

# 新时期我国农业政策的走向

傅晓 (仲恺农业技术学院经济与管理学院, 广东广州 510225)

**摘要** 从解放后我国农业政策发展的3个历史阶段和当代我国新农业政策的主要内容出发,分析了新时期我国农业政策走向。

**关键词** 农业政策; 三农问题; 走向

**中图分类号** F30 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)16-04995-02

## Trend of Chinese Agricultural Policy in New Era

FU XIAO (College of Economics and Management, Zhongkai College of Agricultural Technology, Guangzhou, Guangdong 510225)

**Abstract** From three historical stages of development of Chinese agricultural policies after liberation and current principal contents of new Chinese agricultural policy, the trend of Chinese agricultural policy was analyzed.

**Key words** Agricultural policy; Three agricultural problems; Trend

从理论上讲,农业政策是根据一个国家国民经济发展的实力和需要,根据农业发展基础而制定的对一定时期发展具有指导作用和准行政效力的发展规划。它对农业发展应具有战略性、指导性和前瞻性意义。随着我国加入WTO和农业发展进入新阶段,我国农业政策的背景和环境都发生了很大的变化。为适应这一变化,借鉴国际成功经验,新时期我国加大了对农业政策的调整力度,建立了一套扶持农业发展的政策体系,全面提升农业竞争力。

### 1 解放后我国农业政策的发展历史

**1.1 1953~1978年扭曲的农业政策** 新中国成立之初,我国政府选择了重工业优先发展战略。然而,投资不足成为该战略的最大障碍。而在当时的经济状态下,政府所能选择的的就是强制转移农业剩余,牺牲农业以利于工业化。因此,从1953年起,我国政府制定了以农产品统购统销和人民公社集体体制为主的一系列农业政策。

在农产品统购统销的政策安排下,大部分农副产品的购销和定价由国家垄断,而且政府人为地压低了农产品的收购价格。农产品价格政策被用作抽取农业剩余以支持工业增长的政策工具。通过这种政策,国家实现了以低价收购既定数量农产品的政策目标,但同时给农业生产者带来利益损失,尤其是造成了农业生产者净收益的损失。同时,为了实现农产品供给目标,提高农业剩余的转移能力,政府进一步从制度上进行安排。在20世纪50年代,迅速改造了个体小农经济,并最终选择了人民公社的经营管理体制。在人民公社的控制下,农业劳动力、资本和土地被统一使用。这不仅抑制了微观经营的活力,而且要素的自由流动受到严格的限制。

在这一阶段,农业被定位成工业化资金积累的源泉,丧失了自我积累和自我发展的正常条件。总的来说,这种政策扭曲不利于农业发展。但是它克服了我国国家工业化初期投资不足和需求不足两大难题,建立了独立完整的民族工业体系,实现了经济迅速发展的目标。

**1.2 1978~1984年新的经营组织方式和价格机制** 在20世纪70年代末我国建立了一个比较完善的现代工业体系,工业部门也具备了向农业部门提供现代投入品的能力。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会是“文革”结束后

党的农业政策转轨的标志。从十一届三中全会的召开到1984年以家庭联产承包为主的多种形式农业生产责任制的稳定与完善,党的农业政策主要突破了原有的经营体制和分配制度,纠正不符合农业农村经济社会发展和不能充分调动农民生产积极性的农业政策,如纠正平均主义,纠正工农产品剪刀差过大的现状,改变过去只重视粮食种植业、忽视经济作物种植业和林业、牧业、副业、渔业的状况。在这一阶段,开始考虑保持农业和工业的平衡问题,考虑农业的负担能力,使党的农业政策逐步走上按其自身发展规律的阶段。

包产到户是十一届三中全会后党的农业政策兴起的重要标志。此时的具体政策对农业农村经济社会的发展和农民生活水平的提高起到促进作用。包产到户政策真正落实了按劳分配原则,极大地刺激了广大农民的生产积极性,推动了农业生产的大发展。而调整农业的生产结构,发展农林牧副渔和农工商多种经营,推动农村商品经济发展的政策,符合农业现代化的前进方向。以家庭联产承包责任制为核心的统分结合的经营政策克服了集体经营的不足,在客观上使得集体优越性和个人优越性得到发挥。

