

本书包括土地改革政策、农业恢复政策、农业合作化政策、人民公社经济政策、改革开放以来的农业经济政策以及技术政策。

许建文 著



中国当代农业政策 史稿

中国农业出版社



中国当代农业政策史稿

许建文 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国当代农业政策史稿/许建文著. —北京: 中国农业出版社, 2007. 9

ISBN 978-7-109-11779-2

I. 中… II. 许… III. 农业政策—经济史—中国—现代
IV. F329.07

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 112564 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 白洪信

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 13

字数: 325 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 35.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

自 序

我们记得，毛泽东在 1949 年提出了革命加生产即能解决吃饭问题的真理，强调“革命能改变一切，一个人口众多、物产丰富、生活优裕、文化昌盛的新中国，不要很久就可以到来”^①。现在看来，中国解决了占世界近四分之一人口的吃饭问题，中国农产品的供给和需求做到了基本平衡和丰年有余，毛泽东的观点得到了实践的证明。

考察 50 多年来中国农业的发展历程，我们曾经得出过一个重要结论：要使中国农业迅速进入现代农业的运行轨道，一靠政策，二靠科学，三靠投入，其中政策是影响中国农业生产的重要因素。农业政策在中国当代农业发展的重要地位，取决于农业在社会经济和政治中发挥着基础地位的作用，尤其是在中国实现工业化的大背景下，承担着的特殊功能和作用。对于农业的地位和作用，我们耳熟能详的是，它是人类的衣食之源，承担着社会稳定的保障作用。而中国当代农业除了承担这样的基本功能外，还背负着为工业化、现代化提供资金、原料、市场和人力的重任。中国当代农业就在这样的既与自身历史、也与其他国家不同的新条件下得以发展。因此，党和政府的农业政策在实现工业化和现代化的背景中，行使了上述功能，决定了中国农业发展的目标和前途。

考察 50 多年来中国农业的发展历程，我们还看到这样的

^① 《毛泽东选集》（第 4 卷），人民出版社 1991 年版，第 1512 页。

事实：中国农业取得的成就都是正确政策引导的结果，中国农业发展中存在的失误也是错误政策的恶果。如 50 年代初期进行的大规模的土改改革，因解决绝大多数农民无地少地的问题，又对富农、小土地出租者、地主以及城市郊区、少数民族、华侨等特殊的土地问题进行灵活规定，最大限度地调动了农民的生产积极性，保证了农业生产的快速增长。1950—1952 年，农业总产值各年分别比上年增长 17.8%、9.4%、15.2%；1953 年，国家引导农民走互助合作道路，在政策中规定不得侵犯中农利益，对富农经济则采取从限制到逐步消灭的政策，国家在技术、财政、经营管理、产销服务等多方面给农业合作社予以支持。这些政策措施，因符合农民的思想觉悟程度和农业生产力水平，从而促进中国农业取得了举世瞩目的发展。1952—1957 年，中国粮食产量增长 19%，棉花产量增长 26%，耕地面积扩大 5867 万亩，农用拖拉机增长 12.3 倍，生猪存栏数增长 62.3%，水产总量增长 87%，水利、林业建设也取得了大发展。与之相反的是，我们也尝过政策失误给农业生产带来的苦果。1958 年的“大跃进”和“人民公社化”运动所造成的政策失误，导致中国粮食产量下降 26.4%，棉花产量下降 35.2%，油料产量下降 54.8%，生猪存栏数下降 43.6%。这场农业倒退还导致了整个国民经济的严重困难，尽管国家投入农业的资金占全国经济建设投资比重由 9.2% 上升到 13%，拖拉机、化肥等支农工业也有发展，但工业建设发展过快过急，农业经济的削弱迅速导致了整个国民经济的全局困难。1978 年以后，在农村逐步推行了以家庭联产承包为主体的农业生产责任制和统分结合的经营管理体制，还土地使用权和生产经营管理权于农民。这一政策使农民的积极性、主动性、创造性迸发出来，形成了中国农业发展的高潮，取得了魔术般的奇迹。这一次

