

改革开放以来中央 “一号文件”政策的创新及启示

肖功为 乌东峰

摘要: 改革开放以来,中央分别在 1982 年至 1986 年、2004 年到 2013 年两个时间段内连续发布 15 个以“三农”问题为主题的且已成为中国农村改革史上专有名词的中央“一号文件”。从中央特以“一号文件”的形式对中国农村改革和农业发展作出战略部署来看,中国农村改革的深刻巨变是与中央 15 个“一号文件”政策的创新密不可分的。有必要从多个角度对改革开放以来中央“一号文件”政策的创新进行梳理考察,结合时代背景探寻中央 15 个“一号文件”政策创新的精神内核及启示。

关键词: 改革开放;中央“一号文件”;创新;启示

中图分类号: F320.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1569(2013)04-0048-05

一、中央“一号文件”的由来

中央“一号文件”原指中共中央每年发的第一份文件。中央“一号文件”提到的问题是当年国家全年亟需重点解决的问题,因而该文件也就顺理成章成为当年国家全年工作中的纲领性和指导性文件。1982 年中央发布《全国农村工作会议纪要》,这是建国以来中央第一次将农村工作作为一号文件签发,引起巨大反响。中央决定每年年初发一号文件,以显示农业政策的连续性、重要性和权威性,一号文件因此成例。改革开放以来,中央分别在 1982 年至 1986 年、2004 年到 2013 年两个时间段连续发布 15 个以“三农”问题为主题的且已成为中国农村改革史上专有名词的中央“一号文件”,强调了“三农”问题在中国的社会主义现代化时期“重中之重”的地位。从中央特以“一号文件”的形式对中国农村改革和农业发展作出战略部署来看,中国农村改革的深刻巨变是与中央 15 个“一号文件”政策的创新密不可分的,中央“一号文件”所具有的强大政策导向作用使中国农村改革取得了令世人瞩目的成就。因此,有必要从多个角度对改革开放以来中央“一号文件”政策的创新进行梳理考察,追溯一号文件的由来,总结其要点变化,并结合时代背景探寻中央 15 个“一号文件”政策创新的精神内核,希望能带

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(项目编号:08&ZD029);湖南省社会科学基金项目(项目编号:09YB356);湖南省教育厅青年项目(A类)(项目编号:10B095);湖南省区域经济学重点学科资助课题(项目编号:11B032)。

作者简介: 肖功为 邵阳学院湖南省区域经济研究中心副教授,武汉大学经济与管理学院博士研究生;
乌东峰 湖南省社会科学院教授、博士生导师。

给我们许多新的启示。

二、1982—1986年5个中央“一号文件”政策的创新

(一) 中央“一号文件”政策创新背景的历史转换

中共十一届三中全会是中国“三农”政策发展的转折点。中央“一号文件”对“三农”政策创新背景的历史转换依据主要有:废除了以前以“阶级斗争为纲”的宏观政治背景口号,重新确立了解放思想、实事求是的思想路线,开启了改革开放和建设社会主义农业现代化的重大政策取向,为农村改革创造了良好的政治环境和提供了强大的思想武器;从“三农”政策本身分析,十一届三中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,对农业现代化建设进行了全面部署;对“农业养育工业”政策做出重大调整,启动农村改革。

(二) 中央“一号文件”政策创新目标的历史转换

在建立起中国工业化初步体系的前提下,中央“一号文件”对“三农”政策目标进行了重大调整和创新:由原来的中国传统农业养育工业向农村产业发展和农民增收转变。具体表现在:(1)在农业政策目标方面:在强调粮食增产的同时,更明确要注重农民增收;(2)在农村政策目标方面:由原来的农村主要发展农业的产业政策向一、二、三产业全面发展的产业政策;(3)在农民政策目标方面:最突出的变化是强调农民增收,改变了改革前农民增收是比农民增产、向工业提供原料低一个层次的政策目标,将农民增收提升至与农民增产、产业发展同等地位的政策目标。^①总的说来,20世纪80年代5个中央“一号文件”对“三农”政策目标的创新,其基本取向是“破”,即突破原有的人民公社体制,当然,“立”也在其中,即确立家庭联产承包责任制,但“破”是主要的。^②

