

陈锡文解读 2016 年“中央一号文件”亮点

■ 许博

近日,中共中央、国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康目标的若干意见》正式公布。这是改革开放以来第 18 份以“三农”为主题的一号文件,也是自 2004 年以来,中央一号文件连续第 13 次聚焦“三农”。2016 年“中央一号文件”有哪些亮点?对当前我国“三农”发展呈现出的新矛盾、新挑战,文件有哪些破题之策?全国政协常委、中央农村工作领导小组副组长、办公室主任陈锡文为您解答。

记者:2016 年中央一号文件于 1 月 27 日公布,这是自 2004 年以来中央一号文件持续 13 年关注“三农”问题。这次非常荣幸在一号文件公布后非常及时请到陈主任为我们解读今年的中央一号文件当中的一些重要内容。

陈锡文:大家都已经注意到了,今年的中央一号文件是我们国家实施第十三个五年发展规划的第一个一号文件,也就是说是“十三五”开局之年的一号文件。这个文件的一大亮点就是要认真贯彻党的十八届五中全会精神。这个文件的标题就叫落实发展新理念、加快农业现代化、实现全面小康目标文件通篇贯穿了十八届五中全会提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展和共享发展这个理念。要想真正落实好针对农业的实际情况,我想这里面主要在两个方面提出了一系列重要的发展思路、改革政策,以及促进农业农村发展和农民增收的一系列政策措施。

第一方面,加快农业现代化。农业发展到今天,我们大家知道,我们是连续 13 个一号文件了,前 12 个一号文件之后带来了连续 12 年的粮食增产,这个当然是件大好事,但是现在也面临着很多新情况、新问题。比如说农业生产成本的提高,粮价高于国际市场,自己生产的粮食在品种、质量上不完全适应市场的需要等等。农业不仅仅简单追求粮食等主要农产品产量的增长,怎么能让它更加符合当前需求变化的需要,这是一个重要的方面。

第二方面,当前农民的收入增长,也面临着一些不少新的情况和问题。这一两年大家已经感觉到了,比如说,粮棉油价格对农民的收购来说是在下跌,供过于求嘛。另外一面,农民进城打工的机会好象也不像过去那么多。世纪之交的时候,大概每年务工进城的农民超过一千万人,去年只增加了 63 万人,可见农民外出务工的就业机会在这个阶段似乎也受到一些限制。这当然对农民收入增长就有很大的影响。这个文件在贯彻五大新的发展理念的同时,聚焦在农业当前面临的这两个问题上。一个就是要推进农业的结构性改革,让农产品的生产更加符合市场的需要;第二个就是要多渠道增加农民的收入。我想这是文件的突出的亮点。

记者:刚才陈主任跟我们主要介绍了两个非常重要的点。您首先提到了聚焦农业的结构性改革,其实我们也注意梳理了一下,从 2014 年以来一号文件聚焦农业现代化,一直在持续这个点,是不是也是恰恰说明了您说的第一个亮点所在。

陈锡文:很早我们国家就提出了四个现代化。逐渐逐渐地,进一步提到翻两番,到建国一百周年的时候,能够基本实现现代化,这样一些重要的概念。在现代化的方方面面,我们大家都有一个共识,觉得农业的现代化相对于工业的、科技的、国防的等等的现代化,相对是滞后的,进程比较慢。从这个角度去讲,突出推进农业现代化,或者加快推进这个进程,这对整个国家的现代化非常重要。另外,十八届五中全会决定中央明确提出农业的现代化实际上是整个国家现代化的基础。正是从这个角度去看,随着我们迈向全面小康的进程越来越快,加快农业现代化进程的要求也就越来越迫切。所以就像你讲到的,最近这几年,中央农村工作一号文件中都把农业现代化放在很重要的地位,标题上都有。

记者:我们来关注陈主任刚才讲到的第二个问题,增加农民收入问题。在一号文件中也明确提出要坚持农民的主体地位,增进农民福祉作为农村工作一切的出发点和落脚点。我们该如何保持农民的收入保持一个较快的增长呢?

