

中共中央、国务院关于一九八六年农村工作的部署

(一九八六年一月一日)

总的要求是：落实政策，深入改革，改善农业生产条件，组织产前产后服务，推动农村经济持续稳定协调的发展。

发展国民经济以农业为基础，必须坚定不移地把它作为一个长期的战略方针。

“七五”计划要求粮食总产达到九千亿斤，保持人均八百斤左右。这是生产水平的一个新阶梯，只有依靠科学，增加投入，提高单产，并适当稳定面积，才能保证实现。

农村经济改革还远未达到既定的目标。改革既要有破又要有立，完善流通体制和合作体制，调整产业结构，都还有大量的工作要做。这些工作做不好，改革就会有中断的危险。改革中遇到的种种难题，要靠深入改革来解决，后退是没有出路的。

各级领导和每个部门都要把改变贫困地区面貌摆上重要议事日程。当前应把重点放在帮助那些至今尚未解决温饱的最困难地区。

各地各部门要维护党的政策的严肃性，提高执行政策的自觉性，在重大政策问题上不得各行其是。

一、新的形势和任务

（一）我国农村在实行了联产承包责任制之后，去年又在改革农产品统派购制度、调整产业结构方面迈出了重大的一步，成效十分显著。最主要的标志是农村经济搞活了。广大农民为适应市场需求而生产的积极性日益提高，商品经济的横向联系有所发展，一向比较薄弱的林、牧、渔业和加工、服务业得到加强，农村正沿着综合经营、协调发展的道路前进。去年尽管遭受较大自然灾害，并且有计划地调减了粮棉播种面积，粮棉产量下降，但仍然能够满足市场需求，其它作物普遍增产，农村社会总产值和农民收入仍然有较大的提高。农村经济的持续上升，为整个国民经济的改革和发展创造了良好条件。实践证明，农村改革的方针政策是正确的，必须继续贯彻执行。

（二）近几年农业增长的速度是罕见的，这主要是经过改革使原有的增产潜力集中迸发的结果。今后农业转向持续稳定的发展，将取决于政策的稳定和不断完善，农民积极性的不断提高，农业生产条件的不断改善。应当看到，农业现有的物质技术基础还十分脆弱，一部分地区农民种粮的兴趣有下降的迹象，在农村经济新旧体制交替过程中出现了许多不协调现象，城乡改革汇合后各方面利益关系的调节更为复杂。摆在我们面前的难题是很多的。但是，只要把业已开始的改革坚持下去，把党的各项政策认真加以落实，调动起一切积极因素，难题再多，也会一个一个地得到解决。

1986年农村工作总的要求是：落实政策，深入改革，改善农业生产条件，组织产前产后服务，推动农村经济持续稳定协调的发展。

二、进一步摆正农业在国民经济中的地位

（三）发展国民经济以农业为基础，不但反映经济规律，也反映着自然规律，必须坚定不移地把它作为一个长期的战略方针。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，也不能因为农业基础建设周期长、见效慢而忽视对农业的投资，更不能因为农业占国民经济产值的比重逐步下降而否定农业的基础地位。作为发展中国家，我们在工业化过程中，必须力求避免出现农业停滞的现象。

十一届三中全会以来，我党坚持以农业为基础这个方针，取得确实效果。随着情况的发展变化，继续坚持这一方针，必须采取更加有力的措施，为保持工业与农业的均衡发展，从“七五”计划开始，国家对农业基本建设的投资和农业事业费，将适当增加；国家从征收的乡镇企业所得税和工商税的增长部分中，拿出一部分用于扶持农业；从乡镇企业征收的奖金税归乡财政掌握（没有乡财政的由县财政代管），也用于农业，不准挪用。为鼓励农民种粮的积极性，对于粮食合同订购方法将不断加以改进，并稳定农用生产资料的销售价格，继续实行对农用生产资料的补贴，对有困难的小化肥厂减免税收，以便降低化肥销价。为提高农民扩大资金积累的能力，对农民的税收要控制在合理的水平上，并严格禁止乱摊派、乱收费；要支持农民发展多种经营，广开生产门路，实行“以工补农”。乡镇企业的贷款，应按地区按行业按用途区别对待，对应当鼓励的行业和后进地区，对流动资金和技术改造，可适当放宽。责成有关部门，首先是综合部门，根据上述方针，分别提了实施方案，报国务院批准执行。

各省、自治区、直辖市以及各县，要保证用好中央各项农业资金，不应挪用。地方财政也要尽可能多拿出一部分钱投入农业，扭转一些地方农业投资递减的现象。水利投资要尽快恢复到1980年财政包干时的水平。

