

درس آموخته‌های قانون کشاورزی جمهوری خلق چین

۱. حمایت از حقوق و منافع کشاورزان

مقدمه

با توجه به جمعیت بالای کشور چین، دولت این کشور برای بخش کشاورزی، به منظور تأمین غذای این جمعیت بالا، اهمیت ویژه‌ای قائل است. در حال حاضر چین از نظر تولید غلات، پنبه، میوه، سبزیجات، گوشت، مرغ، تخم‌مرغ و محصولات شیلاتی در رتبه اول جهان قرار دارد.^۱ به دلیل اهمیت حاکمیت غذایی برای دولت چین، تولید غلات در این کشور به‌طور ویژه‌ای توسط دولت گسترش یافته است، به طوری که این کشور قادر به تأمین نیازهای غذایی اساسی مردم از طریق غلات است. در عین حال با توجه به افزایش سطح زندگی مردم چین، الگوی مصرف مواد غذایی از غلات به سمت پروتئین حیوانی، سبزیجات، میوه‌جات و خشکبار سوق یافته است؛ به طوری که تولید و همچنین واردات این اقلام غذایی دارای ارزش افزوده بالا، بیشترین رشد را در بین انواع مواد غذایی داشته است.^۲

از طرفی افزایش تقاضا برای محصولات کشاورزی سالم و باکیفیت در مقابل عرضه محدود آنها، به افزایش واردات کشور چین منجر شد. همچنین هر ساله بخش قابل توجهی از اراضی کشاورزی این کشور برای مقاصد زیربنایی، صنعتی و مسکونی تغییر کاربری می‌دهند و از طرفی وضعیت اکولوژیکی در این کشور رو به وخامت است؛ به طوری که میزان افزایش تولیدات کشاورزی بسیار جزئی بوده و در عوض ظرف یک دهه گذشته، میزان واردات کشاورزی به میزان چشمگیری افزایش یافته است.^۳ سایر شاخص‌های اقتصادی بخش کشاورزی چین، بنابر آمار سازمان خواروبار و کشاورزی ملل متحد (FAO)، به شرح زیر است:

• سهم ارزش افزوده بخش کشاورزی، جنگلداری و شیلات از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۹، به قیمت ثابت سال ۲۰۱۵: ۷/۶ درصد؛

• رشد ارزش افزوده بخش کشاورزی، جنگلداری و شیلات در سال ۲۰۱۹، به قیمت ثابت سال ۲۰۱۵: ۳/۷ درصد؛

• ارزش افزوده سرانه بخش کشاورزی در سال ۲۰۱۸، به قیمت ثابت سال ۲۰۱۵: ۷۶۳ دلار؛

• سهم بخش کشاورزی از اشتغال در کشور چین در سال ۲۰۱۹: ۲۵/۴ درصد؛

• سطح اراضی کشاورزی آبی در کشور چین در سال ۲۰۱۹: ۶۹ میلیون هکتار (۵۸ درصد از اراضی قابل کشت).

به هر حال زیرساخت‌های حقوقی مناسب و کارآمد، یکی از مهم‌ترین شروط و الزامات توسعه کشاورزی به‌شمار می‌رود. همان‌طور که به اختصار اشاره شد، کشور چین، در کنار چالش‌های اساسی در بخش کشاورزی دستاوردهای جدی داشته است. لذا این گزارش، به بررسی اجمالی قانون کشاورزی جمهوری خلق چین^۴ و تبیین رویکردها و مهم‌ترین ضوابط آن با تأکید بر مواد مرتبط با حمایت از حقوق و منافع کشاورزان پرداخته است. به منظور رعایت اختصار، سایر حوزه‌های تخصصی مانند ایمنی و کیفیت تولیدات کشاورزی، بازار محصولات کشاورزی، توسعه تولید بذور کشاورزی، تشویق سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی و توسعه روستایی، توسعه بیمه کشاورزی و اهتمام به حفاظت از محیط‌زیست و بهره‌برداری پایدار از منابع طبیعی در گزارش بعدی با شماره ۲ مورد بررسی قرار خواهند گرفت. هر چند ابهام‌هایی در برخی مواد وجود دارد و نمی‌توان آن را به صورت کامل بر کشور ایران منطبق دانست؛ ولی با توجه به مشابهت‌ها، درس آموخته‌های مهمی وجود دارد که در این گزارش مطرح شده است.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات اقتصادی
مطالعات حکمرانی

گزارش سوم
گروه کشاورزی

تیرماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۷۷۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۴/۲۲



1. FAO, 2021.

2. Statistica, 2021.

3. Global Monitor, 2021.

۴. Agriculture Law of the People's Republic of China: این قانون در سی‌ویکمین جلسه کمیته نهمین کنگره ملی مردمی جمهوری خلق چین در تاریخ ۲۲ دسامبر ۲۰۰۲ اصلاح شد و بالغ بر ۱۲ فصل و ۹۹ ماده است.

