

## 中国事务·中国经济

### 反思中国农业 ——陈锡文访谈录



陈锡文，1950年7月生于上海。1968年9月，赴黑龙江生产建设兵团，1978年考入中国人民大学农业经济系。毕业后，先后在中国社科院、中央农村政策研究室和国务院发展研究中心工作，历任中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组副组长兼办公室主任。现任全国政协常委、经济委员会副主任。

## 第一部分：回应焦点争议

### 有种情绪叫“转基因情绪”

高渊：我们今天聊农业，有一个敏感问题是绕不过去的，就是转基因。现在各方的争论越来越激烈，转基因似乎成了一件没法沟通的事，你对转基因是什么态度？

陈锡文：这是一个科学技术问题，按理来说，门外汉不适合谈这个，因为不懂嘛。

现在最大的问题是，我国社会上对转基因的讨论过于情感化，都是情绪。比如，有些人很激动地说，美国人自己从来不吃转基因食物，种了都卖给中国人吃。

这是天大的笑话！确实有很多美国老百姓不知道吃了转基因食物，但不是不吃。美国的转基因食品正式批准上市是1996年，已经过去20年了。

高渊：但为何美国对此的争论远没有我们激烈？

陈锡文：很重要的一条，是美国政府长期监管很严格，尤其是FDA(美国食药监督管理局)的公信力很强。他们的管理程序也非常规范，凡是通过了FDA的严格论证，美国民众就认可是安全的。所以，美国人对这个问题不太关注，他们相信FDA。

高渊：你刚才说很多美国人不知道自己吃了转基因食品，现在国际上对转基因的标注一般是怎么规定的？

陈锡文：全球来看，大致是三种类型。第一种是美国，不用标注，由FDA确保食品安全。现在也出现了一些不同声音，但联邦立法还是倾向于继续不标，有些州可能会要求标注。

第二种是欧盟和日本，都是要求标注的，但他们有个限量。比如，欧盟规定加工食品中转基因物质的含量超过0.5%，必须标注。日本是超过5%要标注。

第三种类型就是中国。我们规定不管加工食品中转基因物质含量多少，只要有就必须标注。

高渊：各国对转基因的态度也不尽相同吧？

陈锡文：国际上的差别非常大。法国是最崇尚自由的国家吧，但他们对转基因是最严厉的，以至于到现在，法国基本上已经没有人研究转基因了，试验田都没了，科学家都跑到别的国家去了。

2015年，我专门为转基因问题去欧洲考察，发现法国已经基本停止研究了。我去了才知道，这里面有政党政治的因素。萨科齐竞选总统时，法国社会有两大忧虑，一是核电，二是转基因，反对主力是绿党。萨科齐就跟绿党谈判，要求对方不要反对核电，因为核电占到了法国总发电量的40%多。作为交换条件，他答应上台后停止发展转基因。后来奥朗德上台，也延续了这个政策。

但西班牙和英国都比较开放，特别是西班牙，转基因玉米种得非常多。因为它处在地中海沿岸，很适合种玉米，但又很容易生玉米螟虫，如果大量使用农药对环境污染太严重，所以他们接受转基因。英国也在继续搞试验，没有太大的反对。

高渊：我国政府对转基因究竟持什么态度？

陈锡文：我们国家采取的政策是非常清晰的。第一，转基因是生物育种，是当今生命科学的前沿，作为一个农业大国，不能在这里没有一席之地。法国本来在这方面的研究是很强的，但如果停顿一二十年，法国可能会吃大亏，种子市场可能就被人家占了。

第二，批准上市的转基因食品，必须经过极为严格的审查，确保安全才可以。到目前为止，我们批准上市的国产转基因食用农产品，只有木瓜，允许种植的还有转基因棉花，允许进口的有转基因大豆、油菜籽和玉米。没有别的。

第三，要确保公众有足够的知情权和选择权，就是转基因食用农产品和含有转基因物质的加工食品必须标识。你愿意吃就买，不愿意吃就不买。

高渊：为什么关于转基因的争论近乎成了死结？

陈锡文：现在不少反对转基因的人，不是从科学的角度来证明这是有危害的，而更多是从阴谋论、意识形态的角度来解释，那就没有办法讨论了。我想，很多事情包括转基因问题，不是只靠科普能够解决的，有的人不是从科学角度讨论问题，跟他们讲科普没用。

高渊：这问题最终要靠什么来解决？

陈锡文：恐怕得让时间来证明。美国人已经吃了 20 年转基因食物了，如果当年是小孩的话，现在已经为人父母了。应该做个科学调查，看看这些人有没有问题，他们生出来的孩子有没有问题？如果没有，但还是固执地坚持认为有问题，是没道理的。

也有人说，是啊，他们自己没问题，孩子也没问题，但如果转基因对人类的危害是隔代才能显现的呢？那我就没有办法说了，只能再等吧，现在是 20 年，也许要等到 50 年，或者更长的时间。但希望总有一天，能够证明究竟有没有危害。

## 不讨论“18 亿亩红线”

高渊：前几年，“18 亿亩耕地红线”曾引发不小争议。这条红线是什么时候提出来的？

陈锡文：那是 2003 年，在党的十六届三中全会的决定里提出来的。但在之前，也提过“最严格的耕地保护制度”。

那年全国耕地总面积是 18.23 亿亩，而工业化、城镇化是一定要占地的，在 1998 年修改的《土地管理法》中就已经提出了“占补平衡”，哪里建设占用了耕地，必须在别的地方补出来。

