**中国人民大学研究生课程论文**

**新时期党的“三农”理论创新：大系统观视角**

**姓 名： 郑子婕**

**学 院： 马克思主义学院**

**专 业： 政治经济学**

**年 级： 2022级博一**

**学 号： 2022000589**

新时期党的“三农”理论创新：大系统观视角

**摘要：**基于马克思主义基本原理，以习近平为核心的党中央结合我国基本国情、历史经验及时代特征，科学回答了当前“三农”工作中的重大理论和现实问题，推进了新时期党的“三农”理论创新。运用习近平总书记的大系统观，能够清晰揭示出这些理论创新背后的内在逻辑关系，理解我国在确立“三农”目标、推进以及保障这一目标的实现过程中，是如何进行整体谋划、规划布局以及统筹协调各方面关系与各项任务的。理解“三农”理论创新的系统性特征，有助于在学理上全面深刻地认识新时期党的“三农”思想的理论要义与科学内涵，在新历史征程中切实把握好“三农”工作的时代要求和实践指向。

**关键词**：“三农”问题；大系统观；农业农村现代化；理论创新

**引言**

“三农”问题始终是关系国计民生的基本问题，是中国共产党执政兴国的历史经验。从毛泽东提出“农业关系民生极大”[[1]](#footnote-0)，到邓小平强调“农业要有全面规划”[[2]](#footnote-1)，党和国家始终高度重视“三农”问题。进入新时代，习近平总书记对“三农”工作的重要性认识空前提升，他指出“只有深刻理解了“三农”问题，才能更好理解我们这个党、这个国家、这个民族。必须看到，全面建设社会主义现代化国家，实现中华民族伟大复兴，最艰巨最繁重的任务依然在农村，最广泛最深厚的基础依然在农村。”[[3]](#footnote-2)

站在党的二十大的新的历史起点上，需要深入理解“三农”工作及其创新所在。习近平总书记多次提出了大系统观的思维方式，指出“系统观念是具有基础性的思想和工作方法”，这既是理解新时代“三农”工作取得一系列成就的突破口，也是理解党的“三农”理论创新的关键点。当前，学界对新时期党的“三农”工作理论创新的研究或讨论其发展政策如何变迁[[4]](#footnote-3)，或分析其战略内容、战略重点等如何转变[[5]](#footnote-4)，再或阐释其改革方向及具体内容[[6]](#footnote-5)如何深化，覆盖面广泛、议题众多，但大都未曾从大系统观视角出发理解新时期“三农”理论创新背后的底层逻辑，涉及运用系统思维的也至多只是将农业农村现代化作为“四个现代化”的子系统中加以考察。因此，立足奋进新征程、创造新伟业的历史节点上，需要从大系统观的视角去综合考量新时代“三农”工作，充分理解它是如何处理好“整体政策安排与某一具体政策的关系、系统政策链条与某一政策环节的关系、政策顶层设计与政策分层对接的关系、政策统一性与政策差异性的关系、长期性政策与阶段性政策的关系”[[7]](#footnote-6)等一系列重要问题的，这也是本文研究的主要内容。

1. **“三农”总目标演绎进程的系统性**

马克思主义经典作家虽然对农业农村发展有着深刻的认识，但更多是在一般层面上讨论大生产与小农经济之间的矛盾冲突，并且在所有制的根本层面上提出了解决农村、农业与农民问题的总目标。在已经进入社会主义的情况下，如何从本国农业农村实际出发去制定目标、在总体上推动本国发展？基于人多地少的农地资源禀赋条件，新中国成立后我国提出了“农业现代化”的目标，依靠物质积累、率先改革，为社会主义国家的建立、巩固与腾飞奠定了基础。进入社会主义现代化强国建设新征程，党的十九大、二十大报告明确提出“坚持农业农村优先发展”，这是新的历史起点上党在农村工作的战略部署。从“农业现代化”到“农业农村现代化”，体现了党和国家坚持农业农村发展的基础性地位，同时联系我国经济发展实际情况及其时代目标，在整体意义上充实了这一目标的具体内涵，使其既有对初始目标的深化与延展，又有因经济社会发展而产生的全新要求，构成了一个富有层次性的目标系统。

**（一）目标层次演进的连续性**

中国共产党在不同历史时期都始终将农业农村工作作为一个整体进行统筹。新中国成立以后，我国颁布了《1956年到1967全国农业发展纲要》，提出了“建设社会主义农村”的重要目标，其发展内容涉及农业增产、农村科学文化与教育等多个方面，只是在整体目标上主要结合当时落后的生产力状况强调要“建设中国社会主义农村和保证顺利实现工业化”[[8]](#footnote-7)，即重点关注农村生产建设、以发展农业生产力为中心。1964年底，周恩来在三届全国人大一次会议上作政府工作报告中首次提出了“四个现代化”的建设目标[[9]](#footnote-8)，将现代农业作为其中的重要组成部分。改革开放以后，随着农业生产力水平的不断提高，农村现代化作为独立概念党内文件中开始出现。1991年，党的十三届八中全会首次把农村的稳定和全面进步、农民的小康与农业的现代化并提阐述；2005年，党的十六届五中全会确立了首个以农村发展为主体的中央文件，党的十六届五中全会把“开创了一条有中国特色的农村现代化道路”[[10]](#footnote-9)作为我国经济社会发展取得巨大成就的重要表征，并明确提出了“建设社会主义新农村”，将其列为经济社会发展工作的第一位，并强调这“是我国现代化进程中的重大历史任务”，“是对我们党长期以来特别是改革开放以来重视‘三农’问题的战略思想的继承和发展”[[11]](#footnote-10)。总体来看，虽然这一时期的“三农”工作更多关注农村产业发展层面，但农村的发展指向也在农业生产力目标的基础上，进一步强调农村综合变革，即“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”，并相应在经济、政治、文化和社会等各个方面作出了具体的配套部署。