陈锡文:这几年整体上农民的收入和农村的形势一样是比较好的。特别是从 2010 年一直到去年,整整六年时间,农民的收入增长幅度都是快于城镇居民的收入增长幅度的。因此,农民的收入增长略快一点,就意味着城乡居民的收入在不断地缩小。

刚才讲到,前几年农民收入增长比较好,主要靠的是两个大的来源。一个就是农业不断增产,农产品的价格不断提高,这一块只要丰收就能增产。第二个就是过去农民的收入很大一部分是来自工资性收入,工资性收入就是出去务工的收入。但是现在城市的经济也在进行供给侧结构性改革,也在发生一种转型。就目前来看,过去农民工到城里来就业最大的两个行业,一个是建筑业,一个是加工制造业,这两个行业现在增速都有所下降,所以有影响到农民的收入。正是这样,新的一年中,或者今后一段时间内,农民的收入依靠原来传统的,主要就靠这两个东西来增长,一个是农产品增产增收,一个是外出务工不断增加。所以需要采取更有效更有针对性的系列性的政策,我们或者叫多措并举。



陈锡文

我曾经讲过至少要采取这么几个方面。一个是首先要夯实基础,比如加强农田水利基本建设,加快农业科技的进步,这对农业的发展,既是农业发展的转型,也会提高农业的效率。第二个就是要创新农业的经营体系。我们的小规模的农业,确实受到很大的制约,但是随着农民的流动,外出务工人员的增加,土地的多种形式的规模经营在不断地发展,规模扩大了,效益也就提高了。第三,国家要努力地保证农产品价格的基本稳定,当粮价过低的时候,国家要给予农民合理的补贴。第四,加强农村的各种各样的基础设施建设,农村的公共服务和社会保障,让农民能够减少他的后顾之忧。第五,我们最近提出来的,要充分挖掘农业农村的多种功能。过去人们认为,农业好象就是提供农产品,但是现在不一样了,大量的游客到农村去,农家乐,农村的旅游发展很好,还有其他,比如一二三产业的融合,生产出来的产品不是简单地卖掉初级产品,对它进行一定的加工,或者在网上直销,都能增加农民的收入。从这几个方面来看,我觉得推进农民的收入,这次明确提出要通过多措并举的办法。原有的增长动因减弱了,我们要让它形成新的收入增长的动因,从这几个方面共同去努力。

记者:真的是有这个新的着力点。刚才您提到了供给侧的结构性改革,您说城里人现在开始供给侧结构性改革。对于农业来说这个新词首先出现在了我们的号文件当中。农业碰到供给侧的结构性改革又会呈现出来一些什么样的变化呢?

陈锡文:大家都了解中国是一个人多地少的国家,农产品的供求从趋势来看,过去长期都是处在紧平衡,有时候是供不应求的状态。这样一个长的历史过程形成的紧平衡让人产生一个概念,中国的农业想尽一切办法要让主要农产品不断增长,增长了就能满足需求。但是从我们现在的情况看,基本上我们的需求能够得到满足了。但是问题需求的增长怎么样呢?需求当然也在增长,现在看起来,我们的农业从供给的角度来讲,突出存在两个问题。一个问题就是供给的品种和需求品种有矛盾。看一下这几年城市居民生活水平的提高,从吃的方面你能看到,最突出的有两个东西吃的比过去多多了,一个是植物油,央视播的《舌尖上的中国》,锅铲成天是啦啦啦啦的响,植物油比过去消费得多得多了,第二个是肉禽蛋奶一些动物性的蛋白消费多了,植物油消费就需要有油脂作物来保障,动物性食品增长就需要饲料来保障。

记者:您提到三量齐增的矛盾现象。

陈锡文:到了现在我们应该正视这个矛盾,也要引导农民主动适应需求,来进行供给侧的结构性改革。生产必须满足市场的需求,如果市场不需要,你生产出来就不值钱了。同时,从我们现在的情况看也需要增强农业的竞争力。我刚才讲的,一个是供给的品种对不对,第二是农业生产成本相对国际市场来说是比较高的。我们的农产品价格比人家贵。同样的产品,我们也有,国际市场也有,消费者、加工者、经营者同等质量下当然选择价格低的。于是这样才造成尽管国内也有,但是国际上更便宜他有愿意进口。

