

中共十七屆三中全會評析

時

評

Analysis of the Third Plenary Session
of CCP's 17th Central Committee

張執中 (Chang, Chih-Chung)

開南大學公共事務管理學系助理教授

今(2008)年10月9日至12日，中共召開「十七屆三中」全會，全會公報重點包括農村土地與金融改革，以及破除城鄉二元結構。同時針對農村改革發展，通過《中共中央關於推進農村改革發展若干重大問題的決定》(以下簡稱《決定》)，從加強農村制度建設、發展現代農業與農村公共事業三方面作為農村改革的主要任務，並就其體制機制的建立，設立了2020年明確的時間表(如表1)。在《決定》中也指出，未來針對農村集體建設用地使用權流轉、農村土地承包權流轉、土地承包權期限等農業政策進行審議與修訂，成為外界關注的焦點。

另一方面，除了會前因「毒奶」與「礦難」使3位中央委員和1位中央候補委員被免去官職。本次會議也通過《中共中央紀律檢查委員會關於于幼軍同志問題的審查報告》，決定撤銷于幼軍中央委員會委員職務，並確認中央政治局對於留黨察看2年的處分。這是改革開放以來首次在三中全會上撤銷中央委員職務，也是首次對中央委員採取留黨察看2年處分，這讓「官員問責」的風暴成為外界關注的另一走向。

表 1：中共十七屆三中全會決議重點

農村改革發展基本目標	農村土地改革目標
<ul style="list-style-type: none"> ● 城鄉經濟社會發展一體化體制機制基本建立。 ● 現代農業建設顯著進展，國家糧食安全和主要農產品供給有效保障。 ● 2020 年農民人均純收入比 2008 年翻一番，絕對貧困現象基本消除。 ● 村民自治制度更加完善，農民民主權利得到確實保障。 ● 城鄉基本公共服務均等化明顯推進，基本醫療衛生制度更加健全。 ● 資源節約型、環境友好型農業生產體系基本形成。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 允許農民以多種形式流轉土地承包權。 ● 農村建設用地與國有土地享有平等權益。 ● 土地承包經營權流轉，不得改變土地集體所有性質，不得改變土地用途，不得損害農民土地承包權益。 ● 堅守 18 億畝耕地紅線。 ● 改革徵地制度，嚴格界定公益性和經營性建設用地，逐步縮小微地範圍，完善徵地補償機制。 ● 依法徵收農村集體土地，按照同地同價原則及時足額給農村集體組織和農民合理補償。 ● 土地市場城鄉統一與國有土地享有平等權益。

資料來源：新華網、人民網。

壹、「聯產承包制」→「城鄉一體化」

從 90 年代後期開始，大陸經濟有三個揮之不去的難題，一是如何解決「三農」問題；二是如何擴大「內需」消費的問題；三是在農村徵地問題，農民的利益得不到有效保證。而這三個問題要得到根本解決，長遠來講都需要打破城鄉分割的二元體制。

當前中國大陸農業人口多達 7.275 億人，2007 年農村人均純收入為 4,140 人民幣，與城鎮人均收入相差近萬元，城鄉收入差距之比達到 30 年最大值 3.33:1，農村絕對貧困人口為 1,500 萬人。這些數字說明，大陸未來的發展必須解決農民的增收難題。近年來，中共中央對農業的投入持續加大，從 2004 年到 2008 年，連續 5 年的中央一號文件都鎖定「三農」，除指向逐步改變城鄉二元經濟結構的體制，也強調「多予、少取、放活」，先後出臺糧食直補、取消農業

稅、實施農村義務教育「兩免一補」、建立新型農村合作醫療制度等扶持舉措，這當然對改善農民生活有很大幫助。

但是，我們同時也看到，由於農業作為一個產業，本身進一步提升的潛力是有限的。大陸農民收入低的直接原因是就業不充分，80%的農戶主要從事糧食生產，來自農業的收入平均每戶大約在3,000-5,000元人民幣，由這樣一些農戶構成的村莊，不可能是「社會主義新農村」。在市場化環境下，分散的小農在市場中面對和資本的競爭時，都是處於弱勢地位。本次全會在發展目標中量化增長指標，是具有政策約束力。未來農民收入12年翻一番，計算後可知相當於每年增長6%左右。但如果不把「三農」問題和城市化與工業化聯繫起來，中國大陸農民在實現「小康」後，要達到和城市居民同步提高收入的目標將很難達成。

貳、土地承包經營權流轉

「三農」問題仍困難重重，探究根本原因，在於實行家庭聯產承包責任制以後，農業領域再也沒有進行過根本性的改革。雖然法律保障農民對土地的承包30年不變。但是聯產承包制在本質上只是一種土地經營方式，農民並沒有真正得到土地所有權，國家壟斷了土地的一級市場，土地的轉讓都要由國家低價徵用變為國有，然後按市場價出售，農民被排除在土地增值收益分配體系之外。加上當前代表農村集體產權的虛擬主體是村民委員會和村民小組，因而農民的權益常常受到少數村組「代理人」和政府公權的侵犯。如今30年已過，土地承包期限即將到來，要繼續推動農村改革還需要新的動力。而外界關注的重心在農村土地流轉體制的問題，中共總書記胡錦濤早前在安徽考察時，已指出農村土地流轉體制的改革方向。

