

把“三农”放在重中之重位置

——历年“中央一号文件”回顾

1982 正式承认包产到户合法性

1982年1月1日,中共中央批转1981年12月的《全国农村工作会议纪要》,这也是我们通常所说的改革开放后第一个“中央一号文件”,其主要内容就是肯定多种形式的责任制,特别是包干到户、包产到户。

这份文件指出,包产到户、到组,包干到户、到组,都是社会主义集体经济的生产责任制,明确它“不同于合作化以前的小私有的个体经济,而是社会主义农业经济的组成部分”,并第一次以中央的名义取消了包产到户的禁区,且宣布长期不变。文件强调尊重群众的选择,不同地区、不同条件,允许群众自由选择。同时,还提出疏通流通领域,把统购统销纳入改革的议程,有步骤地进行价格体系的改革。

1983 放活农村工商业

1983年1月2日,中共中央印发《当前农村经济政策的若干问题》,从理论上说明了家庭联产承包责任制“是在党的领导下中国农民的伟大创造,是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展”。这份“中央一号文件”提出了“两个转化”,即促进农业从自给半自给经济向较大规模的商品生产转化,从传统农业向现代农业转化。

文件指出,我国农村应走农林牧副渔全面发展、工农商综合经营的道路;适应商品生产的需要,发展多种多样的合作经济,合作经济的生产资料公有化程度,按劳分配方式以及合作的内容和形式,可以有所不同;要坚持计划经济为主,市场调节为辅的方针,调整购销政策,改革国营商业体制,放手发展合作商业,适当发展个体商业。文件强调,稳定和完善的农业生产责任制,仍然是当前农村工作的主要任务。

1984 发展农村商品生产

如果说前两个“中央一号文件”着力解决农业和农村工商业微观经营主体问题,那么,此后的“中央一号文件”则要解决发育市场机制的问题。此前二十多年,农村实行统购统销制度,农村产品交易均由国营商业高度垄断,而资金、土地、劳动力流动又受到多重限制。农村经济迫切要求放松历史上多年形成的政府垄断、管制,及其他阻碍农民进入市场的规定,以利于发展商品生产,摆脱贫困。

针对这些情况和基层诉求,1984年确立农村工作的重点是:在稳定和不断完善生产责任制的基础上,提高生产力水平,疏通流通渠道,发展商品生产。当年的“中央一号文件”即《关于1984年农村工作的通知》中指出,延长土地承包期,土地承包期一般在十五年以上……允许有偿转让土地使用权;鼓励农民向各种企业投资入股;继续减少统购统销的品种和数量;允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。

1985 取消统购统销

农产品统购统销制度,过去曾起了保证供给、支持建设的积极作用,但随着生产的发展,它的弊端就逐渐暴露出来。因此,在打破集体经济中的“大锅饭”之后,还必须进一步改革农村经济管理体制,在国家计划指导下,扩大市场调节,进一步把农村经济搞活。1985年的“中央一号文件”名为《关于进一步活跃农村经济的十项政策》。文件明确指出,“从今年起,除个别品种外,国家不再向农民下达农产品统购统销任务,按照不同情况,分别实行合同定购和市场收购”。至此,30年来的农产品统购统销制度被取消。

1986 摆正农业在国民经济中的地位

我国农村在实行了联产承包责任制之后,1985年又在改革农产品统购统销制度,调整产业结构方面迈出了重大的一步,成效十分显著。但由于未能及时调整工农、城乡的利益分配关系,农业生产中出现了一些问题。对此,1985年年底的农村工作部署,强调“摆正农业在国民经济中的地位”。会议形成的1986年“中央一号文件”即《关于1986年农村工作的部署》。

文件明确指出:我国是十亿人口、八亿农民的大国,绝不能由于农业情况有了好转就放松农业,更不能因为农业基础设施建设周期长、见效慢而忽视对农业的投资,更不能因为农业占国民生产总值的比重逐步下降而否定农业的基础地位。

2004 促进农民增收

2004年2月8日,《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策的意见》正式公布。

当时农业农村发展中一个突出问题是农民增收困难。城乡居民收入差距由20世纪80年代的1.8:1扩大到了3.1:1。农民增收困难不仅制约了农村经济发展,还影响了整个国民经济的持续增长;不仅是重大的经济问题,还是重大的政治问题。文件指出,要坚持“多予、少取、放活”的方针,调整农业结构,扩大农民就业,加快科技进步,深化农村改革,增加农业投入,强化对农业支持保护,力争实现农民收入较快增长,尽快扭转城乡居民收入差距不断扩大的趋势。文件共22条,提出了一系列含金量高、指向明确的实实在在的政策和措施。

