

# 台湾地区的农地政策及其对大陆 农地政策改革的借鉴\*

张孟秋 庄谷中 陶然

台湾地区的农业发展虽然不同阶段对应着不同的农业政策，但目标都是提升农业结构，进而促进农业发展，最后提高农民收入。农地制度改革始终是台湾地区农业改革中因应环境演变的核心议题。大陆家庭承包责任制全面推动初期提升了农业生产效率，农民平均收入大幅增加，也加速了城市建设发展。但此项制度不利于机械化、专业化大规模经营，农地破碎化严重，难以实现有效的农地抵押与农地买卖，更不利于工商资本进入农业。建立土地经营权乃至所有权的流转机制，有效实现农地整理并确权，推动土地适度规模经营与农田水利基础设施建设，同时全面构建完善农业社会化服务体系，是农村家庭承包制完善与创新的用力所在。

关键词：台湾农地政策 平均地权 农村家庭承包制 土地改革

农业是国家发展的根基，维系着国家安全、百姓生活及生态保护的责任。即使各国农业产值占GDP比重都随经济增长而大幅降低，但各先进国家仍然相当重视农业发展，出于政治、经济乃至生态原因不遗余力进行农业保护。

农地则为农业之根基，尤其是农地的利用与产权制度优劣，关系国家的长治久安。1949年以后很长一段时期，中国大陆地区农地产权安排是农地集体所有，通过人民公社、生产大队组织集体生产，实现按劳分配模式。自1978年

---

张孟秋系中国人民大学公共管理学院博士研究生；庄谷中系台湾政治大学地政系博士生；陶然系中国人民大学经济学院教授。

\* 作者感谢国家自然科学基金（NSF71341030：促进农村土地流转、增加农民收入的改革政策与配套措施研究）与中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金）的资助。

后，大陆推动了家庭承包责任制改革。这一改革不仅一举解决困扰中国多年的温饱问题，间接引发乡镇企业的蓬勃发展，更因而推动全国改革开放以及整体社会的进步。家庭承包责任制虽然成绩举世瞩目，但并不完善；随着社会主义市场经济体制的全面构建及改革开放的深入，家庭承包责任制的缺陷渐渐显露。

从1949年起，海峡对岸的台湾地区则以孙中山平均地权思想为蓝本，推行土地改革，依序实施三七五减租、公地放领及耕者有其田政策。台湾地区的农业、农村发展成绩斐然，引领台湾于1970—1980年代缔造了经济发展奇迹，更足堪典范。本文的目标，是基于对台湾地区农地制度与相关农业发展的经验考察，为大陆正在进行的农地制度改革提供借鉴。

## 台湾地区的农地政策

台湾地区农业发展经历了早期以农业培养工业时期，到现在农业相对其他产业明显弱势的时期。虽然不同阶段对应着不同的农业政策，但目标都是提升农业结构，进而促进农业发展，最后提高农民收入。其中，农地制度改革始终是台湾地区农业改革中因应环境演变的核心议题。

### （一）台湾地区农地政策的演变

#### 1. 第一阶段

##### （1）1950年代的农地政策

台湾1945年后的光复初期，社会景况是“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”。佃农受地主剥削情况较严重。为维持社会安定，政府采取强制手段，从地权分配着手推动三七五减租、公地放领，及耕者有其田政策。

实施这一政策的背景是二战后百废待举，须积极复原，尤其1949年国民政府来台，人口激增<sup>[1]</sup>，更亟须充分供应军需民食。但农地集中于少数地主，坐收高额地租，租佃关系失衡。这个阶段改革的目标，是促进农地增加生产、改善农民生活、有效掌控粮源并稳定粮价，同时以农业培养工业，促进经济发展。

1949年实施的耕地三七五减租政策，规定地主耕地租额不得超过主要作物正产品全年收获总量的375%，以保障佃权。1951年办理的公地放领，是由承租公

---

[1] 日本统治时期，1945年的台湾人口约600万人（其中包括在台湾的日本官民约100万人）。日本战败，遣返的日本人约60万人，而后追随蒋介石到台湾的约有120万人，1949年台湾人口约有700万人左右。

地的农民依照法令规定承领土地。1953年进一步推动耕者有其田，规定地主保留中等水田三甲、旱田六甲<sup>[1]</sup>，地主超额之出租耕地则由政府征收放领给现耕农民。一连串政策的推行，都是为了扶植自耕农。相关配合的措施，则包括由政府兴修农田水利设施、健全农业基础设施、农业生产技术改进（品种改良、肥料、农药补助）、田赋征实<sup>[2]</sup>、随赋征购<sup>[3]</sup>、肥料换谷<sup>[4]</sup>、实施低粮价政策等。

## （2）1960年代开始的农地重划

在农地分配方面，除前述“耕者有其田”政策外，台湾地区农地改革的一个同样重要的措施，是加强农地基础设施建设，全面推行农地重划。台湾地区的农地重划于1958年在台南县大甲地区，及屏东县社皮地区试办成功。1959年的“87水灾”导致台湾中部地区农田遭受浩劫，土地经界无存，损害巨大。参考1958年的成功经验，政府决议以重划方式重建农地界址，希望能迅速恢复耕作，标志着台湾地区大规模农地重划事业的开端。

台湾地区大规模办理农地重划的基本原因，是早期农地的界址不明、水利设施缺乏、农路曲折狭小。这些情况导致农地无法充分发挥耕作功能。农地重划是发挥土地合理利用、提高单位面积产量的一种最有效的综合性土地改良措施，目的在于调整耕地形态，将细碎分散的耕地丘块予以合并集中，使之扩大。具体做法，是在划定重划区后，重新建设水利设施、农路系统，整平农地，并重新构筑田埂界址，完工后则将剩余土地之产权予以合理交换分合并归还农民。

