

开创新局面的五个

一号文件

□ 吴 象

(一) 从群众中来到群众中去的典范

80年代前期是中国农村改革与发展的一个辉煌时期。这个时期最脍炙人口的是党中央、国务院连续5年每年年初发出的一号文件。尽管事隔多年,谁也不大可能随口说出它们的内容,甚至连题目也难记清了。但是,亿万农民对5个一号文件却一直念念不忘,至今仍然怀着亲切而自豪的深情,把5个一号文件同那个辉煌的时期紧密地联系在一起。

刚进入80年代,随着家庭联产承包责任制的普遍推行,农村改革的逐步深化,出现了粮食奇迹般的增长和农村经济的全面高涨。1979至1984年短短6年中,农业总产值增长67.51%,年均递增8.98%;粮食增长33.58%,年均递增4.94%;农民人均收入增长166%,年均递增17.71%。农产品的高速增长,使农民的货币收入急剧增加,农村商品经济迅猛发展,从而极大地扩展了国内的工业品市场。长期陷于困境的工业,在此推动下也逐渐转向满足社会最终需要的生产方向,进入高速增长的新阶段。

中国从此越过以满足温饱为中心的必需品消费阶段而进入超必需品消费阶段;突破了旧的发展战略造成的恶性循环,启动了农业劳动力和农村人口向非农转移、向城市转移;城乡分割的经济、社会二元结构开始被打破,城乡交换、交往的内容和方式发生了历史性的变革;对外开放结束了多年来的封闭,为中国的新发展创造了极好的机会,也带来了巨大的压力和挑战。总之,农村改革不仅使农村经济活

了,整个中国的局面也因此而全盘皆活,开创了一个新的生机勃勃的辉煌时期。

按世界各国的常规,在现代化的进程中,乡下人总是被动地跟着城里人转的。但是,中国却把事情倒过来了。农村改革激起了亿万农民空前的主动性和进取精神,成为开创新局面的第一推动力。5个一号文件正是反映亿万农民意愿、集中亿万农民智慧、引导亿万农民去开创新局面的强大武器。

第一个一号文件是1982年1月1日发布的中央批转《全国农村工作会议纪要》。为什么要搞这个文件呢?

1980年5月31日,邓小平同志发表重要谈话,热情地肯定了安徽肥西县的包产到户和凤阳县的大包干,大力予以支持。9月中下旬,中央召开各省、市、自治区党委第一书记座谈会并印发了纪要(即75号文件),强调实行包产到户是联系群众,发展生产,解决温饱问题的一种必要的措施,不会脱离社会主义轨道,没有什么复辟资本主义的危险。11月23日,党中央又转发了山西省委关于农业学大寨中经验教训的检查报告,并加批语指出,大寨和昔阳县推行“左”倾路线以及由此造成的严重后果,主要责任在当时的党中央。大寨和昔阳县绝大多数干部和群众,在农业战线上做出过贡献,但应认真总结经验教训,以利于进一步肃清农业战线上“左”倾路线的影响,更好地贯彻执行三中全会以来中央制定的多项农村政策,特别是关于加强和完善农业生产责任制

的政策。所有这些，都有力地促进了家庭联产承包责任制的推行，使之以所向披靡、不可阻挡之势席卷全国。

但是，75号文件尽管十分强调包产到户的必要性，却回避了姓社姓资问题，所以，争论依然在继续中。1981年，从全国看，对包产到户叫好之声越来越高，而某些县某些地区甚至个别省的领导干部仍然思想不通，对广大农民热烈拥护的包产到户，硬是顶住不许推广。沿长江有个大城市分管郊区农业的负责人，竟然在干部会上声称：“谁要继续推广包产到户，凡是共产党员开除党籍，不是共产党员开除公职。公安局的大门是开着的，我不希望你们进去，但你一定要往里钻，我也没有办法”。有一个省召开政法系统的干部会议，简报反映，人民日报发表长文《阳关道与独木桥》，鼓吹包产到户，影响恶劣。会上有些人认定此文作者是“教唆犯”，应追究其法律责任。尽管在汹涌向前的时代大潮中，这只是一些零星的逆流而起的泡沫，显得荒唐可笑。但也足以说明，“包产到户是复辟资本主义”这种谬论，多年来已深入人心。肃清“左”倾思想的影响，决不是轻而易举、可以一蹴而就的事情。

有鉴于此，党中央胡耀邦、赵紫阳、万里商议，认为有必要再搞一个文件，把包产到户的性质及整个农村工作问题进一步加以解决。当时万里是中央政治局委员、中央书记处书记、国务院副总理，主管全国农村工作，此事由他负责落实。他责成以杜润生为主任的中央农村政策研究室和国务院农村发展研究中心去组织调查、起草文件、筹备会议。经过全国性的大规模的调查研究，写出初稿，又分别多次举行座谈，征求意见，交中央书记处审议。然后召开全国农村工作会议，时间是1981年的12月，中央最后审定已到年终，便作为1982年的一号文件发出了。这本是巧合，但因为1982年一号文件深受农民拥护，反响特别强烈，便决定此后每年年末开会，年初发一号文件，以显示其连续性、重要性和权威性，连续5年逐渐形成惯例。农民每到年初，就等着传达一号文件。普遍反映，连续几个一号文件，一个比一个“宽”，一个比一个“活”，一个比一个顺民心。有的农民说，1982年一号文件使我们致富“开了窍”，1983年一号文件使我们致富“上了道”，1984年一号文件使我们致富“顾虑消”，好像吃了“定心丸”，1985年一号文件改革统购更像吃了“舒筋活络丸”。5个一号文件，

是党中央高度重视农业、农村、农民问题的产物，是不断了解新情况、总结新经验、解决新问题的产物，在改革进程中发挥过十分巨大的推动作用。这些文件之所以能发挥巨大的作用，主要因为它们不是少数人头脑中想出来的，而是经过大量调查研究概括、提炼出来的，是从群众中来到群众中去的典范。

