

中國大陸中長期農業政策之方向

嶺東科技大學財經法律研究所專任副教授

陳依文編輯

摘要

中國大陸中長期農業政策包括三方面，一是在農業支持政策的指向方面，實現由戶籍農戶向專業農戶轉變；二是在農村市場體系的建立方面，實現由產品市場向要素市場擴展；三是在發展目標方面，推動二元結構向城鄉一體化過渡。

關鍵字：註冊農戶、城鄉一體化

中國大陸中長期農業政策包括三方面，一是在農業支持政策的指向方面，實現由戶籍農戶向專業農戶轉變；二是在農村市場體系的建立方面，實現由產品市場向要素市場擴展；三是在發展目標方面，推動二元結構向城鄉一體化過渡，以下分述之。

一、政策目標：由戶籍農戶向專業農戶轉變

(一) 現行農業支持政策在瞄準方面的問題

2010 年中共中央 1 號文件提出“按照存量不動、增量傾斜的原則，新增農業補貼適當向種糧大戶、農民專業合作社傾斜”。這一意見從長遠看符合農村發展的要求。在落實這一政策時，「種糧大戶」的認定不易，目前還存在其他一些問題。

1. 中國大陸地區已經有一部分境外、國外農業投資者，這些投資者利用中國大陸廉價勞動力，從事高附加值農業，利潤比較高，不必享受國家財政補貼。中國大陸目前有必要保護本國農民，而現行政策不利於保護本土農民利益。
2. 目前中國大陸大約有 30% 的農業戶籍居民完全脫離了農業生

產，進城務工的農民工大約有 20%舉家外出，但這些農戶仍然享受國家補貼。

3. 在極少數地方，村幹部虛假上報農戶，套取國家補貼資金，形成國家財力的浪費。
4. 戶籍主要反映公民的生活居住地點信息，但在國民經濟管理中，戶籍卻成了獲取管理信息的依據，產生諸多弊端。國家的農業支持政策，和社會保障政策之間有完全不同的功能，但在農村領域這兩個功能卻混合在一起，不容易區別，影響政策效果。

(二) 建議實行獨立於戶籍管理的“註冊農民”制度

為克服上述缺陷，有必要實行獨立於戶籍管理的「註冊農戶」制度。這種制度是國家以認證主業農業的農村居民農戶資格為核心，更為有效推動之農政的一整套信息管理制度。

1. 「註冊農戶」資格的認定可以考慮以下因素：

- (1) 農戶的主要收入來自種植、養殖、漁業捕撈等農業生產活動。大量購買土地使用權從事出租經營的“地主”不得認證為「註冊農戶」。
- (2) 農戶達到一定經營規模。各地可因地制宜，採取不同的標準。本項制度起步時，標準不宜太高。
- (3) 農戶至少有一個勞動力是以長年務農為主。
- (4) 農戶必須是中國境內居民，且必須是農村的長住居民。一些國家的法律規定，農戶的長期居住地必須是經營所在地農村。這種規定很有現實意義。
- (5) 農戶在本項制度建立前，必須擁有農村居民戶籍。這項規定有利於緩減目前存在的城市資本大規模在農村圈地搞大農場的趨勢。在一定時期以後，可以放寬這項規定。

「註冊農戶」必須同時符合以上各種條件。

2. 「註冊農戶」政策設計的要點有以下幾方面。

- (1) 「註冊農戶」的認證機構為各級農業管理部門。

- (2) 國家對農村的投入分為三個類別，分別是農業支持投入、公共基礎設施投入和一般性社會保障投入，其中國家支持農業發展的各項投入以「註冊農戶」為對象。為了保持政策連續性，可以考慮目前已經享有政策支持的其他農村農戶可以繼續享有，但不再享有新增農業政策支持。未獲註冊的農村戶籍農戶參與其他一攬子社會保障援助計畫，並盡可能和城市社會保障計劃相銜接。
- (3) 國家對「註冊農戶」進行免費技術培訓。
- (4) 「註冊農戶」認定有效期間為5年。「註冊農戶」可以申請撤銷註冊。
- (5) 國家鼓勵農業用地的流動在「註冊農戶」之間進行。農業用地的流動對象必須符合一定的資格，其資格由法律加以規定。

