

中国农政的大转换—兼论四个“中央一号文件”的历史意义

桃山学院大学教授 严善平

1. 三农问题的基本情况

李昌平的《我向总理说实话》：农村真穷、农民真苦、农业真危险。简短的三句话道出了三农问题的真相。

城乡收入差扩大、粮食生产起伏不安、农村公共服务（医疗、教育等）严重不足。

三农问题引起高度重视的时代背景：扩大内需，维持社会稳定，实现高速增长。

2. 改革开放以来三农政策的演变过程

基本经济制度方面：实行土地集体所有制下的家庭与合作经济组织的双层经营体制。1993年农业法。

生产、流通和价格方面：1953年的统购统销制度逐步取消（85年废除统购、92年废除统销），基本上实行了市场调节。同时建立了粮食风险基金，以调控市场价格。2004年粮食流通管理条例。

人口流动方面：1958年制定实施的户口登记条例依旧生效，但在运作方面有些改进。1985年农民自理口粮可以迁居集镇，1994年农民可以跨省流动，1998年户口迁移放松；2001年小城镇户口制度改革，农民可以迁居县城关镇。2006年出台了解决农民工问题若干意见，提出了逐步实现城乡一体化的就业、工资、福利政策。从离土不离乡，到离乡不背井，最终实现离乡又背井。但又出现了新的问题，城乡二元结构被搬进了城市内部。

农业政策方面：长期以来，如何增产、解决吃饭问题乃农业政策之重点。经过20年的改革发展，粮食问题基本解决。1999年国家提出了农业结构调整，强调农作物的布局不能只谈因地制宜（气候条件优先，尊重自然规律），更要重视在国际市场上的比较优势（经济环境优先，尊重市场原理）。鼓励土地流动（所有权、承包经营权与使用权的分离），实现大规模经营（2002年土地承包法）。培养龙头企业，促进农业的产业化进程（农户、合作经济组织、龙头企业相组合）。实施退耕还林条例（2002年），保护生态环境。

3. 最近4个中央一号文件的意义

在1982年至86年的5年中，中共中央国务院每年都把农村工作会议的有关决定作为一号文件下发，作用很大。农业增产、农民增收、农村繁荣。为此后的经济改革奠定了基础。

时隔18年，2004年中央又把促进农民增收的政策以一号文件下发，而且连续了4年。05年的主题是提高农业综合生产能力，06年的是推进新农村建设，07年的是发展现代农业。4个一号文件的政策目标用一句话来说，那就是一改农业不安、农民贫困、农村萧条的面貌，扭转城乡剥削农村的分配格局。主要的政策手段是多予少取放活。废除农特税，对种粮农民直接补贴。财政收入增收部分的大多用于农村教育、合作医疗等公共服务。免除农村义务教育的学杂费。建立新的政府土地出让收入再分配机制。

尽管中央非常重视三农问题，但所有这些问题都还没有得到有效的解决。例如2006年的城乡收入差进一步扩大，达3.28倍（11759元/3587元）。当然这还只是名目的，如果再考虑福利方面的差异，差距更大。

4. 中国三农问题的出路

日本的经验：1960年代以后，日本农业政策的演变及其对中国的启示。

三农问题的深层原因：传统体制下形成的分配格局，庞大而落后的农村，农民的权利贫困等。中央说要多给农民一些钱，而学者则更强调要多给农民政治权利，赋予农民国民待遇。农民的一票为什么只顶市民的四分之一？

新问题：有知识的年轻人全都进了城，有钱的上岁数的也跟着进了城。农村很荒凉，到处长满了蒿子，没有一条像样的路，见到的都是些老弱病残、妇女小孩。老人们说，和58年大跃进的时候差不多。

中国有那么多人，从粮食安全角度来看，农业不可能撒手不管。但是要很多的钱，国家能撑得起吗？