你生产出来的就更多的进入仓库。我们

现在库存也是历史上最高的。对于农业供给侧的结构性改革,着重是要解决两个问题,一个是通过结构调整,引导农业生产能够更加符合市场的要求。第二个,通过科技进步,创新发展,来提高农业的竞争力,提高农业的效益。

记者:您认为在达成这两个目标的过程中还有没有什么样的难点,也就是我们眼下需要去突破的一些具体落实的方面?

陈锡文:从推进的角度来讲,当然对农业现代化整个过程来讲,供给侧的结构性改革也同样需要改革创新,我刚才讲的,比如说农业基础设施的建设,农业科技的进步等等这些都要通过一系列的体制改革,既要增加投入,也要体制改革,引导农民的积极性去把这个基础设施,把农业的现代化的基础夯实。这是一点。第二点,非常重要的,就是要通过价格机制的信号,让农民去适应市场的需求。所谓价格信号,大家都能理解,某一个产品供过于求了,价格就会下跌,某一个产品供不应求了,价格就会上涨。当然我们过去为了保证农民的合理收益,一些重要的农产品,国家是实行按最低收购价收购,或者叫临时收储的政策。这两种办法,向农民收购的价格其实主要是政府在定,而且这个价格不光反映了市场的供求,还包含了政府对农民的补贴在里面。

记者:陈主任这么一说我们是豁然开朗。刚才您在谈话中屡次提到了农村基础设施依然是薄弱的。现在也存在着还有环境的脏乱差,老龄化、空心化,这些都是比较突出的一些问题。“十三五”也是我们全面建成小康社会的决胜阶段,农村成为最需要补给的那一块短板了。在补短板这一方面我们还应该做哪些努力呢?

陈锡文:这个大家都了解到,总书记在 2013 年讲过,小康不小康,关键看老乡。看老乡不仅是看他的腰包鼓不鼓,还要看他的生产生活条件怎么样。从这些情况看,刚才我们讲现代农业的问题,已经表现出从产业的发展来看农业是一个短板。从农民生产和生活条件来看也确实是一个短板。大家如果出了城市到农村就感到道路也不如城市好,供水、供气条件都没有。在这方面中央一直强调,包括这次文件也强调,要把基础设施和社会事业发展的重点放在农村,特别是各级财政投资的基础设施和社会事业发展的重点要切实拿到农村去,尽快地争取让农村的基础设施和社会事业的发展能更快一些,五年之后到 2020 年的时候,虽然可能还比不上城市,但是他们差距要明显缩小。

再一个很重要的,我们城里人都已经比较习惯,比如说有各种各样的社会保障,过去对农民来说,社会保障是不可想象的。农民最羡慕的就是城里人有铁饭碗,有公费医疗等等,大家都在进行改革。当然在上个世纪,确实农民的社会保障只能靠土地,只能靠家庭,还有靠集体经济对他的资助。但是进入新世纪以来有很大变化。比如我们 2003 年开始全国实行了新型农村合作医疗制度,经过十几年的试点,现在国务院已经提出,农民的合作医疗制度和城镇居民的医疗保障制度要并轨,就是它的标准要一样。

农业现代化也好,农民的状况也好,我们一方面要看他的收入,这几年,我刚才讲了,

城乡居民收入水平差距在不断缩小,第二方面就是看他的生产生活条件。路电水气房这些基础设施,还有农民享受的各种各样的公共服务,包括文化服务等等,还有给他提供的社会保障。这些方面如果真正能做到城乡差距缩小,乃至大体平等了,我想农业、农村、农民的现代化也就都可以实现了。

记者:我们一起期待着。近些年,我们在说各行业经济发展,尤其是强调可持续发展。碰到农业的时候我们又说是农业的绿色发展,这个绿色不管是农民还是城里人都是非常关注的越来越多,因为我们已经发现我们为经济发展的快速增长付出了我们的一些资源性的代价,大家也非常重视的。如何推进农业的绿色发展?

