

中国共产党一百年来的“三农”政策实践

宋洪远¹ 张 益² 江 帆³

摘要：依据《中国共产党简史》关于历史时期的划分，本文以1949年、1978年、1989年、2002年和2012年为节点，将中国共产党一百年来的“三农”政策实践史划分为6个时期。根据各个历史时期党和政府作出的相关重大决策部署，以“三农”重要事件为主线，以政策实践探索为主题，通过梳理相关重要会议和领导讲话、所出台的相关文件和决定、所实施的相关规划和法律等，客观陈述并评价历史事实。研究表明，一百年来的“三农”政策实践取得了历史性成就，实现了从改造传统农业到建设现代农业、从促进农村经济发展到加强农村社会建设、从增加农民经济利益到保障农民民主权利、从破除城乡二元结构到推动城乡融合发展的转变，为“三农”政策的学理分析和理论阐释提供了史实依据；一百年来的“三农”政策创新取得了历史性变革，在这一过程中，中国共产党人坚持科学理论指引与“三农”实践探索相结合、坚持借鉴国际经验与立足中国实际相结合、立足发展阶段确定目标任务和政策举措、注重保持政策的稳定性和连续性，为未来做好“三农”工作提供了经验启示。

关键词：中国共产党 “三农”政策 实践探索 一百年

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

一、前言

从1921年成立至今，中国共产党已经走过了一百年的光辉历程。一百年来，农业农村农民（“三农”）问题始终是中国共产党高度重视的问题。围绕解决好“三农”问题，中国共产党不断推进政策实践创新，推动农业农村经济社会持续稳定发展，走出了一条具有中国特色的发展道路，为全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程提供了根本遵循和行动指南。在“三农”工作重心历史性转移的重要时间节点，总结提炼中国共产党一百年来的“三农”政策实践，既可以为“三农”政策学理分析和理论阐释提供史实依据，也能为做好未来的“三农”工作提供参考借鉴。

根据《中国共产党简史》对中国共产党一百年来历史时期的划分——包括“新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、党的十一届三中全会以后、党的十三届四中全会以后、党的十六大以后、党的十八大以来”6个时期^①，本文以1949年、1978年、1989年、2002年和2012年为节点，以中国共产党成立以来各个历史时期的重大政策实践活动为主轴，对中国共产党一百年来的“三农”政策实

^①参见《中国共产党简史》编写组（2021）第528～530页。

践进行整理和归纳,尽可能详细地描述中国共产党“三农”政策实践的发展历程,从整体上、全景式地展现一百年来“三农”政策实践演进的画卷,进而回答中国共产党的“三农”政策史实是什么、政策演变过程如何等问题。本文根据各个历史时期党和政府作出的重大决策部署,以“三农”重要事件为主线,以政策实践探索为主题,通过梳理相关重要会议和领导讲话、所出台的相关文件和决定、所实施的相关法律和规划等,客观陈述并评价历史事实,概括提炼“三农”政策实践经验。

二、新民主主义革命时期(1921—1949年)

20世纪初期,在帝国主义的侵略掠夺下,中国沦为半殖民地半封建社会,农业和农村经济一片凋敝,亿万民众处于贫困甚至赤贫状态。中国共产党诞生后,以毛泽东为主要代表的中国共产党人,将马克思列宁主义的基本原理与中国革命的具体实践相结合,提出了“农民是新民主主义革命的主力军”和“没收一切地主土地分配给无地或少地农民”的主张,把农民翻身求解放作为革命的根本问题,带领人民进行土地革命,通过开展乡村改造运动和大生产运动,实现了“耕者有其田”,促进了农业生产的恢复和发展。

1.农民运动蓬勃发展。1921年9月,中国共产党领导的第一个农民协会在浙江省萧山县衙前镇成立。随着各种农民协会的陆续成立,农民运动得到蓬勃发展。1924年7月,国共合作举办、由共产党人实际组织并领导的农民运动讲习所在广州正式开办,并在彭湃、毛泽东等共产党人的主持下,连续开展六届。作为第六届农民运动讲习所所长,毛泽东不但讲授了中国农民问题和农村教育等课程,而且公开发表了《中国社会各阶级的分析》,为全国农民运动培养了大量骨干。农民运动的蓬勃发展,从根本上动摇了帝国主义和封建势力的统治基础,引起了地主阶级和国民党右派的仇视和攻击。他们污蔑农民运动是“痞子运动”,减租减息是“惰农主义”,要求中国共产党放弃对农民运动的领导,并限制农民运动的开展。

为反驳当时党内外对于农民运动的责难,1927年1—2月,毛泽东到湖南省湘潭县、湘乡县等地进行了深入的调查研究,撰写了《湖南农民运动考察报告》,总结了农民运动的成功经验,提出了解决农民问题的正确理论和主张^①:一是肯定农民运动是“中国几千年未曾成就过的奇勋”,是“好得很”,不是“糟得很”;二是强调必须实行“一切权力归农会”,农民必须“推翻地主武装,建立农民武装”,否则,一切减租减息、要求获得土地等诉求绝无实现的可能;三是提出“农民中有富农、中农、贫农三种”,其中,贫农占农村人口的七成,是革命的中坚力量;四是指出农民要推翻几千年来来的压迫,必须形成一个大的革命热潮,建立农民的绝对权力。

2.根据地土地改革。能否满足农民获得土地的愿望,关系到新民主主义革命的成败,是中国革命的中心问题。早在1925年1月召开的党的四届二中全会上,中国共产党就提出了农民的土地问题,但当时提出的只是一个“最终目标”,并没有提出现实的实践纲领。在井冈山斗争时期,毛泽东到江西省宁冈县和永新县进行了调查,将党中央关于土地政策的精神和当地实际情况相结合,先后于1928

^①这一段落中所引内容参见《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,第14~21页。

年12月和1929年4月主持制定了《井冈山土地法》和《兴国县土地法》。1931年12月，中华苏维埃共和国临时中央政府正式颁布《中华苏维埃共和国土地法》，基本形成了依靠贫农、雇农，联合中农，限制富农，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的土地革命路线（参见王先进，1990）。1946年5月，中共中央发出《关于土地问题的指示》，将在抗战时期所实行的“减租减息政策”改为“耕者有其田”政策。1948年5月，中共中央要求分地区有步骤地进行土地改革，老区（指老解放区，下同）和半老区的土地改革逐步结束，新区（指新解放区，下同）一般只进行减租减息。

3. 乡村改造运动。针对近代中国出现的乡村社会衰败、政权“土劣化”的倾向，以毛泽东为代表的中国共产党人深入农村，在其领导的根据地和解放区开展乡村改造运动，摧毁了旧政权和地主阶级。1940年2月，毛泽东在《抗日根据地的政权问题》中提出：“在抗日时期，我们所建立的政权的性质，是民族统一战线的。这种政权，是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权，是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政。”^①同时，通过减租减息、整理乡村财政、反奸清算和建立各种民众组织，充分发动群众参与抗战以及乡村治理和建设。1948年，毛泽东《在晋绥干部会议上的讲话》和《中共中央关于县、区、村人民代表会议的指示》中都强调指出，在反对封建制度的斗争中，在贫农团和农会的基础上建立起来的区村（乡）两级人民代表会议，是新民主主义政权的最好形式，各地要认真贯彻、建立和完善这种制度。

4. 大生产运动。1939年，日本帝国主义对抗日根据地进行大规模的军事进攻，国民党顽固派积极反共，加上自然灾害的影响，根据地的财政经济情况非常困难，军民的生活十分艰苦。为了解决粮食、棉布等生活必需品短缺的问题，坚持持久抗战，中共中央向抗日根据地军民发出了“自己动手、克服困难”的伟大号召。1939年2月，毛泽东提出，要通过开展生产运动，解决陕甘宁边区军民和脱产人员的穿衣吃饭问题（史向军，2007）。1942年12月，毛泽东在西北局高级干部会议上提出了“发展经济，保障供给”的财政经济工作总方针。1943年10月，中共中央在《开展根据地的减租、生产和拥政爱民运动》指示中提出，必须实行以农业为主体，包括公私农业、工业、手工业、运输业、畜牧业和商业的大规模生产运动^②。

大生产运动首先在陕甘宁边区展开。从各级党政干部到普通老百姓，从部队的指战员到干部家属，各抗日根据地组成庞大的生产大军，开垦荒地，种植粮棉，解决军民的衣食问题。随着大生产运动的不断推进，抗日根据地的农业生产得到恢复和发展，许多地方都做到了“耕三余一”^③，实现了农民收入增加和人民生活改善。