2005 提高农业综合生产能力

2005年1月,《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》公布。文件指出,当前和今后一个时期,要把加强农业基础设施建设,加快农业科技进步,提高农业综合生产能力,作为一项重大而紧迫的战略任务,切实抓紧抓好。文件强调,要以严格保护耕地为基础,以加强农田水利建设为重点,以推进科技进步为支撑,以健全服

“中央一号文件”原指中共中央每年发布的第一份文件,现在已成为中共中央、国务院重视农村问题的专有名词。中共中央在1982年至1986年连续五年发布以农业、农村和农民为主题的“一号文件”,对农村改革和农业发展作出具体部署,这五个“一号文件”,在中国农村改革史上成为专有名词——“五个一号文件”。2004年至2021年连续发布以“三农”(农业、农村、农民)为主题的“中央一号文件”,强调了“三农”问题在中国社会主义现代化时期“重中之重”的地位。那么,历年“中央一号文件”的主要精神都是什么?本报对此进行了梳理。

2006 建设社会主义新农村

2005年10月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。2006年2月21日,《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》发布。

文件指出,建设社会主义新农村是中国现代化进程中的重大历史任务。农村人口多是中国的国情,只有发展好农村经济,建设好农民的家园,让农民过上宽裕的生活,才能保障全体人民共享经济社会发展成果,才能不断扩大内需和促进国民经济持续发展。

文件全文共32条,八个部分。文件强调,必须坚持以发展农村经济为中心,进一步解放和发展农村生产力;坚持“多予、少取、放活”的方针,重点在“多予”上下功夫,要动员各方面力量广泛参与。

2007 积极发展现代农业

2007年1月29日,《中共中央国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》公布。文件明确指出,社会主义新农村建设要把建设现代农业放在首位。

社会主义新农村建设得到了基层的强烈反响。但是,在实践中也存在一些偏差。文件强调新农村建设要把发展现代农业放在首位,有利于各地认真贯彻落实十六届五中全会精神,把社会主义新农村建设扎实、健康地向前推进。

文件指出,要用现代物质条件装备农业,用现代科学技术改造农业,用现代产业体系提升农业,用现代经营形式推进农业,用现代发展理念引领农业,用培养新型农民发展农业,提高农业水利化、机械化和信息化水平,提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率,提高农业素质、效益和竞争力。

2008 加强农业基础设施建设 加大“三农”投入

2008年1月30日,《中共中央国务院关于切实加强农业基础建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》公布。2007年召开的党的十七大,明确提出“要加强农业基础地位,走中国特色农业现代化道路,建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局”。2008年“中央一号文件”的主题,既贯彻了党的十七大精神,又深化了2007年“中央一号文件”关于把发展现代农业作为新农村建设首要任务的要求,抓住了保持经济稳定和促进农业发展的关键环节,也统筹兼顾农村各方面的工作。

全文涉及的政策性要求和措施有40多处,其中让农业和农民直接受惠的可以概括为“三个明显”“三个调整”“四个增加”“四个提高”和“两个大幅度”,体现了中央关于给农民的实惠要逐步增加,随着国家财力的增长对“三农”的支持力度要进一步加大的要求。

2009 促进农业稳定发展农民持续增收

2009年2月1日公布的“中央一号文件”《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》呈现四大亮点。

一是农民种粮支持力度再度加大。包括加大对农业的基础设施和科技服务方面的投入,加大对农业的各项直接补贴力度等。二是加大力度解决农民工就业问题。文件指出,城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位,要尽量多使用农民工;采取以工代赈等方式引导农民参与农业农村基础设施建设。三是农村民生建设重点投向农村电网建设、乡村道路建设、农村饮水安全工程建设、农村沼气建设、农村危房改造5个领域。四是农地流转强调进一步规范。

对于十七届三中全会提出的毫不动摇地坚持农村基本经营制度方面,2009年“中央一号文件”首先强调要落实和保障农民的土地权益,重点做好两方面工作:对集体所有土地的所有权进一步界定清楚,并且保障其权益;对承包地地块的确权、登记和颁证工作。

2010 积极稳妥推进城镇化

2010年1月31日,《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》公布,在保持政策连续性、稳定性的基础上,进一步完善、强化“三农”工作的好政策,提出了一系列新的重大原则和措施,包括健全强农惠农政策体系,推动资源要素向农村配置;提高现代农业装备水平,促进农业经营方式转变;加快改善农村民生,缩小城乡公共事业发展差距;协调推进城乡改革,增强农业农村发展活力;加强农村基层组织建设,巩固党在农村的执政基础等。

文件特别强调了推进城镇化发展的制度创新,提出积极稳妥推进城镇化,提高城镇规划水平和发展质量,要把加强中小城市和小城镇发展作为重点;深化户籍制度改革,加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。

