

# “中央一号文件” 对农民收入政策的调整及启示

陈少芝

**[摘要]** 截至2016年初，中国已出台了18个涉农的“中央一号文件”，这些文件宣布废除人民公社体制，实行家庭联产承包责任制，取消农业税，增加对农业的投入和对农民的直接补贴等政策。“中央一号文件”是中共中央指导“三农”工作的重要历史文献，文件对农民收入政策的调整给后人留下了经验与启示。

**[关键词]** 中央一号文件；农民收入政策；调整；启示

**[中图分类号]** D262.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-928X(2016)10-0016-03

DOI:10.14019/j.cnki.cn31-1856/k.2016.10.005

农民贫困问题不仅阻碍了农业和农村经济的进一步发展，而且会危及整个社会的繁荣和稳定。因此，从1982年至2016年初，中国已出台了18个涉农的“中央一号文件”，内容均涉及农民收入问题，对于中国农业持续发展、农村繁荣稳定和农民较快增收意义重大。

## 一、20世纪80年代出台的“中央一号文件” 涉及农民收入的政策及影响

改革开放前，由于农村人民公社体制、农产品统购统销制度和工农业产品价格“剪刀差”等因素，导致中国的农业发展水平极其低下，农村经济极为脆弱，农民长期处于极度贫困状态。直至1978年，平均每个生产大队的积累不到一万元，有的地方甚至不能维持简单的再生产。<sup>[1]</sup>“全国农村社员每年从集体经济组织分配到的收入增长十分缓慢，1978年仅有74元，比1957年的40.5元只增加33.5元，即这21年间平均每年每人只增加2.8元。这使得广大农村长期难以摆脱贫困，1978年全国贫困人口达2.5亿，相当多农民没有解决温饱问题。”<sup>[2]</sup>

党的十一届三中全会后，中共中央几经酝酿于1982年1月下发了第一个涉农的“中央一号文件”，即《全国农村工作会议纪要》，叫停了历史形成的“吃大锅饭”问题，生产责任制逐步建立，并提出“实行联产计酬的要占生产队总数的百分之八十以上。”<sup>[3]</sup>紧接着，1983年“中央一号文件”进一步阐述了“家庭联产承包责任制”的意义，调整农副

产品购销政策，提出：“今后，对关系国计民生的少数重要农产品，继续实行统购派购；对农民完成统派购任务后的产品（包括粮食，不包括棉花）和非统购派购产品，应当允许多渠道经营……凡属收购任务以外的农副产品，购销价格可以有升有降。”<sup>[4]</sup>截至1983年底，全国共有1.75亿农户实行了包产到户，占农户总数的94.5%。包产到户快速成为农村的主要经济形式，农民生产积极性高涨，粮食产量不断攀升，出现了粮食存难、运难和卖难的现象。因此，1984年“中央一号文件”提出“疏通流通渠道、发展商品生产”。然而，农产品统购派购制度的弊端日益显现，已影响到农村商品生产的发展。有必要对农村经济管理体制进行改革，把农村经济搞活。于是，中共中央和国务院决定制定“十项经济政策”，即1985年“中央一号文件”，废除了农产品统购派购制度。粮食、棉花由统购改为合同订购。订购以外的粮食和棉花可以自由上市。农产品经营分工限制和指令性生产计划被取消。1986年“中央一号文件”进一步改进粮食合同订购方法，标志着合同订购取代了粮食统购。

至此，20世纪80年代出台的5个“中央一号文件”通过肯定家庭联产承包责任制，废除人民公社，改革农产品流通体制，取消统派购制度，赋予农民生产和交换的自主权，使农民逐步摆脱单一的生产模式，可以从事非农经营活动，拓宽了农民的增收渠道，为农村的稳定和农民收入稳步较快增长奠定了政策基础。

## 二、21世纪以来“中央一号文件”

## 关于农民增收政策调整的内容

从1997年起农民人均纯收入连续多年下降，农民的收入缓慢甚至减少的问题日益凸显。2004年1月，中共中央和国务院联合下发了21世纪首个“中央一号文件”，这个文件直接以促进农民增收为主题，从全局和战略的高度来看待农民收入问题。此后下发的“中央一号文件”关于农民收入的政策均是据此逐步完善和深化。

