

台湾“富丽新农村”和“新农业运动”探析

李红梅 任丽华

(中央民族大学经济学院, 北京 100081)

摘 要:“富丽新农村”和“新农业运动”是台湾当局整体农业政策的重要组成部分。从历史上看, 台湾的农业政策经历过两次根本性调整: 一是由实施挤压农业支持工业的政策向工业反哺农业政策的根本性转变; 二是由传统农业发展模式向现代农业发展模式(精致农业)的根本性转变。两次根本性转变奠定了台湾农业发展的整体战略思路。富丽新农村和新农业运动是继精致农业后进一步促进农业发展的支农富农举措。本文将通过对富丽新农村和新农业运动实施背景、基本做法的分析, 探讨对祖国大陆新农村建设的相关启迪。

关键词: 富丽新农村运动; 新农业运动; 启迪

中图分类号: S-01 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.06.004

一、台湾“富丽新农村”和“新农业运动”的实施背景

20世纪90年代, 台湾提出了建设“富丽新农村”的目标。所谓“富丽新农村”建设, 是指在农村建设和发展中结合农村景观生态、产业布局、社区文化、环境建设等, 发展农村公共设施、交通系统、商业文化中心及观光休闲事业, 加快农村社区更新和新市镇建设, 建设人文、产业、休闲、生态兼备的新农村。富丽新农村建设的目标是使得“三农”(农村、农民、农业)和“三生”(生产、生活、生态)协调均衡发展。

2006年台湾提出的“新农业”运动, 是一个应对经济全球化和知识化而实施的农业施政目标, 是富丽新农村运动的继续, 旨在通过对“创力农业”、“活力农业”、“魅力农业”的“三力农业”建设促进“三生”永续发展, 缓解台湾地区农业和农村发展中的矛盾, 促进农业的可持续发展, 提升台湾农业的附加价值。新农业运动的根本点在于扩大台湾当局对农业的施政视野, 重新定位台湾农业的重要性及其永续价值, 摆脱传统思维

观念的束缚, 提升台湾农业的竞争力, 将传统农业转变成为高附加值的农业。

从根本上看, 台湾所实行的“富丽新农村”和“新农业”运动是台湾农业政策的重要组成部分, 其实施与台湾农业政策的转变和农业在台湾经济中的地位变化有密切关系。

(一) 台湾农业政策的根本转变

1. 压挤农业政策的实施(1952-1972年)。第一次土地改革后, 实行“三七五减租”、“公地放领”和“耕者有其田”, 农民受到激励, 资本投入增加, 农业生产大幅增长, 保证了粮食供应, 减缓了战后人口骤增和通货膨胀的压力, 为工业起飞政策的实施创造了稳定的经济环境, 也为实施对农业的“压挤”政策奠定了基础。这一时期台湾当局对农业压挤的主要措施包括: 直接或间接地向农民征税(实物税、肥料换谷制度、控制国内市场 and 对外贸易压低农产品价格的方法向农民间接征税); 促使农业资本向工业转移(以股票的形式向地主支付征地费、通过工农产品的价格差异造成资本收益的差别, 促使资本向工业转移);

第一作者简介: 李红梅, 女, 中央民族大学经济学院教授; 研究方向: 国际经济关系、国际经济合作、产业经济学等。

收稿日期: 2009年4月16日

基金项目: 中央民族大学“985工程”建设项目(985-2-103)

技术改造,增加农业剩余;出口赚汇,帮助工业起飞。这些措施为工业的发展创造了有利条件。1972年以后,台湾当局的农业政策发生了根本性调整,由挤压农业开始向支持农业发展。

2. 由挤压农业向支持农业政策的转变(1972年以后)。五、六十年代的“挤压农业”在实践中取得了积极的成效。到20世纪60年代末,台湾农业已经完成了帮助工业起飞的历史作用。由于人多地少、工业发展迅速,农业生产的比较优势已逐渐丧失。当时台湾当局虽然制定了一些减轻农民负担的措施,但是,以挤压为中心的农业政策并没发生根本的改变。直到1972年9月,才颁布了“加速农村建设重要措施”,其中有代表性的措施包括:

第一,“加速农村建设重要措施”的9点新政。1972年6月开始实施的九点新政策,除了改革农产运销制度,加速农村公共投资,加速推广综合技术栽培,倡导农业生产专业区,加强农业试验研究与推广工作等旨在继续提高发展农业劳动生产力的措施以外,最有转变意义的是废除“肥料换谷”¹制度,取消田赋附征教育捐,以及鼓励农民兼业提高所得。废除肥料换谷制度和取消田赋附征教育捐,标志着对农业“挤压”政策的结束。

第二,推出了一系列农业发展的相关措施和条例。从1972-1985年,针对当时农业不景气,台湾当局提出了一系列政策措施,其中有代表性的措施包括:1973年9月的“农业发展条例”;1974年的“农金法”;1977年的“非都市土地使用管理条例”和“粮食问题改进措施”;1981年9月台农发会的“第二阶段农地改革方案(草案)”;1984年的“加速基层建设增进农民福利方案”和关于“重建台湾农业大军”“精致农业”的构想等。虽然这些政策方案名目繁多层出不穷,但归纳起来仍是1972年台湾“行政院”9点政策的延续和其具体化。1985年7月,台湾“农委”制定了“改善农业结构提高农民收入”的计划,明确地将政策的

主要目标集中为提高农民收入、改进农村的环境和农民的福利方面。至此,台湾农业生产和贸易的政策基本上完成了从发展生产榨取剩余为主到维持生产保护农民收入为主的转变。

(二) “富丽新农村”和“新农业运动”的出台

由台湾农业政策的调整过程可以看出,台湾1952-1972年的农业政策可以概括为“以农补工”的政策,而1972年至80年代末90年代初的农业政策可以概括为“以工补农”的政策,以工补农政策的实施,改善了农业生产条件,提高了农业的劳动生产率,但是也遇到许多新的问题与困难:一是经济增长率持续走低。1980-1998年的近20年,台湾农业生产年平均增长率仅为1.1%,有的年份甚至出现了经济的负增长。2000年农业生产大幅衰退16个百分点,导致种种现实问题接连出现;二是人口老龄化趋势日益凸现。2000年的调查结果显示:台湾农业就业人口中超过50岁的占70%以上,主要负责人的平均年龄达58岁;三是土地分散化趋势日趋严重。20世纪90年代末,平均每户耕地面积为1.1公顷,每人耕地面积为0.2公顷。而且随着岛内人口不断增长,人均农户耕地面积也在逐渐减少,农户的土地占有量零碎细小,使规模与合作经营更加困难;四是农业生态环境破坏严重。由于工业废水、毒性废物排放相当严重,河流的水流入农田后不仅污染了农田,更极大地破坏了农业生态环境。2002年加入WTO后,受海外廉价农产品的冲击,台湾农业的形势更为严峻。面对上述状况,台湾当局意识到大幅调整农业政策的必要性,先后实施了“富丽新农村”运动和“新农业运动”。

二、“富丽新农村”与“新农业”运动的主要措施

(一) “富丽新农村计划”的内容与特点

为了实现“富丽新农村”的发展目标,台湾当局从村貌整治、科技研发、农村金融、农民培训、农民组织建设等方面,相继出台了一系列政

1 肥料换谷制度的主要内容:农家进行耕作所需的化学肥料,必须由稻谷来交换,而不是现金进行交易;农民必须以一比一的比率,用谷物与政府交换肥料。农民必须以稻谷向粮食局肥料运销处换取肥料。肥料换谷可以说是一种隐藏税,主要功能在稳定低粮价、间接稳定较低的农地价格,并且以从农业得来的资本剩余转而扶植工业;而且肥料换谷也促进供销业务的兴盛。1973年肥料换谷制度才在行政院颁布的《加速农村建设九大措施》中加以废除。

