



# 刘合光：中国农业支持政策演变与农村发展

文章来源：刘合光

发布：系统管理员

点击数：431

发布时间：2012-06-20

【字号：小 中 大】

回顾中国农业的发展历程，建国以来我国农业支持政策大致经历了“适应计划体制”——“适应市场体制”——“适应WTO规则”的三个阶段。显然，不同阶段农业支持政策的目标、内容、效果存在巨大的区别，全面考察中国农业支持政策演变的历程、分析农业支持政策演变对中国农村发展的影响、并针对当前中国农业农村发展面对的主要问题，确定中国农业支持政策的未来取向具有重要的现实意义。

## 一、中国农业支持政策的演变历程

1949年新中国成立之后，我国农业经历了土改、人民公社化等社会主义改造，逐渐形成了适应计划经济体制的农业支持政策体系。1978年，十一届三中全会召开后，中国启动了改革开放的伟大进程，逐步确立了市场经济的基础地位。2001年中国成功加入WTO，农业支持政策逐渐向工业反哺农业、减轻农民负担、加快提高农民收入等方向演变，揭开了中国农业和农村发展的新篇章。

### （一）第一阶段：改革开放以前的农业支持政策

建国之后到改革开放前，农业发展非常缓慢。在此过程中，政府在借鉴前苏联做法、调整 and 适应等基础上，实施了一系列的农业支持政策，财政支农资金数量上升，总额从1950年的2.74亿元增加到1978年的150.66亿元。

我国改革开放之前的农业支持政策，主要具有计划性、被动性的特点。首先，这一阶段我国农业支持政策主要是为了农村公有制经济的建立、发展服务的，使农业部门构成了社会主义公有经济建设的一部分，打上了计划烙印。其次，服从于社会主义改造、社会主义建设、工业化积累和赶超战略的大局，这一阶段的农业支持政策是被动式的。

### （二）第二阶段：从改革开放到入世阶段的农业支持政策

1978年起家庭联产承包经营体制的确立及市场化改革，极大地促进了中国农业生产的发展。中国农业支持政策开始了从单一到多样化，从封闭到开放、从适应计划体制到适应市场体制的过程。1978-2001年，我国政府出台了很多农业支持政策，财政支农资金数量上升，总额从1978年的150.66亿元增加到2001年的1456.73亿元。

我国改革开放之后到入世前的农业支持政策，主要具有市场化、辅助性的特点。第一，我国的改革开放是从农村开始的，以家庭联产承包责任制作为标志，率先在农业领域实行了自主经营、放开搞活，具有明显的市场化取向。第二，这一阶段的农业支持政策还具有辅助性的特点。政府对农业的支持性投入相当有限，整体上对农业的“取”大于“予”，因此农业支持政策对农业发展主要起到辅助性作用。

### （三）第三阶段：入世以来的农业支持政策

2001年12月11日中国正式成为世贸组织成员，在WTO农业规则约束及以工补农和城乡统筹理念确立的背景下，我国实施了变革性的、针对性明显的农业支持政策。2002-2010年，我国政府清理和修订了不符合WTO规则的农业支持政策，出台的农业支持政策符合WTO要求。2004-2012年间连续出台了9个与农业发展相关的1号文件，2006年取消了农业税，政府对农业的政策倾向从原先的“多取少予”转向“少取多予”。经过一系列政策的制定及实施，财政支农资金数量上升，总额从2001年的1456.73亿元增加到2006年的3172.97亿元（2006年以后的统计数据口径变化）。

2001年入世以来，我国农业支持政策主要具有反哺性、主导性、制度化的特点。首先，经过改革开放以来的持续高速发展，我国已经具备了工业反哺农业、统筹城乡发展的实力和基础。其次，农业支持政策的主导性日益强化。最后，我国农业支持政策渐成体系，用于支持农业的资金有专项化趋势，支持农村社会事业发展的资金有制度化发展趋势，一个覆盖面广、专项管理、制度强化的农业支持政策体系逐渐形成。

## 二、中国农业支持政策对农村发展的影响

### （一）提高了农业综合生产能力，农村经济结构不断优化

1. 主要农产品供给能力明显提高。尤以粮食、棉花、水果和肉类为主的农产品供给能力提高明显。 2. 农业部门结构优化。我国农业部门结构渐趋优化，以生产结构优化为例，种植业比例由1952年的85.9%下降到2009年的50.71%。林牧业产值比重上升，尤其是牧业产值提升速度显著。 3. 农村经济结构优化。2000年以来，我国农村经济中农业产业增加值占农村产出增加值比重有所下降，而非农业产业增加值所占比重有所上升，农村经济结构渐趋优化。

