



奋斗百年路 启航新征程

多予少取惠“三农”

本报记者 刘春沐阳

农业税的全面取消，极大减轻了我农民负担。但要促进农民增收，光有“少取”还不够，还要创造条件“多予”。2004年的中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》明确提出，对农业要采取“多予、少取、放活”的方针。此后很长一段时期，围绕这一方针，我国不断稳定完善和强化各项强农惠农富农政策，农业农村发展实现了历史性跨越。

间接补贴转为直接补贴

对农业给予支持保护是世界各国为提高农业国际竞争力的通行做法，特别是发达国家为本国农业提供了大量的补贴。我国农业补贴政策始于20世纪50年代末，最早以国营拖拉机站的“机耕定额亏损补贴”形式出现，之后逐渐扩展到农用生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等方面。1979年至1980年，财政用于农用塑料薄膜的补贴超过16亿元，对当时农业的增产增收发挥了不小作用。

1980年至1992年，政府进一步放开农产品价格中的国家定价，对一些农产品运用国家指导价进行管理。通过放松农产品价格管理，让农民在市场交换中受益。

1992年以后，为稳定农产品市场价格，我国对粮、棉等农产品实行较大力度的价格和流通干预政策，其中最主要的手段是以保护价收购农民手中的余粮。当时这类流通干预政策在一定程度上具有保护性补贴效果。

随着对农业补贴研究的深入以及各地积累了一定的实践经验，新的问题开始显现。由于农业补贴的中间环节过多，造成损失较为严重，加之补贴的间接性，农民实际获益较少，种粮积极性受到影响。

位于河南省北部的滑县是中原经济区粮食生产核心区、河南省第一产粮大县。1999年，滑县的粮食产量达99.5万吨，突破100万吨似乎指日可待。然而，进入新世纪后，滑县粮食种植面积和产量却连年下滑。到2002年，粮食总产量已下降到90万吨。

滑县遇到的情况并非个例。当时，由于农业生产尤其是种粮的效益越来越低，大量农民纷纷进城务工，农村的耕地大量抛荒，引起了国家的高度重视。

2002年起，安徽等省份开始悄然试行一系列对农民进行直接补贴的政策。在天长市和来安县，每种1斤粮食，政府直接补贴种粮的农民0.055元。此后，种粮直补在全国实行，我国农业补贴从流通性补贴逐渐转变成生产性补贴，由间接性补贴转向直接性补贴，这种转变走向适应了我国农业的发展趋势。



2020年河南夏粮丰收图景。

(新华社发)

农业补贴政策体系形成

2004年起，中央连续出台一号文件，在全国范围内实行良种补贴、种粮直接补贴、农资综合直补和农机购置补贴“四补贴”政策。当年，中央投入资金116亿元。自此，全国粮食种植面积和产量连年增加，创造了粮食生产十七连丰的奇迹。“多予”的政策方针有效提高了农民经营收入和转移性收入。

此后，农业补贴政策经历了资金增加、内容丰富、范围扩大、领域拓展、管理创新的快速增长与巩固完善过程。

为有效缓解县乡财政困难，调动地方政府重农抓粮的积极性，促进粮食稳产增产，2005年国家出台了产粮大县奖励政策。为贯彻落实国务院促进油料生产的有关意见精神，2008年国家又出台了产油大县奖励政策。政策惠及数千个产粮(油)大县。

授人以鱼不如授人以渔。相较于每亩百余元的补贴，农业基础设施建设和良种良法等科技推广更受农民青睐。以技术服务补助为主要内容的补贴政策也随之出台，主要包括农民培训补助、动物防疫补助和农业生产关键技术补助。

此外，国家还出台了以农业保险补贴为主要内容的灾害损失补助政策。2007年，中央财政启动了种植业、养殖业保险试点。2011年中央财政安排农业保险保费补贴资金91亿元，带动提供风险保障5500多亿元，覆盖农户1.6亿户次。2012

年农业保险已经覆盖了玉米、水稻、小麦、棉花、油料作物、糖料作物、马铃薯、青稞、天然橡胶9个种植业品种，能繁母猪、育肥猪、奶牛、牦牛和藏系羊5个养殖业品种，补贴扩大到全国范围。2014年，继续完善农业保险保费补贴政策，增加农业保险品种。

2016年，财政部、原农业部印发了《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》，在全国范围内将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴三项补贴合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。

目前，我国已形成以农业支持保护补贴和“三项价格支持”为主体，涵盖畜禽良种及规模化养殖的补贴、化肥淡季商业储备利息补贴、农业保险保费补贴等多种补贴项目的农业补贴政策体系。

从增产导向到竞争力导向

当前，我国农业补贴的规模和力度还在继续加大。2021年中央一号文件提出，稳定种粮农民补贴，让种粮有合理收益。坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策，完善玉米、大豆生产者补贴政策。提高农机装备自主研制能力，支持高端智能、丘陵山区农机装备研发制造，加大购置补贴力度，开展农机作业补贴。

