强不扶弱的理念,政策扶持要雪中送炭,而非锦上添花。

(二)资本下乡一定要以发展农业产业为主

资本下乡不能以获得国家政策扶持为目的,更不能以圈地为目的,应该根据村庄及市场实际,找准产业发展方向,脚踏实地,逐步做大做强。切忌迎合政府政绩需要,跟着市场屁股跑,缺乏自我造血功能,一旦缺乏政府扶持,就无法生存,甚至资金链断裂,给农村及自身造成无法挽回的伤害。

(三)资本下乡必须懂“三农”

农村的情况异常复杂,各种关系盘根错节,而且农业生产的季节性、时效性强,对于管理者提出了很高的要求,W村之所以失败,一个重要原因是管理者不懂农业生产、销售、农时以及雇工经营。因此,资本下乡必须聚集农业生产各方面的人才,聘请当地威望较高的村民或干部参与管理,聘请农产品销售的专业团队,进行现代化的农业生产。

(四)资本下乡需要引导与监管

当前,虽然国家鼓励资本下乡,但对资本下乡缺乏引导和监管,资本来去自由,给农村带来巨大的经营风险,严重威胁国家粮食安全和农民的利益。地方政府在资本下乡流转土地经营农业的全过程都要发挥积极的监管作用,事前的前置审查需要充分甄别资本下乡的资质和动机,对资本经营农业的时间、经营范围等要有限制,即限制资本进入农业生产领域,鼓励资本进入农产品加工、流通领域以及农业科技领域^[4],大力支持工商企业在农业产前、产中和产后提供社会化服务,不鼓励企业与农民争夺耕地经营权,把农民硬挤出去^[5]。同时,变“引资”为“选资”,事中的监督检查可以发现违法违规行为,及时防范化解风险。

参考文献:

- [1] 温铁军.新农村建设提出始末——在“北京市农业现代化研讨会”上的演讲[EB/OL].(2006-10-15)http://www.aisixiang.com/data/11334.html.
- [2] 周飞舟,王绍琛.农民上楼与资本下乡—城镇化的社会学研究[J].中国社会科学,2015(01).
- [3] 焦长权.资本进村与村庄公司主义[J].文化纵横,2013(1):99-103.
- [4] 刘成玉,熊红军.我国工商资本下乡研究:文献梳理与问题讨论[J].西部论坛,2015(06).
- [5] 卢青青.资本下乡与乡村治理重构[J].华南农业大学学报,2019(05).
- [6] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(01):100-116.
- [7] 陈义媛.资本下乡的社会困境与化解策略——资本对村庄社会资源的动员[J].中国农村经济,2019(08).

- [8] 贺雪峰.小农立场[M].北京:中国政法大学出版社,2013.
- [9] 吕运涛.构筑工商资本下乡新机制[N].农民日报,2015-07-08(003).
- [10] 张良.“资本下乡”背景下的乡村治理公共性建构[J].中国农村观察,2016(3):16-26.
- [11] 王敏.资本下乡:争论、问题与对策[J].现代管理科学,2018(09):118-120.
- [12] 曹俊杰.资本下乡的双重效应及对负面影响的矫正路径[J].中州学刊,2018(04).
- [13] 陈锡文.工商资本下乡后农民从业主蜕变成雇工[N].东方早报,(2010-08-08)
- [14] 贺雪峰.当下中国亟待培育新中农[J].人民论坛,2012(13):60-61.
- [15] 陈锡文.创新经营体系不是另起炉灶 [N]. 人民日报,2013-02-01(2).

【责任编辑 寇明风】

(上接第 65 页)

(四)加强财源建设基础工作,逐步提高财政收入质量

抓好抓实我国财源建设基础工作,要注重正确处理经济发展与税收征管的关系,力求互相促进,达到最佳平衡点。进一步强化涉税信息平台应用,深入研究查找税收收入征管薄弱环节,坚持强化征管和大力清缴欠税一起抓,做到应收尽收,不收过头税。充分利用财税大数据,在保障涉税信息秘密的前提下,建立重点税源监测机制,并与统计局等企业信息相关部门对接,开展对纳税人生产经营规律的研究,挖掘跟踪财税增长的新亮点,为加强财源建设工作提供有力支撑。严格区分非税收入资金性质,加强非税收入收缴管理,坚决杜绝各类虚增非税收入的行为,逐步提高财政收入质量。

参考文献:

- [1] 习近平.国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J].求是,2020年第21期.
- [2] 习近平.2020年中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[R].2020年.
- [3] 刘鹤.加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N].人民日报,2020年11月25日.

- [4] 刘昆.建立现代财税体制[N].人民日报,2020年12月23日.
- [5] 余永定.“当前形势下构建‘双循环体系’的可行性与对策”专题会议上的发言 [R]. 中国财富管理 50 人论坛 (CWM50),2020年8月16日.
- [6] 朱青.防控新冠肺炎疫情的财税政策研究[J].财政研究,2020年第4期.
- [7] 李成威.以政策组合构建的确定性对冲疫情冲击[J].财政研究,2020年第4期.
- [8] 冯俏彬、王莹莹、杨光普.新冠疫情冲击下各国经济救助政策比较[J].地方财政研究,2020年第9期.
- [9] 白彦锋、岳童.新冠肺炎疫情对我国经济的影响及财税政策应对[J].山东财经大学学报,2020年第6期.
- [10] 祝坤福、高翔、杨翠红.新冠肺炎疫情对全球生产体系的冲击和我国产业链加速外移的风险分析[J].中国科学院院刊,2020年第3期.
- [11] 朱武祥、张平、李鹏飞、王子阳.疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升[J].管理世界,2020年第4期.
- [12] 沈国兵.新冠肺炎疫情对我国外贸和就业的冲击及纾困举措[J].上海对外经贸大学学报,2020年第2期.
- [13] 吴雪芬.新冠肺炎疫情影响下地方财政收入平稳运行的对策研究[J].中国财政,2020年第16期.
- [14] 刘福刚.县域经济与县域发展实证研究[M].中共中央党校出版社出版发行,2017年.
- [15] 李萍主编.财政体制简明图解[M].中国财政经济出版社,2010年.

【责任编辑 陆成林】