

中国经济危机软着陆 与“三农”政策

中国人民大学可持续发展高等研究院 温铁军

在全球深陷华尔街金融危机引发的经济衰退之际，中国于2009年2月1日公布了自2003年起反复强调“三农问题重中之重”以来的第6个以缓解“三农”问题为内容的中央一号文件。如果联想到2008年10月恰逢华尔街金融海啸泛滥全球之际，中共十七届三中全会提出的却是指导三农工作的政策思想，则可以大致形成加强三农政策与化解经济危机之间的相关性认识。对此做分析，可以加深对于第6个一号文件开头强调保粮食和保收入、结尾强调保稳定的理解。

值得积极看待的近期经验是，中央政府早在经济危机之前的2005年就提出新农村建设的国家战略，并且作为贯彻科学发展观八项重大战略之首。2005年以后每年新农村建设的投资增幅约为15%，只要这些投资持续增加，就会使失业返乡农民在家乡得到重新就业机会。不过，与上次的大规模增加基本建设投资同样的问题是，必须谨防增加建设投资带来资源和环境上的冲突。与既往经济危机都出现代价转嫁到农村的一般趋势相比，1997年之后农村群体性事件大幅度增加更值得汲取的教训，部分归因于加大基本建设投资、大量占用农村资源；近年来过度追求GDP导致环境透支遗留的矛盾也正在呈爆发态势，导致群体性事件扩大到生态环境领域。

一、历史经验：以往3次经济危机软着陆与“三农”的承载作用

三农问题不仅是我们这个以三次土地革命战争奠定政权基础和以提取农民积累完成工业化的发展中国家内在的长期问题，而且，三农对于中国30年改革期间已经发生过的3次周期性经济危机（大约10年一次）的“化危为机”软着陆，也都起了重要的载体作用。这是中国历经多次周期性经济危机而都幸免于难的内因。兹分述



如下：

第一次危机发生于改革初期的1978-1979年，主要特点是财政赤字严重和约4000万城市青年“待业”。对此，政府在宏观调控步履维艰之际从亏损严重的集体化农业“退出”，一方面以“大包干”形式向农民还回了几乎全部土地和劳动力，还适当增加了农村信贷额度；另一方面放开农村的产品和要素市场、连续提升粮价以刺激农民自主发展生产的积极性。这些在初始财产关系上回归公平公正和在宏观政策上体现统筹协调的措施，都是1980年代中央5个一号文件的内容，实际上使土地、劳动力和资金等生产力基本要素都有效地回归了三农；并由此推动国民经济在1982年迅速复苏，随之在1983年之后形成持续5-6年的高增长。其中，农村中小企业带动城镇化发展使农民收入连续4年增长速度快于城市居民，农村消费大幅度增加，国家也因此在此1980年代出现了“内需拉动型的黄金增长”——这正是如今万民企盼的科学发展观的实质性内涵。

第二次危机发生于1988-1989年，特点是1988年高达18.6%的物价指数和随后信贷紧缩导致的1989年“三

角债”大面积发生而生产停滞。对此，政府采用提高利率、收紧消费和控制投资等宏观调控政策；城市经济随即规律性地进入萧条阶段。同期既缺乏三农政策，又没有一号文件；结果是随着城市农产品需求减少、农民收入连续3年增长速度下降，群体性事件和暴力冲突随之增加。1992年邓小平南巡谈话之后的证券、期货和房地产这三大市场相继放开，与城市经济社会综合改革有机结合，促进了1993-1996年的高增长、拉动了对农产品的需求和带动大批农民离土离乡流动打工，随之出现九十年代中期农民收入的恢复性增长和农村社会形势的相对好转。

第三次发生在1997-2001年，特点是中国的宏观调控“软着陆成功”之际偶遇尽人皆知的1997年东南亚金融风暴打击了中国出口外向型经济，这种内外同步的雪上加霜同时作用于在九十年代趋于严峻的三农局势——城市对农产品需求的下降和流动打工者减少，导致农民收入增长速度连续4年下降；同期出现城乡和区域差别不断拉大、萧条阶段随3年通货紧缩而弥漫全国的趋势。此时，大规模启动国债投资于大型基本建设项目的反危机对策表现了双刃剑作用：一方面确实有效稳定了GDP增长率和就业率，另一方面也因客观上需要大量抵偿征占农村资源而导致群体性事件大幅度增加。保稳定的需求使三农问题一跃成为新时期“全部工作的重中之重”，一号文件再次连续出台；中国经济也在同期重新进入高涨。

以上简单回顾可知，1978年以来的3次经济危机及应对政策都与三农高度相关，靠单一经济领域的政策确实不可能有效地应对挑战。

二、宏观政策的四点分析

当前，我们面对的第四次危机是比以往更为重大的全球资本主义危机，在这个前所未有的压力之下各国政府都启用大规模投资“救市”的对策，处在产业资本扩张阶段的中国的救市措施不同之处在于提出两年内投入4万亿用于基本建设和社会事业。为此，既往基础建设更多占用农村资源也就必然发生矛盾冲突的教训，亟需决策者实事求是地增加和完善在生产关系领域中所运用的政策手段，以缓解三农再次承担危机代价带来的困境。而从今年一号文件的内容看，也确实具有应对全球经济危机挑战的现实意义，特别是在财政、金融、社保、文化四大类与三农相关的宏观政策方面有了关键性的、