^①参见《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第741~742页。

^②前一句与这一句内容参见《毛泽东选集》第三卷，人民出版社1991年版，第891页、第911页。

^③抗日战争时期，中国共产党领导下的若干边区人民政府在大生产运动中提出“耕三余一”的口号，号召农民积极生产，厉行节约，做到每家一年有四个月的余粮。

三、社会主义革命和建设时期（1949—1978 年）

新民主主义革命任务完成后，面对一穷二白、百业凋敝的困难局面，中国共产党领导人民艰苦奋斗、重整山河。在全国范围内开展土地改革，废除了封建土地制度；完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立了社会主义基本经济制度；发展集体经济，大兴农田水利；发展农村教育和合作医疗，建立以“五保制度”和特困群体救济为主体的农村初级社会保障体系^①。这些探索和实践为下个时期开创农村改革发展新局面提供了制度前提和物质基础。

1.开展农村土地改革。新中国成立初期，全国只有 1/3 的地区完成了土地改革。为了给社会主义革命和建设创造条件，农村土地改革进一步在华东、中南、西南和西北等地相继开展。1950 年 3 月和 6 月，毛泽东先后在《征询对待富农策略问题的意见》和《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》中提出，从根本上改善财政经济情况的首要条件就是完成土地改革，“土改规模空前伟大，容易发生左偏向”^②，全党和全国人民应该“有步骤有秩序地进行土地改革工作。”^③1950 年 6 月通过的《中华人民共和国土地改革法》缩小了没收封建土地和财产的范围，相关政策由征收富农多余土地财产转变为保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其财产不得侵犯，为新区土地改革提供了法律依据^④。

到 1952 年 12 月，广大新区的农村土地改革基本完成。农民获得了一份属于自己的土地，实现了“耕者有其田”，对农村政治、社会和经济结构均产生了重大而深远的影响：在社会结构方面，封建地主阶级被永远消灭，农民成为平等独立的人，形成了一种民主自由的社会关系，为社会主义民主制度建设奠定了基础；在政治结构方面，农民获得了政治权利，改变了农村的政治结构，为建立新型农村基层政权奠定了基础；在经济结构方面，农民对地主的依附关系不复存在，以小块土地私有制为特征的家庭经济逐渐在中国农村经济生活中占据主体地位。农村土地改革的成功，充分激发了广大农民的生产积极性，推动了农业生产力的解放和发展，粮食作物和棉花、油菜等经济作物的产量迅速达到并超过新中国成立前的历史最高水平。

2.建立粮食统购统销制度。农村土地改革后，粮食产量虽然有了稳定的增长，但粮食消费数量和质量方面的需求也迅速增加，加之私商在粮食市场上与国家存在竞争关系、与政府不够合作以及存在粮食投机行为等，致使市场上出现了粮食购销紧张的局面。1953 年 10 月，毛泽东在中央政治局扩大会议上就粮食统购统销问题指出：“我国经济的主体是国营经济，它有两个翅膀即两翼，一翼是国家资本主义（对私人资本主义的改造），一翼是互助合作、粮食征购（对农民的改造）。”^⑤同年 11 月，政务院下达《关于实行粮食的计划收购和计划供应的命令》，与城乡居民息息相关的粮食统购统销政

^①参见《人类减贫的中国实践》，http://www.gov.cn/zhengce/2021-04/06/content_5597952.htm。

^②参见《毛泽东选集》第五卷，人民出版社 1977 年版，第 13 页。

^③参见《毛泽东选集》第五卷，人民出版社 1977 年版，第 18 页。

^④根据《中华人民共和国土地改革法》（http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/10/content_4246.htm）归纳、整理。

^⑤参见《毛泽东文选》第六卷，人民出版社 1999 年版，第 295 页。

策正式出台。在实行粮食统购统销制度的同时，棉花、油料等其他农产品的统购统销制度也相继建立起来，形成了一个完整的农产品统购统销制度体系（田锡全，2004）。

在粮食生产不能适应需求增长的情况下，实行统购统销制度对于保证供给、稳定市场，进而稳定整个社会秩序具有积极作用。同时，统购统销通过工农产品价格“剪刀差”为工业建设提供了大量资金，为中国工业化作出了巨大贡献。但也应当看到，实行统购统销制度，隔断了农民同市场的联系，消除了价值规律对农业生产的调节作用，农民种什么以及如何处置产品都由政府安排，这极大地影响了农民的生产积极性。统购统销制度还导致形成了城乡分割的二元经济结构，抑制了农业剩余劳动力的转移，影响了城乡之间的协调发展。

3.开展农业合作化运动。农村土地改革完成后，农村经济几乎清一色地变为小农家庭经营。受封建剥削和长期战争等遗留问题的影响，农村劳动力短缺，生产资料十分匮乏。农村土地改革结束时，平均每户只有0.6头牲畜，从事独立的家庭经营较为困难，农村中出现了以“自愿互利、互助合作”为主要特征的农业生产互助组（武力、郑有贵，2013）。

1951年12月，中共中央通过《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，提出要正确对待农民在土地改革基础上发扬起来的生产积极性，指出了互助合作的三种主要形式和农业互助合作需警惕的两种错误倾向，明确了党对于发展互助合作运动的方针和领导方法（武力、郑有贵，2013）。1952年2月，《中央人民政府政务院关于一九五二年农业生产的决定》对农业互助合作运动作出具体安排，要求在全国范围内发展互助组和生产合作社，提出“老解放区要在今明两年把农村百分之八九十的劳动力组织起来，新区要争取3年左右完成这一任务。”^①在上述文件的推动下，全国初级农业生产合作社有了较大发展。1953年12月，中共中央通过《关于发展农业生产合作社的决议》，总结了初级农业生产合作社（后文简称“初级社”）的十大优点，标志着农业互助合作运动的重心已由发展巩固互助组转变为发展巩固初级社。

1955年7月，毛泽东在省委、市委、自治区党委书记会议上作了《关于农业合作化问题》的报告，预言“目前农村中合作化的社会改革的高潮，有些地方已经到来，全国也即将到来”^②，批判了右倾保守思想，要求“赶快上马”，这改变了农业合作化的方针和进程。1955年10月，党的七届六中全会（扩大）通过《关于农业合作化问题的决议》，对农业合作化的速度做出以下规划：在全国大多数地区，到1958年春季，先后基本上实现半社会主义的合作化。此次会议敲响了农业合作化高潮的战鼓，到1956年底，中国已经基本实现了农业合作化（武力、郑有贵，2013）。

4.建立人民公社体制。1958年，为迅速发展社会生产力、加快建设农村社会主义的步伐，“人民公社化运动”这场生产关系与社会制度的巨大变革在全国展开。这一运动以暴风骤雨式的政治运动形式掀起了全国上下尤其是农村地区建设人民公社的热潮，甚至被视作通向共产主义的“金桥”。

^①参见中央档案馆（编），1991：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京：社会科学文献出版社，第44~45页。

^②参见《毛泽东选集》第五卷，人民出版社1977年版，第168页。

早在农村开展农业合作化运动的过程中,毛泽东就萌发了在农村建立“大社”的思想。1955年12月,毛泽东在《大社的优越性》的按语中指出:“现在办的半社会主义的合作社,……二三十户的小社为多。……这种小社仍然束缚生产力的发展,不能停留太久,应当逐步合并。……不但平原地区可以办大社,山区也可以办大社。”^①1958年3月,《关于把小型的农业合作社适当地合并为大社的意见》印发后,各地农村开展了“小社并大社”工作,大社建成后,名称叫法不一,最后统一取名为“人民公社”。1958年8月,毛泽东在视察山东农村时提出,办人民公社的好处是可以把工、农、商、学、兵合在一起,便于领导。同月,《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》决定在全国农村普遍建立人民公社。人民公社的基本特征是,组织上“一大二公”“政社合一”和“多级管理”,生产上统一经营、集中劳动,分配上实行平均主义。

人民公社化运动是多种因素综合作用的结果。在当时的历史条件下,开展人民公社化运动对于动员农村资源、加强农业基础设施建设、发展农村集体经济和促进农村文化教育事业等发挥了积极作用,但也产生了一些消极后果:一是农业发展停滞、粮食减产、产业结构紊乱,严重损害了农业生产;二是人民公社“共产风”泛滥,无偿平调农民和农村集体的大批财产,使农民生活陷入困境。