高渊：当时不少人反对这条红线，争议的焦点在哪里？

陈锡文：我跟反对“18 亿亩红线”的人有过讨论，我发现他们的经济学理论功底非常深厚，但对农业基本不懂。我们讨论的结果是，我目瞪口呆，他们也目瞪口呆。

比如，他们认为这个“18 亿亩”是拍脑袋拍出来的。我说凭什么这么讲？他们就给我算账，说 1 亩地如果产粮 800 斤，18 亿亩地产的粮食，全国人民根本吃不了这么多。

我说，你们到底了不了解农业？必须知道，有的地方是一年两季，有的是一年三季，所以每年农作物的播种面积其实是24亿亩。而24亿亩里，每年种粮食的面积大概是16到17亿亩，最多的时候到过18多亿亩，现在是17亿亩以下。还有七八亿亩地干什么的？要吃菜，要吃油，还要吃水果啊。他们根本不懂播种面积这个概念。

所以我一直认为，争论可以，但前提是你必须先弄懂，对不懂的事最好不要讲。

高渊：另一个说法是，粮食不够可以到国际市场上去买，何必自己硬守着红线，耽误工业化进程。

陈锡文：是，有的经济学家说我们少种点粮，国际市场的粮食很便宜。前不久这个议论又来了，因为我们现在的粮价比国际市场高了，政府要补贴，农民又得不到多少好处，国际上还便宜，为什么不去多买点？

经济学家都在谈效率，农业当然也要讲效率，但必须考虑到，像中国这样的大国，如果粮食大多靠进口，农业这个产业会不会衰弱？如果农业衰弱了，会带来什么结果？中国还有几亿农民，如果大家都吃进口粮，农民的生计怎么办？

在我看来，粮食安全、产业安全和农民生计安全，是必须保障的，不然后果不堪设想。

高渊：这两年到底进口了多少粮食？

陈锡文：前年进口的粮食是2500亿斤，而国内实际产量是1.23万亿斤，进口已经占了五分之一，这个量还少吗？世界上大概没有哪个大国的粮食进口到这个程度。

更重要的是，要考虑全球有多大的供给量。有的经济学家说，我们的需求上来了，外国的供给就会跟上来，他们还可以开垦土地。我说，是有这个可能，但肯定需要一个过程。在这个过程中，中国如果大幅度增加进口，国际粮价就会暴涨，那“中国威胁论”就一定会有市场。

现在，一年全球出口的谷物大约3.5亿吨，就是7000亿斤。全球出口大豆是1亿吨多一点，我们去年已经进口了8391万吨，全球大豆出口量的三分之二是中国买的。

高渊：为什么这两年中国的粮食价格会高于国际市场，这正常吗？

陈锡文：现在中国的粮食在国际市场上没有竞争力，这是事实。回过头来看，中国粮价，包括大豆价格，持续大幅度高于国际市场，实际是从2012年开始的，以前

没有过。

是不是中国的农业成本突然升高，竞争力突然没有了？也没这么简单，这里面有我们自己的因素，比如从 2008 年以后，不断提高粮食最低收购价、临时收储价，每年都在提，而且成本也确实提高了。但成本主要是土地、资金和劳动力价格的快速上升，农业是受害的。

另外还要看到，2012 年后全球粮食价格暴跌，原因是世界经济还没有复苏，需求不足。现在不仅是中国农民受煎熬，其实全世界农民都一样。但国际粮食价格不会永远在低位徘徊，这是肯定的。

同时，还有人民币汇率以及石油价格持续下跌的原因。油价一跌，以前高油价时出现的生物质能源就搞不了，没必要再用玉米转化燃料酒精，国际粮食市场上的玉米供给就增加了，价格也下来了。然后就是运价下跌，现在从美国墨西哥湾运粮到广州黄埔港，运价大概每吨 40 美元。而国际油价在每桶 140 多美元时，运价得 120 美元以上。

但这些问题都不会成为常态，物极必反。所以我们制定政策时，一定要清醒，不能看到国际粮价低于国内，就过度进口，削弱了自己的粮食生产能力。

高渊：这么说，“18 亿亩红线”完全没有讨论余地？

陈锡文：我觉得，这件事无需再讨论。很多人不清楚，现在的 18 亿亩耕地是一个什么状况？这里面，水田有 4.9 亿亩，水浇地有 4.3 亿亩，加起来 9.2 亿多亩。剩下的那一半大多是山地和丘陵，就是“望天地”，有雨就收，没雨拉倒。在这些土地上生活的农民，他们能养活自己，就是对国家的贡献。

现在的关键是，那 9.2 亿亩水田和水浇地生产了全国 70% 的粮食和 90% 的经济作物，决不能再减少。但也正是这些地，最容易被房地产和工业开发占用，因为都是平整的好地。那些山地和丘陵，因为开发成本高，反而很少有人去占用。

从这个角度讲，形势很严峻。我们的水资源越来越少，水田占了是补不上的，因为没有水源。

## “土地流转”急不得

高渊：你从去年起不再参加“一号文件”的起草，今年的“一号文件”又有了些新提法，是这样吗？

陈锡文：确实有新提法，与时俱进么，但也引起了很多人的遐想。比如说，农村在做一件很重要的事，就是土地确权登记颁证，然后是承包土地所有权、承包权和经营权的三权分置，实现经营权流转。