党的十八大以来，以习近平为核心的党中央持续聚焦农业生产、农村变革问题，在“农业现代化”的基础上总结历史工作经验、关注当前发展事实，首次提出要“加快推进农业农村现代化”，正式指出了“农业农村现代化”是一个整体。2018年中央一号文件进一步指出“没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化”。从“农业现代化”到“农业农村现代化”，推动我国“三农”工作在目标连续演进的过程中进入了新的发展时期。农业农村现代化是一个连续的过程，农业现代化水平发展到一定程度，“便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系（这只是生产关系的法律用语）发生矛盾”[[12]](#footnote-11)。从当前农业农村现状来看，其一，长时期的农业生产力发展需要对农村生产关系的进一步调整，新技术、新产业与新动能点状交织在一起，推动中国在1960—2008年期间的农业现代化指数提高了42个百分点[[13]](#footnote-12)，而与之相对应，“农村在基础设施、公共服务、社会治理等方面差距相当大”[[14]](#footnote-13)。农村问题进一步凸显，成为“三农”工作以及“四化同步”的瓶颈制约。其二，新时代中国社会主要矛盾发生历史性转变，“人民日益增长的美好生活需要”表达了亿万农民对于未来生活的新期待；而“不平衡、不充分的发展”中“最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分”。因此，“农业农村现代化”目标的提出实际上彰显了党中央系统考察我国“三农”目标演进过程，实现了其历史性延续与对解决新的时代问题的辩证统一。

**（二）具体内容设定的联动性**

实际上，在“三农”工作总目标的演进过程中，党和国家对目标所包含内容的认识日趋深化，其内涵取向也日趋多元化。由于受制于分工同质化和市场狭隘等约束条件，传统“乡土中国”并未通过农业发展实现转型，只有通过把现代生产要素和生产方式导入传统乡村得以实现。例如，新中国成立以后，党中央在1958年提出的“以粮为纲、全面发展”的农业生产方针就是配套当时我国农业发展目标、针对重工业战略导向、人口迅速增长以及农民温饱问题突出而提出的。改革开放以后，随着市场经济的探索建立与逐渐完善，“以粮为纲”向“在坚持粮食生产的基础上，积极发展多种经营”方向转变，从而能够对于如何统筹农村农业整体部署问题进行了初步探讨，推出了例如农村土地承包经营制度改革、农村基础设施和公共服务建设、开发农业新产业新业态等多项举措，为满足农民日益增长的物质文化需要提供了重要保证。进入新时代，党和国家首次提出的“农业农村现代化”实质上正式强调了农业作为产业现代化和农村作为区域现代化是一个有机共生的结合体，这体现了党和国家更加注重产业发展、空间布局的整体层面上部署“三农”工作，揭示了“三农”在“时间—空间—结构”意义上的系统构成。这也就是说，农村农业现代化不仅是农业产业体系不断完善的过程，同时也是传统小农成长为现代农民、乡村社会逐渐整体变革的过程。

首先，农业现代化是产业现代化的概念。尽管不同发展时期我国农业现代化有其历史性内蕴，但究其根本主要强调农业作为特定产业升级为现代产业部门的过程，其核心在于通过转变农业生产方式使其建立在提升农业质量、效益和核心竞争力的基础之上。虽然农业生产活动以农村为平台，但其所涉及的产业链、供应链、价值链以及农业教育、研发、服务等活动并非局限于农村。其次，农村现代化诠释了地域现代化的概念，即落后农村转向美丽乡村的过程，以往新农村建设和农村城镇化的两种农村现代化认识都未能从农村内生性、可持续性层面看待问题，它既不是单靠外力建设改造是农村呈现出“模样”上的新变化，也并非是以城镇同质化的形态存在，而是在城乡逐步融合发展的过程中，通过不断调整农业生产和农村生活方式使其逐渐适应现代经济社会的发展，其内容不仅包括农业产业的现代化发展，也包括农村文化、生态环境、居民生活和乡村治理的现代化，更包括涵盖广大农民的人的现代化。2018年中央一号文件将将推进农业农村现代化发展划分为三个阶段，2021年中央一号文件进一步强调，要求启动实施农业农村现代化规划，到2025年农业农村现代化取得重要进展，从而对农业农村现代化的认知实现了从“为何发展”上升到“如何发展”的跨越。这一富有联动性、系统性的战略安排，为新的历史时期如何规划好农业农村现代化提供了具体指引。

**（三）多重任务叠加的整体性**

农业农村现代化是从传统农业农村向达到世界先进水平的现代农业农村的全面转变过程。与欧美等西方先发国家带有“自然演化”的阶梯式前进的农业发展道路不同，作为外源性、后发型的现代化国家，“大国小农”的基本国情农情特点使我国农业农村现代化的道路探索呈现出叠加式的特征。因此，在这一过程中存在着多方面、多层的交叉互补的情况，推动农业现代化与农村现代化融合互补、坚持二者一体设计就显得至关重要[[15]](#footnote-14)。当前，在开启全面建设社会主义现代化征程下所提出的“农业农村现代化”兼有中国特色与时代特征，在这一背景下，党在农业农村发展框架层面上从系统性的观察视野出发，对标“开启全面建设社会主义现代化国家新征程”提出了多重发展任务。

