

# 资本下乡视角下乡村振兴中多主体和谐关系的构建

◇李家祥

## 一、构建乡村振兴中多主体和谐关系的重要性

在下乡资本经营农业较为普遍的农村地区和城市工商资本下乡经营农业成为基本趋势的情况下,下乡资本和农村基层政府之间、下乡资本和农民之间、农村基层政府和农民之间构成了农村经济社会发展中的多主体复杂关系网,如何构建乡村振兴中多主体和谐关系,确保相互之间和谐相处和良性互动,对于促进农村经济社会健康发展具有重要意义。一是顺利、持续推进下乡资本正常农业经营发展的需要。二是有效防范和化解各种风险和挑战的需要。三是保护农民利益、巩固党在农村中的群众基础和实现农村社会和谐稳定的需要。四是保护和培育农村经营主体、促进农业农村长远发展的需要。

## 二、构建乡村振兴中不同主体间的和谐关系

(一)按照“亲、清”原则构建农村基层政府和下乡资本之间的和谐关系

应该说,在资本下乡经营农业较为普遍的农村地区,农村政府和下乡资本作为掌握着农村经济社会发展重要资源配置权和使用权的两种力量,是推动实施乡村振兴战略的关键少数。构建下乡资本和农村基层政府之间的和谐关系,应该秉持习近平曾提出的“亲、清”原则。所谓“亲、清”原则,对于农村基层政府而言,就是要实现由管理者向服务者的角色转变,坦荡真诚地同下乡资本接触交往,花更多时间和精力关注其农业经营活动,真心实意地帮助他们解决面临的实际困难,及时有效地提供相应的服务和帮助,并通过思想教育增强他们振兴乡村的责任感、使命感,不断引导他们成长进步。对于从事农

业经营的下乡资本而言,“亲、清”原则,就是指下乡经营农业的企业家要本着替政府分忧、带农民致富、促农村发展的初衷,立足农村经济社会发展实际,扎根土地、着眼长远,通过合法正当途径把在农村的事业做大做强,为乡村振兴做出应有贡献。

一是双方要坚持农村土地集体所有制不动摇,把促进农业生产和增进农民收益作为基本要求。对于农村基层政府而言,在同下乡资本打交道时要始终保持清醒头脑,全面落实永久基本农田特殊保护制度,防范和制止下乡资本经营过程中有可能冲击农村土地制度底线和耕地红线的行为;对于从事农业经营的下乡资本而言,要依照土地流转合同依法依规经营土地,不得擅自改变土地用途,不得损害农民利益。

二是要在明确各自职能定位和利益诉求的基础上把握好相互关系。一方面,农村基层政府的领导干部作为实施乡村振兴战略的发起者、组织者和领导者,肩负着推动农村发展和实现乡村振兴的主体责任,在与下乡从事农业经营的企业家打交道时要明确自己的权力界限,把握好交往分寸,既不能不闻不问疏远了下乡资本,也不能把其当成吃拿卡要的对象,更不能与之形成利益均沾的共同体,始终做到不逾矩、不越界。另一方面,作为乡村振兴的重要参与者,下乡资本有追求经营收益和其他正当利益的要求,当遇到经营困难或利益受损时要及时向政府反映或申诉,政府对其正当权益有支持和保护的义务。当然,下乡资本不能在土地流转和收益分配等与利益相关的环节拉拢腐蚀农村干部或与之结成利

益联盟,以牺牲农民利益为代价谋取不正当利益。

三是在下乡资本经营农业的不同时期和不同阶段上要有不同的互动方式。在下乡资本经营农业容易遇到困难的开创期,或在生产经营处于逆境的情况下,政府部门要主动上门了解情况,加强沟通协调,尽量在农业技术、设施配套、市场信息、劳力招募、农业补贴和金融信贷等方面提供及时而有效的服务,帮助他们顺利渡过难关。当下乡资本的生产经营处于顺境之时,政府不能干预或插手其经营活动,应放手让其按照市场经济规律独立自主经营,在市场竞争中不断做大做强。