不过，因为理论研究上的不彻底，有些概念一直没讲清楚。比如说，“土地流转”是什么概念，是买卖还是租赁？如果是买卖，至少应该讲“转让”，这有相应的法律。如果是出租，那就是“租赁”嘛，也有相应的法律。

另外，土地流转的经营权究竟是什么权？抽象到法律层面，必须回答它是物权还是债权？如果这个问题没搞清楚，就允许土地流转，又允许用流转来的土地去抵押、担保，这就会模糊债权和物权之间的界限，容易出问题。

而且，农村土地的经营权可以流转、抵押，城里应该也可以吧。但城市里不少写字楼和商店等，还有很多外来人口住的房子，绝大部分房子都是租来的，允不允许他们去抵押、担保、再次转让？这都是问题。

高渊：这是一个法律层面的问题，而且越思考越复杂。

陈锡文：是啊，还有一个很大的问题，如果经营权是物权，那么再次流转、抵押、担保应该都可以，但承包权又是什么权，那不是空了吗？

现在还在强调农村集体产权制度改革，有的地方提出土地资源变资产，资金变股金，农民变股东，现在很多地方都在做。但中央文件里多次说过农民有“三权”，土地承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权。

我们要推动农村集体产权制度改革，关键要解决的是三件大事。第一，到底有多少集体经营性资产？除了承包到户的，还有多少投入经营的集体资产，要搞清楚。第二，到底怎么经营？农民要有权监督，提出他自己关于经营的意见。第三，到底一年有多少收入？这个收入应当公平合理分配。这就是说，农村集体产权制度改革主要是落实农村集体经营性收入对农民的分配问题。

而现在说，农民变股东，拥有股权，“股”是什么概念？现代社会中的“股”对应的是资产，持股者是可以对其自由流转和自主处置的。所以这个“股”的叫法，引起

了多少人的遐想。如果按这样去做，那么集体经济就演变为共有制经济了。因为只有共有制经济条件下的财产，才可以分割到个人，集体经济是不可以的。把农村的集体资产量化到农民个人，并允许自主交易转让，这是我们推进农村集体产权制度改革的目的吗？

高渊：股份制改革后，是不是就变成企业了？

陈锡文：如果是按股份制形式办的企业，就必须遵守《公司法》，和市场上其他企业一样，承担同样的责任。现在的企业活过五年的不到一半，但农村集体经济能不能破产？

有人说，有的地方不是已经搞了吗，搞得也挺好。对，但必须知道，那些地方是成立了集体经济组织的资产管理机构，这不是企业，而是拿出一部分资产去注册企业、去冒市场风险。

你去华西村看看，他们不会把土地打包上市的，他们的上市公司即便破产了，也不会影响到华西村的土地。因为村庄是农民的家园，不能把集体经济组织注册成企业，就是因为必须规避风险，不能让农民失去家园。

农村集体经济组织和公司企业是两类不同性质的经济组织。所以，很多东西研究越深入，就发现问题越复杂。

## “农民进城”停滞了吗

高渊：以前有过一个共识：中国农村要发展，关键是减少农民。这句话放在现在，还有道理吗？

陈锡文：我们在过去，把农村变化的希望，过多地寄托在人口城镇化上了。现在看来，至少新的情况又出现了，城里短时期内未必吸收得了这么多人。

有个统计，前年外出农民工只增长了 0.4%，63 万人，去年只增加 0.3%，50 万人。要知道，外出农民工总量是 1.7 亿人，这几十万人的增加是微乎其微，实际上就是处于停滞状态。

高渊：是因为城市的吸引力下降了吗？



陈锡文：主要是因为城市经济结构在调整，吸纳新增农民工的能力在下降。同时也因为农村的基础设施建设、基本公共服务和社会保障都得到了加强。因此，现在不少农民并不觉得进城就一定好。我来了当二等公民，还要受歧视，我干嘛要来？

前些年之所以农民趋之若鹜要进城，无非因为政府提供的公共服务和社会保障主要都在城里。但经过这些年的发展，农村的公共服务和社会保障制度也逐步建立起来了，当然跟城市还有差距，但毕竟制度已经建立了。

高渊：应该继续鼓励农民进城吗？

陈锡文：现在有人感慨，一边在说要推进农民变市民，一边又说要鼓励农民工返乡创业，到底想怎么做？

关键是一定要把问题想清楚，未来中国城乡人口究竟如何布局，产业结构到底怎么调？如果不想清楚就盲目鼓励农民变市民，是要出问题的。总书记讲过，在人口城镇化问题上，我们要有足够的历史耐心。我觉得，当前最关键一条是建立基本公共服务和社会保障体系，尽可能做到城乡均等，这样就给了农民自主选择权，愿意进城就进城，不愿进城的生活在农村也挺好。

## 第二部分：对农村未来的思考

### 地·粮·人

高渊：中国自古就是农业立国，经过几千年的变化，你认为农业在中国的地位有没有发生变化？

陈锡文：有些事对中国来说，几乎是永恒的。《孟子》里讲到诸侯有三宝：“一曰地，二曰粮，三曰人。”至今为止，土地、粮食和农民这三件事，依然是永恒的课题。

在周朝以前，就开始敬社稷。“社”在古代指的是土地神，社火就是祭拜土地神的。“稷”是古代对小米的称呼，所以“稷”敬的是谷神。“江山社稷”之说，表明了

土地和粮食在人们心目中的地位。也就是说，从帝王到老百姓，心目中最重要的是两个东西：地和粮。而在地和粮之间，就是农民。

当然，现在和过去大不一样，现在的工商业很发达，以前整个国家经济基本都来自农业。但不管怎么变，我们国家的农村工作，必须处理好地和粮的关系，要关注这方面的政策与农民的意愿是否吻合。