一是提出农业高质量发展主题，重点解决农业大而不强、多而不优等突出问题。面对农业由总量不足向结构性矛盾的转变，我国围绕高质量发展目标出台了一系列包括《关于促进农产品精深加工高质量发展若干政策措施的通知》、《国家质量兴农战略规划(2018—2022年)》、《“十四五”全国农业绿色发展规划》等政策文件指导，对于农产品供给、农业农村动能转换、农业生产经营方式等方面进行了具体部署，如在农产品供给上，从单一强调“保产量”向“保产量”与“优结构”相协调转变；在农业农村动能转换上，更加强调科技创新对于农业发展的引领作用；在农业生产经营方式上，由规模粗放生产经营向集约高效生产经营转变。二是强调促进农民持续增收，实现共同富裕。作为农业生产的主体，提高农民收入是农业农村现代化的必然要求。改革开放以来，我国农村居民人均可支配收入从1978年的133.6元增长到2021年的18931元，绝对贫困人口全面消除。虽然我国农村居民人均收入稳定增长，但是我国农村低收入人口依然存在且规模庞大。党的十八大提出2020年城乡居民人均收入比2010年翻一番的重大目标，到2022年中央一号文件在“三农”工作目标中强调要确保“农民稳步增收”，并就如何“促进脱贫人口持续增收”进行了具体工作安排部署，以可持续性地巩固发展脱贫攻坚成果。三是强调牢牢守住粮食安全和重要农产品供给底线，巩固好中国经济健康发展和社会稳定的基础。确保主要农产品供给尤其是粮食的供给是实施乡村振兴战略的首要任务，习近平总书记多次强调，粮食安全是“国之大者”。从 2013年党的十八届三中全会提出的“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”国家粮食安全战略，到2019年指出要加快推进粮食安全保障立法进程，再到2022年中央一号文件提出要“全力抓好粮食生产和重要农产品供给”，粮食安全问题始终是我国“三农”工作关注的重点。尤其是当前新发展格局推动我国粮食领域进入了高水平安全与高水平开放并存阶段，“百年未有之大变局”扩大了国内外粮食市场的不稳定性和不确定性风险。作为我国现代化建设的关键变量与主要短板，如何进一步开拓农业农村发展的潜力成为我国“三农”工作的重点内容。因此，以习近平为核心的党中央强调“必须把确保重要农产品特别是粮食供给作为首要任务，把提高农业综合生产能力放在更加突出的位置，把‘藏粮于地、藏粮于技’真正落实到位”[[16]](#footnote-15)，彰显了粮食生产、粮食安全对于“三农”工作的重要性。实际上，多重任务叠加彰显了党和国家对于当前系统推进农业农村现代化过程中，所面临的经济社会高质量发展主题、共同富裕的远景目标、全局性长期性考察国内外粮食供给格局等重要现实问题的综合考量，是我国为实现农业农村现代化目标整体性谋篇布局的结果。

1. **“三农”总抓手规划布局的系统性**

近代以来，一些西方发达国家经历了一个城乡差距先扩大、再缩小的过程。中国既不具备当时先发资本主义国家的城市化条件，走的道路也与其有着质的差异，习近平总书记指出，我们走的是“中国特色社会主义乡村振兴道路”，这就意味着我们在城乡关系、乡村功能等问题上具有新的特点。中国共产党在寻求乡土重建的探索道路上，先后通过乡村建设运动、社会主义新农村建设方略，对“乡村如何实现发展”、“乡村如何更快发展”等问题进行了接续回答。当前，中国特色社会主义进入了新时代，在完成全面建成小康社会的历史性任务之后，如何进一步优化城乡发展空间？如何防止农村人口再次返贫？如何激活乡村可持续发展的内生动力？在统筹考察我国城乡关系、绝对贫困与相对贫困的任务衔接以及社会主体参与等重要现实问题的基础上，党和国家正式提出了“乡村振兴”战略。2022年中央“一号文件”提出，要全面推进乡村振兴重点工作，推动乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐。可以说，作为新发展阶段“三农”工作的总抓手和实现我国农业农村现代化的重要部署，乡村振兴战略系统性回答了这三项现实难题。

**（一）新型城乡关系的“互动共生”式发展**

科学把握城乡关系，需要基于特定的时代背景和国情农情。马克思恩格斯认为城乡关系是衡量社会发展变迁的重要因素。作为人类社会重要关系之一的历史性范畴，“城乡关系一改变，整个社会也跟着改变”[[17]](#footnote-16)，消除城乡矛盾“日益成为工业生产和农业生产的实际要求”[[18]](#footnote-17)。虽然在考察英国、法国、德国农业现代化的历史与现实研究过程中深刻阐发了资本主义发展条件下工农城乡间的对立关系，并且提出了未来社会下消除三大差别的种种设想，但马克思主义经典作家对于现代化后发国家采取何种方式、实现何种城乡关系并未作出集中回答与具体预测分析。

