

# 香港傳真

中信泰富政治暨經濟研究部  
中國稅務雜誌社綜合研究組

No. 2008-71

2008年9月26日

\*\*\*\*\*

## 國際農產品關稅發生重大變化下的 十個政策建議

南開大學經濟學系 劉純彬

糧食短缺，價格上漲，成為近期中國和世界關注的重大問題之一。2008年1月中國宣佈2008年全年對小麥、玉米、大米等共57種農產品徵收5~25%的出口關稅。傳統的糧食出口大國俄羅斯，阿根廷等國也都表示將通過提高穀物出口關稅限制出口。與此同時，歐洲宣佈取消所有穀物進口的關稅。其他一些國家也降低農產品的進口關稅，如重要的石油生產國尼日利亞將大米的進口關稅由100%降至2.7%。由此，糧食作為保證國家戰略安全的本來面目再次展現出來。各國的農產品關稅政策從鼓勵出口到限制出口，從限制進口到鼓勵進口。針對2008年開始發生的這個重大變

化，本文提出了我國農業積極應對的十個政策構想。

農業的發展，說到底是一個對資源的利用和保護問題。過去多年來我們更多的著眼於利用，對保護有所忽略。有些區域有些時候則利用和保護都做的不夠好。改革開放以來的發展實踐證明，中國人依靠自己的資源和努力，不但可以一般的養活自己，而且可以吃飽吃好滿足營養需求。但是，面對國際農產品市場的動盪，以及中國人口數量的持續增長等等挑戰性的因素，我們的任務仍然是艱鉅的，不但需要拿出科學合理的戰略思路，而且需要恰當的應對之策。為此，本文試提出以下十點政策分析，供參考和討論。這十個政策作者認為是第一層次的政策，也就是說其中哪一個政策處理不妥當，都會產生全局性的影響，而不像第二層次的政策處理不夠妥當，僅對局部和某個非關鍵環節發生影響。

1、儘快完成藏糧於民向藏糧於地轉變的重大戰略指導思想調整，是保證在任何情況下我國的農產品安全所必需的。藏糧於地就更加需要一個好的有利於用地、養地、有利於農業基礎設施建設的制度。農地制度還能促進農業勞動生產率的提高、農業生產力的進步。藏糧於地並不是說就不藏糧於民了，而是要長期保證我國的農產品安全，第一著眼點要落在藏糧於地，第二著眼點才是落在藏糧於民。比如農產品的重中之重是糧食，保存成本高，浪費大，時間局限性強。而藏糧於地，則隨時可生產出優質糧食。中國是個幅員遼闊的大國，就氣候和自然災害看，從未發生過覆蓋全國所有地方的情況，“西方不亮東方亮，災了南方有北方”。20 多年來，本文作者調查研究了五百多個縣，就以近幾年調研的幾十個縣看，不少地方存在著地力持續下降，甚至趨向劣質化。這是需要引起高度重視的。中國現在的農地制度是世界絕無僅有的、唯一的特殊農地制度。一種思路認為二億多小農戶平均每戶

約 0.5 公頃的承包地就是他們的社會保障。並且認定在相當長一個歷史時期這種狀況難以改變。他們認為中國農地的第一功能是社會保障，而不是提供優質農產品以及維護生態環境等。如果經濟相對發達富裕的省份主要靠本省財力可以解決農民的社會保障，現行農地制度是否可以改革？農地制度有四種選擇：一是現行農地制度安排是合理的。因此，維持現狀是最佳選擇；二是在現行制度框架內尋求可能的變通辦法，使其儘量靠近現代農業發展的需要；三是突破現行制度框架，提出根本改革的方案；四是認識到現行農地制度不合理，但認為變革會影響農村穩定，因此試圖迴避或繞開該命題。實際上，全國 68 萬個行政村，不少都有不同程度的農地不滿甚至糾紛。20 多年來，我們隨機調查的相當數量的行政村，一定程度上證明瞭這種狀況。這表明現行農地制度的成本過高，不利於農地資源的合理利用與農地質量的有效保護。

初步的解決思路是：依據不同區域和不同省份的經濟條件和農地資源條件對農地制度進行不同的研究設計。特別注意深入調查研究一些地方正在進行的改革探索。認真分析利弊得失，以充分的事實和數據說話。切實貫徹因地制宜的原則，最終的目標是不但嚴格保護耕地的數量，更要大力提昇耕地的質量。同時，農民要獲得穩妥的社會保障。