高渊：“地粮人”这三者关系中，土地使用是否成了关键一环？

陈锡文：中国 960 万平方公里国土面积，折合 144 亿亩，其中耕地只有 18 亿亩多一点，所占比重就是 13% 多。现在最大的问题是，中国虽然幅员辽阔，但适于农耕的土地确实很少。

我看住建部的资料，去年底中国城镇建成区总面积是 11.8 万平方公里。按国家原来的规划，要求城市建成区每平方公里容纳 1 万人，近 12 万平方公里应该可以放进去 12 亿人。但现在才多少城镇人口，常住人口连 8 亿都没到。

当然，农村用地也有毛病，不完全是宅基地，乡村建设用地有 14 万平方公里，这包括村里的道路、祠堂、经营性和公益性用地等，这是可以节约的。

现在的问题是，按世界各国的基本规律，农村人口减少了，农村的建设用地就应该退回到自然状态，有的可以复垦变成耕地，更多的应该恢复为自然生态用地。但在中国有些人的观念不是这样，农民走了，他想去占。

有人老是埋怨农民进了城以后，还要保留农村的房和地，但现在不少城里人希望到乡下买个农民院落，也想两头占。这性质不一样，农民进城后的“两头占”是个阶段性现象，主要是为留退路，一旦城里待不下去还可以回农村。城里人的“两头占”，有些是想过过陶渊明的日子，更多是看好了投资土地是保赚不赔的优质资产。不管是哪种想法，都可能造成农村土地的闲置甚至违规改变用途。

说到底，“地粮人”是紧密联系在一起，保护耕地、保障国家粮食安全、农业产业安全和农民生计安全是我国土地制度的核心。

## 在激进派面前我是保守派

高渊：很多人说你是农村问题上的“保守派”。周其仁先生跟我讲过，说因为你人在中枢，所以要稳健一点好。

陈锡文：他说得有一定道理吧。我和其仁都在黑龙江兵团十年，但那时不认识，后来一起考进了中国人民大学。他讲过，幸亏有个陈锡文，因为他在踩“刹车”，不然会有很多借着改革的名义胡来的事情发生。

我承认，这些年来在农村改革上，和那些激进的人相比，我是趋向于保守的。其中很重要的原因是，我从下乡到现在，当农民、读农业，一直到做农村工作快半个世纪了，一个最深刻的感受是，我国农业发展到现在有上万年了，相比工商业和城市，农业和农村是个慢变量，不能太快，这是历史经验。

高渊：这些年，中国的城市变化极快，所以农村不能太快？

陈锡文：古人讲“文武之道，一张一弛”，城市已经快得日新月异了，再把农村也搞得鸡飞狗跳的话，这个社会能太平吗？

所以，城乡两者之间，有一个快变量，另外一个就必须把握好，它才能成为一个快速转型社会的稳定器和压舱石。

高渊：一直有人评论说，你最保守的地方是农村土地制度改革，是这样吗？

陈锡文：很多人说，农村的土地制度改革，不光是农村的事，整个国家的改革似乎就是被压在这个问题上动不了了，只要一变就全盘皆活了，资本就有出路了。但真的是这样吗？

现在都喜欢用西方经济学理论来研究中国农村问题。据我所知，现在谈论农业土地制度的有些知名经济学家，基本上在国外留学时都没研究过那里的农村土地问题，而真正在国外读农业的，反而不大谈这个，这是一个很大的反差。还有，西方在农业土地方面的做法，对我们到底合不合适，这又是一个大问题。

高渊：但如果没有比较大胆的试验，农村改革会不会停滞？

陈锡文：改革要涉及到很多人的利益，这是社会试验，跟实验室不一样。1986年，我们到安徽阜阳去搞改革试验区。去之前，杜润生就跟我讲，试验无所谓什么成功失败，成功了固然是好事，如果不成功，知道此路不通也是好事，所以你们试验只要有结果，回来我都给你们庆功。

杜老接着话锋一转：“不过我跟你讲，你陈锡文带人到那儿去搞试验，失败了回来，没问题。但是，你对当地老百姓得负责任，人家把身家性命搭进去了，你要让他们受了损失，你可能就回不来了。”

现在的试验其实也是这样，而且我们要建设法制国家、法治政府、法治社会，从这个意义来讲，突破法律规定的改革试验，一定要得到全国人大的授权。现在正在进行的好几项改革试验，特别是涉及农村土地问题的，都是走了这个程序的。

## 农村的成功与忧患

高渊：你认为当前中国农业最大的隐忧是什么？

陈锡文：坦率地说，最担心的是今后在粮食上出问题。

从总量上看，我们每年还缺五六百亿斤粮，所以进口是必然的。但问题是，去年进了 2500 亿斤，远超我们的缺口。为什么，因为大豆缺得太多，大豆就进了 1600 亿斤，大豆的缺口填补平了，别的粮食品种肯定就多了。

这说明，我们粮食生产的结构性问题很大，还有质量和食品安全问题。农村改革近 40 年来，至少有过两次大的粮食供过于求，但都是说没就没了，再要把产量恢复上来，那就要用牛劲了。