（一）为农业增收创造条件。一是加强农业科研和技术推广。2004年“中央一号文件”指出“要围绕增强我国农业科技的创新能力、储备能力和转化能力，改革农业科技体制，较大幅度地增加预算内农业科研投入。”2005年和2006年的“中央一号文件”分别提出“沃土工程”建设和“农业科技入户工程”，鼓励各类农科教机构和社会力量参与多元化的农技推广服务。”2010年“中央一号文件”则强调要“实施农村科技创业行动、科技富民强县专项行动计划、科普惠农兴村计划，推进现代农业产业技术体系建设。抓紧建设乡镇或区域性农技推广等公共服务机构，扩大基层农技推广体系改革与建设示范县范围。”

二是稳定粮食与农产品价格。2006年“中央一号文件”提出要坚持和完善重点粮食品种最低收购价政策，保持合理的粮价水平，保护种粮农民利益。2009年“中央一号文件”指出要避免农产品价格下行，防止谷贱伤农，保障农业经营收入稳定增长。2014年“中央一号文件”则提出要“继续坚持市场定价原则，探索推进农产品价格形成机制与政府补贴脱钩的改革，逐步建立农产品目标价格制度”。

三是引导农副牧渔业有序发展。2004年“中央一号文件”提出继续推进农业结构调整，挖掘农业内部增收潜力。2005年提出要“以市场需求为导向，改善品种结构，优化区域布局……积极发展节粮型畜牧业”。2006年指出要“加快建设优势农产品产业带……扩大园艺、畜牧、水产等优势农产品出口”。2010年“中央一号文件”强调要“增加渔政、渔港、渔船安全设施等建设投入，搞好水生生物增殖放流，支持发展远洋渔业”。2012年一边强调：落实“米袋子”省长负责制，一边提出稳定发展生猪生产，扶持肉牛羊肉生产大县标准化养殖和原良种场建设。

（二）拓宽农民增收渠道。2004年“中央一号文件”首提要发展农村二、三产业，拓宽农民增收渠道，增加外出农民工收入。2005年提出要进一

步搞好农民转业转岗培训工作，扩大“农村劳动力转移培训阳光工程”实施规模，加快农村劳动力转移。2014年“中央一号文件”提出要“抓紧修订有关法律法规，保障农民公平分享土地增值收益，改变对被征地农民的补偿办法，除补偿农民被征收的集体土地外，还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障”。

（三）增加对农业和农村的投入。2004年“中央一号文件”建议加强农村基础设施建设，为农民增收创造条件。2005年也提出“不断加大小型农田水利基础设施建设的投入力度”。2006年“中央一号文件”指出：“国家财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放，要按照存量适度调整、增量重点倾斜的原则，不断增加对农业和农村的投入。”这意味着国家对基础设施建设投入的重点开始转向农村。到了2010年的“中央一号文件”进一步指出“要确保财政支出优先支持农业农村发展，预算内固定资产投资优先投向农业基础设施和农村民生工程，土地出让收益优先用于农业土地开发和农村基础设施建设”。2012年则强调要保证财政农业科技投入增幅明显高于财政经常性收入增幅，发挥政府在农业科技投入中的主导作用。2013年“中央一号文件”从加大农业补贴力度，改善农村金融服务，鼓励社会资本投向新农村建设三个方面加大强农惠农富农政策力度。2014年“中央一号文件”要求“中央基建投资继续向‘三农’倾斜，优先保证‘三农’投入稳定增长；拓宽‘三农’投入资金渠道，充分发挥财政资金引导作用，通过贴息、奖励、风险补偿、税费减免等措施，带动金融和社会资金更多投入农业农村”。

（四）减轻农民负担。2004年“中央一号文件”提出要逐步降低农业税税率，当年农业税税率总体上降低1个百分点，同时取消除烟叶外的农业特产税。2005年进一步扩大农业税免征范围，加大农业税减征力度。2006年“中央一号文件”宣布在全国范围内取消农业税，终结了农民种田交税的历史，极大地减轻了农民的负担。文件还宣布2007年在全国农村普遍实行义务教育阶段学生学杂费全部免除，对贫困生还可以免费提供课本和补助生活费。

（五）提高农业生产补贴和奖励额度。加大农业生产的补贴力度是促进农民增收的重要举措。2005年“中央一号文件”要求地方财政加大补贴力度，适当安排良种补贴和农机具购置补贴的资金。2006年提出要“坚持‘多予少取放活’的方针，重点在‘多予’上下功夫”。2007年提出健全农业支持补贴制度，加大补贴力度，扩大补贴范围。2009年“中央一号文件”的主题再次聚焦农民收入问

