

改革开放以来我国“三农”政策的演进、启示与展望*

◎杨静慧 吴雪倩

摘要：改革开放四十多年来，农业、农村和农民问题始终是我国乡村治理的重要问题，围绕“三农”问题，我国不断进行政策创新实践，推动乡村经济社会的稳步发展，为实现乡村治理现代化建设做贡献。我国“三农”政策的演变主要有1978—1989年纠偏和探索时期、1989—2002年稳定和发展时期、2002—2012年新农村建设时期、2012—2021年乡村振兴时期四个阶段。“三农”政策的演进给我们的启示是：坚持党中央的领导是解决“三农”问题的根本保障、尊重农民的主体地位是解决“三农”问题的关键所在、注重保持政策的耦合性和连续性是解决“三农”问题的有效保障。在未来结合新的时代特征，我们应在不同视角下不断强化党的领导、坚持乡村振兴战略以及统筹城乡发展。

关键词：改革开放；“三农”政策；乡村振兴

一、改革开放以来我国“三农”政策的历史沿革

（一）1978—1989年改革纠偏和探索时期

在乡村治理方面，1979年，党的十一届四中全会发布了《关于加快农业发展若干问题的决定》，对于推动农村生产力发展制定了24项政策，并对农业现代化建设做了具体的安排和部署。一是创造性地实施了家庭联产承包责任制。针对农业合作社时期和人民公社化时期出现的急于求成、平均主义问题进行了分析，1978年在安徽凤阳小岗村进行了家庭联产承包责任制改革试点工作，大胆实行集体土地“包产到户、包干到户”，一年之内粮食产量猛增了4.8万公斤，人均收入翻了将近20倍。到1983年全国90%以上的耕地实现了家庭承包，标志着我国经济体制由原来人民公社所构成的集体经济转变为了家庭承包经营制。这一制度的建立激发了农民生产主动性，促进了生产力的提高。二是实行农产品流通体制。这一改革是基于当时家庭承包经营制度确立后，农产品供不应求，迫切需要开放产品经营管制的社会背景。1979年四中全会上重新恢复了农贸市场为产品流通体制的建立打下了基础。1982年中央“中央一号文件”要求国有企业和合作社打破地区封锁，1985年又明确了改革传统农产品统购统销制度的要求。由此，广大农民继获得土地承包权后，又取得了农产品流通的自主权，加快了农村经济的市场化发展进程。三是乡镇企业的异军突起，带来了农村工商业的发展。乡镇企业的前身是“社队企业”，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，随着农村承包经营的不断推行，已具备发展乡镇企业所需要的人、财、物资源。1984年国家出台了鼓励农民集中资金集体兴办企业的通知，正式发文将社队企业改名为乡镇企业。

1985—1987年不断出台新的政策规定，对乡镇企业的发展提出指导和新的要求。乡镇企业的发展一定程度上缓解了乡村就业难的问题，促进了乡村治理现代化的发展。

（二）1989—2002年改革稳定和持续发展时期

这一阶段，在建立完善社会主义市场经济体制的基础上，确立了基本经济制度和分配制度，1991年公布的《关于进一步加强农业和农村工作的决定》要建设社会主义新农村。首先，解决了国家粮食安全问题。随着城市改革进程的不断深化，居民的消费结构得到升级，一些地区出现粮食产量不足的问题，为此在宏观层面上，党中央强调在保持经济快速稳定发展的同时，集中力量解决粮食产量不足等问题，在微观层面上，政府积极采取干预措施，实现可持续发展。其次，在实现村民自治的条件下，推进农业税改革。由于国家的大力扶持，乡村公共事业发展迅速，随之而来的是政府的财政赤字问题，为了弥补资金缺口，1983年起国家开始征收农业税，给人民的生活造成了困扰。为此，1996年的《关于切实做好减轻农民负担工作的决定》提出允许部分粮食产区探索税费改革。2003年改革在全国范围内进行了推广，2005年通过《关于废止〈中华人民共和国农业税条例〉的决定》，标志着我国农业税费的政策被彻底废除。最后，为了农村整体向好发展，开展了八七扶贫攻坚。20世纪80年代，辐射整个中国的扶贫工作拉开了帷幕，在这20年间不断探索并取得了一定的成效，为了进一步推动扶贫工作的深入展开，1994年中央、国务院在《国家八七扶贫攻坚计划（1994—2000年）》提出要解决剩余的8000万贫困人口问题，围绕这些目标，中央又进一步提出了增加中央财政投入、在重点扶贫地区安排大型开发项目等一系列重大措施。2001年我国农村贫困人