农地重划后土地之分配原则是依各宗地面积或地价，扣除农水路负担<sup>[5]</sup>，分配给原所有人。至于因客观条件（例如原有耕地面积过小），不能依原来之面积

---

[1] 甲是台湾农民计算田地面积之单位，换算成公制1甲为9699平方公尺，即0.9699公顷。国民政府统治台湾后，公家文书，如土地所有权状（地契）等，全面采用公制之度量衡，面积单位改为平方公尺和公顷。但民间在习惯上，一般都使用坪和甲来表示面积，其中坪（1坪等于3.3057平方公尺）多用于城市、房屋面积，甲多用于农地和山坡地。

[2] 田赋征实是民国时期征收田赋的一种方法，由时任福建省经济厅厅长严家淦创制。即按土地征收实物税。1946年政府颁布《台湾省田赋征收实物及随赋征购稻谷实施办法》，规定田地目赋额每元征收稻谷19.37公斤，而田赋赋额每元则另外征购稻谷12公斤。

[3] “随赋征购”（又名“稻谷征购”），则由政府订定“公价”，通常公价为市价的1/2~2/3。由于政府收购价格远低于市价，因此“随赋征购”亦被视为强迫性的隐性征税。数据源：财团法人台北粮食协进会：<http://taiwan.nchu.edu.tw/archive/113#sthash.dIKyYpg.dpuf>。

[4] 肥料换谷政策自1950年开始实施，按照1948年9月《台湾省政府化学肥料配销办法》实行，主要内容是：农家进行耕作所需的化学肥料，必须由稻谷来交换，不能用现金交易；农民必须以一比一的重重量比率，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。主要作用除控制农民、稳定低粮价之外，也可以说是一种隐藏税。

[5] 农地重划区，关于农路、水路之面积负担，通常以重划区农地10%为原则，由重划区内全体农地各依土地面积，平均共同负担。

或地价妥为分配者，得变通补偿其地价。若一人有数笔土地分散于重划区内者，得集中分配为一宗。而重划费用之分担，则依重划后各宗土地价值比例来确定。

为有利于大规模耕作，重划后采取以12公顷为一个灌溉单元，不仅便利农业机械化之推行，且有利于推行农业委托经营、共同经营与合作经营。沿海地区的农地在重划后则特别设置防风林带以有效改善农业生产环境。由于重划后经界明确，权利清楚，就消弭了产权纠纷；重划后丘块扩大又方整，农水路笔直又完整，有助于农村景观的美化。

自1958年起至2012年，台湾地区之农地重划，共计完成农地重划面积达39.3375万公顷，占耕地总面积约48%左右。<sup>[1]</sup>台湾已完成农地重划的农地面积，几乎涵盖台湾本岛西半部所有的优良农田范围，为台湾的农业发展奠定了坚实的基础。台湾农地重划的成功，使台湾地区的农业机械化程度在亚洲仅次于日本，农村所节省的劳力、资本投入工商业，也造就今日的经济成果。

## 2. 第二阶段

### (1) 1980年代的农地政策

随着台湾地区经济起飞，社会结构转型，农业对GDP的贡献逐年递减。第一阶段农地改革虽然解决了农地产权分配问题，大地主被为数众多的自耕农取代，加上传统均子继承制度，结果是农地耕作平均规模逐年下降，农地产权极度细碎化。

为实现规模经济，1970年代台湾接续出台“扩大农场经营规模政策”，其中主要是农业机械化与农地重划两项工程。此即第二阶段农地改革，大致在1983—1986年间推行。

此阶段政策的实施，其背景首先是1961年末期农业随工商业发展逐渐萎缩，农产品贸易顺差转逆差。工商业发展比较收益提升，农田自发性废耕、农转非严重<sup>[2]</sup>；其次，第一阶段农地改革将耕地分配予佃农，虽然造就了为数众多的自耕农，却导致农场经营规模过小，不利于现代化农业经营。

改革的具体做法，是由政府提供扩大农场经营规模地购地贷款，推行共同委托及合作经营，加速办理农地重划，以及加强推行农业机械化。相关的配合措

---

[1] 台湾内政部地政司全球信息网：<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/hotnews.asp?cid=1003&mcid=1122>。

[2] 此阶段因为土地使用管制措施尚未全面实施，农民将农田搭建工厂，从事工商业行为，成为追求财富的快捷方式。台湾政府出台《限制建地扩展执行办法》进行遏止。

施，则是对因耕作面积小而无法实现规模经营的个别农户若已经交由其他农户代为耕作，仍视为其自耕（也就可以继续享有农民应有的补贴与各项福利，目的是鼓励放出农地，让有意经营者扩大耕作规模），从而鼓励农民合作经营；奖励家庭农场一子继承并免课征遗产税；政府提供长期低息贷款来奖励扩大经营规模；若为扩大经营规模的，则三七五耕地的地主可以将耕地收回自耕。

改革初期，随人口增加与工商服务业发展，都市及工商业用地也加速扩展，结果是农地大量转用于建筑房屋。由于同时期稻米生产也因天灾影响减产，台湾地区也出台了粮食增产政策，并针对农地被大量转为建筑使用的问题，出台了限制建设用地扩展的执行办法，开始限制优良农田转用。此外，城市郊区的农业及绿带土地亦开始加强保护，以阻止都市漫无计划的蛙跃式发展并保存市郊优美的风景与市民的呼吸空间等。