通过制定5个一号文件，党的优良传统和作风尤其是调查研究之风，得到了恢复和进一步发扬。当时农口各部门及其他经济部门每年都派大批干部到不同类型的地区去作调查研究。中央领导人不仅听取调查者的汇报，也常常亲自到基层去作调查研究，以取得丰富的第一手材料。在他们的带动和影响下，全国各个地区、各个部门的第一把手，也很重视亲自作调查，整个风气同改革前有明显变化。1981年，安徽省阜南县发生过一起“抗粮事件”。县委书记听到反映，没有派工作组去压，而是亲自去作调查，了解到这个大队的干部多吃多占，还有贪污问题，把村子搞穷了。实行包干到户以后，集体提留不少，但干什么用了，不向群众交代。群众向公社反映多次也得不到解决，就把征购粮准备好藏在家里不交，他们并非“抗粮”，而是想以此引起县委重视，来解决问题。县委经过调查，解决了问题以后，仅仅一天就超额完成了征购任务。

过去研究经济问题，重视定性分析，不大讲究定量分析，因此难以对研究对象得出较为完整的概念，制定政策也容易引起偏差。在此期间，比较重视对全国各类不同地区进行农村社会经济典型调查，注意把数量经济科学应用于农村经济研究。1984年，中央书记处又批准中央农村政策研究室的建议，依托28个省、市、自治区党委的农村工作部，选定293个村共2万多农户和786个村办企业、547个经济联合体，作为观察农村动态的“窗口”，逐年进行跟踪调查。这对比较全面、系统地了解下情，克服主观主义、官僚主义，有明显的积极作用。

通过5个一号文件的制定和贯彻执行，全国上下对农业是整个国民经济基础的认识更加深化，对中国农业的特点与应采取的方针，认识也逐步趋于一致。最突出的有以下几点：

一、最重要的生产力是人，发展农业主要靠用政策调动亿万农民的积极性，中国是世界上人口最多的国家，80%是农民，劳动力资源特别丰富。过去强调农业的根本出路在于机械化，花很大力量搞机

械化、搞农田水力基本建设,这方面也取得一定成绩,但由于僵化体制和“左”的政策,压抑、打击了农民的积极性,从总体上看收效甚微。实行家庭联产承包制使农民掌握了自主权,积极性空前高涨,情况迅速发生根本变化。因此,应把这种统分结合、双层经营的农业新体制稳定下来,并逐步加以完善,作为发展农业的基本方针、基本政策。

二、中国耕地少,但山多,水面、草原大,自然资源丰富。过去片面地把绝大部分注意力集中在有限的耕地上,而耕地又几乎只是集中于粮食作物。结果不必要地挤掉了多种经营和家庭副业,致使农业内部比例失调,自然资源受到破坏,农民负担沉重。因此,发展农业生产,一定要把眼光从有限的耕地扩展到全部国土上去。在不放松粮食生产的同时,开展多种经营,发挥集体和个人积极性,放手发展林、牧、副、渔各业,促进农业生产的商品化、专业化,为大量剩余劳动力提供就业机会,反过来又可促进农业生产的发展。我们的方针应当是,“决不放松粮食生产,积极开展多种经营”。

三、中国地域辽阔,经济发展很不平衡,各地农村情况千差万别。加上农业生产不同于工业生产,一般以手工操作为主,劳动分散,生产周期较长,多方面受自然条件的制约。因此,应当实行分类指导、因地制宜的方针,适宜发展什么就发展什么,不适宜发展的就不要去硬搞。强调从当地实际和群众意愿出发,不要只讲一种办法、一个模式,搞一刀切。要允许多种选择,允许多种经营形式、多种劳动组织。因地制宜才能发挥群众的积极性、创造性。

四、我国还是个经济落后的发展中国家,农业发展不能照抄发达国家的模式,要走出一条投资较少、经济效益较高的路子。因此,必须把农业科学技术的研究和推广放到重要的位置上来。同时,我国农业有悠久的历史 and 精耕细作的优良传统,要把现代科学技术的研究成果同传统的好经验结合起来,致力于培育和推广优良品种,改进耕作制度,搞好作物布局,实行合理施肥,生产高效低毒农药,有选择地推广适用的农业机械等等。我们的方针应当是一靠政策二靠科学三靠投入。

这些适合国情的方针及一系列政策,激发起亿万农民空前的主动性和进取精神,也使中国现代化进程获得了深厚的社会基础。

在此期间,农村中新人新事层出不穷,令人眼花

缭乱,目不暇接。旧的三大件——自行车、缝纫机、收音机逐渐普及,城市中的高级消费品开始进入农民家庭,新的三大件——洗衣机、电冰箱、电视机已成为下一步追求的目标。农民戴手表已经不稀罕了。

请看,1984年短短几个月中出现的一些事例:

河南省灵宝县1000户农民购买了摩托车,元宵佳节举行了全县农民摩托车比赛;

3月25日,北京市昌平区养鸡专业户孙桂英,用9300元购买了一辆银灰色丰田卧车,作为联系业务之用;

3、4月间,四川省10多名专业养鸡养鸭的农民,从成都坐飞机空运了4万多只雏鸡雏鸭到拉萨出售;

4月中旬,河南郑州市郊郭庄农民郭元英,自费在北京航空学院订购了一架“蜜蜂三号”超轻型农用飞机;

4月16日,江苏无锡县埭桥乡农民兴办的旅游服务公司成立,有大、小轿车13辆,辟有4条游览专线,全乡农民登记旅游的近1000人;

5月5日,重庆市郊区花园村农民陈远华、刘玉芳夫妇,用1880元为他们有音乐才能的独生女儿购买了一架钢琴;