总之,这一时期党的农业政策突破了“一大二公”的人民公社体制,即打破了束缚农民生产积极性的经营体制和分配制度,促使发挥农民积极性和使农民成为经营主体的经营体制得以建立,并随着农业的发展、农村社会的进步和农民生活水平的提高,建立了以责任制为核心,使农民成为经营主体的统分结合的经营体制。这是经营管理体制的创新。

**1.3 1985年以后农业政策的巩固与完善** 1985年以后,我国农业在经历了几年的快速发展后又陷入了停滞徘徊期。这促使中央在稳定家庭联产承包责任制和以公有制为主体的多种经济成分并存的基本政策的同时,及时地改进和完善农业政策,以适应农村经济社会进一步发展以及全国深入改革的需要。在这一阶段,明确了必须长期稳定的基本政策,不断改进和完善农产品流通政策、科教政策、与农业农村经济发展相配套的社会政策;加强农村基础设施建设和环境治理,注重农村第一、二、三产业协调发展的政策措施,提出有关科教兴农、农业农村的可持续发展、依法治农和农业农村经济结构的战略性调整等农业问题的战略措施,逐步形成以中央政策为主,辅之以适合各地实际的地方政策的政策框架。此外,农业政策朝着法律化的方向发展,制定并颁布了《农业基本法》及其他一系列农业法律。此时,党的农业政策

的目标是双重的,即农业增产和农民增收。在这双重目标中,农业增产是基础性目标。例如,1993年通过的《中华人民共和国农业法》第2条还规定“在发展生产的基础上增加农业劳动者的收入”。

## 2 当代我国新农业政策的主要内容

**2.1 2004年农业政策** 自从2004年中央发出一号文件和其他多个专门文件,农业政策调整的步伐明显加快,集中出台了一批新的带方向性的政策措施。一号文件的主题是“增加农民收入”,它的9个部分22个方面都围绕着让农民分享经济增长和改革开放成果。而“多予、少取、放活”的方针覆盖了农民增加收入的各个领域,农民增加收入所必需的生产流通等经济基础设施、教育卫生等社会基础设施和制度基础设施等外部条件构成了“新农业政策”的完整构架。虽然2004年在农业政策调整上迈出了一大步,并且实际效果很明显,但是这并不表明农业政策调整已经到位。

**2.2 2005年农业政策** 2005年中央一号文件提出,进一步加强农村工作,提高农业综合生产能力。重申补农支农政策不变,“两减免”、“三补贴”力度加大,不断完善补贴方式,目前我国对农民的补贴大约有10项。强调提高农业综合生产能力的长效机制,构建一个结构合理、功能完备、运行高效的新型农业保障体系,增强农业抗御自然灾害和市场风险的能力,增加农业发展的后劲。重视发展农村教育、卫生等社会事业。一号文件除规定各级财政新增的教育、卫生、文化等事业经费用于县以下农村的比例不得低于70%,还规定从2005年起全面开展农民职业技术培训工作。积极推进城乡体制改革,主要包括深化税费改革和配套改革、金融体制改革,还有农田水利投资体制改革。

**2.3 2006年农业政策** 2006年一号文件以推进社会主义新农村建设为主题,推出了支持农业农村全面发展的综合政策。文件强调,要加快建立以工促农、以城带乡的长效机制,实现“三个高于”的支农政策;要建立新农村的产业支撑,进一步强化对“三农”的补贴政策;要加强农村基础设施建设,着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题;要加快发展农村社会事业,从机制上解决农民上学难、看病贵的问题。这都是该文件的闪光点。我国“三农”政策中最富有标志性的事件是“全面取消农业税”。2006年一号文件在第6方面第24条指出,“进一步深化以农村税费改革为主要内容的农村综合改革。2006年,在全国范围取消农业税。”