这一阶段的政策目标，仍然是“农地农有农用”。政策规定农地承购人必须具备“自耕农资格”，确保优良农田可以掌握在农民手里继续农用。整体而言，此阶段（尤其是在1995年以前），农地受到严格保护，农地变更使用难度很大。

## （2）1990年代前后的“农地释出”政策

在第二阶段农地改革末期，即1990年前后，因应农工争地的社会问题，农地释出支持工商业发展的议题逐渐浮现。

农地释出政策的出台背景，是工商产业发展对土地需求增加。1987年以后，台湾地区房地产市场交易热络，价格大幅增加，厂商取得土地成本增加，政府公共建设用地取得成本也随之大幅飙涨。在1995年，政府应势出台了《农地释出方案》。

农地释出方案的政策目标，是达成“促进国家土地资源之合理分配与有效利用”、“维护农业生产环境之完整，以确保农业在生产、生活及生态之功能”，及“符合社会公平原则，达成地利共享”。释出政策主要是在兼顾资源维护与景观意象的基础上，采取阶段性方式进行总量监控办理。除释出土地要满足经济产业需要外，更结合生产面、景观面与资源需求面，依循国土永续发展精神，进行土地开发与资源维护工作。

当时估计农地释出数量之总监控量上限为25万公顷，惟仍将配合社会经济之变迁，适时检讨修正。这个政策优先释出城市近郊的农地，允许农转非来提供工商部门发展与公共建设之需求。另外，地利贫瘠、农业区位不佳、不适合耕作的土地也可释出。具体做法如下：首先，为避免零星变更，须先规划配置并完成

适当公共设施、环保设施及隔离绿带或隔离设施才能变更使用；其次，土地变更使用利益应缴纳回馈金来减少变更使用后的暴利，同时避免农地炒作；最后，经同意变更的农地，其内部公共设施由开发者负担。

### 3. 第三阶段

#### (1) 2000年的农地政策改革

虽然第一阶段农地改革确实达到了地权重新分配目标，但台湾地区传统的均子继承制度却导致农场经营规模难以扩大，不仅无法与非农业部门竞争，更无法与进口农产品竞争；加上工商业用地需求增加，农转非压力沉重。2000年开始，台湾地区就大幅度修正了《农业发展条例》，成为数十年来农地政策最显著的调整。

1990年代的台湾社会，面临着经济蓬勃发展及社会环境的剧烈变迁。在加入世贸组织（WTO）前夕，台湾地区亦无法自外于全球化浪潮，农业经营也面临着重大的转型挑战。过去仅限自耕农可以拥有耕地的方式已实施三十余年，不仅扩大农场经营规模的目标未普遍实现，而且农业部门还日趋弱势。

在这种背景下，台湾地区对农地产权与农业经营的政策思维就从“农地农有农用”转变为“落实农地农用”。具体而言，政府开始改变过去那种对农地所有权人的资格限制，通过放开农地买卖等措施引进社会资金、技术来促进农业经营现代化。

一是放宽农地自由买卖，以此活络农地产权交易，引进资本从事现代化农业经营。政府开始允许任何自然人取得农地（即不再以是否具备“自耕能力”管制农地产权归属），但一定要作农业使用；至于法人部分，允许农企业法人可有条件取得农地来引进资本密集或技术密集产业，提升农业竞争力。为避免农企业法人承受耕地后未作农业经营使用，政府规定了法人承受农地的条件：1）以农民团体、农业试验研究机构及农企业为限；2）须提出经营利用计划，经审查符合规定者，并加强管理明定包括；3）承受耕地不得擅自变更用途，违反规定者将被处以罚款，并且不得再享受任何租税优惠。

二是政府也开始放宽耕地分割的限制。2000年修法前，台湾地区耕地分割的门槛规定颇高，要求“每宗耕地不得分割及移转为共有（继承者除外），共有耕地分割后面积仍达五公顷，并经政府核准始得分割”。修法后，依据农业经营管理需要、农业机械操作便利及灌溉排水设施最佳利用要求，政府放宽了耕地分割限制。具体措施包括：1）取消每宗耕地不得移转为共有之规定。至于耕地如移

转为共有，其产权之处分或衍生之产权纠纷处理则回归民法及相关法规规范办理；2) 每宗耕地分割后，每人所有面积达0.25公顷以上者就可以分割。此外，增列多款不受最小分割面积限制之例外规定，例如因政府公共建设之开发有办理耕地分割必要的情况。

三是在农地合理开发利用方面，明定为维护农业发展需要，主管机关应配合国土计划之总体发展原则拟定农业用地需求总量及可变更农地数量，并进行定期检讨。农业用地在划定或变更为非农业使用时不应影响农业生产环境之完整，并先征得主管机关之同意。农业用地变更则应视其事业性质缴纳回馈金<sup>[1]</sup>，拨交主管机关所设置之农业发展基金，专供农业发展及农民福利之用。

四是允许有条件兴建农业设施或农舍。2000年农业发展条例修法前已取得之农地可依修法前的建管法令建筑农舍；但是修法后取得的农地，申请兴建农舍的条件极为严格。<sup>[2]</sup>在兴建方式上，可选择集村<sup>[3]</sup>或个别兴建择一办理。原已持有的农地或因继承或因共有耕地经分割而取得的农地，在放宽农地自由买卖后，仍得依规定兴建农舍。