农业政策的成功实践，还为全国经济体制改革和综合国力的增强奠定了坚实基础。

考察 50 多年来中国农业的发展历程，我们还发现农业政策在中国当代农业发展中产生了如下作用：第一，有力地调节了农业生产关系。在当代中国农业经营制度的变迁过程中，政策的调节作用主要通过生产关系三要素发挥作用。首先，土地等农业生产资料的所有权和使用权是否分离、怎样分离、分离的程度等问题，不断通过政策的界定而发生变革，影响着党和政府以及农民的生产行动；其次，农民在农业生产中的地位及其相互关系受到农业政策的调整和制约，决定了农民的生产经营行为。在过去高度集权的农业管理模式中，农民之间的生产地位虽然平等，但他们仅仅是集体单位中的劳动分子，没有搞好农业生产经营活动的积极性。改革开放后，农民处于市场竞争的关系中，集责、权、利于一身，是农业生产经营活动的主人；再次，农产品分配形式决定了农民的收入状况。集权管理下实行的计时工资政策，按农民潜在的劳动能力分配，工分是农民的生命线，导致了农民的集体偷懒。家庭承包制强调按农民的劳动成果即农产品分配，效益是农民的命根子。“农民由‘想千分’到‘想千斤’的思想变化，正是改革政策导向的结果”^①。第二，深刻地反映了农业经济规律。我国地域辽阔，人口众多，自然条件差异大，社会化生产程度低，农业发展受多种复杂因素的制约，农业在生产力的布局、价值的决定与实现、供给与需求的平衡、竞争的内容与形式、物质利益的分配与实现等各方面，与工业发展具有明显的区别。农业经济规律是客观的，不以人的主观意志而转移，人们只能认识、掌握和运用它为发展农业经

① 揭新华：《农业政策与农业现代化》，《上饶师专学报》，1996 年 1 期。

济服务，农业政策的制定必须建立在农业经济规律的基础之上。新中国建立初期，农业政策成功的实质是正确运用经济规律的结果，而“大跃进”和“文化大革命”时期农业政策的失误，就是没有按照经济规律办事的结果。中国当代农业政策的演变史，就是一部生动的不断正确认识和运用农业经济规律，通过实践检验的历史。第三，代表着农民的经济利益。只有扎根于农民群众、赋予农民经济权益的农业政策，才能把农民的生产积极性和创造性转化为发展农业生产的实际行动。50年代初期和80年代初期的农业政策，就是从政治和经济上解放农民，提高农民经济收入，培育农民生产能力的综合政策，其实施效果良好。第四，推动了农业科学技术的发展。现代科学技术广泛地运用于农业生产，是农业发展的原动力。50多年来，中国农业科技取得的重大进步对解决中国的吃饭问题发挥了叹为观止的神效，邓小平关于科学技术是第一生产力的论断表明，在农业生产关系剧烈变动后，由于我国农业生产力总体水平低下，发展不平衡，农业劳动分散，农民受教育程度普遍不高，农业自身积累少，先进农业科学技术的推广运用只能依靠党和国家通过农业科技政策给予外部支持。第五，保证了农业基础设施的投入。水利、交通、气象、农田基本建设、农用生产资料等是现代农业发展的物质保证，光靠农民杯水车薪的投入，是不可能奠定起农业发展的强大的物质基础的，国家必须在政策上给予倾斜，支援农业基础设施建设。50多年来，国家通过财政政策加强了农业资源综合开发、水利建设、农业机械、农村交通和生态工程的建设，保证了我国农业的稳步发展。

多方面、综合性地考察当代中国农业政策，我们还必须看到农业政策在演变的过程中，存在着综合性、阶段性和执行中的差异性等特点。我们只有把握好中国农业政策的综合

性和差异性，才不会产生或经济政策决定一切，或制度变革至上，或科技至上的片面认识。

基于以上认识，我们把 50 多年来党和政府关于农业政策划分为四个阶段，把每个阶段的政策内容分为农业经营政策、农业经济政策和农业科技政策等三个方面进行介绍，写成了《中国当代农业政策史稿》。

目前，越来越多的人士把眼光投向到中国的“三农”问题，他们分别从不同学科、不同视角研究着中国的农业、农村和农民问题，取得了系列学术成果。尽管人们在认识理解、学术研究的观点上还存在分歧，甚至有许多误解，但丝毫没有减弱人们长期而浓厚的兴趣。作为一个对当代中国农业问题有兴趣的人，我写作的本书以纪实为原则，出发点是为愿意了解中国农业政策变迁的普通大众，为研究中国当代农业问题的经济、政治、历史、农业技术等学科的专家学者提供一些基本认识和深入研究的平台，以期对中国当代农业政策作一个简要的回顾，介绍其发展演变的概貌。如此的话，也就遂了我的心愿。

