

中國發布中央 1 號檔之政策目標與特點

黃文利

摘要：因應國際化及自由化的趨勢，中國為了提升農民收益，在今年初發布了《中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》，即中央 1 號檔，內容共有二十二條，分為九大部分，約有九千字。此檔強調「三農」即農業、農村、農民，是重要的政治和經濟問題，政策目標主要在增加糧食主產區農民收入，取除了煙葉以外的農業特產稅，試圖解決多年來農民收入難以提高的問題。

中央 1 號檔有三大特徵：一是由國民經濟的角度思考，解決「三農」問題，展現了中國在十六大提出的城鄉統籌發展的指導思想；二是相關政策表現了中國農業發展與國際接軌的特徵，有利於提高中國農產品在國際市場的競爭力；三是中央 1 號檔的政策措施易於實施，預期能獲得成效。

中央 1 號檔主要的政策特點包括：推動農村稅制改革；改革糧食運銷體制，實行對種糧農民的直接補貼；農村金融體制改革，規定縣及縣以下金融機構須支持農業；農業勞動力投入工業生產成為產業工人的重要成員；加強農業科技研發和技術推廣；發展農村第二、三級產業，繁榮小城鎮經濟；加強農村基礎設施的建設；徵地制度改革。

未來中國農村改革將依據統籌城鄉發展、統籌社會經濟發展的新思維，以及遵守國際相關組織的規範，著重農村內部的改革，促進整體農業的成長。

關鍵字：中央 1 號檔、三農、增加農民收入

一、前言

中國去年 2003 年，受到非典型肺炎、內澇及至今年 2004 年初，禽流感的影響，農業生產受到了極大的衝擊。另一方面，中國現已加入 WTO，因應國際化、自由化的經貿情勢，農業政策亦須有所革新。所謂「農民不富，中國不富」，因

此中國官方為了促進農民收益的增加，於今年年初發佈了《中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》，即中央 1 號檔。由於此政策意義重大，不僅是中國當前的迫切任務，亦是未來農業發展的目標。因此，政策一出爐，在中國農村已引起廣大迴響。對於此時隔十八年後才提出的第六個中央 1 號檔，一般認為它展現了中國中央面對新世紀的經貿情勢，把解決「三農」（農業、農村、農民）問題作為農業發展的重點，中央 1 號檔強調三農涉及到政治和經濟問題，而政策主要在增加糧食主產區農民的收入，取消除了煙葉以外的農業特產稅，試圖解決多年來農民收入難以提高的問題。

1980 年代，中國農民收入的提高，擴大了中國的內需，帶動了鄉鎮企業的發展，這種典型的擴大內需、促進經濟成長，與中國在當時發佈的五個中央 1 號檔有很大的關聯。因此，今年再次發佈中央 1 號檔時，傳遞出中國鼓勵農民糧食耕種的重要訊息。十八年前的中央 1 號檔，促使凋敝的農村邁向繁榮，今年的中央 1 號檔，則是中國中央在迎接新世紀的挑戰下，展望農業未來的發展，加速推動現代農業、實現歷史性跨越的政策創新。其所蘊含的科學發展、城鄉結合，則是建設小康社會的基礎。

二、歷史上三農問題的六個 1 號檔

從 1982 年到 1986 年，中國中央連續發佈了五個類似的中央 1 號檔。這些中央 1 號檔當時有效地提高了農民的生產意願，並且使農民的收入連續 7 年持續增加。從內容上看，此次發佈的中央 1 號檔和上個世紀 80 年代發佈的五個中央 1 號檔有很多相同性，例如都強調了鄉鎮企業的發展、農業結構的調整，以及農村經濟結構的調整等內容。前五個中央 1 號檔曾在農民中引起熱烈的回應，農民們盼望每年中國中央都能發佈中央 1 號檔。