陈锡文:环境问题现在越来越成为全体公民的一个共识,觉得它是非常非常重要的。不仅关系到我们当代人能不能够在一个好的环境中给自己提供一个健康生活的条件,更重要的关系到子孙后代,关系到中华民族未来的发展。我们逐渐关注到环境问题。也就是五中全会提出了五大发展新理念,第三个就叫绿色发展,绿色发展体现在农业中,应该是最有典型意义的。因为农业应该自身就是个绿色产业。大量的庄稼种在那里,我们经常说稻田就是湿地,就是沼泽。能够起到农业农村的功能,其实主要是两个,第一,提供人们必需的农产品,满足消费。第二,提供环境产品,生态环境产品,青山绿水。在城里是不大可能,到处都是钢筋水泥的,到了农村去,看到到处是青山绿水,心旷神怡,感到非常舒服。

但是农村过度地追求开发发展,无论为了追求粮食产量,还是为了追求农民收入,过去我们说大量的乡镇企业,村村冒烟,户户点火,把环境闹坏了,把河流污染了。正是这样一种情况下,我们要转变农业的发展方式,让农业进入绿色发展,就是要考虑到,第一,我不能单纯地追求产量,第二,我采取的农业的生产方式要能够让土地也好,空气也好,水也好,能够自然地净化,不能超越他这个能力。超越他这个能力,不能自然净化,土壤就板结了,失去它的功能了,河水就污染了,也没有鱼,也不能喝了。在农业投入方面一定要注意保护环境,农业部已经提出来了,我们要实行到 2020 年化肥农药的零增长,以后不再增长了,更多地就要利用有机肥料,有机肥料,土壤是可以自然吸收了,可以不断培肥的。再一个发挥农业的多种功能,农业不是光种地的事,可以搞农家乐,可以搞休闲农业、体验农业,甚至可以搞养老、养生等等这些。现在这部分应该说发展得非常快。旅游业过去被人称作,最早我们知道旅游业这个概念的时候人们叫无烟工业,不冒烟的,对环境保护相对要好一些。正是从这个角度去看,我们在想,改革开放 30 多年来,农业、农村有了非常大的发展和进步,,我们也付出了很多资源环境上面的代价。很多地方生态遭到了破坏。这还不到 40 年,很多地方就变成水也不能喝了,地也不长庄稼了,或者种出来的不能吃了。再以后发展,如果这么下去,再过 30 年会怎么样。我们要有紧迫感。要把农业让它纳入到绿色发展的轨道,就是遵循自然,遵循自然规律,不要去破坏和超越自然规律这个能力。

去年我们国家的旅游人次,国内的旅游人次,首次突破了 40 亿。据我们了解,这几年的情况,国内旅游的人次中,至少有三分之一是要到乡村去旅游的。那就是十几亿人,而到乡村去旅游的这一批人里面,至少有一半是由农民直接接待的,就是去吃农家乐,去搞采摘等等。乡村旅游这件事就给农民带来了三四千亿元的收入,带动了四千万左右劳动力的就业。这就靠的绿水青山,环境不好,谁来啊?环境好了,这么多人来了。从这个角度,应该把发展、收入和绿色紧密地结合起来,这个国家才能可持续。

记者:绿水青山和金山银山完全不是相悖,是可以互相融合的发展理念。如何让农业成为一个有吸引力的职业,如何让从事农业经营活动的人过上体面的生活。这些问题在这次的一号文件当中有没有一些提及?

