

從中國大陸農村建設 看鄉村復興

文《段兆麟》

國立屏東科技大學農企業管理系教授、行政副校長

中國大陸新世紀整體化的農業農村發展，係從 2005 年（民國 94 年）10 月中國共產黨十六屆五中全會通過的「關於劃定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議」啟動，2006 年「十一五規劃」正式提出新農村建設規劃的政策，2018 年推行「鄉村振興」政策，2021 年 4 月訂立「鄉村振興促進法」。

本文闡述中國大陸從新農村建設到鄉村振興的演進發展，並以 2021 年 3 月國臺辦發布的「農林 22 條措施」為基礎，評析臺商參與中國大陸農村與農業建設的機會與風險。

| 中國大陸農業農村發展政策 |

中國大陸改革開放之後，以「家庭聯產承包責任制」為基礎，積極投入農村農業建設，但整體建設策劃是從「新農村建設」開始。「十一五規劃」（2006～2010 年）第二篇「建設社會主義新農村」以及 2006 年「中央一號文件」「關於推進社會主義新農村建設的若干意見」，是正式啟動的兩個重要文件。

研析中國大陸農村農業發展政策，主要來自下列文獻：5 年一期的「國民經濟和社會發展規劃綱要」、每年 1 月中共中央與國務院發布的「中央一號文件」、每年 12 月舉行的「中共中央經濟會議」關於農業經濟提示的重點任務、每年 3 月人大與政協兩會國務院的政務報告等。

茲以 5 年「規劃」為經，「中央一號文件」為緯，闡述農村與農業政策如下。

（一）2006～2010 年

「十一五規劃」施政主軸為：「建設社會主義新農村」。策略有 6 項：

1. 發展現代農業。重點：提高農業綜合生產能力，推進農業結構調整，加強農業服務體系建設，完善農村流通體系。

2. 增加農民收入。重點：挖掘農業增收潛力，增加非農產業收入，完善增收減負政策。

3. 改善農村面貌。重點：加強農村基礎設施建設，加強農村環境保護，積極發展農村衛生事業，發展農村社會保障。

4. 培養新型農民。重點：加快發展農村義務教育，加強勞動力技能培訓，發展農村文化事業。

5. 增加農業和農村投入。

6. 深化農村改革。

各年度「中央一號文件」綱領如下：

1. 2006 年：社會主義新農村建設
2. 2007 年：積極發展現代農業
3. 2008 年：加強農業基礎建設，加大「三農」投入
4. 2009 年：促進農業穩定發展，農民持續增收
5. 2010 年：在統籌城鄉發展中加大強農惠農力度

本期間重點政策措施如下：推進農業結構調整，優化農業產業、農產品、農業區域三個層面的結構性。發展各類專業合作經濟組織，2007 年 7 月施行「農民專業合作社法」；發展休閒觀光農業。增加非農產業收入，扶持縣域經濟發展。培養新型農民，加強勞動力技能培訓等。

（二）2011～2015 年

「十二五規劃」施政主軸為「強農惠農，加快社會主義新農村建設」。策略有四項：

1. 加快發展現代農業。重點：增強糧食安全



江蘇省高郵市送橋鎮一處麻鴨養殖基地，農民通過網絡直播銷售麻鴨。

圖／東方 IC

保障能力，推進農業結構戰略性調整，加快農業科技創新，健全農業社會化服務體系。

2. 拓寬農民增收渠道。重點：鞏固提高家庭經營收入，努力增加工資性收入，大力增加轉移性收入。

3. 改善農村生產生活條件。重點：提高鄉鎮村莊規劃管理水平，加強農村基礎設施建設，強化農村公共服務，推進農村環境綜合整治。

4. 完善農村發展體制機制。重點：堅持和完善農村基本經營制度，建立健全城鄉發展一體化制度，增強縣域經濟發展活力。

各年度「中央一號文件」綱領如下：

1. 2011 年：加快水利改革發展
2. 2012 年：加快推進農業科技創新
3. 2013 年：進一步增強農村發展活力
4. 2014 年：全面深化農村改革
5. 2015 年：認識新常態，適應新常態，引領新常態

