

中國大陸農村經濟制度變遷的邏輯 —中共歷年「一號文件」的內容分析

The Logic of Transition in China's Rural Economic System:
An Analysis of Annual CPC No.1 Central Documents

陳永生 (Chen, Yong-Sheng)

國立政治大學國際關係研究中心社會經濟所助理研究員

摘要

本文的目的是想從文獻分析的角度來探索中國大陸的農村組織變遷的過程。透過中共黨內 1982-1986 及 2004-2017 這兩輪時期，每年提出聚焦三農問題的中央「一號文件」內涵，找出大陸政府對問題的認識及政策的發展方向，經由年度之間的變化，發掘出政策的主導力及未及之處。

分析結果發現：大陸農業政策是否奏效，關鍵之處在於是否調動了制度創新、技術進步、市場改革與農業投入 4 大驅動力有關。第一輪時期，由於家庭聯產承包責任制的制度創新，恢復了農民生產誘因，帶動全要素生產力的提升。在第二輪三農「一號文件」助威下，政府加大對農業基礎設施的投入及各項移轉性支出，收效較不明顯，但至少使城鄉差距沒有擴大。

關鍵詞：聯產承包責任制、供給側改革、三農問題、農民工

壹、前言

中國大陸經濟改革始於農村，農業聯產承包制以過去包產到戶的試點經驗，一改過去吃大鍋飯的經驗。由於農業生產關係的改變，激發起農民的生產誘因，迅速提升了農業生產力。¹ 雖然試點的方向和社會主義理論明顯違背，但在面對良好的實驗成果，在鄧小平「黑貓白貓、能抓老鼠的就是好貓」的思想支持下，農業聯產承包制很快的推廣到整個中國大陸，成為 1980 年代初期大陸經濟快速發展的火車頭。

由於三農（農業、農村和農民）問題在中國大陸的改革開放初期扮演「重中之重」的角色，所以中共中央在 1982 年至 1986 年連續 5 年發布以農業、農村和農民為主題的中央「一號文件」，對農村改革和農業發展作出具體部署。這 5 個「一號文件」在大陸農村改革史上成為專有名詞「五個一號文件」。² 時隔 18 年，時任中共中央總書記胡錦濤於 2004 年 2 月 8 日發布《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》，中央「一號文件」再次回歸農業。主要原因是中共決策者感覺到經濟發展造成的城鄉差距，已威脅到農村的穩定。

本文的目的是想從文獻分析的角度來探索中國大陸的農村組織變遷的過程。透過中共黨內每年提出重要的「一號文件」內涵，找出政府對問題的認識及政策的發展方向，經由年度之間的變化，發掘出政策的主導力及未及之處。全文除前言及結論外，先就五個「一號文件」的內容及其影響做一說明；接著探索之後「一號文件」為何不再聚焦於三農問題的可能原因，以及之後 18 年大陸農村發生的變化；第三則分析中共「一號文件」再度聚焦於三農問題的原因，試著找出日後中共對問題的解決方向及政策變化的過程；第四項則是指出當前大陸三農問題的癥結，並探索未來可能的演變前景。

¹ 這方面的發展可參閱陳桂隸、春桃著，*小崗村的故事*（北京：華文出版社，2009 年）。

² 參閱吳象，*中國農村改革實錄*（杭州：浙江人民出版社，2001 年 8 月），頁 7-9。

貳、「五個一號文件」的內涵與影響

「一號文件」出臺前的中國大陸，農村改革試點呈現星火燎原之勢，但是既有意識形態的阻力仍然很大，所以「一號文件」的主要內容，是從思想理論層面說明當時實施的聯產承包責任制並不違反社會主義。進一步則對農民承包集體土地的期限做出原則性的規定，並對原來實施的農產品統購統銷制度加以放鬆，農民可自行銷售生產的農產品，政府只對糧棉等重要物資採取計畫收購。³

表 1 「五個一號文件」(1982-1986)

年度	文件名稱	重要內容
1982	全國農村工作會議紀要	明確指出包產到戶、包乾到戶或大包乾都是社會主義生產責任制。
1983	當前農村經濟政策的若干問題	從理論上說明家庭聯產承包責任制是在黨的領導下「中國」農民的偉大創造，是馬克思主義農業合作化理論在「中國」實踐中的新發展。
1984	關於一九八四年農村工作的通知	強調繼續穩定和完善聯產承包責任制，規定土地承包期應在 15 年以上，生產周期長的和開發性的項目，承包期應更長一些。
1985	關於進一步活躍農村經濟的十項政策	取消了 30 年來農副產品統購統銷的制度，對糧、棉等少數重要產品採取國家計劃合同收購的新政策。
1986	關於一九八六年農村工作的部署	肯定了農村改革的方針政策是正確的，必須繼續貫徹執行

資料來源：本研究整理

1980 年代中期，農村承包制度已經穩定下來，加上價格制度的調整，農業出現快速增長，糧食供給出現過剩，其他類型農產品卻出現不足的情形，⁴ 1985 年「一號文件」取消農副產品收購管制，使農產品供給結構獲得改善，當年糧食生產比上一年（1984）減少 6.9%，其他經濟作物中：油料增長 32.5%，糖料增長 26.5%，烤煙增長 34.5%，水果增長

³ 「五個一號文件」的決策背景及過程，可參閱「五個『一號文件』出台的前前後後」（原載：四川日報（成都），2008 年 9 月 19 日），2017 年 10 月 9 日下載，《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49157/49163/8076071.html>。

⁴ 趙紫陽，「開放農產品價格，促進農村產業結構調整」，中國農業年鑑（1985）（北京：農業出版社，1985 年 12 月）。

18.2%。⁵ 1986年，中共提出社會主義初期階段論，從根本上解釋中共為何允許諸多資本主義制度引進中國大陸這塊社會主義制度的土壤中，從理論上替改革措施解套，農業改革推進進入到具體的執行層面，各種改革文件依然頻頻出現，但已脫離「一號文件」的範疇。

