

# “三农”决策要参

2013年第33期(总第33期)

清华大学中国农村研究院

2013年11月29日

## 工商资本参与农地经营 利弊分析及政策建议\*

**内容摘要:** 农地农用农民用还是农地农用全民用,是很多国家特定历史阶段都会遇到的重大问题。当前,我国工商资本参与农地经营对于农业生产、农民利益和农村发展都产生了明显影响,迫切需要明确相应的政策法规。本文认为,对工商资本参与农地经营应坚持趋利避害的原则,以保障农民利益为政策法规的基本取向,并以完善流转环节上的相关体制机制为关键点,建立工商资本进入前的农业经营能力审查制度,健全工商资本经营过程中的农地用途管制制度,完善土地流通过程中的管理、服务和履约机制,进一步强化工商企业进入农业的政策引导,全面健全和完善工商资本参与农地经营的法律法规与政策体系。

**关键词:** 农地经营 工商资本 政策取向 法律法规

---

\*本文为清华大学中国农村研究院2012年重大课题子课题“完善农村承包土地和农村宅基地法律法规和政策研究”(编号:CIRS2012-3-1)的部分研究成果。

农地农用农民用还是农地农用全民用，是很多国家特定历史阶段都会遇到的重大问题，需要采取不同的政策取向与法律规范。随着工商资本进入农业、参与农地经营规模的日益扩大，这一问题在我国的重要性也日益突显，迫切需要明确相应的政策法规。

## 一、工商资本参与农地经营的现状和影响分析

近年来，由于国家不断加大对农业生产的支持、农产品价格上涨和二三产业领域竞争加剧等因素的影响，工商资本进入农业现象日益普遍。工商资本进入农业，除了产前的农资供应、产中的生产性服务和产后的农产品加工及流通领域之外，还通过多种形式参与农地经营，对农业生产、农民利益和农村发展都产生了明显影响。

### （一）工商资本参与农地经营现象日益普遍

过去相当长时期内，由于从事农业生产的赋税负担重、比较效益低，加之土地流转市场不健全等原因，工商资本参与农地经营的积极性不高，我国农村土地流转比例长期维持在5%以下。近年来，受多种因素的影响，包括农地经营在内的农业领域日益成为工商资本关注的热点，推动农村土地流转速度逐渐加快。据农业部统计，截至2012年底，全国农村土地流转面积达2.7亿亩，占家庭承包耕地面积的21.5%。其中，流入工商企业的耕地面积为2800万亩，比2009年增加115%，占流转总面积的10.3%。四川省截至2012年底耕地流转面积为1195万亩，其中

流转给工商企业的 240 万亩，占流转面积的 21.5%。

## **(二)工商资本参与农地经营存在多种模式**

工商资本参与农地经营的模式大体分为两种形式。一是工商资本通过转包、租赁等形式，从原承包农户手中取得土地承包经营权之后，直接从事农业生产经营。农户以转出土地承包经营权为代价，获得土地流转收益；工商资本支付土地流转费用，获得一定年限的土地使用权。也有部分企业在流转耕地之后，吸收原承包农户进入企业就业。二是工商资本并不直接流转土地，而是以资本、技术入股，农户则以土地、劳动力入股，通过股份合作的形式从事农业生产经营，从而实现利益共享、风险共担。此外，还有一种形式虽不普遍但值得注意的是，一些工商企业以农业开发的名义流转土地后，并不直接从事农业生产经营，而是将土地提高价格后租给其他企业或大户，实质在于资本运作而非农业开发。

## **(三)工商资本参与农地经营具有积极影响**

与传统农业存在根本区别的是，现代农业属于资本密集、技术密集、人才密集型产业。以设施农业为例，塑料大棚每亩固定资产投资需要数万甚至几十万，从事生产也需要经过专门培训的技术工人。工商资本进入农业领域，能够带来农业发展急需的资金、技术、人才等稀缺资源，发挥技术示范、市场引导等积极作用，扩大农业生产经营规模和推进农业集约化、标准化、专业化、品牌化生产，提高农业质量和效益、增加农产品有效供给和

确保质量安全,是以工补农、以城带乡的重要形式。

#### (四)工商资本参与农地经营弊端不可忽视

尽管工商资本参与农地经营具有积极影响,但其存在的负面影响同样值得高度关注,社会各界关注的焦点集中在两个方面。一是加剧土地流转“非粮化”甚至“非农化”。工商资本参与农地经营绝大多数发展高附加值的经济作物或者设施农业,从事粮食生产的比例很低。有关部门调查显示,在一些地区工商企业租地种粮食的只有6%。据农业部统计,截至2011年底,我国农户流转出的承包耕地中,用于种植粮食作物的仅占流转总面积的54.7%,而工商资本正是耕地流转“非粮化”的重要推手,这引发了对国家粮食安全的担忧。在极端情况下,一些工商企业甚至将流转土地用于非农开发,改变了土地用途。二是挤压农民利益空间。我国农户呈小规模原子化状态,与工商企业相比居于弱势地位,在信息不对称、服务不到位的情况下,利益很容易受到侵害。即使是在工商资本不直接流转土地,而是通过入股经营的模式下,由于企业与农户地位的不对等,在企业出现经营风险的情况下也可能对农户利益造成损害。对此,中央文件早已明确指出,“企业和城镇居民随意到农村租赁和经营农户承包地,隐患很多,甚至可能造成土地兼并,使农民成为新的雇农或沦为无业游民,危及整个社会稳定。<sup>①</sup>”