本期間重點政策措施如下：建立現代農業產業體系的標竿：高產、優質、高效、生態、安全。因地制宜發展特色高效農業，利用農場景觀資源發展觀光、休閒、旅遊等農村服務業，使農民在農業功能拓展中獲得較多效益。農村土地承包關

係保持穩定並長久不變。

(三) 2016～2020 年

「十三五規劃」施政主軸為「推進農業現代化」。策略有 4 項：

1. 增強農產品安全保障能力。重點：提高糧食生產能力保障水平，加快推進農業結構調整，推進農村一二三產融合發展，確保農產品質量安全，促進農業可持續發展，開展農業國際合作。

2. 構建現代農業經營體系。重點：發展適度規模經營，培育新型農業經營主體，健全農業社會化服務體系。

3. 提高農業技術裝備和信息化水平。重點：提升農業技術裝備水平，推進農業信息化建設。

4. 完善農業支持保護制度。重點：持續增加農業投入，完善農產品價格和收儲制度，創新農村金融服務。

各年度「中央一號文件」綱領如下：

1. 2016 年：用發展新理念破解「三農」新難題
2. 2017 年：深入推進農業供給側結構性改革
3. 2018 年：對鄉村振興進行戰略部署
4. 2019 年：堅持農業農村優先發展做好三農工作
5. 2020 年：抓好「三農」領域重點工作確保如期

實現全面小康社會

本期間重點政策措施如下：

推進農村一二三產融合發展。拓展農業多種功能，推進農業與旅遊休閒、教育文化、健康養生等深度融合，發展觀光農業、體驗農業、創意農業等新業態；各地美麗鄉村、特色小鎮、分享農莊、田園綜合體等型態遍地開花。發展都市現代農業。大力發展生態友好型產業。發展適度規模經營。培育新型農業經營主體：家庭農場、種養大戶、農民合作社、龍頭企業、新型職業農民等。

(四) 2021 ~ 2025 年

「十四五規劃」施政主軸「優先發展農業農村，全面推進鄉村振興」。策略有 4 項：

1. 提高農業質量效益和競爭力。重點：農業保護，保護耕地加強水利農田建設，強化農業科技智慧農業，質量安全，供給側改革，產區利益補償，農產供給安全，糧食節約，縣域經濟與三產融合。

2. 實施鄉村建設行動。重點：縣域綜合服務，統籌縣域建設，鄉村基礎建設，生活環境治理，

鄉村人才振興。

3. 深化農村改革。重點：城鄉融合發展，新型農業經營主體，建設用地市場，土地徵收公益用地，宅基地三權分置，保障進城落戶農民權益，新型農村集體經濟，農村金融與農業保險。

4. 實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接。重點：建立幫扶機制，防止反貧監測，農村社會保障和救助，鞏固脫貧成果，社會力量參與扶貧。

2021 年「中央一號文件」綱領「全面推進鄉村振興加快農業農村現代化」。重要項目如下：

1. 實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接

2. 加快推進農業現代化。要點：提升糧食和重要農產品供給保障能力，打好種業翻身仗，堅決守住 18 億畝耕地紅線，強化現代農業科技物質裝備支撐，構建現代鄉村產業體系，推進農業綠色發展，推進現代農業經營體系建設。

3. 大力實施鄉村建設行動。要點：加快推進村莊規劃工作，加強鄉村公共基礎設施建設，實施



圖 / 東方 IC

浙江省台州市仙居縣臺灣農民創業園一育苗基地，採取「基地 + 合作社 + 農戶」的種植模式，農民忙著嫁接幼苗。

農村人居環境整治提升五年行動，提升農村基本公共服務水平，全面促進農村消費、加快縣域內城鄉融合發展，強化農業農村優先發展投入保障，深入推進農村改革。

2021年4月29日，全國人大通過「鄉村振興促進法」。將鄉村振興任務從政策面落實到法律面，賦予強制性與恆久性的性質。全文共分9章74條，主要內容為：產業發展、人才支撐、文化繁榮、生態保護、組織建設、城鄉融合、扶持措施等，自2021年6月1日開始施行。

| 鄉村振興執行情形 |

2018年中國大陸「中央一號」文件提出推行鄉村振興戰略：包括意義、要求、功能，及綠色鄉村、鄉村文化、基層治理、民生保障、精準脫貧、機制創新、強化人才、融資增投、完善領導等方面的指導意見。鄉村振興戰略執行情形與問題如下：