* 基金项目：教育部人文社会科学研究青年项目（20YJC710075）；国家社科基金后期资助项目（21FKSB040）

口的温饱问题基本得到了解决了。

（三）2002—2012 年新农村建设时期

这一时期我国投入到全面建设小康社会的进程中去，自 2004 年开始，中央每年下的“中央一号文件”都紧紧围绕“三农”问题，解决“三农”问题是加快推进社会主义新农村建设，提高乡村治理水平的工作重点。首先，在农村经济建设上，不断提高农民的收入水平，带动村民富裕起来。现阶段农产品产量地得到了大幅度提高，但 1998—2000 年连续三年农民人均收入增长率的下降，挫伤了农民积极性，因此，2006 年和 2009 年中央公布的“中央一号文件”要求围绕保持农村经济平稳运行较快发展的基本任务，以多种形式拓宽农民增收渠道。在重大政策的扶持下，农民收入得到了提升，2012 年人均收入增长率达到 10.7%。其次，为了解决仍然存在的农业基础设施建设薄弱、城乡收入水平差距大、社会公共事业发展不畅的问题，2005 年中共中央在《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中提出要稳步推进社会主义新农村建设。随后 2006 年中央“中央一号文件”对于新农村建设进行了统筹规划，重视乡村治理的协调发展，产业结构的优化，促进农业生产方式向集约化方向发展。再次，统筹城乡社会的发展。这一阶段城乡经济社会的发展不平衡性日益突出，从市场的角度来看，资源的高层次流向性，使得发展焦点从农业转向工业，地区由农村转向城市；从制度角度来看，城乡二元结构所暴露的缺陷仍然在社会发挥作用。因此，在结合我国现阶段发展特征后，党中央在 2003 年的中央农村会议上提出要统筹城乡经济社会发展，实现城市与农村之间的交互作用。2007 年十七大提出要建立“以工促农、以城带乡”的长效机制，形成一体化新格局，2010 年的“中央一号文件”细化了统筹发展的重点任务。总的来说，国家对于统筹城乡发展作出了战略指示，使乡村治理进入了一个新阶段。

（四）2012—2021 年乡村振兴战略时期

党的十八大以来，中央围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，对打赢脱贫攻坚战、实施乡村振兴战略、加强党对“三农”工作的领导作出了部署和安排，加快了乡村治理现代化的进程。第一，在已经解决多数地区和人口的脱贫问题后，后续脱贫难度更大，提出了要打赢脱贫攻坚战。2012 年新时代脱贫攻坚揭开帷幕。2016 年《“十三五”脱贫攻坚规划》明确了脱贫攻坚的总体目标和基本措施。2018 年出台的《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》制定了更高的目标，要求在 3 年内完成剩余的 3000 万左右的贫困人口脱贫工作，打赢脱贫攻坚战。2020 年，历时 8 年的脱贫攻坚任务终于完成了，乡村治理实现了进一步发展。第二，依据现在社会的发展特征，制定了乡村振兴战略。在进入新的历史时期后，主要社会矛盾发生了转变，面对新的历史形