(三) 中央“一号文件”政策创新逻辑主线的转换

1982—1986年5个中央“一号文件”以“市场化和以追求效率的生产力标准来衡量是非曲直”作为其政策创新的逻辑主线。从5个中央“一号文件”的侧重点来看,是按照“农民—农业—农村—农业—农民”循环顺序来不断深化解决“三农”问题,其中特别突出农民问题。

(四) 中央“一号文件”政策创新的演进路径

1982—1986年5个中央“一号文件”不断探索以赋权与放活为内核的渐进式推进的演进路径。1982年中央第一个“一号文件”突破了传统的“三级所有、队为基础”的体制,提出包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。突破了原有高度集中的计划经济僵化体制,开始探寻市场化模式;1983年中央第二个“一号文件”要求全面推行家庭承包责任制,从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”;^③1984年中央第三个“一号文件”提出承包土地15年不变;1985年中央第四个“一号文件”取消了30年来农副产品统购派购的制度;1986年中央第五个“一号文件”进一步强调农业是国民经济的基础地位,肯定了农村改革方针政策的正确性并强调继续坚持。

三、2004—2013年10个中央“一号文件”政策的创新

(一) 中央“一号文件”政策创新背景的历史转换

世纪之交,我国基本上实现了“小康”目标,但离“全面小康”还有差距,“三农”问题依然突出,并成为全面建设小康社会和构建和谐社会的热点和难点。而城乡二元体制又是“三

农”问题的根源。中共十六大以来,中央重新开启了工农城乡关系和“三农”政策创新的进一步重大调整,中央“一号文件”提出统筹城乡经济社会发展、“两个趋势”的判断、把解决好“三农”问题作为全党和全部工作的重中之重,的指导思想和实行工业反哺农业、城市支持农村,推进社会主义新农村建设等战略转换,最终形成了符合科学发展观要求、系统解决“三农”问题的政策体系。

(二) 中央“一号文件”政策创新目标的历史转换

中共十六大以来,中央“一号文件”对“三农”政策目标创新的重大调整,突出的变化是在统筹城乡经济社会发展战略下,把农村基础设施建设和社会事业发展纳入重要的政策目标,具体表现在:(1)在农业政策目标方面,从追求数量增长向质量提高转变。20世纪90年代前,增加农产品数量、解决温饱问题一直是我国农业政策的主要目标之一。世纪之交,我国农产品供求格局由原来的长期短缺变为基本平衡,客观上要求农业发展政策目标也要从解决总量短缺问题调整转换为解决农产品供求结构矛盾和质量问题,全面提升农产品的质量和农业的素质、效益。(2)在农村政策目标方面,除继续坚持强调农村一、二、三产业全面发展的农业产业政策目标,还特别强化大力发展农村基础设施和社会事业的政策目标,这在20世纪80年代的5个中央一号文件甚至是21世纪前一直都没有被纳入中央农村政策目标的,这是基于统筹城乡经济一体化新格局更加凸显的需要而创新的。(3)在农民政策目标方面,把农民增收列为“三农”政策的核心目标^④,这与改革前把农民增收看成是次于农业增产和农产品供给的政策目标有很大区别的,是顺应我国进入工业化中期阶段要求的重大战略选择。

总的来说,2004年以来中央“一号文件”的政策目标转换主要逐步从“促进农民增收”、“保障粮食供应”等基础性、总量问题,逐渐转向“提高农业综合生产能力”、“农村全面发展”、“城乡统筹发展”、“城乡共享改革发展成果”、“创新农村经营体主体”等结构性问题、社会公平问题及体制机制创新活力问题。^⑤

(三) 中央“一号文件”政策创新逻辑主线的转换

新世纪解决“三农”问题的逻辑主线,与此前有着根本的变化,它是在统筹城乡经济发展的方略和工业反哺农业政策的取向下进行的,是主动地、全面系统地开始对城乡二元结构进行破解。因此,新世纪的中央“一号文件”政策创新的逻辑主线是坚持统筹城乡经济社会一体化的科学发展观,追求以人为本、社会公平公正与和谐发展的价值取向,贯彻党的十六大、十七大、十八大精神,以“多予少取放活”为方针,实现工业反哺农业、城市支持农村的战略转换,国家对农民实现了由“取”向“予”的逻辑主线的重大转换。

