

2010 年中共中央農村工作會議評析

An Analysis of China's 2010 Central Rural Work Conference

施哲雄 (Shih, Tse-Hsiung)

國立政治大學東亞所前所長

壹、前言

每年在歲末年終之際，中共當局按例都會召開一次「中央農村工作會議」，主要目的在於總結這一年來大陸有關「三農」形勢的具體發展情形，並規劃未來，特別是對來年「三農」工作進行重要的部署。從會中討論的主題，以及會後公布的文件，大致可以發現當前大陸「三農」領域所作出的成績，面臨那些問題，以及未來工作的重點所在。

2010 年的「中央農村工作會議」已在 12 月 21 日至 22 日在北京召開，會中透露大陸全年糧食的總產量達 10,928 億斤，增產 312 億斤，實現半個世紀以來的首次「七連增」。預計全年大陸農民人均純收入超過五千八百元，實際增長 10% 左右。對 2011 年農業農村工作的重點任務，提出 6 大項，在傳達此次「會議精神」時，據大陸權威人士的解讀，今年大陸「三農」工作的重點包括以下幾方面：

- 一、首要任務是穩糧。
- 二、重要信號是加快水利發展。
- 三、加大投入夯實農業基礎。
- 四、徵地力保農民權益。
- 五、菜園子、菜籃子、菜攤子都要抓。

六、加大氣象服務，提高防災能力。

在這六大工作中，最主要的是糧食的生產和農田水利的建設這兩項，僅就大陸這兩方面目前的現況和面臨的問題作簡略的分析。

貳、無糧則亂，無食必反

糧食是每一個人生存所不可或缺的物質，也是穩民心、平物價、保民生的一種特殊的商品，社會能否和諧，政權是否穩定，都與糧食供應的情形息息相關，中國歷代的改朝換代就是最好的印證。中共幾代的領導人對此均有深刻的認識，早在上一世紀五〇年代初，毛澤東就曾表達過「不抓糧食很危險。不抓糧食，總有一天要天下大亂」，「手中有糧，心中不慌」；鄧小平也說：「只要人民吃飽肚子，一切就好辦了」。時至今日的中共總書記胡錦濤，在2010年7月視察河南時，也指出「糧食安全的警鐘要長鳴，鞏固農業基礎的弦要始終繃緊，解決好三農問題作為全黨工作重中之重的要求要始終堅持」。

改革開放前，中國大陸糧食的產量長期陷於停滯狀態。1958年中共推行「人民公社」挫傷大陸農民的勞動積極性，加上發生嚴重的天災，糧食產量銳減，導致從1959年到1961年出現3年大飢荒，餓死數千萬人，後雖恢復生產，但糧食產量一直跟不上人口的增長，到1978年大陸人均糧食擁有量才598斤，比1957年還少5斤。改革開放後，由於人民公社的逐漸瓦解，家庭聯產承包責任制的推行，加上中共提高糧食的收購價格，刺激大陸農民的勞動積極性，使大陸糧食的產量從1979年後每年增產，到1984年達到歷史的最高峰，當時擔任中共國務院總理的趙紫陽對此一情勢曾樂觀地表示，如果糧食增長的勢頭不減，大陸的糧食不僅可以自給自足，甚至還能外銷。但從1985年後，中共對「三農」領域投入的資源逐年減少，加上當時因投資過熱，造成通貨膨脹日益惡化，農業生產相關的生產資料，如化肥、農膜等，價格不斷攀升，使農民生產糧食的成本提高，種糧不僅無利可圖，甚至還要虧本，導致農民種糧的意願快速下降，大陸糧食的產量因而出現連續幾年的下降，1989年六四天安門事件的爆發，即與糧食產量的下降有關。到了1990年代初期，大陸糧食產量仍停滯不前，尤其在1993和1994兩年，還出現不增反減，糧價大幅度上漲的現

