

农业发展书写辉煌历史 乡村振兴擘画宏伟蓝图

本刊记者 || 李艳芝



重农固本是安民之基、治国之要。新中国成立70年来，“三农”作为全党工作重中之重和根本大计的地位愈加凸显。在1982—1986年和2004—2019年，中央先后连续出台了以“三农”为主题的中央一号文件。党的十九大提出了实施乡村振兴战略的重大决策和部署，并进一步强调“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”，并且“要坚持农业农村优先发展”。70年来，中央财政坚持主动发挥财政对农业农村改革发展的推动作用，始终把农业农村作为财政支出的优先保障领域，全面落实党的强农惠农富农政策，不断创新财政支农政策体系和体制机制，确保农业基础稳固、农村和谐稳定、农民安居乐业，成为中国共产党人践行初心使命的生动实践与时代华章。

农业支持保护政策体系不断完善，现代农业生产稳步迈上新台阶

70年来，我国粮食总产量由1949年的11318万

吨提高到2018年的65789万吨，有力保障了国家粮食安全，为经济社会发展提供了坚实的基础。农业的天然性决定了其弱势产业的位置，因此70年的农业发展史也是财政不断探索和完善农业支持保护政策体系的发展史。改革开放前，农产品主要实行政府定价、统购统销政策，农业剩余通过工农产品价格“剪刀差”转移到工业，农业发展主要处于传统计划经济体制下的“以农养工”阶段，国家对农业的投入很少，支持保护力度小。改革开放后，国家持续出台了一系列支农强农惠农政策，农业支持保护政策体系不断优化完善，逐步实现了对农业农村从“以农养工、支城”到“多取少予”“少取多予”，再到“优先发展”的根本性转变。

起步阶段（1978—1997年）：上世纪80年代，我国农村以家庭承包经营责任制改革为核心，掀开了农村改革的序幕。从1982年到1986年，中央连续五年发出一号文件，取消了1953年开始实施并连续实行了30年的农产品统派购制度，逐步改变通过把农产品定价

低于其自身价值、拉大工农产品交换价格“剪刀差”来积累工业化、城镇化资金的政策。同时,中央对乡镇企业实行信贷、税收优惠,设立了农业发展基金(后改名为农业综合开发资金),并由中央财政和地方财政共同安排发展粮食生产专项资金。进入90年代,建立粮食收购保护价制度,设立了粮食风险基金等国家专项储备基金,强化了农产品市场调节的功能。

过渡阶段(1998—2002年):1998年,受亚洲金融危机和长江流域百年不遇洪灾影响,国家实施积极的财政政策,农业基础设施和生态建设成为投入重点。同时,1998年国家开始着手研究农村税费改革,2000年率先在安徽省开展试点,2002年试点扩大至全国20个省区。

形成体系阶段(2003—2012年):党中央做出了“两个趋向”的判断,认为我国已经到了工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段,确立了“多予少取放活”的方针。这十年,我国农业补贴政策基本形成以促进粮食生产、稳定农民收入和兼顾农业生态环境保护为目标,以价格支持、直接补贴、生态资源保护奖补和风险防范补贴等多个板块政策为主要内容,相对广覆盖、低标准的农业补贴政策架构。

深化改革阶段(2013年以来):这一时期我国农业基本盘总体稳定,但也出现“三量齐增”、两个“天花板”、两道“紧箍咒”等挑战,中央不断加强和改善农业支持保护。一是推进农业“三补合一”改革。2016年将农作物良种补贴、农资综合补贴、种粮直补整合为农业支持保护补贴,一部分用于作为耕地地力保护资金,鼓励引导农民保护耕地,提升耕地地力;一部分用于鼓励发展多种形式适度规模经营,特别是支持建立全国农业信贷担保体系,解决新型经营主体发展中的“融资难、融资贵”问题。二是开展农产品收储制度改革。主要是取消了临时收储政策,实行市场化收购+生产者补贴,启动了新疆棉花目标价格补贴,东北地区实施玉米和大豆生产者补贴,水稻主产区实行稻谷补贴。三是加大生态保护投入。在退耕还林还草、草原生态保护补奖等重大生态保护政策基础上,开展耕地轮作休耕制度试点,启动农作物秸秆、畜禽粪污等

农业废弃物资源化利用,探索建立长江流域重点水域禁捕制度。与此同时,国家也越来越重视发挥科技创新对农业生产力解放、提升和农业生产关系变革、重构的驱动作用,对农业的科技创新投入逐年增多。改革开放特别是党的十八大以来,国家财政资金对农业科技创新的支持力度不断加大,农业科研体制机制改革不断深化,各类农业经营主体和市场主体的创新创业活力竞相迸发,符合经济高质量发展要求的农业科技创新体系正在逐步形成。