五是活络农地租赁制度。为建立活络农地使用权的租赁制度，2000年农业发展条例修正施行后新订的耕地租赁契约之租期、租金支付方式及耕地收回条件等，都可以由出租人与承租人双方自行订定，不适用耕地三七五减租条例之规定；租期届满后收回耕地时，出租人无须付给承租人补偿费<sup>[4]</sup>，其目的是配合扩大农场经营规模。

六是奖励农地农用税赋优惠。这主要是农地提供农民作农业使用者继续维持田赋停征，不课征地价税，产权移转时也不课征土地增值税；继承或赠与时，可以不征遗产税或赠与税。此外，农企进行农业经营亦不课征营业税。

---

[1] 台湾订有《农业用地变更回馈金拨缴及分配利用办法》，对于符合法律规定的农地变更使用之农转非行为，规定必须依照变更使用面积之公告土地现值，缴纳回馈金。至于回馈金之比例，则依据变更后之土地用途个别订定标准，该比率介于1%~15%之间。

[2] 在法律条文明列新购农地上兴建农舍的许可条件包括：1) 取得农业用地无自用农舍而需兴建者，申请人以农民为限；2) 农业用地确实供农业使用；3) 农舍兴建满5年才可以移转；4) 已申请兴建农舍之农业用地不可重复申请。同时除明定农民资格条件之限制外，亦订定兴建农舍之“最高楼地板面积、农舍建蔽率、容积率、最大基层建筑面积与高度”等规定。

[3] 至于如何以“集村方式”兴建农舍之规范，则与上述在新购农地上兴建自用农舍之规范并行处理，明确授权主管机关订定《奖励及协助集村兴建农舍办法》奖励及协助集村方式兴建农舍。

[4] 台湾的耕地三七五减租条例第17条规定，租佃双方解除三七五租约者，佃农有权向地主请求相当于该耕地公告现值1/3价值的补偿。

## (2) 台湾地区现阶段的农地政策

依据2005年台湾地区农业普查数据显示, 农业产值占GDP的比例不及3%; 粮食自给率仅有31% (以热量计), 呈现出部分产品不足、部分产品过剩情形。具体而言, 小麦及饲料谷物依赖进口的比例高达95%, 而民生农产 (如稻米) 的生产却有过剩现象; 在农地资源方面, 适宜从事农业生产的耕地面积, 约只有82万公顷; 全台约有75万农户, 平均每户经营面积约1.1公顷, 规模小且产销成本高, 农业所得占农户收入比例不到20%, 绝大多数是兼业农; 实际从事耕作的农民平均年龄61岁, 65岁以上者占43.6%, 45岁以下者仅占9.7%。还出现了农民年龄老化、知识水平相对较低、后继无人的问题。<sup>[1]</sup>

为突破困境, 台湾地区于2008年出台“小地主大佃农”政策, 目的是加强活化农地利用效率、提高粮食安全库存量。此外, 政府还进一步完善保护优良农地措施, 并开始推行农业经营专区与产销整合政策。

### “小地主大佃农”政策

该政策主要是通过租赁手段让无意从事耕作及年老农民手中的农地释放出来, 由政府协助有意农业经营者取得农地, 扩大农场经营规模, 并减少农地休 (废) 耕或闲置, 最后达到“建立老农退休机制, 调整农民劳动力结构”及“促进农业经营企业化, 改善农业经营结构”之政策目标。

在执行上, 该项政策采取“身份认定”措施, 规定小地主是指持有农地之所有人且为自然人, 而大佃农则指符合政府政策辅导资格条件且承租农地扩大经营规模之自然人或农民组织, 包括专业农民、组织型大佃农、产销班、农会、合作社或农企业公司等。其中, 农会也必须扮演农地租赁媒合与合同确保的角色, 让无意继续耕作的小地主可将农地出租给大佃农扩大经营。在租赁年期条件上, 则规定租期需至少3年以上; 为确保租佃双方权利, 采取了“一次付租、分年偿还”方式, 即小地主在签订租佃合同后马上可以从农会一次领取全部租金。这样, 一方面可以保证小地主的收益, 另一方面大佃农只需按农作收成分期将租金交还给农会以减轻付租压力。

至于辅导租赁之农地坐落区位条件, 主要是以非都市土地耕地范围及都市计划农业区范围且合法使用者为原则。其经营条件之规定如下: 1) 以辅导大佃农从事扩大农地规模、经营企业化及提高竞争力之农粮、畜牧或农牧综合经营为主; 2) 大佃农应优先考虑种植进口替代或出口扩张等无产销之虞之农作物; 3)

[1] 数据源: 农委会网站统计资料, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=8>.

大佃农承租耕地不得申请休耕补助或平地造林。

截至2010年12月底，这一政策的执行成效显著。首先，出租农地之小地主已经达到8518人。政府已选定30家农会辅导设立财务规划与咨询服务示范窗口，提供老年农民财产规划咨询服务，并遴选18个示范户办理居家生活安全环境改善计划，同时辅导176人参与退休老农生活辅导及经验传承示范计划；其次，在承租农地方面，大佃农承租农地扩大经营规模者共731件，其中属农民团体者共30件、专业农民者共701件。大佃农承租农地总面积达4083公顷，平均经营规模8公顷（连同自营），比政策实施前平均农户农地面积1.1公顷高出约7倍。大佃农平均年龄42岁，比起政策推行前实际从事耕作的农民的平均年龄62岁，已具体显现引进青年农民之效果。而农会先代为垫支租金的总贷放金额也达到15954.7万元。<sup>[1]</sup>