1. 農業生產。這是重中之重的政策。隨著農業科技發達，公共設施完善，機械普及，資材充裕，使得畝產提升，總體產量增加。但是農業用地因城鎮化和工業化大量流失，及氣候異常，使得農業增產受到威脅。

2. 質量安全。農產品安全及品質普受重視，並制定相關的制度。從寬鬆到嚴格，包括無公害食品、綠色食品、可追溯制度、有機食品等。問題是驗證效果未受社會肯定，申請驗證者不積極，農村水土資源汙染嚴重，故食品安全制度的實踐不容易。

3. 三產融合。促進農業一二三級產業融合的政策，正普遍進行。三產融合制度可延長農業價值鏈，從田間生產，經加工處理，到農業服務業。問題是農業融合二三產，需要技術與資本，在農村的工商資本與人才投入，公司與合作社是可行的組織。但其與總量需求比較尚有很大的不足。

4. 創意農業。改善農業投入、流程，及產出，並發揮農業多功能價值，以提升農業的產值。在都會地區，因有年輕人參與，且引入工商業與文化藝術的特質，故有成功的案例。但大部分地區因缺人才，缺創意元素，仍在起步階段。

5. 農業組織。新型農業組織主要是「農民專業合作社」。因中國大陸每人承包地不到2畝，

家庭可耕地比臺灣還小，以致影響耕作效率。成立組織，發揮規模經濟，是有效之計。政府對成立組織制定獎勵的辦法。但農民合作意願不高，故成功運作的案例尚不普及。

6. 綠色生態。這是對農村環境的要求。為達到全面綠化的總體目標，多數山坡地退耕還林，特別是北京地區。每個城市都規定綠地面積的比例。這也是大陸政府環境政策的具體實現。

7. 增收脫貧。鄉村振興的基本目標是扶貧脫貧，預定2020年貧困縣除名。脫貧之後進入小康社會。消除貧窮是每個國家政府的基本目標，但因為貧窮有其結構性，又有新貧的發生，所以必須標本兼治。

8. 人才培育。農業發展以人才為本。經濟發展之初，人才往工業及城市流動，農業及鄉村無足夠且優質的人才。鄉村振興戰略非常重視「新型農民」的培育。鼓勵農校學生下鄉，農村子弟留農。有一些工商業回鄉的青年，參加考察團到臺灣學習先進的農業。

| 臺商的機會與風險 |

中國大陸國臺辦今(2021)年3月發布「關於支持臺灣同胞臺資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」(簡稱「農林22條措施」)，是因應中國大陸當前農業及鄉村發展需求而設計的措施。「措施」可分為二大部份：「農企業高效經營」與「鄉村振興進階發展」。

臺商面對此情勢該如何因應？企管策略規劃常用SWOT分析法，臺商對於企業資源的優勢與劣勢了然於心，本文毋須討論。本節擬分析環境的機會與風險。

(一) 臺商感受的機會性

1. 觀察「措施」提示的農企業各領域業種：農業投入、農場生產、加工與運銷、農業服務、農企垂直整合，皆為臺灣的強項，都有成熟的經營模式與技術。其次，就鄉村建設規劃設計，臺灣有很多關於農村社區發展、休閒農業區規劃、休閒農場規劃、體驗活動設計的專家團隊，人才多。

