

改革开放以来“三农”政策的历史演变研究

——以中共中央一号文件为研究对象

于 喆

武汉大学马克思主义学院, 湖北 武汉
Email: 1291000562@qq.com

收稿日期: 2021年7月17日; 录用日期: 2021年8月10日; 发布日期: 2021年8月16日

摘 要

自1982年至今, 党中央在两大时间阶段共出台23个涉农中央一号文件。根据时间段划分我国“三农”政策的演变经历了四个阶段, 即: 农村改革探索时期、农村改革的放缓与政策间断期、城乡统筹发展时期和全面推进乡村振兴战略的创新发展时期。虽然各阶段存在着明显的延续性, 但由于在不同历史阶段面临的问题不同, 政策的着力点也发生转变, 在新时期形成了新的政策重点、新的政策导向和新的政策布局。探索党的“三农”政策的演变, 总结政策发展规律, 得出了三点经验总结: “三农”政策要坚持问题意识和服务导向; “三农”政策要坚持因地制宜、因势利导; “三农”政策只有尊重农民利益, 才能提高农业生产力。

关键词

中央一号文件, “三农”政策, 乡村振兴战略, 农村改革

Research on the Historical Evolution of the “Three Rural” Policies Since the Reform and Opening up

—Taking the No. 1 Document of the Central Committee of the Communist Party of China as the Research Object

Zhe Yu

School of Marxism, Wuhan University, Wuhan Hubei
Email: 1291000562@qq.com

文章引用: 于喆. 改革开放以来“三农”政策的历史演变研究[J]. 社会科学前沿, 2021, 10(8): 2131-2140.
DOI: 10.12677/ass.2021.108295

Abstract

Since 1982, the Party Central Committee has issued a total of 23 Agricultural Central No. 1 Documents in two major time periods. According to the time period, the evolution of my country's "three rural" policies has gone through four stages, namely: the period of rural reform exploration, the period of slowing down of rural reforms and policy discontinuities, the period of integrated urban and rural development, and the period of innovative development of comprehensively promoting rural revitalization strategies. Although there is obvious continuity in each stage, due to the different problems faced in different historical stages, the focus of the policy has also changed, and new policy priorities, new policy orientations and new policy layouts have been formed in the new period. Exploring the evolution of the party's "three rural" policies, summarizing the law of policy development, and deriving three experience summaries: the "three rural" policies must adhere to problem awareness and service orientation; the "three rural" policies must adhere to local conditions and guide the situation; Only by respecting the interests of farmers can the agricultural production policy be improved.

Keywords

Central Document No. 1, "Three Rural" Policy, Rural Revitalization Strategy, Rural Reform

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国的改革从农村开始,“三农”问题也贯穿我国改革历程的始终。针对不同时期的“三农”难题,党中央、国务院出台了相应的指导政策,大体经历了农村改革探索时期、农村改革的放缓与政策间断期、城乡统筹发展时期和全面推进乡村振兴战略的创新发展时期四个阶段。加强对于党的“三农”政策的梳理,根据中央一号文件中党的“三农”政策的演变走向,科学总结其中的经验与启示,对于促进农村改革与发展,实现社会主义现代化建设,具有极其重大的实践价值和理论意义。

2. 改革开放以来“三农”政策历史演变的理论基础

2.1. 马克思恩格斯关于“三农”的相关论述

马克思恩格斯对“三农”并没有直接表述,只是就农业农村农民进行了相关论述。这些重要论述,为党的历届领导集体“三农”思想的形成发展提供了理论渊源,为我国“三农”政策的调整创新,“三农”问题的解决提供了理论指导。

2.1.1. 关于农业基础地位的论述

马克思、恩格斯认为人类要想获得生存发展必须进行农业生产,它是所有生产活动的基石和起点,是国民经济的基础。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中指出:一切人类生产的第一个前提是生产

物质生活本身，即人类为了生活就必须满足自己衣食住等物质生活资料的需要[1]。这些衣食住等需要的满足，是在进行物质生活生产中取得的，这些我们所需的基本的生活资料都来自农业活动，没有农业生产，人类社会就无法生存发展下去。随着农业剩余即超出劳动者个人所需要的那部分生产资料的出现并且越来越多的时候，人类不必要全部投入到物质生活资料的生产中，于是从农业中不断分离出来使得从事其他非农生产劳动的人不断增加，人类社会才得以发展。马克思在《资本论》中说：“必须首先确保自己拥有食物，然后才能进行其他事情，财富的不断增加和文明的不断进步，同生产食品所需要的劳动和费用的减少成相等的比例。”[2]因此，在农业生产发展的基础上，才有其他独立的生产部门的出现，可见，农业是其他一切生产的基础。