中國的農村改革始於 1978 年，至今已經歷二十六年。針對不同時期改革所面臨的問題和阻力，中國中央先後制定發佈了六個「中央 1 號檔」，順應和指導了農村改革，有效地促進了農村改革和農業生產，使中國農村帶來了巨大的變化。

第一個中央 1 號檔，於 1982 年 1 月發佈《中國農村工作會議紀要》，這個檔不但肯定了「雙包」（包產到戶、包乾到戶）制，而且強調此不同於合作化以前私有的個體經濟制度，而是社會主義農業經濟的制度。

第二個中央 1 號檔，於 1983 年 1 月發佈《當前農村經濟政策的若干問題》，這個檔從理論上說明了家庭聯產承包責任制，是在中國中央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的新發展。

第三個中央 1 號檔，於 1984 年 1 月發佈《關於 1984 年農村工作的通知》，主要內容為鼓勵農民增加對土地的投資，規定土地承包期一般應在 15 年以上，生產週期長以及具開發性的專案，承包期應當更長。

第四個中央 1 號檔，於 1985 年 1 月發佈《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》，主要內容是：調整農村產業結構，取消 30 年來農副產品統一購買、統一銷售的制度，對糧食、棉花等少數重要產品採取中央計畫契約收購的新政策，並且將農業稅由實物稅改為現金稅。

第五個中央 1 號檔，於 1986 年 1 月發佈《關於 1986 年農村工作的部署》，主要內容肯定了農村改革的政策方向是正確的，必須繼續貫徹執行。針對農業面臨的停滯問題，內容中特別肯定農業在國民經濟中的地位。

第六個中央 1 號檔，於 2004 年 1 月發佈《關於促進農民增加收入若干政策的意見》，內容中採取了許多有利於農村發展的政策，重點在於增加糧食主產區的農民收入。

從過去至今，中國中央一以貫之的策略，即非常重視並設法解決農業、農村和農民問題。中國政府相當重視「三農」問題，從 1982 年至 1986 年，連續發佈了 5 個促進農村發展的「中央 1 號檔」，使得農民生產意願大為提高，農業生產快速成長。隨著農業和農村經濟發展面臨新世紀的挑戰，相隔 18 年，再度發佈針對農業的中央 1 號檔，表明中國中央不僅非常重視三農問題，而且開始以檔的形式落實農業政策。

中國中央提出促進農業和農村經濟結構調整的重大決策，將增加農民收入作為主要任務和目標，制定了「多予、少取、放活」的方針，所謂多予，就是增加對農業的投入，加強農村基礎設施的興建，提升農業科技的進步，以創造農民增加收入的條件；少取，就是在現有的基礎上，逐步取消不應由農民負擔的稅費，以統一城鄉稅制；放活，即是開放對農民生產產生束縛的政策，促進農村經濟的活絡，透過農村經營體制的改革，激發農民創業以增加收入的意願。依據此一方針，採取一系列相關的政策措施，期望對農業和農村經濟發展帶來新契機。

三、中央 1 號檔的政策目標

中央 1 號檔共有二十二條，分為九大部分，約有九千字。主要政策目標為促使糧食主產區農民增加收入，內容包括：集中力量支持糧食主產區發展糧食產業，促進種糧農民增加收入；繼續促進農業結構調整，發掘農業內部增加收入的潛力；發展農村第二、三級產業，增加農民收入的多元化；改善農民進城就業的環境，增加外出到工廠工作的收入；發揮市場機能，改善農產品的行銷通路；加強農村基礎建設，為農民創造增加收入的條件；加強農村改革，由體制上為農民增加收入減輕稅負提供保障；繼續輔導貧農，解決農村貧困人口和受災民眾生產及生活的困難；加強對促進農民增加收入工作的領導，確保各項增加收入政策的落實。