三、依靠科学，增加投入，保持农业稳定增长

（四）“七五”计划要求粮食总产达到九千亿斤，保持人均八百斤左右。这是生产水平的一个新价梯，只有依靠科学，增加投入，提高单产，并适当稳定面积，才能保证实现。

必须努力提高土地生产力。化肥供应量应逐年有所增加，同时扭转近年忽视有机肥的倾向。增加土壤有机质。继续加强江河治理，改善农田水利，对已有工程进行维修、更新改造和配套。要有计划地改造中低产田。建立必要的劳动积累制度，完善互助互利、协作兴办农田建设的办法。随着农民向非农产业转移，鼓励耕地向种田能手集中，发展适度规模的种植专业户。

为扶持畜牧业和水产业的发展，应加强商品生产基础设施和草场、远洋渔业设施的建设，建立良种繁育、饲料、防疫、产品加工、贮运、销售等服务体系，逐步形成相对集中的商品生产区。发展林业要持之以恒，以短养长，当前要着重搞好中幼林抚育和速生丰产林建设。

在沿海地带和其它有条件的地区，建立一批新的农产品、特产品和乡镇企业小商品出口基地，发展创汇农业，先一步把农村产业引向高质量、高标准的新水平。

各地，首先是县一级，要继续做好农业资源调查和农业区划，做好社会经济调查，制定本地区综合发展规划，充分发挥地区优势，全面发展地方经济。有关部门，应于今年内制定：严格控制非农建设占用耕地的条例，小城镇规划、建设、管理条例，以及水土保持和农村环境保护的具体措施，报国务院批准实施。

（五）农村建设资金，除国家增加农业投资外，主要靠农村自身的积累。提倡各地合作经济组织从当年收入中适当提取公共积累，建立固定资产折旧制度。鼓励群众投资兴建各种生产设施。人民银行、农业银行要制定不同区域和产业的信贷政策，支持产业结构调整 and 农业技术改造。中央去年一号文件对信用社规定的各项政策和国务院有关信用社体制改革的各项规定，应逐项落实。要分别地区适当降低信用社提存准备金比例，不得向信用社下达指令性转存款指标，保证信用社多存多贷。积极发展农村各种保险事业。

（六）科学技术必须为农村经济服务，发展农村经济必须依靠科学技术，这应当作为一条重要方针而突出起来。

在当前，要着重发展适用于我国农业的新品种、新技术、新机具和新材料，促进多种经营各部门的技术改造，不断提高产品产量和质量，降低生产成本，提高劳动生产率。

重视建立和健全各级农业科研、教育、信息、技术推广和经营管理等服务组织。逐步合理调整农业科研机构的方向、任务和布局，发展县的试验示范、推广、培训相结合的农业技术推广中心，加强农业第一线的技术推广工作。对农民的技术服务应以无偿或低偿为主。

中央和国务院批准由国家科委组织实施的“星火计划”，将在“七五”期间开发一百类适用于乡镇企业的成套技术装备并组织大批量生产，建立五百个技术示范性乡镇企业，为他们提供全套工艺技术、管理规程、产品设计和质量控制方法，每年短期培训一批农村知识青年和基层干部，使之掌握一两项本地区适用的先进技术。这是发展科技服务的一种好形式。各级科技、教育与经济部门，应为实现这个计划密切协作，并本着这个方向，各自做出类似计划，加速农村各业的技术改造。

有关科研机构和院校，在搞好适用技术研究推广的同时，要注意部署中长期的研究课题，充实科学储备。

四、深入进行农村经济改革

（七）农村经济改革还远未达到既定的目标。改革既要有破又要有立，完善流通体制和合作体制，调整产业结构，都还有大量的工作要做。这些工作做不好，改革就会有中断的危险。改革中遇到的种种难题，要靠深入改革来解决，后退是没有出路的。

（八）农产品统派购制度的改革，涉及生产者、经营者、消费者等各个方面的利益，在前进的步伐上需要与城市改革相互协调。今年，努力的重点是围绕已经实行的政策，加强后续工作，以巩固和扩大改革的成果。

把粮食统购改为合同购，是粮食收购制度的重大改革，只能逐步完善，不可因为粮食生产出现年度性波动就动摇改革的方向。为了保护和鼓励农民生产和交售粮食的积极性，将适当减少合同订购数量，

扩大市场议价收购比重，并对签订合同的农民按平价供应一定数量的化肥，给予优先贷款。在调整合同定购数量时，要注意照顾那些粮食增产潜力大、其它生产门路少的地区。在经济发达地区，粮食合同定购数量应保持稳定，主要通过乡镇企业“以工补农”方式，对生产和交售粮食的农民给予合理的补偿。

为了合理调节粮食调出省与调入省之间的经济利益，促进粮食流通，发挥各自的优势，从1986粮食年度起，对各省、自治区、直辖市实行粮食调拨包干，并对调拨价格和财政补贴办法作适当调整。包干以外需要调出、调入的粮食，由各地区自行协商议价购销。