策措施,主要内容及特点表现为以下几个方面:

——重视村貌的整治与改善。第一,将农村的农业资源进行整体规划。包括调整原有的产业布局,加强基础设施改造、景观建设和社区多元文化场所的建设。第二,把休闲农业与“富丽新农村”建设进行有机结合。通过对重点区域的休闲农业进行评审和专门辅导,提高休闲农业的经营效率和景观水平。第三,实施“台湾健康社区六星计划”。这一计划重在为“富丽新农村”建设与规划培训相关人才,以确保农村生态环境和村容村貌得到不断优化。

——重视科技在提升农业竞争力中的特殊作用。科技是提升农业竞争力的关键措施。为此,台湾提出了一系列鼓励农业科技发展的政策措施,包括《农业科技计划产学合作实施要点》、《农业新兴重要策略性产业部分奖励办法》、《“行政院农业委员会”科学技术研究成果归属及运用办法》、《农业试验研究教育及推广人员奖励办法》等,以确保农业科技资源的有效利用和技术成果的转化。在此基础上建立起了农业科技园区,为打造农业产业集群效应奠定了有利基础。为了推进这一措施的落实,在全岛建立了5个农业生物技术园区,为进入园区的生物技术业者提供土地、温室、试验农场、标准厂房、水电通信、行政服务方面的优惠措施。此外,农业相关部门还十分重视高新技术在农业上的应用,支持使用生物技术,开发具有经济价值的新品种。研发应用生物肥料与生物农药、减少使用抗生素,同时将遥测技术应用到农业生产中,这些措施对提升台湾农业竞争力产生了积极影响。

——重视农业金融体系的建设与完善。农村金融体系的建设对农业生产的发展具有不可替代的作用。台湾建立了较为系统规范的农村金融体系,“土地银行”(“不动产信用银行”)、“中国农民银行(“农业专业银行”)”、合作金库和农渔会信用部等属于专业性农村金融机构,是台湾农村金融活动的核心。“土地银行”的职能是调剂台湾农业信贷,发展台湾农、林、牧、渔事业,以及协助“政府”推行土地政策。台湾于2003年出台的《农业金融法》和“农业金融局”的配套成立,为农业金融体系的构建奠定了良好的基础。

上述措施的出台大大推动了农业金库的运转,辅导信用部业务发展、扩大办理政策性农业专案贷款、重大农业建设贷款、稳定金融秩序等;加强了对农渔会信用部的管理和辅导;扩大了农业贷款的办理力度,有力支持了农业生产的发展。

——重视农民教育和农业科技人才的培训。台湾十分重视对农民的教育培训,在以往的几十年中,针对不同的教育对象,实施了以下三类培训:一是对农村青年进行素质教育,使其成为能够利用最新技术与方法从事现代农业经营的优秀农民;二是对成年农民进行农业科技培训,以增进其对生产技术、经营管理、市场营销等方面的先进知识的掌握;三是对妇女进行家政服务教育,以适应现代化生活对高水平家政服务的需要。

——重视农民经济组织作用的发挥。农民组织是沟通政府与农民的重要桥梁,是“富丽新农村”建设的骨干力量。多年来,台湾的农民组织在生产、运销、技术推广、农村信用、农业保险等方面发挥了重要作用,对推动农村建设做出了积极贡献。为了进一步提升农民组织的工作效率,台湾自2001年起开始修订《农会管理办法》,并于2005年起正式实施。

(二) “新农业”运动的政策措施

“新农业”运动是一个全方位农业发展战略。涉及层面广、内容多,从研发到行销、从生产者到消费者、从内到外、从传统到创新、从青年到老年、从一级产业到三级产业,兼顾生产、生活、生态等诸方面,目的是将被人们长期认定的“弱势产业”——农业,做大作强,以适应经济全球化的需要。主要政策措施包括:

1. 确立了农业科技产业化及农产品安全及营销为发展新农业的重要目标。通过农业科技创新、农业经营企业化、促进渔业国际化与转型以及构建农产品安全体系等措施,推动农业产业化并在保证农产品质量的情况下实现国际化营销。值得提出的是,在保障农产品安全方面,台湾于2007年1月29日颁布并实施了“农产品生产及验证管理法”,积极研拟相关条款,实施农产品生产及验证制度;此外,还通过农产品产销履历制度、农产品卫生安全检验、动植物防疫建议等措施,切实提高了农产品的质量,确保了消费者权益,为顺

利实现国际化营销奠定了良好的质量基础。

2. 加强农民培训、改善农民福利津贴。为了解决台湾地区农业人力老化和经营管理问题,台湾农业相关部门针对不同年龄段的农民分别实施了“漂鸟”计划(针对青年)、“园丁”计划(鼓励中壮年归田)和“深耕”计划(创新农民经营理念),与此同时,配备相应辅导措施,以适应农业产业化发展趋势。此外,“新农村”运动还推出了专门针对老年农民和农家妇女的医学与网络培训,以及改善农渔会信用部经营的农村金融业务培训。在改善农民福利方面,台湾地区自2007年7月1日起,将老年农民的福利津贴由每月5000元台币提高至每月6000元台币,并对农民子女提供奖学金,此外还通过办理农业自然灾害救助和提高渔船用油补贴等改善农民收入。

3. 重视农村社区建设与环境保护。通过不断完善公共设施建设,推动休闲农业、休闲渔业以及森林生态旅游的发展;通过乡村新风貌建设和农田水利建设来营造乡村新风貌;通过水土保持、土地复育等措施维护自然生态环境。

三、借鉴与启迪

台湾几十年来实施的农业政策,总体上看与台湾的实情是吻合的,成效明显,对祖国大陆正在进行的新农村建设有诸多借鉴与参考。

(一) 切实推行土地流转制度改革,为提升规模效益奠定基础

台湾的第一次土地改革打破了“大地主、小佃农”的局面,建立了自耕农制度,实现了耕者有其田。然而,这种以小私有制为基础的一家一户的“单打独斗”和小本经营,农产品成本高,农业抗灾能力弱,生产发展潜力有限,与以后大规模发展的加工出口工业不相适应。特别是进入20世纪70年代后,随着世界经济的复苏,农产品竞争加剧,台湾原有的小规模家庭经营格局在市场经济中明显的缺乏竞争力。为此,台湾当局进行了具有决定意义的第二次土地改革。

与第一次土地改革相比,前者将土地“化整为零”,打破了“大地主、小佃农”的局面,后者则将土地“化零为整”,造成“小地主、大佃农”的经营格局。土改战略的调整,一方面实现了农业生

产的专业化、企业化和机械化,解决了农业生产发展中小农户与大市场的矛盾。另一方面使更多农民摆脱土地束缚,实行较大规模的农业生产,实现了农业劳动力向非农产业的转移,促进了农村经济的发展。

从祖国大陆目前农业发展的实际看,除粮食主产区以外,大部分省区的农户土地均比较分散,明显制约了农业规模效益的提升,因此,在有条件的地方加速土地流转的意义是积极的。第一,土地流转能够有效改善土地资源配置效率,进一步激活农业剩余劳动力的转移,为农业规模化、集约化、高效化经营奠定基础。第二,构建和规范农村集体建设用地的流转机制,可以使农民更充分地参与分享城市化、工业化的成果,彰显集体土地资产价值,促进农民获得财产性增收。第三,从更深层意义看,土地流转将开启城乡一体化的新路径。一方面通过适当的集中与合理的土地置换,可以避免农村居民点过于分散的居住方式所造成的土地浪费,推进新农村建设并化解耕地的无端流失;另一方面“宅基地换住房,承包地换社保”,有利于提高农民非农转移的稳定性,从而有利于弱化城乡二元体制并推进城乡一体化进程。此外,当前农村经济发展的一个重要瓶颈是农村金融服务严重滞后,而宅基地及其建筑物的流转和抵押,无疑会有力推进农村金融及农村土地的资本化与市场化。