象，但人口每年卻增加約一千三百五十萬人，糧食的增長量趕不上人口增長需要量，當時大陸糧食的壓力日益嚴重。

1994年年底，美國世界觀察研究所所長布朗（Lester R. Brown）針對大陸和國際在糧食生產和消費兩方面的現況和未來的展望，而作出「誰能供得起中國所需的糧食」的論斷，他認為在中國大陸每年人口增長約一千三百萬左右，但生產糧食的耕地，隨著城市化、工業化的發展，每年約減少一個福建省全省的耕地面積。在國際上，全球人口每年增長約九千萬人左右，其中絕大部分都是第三世界的貧窮國家，全球飢民日增，需要國際糧食的救援。全球的氣候，隨著地球的暖化，經常出現乾旱，嚴重影響糧食的生產，全球主要產糧的國家，如美國、澳洲、加拿大等，未來糧食的產量也不大可能大幅度的增長。此一客觀現象，造成世界糧食庫存量逐年下降，在1973年全球糧食庫存量為3.15億噸，可供世界人口消費76天，而到1994年，跌至2.94億噸，只夠吃62天，1995年更加嚴重，全球糧食儲備只有2.62億噸，只夠吃53天了，據專家研究指出，一旦世界糧食周轉儲備降至60天以下時，世界糧食市場就會處於高度不穩定狀態。布朗因此認為，即使中國經濟的發展而有外匯，也不可能在國際糧食市場購買得到所需的大量糧食，更何況如此巨大的糧食量，又需要多少貨輪，多少時間才能從海外運回中國呢？所以他最後作出了「誰來養活中國」的論斷。

中共當局對布朗的這種論斷，表面上予以駁斥，認為這是污蔑，表示「中國可以自己養活自己」；但實際上卻引以為戒，1997年當時新任的國務院總理朱鎔基就到大陸一些地方去觀察大陸糧食的庫存量究竟實際有多少，1998年3月他推出「一個確保、三個到位、五項改革」的施政綱領，企圖解決大陸糧食在生產、消費和流通方面所存在的問題。

1990年代末，大陸經濟雖有快速發展，糧食生產亦稍有回穩，但「三農」問題卻日益惡化。2000年初，原湖北省監利縣棋盤鄉的鄉委書記李昌平，以「我向總理說實話」為題上書朱鎔基時，將「三農」問題歸納為：「農民真苦，農村真窮，農業真危險」13個字，引起中共當局高度的重視。這10年來在「三農」問題上中共當局的確比以往著力更多，從2004年起，連續7年以「三農」相關問題發出「中央一號文件」，投入更多的資源以改善「三農」問題，免除農

業稅，農村義務教育的學雜費等減少負擔措施。胡錦濤對2010年的「一號文件」概括為三句話：「一定要千方百計確保糧食生產不滑坡，農民收入不徘徊，農業農村的好形勢不逆轉」。從2003年至2009年大陸糧食相關領域的發展情況是：糧食總產量由2003年的23,067萬噸增加到2009年53,082萬噸；糧食播種面積由2003年的149,115萬畝增加到2009年的163,455萬畝；糧食每畝單位面積產量由2003年的289公斤增加到2008年的330公斤，2009年略有下降，也達到325公斤；按人口平均的糧食產量也由2003年的每人333.3公斤增加到2008年的398公斤，2009年為397.7公斤。

大陸糧食生產相關領域近幾年雖取得若干成績，但未來也存在以下的一些隱憂：

首先是勞動力的老化。因務農工作既苦收入又低，農村的年輕人都不願留在家鄉種田，大都外出從事非農產業的工作，致使從事糧食生產的農民越來越老年化和婦女化，對未來大陸糧食的生產造成不利的影響。

其次是耕地質量的下降。大陸耕地面積這幾年雖略有增加，但耕地的品質卻呈現下降趨勢，隨著城市化、工業化的發展，被占用的耕地大都是品質優良的高產耕地，而新闢的耕地質量較差，產量不穩。

第三是規模經營問題重重。因農業勞動力的逐漸老化，大陸糧食的生產朝向規模經營發展，種糧的大戶數目日增，但在實際生產時卻遇到不少的困難和問題：農村金融服務缺失，種糧大戶融資難；農田分散和農田基礎設施薄弱，抵禦自然災害的能力差；土地流轉困難，租賃轉包不規範；部分種糧大戶經營目標不明確、相關農業部門涉農服務脫節。這諸多困難均非朝夕就能解決，且制約了大陸糧食未來的生產。

