

## 杜润生：1982—1986年的五个中央“一号文件”

### 1982年：正式承认包产到户合法性 农业生产超常规发展

第一个“一号文件”的主要内容，是肯定多种形式的责任制，特别是包干到户、包产到户，深受群众欢迎，现在应进入总结、完善、稳定的阶段。所有的责任制形式，包括包产到组、包干到户、包产到户，都是社会主义制度的自我完善，同一制度的实现形式，它不同于过去的单干，更不能当作资本主义去反对。土地等生产资料的公有制是长期不变的，责任制也是长期不变的。那时候许多地方的农民都担心，共产党的农村政策多变（广东农民怕“一年放，二年收，三年不认账”），也有农民听说包产到户只有“三靠”地区才可以搞，有“稳住中间地带，不要滑向包产到户”等提法，担心它又是一个“权宜之计”，所以“长期不变”这句话最能打动人心，说“一号文件”是让农民吃了“定心丸”，这给人们印象非常深刻。有个农民听了文件传达后说：“这会儿上级主意说得在理，合乎庄稼人心意。”当天到城里书店要买本“包产到户政策书”。连一直批判资本主义思想的昔阳县也在1982年底实行了包产到户。起初在北京的陈永贵表示犹豫，说：“咱大寨人能愿意干吗？”出乎他预料，多数群众愿意干。社员说：“砸了大锅饭，磨盘不推自己转，头儿不干，咱大家干。”可见党的政策只要代表人民利益，就会取得群众，顺利地推开。

文件的另一要点是尊重群众的选择，不同地区，不同条件允许群众自由选择。为什么强调这点，这是鉴于一个稳定性制度的形成必定是群众选择的过程。这个过程，包括不同方面按本身利益要求和政治追求，相互对话，协调整合。我们既要让群众自由选择，就暂时先不要把它变成国家的法律。法律应当作已有社会实践选择的结果。所以要划出一两年时间在社会推行，然后成为国家的法令。为表明包产到户具有的兼容性，吸纳公有制和个体经营双重优势，正式定名为“家庭联产承包责任制”。

文件还提出疏通流通领域，把统购统销纳入改革的议程，有步骤地进行价格体系的改革。还重申了发展多种经营和社队企业。鼓励个体经济、私人经济和专业分工。文件强调稳定，多种责任制并存，偏向按劳承包土地，但把包产、包干到户都列为“社会主义集体经济的生产责任制”，指出社会经济主流还是“计划经济为主、市场经济为辅”。此外还谈到了基层建设等问题。

尽管第一个“一号文件”内容很多，但最重要的是第一次以中央的名义肯定了包产到户，尊重群众的选择，并宣布长期不变。

这个文件报送给中央，邓小平看了以后说：“完全同意”。陈云看后叫秘书打来电话，说：这个文件我已看了，这是个好文件，可以得到干部和群众的拥护。他还亲自参加政治局会议，听取了说明，最后说：文件好，说明也好，所提问题，我赞成。

最后应该指出，包产到户之所以能在全中国推开，其中非常重要的一点，是它解放了土地和劳动力。1978年，中国粮食产量约为3000亿公斤。集体化二十多年当中，国家每年收购粮食300亿—350亿公斤，只要多购1/10就会挤占农民的口粮。可是，一搞包产到户和包干到户，到1984年，粮食就增加到4000亿公斤。同时，农业总产值增长68%，农民人均收入增长166%，取得了举世瞩目的成就。紧接着，劳动力从公社制度下解放出来，乡镇企业大发展，加之外资企业、私人企业形成一大块非国有经济，矫正公有制经济形式过于单一化的弱点，并为农民收入增长开辟了新的巨大的来源。这些，为推动全国经济改革起到了鼓舞信心的作用。

### **1983年：放活农村工商业**

1982年9月，党的十二大召开，胡耀邦代表党中央所作报告提出，这几年来农村建立的各种形式的生产责任制，进一步解放了生产力，必须长期坚持下去，只能在总结群众实践经验的基础上逐步加以完善，决不能违背群众意愿轻率变动，更不能走回头路。国务院总理向五届人代会所作报告中，再次肯定联产承包制是“现阶段在农村发展我国社会主义经济制度优越性的一种十分有效的形式”。