势要采取新的措施。党的十九大首次提出实施“乡村振兴”战略。2017 年，中央农村工作会议全面阐述了乡村振兴的战略意义，提出了其实现的路径。2018 年的中央印发了《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》，对乡村振兴战略后续的工作重点、政策实施进行了细化。2021 年的“中央一号文件”对推进乡村振兴战略，发布了具体部署，提出了实现路径，把解决“三农问题”作为工作重点。第三，加强了党对“三农”工作的领导。1993—2018 年，中央成立农村工作小组，下设办公室作为综合部门负责乡村治理的协调工作。2018 年，中共发布《关于深化党和国家机构改革的决定》要求成立农业农村部，直接负责乡村治理协调工作。2019 年印发的《中国共产党农村工作条例》，首次对农村党组织工作进行了法制约束。在 2020 年的农村工作会议上，习近平总书记强调各级党委要承担起“三农”工作的责任，不断推进乡村振兴战略的实施。

二、改革开放以来我国“三农”政策演进的重要启示

（一）根本要求：坚持党中央的领导

在党的领导下，农民在“三农”方面不断取得开拓性进展，实现了伟大成就。通过党的领导，发挥我国特色社会主义制度的最大优势，在每年出台的中央一号文件均提出了解决“三农”问题是乡村治理的重中之重，并不断细化各项政策的目标、方针、实施路径等，强调了政策执行的重要性，不断改进组织设置，要求各级党委深入农村基层确保政策的全面实施，农村基层党组织必须深刻贯彻落实党的各项方针政策，跟着党走，组织动员广大村民听党指挥，另外还要求加强党性建设，坚持从严治党，不断提高党对乡村治理的领导水平和领导能力，为乡村振兴提供坚强后盾。只有党在宏观层面上秉持了解决“三农”问题的决心，制度详尽的政策方针，才能提高社会各界的重视程度，为稳固发展好农业、农村和农民提供坚实保障，必须坚持党中央的领导，建设中国特色社会主义新农村，结合不同阶段的时代特征和社会矛盾的不断转化，与时俱进，制定出符合国情的方针政策。

（二）关键所在：尊重农民的主体地位

改革开放 40 年来，我国在乡村治理方面实行了家庭承包、乡镇企业、农产品流通体制、税费改革等多项创举，从经济、农业、工商业等多个角度为解决“三农”问题提供了思路和经验，各年的“中央一号文件”均提到了必须坚定地相信农民、依靠农民，为广大农民谋取利益。“三农”问题的核心就是农民问题，1985 年改革传统农产品统购统销制度，建立农产品流通制度，极大地调动了农民发展生产、交售农产品的积极性。2006 年和 2009 年中央公布的“中央一号文件”要求拓宽农民增收渠道，促进农民收入的持续增长，把维护农民经济利益、保障农民政治权利作为基本出发点和落脚点。

十九大实施的乡村振兴战略中人才振兴的本质就是提高农村居民的受教育程度,带动农村就业,提高农民收入水平,总体来看,在政策不断的演变过程中,我国始终把尊重农民主体地位,维护农民利益放在首要位置。

(三) 有效保障:注重保持政策的耦合性和连续性

在具体的政策实践中,对于农村土地制度、粮食安全、城乡发展、乡村振兴等都是重大的政策性问题,我国在制定具体的政策方案时,要考虑到各项政策的耦合性,一项制度的确立必须与已确立的制度相融,合理的制度设计必须权衡各方面因素,其关键是选择正确的治理路径,根据不同历史时期的特点对农村政策进行适时的调整、改革,使政策具备连续性,注重同一历史时期不同政策之间的耦合性,推动“三农”政策朝着稳定健康的方向发展。例如扶贫政策中首先解决多数地区和人口的脱贫问题,然后对于“贫中之贫、困中之困、坚中之坚”地区进行攻克,保障了政策的连续性。针对保障粮食安全提出的政策措施能够与之前实行的农产品流通体制相耦合,通过对农产品流通体制的进一步深化,明确了产品流通的具体操作过程,既保障了农民生产的积极性,又促进了我国粮食安全的发展。这种注重保持政策的耦合性和连续性的做法,有利于农业、农村和农民的持续发展。