2、儘快解決耕地撂荒問題。長期以來，我國耕地撂荒問題始終沒有解決，甚至也沒有提出解決的可行辦法。這個問題與上述涉及的農地制度問題緊密相關，但又帶有一定的獨立性和特殊性。與此相伴還有種“應付田”問題，播下種子就不再管理了，實際屬於半撂荒狀態。雖然我國沒有確切的統計，並且隨時處在動態之中，但是撂荒半撂荒點多面廣。幾乎所有省份都不同程度地存在著，曾有人估計，至少在一億畝以上。因此成為一種持續

多年的現象，而不是偶發事件。近幾年給予農民一些補助，情況稍有好轉，但這個問題依然尚未解決。例如，重慶市農業局 2007 年 9 月組織的調查，全市撿荒耕地 53.6 萬畝。顯然這不會是一個擴大的數字，而只能是個縮小的數字，這在我國早已是常態。重慶市農民人均耕地不足 0.8 畝。一些農業和耕地大省撿荒面積遠比重慶市多。只是尚未有一個省如重慶市這樣做認真的調查並謀求解決之道。重慶市政府 2008 年 1 月 15 日頒發《關於切實解決撿荒問題的通知》規定，對連續兩年撿荒的耕地，由原發包方收回。這樣的規定是符合《農村土地承包法》和《土地管理法》等法律法規的。但是一些幹部認為規定難以落到實處，因為儘管法律有明確規定，但對因撿荒而收回承包權的，在全國尚未發生一起案例。我國的司法實踐也從未著眼於耕地的合理利用與保護，而只是偏重於保護承包關係。如湖北省近兩年由於中央給予農業補貼加大，一些在外打工農民回鄉向接包方要回原自己的地，雖然雙方流轉期限未到，而且接包方也投入了資金，但湖北法院系統處理為解除流轉協議，歸還原承包地，使維繫市場經濟原則的契約失去嚴肅性。並使接包方的農業經營大戶利益受損。使得耕地流轉更加困難。給接包者不好的心理預期。重慶市人多地少，國家要求其糧食自給自足，但仍有一百萬噸的缺口需外地調運。

一方面，重慶耕地少，糧食都不能自給，另一方面農民耕地自己不種轉包出去有收益。為什麼農民寧可撿荒卻不轉包給別人種？這就一定是農地制度，包括流轉機制設計的不夠合理，急需改進。

3、中國農業生產對灌溉的依賴性極強，全國三分之二以上的耕地分佈在降雨量小於 1000 毫升的常年灌溉帶和不穩定灌溉帶，灌溉農業規模七億多畝，耕地灌溉比例已達 40%，而美國只有 9%，

俄羅斯只有 7%，這使得中國農業的灌溉成本很高。中國北方的水資源短缺程度高於南方，特別是華北地區。南方降雨量雖然較大，但由於年內分配不均，伏旱和秋旱嚴重。

中國農業缺水，工業缺水，城市也缺水。若以水資源人均佔有量計算，中國是全球缺水最嚴重的國家之一。目前，全國六百多座城市 70% 缺水，嚴重缺水的有一百多個城市。北京和天津都是缺水特別嚴重的特大城市，但是中國農業用水佔了 70% 多。工業應當節水，城市應當節水，農業更應當節水。為了緩解北方的水資源短缺，南水北調工程投資以千億計。引黃入晉工程，到達城市終端用戶，每噸水的成本就達八元多人民幣。而中國大中城市一般生活用水的價格在 2~3 元人民幣之間。調雅魯藏布江水的大西線工程仍在爭論，投資更是以萬億為單位。這些大的調水工程不但投資鉅大，而且對生態環境的負面影響也是個尚未搞清的問題。

因此，中國從根本上緩解水資源的出路在於發展節水的現代農業。中國農業用水節約幾個百分點，就會明顯緩解一些大城市的水短缺，並可節約成千上萬億調水的投資。更重要的是不會對生態環境造成不良影響。充滿希望的是中國農業灌溉節水潛力較大，因為大部分農戶，至今仍沿用幾千年來大水漫灌方式。但是，節水農業提了多年成效並不理想。主要應從制度和運行機制的方面給以深刻的研究，並提出切實可行的改革操作方案，這既與現行農業制度造成極端細碎超小型農戶模式相關，又與水資源的管理制度，以及給予農戶的用水補貼方案相關。現在的超小農格局，使節水灌溉不但在一些技術上無法採用，而且成本也高昂得難以接受。

