

国家211工程重点学科建设

国家863工程建设

农业经济史丛书

北京农业政策的发展与演变 (1949-2010)

范明
出版社

国家 211 工程重点学科建设

国家 985 工程建设

农业经济史丛书

北京农业政策的发展与演变 (1949—2010)

范明 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京农业政策的发展与演变：1949～2010 / 范明著．
—北京：中国农业出版社，2013.1
(农业经济史丛书)
ISBN 978-7-109-17509-9

I. ①北… II. ①范… III. ①农业政策—研究—北京
市—1949～2010 IV. ①F327.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 308426 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 100125)

责任编辑 穆祥桐 孙鸣凤

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/22 印张：8.25

字

1～2 000 册

(凡本版图书出

错向出版社发行部调换)

农业经济史丛书

总 序

王秀清

农业作为一项为人类生存提供食物、纤维、饲料、能源和多功能的特殊产业，借由人类对粮食安全、能源安全和生态安全的担心而影响和改变着不同时期不同国家的农业经济根本性质以及与之相适应的农业政治态势。诚然，为了解决当今存在的农业问题，需要我们从未来发展的角度，从国际合作与分工的视野来寻求解决不同国家不同农业问题的出路，似乎没有必要考虑已经离我们远去的历史。当前我国乃至世界范围内的农业经济学者在农业经济研究过程中投入了大量的精力进行复杂的模型构建和计量经济检验，期望能够发现一些规律来指引当前乃至未来农业政策的制定。更有一些学者甚至不去思考农业经济发展背后的内在运行规律，仅仅通过所谓的统计检验来验证经济变量之间似是而非的关系。然而，如果我们改变所研究问题的时间跨度，你会发现有些变量在短期内非常显著，在长期内则不显著。而又有一些变量，在短期内不显著，在长期内则非常显著。如果我们想规划美好的未来，就必须在研究问题中放宽历史的视野，因为今天的农业现状和农业问题不是凭空而降的，它从历史走来、带有历史的烙印，同时创造新的历史并进而影响未来。我们深刻感受到需要通过农业经济史的研究来为农业经济研究和农业经济学科的发展提供史学营养。

中国农业大学作为我国农业高等教育的一家重要机构，曾经在农业史教育和研究方面取得突出的成绩，至今仍为学术界所称

道。王毓瑚、董恺忱、于船、张仲葛、杨直民等农史学家曾经先后在中国农业古籍整理、比较农业史、中国畜牧史和中国古代农业史等领域做出杰出的学术贡献，促进了我国农史学科的发展与国际交流。然而，多年来，由于种种原因，中国农业大学的农史学科一直处于停滞状态。值得欣慰的是，近年来，一批年轻学者开始转向农业经济史的研究，这一研究取向得到了校方的鼎力支持，于2006年在农业经济管理一级学科目录下自主增设了农业经济史博士点，旨在为有志于从事农业经济史研究的年轻学子提供一个高水平的教育与研究平台，期望通过多年的努力，不仅能够从历史的角度发现一些农业发展的内在规律，而且可以从各国农业发展的经验中提炼总结出一系列迄今乃至今后仍然可以发挥作用或影响的制度、技术和政策。

为了系统地记录和展示这些年轻学者们在农业经济史领域取得的一系列学术进展，在中国农业大学985工程项目的支持下，决定不定期陆续出版“农业经济史丛书”，期望借此促进学术交流，增强农业经济学者的历史视野，最终为寻找解决我国农业农村经济发展中不断出现的新问题提供史学营养。

摘 要

新中国成立以来，在相关政策的推动下，北京市农业得到了快速的发展，当然，在这其中也呈现出低谷与波峰的不同阶段。这种态势的形成与农业政策有着密切的关系。

概括而言，北京市农业政策的发展演变大致分为四个阶段：土地改革和农业生产恢复时期（1949—1952年）、社会主义改造和农业稳定发展时期（1953—1957年）、人民公社化和农业生产的低速增长时期（1958—1978年）、家庭联产承包责任制与统筹城乡发展时期（1979—2010年），每一个时期呈现出不同的特征。总体而言，改革开放之前与全国其他地区的差别不大，农业都是以服务于工业发展、服务于城市需要为中心展开；但是1978年之后，随着改革开放逐渐向纵深发展，作为首都北京的农业特色日益凸显。