2.1.2. 关于土地国有化的认识

马克思、恩格斯强调无产阶级在赢得胜利，取得政权后，必须实现土地公有制。马克思认为，在经济社会不断发展，人口不断增加和集中的情况下，需要进行集体的和有组织的农业生产劳动，需要现代科学技术的广泛利用，以促进农业生产不断增长，满足居民不断增加的需要和农产品价格上升的矛盾。但是，我们目前所具有的科学技术，如机器等，必须是在土地大规模耕种下才能发挥作用，土地国有化就有利于实现大规模经营，而且土地国有化已成为一种社会必然性。恩格斯指出“我们对小农的改造，首先是把他们的私人生产和占有变为合作社的生产和占有。”[3]可以看出，恩格斯实际上提出农业合作社的思想，指出农业要集约规模经营，用以提高劳动生产力。恩格斯在《论住宅问题——再论蒲鲁东和住宅问题》中认为要让有组织的劳动者进行农业大规模经营，只有在农业生产规模不断扩大的情况下，才能有效利用一切现代工具、机器等，才能使小农看到大规模经营所带来的优势[4]。

2.1.3. 关于城乡一体化的论述

马恩站在人类自由而全面发展的高度，形成了他们关于城乡一体化的思想。在《共产党宣言》中他们提出实现人的自由而全面发展，必须消灭旧的社会分工，而旧的社会分工导致了城乡的对立，这也就意味着要消灭城乡对立，统筹城乡发展。在《德意志形态》中，马克思、恩格斯指出“城乡间的对立使个人屈从于分工，这种屈从使得一部分人成为受局限的城市动物，另一部分人成为受局限的乡村动物。”[5]他们早在《共产党宣言》中就认为，使人口和工业尽可能平均分布，农业和工业紧密联系是解决城乡差别的途径，而现代工业的发展使这种途径的实现成为了可能。恩格斯在《论住宅问题》中也强调了这一点。他认为不仅要使人口平均分布，农业和工业结合，还要在废除资本主义生产方式的条件下才能消灭城乡对立[6]。

2.2. 中国共产党的“三农”思想

党中央历年来都非常重视“三农”问题。中国共产党关于“三农”发展的思想是在继承马克思主义经典作家有关农业农村农民的论述基础上，结合中国实际创造性地发展了经典作家的相关论述，形成了一脉相承又与时俱进的“三农”思想，指导我们党在“三农”方面取得进展。

2.2.1. 毛泽东的“三农”思想

毛泽东首先强调农民的重要性，维护和实现农民利益。他早在大革命时期就认识到农民的重要性，提出了中国革命的中心问题是农民问题的重要论断。其次他还认为农业是国民经济的基础，强调走农业合作化道路。在社会主义建设时期，毛泽东强调要正确处理农、轻、重的关系，逐步确立了“农业是基础，工业是主导”和农、轻、重有比例发展的原则。土改完成后，针对农村分散的小农经济，毛泽东提出走农业合作化道路，对农业进行社会主义改造，促使农业生产合作化，完成分散的小农经济向集体经济的转变。再次，毛泽东提出用科学技术发展农业，实现农业现代化。把我国建设成为一个具有现代农

业、现代工业、现代国防和现代科学的社会主义强国。

2.2.2. 邓小平的“三农”思想

首先,重视农业基础地位,邓小平强调:“工业越是发展,越要将农业放在第一位。”[7]他提出中国的农业现代化,不能效仿西方,也不能效仿苏联,而是要有中国特色,要走一条适合中国实际的发展道路。同时邓小平指出,科学技术的作用是巨大的,是第一生产力,并提出了实施“科教兴农”战略。其次,尊重农民首创精神,提高农民生产积极性。正是基于农民主体地位的认识,邓小平开始了还自主权于农民的农村改革,改革与生产力发展不相适应的生产关系,尊重农民的物质利益,提出“先富带后富”的思想,允许一部分人和地区先富,最后实现共同富裕。再次,提出我国农村改革和农业发展要实现“两个飞跃”。废除人民公社,实行家庭联产承包责任制,是第一个飞跃。适应农业生产社会化和科学种田的需要,发展适度规模经营,发展集体经济,是第二个飞跃[8]。最后,邓小平针对当时我国单一的农业结构,片面强调粮食产量的做法,提出要树立大农业观,稳定粮食生产,合理调整农业内部结构,发展乡镇企业,统筹城乡经济发展。