系统性考察城乡关系，对二者的角色、特点及功能有着正确认知至关重要。习近平总书记指出：“在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败”[[19]](#footnote-18)，“工业和服务业的发展不能以农业萎缩为代价”[[20]](#footnote-19)，“三农”问题的实质是整个经济社会发展结构问题，这就需要把“城市和乡村作为一个整体统筹谋划”。 从2015年习近平总书记在主持中央政治局第二十二次集体学习时强调“推进新农村建设，使之与新型城镇化协调发展，互惠一体，形成双轮驱动”[[21]](#footnote-20)，到2018年《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》明确指出要“坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动”，体现了党和果酱将城市系统与乡村系统作为经济社会大系统的组成部分统筹规划、协调推进。城市与乡村的价值定位、最终目标具有同一性，其发展形式、具体内涵是多元的。首先，二者命运紧密相连、息息相关，特别是随着农业多维功能的充分挖掘，乡村地区不仅承担着保障粮食安全和农产品供应的重任，生态、文化等功能也在日益凸显，从而更能满足城乡人民的需要，正是由于许多国家在现代化过程中存在思想认识上的偏差和发展条件的限制，因此城市中心主义的倾向限制了其可持续发展道路；其次，二者利益共生日益深化，城市的发展和繁荣离不开乡村的支撑，乡村的振兴也离不开城市的带动，在推进现代化的进程中，农业农村依然是突出的短腿短板，因此要从形成利益共同体的全局战略高度合理调节工农城乡利益分配关系。另一方面，乡村振兴和新型城镇化发展过程中形式多元，其侧重点各不相同。乡村振兴的侧重点在于充分整合乡村多方面资源，通过统筹规划合理开发乡村产业，以不断提高乡村生产力，挖掘、彰显出乡村的多方面价值功能；新型城镇化的侧重点在于利用城市资源发展产业，从而充分发挥其积极辐射、有序承接转移人口等功能，城乡间可持续发展。

因此，城乡融合的目的是使城市与农村在经济发展中机会平等、既各有特色又相互成就。新型城镇化不是单一的扩张城市规模和吸收农村劳动力，乡村振兴也不是片面追求农村外貌向城市转变。城乡和谐发展不是一模一样的发展，城乡融合更不是经济、文化的完全混合同化，而是要因地制宜，在密切交流、融合发展中保留各自的特色，改变一成不变的“城市带动乡村”或改造农村推进城镇化，通过二者的互相促进实现最终的相互受益，以城乡“平权、互惠、共享”凝聚城乡合力，实现乡村内生性发展和城乡高质量发展，为社会主义现代化强国目标提供坚强保证。

**（二）巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接**

巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，已成为新的发展阶段实现农业农村现代化、建成社会主义现代化强国目标的核心要务。自1949年以来，党和国家先后开展的五次大规模的扶贫活动，这些输血式、普惠式大规模扶贫活动通过一般性的资源配置调整方式解决了农民温饱问题。中国特色社会主义进入新时代，我国贫困治理的重点转向彻底消除绝对贫困问题。因此，以习近平为核心的党中央先后提出了脱贫攻坚战略和乡村振兴战略，为解决不同时期的“三农”问题作出了重要的战略性安排。基于全面建成小康社会的伟大目标和中国扶贫攻坚的现实需要，习近平总书记正式提出了“精准扶贫”思想，2015年中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，脱贫攻坚战略上升到国家战略层面，并在实践工作中提出了“六个精准”的基本要求、形成了脱贫“七大体系”，具体回答了扶贫工作下“扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退”等问题，推动中国扶贫工作由“大水漫灌”向“精准滴灌”转变，实现了由精准到县到村再到户的转变。到2020年底，我国脱贫攻坚取得决定性胜利，中华民族千百年来的绝对贫困问题已得到历史性解决，形成了“十四五”时期的良好开局。据此，习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出，要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续[[22]](#footnote-21)。

脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是一项系统工程。二者都是以共同富裕为出发点和落脚点，且是对这一原则的实际延伸。具体来看，扶贫攻坚主要是为了补小康社会道路上的呈现出“点”的特征的短板，乡村振兴则是为了解决乡村整体发展问题，为巩固和提升脱贫攻坚质量的重要战略支撑，其目标人群由针对性特惠群体转向全体性普惠对象，其体制机制由超常规体制转向常规体制，是伴随着整个农业农村现代化的周期长、任务重、涉及面广的长期战略任务。如何实现从到村到户的精准扶贫到县域经济的整体驱动转变？如何实现从外部强有力拉动到内在自我发展能力的转型？如何实现从物质规模数量向综合发展能力的转化？据此，习近平总书记指出：“要针对主要矛盾的变化，理清工作思路，推动减贫战略和工作体系平稳转型，统筹纳入乡村振兴战略。”[[23]](#footnote-22)对于这一系统问题的解决，党和国家也进行了整体性设计，以更好与国家高质量发展、共同富裕和区域发展总体战略部署相承接。例如，2021年中央一号文件分别从设立衔接过渡期、持续巩固拓展脱贫攻坚成果、接续推进脱贫地区乡村振兴、加强农村低收入人口常态化帮扶四个方面，对巩固脱贫与乡村振兴有效衔接进行了工作部署。2021年3月中共中央、国务院出台了《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》，为实现其有效衔接的基础、任务和目标提供了具体的政策指引。2022年对全面推进乡村振兴重点工作进行了具体部署，内容包含乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，以全方位推动乡村振兴取得新进展，形成农业强、农村美、农民富的良好局面。