目 录

第一篇 1949—1952 年的中国农业政策	1
第一节 土地改革政策	2
一、土地改革的基本思想	2
二、土地改革的基本政策	7
三、土地改革的影响	10
第二节 支持和帮助农业恢复的经济政策	11
一、开展爱国丰产运动	11
二、倡导农业互助合作运动	13
三、农业税收政策	18
四、农产品贸易政策	22
第三节 推广传统农业技术经验的政策	24
一、大江大河的整治和农田水利建设	25
二、农用资金和物资的供应	26
三、改进和推广农业生产技术	28
四、组织垦荒, 增加农作物播种面积	31
第二篇 1953—1957 年的中国农业政策	34
第一节 农业合作化政策	34
一、农业合作化的基本思想	35
二、农业合作社的建立与经营管理政策	49
第二节 农产品统购及其他经济政策	84
一、农产品收购政策	85

二、税收政策的完善·····	90
三、增加财政投资·····	93
第三节 农业技术发展战略与技术改造政策·····	96
一、农业科技政策的重大部署·····	96
二、建立农业科研与推广机构的政策·····	98
三、农业生产技术推广政策·····	100
四、农田水利建设的方针政策·····	115
五、开展爱国增产竞赛、奖励劳动模范运动·····	122
 第三篇 1958—1977 年的中国农业政策·····	125
第一节 人民公社——农业经营管理政策的变革·····	125
一、人民公社化思想与人民公社的建立·····	127
二、人民公社生产经营政策的修复·····	136
第二节 农村人民公社经济政策的演变·····	159
一、统购统销政策的调整·····	160
二、农业税负担政策的变化·····	173
三、家庭副业和集市贸易政策的变化·····	180
四、增加农业劳动力的政策·····	196
第三节 传统农业向现代农业技术政策的转变·····	206
一、违背自然规律和经济规律的农业技术政策·····	207
二、农业增产政策·····	215
三、农业机械化政策·····	234
四、农业科技与推广政策·····	247
 第四篇 改革开放以来的中国农业政策·····	264
第一节 建立家庭经营为基础、发展社会化服务的农业经营体制·····	267
一、农业家庭经营制度的确立与完善·····	268
二、加强农业社会化服务体系建设,建立和完善双层经营体制·····	279
第二节 走向市场的农业经济政策·····	294
一、农产品流通政策·····	294
二、资金投入政策·····	307

三、农业税收与农民负担政策	318
四、农业产业结构调整政策（产业调整、乡镇企业发展、农村劳动力 流动等政策）	336
五、农业生产资料的生产经营政策	354
第三节 实行农科教相结合与可持续发展的农业技术 政策	361
一、农业科技与推广政策	362
二、农田水利、综合开发与可持续发展政策	382
后记	401

第一篇

1949—1952 年的中国农业政策

新民主主义革命胜利后，中国共产党人把实现国家工业化的历史重任提到了议事日程上来。但在农业中国的条件下，怎样处理农业与轻工业、重工业的关系是中国工业化的重大战略问题。由于国内外条件的限制，中国工业化所需要的资金、技术和人力资源只能从农业这个当时最主要的国民经济部门获取，而中国农业也十分落后。面对如此的现状，中国共产党人在新中国建立之初，认为农业恢复见效快，能够解决人民的吃饭穿衣问题，对于巩固新生的人民政权有着重大的帮助。因此，农业是国民经济恢复的重点。

1949—1952 年间，中央提出了促进农业生产恢复和提高的三大政策。第一，通过土地改革，解放了农民生产力，保护农民土地、财产、劳动所得及合法利益；第二，开展爱国丰产运动、倡导农业互助合作运动，实现新解放区征税制度的统一，有步骤地减轻和取消新解放区的地租剥削，逐步减轻了农民的税收负担；国家在农产品市场主要通过以自由市场和国营商业为代表、在国家计划指导下的两类市场形成的牌价和市价来控制公私经营比重和粮食价格水平，发挥了国家牌价领导农产品市场的主导作用；第三，奖励劳模，普及农业科学知识，在资金、物资、价格、税收等方面扶持农业生产，开展群众性的兴修水利、推广新式农具、耕作技术和垦荒等运动，提倡农业科研，奖励生产和发明创造，提高农业生产技术水平政策。