#### 进一步完善保护优良农地的措施

长久以来，农业与非农业的土地利用竞争使农地农用的管制措施无法有效落实。农工争地之工商业开发事件（如2010年7月发生苗栗大埔科学园区开发争议事件）时有所闻。为加强农地保护，台湾开始研订优良农地保护方案，包括办理农地资源利用总调查，建立农地分级管理制度，集中施政资源优先用于优良农地；同时强化农地管理机制，规定在经济开发需要必须将农地变更为非农业用途时，应以整体规划为原则，禁绝零星开发，并从严检讨个别农地兴建农舍的规定，杜绝商业化及休闲别墅型农舍。避免农地被无序转为建筑使用。

推动农业经营专区与产销整合。农业经营专区计划的建置目的，是强调农业发展与农地利用相结合，进行专区土地资源利用规划，同时配合中卫体系计划<sup>[2]</sup>达到管理制度化、生产条件标准化及运作集团化之目的。农业经营专区计划采取由下而上原则，由农会辅导成立营运主体拟定经营计划书，送县（市）政府初审，再由农委会核定后实施。

农业经营专区计划内容包括环境维护、农地利用与管理、产销经营、组织整合、人员训练五个方面，由政府与农会协助农民订定具体落实。农业经营专区分为如下四个类型——特定农产专业区：包括稻米专业区、杂粮专业区、蔬果专业区与花卉专业区；农业科技园区：包括综合性农业科技园区、特定作物农业科技

[1] 参阅农委会网站，网址：[http://www.coa.gov.tw/show\\_index.php](http://www.coa.gov.tw/show_index.php)。

[2] 农业中卫体系指以农会、合作社等农民团体或农企业为中心经学体，其周边之农民团体或产销班为卫星农场，运用垂直整合、水平扩张、同业与异业结盟等方式，将小农结合成为大农，以降低经营成本、改进产品质量、稳定产品供需、提高产销效率及精准掌握市场需求，共同塑造竞争优势。

园区；农产品物流专区：包括产地物流专区与市场物流专区；休闲农业区：包括自然休闲农业区、人文休闲农业区与主题休闲农业区。

另外，台湾地区还出台了农业产销体系整合的构想。在农业经营专区内，除通过小地主大佃农计划扩大农场经营规模外，还通过建立农业中卫体系，进行市场调查、设计、创新研发、加工、物流、品牌及营销推广等活动，为专区农民及大佃农开拓市场，增加产业附加值，达到激发农民维护优良农地，促进农地资源有效利用的目的。

## （二）台湾地区农地政策评析

### 1. 台湾地区农地政策演变小结

总结来看，台湾地区光复初期百废待举，社会贫富落差悬殊，农地问题主要在于产权分配不均，农地政策则聚焦在解决土地分配问题。第一阶段的农地改革，确实助推了台湾地区的经济奇迹。而自1960年代起开始推行的大规模农地重划事业，则为1980年代起推动的第二阶段农地改革，扩大农场经营规模，推动机械化耕作、委托代耕与合作经营等措施奠定了坚实基础。1990年代，台湾地区农工争地矛盾加深。政府适时调整土地资源分配，推出“农地释出方案”，以“合理配置、有效管理”的总量管制概念适时释出部分农地来满足非农业部门使用之土地需求。但农工竞地的矛盾，包括违法使用情况依然严重。2000年后，为应对经贸自由化，台湾地区开始调整农业产业结构，大幅度修正“农业发展条例”，农地利用型态发生重大改变。由于农地产权加速细碎、转用压力更为沉重。2008年后小地主大佃农政策的出台，就说明了有效改革可能带来的收益。

现阶段台湾地区的农地政策着力于农场结构的改变，以小地主大佃农政策，采取租赁手段希望达成“扩大农业经营规模”之效益；通过农业经营专区的设置，让区内农民建立维护农地资源与农地农用的共识；同时，小地主大佃农带来的经营规模扩大，有助于引进青年农民或组织以及其他经营者进入农业，提升了农业人力素质；而经由协助农民组织建构中卫体系，让生产规划更贴近市场需求，建立制度化与企业性的营销管道，也让经营者能获取稳定且合理的收入。上述政策若能切实落实，台湾地区未来农业的模式将表现为富庶繁荣的专区经营。

### 2. 台湾地区农地政策的几个教训

虽然自1949年以来台湾地区适时出台的一连串农业政策助推了其发展，但总体来看，其农业仍然是小农型态，经营生产成本低，缺乏规模经济效益，更无法与国际大规模、高效率、低生产成本的农产品生产竞争。

首先，1949年起推动的三七五减租政策中，为确保佃农耕作权益，规定除非佃农自愿放弃耕作权利，否则地主不得收回耕地；若双方同意终止三七五租约，佃农有权利向地主要求相当于租佃土地价值1/3的补偿。这样的规定过度保护了佃农，让地主几乎没有自主收回耕地的机会，导致现今小地主“闻租色变”，诸多当年深受其害的老农民，宁可让农地休耕、荒废，或者低效率地自己耕作，也不愿意配合小地主大佃农政策。台湾地区若无法适时化解三七五减租政策的不利影响，势将影响现阶段这一政策的总体成效。

其次，自1960年代起，农地重划事业将台湾地区西半部平原经营为界址清楚、区块方整、农路水路完善的耕作环境，为农业推动机械化耕作、大规模生产奠定良好基础。但是，重划区内形状方正、地面平坦，且四通八达的道路系统，加上农地价格远低于工商业用地的客观情况，导致这些土地恰恰符合中小企业者建筑厂房与住宅需求。结果是农地重划区内土地违规使用情况严重，随处可见违章工厂与违章建筑。不但占用了耕地，而且工商生产的废水排入灌溉水道，污染农田，更侵蚀了农业根基。