參、農業改革發展的遲滯期（1987-2002）

大陸當局遂將改革的注意力集中於工業化及城市化上。接著在農業部門自力發展的過程中，由於農民工作誘因獲得提升，生產及銷售的自主性獲得提升，農業生產力大幅上升，農村過剩勞動力問題需要解決。過去由於計畫的諸多限制，農村過剩勞動力以隱藏性失業的形式存在。⁶ 大陸農村的改革將大量的農業剩餘勞動力從農活中釋放出來，促使人們去創造新的勞動機會。計畫經濟時期原有的農村社隊企業開始試著突破禁忌，擴大原有的生產規模。這時再加上地方政府因經濟發展及財政收入的考量，不但支持這些社隊企業的發展，地方政府本身也開始經辦企業，鄉鎮企業的發展能量迅速爆發出來。

這時，農村的隱藏性失業勞動力就近進入發展中的鄉鎮企業，形成「離土不離鄉」的特殊三個部門發展模式。⁷ 隨著鄉鎮企業在1990年代快速增長的同時，大陸農業卻出現農產品過剩和買方市場的問題，農業生產力及農業收入成長也隨之趨緩，但農民到鄉鎮企業就職所獲得的兼業收入卻呈現快速增加，使得農民收益繼續增長，掩蓋了農業收入遲滯不前的問題。農民兼業化雖然是提高農民收入的有效途徑，但對農業本身的現代化卻是個不利因素。表2資料顯示，1985年農民本業（家庭經營）收入約占總收入的3/4，兼業（工資）收入不及1/5；到2002年時，本業收入降至六成，兼業工資收入已超過1/3（33.9%）。

⁵ 見《中國農業年鑑（1986）》（北京：農業出版社，1986年12月）。

⁶ 指農業部門那些邊際生產率為零的過剩勞動力的就業現狀，一般而言，中國大陸農業隱藏性約占農業勞動力的三成。王紅玲，「我國農業隱性失業的統計測算」，《數量經濟技術經濟研究》（北京），1998年第1期（1月），頁61-63。

⁷ 所謂的三個部門是指：在城市工業部門和鄉村農業部門之間，再加上農村鄉鎮企業部門。

表 2 大陸農村居民人均純收入及結構分布（1985-2002）

年度	人均收入 (人民幣)	工資收入	家庭經營	財產收入	移轉收入
1985	397.6 元	18.2%	74.4%	n.a.	7.4%
1990	686.3 元	20.2%	75.6%	n.a.	4.2%
1995	1577.7 元	22.7%	71.4%	2.6%	3.3%
2000	2253.4 元	31.2%	63.3%	2.0%	3.5%
2002	2475.6 元	33.9%	60.0%	2.0%	4.1%

資料來源：根據中國農業年鑑（2015）資料整理而得。

說明：（1）1985 及 1990 之移轉收入包含財產收入。

（2）工資收入是指農民在家務農之外所有的工資性收入；家庭收入是指農民在家務農的收入，也包括少許自家經營的小生意收入；財產收入流轉 承包土地收入、存款利息及自有資產的租賃收入等；移轉收入是來自政府的補助。

鄉鎮企業雖被視為大陸農村發展的奇蹟，就其成長的本質而言，農民雖已改業務工，但他們卻保持著農村農民戶口，保持著原先的農民身分，他們仍被社會看成是「農民」而不是「市民」。在戶籍制度形成的身分制壁壘難以完全打破的條件下，給農民有改業的自由而仍沒有改變身分的自由，鄉鎮企業無疑是一種過渡的性質。⁸ 鄉鎮企業體制轉型過程中，農村工業化的政策還在進行之中。由於在 1980 年代中期，當時國有企業生產的大多數是重工業產品，輕工業產品嚴重短缺，鄉鎮企業正是通過填補這項結構上的空缺而興起的。在旺盛的市場需求下，企業效率和產品質量的低下，都不影響鄉鎮企業的擴張和盈利。進入 1990 年代中期之後，隨著國有企業的改革和民營企業的勃興，以耐用消費品為主的輕工業市場，形成了多種企業競爭的局面。此時鄉鎮企業的利潤率就出現了直線式下降的局面，並直接導致了鄉鎮企業的大規模倒閉和轉制。⁹

就市場結構角度而言，鄉鎮企業繁榮的時代是計畫與市場雙軌並行的年代，國企受到計畫經濟的束縛，而鄉鎮企業作為新生事物，與計畫體制較少聯繫，其帶有政府色彩的背景，又十分有利於這些企業在當時並不完

⁸ 秦暉，「離土不離鄉：中國現代化的獨特模式？」，載王元化主編，耕耘者言：第三代學人自選集（濟南：山東教育出版社，1999 年）；樊綱、陳瑜，「過渡性雜種：中國鄉鎮企業的發展及制度轉型」，經濟學（季刊）（北京），第 4 卷第 4 期（2005 年 7 月），頁 937-952。

⁹ Naughton Barry, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform:1978-1993* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp.137-169.

備的要素和產品等「灰色市場」中，進行各種規範或不規範的交易。1990年代中期之後，隨著市場經濟的日趨完善，鄉鎮企業難以適應這種較為完備的市場，其倒閉和轉制自然成為順理成章之事。¹⁰

在大陸鄉鎮企業由集體轉向民營過程中，農民工從出鄉就業逐漸往外擴張，進而轉變為跨省就業。¹¹ 農民工離家鄉愈來愈遠，在當地安家落戶的需求增加，但制度性的城鄉隔離，使農村剩餘勞動力無法順利進入城市，土地的集體所有制也使現有的城市無法迅速擴大以接納鄉鎮企業，使得鄉鎮企業無法分享城市的基礎設施。在這種情況下，農村企業只能被迫散布於廣大空間，走了一條高成本的農村工業化的獨特道路。這條道路之所以在一段時期中暢通，和各個特殊的時空環境有關。¹² 鄉鎮企業在1990後期對農業勞動力的吸收能力轉弱，以往離土不離鄉的務工農民開始擴大往城市發展，外出的青壯年人力逐漸成為城市底層的農民工，留在農村的多是老弱婦孺。從人力的角度觀之，農業發展環境愈趨不利。

肆、重振三農問題時期（2003-2014）

從當時農村環境而言，伴隨工業化、城鎮化深入推進，中國大陸農業農村發展正在進入新的轉型階段，鄉鎮企業因改制而萎縮，農民離鄉往城市找工作，留在農村的農民務工機會減少，只好擠回原來勞動過剩的務農領域。以1997年為例，當時農村務農者34,840萬人，占農村總人口的71%；但到了2003年時，務農人口增加至36,204萬人，占農村總人口的比重上升至76.2%。但農村總人口卻從49,039萬減少至47,506萬人，¹³ 從而導致農業綜合生產成本上升，人多地少水缺的矛盾加劇，加上國外農

¹⁰ David Li, "A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: The Case of the Chinese Non-state Sector", *Journal of Comparative Economics*, Vol.23, No.1, June, 1996, pp.1-19.