在中國，北方區域只能建設節水的現代農業，在適宜的區域

大力發展旱作農業，要沿著現代農業的發展過程就是不斷緩解中國水資源短缺的過程這樣一條思路通盤設計相關政策和制度。中國水資源短缺問題要到建設現代農業中去求解，現代農業的建設也要以緩解水資源問題為前提和目標之一。如果處理得好，經濟效益是以萬億元人民幣為單位計算的。

4、務農農民的教育與培訓問題。國家至今沒有對這個問題引起足夠的重視，依據是各級政府支持的力度遠遠不夠，要超常規的大規模的、大力度的發展農民的培訓工程。靠現在的科技大篷車下鄉，以及口頭鼓勵農民專業研究會等等一些小打小鬧的措施是斷然解決不了這個問題的。這個問題無論如何強調其重要性都是不過分的。戶籍農民的培訓分兩大塊，一塊是進城務工農民和在鄉鎮企業做工的農民；另一塊是仍在務農的農民。進城農民滿足了工業化城市化快速推進對勞動力的需求，他們的工資收入支撐了農業生產和農戶家庭生活。20年來幾乎全部未考上大專院校的農村中學生選擇了進城打工。以上狀況造成了務農農民相對科技文化素質更低。近幾年，中央和省兩級財政安排了資金，搞了陽光培訓工程。目標是尚未進城打工的農村青年，為使他（她）們掌握一定技能，以便到城鎮就業，並且提出每年培訓一百萬，實際遠未達到。由於以縣為單位實施這項培訓工程，中央和省兩級財政培訓款劃撥到縣，本來要求縣級也要匹配資金，一些縣不但不匹配，還弄虛作假騙取中央和省兩級培訓資金。同時，沒有一定科技文化素質的農民，使得科技推廣難以奏效。因此，農民的培訓與農業科技的創新與推廣是一個問題的兩個側面。

我們的一個思路是主要由高等院校師生承擔大規模的培訓任務，中央和省兩級每年幾百億資金撥付學校，相關專業學生在校期間要有一個學期到農村從事這項工作，與學生的實習結合起

來。這不但使農民受益終生，也使得學生受益終生，更使得青年教師受益終生。在每年四萬億財政收入中安排幾百個億不是辦不到的事。每年公車的購買和維護等行政費用開支更是一個鉅大的數字。這還僅僅是預算內的，也肯定不是一筆小數目，甚至超過預算的數字。將錢撥到大學基本可以保證專款專用，並且大學師生可以基本保證認真地、負責地去實現培訓任務。而錢到縣裡則基本不能保證專款專用，縣裡的師資人才力量更難以保證培訓任務的完成。每年要培訓一千萬農民，而不能是一百萬，每年以千萬人的速度要 20 年，每年一百萬人則要二百年，兩億多農戶，即使如此每戶尚不足培訓一人。培訓的農民不能再少了，培訓的時間不能再長了。每個農民培訓費用以兩千元計，一千萬人是二百個億。連續培訓 20 年，投入四千億元，完成兩億農民培訓任務，這筆錢花得是十分值得的，而且是分 20 年花。以現在財政收入水平，不過每年佔 0.5%。這不但是保證我國農產品安全，而且真正從整體上提高了農民隊伍的素質，由此還會帶來政治、經濟、社會各個方面的變化和收益。

5、加快改善我國農業基礎設施狀況第一個關鍵仍是加大各級財政投入力度。第二個關鍵是投入機制要改革。現在大部分農戶只能維持簡單再生產，沒有擴大再生產能力，更沒有能力進行農業基礎設施建設。結果是多年來我國大部分區域農業基礎設施沒有明顯改觀，甚至破損嚴重，連維護都難以做到。

近幾年，我國對農村道路和電網的投資力度加大，有了較為明顯的改善。但農田基本建設，包括水利建設，以及信息基礎建設尚有待加強。一個關鍵問題是如何使農民用得起。我們 2006 年調研的山西襄垣縣農業水利設施建設，財政投入一個多億修的幾十公里水渠及揚水站，因水價較高，農民不用水，致使一個多億