2011 加快水利改革发展

2010年,我国农业农村发展的形势相当好。粮食产量创

历史最高水平,农民人均纯收入历史上增加幅度最大。但是农业农村形势也面临着一些严峻挑战,其中一个就是农业的水利设施明显不能适应农业稳定发展、经济平稳较快发展的需要。所以中共中央、国务院把2011年“一号文件”的主题定为:加快水利改革发展。1月29日,《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》公布,这是新中国成立62年来中央文件首次对水利工作进行全面部署。

文件指出,要把水利工作摆上党和国家事业发展更加突出的位置,着力加快农田水利建设,推动水利实现跨越式发展;提出力争通过5年到10年努力,从根本上扭转水利建设明显滞后的局面。

2012 加快推进农业科技创新

2012年2月1日公布的《中共中央国务院关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》,突出强调部署农业科技工作,把推进农业科技工作作为“三农”工作的重点。以“中央一号文件”的形式统一全党意志大力推进农业科技改革发展,在我国的农业发展进程中也是首次,在科技发展进程中也是首次,有许多创新之处。其中最受广大农业科研和农技推广人员欢迎的政策亮点有两个:一个是关于农业科技公共性、基础性、社会性的“三性”论述,这一论述给广大农业科技人员吃下了定心丸;另一个就是关于基层农技推广体系改革与建设“一个衔接、两个覆盖”的政策,即:乡镇农技人员工资待遇与当地事业单位的平均收入相衔接,当年基层农技推广体系改革与建设示范县项目基本覆盖所有农业县,农业技术推广机构条件建设项目覆盖全部乡镇。

2013 进一步增强农村发展活力

2013年1月31日,《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》发布。

伴随着工业化、城镇化的深入推进,我国农业农村发展正在进入新的阶段,呈现出农业综合生产成本上升、农产品供求结构性矛盾突出、农村社会结构加速转型、城乡发展加快融合的态势。文件对“加快发展现代农业,进一步增强农村发展活力”作出全面部署,要求必须顺应阶段变化,遵循发展规律,增强忧患意识,举全党全国之力持之以恒强化农业、惠及农村、富裕农民。按照“保供增收惠民生、改革创新添活力”的工作目标,加大农村改革力度、政策扶持力度、科技驱动力度。

2014 全面深化农村改革

2013年,我国农业农村发展持续向好、稳中有进。这时我国经济社会发展正处在转型期,农村改革发展面临的环境更加复杂、困难挑战增多,必须进一步解放思想,稳中求进,改革创新。

2014年1月,《中共中央国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》公布。文件指出,全面深化农村改革,要坚持社会主义市场经济改革方向,处理好政府和市场的关系,激发农村经济社会活力;要鼓励探索创新,在明确底线的前提下,支持地方先行先试,尊重农民群众实践创造;要因地利制宜、循序渐进,不搞“一刀切”、不追求一步到位,允许采取差异性、过渡性的制度和政策安排;要城乡统筹联动,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,让农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

2015 加快农业现代化建设

2015年2月公布的“中央一号文件”《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》指出,当前我国经济发展进入新常态,正从高速增长转向中高速增长,如何在经济增速放缓背景下继续强化农业基础地位、促进农民持续增收,是必须破解的一个重大课题。

文件深入分析了当前我国农业面临的矛盾和问题,说明了依靠拼资源、拼消耗的传统农业发展方式难以为继,要主动适应经济发展新常态,按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求,继续全面深化农村改革,全面推进农村法治建设,推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力,在优化农业结构上开辟新途径,在转变农业发展方式上寻求新突破,在促进农民增收上获得新成效,在建设新农村上迈出新步伐,为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

2016 用发展新理念破解“三农”新难题

2016年1月,《中共中央国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》公布。文件要求各地区各部门要牢固树立和深入贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,大力推进农业现代化,确保亿万农民与全国人民一道迈入全面小康社会。

文件指出,用发展新理念破解“三农”新难题,厚植农业农村发展优势,加大创新驱动力度,推进农业供给侧结构性改革,加快转变农业发展方式,保持农业稳定发展和农民持续增收。

2017 深入推进农业供给侧结构性改革

2017年2月,《中共中央国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》公布。文件明确指出,要把深入推进农业供给侧结构性改革作为当前和今后一个时期“三农”工作的主线。

经过多年努力,我国农业农村发展已进入新的历史阶段,农业的主要矛盾由总量不足转变为结构性矛盾,突出表现为阶段性供过于求和供给不足并存,矛盾的主要方面在供给侧,迫切要求深入推进农业供给侧结构性改革,加快培育农业农村发展新动能。