中國農產品市場已由賣方市場轉變為買方市場，超過三分之一的農村勞動力移轉到非農產業，農民近一半的收入來自非農產業，城鄉發展的互動性、互補性越來越顯著，與世界農業的關聯性日益重要，農業和農村發展發生了重大變化。農民收入難以增加，既是農業和農村經濟結構性問題的反映，也是長期以來國民經濟發展所浮現的問題。

目前中國城鄉所得差距持續擴大，農民收入增加緩慢，嚴重影響整體國民經濟的成長。因此，中央 1 號檔的內容指出，『力爭實現農民收入較快成長，儘快扭轉城鄉居民收入差距不斷擴大的趨勢』。1997 年至 2003 年間，中國農民每人平均所得的增加幅度均低於 5%，最高的一年成長 4.8%，最低只成長 2.1%，年平均成長 4%，僅為都市地區同期所得成長幅度的一半。城鄉居民收入差距已經由 1997 年的 2.47:1，擴大到 2003 年的 3.24:1。農民收入連續七年成長緩慢，這是改革開放以來少見的現象，已經成為影響農業和農村經濟發展的嚴重問題。城鄉所得差距不斷擴大，不僅影響農民種糧意願，更影響到糧食生產和中國的糧食安全，而且限制整個國民經濟的成長。因此，須促使農民所得快速成長，以扭轉城鄉所得差距不斷擴大的趨勢。

中央 1 號檔有一個重要特點，即是發佈的各項政策都有具體措施。檔的內容明確指出，『集中力量支持糧食主產區發展糧食產業，促進種糧農民增加收入』。

多年來，糧食主產區的耕地面積和糧食播種面積都占中國的 60%以上，糧食產量占中國的 70%左右。保護和提高主產區的糧食生產力，即能穩定中國糧食的供應。從今年起，中國將實施高品質糧食產業的政策，建設一批高品質糧食專用產地。新增的農業綜合開發資金，主要用於主產區，對於推廣優良品種給予補貼，對於主產區農民購置大中型農機具給予補貼，以提高糧食生產力。

解決農業發展面臨的各種矛盾和問題，須從農村內部的調整做起，而且須與城鄉發展、社會經濟發展結合。中央 1 號檔強調，促進農民增加收入必須有新思維，須採取綜合性措施，在發展策略、經濟體制、政策措施是一個重大變革。因此農村改革，必須以提高農村生產力、增加農民收入、改變農村面貌和維持農村穩定為出發點。

1997 年以來，中國糧價連續幾年走低，近年來甚至出現了糧食的投入高於產出的情況。去年，糧食產量跌破 9000 億斤，跌回 20 世紀 90 年代的最低點。再者，中國耕地面積也出現大幅減少，2001 年以後，每年減少 2000 萬畝左右，目前已跌破 19 億畝。此次中央 1 號檔強調，以政策保障種植糧食農民的收入，是結合上述事實提出的。而關於增加農民收入的問題，中央 1 號檔除了強調千方百計增加農民收入外，還特別強調，讓傳統農業地區的種糧農民獲得利益。中央 1 號檔明確指出，農民收入欲提升還是必須進行農業結構調整，同時須進行農村畜牧防疫體系改革，確保農產品品質安全。

集中力量支持主產區發展糧食產業，促進種糧農民增加收入，可從三個方面著手：

- (一) 加強主產區糧食生產的建設。集中建設一批高品質專用糧食產地。輔導主產區，特別是中部糧食產區重點建設早澇保價收購、穩定產量和提高產量的基本農田，優先輔導主產區推廣優良品種和新技術，提高農業機械化。
- (二) 輔導主產區進行糧食種植調整和食品加工。主產區要能掌握糧食增產優勢，促進農民增加收入、發展區域經濟，按照市場需求，調整糧食的種植，以擴大糧食產業的生產。
- (三) 增加對糧食主產區的投入。現有農業固定資產投資、農業綜合開發資金、土地複耕基金等須集中用於主產區。繼續提高農業綜合開發資金，新增部分主要仍用於主產區。