5.掀起“农业学大寨”运动。“大跃进”和三年自然灾害造成的严重饥荒使中国共产党深刻认识到农业的重要性和恢复发展农业的紧迫性。20世纪60年代以后,中国经济建设遇到困难,加上中苏关系恶化,国际环境严峻,需要加紧推进优先发展重工业的战略,国家希望用农业剩余来支持工业化。山西省昔阳县大寨大队所提出并实现的“三不要”(不要国家救济款、救济粮、救济物资)、“三不减”(原计划的国家征购粮、集体储备粮、社员口粮都不减少)非常有必要提倡(参见宋洪远,2019)。

1964年5月,毛泽东在听取国家计委领导小组关于“三五”计划的设想时提出:“农业要自力更生,就要像大寨那样,他们不借国家的钱,也不向国家要东西。”(武力、郑有贵,2013)同年6月,在中共中央工作会议上,毛泽东再次强调“农业主要靠大寨精神,自力更生”。同年12月,在第三届全国人民代表大会第一次会议上,周恩来将大寨精神概括为“政治挂帅、思想领先的原则,自力更生、艰苦奋斗的精神,爱国家、爱集体的共产主义风格”(参见宋洪远,2019)。于是,全国掀起了“农业学大寨”运动。20世纪六七十年代,29个省(区、市)710万人到大寨大队参观学习,中央和地区先后20余次在大寨大队和昔阳县召开各类会议,这些对中国农业的恢复和发展起到了重要的促进作用(参见宋洪远,2019)。

“文化大革命”开始后,受极“左”思想的影响,大寨大队原先的基本经验被否定,从农业的先进典型演变成了执行“左”倾错误的典型。同时,大寨大队的一些具体做法在一些地区被不切实际地照搬过来。例如,造“大寨田”,片面强调农业生产;实行按大队统一核算,强行改变经济核算单位,盲目从小集体过渡到大集体等。“文化大革命”开始后的“农业学大寨”运动,在政治、经济、思想上都给各地带来了很大的危害。1980年11月,中共中央转发山西省委《关于农业学大寨运动中经验教训的检查报告》,正式为“农业学大寨”运动画上了句号。

^①参见《毛泽东选集》第五卷,人民出版社1977年版,第257~258页。

四、党的十一届三中全会以后（1978—1989 年）

在这一阶段，以邓小平为主要代表的中国共产党人，深刻总结新中国成立以来正反两方面的经验，借鉴世界社会主义历史经验，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策。1979 年 9 月，党的十一届四中全会作出《关于加快发展农业若干问题的决定》，制定了发展农业生产力的 25 项政策措施，并对推进农业现代化作出了部署和安排。1987 年 1 月，中共中央印发《把农村改革引向深入》，提出“有计划地建立改革试验区”^①，并对农村改革和发展作出了新的部署和安排。中国改革从农村开始并率先取得突破，为中国经济社会全面改革提供了宝贵经验和有力支撑。

1. 实行家庭承包经营。农业合作化运动中所出现的“要求过急、改变过快”和人民公社化运动中所出现的平均主义等问题^②，严重损害了农民的利益，挫伤了农民的生产积极性。早在二十世纪五六十年代，农民群众就自发地进行了至少三次较大的以“包产到户”为主要内容的实践探索，这在客观上为党的十一届三中全会以后实行家庭承包经营积累了经验。

1978 年 11 月，安徽省凤阳县小岗村农民大胆实行集体土地“包产到户”，拉开了以农村土地承包制度改革为开端的农村改革的序幕。1980 年 5 月，邓小平在同中央负责工作人员的谈话中热情赞扬了安徽农村实行的包产到户、包干到户。同年 9 月，中共中央发布《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，由小岗村率先实行的以“包产到户”为主的农业生产责任制获得了中央最高决策层的认同。到 1983 年，全国 90% 以上的农户签订了土地承包合同，90% 以上的耕地实现了家庭承包，实现了由人民公社集体经济到家庭承包经营的转变^③。

农村家庭承包经营具有以下几个基本特征：第一，除了农地的所有权仍归集体之外，农地的经营使用权基本下放给农户；第二，在绝大多数情况下，以生产队为单位，农地按农户的家庭人口数来平均分配并承包；第三，农户承包土地的收益在做了必要的扣除后，全部归农户所有；第四，农户根据自己的意愿使用土地和安排生产，基本实现了自主经营。

以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的确立，极大地调动了广大农民的生产积极性，解放和发展了农业生产，成就了改革开放以来中国农业农村发展的第一个“黄金时期”，被誉为“中国农民的伟大创造”。

2. 改革粮食等农产品流通体制。实行家庭承包经营后，农产品产量大幅增加，之前供需紧张的局面得到缓解，受农产品统购统销制度的影响，部分农产品甚至出现了“卖难”问题，迫切要求放开农产品价格和流通管制。

^①参见《把农村改革引向深入》，http://www.moa.gov.cn/ztl/xzgnysn/gd/200909/t20090922_1355575.htm。

^②参见《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1040.html>。

^③数据来源：《拉开农村改革序幕（改革开放 40 年·40 个“第一”）》，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/1212/c1001-30460601.html>。

1979年9月,党的十一届四中全会提出,恢复农贸市场,逐步减少农产品统购派购的品种和比重,扩大议价收购和市场调节的范围,重新将市场机制引入农业。1982年中央“一号文件”提出:“必须多方设法疏通和开辟流通渠道。国营商业和供销合作社要充分利用现有经营机构,打破地区封锁,按照经济规律组织商品流通,大力开展产品推销工作”^①。1985年中央“一号文件”明确要求全面改革农产品统购派购制度。

改革粮食等农产品流通体制,废除了长达30余年的农产品统购派购制度。广大农民在取得生产经营自主权之后,又取得了产品交换的自主权,成为相对独立的商品生产者,推动农村经济从自给半自给经济向商品经济转化,加快了中国农业和农村经济的市场化进程(宋洪远等,2012)。

3. 乡镇企业异军突起。乡镇企业的前身是“社队企业”。改革开放前,受各种原因特别是“左”的思想的影响,社队企业在挫折和困难中求生存、谋发展。1978年,全国共有社队企业52.1万个,从业人员1734万人,总产值385亿元。随着家庭承包经营的普遍推行,农村有大量富余劳动力需要转移;而农村集体经济的积累和农户收入水平的提高,也给乡镇企业发展提供了资金来源。到1983年,全国乡镇企业增加到55.3万个,从业人员增多至2168万人,总产值提升至686亿元(武力、郑有贵,2013)。

1984年1月,中共中央发出通知,鼓励农民向各种企业投资入股,鼓励集体和农民将资金集中起来,联合兴办各种企业。同年3月,中共中央、国务院转发农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》,将社队企业改称乡镇企业,并提出对乡镇企业发展给予支持。1985年和1986年的中央“一号文件”以及1987年中央5号文件,都对乡镇企业发展提出了新的要求,出台了一系列促进乡镇企业发展的新政策,乡镇企业得到快速发展。1996年10月,全国人大常委会通过《乡镇企业法》,以法律的形式明晰和理顺了乡镇企业的产权关系。

与社队企业相比,乡镇企业的发展具有以下特点:一是由原来的“两个轮子(社办、队办)一起转”,改为“四个轮子(乡办、村办、联户办、户办)一起转”;二是突破了“三就地”的限制,乡镇企业可以广泛外引内联;三是横向经济联合获得广泛发展,乡镇企业与国有企业和科研院所联合,引进资金、技术、设备、产品等(宋洪远,2019)。

乡镇企业的发展,带动了农村非农产业的发展,促进了农村劳动力转移就业,增加了农民收入,承担了支援农业的义务,对推进农村工业化和农业现代化发挥了重要作用。随着市场经济的发展,尤其是进入买方市场后,乡镇企业发展速度明显放缓、效益滑坡,市场竞争压力不断向企业内部传导,促使乡镇企业进行各种形式的产权制度改革。

4. 实行政社分开建立乡政府。随着农村改革的深入推进,人民公社“政社合一,多级管理”的生产经营体制越来越不适应家庭承包经营的要求,阻碍了农村经济社会的进一步发展,实行政社分开的乡村管理体制被提上日程。

^①参见《中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编(1982—2014)》,人民出版社2014年版,第9页。