到5月上旬止,山西省临汾县已出现电影专业户50家,用摩托车带电影机到乡村山庄为农民放映电影;

5月19日,山西省介休县农村妇女孟玉香,投资2万元在西关兴建的一座1000平方米的水磨石旱冰场剪彩开放;

5月下旬,介休县城关村农民集资5万元建起两个游泳池,一为1200平方米的成人池,一为300平方米的儿童池;

6月下旬至7月上旬,河北省农民自费旅游团一行50人访问了日本;

8月,河南省新乡县刘庄购置了一套“紫金二号”微型电脑,用于全村农业、工业、商业的成本核算、收益分配和农业科研中的数字处理;

8月下旬,湖南辰溪县万寿村农民张仁满自筹资金11万元,兴办私人小型电灌站动工,建成后可使1000亩“望天田”自流灌溉,并解决了邻近4个村的人畜用水。

古老的神州在20世纪80年代焕发出青春的光彩。几千年来,祖祖辈辈面朝黄土背朝天的农民,站

立在这块曾经浸透血泪和痛苦的大地上,开始用全新的目光,打量当今的时代,当今的世界。历史将证明他们是一支不可轻视的蕴藏着无限活力的振兴中华的生力军。

(二) 让一部分人先富与共同富裕

农村改革的第一个大变化,是农民实行家庭承包,不再按计划任务而是按市场需求来安排自己的经济活动。从而逐步突破本乡本县的局限,走向市场,参与市场竞争,追求更高的经济效益,造成生产要素的流动和优化组合,促进横向联系与非农产业的发展。这一历史趋势,在80年代初期突出地表现为专业户的勃兴。为了扩大经营,获取更大的效益,专业户中又出现了劳动、技术、经营人才以及资金等多种形式的联合,“小而全”变为“小而专”又变为“专而联”。

实践证明,单一经营与平均主义的结果不是共同富裕而是普遍贫穷。只有多种经营,分工分业,发展商品经济,才能摆脱贫穷。也就是说,只有让一部分人、一部分地区先富起来,才能带动大家实现共同富裕。

1982年的一号文件,强调要全面贯彻执行“决不放松粮食生产、积极发展多种经营”的方针。文件指出,“只有在多种经营的基础上发展社会分工,才有利于动员农村的人力资源。在短短一年多的时间内,实行了专业承包责任制,发展了一大批专业户,涌现出很多饲养能手、种植能手和各类能工巧匠,并开拓出新的生产领域,向生产的社会化、专业化方向发展。”“近年的经验证明,发展家庭副业,发展专业户,可以充分利用分散的物力、财力和具有技术专长的人才。这是一项巨大的经济资源。对于家庭副业和专业户,必须实行积极扶持的政策,在资金、技术、供销等各方面给以帮助和指导”。

1983年一号文件再次强调要把“决不放松粮食生产、积极发展多种经营”的方针落到实处,要求农、林、牧、副、渔各业,根据因地制宜、发挥优势、适当集中的原则,建立一批商品生产基地。并进一步指出:“我国农村生产力水平还比较低,商品生产不发达,允许资金、技术、劳力一定程度的流动和多种方式的结合,对发展社会主义经济是有利的。因此,对农村中新出现的某些经济现象,应当区别对待。比如,农户与农户之间的换工,合作经济之间请季节工或专

业工、技术工等等,均属群众之间的劳动互助或技术协作,都应当允许。农村个体工商户和种养业的能手,请帮手、带徒弟,可参照《国务院关于城镇非农业个体经济若干政策性规定》(按:规定可请二、三个帮手,带三、五个徒弟)执行。农民个人或联户购置农副产品加工机具、小型拖拉机和小型机动船,从事生产和运输,对发展农村商品生产,活跃农村经济是有利的,应当允许;大中型拖拉机和汽车,在现阶段原则上也不必禁止私人购置。”

1981年,从事多种经营、勤劳致富的专业户,在实行家庭联产承包制较早的少数农村开始出现;随着政策的放宽,1982年普遍增多;1983年迅猛发展,到年底统计,全国农村专业户已达农户总数的13.6%。在他们的带动下,出现了以某项专业生产为主的专业村;有些地区又在专业村的基础上形成了多种形式和规模的专业乡、专业镇、专业市场。这些专业户,已不再是传统的自给自足的农民,他们创造了远远高于一般农户的劳动生产率、土地出产率和商品率,显示出巨大的优越性和强大的生命力,成为农村商品生产的生力军。有些地方,一个专业户提供的商品量往往超过以前一个队甚至几个队。比如,福建省福州市郊2400多个养鸭专业户,饲养蛋鸭32万多只,占全市蛋鸭总数的87%,一年提供鸭蛋940多万斤,比1978年全市蛋品收购量还多6.2倍,按市区人口每人可供蛋13.5斤。南平市有养猪专业户489家,只占养猪户总数的1.56%,1983年交售商品猪达4.2万多头,点全市交售总数的56.8%,超过了其余1.7万多一般养猪户交售生猪的总数。

但是,不少人受“左”的思想影响,对农村的历史性转折认识不清,对商品生产的必要性和进步性认识不清,习惯于用老眼光看新事物,因而把一部分农民响应党的号召、按改革的政策办事、先富裕起来说成是“两极分化”;把极少数人违法乱纪、牟取暴利看成是专业户的主流。说什么专业户是“不三不四”、“不清不白”、“不伦不类”之徒,说他们“生财之方不正,聚财之道不纯,于国于民不利。”

在1983年11月全国农村工作会议上,万里同志专门指出:“当前,思想不够解放,突出地表现在怎样对待先富裕起来的那部分农民的态度上。有人担心农村会发生‘两极分化’,是没有根据的。目前农村出现的富裕程度的差别,仅仅是先富后富的问题,并不是一部分人剥夺另一部分人的结果。三中全会以