总体来看，包括农业补贴在内的农业支持政策促进了我国粮食等大宗农产品生产发展，也促进了农民收入持续增加。

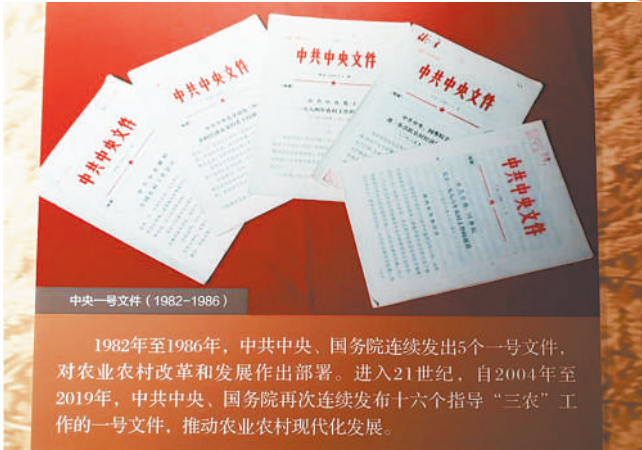
但也要看到，主要农产品价格倒挂、贸易争端频发、发达国家农业支持政策结构性改革等对我国以增产为导向的农业支持政策带来压力。

2016年3月8日，习近平总书记在参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时强调，推进农业供给侧结构性改革，提高农业综合效益和竞争力，是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。国务院发展研究中心农村经济研究部《构建竞争力导向的农业政策体系》课题报告认为，当前我国农业正处于艰难转型阶段，农业支持政策应从增产导向转向竞争力导向。

值得一提的是，目前我国农业基础竞争力仍然不足，劳动力职业化程度、农业机械化水平、农业科技等还有很大进步空间。在WTO规则允许的框架下，我国的农业补贴政策应该进一步创新，改进补贴方式，完善补贴结构，完善财政支农资金的增长机制。

农业科技和物质装备是农业现代化进程中的两大核心问题，农业的未来在科技。政府还要采取多种形式鼓励和帮助农业高科技创新，如设立农业高新技术产业风险基金、采取贴息的方式引导金融机构或企业加大投资农业高新技术等。此外，还应加强对农民科技培训补助的支持力度。

党的惠农政策不断延伸。完善农业补贴政策正与粮食收购政策、农产品目标价格制度、农业投资政策、地方政府激励政策等协同发力，逐渐适应农业供给侧结构性改革和农业高质量发展的新形势，解决我国农业竞争力不足的突出问题。



中国农业博物馆4号馆一块展板上展示了1982年至1986年的中央一号文件。2020年和2021年，中央一号文件依然聚焦“三农”工作。 本报记者 刘春沐阳摄

食为政首，农为邦本。我国持续按照“多予、少取、放活”的思路，不断完善强农惠农富农政策。如今，农业税全面取消，农民种地还能领到农业补贴，享受各类支持保护政策。

种粮直接补贴、农机购置补贴、农资综合补贴、良种补贴，农业四项补贴形成并完善，有力支持了农业发展、农民增收。同时，农民减负工作由重点“治重”“治乱”转入巩固农村税费改革成果、有效防止农民负担反弹的阶段。2012年，国务院办公厅发出通知，将农民负担监管领域向农村基础设施建设、农村公共服务、农业社会化服务等方面延伸，严格禁止各种不合理收费和集资摊派。

“重农固本，国之大计”。近年来，党和国家对“三农”的补贴和支持力度日益增强，范围不断拓宽，手段日益多样。2016年，在总结试点经验基础上，原农业部和财政部在全国范围内将农业三项补贴调整为农业支持保护补贴，政策目标是支持耕地地力保护和适度规模经营，原农业四项补贴中的农机购置补贴继续单独存在。此后，由价格补贴到收入补贴，从刺激生产到保护耕地，我国学习借鉴世界各国经验，农业支持保护制度不断完善。

农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着亿万农民的获得感和幸福感，决定着全面小康的成色和社会主义现代化的质量。党的十八大以来，中央作出了建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系等重大决策部署，明确提出要走城乡融合发展之路，着力推动城乡基础设施一体化和基本公共服务均等化，财政投入向农业农村倾斜，社会公共服务向乡村延伸，推动资源要素城乡双向流动和均衡配置，“工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣”的新型工农城乡关系正在加快形成。

近年来，各级党组织把促进农民收入持续增长作为重要任务，从解决农民群众最关心最直接最现实的利益问题入手，加强农村基础设施建设，增加农村公共服务供给，农民的获得感更充实。得益于“多予、少取、放活”，亿万农民积极性被持续调动，农业农村发展实现了历史性跨越。现代农业取得重大进展，粮食生产实现十七连丰；脱贫攻坚取得决定性胜利，农民收入增速实现十一连快；农村事业欣欣向荣，乡村面貌焕然一新。

办好农村的事，关键在党。所有成绩归结起来，最根本的在于始终坚持加强和改善党对农村工作的领导，实行正确的“三农”路线方针政策，正确处理好土地和农民问题，为农村改革掌舵领航、指引方向。如今，我国正在举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足，奋力书写中华民族伟大复兴的“三农”新篇章。

小康不小康 关键看老乡

乔金亮



暮色田园。2020年

5月15日，湖北种归县

沙镇溪镇长春村八组

村民挑着秧苗走在田坎上。

(新华社发)