¹¹ 農村勞動力流動的實證調查可參考崔傳義，*中國農民流動觀察*（太原：山西經濟出版社，2004年8月），頁9-13。

¹² Martin L. Weitzman and Xu Chenggang, "Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives," *Journal of Comparative Economics*, Vol.18, No.2, April, 1994, pp. 121-145；周飛舟，「回歸鄉土與現實：鄉鎮企業研究路徑的反思」，*社會*（上海），第33卷第3期（2013年5月），頁1-12。

¹³ *中國農村統計年鑒*（2004）（北京：中國統計出版社，2004年）。

產品進入的競爭，使農產品供求結構性矛盾更加突出，大豆、玉米及小麥市場衰退，農業對外依存度明顯提高，保障國家糧食安全和重要農產品有效供給任務艱巨；其次，農村勞動力大量流動，農戶兼業化、村莊空心化、人口老齡化趨勢明顯，農民利益訴求多元，自上而下的政府運作方式難以形成符合整體需求政策。

時隔 18 年後，中共「一號文件」之所以重新鎖定「三農」，除了鄉鎮企業轉型導致衰退的因素外，面對 2001 年加入 WTO 後來自國外的競爭，使農村勞動力外流、農村人口結構老化的不利情況更加顯現，使得農民收入增長困難。首先顯現的是農民收入增長緩慢，大陸從 1997 年起農民收入增幅連續 4 年下降，1997 年至 2003 年農民收入連續 7 年增長不到 4%，不到城鎮居民五分之一；¹⁴ 其次，農民收入和城鎮居民差距擴大，1997 年二者之比是 1：2.47，至 2003 年時，二者之比擴大至 1：3.24；第三是以種糧食為主的農民狀況更糟，1998-2003 年種糧農民收入不減反增。¹⁵ 因此，2000 年 2 月，湖北省監利縣棋盤鄉書記李昌平上書國務院總理朱鎔基，痛陳農村存在嚴重問題「農民真苦、農村真窮、農業真危險」，震驚中央政治局 7 常委；¹⁶ 中共決策者感覺到經濟發展造成的城鄉差距，已威脅到農村的穩定，也影響到了中共長期規劃的小康社會建設進程。¹⁷ 在 2002 年 12 月，中央政治局會議，提出要更加關注農村、關心農民、支持農業；第三是胡錦濤、溫家寶新一代領導班底於 2003 年完全就位，必須想辦法扭轉不利的局勢。

2004 年「一號文件」再度聚焦三農，其著重的目標是增產增收，主要原因是過去這些年耕地減少，農田水利設施老化失修，農業研發投入不

¹⁴ 中國農業年鑑（2015）（北京：中國農業出版社，2016 年 3 月），頁 402。

¹⁵ 唐正芒，新中國糧食工作六十年（湘潭：湘潭大學出版社，2009 年 9 月），頁 476。

¹⁶ 李昌平，我向總理說實話（新版）（西安：陝西人民出版社，2009 年 3 月）。

¹⁷ 2002 年 11 月，中共 16 大宣稱：要全面建設惠及十幾億人口的更高水準的小康社會，工農差別、城鄉差別和地區差別擴大的趨勢逐步扭轉。

足，農業技術推廣體系不健全，農業生產能力比 1990 年代明顯下降。¹⁸ 因此，不加強農業綜合生產能力，除了造成農業成長受限外，最終必將危及國家的糧食安全。提高農民的收入，並不單純是為了增加糧食生產，也是為了提高農業的效益和競爭力。2004 年的政策最受農民歡迎的是「兩減免、三補貼」：減免農民的農業稅、取消除煙草以外的農業特產稅；對種糧農民的直接補貼、良種補貼和大型農機具購置補貼。

短期間採取免稅與補貼的政策工具，雖然可以刺激生產及所得，但根本上還是要提高農業生產力。因此，接下來的 2005 年將政策重點置於提高農業全要素生產力，從 2005 年「一號文件」看出：在調動地方積極性方面，中央財政將根據糧食播種面積、產量和商品糧調出量等因素，對糧食生產縣通過轉移支付給予獎勵補助。在建立長效制度方面，加快農村土地徵用制度改革；加大水利產權制度改革，設立小型農田水利補助專項資金；加快農產品品質安全立法；制訂農村金融改革方案等。

2006 年是大陸「十一五計畫」起始之年，當年「一號文件」提出全面性的「社會主義新農村」建設計畫。一般而言，解決農村問題可以分為內生性發展戰略及外生性發展戰略兩大途徑（Approach）。所謂內生性發展，是透過政策改變、科技創新、制度變革等方式，在農業部門內部推動農業的發展。而所謂的外生性發展，就是經由非農業的發展，吸收農村多餘的勞動力至非農業部門就業，由此增加農村的資本投入，進而提升農業勞動生產力，並提升農民所得，減少城鄉之間的差距。¹⁹

¹⁸ 1994—2001 年，受產品結構性買方市場的影響，農民增產不增收問題嚴重，妨礙了農民對農業的投資和農業新技術的採用，導致該階段農業全要素生產率迅速下降。見潘丹、應瑞瑤，「中國農業全要素生產率增長的時空變異：基於文獻的再研究」，*經濟地理*（北京），第 32 卷第 7 期（2012 年 7 月），頁 115。

