

自改革开放伊始,我国始终在探寻、尝试农村改革的各种方案。1950年出生于上海的陈锡文是这些改革的亲历者和参与者。自上世纪70年代末进入中国人民大学农业经济系学习开始,陈锡文便一直致力于农村改革事业,是“中国农村改革之父”杜润生的得意门生之一。作为现任中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任、中央财经领导小组办公室副主任,30余年来,他参与了大部分有关中国农业和农村政策文件的起草工作。



陈锡文:我所亲历的农村改革

“一号文件”的故事

1983年的“一号文件”给了联产承包制非常高的评价,称其是“在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。

改革开放35年,中央一共出了十几份与农业有关的“一号文件”。上世纪80年代出了5个。我是从第二个“一号文件”——1983年的那个开始参与起草工作的。1987年出的是五号文件,这以后与农业相关的文件出了很多,但是都没有排到一号。一直到2004年,农村工作文件又恢复到“一号文件”。

1978年底,党的十一届三中全会,通过了关于加快农业发展问题的决定。但这个文件并未提及甚至考虑到粮食部的问题,文件的初衷是通过调整农村政策以提高农民生产积极性、增加粮食产量。1978年以前农民生活非常困苦。改革之初,在农村有两亿五千万人没有解决温饱,差不多要占到农村三分之一以上的人口。要想加快农业的发展至少要让农民吃饱饭。

这个文件中提到的所有措施,围绕的中心都是调动农民生产积极性以增加粮食产量。第一条措施是增加进口粮食,让农民休养生息。第二条措施是明确规定,如果当地自然条件很有限,耕地不够,生产的粮食连农民自己都不够吃就不再征收当地的粮食了。这个不够吃的标准是南方生产稻谷的地区,如果人均生产的粮食不到400斤,北方生产杂粮和小麦的地区不到300斤,那就不征收了。第三条措施是提高粮食价格。文件决定从第二年夏粮上市开始粮食收购价提升20%。为了鼓励农民增加粮食生产,当时还制定了超购加价的政策。如果完成了国家的粮食收购任务后,农民愿意把余粮继续卖给国家,这部分粮食价格要比任务内的粮食价格高50%。这几条政策和后来的包产到户一起发挥了巨大的作用。

但当时对通过调整农村体制和用政策来调动农民积极性的具体措施还有很大争论,所以十一届三中全会的决定被称作“原则通过”,在这个文件里仍然能看到“不准包产到户”的字样,但是当时已经讲到了生产责任制。其实各种形式的生产责任制历史上也有过。比如说把地亩和产量包到组,组是比队更小的单位,有的组可能就是一家人,可能就是“父子组”或“兄弟组”。但只要最后的分配问题没解决,大家还是没啥积极性。改革开放后,安徽最先搞了包产到户和包干到户,贵州也搞得比较早。总而言之,越是穷的地方,越是农民没吃饱饭的地方,越愿意搞。但当时都是小范围的农民自发行为。

因为对包产和包干到户有姓社姓资之争,具体的农业经营制度上当时并没有立刻拆过来,三中全会“原则通过”的决定,到第二年四中全会被通过时,仍然是“不准包产到户”的。对于分田单干、小私有、小农经济这些东西长期以来的批判从未停止,很多人对“户”的概念都有点担心。中央为此开了很多会,为这个问题1979年、1980年、1981年翻来覆去地研究争论。当时有很多老同志觉得“我们不就是为了要打倒私有制才流血牺牲打江山的吗?你现在搞得又回去了”。但因为涉及亿万农民利益,他们又不好对着干。所以当时有一句话叫“辛辛苦苦三十年,一夜回到解放前”。

中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心的原主任杜润生是一个很有智慧、很有策略的人。他知道这个问题如果一直争论下去,就没有破局的可能。所以后来杜老就在会上换了一个思路。他说“咱先不讨论姓社姓资的事儿,咱讨论吃饱肚子的事儿”。

四川、贵州有些大山区,种了粮连自己

都养不活,但当时的体制是还要先征收它的粮食再向农民返销粮食。农民必须跑到县城把返销粮挑回去,路很远,有的可能要走两三天才能回到家,路上又要吃又要住,粮食一半就在路上折腾掉了。杜老说,与其这样,不如不给他返销粮,也不要征收它的粮,让它包产到户、自给自足。这样国家负担也减轻了,当地农民的肚子也能吃饱。当时有些省委书记、部长一想,这倒也是个事儿。

尽管得到了老同志们的认同,但1980年的中央75号文件,话仍然是倒着说的。也不说那些地方可以搞,只说:除了那些非常偏远的,非常贫穷的地方之外,不要搞包产到户。这句话倒过来就是穷地方可以搞。等到1981年下半年写1982年的“一号文件”时就比较有底气了。因为全国90%以上的生产队都已经实行了不同形式的农业生产责任制,因此文件提出这反映了亿万农民要求按照农村实际情况来发展社会主义农业的强烈愿望,并认为农业生产责任制不仅打破了“大锅饭”,还带动了农村生产关系的部分调整,使之更适合农村的实际状况。

真正堂堂正正地讲包产到户是1983年的“一号文件”。应该说最重要的是1982、1983、1984年这几个“一号文件”。1982年的“一号文件”肯定了“目前实行的各种责任制,都是社会主义集体经济的生产责任制”。1983年的“一号文件”给了联产承包制非常高的评价,称其是“在党的领导下我国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。而1984年的“一号文件”,则明确提出“要延长土地承包期,鼓励农民增加投资、培养地力,实行集约经营”。土地承包期15年不变就是这个文件提出来的。也就是说:别吵了!就这样了!