1980年4月,四川省广汉县向阳公社第一个取下“广汉县向阳人民公社管理委员会”的牌子,挂上了“广汉县向阳乡人民政府”的牌子。1983年10月,《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》要求各地普遍实行政社分开,恢复乡人民政府体制,规定公社为集体经济组织(武力、郑有贵,2013)。

“人民公社”改“乡”,大体上形成了一社一乡制、大区小乡制和大区中乡制3种类型。其中,一社一乡制即在原人民公社的区划范围内建乡,这一类型在全国较为普遍;大区小乡制,即将原公社改为区,原生产大队改为乡,这一类型主要在广东、云南等省采用;大区中乡制,即将原人民公社改为区,原人民公社下的管理区改为乡,主要在原人民公社管辖范围较大的地区实行,约占全国总乡数的13%。到1985年,全国共有县辖区(区公所)7908个、乡82450个(其中民族乡3144个)、镇9140个,政社分开工作基本完成(武力、郑有贵,2013)。

5. 实行村民自治制度。随着家庭承包经营的推行和政社分开的实行,部分地区的农村出现了修建道路、水利设施等农村公共事务和公益事业的组织乏力等问题,农村社会治安、民事纠纷等社会管理方面的问题也大量增加。为解决这些问题,部分地区开始探索建立村民自治会(组)、村民委员会等自治组织^①。

1980年,广西壮族自治区宜山县出现了全国第一个群众自发组织、自我管理的村民委员会,率先实现了村民自治。1982年12月通过的《中华人民共和国宪法》明确了“村民委员会是基层群众性自治组织”。1983年10月发出的《关于实行政社分开、建立乡政府的通知》指出,村民委员会作为基层群众自治组织,要积极办理本村的公共事务和公益事业,协助乡镇政府做好本村的行政和生产建设工作。到1984年底,全国建立了94.86万个村民委员会,新的村级行政组织体系框架基本形成(武力、郑有贵,2013)。1987年11月,第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,这标志着村级民主制度建设进入制度化和法制化阶段。

村民自治制度的实行,增强了农民的民主意识,推动形成了农村健康向上、有利于经济社会稳定发展的精神风貌;推动形成了较为完整的乡村政治制度体系,并使其不断优化和改进;带动了经济民主,推动形成了政治民主和经济民主良性互动的格局;推动形成了村庄民主和国家民主对接、互补、协调演进的制度创新格局。

五、党的十三届四中全会以后(1989—2002年)

在这一阶段,以江泽民为主要代表的中国共产党人,确立了社会主义市场经济体制的改革目标和基本框架,确立了社会主义初级阶段的基本经济制度和分配制度。1991年11月,党的十三届八中全会通过《关于进一步加强农业和农村工作的决定》,部署了20世纪90年代农业农村发展的主要任务,提出了建设社会主义新农村的基本要求。1998年10月,党的十五届三中全会通过《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,制定了农业和农村跨世纪发展的目标和政策。农村经济体制改革不断深化,农业和农村经济获得较快发展。

^①中共中央文献研究室(编),2001:《十五大以来重要文献选编》(中),北京:人民出版社。

1.保障国家粮食安全。20世纪80年代中期,随着城市改革进程的加快,城市居民食物消费结构升级,非粮食食物需求增加。与此同时,一些地区出现了忽视农业发展的倾向,粮食生产增速放缓。在这种背景下,国际上也有学者提出了“谁来养活中国人”的问题。

为解决上述矛盾和问题,回应国际社会关切,在1996年11月联合国粮农组织召开粮食首脑会议之前,国务院首次发布《中国的粮食问题》白皮书,明确提出了立足国内资源、实现粮食基本自给的方针。2000年10月,江泽民在党的十五届五中全会上强调:“保持经济持续快速健康发展,必须始终高度重视并抓紧解决好粮食安全等问题。12亿多人吃饭,只有依靠自己,靠谁也靠不住。决不可轻言粮食过关了。”(武力、郑有贵,2013)

为保障国家粮食安全,中国政府采取了如下政策措施:一是努力改善生产条件,千方百计提高粮食综合生产能力;二是推进科教兴农,转变粮食增长方式;三是综合开发利用和保护国土资源,实现农业可持续发展;四是深化体制改革,创造粮食生产、流通的良好政策环境^①。截至2001年,中国谷物、棉花、油菜籽、水果、猪牛羊肉等产品的产量稳居世界第一位^②。事实充分证明,中国人民不仅能够养活自己,还为世界粮食发展作出了重要贡献。

2.推进农村金融改革。随着农业多种经营和农村非农产业的发展,农村的融资和投资需求大幅增加,但农村金融体制越来越不适应农业和农村经济发展的要求,改革创新农村金融体制势在必行。

1979年2月,国务院批准恢复建立中国农业银行,允许其独立行使职责,自主经营业务,领导农村信用合作社,其主要任务是推动农村金融事业快速发展。1984年8月,国务院批转中国农业银行《关于改革信用合作社管理体制的报告》,要求恢复信用社合作金融的性质。1994年4月,中国农业发展银行成立,承担从中国农业银行剥离出来的政策性金融业务,实现了政策性金融和商业性金融的分离。

为进一步理顺各类金融机构之间的相互关系,建立起合理的管理体制和良好的运行机制,1996年8月,《关于农村金融体制改革的决定》指出:“农村信用社管理体制,是农村金融体制改革的重点。改革的核心是把农村信用社逐步改为由农民入股、由社员民主管理、主要为入股社员服务的合作金融组织。”提出“在城乡一体化程度较高的地区,已经商业化经营的农村信用社,经整顿后可合并组建成农村合作银行。”^③1999年1月,国务院下令全国统一取缔农村合作基金会。2003年6月,国务院下发《深化农村信用社改革试点方案》,提出把农村信用社逐步办成由农民、农村工商户和各类经济组织入股的社区性地方金融机构。2006年12月,银监会提出支持和引导境内外银行资本、产业资本和民间资本到农村地区投资、收购、新设银行业金融机构^④。

^①参见《中国的粮食问题》, http://www.gov.cn/zhengce/2005-05/25/content_2615740.htm。

^②国家统计局:《国民经济持续快速健康发展》, http://www.stats.gov.cn/zjtc/zfx/yjsld/200210/t20021003_36048.html。

^③参见《国务院关于农村金融体制改革的决定》, http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=63204。

^④参见《中国银行业监督管理委员会关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》, http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/24/content_5076293.htm。

在这一时期,农村金融改革不断深化,农村金融体系的基本框架得以初步建立,各类农村金融机构之间的关系得到初步理顺,这为健全农村金融管理体制和运行机制、增强农村金融机构服务功能、提高农村金融服务水平打下了坚实基础。

3.促进农业可持续发展。改革开放以来,中国农业农村经济发展取得了巨大成就。然而,在人口地少的基本国情下,农业资源过度开发、化肥农药利用率低导致农业内源性污染严重,粗放式生产方式导致农业生态系统功能退化。这些问题严重阻碍了农业经济的持续发展和农民生活质量的稳步提高。在这一背景下,党和政府认识到,通过高投入高消耗追求产量增长和“先污染后治理”的传统发展模式已不再适应当今和未来发展的要求,必须找到一条坚持生产发展与资源环境承载力相匹配的农业可持续发展道路。

1992年6月联合国环境与发展大会召开后,中国政府于1994年3月率先组织制定《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》,阐明了中国的可持续发展战略和对策。这一文件“将成为中国制定国民经济和社会发展中长期计划的一个指导性文件,并在‘九五’计划和2010年规划的制定中,作为重要的目标和内容,得到具体体现。”^①1998年10月,党的十五届三中全会首次提出“实现农业可持续发展”的基本方针。

在之后的四年时间里,每年都召开中央人口资源环境工作座谈会,部署实施农业可持续发展战略。2001年3月,江泽民在中央人口资源环境工作座谈会上强调:“切实保护农业资源和农业生态环境,是实现农业可持续发展的长远大计。……我们要下大决心,经过几十年努力,使我国农业生态环境明显改观。”(武力、郑有贵,2013)2001年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》完成了从确立到全面推进可持续发展战略的历史进程。2003年1月,国务院印发《中国21世纪初可持续发展行动纲要》,明确了21世纪初中国实施可持续发展战略的主要目标、基本原则、重点领域及保障措施,进一步推动了中国农业可持续发展的进程。

4.开展八七扶贫攻坚。20世纪80年代,中国已在全国范围内开展了有计划、有组织、大规模的扶贫开发。到1992年底,全国农村没有解决温饱的贫困人口由1978年的2.5亿人^②减少到8000万人。