在这一年里，我为酝酿扩大农村改革成果，曾在十二大作了题为《农村工作历史性变化》的发言，阐明包产到户、包干到户，能够体现公私利益相结合、近期发展和远期现代化目标相结合的优点。农民要求现行政策稳下来，让他们好好干几年，希望党和政府能接受这个要求，帮助农民走出自给经济困境，多产商品，增加货币收入，谋求自身全面发展。

我的另一次讲话，题为《要继续把政策放活》。我在福建参观了一个孵鸡厂。14人每人出资2000元，厂房100平方米，1年孵化120万只小鸡。而在他们旁边，国营农场也有个孵鸡厂，已经投资几十万元，1年才孵50万只小鸡。我用这个第一手资料说明，在我国经济发展的现阶段，维持经济增长，投资主体只靠政府（从中央到乡政府）税收，谋生只靠在集体经济组织里按劳取酬，经济结构如此单一化，不可能带来好的发展效果。应该以公有制为主导，多种经济并存。按劳分配之外还应该允许按投入的生产要素，即按投入的资金、土地、技术实行分红，借以鼓励人们多留积累，多投入，以补充国家投入的不足。

所以提出上述问题，是根据下边反映的一些争论：允不允许私人买拖拉机和汽车，允不允许私人跑长途运输，允不允许合伙入股修鱼塘按股分红，等等。有一个小故事：湖北一位领导干部，曾坐汽车追赶一个农民驾驶的私人拖拉机，赶上去责备机主说：我要不是坐汽车赶，可能让你跑掉了。农民回答：是呀，你晓得汽车比拖拉机快，我晓得拖拉机比牛车快，你买汽车为什么不让我买拖拉机？这位领导干部无言以对。当时交通部门不让拖拉机走公路，党政机关认为拖拉机是生产资料，只许公有，不许私购。

所以 1983 年“一号文件”（即《当前农村经济政策的若干问题》）提出了进一步的奋斗目标：“两个转化”“三个一点”，即促进农业从自给、半自给经济向较大规模的商品生产转化，从传统农业向现代农业转化；党和政府各部门、各级领导干部都应力求做到：思想更解放一点，改革更大胆一点，工作更扎实一点，保证“两个转化”加快速度进行下去。

中央做出改革决策，各部门先后组织讨论并就有关业务问题提出改进措施，返回来直接、间接地支持了农村改革事业。

1983 年这一年，农村改革的步伐加快，引起的经济生活变化也很显著。一是家庭承包普及到几乎每个村庄。一度按兵不动的黑龙江省也改变态度，表示要尊重群众。因为事实证明，实行家庭承包后，黑龙江农民办了一批拖拉机服务站、自营农机服务户、合作机耕组，为农户提供有偿服务，机耕面积达 1270 万公顷，比上年增加 21 万公顷。并不像原来担心的那样：“包产到了户，拖拉机趴了窝”。二是农村劳动力从闲置状态下解放出来，发展多种门路的商品生产。农业商品率由上年的 51.5% 提高到 59.9%，产值达 2753 亿元，比 1978 年增加了 1299 亿元，增幅近 90%。

#### **1984 年：疏通流通渠道 以竞争促发展**

如果说，前两个“一号文件”着力解决的是农业和农村工商业微观经营主体问题，那么，1984 年的“一号文件”要解决的就是发育市场机制宏观问题。

商品生产发展要求贸易自由，要求资金、土地、劳动力诸要素保持流动性。这就与政府既定政策发生了矛盾。过去农村二十多年实行统购派购制度，除了对粮棉油等项实行统购外，还对生猪、鸡蛋、糖料、桑丝、蚕茧、黄红麻、烤烟、水产品等实行派购或专营，品种多达 132 种，几乎包括了所有的农副土特产品。其中多项派购量占总产量的比重达 90% 以上，事实上农村产品交易均由国营商业实行高度垄断。资金、土地、劳动力流动性又受到生产资料公有制和公社组织制度以及城乡分隔的户籍制度的限制。

经过深入调查，中共中央农村政策研究室鉴于卖粮难，财政补贴负担重，整理出一个书面建议，提请中央书记处会议讨论。建议除陈述情况外，提出农村经济迫切要求放松历史上

多年形成的政府垄断、管制，及其它妨碍农民进入市场的规定，以利发展商品生产，摆脱穷困。拟议中的 1984 年“一号文件”应该围绕进一步发展农业生产这个中心，疏通流通渠道，实行国家、集体、个人一齐上的方针，多种经济并存，创造一个以市场竞争促发展的新局面。我们提出的具体建议：（1）土地承包期延长 15 年，在此期间允许有偿转让土地使用权；（2）允许农村社会资金自由流动，鼓励加入股份制合作、入股分红；（3）允许农民自理口粮进城镇做工、经商、办企业；（4）允许私人办企业雇工经营；（5）国营商业、供销社逐步开放贸易、退出市场垄断、改变服务方式，供销社回归民办。