2.2.3. 江泽民的“三农”思想

江泽民首先强调“三农”问题是事关党和国家全局的根本性问题,并且进一步提出,它是影响改革开放和现代化建设全局的重大问题。其次,江泽民确立了农业产业化的思想。他强调农业产业化是在家庭联产承包责任制前提下,引领农民进入市场和发展农业规模经营的有力途径,并且对农业结构调整具有重要的促进作用,必须推进和扶持。这一重要思想为我国农业发展指明了方向。再次,江泽民深刻认识到只有不断深入推进农村改革,才能实现农村经济继续向前发展。并且江泽民在推进农村改革过程中,要大力推动小城镇建设,提高农村城镇化水平,统筹城乡发展。最后,江泽民十分重视农民增收问题,他指出农民收入问题关系国民经济发展的全局,必须引起高度的重视。通过发展乡镇企业,农村税费改革,增加国家投入等来保护农民利益,减轻农民负担,增加农民收入。

2.2.4. 胡锦涛的“三农”思想

首先,以胡锦涛为代表的党中央,将“三农”问题发展到一个新的高度,强调它是全党工作的重中之重。党中央从2004年起,每一年都会出台关于“三农”的中央一号文件,足以证明对“三农”的重视程度之深。其次,胡锦涛强调统筹城乡发展的重要性,在党的十六大上就指出要统筹城乡经济社会发展,全面建设小康社会。再次,胡锦涛提出要积极发展现代农业。在十六届五中全会上,提出了社会主义新农村建设的总体要求,即生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主[9]。这五个方面提供了建设新农村的全方位指导,勾勒出美好的蓝图。最后,胡锦涛也同样关注农民增收问题,注重保护农民利益。胡锦涛在2002年提出,促进农民收入增加要坚持“多予、少取、放活”方针,即要加大农业农村投入,不断减轻农民负担,深化农村改革,拓宽农民增收渠道。2004年中央一号文件提出“两减免,三补贴”,2005年,2006年中央一号文件继续加大惠农支农政策,往后的中央一号文件都将农民增收和农民减负作为重要内容。

2.2.5. 习近平的“三农”思想

首先,习近平全面论述了“三农”的重要地位,他强调:“中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富。”[10]其次,习近平总书记提出全面建成小康社会存在着农村这一短板,必须大力推动农业农村现代化,补齐短板。习近平还强调了科技进步和创新在农业现代化发展中的重要作用。要大力发展涉农科技,加快推动农业技术革新,构建现代农业三大体系。要在促进农业发展的过程中,更加注重生态环境的保护,要实现农业绿色可持续发展。再次,习近平总书记特别重视农民

脱贫，尤其是贫困地区农民脱贫，因此，针对扶贫粗放、针对性不强等现象，习近平指出要提高扶贫的精准度，精准扶贫。2013 年 11 月，习近平在湖南湘西考察时提出“精准扶贫”思想。后来，在实现农民脱贫的实践过程中，习近平进一步提出“精准脱贫”的思想，防止平均数掩盖大多数，努力保证贫困人口并最终全面脱贫。最后，在促进城乡融合发展方面，习近平总书记多次强调我国要从根本上改变城乡二元结构，要把工业反哺农业、城市支持农村作为长期的政策路线，推进城乡发展一体化。

3. 中央一号文件中关于党的“三农”政策的历史演变

我国农业历史悠久，农业大国的现实状况是改革开放以来我党重视“三农”政策最现实的基础性原因。长期以来，农民收入有了增长，农业的机械化水平也有一定程度的提高。但是，传统农业模式的落后仍然要求我们党要注重农业的发展，通过“三农”政策的推行来落实党制定的有关农业、农民、农村发展的顶层设计，从而实现农业现代化、农民增收、农村富强的目标，增加农民的幸福感和获得感。党的“三农”政策的制定、实施必须遵循农村生产力实际状况，坚持以农村经济建设为中心，遵循整个世界发展的形势，符合国内整体状况，同时也要考虑农村的生产力发展水平，这都是我们需要考虑的实际，这样才能够促进决策的科学性和有效性。