“这些贫困人口主要集中在国家重点扶持的592个贫困县,分布在中西部的深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区,而且多为革命老区和少数民族地区。共同特征是,地域偏远,交通不便,生态失调,经济发展缓慢,文化教育落后,人畜饮水困难,生产生活条件极为恶劣。”^③因此,扶贫开发的任务十分艰巨。

^①参见《中国21世纪议程——中国21世纪人口、环境与发展白皮书》序言部分, http://risd.ccnu.edu.cn/_local/F/0B/12/5A470E3D188A9E51A3CC43E199E_DDCD31B0_60327.pdf。

^②参见《中国农村绝对贫困人口已经从2.5亿下降到1479万》, http://www.gov.cn/jrzq/2008-07/08/content_1039319.htm。

^③参见《国家八七扶贫攻坚计划(1994—2000)》, http://www.cpad.gov.cn/art/2016/7/14/art_343_141.html。

为了解决农村贫困问题、缩小地区差距，1994年3月，《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》明确提出以下奋斗目标：1993年新确定的592个贫困县的绝大多数贫困户年人均收入达到500元以上（按1990年不变价计算）；扶持贫困户，减少返贫人口（张新华，2008）。

为推动《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》的实施，1996年9月，江泽民在中央扶贫开发工作会议上强调，扶贫工作要实行责任制，各级党政一把手要亲自组织指挥本地区的扶贫攻坚战；各级党政机关要组织大批干部，到贫困村具体帮助扶贫；要把扶贫攻坚的任务和措施落实到贫困村和贫困户^①。党中央、国务院印发《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，提出了一系列加快扶贫攻坚进度的重大政策措施^②。

2001年5月，江泽民在中央扶贫开发工作会议上指出，《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》中提出的战略目标已基本实现，中国农村贫困人口的温饱问题已基本得到解决。之后，国务院出台《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，确定了中国2001—2010年扶贫开发的奋斗目标、基本方针、对象与重点、内容和途径以及政策保障。

5.推进农村税费改革。实行政社分开、建立乡政府和村民自治组织后，随着乡村管理人员的增加和社会事业的发展，农村社会管理、基础设施、公共服务方面的开支不断扩大。为弥补经费开支缺口，国家于1983年11月对农林特产收入征收农业税，1991年12月出台《农民承担费用和劳务管理条例》，加上1950年12月开征的屠宰税和1958年6月开征的农业税、牧业税，形成了“农业四税”（农业税、屠宰税、牧业税、农林特产税）、“村级三项提留”（公积金、公益金、管理费）和“乡镇五项统筹”（乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村道路）共12项税费，再加上征收过程中层层加码形成的“三乱”（乱集资、乱摊派、乱罚款）问题，导致农民负担过重，严重影响了干群关系和农村社会的稳定。

为切实减轻农民负担，1993年3月和7月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于切实减轻农民负担的紧急通知》和《关于涉及农民负担项目审核处理意见的通知》，基本上堵住了增加农民负担的源头（张新华，2008）。1996年12月，《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》进一步完善了减轻农民负担的各项政策规定，提出允许一些粮食主产区进行税费改革探索。

为推进农村税费改革，1998年11月，国务院办公厅下发《关于制定农村税费改革方案有关问题的通知》，成立了农村税费改革工作小组及其办公室，负责制定农村税费改革方案并组织实施。2000年3月，《关于进行农村税费改革试点工作的通知》决定在安徽全省进行农村税费改革试点。改革的主要内容是“三取消、两调整和一改革”，即取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，取消屠宰税，取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税和农业特产税政策；改革村提留征收使用办法（张新华，2008）。2003年3月，在全国范围内全面推开农村税费改革试点工作。2004年中央“一号文件”决定“农业税税率总体上降低1个百分点，同时

^①参见《中国共产党大事年记（1996）》，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2003/06/id/64478.shtml>。

^②参见《关于尽快解决农村贫困人口温饱问题的决定》，http://nwccw.gov.cn/2017-04/28/content_152682.htm。

取消除烟叶外的农业特产税”^①。2005 年中央“一号文件”提出,“在国家扶贫开发重点县进行免征农业税试点,在其他地区进一步降低农业税税率。在牧区开展取消牧业税试点。”^②同年 12 月,第十届全国人民代表大会常务委员会通过《关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定》,在中国延续 2600 多年的农民缴纳皇粮国税的时代一去不复返。

农村税费改革是新中国成立以来继农村土地改革、实行家庭承包经营之后的又一重大改革。进行农村税费改革,依法调整和规范国家、集体与农民的利益关系,将农村的分配制度进一步纳入法治轨道,堵住了加重农民负担的口子,明显改善了农村干群关系,促进了农村经济发展和农村社会稳定(国务院农村综合改革办公室,2007)。

六、党的十六大以后(2002—2012 年)

在这一阶段,以胡锦涛为主要代表的中国共产党人,在全面建设小康社会的进程中,不断推进实践创新、制度创新和政策创新。从 2003 年开始,每年召开中央农村工作会议;从 2004 年开始,中共中央每年下发关于“三农”工作的“一号文件”。明确“要把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重”,对这个时期的农村改革和发展作出了一系列部署和安排。全面取消农业税、实行种粮农民直接补贴政策,促进了粮食增产和农民增收;建立包括新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险在内的农村社会保障制度,维护了农村社会发展和稳定的大局;加快推进社会主义新农村建设,全面深化农村改革,大力推进城乡统筹发展,奠定了全面建设小康社会的重要基础。

1.促进农民增加收入。进入 20 世纪 90 年代中期,中国农民人均纯收入增速连续多年放缓,粮食主产区的农民收入增速低于全国平均水平,1998—2000 年全国农民人均纯收入增长率分别为 4.3%、3.8%和 2.1%,连续 3 年下降的状况是自改革开放以来从未有过的(陈艳,2005)。

早在 2000 年 12 月,胡锦涛就明确指出:“如果农民增产不增收,甚至增产还减收的现象继续发展下去,就会严重地挫伤广大农民的生产积极性,甚至会使来之不易的农产品供求平衡的局面发生逆转。如果出现这种情况,国民经济发展的全局就会受到严重影响。”^③2004 年中央“一号文件”提出:“坚持‘多予、少取、放活’的方针,……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。”^④2006 年中央“一号文件”提出,要进一步拓宽农民增收渠道。2009 年中央“一号文件”强调,要千方百计促进农民收入持续增长。

在支农惠农重大政策的支持下,农民收入多年低速徘徊的局面得到扭转。2012 年农村居民人均纯

^①参见《中共中央 国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》, http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207415.htm。

^②参见《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》, http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207406.htm。

^③参见《开展“三个代表”重要思想学习教育促进农村经济发展和社会全面进步》, <https://www.gmw.cn/01gmrb/2001-04/02/GB/04%5E18739%5E0%5EGMA1-020.htm>。

^④参见《关于促进农民增加收入若干政策的意见》, http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207415.htm。

收入达到 7917 元, 实际增长 10.7%, 连续 3 年增速达到两位数以上, 比城镇居民人均可支配收入增速高 1.1 个百分点^①。

2. 建设社会主义新农村。进入 21 世纪以来, 中国的农业和农村发展仍然存在农业基础设施薄弱、农村社会事业发展滞后、城乡居民收入差距扩大等问题。对此, 党中央提出, 解决好“三农”问题仍是中国工业化、城镇化进程中重大而艰巨的历史任务, 必须扎实稳步地推进社会主义新农村建设。

2005 年 10 月, 《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, 要按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求, 扎实推进社会主义新农村建设。2005 年 12 月, 中央经济工作会议指出, 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, 要使建设社会主义新农村成为全党全国的共同行动。2006 年中央“一号文件”深刻阐述了建设社会主义新农村的重大意义, 提出了社会主义新农村建设的总体要求和主要措施。

建设社会主义新农村并不是一个新概念。早在 20 世纪 50 年代, 《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》中就提出“发挥复员军人建设社会主义农村的积极性”^②。到 1984 年提出“小康社会”概念时, 建设社会主义新农村就是其中的重要内容之一。在 1984 年中央“一号文件”、1987 年中央 5 号文件和 1991 年党的十三届八中全会通过的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》中, 都出现过“建设社会主义新农村”的提法。在已有政策要求的基础上, 结合新的历史条件, 党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的新要求。社会主义新农村建设中农村经济、政治、文化和社会等方面的发展, 为实施乡村振兴战略打下了坚实的基础。