四、中央 1 號檔主要的政策特點

綜觀中央 1 號檔，九大部分二十二條內容，具體政策達三十七條之多，涵蓋許多問題的解決，其中不乏創舉和突破。茲針對中央 1 號檔主要的政策特點分述如下：

特點一：推動農村稅制改革

降低農業稅稅率、取除了煙葉以外的農業特產稅，將新增財政支出用於「三農」，傳遞出中國鼓勵農民種植糧食的重要信號，在統一城鄉稅制的政策目標方面邁出了重要的一步，減輕農民的負擔即是增加其收入，預計這兩項措施，可以讓農民減輕人民幣 70 億元的負擔。

中央 1 號檔的內容強調停止徵收除了煙葉以外的農業特產稅；5 年內，農業稅收每年減少一個百分點。以前有關農業特產稅的減免方式，是逐漸停止徵收。中國許多農業主要產區，例如江浙一帶已全部停止徵收，但中西部地區仍繼續徵收，但是農業特產稅的徵收，限制了產業結構的調整。1999 年中國指出農業稅

制改革時，將農業稅稅率提高到 7%，如果加上 20% 的附加稅，農業稅的實際稅率達 8.4%。例如：在往年種蔥要徵收高達 6% 左右的農業特產稅。此次是中國在農村的稅制改革上重大的調整。另一方面，加速稅制改革的配套措施，則包括精簡基層機構、精簡人員、農村教育資源的重組和合理運用等。

特點二：改革糧食運銷體制，實行對種糧農民的直接補貼

目前中國對糧食運銷體制的改革，體認到須逐步走向市場經濟。但在目前糧價較低的情況下，開放糧食市場將對農民造成損失，因此中央 1 號檔的政策指出對種糧農民進行直接補貼。從現有的糧食風險基金中至少撥出三分之一用來直接補貼糧食主產區的種糧農民。現有的糧食風險基金約人民幣 302 億元，即至少提撥人民幣 100 億元對 13 個糧食主產區的農民進行直接補貼。非糧食主產區亦有糧食風險基金，亦須提撥一定的資金對種糧農民進行補貼。

中央 1 號檔的內容指出，為提高農業機械化，對於農民個人、農場工人、農機專業戶和直接從事農業生產的農機服務組織，購置和更新大型農機具，應給予補貼。估計中央補貼人民幣一萬元可帶動農民投資人民幣七萬元至十萬元。因此，對農民購買大型農機具給予一定補貼，能加速推動農業機械化。

二十一世紀將是中國從傳統農業跨向現代農業的關鍵時期。過去近三十年，中國農業發展快速，但與已開發國家相比，尚存在極大的差距。因此，解決中國農業現存的問題，必須仰賴科技進步，重點即在於農業機械化的推行。大規模經營方式，可以大為提高農機具的使用效率，降低生產成本，並促進農民收入的增加。

特點三：農村金融體制改革，規定縣及縣以下金融機構須支持農業

改革和創新農村金融體系，加強對農戶和農村中小企業的金融支持，是此次農村改革重要的內容之一。目前，從事農村金融服務的機構少、服務項目少，難以滿足農戶和農村中小企業對信貸的需要，已成為制約農村經濟發展的一個瓶頸。新的農村金融體制改革強調，須考慮農村和農民的實際需要，增加農戶和企業的貸款，改善農村金融服務，加速改革和創新農村金融體制。

中央 1 號檔明確指出縣及縣以下金融機構支持「三農」的義務，要求其必須撥出一定比例用於該縣農業和農村經濟的發展，此是一新創舉，並且擴大農村貸款利率浮動幅度。另一方面，允許不同形式符合農戶需求的金融創新，鼓勵在嚴格監管、有效防範金融風險的前提下，透過吸引社會資本和外資，興辦直接為「三農」服務的金融組織。除了鼓勵外資、民間資本進入農村金融外，更重要的是，嘗試實行多種擔保形式，允許社區內農民組成互助、合作的金融體系。合作金融體系即是指在農村社區，形成農民的互助合作金融和互助合作保險。一般正規的、商業化的金融不可能滿足高度分散、兼業化農戶的信用需求，非正規、非商業化的金融，因為它能降低金融風險，可協助農業信用的需求。