¹⁹ 1980 年代後期，出現內生性經濟發展理論，將知識的累積當作內生性變數；而將過去以生產報酬地檢原則為基礎的其他增長有關因素視為外生變數。參見 Robert Lucas, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol.22, No.1, July 1988, PP. 3-42. 本文將此分類引入城鄉人口限制下的農業經濟分析架構中，想要指明中共「一號文件」相關內容無法影響大陸戶籍及土地產權的問題，必須由外力加以改革。

2006 年中共「一號文件」《關於推進社會主義新農村建設的若干意見》涵蓋了 30 條意見，其中，只有第 11 條談到「要加快轉移勞動力，不斷增加農民務工收入」，是屬於外生性發展策略外，其餘均是以農業的內生發展策略作為重點。現有的經濟發展理論及經驗告訴我們，在長期經濟發展過程中，要以發展城市工商業來吸引農村勞動力往城市發展，才能減少隱藏性失業人口，進而產生提升農業勞動生產力的空間。如果大陸內生性農業發展政策陸續奏效，農業勞動生產力出現相應的提升，此時剩餘農業勞動力如無法轉移出去，反而導致農業邊際生產力的降低，農民收入也不能獲得提升。因此，擴大人均單位耕作面積，將多餘農業人口移往城市，才是大陸三農發展的真正考驗。²⁰

自 2007 年起，之後的中央「一號文件」就是新農村建設提出的 30 條意見的細化與落實過程。大體而言，這些羅列出的重大政策可分為以下 7 大類：

第一項是提升政府財政對農業的投入：不論是基礎建設、社會福利保障事業、金融信貸的支出都要逐年提高。由於過去把耕地都分給個別農戶，個人專注自己的生產活動，造成外部性很高的農田水利公共建設遭到忽視，因此，加強農田水利建設及其相關投資，成為資源投注的重點項目，特別是 2011 年（「十二五規劃」的第一年）的「一號文件」完全聚焦於水利建設的改革。

第二項重點是重視糧食供應安全的問題：以保障糧食基本自給為目標，強調維持基本耕地面積，關注提高糧食單位產量，研發易種、適應嚴苛環境的優良品種，增加糧食直接補貼、良種補貼、農機具購置補貼等。過去計畫經濟時代「以糧為綱」的政策指導方針，在當今市場經濟指導的農業中，仍是決策者關注的重點，幾乎是每次三農「一號文件」中的基

²⁰ J., Keijiro Otsuka Huang, and Scott Rozelle, "The Role of Agriculture in China's Development: Past Failures; Present Successes and Future Challenges," in Loren Brandt and Thomas G. Rawski eds., *China's Great Economic Transformation* (New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 467-505.

礎。大陸研發雜交水稻的著名科學家袁隆平教授崇高的聲望，就是在此種政策環境下形成的。²¹

第三項是在廢除農業稅的基礎上，提高農村基本公共服務水準，降低農民負擔：2007年提到減免農村義務教育的學雜費；各地用於種糧農民直接補貼的資金要達到糧食風險基金的50%以上；增加對財政困難縣鄉增收節支的補助；2008年規定財政支農投入的增量要明顯高於前一年；合理調控重要農產品和農業生產資料價格，以免增加農民生產成本；增加農業產業化專項資金，支援龍頭企業開展技術研發、節能減排和基地建設等；2009年之後，制定農村最低生活保障制度與扶貧開發有效銜接辦法，成為往後數年持續努力的目標。

第四項是推動提高各項農業投資效率的科技：2007年「一號文件」重點發展特色農業；加強農業科技創新體系建設。大幅度增加農業研發投入，加強國家基地、區域性農業研發中心創新能力建設。2008年提出建立農產品品質標準；健全動植物疫病防控體系；2012年起，深化農業科研院所改革，擴大院所自主權，營造研發人員潛心研究的政策環境；改善農業研發立項機制，實行定向委託和自主選題相結合、穩定支持和適度競爭相結合；中央與地方合辦農業大學，培養農業人才；增強基層農技推廣服務能力。

第五項是建設各種改善三農結構的組織：2007年「一號文件」重點是農村流通基礎設施，發展現代流通新方式和新業態；扶持農業產業化龍頭企業；加強農產品品質安全監管和市場服務；開展農業生產技能培訓；推展農村金融組織；發展農民專業合作組織；推進全國性、區域性骨幹農產品批發市場建設和改造，重點支援交易場所、電子結算、資訊處理、檢驗檢測等設施建設；發展農產品電子商務交易方式；建立生產與消費有效銜接、靈活多樣的農產品產銷模式，減少流通環節，降低流通成本。

第六項是改善農村集體土地承包制度：2008年農村土地第二輪承包

²¹ 2001年袁隆平教授獲得大陸首屆國家最高科技獎。

期開始實施，一些新產生的問題需要處理，這年的「一號文件」開始觸及這方面的問題，如穩定農村土地承包關係，確保農村土地承包經營權證到戶；按照依法自願有償原則，健全土地承包經營權流轉市場；進行徵地制度改革試點，規範徵地程序，提高補償標準，建立徵地糾紛調處裁決機制。在集體林地所有權不變的原則下，將林地使用權和林木所有權落實到戶等；2012 年完成覆蓋農村集體各類土地的所有權確權登記頒證；2014 年起允許承包土地的經營權向金融機構抵押融資；在保障農戶宅基地用益物權前提下，選擇若干試點，慎重穩妥推進農民住房財產權抵押、擔保、轉讓。

第七項是推動小城鎮建設及相關戶籍改革：2010 年起，「一號文件」提及提高城鎮規劃水準和發展品質，把加強中小城市和小城鎮發展作為重點；深化戶籍制度改革，加快落實放寬中小城市、小城鎮特別是縣城和中心鎮落戶條件的政策，促進符合條件的農業轉移人口在城鎮落戶，並享有與當地城鎮居民同等的權益。2014 年起，推進戶籍制度改革，建立城鄉統一的戶口登記制度，促進有能力在城鎮合法穩定就業和生活的常住人口有序實現市民化。

