

中国农业政策的演变

段泽源

重庆三峡学院农业管理

DOI:10.12238/as.v8i4.2876

[摘要] 农业作为一个国家的经济基础,是经济发展的前提。农业对国家利益的核心贡献包括三类:为工业提供原始积累、粮食安全、经济发展和社会稳定。农业政策作为国民经济政策的重要组成部分,是实现一国社会经济发展目标的基本手段,长期以来一直受到各国政府的广泛重视。中国农业政策发展分为四个阶段:第一阶段新中国成立到上世纪七十年代,我国正处于经济建设的探索阶段,农业政策处于萌芽阶段;第二阶段改革开放到上世纪九十年代初,农业政策处于调整阶段,适应经济发展的需求;第三阶段上世纪九十年代初到加入WTO组织,农业政策处于改革阶段,顺应经济发展;第四阶段二十一世纪初至今,我国农业政策是支持和完善阶段。通过对农业政策发展的四个阶段可以总结归纳出各时期的农业政策对于经济发展以及社会的推动。

[关键词] 农业; 农业政策; 经济发展

中图分类号: DF413.1 **文献标识码:** A

The Evolution of China's Agricultural Policies

Zeyuan Duan

Agricultural Management, Chongqing Three Gorges University

[Abstract] The economic foundation of a country, agriculture is the premise of economic development. The core contribution of agriculture to national interests includes three categories: providing primitive accumulation for industry, food security, economic development and social stability. As an important part of national economic policy, agricultural policy is the basic means to achieve the goal of a country's social and economic development, and has been widely valued by governments for a long time. The development of China's agricultural policy is divided into four stages: the first stage, from the founding of the People's Republic of China to the 70s, China is in the exploratory stage of economic construction, and the agricultural policy is in the embryonic stage; the second stage: reform and opening up, to the early 90s, the agricultural policy is in the adjustment stage, to meet the needs of economic development; the third stage, from the early 90s to the accession to the WTO, the agricultural policy is in the reform stage, and conforms to the economic development; from the beginning of the 21st century to the present, China's agricultural policy is the stage of support and improvement. Through the four stages of agricultural policy development, we can summarize the promotion of agricultural policy for economic development and society in each period.

[Key words] agriculture; agricultural policy; economic development

引言

中国自古有“以农为帮”,“无粮不安”的训诫。农业政策是关系中国社会发展的稳定、经济结构是否合理、农业对经济发展的推动作用^[1]。特别是中国在2001年加入WTO后中国农业面临前所未有的风险和挑战。当代农业政策在任何时候都凸显出对经济增长和经济发展的作用。

在2024年党的二十届三中全会提出健全推进新型城镇化体制机制,巩固和完善农村基本经营制度,完善强农惠农富农支持

制度,深化土地制度改革,等一系列农业政策的改革和创新都是围绕这些经济建设与发展的。

本文着重对中国农业政策对于中国的经济发展以及经济建设的重要作用。

1 农业政策的概述

1.1 农业政策制定的意义

农业作为古老产业,素有“国之根本,民之命脉”的美誉,既是人类生存的衣食基础,也是其他产业和国民经济发展的支

撑。农业面临的挑战,发展中国家与发达国家都无法避免。农业生产结合自然与社会生产,既受自然风险冲击,也受市场波动影响。目前,人们认可“靠政策引导、科技创新、资金投入”来发展农业^[2]。但科技进步、生产要素投入,都需合理政策框架支撑。

1.2 农业政策的定义

农业政策的定义是指国家为了实现国民经济稳定增长的持续发展、社会安定和良好的生态环境进而采取有利于农业发展的一系列经济和法律以及行政政策的总称^[3]。

1.3 农业政策的特点

(1) 农业政策具有公共导向性。政府在制定农业政策时,不应仅限于关注农业产业部门本身,而应基于农业的多元功能,强化农业服务组织的建设,全方位为农民提供包括生产指导、技术支持、市场拓展及构建现代农业管理体系等服务^[4]。同时,既要确保市场在农业资源配置中发挥决定性作用,也要充分发挥政策在引导农业发展方向上的关键作用。(2) 农业政策具有历史时效性。农业在各阶段发展的不同,农业政策的责任也会发生变化。如果环境发生变化,之前的农业政策就需要根据实际情况进行及时的调整与优化。(3) 农业政策具有区域差异性。由于我国的地形地貌比较复杂多变,中央政府很难制定出一套适用于中国所有地区的农业政策。对此,应该依据中央政府政策的基本原则,紧密结合各地实际情况,积极倡导并推动制定符合本地特色的地方农业政策。

2 中国农业政策发展四个阶段

2.1 第一阶段,新中国成立到上世纪70年代末,我国农业政策处于萌芽阶段

新中国成立前,国家百废待兴,其中农业的生产水平极其低下,农业一直处于停滞不前的状态,新中国成立后政府非常重视农业的发展^[5]。对于农业发展的基本方针:以粮为纲,全面发展:因地制宜,适度集中:农林牧副渔同时发展。