### （二）促进了农民收入增长，农村消费水平稳步提升

1. 农民收入稳步增长。1978年我国农村居民家庭人均纯收入为133.60元，2009年增加到5153.17元，净增加了5019.57元，以1978年不变价格计算，增长了7.6倍，农民收入稳步增加。2. 农民收入结构优化。1978-2009年我国农村居民家庭人均纯收入构成发生变化，家庭经营纯收入在1990年之后波动下降。非农收入比重的上升意味着农民不再单纯依赖农业收入，农民收入结构渐趋优化。3. 农村消费水平明显提高。我国农村居民家庭人均生活消费支出从1978年的116.10元上升至2009年的3993.45元，实际增加了5.74倍左右，农村居民消费水平明显提高。

### （三）农村社会事业不断发展，农村公共服务日趋改善

1. 义务教育进展明显。我国农村义务教育开展明显，初中程度劳动力明显增加，不识字或识字很少的状况明显改善。2. 新型合作医疗制度改善了农村医疗服务水平。2004-2008年，开展新农合的县市区等增加了2396个；补偿支出受益人次增加了5.09亿人次，新农合极大地改善了农村医疗服务水平。3. 农村社会保障水平有所提高。2000-2008年，我国农村社会救济费从8.73亿元增加到32.68亿元，占民政事业费支出总额的比重从4.0%提高到15.2%，农村社会保障水平有所提高。4. 农村基础设施得到一定改善。农村固定资产投资总额从1991年的1536.60亿元上升至2010年的36725.00亿元，以堤防保护面积、水库数量、灌区数、堤防长度等为代表的农村基础设施得到了一定的改善。

## 三、当前中国农业和农村发展面对的主要问题

### （一）农业基础仍然薄弱

1. 农业发展面对日趋紧张的资源与环境约束。2000-2008年间，我国耕地资源从12824.30万公顷下降至12171.60万公顷；人均当地水资源量从2193.90立方米/人下降至2071.10立方米/人。日趋紧张的资源与环境约束影响着农业的发展。2. 农业生产的基础设施欠账较多。城乡基础设施供给的严重失衡，形成了很大的历史欠账。3. 农业各项投入仍显不足。在农业科研投入方面，明显低于世界粮农组织确定的农业科研投资强度适当标准。在技术推广和人才投入方面，我国与发达经济体也有明显的差距。4. 农业经营组织形式落后于市场发展形势。农业组织化程度低，“小农户”面对“大市场”局面，竞争乏力。

### （二）农村发展仍然落后

1. 农村生活基础设施发展不足。我国对农村基础设施投入水平只有3%，远低于发展中国家一般投入水平（10%左右）。我国农村基础设施投入不足，严重影响到公共产品和服务的供给。2. 农村公共服务存在差距。我国农村的教育、科技、文化、医疗卫生、社会保障、金融保险等公共产品和服务长期停滞不前，人、财、物投入不足，管理水平低下，与城市相比存在较大的差距。3. 社会管理需要创新。我国农村地域广阔，整个农村地区社会管理手段单一，方式方法落后，由于征地、资源开采、贫困等引发的社会矛盾比较突出，需要加强社会管理的创新。

### （三）农民增收仍然困难

1. 城乡收入差距持续扩大。1978-2009年间，城乡收入相对差距从2.57:1扩大到3.33:1。2. 农村贫困人口规模有所缩小但减贫难度更大。2011年中央扶贫开发工作会议把贫困标准提高到农民人均纯收入2300元。新标准下的贫困人口数量依然庞大，而且处于减贫难度更大的区域。3. 农业规模经营难以推进。时至2008年我国户均耕地规模在10亩以下的份额为85.38%，农业规模经营的推进十分艰难。4. 农民非农化进程缓慢，农民工权益被侵害问题依然存在。2000-2011年，我国城镇人口占总人口的比重从36.22%上升至51.27%，城镇化水平提升缓慢，农民非农化进程缓慢；同时，农民工受歧视问题、工资待遇问题、社会保障问题及文化教育问题等依然存在。

## 四、中国农业支持政策的未来取向

当前我国正处于“十二五”重要战略机遇期，“十二五”规划纲要指出，“要强农惠农，加快社会主义新农村建设。其中，要加快发展现代农业，拓宽农民增收渠道，改善农村生产生活条件，完善农村发展体制机制”，为未来五年甚至更长时间的农业发展指明了方向。未来我国农业支持政策应从如下几个主要方面入手。（一）把建设社会主义新农村作为战略任务；（二）把走中国特色农业现代化道路作为基本方向；（三）把形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求。

[【打印本页】](#)

[【关闭本页】](#)

版权所有：(C) 中国农业科学院农业经济与发展研究所

联系方式：北京海淀区中关村南大街12号 邮编：100081

电话：(010)82109801 传真：(010)62187545 邮箱：iae@mail.caas.net.cn

技术支持：清华紫光