粮食多了,粮食部没了

1982年粮食部的改革并不是单独推出的。实际上是当时全国方方面面都在改革。当初改革也没说只是农村改革,不让城里改革,更没说不让政府改革。农村改革也是无心插柳成荫。定制度的时候没想到新制度下群众发展生产的积极性有这么大,更想不到后来的政府改革了。本来从理论上讲,从集体经营转向家庭经营似乎就是一个经营管理体制的变革。但是没想到后来会引起农村整个财产关系的变革。那时候叫“改革”叫得不多,叫“调整”叫得多。其实现在看起来调整和改革是一回事。把你们两个都合在一起,把权力下放或者上收是差不多的事儿。改革就是动作更彻底一点,是一种体制的变化,或者是更着眼于长远的利益去考虑。实际上,部委的改革很早就开始了。新中国最开始也没有粮食部,当时粮食、棉花、油料、烟草、药材,全部的重要农产品收购都只有一个供销社。建国初期没有多少国有企业,但是随着国家经济建设的发展,各个相关部门都建立起来了。供销社的职能就不断地往外拿。粮食设立了粮食部,烟草设立了烟草局。

粮食部的设立和撤销都是整个改革过程的一部分。粮食产量在农村包产到户之后不断地上涨,连续几年增产。1978年我们的粮食产量是6095亿斤,之后的产量每年上涨,到1981年时达到6500亿斤,3年增产405亿斤,这在当时就解决了大问题。因为农民完成粮食定购任务后,还可以卖超购加价粮,粮食收购不像以前那么难了,甚至1984年到粮食总产量超过8000亿斤时还出现了卖粮难。

粮食从本质上讲也是商品,购销调存都是流通。所以在1982年初国务院部委改革时就把这个职能放到商业部去了。原来粮食部里的人也跟着去商业部了。但机构合并后粮食部的职能还是有的,只是不再作为一个独立部委了。那时候商业部合并了几个部

门,有个副部长专门管粮食,还有个副部长专管供销社。1982年的时候正好是干部代际替换,老同志要退的很多,所以人事上的压力也不是很大。粮食部最后一任老部长赵辛初在1982年时也已经67岁了。所以,也不能简单地认为是因为粮食问题开始缓解,没有过去那么紧张才要撤粮食部。

1982年的部委合并了很多部门,不光是粮食部一家,还比如1979年初刚成立的国家农业委员会(当时是由国务院副总理万里兼任主任)也撤了,还有农垦部。但撤了国家农委又相应设立了中央书记处农村政策研究室和国务院农村发展研究中心,而农业部到现在还有农垦局。

粮食的价格杠杆

上世纪90年代,商业部的国家粮食储备局和当初的很多部委一样,是政企不分的。局是机关,但是底下的企业是直接管控制的。比如收购粮食的粮站,城里卖粮食的粮店,整个儿都是它的系统。现在的国家粮食局是政企分开的。原粮食部的部分企业职能,包括粮权,属中央的战略储备,调节市场的储备都由中国储备粮管理总公司接管。而国家粮食局作为行政机构仍行使粮食市场监管的职能,但地方的粮库、粮店都改制成了企业,除了承担地方粮食储备的任务外,都实行自主经营、自负盈亏。几年后,利用价格杠杆调节粮食产量和市场平衡的重要职责也由中储粮总公司这一中央企业承担下来。

最开始设计中储粮的时候,粮食产区市场还没有放开,当时实行的是按保护价敞开收购。后来,2004年,国家放开了粮食市场并订立了最低收购价政策,经各部门协调,最后国务院将这个最低收购价的任务也交给了中储粮。当市价低于最低价的时候,中储粮出手,按最低价收购。收到市价涨到最低价以上就不再收了。从2000年开始国内连着四年粮食减产。所以2004年时,市场价格比较高,不用中储粮出手。国家2004年粮食最低收购价政策订立后,连续四年没有调过最低价的价格。但到2008年物价上涨,还按原来的价格,农民就不干了。所以,2008年第一次开始调高最低价,以后每年都提,包括今年。这十一个年头,前四年,国家的粮食最低收购价格不动,后七年,年年提价,平均每年价格要上涨百分之十左右。但因为市场不接受这么高的价格,粮贩子、加工厂不干,国家只好或者以低于收购价和保管成本的价格销售,或是增加库存的数量。每次新粮上市,价格达不到最低价,就只能由中储粮出手收。收到后头,基本上就中储粮一家在收,别人不收了,都看着。因为别人也不用库,也不用贷款。你收了,你库里有,我买你的就行了。市场就扭曲了,供求也无法影响价格了。