3.1. 农村改革探索时期(1982~1986 年)

通过对 1982~1986 年 5 个一号文件的分析可以发现这一阶段的一号文件主要集中于解决农村和农业的经营体制，增加农民收入问题。1982 年一号文件针对开展的农村改革进行总结，指出包干到户是属于社会主义的生产制度，是社会主义农村经济的重要组成部分。此后，以包干到户为主要形式的家庭联产承包责任制在全国得到普遍推广，对未来农村改革工作做出思想、理论、行为上的指导。1983 年的文件关注于联产承包责任制的性质问题，从理论上说明了家庭联产承包责任制的社会主义性质。1984 年的文件除了重申务必实行好家庭联产承包责任制，更加突破性的一点改变是将土地承包期延长至 15 年以上，并提出发展农村商品经济；1985 年的一号文件彻底取消在我国已经实施了多年的农产品统购统销制度，标志着我国农村开始全面发展商品生产，为农民生产、经销农产品提供了更为广泛的自由空间，也大大鼓舞了农民们生产农产品的干劲。1986 年文件为解决农村新旧体制不协调、各方利益关系复杂的问题提出完善新体制，进一步摆正农业在国民经济中的地位。1982 年到 1986 年农村居民家庭人均纯收入增长了近 3 倍，粮食总产在 1988 年达到 8000 亿斤的高峰，乡镇企业在全国各地迅速崛起并迎来了第一个发展高峰期。此后，乡镇企业和工商业逐步发展起来，乡镇企业在国民经济中的地位得到初步确认。

3.2. 农村改革的放缓与政策间断期(1987~2003 年)

在农村改革取得显著成就的背景下，我国改革的重心也开始发生变化。《中共中央关于经济体制改革的决定》标志着中央开始把改革工作重心转移到城市和工业。此后 17 年间的文件不再以“三农”问题为主题，在此期间我国的农业建设发展迟缓、农民增收缓慢、农业税费负担沉重，农民人均年收入增长不到 400 元，不到城镇居民的 1/6，增速不足城镇居民的 1/2，各项相关事业也开始低增长。城乡发展进一步失衡，农村社会矛盾日益突出。并且由于农村税费改革进展缓慢，加上 1990 年粮食流通体制改革造成的农民卖粮难问题突出，粮食市场价格明显下降，农民的种粮积极性受到严重打击，各地农地抛荒现象日益普遍，粮食生产逐年下降，“三农”问题又日益严峻起来。同时，随着 1992 年乡镇企业改革力度的不断加大农村劳动力开始大规模向企业流动，农民工队伍迅速壮大起来。但与农民工为东部地区经济发展做出巨大贡献形成尖锐对比的是，农民工的流动就业受到了当时各种制度和政策的各种限制。农民工的流动自由和各种合法权益难以得到充分保障，这也在一定程度上阻碍了经济的发展。

3.3. 城乡统筹发展时期(2004~2017 年)

结合之前的经验教训，党中央充分意识到“城”和“乡”两边都要抓的重要性和紧迫性。因此统筹城乡发展，加强社会主义新农村建设是这一阶段“三农”工作的重中之重。

3.3.1. 拓宽农民增收渠道，开拓新型农业产业

农民收入水平的高低不仅直接反映了农业现代化建设的实际水平，更是衡量国家现代化水平的重要标准。2003 年 12 月 31 日，针对农民增收困难的突出矛盾，国家第一次发布了关于讨论增加农民收入的文件，此后开始更多关注农民就业问题，为农民提供更多就业渠道和机会。主要从促进农村二、三产业发展，促进农村劳动力转移的方式增加农民增收渠道。2004 年政策提出加大对农村劳动力职业技能培训的政策，增强他们走出去的职业素质。2006 年提出及时兑现进城就业农民工工资、改善劳动条件、解决子女入学的政策，并且通过“推进大中城市户籍制度改革，放宽农民进城就业和定居的条件”^[11]，进一步解决外出农民工的户籍问题。2009 年和 2015 年的文件要求企业积极承担社会责任，切实保障农民工进城务工的合法权益。“努力增加农民的务工收入，引导企业履行社会责任，督促企业及时足额发放工资，妥善解决劳资纠纷。”^[12]同时加大对农业的资金和科学技术投入，积极转变农业结构，开拓新型农村产业，争取解决农民增收难题。2009 年中共中央、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》要求：把保持农业农村经济平稳较快发展作为首要任务，围绕稳粮、增收、强基础、重民生，进一步强化惠农政策，增强科技支撑，加大投入力度，优化产业结构，推进改革创新，千方百计保证国家粮食安全和主要农产品有效供给，千方百计促进农民收入持续增长。2015 年、2016 年中央一号文件都提出“积极开发农业多种功能，挖掘乡村生态休闲、旅游观光、文化教育价值”^[13]的政策。2017 年中央一号文件要求进一步充分发挥乡村各类物质与非物质资源富集的独特优势，利用“旅游+”、“生态+”等，推进农业、林业与旅游、教育、疗养等产业深度融合。