根据2004年11月生效的《中华人民共和国农业机械化管理促进法》规定:“中央财政、省级财政应当分别安排专项资金,对农民和农业生产经营组织购买国家支持推广的先进适用的农业机械给予补贴。”按照党中央国务院的部署,财政部、农业部于2004年共同启动实施了农机购置补贴政策,当年安排了补贴资金0.7亿元在66个县实施。此后,中央财政不断加大投入力度,补贴资金规模连年大幅度增长,实施范围扩大到全国所有农牧县和农场。2004年农机购置补贴政策实施以来,中央财政已累计安排资金2000多亿元,扶持农民和农业生产经营组织购置农机具4300多万台(套),惠及3300多万农户。农机购置补贴政策的实施,推动了全国农机总动力快速增长,耕种收综合机械化水平持续提高,2018年,我国农机总动力突破10亿千瓦,农作物耕种收综合机械化率超过68%,农机作业服务面积累计超过60亿亩次,为保障我国粮食安全和农民增收,巩固农业在国民经济中的基础地位发挥了重要作用。

扶贫开发持续强力推进,脱贫攻坚取得历史性重大成就

新中国成立70年来,党中央、国务院高度重视减贫扶贫,特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把扶贫开发工作纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,全面打响了脱贫攻坚战,脱贫攻坚取得历史性重大成就,为全球减贫事业作出了重要贡献。这期间,中央财政通过设立专项资金、完善支持政策、不断加大投入、加强资金监管,为助力农村贫困人口2020年实现全面脱贫提供了充足的

“军需粮草”。

改革开放以来,我国针对区域发展不均衡问题,确立了以贫困地区为重点,实施有计划有针对性的扶贫开发政策。1980年,中央财政建立“支援经济不发达地区发展资金”,支持贫困地区农业、乡镇企业、基础设施等事业的发展。1982年,我国启动实施甘肃河西、定西和宁夏西海固地区(以下简称“三西”)专项扶贫计划,中央财政设立“三西”农业建设补助资金,拉开有组织、有计划、大规模扶贫开发的序幕。1985年,中共中央、国务院印发了《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》,首次明确提出贫困问题,说明扶贫工作已经成为国家意志。通知强调,过去不少资金被分散使用、挪用或单纯用于救济。改变贫困地区面貌的根本途径是依靠当地人民自己的力量,按照本地的特点,因地制宜,扬长避短,充分利用当地资源,发展商品生产,增强本地区经济的内部活力。

1986年5月,国务院批准成立“国务院贫困地区经济开发领导小组”(后更名为“国务院扶贫开发领导小组”),专门负责扶贫工作。扶贫任务较重的省、市级政府,也都成立了扶贫机构。国家和省定贫困县、部分乡镇也设置了扶贫机构,或配备了扶贫专职干部。扶贫工作的组织保障得到加强。1986年,国家首次确定贫困县,其标准是以1985年全县农民人均纯收入为衡量指标,低于150元的特困县、低于200元的少数民族地区县(旗)和低于300元的革命老区县,均可定为贫困县。按此标准,当时全国共确定国家贫困县331个。划定贫困县之后,党和政府以专项扶贫为基本手段,实施大规模扶贫开发。中央和地方专门预算安排财政扶贫资金,坚持到村到户,使贫困对象直接受益。

1994年3月,国务院颁布《国家八七扶贫攻坚计划》,决定从1994至2000年,集中人力、物力和财力,动员社会各界力量,力争用7年左右时间让全国农村8000万贫困人口实现温饱。这个扶贫开发行动纲领具有明确的目标、对象、措施和期限,在新中国历史上属于首次。以该文件的公布为标志,我国的扶贫进入攻坚阶段。针对这些贫困地区,政府加大资金投入。整个计划实施期间,中央财政累计投入1127亿

元,是前一阶段资金投入总量的3倍。1996年,中央政府又对各省、自治区和直辖市提出最低配套资金比例(30%—50%),要求地方专门拨出扶贫资金,用于国家贫困县。此外,政府还调整了扶贫资金投放的地区结构,原来用于沿海经济较发达地区的中央扶贫信贷资金和新增财政扶贫资金,1994年之后全部投入中西部贫困地区。

2001年,党中央、国务院制定实施了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010年)》,以解决贫困人口温饱问题为首要目标,确定了592个国家扶贫开发工作重点县,提出产业开发、基础设施建设、科技扶贫、劳务输出、移民搬迁等政策。财政逐年增加扶贫开发投入,加大对贫困地区的转移支付力度,加强扶贫资金管理。2001—2010年,中央财政累计安排财政扶贫资金1440多亿元,年均增长9.4%。2011年,党中央、国务院制定了《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020年)》,明确扶贫开发总体目标——到2020年实现“两不愁、三保障”“一高于、一接近”,并确定了11+3个连片特困地区。中央财政继续加大扶贫开发投入和对贫困地区的转移支付力度,中央财政扶贫资金的新增部分主要用于连片特困地区,对贫困地区进口的自用设备免征关税,税前扣除企业扶贫捐赠,加大贫困地区基础设施投资力度,并取消贫困地区公益性建设项目的地方配套资金。以现行农村贫困标准衡量,通过十五年的扶贫开发,我国贫困人口由2000年的4.62亿人降到2015年的0.56亿人(脱贫约4.1亿人),贫困发生率由49.8%降至5.7%。