高渊：这些年来，农业最成功的地方在哪里？

陈锡文：这 30 多年来，我们最成功的一条是，在土地问题上没有出过大的偏差。在粮食政策上，虽然起起伏伏，但总体是通过增加农民收入，来调动农民生产粮食的积极性。

土地规模经营，现在成效不小。农业部最新的统计，农户家庭承包的土地经营权流转面积已经超过了 1/3，有 7000 多万户或多或少的流转出了承包土地的经营权。

目前全国经营 50 亩以上土地的农户有 350 万户，一共经营了 3.5 亿亩，平均一户 100 亩地。这应该说非常不简单，差不多得把 10 户人家的地集中到 1 户。不过跟国际上比还是差距很大，那些新大陆国家，一个家庭农场动辄一两万亩地。

高渊：中国的情况跟他们不同，一个家庭农场要想经营成千上万亩地几乎是不可

能的吧？

陈锡文：对，之所以农业要规模经营，就是要提高效率。我们地少人多，土地的规模经营很困难，但也有办法破解。

我到黑龙江、吉林去看，当地用的农业机械很先进，有的是在美国刚刚上市，我们就用上了，比美国农民还早。这靠的就是向更多的农户提供社会化服务。比如说，我们一年大概种植3.5亿亩麦子，麦收的机械化率在92%以上。当然不是92%的农户都去买收割机，他们是花钱买的服务，推动了农机的跨区作业，使小规模农业经营也能分享大机械的效率。

高渊：这说明，土地规模经营不一定是唯一的一条路？

陈锡文：我再说件事，现在让全世界都很惊叹，就是中国农业在使用无人机方面是世界绝对领先的，无论是使用量和技术水平都没有别的国家可以跟我们比。你说一家一户就这么一点地，你买无人机干嘛？买的人一定想好了，我是给大家提供服务的，这样才能发展起来。

这是农民的新创造。我跑了很多国家，这么大规模的农业社会化服务没见过，他们基本上是在流通和加工环节提供服务。像韩国和日本，不能说他们的技术装备水平低，但都是自顾自的，一家一户购买了成套的农业机械，结果大量闲置，成本极高。

所以说，在我国国情下光靠土地规模经营还不能解决全部问题，不能在一棵树上吊死。让农民放弃土地经营权，他们会有很多后顾之忧。应该是愿意流转土地经营权的就流转，不愿意流转的，可以创造条件，让他们共享现代技术装备的社会化服务。

高渊：就是说两条腿走路，土地流转和社会化服务双管齐下？

陈锡文：肯定不能一条腿走路。

## 农村的要害在哪里

高渊：你久居中枢，这些年还会经常到农村调研吗？

陈锡文：一年大概下去调研十多次、两三个月的时间。

高渊：一般采用什么调研方式？

陈锡文：大部分是专题性质的。常规的话，上下半年调研的任务是不同的。上半年就是围绕刚出台的政策，看看效果怎么样，有什么问题。下半年因为要确定明年农村工作的主线，要了解大家的想法，农民需要什么东西。中间还有一些领导交办的事，比如有的地方出现了新情况或新问题，就要去了解。

高渊：能否梳理一下，中国农村问题现在遇到的关键瓶颈是哪几个？

陈锡文：我想主要是4个。首先就是粮食供求，供求波动是一个短期问题，会随着经济形势的变化和政策的调整而不断变化。

第二是农业要现代化。总书记也讲了，一方面规模经营是现代农业的基础，但另一方面，要改变我们现在分散粗放的农业经营方式，不是一朝一夕的事，需要有条件，也需要有时间。在这个问题上，我们要有足够的历史耐心。

第三个问题，即使中国城镇化率达到70%，农村至少还有4亿多人。这是不得了数字，未来的农民和城市到底是什么关系，怎么让农民在农村生活得更好，都是非常重要的问题。

最后一个就是基本制度问题，对农村集体经济组织、农民的财产权利问题要讲清楚，什么是必须保护的，什么是不能允许做的，深化改革的方向、目标和基本要求是什么。在这个阶段很重要的，就是要把什么是农村集体经济讲清楚。

高渊：你觉得农村改革宁可慢一点，必须想明白再做？

陈锡文：这四个关键问题，如果回答不好就不能瞎来。有人说我保守，我无非就是觉得，一定要想明白了再干，所谓“谋定而后动”。如果出台政策跟特朗普似的，一半人支持，一半人反对，朝令夕改，就会出大问题，农村工作必须踏实稳当一点。

## 中国农民是什么人

高渊：在你眼中，中国农民还是弱势群体吗？

陈锡文：从下乡一直到现在，我觉得农民中的大多数依然是比较弱势、收入偏低的群体，这个至今没有改变。

我第一次真正感受到农民的艰辛，是在黑龙江刚当了连队的文书兼出纳以后。我

管发工资，那一次连队 100 多人都把钱领走了，但有两三个老职工没来领，我知道他们生活很困难，以前都是最早来领的。听说是病了，我想我就送上门吧。

高渊：这一去，给了你很大的触动？

陈锡文：真是家徒四壁，什么都没有，老婆是家庭妇女，炕上爬着三四个孩子，棉絮破破烂烂。我说怎么不申请救济？他们告诉我，人均月收入要低于 6 块钱才行。也就是说，每个月三十六七块的实际收入，要养活 7 个人以上才有资格申请。