3. 大力发展现代农业。进入 21 世纪以来, 中国农业处在一个新的发展阶段, 仍面临着许多矛盾和问题。一是资源约束趋紧。人多地少水缺已成为制约许多地区农业发展的瓶颈。二是市场约束增强。随着生活水平的提高, 人们对食物的要求从“吃饱”转变为“吃好”。中国不具有竞争优势的农产品受进口冲击的状况已显现出来, 而具有竞争优势的农产品的出口潜力还难以得到发挥。上述两个因素叠加在一起, 导致市场对农业发展的约束越来越突出。三是体制约束固化。经过近 30 年的改革, 中国已基本形成农村市场和农产品市场体系, 但长期形成的城乡二元结构并未消除, 生产要素在城乡之间的合理流动和优化配置还存在许多体制障碍。为从根本上解决当时农业发展面临的突出矛盾和问题, 党和政府提出了积极发展现代农业, 走中国特色农业现代化道路的任务和要求。

2005 年中央“一号文件”强调“稳定、完善和强化各项支农政策, 切实加强农业综合生产能力建设”^③。2007 年中央“一号文件”提出: “建设现代农业的过程, 就是改造传统农业、不断发展农村生产力的过程, 就是转变农业增长方式、促进农业又好又快发展的过程。必须把建设现代农业作为贯

^①数据来源: 《2012 年农民收入增速再度超过城镇居民》, <http://finance.people.com.cn/n/2013/0121/c1004-20270245.html>。

^②参见《1956 年到 1967 年全国农业发展纲要》, http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/23/content_5000702.htm。

^③参见《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》, http://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207406.htmhttp://www.gov.cn/test/2006-02/22/content_207406.htm。

穿新农村建设和现代化全过程的一项长期艰巨任务，切实抓紧抓好。”^①对于推进现代农业建设，这一文件提出了发展现代农业的主要目标、实现途径和政策措施。2008年中央“一号文件”强调“突出加强农业基础建设”“强化农业科技和服务体系基本支撑”^②。2012年中央“一号文件”强调“依靠科技创新驱动，引领支撑现代农业建设”^③。

4. 全面深化农村改革。经过30年的改革发展，中国农村发生新的变革，城乡二元结构造成的深层次矛盾比较突出：农村经济体制尚不完善，农业发展方式依然粗放，农村社会事业和公共服务水平较低，农村社会利益格局发生深刻变化。为解决上述问题，全面深化农村改革刻不容缓。

2008年10月，《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》在总结中国农村改革三十年基本经验的基础上，提出了推进农村改革发展的指导思想、目标任务和重大原则，围绕完善农村基本经营制度、土地管理制度、农业支持保护制度，建立农村金融制度，促进城乡发展一体化制度，健全农村民主管理制度，部署安排了全面深化农村改革的重点任务和主要举措^④。2009年和2010年的中央“一号文件”均强调继续深化农村综合改革。

5. 统筹城乡经济社会发展。进入21世纪以来，随着现代工业的深入发展和城市化的快速推进，中国城乡经济社会发展不协调问题日益突出，城乡基础设施和社会事业等方面的差距更加明显，制约城乡协调发展的体制机制矛盾充分暴露。从市场因素看，资源要素自发向高收益高回报的产业和区域流动，主要表现为从农业转向工业、从农村流入城市；从制度约束看，长期形成的城乡二元结构短期内难以改变，有些方面改不动，有些改革难落实，传统体制仍然在许多方面以多种方式顽固地发挥作用。

2002年11月，党的十六大根据国家经济社会发展的阶段性特点明确指出：“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”^⑤在2003年1月召开的中央农村工作会议上，胡锦涛指出：“统筹城乡经济社会发展，就是要充分发挥城市对农村的带动作用 and 农村对城市的促进作用，实现城乡经济社会一体化发展。”^⑥2004年9月，在党的十六届四中全会上，胡锦涛提出“两个趋向”的重要论断，准确判断了中国经济社会发展的形势，明确了中国已经进入到应当和能够实行工业反哺农业、城市支持农村的新阶段。2007年10月，党的十七大提出建立“以工促农、以城带乡”的长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。2008年10月，党的十七届三中全会进一步提出建立促进城乡经济社会发展一体化的制度，并对如何统筹城乡

^①参见《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》，http://www.chinadaily.com.cn/hqkx/2007-01/30/content_796651.htm。

^②参见《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》，http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj/wjhg/201202/t20120215_2481402.htm。

^③参见《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》，<http://www.moa.gov.cn/ztzl/yhwj/zywj/>。

^④参见《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm。

^⑤参见《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，<http://news.southcn.com/ztbd/lhb/bg/200211160429.htm>。

^⑥参见《胡锦涛文选》第二卷，人民出版社2016年版，第18页。

发展做出了部署和安排。2010 年中央“一号文件”细化实化了统筹城乡经济社会发展的重点任务，提出了一系列政策措施。

统筹城乡经济社会发展，使中国农村经济社会发生了历史性的变化，农业农村发展进入改革开放以来第二个“黄金时期”。实践表明，统筹城乡发展的基本方略、政策体系和制度框架已基本形成，中国在统筹城乡发展的道路上已迈出了坚实的步伐。

七、党的十八大以来（2012—2021 年）

党的十八大以来，以习近平为主要代表的中国共产党人，围绕统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，提出了一系列新理念、新思想、新观点，就打赢脱贫攻坚战、深化农业供给侧改革、实施乡村振兴战略、健全城乡融合发展体制机制、强化农业农村法治保障、加强党对“三农”工作的领导^①等重大问题作出部署和安排，为做好新时代的“三农”工作、加快推进农业农村现代化提供了根本遵循和行动指南。

1. 打赢脱贫攻坚战。中国共产党自成立以来，就确立了为劳苦人民谋幸福的目标，带领人民进行了艰苦卓绝的斗争，持续向贫困宣战。党的十八大以来，多数地区和人口的贫困问题已得到解决，剩下的为贫中之贫、困中之困、坚中之坚，扶贫脱贫难度加大。面对复杂的脱贫形势，以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆到治国理政突出位置，提出举全党全社会之力坚决打赢脱贫攻坚战。

2012 年，党中央突出强调，“小康不小康，关键看老乡，关键看贫困老乡能不能脱贫”，承诺“决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众”^②，拉开了新时代脱贫攻坚的序幕。2013 年 11 月，习近平在湖南省湘西州花垣县十八洞村考察时，提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的十六字方针，“精准扶贫”迅速成为全国扶贫开发工作的指导思想。2015 年 11 月，习近平在中央扶贫开发工作会议上，对精准扶贫的目标任务、实施路径、工作机制、监督体系等进行了重点论述，为扶贫开发指明了方向。之后，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，阐述了打赢脱贫攻坚战的重要意义，提出了总体要求和政策措施。2016 年 12 月，国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》，明确了“十三五”时期脱贫攻坚总体要求、指导思想、基本目标、主要任务和保障措施。2017 年 10 月，党的十九大将精准脱贫作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一进行部署和安排。2018 年 6 月，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，聚力攻克深度贫困堡垒，决战决胜脱贫攻坚。经过 8 年的持续奋斗，到 2020 年底，中国脱贫攻坚目标任务全面完成，提前 10 年实现了《联合国 2030 年可持续发展议程》中的减贫目标，为全球减贫事业贡献了中国力量。

^①强化农业农村法治保障、加强党对“三农”工作的领导，是党围绕“四个全面”战略布局就“三农”工作作出的重要部署和安排。同时，党的十八大以来，先后出台了《中国共产党农村工作条例》和《中华人民共和国乡村振兴促进法》，对这两方面问题进行了集中阐述。考虑到以上情况，将这两方面放在这一时期来分析。

^②参见中共中央党史和文献研究院（编），2018：《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，第 29～30 页、第 34 页。

2.深化农业供给侧改革。进入新时期以来,中国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。党的十八大以来,中国在农业转方式、调结构、促改革等方面进行了积极探索,但是,农产品供给结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民持续增收乏力等问题仍然突出,增加产量与提升品质、成本攀升与价格低迷、库存高企与销售不畅、小生产与大市场、国内外价格倒挂等矛盾和问题亟待解决。为顺应新形势新任务新要求,加快推进农业农村发展,党中央、国务院作出“推进农业供给侧结构性改革”的重大战略安排。