(二)按照命运共同体理念构建下乡资本和农民之间的和谐关系

资本下乡流转农民土地经营农业,实际上就是农民把土地经营权依照合同规定让渡给下乡资本,这就决定了下乡资本和农民之间有了直接的利益关联。应该按照命运共同体理念构建下乡资本和农民之间的和谐关系。

一是下乡资本在追求自身经营收益的过程中要时刻考虑和照顾农民的利益。除了严格按照土地流转合同的要求及时向与之签约的农民支付土地流转费外,不能在土地流转合同的期限内随意变更合同条款或因出现一时经营困难就弃耕毁约跑路,更不能在获得农民土地经营权后变相改变土地用途或以此搞欺诈、圈钱、骗贷等不法行为。可以说,任何有损农民利益的行为都无助于获取农民的信任与支持,也无助于构建下乡资本和农民之间的和谐关系。

二是农民要与下乡资本相互配合、和谐相处。一方面,农民在与下乡资本签订土地流转合同后,要严格遵守合同,既不能干涉下乡资本正常的农业经营活动,也不能提前终止合同打乱下乡资本的经营计划;另一方面,留守在农村的农民要克服自身存在的小农思想和短视行为,在下乡资本经营过程中需要得到咨询时要及时提供合理化建议,农忙时节难以找到足够劳动人手时在有相应雇工条件保证的情况下主动配合他们的农活安排,在受雇条件下要像经营自家承包地一样尽心尽力。

(三)按照一切为了人民的执政要求构建政府和农民之间的和谐关系

基层政府部门的党员干部要把一切为了农民这个根本要求认真落到实处,在资本下乡参与乡村振兴经营农业的过程中,按照这个根本要求来构建农村基层政府和农民之间的和谐关系。

一是在是否流转土地给下乡资本的问题上,农村基层政府尤其是农村基层党员干部要充分尊重农民意愿,把选择权交给农民,不能搞“一刀切”式的强迫命令,也不能想当然地包办代替,更不能只为迎合下乡资本的要求而采取欺骗利诱的手段达到流转农民土地的目的。政府只是起示范和引导作用,可以在尊重农民意愿和维护农民土地权益的前提下通过宣传和比较利弊得失让农民自主作出是否流转土地的选择。

二是在资本下乡经营农业的过程中要充分发挥党和政府的领导和主导作用保护好农民利益。一方面,在同下乡资本打交道时要始终头脑清醒,坚持原则和底线,清正廉洁,不能与下乡资本在土地流转、收益分配、土地性质变更等问题上搞利益勾连;另一方面,针对下乡资本经营农业过程中农民利益可能受损的种种情况要认真了解和把握,采取及时而有效的应对措施加以纠正,确保不同利益主体尤其是农民能够获得公平公正的共享利益。可以说,发挥好党和政府的领导和主导作用是规范下乡资本经营活动、保护农民利益的根本组织保障。

三是加强农民教育培训和做好耐心细致说服工作,不断提高农民的自身素质,重塑农民主体地位,增强他们的主人翁责任感。一要适应全球化、城镇化、市场化、信息化、现代化的形势发展需要,不断加大农村职业教育和农民农业实用技术培训,通过加大对农民的智力投资,培育一批有文化、懂技术、会经营的现代新型农民,实现传统农民向现代农民的角色转换。二要针对农民自身思想认识实际,加大对农民的思想教育,做耐心细致的说服解释工作,让广大农民认识到,下乡资本经营农业作为近年来在我国农业发展和农村土地改革过程中新出现的一种

资本运作模式和农业经营方式,不仅是当前我国转变农业发展方式、实现农业现代化和实现乡村振兴的必由之路,也是一条从外部引进资源促进农村发展、促进农民增收和改善农民生存环境的重要现实途径。同时,让广大农民认识到,下乡资本与广大农民之间不是对立、对抗的关系,而是利益共同体,甚至是命运共同体,尤其不能只从如何得到立竿见影的实惠上去理解和对待下乡资本。