那之前，我老觉得老职工落伍、愚昧、自私。当时团领导开会也批评，说外国有个加拿大，中国有个大家拿。因为老职工来上班，看到有点什么有用的东西，顺手就拿走了。冬天规定不能砍树，他们也会悄悄去砍了当柴烧，这样可以省下买煤的钱，真是斤斤计较得很。



再比如，我们那儿基本上只产小麦，老是吃馒头、面条，想喝口粥都没有，因为大米小米都没有，连玉米茬子也没有。团里通过地方粮食部门进了一些小米和玉米，但都被老职工买走了。为什么呢？差一点的面粉 1 毛 4 一斤，好一点的 1 毛 6，但玉米茬子和小米都只要 9 分钱一斤，他们挑便宜的买，我们就没有粥喝，老是骂他们，后来才知道就为了省这几分钱嘛。

高渊：这辈子一直在跟农民打交道，对农民有什么样的感情？

陈锡文：农民也在变，尤其是他们进城和资本下乡后，带来的变化是很深刻的。但总的一条，中国农民的本质是纯朴、善良、大度、吃苦耐劳和执着的，这种品格非常了不起。

从这个意义来讲，他们不仅在物质上成为社会存在和发展的基石，更重要的是从精神层面上，在很长时间内对中国人的价值观念、伦理道德等，起到了定位作用。

现在媒体经常讨论文化缺失、道德水准下降、人心不古等。班固说孔子讲过一句话：礼失求诸野。就是在庙堂之上、市井之中，很多礼制、礼仪都被人忘记了、抛弃了，但到乡下去就还能找得到。这说明，自古以来，农村对传统文化道德的保存和守护要强于城市。

高渊：农民身上最宝贵的东西是什么？

陈锡文：中国农民祖祖辈辈种地打粮，他们是知道感恩的。因为地不是他创造的，粮也不完全是他创造的，但有了地和粮，他才能生活，才可能生活得更好。

农民是中国社会最懂得感恩的阶层，质朴、勤恳、诚实等性格都和这一条有关。现在的问题是，社会的价值取向不能把这些给泯灭了，我们制定制度和政策要把握好导向。

农民保留的那些最传统的东西，是做人最需要的。懂得了感恩，才知道敬畏，才知道应该限制自己的哪些行为，不然就会放纵。

高渊：现在到乡下去，还能找到这些品质吗？

陈锡文：1987年我去安徽调研，去了淮河的一个行洪区。每次淮河发大水，那个地方都要被淹没，当地农民家里荡然无存。而且因为不断地行洪，河里的泥浆冲出来，把地面越垫越高，房子的门已经不能走人了，只能从窗户爬进去。

我看到一个农民家里什么都没有了，因为水一来，要随时卷起铺盖就走。我问他，你对政府有什么要求？那个老农想了半天说，既然你们要行洪，能不能在这儿修个闸？

我说修个闸对你有什么好处，还不是照样被淹掉吗？他说是啊，但现在每次行洪都是部队来炸堤坝，水退了还要我们自己挑土去填缺口，好土都填进去了，这里的地



越来越不行了。

我听了很受震动，他没有说要赔偿。当然，那个时候也不可能赔。现在再去，可能他的回答就会变了。那时候的农民真是非常的纯朴，他觉得行洪是没办法的事，不淹我们这儿，难道去淹城市？

整个经济社会都在发展变化，农民的意识、观念、要求也不可能不发生变化。但是，令我感动的是，依靠自己的辛勤劳动来创造自己的幸福生活，这仍然是绝大多数农民的信念。

高渊：这就是为什么你要做一辈子农村工作？

陈锡文：我做农村工作这么多年，始终要求自己去了解真实情况，这样才会有切身感受，才知道在干什么，为什么干，为谁而干。我的内心深处一直有个强烈的愿望，就是想多吃一些对的事情，让农民过上更好的日子。

高渊：现在已经卸掉行政职务了，你会继续关注中国农村吗？

陈锡文：这是肯定的。我想更多地了解农村的实际情况，政协也有很多调研活动。同时，也想在理论上进一步做一些梳理，因为确实有很多理论问题，似是而非没有搞清楚。比如，真叫我讲什么是农村集体经济，我可能也讲不太清楚。

但有一点，不在其位不谋其政，我不能去干扰行政工作，这是最基本的。

高渊：还会参与农村政策的制定吗？

陈锡文：那不会了，但有意见、建议还会提。

## 附录：说不尽的“一号文件”



高渊：从 80 年代起，你就参与中央关于农村工作的文件起草，是真正了解农村政策演变过程的人。有没有算过，一共参与了多少个文件起草？

陈锡文：从 1982 年开始，中央连续五年出台指导农村工作的“一号文件”。1987 年原本也是“一号文件”，但因为出了一些特殊情况，就改为“五号文件”。然后是 18 年的“一号文件”都没有用在农村问题上，一直到 2004 年出台的中央“一号文件”才重新用于农村工作，一直到现在。

除了 1982 年的第一个“一号文件”我没参加，其他都参与了。2003 年我当中农办主任，从 2004 年一直到去年的“一号文件”，我都是起草班子的负责人。这样算下来，我参与起草了 17 个“一号文件”，如果把 1987 年那个“五号文件”也算上的话，一共 18 个。