特點四：農業勞動力投入工業生產成為產業工人的重要成員

農民進城到工廠工作，可達到減少農村剩餘勞動力、增加農民收入、促進都市發展需求等多種目的。目前中國有 9900 萬農民進城到工廠工作，較去年增加 500 萬人，工資所得已占農民所得的三分之一。中央 1 號檔強調了『進城就業的農民已成為中國產業工人的重要組成部分』。在中央文件中明確指出尚屬首次，未來中國將促進大中城市戶籍制度改革，放寬農民進城就業和定居的條件。

此外，相關配合的重要策略，是加強對農民工人的技能培訓。從 2000 年第五次人口普查看，第二、三級產業中就業人口有 46.5% 是屬於農業戶口，目前這個比重還在繼續上升。根據 2000 年的資料，在服務業中，農業戶口的比重已高達到 52%，加工製造業中，屬農業戶口的人數超過 60%，建築業尤其是建築工人中，農業戶口的人數占 79.8%。因此，中國必須重新審視社會結構變遷中人口結構和就業結構發生的巨大變化，放寬農民進城工作的限制。

進城就業的農村勞動力已經成為產業工人的重要組成部分，為城市創造了財富、提供了稅收。中央 1 號檔強調，各地相關部門須加強對農村勞動力的職業技能培訓，城市政府須把對進城工作的農民的職業培訓、子女教育、工作保障及其他服務和管理經費，編入正常的財政預算，為農民進城就業營造良好的環境。中國中央要求地方政府取消農民進城就業的歧視性規定和不合理收費，簡化農民跨地區就業和進城到工廠工作的各種手續。各地須健全有關的法律規定，依法保障進城就業農民的各項權益。

加強對農村勞動力的職業技能培訓，是提高農民就業能力、增強中國產業競爭力一項重要的基本工作。根據市場和企業的需求，按照不同行業、職位對勞工基本技能不同的要求，調整培訓內容，實施專業培訓，提高培訓的重點性和適用性。促進社會各方面參與農民職業技能培訓的意願，鼓勵各類教育培訓機構、各工廠展開對農民的職業技能培訓。為鼓勵農村勞動力參加職業技能培訓，各級財政均須提撥專款作為農民職業技能培訓的資金，政府對接受培訓的農民給予一定的補貼和資助，取締各種強制農民參加有償培訓和職業的資格鑑定。

職業培訓是提高農村勞動力素質的重要方式，透過增加投資，健全農村勞動力職業培訓體系，逐步形成「市場引導培訓，培訓促進就業」的新機制，促進職業培訓與勞動力移轉相銜接，整合技能培訓、就業介紹、就業後服務管理融為一體。

特點五：加強農業科技研發和技術推廣

技術進步可提升生產力，因此，現今科技快速發展，欲增加農民收入，須仰賴農業技術的進步，使科技進步成為增加農民收入的重要因子。中央 1 號檔的內容指出，加強農業科技研發和技術推廣。近幾年來，中國農業科技研發投入不僅明顯低於美國等已開發國家的水準，也低於一些發展中國家的水準。中國每年約有 6000 多項農業科技成果，然而有近三分之二滯留在實驗室或試驗田裏，加強農業科技研發和技術推廣為當務之急。

加強農業科技研發和技術推廣，須增強中國農業科技的創新能力、儲備能力和普及能力，改革農業科技體制，大幅度增加農業科技研發預算。繼續提撥經費引進國外先進農業科技成果，增加農業科技成果普及化資金。加強農業科技推廣體制改革，加速形成中央級的推廣機構和相關的推廣組織，共同發展、優勢互補的農業技術推廣體系，支持農業大專院校參與農業技術的研究、推廣。