**（三）统筹整合社会主体的“同心圆”力量**

乡村振兴是一项系统性的长期工程，社会力量作为乡村振兴中的关键主体，在乡村振兴过程中发挥重要作用。从我国扶贫历史进程来看，各种社会力量的参与在完成脱贫攻坚任务、顺利实现全面建成小康社会目标中就发挥了其重要作用，这在理论上突破了贫困问题的既有认知局限，在实践上形成了群策群力的大扶贫治理合力，也为如何在乡村振兴继续拓展、发扬社会力量提供了实践经验。党的十八大以前，虽然我国开发出了救济式扶贫模式、开发式扶贫模式等多种形式，扶贫领域也涉及了生产生活、就业养老、教育医疗等多个方面，扶贫层面到县、镇、村。但在14个连片特困地区、592个国家级贫困县的现实背景下, 政府主导的扶贫模式对如何“多快好省”地脱掉贫困的帽子仍心有余而力不足。因此，党的十八大以后，我国对于如何最大限度统筹社会力量决胜脱贫攻坚、推进农业农村改革发展予以更高重视。2015年《关于打赢脱贫攻坚战的决定》明确提出“提高贫困村党组织的创造力、凝聚力、战斗力，发挥好工会、共青团、妇联等群团组织的作用；2016年《“十三五”脱贫攻坚规划》指出“支持社会团体、基金会、社会服务机构等各类组织从事扶贫开发事业”。从2017年到2020年，全国共有6万多家社会组织开展脱贫攻坚活动，实施项目超过10万个，投入资金超过900亿元。

随着脱贫攻坚取得全面胜利以及乡村振兴战略的有序推进，如何实现农村的内源型发展是当前亟需解决的问题。在党的十九大报告提出乡村振兴战略以后，社会各界积极寻求适合乡村振兴的发展路径，党中央对参与乡村振兴的社会力量的重视程度达到了空前高度，先后出台了一系列政策文件引导，在切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用的基础上，激励更大范围的社会力量积极参与，以整体力量拉动乡村振兴的建设工程，从2018年《乡村振兴战略计划（2018）》指出“支持各类社会力量参与农技推广”到2022年《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》强调要“广泛动员社会力量参与乡村振兴”，各项鼓励社会力量广泛参与的政策性文件呈现出不断深化和完善的趋势。一方面，乡村振兴需要社会力量的参与。农业现代化的发展重点在于如何高效配置劳动、资本、土地、数据等生产要素，社会力量具有灵活性和放射性特点，不仅能为乡村振兴提供多元化的产品与服务、为加快传统农业向现代农业转变注入活力，而且诸如社会组织等社会力量具有公益属性能够有效解决乡村振兴过程中由各方利益不协调带来的“搭便车”和“囚徒困境”等问题。另一方面，社会力量参与乡村振兴也有其内在动力，可以为其发挥自身优势以实现自身目标提供重要境遇。各类社会力量在乡村振兴中扮演着不同的角色，通过高效配置农业现代化的各种生产要素、参与农村生态环境治理、建设乡风文明、加速乡村治理现代化、丰富和拓宽农民增收渠道等方面具有重要作用，从而多层面助力形成“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的乡村振兴新局面。

**三、系统部署“三农”的核心优势：坚持党的领导**

系统的核心是整个系统得以正常运转并取得成效的关键。基于大系统观的视角看新时期我国的“三农”工作，其核心优势在于坚持党的领导。中国共产党自成立伊始就强调建立起一套从中央一直延伸至基层的组织体系。新民主主义革命时期，党就深入基层、发动群众，团结带领人民取得了伟大革命的胜利。新中国成立以后，面临严峻的乡村发展问题，中国共产党依托自身动员网络和组织体系，延伸至乡村社会的生产生活中，“三农”各项政策的制定、实施与调整得到了充分落实与反馈，包括农业产业结构转型、农民专业合作组织发展壮大以及乡镇企业的异军突起等，都离不开党组织的指引、组织与激励作用。进入新时代，习近平总书记明确指出，办好中国的事情，关键在党。为什么党的领导是“三农”工作的核心优势？或者说，在领导“三农”工作的过程中，中国共产党是如何建构其组织体系、充分发挥其关键性作用的？这是需要回答的重要理论和现实问题。

**（一）坚持以人为本谋“三农”的中心原则**

马克思主义经典作家认为，“历史的活动和思想就是‘群众’的思想和活动”[[24]](#footnote-23)，在围绕“农民解放”问题的探讨中高度重视农民在社会历史发展中的进步作用，指出要改善农民的生存状况，维护农民利益，“很慷慨地对待农民”[[25]](#footnote-24)。传统中国城乡分野，农民长期有利于官方治理体系之外。直到中国共产党自建立以后，就领导农民开展革命运动，通过统筹城乡发展、成立各种群众性组织，重塑了农村权力结构、保障了农民权利。尤其是新中国成立以后，农民积极性得到了极大调动：通过局部—全国范围的土地改革，再到改革开放之后逐步形成的以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，充分激发了农民生产主动性，同时通过激励农民自主创业，促进非农就业。党的十六大以后，党中央先后出台了一系列减免农业税、支持农业生产等惠民政策，从2004年至今, 我国加大了建设性投入力度，先后实施新农村建设、美丽乡村建设、脱贫攻坚和乡村振兴战略等，并提出或涉及了福利型（如粮食直补、农资综合补贴和农作物良种补贴“三项补贴”政策）、公益型（如“农村基础设施建设和改造”政策）、保障型（如“新型农村合作医疗制度”政策）、保险型（如“新型农村社会养老保险”政策）和培育型（如“培养农村实用人才”政策）等惠农政策共计120多项。