高渊：中国从事农村工作的人，极少有你这样的经历吧？

陈锡文：确实，对我来说也是机会难得。

高渊：“一号文件”中间为何停了 18 年？是没发，还是没有作为“一号”来发？

陈锡文：是有很多人理解，说怎么停了这么久？其实不是这样的。

从80年代初开始，中央每年都要开一次农村工作会议，一般是放在年底开，然后过了元旦就发文件，因为排在当年第一个，所以叫“一号文件”。1987年，因为一些特殊原因，错过了发一号文件的时间，就变成了这一年的5号文件。此后就不再刻意追求中央指导农村改革发展的文件都安排在每年的第一号。如1988年是11月26日发出的中央11号文件，1990年是12月1日发出的中央18号文件。1991年是经党的十三届八中全会在11月29日通过后发出的21号文件。

到了1993年，中央成立了农村工作领导小组，又恢复每年开一次中央农村工作会议的惯例。但那时把这个会挪到过完元旦后开了，文件自然就排不上“一号”了。

高渊：也就是说，文件的号数不决定文件的重要程度，它只是时序上的差别？

陈锡文：是的，比如1993年的中共中央“十一号文件”，就是关于农村改革的，这个文件非常重要，因为提出了原有的15年承包期到期之后再延长30年，这是一个大政策。

然后从1994年到2003年，每年都开中央农村工作会议，每年都有文件，年年都以中共中央国务院名义发的，其中，中发2号文件4个、3号文件3个、4号文件1个、6号文件2个、11号文件1个。这11个文件我也都参与了起草。

高渊：这样算的话，你参加和主持起草的农村工作文件，远不止刚才说的那18个？

陈锡文：如果把这些没有排在“一号”的重要文件也算上，我一共参与了29个。

高渊：我们继续做“数学题”。除了农村工作，其他更全局性的文件起草，你参与了几个？

陈锡文：有十七大和十八大的报告，还有4次三中全会的决定，三中全会一般都是这一届中央委员会关于改革发展重大问题的部署。我还参与了5次五中全会建议的起草，五中全会一般都是中央对制定五年规划的建议。我原来还是中央党建领导小组的成员，因此参与了十七届四中全会关于加强党的建设决定的起草工作。

前前后后，党代会和全会的文件起草工作我参与了12次。

高渊：对于中央文件的起草过程，外界都很感兴趣。你觉得作为起草人，本身应该具备怎样的素质？

陈锡文：首先必须有方位感，就是整个党和国家处在什么历史方位，然后就是要明确我们要坚持什么，要往哪里走。改革也好，发展也好，我们搞的是中国特色社会主义，这个不能丢，搞市场经济也是社会主义市场经济，不是别的。

还有就是必须把握方方面面的内在联系，中央和地方，地方和地方，中央各个部门的关系，以及有关的制度、政策都有什么内在联系。所以说，文件不是写出来的，是深入学习、研究、磨合出来的。

高渊：一般起草一个文件需要多长时间？

陈锡文：大文件要七八个月，小文件也要一两个月。曾有不少人问我，为什么需要花这么长时间？

其实，起草一个一两万字的文字材料，弄一个小班子用一个星期写出来是没有问题的。而大量时间是协调各种关系，要尽量对所有方面都利大于弊，这样制定出的政策才能有针对性、指导性，得到各方面最大程度的接受，这是一个非常复杂的磨合过程。

文件起草过程中，一般还伴随着大量的调查研究，你要下去了解，大量的座谈，听取各方面的意见。下去以后会发现，从省里到乡村，有很多人有很深刻独到的见解，对我们起草好文件有很大启发。

高渊：起草了这么多文件，你收获了什么？

陈锡文：我想主要是两个，一是自己对农民、农村和农业有了更深刻的了解，不能只待在办公室里，必须亲自去体验，跟他们去接触才能了解。二是中央给了我这样的机遇，参与了这些重要文件的起草过程，从这个意义上说，我很偏得，大多数人没有这样的机会。

实际上，起草文件就是各种思想的交锋，各种利益的协调，在这个过程中要把握住如何贯彻好党中央的意图，这对人的历练也是非常重要的。

高渊：这么多农村问题文件中，你对其中哪几个印象特别深？

陈锡文：如果是由中央全会通过的农村工作文件，我对其中四个印象深刻。第一个是十一届三中全会通过的决定。现在一讲起十一届三中全会，都讲的是那届全会拨乱反正的重大意义，这都是对的，但全会的成果落实在什么地方呢？就落在《中共中

央关于加快发展农业若干重大问题的决定》上。我们不能忘了，三中全会通过的决定是关于加快农村发展的，而且当时这个《决定》是原则通过，现在找资料一般找不到，而是到了四中全会时才正式通过。

第二个是十三届八中全会通过的决定，是在1991年底，明确了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国乡村集体经济的基本经营制度。这句话后来上了《宪法》。

第三个是1998年的十五届三中全会上，通过的《中共中央关于农业农村若干重大问题的决定》。从理论层次上阐述了，为什么农业主要应当由家庭来经营。因为农业有特殊性，不是家庭经营选择农业，而是农业由家庭这种组织形式来经营，是最有效的。这是一个非常重要的理论。这个决定还提出了要抓紧制定相关法律，赋予农民长期而有保障的土地使用权。由此催生了《农村土地承包法》的诞生。

第四个是2008年的十七届三中全会，通过了《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。这是非常有意义的一件事，把未来农村改革要推进的制度框架建立起来了，我们叫“六大制度”，就是基本经营制度、土地制度、国家对农业的支持保护制度、农村的金融制度、城乡发展一体化的制度以及农村基层社会的民主管理制度。