2015年12月的中央农村工作会议和2016年中央“一号文件”都明确提出“推进农业供给侧结构性改革”。2016年3月,习近平在参加第十二届全国人民代表大会第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。”^①2017年中央“一号文件”以“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”为主题,对推进农业供给侧结构性改革进行了全面部署和安排。同年3月,习近平在参加第十二届全国人民代表大会第五次会议四川代表团审议时强调:“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,矛盾的主要方面在供给侧。”^②2019年中央“一号文件”明确提出,要围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针,继续深化农业供给侧结构性改革。

在推进农业供给侧结构性改革的同时,党和国家坚持把保障国家粮食安全作为底线,先后印发《关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见》《国家质量兴农战略规划(2018—2022年)》,强调全面落实国家粮食安全战略,走质量兴农之路;发布《中国的粮食安全》白皮书,指出中国粮食安全形势持续向好,为继续深化农业供给侧结构性改革奠定了基础。

经过5年的努力,农业供给侧结构性改革取得了重要进展。到2020年,中国粮食总产量已连续6年保持在6.5亿吨以上,粮食单产达到382.3千克/亩,粮食人均占有量超过470千克;从2016年起,全国化肥农药施用量连续减少,三类主粮生产中的化肥与农药利用率均超过40%^③,市场紧缺的优质专用小麦播种面积提高至35.8%,优质早稻播种面积提高至46.2%^④。粮食安全得到充分保障,绿色转型进程明显加快,满足了人们日益增长的美好生活需要,为全面建成小康社会提供了重要物质保障。

3.实施乡村振兴战略。建设什么样的乡村、怎样建设乡村,是一个历史性课题。中国特色社会主义进入新时代,中国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展

^①《习近平:推进农业供给侧结构性改革》, <https://www.chinanews.com/11/2016/03-10/7792542.shtml>。

^②《习近平总书记参加四川代表团审议时的重要讲话在会场内外引起热烈反响》, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-03/09/c_129504918.htm。

^③数据来源:《农业现代化成就辉煌 全面小康社会根基夯实》, http://www.ghs.moa.gov.cn/ghgl/202105/t20210508_6367377.htm。

^④数据来源:《“十三五”成就巡礼:中国人的饭碗牢牢端在自己手上》, http://www.moa.gov.cn/xw/shipin/202012/t20201204_6357598.htm。

之间的矛盾。从“三农”工作看，当前中国农业基础还比较薄弱，农民年龄与知识结构、农村社会建设和乡村治理等方面还存在较大问题；从城乡关系看，城乡之间要素自由流动存在壁垒、公共服务水平存在较大差距，城乡基本公共服务均等化水平有待提高。因此，党的十九大作出“实施乡村振兴战略”的重大决策部署。

2017年12月，习近平在中央农村工作会议上发表重要讲话，全面阐述了实施乡村振兴战略的重大意义，强调要走中国特色社会主义乡村振兴道路，提出了实施乡村振兴战略的重要举措。之后，习近平在不同场合强调，要把实施乡村振兴战略摆在优先位置，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动；实施乡村振兴战略，要明确总目标、总方针、总要求和制度保障，要处理好长期目标和短期目标、顶层设计和基层探索、政府作用和市场作用、增强群众获得感和适应发展阶段要求四个关系^①。为谋划好新时代乡村振兴的顶层设计，2018年中央“一号文件”对实施乡村振兴战略的主要目标、指导思想、基本原则、重点任务和主要措施进行了全面部署和安排。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，明确了到2020年和2022年的目标任务，细化实化了工作重点和政策措施，部署安排了一系列重大工程、重大计划、重大行动。2020年，党的十九届五中全会提出，要全面推进乡村振兴，把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，大力实施乡村建设行动。2021年中央“一号文件”对全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化作出了新的部署和安排。

在推动实施乡村振兴战略的实践中，党和政府将农业农村现代化作为总目标，坚持农业农村优先发展的总方针，提出了到2020年、2035年、2050年三个时间节点乡村振兴的主要目标，明确了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕、脱贫攻坚等重点任务，提出了强化制度供给、人才支撑、投入保障、党的领导等重要战略举措。

实施乡村振兴战略，是推进农业农村与国家同步实现现代化、顺应亿万农民对美好生活向往的必然要求。2017年以来，党和政府围绕落实乡村振兴重点任务出台了一系列相关政策文件，围绕推进乡村振兴重要举措制定了一系列相关法律法规，为全面推进乡村振兴提供了制度保障和政策支撑，实现了乡村振兴开好局、起好步。

4.健全城乡融合发展体制机制。党的十六大以后，中国在统筹城乡经济社会发展方面取得了重要进展，但仍存在城乡要素流通不顺畅、公共资源配置不合理等问题。

针对上述问题，2015年4月，习近平在第十八届中共中央政治局第二十二次集体学习时指出，加快推进城乡发展一体化，是党的十八大提出的战略任务，也是落实“四个全面”战略布局的必然要求^②。2017年10月，党的十九大提出，实施乡村振兴战略，要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。2018年9月，习近平在第十九届中共中央政治局第八次集体学习时指出：“要走城乡融合发展之路，

^①参见《习近平对实施乡村振兴战略作出重要指示》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/05/content_5303799.htm；《习近平主持中共中央政治局第八次集体学习并讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/22/content_5324654.htm。

^②《习近平主持中共中央政治局第二十二次集体学习》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/01/c_1115153718.htm。

向改革要动力,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”^①。2019年4月,中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,明确了指导思想、基本原则、政策措施和组织保障。2020年12月,习近平在中央农村工作会议上强调,要健全城乡融合发展体制机制,把县域作为城乡融合发展的重要切入点。

在推动健全城乡融合发展体制机制的实践中,党和政府采取了一系列政策和措施:一是分别明确了到2022年、2035年和21世纪中叶健全城乡融合发展体制机制的主要目标;二是提出了建立健全城乡基本公共服务普惠共享、城乡基础设施一体化发展、乡村经济多元化发展、农民收入持续增长和强化组织保障的体制机制;三是通过把县域作为城乡融合发展的重要切入点,统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等,壮大县域经济,加快小城镇发展,推进以县城为重要载体的城镇化建设,推动在县域就业的农民工就地市民化,加快县域内城乡融合发展。

5.强化农业农村法治保障。新中国成立以来,中国重视涉农立法工作,制定修改了一些涉农法律制度。改革开放以来,涉农立法进入快车道。1983年中央“一号文件”提出:“建议国家机关对农村各类经济形式及其活动,加强法制管理,制定相应的法规。”^②党的十八大以来,涉农立法进入调整完善阶段。2013年11月,党的十八届三中全会提出,推进国家治理体系和治理能力现代化。2014年10月,党的十八届四中全会提出:“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。”^③为全面实施乡村振兴战略、加快推动农业农村现代化,第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》,自2021年6月1日起施行。

涉农法律体系主要包括以下内容:一是统领“三农”领域各专门法律的《农业法》;二是规范农村土地管理制度的《土地管理法》;三是规范农业基本经营制度的《农村土地承包法》和《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》;四是规范农业经营主体行为的《农民专业合作社法》和《乡镇企业法》;五是规范提升农业生产力发展的《种子法》和《农业技术推广法》等;六是规范农业农村资源开发管理的《森林法》和《草原法》等;七是规范农业生态环境保护的《水土保持法》和《水污染防治法》等;八是规范农产品质量安全监管的《农产品质量安全法》和《食品安全法》等;九是规范农村人居环境建设的《城乡规划法》;十是规范农村基层村民自治的《村民委员会组织法》;十一是规范乡村建设和发展的《乡村振兴促进法》;十二是保障农民各项权益的《民法典》(刘振伟,2019)。

在强化法治保障的过程中,农业农村法制建设不断强化,已建立起以《农业法》为基础、以不同领域专门涉农法律为主干、以有关法律中的涉农条款为补充的多层次全方位的涉农法律制度。截至2019年8月,由全国人民代表大会常务委员会制定的现行有效涉农法律有26部、包括涉农条款的法

^①《习近平主持中共中央政治局第八次集体学习并讲话》, http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/22/content_5324654.htm。

^②参见《1983年中央一号文件:当前农村经济政策的若干问题》, <http://www.nongye.cnki.net/staticpages/yihaowenjian/wj1983.html>。

^③参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/1029/c64387-25927606.html>。