表 3 第二輪中共「一號文件」內容（2004-2017）

年度	文件名稱	重要內容
2004	關於促進農民增加收入若干政策的意見	支持糧食主產區發展糧食產業，促進種糧農民增加收入；推進農業結構調整，挖掘農業內部增收潛力；發展農村二、三產業，拓寬農民增收管道；改善農民進城就業環境，增加外出務工收入；發揮市場機制作用，搞活農產品流通；加強農村基礎設施建設，為農民增收創造條件；深化農村改革，為農民增收減負提供體制保障。
2005	關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見	強化扶持農業發展的政策，調動農民的積極性；實行最嚴格的耕地保護制度，提高耕地品質；加強農田水利和生態建設，提高農業抗禦自然災害的能力；加快農業科技創新，提高農業科技含量；加強農村基礎設施建設，改善農業發展環境；推進農業和農村經濟結構調整，提高農業競爭力；改革和完善農村投融資體制，健全農業投入機制；提高農村勞動者素質，促進農民和農村社會全面發展。

年度	文件名稱	重要內容
2006	關於推進社會主義新農村建設的若干意見	統籌城鄉經濟社會發展，推進社會主義新農村建設；推進現代農業建設的產業支撐；促進農民持續增收；加強農村基礎設施建設；發展農村社會事業及新型農民；深化農村體制改革；加強農村民主政治建設的鄉村治理機制。
2007	關於積極發展現代農業扎實推進社會主義新農村建設的若干意見	加大三農的投入力度，建立促進現代農業建設的投入保障機制；加快農業基礎建設，提高現代農業的設施裝備水準；推進農業科技創新，強化建設現代農業的科技支撐；開發農業多種功能，健全發展現代農業的產業體系；健全農村市場體系，發展適應現代農業要求的物流產業；培養新型農民，造就建設現代農業的人才隊伍；深化農村綜合改革，創新推動現代農業發展的體制機制。
2008	關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見	構建農業基礎的長效機制；保障主要農產品基本供給；突出農業基礎設施建設；強化農業科技和服務體系基本支撐；提高農村基本公共服務水準；完善農村基本經營制度和深化農村改革；推進農村基層組織建設。
2009	關於促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見	加大對農業的支持保護力度；穩定發展農業生產；強化現代農業物質支撐和服務體系；穩定完善農村基本經營制度；推進城鄉經濟社會發展一體化。
2010	關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見	健全強農惠農政策體系，推動資源要素向農村配置；提高現代農業裝備水準，促進農業發展方式轉變；改善農村民生，縮小城鄉公共事業發展差距；協調推進城鄉改革，增強農業農村發展活力。
2011	關於加快水利改革發展的決定	通過5年到10年努力，扭轉水利建設明顯滯後局面；到2020年，基本建成防洪抗旱減災體系；2015年前，完成十二五規劃水利建設目標。
2012	關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見	加大投入強度和工作力度，持續推動農業穩定發展；依靠科技創新驅動，支撐現代農業建設；提升農業技術推廣能力，發展農業社會化服務；加強教育科技培訓，造就新型農業農村人才隊伍；改善設施裝備條件；提高市場流通效率，切實保障農產品穩定均衡供給。
2013	關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見	建立重要農產品供給保障機制；健全農業支持保護制度，加大強農惠農富農政策力度；創新農業生產經營體制，提高農民組織化程度；構建農業社會化服務新機制，培育發展多元服務主體；改革農村集體產權制度，保障農民財產權利；改進農村公共服務機制，推進城鄉公共資源均衡分配。
2014	關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見	完善國家糧食安全保障體系；強化農業支持保護制度；建立農業可持續發展長效機制；深化農村土地制度改革；構建新型農業經營體系；加快農村金融制度創新；健全城鄉發展一體化機制；改善鄉村治理機制。

年度	文件名稱	重要內容
2015	關於加大改革創新力度 加快農業現代化建設的 若干意見	促進農民增收，加大惠農政策力度；圍繞城鄉發展一體化，深入推進新農村建設；增添農村發展活力，全面深化農村改革；加強農村法治建設。
2016	關於落實發展新理念 加快農業現代化，實現全 面小康目標的若干意見	促進農民收入穩定較快增長，縮小城鄉差距；轉變農業發展方式，確保糧食等重要農產品有效供給，實現綠色發展和資源永續利用；利用國際及國內市場，提升農業競爭力，贏得國際市場競爭的主動權。
2017	關於深入推進農業供給 側結構性改革，加快培 育農業農村發展新動能 的若干意見	確保國家糧食安全，因應市場需求變化，增加農民收入，保障有效供給為主要目標；提高農業供給品質；以體制改革和機制創新，優化農業產業、生產及經營體系；提高土地產出率、資源利用率、勞動生產率；農業發展向追求綠色生態可持續、注重滿足質的需求轉變。

資料來源：本研究整理

一連串的政策當中，影響最明顯的就是農業稅及相關附加稅費的廢除，農民務農負擔因而下降。但因稅費改革政策執行不到位，農民負擔得不到澈底減輕。²² 稅費改革造成鄉鎮政府財政缺口擴大，鄉鎮財政運作難以維持。稅費改革後農村公共事業資金匱乏，基礎教育受到很大負面影響。政府部門過於龐大，財政供養的人口眾多，鄉鎮機構精簡困難重重。²³

大陸學者李昌平曾對大陸三農情況做出一個著名的論斷：農民真苦，農村真窮，農業真危險。²⁴ 事隔十餘年，讓我們以表 4 的數據，檢視第二輪的中央「一號文件」中的政策是否奏效。就農民人均收入金額來看，從 2003 年的 2,662.2 元（人民幣）增長到 2013 年的 8,895.9 元。²⁵ 名目收入 10 年間增長為 3.4 倍，實質收入為 2.34 倍，平均年收入實質增長率為 8.9%，增長率不算低。就農村人均收入與城市人均收入相比：2003 年是 1：3.23；至 2013 年時略微縮小為 1：3.03，城鄉收入差距沒有擴大。²⁶