土地使用權流轉對於「三農」的重要性之所以被特別強調，重要原因之一是大量農村青壯勞力流向城市成為農民工，許多地區出現較多「雙改單」（原本「雙收」改「單收」）和農地拋荒現象，對確保全國糧食產量的影響越來越大。從更根本的角度說，每戶農民承包的土地有限，難以規模經營，而農業效益的提高要求一定程度的規模經營，這使得開放土地經營權的流轉勢為必然。但是無論是包產到戶或土地買賣，不僅是經營方式的變革，也在於它是一個「是否與社

會主義制度有著根本性抵觸」的敏感問題，也是涉及地方政府財政收益的問題。

「土地流轉」成為本次會議最具爭議的議題，並且尚未得到地方決策者的完全認同。使得本次全會通過的《決定》，其目的在於確定改革基調。而胡錦濤提出促進土地流轉問題，目的是要實現規模化經營，而非私有化。並且從小崗村近年推行流轉改革的情況來看，隨之興起的倒是新型的合作化。合作社之所以獲得群眾的積極回應，關鍵是「加入自願，退社自由」的原則。而未來土地改革的趨勢，很可能會向現在的林權制度看齊，就是逐步明晰產權，使農村土地由目前的生產資料轉變為農民的財產。然後在政府的徵地補償方面有更明確的規定，比如本次會議規劃建立農村土地流轉交易平臺，提高失地農民的政策補償水準，啟動農村與城市建設用地「同地同價同收益」試點，這在未來《土地管理法》的修改中應該會有所體現，使農民有比較多的討價還價的空間。

參、中共中央委員會人事調整

根據中紀委的調查，現任國務院文化部副部長、黨組書記于幼軍在擔任深圳市長期間，利用職務之便，在市政府招標工程中令其弟所屬公司得標而獲取巨額利潤，因而在本次全會遭撤銷中央委員會委員職務，並留黨察看2年的處分。遺缺由中國殘疾人聯合會副主席、黨組書記王新憲遞補為中央委員，而文化部部長蔡武也已擔任該部黨組書記。

根據中共黨章規定，黨內紀律處分有5種：警告、嚴重警告、撤銷黨內職務、留黨察看、開除黨籍。留黨察看最長不超過2年，期間沒有表決權、選舉權和被選舉權。按照規定，受黨紀嚴重處分的官員，一律會被「雙撤」（即撤銷官職和撤銷中央委員職務），但中央對於幼軍的處分是「留黨察看2年」的處分，並未開除黨籍，仍稱「同志」，這有別於此前對陳良宇、杜世成等人「開除黨籍」的最重處分。值得注意的是，中共十七屆三中全會召開前的1個月，原山西省長孟學農、原國家質檢總局局長李長江，以及中央候補委員、河北省委常委兼石家莊市委書記吳顯國都被問責去職。此時，距離去年十七大他們當選時尚不滿1年。短期內如此多的中委丟官，在過去數十年的中國政壇並不多見。當前中國政壇掀起一輪「問責風暴」，在目前問責相關法制還不完備的情況下，未來是否朝向常態化發展，仍有待觀察。

肆、未來挑戰

2007年6月中共中央批准在重慶和成都啟動「全國統籌城鄉綜合配套改革試驗區」，其目的就是探索改變中國城鄉二元結構，統籌城鄉發展。但城鄉一體化之所以困難，主因之一是因為戶口與教育、醫療等主要由地方政府提供的公共服務相捆綁，而不同戶籍後面的社會福利是不同的。此次全會決議的意義，在於它觸及深層社會結構安排的體制問題。更重要的是，全會明確指出要形成城鄉經濟社會發展一體化的格局，為最終解決中國大陸在戶籍、土地和公共服務上的城鄉分割的二元體制打開了一扇窗口。

另一則是農民受土地的束縛，導致農民的生活水準提升較慢，最終也制約整體國民經濟的增長。大陸學者多數認為，與外界期待的「制度變革」有所不同，中南海將18億畝耕地，視為事關國家戰略安全與社會穩定，使得這次土改只是在維護現有二元土地制度不變前提下的「技術性土改」。農村土地的抵押權會逐步「開禁」，徵地制度以及其附屬收益分配制度會進入「改革節奏」。土地所有權和家庭聯產承包制度雖然沒有改變，但是只要土地產權逐漸明確且可以流轉，將使農村土地由目前的生產資料轉變為農民的財產，這個轉變就會是很大的進步。

然而，推動農村土地承包權流轉，有利於刺激農村土地集中，朝規模化經營發展。但是在產權未明的情況下，未來地方政府若利用新規，強調建設大型農場，是否會導致更多農民失去土地？農民今後在土地的使用和轉讓上，能否擁有更多的議價空間？再者，土地承包權流轉後，若帶動更多資本流入農村，尤其是抵押貸款被廣泛運用後，農民失地的風險是否更大？相對而言，未來農民若能從土地獲得更多收入，是否對過去的失地要求更多補償，或引發其他農民重提要求。正因為如此，未來如何建立配套的制度規範以明晰產權、防止土地片面集中、確保農民權益等，仍有很多有待解決的問題。在體制的問題未解決前，中共中央把糧食生產、農民增收、耕地保護與和諧穩定作為考核地方，特別是縣（市）領導班子績效的重要內容，使得問責制多侷限在引咎辭職與免職階段，最後只是讓地方官員習於事事上報，上級藉此整頓下級，對於如何避免類似事件重複發生，以及如何真正解決問題往往涉及甚少。