尤其是党的十八大以来，以习近平为核心的党中央首次明确提出了人民的“中心”位置，并把“以人民为中心”置于“三农”工作的各个方面和环节，将农民问题从“农民解放”层面进一步提升为“农民发展”层面。“坚持农民主体地位”首次被写入了2016 年中央一号文件，2022年中央一号文件强调，“乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建”。其一，切实维护农民利益。从精准脱贫战略到乡村振兴战略，“消除贫困、改善民生、实现共同富裕，是社会主义的本质要求。”[[26]](#footnote-25)其二，持续激发农民群体的能动性和创造性。一方面，对“新型职业农民”的身份角色基于肯定、鼓励，2013 年习近平在中央农村工作会议上就指出：“要提高农民素质，培养造就新型农民队伍。”[[27]](#footnote-26)“新型职业农民”改变了传统农民被动的“身份”烙印，是对农民身份的高度肯定。例如，2017 年中央农村工作会议、2018 年中央一号文件先后就对如何培养“新型职业农民”作出了明确具体的要求和战略部署。另一方面，不断改革、完善农村各项制度，在制度层面为激活农民主体、维护农民权益指出了方向。例如，在巩固和完善农村基本经营制度方面，强调农村承包地“三权分置”制度要在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下进行；在农村集体产权制度改革方面，强调要坚持农村集体产权制度改革正确方向，壮大集体经济；在农业支持保护制度方面，要健全粮食主产区利益补偿机制，落实和完善对农民直接补贴制度，提高补贴效能。坚持以人为本谋“三农”的中心原则，贯彻了党和国家在“三农”工作多层面次、多领域、多方面的工作始终,构成了新时期下党领导我国“三农”工作的主线。

**（二）实现长期目标与短期任务的有效承接**

强大的国家目标实现能力是中国经济政治体制的重要特征。建党以来，中国共产党在制定各项政策的过程中就强调将长远目标进行阶段性分解，以保证国家各领域目标的稳步达成。从不同发展阶段来看，我国通过制定各项“三农”政策，推动农业现代化前后所经历了乡村革命战略、以农支工战略、自主发展战略、以工支农战略等几个阶段[[28]](#footnote-27)，这些阶段对于推动我国工业化水平迅速提高、生产力快速发展具有重要作用。与此同时，同时随着现代化建设的持续推进，一方面，我国进入“转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期”，“三农”问题也逐渐由经济社会发展的局部性问题演变为国内涉及全局、关乎长远的关键性问题，另一方面，长期的农业农村发展为解决“三农”问题奠定了坚实基础。因此，“必须从历史的、全局的和理论与实践相结合的高度，把握‘三农’工作的规律性”[[29]](#footnote-28)，要“把农业的发展放到整个国民经济发展中统筹考虑，把农村的繁荣进步放到整个社会进步中统筹规划，把农民的增收放到国民收入分配的总格局中统筹安排。”[[30]](#footnote-29)

在此背景下，以习近平为核心的党中央基于“战略统筹”的视角，将“三农”工作熔铸于实现社会主义现代化强国、实现中华民族的伟大复兴的总目标之中，提出了农业农村现代化总目标以及农业强、农村美、农民富的中长期发展目标，即“中国要强，农业必须强；中国美，农村必须美；中国要富，农民必须富”[[31]](#footnote-30)。从二者耦合的时间节点来看，2018年中共中央一号文件提出了“三农”发展的“三步走”目标任务，第一步与“从十九大到二十大，是‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期”相适应，“到2020年，乡村振兴取得重大进展，制度框架和政策体系基本形成”[[32]](#footnote-31)，强调“三农”协同发展取得阶段性成效；第二步与“在全面建成小康社会的基础上，在奋斗十五年，基本实现社会主义现代化”[[33]](#footnote-32)适应，“到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现”[[34]](#footnote-33)，强调为基本实现现代化奠定好“三农”发展基础；第三步对标“把我国建成社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴”的使命任务，“到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现”[[35]](#footnote-34)，强调以“乡村全面振兴”承接民族复兴、以“三农”工作的基础性地位支撑现代化强国目标的实现。为此，我国制定了农业农村发展的多元目标，以在具体领域实现历史性接力，保证当前阶段性目标任务的完成。在这一长期目标的引领下，中共中央、国务院出台对阶段性任务进一步作出详细规划，《乡村振兴战略规划（2018～2022年）》将指标任务细化实化，政策举措系统化并有所侧重，在落实系列国家重大工程、重大计划、重大行动中加强工作支撑，同时特别提到了要通过阶段任务的准确聚焦、节奏力度的科学把握、行动计划的梯次推进等来谋求振兴；2021年又出台了《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》，分别以2021年、2025年为时间节点，对农业农村现代化阶段性进展的具体指标和任务进行详实规定。另外，以国家规划、意见为总体导向，地方党委、政府相应逐步出台了乡村振兴总体规划、专项规划、实施意见等，形成了科学系统的规划体系，对于如何衔接好长期目标与阶段任务及其具体的落地、落实做出了一系列衔接、汇通和融合性工作。