但是,近年来大陆在农村土地流转中也出现了一些不容忽视的问题,诸如:缺乏明确的政策和法律规定,多数地方农村土地流转处于自发、分散、无序状态;有些地方在乡村集体组织的流转中,忽视承包农户土地流转收益主体地位,截留、挪用农村土地流转收益,损害了农民的利益;有些地方乡镇政府和村级组织随意变更甚至撤销农户的承包合同,集中土地搞对外招商,强迫承包农户集中流转,影响了农村土地承包关系的稳定;有些地方存在着借农村土地流转,绕过国家有关法规,大量占用耕地,改变农村土地农业用途等。这与土地流转制度实施的初衷是不吻合的。不从根本上解决上述问题,土地规模效益就很难得到真正的提高。

2008年10月召开的中共十七届三中全会关于

《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中明确指出：“土地制度是农村的基础制度。按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度。”“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，发展多种形式的适度规模经营。有条件的地方可以发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。”这表明，从实际出发探索土地流转的可行方式已是大势所趋。

（二）以科技提升农业竞争力

台湾地区特别重视科技在推动农业生产力提高方面的作用，不管是“富丽新农村”运动还是“新农业”运动，都把提高农业科技水平放在了首要位置。台湾地区在农业领域重视科技的做法，使该地区的农业生产水平迅速提高，使其走出了一条农业集约化经营的成功模式。

比较而言，祖国大陆在提升农业科技水平方面表现还相对落后，农业产业化水平不高、大部分地区的农业生产尚未摆脱“靠天吃饭”的局面。为此，要建设社会主义新农村，必须加大对农业生产的科技投入，通过科技创新使农业由传统生产逐步过渡到依靠科技和投入的集约型生产，以科技提升农业竞争力。除了加大对农业的基础设施建设和先进农耕机械的使用外，建议加强农业科技在保护农业生态环境等方面的研究。要借鉴台湾地区的经验，科学利用土地资源、解决水资源危机、科学控制农业生态污染以及依靠科技防灾减灾。为此，应该探讨农业科技创新体系建设和科技推广队伍建设，建立一个有利于农业技术创新体系，有利于农业科技产业化的推广体系，这对于提升农业的市场竞争力、增加农民收入、实现农业的可持续发展具有重要意义。

（三）完善农业金融体系建设

农村金融体系的建设对台湾农业生产的发展具有不可替代的重要作用。台湾当局出台的《农业金融法》以及配套成立的农业金融局，为农业金融体系的构建奠定了良好的基础。农业金融局的成立推动了农业金库的运转，扩大了各种农业贷款的办理，并通过对农渔会信用部的管理和辅导，使金融体系更加完善，金融环境更加稳定。

祖国大陆的农业金融体系近年来进行了不断的改革，但是农村金融的发展并没有跟上农村经济对金融服务不断增长的需求。目前，农村信用社在大陆很多地区是农村融资的唯一金融机构，但由于农村信用社在治理结构、监管机制等方面存在很多问题，导致其不良贷款比例高、信贷资金少，而且农村信用社商业化改革的取向，使其发展带有明显的非农化趋势。在这种情况下，农村金融体系不能满足三农建设的要求，而且农村金融体系的不完善还导致了民间借贷和非法集资的发展，加大了农户存贷款的金融风险。鉴于此，我们应该学习台湾地区金融体系建设的宝贵经验，建议从以下三个方面去完善：一是建立和完善关于农村金融的专门法律，以法律形式确定农村金融体系建设的主体，为农村金融体系的运行提供良好的制度环境；二是扩大商业银行和政策性银行的支农范围，扩大办理提供农业专案贷款、重大农业建设贷款，建议农业发展银行进行职能调整，改变目前代理财政发放粮食收购贷款的封闭式运行机制，积极开发贷款品种，支持科技含量高的农业园区开发、生态资源开发及优势主导产业的开发，从而有效地支持农业生产和农村经济发展；三是加强对民间金融组织的管理和引导，民间借贷在满足农民多样化的资金需求和优化资源配置方面是对正规金融的有益补充，建议政府承认其合法性，并通过法律形式对其加以规范和引导，这有利于农民建立现代信用观念，促进民营经济的发展。

