



上海市学术著作出版基金

# 当代中国“三农”政策变动

基于“中央一号文件”的研究

陈少芝 著



 上海人民出版社



上海市学术著作出版基金

博士文库

# 当代中国“三农”政策变动

基于“中央一号文件”的研究

陈少艺 著

 上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

当代中国“三农”政策变动:基于“中央一号文件”  
的研究/陈少艺著. —上海:上海人民出版社,  
2016

ISBN 978-7-208-14188-9

I. ①当… II. ①陈… III. ①三农问题-研究-中国  
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 274654 号

责任编辑 鲍 静 吕桂萍

## 当代中国“三农”政策变动

——基于“中央一号文件”的研究

陈少艺 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 27.25 插页 4 字数 348,000

2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14188-9/D·2959

定价 68.00 元

## 序 一

年初，本书作者告诉我，他此前申请的上海市学术著作出版资助的书稿，经过长达10个月、多达三轮的评审后，在众多参评的书稿中脱颖而出，成功入围了上海市学术著作资助的25部书稿，并将于近期正式出版发行。得知此消息，我十分为他感到高兴，并当即接受他的邀请为其即将出版的新书作序。

我与陈少艺相识近10年，对他有较深的了解。陈少艺在农民日报社工作期间，对“三农”问题研究表现出的浓厚兴趣令我印象深刻。他有扎实的法学、历史学和政治学的学术功底，又有多年从事“三农”新闻宣传工作的经历，加之专注科研、勤学善思，对“三农”问题的历史和现状做了较深入的探究。因此，他的学术著作获得出版资助自是情理之中的事。

本书基于对“中央一号文件”的研究来观察与探讨当代中国“三农”政策变动，可以说既是一个好的选题，也找到了一个好的切入点。

“三农”问题在我们这样的大国，始终具有特殊的重要性。改革开放以来，我国“三农”事业取得了巨大的成就，也正是党和政府坚持不懈地强化农业基础、推动农村发展、增进农民福祉，稳住“三农”根基，为国家的繁荣富强奠定了基础。但是目前，农业现代化还是四化同步的“短腿”，农村还是全面建成小康社会的短板，农民收入还相对较低。当前及今后相当长一个时期，“三农”工作在全局中的“重中之重”地位

不会改变。因此,如何从根本上破解“三农”难题,尤其制度建设层面如何有力助推,是各界关注的重要课题。

中国的改革始自农村改革,取得了巨大成功,释放出惊人的改革红利。解决目前我国农业农村发展面临的各种矛盾和问题,基本上还要靠深化改革。根据国情和农情的变化,适时调整“三农”政策,以应对和解决“三农”发展中出现的新情况、新问题。一定意义上讲,“中央一号文件”就是改革的风向标,是研究“三农”政策调整变动很好的学术切口。

“中央一号文件”是指中共中央每年下发的第一个文件,文件中提出的问题是当前国家需要优先和重点解决的问题。历年“中央一号文件”的主题大都是根据当时的历史背景和针对当年存在的突出问题而提出的。目前,由于“中央一号文件”连续多年以“三农”工作为主题,因此它也特指“三农”政策文件。早在20世纪80年代,中共中央就连续出台了5个涉农的“中央一号文件”,对农业和农村工作做了具体部署,极大地促进了当时的农村改革,对中国经济、社会的影响既深且巨。2004年至2016年间,中共中央和国务院又连续下发13个以“三农”为主题的“中央一号文件”,内容大体围绕着“发展现代农业、建设社会主义新农村、促进农民增收”这三条主线展开,突出强调了“三农”问题在中国的社会主义现代化时期“重中之重”的地位。“中央一号文件”对开展“三农”工作有很好的指导性作用,值得仔细研究。每年“中央一号文件”下发后,《农民日报》都及时组织专家解读文件精神,研究如何落实,也是出于这样的考虑。

《当代中国“三农”政策变动——基于“中央一号文件”的研究》一书是作者在其博士毕业论文基础上,经过反复修改、不断补充和完善写就的。据了解,该书是国内学界第一部较为系统地把“中央一号文件”与“三农”政策结合在一起进行研究的著作。一方面,此书全面系统地梳理了1982—2015年间,中央下发的17个涉农“中央一号文件”,全景式地展示了中国共产党不同时期的“三农”政策的变动及其

逻辑,有助于深化党史和党的历史文献的研究。另一方面,书中总结了“中央一号文件”政策调整的历史经验和启示,并从中得出若干规律性的认识,旨在引起政策制定者和执行者的重视。显然,历史无法给出解决当前“三农”问题的全部答案,但是通过梳理总结经验教训,探索一条现实可行的路径仍是值得期待的。

总之,此书尚属探索性研究,书中有些表述也未必完整准确。然而,瑕不掩瑜,此书对“中央一号文件”作了较为全面和系统的梳理,对“三农”政策调整以及文件与法律的关系等都作了有益的探索,有些观点具有前瞻性。从这些方面来看,此书具有重要的学术价值,值得一读。

唐园结

2016年6月26日于北京市

惠新西街15号农民日报社

(作者系农民日报社党委书记、社长)