3.3.2. 深化税费改革，完善补贴制度

2006 年初，《中华人民共和国农业税条例》被废止的决定正式生效，同年开始实行工业反哺农业、城市支持农村和“多予少取放活”的方针，此后加快建立起了以工促农、以城带乡的长效机制，更是在全国范围内一举废除了延续 2 千多年的农业税制度，从税收方面对农业给予最大限度的支持。加大农业补贴力度是近 15 个中央一号文件中有关农民补贴政策的核心内容。连续多个中央一号文件提出支持政策，主张继续加大对农民的直接补贴力度，进一步提高补贴金额，增大补贴的力度。2007 年，国家出台相关文件要求尽快形成新农村建设稳定的资金来源，加大支农资金整合力度，提高支农资金使用效益，在经济上对新农村建设予以极大支持，同时不断巩固、扩大农业补贴范围和类型，制定了最低农村生活保障制度。自 2009 年起，农村家庭经济困难学生和涉农专业学生可以享受免费的中等职业教育，助学金对农村学生不断加大倾斜力度，农村教育向城市教育不断靠拢。

农业补贴也不再局限于农业生产资料，生态、自然灾害补贴等多个方面也均有一定程度的涉及，切实减轻了农民从事农业生产的负担和压力。2010 年中央一号文件增加了牧业、林业和抗旱、节水机械设备的补贴种类。2012 年中央一号文件首次提出农业补偿制度。除此之外，增加了农业防灾减灾、稳产增产关键技术的补助，以减少自然灾害给农民带来的巨大损失。2015 年中央一号文件又把补偿的范围扩大到现代农业示范区，通过有效的奖补制度来推进农业区的发展。同时中央一号文件也注重对于农业补贴资金的有效利用，遵循增加增量、优化存量、用好增量的基本要求，促进农业补贴政策发挥实效。2005 年和 2007 年中央一号文件都提出，要尽快立法，促进国家重大支农政策制度化、规范化。2015 年中央一号文件也要求加强对涉农资金的监管，坚决杜绝挪用、冒领。2017 年再次强调要全程监管农业补贴的

实际使用状况。

3.3.3. 完善农村公共事业，加强农村基层治理

在农村基础设施建设方面，2004 年中央一号文件提出了“六小工程”，2006 年中央一号文件在此基础上提出要积极推进农业信息化建设，建设好农村信息服务平台，2007 年文件又增加了农村环境治理的相关内容。此外，从 2008 年开始，中央一号文件中有关农村公共基础设施建设的政策越来越完善，政策涉及面由最初的“六小工程”逐步增加了农村环境设施、互联网设施、住房设施、客运设施等十个小的方面。在发展农村教育、文化方面，中央通过政策部署，逐步实现了农村义务教育的普及，中等职业教育和高等教育的完善，加快了城乡教育一体化进程。在文化事业方面，党的十八大以来，习近平总书记强调文化自信，中央一号文件与时俱进，多次提出促进农村文化发展的政策，以丰富农民的文化生活，促进形成文明风尚。2006 年中央一号文件提出倡导健康文明新风尚，宣扬传统美德。2008 年再次提出用社会主义荣辱观引领农村文明风尚。2016 年通过相关政策深化农村殡葬改革，倡导文明健康生活方式。并从 2004 年开始，涉农中央一号文件层层递进，出台了众多有效的政策措施以建立与社会主义市场经济相适应的医疗保障体系。一方面，健全农村医疗卫生保障制度；一方面，不断完善农村社会养老和救济保障。