**（三）推动顶层设计与基层探索的深度耦合**

中国乡村地区广袤辽阔且差异性大，在围绕同一长远及阶段性目标与政治原则的基础上，因地制宜制定农业农村政策并判断预定其是否可行成为执政考验。马克思主义经典著作并未明确提出包括基层试点、顶层设计等探索方法的实际运用，苏联只是在1930年到1940年间所进行的基层小规模探索中曾偶尔使用过“试点”一类词汇[[36]](#footnote-35)。实际上，在“政策下乡”的过程中注重其落地的因地制宜和多元化发展模式是中国共产党领导经济社会发展的重要经验，并最早源于党领导下的农村建设工作。中国共产党人早就意识到，深化农村改革、实现乡村建设目标、落实好乡村工作需要在充分了解乡村状况。新民主主义革命时期，中国共产党人在赣西、闽西等地进行的土地改革、组织建设与互助合作等多方面的地方性探索试验就为以后推广大范围的农村治理提供了重要经验，新中国成立后，“典型实验”“重点突破”“由点到面”“点面结合”等作为土地改革工作步骤的组成部分[[37]](#footnote-36)加以肯定、重视，并作为治国理政的重要经验被广泛应用。改革开放以后，在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的目标与逐年中央一号文件的方向指引下，中国共产党以暂行条例与试验区探索的形式为政策推广积累经验。截止2006年，经国务院批准备案的试验区就包括160个县级单位，先后推出了上百个试验项目，直接推动了农村土地制度、农村基层专业性合作、农产品市场建设和农业产业化经营体系建设等相关政策的改革[[38]](#footnote-37)，

经过百年实践探索，围绕统一原则和目标进行地方基层“试点”的工作方法已经被广泛应用于“三农”工作的实践过程。党的十八大以来，党和国家更加注重农村改革工作的统筹协调与整体推进，在统筹谋划的基础上进一步扩大试点领域与范围。习近平总书记指出，“顶层设计要立足全局，基层探索要观照全局，大胆探索，积极作为，发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带动作用”。一方面，顶层设计“对制约我国未来改革发展的全局性、关键性问题进行顶层判断，提出解决的整体思路和框架，以此作为规范各类具体改革的标杆，作为制定具体改革政策的依据”[[39]](#footnote-38)，我国在确立中央一号文件以及其他乡村规划文件等出台为基层探索的方向、范围、成效评价提供划定原则的基础上，更加注重通过建立健全各项制度为基层探索提供有效保障，例如通过建立健全“农村综合改革试验区”制度和各部委专项改革试验区制度，使地方政策试点工作得到了充分规范[[40]](#footnote-39)。另一方面，基层探索能够将自下而上的基层建议与地方经验注入国家政策机制当中[[41]](#footnote-40)，为解决新时代所面临的重难点问题提供经验。在乡村振兴战略的引领下，试点范围也逐步由单领域转向多领域、多层次和全方位，各地区不断探索城乡融合、精准扶贫等政策的有效实现路径，为重点解决政策体系当中的重难点问题提供地方性尝试。例如，农业农村部等部委先后在全国范围内开展了三批次农村集体产权制度改革试点工作，针对不同地区情况设定了“行政村”单一改革单元、“行政村—村民小组”双层改革单元以及“行政村—片区—村民小组”复合改革单元等多种政策试点路径；[[42]](#footnote-41)江西省黄溪村开创性地探索出了诸如“确权确股不确地”经营权流转、“现代农业基地建设+经营权流转”的土地整治激励制度等具有生命力的制度创新，这为国家层面的乡村振兴农村土地使用制度改革提供参考[[43]](#footnote-42)。因此，区别于多元主义、精英主义、社群主义等西方单一政策模式，中国政策过程强调顶层设计与基层探索的深度耦合，在宏观政策与微观政策的协调联动的基础上，推动更好实现央地的同频共振，形成系统安排和合力推动的良好局面。

**结语**

“三农”问题一直是关乎国计民生的根本性问题，新时期党的“三农”理论是建党百年来“三农”工作的最新理论创新成果。在原有历史经验的基础上，如何立足于新的历史起点，确定好我国的“三农”总目标？这一目标全局性、牵引性的总抓手是什么？如何从根本上保障这一目标的顺利实现？这三个基本问题相互联系，层层递进，共同构成了新历史机遇下党和国家对于持续推进“三农”工作的新思考。因此，确定一个观察基点对于理解新时期我国“三农”工作的时代任务和工作脉络至关重要。从大系统观的全新视角出发把握这三个问题，有利于更全面、深入地理解这一创新性理论的思想要义，理解新征程上我国继续推进“三农”工作的实际方向与目标指向。

基于大系统观，理解新时期党的“三农”理论创新可以分为以下三点内容。其一，“农业农村现代化”是党中央顺应当前经济社会发展实际所作出的目标选择，它体现了党和国家对具体国情、历史经验和时代任务的三重考察；其二，“乡村振兴”战略是中国特色反贫困道路的进一步深化，它在切实考察中国历史性解决绝对贫困问题、人口规模巨大国情基础上，既关注到了生产发展问题，又关注到了人的内在需求，开拓了不同于西方现代化模式的特色路径；其三，中国共产党的领导从根本上保证了我国农业强国目标的顺利实现，其施政原则及方式解决了社会主义国家如何提升领导农村工作的号召力、执行力、凝聚力，进而增进乡村地区治理效能等重要问题。实际上，“三农”问题也是发展中国家面临的共同性问题，许多后发国家在追求自身现代化的道路上对于如何处理好城乡关系、补农业农村短板问题上也遇到了种种难题，暴露了后发国家现代化进程中存在共性特点及难题。因此，回答好新时期党的“三农”理论创新，对于理解党在何种意义上开创性地为破解全球性的“三农”难题贡献中国智慧和中国方案，也具有重要启发意义。