---

<sup>①</sup>《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》(中发〔2001〕18号)。

## 二、工商资本参与农地经营的法律法规与政策

我国工商资本较大范围地参与农地经营的时间并不长，虽然政府的政策导向较为明确，但总体上看，还缺乏明确的政策界限和法律法规。

### （一）工商资本参与农地经营的政策取向一贯明确

从政策层面上看，国家对工商资本直接参与农地经营一贯持谨慎态度。早在2001年，《中共中央关于做好农户承包地使用权流转工作的通知》（中发〔2001〕18号）就提出明确要求，为稳定农业，稳定农村，中央不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地，地方也不要动员和组织城镇居民到农村租赁农户承包地。2013年最新发布的《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》（中发〔2013〕1号）进一步明确要求，探索建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度。与此同时，对于企业投资农业产业链上游、下游那些适宜产业化、规模化与集约化的领域，从中央政策来说则是鼓励的，这也是与不提倡工商企业长时间、大面积租赁和经营农户承包地并行不悖的政策导向。

### （二）工商资本参与农地经营的进入门槛不清晰

尽管国家对工商资本参与农地经营的政策导向一贯明确，但尚缺乏具体的规范和可操作的办法。《农村土地承包法》要求，土地流转“受让方须有农业经营能力”。更具操作性的《农村土地承包经营权流转管理办法》只有同样的原则性要求，而没有更

为具体的操作办法。因此，实践中关于土地流转“受让方须有农业经营能力”的要求实际上长期处于空白状态，未能建立起一套行之有效的贯彻办法。从2012年开始，农业部在全国30个省设立了34个农村土地承包经营权流转规范化管理和服务试点地区，重点探索建立工商企业租赁农户承包地准入制度。此外，一些产业政策与工商资本参与农地经营的政策之间也还缺乏配套。比如，2011年发布的《外商投资产业指导目录》，糖料、果树、牧草等农作物生产等领域明确为鼓励外商投资产业，与对工商资本参与农地经营的政策导向之间存在一定冲突。

### （三）工商资本参与农地经营过程中的服务不足

工商资本参与农业经营过程中最为关键的服务在于土地流转。《农村土地承包法》第五节专门就土地承包经营权流转作了专门规定；农业部于2005年专门出台了《农村土地承包经营权流转管理办法》，对流转当事人、流转方式、流转合同、流转管理等作了全面的规定。十七届三中全会进一步明确，“按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”。应该说，从政策导向和法律法规方面来看，对土地流转都有明确的要求。但在实践中还存在各种土地流转不规范的行为。据农业部统计，截至2011年底，在全国土地流转中，签订合同的仅占流转总面积的61.1%，还有将近40%的没有签订流转合同。此外，还存在不同程度的违背农民意愿强迫流转，土地流转市场不健全，流转信息服务缺位等情况。

#### **（四）工商资本参与农地经营的风险防范机制缺失**

工商资本参与农地经营，特别是在大规模、长时期流转农户土地直接从事经营的情况下，改变了原来农户小规模家庭经营的状况。在集中土地经营权、扩大经营规模的同时，也使风险相对聚集。特别是农业生产本属于自然风险集中的领域，加之近年来多数农产品价格波动加剧，呈现波动幅度放大、波动频率增加的态势，由此导致农业经营的市场风险也呈增大趋势。一旦工商企业在经营过程中出现风险，则不仅会影响到企业自身，还会影响到参与农地流转的大量农户，存在引发社会风险的可能性。但目前这方面的风险防范机制依然处于空白阶段，迫切需要逐步研究建立健全。

### **三、对工商资本参与农地经营问题的分析与判断**

通过对工商资本参与农地经营基本情况以及相关法律法规现状的分析，可大体得出3个方面的基本判断。

#### **（一）对工商资本参与农地经营应坚持趋利避害的原则**

从前述分析可见，工商资本参与农地经营同时具备有利和有害的一面，而且在参与农地经营的不同模式下，其影响还有所差异。从国外特别是东亚小农经济体对农地经营的政策导向看，在坚持农地农用的前提下，对于“农民用”抑或是“全民用”也经历了政策的阶段性调整。从我国现阶段的情况分析，既需要在快速的工业化、城镇化进程中，解决“谁来种粮”问题，推进农业规模经营，充分发挥农地的生产功能；也存在强化保护农民土