来先富裕起来的农民,主流是勤劳致富。这突出表现在近年涌现出来的各种专业户、重点户身上。专业户、重点户主要是由哪些农民组成的呢?山西省应县对全县 20989 个专业户作了调查分析,有五部分人:一是大小队干部或当过干部的社员。他们具有一定的经营管理经验,接受党的政策快、行动早,成了农村中较早的富裕户,占 43%。二是回乡知识青年和复员转业军人。他们一般具有初中以上文化程度,有知识、有见识、接受政策和学技术快,占 42%。三是有一技之长的能工巧匠。他们承包后放开了手脚,打开致富门路,在各个生产及加工领域大显身手,约占 9%。四是会盘算、善经营,在‘左’倾错误时期挨批受压但压而不服的能人,他们经过风雨,见过世面,交游广,视野宽,搞多种经营看得准,富得快,占 5%。至于有过这样那样的严重问题,或者经营中有违法行为的,为数不足 1%。应县的这个材料及其他一些县的调查材料充分证明,先富裕起来的农民,绝大多数是农民中善于把各种生产要素组合起来的、最积极、最活跃分子,是一批有文化、有技艺、有经济头脑的发展生产力的带头人物,是今后发展商品生产的骨干力量。尽管他们的经济条件、政治条件、社会经历、经营项目各不相同,致富的水平和步伐也有差异,但是把他们的共同经验概括起来,可以看出就是四个字,叫做‘勤劳致富’。勤,包括积极研究和学习科学技术,包括善于掌握各种信息,包括改善经营管理,再加上敢于开辟新的经营项目而不怕承担风险,舍得出力流汗,这些就是农民致富的主要源泉。至于少数人钻当前价格和体制不合理的空子,搞歪门邪道,捞不义之财,以及少数基层干部以权谋私,故意压低包金,甚至以种种非法手段,取得大量贷款和计划内物资,这类事例各地都有发生,应当及时注意防止和纠正。但无论如何,这些只是支流,不能同勤劳致富的主流混为一谈,更不能把支流说成是主流。

“对一部分先富裕起来的农民,要善于引导。因为我们的目标,是要通过先富裕起来的农民的示范,推动整个农村经济向前发展,达到共同富裕的目的。今年有些省概括了专业户、重点户的普遍经验,指出他们的本质特点,主要表彰三种类型:一是勤劳致富的模范;二是科学技术的追求者、示范者和传播者;三是农村中建设社会主义事业的先进分子。这样的表彰立场对头,方法得当。我不赞成定比例、凑数字,要搞多少多少专业户、重点户,但对率先迈出勤劳致

富步伐的农民,对三中全会以来农村致富过程中生长出来的专业户、重点户,一定要肯定,要保护。因为这是前进的方向。正是他们继承和发扬了中国农民的优良传统,又开始具备了社会主义制度下商品生产者的一些新的素质,值得我们好好研究和总结,帮助他们进一步提高,为建设中国式的社会主义现代化农业作出贡献。首先要肯定他们是当前农村先进生产力的代表,是广大农民群众共同富裕起来的先行者,是跟随我们深入进行农村经济改革的积极分子。我们说要进一步解放思想,要正确对待农民,要十分珍惜、坚决保护、充分发挥农民的积极性,首先要正确对待先富裕起来的这一部分农民;这部分的农民积极性保护住了,全体农民包括现在还比较困难的农民也就有了奔头,共同富裕的目标就不再是可望而不可及的了。”

实现共同富裕,是社会主义现代化的主要目标之一。80年代前期我国国民经济超常规的高速增长,是计划经济转向市场经济的决定性的一步,从某种意义上也可以说是为实现共同富裕找新路、打基础。这一步是如何迈出的,又提供了一些什么有益的经验,至今仍然值得回味与深思。

这个时期的高速增长,是以生活必需品供求双方都存在巨大潜力为背景的。高速增长的实现,正是这些经济潜力释放的结果:改革前 26 年的经济发展,以牺牲消费为特征,尽管工业建设规模相当大,总的经济增长速度也不慢,但人民从中得到的实惠却很少,生活水平的提高微乎其微。对占人口 80% 的农民来讲更是如此。1978 年人均粮食消费量不到 450 斤,还低于 20 多年前的 1957 年的水平。农村改革把长期被压抑的生产力释放出来,粮棉油等主要农产品连年大幅度增产,迅速增加的产量又立刻被巨大的消费缺口所吸收。供需双方潜力的释放,构成了国民经济高速增长的基础。到 1984 年,从全国范围看,温饱问题基本上得到解决。这意味着国民经济开始进入一个新成长阶段,即由必需品消费阶段进入超必需品消费阶段。居民的食物消费,已从单纯追求吃饱,开始转向吃好。其他方面的消费需求也逐渐多样化,消费者选择性提高,主动权加强。因此国民经济的增长,既不能像改革前那样靠扩大基本建设规模来推动,又不能以初级农产品和中低档工业制成品的生产来推动。这就使我国经济发展面临一个前所未有的大转折,牵涉到一系列的新问题,暴露

出深层次的结构矛盾。比如,相当大一部分必需消费品增产的需求活力已经有限,难以继续扩大,有的甚至开始逐步萎缩。从而要求消费品的生产、进而要求整个经济的产业结构、产品结构、技术结构、劳力结构有相应的调整 and 改变。我国最大的困难是,众多人口需要转向非农产业,而工业特别是制造业的比例已经相当高。因此,我国的结构变革,已不再是一般意义上的工业化,而是国民经济结构的高度化。这就是说,原有的计划体制下的经济结构,包括经济运行的调控机制直至生活方式和价值观念,都将面临新的挑战。所谓国民经济新成长阶段就是结构大变革的阶段。结构性矛盾处理不好,会影响国民经济稳定、持续、协调的发展,带来一定程度的紊乱和震荡。这个问题的严重性越往后会越表现得突出。