责成商业部和财政部尽快就上述两项工作提出实施方案，报国务院批准下达。各地应本着上述精神，结合本地情况，把工作做细做实。

大城市要把蔬菜和副食品的生产、供应放在重要位置。要继续抓好近郊蔬菜生产，逐步开辟远郊蔬菜基地和外埠专项蔬菜基地，做到近郊为主，远郊为辅，外埠调剂，保证供给。要积极建立各种形式的蔬菜和副食品批发市场，为大批量农产品进城创造条件。

以农产品为原料的加工厂，要从多方面为原料产地提供服务，帮助农民按工厂要求提供产品，逐步做到以加工指导生产、带动生产。农民和工厂签订合同，双方互惠，利益共享。

集体林区木材和牧区畜产品要坚持放开，不要退回去。各地要针对放开后出现的新情况，采取积极措施加以疏导，使木材和畜产品的生产和流通尽快步入正轨。

流通领域必须坚持实行多渠道经营。国营商业五定要加快改革的步伐，增强经营活力，解决流通费用过高的问题，利用自己的条件，掌握必要的货源，积极参与市场调节，发挥平衡供求的作用。

(九) 在调整产业结构中，要正确处理粮食生产和多种经营的关系。粮食是关系国计民生的不可代替的重要产品，粮食生产必须得到切实保证。粮食又是低赢利的商品，农民要靠多种经营来补充收入，因此，粮食生产与多种经营必须统筹兼顾，密切结合，相互促进。

以往单打一抓粮食生产，并没有达到更快增产粮食的目的，反而造成农村经济停滞的局面。近几年开展了多种经营，包括发展经济作物，发展林、牧、渔业，发展农村工业、建筑业、运输业、服务业等，结果，粮食增产速度大大加快，农村经济全面繁荣。

在我国条件下，农业和农村工业必须协调发展，既不可以工挤农，也不可以农挤工。应当指出，不发展农村工业，多余劳力无出路，也无法以工补农。反之，没有农业提供不断增多的食品和原料，农村工业也难以持续发展。这两种结果，都会影响经济增长和社会安定。

乡镇企业在短短几年时间里，产值已达二千亿元以上，吸收劳力六千万人，为我国农村克服耕地有限、劳力过多、资金短缺的困难，为建立新的城乡关系，找到了一条有效的途径。这证明它是有强大生命力的，具有重要的经济和政治意义。中央各部门和各地方，都应当积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理，使之保持健康发展。

(十) 农村商品生产的发展，要求生产服务社会化。因此，完善合作制要从服务入手。我国农村商品经济和生产力的发展，在地区之

间、产业之间是参差不齐的，农民对服务的要求也是各式各样的，不同内容、不同形式、不同规模、不同程度的合作和联合将同时并存。决不可一刀切，更不可采取政治运动的方法去推广。

近几年出现了一批按产品或行业建立的服务组织，应当认真总结经验，逐步完善。各地可选择若干商品集中产区，特别是出口商品生产基地，鲜活产品的集中产区，家庭工业集中的地区，按照农民的要求，提供良种、技术、加工、贮运、销售等系列化服务。通过服务逐步发展专业性的合作组织。

地区性合作经济组织，应当进一步完善统一经营与分散经营相结合的双层经营体制。家庭承包是党的长期政策，决不可背离群众要求，随意改变。可是，有些地方没有把一家一户办不好或不好办的事认真抓起来，群众是不满意的。应当坚持统分结合，切实做好技术服务、经营服务和必要的管理工作。

由于各地社会经济条件差异较大，统分结合的内容、形式、规模和程度也应有所不同。在集体家底甚薄，生产比较单一，产品主要用于自给的地方，要从最基础的工作做起，切实帮助农户解决生产和流通中的困难，逐步充实合作内容。在经济比较发达，集体企业已有相当基础的地方，要充分利用统一经营、统一分配的条件，加强农业的基本建设和技术改造，适当调整经营规模，促使农工商各业协调发展。

供销合作社承担着大量农产品的收购以及生产和消费资料供应的繁重任务。为适应农民发展商品经济的要求，必须加快改革步伐，彻底成为农民群众的合作商业。国家对各级供销社在财政、税收、信

贷、人事制度等方面，都要按集体所有制的合作商业对待，并给予必要的优惠。供销合作社全国理事会应本着上述原则，尽快提出进一步改革的方案。

(十一)社会主义的公有制为全体劳动者提供了劳动条件和发展机会，国家又掌握着调节社会收入的手段，这是实现共同富裕，避免两极分化的根本保证。但由于劳动者之间和地区之间所处的具体条件不同，出现先富后富和富裕程度的差别则是不可避免的。我们在政策上既要坚持共同富裕的方向，又应承认发展的差别，允许一部分人、一部分地区先富起来，这才有利于推动社会进步。平均主义的办法只会抑制生产发展，导致共同贫困，是不可取的。我们在认识上必须把社会主义发展中先富后富的差别，同私有制条件下的两极分化区别开来。