题。文件规定：“增加对种粮农民直接补贴。加大良种补贴力度，提高补贴标准，实现水稻、小麦、玉米、棉花全覆盖，扩大油菜和大豆良种补贴范围。大规模增加农机具购置补贴……补贴范围覆盖全国所有农牧业县（场），带动农机普及应用和农机工业发展。”2010年“中央一号文件”认为必须“增加良种补贴，扩大马铃薯补贴范围，启动青稞良种补贴，实施花生良种补贴试点……把牧业、林业和抗旱、节水机械设备纳入补贴范围……新增农业补贴适当向种粮大户、农民专业合作社倾斜”。2012年“中央一号文件”再次提出“扩大农机具购置补贴规模和范围，健全主产区利益补偿机制，增加产粮（油）大县奖励资金，加大生猪调出大县奖励力度”。2014年“中央一号文件”建议“继续实行种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴等政策，新增补贴向粮食等重要农产品、新型农业经营主体、主产区倾斜”。

（六）加大扶贫开发力度。2004年“中央一号文件”提出“对缺乏基本生存条件地区的贫困人口，要积极稳妥地进行生态移民和易地扶贫。对低收入贫困人口，要着力帮助改善生产生活条件，发展特色产业，开辟增收渠道，减少和防止返贫”。2006年“中央一号文件”指出要因地制宜地实行整村推进的扶贫开发方式。2009年“中央一号文件”实行新的扶贫标准，对农村没有解决温饱的贫困人口、低收入人口全面实施扶贫政策，尽快稳定解决温饱并实现脱贫致富，重点提高农村贫困人口的自我发展能力。2010年提出要确保扶贫开发工作重点县农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平。2015年的“中央一号文件”首次提出“精准扶贫”的概念，表示“制定并落实建档立卡贫困村和贫困户帮扶措施”。

### 三、政策调整取得的成效

由于“多予、少取、放活”政策的实施，使“三农”的资金投入问题得到初步解决，国家加大农业投入和补贴力度的政策初见成效。从2004年至2015年底，农民收入逐年实现稳定增长。

据统计，2004年农民人均纯收入2936元，扣除价格因素实际增长6.8%，是1997年以来增长最快的一年；2005年农民人均纯收入3255元，扣除物价因素实际增长6.2%，农民收入增长缓慢的局面得以缓解；2006年，由于农业税的废除，农民负担减轻了，当年农民人均纯收入3587元，扣除价格因素实际增长7.4%；2007年，由于补贴制度的进一步健

全，当年农民人均纯收入4140元，扣除物价因素实际增长9.5%，是增幅较大的一年；2008年，因强农惠农政策的落实，农民人均纯收入4761元，扣除物价因素实际增长8%，城乡居民人均收入增幅的差距进一步缩小；到2012年，农村居民人均纯收入7917元，扣除价格因素实际增长10.7%，其中，工资性收入比上年名义增长16.3%，家庭经营纯收入增长9.7%，财产性收入增长9.0%，转移性收入增长21.9%；2013年，全年农村居民人均纯收入8896元，比上年增长9.3%。2015年，农村居民人均可支配收入11422元，比上年增长8.9%，扣除价格因素，实际增长7.5%。

### 四、经验与启示

改革开放以来下发的“中央一号文件”对农民收入政策进行了较大调整，取得了明显的效果。这些政策调整有如下的经验和启示：

一是继续探索农业内部增收的有效举措。要从政策层面鼓励农民自觉采用降低生产成本和提高农业效益的生产技术，引导农民把信息技术运用于农业生产的各个环节。

二是进一步研究拓宽农民增收渠道的途径。包括改善农民进城务工的环境，增加就业收入；从政策上鼓励有资金、懂技能和有管理经验的农民返乡创业；保障农民对集体财产的收益权，使农民增加财产性收入；鼓励地方政府挖掘乡村休闲旅游资源，让农民在乡村旅游中获得更多收入。

三是构建农业社会化服务体系。构建抗风险和降成本的农业社会化服务体系，设立基层农技推广服务机构，改善农技推广员的工作和生活条件。

四是继续关注农村扶贫。进一步制定和落实贫困村和贫困户帮扶措施，搭建社会组织参与扶贫的平台，加强贫困地区的基本公共服务和基础设施建设。

注释

[1]新时期农业和农村工作的重要文献选编[M].北京：中央文献出版社，1992.26.

[2][3][4]郑有贵，李成贵.一号文件与中国农村改革[M].合肥：安徽人民出版社2008：202.393.414.

参考文献

中共中央国务院关于三农工作的一号文件汇编[M].北京：人民出版社，2010.

本文系中国博士后科学基金第57批面上资助课题（2015M571467）的阶段性研究成果

作者陈少艺系复旦大学国际关系与公共事务学院博士后，中共沈阳市委党校讲师

责任编辑：周奕韵