其次，就農民人均所得結構觀察，在 2003 年時農民收入主要是家庭

²² 賀雪峰，鄉村的前途：新農村建設與中國的前途（濟南：山東人民出版社，2007 年 7 月），頁 216-236。

²³ 相關問題可參閱陳文勝，在小政府觀察中國大問題：鄉鎮視角下的三農（長沙：湖南人民出版社，2007 年 7 月）。

²⁴ 李昌平，我向總理說實話（新版）（西安：陝西人民出版社，2009 年 3 月）。

²⁵ 2014 年以後資料因統計口徑變動，無可比性而無列入。

²⁶ 相關比例為作者根據中國統計年鑑（2015）之資料自行計算而得。

務農所得，約占總收入的近六成；外出兼業務工收入占 35%，家庭財產收入及政府移轉收入所占比例甚微。經過大陸官方 10 年的努力，農民務農收入增長緩慢，造成占總收入的比重下降至四成多，但政府移轉收入占個人總收入的比重由 2003 年的 3.2% 上升至 2013 年的 8.8%，約為農村務農收入的 1/5，效果尚稱顯著。當然收入增長最大部分還是靠外出務工的收入，這部分收入占總收入的比重從 2003 年的 35% 上升至 2013 年的 45.3%（見表 4）。

表 4 大陸農村居民人均純收入及結構分布（2003-2014）

單位：人民幣

年度	人均收入		工資收入 (%)	家庭經營 收入 (%)	財產收入 (%)	移轉收入 (%)
	金額	成長率				
2003	2,622.2	4.3	35.0	58.8	2.5	3.2
2004	2,936.4	6.8	34.0	59.5	2.6	3.9
2005	3,254.9	6.2	36.1	56.7	2.7	4.5
2006	3,587.0	7.4	38.3	53.8	2.8	5.1
2007	4,140.4	9.5	38.6	53.0	3.1	5.4
2008	4,760.6	8.0	38.9	51.1	3.1	6.9
2009	5,153.2	8.5	40.0	49.0	3.3	7.7
2010	5,919.0	10.9	41.1	47.9	3.4	7.6
2011	6,977.3	11.4	42.5	46.2	3.3	8.0
2012	7,916.2	10.7	43.5	44.6	3.2	8.7
2013	8,895.9	9.3	45.3	42.6	3.3	8.8

資料來源：根據中國農業年鑑（2015）資料整理而得。

說 明：本表之農民人均收入增長率是排除物價變動的實質增長率。

伍、供給側改革下的三農政策（2015-2017）

2016 年中共「一號文件」提出了「農業供給側結構性改革」的新方向，就其來源是配合 2015 年底大陸中央經濟工作會議關於供給側結構調整與改革在農業領域的貫徹。其規劃內容要和供給側方面的「去庫存、去產能、去槓桿、降成本和補短板」等目標配合，想要快速的解決當前一些供需失衡的情況，相對忽視供給側方面的制度性改革問題，但這種追求短期績效的作法，必然出現解決舊問題又出現新問題的結果。

其實，中國大陸自 1978 年實施經濟改革開放以來，相關的農業改

革，基本上就是依循供給側改革的方向進行的。其中的道理很簡單，因為農產品受恩格爾法則的限制，需求彈性不大，產量的變動，常形成價格上的巨大波動，所以農業生產要穩中求進。加上大陸以小農為主的集體經濟制度，基本無力影響市場，改善農民的生產問題，還是要從供給者的改善著手。

因此，回顧大陸過去農業改革歷程，基本上，就是供給側的改革。1980 年代初期，農村家庭承包責任制的推行和農產品價格的放開，從農業供給側的角度看，並不是農業產業結構的調整，而是農業經營制度和價格制度的改革，是屬於農業供給側制度的改革，本質上是改變對農民無激勵的計畫供給體制，轉變為對農戶家庭經營引入價格激勵和分配激勵，提升了農民對農產品供給的誘因，不但解決糧食供給不足的問題，也提升了農業的生產力。

之後，農產品生產由總量不足變為結構性矛盾，表現為階段性供過於求和供給不足並存，主要糧食生產過剩，一些蔬果及副產品卻無法滿足民間需求，大陸當局開始推動多種經營的農業產業結構調整政策。農產品的供給雖然出現多樣化，但供給結構依然無法和市場需求配合，原來供給不足的農產品很快又出現供過於求，產業結構調整的成效不如預期。²⁷ 長期政府政策經驗顯示：不重視產業生態和體制機制，光採取下指標、定任務、高補貼和運動化的方式來推進農村產業融合，推動一些看似新穎的盲目投資，容易形成新的無效供給、低端供給和資源浪費問題，貌似農業供給側結構性改革其內含差異甚大，成效不佳也不奇怪。

當前大陸農業供給側面臨著供給過剩和國際競爭力不足的問題，從糧食產業看，一方面是政府補貼負擔越來越重，另一方面卻是糧食庫存積壓和糧價高於國際市場。在 2002 年時，大陸開始良種補貼，支出了 224 億元；2004 年，為了增加從事糧食生產農民的收入將原來的糧食風險基金直接發到農民手中，2012 年再增加 151 億元糧食直補支出；在 2006 年，又根據農業生產資料（化肥、柴油）價格變化情況，對農民購買農業生產資料時給予農資綜合補貼，2012 年中央財政共安排農資綜合補貼達 1,078

²⁷ 范小建，「對農業和農村經濟結構戰略性調整的回顧與思考」，中國農村經濟（北京），2003 年第 6 期（6 月），頁 4-10。

億元；再加上 2012 年中央財政共安排農機具購置補貼 215 億元；²⁸ 僅上述補貼就已超過 WTO 允許大陸的補貼額度。

加入 WTO 後，大陸農產品必須面對國際產品的競爭，在主要的糧作方面，水稻是大陸的強項，一直是出口的主力。但在小麥、玉米及大豆方面，長年處於進口大於出口的局面。²⁹ 以下，我們根據大陸與美國的相關數據的比較，顯示大陸小麥、玉米及大豆的國際競爭力。由於大陸屬小農經濟，相較美國採精耕細作，小麥單位產量較美國為高，在良種補貼政策下，單位產量高於美國的差距還有拉大的趨勢；至於玉米及大豆等較為粗放型作物，大陸的單位產量就遠不及美國；雖然大陸單位產量呈現增長趨勢，但和美國還是有不小的差距。