到会领导同志大多主张再给农民吃一个“定心丸”。对所提出的建议，（1）（2）（3）项原则上无异议通过。第（5）项，要商业、供销、财政部门进行清理，与粮食统购统销问题一并解决。准备第一步，只留粮棉油统购，基本上取消各种派购。第（4）项雇工问题，有人提出一个如何对待党员雇工问题。经过讨论，意见未能取得一致，不好做结论。大家同意，看不清的问题，可以放下再看一个时期，搞清楚再处理，这也是一种政策。会后请示邓小平，他说：“不急于限制，看 3 年再说。”

以上内容，均写入 1984 年的“一号文件”（即《关于 1984 年农村工作的通知》）。此外，还包括：发展社队企业，鼓励专业户生产致富，政社分设。

### **1985 年：调整产业结构，取消统购统销**

经过 3 个“一号文件”，准确地说，经过对农村经济微观经营主体和宏观市场环境的同时改革，1984 年我国农业生产达到一个阶段内的峰顶。尤其是几十年来被看作重中之重的粮食，甚至由“手中无粮，心中发慌”，转变为“粮食多了，卖粮难”的局面。

我随胡耀邦下乡察看，得出的结论是，谷贱伤农，靠现有的农业生产结构，不可能实现收入翻番任务，需要一个新的结构。当时的主要问题是，农产品统派购制度的改革滞后于农村经济发展的新要求。统购制已成为鼓励各省保省内自给或自给率的一项政策，这就迫使各省一定要下计划保证粮食播种面积，因而影响了因地制宜安排种植业。例如海南也提出粮食自给，其实那里多种热带经济作物，通过对外贸易交换进口点谷物，更合算，更受农民欢迎。华南地区都有这个问题。这些地方增加一些换汇产品，调进粮食，有利北方提高粮食产量，增加收入，两头都能因地制宜。

这个道理谁都明白，问题在于农产品统派购制度行之已久，派生出分配问题和利益调整问题，惯性很强，改变甚难。好在正值党的十二届三中全会经济改革决议出台，城乡关系改善完全符合改革方向。因此，1984 年的农村工作会议，众望所归，就把改革统派购制度、调整产业结构，作为 1985 年农村改革的中心课题。围绕这个中心，还提出发展林业，兴办

交通，支持乡镇企业，鼓励技术进步、人才交流，放活金融市场，完善农村合作制，加强小城镇建设，发展外向型经济等项任务，文件取名为《关于进一步活跃农村经济的十项政策》

### **1986年：增加农业投入 调整工农城乡关系**

1985年改粮食统购制度为合同收购，合同之外，由政府议购改为市场收购；派购的132项农产品，只留桑丝、药材、烤烟3项，其余均通过市场交易，由市场形成价格。在国务院领导人的支持下，这本来是一步到位的彻底改革，然而，问题就出在工农城乡的利益分配关系上。提高粮食收购价格，而没有相应提高对于城市居民的粮食销售价格。这样，粮食增产越多，财政补贴越多。到达峰顶的粮食产量及相应的交售量，尤其是大量的超购加价粮食，使得国家财政不堪重负。这时，国家按“惯性”维持原有的利益分配格局，为了保持城市非农集团的收益现有水平，就以降低农民的贸易优惠来减轻财政负担。具体措施是，取消了原先的超购加价50%的规定，将所有粮食按平均价收购。

虽然从静态看，“朝三暮四”与“朝四暮三”没有区别；但是从动态看，大大减弱了对潜在的粮食增产激励。本来，超购加价是能够有效抵消土地报酬递减趋势，能够激励原先征购基数低、机会成本低的新的粮食主产区农民的粮食生产积极性的。尤其是几年来农业种植结构有了很大的调整，粮食播种面积已有下降，当平均价没有能够随通货膨胀率及时调整的时候，种粮务农的比较利益低下使得已经摆脱集体束缚的农民更加不愿务农种粮。河北的农民说，种一亩小麦还不如赶一趟好集；“两户”（专业户、重点户）惹不起“三户”（工商、税务、公安）。不少农民进城打工，跑买卖，农田粗放经营，加之，当年气候不利，南涝北旱，东北早霜。