在1990年代出台《农地释出方案》时，上述矛盾益加凸显。从农政单位的立场，办竣农地重划的地区属于耕作条件完善的优良农地，当然应保留供农业使用之区位；低生产力或营农条件较差之区域（区位），释出供非农业使用，本属恰当。但是就工商部门需求角度而言，上述之宜农土地，恰恰是属整地完成、丘块方整、周边已具完善的道路等设施配置之土地，且价格便宜，完全符合工商部门用地需求。虽然台湾地区有法律规定办竣农地重划的农地禁止变更非农业使用，但最终到底要释出哪些农地，已经不是专业技术的判断问题，而是政治角力的利益问题。

最后，台湾地区农地产权细碎，平均每一农户耕作面积约只有1公顷，农民拥有的农地面积，平均约只有0.1公顷，甚至被认为是台湾农业发展根本性的挑战。但挑战也对应着改革机会，台湾现阶段“小地主大佃农”的政策就是立基于这项矛盾，集思广益出台的对策。

## 借鉴台湾经验，推动大陆农地制度改革

大陆在1978年起家庭承包责任制全面推动，确实在初期激励了农民的生产意愿，提升了农业生产效率；农民平均收入大幅增加，生活水平提高；也促进了

将农村剩余劳动力在1980年代开始进入乡镇企业并在1990年代中后期开始大规模进入城市，加速了城市建设发展。

### （一）当前大陆农地制度的局限

家庭承包责任制将传统的“集体所有、集体经营”变革为“集体所有、家庭经营”。在土地的使用和收益分配上，必须就土地地力优劣、距离远近在农户间公平搭配，由农村家庭承包耕作。但随着经济发展，农村家庭承包责任制的缺陷也日益显露。

首先，此项制度不利于机械化、专业化大规模经营。由于个别农户承包经营土地面积有限，加上耕作物各异，相邻丘块种植不同的作物，就会为统一机械化耕作带来困难。若政府采取行政措施去强迫农民统一种植，又会对农户经营权造成严重侵犯，结果是推动农业专业化生产困难。

其次，村庄人口变动导致的农地调整压力持续，不仅产权不稳定，而且造成农地破碎化严重。尽管农地承包经营权受到法律的保护，但是农民被赋予平等拥有集体土地的权利，必然要求集体土地随村内人口增减变化而调整承包关系。此举固然足以短暂缓和农地配置冲突，但频繁土地重划（意指承包权的重新分配）也带来承包经营权不稳定以及土地破碎化严重。农业部农村固定观察点办公室2003年调查更发现，中国农户家庭平均土地经营规模为7.517亩，户均有土地块数5.722块，平均每块大小为1.314亩。在土地细碎化情况下，确权也很容易细碎化。直接对破碎农地进行确权，不仅会增加确权本身成本，而且会导致未来土地整合的成本大大上升，农业耕作规模经济无法实现，农田水利设施建设困难。

最后，农地产权关系模糊，难以实现有效的农地抵押与农地买卖，更不利于工商资本进入农业。当前，宪法、民法通则、土地管理法和农业法等皆明确规定农村土地归集体所有，因此难以买卖和抵押。从集体土地产权的主体来看，无论是乡（镇）农民集体经济组织、村农民集体经济组织，还是村民小组农民集体经济组织的土地，都难以直接在市场买卖，也就难以进行抵押，无法促进农地规模经营，提高农地的经营效率。

### （二）台湾地区农地制度改革对大陆的借鉴

随社会经济条件变化，农村家庭承包责任制当然也有必要不断改进。农村家庭承包责任制完善与创新的新课题应该聚焦在：因地制宜，建立土地经营权乃至所有权的流转机制；在农村人口大规模外出情况下，有效实现农地整理并确权，推动土地适度规模经营与农田水利基础设施建设；同时全面构建完善农业社会化

服务体系三个方面。立足自身情况，借鉴台湾地区农地与农业政策的经验，有助于全面推进大陆农业、农民、农村问题的解决。

### 1. 农地产权流转与农业规模经营

台湾地区的农地产权，在耕者有其田的政策架构下，农地所有权归农民，产权流转、抵押融资制度流畅，农地资本转换活络。而家庭承包责任制下大陆农地的产权结构被解构为三种权利：所有权、承包权，以及经营权（使用权）。农地经营权流转之意指拥有农地承包经营权之农户，可将农地经营权（使用权）转让给其他农户或经济组织，亦即“保留承包权，转让使用权”。

要建立和完善农地流转制度，当前应着重解决的问题包括：一是自愿、有偿的原则。政府必须在外出就业机会足够情况下逐步引导农户自愿脱离土地，把土地的承包经营权乃至所有权直接转让给具有经营竞争力的农户；二是根据农民意愿，在提高劳动生产率和土地产出率前提下，采取家庭农场、专业大户形式，推动土地规模经营；三是建立土地经营权登记制度，为土地使用权交易市场奠定基础；四是订立农地流转的法律规范，对农地有偿转让的形式、适用范围，转让双方法律地位的审核，转让的申请与审查，权利变更的确认、登记和发证，转让的限制等问题建立制度规范。

迄今为止，大陆在农业规模经营中，影响较大的有以下四种形式：一是集体农场的农地规模经营；二是种粮大户（家庭农场），以及村（或站）兴办的农场的农地规模经营；三是“区域种植、统种分管”形式的规模经营；四是“反租倒包”<sup>[1]</sup>，土地使用权流转形式的农地规模经营。但目前的土地承包经营权流转，并没有改变土地的承包关系，也无法通过有偿转让农地来实现农地集中使用与规模经营目标。

