解决“三农”问题的行动纲领

文／张晓山

全国人大农业与农村委员会委员张晓山。摄影／新华社记者 陈君清

中国共产党的十九大报告为中国农业农村未来的发展制定了方略，规划了蓝图，提出了一系列具有创新性的政策举措，是从根本上解决“三农”问题的行动纲领。

一、促进城乡融合发展

农业、农村的发展与工业及城市的发展紧密相关。新中国成立以来，为了尽快建立完备的国家工业体系，国家通过征收农业税与工农产品“剪刀差”，为工业发展提供了大量的积累，加速了工业化的进程。改革开放以后，国家通过将农村集体所有的土地征收为国有的方式为工业化和城镇化进程提供了重要的土地及资金支持；亿万农民进城务工，为加速城市发展和工业化进程提供了成本低廉的劳动力资源。

进入21世纪以来，党的十六大报告提出了建设一个惠及十几亿人口的全面小康社会。此后，中央明确把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重，确立了统筹城乡发展的基本方略。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上作出了“两个趋向”的重要论断，即在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的倾向；但在工业化达到相当程度后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的倾向。2004年中央经济工作会议上，他再次强调：“我国现在总体上已到了以工促农、以城带乡的发展阶段。我们应当顺应这一趋势，更加自觉地调整国民收入分配格局，更加积极地支持‘三农’发展。”党中央在农村工作中采取了“多予、少取、放活”的重大政策举措，工农关系和城乡关系逐渐发生变化。从2004年起，中央又连续发布了14个1号文件，出台了一系列重要的方针政策。党的十七大报告提出，要加强农业基础地位，走中国特色农业现代化道路，建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

2015年，习近平同志在政治局第二十二次集体学习时指出，要把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，要继续推进新农村建设，使之与新型城镇化协调发展、互惠一体，形成双轮驱动。党的十九大报告中首次提出，要“坚持农业农村优先发展”，“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。报告提出了促进城乡融合发展的优先序，并强调把农业和农村的发展及现代化结合起来加以考虑，这些提法具有重要的理论和实践意义。

回顾几十年来城乡关系和工农关系演进的历程，可以预见，随着城乡融合发展体制机制和政策体系的建立和完善，城乡关系和工农关系所蕴含的国民收入分配格局将进一步向农业农村调整，全国范围内资源配置格局及基本公共服务的供给将进一步向农业农村倾斜，农业现代化和农村现代化将呈现相互影响、有机结合的良性互动格局。

二、实施乡村振兴战略

新中国成立以来，党中央一直把建设新农村作为工作的重点。改革开放后，1981年中央13号文件、1984年中央1号文件中都曾出现“新农村”的字样，但没有系统的表述。1998年10月，党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的决定》，明确提出了到2010年建设有中国特色社会主义新农村的奋斗目标。党的十六届五中全会总结历史经验，尤其是总结改革开放以来农村发展的实践经验，提出了建设社会主义新农村的重大历史任务，明确了“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的建设要求。2008年，浙江省安吉县正式提出“中国美丽乡村”计划，出台《安吉县建设“中国美丽乡村”行动纲要》，为社会主义新农村建设探索出了一条创新的发展道路，成为中国新农村建设的鲜活样本。2013年至2016年间，中央财政累计投入资金98亿元支持美丽乡村建设工作，建成了一批基础设施便利、生态环境优美、宜居宜游宜业的美丽乡村，进一步推动了农村生产生活条件的改善。

党的十八大以来，习近平总书记就建设美丽乡村提出了一系列新理念、新思想、新战略。强调中国要美，农村必须美，美丽中国要靠美丽乡村打基础，要继续推进社会主义新农村建设，为农民建设幸福家园。强调新农村建设一定要走符合农村的建设路子，注意乡土味道，体现农村特点，记得住乡愁，留得住绿水青山。强调乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是乡村文明的载体，耕读文明是我们的软实力，要保留乡村风貌，坚持传承文化。十九大报告在提出实施乡村振兴战略时，将产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕作为总的要求，这是对社会主义新农村建设要求的进一步提升和发展，是社会主义新农村建设的升级版。

乡村振兴战略的内容与新农村建设相比较，内涵与外延都有很大的提升。产业兴旺代替了生产发展，突出了产业发展的重要性和一二三产的融合发展。生活富裕代替了生活宽裕，标志着农民群众的生活水平要有更大的提高。治理有效替代了管理民主，强调治理体制与结构的改革、完善及治理效率，突出了基层农民群众的主动参与。习近平总书记在系列讲话中强调，搞新农村建设要注意生态环境保护，因地制宜搞好农村人居环境综合整治，尽快改变农村脏乱差状况，给农民一个干净整洁的生活环境。十九大报告提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。乡村振兴战略用生态宜居替代了村容整洁，这是乡村建设理念的升华，是一种质的提升。生态宜居四个字蕴含了人与自然之间和谐共生的关系，是绿水青山就是金山银山理念在乡村建设中的具体体现。