(三) 試行「註冊農民」制度若干問題

「註冊農戶」制度有利於農村社會保障制度與農業支持的其他工作分開運行，並使之與城市社保制度接軌。今後可考慮只在「註冊農戶」範圍裡實施農業支持政策，社會保障制度在市民保障框架下實施。

1. 「註冊農戶」制度會不會增加財政支出？不會，因為非「註冊農戶」不再享受某些補貼，短期內還可能節約支出。可以將節約的資金投向「註冊農戶」。
2. 非「註冊農戶」會不會對這項制度不滿意？這個問題不大，非「註冊農戶」主要包括兩類農戶，一是已經轉入非農領域的農戶，他們收入高，減少不多的補貼不應抱怨；二是基本喪失勞動力且無法進行農業生產的貧困農戶，他們可以通過社保政策繼續得到保障。
3. 「註冊農戶」會不會減少財政移轉性收入？按照前面的設計，註冊農戶肯定會得到更多的補貼，移轉性收入會增加。且高收入農戶不會領取低保，現在的低保戶以後收入增加也不會再領

取低保，因此，是否實行「註冊農戶」與轉移性收入增減本身沒有關係。但農戶的收入結構會發生變化。

4. 「註冊農戶」會不會操作起來很困難？不會。國外有類似制度，且運行時間很長，有經驗可以借鑑。通過試點，可以總結我們自己的經驗，最終形成比較完善的制度。

二、 市場運行：由產品市場向要素市場擴展

中國大陸農業經濟的市場化改革已經取得很大成績，市場機制的建立為農業發展作出了很大的貢獻。但是，從產品市場和要素市場兩個方面看，農業經濟在要素市場建立方面相對落後，今後在市場關係方面應實現由產品市場向要素市場擴展。

（一）農地政策

中共十七屆三中全會決議對未來農村土地管理改革提出了很好的意見，但將其轉變為法規似乎有相當困難。應本著解放思想、實事求是的原則對有關法規進行修訂，甚至可以考慮調整立法思路。

現在的《土地管理法》有兩個問題，一是龐雜，二是粗疏。很多問題想在這樣一部法律中解決，結果行不通。例如，喪失農地的農民的社會保障問題僅依賴《土地管理法》解釋不清。關鍵不是社保，而是交易的公正性。社保問題應在其他法規中規定。此外，現行法律中處罰條款很多，真正有效力的不多。農地使用權交易是一個非常大的問題，現行法律只是概略地規定，實施困難。中長期政策為：

1. 可以考慮“土地基本法”的立法，以及“土地規劃法”、“土地使用權交易法”，並修改《農村土地承包法》，形成土地立法體系。現有《城鄉規劃法》，土地規劃也很重要，可以考慮單獨立法。土地交易有大量細節問題，現行的不完善。當前對土地交易的規範非常迫切，先作一個國務院條例，同時研究正式立法問題。

2. 現行立法中關於市區土地歸國家所有的規定，是 1982 年憲法修訂中確立的條款。這一改變體現了當時“左”的思想尚未清除的影響，立法依據並不充分。從實踐看，這項規定是侵害農民土地權益的源頭所在，必須廢止。城市土地應允許集體所有；新劃入市區的集體土地不必改變使用權性質。為此應修憲法。
3. 土地使用權，包括農民的土地承包權，應長久不變。城市土地使用權也應取消 70 年、50 年期限的規定，實現使用權的永久化。現在的規定，會導致土地使用中的短期行為，不利於經濟效率之提昇。
4. 關於宅基地和耕地承包權的抵押，從長遠看應該得到法律確認。但在修法之前，應維持現狀。
5. 把保護所有農地的立法代替保護基本農地的規定。目前，排除在基本農地之外的農地實際上失去了保護。應嚴格地保護所有農地，不能只講基本農地保護。保護農地的細節應在土地規劃法中確定。
6. 在制定土地使用權交易法之前，應先提出國務院有關農村土地使用權流轉、交易的條例，對交易的主體、期限、方式、價格以及風險防範等作出規定。目前土地交易處於失控狀態，地方政府通過“反租倒包”、“返租轉包”等方式動輒將以萬畝計的土地轉到了非農村成員集體的手中，產生了非常嚴重的問題，亟需重視和規範。