第一节 土地改革政策

旧中国,占农村人口 90%左右的贫农、雇农和中农只占有耕地的 20%~30%,而占人口 10%的地主和富农却占有耕地的 70%~80%。地主和富农把土地租给无地和少地的农民耕种,收取高额地租。这种土地制度,极大地妨碍了农业劳动生产率的提高,决定了广大农村地区的贫困与落后。中国共产党一贯认为废除封建制度是广大贫苦农民的强烈愿望,也是中国新民主主义革命的重要内容。党在解放区实行的土地改革政策,就是要变封建土地所有制为农民的土地所有制,其核心是实现耕者有其田的主张,在全面考虑农村中各阶层利益的同时,充分满足了贫困农民的要求,实现了土地所有权和使用权的平等,既强调了调动广大农民革命积极性的重大作用,又强调解放、发展和保护农业生产对国家对工业化的作用。到 1949 年底,东北地区的土改已经全部完成,华北、西北地区和华东、中南、西南等新解放区的土改尚未开展。如何在约 3 亿人口中有计划、有步骤、有秩序地结束封建土地制度,达到巩固政权,解放和发展农业生产,快速地恢复农业生产,为中国工业化奠定强大经济基础的目的,成为了执政后的新政权必须面对的重大问题。

通过土地改革政策的实施,保护农民土地、财产、劳动所得及合法利益,在农村建立了农民个体经济,构建了以土地私有制和自由调节下的农业家庭经营体制。该体制激活了个体农民的生产积极性,实现了农业自给性与商品性的结合,以个体农民为主体的多元化市场主体在国家的法律法规及宏观调节下,促进了农业生产的恢复和发展。

一、土地改革的基本思想

废除不合理的封建土地所有制,实现耕者有其田是中国民主

革命的一个重要主题，是中国农民两千多年来的愿望和奋斗目标，也是中国共产党长期的追求和主张。

1. 中国共产党领导中国革命的实质是农民革命 农民革命的核心问题是土地问题，土地革命既有发展农业生产、解决农民生存危机、进而动员广大贫苦农民参加反帝反封建的直接动因，土地革命决不能等同于新民主主义革命，突出了土地革命从根本上为中国先进的生产力开辟道路最终完成从农业国向工业国转型的伟大目标。

抗战期间，中国共产党人提出了“在新民主主义的政治条件获得之后，中国人民及其政府必须采取切实的步骤，在若干年内逐步地建立重工业和轻工业，使中国由农业国变为工业国”^①的重大战略，党继续坚持土地农有的政策目标，并赋予土地革命“使农民从封建的土地关系中获得解放，从而造成将农业国转变为工业国的可能性”，“‘耕者有其田’的主张，是一种资产阶级民主主义性质的主张，并不是无产阶级社会主义性质的主张”，“消灭日本侵略者，实行土地改革，解放农民，发展现代工业，建立独立、自由、民主、统一和富强的新中国”，“才能使中国社会生产力获得解放，才是中国人民所欢迎的”^②。党在 1946 年《五四指示》中强调指出，“不可将农村中解决土地问题、反对封建地主阶级的办法，同样地用来反对工商业资产阶级”，要纠正和停止某些地方对城乡富农和地主开设的商店、作坊、工厂、矿山的清算。“不是暴力没收土地，地主算光之后，还分给一定土地以维持其生活，对工商业绝对不侵犯”。1947 年中国共产党全国土地会议通过的《中国土地法大纲》，除了继续坚持废除封建性及半封建性的土地制度外，对农村中若干特殊的土地及财产，作了更加详细的规定，如，山林、水利、芦苇地、果园、池塘、

① 《毛泽东在七大的报告和讲话》，中央文献出版社 1995 年版，第 77～78 页。

② 《毛泽东选集》（第 3 卷），人民出版社 1991 年版，第 1074～1075，1079 页。

荒地及其他可分土地，按普通土地分配，而“大森林、大水利工程、大矿山、大牧场、大荒地及湖沼等，归政府管理”，分配后“由政府发给土地所有证，并承认其自由经营、买卖及在特定条件下出租的权利”，“保证工商业者的财产及其合法的营业，不受侵犯”。中国共产党认为土地制度的不合理状况，“是我们民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源，是我们国家民主化、工业化、独立、统一及富强的基本障碍”^①，因此要完成中国革命的基本任务。

因此，实行“耕者有其田”的土地革命既是新民主主义革命的一项重要内容，把土地从封建剥削者手里转移到农民手里，把封建地主的私有财产变为农民的私有财产，使农民从封建的土地关系中获得解放，为实现民族独立和建立公平与现代化社会的历史使命提供了条件。中国共产党人的这一思想，决定了土地革命的发展方向和基本政策，影响着当代中国农业发展政策的演变。只有真正认识到这一点，才能把握好中国当代农业政策演变的根源。

2. 领导土地革命，必须正确运用农村的阶级政策，建立巩固的统一战线 中国共产党从成立开始，就把解决农民土地问题作为自己的任务之一。在革命斗争实践中，中国共产党人根据农村中占有土地和其他财产的状况，对农民进行了科学的阶级划分：地主阶级是“用封建制度剥削和压迫农民的阶级，是在政治上、经济上、文化上阻碍中国社会前进而没有丝毫进步作用的阶级”^②，因此是土地革命的对象。富农，“被称为农村的资产阶级”，他们要参加劳动，有部分土地出租，放高利贷，对雇农进行剥削，具有半封建性，党认为“富农的生产方式是带有资本主