(三) 乡镇企业开辟出中国工业化的新路子

我国经济改革的突破口在农村。改革之所以能不断地披荆斩棘、顺利进展,在很大程度上也得益于农村经济特别是乡镇企业的迅猛发展。1984年的一号文件及随后发出的四号文件,则是乡镇企业迅猛发展的一个新起点。

乡镇企业,其前身为社队企业,早在人民公社化时期就出现了。由于它附属于僵化的公社体制,一直处于半死不活的状态。“文革”后期,上海附近的苏南地区,利用城市企业“停工闹革命”让出的市场和回乡消闲的技术工人,一度出现繁荣。但整个来看,20来年没有多少发展。1978年统计,全国社队企业152.4万家,在其中就业的劳动者2826.6万人,占当时农村劳动力总数的9.3%;总产值只有493.1亿元,占农村社会总产值的24.2%;其中工业总产值385.3亿元,约占全国工业总产值的9.1%。进入80年代,发展的步伐加快,社队企业日趋活跃,一些专业户也沿着“小而专”、“专而联”的道路不断扩大经营规模。1982年、1983年的一号文件进一步放宽农村政策,使农民突破了只有社队才能办企业的限制,开始有了个人集资办的个体企业和联合体企业;突破了不许农民经商的限制,开始有长途贩运活动;突破了就地取材、就地加工、就地销售的“三就地”的限制,开始按商品经济规律进行外引内联。1984年一号文件进一步指出,农村中越来越多的人脱离土地经营,转入小工业和其他非农产业,“这是一个必然的历史性进步,可为农业生产向深度广度进军,为

改变人口和工业的布局创造条件。”文件鼓励办好各种类型的农村工业。接着,中共中央、国务院转发了农牧渔业部和部党组《关于开创社队企业新局面的报告》,作为当年四号文件下发。这个文件正式决定把原社队企业改名为乡镇企业,其范围也由过去的乡(含镇、区)、村两级办的企业扩大到部分社员联营的合作企业、其他形式的合作工业和个体企业。文件对乡镇企业作了充分肯定,强调发展乡镇企业是振兴农村经济的必由之路。对它应采取“积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理”的方针。多成份、多形式、多层次的乡镇企业,从此开始了更为迅猛的大发展。1983年社队企业的总产值为1016亿元,比1979年增长一倍多,年递增率达20%以上。其实这不过是初露锋芒而已。1984年后,势头就更为迅猛了。1988年总产值增长到6459亿元,比1983年增长5倍多,年递增率近40%。“无农不稳、无工不富、无商不活”,“要想富、农工副”,“要小康、农工商”。在全国农村,几乎有口皆碑。

乡镇企业是具有中国特色的社会主义的新生事物。特色在哪里?最重要的在于它是农村基层和农民自己办的企业。过去依托城市搞了几十年的工业化,费劲不小,代价很大,结果并不理想,因为亿万农民被排除在工业化之外了。现在,两条腿走路,城乡并举,搞工业化,短短几年就开创出一个新局面,摸索到一条新路子。农村与农民办企业,一不用国家投资;二不用派干部去;三不用管“吃、喝、拉、撒、睡”。其发展速度之快,生命力之强,远远超过了国营企业。有人天天讲中国特色的发展道路,等到真的出现了这条道路,却又视而不见,甚至看不顺眼,横加指责。每逢经济、社会生活出现一点什么问题,往往不问青红皂白,把板子打到乡镇企业的屁股上。什么“乱中取胜”,“会钻空子”,“以小挤大、以落后挤先进”,“与国营企业争原料、争动力、争市场”,“低水平的技术、高水平的浪费”以及“不正之风的风源”等等,不一而足。但所有这些,都没有能阻挡住乡镇企业的迅猛发展。正如苏南的农民所说:“乡镇企业是在歧视中诞生,在压抑中成长,在责难中壮大。”可以毫不夸大地说,乡镇企业“异军突起”,已成为我国市场取向的改革与市场经济建设的巨大推动力。

为什么这样说呢?

一、乡镇企业是自负盈亏的经营主体,有与生俱来的灵活的市场机制。城市企业在计划体制的束

缚下举步维艰,乡镇企业却依靠市场机制迅猛发展,从而使市场经济的力量不断壮大,市场取向的改革不可逆转。承包后的农户虽然是自负盈亏的经营主体,但它生产的农产品大部自用和国家订购,扩大规模受到很多制约。乡镇企业全部按市场需求组织生产,一开始就参与市场竞争,特别适应市场竞争的环境,有较强的自我约束、自我积累、自我发展的能力。盈利后能把利润用于资本的增值,迅速扩大经营规模;亏损后能通过停产、转产提高自己的技术和管理水平,为进一步发展创造条件;即使彻底被淘汰不得不倒闭,农民工也不会把失业的责任归咎于国家或政府。从职工与企业的关系看,企业的集体财产包括职工个人的利益在内,趋向于确立个人利益的独立性,尽管这方面还有不少问题,有待于进行股份制改造加以规范和完善,但同国有企业或过去的社队企业相比,职工已开始成为企业的主人,企业也开始成为新型的利益关系的载体。乡镇企业之所以能靠“滚雪球”、“母鸡下蛋”等等迅猛发展,奥秘主要在此。

二、乡镇企业是改革过程中国民经济持续增长的生长点和稳定发展的稳定器。由于乡镇企业是市场经济的产物,不受旧体制的约束,获得迅速发展的条件和机会,这就不仅弥补了因改革所引起的震荡造成的损失,而且使市场更加繁荣;不仅使改革后农民的收入有了持续增长的可能,而且还因农民收入的持续增长,不断扩大国内市场的容量,为国有企业的改革和产业结构的调整创造了条件。