更为实际的要求。

第一是初步表达了以中央和省级为主的“公共财政”对缓解“三农问题”必须承担的责任。除了对以往已经确定的农业补贴范围和数量继续增加之外，这次文件的主要实惠，一是不再要求地方配套，二是省级财政直管农业大县。文件要求国家在中西部地区安排的病险水库除险加固、生态建设、农村饮水安全、大中型灌区配套改造等公益性建设项目，取消县及县以下资金配套。并且，在推进省直接管理县和县级市财政的体制改革之中，将粮食、油料、棉花和生猪生产大县全部纳入改革范围；这就减少了过去市管县的财政体制对农业大县的不利影响。这一宏观体制改革如果能够继续深化，则可以期待为国家粮食安全战略承担责任的农业大县的人均财政水平提高的责任主要由中央政府负责。在与中国有一定的可比性的东亚市场经济国家，农业地区人均公共财政收支和种粮农民的人均收入都应该达到全国平均水平，否则，地方官员和农民不可能为国家粮食安全而坚持最没有增值可能的粮食生产。

第二是在农村社会保障方面有可能进一步突破城乡二元结构。在金融危机打击下，这次的一号文件突出强调了下岗农民工的社会保障问题，要求加强对回乡农民工的技能培训和就业扶持。其中，也包含了长期困扰我国社保制度在城乡二元结构体制下体现公平性的难题如何化解的考虑。就在一号文件发布之后的一周之内，有关部门提出了逐步完善城乡统筹的社保体系的政策意见，值得积极评价。

第三是对至今步履蹒跚的农村金融改革提出具体要求。尽管2006年的一号文件就已经明确强调发展三种适用小农经济的小型金融工具，此后，主管部门也相继出台了比较规范的政策和制度，但金融部门仍需推动更多



实质性改进；于是在2008年的十七届三中全会文件中增加了对于经过商业化改制之后的国有商业金融支农职能的强调，并且突破了合作社只能“专业”的人为障碍，明确支持农民自主兴办的农村合作社开办内部化的互助金融。而这次的一号文件则更为具体提出了对商业金融应该支持农村中的小型金融开展业务和提供资金的政策要求。在任何制度下的金融资本都因参与过度投机而现在普遍转嫁制度成本或出于自保而信用紧缩的特殊时候，这个在一号文件之中着墨不多但比较具体的业务性的要求具有重大意义。

第四是对与构建和谐社会高度相关但以往重视不足的农村文化建设和相应的投入增加，有了比较丰富的表述。

总之，这四类宏观政策内容比一般地强调农业生产领域的微观政策更有积极意义。而在农业生产领域，加大投入的政策大体和2003年以来的文件精神保持着延续性；新增的体现生态文明理念的政策内容，是在强调食品质量安全的同时，要求对施农家肥的有机农业和环保农机实行补贴。

三、深化农村生产关系改革、维护劳动力蓄水池，与稳定大局高度相关

在就2009年的一号文件答记者问时有官员指出：受



全球金融危机的影响，中国1.3亿农民工中已有15.3%左右、约2000万人失去工作。这个数据虽远大于2008年主管部门公布的数据，但由于是农业部在15个省的165个村庄进行的抽样调查的结果，因此具有可靠性。确实，农民工就业是当前形势下难以解决的大问题。任何愿意实事求是的人都可以理解：经济危机冲击大批农民工失业对全局稳定的严重影响，是不可能靠一般的反危机措施来解决的。之所以历次发生金融危机都是广大农村地区成为国家实现“软着陆”的载体，其中很重要的原因就是农村作为5亿劳动力的“蓄水池”还没有被完全打破，不仅农民家庭还有“二亩三分地”，而且村社还有机动地、村办企业、多种经营等回旋余地；失业返乡的农民工除了农活，还可以参与很多力所能及的家庭和村社内部多种经营工副业。

有鉴于此，这次一号文件从生产关系层面上要求对农村集体土地所有权发证确权 and 明确集体的权益，亦即：通过集体土地所有权确权以及将土地所有权证书落实到村社集体经济组织，这就会让集体所有权主体的责权利得到有法律保护的实现。显然，这是鲜见的在农村生产关系领域中有积极意义的提法。此前一个时期，尽管社会上对农村硕果仅存的约八千个强村一度众说纷纭，但没有人怀疑那里的大多数农民群众总之是比其他村得到了收入和福利“双高”地位；而这些富裕起来的村社的核心秘密，就在于当年的一号文件鼓励村社集体自主开发了自己的几乎全部土地、劳动力以及其他资源，后来各地政府仍然默许他们把村社所有的资源开发和社区化产业资本扩张形成的财产权益大部分留给了本村群众。

生产关系领域的另一个值得关注的內容是山区25亿亩集体林地的财产关系变迁。为了继续推进和完善2007年已经发布林权改革文件规定内容，这次一号文件要求全面完成林权发证到户，同步推进林权山权交易和其他配套改革。这意味着国家把25亿亩的山地和林地的经营权回归到农民和村社手中。总之，2亿多农户和300多万自然村拥有的土地和其他资源性财富的增加，会夯实农村这个最大的劳动力“蓄水池”的池底。如果加上农电水利道路等方面的基础建设和县域经济发展，2000万失业农民工只要不在城市滞留，我国仍可大体保持相对稳定。而维持稳定，是这次一号文件最后的落点。