同时习近平总书记在党的十九大报告中强调面对新形势，必须推进国家治理体系和治理能力现代化。基层治理是整个国家治理体系的基础，增强基层治理能力是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键。中央一号文件从一开始就关注农村治理的发展，根据不同政治经济形势调整相关政策，在文件的层层递进中农村基层党组织的地位和作用界定越来越完整，2016 年中央一号文件更加明确了它的地位和作用，即“充分发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，不断夯实党在农村基层执政的组织基础”[14]。党的组织建设的内容也越来越丰富，乡村治理体系也在不断完善。通过相关政策调整，不断完善农村村民自治，健全乡村法制、推进乡村德治等。

3.4. 全面推进乡村振兴战略的创新发期(2018 年~至今)

党的十九大报告提出，全面实施乡村振兴战略。这是在产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总体要求下，加快乡村现代化建设的关键举措，是党对“三农”工作的重要指引。随着中国特色社会主义进程的不断推进，2018 年之后的中央一号文件在立足乡村振兴深远意义的基础上不断发展、创新，为我国农业农民和农村的良性发展奠定基础。

3.4.1. 新的政策重点：聚焦拓展脱贫成果

21 世纪之前，“三农”政策在农村普遍贫困背景下政策针对性不强。十九大以来，农村发展取得突破性成就，摆脱普遍贫困，但仍存在部分贫困地区。为了使全体农民真正实现精准脱贫，党中央提出一系列精准扶贫政策，政策重点更加突出。明确贫困标准，确定贫困人口；精准扶贫与政绩相联系，形成扶贫合力；扶贫与扶志相结合，激发农民脱贫内生动力。从 2018 年发布的一号文件看，精准扶贫，完成脱贫攻坚任务是最为重要的内容。2019 年中央一号文件明确提出，咬定既定脱贫目标，落实已有政策部署，到 2020 年确保现实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。当下，脱贫攻坚取得了阶段性成果，完成了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的脱贫攻坚任务。在打赢脱贫攻坚战之后，定标型和结构型的隐形贫困将取代有明确标准和指向的显性贫困，这意味着贫困治理的政策重点也需要根据实际情况的变化做出相应调整，需要更加注意把握脱贫政策的具体性和针对性，战略性和指导性。脱贫摘帽绝不是终点，而是新的奋斗起点。农村脱贫后夯实脱贫成果的关键是采用积极措施防止农民返贫。巩固拓展脱贫攻坚成果，做好同乡村振兴有效衔接，是 2021 年和“十四五”时期“三农”工作最重要任务。要把巩固拓展脱贫攻坚成果摆在首要位置，健全防止返

贫动态监测和帮扶机制，守住防止规模性返贫底线。

3.4.2. 新的政策导向：深化改革激发活力

党中央、国务院通过中央一号文件出台“三农”政策是抓住矛盾不断思考的结果，因此政策具有较强的问题意识，针对性强。农业农村工作随着中国特色社会主义事业的发展而不断呈现出一系列新的特点，农民的利益和诉求呈现出多层次多样化的特征。在新阶段“三农”政策紧紧抓住深化改革激发活力的关键导向，不断创新工作理念，厚植发展优势，创造发展新机遇，开拓发展新局面。2018年2月26日，党的十九届三中全会提出积极探索集体经济发展新路径，组建农业农村部、国家粮食和物资储备局、整合组建农业综合执法队伍等扎实实施乡村振兴战略，为我国农村改革新打开了新局面。2021年和“十四五”时期，中央农办、农业农村部将持续推动新一轮农村改革，着力激发农业农村发展的动力活力，为推进乡村全面振兴提供更有力的制度支撑。农村改革以巩固和完善农村基本经营制度，深化农村产权制度改革和完善农业支持保护制度为重点，以加快推动城乡融合发展为主线，把县域作为重要切入点，促进城乡要素平等交换、双向流动。切实推动土地、劳动力等要素市场化改革和户籍制度改革，坚持处理好农民和土地的关系，推动小农户和现代农业有机衔接。“三农”政策的制定实施结合了新阶段农村改革的具体矛盾，重点把握了农村改革的重点与难点，有利于后续改革的有序进行。同时，乡村振兴战略的形成的实施本身也体现了我国农村的渐进式改革，是一种不断尝试与积极完善。