2. 「措施」針對農企業經營所需土地、資金等關鍵生產因素，提出配合措施。在降低經營成本方

面，提出多項補助、補貼方案。發行公司債籌資、創業培訓人力、技術服務、農產品質量標準等多項企業服務的措施。

3. 因體驗經濟思潮而起的休閒農業、鄉村旅遊、生態旅遊，在臺灣發展成熟，已形成重要的農村產業。「措施」鼓勵農村旅遊業態，臺灣有豐富的經驗。

4. 「措施」鼓勵農產分級包裝、加工、冷鏈保鮮、倉儲運輸、批發市場等農產品運銷產業鏈的企業經營。臺灣有現代化的設備與技術。

5. 臺商可從事經濟林生態經營。臺灣這幾年發展林下經濟多樣化，如山蘇、山葵、菇蕈類、養蜂等，以及舉辦生態體驗、環境教育活動。中國大陸鄉村林地資源豐富，適合發展林下經濟。

6. 中國大陸農產品內銷市場非常重要。「措施」支持臺商企業與供銷社、協會合作，利於開拓各省市、各縣市的內銷市場。

(二) 風險評估

企業投資經營，風險與營利相伴而生。臺商參與大陸農業農村建設及鄉村振興計畫可能遭遇的風險因素有那些？茲分政策面與經營面闡述：

甲、政策面

「措施」的旨意是為臺商參與中國大陸農村農業發展與鄉村振興建設開路，以利臺商投資經營。政府政策措施對企業經營是重要的外部環境因素，所以「農林 22 條措施」的穩定性與持續性與否，影響臺商投資意願與永續經營決策。

乙、經營面

1. 「措施」第 13、14 條規定植物新品種權、苗種場經營、種苗生產經營等項。臺灣對動植物種苗訂定「種苗法」及相關規定，臺商應謹慎行事，遵守法令，避免觸法。

2. 農業投資經營與工商業本質上有極大的差異。蓋工廠或開店鋪速效可達，但農業依恃地力與自然力，動植物成長有其生命週期。所以工商老闆跨域經營，須先認知產業的差異性，學習認識新產業，「措施」才能幫忙到位，如果產業經驗造成障礙，可能構成經營的風險根源。

3. 「措施」有 17 個條文在協助臺商發展農企業。該 4 個領域的農企業在中國大陸已有不同程度的發展。臺商必須深入了解擬投資農企業當前

的產業結構，以決定企業定位及技術、資本、人力投入的質與量，如果投資企業不能正確定位，可能發生無法掌握市場的風險。

4. 臺商參與農林漁牧場經營，投資與營運技術肯定與中國大陸農民很大不同，否則中國大陸農民自己經營就好了。所以臺商要思考從事精緻農業的經營型態，諸如設施農業、有機農業、循環農業、休閒農業、智慧農業等，以創造較高價值，並對社區農民起帶頭作用，臺商老闆要認真做功課了。臺商營農的方向如果不是精緻農業，申請承包農地可能會有問題。

5. 中國大陸農村政策鼓勵一二三產融合，以帶動農產品原料端，再透過加工、行銷，提升農業價值。這是農企的垂直整合經營，正是「措施」第 10 條鼓勵的重點。臺商應有全盤規劃，技術及市場要到位，臺商企業如果不做一二三產融合經營，不但無法做大做強，亦難以掌握產業鏈。

6. 農場經營產品之間有互競、互補、互助的效果，而形成單一或複合式的經營策略。臺商從事農場投資，必須熟諳農場業務。農場經營如果無法運用產品之間的互補、互助之利，將無法獲取降低成本、增加效益的機會，

以上提示事項，臺商若無法認知採行，可能構成經營的風險。

結 論

中國大陸自 2006 年實施新農村建設，歷經「十一五規劃」、「十二五規劃」、「十三五規劃」，以及歷年的「中央一號文件」，已顯現解決三農問題的階段性效果。2018 年「中央一號文件」啟動，及 2021 年施行的「十四五規劃」，訂立「鄉村振興促進法」，更全面推進鄉村振興戰略，務期達到農業農村現代化的目標。

臺灣農業高度發展，農村建設富麗創生，已蔚為東亞國家的典範。中國大陸於今年 3 月發布「農林 22 條措施」，亟思借重臺灣先進的經驗與資源。本文解析「措施」的內容，並分析可能的機會與風險，尚祈國人與臺商審慎行事。🙏