个体经济是社会主义经济的必要补充，在农村允许它存在并有所发展，就会出现生产资料占有的某些差别。只要采取适宜的政策，进行必要的调节，就可以使这种差别保持在社会所允许地限度，而不会构成对社会主义基础的威胁。要鼓励各类专业户勤劳致富，但不可人为地“垒大户”。

总之，一定要允许一部分人先富起来，也一定要注意发展合作制度，实行税收调节，做好扶贫工作，并完善法制，保护合法权益，制止非法牟利，发展生产力，走向共同富裕。

五、切实帮助贫困地区逐步改变面貌

(十二)我国农村在自然条件和社会历史条件上存在着较大的不平衡性。改变一部分地区的贫困面貌，必须做艰苦的工作和长期的努力。各级领导和每个部门都要提高认识，转变作风，十分重视这些地区的工作，把改变贫困地区面貌摆上重要议事日程。

改变贫困地区面貌，需要从实际出发，分别情况，分级负责，分批治理。当前应把重点放在帮助那些至今尚未解决温饱的最困难地区，经过调查，做出规划，拨出资金，采取有效措施，使之尽快得到温饱，逐步走上能够利用本地资源优势，自力更生发展生产、改善生活的道路。在一般的贫困地区，主要是落实政策，端正生产方针，在开发林、牧、矿业及其它土特产方面给予必要的支持，把经济搞活。

(十三)国家拨给各省、自治区的支持贫困地区资金，都要进行清理，由省、自治区政府统一安排使用，做出规划，经过论证，落实到具体项目，组织资金、技术、人才配套支持。

(十四)设在贫困地区的国营厂矿，应扩散产品，积极帮助发展乡镇企业。国家无力经营的山林、草场、水面，可以承包给当地群众经营，也可以划出部分资源与当地群众联营。鼓励发达地区到贫困地区兴办企业。贫困地区的农、林、牧、副、土特产品，除国务院规定的个别品种外，都可以自由销售。

(十五)国务院和有关省、自治区都要建立贫困地区领导小组，加强领导。利用各种渠道为贫困地区培养干部，同时从中央、省、地三级机关抽调一批优秀干部并组织志愿服务者到贫困地区工作。

六、加强领导，改进领导

（十六）这几年，中央对农村工作连续发出了一系列重要政策文件。各地各部门认真执行，为推动农村改革做出了应有的贡献。但是，在若干问题上，也存在思想不统一，工作不适应，对新事物支持不够，对中央政策执行不力的情况，必须加以克服。今后，各个地方和各个部门要维护党的政策的严肃性，提高执行政策的自觉性，在重大政策问题上不得各行其是。修改不适合情况的过时政策，必须通过民主集中程序。需要变通执行的，也必须请示报告，经过批准。执行中遇到困难时，要调查研究，积极探索，发挥主动精神，不能知难而退。

（十七）农村的改革和商品经济的发展，需要城乡配合，多部门协同。为了有利于协调一致，各省、自治区、直辖市，都要采取具体措施，加强对农村经济的协调指导。

县一级的综合改革试点，要继续进行，在有条件的地方，可以逐步推开。农村实行政社分设后，乡政府领导全乡的经济工作只能从行政角度进行。必须尊重合作经济组织和企业的自主权。要逐步建立乡财政。

在农村经济工作中，领导的主要任务就是为基层服务，为农民服务。提倡办实事，讲实效，不务虚名，反对浮夸，尤其要反对那种为了对付上级而弄虚作假的不良行为。各级干部，都应当深入基层，访贤问计，帮贫致富，逐乡、逐村地办好几件实事，务求必成，把工作落实到千家万户。

（十八）农村整党正根据中央整党指导委员会的通知逐步展开。在整党中，对于积极带领群众一道致富的党员，要予以表扬；对于个

人勤劳致富的党员，要予以保护；对于少数以权谋私，采取不法手段牟取暴利的干部、党员，要分别情况，严肃处理。通过整党加强农村党的建设，发挥基层党组织在农村物质文明和精神文明建设中的战斗堡垒作用，建立经常的思想政治工作，树立社会主义的道德风尚。一部分村庄，组织涣散、工作无人负责，要采取措施限期改变。村干部要有明确的责任制和合理的报酬。

农村经济的稳定发展对国民经济的全局至关重要，对实现本世纪末小康目标更具有决定的意义。中央希望各级领导和各有关部门，密切协同，奋发努力，促进农村经济的全面振兴，夺取农村改革的全面胜利。（完）

四川省农村发展研究中心