2015年11月,中央召开扶贫开发工作会议,印发了《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出到2020年确保我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困。我国扶贫开发进入脱贫攻坚新阶段。2015年以来,中央财政不断加大各类扶贫投入力度,支持精准扶贫、精准脱贫。一是财政专项扶贫资金持续大幅度增长。2016—2019年中央财政累计安排补助地方财政专项扶贫资金3843亿元,实现连续四年每年新增200亿元,从2015年的461亿元增加到2019年的1261亿元,年

均增幅达到28.6%。二是加大扶贫相关专项转移支付支持力度。“十三五”时期拟安排中央专项彩票公益金100亿元用于脱贫攻坚,较“十二五”时期增长91%,其中2016—2019年已安排79.4亿元。同时,引导有助于脱贫的农业、教育、医疗、交通、生态等各类专项转移支付向贫困地区、贫困人口倾斜,推动解决突出问题,弥补脱贫短板。三是督促地方优化债务资金支出结构支持脱贫攻坚。2016—2017年,要求地方每年安排不低于600亿元地方政府债务资金用于支持脱贫攻坚,重点用于支持贫困村基础设施建设。2018、2019年分别安排地方政府债务规模1090.8亿元、1294亿元用于支持脱贫攻坚。四是支持攻克深度贫困堡垒。积极落实习近平总书记“三个新增”(“新增脱贫攻坚资金主要用于深度贫困地区,新增脱贫攻坚项目主要布局于深度贫困地区,新增脱贫攻坚举措主要集中于深度贫困地区”)的重要指示,及时研究提出资金支持方案,2018—2020年,中央财政拟在2017年扶贫投入不减的基础上,新增安排深度贫困地区脱贫攻坚资金2140亿元,其中“三区三州”1050亿元。

脱贫攻坚战打响以来,贫困人口由2015年的5575万人降到2018年的1660万人,贫困发生率由5.7%降至1.7%。2018年,贫困地区农村居民人均可支配收入10371元,实际增长8.3%,实际增速高于全国农村增速1.7个百分点。其中,深度贫困地区农村居民人均可支配收入增速高于贫困地区增速0.1个百分点。党的十八大以来,贫困地区农村居民收入年均实际增长10.0%。比全国农村平均水平高2.3个百分点。

农村改革开创新局面,乡村振兴迈出新步伐

新中国成立70年来,我们党立足我国国情农情,领导亿万农民谱写了农村改革发展的壮丽篇章,我国农村改革由点到面、由浅入深、由表及里,一步一步向纵深推进,迈出了农村和谐发展的坚定步伐。

1998年,国务院成立了国务院农村税费改革工作小组,拉开了农村税费改革的大幕。2000年3月,中共中央、国务院印发《关于进行农村税费改革试点工作的通知》,国务院批准成立国务院农村税费改革工

作领导小组办公室作为办事机构挂靠财政部,具体推动落实农村税费改革工作,率先在安徽开展了以“减轻、规范、稳定”为路径目标,以“三取消、两调整、一改革”为主要内容的农村税费改革试点,此后逐步在全国推开。2005年12月,第十届全国人大常委会第十九次会议通过决定,2006年1月1日起废止《中华人民共和国农业税条例》,在我国延续了2600多年的“皇粮国税”退出了历史舞台。

2006年,为进一步巩固农村税费改革成果,防止农民负担反弹,党中央作出了推进农村综合改革的重大决策。国务院决定国务院农村税费改革工作小组及办公室更名为国务院农村综合改革工作小组及办公室,继续挂靠财政部,在做好农村税费改革后续工作的基础上,深入推进农村综合改革。特别是党的十八大以来,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,农村改革进入了一个新阶段。

乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制改革成效显著。一是乡镇机构改革全面完成,精简了乡镇机构和人员编制,转变了乡镇政府职能,强化了公共服务和社会管理能力,巩固了基层政权,初步建立了符合农村实际和乡镇工作特点的乡镇行政管理体制。二是农村义务教育改革全面深化,农村义务教育全面纳入公共财政保障范围,大大减轻了农民教育负担,从制度层面上彻底结束了农村教育农民办的历史,有力促进了城乡义务教育均衡发展。三是县乡财政管理体制稳步推进,全面建立县级基本财力保障机制,基层政府提供基本公共服务能力和水平明显增强。