三、走中国特色的农业现代化道路

中国农业的现代化一直是党和政府的重点工作任务。1954年召开的第一届全国人民代表大会第一次会议，第一次明确提出要实现工业、农业、交通运输业和国防的四个现代化的任务，1956年又一次把这一任务列入党的八大所通过的党章中。改革开放以后，在从传统农业向现代农业转型的过程中，中国农业的现代化要走什么样的道路？2014年中央一号文件明确提出，要努力走出一条生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的中国特色新型农业现代化道路，这是新形势下推进农业现代化的总体部署。党的十九大报告提出：“构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，完善农业支持保护制度，发展多种形式适度规模经营，培育新型农业经营主体，健全农业社会化服务体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。促进农村一二三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽增收渠道。”这是对中国特色农业现代化道路进一步的深入阐述。

走中国特色农业现代化道路首先要巩固和完善农村基本经营制度。习近平总书记2016年4月25日在安徽凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调，新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系。他指出，要抓紧落实土地承包经营权登记制度，真正让农民吃上“定心丸”。党的十九大报告提出：巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度。保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。2015年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》曾提出：“抓紧修改有关法律，落实中央关于稳定农村土地承包关系并保持长久不变的重大决策，适时就二轮承包期满后耕地延包办法、新的承包期限等内容提出具体方案。”下一步要根据十九大报告精神，出台具体政策方案，修改农村土地承包法和相关法律，尽早将党中央的方针政策转化为国家的法律法规。十二届全国人大五次会议通过的民法总则第三章第四节特别法人第九十九条规定：“农村集体经济组织依法取得法人资格。”要推进农村集体经济组织的立法进程。立法应对农村集体经济组织的法人地位，成员资格界定，成员的权利、责任、义务和进入退出机制等重大问题作出规定。这项基础性工作落实了，关系农村土地制度改革的一系列政策举措就有了法律依据，就能做到习总书记说的，真正让农民吃上“定心丸”，赋予农民更多的财产权利，农村的产业兴旺也就有了坚实的产权制度基础。

在工业化、城镇化、信息化和农业现代化“四化”同步发展的形势下，家庭承包经营也面临新的挑战。习近平总书记指出：“要让农民成为土地适度规模经营的真正受益者。不能片面追求快和大，更不能忽视了经营自家承包耕地的普通农户仍占大多数的基本农情。”在数以亿计的以老人妇女为主体的小规模兼业农户旁边，以专业大户、家庭农场主、农民专业合作社、农业企业等为代表的新型农业经营主体正在兴起。他们是农业先进生产力的代表，商品农产品的主

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2017年10月26日，农民手拿农村土地承包经营权证和农村土地承包合同。图／视觉中国

要提供者。由人多地少的基本国情和城镇化进程所决定，中国的农业经营主体将长期呈现多元并存的格局。发展现代农业要在农村中培养和发育新型职业农民，鼓励土地向新型经营主体集中，发展多种形式的规模经营和集约经营，促使有能力、懂技术、会经营的人能在农业中创业、致富和发展，使他们成为发展现代农业的主体和主力军。并由他们通过各种形式与大量的小规模农户结成利益共同体，提高农民进入市场的组织化程度，增加务农生产经营者的收入，提高中国农业的市场竞争力。

四、健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系

1982年颁布的宪法明确了村民委员会是群众性自治组织的法律地位。1988年6月1日起正式试行的村民委员会组织法（试行）对村委会组织和村民自治作出了具体规定，村民自治工作在全国普遍展开。1998年10月，中共十五届三中全会提出要全面推进村民自治，将其确定为我国农村跨世纪发展的重要目标。1998年11月4日，正式颁布了修订后的村民委员会组织法，为全面推进村民自治提供了法律保障。中国的乡镇和村落中生活着6亿多农民群众，他们在怎么样的治理体系之中繁衍生息，这关系到农村社会的繁荣和稳定，也关系到中国共产党在农村的执政基础。改革开放以来，乡村治理机制在改革中不断完善。党的十九大报告提出："加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。"为乡村治理体系的改革与完善指明了方向。

村民自治要有规章制度为保障。无规矩不成方圆，制定村规民约，是对传统农耕社会制度遗产的扬弃和继承，是成本最低、效率最高的乡村基层制度安排。村民自治也要有组织为保障。要大力发育多元化的农村基层社会自治组织，提升农村弱势群体的社会资本和组织资本。没有农民组织化程度的提高，村民自治则无从谈起。无论是村规民约的制定，还是村委会及各类村民自治组织开展的活动，都要遵循相关法律法规。民法总则第一百零一条规定："居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格，可以从事为履行职能所需要的民事活动。"这就为村委会今后开展活动提供了法律保障。

任何制度不可能没有缺陷和漏洞。要防止乡村基层一些人或群体在制度变迁中利用制度的漏洞谋一己私利或寻求部门利益，就必须夯实乡村治理的道德基础。党的十六大报告提出："依法治国和以德治国相辅相成。要建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。"十八届四中全会进而提出："坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。"有的农村基层在实践探索中提出：德治是基础，法治是保障，自治是目标。抓德治这个基础要把党建摆在首位。抓住了基层党员领导干部这个关键少数，就抓住了问题的根本。乡村治理体系的基层领导人要能站在道德的高地上，具有坚定的理想信念，自觉地执行各项改革举措，乡村治理体系的改革与完善才会有坚实的底蕴。★

（本文作者为全国人大农业与农村委员会委员、中国社会科学院学部委员）

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net