陈锡文:当然都提及到了。让农村成为希望的田野,让农业始终成为朝阳产业,让农业这个职业能够变成一个体面的职业。这些这两年来,中央的文件都强调,今年的一号文件也继续强调。实际上我们应该看到,中国农业

最大的制约在哪里呢?人多地少,资源不够。讲农民收入低,一个很大的制约就是他在种的地其实远远满足不了他自身的需要。在现在的情况下,大家其实了解到,如果我们 20 亿亩耕地,两亿三千万个农民家庭承包着,一个农民家庭就是八亩地。一亩地其实按照现在的条件,有大量的农业机械的情况下,种水稻费一点工,种棉花费一点工,种小麦、玉米旱作,都不太需要多少工,一年一亩地的劳动投入,如果种粮食作物,最多三五个工就可以了。要有八亩地、十亩地,一年真正投入在地里的劳动,一个月。可见,如果他能在农地有更多一些,投入在上面的劳动能够得到更充分一些的话,他在农业上的收入就能比较高。现在地太少了,所以我们推进新型城镇化就非常重要。推进新型城镇化,让农民更多的转为城镇居民,留在农村的人能种的地就大了,土地经过流转,就能扩大规模。随着经营规模的不断扩大,他的收入就会上升。

我们很多专家去做研究,大体上都能感到什么呢?如果一户农民,两口子种地,如果这个土地种粮食的话,种粮食收益是比较低,如果他们经营的土地能在一百亩到一百五十亩左右,两口子的收入,根据种植的粮食品种不同,一年的纯收入,现在叫可支配收入,大概可以在 8 到 10 万块钱。一亩地种一年,比如 700 块钱的纯收入,那种一百亩就是七万块钱,种 150 亩就是 105000 块钱。一人平均收入就是四到五万,这个收入和城镇居民的收入就不低了。甚至像上海这样的收入水平最高的城市,我们也看到,如果周边有些家庭农场,农民种的地超过一百多亩的话,他的收入就不比当地城镇居民低。从这个角度去讲,投入在农田上的劳动时间不用天天去吧,一年就是几个月,更多的时间可以干别的。用农民的话讲,搞农业是比较自由的职业。需要,我就去,不需要我就不去。我可以自由支配。不像工厂、写字楼,天天得到点上班,到点下班,农民可以自主支配。同时,收入又不低。这个职业就值得人家羡慕了。人家羡慕你的职业,你就有了体面感了,你就有了满足感。

记者:陈主任为我们分析了很细致的今年一号文件的方方面面。我们总的来看,2016 年的一号文件具体在新的一年当中带给我们的实惠又有什么呢?

陈锡文:非常重要的一个方面,农民最大的实惠就是他减少生产的盲目性,通过推进供给侧结构性改革,告诉农民哪些产品相对于现在的市场来说供过于求了,哪些产品还供不应求。这样农民的生产就有了主动性,就减少了盲目性,有了主动性,就可以使他增加收入。这是一个很重要的方面。第二方面,在这个文件里面,虽然都是讲农业的,但是也讲到了和城镇之间的关系。比如说农业能够提供更优质的产品,确保各种各样食品安全。这是城里人非常关心的事。食品的安全是大家越来越关注。但是这要有一个过程。通过推进供给侧结构性改革,可以提供更加安全、更加健康、更加有营养的食品,这对城镇居民来说也是一大福音。通过农村实现一二三产业的融合发展,发挥农业的多种功能,就给了城镇居民更多的休闲、养生、去旅游的更大的空间。自驾游、到农家乐去的越来越多了,农村的环境产品开始能够更好地为城镇居民服务。第三,在这个里面也讲到,这个一号文件也讲到,要落实国务院提出的户籍制度改革政策,要落实居住证制度,这两个制度落实,就可以使更多有条件的农民到城市来定居,甚至直接转为市民。从这些角度看,一号文件所给出的,当然大的方面落实五大新的发展理念,推进农业的供给侧结构性改革,千方百计多措并举地增加农民收入,这是它的核心内容。但是涉及到的方面是非常多的,而且不管是对农民来说有很多利好消息,我相信一定也让很多城镇居民看了之后,这个事跟我有关系,能改善我的生活,能提高我的生活质量。实际上,一号文件按照中央的要求,是站在经济社会发展全局的高度来考虑农业的发展,而把农业的发展又融入到整个小康进程过程中,来指导农业的发展。

记者:每年我们关注一号文件不仅仅是聚焦“三农”,更多的关注是城乡一体化的全局发展,牵扯到每一个人的生活。今天非常感谢陈主任为我们带来的分享。谢谢您。

(来源:人民网)