改革开放之前，农业政策的制定主要围绕“农村保障城市供给”的战略目标，从巩固政权稳定、确保粮食安全的角度出发，在保证人民基本温饱问题得以解决的前提下，发展副食品的供给。相关政策主要是确保人们生存所需要的基本条件，因此农业政策制定的核心是如何确保增产。合作化的推行、农业技术的改进与推广都与这一政策目标密切相关，这一目标在20世纪70年代基本实现，其标志是大规模的农田水利基本建设初步完成和粮食问题基本解决。

随着改革开放之后经济的全面发展，20世纪80年代以后，北京市的粮食生产已退居北京农业的次要地位，保障蔬菜供给的菜篮子工程成为政策的重心之一，但种植区域逐步由近郊转向远郊。全国性市场的形成促进了农产品流通市场的发展，农业生产

彻底摆脱了自给自足的生产状态,市场化的发展使人们获得生产生活资料的渠道日益多样化,粮食自足已不是城乡市民关注的首要问题,物质文化水平日益提高的人们开始追求旅游休闲,人们对环境、生态与食品的质量更为重视。因而,作为首都的北京在制定农业政策时更加注重确保统筹城乡发展、发展都市农业,北京农业政策的演进方向朝着推动农业现代化发展的方向迈进。随着城乡居民生活需求的不断变化,北京农业功能发生了根本性转变。

经过 60 余年农业政策的不断调整,北京市农业的生产条件、物质基础、生产技术等都发生巨大的变化,在耕地面积减少的情况下,保持了农业、农村的快速发展。具体表现为:农业生产总值不断增加,但所占比重逐渐降低;农产品产量大幅提高,近些年呈现下降态势;农业生产条件显著改善,农田灌溉成效显著;农民收入大幅提高,农业劳动力大量减少等。

从北京市农业政策总体变化趋势来看,北京市在响应国家号召、推动农业发展方面取得了重大的成就。改革开放之前,农业政策服务于政治需要的特征明显,“文革”期间虽然农业建设有所发展,但农业生产总体进展缓慢。改革开放之后,北京市农业政策进行了重要调整,特别是在规模经营、都市特色农业方面的成效显著。在未来的一段时期内,发展都市农业、开发沟域经济、进行规模化经营将是北京市农业政策的主要走向。

关键词: 北京市; 农业政策; 土地改革; 规模经营; 都市农业

Abstract

There was a rapid development of agriculture in Beijing, promoted by the relevant policies since the foundation of the new China. Certainly, different stances like the lows and waves happened at that time, and the foundation of stance must have a close relationship with the agricultural policies.

We can conclude that the Beijing agricultural policy can be divided into four stages: the period of land reform and agricultural production recovery (1949—1952), the period of socialist transformation and agricultural stable development (1953—1957), the period of the People's Commune and agricultural low speeding development (1958—1978), the period of the family-contract responsibility system and balance urban and rural development (1979—2010). Different characteristics were showed in every stage. Overall, however, the difference between Beijing and other cities were not distinct before the Reform and Open, when farming was always developed with supporting the industry and the urban need. But with Reform and Open developing gradually in depth, the agricultural character of Beijing was increasingly prominent as the capital.

Before the Reform and Open, the government made the policy around the strategic objective of “the rural area guarantee the city supply”. That is to say, from a perspective of consolidating power stability and ensuring food security, we always develop the supply of non-staple foods on the premise that we can ensure

the solution to basic food and clothing problem. The relevant policy is just to make sure the basic condition of people's living need, so that the core of the agriculture is how to ensure the yield-increase. The policy has a close correlation to promote the collectivization and to improve the agricultural technology. The objective was basically attained in the 1970s, of which the symbol was the accomplishment of the large-scale irrigation and water conservancy project and the solution to food problem.

In the 1980s, with the overall developing economy after the Reform and Open, the food production had taken a back seat, which was replaced by the shopping basket program that guarantees the supply of the vegetables. But with the planting area moving from the suburbs to the outer ones, the form of the national market promotes the development of agricultural product circulation market. Agricultural production has completely got rid of the state of self sufficiency, and market-oriented development made the paths to get the production and living materials increasingly diversified. The citizens have no longer concerned the food sufficiency as the most primary problem but the quality of environment, ecology and food. They began to pursue travelling and leisure with the material culture increasing day by day. The policy of Beijing is to make sure the balance between urban and rural development and the development of urban farming. The evolutionary direction is to promote the development of agricultural modernization. The transition of the residents' need has made agricultural function radical change.