特點六：發展農村第二、三級產業，繁榮小城鎮經濟

中國鄉鎮企業發展到現在，已轉移了 1.3 億農村勞動力。中央 1 號檔明確指出，要繁榮小城鎮經濟，中國政府的固定資產投資須繼續支持小城鎮建設，引導金融機構依據市場經濟的原則支援小城鎮發展，不論所有制、規模大小，只要企業符合維護生態環境、合理利用資源和安全生產的基本要求，即應促其發展。

中央 1 號檔強調，小城鎮建設須結合促進農業產業化經營、移民搬遷、扶植鄉鎮企業、發展縣域經濟，引導更多的農民進入小城鎮，逐步形成人口聚集、產業發展、市場擴大的良性機制，促使小城鎮吸納農村人口、帶動農村的發展。至 2002 年底，中國共有建制鎮 19,811 個，建制鎮數量已超過鄉的數量，占鄉鎮的比重達 50.7%。

迅速發展的小城鎮已經成為聚集鄉鎮企業和移轉農村剩餘勞動力的重要地區，有效分散大中城市的壓力。但由於發展時間短，中國小城鎮建設尚處於起步階段，須由量的擴張朝向質的提升和規模的擴大。中國小城鎮數量雖多，但平均規模小。許多小城鎮的非農產業基礎薄弱，就業機會少，對農村勞動力吸納力小，社會保障不完善等問題仍然存在。

特點七：加強農村基礎設施的建設

節水灌溉措施、人畜飲水改善、鄉村道路建設、農村沼氣回收、農村水電普及、牧場圍欄建置等「六小工程」，對改善農民生產及生活條件、帶動農民就業、增加農民收入發揮了極大的作用。因此，中央 1 號檔的內容指出，加強農村基礎設施的興建，創造農民增加收入的有利條件。

中國農村發展相對停滯後，農村基礎建設落後，農業經營規模小，農民組織化程度低，農業競爭力弱，抗禦自然風險和市場風險的能力差，需要政府給予必要的支援和保護。為了改善農村基礎設施的落後，中央 1 號檔強調須繼續增加財政對農業和農村發展的投入。政府固定資產投資用於農業和農村的比例須維持穩定，並逐步提高。適當調整對農業和農村的投資結構，增加支援農業結構調整和農村中小型基礎設施建設的投入。做好生態建設，對天然林保護、休耕造林植草和濕地保護等生態工程，統籌安排，因地制宜，以提高實際績效。

特點八：徵地制度改革

中國法律雖然明確規定只有公益性用地才可由政府徵用，但目前公益性用地和經營性用地事實上根本沒有區分。其後果有三：由於公益性徵地的補償標準很低，徵地範圍擴大，農民在農地被徵收後，普遍得不到足夠的補償；經營性用地透過政府強制徵用，破壞了市場經濟的秩序；政府變相成為經營主後，背離其職能，對土地的管理陷入盲點。因此，無論是對於農民的市場地位的確立，還是對於政府職能的調整，此次徵地制度改革的意義非常重大。

五、農村改革仍面臨困難

中央 1 號檔雖然提供了「三農」問題解決的辦法，但中國農村改革仍然面臨著許多困難，最大的問題是，這些年來對如何加強農村改革的認識不清。中國過去曾經實施大包乾政策，雖然大包乾解決了一些問題，卻引來了更多的問題。主要問題就是農民的分散度大為提高，出現了 2.3 億的小農戶。當時農民的兼業化經營即達 70%，現在還是此比例。由此點來看，中國農村改革二十五年來沒有變化。