表 5 大陸與美國主要農產品產量比較

單位：公斤/畝

年份	小麥		玉米		大豆	
	大陸	美國	大陸	美國	大陸	美國
2003	255.20	182.35	368.50	623.49	119.90	158.89
2007	359.90	167.69	422.40	598.39	110.10	201.55
2011	389.17	170.38	427.24	577.46	146.32	196.44
2015	420.79	179.35	488.81	698.81	138.35	214.30

資料來源：根據全國農產品成本收益資料匯編，2009、2012 及 2016 年版（北京：中國統計出版社，2009 年 7 月、2012 年 8 月，2016 年 9 月），整理而得。

其次，我們就可以就畝產金額推算出雙方相關產品的相對價格，從表 6 數據看來，大陸小麥畝產斤數高於美國，但是每公斤的價格高於美國，因此，在市場上的價格競爭力低於美國。至於，玉米和大豆畝產斤數大陸均低於美國，單位價格高於美國的比率猶勝於美國。因此，就小麥和玉米而言，大陸的生產力及市場價格競爭力均遜於美國。由於人民幣在這段期間常呈現單邊升值的趨勢，會造成大陸農產品價格在做國際比較時居於不利的地位，但上述結論並不會產生改變。

²⁸ 林銳，「中國農業補貼政策現狀分析」，商情（石家莊），2015 年第 29 期（2015 年 7 月 30 日），頁 12。

²⁹ 加入 WTO 前大陸農產品的競爭力情況，可參閱喬娟、李秉龍，中國農產品國際競爭力研究（北京：中國人民大學出版社，2006 年 8 月），頁 69-89。

表 6 大陸與美國主要農產品價格比較

單位：人民幣元 / 畝

年份	小麥		玉米		大豆	
	大陸	美國	大陸	美國	大陸	美國
2003	309.36 (1.21)	177.36 (0.97)	410.41 (1.11)	435.99 (0.70)	366.38 (3.06)	318.47 (2.00)
2007	563.91 (1.57)	167.69 (1.00)	650.52 (1.54)	587.91 (0.98)	466.96 (4.25)	449.76 (2.23)
2011	830.20 (2.13)	307.20 (1.80)	1027.32 (2.40)	843.10 (1.46)	610.72 (4.17)	559.11 (2.85)
2015	1001.71 (2.40)	219.54 (1.22)	949.54 (1.93)	627.33 (0.90)	559.62 (4.33)	418.75 (1.95)

資料來源：根據全國農產品成本收益資料匯編，2009、2012 及 2016 年版（北京：中國統計出版社，2009 年 7 月、2012 年 8 月，2016 年 9 月），整理而得。

說 明：刮號內數據為每公斤人民幣的價格。

接著我們要探討兩國間的生產成本，對比市場價格，探討兩國農民生產的利潤。就表 7 數據看來，由於美國農產品價格較低，加上人工成本較高，種植小麥經濟收益通常為負，所賺的錢是政府補貼加上設算的農民工資，因此美國農民會遊說政府壓迫國外開放農產品市場（價格通常較美國國內高），以獲取較高的收益。反觀大陸小麥雖然因畝產及單位價格均較高，在政府支持及保護下還有正的經營利潤，但因工資水準低及耕種面積小，獲取的勞動報酬較低。

就玉米而言，由於單位面積收益高於小麥，加上較為粗放性質，種植成本較低，造成農民普遍願意種植玉米，造成玉米產量過剩，加上國外玉米競爭壓力，自 2011 年以來，玉米價格下跌，種植玉米經濟獲利已呈負值，加上玉米使用人工較少，能設算的工資金額不高，農民種植玉米獲利大不如前。

就大豆而言，其單位面積收益相對其他作物並不高，但耕作成本較低，經濟收益不差，再加入 WTO 前後是大陸重要的出口農產品之一。之後，雖面對國內需求對油脂需求增加，但因美國便宜的大豆加入競爭，大陸本土大豆市占率不升反跌，而價格還能維持。近幾年來，由於南美洲大豆供給及競爭力增強，不但美國大豆在大陸的競爭力及市場占有率下滑，大陸本土大豆經營狀況也隨之惡化。

表 7 大陸與美國主要農產品成本比較

單位：人民幣元 / 畝

年份	小麥		玉米		大豆	
	大陸	美國	大陸	美國	大陸	美國
2003	339.64 (-30.28)	260.70 (-83.34)	347.63 (35.78)	483.45 (-47.46)	254.65 (111.73)	325.32 (-6.85)
2007	369.73 (194.18)	294.28 (-122.59)	449.70 (202.82)	556.61 (31.29)	291.75 (175.21)	419.22 (30.54)
2011	712.28 (117.92)	304.12 (3.08)	764.23 (263.09)	636.08 (207.02)	488.77 (121.95)	427.42 (131.69)
2015	984.62 (17.09)	317.61 (-98.07)	1083.72 (-138.18)	694.43 (67.1)	674.71 (-115.09)	487.35 (-68.6)

資料來源：根據全國農產品成本收益資料匯編，2009、2012 及 2016 年版（北京：中國統計出版社，2009 年 7 月、2012 年 8 月，2016 年 9 月），整理而得。

說 明：刮號內為每畝的人民幣獲利。

從糧食以外的其它農產品來看，一方面是各地政府大力支持和招商引資發展，但因不完全了解變化很快的市場需求，常常形成另一方面的農產品供給過剩，地區競爭加劇，導致價格下跌，農民利益受損；從產業鏈的角度看，儘管政府強調產業融合發展，但現實中農民組織化依然滯後，依然難以與下游銷售環節有效對接。同時，產品品質依然難以追溯，消費者仍然對食品品質安全缺乏信心；從體制層面看，無論是新型農業經營組織，還是投資農業的工商企業，從事農業並不是著眼於市場需求，而是著眼於政府政策支持。只要政府能支持，不愁經營會虧本的心理充斥。³⁰ 可見，大陸目前的農業供給側體制已逐漸偏離市場需求導向、市場機制主導的軌道，變成了政府主導和政績取向的農業供給側體制。