（四）切实发挥农民经济组织在“新农村”建设中的积极作用

台湾地区特别重视农民组织在发展农村经济中的作用，1992年台湾地区制定了《农业产销经营组织整合实施要点》，使农民组织的发展有了法律依据，这规范并促进了农民组织的发展。农民组织是沟通政府与农民的重要桥梁，是“富丽新农村”建设的骨干力量。多年来，台湾的农民组织在生产、运销、技术推广、农村信用、农业保险等方面发挥了重要作用，对推动农村建设做出了积极贡献。

农民组织的发展，能够促进农民在市场经济条件下获得更大的发展空间，是农业发展的必然

趋势。当前祖国大陆的农村和农业已经出现了阶段性的发展变化,农业生产受到了资源和需求的双重约束,发展农民组织以增强农民干预市场的能力在当前形式下显得尤为重要。

近20年来,祖国大陆虽然在农民自发的活动中出现了一些形式各异的合作组织,但是,由于缺乏对这些组织的教育和规范,加之没有政府法律法规的保护和指导,这些组织都未有效发挥其功能。因此,应尽快制定规范和保护农民组织的法律法规,使其在促进农村发展保护农民权益等方面发挥重要作用。

此外,台湾地区在加强对农民培训、改善农民福利体系、提高农产品安全质量以及农村生态环境的保护等方面还有很多先进有效的措施值得祖国大陆学习和借鉴。社会主义新农村建设是一项庞大、复杂、长期的系统工程,在建设中将面临方方面面的问题,为此,我们应该在结合祖国大陆新农村建设的情况下,借鉴其他地区新农村建设的成功经

验,以推进社会主义新农村建设的顺利进行。■

参考文献:

- [1] 董忠堂.建设社会主义新农村论纲 [M] .人民日报出版社. 2005.12
- [2] 郑百龙.2007年台湾新农业运动的政策要点与执政成效 [J] .台湾农业探索.2008.6
- [3] 潘林.反思农村金融改革三十年:困境与出路 [J] .调研世界.2009.1
- [4] 徐旭初 邵科.新形势下中国农民合作经济组织的发展与变革 [J] .中国农村经济.2009.1
- [5] 单玉丽.中国台湾的新农业运动,世界农业,2007.08
- [6] 吴同权 [台],台湾农业发展政策之演变,“国政”研究报告,2005.10
- [7] 赵一夫,台湾农业及农村发展经验考察,台湾农业探索,2006.04
- [8] 侯家驹 [台],台湾农业政策的演变,中国农村经济,1993.05

Analysis on the Taiwan' s New Rural Amenities and New Agriculture

LI Hongmei REN Lihua

(College of Economics, the Minzu University of China, Beijing 100081)

Abstract: “New rural amenities” and “New agriculture” movements are important parts of the Taiwan overall agricultural policies. Historically, Taiwan’s agricultural policies have experienced two fundamental restructurings, the first was turning agriculture supporting industry to industry re-feeding agriculture; the second was turning traditional agriculture development to modern agriculture model (refined agriculture) . Two fundamental changes in Taiwan’s agricultural development have laid its overall strategic thinking. “New rural amenities” and “New agriculture” movements are the further action following refined agriculture to promote agricultural development of Taiwan. This article attempts to analyze the background and the implementation of the two agricultural policies in order to provide the reference for the new rural construction of mainland.

Key words: New rural amenities; New agriculture; inspiration