在最低价连续七年上涨之后,国家今年也开始研究和试行的粮食价格政策——目标价。原来最低收购价这个办法是价补合一,而新政策是价补分离的。价格由市场决定,所有的补贴均要等到粮食收购完成之后再行进行。当市价低的时候,就补生产者;要是价格太高,就对城市的低收入者补助。改成目标价并不是政府为了省钱。实行价补分离之后,供求关系和粮食质量可以直接对粮价的形成起决定性作用了。市场上不同种类和质量的粮食得以在纯粹市场的环境里竞争。

在今年的一号文件里,目标价的方案已经推出去了,先对新疆的棉花和东北及内蒙古的大豆进行试点,在取得经验的基础上完善方案,再逐步推开。但是实行起来也不那么容易。比如用什么地方的价格为准,以什么时点的价格为准,怎样才能补到一家一户卖粮的农民手里,这里头很复杂。所以今

年只是试行,还没去碰主粮(谷物)。凡粮食政策,没有一个千古不变的。有个三五年管用就挺好。国家需要不断考虑新产生的问题,研究新一轮政策的制定。最低价政策运行了十年已经很艰难了,但积累的矛盾不容小觑,更何况,最初制定最低价政策的时候,国内的粮食价格是低于国际市场的,经过连续7年的提价,现在我们的价格已经普遍高于国际市场了,所以价格形成机制的改革也就势在必行了。

中储粮:部委到国企的转型困境

另一个困扰粮食从业企业和政府主管部门的问题,与国家的粮食调控体制相关。1994年那次粮食紧张,我曾经跟当年国家粮食储备局的老同志出去调研,那时候还没有中储粮,库都是粮食局的。到了湖南的某个地方,问粮食储备情况,开始那个粮库主任说得很好,说库里粮食是满的。之后,我们就跟他讲说:“现在粮食供求关系紧张,库里要做好准备往外调粮。”谁知说着说着,那个粮库主任,那也是四五十岁的老哥们了,竟然听得泪流满面。

因为当时的粮库将各种职能混杂在一起,既负责国家储备,又从事商业经营,工作人员也不是公务员。他们给国家储粮的时候,一斤粮存一年国家大概给6分钱,而粮食入库后的费用是很低的。当然6分钱也不可能全到他那儿,省里也分一点,市、县也分一点。就算是只剩下3分钱,这库里放了一千万斤粮食国家一年也要付30万元。1994年每人工资才多少?30万元能养活多少人!

现在说市面上粮食紧张,把储备粮调走了,国家给的钱就没有了,库里怎么活?又不能开掉库里的员工。所以粮库主任就哭着跟我们讲:“马上过年了,你们把这粮一调走,我们这饭碗就砸了!”但是对国家来说,不调出去,存粮的目的是什么呢?这个体制矛盾一直没有理顺。日本那时候设粮食厅,就得非常清楚,粮食厅系统的所有员工,包括从厅长(副部级)到库里的工作人员,全部都是公务员。有存粮,员工辛苦,可以奖,没有存粮,粮库空着,基本工资国家给,养着你。但我们这个队伍太大了!要是全都变成公务员是受不了的,但要不认下来,矛盾就一直存在。因为职能没有分开,中储粮也有这个问题。它是央企,不是政府机构,人员也都是公务员,还要对它按企业考核经营状况。

许多人说应该禁止中储粮做生意,按理来说这是对的。但粮食的保存期有限。一般都是北方存三年,南方存两年,库里的粮食总得周转轮换。什么時候换,换了能不能按照出库时的价格再补回来,都要考虑好。不仅要本金收回来,中间费用也得算进去。轮换一定要找一个粮价是高点的时候去卖,粮价是低点的时候往回收,这样才能保证不亏损。但从粮食行情来说,这两个点不一定在一个时点上,所谓青黄不接。中间这段是很难熬的,万一市场出现波动,你低价出库高价补库肯定不行。而且社会认为中储粮不能有空库。可是它有部分库必须有一段时间是空的,它必须先卖再买,用他们的行话就是轮换的粮食“在途”。中储粮要是没一点生意人脑瓜的话,都赔光了呢?在周转的过程中要是一点生意都不做,除非政府承诺:你放心干吧,我兜着你。另外,库存粮食轮换完全指着市场还是风险比较大。所以国家也允许中储粮按经营的思维去搞库存粮食的周转、轮换,并允许它用自己的周转粮食办一些加工业。国家不让它做的话,就等于让它赖在国家身上了。但要是做大了又会走偏,背离了储备粮的初衷。经营上按照一个企业去考核,制度上又按照一个政府机构去要求,这中间的难度确实不能忽视。

陈锡文(作者系中央农村工作领导小组办公室主任)