ساختار و هدف کلی قانون

فصول قانون کشاورزی جمهوری خلق چین، شامل ضوابط عمومی، نظام تولید و عملیات کشاورزی، تولید کشاورزی، توزیع و فراوری محصولات کشاورزی، سلامت بذر، نهاده و حمایت و حفاظت از کشاورزی، علوم کشاورزی و فناوری و آموزش در کشاورزی، منابع کشاورزی و حفاظت از محیط‌زیست کشاورزی، حمایت از حقوق و منافع کشاورزان، توسعه اقتصادی روستایی، اجرای قانون و نظارت، مسئولیت‌پذیری قانونی و ضوابط تکمیلی است. یکی از نکات جالب این قانون، نگاه جامع‌نگر به اجزای مختلف بخش کشاورزی و توجه به پیوندهای پسین و پیشین است. در ماده (۲)، بخش کشاورزی، شامل فعالیت‌های کاشت محصولات زراعی و باغی، جنگلداری، پرورش حیوانات و ماهیگیری و خدمات پیش از تولید، در طول تولید و پس از تولید که ارتباط مستقیم با موارد فوق‌الذکر دارند، دانسته شده است. این رویکرد، منجر به شکوفایی هرچه بیشتر بخش و اجتناب از خام‌فروشی می‌شود؛ هرچند برخی ابهامات در استفاده از واژگان وجود دارد.

طبق ماده (۳) هم دولت مکلف شده است، اولویت را در توسعه اقتصاد ملی، برای بخش کشاورزی قائل شود. براساس ماده (۸) نیز همه بخش‌های جامعه باید اهمیت زیادی را برای کشاورزی قائل شوند و از توسعه کشاورزی حمایت نمایند. در همین راستا ماده (۹) هم دولت‌های خلق در همه رده‌ها، مکلف کرده است در زمینه کشاورزی و توسعه اقتصاد روستایی مسئولیت‌پذیر باشند و موافقتنامه‌هایی را با سازمان‌های مربوط و تمامی بخش‌های جامعه، به‌منظور به‌کارگیری همه تلاش خود در راستای توسعه کشاورزی و فراهم کردن خدمات توسعه کشاورزی منعقد کنند. در واقع همه سازمان‌ها و بخش‌ها مکلف به ایفای نقش در حوزه کشاورزی و روستایی شده‌اند. وفق ماده (۳۹) دولت‌های خلق در همه سطوح، مکلف به نظارت بر تخصیص و استفاده از منابع مالی مختلف تخصیص یافته از سوی دولت برای کشاورزی شده‌اند. به‌طور کلی، اهداف قانون مذکور شامل موارد زیر است:

- یکپارچه‌سازی و بهبود وضعیت کشاورزی به‌عنوان اساس اقتصاد ملی،
- افزایش اصلاحات در مناطق روستایی،
- ارتقای نیروهای تولید در کشاورزی و پیشبرد نوسازی کشاورزی،
- حفاظت از حقوق و منافع قانونی کشاورزان و سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی،
- افزایش درآمد کشاورزان و بهبود صلاحیت‌های ایشان؛
- ارتقای رشد مداوم و پایدار و همه‌جانبه کشاورزی و اقتصاد روستایی،
- محقق ساختن یک اجتماع غنی و مرفه از هر لحاظ.