第四是氣候狀況難於掌握。全球氣候因地球暖化日益嚴重，而經常出現異常現象，導致旱澇災害頻傳，糧食生產大受影響。2010年春，大陸西南廣西、雲南、貴州、四川、重慶五個省、市、自治區出現嚴重乾旱，糧食顆粒無收。

最後是人口仍有二、三十年的成長期間。中共在改革開放後，雖強制推行「一胎化」政策，人口出生率快速下降，但每年新增人口仍有一千三百多萬，估計未來還有2億人的成長空間，這對大陸糧食生產造成不小的壓力。

參、水沛則糧豐，水欠則歉收

水是生命之源，沒有水則沒有一切生物，人類也無法生存。對大陸糧食生產最大的制約因素就在於水。

中國大陸有20條一百公里以上的江河，二千六百多個湖泊，有數萬座水庫，水資源總量達到2.8億立方米，居世界第6位，但因有13.5億人，人均占有量不足世界水準的四分之一。在年降水量方面，全球年均降水量為800毫米，且降水均勻，中國大陸才630毫米，並且集中在汛期4個月，不僅不能攔蓄利用，反而成為洪水四處氾濫，以致經常發生南方暴雨連連，水災頻傳，10年有9年鬧水災；北方則滴雨不下，乾旱嚴重，10年則有9年是早年，其中4、5年是大早年。因此，中國被列為全球13個貧水國家之一，全大陸有六百多個城市，其中三百多個城市缺水，嚴重缺水的有108個，北京是其中之一，中共曾一度考慮遷都。

除城市缺水外，農業缺水更加嚴重。據估計，大陸農業用水每年缺水量達300億立方米，為農業需求量的30%，8,000萬農村人口飲水困難，3億畝農田受旱。大陸的耕地每畝平均分攤灌溉用水1,700立方米，而世界的平均水平是2,300立方米。2000年大陸缺水量將達1,000億立方米。大陸7億畝水澆地中，有40%的得不到中度灌溉。因為乾旱，大陸平均每年有3億畝糧田受災。

在這有限的水資源中，分布也非常不理想，與大陸的耕地和人口分布狀況極不協調。長江以南的耕地占全大陸的64%，而地上水資源僅占17%；其中糧食增產潛力最大的黃淮地區的耕地占全大陸耕地的42%，而地上水資源不到全大陸的6%。

由於水資源的嚴重不足，使大陸部分地區處於乾旱狀態，而旱災又是對糧食產量影響最大的自然災害，1990年代，大陸每年受旱面積4億畝左右，比50年代增加一倍以上，成災面積增加3倍。

水污染日益嚴重，水質不斷惡化，又是對大陸糧食生產的一個不利因素。中共相關單位曾對大陸53,000公里河段作調查，因污染而不能用於灌溉的河水約占25.3%，符合飲用水和漁業用水標準的只占14.1%。

針對大陸水資源的現況，上世紀九〇年代末，大陸中科院的院士徐冠華，

在提交給中共國務院的一份報告中，開宗明義就指出「水問題將成為 21 世紀中國經濟發展最突出的問題」。而美國世界觀察研究所所長布朗在《世界觀察》刊物上發表的報告《中國水短缺會動搖世界糧食安全》，第一句話也是：「中國農業的水源出乎意料地銳減對世界糧食安全構成威脅」。

除了水的問題外，大陸的農田水利灌溉也影響大陸糧食的生產。「大躍進」時期以「多、快、好、省」方式所倉促興建的一些大、小水庫，很快變成病險庫，有些還被沖垮釀成災難，「人民公社」的解體，家庭聯產承包責任制的實施，也不利於農田水利的興建、維護與管裡，導致灌溉系統老化失修、灌溉面積萎縮、灌溉效益低下和農業生產力下降，這對未來大陸糧食的生產都造成不利的影響。

肆、結語

民以食為天，無糧則亂，無食必反，大陸糧食生產的豐歉，與目前中共胡、溫體制所欲建構的和諧社會息息相關，2010 年中共「中央農村工作會議」總結了大陸目前的「三農」形勢，對糧食的「七連增」認為是得來不易的成績，但也深知當前農業生產存在的許多問題，其中糧食生產和農田水利是主要的關鍵，故列為今（2011）年的工作重點，能否達到預期目標，仍有待觀察。