农民利益受损迅即反映在对粮食和其他农产品供应的减少上，自此出现了农业尤其是粮食生产的连年徘徊。

现在展示的上述图景，当初并不是这么清晰。是改革尚待深化，还是改革已经过头，存有不同看法。有的人认为，包产到户潜力枯竭，该有新动力了；有的说是这个制度造成粮食徘徊，提倡一部分人先富起来，忘了共同富裕；也有的说对形势估计不足，自满了。

国民经济经过几年的发展，宏观经济过程有了很大变化，在市场交换中呈现出农业成本上升，比较收益下降。有鉴于此，1985年年底的农村工作部署就强调了“摆正农业在国民经济中的地位”。会议形成的1986年中央“一号文件”（即《关于1986年农村工作的部署》），决定从“七五”计划开始，增加对农业投资、水利投资，恢复到1980年财政包干时的水平，保证粮食生产提升到4500亿公斤；从乡镇企业上缴所得税中指定一部分用于扶持农业，稳定化肥、柴油、农药、机械等农业资料价格，并保证原有补贴；加强对农业和乡镇企业的技

术支持，建立一批商品粮基地和出口商品基地，主要是引进新品种，改善基础设施；建立“星火计划”，支持乡镇企业技术改造，设计 100 类成套技术装备、建立 500 个示范企业，取得实用成果后向全国推广，大批培训技术人员和管理人员。

文件在阐述农业在国民经济中的地位和作用时，着重说明农业不但由于它是提供食品的产业，为人类不可或缺；而且，在当前的中国，又是 9 亿人口赖以生存和发展的物质条件，因而也是国家社会安定团结的经济屏障。但农业又是一个弱质产业，它抵御自然灾害、参与市场的竞争能力受到抑制，需要为它创造一个有利发育成长的适宜环境和稳固而有保障的支持系统。这正是农村改革解决了微观主体问题之后必须进一步解决好的宏观课题。

就在 1986 年，中央还责成中央书记处农村政策研究室、农牧渔业部、林业部、水利电力部、国务院农村发展研究中心等五家单位共同提出了今后 10 年增强农业后劲的建议，主要内容是：

一、调整价格政策，缩小工农产品剪刀差，保证生产者有利可得。设农产品干预、储备基金。

二、加速推广农业技术。主要是新品种、模式栽培技术、地膜、化学材料利用技术、施肥方法、节水灌溉、动植物防疫治病、饲料配方、林木速生、水产品精养、保鲜、加工、储运新技术。建立技术推广基金，提取技术推广费，早抓生物工程。

三、整治土地 1 亿亩。包括开荒、改造低产田，控制非农用地，积极利用草山、水面。

四、鼓励扩大耕地经营规模。

五、调整产业结构，从种植业转出劳动力 1 亿。

六、5 年内增派 20 万技术人员到农村。

七、加强农用工业建设。10 年内再建 10 个化肥厂；发展农村电力，10 年内建成 800 个电气化县，发展适用农用机械。

八、5 年内解决 4000 万最贫困人口温饱问题，10 年内使一般贫困地区通路、通电、通商，环境得到改善。

这 8 项建议立即得到中央领导同志的肯定。邓小平表示同意。国务院领导批示：“思路对头，是可行的。”让田纪云具体批办。田纪云批示，“可以按此意见组织进行”。

这 8 项建议在后来推动农村改革和生产发展是起了重要作用的。

继 1986 年“一号文件”之后，在 1987 年，深化农村改革主要围绕以下三项目标，即：

（一）确立农户自主权；（二）发育市场体系；（三）继续展开优化产业结构。这三项目标实现的程度，将视作衡量农村发展成功与否的标志。

然而，理论上揭示不等于实际上解决问题，尤其当问题涉及重大的利益调整时更是如此。可以认为，至今这一问题仍然存在。中国农业的进一步改革，受制于城市国有经济改革和政治体制改革。用当时的一句话来讲，就是对于中国农村改革，一切“便宜”的项目已经出台，不触动深层结构，再不能前进一步了。正是这个原因，农村改革初期一系列“一号文件”的历史使命告一段落。1987年发了一个“五号文件”，这个文件也值得一提。中国农村改革并未终结，还须从国民经济全局改革中寻找前进道路。

**（资料来源：中国经济形势报告网，2020年12月11日）**