There were great changes in the production condition, material foundation and production technology in Beijing agriculture through the adjustment of policies in these sixty years. With the

cultivated land reducing, the development still retained in a high speed. Shown in detail; the total output value keeps increasing, though the proportion gradually decreased; the production increased rapidly, which has a fall in these years; the production condition improves dramatically, and the effect of irrigation is obvious; the revenue of the farmers rises substantially, but the agricultural labor force decreases.

Viewed from the total changing trend, Beijing has played a very important role in answering the government's call and promoting agriculture development. Before the Reform and Open, the character that policy should serve for the politic was very obvious. During the Great Cultural Revolution, despite the development of agricultural construction, the progress of agricultural production was always slow. After the Reform and Open, the government adjusted the important policies and achieved remarkable results especially in scale operation and urban characteristic agriculture. The main trend of the policies will be around developing urban agriculture, valley economy and scale operation in the future.

Keywords: Beijing; agricultural policy; land reform; scale operation; urban agriculture

目 录

.....
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

农业经济史丛书 总序

摘要

Abstract

第一章 绪论..... 1

一、研究背景与意义..... 1

（一）政策与农业政策..... 1

（二）农业政策研究的重要意义..... 2

（三）研究北京市农业政策的必要性..... 5

二、研究现状与评述..... 6

（一）农业政策学研究的兴起..... 6

（二）我国农业政策研究..... 7

（三）北京市农业政策的研究..... 10

（四）研究现状所揭示的问题..... 13

三、研究目标、方法与内容..... 13

（一）本书的研究目标..... 13

（二）研究方法、重点与难点..... 14

（三）研究内容..... 15

第二章 土地改革和农业生产恢复时期（1949—1952 年）..... 18

一、土地改革政策..... 20

（一）土地改革政策演变..... 20

（二）土地改革政策绩效评价..... 26

二、农业合作政策..... 32

（一）农业互助政策..... 33

(二) 爱国增产运动	39
(三) 生产救灾运动	42
三、农产品流通与税收政策	44
(一) 物价政策	44
(二) 农业税收政策	46
四、农村金融政策	52
(一) 农业信贷政策	52
(二) 农业保险政策	54
五、农业科技推广与水利兴修	55
(一) 农业科技推广政策	55
(二) 水利兴修政策	57
六、小结	59

第三章 社会主义改造和农业稳定发展时期

(1953—1957 年)	61
---------------------	----

一、农业合作化政策	63
(一) 推广阶段的农业合作化政策 (1953 年春— 1955 年春)	64
(二) 高潮阶段的农业合作化政策 (1955 年 11 月— 1956 年春)	68
二、农产品流通与税收政策	85
(一) 统购统销政策	86
(二) 农业税收政策	92
(三) 粮食价格政策	94
三、农村金融政策	94
(一) 农业信贷政策	94
(二) 农业保险政策	95
四、农业科技推广与水利兴修政策	95
(一) 农业科技人员培养政策	96
(二) 农业科技推广措施	98

五、小结	100
第四章 人民公社化和农业生产低速增长时期	
(1958—1978 年)	104
一、农村合作政策新阶段——人民公社时期的政策	105
(一) 北京郊区人民公社政策演变	106
(二) 农村人民公社时期的分配政策	117
二、农产品流通与税收政策	123
(一) 农产品流通政策	123
(二) 农业税收政策	136
三、农村金融政策	140
(一) 恢复与发展农村信用合作社	140
(二) 农业信贷政策	141
四、农业推广与水利兴修政策	145
(一) 农业科技推广政策演变	145
(二) 农业科技推广的具体政策	148
五、小结	154
第五章 家庭联产承包责任制与统筹城乡发展时期	
(1979—2010 年)	161
一、社会主义市场经济建设时期的农业政策	
(1979—2002 年)	164
(一) 土地制度变革——家庭联产承包责	
任制的确立	164
(二) 农业“第二个飞跃”阶段——规模经营	168
(三) 农产品流通与农业税收政策	173
(四) 农村金融与社会保障政策	179
(五) 农业科技推广政策	181
(六) 都市农业政策的试验	182
二、统筹城乡发展、建设社会主义新农村时期的政策演变	