1. 《毛泽东文集》第七卷，北京：人民出版社，1999年版，第199页。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 《邓小平文选》第三卷，北京：人民出版社，1993年版，第22页。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 习近平：《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全国之力推动乡村振兴》，载《求是》，2022,(7). [↑](#footnote-ref-2)
4. 顾海英、王常伟：《中国共产党百年“三农”政策实践、思想演进与展望》，《农业经济与管理》，2022,(01). [↑](#footnote-ref-3)
5. 高强、曾恒源：《“十四五”时期农业农村现代化的战略重点与政策取向》，《中州学刊》，2020,(12). [↑](#footnote-ref-4)
6. 姜长云、杜志雄：《关于推进农业供给侧结构性改革的思考》，《南京农业大学学报》（社会科学版），2017,(01). [↑](#footnote-ref-5)
7. 《习近平谈治国理政》第一卷，北京：外文出版社，2014年版，第106页。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 《发动全民，讨论40条纲要，掀起农业生产的新高潮》，载《人民日报》1957年11月13日, 第1版。 [↑](#footnote-ref-7)
9. “四个现代化”，即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技术的社会主义强国。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 《十五大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2011年版，第490页。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 《十六大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2011年版，第280页。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 《马克思恩格斯文集》第二卷，北京：人民出版社，2009年版，第51页。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 何传启：《中国现代化报告2012——农业现代化研究》，北京：北京大学出版社，2012年版，第173页。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》，2019,(11). [↑](#footnote-ref-13)
15. 姜长云、李俊如：《关于农业农村现代化内涵、外延的思考》，《学术界》，2021,(05). [↑](#footnote-ref-14)
16. 习近平：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，2022年版，第330页。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年版，第237页。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 《马克思恩格斯全集》第18卷，北京：人民出版社，1964年版，第313页。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 习近平：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》，2019(11). [↑](#footnote-ref-18)
20. 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2018年版，第191页。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 习近平：《让广大农民共享改革发展成果》，载《人民日报》，2015年5月2日，第1版。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，载《人民日报》2021年2月26日，第2版。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 习近平：《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》，载《人民日报》2021年2月26日，第2版。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 《马克思恩格斯文集》第一卷，北京：人民出版社，2009年版，第286页。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 《马克思恩格斯选集》第四卷，北京：人民出版社，1995年版，第501页。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 习近平：《在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话》，载《求是》，2021(4). [↑](#footnote-ref-25)
27. 《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014年版，第679页。 [↑](#footnote-ref-26)
28. 慕良泽、赵勇：《中国共产党百年“三农”政策的演进逻辑与调适趋向》，《马克思主义与现实》，2021,(06). [↑](#footnote-ref-27)
29. 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年版，第123页。 [↑](#footnote-ref-28)
30. 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年版，第119页。 [↑](#footnote-ref-29)
31. 中共中央文献研究室：《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第36页。 [↑](#footnote-ref-30)
32. 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，北京：人民出版社，2018年版，第5页。 [↑](#footnote-ref-31)
33. 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，北京：人民出版社，2017年版，第23页。 [↑](#footnote-ref-32)
34. 《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，北京：人民出版社，2018年版，第14页。 [↑](#footnote-ref-33)
35. 《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，北京：人民出版社，2018年版，第6页。 [↑](#footnote-ref-34)
36. 韩博天：《通过试验制定政策：中国独具特色的经验》，《当代中国史研究》，2010,(03). [↑](#footnote-ref-35)
37. 参见《一九五一年十月二十三日在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议上的报告》，载《人民日报》1951年11月3日，第1版。 [↑](#footnote-ref-36)
38. 邱爱军、孟育建：《我国农村政策决策机制分析》，《中国农业大学学报》（社会科学版），2009,(03). [↑](#footnote-ref-37)
39. 汪玉凯：《准确理解“顶层设计”》，载《北京日报》2012年3月26日。 [↑](#footnote-ref-38)
40. 姚锐敏、孔浩：《涉农政策试点的有效实现单元——以三省市农村集体产权制度改革试验区试点案例为考察对象》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2019,(06). [↑](#footnote-ref-39)
41. [Sebastian Heilmann](http://gfgga95c946ced98d4ea6soqfcuok0w5vx66x5.fhaz.libproxy.ruc.edu.cn/home/search?sw=6&sw-input=Sebastian%20Heilmann" \t "/Users/yusoon/Documents\x/_blank).Policy Experimentation in China’s Economic Rise.[Studies in Comparative International Development](http://gfgga95c946ced98d4ea6soqfcuok0w5vx66x5.fhaz.libproxy.ruc.edu.cn/journal/index/SSJD003936061749" \t "/Users/yusoon/Documents\x/_blank).2008(1). [↑](#footnote-ref-40)
42. 姚锐敏、孔浩：《涉农政策试点的有效实现单元——以三省市农村集体产权制度改革试验区试点案例为考察对象》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版），2019,(06). [↑](#footnote-ref-41)
43. 陈美球、廖彩荣、刘桃菊：《乡村振兴、集体经济组织与土地使用制度创新——基于江西黄溪村的实践分析》，《南京农业大学学报》（社会科学版），2018(02). [↑](#footnote-ref-42)