1985年至1990年整个“七五”期间,乡镇企业的产值、工业总产值、固定资产原值,按可比口径计算,年均递增分别为25%、27%和25.7%,而全国社会总产值净量的31.9%、农村社会总产值净增量的37.2%、全国外贸出口的净增量的30%以及全国农村人均收入净增量的32%,均来自乡镇企业。1991年,我国乡镇企业总产值首次突破万亿元大关,达到1.1万亿元。这个数字差不多是我国80年代整个国民经济的水平。其中工业总产值8500亿元,与10年前全国工业总产值相当,占当年全国工业总产值的1/3。乡镇企业对整个国民经济的增长起着举足轻重的作用,有力地保证了市场取向的经济体制改革得以顺利进展。

三、乡镇企业是促进我国就业结构转变、安排农业剩余劳力的巨大吸收器。产业结构的调整和就

业结构的转变,是城乡二元经济结构转化为一元结构,实现工业化和现代化的基本要求,而就业结构的转变又是其中的关键之关键。它不仅反映了产业结构变化的状况,也是农业生产进一步发展的前提条件。

我国农村人口的自然增长,使农业劳动力从1962年的1.7亿人,增加到1988年的4亿人,净增2.3亿人。而全国的耕地面积则由1952年的16.2亿亩减少到1988年的14.3亿亩,净减1.9亿亩。人多地少的中国,由于建国初期忽视计划生育和工业建设的发展,已经过多的人口更多了,已经很少的耕地越少了。农民人均耕地由建国初期的3亩降到1.3亩,不足世界平均数的1/3。在二元经济结构下,根本无法解决这个日益尖锐的矛盾。幸亏乡镇企业的迅猛发展,才大大缓解了人地矛盾的压力,突破了二元结构的束缚,而又避免了重蹈一些发达国家过去走过的让农民破产进城、使城市膨胀的路子,带动了我国小城镇的建设。据统计,到1992年止,乡镇企业共吸收农业剩余劳动力近1亿人,相当于国有企业40年来就业的总和,占全国农业劳动力总数的25.8%。仅“七五”期间,乡镇企业就安排农村剩余劳动力2200多万人,占全国同期安置就业人数的57.6%,占同期农村新增劳动力的一半。在一些发达地区,乡镇企业就业人数高达农村总人口的90%以上。这种被西方学者誉为“微笑着的转移”,是中国农民的伟大创举。

四、乡镇企业支持了农业的不断发展,为农业现代化创造了条件。农业发展的快慢,决定着能否为市场提供日益丰富的农副产品。市场紧张,最可怕的是农副产品供应的紧张。许多国家在改革中都出现了农副产品供应紧缺的状况,要么供应短缺,要么物价飞涨,给人们心理上造成巨大压力,给改革蒙上不祥的阴影。而我国改革,则以农副产品的充分供应、价格平稳为特色。改革初期,主要靠用政策调动农民的积极性来达到农副产品的充分供应。后来,农业特别是粮食生产的比较利益下降,农民从事种植业特别是种粮的积极性不高,国家又拿不出很多钱来支持农业生产,减少农民的损失。在这种情况下,乡镇企业发挥了特有的、有历史意义的作用,担负起以工补农、以工建农、稳定农业生产、改造传统农业的重任。据统计,1979至1989的11年间,乡、村两级企业用于补农、建农的资金累计达780亿元。其中,

1988、1989 两年分别达到 94 亿元和 91.4 亿元,占当年所创利润总额的 36%左右,对增强农业后劲、改造传统农业作出了积极的贡献。

10 多年来乡镇企业的调整发展,展现了我国农民向非农产业大规模转移的必要与可能。但从已完成的变化来看,国民经济的结构变革仅仅是一个开端。在农民进入非农产业部门时,已出现“不足”与“过剩”并存的结构矛盾。一方面,我国需要进入非农产业部门的劳动人口数额巨大,冲动强烈;另一方面,农民易于进入的领域并不宽广。如果不变革国民经济整体环境,不在农民进入非农产业部门方面不断进行制度创新和组织创新,那么,源源不断产生的离土人口就只能在易于进入的产业领域、在日益狭窄的空间中,更激烈地争夺自然资源、投入品和产品市场,加剧低水平的过度竞争,从而对农村非农产业的进一步发展带来不利的影响。随着国民经济体制全面改革的逐步展开,乡镇企业必将面临前所未有的深刻变化。实践已经提出一系列新问题,比如,如何开辟更加多样化的向非农产业转移的形式,如何进一步明确乡镇企业的财产关系、进行股份制改造,如何充分发挥货币对乡镇企业和整个农村经济发展的推动作用,如何综合治理产业发育的经济环境等等,都应当认真加以探讨,从而到正在改变的大环境中寻找解决这些问题的新办法。应当看到,在农村非农产业领域内,多种所有制并存的现实,已经并继续对城市企业发生强大的影响。承包后不受计划体制束缚的亿万农民,依靠市场机制从事工业、建筑、交通、服务等多项非农产业的活动中,包含着大量“究竟以什么运行组织方式来取代传统的计划经济模式”的可贵信息。这是原苏联和东欧各国未能具备的实验条件,值得特别珍视。

(四)“双轨制”的来由和利弊

1985 年 1 号文件即《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》,第一项就提出要改革农产品统派购制度。文件规定:“从今年起,除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统派购任务,按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购。”“粮食、棉花取消统购,改为合同定购。由商业部门在播种季节前与农民协商,签订订购合同。”这是农村改革深化过程中一项特别重大的举措。

随着农产品连年大幅度增长,流通体制改革的紧迫性日益突出。尽管近几年政策已逐步放宽,国家直接控制的农产品已大为减少,由 200 多种减为 40 多种;1983 年又根据当年一号文件的精神,允许开展多渠道流通,鼓励包括私商在内的各种商业组织,经营完成统购、派购后的产品和非计划产品,实行议购议销,价格随行就市。但是,农产品的“卖难”问题仍然有增无减。四川的柑桔、贵州的黄红麻以及其他一些省份的生猪、鸡蛋等等相继出现“卖难”。1984 年“卖粮难”已扩大到各粮食主产区,形成一场全国性的“仓容危机”。商业粮食部门纷纷告急:“收不起,存不下,调不走,销不掉。”巨额资金被积压的农产品所占,成为推动通货膨胀的重要因素。有些社会紧缺的物资,因为流通环节阻塞,仓储、运输能力不足,也积压在那里,造成虚假的“过剩”。“好的变烂,鲜的变臭,活的变死。”看来,枝枝节节、修修补补的改革已不能适应形势的发展,对历时已久的统购统销制度彻底进行改革势在必行。

但是,彻底改革统购统销制度谈何容易!