地权益,发挥土地对农民的财产功能的要求。因此,对工商资本参与农地经营不能简单地肯定或否定,而是坚持趋利避害、有条件许可的基本原则。

## **(二)现阶段应以保障农民利益为政策法规的基本取向**

现阶段,在确定工商资本参与农地经营的法律法规时,应把保障农民合法土地权益作为基本的政策导向。核心原因在于,目前,我国农户的组织化偏低,处于“集体无意识”状态,难以与组织化的工商企业具有同等的谈判地位。因此,从照顾弱势群体、确保社会公平的角度出发,在制定法律法规和相关政策时,应体现保障农民利益的倾向,从规则制定到风险防控有着系统的考虑。但在法律法规和政策确定之后,则应对工商企业和农民的合法权益同等保护,稳定双方的预期,实现企业与农民“双赢”,让农民真正享受到工商资本参与农地经营的发展成果。

## **(三)规制工商资本参与农地经营的关键在于流转环节**

从工商资本参与农地经营的流程分析,能否参与和以何种形式参与农地经营,与农户的利益关系如何确定,主要在土地流转环节。从政府规制工商资本行为的角度分析,无论是参与农地经营前的门槛设置,参与农地经营过程中的利益关系调节,还是防范和化解潜在风险的政策设定,主要的措施和手段也在土地流转环节。因此,应以土地流转为中心,从进入门槛的设置开始,从土地流转合同的签订、流转价格的形成机制、流转服务体系、流转合同的履约机制、流转服务体系的建设以及风险的防范



和化解等方面，全面健全和完善工商资本参与农地经营的法律法规与政策体系。

#### **四、健全完善工商资本参与农地经营的政策法规**

从对工商资本参与农地经营影响的判断，以及与之相关法律法规的现状看。要切实发挥工商资本参与农地经营的有利作用，避免消极影响，需要进一步健全完善相关法律法规与政策。其中，既包括新的法律法规与政策的创设，也包括已有法律法规与政策的落实，以及相关配套政策措施的健全完善。

##### **（一）建立工商资本进入前的农业经营能力审查制度**

依据《农村土地承包法》第三十三条中关于“受让方须有农业经营能力”的要求，修改完善《农村土地承包经营权流转管理办法》，或者制订专门的《工商企业参与农地经营资格认定办法》。明确工商资本流转农地从事农业经营达到一定规模的，需要具有应有的农业经营能力，具备相应的资金实力、技术力量和管理团队，并经农业部门认可之后才能从事土地流转和经营农地。

##### **（二）健全工商资本经营过程中的农地用途管制制度**

依据《农村土地承包法》的规定：土地流转不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途；承包方违法将承包地用于非农建设的，由县级以上地方人民政府有关行政主管部门依法予以处罚，以及《土地管理法》的规定：禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地；承包经营耕地的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的，原

发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。由农业、国土等部门加强执法，对工商企业的土地利用进行监控，确保不改变土地用途，不破坏农业综合生产能力，坚决制止土地流转后“非农化”以及具有明显圈占地意图、无意经营农业的行为。

### **（三）完善土地流转过程中的管理、服务和履约机制**

目前，关于土地流转的政策规定与法律法规已经很明确，关键是要加大政策和法律的落实力度，健全完善工商资本参与农地经营过程中的管理和服 务，对土地流转合同是否符合依法自愿有偿原则，合同签订是否规范进行审核。健全信息发布和价格形成机制，通过政府的土地流转服务组织发布土地流转信息，公布土地流转的市场参考价格，引导土地流转供需对接和形成合理价格。督促工商企业按照合同约定及时足额兑付土地流转费用，保障集体经济组织和农民利益；引导农民依法守信履行土地流转合同，给工商企业稳定的经营预期。

### **（四）进一步强化工商企业进入农业的政策引导**

一是通过税费减免、财政补贴、产业政策等手段，鼓励和引导工商资本主要投向产前和产后的各个环节，而不是直接参与农地经营；二是鼓励工商资本通过“公司+农户”、“公司+合作社+农户”等产业化经营形式，在获得稳定的产品供应渠道同时，带动农民共同增收；三是在工商资本参与农地经营的各种模式中，提倡企业以资本和技术入股，农户以土地经营权和劳动力入股的办 法，建立起利益共享的机制，并对农户土地经营权入股部

分采取特殊的保护政策；四是探索建立土地流转风险防范机制。借鉴部分地区探索设立土地流转风险保障金，或是建立农民工工资准备金制度的办法，在土地流转面积较大的地区建立健全土地流转风险防范机制，降低土地规模流转过程中自然和市场风险对农民利益造成的不利影响。

农业部产业政策与法规司 张红宇

(作者为清华大学中国农村研究院学术委员会委员)



## 清华大学中国农村研究院

---

地址: 北京·清华大学公共管理学院 301 室(邮编 100084)

电话: 86-10-6277 3526

传真: 86-10-6279 6949

电子邮箱: [cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址: <http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号: TH-T-1021

(使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意)