3.4.3. 新的政策布局：有序推进平稳转型

全面彻底解决导致乡村衰落的一系列问题和挑战是一个需要按部就班、久久为功的过程，因此“三农”政策的制定必须突出长期性和稳定性，盲目追求速度只会适得其反。23个中央一号文件见证了我党“三农”政策的历史演变，是我们党为解决农业农村农民发展难题提出的“良药”。但是，就前19个中央一号文件中的涉农政策而言，文件多针对“三农”中的某一方面进行布局，如农业经营形式、农民增收、农业水利或城乡统筹等单一部分，且对于政策执行和政策成效缺少明确的时间表和详细的成效对照表。2018~2021年中央一号文件创新政策布局，目标更加明晰，前景更加全面、深远。对应新时代我国社会主义现代化建设的战略安排，2018年中央一号文件首次确定了实施乡村振兴的步骤安排和时间规划。2019年中央一号文件则明确指出，“对标全面建成小康社会‘三农’工作必须完成的硬任务”，抓重点、补短板、强基础，确保顺利完成到2020年承诺的农村改革发展目标任务。2020年中央一号文件明确指出要研究建立解决相对贫困的长效机制，这为后小康时代持续推进脱贫工作提供了根本遵循。2021年中央一号文件提出设立巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的5年过渡期。在过渡期内保持现有主要帮扶政策总体稳定，坚持合理把握节奏、力度和时限，实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴的平稳过渡，推动“三农”工作重心历史性转移。这体现了乡村振兴战略下“三农”政策的推行是有目的、有计划、有重点地渐进部署农村工作，落实惠农政策。当下我国农村发展不仅有清晰、完善的顶层设计，也是按照系统规划来逐步完成阶段性目标，聚沙成塔，水滴穿石。新时代的“三农”政策布局在全面具体的安排下有序推进，清晰的量化标准和明确的时间截点下平稳转型。

4. 中央一号文件中党的“三农”政策的经验启示

根据中央一号文件中党的“三农”政策的演变走向，科学总结其中的经验与启示，对于进一步解决我国当前农村的改革与发展，实现社会主义现代化建设，具有重要的理论意义和实践价值。

4.1. “三农”政策要坚持问题意识和服务导向

我国的“三农”问题关系国计民生，直接影响着国家发展大势，从来就不是单纯的“三农”问题。

“三农”政策只有坚持问题意识，坚决服从和服务于中国革命和建设的大局才能得到根本解决。20 世纪 80 年代的中央一号文件是针对当时“一大二公”的人民公社体制严重打击了农民生产积极性的现实状况而出台的指导政策，政策的核心在于肯定、完善统分结合的家庭联产承包责任制，以调动农民的生产积极性。在党的政策的指导下，农业农村获得了一定的发展，但是随着城乡二元体制的发展，城乡差距不断拉大，城乡矛盾格外突出，农民持续增收异常困难。针对这一问题，党中央、国务院在 21 世纪重新出台中央一号文件，这一阶段“三农”政策首要解决的问题就是如何促进农民增收。同时出台了一系列促进城乡政治、经济、文化、社会等一体化的政策。具体政策遵循不同矛盾进行调整。党的“三农”政策的演变也主要表现在历年中央一号文件对具体政策的调整中。针对发展过程中不断涌现的新问题，政策也要随之进行调整。对于农业政策来说，当农业经营方式束缚农民生产积极性时，党中央出台政策支持农村兴起的自主经营、自负盈亏的家庭联产承包经营制，解决了农业生产经营方式的矛盾。当农业经营充分发展，农业生产受科技制约时，一号文件又出台促进农业生产研发、推广的政策，并给予强有力的财政支持，解决农业科技水平低的状况。此外，城镇化进程不断加快，农村人口大量流出，中央一号文件改变“自留地、承包地均不准买卖，不准出租”的政策，提出“引导和规范农村集体经营性建设用地入市”，允许农村集体土地在村民自愿下进行有序的出租、转让和买卖。对于一号文件中的农民政策和农村政策也是如此，关注主要矛盾，重点解决广大农民呼声强烈的问题。因此，“三农”政策服务导向明显，突出解决农村工作中的短板、矛盾。这也体现了我们党的问题意识，关注农村工作中的突出难题，抓住问题，对症下药解决问题。