农产品的统购统销体制是历史的产物,是为了解决中国特定的工业化方式与农业基础薄弱的矛盾所作的一种战略选择。新中国成立初期,就确定了在按劳分配、价格稳定的前提下,主要靠自己力量高速实现工业化的方针。随着大规模工业建设的展开,粮食的供求矛盾逐步尖锐起来。1953 年 10 月,中共中央通过《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》,对粮、油实行统购统销,接着又扩展到棉花、生猪、茶叶、烤烟、黄麻、甘蔗、蚕茧、羊毛等上百种重要农副产品。当初只是作为一种不得已的办法,并没有完全的把握。陈云说过:“我现在是挑着一担‘炸药’,前面是‘黑色炸药’,后面是‘黄色炸药’。如果搞不到粮食,整个市场就要波动;如果采取征购的办法,农民又可能反对。两个中间要选择一个,都是危险家伙。”^①但是,考虑到多方面的条件,终于选定了统购统销作为服务于国家工业化积累目标的流通体制,并日益发展为一套相当完备的制度体系:在生产领域,实行指令性的生产计划,严格控制生产的范围,归并农民独立的土地权力,严禁土地流转,限制农业劳动力流动,以维持农产品的低工资成本;在流通领域,实行对农产品的国家垄断、限制城乡集市贸

^① 注:见《陈云文选》,人民出版社 1984 年版,第 207 页

易、严禁民间的长途运输；在分配领域，对农民一手以低价统购、派购农产品，一手以低价供应农业生产资料和无偿投资作为补偿；对城市居民一手配给低价食物和多项其他福利，对企业供应低价原材料，一手通过财政手段集中城市工、商各业超额利润。

这一套办法，在国家工业化初期曾起过明显的积极作用。首先是稳定了农产品的供给，从而保证了城镇供应，满足了工业化对农产品的需要。其次，得以避免因农产品涨价而产生的工业成本上升等一系列连锁反应，保持物价总水平的稳定。第三，为工业化积累资金。通过低价收购农产品和工农业产品“剪刀差”，30年中从农村集中了6000亿元，而没有引起大的震荡，这是用别的办法难以做到的。但是，这种以政府法令为依据、凭借行政手段运行、以征集和分配为特征的农产品流通体制，弊端也很严重，最突出的是以低价收购取代了正常的商品交换，从而打击了农民的积极性，压制了农业和整个农村经济的发展。越到后来“左”的错误越泛滥，城市与农村的割裂越明显，人民公社的口粮制度、工分制度、户籍制度越严格，最后，统购统销终于走向自己的反面，变为整个农村经济发展的障碍，造成8亿农民的贫困和农产品供应的匮乏，不得不改弦更张，实行改革。

农村改革第一步，实行家庭联产承包责任制，可以说是对农村内部微观组织的改造，极大地推动了1979—1984年农业的迅速发展，使长期困扰全国上下的温饱问题较快基本解决，取得了举世公认的成功。第二步对流通体制的改革却不同，它已不限于农村内部的范围，而同城市改革交织在一起，牵涉到生产者、经营者、消费者、国家、地方各方面的既得利益，遭受多年来形成的各种旧观念和习惯势力的抵制，关系错综复杂，任务较前更为艰巨。温饱问题解决之前，农产品长期紧缺，对农产品的需求也比较简单，一般不会出现严重的供大于求。温饱问题解决之后，人们的需求处于不断的变化之中，越来越显现出多样化的趋势，紧缺与过剩往往交替出现。由于取消统购派购，能对农产品的生产、流通和消费发挥调节作用的，不再是政府的行政控制，而主要是农产品的价格。因此市场的作用突出了，而我国的特点恰好是市场发育程度极低。多年的统购统销，不仅彻底消灭了原有的私人商业系统，而且彻底改变了商业的行为方式和行为规则。从经营主体、组织形式、基础设施、思想观念到政策配套都不能适应。广大农民刚刚

从虽然匮乏但却安稳并习以为常的统购统销中解脱出来，一下面对有风险的市场，信息不灵，反应迟缓，手足失措；分灶吃饭的地方财政体制往往导致地区封闭，条块分割，乱设卡乱收费，阻碍了农产品地区间正常交换，使得地区优势难以发挥；国营商业和供销社只是政府征集和分配农产品的机构，习惯于在各自的领域内实行垄断性经营，无竞争可言，往往紧俏农产品互相抬价收购，多了则压级压价，难以承担国家调控农产品的宏观经济职能。因此，1985年取消统购派购后流通难的问题并未真正解决，农产品价格改革也出现了僵持局面：该“放”的已经“放”了，有的还走了“回头路”（粮、棉、油）；已经放开的一些产品有的也存在价格上涨快、市场波动大的问题，仍然走不出“一放就活、一活就乱、一乱就收、一收就死、死了再放、放了又乱”的怪圈。