投資改善的水利設施建成多年閒置，造成鉅大浪費。在投入嚴重不足的狀況下，又存在重投入、輕管理、輕利用、輕監督的問題。

6、關於農業機械化。1975年提出要在20世紀末實現農業現代化，隨後提出全黨動員、奮戰三年、1980年基本實現農業機械化，並把此作為實現農業現代化的最重要基礎條件。但1979年開始的農業“包產到戶”改革，使農業機械化的發展速度緩慢下來，一些地區對已有了一定規模的集體農業機械，特別是大型農機具，由於難以分包到戶，發生了一定程度的損壞。20世紀80年代初，即“包產到戶”全面推行之後，實際上我國的農業機械化事業是步入低谷的。但是，由於“包產到戶”調動了農民生產的積極性，生活改善，收入增加，特別是80年代後期大量農民外出城市打工，進一步增加了農戶的家庭收入，農業機械的購買力和購買量逐年增長，帶來了農機事業的發展。

現在需要解決的兩個關鍵問題是：

(1) 我國按每公頃耕地平均保有的農業機械動力並不比農業發達國家差很多。但農業機械化程度卻差很多。衡量一個國家農業機械化水平的重要標誌，不僅要看農業機械的保有量，更重要的是看利用率，看在農業生產力中發揮的作用。以這樣的角度看，我國農業機械浪費比較嚴重。這不僅增加了農業的成本，減少了農民收入，而且浪費了資源。因此，並不是農民購買農業機械越多越好。

(2) 手工業再發達如不能轉換成機器工業，就不能完成產業革命，從而不能使一個產業發生本質性變化。以人力手工和畜力為主的農業是否可以採用先進的科學技術而並不轉換成機器農業，就可以在此基礎上建成現代農業？在平均約0.5公頃的超小農經濟格局下，如何解決農業機械的浪費？探索怎樣的農業機械化



模式？還有我國農業機械的規模生產和品牌建設問題，多年來始終是規模小、價格高、質量差。進口農業機械關稅偏高。

7、農業科技推廣與信息化。中國農業現在需要推廣更甚於創新。大量常規成熟農業科技不被農民掌握。創新和推廣都需要加大投入，但這一點在 20 世紀 90 年代初就已經形成共識。需要研究的是如何加大投入以及如何才能把投入全部用到農業科技創新和推廣。這本身就需要制度創新，現在的問題是科技投入的制度和法律不科學不嚴謹，無論是上層科研還是基層推廣。大學師生在推廣工作中的鉅大潛力遠未發揮。兩千多個縣的農業部門幾乎都集中了一批農業院校畢業生大量閒置。鄉鎮很難見到，村裡根本沒有農業院校畢業生。

農業科技推廣對建設現代農業是十分重要的，但至今遠未引起各級黨政機關的高度重視。創新之處在於把農業科技推廣與信息化建設結為一體。農村信息化建設的第一重要功能就是科技推廣。提出兩條腿走路，一條是傳統的農業科技推廣方式，即主要由農業科技人員面對面的方式。另一條就是遠程教育的方式。我國兩億多農戶，只靠面對面方式遠遠不夠。我國大量農民一年也見不到農業科技人員。未來農業科技推廣主要靠信息化這種教育方式。我國兩億多農戶的農業科技知識水平遠遠不適應現代農業發展的需要，如何一個不太長的歷史時期，較大幅度提昇兩億多農戶的農業科技水平，是一項十分重大而艱鉅的任務。如果只靠傳統的方式和手段，幾乎是難以做到的。而現代信息技術的方式和手段，使完成這一任務變得現實和可能。

8、關於農業投資問題。各級財政投資的支農資金，以中央財政力度最大。財力狀況較好的省、市、縣有一部分。核心問題是投資體制至今基本沒有改革。結果就是中央投資幾千億，農民只