2.1.1 第一阶段中国农业政策。1949年12月,农业部于北京召开全国农业生产工作会议,明确1950年农业生产以恢复与增长为核心,设定粮食增产100亿斤、棉花种植扩至5000万亩、皮棉增产至13亿斤的目标^[6]。1952年10月,农业部全国农业工作会议强调1953年扩大互助合作组织规模。1949-1952年国民经济恢复期,农村废除封建土地所有制,推行“耕者有其田”,激发农民生产热情,促进农业复苏。

2.1.2 第一阶段农业政策的特征。(1) 客观上促进了中国农业的缓慢发展。自新中国成立以来,国家始终将农业发展置于经济建设的核心位置。尽管国家的支持力度有限,但仍推动了农业生产的稳步增长^[7]。在计划经济体系下,依托人民公社的“均衡分配”机制,该时期粮食产量的增长率超越了人口增长率,对农业发展起到了积极的推动作用。(2) 主要以财政支农和农业信贷为主。在新中国成立初期尽管对农业的扶持力度不够,但是财政支农总额和农业信贷余额呈现上升趋势。

2.2 第二阶段,改革开放到上世纪九十年代初,农业政策调整阶段

1978年党的十一届三中全会是中国农业政策转折点。会后,农村广泛推行家庭联产承包责任制,构建统分结合双层经营体制^[8]。该体制兼具集体统一经营优势与农户承包经营活力,成功解决粮食短缺,减轻农民负担,大幅提升农民收入,让多数农民摆脱饥饿、实现温饱。

2.2.1 第二阶段政策的演变。中共十一届三中全会审议通过《关于加速农业发展若干问题的决定(草案)》,总结七条关键经验,为后续农业政策奠定原则基础。党的十一届四中全会正式颁布《关于加速农业发展若干问题的决定(1979年)》,认可部分地区试行的包产到户。

1980年4月,邓小平与姚依林建议对内蒙古、甘肃等地部分贫困农村推行包产到户,包产到户正式纳入农业政策体系。1981年3月30日,中共中央与国务院转发通知,打破人民公社体制束缚,构建农民经营主体政策框架。

2.2.2 第二阶段特征。(1) 重点支持农业体制机制改革。党的十一届三中全会后,国家重视农业体制机制,完善农业体制建设,解决集体经济平均主义问题,激发农民生产热情,实现全国温饱,巩固并推动社会主义集体经济发展,保障农业农村繁荣与农民权益。(2) 政府减少对于农产品价格的干预。这一阶段,政府开放农产品价格,缩减农产品统购范围与数量,提高定购价。除个别关键农产品,其余价格放开由市场调节,发展多元流通渠道,以此激发农民生产积极性,保障农民根本利益^[9]。

2.3 第三阶段,上世纪九十年代初到加入WTO组织

这一时期,中国农业生产与经济深化改革,农业政策从扶持转向保护农业、激发农民积极性、维护农民利益,标志着我国农业政策体系走向成熟完善。

2.3.1 第三阶段农业政策的演变。1992年10月12日,中共十四大上江泽民作报告,强调农业是国民经济首要稳固基础。1993年3月15日,中央调整“八五”计划指标,突出加强农业基础地位,加大投入、优化生产条件、强化基础设施建设。2001年,中国加入世贸组织,依据《农业协定》及承诺,在国内农业支持领域享有绿箱、微量允许标准下黄箱(支持额度不超农业生产总值8.5%)及蓝箱政策权益。

2.3.2 三阶段政策特点。(1) 减轻农民负担问题,政府一直坚持多予少取的政策,给与农民更多的实惠让农民能够获得更多的利益。(2) 在这一时期,我国对农业的财政扶持主要聚焦于农业价格补贴领域,旨在降低农业生产成本(包括生产资料价格)、缩减支农服务开支,并对农产品的购销过程提供补贴支持。

2.4 第四阶段,二十一世纪初至今我国农业政策

2002年,中共十六大提出协调城乡发展,推进现代农业建设,促进农村经济增长、农民增收,强调多方面加大农业支持。2005年,中央一号文件强调城乡一体化、加大惠农扶持,年底全国人大常委会决定次年起废除农业税条例,结束农业单独征税。2010年,党中央和国务院规划农业农村工作,聚焦城乡一体化,以改善农村生活等为重点,巩固政策框架,强化基建与服务网络,推动“三化”并进^[10]。