夯实乡村治理根基,农村基层组织的凝聚力、向心力持续增强。一是构建农村公益事业发展新机制。在农民民主议事的前提下,通过民办公助的方式,对村级公益事业建设项目给予适当奖补,建立健全了“农民筹资筹劳、政府财政奖补、社会捐赠赞助”的农村公益事业发展新机制,得到了广大基层干部群众的欢迎和充分肯定。二是构建村级组织运转经费保障机制。中央组织部、财政部2016年推动落实公共财政安排村干部基本报酬和村级组织办公经费两项合计每村每年

标准不低于9万元,在我国财政史上,首次将村级运转经费纳入中央财政的保障范围,确保了村级组织有人办事、有钱办事,农村基层组织的凝聚力和战斗力明显增强。三是探索农村集体经济发展新机制。2016年开始,陆续在28个省份开展了扶持村级集体经济发展试点,中央财政支持约1.5万个试点村,探索了多种集体经济实现形式,增强村集体自我发展、自我服务、自我管理能力和水平。

推动乡村形成绿色发展方式和生活方式,建设农民美丽幸福家园。一是开展美丽乡村建设试点。为推广习近平生态文明思想在浙江省的生动实践成果和经验,2013年起,财政部率先启动美丽乡村建设试点,在全国范围内拉开了美丽乡村建设的序幕。各地紧紧围绕建设美、经营美、传承美“三美同步”规划,着力推进生产、生活、生态“三生同步”建设,推动美丽乡村建设提档升级。二是推进农村人居环境整治。近年来,按照中央的决策部署,财政部积极支持各地推进农村污水、垃圾治理、农作物秸秆综合利用和畜禽粪污资源化利用试点等,对农村厕所革命整村推进等给予补助,对农村人居环境“三个一百”示范村予以奖励,对开展农村人居环境整治成效明显的县(市、区、旗)予以适当倾斜,充分激发和调动各地积极性、主动性和创造性,促进农村人居环境改善。

2017年党的十九大报告中提出乡村振兴战略,这是关系全面建设社会主义现代化国家的全局性、历史性任务,是新时代做好“三农”工作的总抓手。两年来,各级财政坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持目标导向和问题导向,不断建立健全财政支持乡村振兴的政策体系和体制机制,助推乡村振兴美好蓝图一步步变为现实。

一是构建并完善财政支持实施乡村振兴战略的政策体系。大力支持乡村绿色发展,落实以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案,推进绿色循环优质高效农业发展。大力支持实施农村人居环境整治三年行动,重点做好农村生活垃圾处理、厕所粪污治理、生活污水处理等工作,推进改善农村人居环境示范县、示范村建设。大力支持城乡基本公共服务均等

化,支持完善农村公共文化服务体系,推动城乡基础设施互联互通,优先发展农村教育事业,支持农村社会保障体系建设,完善农村低保制度、危房改造、残疾人保障等社会救助和福利政策,加快实现城乡基本公共服务均等化。推动建立健全现代乡村治理体系,支持强化乡村振兴制度性供给。深入推进农村综合改革,积极推动农村集体资产清产核资,开展农村综合性改革试点试验,完善村级公益事业建设财政奖补政策。支持推进农村土地制度改革、农村集体产权制度改革、经济发达镇改革等相关改革工作。把发展壮大村级集体经济作为发挥农村基层党组织领导作用的重要举措,2019—2022年再重点支持10万个村,因地制宜发展壮大村级集体经济,巩固党在农村的执政基础。

二是建立健全实施乡村振兴战略的多元投入保障制度。坚持把农业农村作为财政支出的优先保障领域,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局,确保投入力度不断增强、总量持续增加。坚持优先发展、压实责任,推进财政事权和支出责任划分改革,明确和强化各级政府“三农”投入责任,政府投资继续向农业农村领域倾斜,加大对乡村振兴重点领域和薄弱环节支持力度。同时,创新乡村振兴多渠道资金筹集机制。配合有关部门调整完善土地出让收入使用范围,分阶段逐步提高用于农业农村的投入比例。落实高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂政策,加强资金收支管理,将所得收益通过支出预算全部用于支持实施乡村振兴战略和巩固脱贫攻坚成果。推动完善农村金融服务,落实农村金融机构定向费用补贴政策,激发金融机构服务“三农”的内生动力。健全农业信贷担保体系,支持地方农业信贷担保机构降低担保门槛、扩大担保覆盖面,切实增强农业新型经营主体贷款的可得性,着力解决新型经营主体融资难、融资贵的问题。积极发挥农业领域政府投资基金引导作用,推动基金政策性定位与市场化运作有机融合。鼓励地方政府在法定债务限额内发行一般债券用于支持乡村振兴、脱贫攻坚领域的公益性项目。■