但目前的农地流转仍有局限性，尤其是不允许农地买卖会带来很多问题。即使目前中央已提出要推进土地承包权的抵押融资，如果不允许农地完全市场化或实现土地所有权的买卖，这种抵押融资可能反而会造成更多问题，其中就包括农村的收入分配问题。在目前阶段，允许转包后的土地承包权抵押融资，对于那些在农村租种大量土地的农业大户或者下乡的大型农业企业可能有一定帮助。

---

[1] “反租倒包”的办法，是将一些农民因出外打工致使承包地耕作粗放而产量低的耕地租回，再用同样的价格倒包给善于经营土地的能人发展高效产业。采取“反租倒包”承包地的措施，为合理开发承包地、发展高效产业注入了新的活力。参见：朱建峰：“清水‘反租倒包’开发高效产业”，《天水日报》，2006年8月16日，网址：<http://www.tianshui.com.cn/news/qs/2006081613392585782.htm>。下载日期：1998年5月13日。

农业大户、城市下乡的工商资本可以将其转包的大面积农地进行抵押融资，可能有助于他们进行现代农业发展。但对于中国大部分小农户而言，其承包的土地是破碎的，而且每块面积比较小，承包权一旦可转让，理论上是可以到银行融资，但因不能自由买卖，一方面是几十年承包权租金的定价比较困难，另一方面银行为此放贷承担的成本难以分摊，势必单位成本很高，银行缺乏给这些小农户提供承包权抵押贷款的动力，最终可能反而不利于小农致富，也不利于包括这一政策希望支持的农村家庭农场发育和壮大。因此，逐步过渡到允许农地自由买卖和所有权抵押，是让金融抵押融资市场能够真正有利于小农的必要步骤关键。而如果不允许农地最后自由买卖，那么农村的小农户就基本上无法分享这部分改革的收益，反而可能会因为与大户的融资难度差异形成新的生产与收入鸿沟。

## 2. 农地整理与农地确权

通过农地整理来明经定界，除可收产权明晰之效，更利于大规模、机械化耕作。自1960年代起，全面推动的农地重划事业，为台湾地区推动大规模机械化耕作奠定了坚实基础，对减少经界纠纷并提高农民收益都做出重要贡献。

这里特别需要进一步讨论大陆进行农地整理与农地确权登记两者的关系问题。2013年中央一号文件提出，要用五年时间完成农村土地承包经营权的确权登记颁证工作。“农村土地产权改革的第一个内容就是确权。确权不仅仅确保集体所有制归属，而且要确保农户，不是确立一种资源的权利，而是确立农村所有资源，包括山林、耕地、建设用地、宅基地和所有土地资源和房屋的权利。”<sup>[1]</sup>

一般而言，农地确权有利于提高农民利用土地的积极性和土地的利用效率。但在中国，要在未来较短时间内全面完成农地确权，存在以下三个关键问题：

首先，农地确权是为了未来农地的流转，不仅可以转租，更应该可以买卖，如果不能有效推进转租和买卖，进行确权的收益就会非常有限，而确权本身的成本并不低。但就目前来看，政府似乎没有将农地私有化的意愿，那么在这一情况下，过快确权可能从成本收益上看并不划算。

其次，到底按什么方式确权，特别是高速城市化中人口大规模流动情况下应该给谁确权。这是因为目前中国农村土地仍然是集体所有，而在农村社区内，由村庄内部不同家庭之间人口相对变动而带来的土地调整压力却一直存在。尽管最

---

[1] 周其仁：“成都统筹城乡土地管理制度改革现场研讨会”上的发言，见 [http://www.gjtddc.gov.cn/deyw/xwrd/200906/t20090615\\_17767.htm](http://www.gjtddc.gov.cn/deyw/xwrd/200906/t20090615_17767.htm)。

近十多年以来中央一直强调要稳定农地承包权，但这种压力并不因中央强调农地承包权稳定而消除。这就使农地承包处于两难：要想稳定地权、鼓励对农地长期投资，提高农地利用效率，就要尽可能减少甚至避免调整土地；但在农村人口相对变动的情况下，农民的地权平等要求却必然带来土地调整的压力。

更重要的，是中国目前有接近两亿的农村人口向城市迁移，相当比例的是长途、经常性迁移。考虑到未来中国要推进户籍改革，如果这些外出人口中的绝大部分将在城市定居，那么他们就将不再被算作农民。那么如何处理这些人留在农村的土地就是一个重大问题。毕竟，绝大部分农村外出打工者的收入，要远远高于留在农村的务农者，而后者恰恰是因为农地规模过小，农业基础设施与现代化水平不高而收入低下。如果也一视同仁地为前者确权，那么农村的留驻人群也必然需要支付更多成本才能扩大经营规模，提高农业收入。

最后，过快且全面实现农地确权，还面临一个确权后无法解决中国农地细碎化，从而为未来实现规模经营、提高农田水利基础设施质量和农业生产力制造麻烦的问题。中国农地利用的一个最基本特征是农户经营土地规模小，农户拥有的地块数量多，且每块土地的面积都很小。前者是土地经营规模问题，后者则是农地细碎化问题，这些农地难以成片集中和规模经营，土地利用往往呈插花、分散、无序的状态。