为了稳定农产品的供求，不使各方面的利益分配关系出现过于剧烈的变化，从1986年起采取“双轨制”办法，即按照“有调有放、调放结合”的原则，一方面对粮、棉、油等具有特殊重要意义的农产品，部分或全部地保留政府的直接控制；另一方面对其他农产品则实行政府间接调节或市场调节。“双轨制”的思路是，通过保留一部分旧的利益关系，缓和价格体系变动中的矛盾，从而换取全局的稳定；对于新产生的国民收入，则采取新的分配原则，建立新的经济关系和新的利益关系。并使后一部分国民收入的份额不断扩大，逐步以新的关系代替旧的关系，最终实现改革的目标。对粮食收价和价格的“双轨制”，农民形象地称之为“死一块，活一块”。从实际执行情况来看，效果并不理想，往往是“稳的”稳不住，“活的”也活不过来。问题仍然很多。

首先，收购体制与销售体制脱节。一方面，统购改为定购，并大幅度减少了粮食合同定购数量，逐步调整了合同定购价格；另一方面，对粮食销售体制，却基本上没有改动。由此，粮食购销出现“两个倒挂”：一是统销数量大于定购数量，两者常年缺口约500亿斤左右；二是统销价格低于市场价格，使国家财政用于城市粮、油的补贴每年达400亿元之巨，占整个财政支出的1/6，成为沉重的负担。而城市消费者长期以来在统销制度下养成了依赖性，习惯于享受低价农产品供应的特殊待遇，把此视为当然，对价格变动的心理承受能力仍然很差。事实上，城市中统销供应的低价口粮浪费很大，据统计每年达50—60

亿斤。用粮票换副食品或日用品的现象一度相当普遍。

其次,大宗农产品的收购和调拨制度明显不利于产区。国家掌握一定数量的储备粮是完全必要的。问题在于1985年以后中央对各省调减合同订购任务时,没有从原有基础和各有关条件按差别比例进行,而是按同一比例下达,因而具体到每一个省区,负担水平必然畸轻畸重。比如,全国合同订购任务占粮食产量的比重平均约为12%左右,而少数地区如辽宁省却达35%左右;至于南方一些粮食主产区如湖北荆州、湖南常德、江西宜春、安徽滁县等地区,历来订购任务较重,调减任务后比例显得更不合理。调拨制度问题更大。按现行规定,产区向销区调粮,价格不能“平转议”,而销区向居民供应粮食却可以“议转平”。这样,销区当议价粮价格下跌时,便多收购本地议价粮转供居民,既方便又合算,从而不急于按计划及时向产区调粮,而产区由此占压的资金和耗费的利息、费用等,都只能由产区而不是销区来承担,同时,按现行粮食财务包干制度,产区丰年即使按计划全部调出粮食,但超计划收购和储存的粮食所需资金、利息、费用等,也只能由地方各级财政承担,中央财政不予补贴。如吉林全省库存粮食占压资金100亿元,各级财政为此支出的利息即达10亿元,造成了谁往出调粮谁倒霉的局面。

第三,农产品价格体系极不合理。主要表现为:(1)合同订购价格大大低于市场价格,实际上是农民除农业税以外向国家缴纳的一种“超额税”。(2)工农产品比价复归。1978年,粮肥比价为1:1.4,1979—1983年平均上升为1:1.5,1989年又下降为1:1.05,已低于改革前的水平。农产品的提价远赶不上农用生产资料价格的上涨。(3)农产品内部比价失调,大宗农产品的价格和比较效益明显低于水果、水产品等放开的农副产品。在大宗农产品中,粮食的价格和比较效益又明显低于油料、糖料、烤烟、麻类、羊毛等。所有这些,充分说明了农民种粮吃亏的问题并没有因为实行“双轨制”而解决,也说明了通过实行“双轨制”转向市场经济体制,是深化农村改革、促进农业和农村经济稳定发展的一个极为

重要的突出课题。

流通体制的改革,必然经历一个“放开——价格上涨——生产发展——价格稳定并有所回落”的过程。水果也好,水产品也好,其他一些农产品也好,因为完全放开了,已经通过这个过程进入市场经济的轨道,走上持续、稳定发展的阶段。粮食是一种关系国计民生的特殊商品,由于种种原因还不能完全放开。原想采取“稳一块、活一块”的过渡办法双轨并进,结果为了稳住“稳”的一块,活的也活不起来,回旋余地越来越小。所以很难摆脱价格的扭曲,摆脱起落不定、频繁震荡的痛苦。

“双轨制”作为改革的过渡形式,既有一定的合理性和必要性,又有不彻底性和危害性。能否实现对“双轨制”的期望,取决于能否有效地抑制双轨间的互相侵犯。而这种互相侵犯是十分容易发生的,双轨中政府直接控制的那一轨,往往是低价的同义语。低价物资的控制权,在很大程度上是培养各种特权和腐败的温床。由于同样的粮食存在着两种不同的价格,由于两种价格之间价差的诱惑,助长了粮食流转中违法乱纪的现象,出现了粮食管理工作的混乱,而政府的粮食补贴及农民应得的好处,从各种非法渠道流失掉了,特别是一部分拥有特权的既得利益集团,必然会抵制市场调节部分的扩大,而且往往会以“保障供给”、“稳定市场”的名义来抵制。时间越久,弊端越突出,甚至有吞没它本来具有的积极意义的危险。

农产品流通体制改革的难点,在于城市经济体制改革的滞后。如果没有城市企业制度、工资制度、财政制度、外贸制度等各方面的改革来配套,势必成为孤军奋战,很难深入下去。这就不是处理农村改革与发展的一号文件所能完全解决的了。对一号文件的欢呼也就逐步为新旧公有制摩擦引起的埋怨和失望所代替。

统购统销体制的建立,深刻地影响了此后近30年中国社会经济发展的进程,彻底变革这个体制,离不开整个计划经济体制的全面改革,恐怕也需要同样甚至更长的时间。