نگاه یکپارچه نسبت به کشاورزی و توسعه روستایی در مواد مختلف این قانون قابل مشاهده است. قانون مذکور، اهداف اصلی در توسعه کشاورزی و اقتصاد روستایی را ایجاد یک نظام اقتصادی روستایی دانسته است که به‌طور مستمر، نیروهای تولید در مناطق روستایی را آزاد کرده و توسعه دهد، برطرف‌کننده نیازهای اقتصاد ملی برای توسعه و نیازهای جمعیت افزایش یافته باشد و بهبود زندگی مردم، افزایش درآمد کشاورزان و بهبود استانداردهای زندگی آنها، ارتقای انتقال نیروی کار مازاد روستایی به صنایع غیرکشاورزی و شهرها، کاهش اختلاف بین شهر و روستا و مناطق دیگر، ساختن روستاهای مرفه، دمکراتیک و سوسیالیست پیشرفته و جدید و نوسازی تدریجی کشاورزی و روستاها را مد نظر داشته باشد. در ماده (۴) این قانون، بر اتخاذ اقداماتی به‌منظور تضمین نقش‌آفرینی کشاورزی، در تأمین غذا، مواد خام صنایع، حفاظت و بهبود محیط‌زیست و ارتقای اقتصاد روستایی و توسعه اجتماعی تأکید شده است و این امر حاکی از پذیرش فلسفه کشاورزی چندکارکردی در این قانون دارد.

حمایت از حقوق و منافع کشاورزان

در قانون کشاورزی چین، در چندین ماده، حفظ حقوق کشاورزان به‌صراحت مورد بررسی قرار گرفته است. طبق ماده (۷) این قانون، دولت از اموال و دیگر حقوق و منافع قانونی کشاورزان و سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی، در برابر قانون شکنی‌ها حفاظت می‌کند. دولت‌های خلق نیز در همه رده‌ها و سازمان‌های زیرشاخه مرتبط، باید اقدامات لازم برای افزایش درآمد کشاورزان و کاهش مشکلات آنان را به‌کار گیرند. در راستای حمایت از حقوق کشاورزان، طبق ماده (۱۱) دولت موظف شده تا کشاورزان را تشویق کند به‌طور داوطلبانه، خود را داخل انواع گوناگونی از سازمان‌های تخصصی تعاونی اقتصادی براساس مدیریت قراردادی خانگی سازماندهی کنند. سازمان‌های تخصصی تعاونی اقتصادی می‌توانند قالب‌های مختلفی داشته باشند و طبق قانون تأسیس و ثبت شوند. نکته مهم اینکه در این ماده، هیچ سازمان یا فردی نمی‌تواند به اموال این

سازمان‌ها تعرض کرده یا در حق تصمیم‌گیری و مدیریت آنها دخالت نماید.

طبق ماده (۱۹) این قانون نیز دولت‌های خلق چین در همه سطوح و سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی، باید ساخت امکانات حفاظت از آب و آبیاری را بهبود بخشند؛ یک نظام جامع برای مدیریت این امور ایجاد کنند؛ در استفاده از آب صرفه‌جویی کنند و کشاورزی مبتنی بر صرفه‌جویی در آب را توسعه دهند. دولت در حمایت از توسعه کشاورزی مبتنی بر صرفه‌جویی در مصرف آب، اولویت را باید برای مناطقی قائل شود که با کمبود آب مواجه هستند. نکته بسیار جالب اینکه ماده (۱۹)، دولت‌های خلق را مکلف کرده تا به‌طور سختگیرانه، استفاده از منابع آبی لازم برای آبیاری در پروژه‌های ساخت‌وساز غیرکشاورزی^۱ را کنترل کرده و تمامی افراد و سازمان‌ها را از تصرف غیرقانونی و ایجاد صدمه به تسهیلات آبیاری و حفاظت از آب ممنوع کنند. این درحالی است که در قانون توزیع عادلانه آب، امکان تغییر کاربری آب کشاورزی به مصارف غیرکشاورزی دیده شده و هم‌اکنون نیز اقداماتی در این راستا توسط وزارت نیرو در حال انجام است.

علاوه بر این، طبق ماده (۲۵) این قانون، ایجاد نظام همه‌جانبه برای استفاده ایمن از ابزارهای لازم برای تولید کشاورزی مورد تأکید قرار گرفته است. همچنین این ماده به شرح زیر برای تولیدکنندگان و فروشندگان ابزارهای کشاورزی، مسئولیت حقوقی در خصوص کیفیت محصولات خود وضع کرده است: «تولیدکنندگان و فروشندگان ابزارهای لازم برای کشاورزی در مورد کیفیت محصولاتی که تولید کرده یا به فروش می‌رسانند مسئول خواهند بود. آنان نمی‌توانند محصولات بی‌کیفیت را به‌عنوان محصولات مطلوب، یا محصولات تقلبی را به‌عنوان محصولات اصل، یا محصولات فاقد استانداردهای لازم را به‌عنوان محصولات استاندارد عرضه کنند و تولید و فروش ابزارهای کشاورزی مثل حشره‌کش‌ها، داروهای دامپزشکی، افزودنی‌های خوراکی و ماشین‌های کشاورزی که با فرمان دولتی حذف شده‌اند توسط آنان ممنوع می‌باشد».