(二) 資本要素

根據銀監會統計目前涉農貸款的不良率為 7.4%，而工業貸款不良率僅為 2.29%。我們希望「註冊農戶」制度的試行有助於解決這個問題。商業銀行只有給「註冊農戶」貸款才能享受各種國家的優惠政策。

要積極鼓勵農民專業合作社開展金融仲介業務。有合作社的介入，農戶的宅基地、承包地抵押可能找到出路。當合作社提供貸款

擔保時，農戶把基地或承包地抵押給合作社而不是金融機構。貸款不能歸還時，抵押物收歸合作社，農戶與合作社之間建立租賃關係，農戶可以繼續使用抵押物。農戶經營條件改善以後可以贖回抵押物。這種機制既消除了銀行的風險，又免除了農戶的危機。遺憾的是，中國大陸《農民專業合作社法》頒布以後，農民合作社發展並不順遂，登記註冊的合作社多是合夥企業，真正的合作社極少。

農業保險業的發展是農村金融發展的重要條件，但農業保險發展同樣不盡完善。農業保險要和農民合作社發展結合起來，鼓勵真正的合作社發展農業保險業務。

合作社介入農村金融和農業保險業務後，人才短缺將是瓶頸。要加強合作社職業經理人的培養、輸送和使用機制。目前有關部門推行的“大學生下鄉”工程有方向性錯誤。大學生經過培訓以後應直接向合作社輸送，而不是讓他們當村長或書記助理。

推動資本要素農村流動起來，農民合作社可以發揮作用。唯此農村金融才能發展起來，資本市場才能活躍。如果近期內中共中央能提出一個關於發展農民合作社的“1 號文件”，將有重要的意義。

三、 政策目標：由二元結構向城鄉一體化過渡

（一）城鄉一體化的遠景目標

中共十七屆三中全會提出鄉城社會經濟一體化發展戰略，是「十一五」規劃執行期中最重要的政策之一。會議通過的決定概述了 2020 年之前必須要實現的 6 項具體目標。

城鄉一體化的遠景有五方面的內涵。一是城鄉統一市場的建立，特別是統一要素市場的建立；二是城鄉居民收入的接近，農民收入甚至應超過全國平均水準；三是城鄉居民公共服務水平基本一致，特別是社會保障制度的城鄉差異完全消除；四是農業高度發達，農業 GDP 比重下降到 5% 以下，全國恩格爾係數平均降到 15% 左右，專業農戶成為農村的主體居民；五是城市化率達到 70% 以上。第一個目標可以在 2020 年前實現，其他目標的實現需要更長

的時間。

如果上述目標實現了，中國的城鄉二元體制將不復存在。這個目標並非不可企及。在中國大陸某些發達地區已經基本實現了這個目標。一些東歐中等發達國家也基本上實現了城鄉一體化，而多數發達國家在第二次世界大戰前就完成了這一目標。

1、認識自治、緩行自治

中國大陸的國家治理架構的弊端不利於城鎮化健康發展。其弊端主要是省域太大，縣域缺乏活力，小城市(城鎮)無城市之實；各級政府之間的公共職責沒有相對清晰的劃分；地方自治的理念幾乎不存在。這些問題要逐步統籌解決，對於其中地方自治應加強研究，但實際推行宜慎重。

2、把發展“縣轄市”和中心鎮作為城鄉一體化的重要突破口

小城市(城鎮)不像城市的問題要充分重視。美國把 2500 人聚居的聚落看做城市，而一些州對城市的定義更加寬鬆，可以把一萬居民以上的人口聚居地看做城市，並在縣域範圍裡設立市的建制，形成一萬個左右的縣轄市。同時，把一萬人以下的農村居民聚落按照中心鎮建設，全國形成五萬個左右的中心鎮。中心鎮也應具備基本的城市基礎設施。再以下，應發展眾多的專業農戶居民聚落，每個居民聚落幾十到上百人不等。專業農戶居民聚落要根據實際需要適度提供公共設施，這種格局形成以後，村委會將消失，鎮政府將成為最基層的基本公共服務承擔者，而村將只是一個地理名詞。當然，這是一個漫長的改革過程，但某些發達地區的進步可快一些。

參考資料：

中國社會科學院編著“農村政策藍皮書”，中國社會科學院出版社，2010 年 11 月。