三、新时代我国“三农”政策的未来展望

(一) 顶层设计视角:强化党的领导

自改革开放以后,我党持续破解“三农”问题。对于工业化背景下“三农”发展滞后问题,基于现有的较为完整的工业发展体系和国民经济体系,增强“三农”发展活力,建立起家庭承包经营体制,调动了农民生产积极性,促进了生产力的提高。对于城乡发展差距的问题,鼓励农民集中资金集体兴办企业,带动农村工商业发展。对于城乡发展差距过大的问题,实行取消农业税、提高农民收入等政策,促进城乡一体化发展。进入新时代,我党应该根据“三农”问题新的发展态势,在总结“三农”政策的历史性变革和成就的基础上,不断探索中国特色社会主义的乡村振兴道路,为了继续解决农业、农村和农民方面的问题,应该以人民为中心,确保农民的主体地位和首创精神,针对工农发展不均衡、城乡发展不均衡的问题,发挥中国共产党和社会主义制度的优势作用,积聚全国力量,在解决历史性的乡村区域性贫困问题后,带动乡村向全面小康社会发展,实现农业向高质高效方向发展,农村向现代化建设转变,农民富裕富足。

(二) 战略创新视角:坚持乡村振兴战略

2018年中央已出台的《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》对乡村振兴作出了总体部署,未来我们应根据新时代的发展特征结合改革开放以来“三农”政策积累下来的历史经验,从五个方面来继续推进乡村振兴战略。第一,要促进乡村产业由产量向高质量发展,进行农业供给侧结构

性改革,加强二、三产业发展,提高农业的科技化水平,实现规模化经营。第二,健全乡村人才机制,围绕“三农”的实际发展需要,在农村培养生产经营类、公共服务类、科技类人才为乡村建设贡献力量。第三,要挖掘潜在的乡村文化精神,文化是一个国家、一个民族的魂,形成优秀的乡村文化,带动农民的精神建设,引导村民更多地参与乡村自治,为实现乡村治理体系和能力现代化做铺垫。第四,实现乡村生态的建设,在乡镇企业不断发展建设的同时加强环境治理工作,实现经济和生态的可持续发展。第五,推动乡村组织的改革。在坚持和完善党对“三农工作”领导的基础上,加强“三农”工作队伍的建设以及工作人员的素质能力培训。

(三) 城乡关系视角:统筹城乡发展

从2002年的十六大开始,统筹城乡发展,成为了解决“三农”问题的必经之路。由于农村发展能力的弱质性,具备的资源、人才不足,因此农村与城镇的发展差距持续过大,农业与工业的发展出现了不均衡现象,为了推进农村经济发展,实现社会转型,统筹城乡发展成了关键步骤。基于此,需加快城乡一体化机制,以完善成本分担机制为突破推进在城务工人员市民化,以完善农村创新创业机制为支撑吸引更多高学历人才回村建设,使更多优质资源流入乡村,带动乡村基础设施投资,将公共资源合理分配,推进公共产品、公共服务向农村倾斜,例如“推进新乡贤”志愿服务体系建设,这一概念最早是在2017年第十三届中国农村发展论坛提出,新乡贤通过发挥动员沟通机制、领头羊机制和利益共享机制形成与乡村振兴的耦合机制,助力乡村建设发展。总体来看,国家希望可以推动城乡要素的平等互换,在统筹城乡关系上突破二元结构,以多种形式促进公共资源的均衡配置,为乡村治理注入强大动力。

参考文献

- [1] 高云才. 拉开农村改革序幕(改革开放40年·40个“第一”)[N]. 人民日报, 2018-12-12(01).
- [2] [7] 陈文胜. 中央一号文件的“三农”政策变迁与未来趋向[J]. 农村经济, 2017(08): 7-13.
- [3] 王瑶. 我国农村镇域精准扶贫政策执行及其效果研究[J]. 农业经济, 2021(11): 96-97.
- [4] 吴九占. 改革开放早期我国“三农”政策的转轨及其特点[J]. 特区经济, 2009(05): 166-168.
- [5] 宋洪远, 张益, 江帆. 中国共产党一百年来的“三农”政策实践[J]. 中国农村经济, 2021(07): 2-23.

●作者单位: 江苏师范大学公共管理与社会学院
江苏 徐州 221116