2.4.1第四阶段政策特点。(1)全面提高农民收入实现全面脱贫。为实现两个一百年的政策目标,加大了对于农业生产的扶持,针对收入绝对贫困的农户实行一户一政策,成立国家脱贫攻坚领导小组,为实现全面推进乡村振兴加快农业农村现代化打好坚实基础。(2)大力开展二三产业与农业协调发展。政府重点扶持全国粮油主产区粮食生产,推动农村政策结构性改革,发展农村二、三产业,完善农村劳动力条件,促进剩余劳动力转移,推进市场经济价格调控体系,开辟农村商品交易渠道,完善农业基础设施建设。

2.4.2我国对农业的财政支出明显加大。国家财政从2007年投入3404.70亿元在农林水事务支出到2022年的22499.76亿元支出(见表一)。2019年由于新冠肺炎疫情影响在后的三年国家对于农林水事务支出涨幅不大。

表一2007年到2022年国家在农林水事务财政支出

2007	2008	2009	2010
3404.70 亿元	4206.14 亿元	5107.66 亿元	5987.38 亿元
2011	2012	2013	2014
7620.55 亿元	9079.12 亿元	11165.57 亿元	12959.50 亿元
2015	2016	2017	2018
15886.36 亿元	18587.40 亿元	19088.99 亿元	21085.59 亿元
2019	2020	2021	2022
22862.80 亿元	23948.46 亿元	22034.50 亿元	22499.76 亿元

3 我国农业政策福利效果评价

福利经济学认为,政府介入补偿农业外部影响可增进社会整体福利。庇古主张,社会经济福利评估含国民收入总量规模与分配结构两个维度,分别关联生产资源配置“效率”准则、国民收入分配“公平”原则。

3.1我国农业政策主要体现在以下几个方面

3.1.1环境改善为农业发展创造了良好环境。近年来,国家重视环境对经济社会的影响,推进喀什麦盖提县百万亩防风固沙生态林建设、塞罕坝机械林场治沙止漠、右玉县荒漠化防治等生态工程。自1998年《全国生态环境建设规划》实施,推出农业生态建设贷款贴息政策,采取退耕还林等举措,改善中西部农业生态环境,促进农业总产值增长。

3.1.2农业基础设施设备建设提供物质基础。农业基础设施建设投入涵盖农业基础建设工程、农田水利及水土保持补助、防汛、国营排灌站支持、央地合作水利设施建设、耕地开发专项补助等领域。重点项目包括旱作农业示范区、农业综合开发规划、沃土工程、高产高效优质农业示范区建设等。

3.1.3国内通过加快农村剩余劳动力转移增加农民收入。国家开始对以农产品加工和服务和农村的第二第三产业以及劳动密集型中小型企业给予税收优惠和减免,促进农村劳动力向非

农产业转移^[11]。

4 完善我国农业政策思路

通过对我国农业政策演变分析,可以看出我国农业政策正在从简单到复杂、由缺乏支持到完善支持的转变。

4.1利用蓝箱政策

蓝箱政策是《农业协定》特殊规定,可将本属需减让的特定黄箱政策支持(政府为限产给生产者的直接补贴)排除。这类黄箱补贴转为蓝箱支持,须满足任一标准:按种植面积或实际产量补贴、补贴额不超基期生产量8.5%、按固定牲畜头数补贴。

4.2调整绿箱支持结构

教育主要是能够提高农民的生产效率,通过农民的职业教育能够让农民掌握新的技术从而提高生产要素的生产率。增加农民自身的收入。

5 结语

中国农业政策历经从萌芽到逐步完善的发展历程,在不同阶段对经济发展、社会稳定和农民生活改善发挥了关键作用。从新中国成立初期推动农业复苏,到改革开放后解决温饱问题,再到如今致力于全面脱贫与乡村振兴,政策不断适应时代需求而演变。

【参考文献】

- [1]冯玲玲.中国农业支持政策研究[D].曲阜师范大学,2005.
- [2]李飞.我国农业支持政策的地区比较研究[D].中国农业科学院,2007.
- [3]吴诗文.我国农业支持政策影响农产品出口价格研究[D].中南林业科技大学,2017.
- [4]李会杰.农业支持政策的国际比较研究[D].贵州大学,2015.
- [5]钟甫宁.今后农业支持政策重点的战略选择[J].经济研究参考,2003,(31):25.
- [6]朱海洋.入世后我国农业支持政策取向的思考[J].财经研究,2002,(09):69-74.
- [7]李国祥.调整我国农业国内支持政策的若干思考[J].调研世界,2002,(03):14-17.
- [8]发展我国社会主义农业的重要文献[M].法律出版社,1981.
- [9]黎发源.中国经济建设与经济政策[M].北京航空航天大学出版社,1993.
- [10]农村经济政策汇编1978-1981(上册)[M].农村读物出版社,1982.
- [11]农村经济政策汇编1981-1983(上册)[M].农村读物出版社,1984.

作者简介:

段泽源(2000--),男,汉族,四川遂宁人,研究生,研究方向:农业管理。