(四) 中央“一号文件”政策创新机制及演进路径

中国的城乡二元体制是实施国家工业化战略及与之配套的农业养育工业政策的体制保障,同时它又是导致“三农”问题日益严重,并成为破解“三农”问题的体制障碍,因此,实现城乡二元体制向一元体制的转变,既是实现由农业养育工业向工业反哺农业转变的制度前提,也是解决“三农”问题的必然路径。因此,新世纪的10个中央“一号文件”积极探索建立促进城乡一体化发展和创新农村经营体制机制及其具体演进路径。

1. 统筹城乡一体化发展的体制机制。以加大“三农”财政投入为标志开始向建立覆盖城乡的公共财政制度推进;以取消农业税为标志开始向基本实现城乡统一的税赋体制过渡;以实现农村义务教育“两免一补”为标志向基本实现城乡同等的义务教育制度转变;以建立新型农村合作医疗制度为标志向基本实现城乡平等的医疗服务制度方向迈进;以探索建立农民最低生活保障制度为标志向基本实现覆盖城乡的社会保障制度方向努力;以全面保护农民工权益为标志向基本实现城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度方向发展。^⑥当然,城乡二

元体制向一元体制的转变是国家层面的制度供给,农业养育工业向工业反哺农业政策的转变需要调整国民收入分配结构和财政支出结构,这不同于家庭联产承包经营、农业产业化、村民自治等农民发明创造即可为之的,它必然是以国家财政支出能力为支撑而以国家主导的制度变迁。这与20世纪80年代的5个中央一号文件政策创新机制完全不同的。

2. 统筹城乡一体化发展的演进路径:2004年中央“一号文件”核心内容就是坚持“多予、少取、放活”的方针和实行“两减免三补贴”,让农民直接减负增收;2005年中央“一号文件”则立足于使农业强身健体,提出提高农业综合生产能力,打造农业核心竞争力;2006年中央“一号文件”核心内容是建立社会主义新农村;2007年中央“一号文件”提出积极发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务;2008年中央“一号文件”提出加快构建强化农业基础的长效机制;2009年中央“一号文件”以促进农业稳定发展与农民持续增收为主题;2010年中央“一号文件”提出了“稳粮保供给、增收惠民生、改革促统筹、强基增后劲”的基本方针;2011年中央“一号文件”指出力争通过5年到10年努力,加强水利系统建设,从根本上扭转水利建设明显滞后局面;2012年中央“一号文件”更加突出聚焦农业科技,政府在农业科技投入中发挥主导作用;2013年中央“一号文件”关注农村经营体制机制的创新,提出培育和壮大新型农村经营主体,首次明确提出发展“家庭农场”这一全新的农村经营组织,着力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。总之,2004—2013年的10个中央“一号文件”统筹城乡一体化发展分别沿着“三农”工作的核心问题、关键问题、根本问题、首要任务、长效机制、主题、基本方针、系统问题、重点问题、活力问题等这条路径来逐步深入推进的。

四、经验及启示

(一) 必须以促进农业生产力的发展为根本前提

回顾中央“一号文件”政策的创新发展过程实质上是一个不断调整农业生产关系以适应生产力发展的过程。自中央“一号文件”政策实施近30年来,中央以农村土地制度改革为起点对农村生产关系进行了全面调整,^⑦我国农村改革迈出了三大步:第一步是以家庭承包经营为核心,建立农村基本经济制度和市场机制,保障农民生产经营自主权;第二步是以农村税费改革为核心,统筹城乡发展,调整国民收入分配关系;第三步是以促进农村上层建筑变革为核心,实行农村综合改革,不断解决农村上层建筑与经济基础不相适应的一些深层次问题。正是由于农村改革迈出的这三大步才终于摆正和理顺了农民与集体的关系、农民与国家的关系、农民与政府的关系,才有近30年我国农村生产力的充分发展。^⑧