^① 《中国的土地改革》编辑部等，《中国土地改革史料选编》，国防大学出版社1988年版，第248～249，422～423，430页。

^② 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第638页。

义性质的，是抗日与生产不可缺少的力量”，“要保障富农的人权、政权、地权、财权”^①。在土地革命中可以保持中立，“不应过早地采取消灭富农的政策”。中农，一般不剥削别人，在经济上自给自足，他们不但能够参加反帝国主义革命和土地革命，并且能够接受社会主义，可以成为土地革命的动力，其“态度的向背是决定革命胜负的一个因素，尤其在土地革命之后，中农成了农村中的大多数的時候是如此”。贫农是农村中的半无产阶级，是中国革命的主力军，是土地革命的主要力量。雇农是农村中的无产阶级，是土地革命的积极力量。无产阶级和绝大多数农民、小资产阶级是中国的革命民主派，进行土地革命对他们是有利的，他们积极赞同。民族资产阶级一方面需要市场，但另一方面又和土地联系，因此，他们既赞成，又惧怕土地革命。反对土地革命的是大地主、大银行家和大买办阶层。1931年2月中国共产党基本形成了土地革命的思想：依靠贫雇农、联合中农、限制富农、保护中小工商业者、消灭地主阶级，变封建半封建的土地所有制为农民土地所有制。抗日战争时期，中国共产党为了扩大抗日民族统一战线，将前期没收地主土地的政策改为减租减息政策。党认为要保护封建剥削以外的私有财产，“一方面，应该规定地主实行减租减息，方能发动基本农民群众的抗日积极性，但也不要减得太多”，“另一方面，要规定农民交租交息，土地所有权和财产所有权仍属于地主”^②。解放战争时期，中国共产党人认为“农民的土地要求与土地改革的行动是完全正当的与正义的”，“对于中国政治的进步与经济的发展完全必要”，党在《中共中央关于土地问题的指示》（即《五四指示》）中，规定“决不可侵犯中农土地”，“一般不变动富农的土地”，“对于中小地主的

^① 《中国的土地改革》编辑部等，《中国土地改革史料选编》，国防大学出版社1988年版，第83页。

^② 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社1991年版，第643，767页。

生活应给以相当照顾”，“不可将农村中解决土地问题、反对封建地主阶级的办法，同样地用来反对工商业资产阶级”，要纠正和停止某些地方对城乡富农和地主开设的商店、作坊、工厂、矿山的清算，“不是暴力没收土地，地主算光之后，还分给一定土地以维持其生活，对工商业绝对不侵犯；这既实现了农民利益，也能争取工商业资产阶级的同情”，“使所有的同志了解农村的阶级划分，我党的阶级政策及斗争策略，群众路线的方法，着重说明不能侵犯中农利益而要巩固团结中农，不能打击富农过重，以免动摇中农”。为贯彻《中国土地法大纲》，党提出了正确划分农村阶级成分，纠正“已发生与业已妨碍群众利益的过左行动，以利团结贫雇农，解决保护中农，正确地执行土地法大纲，消灭封建、半封建制度”^①。为了保证土地改革的顺利进行，“乡村中不但必须组织包括雇农贫农中农在内的最广泛群众性的农会及其选出的委员会，而且必须首先组织包括贫农雇农群众的贫农团及其选出的委员会，以为执行土地改革的合法机关”，“新民主主义革命所要消灭的对象。只是封建主义和垄断资本主义，只是消灭地主阶级和官僚资产阶级（大资产阶级），而不是消灭资本主义，不是消灭小资产阶级和中等资产阶级”^②。

同一时期，中国共产党人还分析了在中国各阶级对土地革命的基本态度，认为党对这种状况的客观分析，决定着党在农村领导土地革命运动，解决农民土地问题时，必须实行有效的统一战线策略，来保证土地革命的顺利进行。

3. 土地改革要赋予农民的土地所有权和使用权 中共一大提出了“消灭资本家所有制，没收机器、土地、厂房和半成品等生产资料，归社会公有”的纲领。第一次国内革命战争时期，中

^① 《中国的土地改革》编辑部等：《中国土地改革史料选编》，国防大学出版社1988年版，第248～250，256，438页。

^② 《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社1991年版，第1250，1254页。