因此，无论是从台湾地区农地重划的经验，还是从中国大陆的既有国情来看，必须避免在土地确权问题过快推进并带来未来矛盾的情况。既然解决农地细碎化的一个关键措施是农地整理，既然农地整理是在进行科学规划设计的基础上，通过土地权属调整，能够实现田成方、路成框、树成行、沟成网的新型农业生产布局，那么土地整理就是改变土地细碎化、建设标准高产农田、推动农业规模经营和基础设施改善，并最终提高农业生产力的一个最有效手段。因此，在农地整理基础上再进行确权，就更有利于农业生产的发展和农民利益的实现。而如果对目前中国的建设用地指标管理体制进行适当创新，运行农地整理新增的耕地可以折抵部分建设用地指标，那么通过这种创新方法生成建设用地指标的土地发展权转移机制，就可以很快调动地方政府乃至农民本身进行农地整理的积极性<sup>[1]</sup>，那么就可以产生大量建设用地指标收入，并部分用于农地整理，部分用于农地确权，甚至还可以部分用于村集体按照一定评估规则去购买那些到城市打

[1] 汪晖、陶然：“论土地发展权转移与交易的‘浙江模式’——制度起源、操作模式及其重要含义”，《管理世界》，2009年第8期，第39-52页。

工、定居的外出人口在农村的遗留农地，然后再无偿分给那些留在农村的人口。由于上述建设用地指标所产生收入本质上来自于城市化过程中城郊农地转化为非农用地的土地增值，上述措施本身就可有效地实现土地涨价在更大范围内的归公，实现城市化与农业现代化、城市化与农村发展、农业规模经营的同步推进。

农地整理新增耕地折抵指标可以调动地方政府的积极性进行农地整理，迅速提升农地质量及基础设施配套水平，从而为将来扩大规模经营和农业现代化创造必要条件；而在充分尊重农民意愿的前提下稳妥推进“城乡建设用地增减挂钩”政策，则可以实现村容村貌以及农民住房更新并极大地改善农村的基础设施水平，从而促进农村现代化的发展。折抵指标政策和增减挂钩政策的协调推进可以推动农业和农村现代化的平衡发展。

### 3. 借鉴台湾地区农会经验，扩充大陆专业合作社功能

在市场经济运作下，随着农业经营规模扩展，专业农户将迫切需要政府多方面的配套服务与支持。故健全农业产销服务体系是建构农地规模经营健康、稳定发展的基本保障。家庭承包责任制的一个主要缺陷就是弱小和分散，解决这一问题就必须建构全方位的农业产销服务体系。

农业产销服务是一个庞大的经济系统，亦是一个复杂的社会系统，它纵向串联农业生产、加工、销售；横向联结金融、法律服务，并向下延伸到农业生产数据的供应。当前大陆专业合作社发展正方兴未艾。未来大陆政府可以考虑对大陆农村已有的、发展较好的专业合作社组织进行培育并将其功能目标进行扩充，成为保障农民权益，提高农民知识技能，提供金融、技术与市场营销服务，实施政府支农政策的中介服务组织，从而达到促进农业现代化，增加生产收益，改善农民生活，发展农村经济为宗旨的目标。

此外，21世纪以来，面对农业与环境永续问题，台湾地区开始规划农业专区，并通过农地分级分区管制等政策进行应对。大陆的农地利用课题，除了前述产权流转、扩大经营规模、顺畅产销体系、农村经济繁荣等方面外，亦有必要以台湾地区经验为鉴，通过建立农会组织或扩充专业化合作组织功能以组织建设综合农业经营专业区（如水稻、杂粮、蔬菜、果树等专区），从而形成具地方特色的“地区性综合农业经营模式”，确保农业生产与环境保护永续发展的目标。同时，大陆也可以结合正在进行的村庄综合整治，实现“农村综合发展规划”的目标，从而在城镇化过程中，实现适度集中居住，改善居住环境，完善农村基础设施建设，以创造农村美好的休憩环境。■

# 为什么韩国的“农民工”较快地融入了城市？\*

董向荣

与中国类似，韩国也是人多地少、重视教育、重视家庭，也经历了三十多年连续、快速的经济增长；不同的是，韩国城市化进程中“农民工”比较顺畅地融入了城市，社会分配处于比较均等的状态。韩国的经验至少有四：第一，在经济快速增长之前，土地作为最重要的生产要素被均分，成为农民最重要的财富；第二，劳动密集型产业和第三产业的发展，吸纳了大量的新移民；第三，被抚养人口同步迁移至城市，在大约一代人的时间里解决城市化问题；第四，城市户均居住面积较小，但力求居者有其屋。最终，新移民形成了新的身份认同。

关键词：农民工 城市化 半城市化 收入分配

## “农民工”与城市化

现代化进程中，农民大量涌入城市是一种普遍现象，后发现代化国家的这一进程更为浓缩、更为复杂。有一种现象几乎是为中国所独有，即新移民只完成了“半城市化”、“半市民化”，被悬在农村与城市的半空中，并且作为一种“超稳定”状态而长期存在，从而形成了一个“进不了城市”、“回不了农村”的“农民工”群体。这个群体的规模有多大呢？中国国家统计局数据显示，2013年全年农民工总量26894万人，比上年增加633万人，增长2.4%，其中，本地农民工10284万人，增长3.6%，外出农民工16610万人，增长1.7%。<sup>[1]</sup>如果再加上农民

董向荣系中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

\* 作者感谢韩国首尔大学宋丙洛教授、美国夏威夷大学具海根教授对英文初稿提出的建设性修改意见；感谢《国际经济评论》匿名审稿人的宝贵建议。文责自负。

[1] 参考中国国家统计局网站：[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201401/t20140120\\_502082.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201401/t20140120_502082.html) [上网时间：2014年1月31日]。