律有 79 部，国务院制定的涉农行政法规有 76 部，地方性涉农法规有 1300 多部（刘振伟，2019）。

6. 加强党对“三农”工作的领导。习近平多次强调：“党管农村工作是我们的传统”^①。1978—1993 年，中央先后设立过“国家农业委员会”和“中共中央书记处农村政策研究室”两个农村工作综合部门，之后，“中共中央书记处农村政策研究室”改为“中共中央农村政策研究室”，并加挂“国务院农村发展研究中心”牌子，负责组织协调农村工作。1993—2018 年，中央成立农村工作领导小组，下设办公室作为农村工作综合部门负责组织协调农村工作。2018 年 3 月，中共中央印发《关于深化党和国家机构改革的决定》，要求组建农业农村部，并将中央农村工作领导小组办公室设在农业农村部，负责组织协调农村工作。2019 年 9 月，中共中央印发《中国共产党农村工作条例》，这是党的历史上首次专门制定关于农村工作的党内法规，充分体现了党对农村工作的高度重视。2020 年 12 月，习近平在中央农村工作会议上强调，要加强党对“三农”工作的全面领导，要求各级党委扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴^②。

办好农村的事情，关键在党。实施乡村振兴战略，必须加强党对“三农”工作的全面领导。加强党对“三农”工作的全面领导，主要体现在以下六个方面：一是实行中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作领导体制；二是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；三是加强农村工作干部队伍和人才队伍建设；四是发挥改革、投入、科技教育、乡村规划、法治等对农业农村发展的重要作用；五是健全五级书记抓乡村振兴考核机制；六是建立市县党政领导班子和领导干部激励约束机制等^③。

八、结语

一百年来，在中国共产党的带领下，中国农业农村发展取得了历史性成就。在农业方面，通过增加技术、资本等生产要素投入，采用先进科技和生产手段等方式，转变农业经营方式，构建农业产业体系，实现了从改造传统农业到建设现代农业的转变；在农村方面，通过加强农村基础设施建设、发展农村社会事业、强化农村公共服务、推进农村生态文明建设，实现了从促进农村经济发展到加强农村社会建设的转变；在农民方面，通过完善农村产权制度、赋予农民更多的财产权利，完善村民自治制度、扩大农民政治参与，实现了从增加农民经济利益到保障农民民主权利的转变；在城乡关系方面，通过实行统筹城乡发展方略、改革城镇户籍管理制度、促进农村劳动力转移就业、推进城乡基本公共服务均等化，实现了从破除二元结构到推动城乡融合发展的转变（宋洪远，2018）。

^①参见中共中央文献研究室（编），2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第 685 页。

^②《加强党对“三农”工作的全面领导——论学习贯彻中央农村工作会议精神》，《人民日报》2021 年 01 月 05 日第 02 版，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-01/05/nw.D110000renmrb_20210105_1-02.htm。

^③根据《中国共产党农村工作条例》(http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/01/content_5426319.htm?tdsourcetag=s_pcqq_aiomsg)整理、概括。

从中国共产党一百年来的“三农”政策实践看，可以得出四点经验和启示：

一是坚持科学理论指引与“三农”实践探索相结合。中国共产党成立以来，始终坚持以马克思主义科学理论为指导，不断推进马克思主义同中国具体实际相结合，形成了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想等理论创新成果，对“三农”工作提出了一系列新思想新观点，对制定“三农”政策、推动“三农”发展发挥了重要引领作用。

二是坚持借鉴国际经验与立足中国实际相结合。从中国共产党一百年来的“三农”政策实践看，在中国特色农业农村发展道路和制度探索的过程中，需要借鉴一些先行国家的做法和经验，但同时要立足中国实际和发展条件，否则，就会出现曲折和反复。改革开放以后，中国共产党深刻总结新中国成立以来正反两方面经验，借鉴世界社会主义历史经验，从中国的国情和农情出发，适时调整发展战略，不断创新“三农”政策和实践，推动“三农”工作不断取得新进展。

三是立足发展阶段确定目标任务和政策举措。党的十六大以后，在全面建设小康社会的进程中，采取了增加农民收入、建设社会主义新农村、发展现代农业、深化农村改革、统筹城乡发展等重要举措；党的十八大以来，围绕协调推进“四个全面”战略布局，采取了脱贫攻坚、农业供给侧结构性改革、推进乡村振兴、强化农村法治保障、加强党对“三农”工作的领导等重要举措。从一百年来的“三农”政策实践看，中国共产党针对不同时期面临的主要矛盾和问题，确定不同的目标任务，采取不同的政策举措，不断推动“三农”工作取得新成就。

四是注重保持政策的稳定性和连续性。在一百年来的“三农”政策实践中，农村土地制度、农业管理体制、粮食安全、农业发展、乡村建设、城乡关系等都是贯穿始终的重大政策问题。中国共产党在“三农”政策制定和实施过程中，注重不同历史时期所出台和实施的相同政策措施之间的关联性，注重同一历史时期所出台和实施的不同政策措施之间的配套性，对保证“三农”政策实施的连续性和稳定性、促进“三农”持续发展发挥了重要推动作用。

参考文献

- 1.陈艳，2005：《我国农民收入增长的长效机制研究》，华中农业大学博士学位论文。
- 2.国务院农村综合改革办公室，2007：《农村综合改革百题问答（连载二）》，《农村财政与财务》第2期。
- 3.刘振伟，2019：《万世根本：乡村振兴法律制度》，北京：中国民主法制出版社。
- 4.史向军，2007：《毛泽东“三农”思想研究》，西北农林科技大学博士学位论文。
- 5.宋洪远，2018：《大国根基 中国农村改革40年》，广州：广东经济出版社。
- 6.宋洪远，2019：《近代以来中国农村变迁史论》第三卷、第四卷，北京：清华大学出版社。
- 7.宋洪远、赵海、徐雪高，2012：《从积贫积弱到全面小康——百年以来中国农业农村发展回顾与展望》，《中国农村经济》第1期。
- 8.田锡全，2004：《粮食统购统销制度的形成及其在唐河县的运作（1953—1957）》，复旦大学博士学位论文。
- 9.王先进（编），1990：《土地法全书》，长春：吉林教育出版社。
- 10.武力、郑有贵（编著），2013：《中国共产党“三农”思想政策史》，北京：中国时代经济出版社。

11. 张新华, 2008: 《中国三农现代化进程及其引发的理论思考》, 天津师范大学博士学位论文。
12. 《中国共产党简史》编写组, 2021: 《中国共产党简史》, 北京: 人民出版社、中共党史出版社。

(作者单位: ¹ 华中农业大学乡村振兴研究院;
² 农业农村部农村经济研究中心;
³ 中国农业大学国家农业农村发展研究院)
(责任编辑: 陈秋红)

The Communist Party of China's Policy Practice of "Agriculture, Rural Areas and Farmers" in the Past 100 Years: A Historical Descriptive Analysis

SONG Hongyuan ZHANG Yi JIANG Fan

Abstract: Based on the division of historical periods in the history of the Communist Party of China, this article takes 1949, 1978, 1989, 2002 and 2012 as the nodes, and divides the history of "agriculture, rural areas and farmers" policy practice in the past 100 years into six periods. According to the relevant major decisions and arrangements made by the party and the government in various historical periods, taking the important events of "agriculture, rural areas and farmers" as the main line and the exploration of policy practice as the theme, the study objectively states and evaluates the historical facts by combing the relevant important meetings and speeches of leaders, the relevant documents and decisions issued, as well as the relevant plans and laws implemented. The analysis shows that the policy practice of "agriculture, rural areas and farmers" in the past 100 years has made historic achievements, realizing the transformation from reforming traditional agriculture to building modern agriculture, from promoting rural economic development to strengthening rural social construction, from increasing farmers' economic interests to protecting farmers' democratic rights, from breaking the urban-rural dual structure to promoting the integration of urban and rural development. It provides a historical basis for the theoretical analysis and interpretation of the "agriculture, rural areas and farmers" policy. The policy innovation of "agriculture, rural areas and farmers" in the past 100 years has made historic changes. In the policy-making process, the Chinese Communists adhere to the combination of scientific theoretical guidance and practical exploration of "agriculture, rural areas and farmers", adhere to the combination of learning from international experience and recognizing China's actual situation, determine the target tasks and policy measures based on the development stages, and focus on maintaining the stability and continuity of the policy. It provides experience and enlightenment for the future work of "agriculture, rural areas and farmers".

Keywords: The Communist Party of China; The Policy Related to "Agriculture, Rural Areas and Farmers"; Practical Exploration; A Hundred Year