حمایت از حقوق کشاورزان در حوزه واردات محصولات کشاورزی نیز به شرح زیر در ماده (۳۰) قانون مد نظر قرار گرفته است: «یک نظام هشداردهنده اولیه در مورد واردات محصولات کشاورزی، به‌منظور حفظ نظم تولید و بازاریابی و تجارت منصفانه محصولات کشاورزی باید ایجاد شود. از این‌رو دولت می‌تواند وقتی که واردات محصولات کشاورزی خاصی از قبل، سبب ورود ضرر جدی به تولید آن محصولات در داخل کشور شده یا احتمال ورود این ضرر در آینده خواهد بود، اقدامات لازم را به‌کار گیرد».

ماده (۶۶) هم بر وادار کردن واحدهای مرتبط (غیرکشاورزی) نسبت به کنترل و جلوگیری از آلودگی محیط‌زیست بوم کشاورزی به‌وسیله پسماندها تأکید کرده است. طبق این ماده وقتی که یک واحد پسماند آب یا بنزین یا پسماند جامد تولید کند و از این‌رو موجب آلودگی محیط زیست بوم کشاورزی شود، سازمان صلاحیتدار اداره حفاظت از محیط‌زیست یا کشاورزی باید طبق قوانین، در مورد مسئله تحقیق کرده و آن را حل‌وفصل نماید و اگر صدماتی به کشاورزان یا سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی وارد شده، شخص مسئول وارد کردن این ضررها باید طبق قانون خسارت بپردازد. سایر مصادیق حمایت از حقوق کشاورزان در قانون کشاورزی چین به شرح زیر است:

• محدود کردن جریمه کشاورزان یا سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی به مقررات قانونی و قواعد و آیین‌نامه‌ها و دادن اختیار خودداری از پرداخت هزینه در صورت فقدان مبنای حقوقی (ماده (۶۷)).

• منع دولت‌های خلق در کلیه سطوح و یا سازمان‌های مرتبط از تأمین منابع مالی خود از کشاورزان یا سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی (ماده (۶۸)).

• حفظ حقوق کشاورزان در رابطه با مدیریت قراردادی و منع دولت‌های خلق در کلیه سطوح و سازمان اقتصاد جمعی روستایی یا کمیته روستاییان از دخالت در اقلام تولیدی و عملیات صورت گرفته توسط خود کشاورزان و بازاریابی محصولات تولیدی (ماده (۷۲)).

• الزام سازمان‌های اقتصاد جمعی روستایی و کمیته‌های روستاییان نسبت به اطلاع‌رسانی موضوعات مهم اثرگذار بر منافع کشاورزان و انتشار منظم حساب‌های مالی خود به‌منظور تحقق نظارت کشاورزان (ماده (۷۳)).

• تمهید سازوکاری برای رفع اختلاف در مورد درجه کیفی محصولات کشاورزی بین واحد خرید محصولات کشاورزی و فروشنده این محصولات (ماده (۷۵)).

• الزام فروشنده ابزارهای تولید محصولات کشاورزی به پرداخت غرامت به کشاورزان در صورت کیفیت پایین ابزارهای مذکور. ماده (۷۶) در این خصوص اشعار داشته است: «وقتی فردی که از ابزارهای تولید محصولات کشاورزی استفاده می‌کند به‌دلیل کیفیت مشکوک ابزارهای تولید دچار ضرر شود، فروشنده این ابزارهای تولید باید به فرد استفاده‌کننده غرامت بپردازد. مبلغ غرامت، قیمت خرید و مخارج مرتبط و عدم‌النفع

1. Non-agricultural Construction Projects

را شامل می‌شود».