我觉得农村要解决的问题，现在也还跳不出这“六大制度”。当然，如果说要更完善一点，把“金融制度”扩展为“市场制度”就更全面一些。但当初这样写，可见金融对农业的服务太弱了，所以要专门把金融提出来。

高渊：在这么多年的“一号文件”中，又有哪几个意义不同寻常？

陈锡文：在“一号文件”和中央发出的其它农村工作文件中，有几个意义非常大。第一个是1983年的“一号文件”。上一年的1982年“一号文件”中肯定了多种形式的生产责任制都是社会主义的。这里暗含着什么意思呢？

我的理解，是多多少少有点弱化包产到户或者不提包干到户，凤阳小岗村的实践就没提，因为争论很大。而1983年的“一号文件”，明确提出“联产承包的责任制是党领导下的人民的伟大创造”。文件中还有一句话也非常重要，“这是马克思主义农业合作制理论在中国农村的最新实践。”那就一锤定音了，别再争了。

第二个是1984年的“一号文件”，提出了土地的承包期不应短于15年，农民从

那时记住了 15 年不变。现在回过头去看，我还是觉得这个文件非常有意义。它主要有三层意思，一是 15 年不变，这让农民更踏实。那 15 年内如果发生什么变化呢，就引出了第二层意思，鼓励土地向种田农户集中，就是我们现在讲的流转。还有第三层意思，要允许农民自理口粮，到农村集镇去务工经商。因为那时候统购统销还没改，粮本粮票制度还在，农民进了城吃什么。所以用了很巧妙的自理口粮这样的提法，你背着走也行，到自由市场上买也行。其实，这就是最初提出的城镇化。

这三句话是不得了的，从现在来看，实际上农村的很多变化还是围绕这三层意思，一个是稳定土地承包经营权，第二个允许流转经营权，第三个是农业人口逐步城镇化。

再往后，1993 年的“十一号文件”，进一步提出 15 年承包期到期后再延长 30 年。农民家庭对集体的土地有这么长的承包期，实际上就为农民土地承包经营权是用益物权奠定了基础。

每一个“一号文件”都有它特定的背景和特定要解决的问题，因此都很重要。但“一号文件”的重要性不仅仅在于它自身，要知道它的依据是什么？“一号文件”的依据主要是党代会的报告和中央全会的决定，“一号文件”的作用就是要把党代会报告和全会决定的精神在“三农”工作中贯彻好、落实好。当然，“一号文件”要解决当前“三农”工作中最突出的矛盾和问题，因此要出台具体的政策。

村改革要推进的制度框架建立起来了，我们叫“六大制度”，就是基本经营制度、土地制度、国家对农业的支持保护制度、农村的金融制度、城乡发展一体化的制度以及农村基层社会的民主管理制度。

我觉得农村要解决的问题，现在也还跳不出这“六大制度”。当然，如果说要更完善一点，把“金融制度”扩展为“市场制度”就更全面一些。但当初这样写，可见金融对农业的服务太弱了，所以要专门把金融提出来。

高渊：在这么多年的“一号文件”中，又有哪几个意义不同寻常？

陈锡文：在“一号文件”和中央发出的其它农村工作文件中，有几个意义非常大。第一个是 1983 年的“一号文件”。上一年的 1982 年“一号文件”中肯定了多种形式的生产责任制都是社会主义的。这里暗含着什么意思呢？

我的理解，是多多少少有点弱化包产到户或者不提包干到户，凤阳小岗村的实践

就没提，因为争论很大。而1983年的“一号文件”，明确提出“联产承包的责任制是党领导下的人民的伟大创造”。文件中还有一句话也非常重要，“这是马克思主义农业合作制理论在中国农村的最新实践。”那就一锤定音了，别再争了。

第二个是1984年的“一号文件”，提出了土地的承包期不应短于15年，农民从那时记住了15年不变。现在回过头去看，我还是觉得这个文件非常有意义。它主要有三层意思，一是15年不变，这让农民更踏实。那15年内如果发生什么变化呢，就引出了第二层意思，鼓励土地向种田农户集中，就是我们现在讲的流转。还有第三层意思，要允许农民自理口粮，到农村集镇去务工经商。因为那时候统购统销还没改，粮本粮票制度还在，农民进了城吃什么。所以用了很巧妙的自理口粮这样的提法，你背着走也行，到自由市场上买也行。其实，这就是最初提出的城镇化。

这三句话是不得了的，从现在来看，实际上农村的很多变化还是围绕这三层意思，一个是稳定土地承包经营权，第二个允许流转经营权，第三个是农业人口逐步城镇化。

再往后，1993年的“十一号文件”，进一步提出15年承包期到期后再延长30年。农民家庭对集体的土地有这么长的承包期，实际上就为农民土地承包经营权是用益物权奠定了基础。

每一个“一号文件”都有它特定的背景和特定要解决的问题，因此都很重要。但“一号文件”的重要性不仅仅在于它自身，要知道它的依据是什么？“一号文件”的依据主要是党代会的报告和中央全会的决定，“一号文件”的作用就是要把党代会报告和全会决定的精神在“三农”工作中贯彻好、落实好。当然，“一号文件”要解决当前“三农”工作中最突出的矛盾和问题，因此要出台具体的政策。