(二) 必须以调动农民的积极性为出发点和根本动力

农民是经济人,也是社会人。只有充分调动广大农民积极性和创造性,社会主义建设才能取得成功。而要调动农民的积极性,必须做到经济上保护农民的物质利益,政治上尊重农民民主权利。邓小平曾说“农业本身的问题,现在看来,主要还得从生产关系上解决。这就要调动农民的积极性”。^⑨中共十五届三中全会重申:必须承认并充分保障农民的自主权,把调动广大农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点。是农村经济和社会发展的根本保证。调动农民的积极性,在任何时候,任何事情上,都必须遵循这个基本准则。”如:中央“一号文件”创新“农村家庭联产承包责任制”等一系列重大决策,对农村改革率先突破,调动广大农民积极性,解放劳动力自身起到了巨大的推动作用,为中国城市经济体制改革,提供了坚实的物质基础和不竭的精神动力。改革以来,正因为中央“一号文件”政策创新注重调动广大农民的积极性,农业和农村经济才充满生机和活力。可以说,调动农民积极性和创造性是农村经济和

社会发展的根本动力。我国农村改革的成功,是调动农民积极性的成功。

(三) 必须以实现农民的根本利益为最终目的

改革开放以来,中央“一号文件”政策的创新始终把实现农民的根本利益放在首位。在不同的历史发展阶段,中央“一号文件”政策始终把实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益,促进农民公平享受国家改革发展成果和发展机会作为其创新的最终目的。^⑩这也是中国共产党以人为本的执政理念,具体表现为:一是在“三农”政策目标的选择上,必须坚持把农民增收作为核心政策目标;二是在政策制定和实施中充分尊重农民的意愿;三是保护农民权益,主要是保护农民的发展权、经营自主权、收益权;四是调整国民收入分配,保障农民共享国家改革发展成果,促进城乡一体化。这是中央“一号文件”政策创新取得成功的宝贵经验,也必将成为我国今后农村政策创新的基石。

(四) 必须尊重农民在制度创新上的主体地位,尊重农民的首创精神

农民的首创精神,是制度创新的源泉。中央“一号文件”政策创新之所以使我国农村改革取得巨大成功,最根本的是因为中央始终相信农民、依靠农民,充分尊重农民的首创精神,尊重农民在制度创新上的主体地位,把农民创造的好经验及时加以肯定和总结,并使之上升为国家政策和法律,又反过来指导和推进农村改革。^⑪邓小平在南巡讲话时指出“农村搞家庭联产承包,这个发明是农民的。农村改革中的好多东西,都是基层创造出来的,我们把它拿来加工提高作为全国的指导。”^⑫改革开放以来,以赋权与放活为内核的中央“一号文件”政策创新记录了中国共产党尊重农民群众的实践和首创精神。广大农民创造了家庭联产承包经营、乡镇企业、农业产业化、村民自治等多种经济政治制度,把农村改革不断引向深入。广大农民也相应获得了生产、经营、择业等自主权,使农民的首创精神不断彰显。

(五) 要以“国情”、“农情”为基础及时调整和完善

通过对中央15个“一号文件”政策创新的演变历程考察,可以清楚地发现,中央“一号文件”政策都是基于以建立和完善中国特色社会主义市场经济理论这一基本国情而创新演进的,即中央“一号文件”的各项政策创新都是围绕以建立社会主义市场经济理论为取向的所有制、经营制度、分配制度、资源配置方式等农业和农村基本制度而做出的制度创新调整。同时也是基于我国“三农”发展总体上已进入“工业反哺农业,城市支持农村,破解城乡二元结构,统筹城乡一体化新格局的重要时期”这一特殊“农情”而及时做出的政策调整。中央“一号文件”政策创新以市场化为取向推进农村改革,根据“国情”、“农情”的客观需要及时对原来“三农”的“多取少予”政策向现在“多予少取”政策调整转变,逐步形成以“多予少取放活”为内核的新的“三农”政策体系。

注释:

①④⑥⑩⑪郑有贵《中国共产党“三农”理论与实践60年》,湖南人民出版社2009年版,第129—130,193,201,400—402,400—402页。

②陈锡文《解读10个中央“一号文件”与农村改革》,《广东合作经济》2008年第10期。

③李响《从“解决温饱”到“城乡一体化发展”透过14个涉及“三农”问题中央一号文件看我国农村土地管理制度改革变迁》,《中国国土资源报》2010年2月12期。

⑤杨海钦《从十个“一号文件”看未来“三农”政策走向》,《农村经济》2008年第1期。

⑦李中《我国农村土地管理制度的改革与展望》,《邵阳学院学报(社科版)》2012年第1期。

⑧吴家庆、陈利华《改革开放以来中央农村政策的创新及启示》,《湖南师范大学社会科学报》2006年第6期。

⑨⑫《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第323页。