此次中央 1 號檔，也未強調此一問題。目前農民不容易合作，引發了農村改革的另一個根本性問題，即壟斷問題。而解決壟斷的方法之一，可輔導農民組成合作組織。因為農民在生產方面合作並無效益，只有放開農民在加工、運銷、金融以及保險等領域合作，甚至對農民合作社在城市中所經營的超市進行免稅，將其收益回饋於農村建設，這些合作組織才能具備競爭力，但此法在中國卻一直沒

被採納。主要原因在於，如果中國效法其他國家發展農民合作，必然會影響原本已在農業中佔有壟斷利益的部門。如果中國政府不從政策上協助農民合作，反而政策助長相關利益部門，並給予資金資助，只會使其產生更多的壞帳和問題。所以，並非農民無法合作，而是壟斷部門難以放棄既得的壟斷利益和壟斷權益。從此一角度看，到現在為止，中國農村改革的尚未正視此一嚴重的問題。

目前中國中央政府雖然想協助農民解決問題，但縣級以下的所有部門早已離農，變相經營，很少為農民服務。例如，供銷社、信用社以前是農民合作組織，現在已成為以營利為目的。尚有一些部門，仍以支持農業的名義擴展業務，甚至頒佈各種的檔，甚而要求立法保護其既得利益。在部門利益沒有受到約束反而得以擴張的情況下，以部門檔和部門立法來規範農村社會的經濟秩序，必然使中央良政變成地方惡政，因此，整個制度環境尚需要重新建構。然而，無法要求此次的中央 1 號檔一次解決多年來積累的問題，中央 1 號檔提出的政策調整方案，即是試圖解決當前中國農村所面臨的問題。

六、結論

中國農業和農村經濟發展存在著許多矛盾和問題，目前重要的問題是農民收入難以提升。這不僅是農業和農村經濟結構性矛盾的反映，也是國民經濟發展長期積累的問題。從農業、農村與國民經濟的關係來看，主要是三方面的不協調，一是就業結構調整與產業結構調整不協調，二是都市化發展與工業化發展不協調，三是資源與國民收入在城鄉之間分配不協調。使得農業發展的環境和條件發生極大的變化。

欲解決中國農業和農村經濟發展面臨的矛盾和問題，必須適應新世紀的國際經濟情勢，須有新的思維方式，積極採取新方法。近年來中國農民收入難以增加，已成為限制農村發展，限制整體國民經濟成長的重要問題。今年中國中央發佈的 1 號檔《中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》共有九個部分，主要在於促進農民增加收入。此中央 1 號檔兼具指導性與實踐性，有三大特徵：一是從國民經濟全局的角度解決「三農」問題，表現了中國在十六大指出的城鄉統籌發展的指導思想；二是相關政策展現了中國農業發展與國際接軌的特徵，有利於提高中國農產品在國際市場的競爭力；三是中央 1 號檔的政策措施便於實施，可預見能夠獲得實際效果。

中央 1 號檔關於促進農村改革的部分篇幅最長，重點加強四項農村改革：加速土地徵用制度改革，加強糧食運銷體制改革，繼續促進農村稅費改革，改革和創新農村金融體制。四項重大改革全部涉及統籌城鄉發展、統籌社會經濟發展，表現中國中央的科學發展觀，突破了許多過去未能涉及的領域，進一步加強了農村改革的新思維。

加強農村改革不僅涉及許多農村內部的體制和機制問題，而且還涉及城鄉關係的調整，以及國際相關組織的規範，例如：WTO 的規範。因此，新的農村改革須有綜合配套措施，促進整體農業的成長。未來中國農村改革將依據統籌城鄉發展的新思維，著重農村內部的改革，朝向與農業相關的國民經濟結合，進入一個全新的發展階段。

資料來源：

中央 1 號檔:中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見(全文) ,

<http://www.000.net.cn/html/2004/2/9/20042981931-783.shtml> 。

<http://www.agri.gov.cn/>

<http://www.jxgdw.com/>

<http://news.xinhuanet.com/>

<http://www.rcre.org.cn/>