- پیش‌بینی سازوکاری برای گزارش رویدادهای نامطلوب توسط کشاورزان و سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی به منظور تحقق هدف حمایت از حقوق و منافع قانونی مربوطه و ملزم کردن دولت‌های خلق و سازمان‌های مرتبط نسبت به پاسخ به درخواست‌های معقول ارائه شده توسط کشاورزان یا سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی، طبق مقررات دولتی و بدون تأخیر (ماده ۷۷).
- از بین بردن زمینه ایجاد تعارض منافع که می‌تواند سبب تضییع حقوق بسیاری از کشاورزان و مصرف‌کنندگان شود. در این زمینه ماده (۸۹) اشعار داشته است: «سازمان‌های صلاحیت‌دار اداری کشاورزی باید به لحاظ سازمان، کارکنان و امور مالی، به طور کامل از واحدهای تولید یا مدیریت کشاورزی مستقل باشند. سازمان‌های صلاحیت‌دار اداری کشاورزی و کارکنان آنها مجاز به مشارکت یا دخالت در تولید یا عملیات کشاورزی نخواهند بود».

جمع‌بندی

کشور چین نقش کلیدی در تولید محصولات کشاورزی در سطح جهان بازی می‌کند. قانون کشاورزی جمهوری خلق چین کارکرد اساسی برای این بخش در توسعه ملی قائل شده و همه سازمان‌ها و بخش‌ها را مکلف به ایفای نقش در حوزه کشاورزی و روستایی کرده است. این قانون، رسالت بخش کشاورزی را فراتر از تولید محصولات خام کشاورزی دانسته و کارکردهای اساسی دیگری نیز مانند تأمین غذا، حفاظت و بهبود محیط‌زیست و ارتقای اقتصاد روستایی و توسعه اجتماعی برای این بخش احصا کرده است. همچنین نگاه یکپارچه نسبت به کشاورزی و توسعه روستایی در مواد مختلف این قانون قابل مشاهده است. این درحالی است که در قوانین مرتبط با کشاورزی ایران، نگاه جامع‌نگر مبتنی بر فلسفه کشاورزی چندکارکردی دیده نمی‌شود؛ به نحوی که احکام لازم در آن، برای توسعه بخش کشاورزی با چشم‌انداز تحقق همزمان رشد کمی تولیدات، خودکفایی، رشد ارزش افزوده، اشتغال‌زایی، حفظ محیط‌زیست، فقرزدایی و توسعه روستایی وضع و در عین حال، علاوه بر وظایف وزارت جهاد کشاورزی، نقش سایر دستگاه‌های مرتبط نیز پیش‌بینی شده باشد.

حمایت از حقوق و منافع کشاورزان، وزن بسیار بالایی را در این قانون به خود اختصاص داده است. از جمله این موارد می‌توان به حفاظت از اموال و دیگر حقوق و منافع قانونی کشاورزان و سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی؛ تشویق کشاورزان به سازماندهی در راستای افزایش قدرت چانه‌زنی؛ اعمال کنترل سختگیرانه بر استفاده از منابع آبی لازم برای آبیاری در پروژه‌های ساخت‌وساز غیرکشاورزی، تعریف مسئولیت حقوقی برای تولیدکنندگان و فروشندگان ابزارهای کشاورزی در خصوص کیفیت محصولات خود؛ حمایت از حقوق کشاورزان در حوزه واردات محصولات کشاورزی؛ منع دولت‌های خلق در کلیه سطوح و یا سازمان‌های مرتبط از تأمین منابع مالی خود از کشاورزان یا سازمان‌های تولید و عملیات کشاورزی؛ وادار کردن واحدهای غیرکشاورزی نسبت به کنترل و جلوگیری از آلودگی محیط زیست بوم کشاورزی به وسیله پسماندها و از بین بردن زمینه ایجاد تعارض منافع، اشاره کرد. چنین ضوابطی در قوانین مرتبط با کشاورزی ایران جایگاه کم‌رنگی دارند که لازم است با اتخاذ رویکردی مشابه، زمینه هدفمندسازی سیاست‌های حمایت از کشاورزان در اصلاح قوانین موجود یا تدوین قوانین جدید فراهم شود. امید است تا براساس اسناد بالادستی کشور از جمله قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و در راستای بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، ریل‌گذاری صحیحی برای اصلاح ساختار بخش کشاورز ایران انجام شود و از حرکت‌های شتابزده و فاقد پشتوانه که بعضاً در قانونگذاری این بخش مشاهده می‌شود، اجتناب شود.