文件指出,推进农业供给侧结构性改革,要在确保国家粮食安全的基础上,紧紧围绕市场需求变化,以增加农民收入、保障有效供给为主要目标,以提高农业供给质量为主攻方向,以体制改革和机制创新为根本途径。文件强调,农业供给侧结构性改革是一个长期过程,必须直面困难和挑战,尽力降低改革成本,积极防范改革风险。

2018 对乡村振兴进行战略部署

党的十九大提出,实施乡村振兴战略。2018年2月4日,《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》公布。围绕实施好乡村振兴战略,文件谋划了一系列重大举措,确立起了乡村振兴战略的“四梁八柱”,是实施乡村振兴战略的顶层设计。

文件有两个重要特点:一是管全面。文件按照党的十九大提出的关于乡村振兴的20个字5个方面的总要求,对统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,都作出了全面部署。二是管长远。文件按照党的十九大提出的决胜全面建成小康社会、分两个阶段实现第二个百年奋斗目标战略安排,按照“远粗近细”的原则,对实施乡村振兴战略的3个阶段性目标任务作了部署。

2019 确保2020年实现贫困县全部摘帽

2019年2月19日公布的《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展 做好“三农”工作的若干意见》指出,咬定既定脱贫目标,落实已有政策部署,到2020年确保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。严守18亿亩耕地红线,全面落实永久基本农田特殊保护制度,确保永久基本农田保持在15.46亿亩以上。完善落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权的法律法规和政策体系。实施农产品质量安全保障工程,健全监管体系、监测体系、追溯体系。加快推进并支持农业走出去,加强“一带一路”农业国际合作,主动扩大国内紧缺农产品进口,拓展多元化进口渠道,培育一批跨国农业企业集团,提高农业对外合作水平。全面推开以农村垃圾污水治理、“厕所革命”和村容村貌提升为重点的农村人居环境整治,确保到2020年实现农村人居环境阶段性明显改善。加强农村饮水水源地保护,加快解决农村“吃水难”和饮水不安全问题。强化农村基层党组织领导作用,对村“两委”换届进行一次“回头看”,坚决把受过刑事处罚、存在“村霸”和涉黑涉恶等问题的村“两委”班子成员清理出去。

2020 确保如期实现全面小康

2020年2月5日,《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》公布,全文共6个部分,包括:坚决打赢脱贫攻坚战,对标全面建成小康社会加快补上农村基础设施和公共服务短板,保障重要农产品有效供给和促进农民持续增收,加强农村基层治理,强化农村补短板保障措施。

文件指出,2020年是全面建成小康社会目标实现之年,是全面打赢脱贫攻坚战收官之年。党中央认为,完成上述两大目标任务,脱贫攻坚最后堡垒必须攻克,全面小康“三农”领域突出短板必须补上。

对标对表全面建成小康社会目标,强化举措、狠抓落实,集中力量完成打赢脱贫攻坚战和补上全面小康“三农”领域突出短板两大重点任务,持续抓好农业稳产保供和农民增收,推进农业高质量发展,保持农村社会和谐稳定,提升农民群众获得感、幸福感、安全感,确保脱贫攻坚战圆满收官,确保农村同步全面建成小康社会。

2021 全面推进乡村振兴

2021年2月21日,《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》公布。2021年是“十四五”开局之年,针对全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化,文件提出了多项硬举措:

设立衔接过渡期。对脱贫县的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定。接续推进脱贫地区乡村振兴。在脱贫地区重点建设一批区域性和跨区域重大基础设施工程,加大对脱贫县乡村振兴支持力度。

提升粮食和重要农产品供给保障能力。加强粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设。稳定种粮农民补贴,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。

打好种业翻身仗。加强农业种质资源保护开发利用,深入实施农作物和畜禽良种联合攻关,实施新一轮畜禽遗传改良计划和现代种业提升工程,加强制种基地和良种繁育体系建设。

坚决守住18亿亩耕地红线。严格实行土地用途管制。中央和地方共同加大粮食主产区高标准农田建设投入,2021年建设1亿亩旱涝保收、高产稳产高标准农田。

构建现代乡村产业体系。依托乡村特色优势资源打造农业全产业链,到2025年创建500个左右农业现代化示范区。加强乡村公共基础设施建设。实施农村道路畅通工程、农村供水保障工程、乡村清洁能源建设工程、数字乡村建设发展工程、村级综合服务设施提升工程。

强化农业农村优先发展投入保障。继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域。中央预算内投资进一步向农业农村倾斜,发挥财政投入引领作用,支持以市场化方式设立乡村振兴基金。

强化五级书记抓乡村振兴的工作机制。建立健全上下贯通、精准施策、一抓到底的乡村振兴工作体系。

本版稿件综合自新华社、《农民日报》、人民网等



资料图片