### 三、积极构建确保乡村振兴中多主体和谐共处的制度和体制机制

(一)坚持农村基本土地制度不动摇,为乡村振兴中多主体和谐共处提供根本制度保障

从根本意义上说,农村土地集体所有制及其基本经营制度是体现我国社会主义性质又具有中国特色的农村土地制度,这种制度不仅是党和政府在农村执政和治理的制度基础,是下乡资本经营农业必须坚守的制度红线,也是确保农民主体地位、维护农民根本利益的制度保障,也为乡村振兴中正确处理多主体关系提供根本制度遵循。为此,要坚持农村土地集体所有,坚持家庭经营的基础性地位,坚持稳定的土地承包关系。在这个前提下,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,加大体制机制创新力度,不断激活主体、激活要素、激活市场,为乡村振兴提供制度性供给。在当前形势下,为了解除农民把承包土地流转给下乡资本经营的后顾之忧,使农民吃上“定心丸”,就必须严格按照新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》,抓紧落实土地承包经营权登记制度,明确土地承包权归于农民,经营权流转给下乡资本,实现承包权和经营权分置并行。同时,还要建立下乡资本租赁农地的准入和监管制度。政府部门不仅要审查下乡资本经营农业的资质、规范其投资方向和经营项目完全着眼于农业生产,还要确保下乡资本在从事农业经营的整个过程和各个环节都要符合发展高产、优质、高效、生态、安全等现代农业的要求,绝不能让一些下乡资本以下乡经营农业为借口搞非农经营或非法经营,而对那些率性退出的下乡资本要设置应有的“闸门”,架设好必要的“防火墙”。

(二)建立健全下乡资本经营农业过程中利益分享、保护与协调机制以及矛盾冲突化解机制

一是建立土地转让价格与市场挂钩机制。以土地产权制度为核心,在充分考虑土地原有产出水平、土地未来产出水平以及土地用途转变后的价值变动的基础上合情合理地确定土地流转价格,以简便快捷的方式让全体村民知晓并得到他们一致认同。同时,为下乡资本租赁或承包农民土地提供交易平台,实行信息公开、有偿交易、集中竞价,确保流转价格合理、公道。二是建立农民土地增值收益常态增长机制。充分考虑农村经济发展和农民收入增长的实际,让下乡资本与农户之间达成协议,收益按照物价变动比例自动调整并设定保底租金。三是建立政策扶持与农户带动挂钩机制。政府对下乡资本这种新型经营主体进行扶持时要将其与带动小农户数量挂钩,通过政策带动小农户分享产业链增值效益,解决农民增收后劲不足等问题。四是建立农民利益保护机制。不仅要下乡资本的农业经营行为进行适当约束以维护农民的利益,还要畅通农民利益表达渠道以便切实保障和维护农民权益。同时,还要建立健全土地流转后农民利益受损时的法律援助机制,并加强法律宣传教育,普及法律知识,依法维护农民的利益。五是建立健全政府、下乡资本、农民三方利益协调机制。促进政府的财政收入、下乡资本的利润和农民的收入同步增长,形成三方和谐共赢的局面。六是建立和完善涉及各方矛盾纠纷预防调处化解机制。要把政府部门深入基层了解实际情况的下访和农民群众反映正当诉求的上访结合起来,畅通各方利益诉求的表达渠道,建立规范化的解决矛盾纠纷的程序和平台,切实把资本下乡经营农业过程中出现的各种矛盾问题化解在萌芽状态、解决在激化之前。

作者简介:李家祥,许昌学院马克思主义学院副教授、法学博士。

(摘自《理论导刊》2020年第9期,原标题《试论乡村振兴中多主体和谐关系的构建——以资本下乡为视角》)