(2003—2010 年)	184
(一) 土地制度改革——农村土地的确权与流转	185
(二) 集体经济产权改革与新型农业合作组织的建立	188
(三) 农产品流通与农业税收政策	191
(四) 农村金融与社会保障政策	194
(五) 农业科技推广与农民培训政策	200
(六) 都市农业政策的全面推广	205
(七) 山区生态林补偿机制与沟域经济发展	206
三、小结	209
第六章 北京市农业政策演变特征与绩效评价	219
一、北京市农业政策演进的阶段	219
(一) 改革开放前的农业政策	220
(二) 改革开放后的农业政策	220
二、北京市主要农业政策变化特征	222
(一) 土地政策——从满足温饱的提供者到统筹城乡 经济中的确权流转	222
(二) 农业合作政策——从高度集中的合作化到自愿 参加的合作社	225
(三) 农产品流通政策——从计划经济的统购统销到 市场经济的自由流通	227
三、北京市农业政策成效	229
(一) 农业生产总值不断增加, 但所占比重逐渐降低	230
(二) 农产品产量大幅提高, 近些年呈现下降态势	230
(三) 农业生产条件显著改善, 农田灌溉成效明显	232
(四) 农民收入大幅提高, 农业劳动力大量减少	236
四、小结	238
参考文献	240

[illegible]

• 1 •

表 3-5	1953—1957 年北京市农业基本生产条件变化	101
表 3-6	1953—1957 年北京市农产品产量变化	101
表 3-7	1953—1957 年主要农作物播种面积单位 产量变化	101
表 4-1	1958—1982 年北京市郊区人民公社变化	114
表 4-2	1958—1977 年农业税征收情况	137
表 4-3	1958—1977 年屠宰税历年税款入库情况	139
表 4-4	1958—1978 年北京市蔬菜种植变动	155
表 4-5	1958—1978 年北京市农林牧副渔总产值情况	156
表 4-6	1958—1977 年北京市农村劳动力年纯收入 变动情况	159
表 5-1	1983—1995 年北京市农业保险相关情况	180
表 5-2	2003—2007 年北京郊区农民合作医疗保险制 度政策变化	198
表 5-3	北京市都市农业部分成效	210
表 5-4	1978—2008 年北京市乡镇企业变化情况	212
表 5-5	北京郊区农民收入变动	214
表 5-6	1978—2008 年北京市农村居民家庭人均支出	216
表 6-1	20 世纪 50 年代以来北京市小麦品种演进	234
表 6-2	20 世纪 50 年代以来北京市玉米品种演进	235
表 6-3	1963—2008 年北京农业劳动力变化	237

第一章

绪 论

□□□□□□□□

一、研究背景与意义

(一) 政策与农业政策

1. 政策学的兴起 现代意义的“政策”是指国家、政党为实现一定目标而制定的行为准则。“政”、“策”最初在古汉语中是分开使用的，“政”主要有“政治”、“政事”、“政权”、“正义”等含义，如“不在其位，不谋其政”（《论语》）、“政以正民”（《左传·桓公二年》）、“越明年，政通人和，百废俱兴”（范仲淹《岳阳楼记》）；“策”则有计谋、对策、政令等含义，《战国策》的“策”即是讲述战国时期各国之间发生事件时采取的各种对策与计谋。虽然古汉语中有此二字，但将二者合并组成“政策”一词，则源于日本。近代中国首次使用“政策”见于梁启超 1899 年所著的《戊戌政变记》，云：“按中国之大患在于教育不兴，人才不足，皇上政策首注重于学校教育之中可为得其本矣。”自此“政策”一词也就在中国广泛应用开来。

政策的分类很多，依据政府行为的影响范围，一般可以把政府政策分为不同类型和层次，如社会政策、经济政策、技术政策、农业政策、农业市场政策等。

2. 农业政策的涵义 由于农业本身作为弱质性产业的制约，农业政策与其他政策有着明显的区别（肖海峰，2005），成为学术界研究农业问题的重点关注对象。对于农业政策的涵义，学术界的意见并不统一。