4.2. “三农”政策要坚持因地制宜、因势利导

“三农”问题属于世界性难题，成功地解决这一世界性难题需要从实际出发，因势利导、因地制宜。23 个中央一号文件经历了一次又一次转换，时间跨度大，发展环境复杂，不同政策需要随着实际状况的变化进行必要且恰当的调整。由于“三农”问题的复杂性和长期性，众多政策要因地制宜、因势利导。据统计，历次中央一号文件中基本都会涉及的政策有：完善农业责任制、发展农业科学技术、加强农村基层党组织建设等。这种政策并非是一成不变的，伴随着农业生产力水平的提高，农民文化道德素养的提升，农业农村农民进步发展会有新的需求和矛盾，一号文件必须有所创新，突破阻碍“三农”发展的政策限制，实行新政策，满足农业农民的需求。如，党中央肯定支持家庭联产承包责任制后，1984 年中央一号文件首次提出土地承包期要在十五年之上。针对城镇化快速发展下农村人口流动大的问题，中央一号文件则提出加强对于流动党员管理的政策要求。在农村耕地不断减少的情况下，2004 年中央一号文件提出落实最严格的耕地保护制度，积极保护农业耕地，确保国家粮食安全。在财政补贴政策方面，2012 年中央一号文件也第一次提出生态补偿制度，扩大了财政补贴的种类。这些政策上的创新是“根据时代变化和实践发展，不断深化认识，不断总结经验，不断实现理论创新和实践创新良性互动”的结果。

4.3. “三农”政策只有尊重农民利益，才能提高农业生产力

党中央、国务院在制定“三农”政策时必须尊重农民利益，以最大限度调动农民积极性为出发点，切实保障农民的权益。十一届三中全会以来我国农村土地管理制度变迁的历程，就是在尊重和认可农民的首创精神下谱写出的农村发展、农业增产、农民增收的鲜活篇章。23 个中央一号文件在不同背景下出台各有侧重，但精准把握农民需求并保护农民的利益、尊重农民民主权利是贯穿全程的初心和使命。也只有这样才能不断解放和发展社会生产力，才能实现城乡协调发展。1982 年到 1986 年的 5 个一号文件，坚持从群众中来、到群众中去，改善了农业生产关系，大大激发了广大农民的生产积极性，解放了农业生产力，推动了农村的发展。这一时期农业生产年均增长速度为 7.3%，粮食总量年均增长速度为 4.9%，

解决了 8 亿农民的温饱问题，农民收入增长极为迅速，城乡居民收入差距得以缩小。这 5 个一号文件，重点解决了农村体制上的阻碍，推动了农村生产力大发展，进而为城市经济体制改革创造了物质和思想动力。随着我国市场经济的发展，我国改革的重心转向工业和城市，从 1987 年开始，涉农中央一号文件中断。这一时期，党中央通过中央农村工作会议等对“三农”发展提出了政策支持，但是政策力度、强度远远不够。这也进一步造成农村发展动力不足，城乡差距进一步拉大。21 世纪初，我国城乡矛盾突出，农业生产总量下降，农民增收困难。“两个趋向”的重要论断应运而生，鼓励工业反哺农业、城市支持农村。此后，党中央坚持“多予、少取、放活”的方式，重新出台涉农中央一号文件。此时，中央一号文件中的政策多是惠农富农强农政策，非常重视尊重农民利益。首先，在“多予”方面，包括一系列财政支农政策，政策要求提高对于农业、农民和农村的补贴，加大对农业科技进步、农民增收、农村基层党组织建设等多方面财政支持。其次，在“补短”方面，完善农村公共事业建设，改善农村公共事业发展不足的状况，满足农民的多方位需求。通过多举措带动农民持续增收，弥补城乡居民差距过大。完善农村自治制度，使农民享有更多的民主权利等。这些政策为农村进步提供了资金、政策上的支持，以尽快实现城乡一体化，实现乡村振兴。

参考文献

- [1] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 78-79.
- [2] 马克思, 恩格斯. 资本论: 第 3 卷[M]. 北京: 科学出版社, 2004: 713.
- [3] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 498.
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 547.
- [5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 556-557.
- [6] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯文集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 326.
- [7] 邓小平. 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 29.
- [8] 邓小平. 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 362.
- [9] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编下册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 346.
- [10] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编上册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 658.
- [11] 中共中央研究室. 中共中央国务院关于“三农”工作的一号文件汇编: 1982-2014 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 122.
- [12] 国家统计局. 中国农村统计年鉴(2014) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2015: 170.
- [13] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编中册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 280.
- [14] 中共中央党史研究室. 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[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 34.