## 3 今后我国农业政策的走向

**3.1 逐渐重视“三农”问题** 从我国农业政策的发展历史、发展轨迹以及我国目前正在实施的新农业政策来看,我国逐渐重视“三农”问题,体现了从最初的农业扶持工业的发展,到顺应工业反哺农业、城市支持农村的社会发展趋势。2004、2005和2006年的3个一号文件都充分体现了中央重农民利益、重农业发展、重农村改革的新重农思想,体现了稳定、完善、强化“多予、少取、放活”方针的政策走向,把“三农”问题作为全党工作的重中之重,实施城乡统筹的发展思路。

**3.2 采取“多予、少取、放活”方针的根本原因** 中央采取“多予、少取、放活”方针的政策走向顺应历史发展趋势。工业化国家发展的历程和发达国家的经验证明了以下2个发展趋势。一个趋向是工业化初级阶段,农业支持工业,农业为工业提供支持;另一个趋向是工业化达到相当阶段以后,工业支持农业,城市反哺农村。从我国目前农业和非农产业的比重、财政实力、工业化发达国家的经验等3个方面来看,我国经济已从“小舢板”成长为“大船舰”,国家宏观调控能力增强,已经具备了工业反哺农业、城市支持农村的实力。目前我国农业和非农产业的比重为15:85,农业产值占整个社会产值的比重不到15%。我国过去靠以农养政,现在已到了以工养政、以商养政的阶段。2004年农业对财政的贡献约为300亿,只占国家财政的1%左右。根据工业化发达国家的经验,在人均收入达到700~1500美元以后就标志进入工业化中期阶段,而目前我国人均收入超过了1000美元。这说明我国已进入了工业化的中期阶段。从我国农民、农村、农业的实际境况和农业的基础地位来看,农民与市民的收入差距、农村与城市的发展差距、农业与其他产业的效益差距都越来越大。因此,从客观需要出发,我国已经到了补贴农民、扶持农业、支持农村的时候。

**3.3 顺应新的政策走向应达到的目标及做法** 按照稳定、完善、强化“多予、少取、放活”方针的政策走向,我国近期目标是要建立补贴农民、扶持农业、加快农村事业发展的支农体系,实现粮食增产、农业增效、农民增收,逐步由城乡分割走向城乡协调发展,不断缩小城乡发展差距;远期目标是建立城乡一体化的制度体系,实现农民知识化、职业化,农业现代化、国际化,农村工业化、城市化,最终达到城乡一体化。因此,“多予”方面应重视公共产品的供给,加强农业和农村基础设施建设;“少取”方面应加快取消农业税的步伐,并重视减少农民土地财产权利的流失,放弃靠剥夺农民利益积累城市建设资金的做法;“放活”方面应进一步消除束缚农村发展的各种体制障碍,赋予农民全面发展的权利。

## 参考文献

- [1] 李海欧. 从三个“一号文件”看中国的新农村建设之路 EB/OL. (2006-03-03) [2007-01-01] <http://www.china.com.cn/>.
- [2] 程漱兰,任爱荣. 新农业政策与2005年的期待[J]. 农业经济问题,2005(3):25-29.
- [3] 叶兴庆. 未来中国农业政策走向分析[J]. 中国发展观察,2005(1):25-27.
- [4] 杨国才. 论新一轮宏观调控背景下的新“三农”政策——对“新农业政策”的一个扩展[J]. 农业经济问题,2005(3):30-34.
- [5] 任巧巧. 我国农业政策的调整和制度革新[J]. 中南财经政法大学学报,2003(6):74-79.
- [6] 曾业松. 一号文件与中国农村政策走向[J]. 中共石家庄市委党校学报,2005(3):23-25.
- [7] 李成贵. 1953~1978年:国家工业化与农业政策选择[J]. 教学与研究,1997(3):38-42.
- [8] 马桂萍. 十一届三中全会后中国共产党“三农”政策的演进及走向[J]. 党史研究与教学,2004(6):34-38.
- [9] 刘维佳. 我国宏观调控与新农业政策[J]. 农业经济问题,2004(10):4-7.
- [10] 范小建. 中国农业政策研究要有新思路[J]. 农业经济问题,2004(8):11-12.
- [11] 万宝瑞. 中国农业发展新阶段与政策走向[J]. 农业经济问题,2004(8):9-11.