見毛毛雨。中央扶貧資金的運行狀況亦如此。從中央到縣，財政支農資金（包括扶貧資金）的投入運行基本沒有公開透明。資金運行過程中的跑冒滴漏是十分普遍的，也是十分嚴重的。審計部門查出的問題不過冰山一角，人們偶見擠佔挪用貪汙浪費的報道更是冰山一角。糧食直補資金落實到戶，但許多農戶每年的幾十元錢直補還要去鄉鎮領取，成本過高又不方便。我們在重慶鄉下調研知道，一些農戶是放棄去領取糧食直補的。解決的辦法是根本改革財政支農資金的投資體制和運行機制。每一級財政都要公開透明，特別是細目公開透明，保證每一位農民的知情權和監督權。當然，這是與財政體制的整體改革緊密相關的。

中央政府逐年加大支農資金的力度，2003年2144億元；2004年2626億元；2005年2975億元；2006年3397億元；2007年3971億元。雖然始終沒有超過財政稅收每年增長的幅度，但是如果切實用好這些資金，真正用到“支農”事業中去，所能發揮的作用將更明顯。

務農農民本身沒有擴大再生產能力，部分農戶靠家庭成員外出打工的收入進行簡單再生產，農戶使用家庭成員外出打工的收入進行擴大再生產應該是一個很少的量。前幾年曾有一個文件規定，不鼓勵企業和城市居民大面積轉包農戶耕地。現在仍有防止城市企業到農村大面積控制農戶承包地的論調。但2007年一號文件提出鼓勵社會投資，這是一個很好的政策。2007年我們調研成都所轄四個縣（市），特別是雙流縣，企業大面積轉包農戶承包地，農民獲得以每年每畝800斤稻米當年市價計算的租金，而後一部分農民選擇到該企業打工掙工資，一部分農民外出打工，還有部分農民家庭本來就缺少勞力耕種或家庭中的青壯年早已常年在外打工。這種大面積轉包帶來了企業和農戶雙贏的結果。帶來

了農業的規模效益和農戶收入的大幅提高。帶來了新的經營方式，新的科學技術，新的投資。多年來，農民、農業、農村的資金大量流入城市，我們卻不提倡城市企業和城市居民的資金流向農業、農村、農民。

9、關於農業的金融支持問題。農戶向銀行貸款很難。一方面銀行追求利潤最大化，追求更低的成本。另一方面農戶規模太小，自有資產十分薄弱，農地不能抵押，沒有擔保，又沒有保險。農業受自然影響遠大於工業，一旦受大災，顆粒無收，幾年緩不上勁來，缺少還貸能力。基於以上兩方面原因，正規金融機構基本不能解決農戶貸款問題。自1999年起，四大國有商業銀行從農村逐步撤出，撤銷了一千多個縣級以下營業網點，而他們每年在農村吸收存款六千多億，放貸三千多億，溢出三千多億。他們放貸對象多是企業，而不是農戶。郵政儲蓄每年從農村吸存1500多億，但沒有貸款功能。農民的生產貸款（含一、二、三產業）中，由農業銀行提供5~8%，農村信用社提供13~19%。70%依靠私人借貸、貸款經紀人、地下錢莊等多種非正規金融。顯然，從根本上走出我國農村金融事業的困境，需要進行大的改革和政策調整。

10、關於農業保險。我國1982年開始農業保險業務，從1983到2002年，農業保險對整個農業災害的損失補償率不足6%。最高年份是1984年，總補償率為5.35%，最低年份為1994年，僅為總損失的2.06%。農業保險收入2004年僅為三億元，2005年攀昇到七億元。對於一個農業大國，這幾乎是微不足道的，不少地區農業保險是空白。多年來，各級黨政領導機關始終未對農業保險提起應有重視。我國保險公司有壟斷性質，這給了他們可以獲取暴利的地位和可能。因此，對於微利的農業保險，他們自然是不願意做的。由於我國的農戶經營規模太小，一方面造成農業保

險成本偏高；一方面相對於農民的收入保費過高。因此，各級政府須對農業保險有一定程度的參與。通觀歐美許多國家也都對農業保險給予一定的優惠和扶持。鑒於我國保險業的現狀，政府不宜把扶持資金撥付保險公司，而應按農戶購買農業保險的一定比例支付農戶，也就是農戶先行自己支付購買農業險，而後憑保險單領取政府給予的一定比例保費的補貼。一定不能由政府指定保險公司，而要由農戶自己選擇。這個操作的細節十分重要，否則差之毫釐謬之千里。政府可以對農業保險給予稅收的優惠。