以農產品市場的價格扭曲而言，既與政府過度干預有關，也與農業生產要素的市場化滯後有關。首先，是農村土地和生態資源產權制度不完善，導致土地和生態資源的市場交易和市場配置能力不足。其次，是農民社保和財產權益不完整，導致農業農村勞動力流動受阻，勞動力價格存在扭曲現象。第三，是金融市場化滯後和農民財產權益不完整，導致農民信貸難、抵押難和保險難。農業生產要素的市場化滯後，致使要素在空間、

³⁰ 黃祖輝、傅琳琳、李海濤，「我國農業供給側結構調整：歷史回顧、問題實質與改革重點」，南京農業大學學報（社會科學版），第 16 卷第 6 期（2016 年 11 月），頁 1-5。

產業鏈的配置效率降低。解決途徑要從農村土地產權制度、農民住房制度和社保制度、農村金融制度的改革著手，賦予農民更多財產權利和要素經營權，提高市場對農業供給側生產要素的配置能力和配置效率。

當前提出推進農業供給側結構性改革，很大程度上，旨在解決上述農產品價格形成機制和農業補貼政策帶來的問題。但現行農產品價格形成機制和農業補貼政策，和減少農業供給側資源錯配和無效、低端供給問題，擴大農業有效供給和中高端供給，提高農業供給體系的品質、效益和競爭力，提升農業全要素生產率關連不大。農業供給側改革牽涉到的層面很廣，以大陸整體經濟結構而言，其關鍵還是生產要素流動與配置的限制解除，³¹ 也就是農村土地產權與農民戶籍制度問題，這是大陸長期經濟發展的核心。³²

習近平在 19 大「政治報告」中宣示：農村第二輪土地承包制到期後再延長 30 年，也就是在 2057 年之前，不會更動農村土地承包現況。土地承包期限太短，不利於土地承包經營權的穩定和農業的發展；期限太長，則不利於對土地利用方式的適當調整以及有關利益的協調。因此，大陸農村土地的問題短期內還沒有一條明確的解決方向，摸著石頭過河的漸進改革方式，仍是大陸解決三農問題的既定模式。

陸、總結與展望

經過本文分期的考察，1980 年代中期以前的「五個一號文件」時期政策之所以奏效，主要原因是政策鬆綁（給政策）。家庭聯產承包制是民間自行摸索出來的改革方式，政府實事求是，打破意識形態的束縛與干擾，讓農民的生產積極性充分發揮出來。其次，是政府配套放開統購統銷及價格的管制，建立起農產品市場，讓農民按市場需求決定自己的產銷活動。因此，過去糧食供給不足的問題獲得解決，農產品供給結構單一問題獲得改善。

第二輪「一號文件」時期，政府的政策是增加對農業的扶持，從減輕

³¹ 劉世錦，數量追趕到品質追趕（北京：中信出版集團，2016 年 7 月）。

³² 史嘯虎，「繞不過去的土地所有權」，農村改革的反思（北京：中央編譯出版社，2008 年 7 月），頁 168-179。

農民負擔、取消農業稅，同時增加對農業的投入，但因對農村戶籍制度沒有鬆綁，農民集體土地承包權及轉移（流轉）權的改革進展緩慢，農民工進城的問題無法解決，農業生產要素無法有效的流動，三農問題改善有限。因此，中共「一號文件」聚焦農業問題一直無法退場，持續至今。

從這 19 份以三農為題的「一號文件」內容的轉折看來，大陸當局對農業問題是非常重視的，這和中共當年以「農民運動、鄉村包圍城市」的興起經驗有關；當然也是出於政權維穩的考慮。不過從長期政策推動的經驗思考，主要和政策的內涵是否調動了制度創新、技術進步、市場改革與農業投入 4 大驅動力有關。³³ 經改初期，家庭聯產承包制的制度創新，恢復了農民生產誘因，帶動全要素生產力的提升。之後，全要素生產力的提升，則來自技術進步，特別是轉基因技術的採用。在第二輪三農「一號文件」助威下，政府加大對農業基礎設施的投入及各項移轉性支出，至少使城鄉差距沒有擴大。

市場改革及新型組織的探索也是「一號文件」主推的項目，各種試點和各地形成的新模式遍地開花、層出不窮，但因受限於地理位置、政治組織及能人因素，無法形成一個放諸四海而皆準的原則，³⁴ 使得無法形成一個理論共識，形諸於政策文件中。追根究柢，農村問題還是總結於土地產權的配置，大陸經改起始於農村集體產權的「兩權分離」（指所有權與承包權分離），當前的「三權分置」（指所有權、承包權與經營權分離）是在保障產權的社會功能的同時，發揮最大化產權的效率，發揮產權的經濟功能。³⁵ 國家治理功能因此再加強，但配合地方差異化的公共服務將會弱化，這卻是市場機能的強項。因此，農業集體土地產權的矛盾將存在很長一段時間。未來，以農業為主的中共「一號文件」應該聚焦於三大方面：一是在農產品開放的國際競爭環境中，維持主要糧食的安全供給（糧食自給率）；二是在農村產權三權分置架構中，扶植具自生能力的農村生產組織；三是架構農民、農村及農業和諧發展的經濟與社會環境。

³³ 黃季焜，「農村經濟轉型的路徑、驅動力和影響」，中國經濟社會論壇（北京），2017 年第 2 期（2 月），頁 15-18。

³⁴ 潘維，農民與市場：中國基層政權與鄉鎮企業（北京：商務印書館，2005 年 1 月），頁 144-147。

³⁵ 鄧大才，「中國農村產權變遷與經驗：來自國家治理視角下的啟示」，中國社會科學（北京），2017 年第 1 期（1 月），頁 4-24。