## 序 二

农业是国民经济的基础，农村稳定是整个社会稳定的基础，农民问题始终是我国革命、建设、改革的根本问题。中共十三届八中全会指出：“没有农村的稳定和全面进步，就不可能有整个社会的稳定和全面发展；没有农民的小康，就不可能有全国人民的小康；没有农业的现代化，就不可能有整个国民经济的现代化。”然而，当前我国的“三农”问题层出不穷，农民大规模离开农村，农村“空心化”现象严重，土地荒芜，种粮无人，农业面临严峻考验。这些问题如果不能从根本上得到解决，中国的现代化就无法持续健康地发展。对此，党中央已给予高度关注，在近年的中央文件中也开始述及。从中国现代化发展的战略目标出发，站在时代的高度，以国家治理的视角，关注和研究“三农”问题，是学者的责任和使命。

文件是中国特有的政治现象，它具有传达上级意志的功能。它产生于革命年代，对于执政党夺取政权起到了重要作用。新中国成立后，文件继续在治国理政中扮演着重要角色，文件的内容被视为治国之策，也被称为政策。“政策至上”就足以说明了文件在国家治理中的作用非同一般。在中国，文件可谓治国之重器，在中国共产党治国理政的历史上发挥了极其重要的作用。“中央一号文件”是中共中央和国务院推行“三农”政策的重要载体，是“三农”政策的方向标。所谓“一号文件”，是中共中央每年发的第一份文件。显然，它旨在强调“三

农”政策在国家全年工作中的重要性。它在中国农业现代化的历史进程中产生了深远的影响。以“中央一号文件”为依据研究“三农”问题，不论是在学理上，还是从理论与现实意义上看，都是值得肯定的。

本书研究对象囊括了从1982年发布《全国农村工作会议纪要》，到2015年的《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》共计17个“中央一号文件”，作为具有连续性的系列文件，它充分体现了中国共产党推进中国农业现代化的思想理论轨迹、政策变迁及其思维理念。对此进行系统梳理及综合性的研究，不仅可以全面地掌握中国共产党不同时期解决“三农”问题的方略、政策内容及政策变动的原因与逻辑；也可从中总结中国共产党在治理农业、农村，推进农业现代化历史实践中形成的经验、教训，以及现实启示。因此，从17个“中央一号文件”入手，运用档案、相关文献、著作等第一手资料，坚持实事求是、理论联系实际的原则，观察中国的“三农”问题，探究中国共产党“三农”政策的得失，无疑具有重要的理论意义和现实意义。本书对此付出了很大努力。全书围绕发展现代农业、建设社会主义新农村、促进农民增收这三条主线进行了较深入的研究；并将“三农”政策变动的相关内容以图表形式展示出来。同时，还对历年“中央一号文件”进行详细的分析、比较和数据统计，提供了阅读与研究的方便。

中国作为一个曾长期落后的农业国，“三农”问题十分复杂和突出。在当今由传统的农业社会向工业社会转型过程中，解决“三农”问题，极大地考验着中国共产党的执政能力和执政智慧。因此，对于“中央一号文件”的研究不能简单化。它需要多学科的交叉研究。在思维方法上，既需要有历史的思考方式，又需要有现实的眼光；需要做到历史与现实相结合、理论与逻辑相统一，也需要坚持以史为鉴原则。在理论观点上，既需要认真总结和充分肯定中国共产党在解决“三农”问题中形成的经验，也需要对以往政策实施结果进行深刻反思。特别是在全面推进依法治国的今天，依法治国与历史形成的“政策至上”思维的关系如何处理？文件与法律的关系如何定位？这些问题都是当下



解决“三农”问题必然遇到和必须解决的大问题，需要有深入的研究和探讨。本书对此进行了有益探索，提出了诸多有价值的观点。

《当代中国“三农”政策变动——基于“中央一号文件”的研究》一书是作者在其博士毕业论文基础上，经过不断修改、补充和完善而成的。作者曾从事“三农”宣传工作多年，长期关注“三农”问题，在攻读博士学位期间对该领域的问题也表现出浓厚兴趣，并专注于“中央一号文件”与“三农”政策变动关系的研究。因此，本书凝结了作者辛勤思考，虽不是完善之作，但因其力求创新，不乏个人见解，能给人以启发。其理论意义和现实意义决定，此书的出版对于解决现实中的“三农”问题，推进农业现代化必将是有意义的。

杜艳华

2016年1月于上海市邯郸路

220号复旦大学光华楼

（作者系复旦大学马克思主义学院教授、博导）

马克思主义研究 哲学社会科学研究 第二十八辑 (2016年12月)

分税制、地方财政自主权和经济发展绩效研究 高琳 著

科技自主创新生态群落理论与应用 戴伟辉 著

阿巴边界“黑洞”:形成、影响及启示 姚远梅 著

《清华大学藏战国竹简(壹)》整理研究 刘光胜 著

拒绝就位的身体:从身体观出发破译笛卡儿的《第一哲学沉思集》 李珺 著

博士文库 第十八辑 (2016年12月)

当代中国“三农”政策变动——基于“中央一号文件”的研究 陈少艺 著

赵翼年谱新编 陈清云 著

# 目 录

序一 .....	1
序二 .....	1
导论 .....	1
一、研究背景 .....	1
二、研究目的 .....	2
三、研究意义 .....	2
四、研究方法 .....	3
五、研究现状 .....	4
六、研究思路 .....	8
七、概念界定 .....	8
八、创新与不足 .....	10
第一章 改革开放前当代中国“三农”大事件回顾与总结 .....	14
第一节 1950—1958年中国的“三农”大事件 .....	14
第二节 1958—1965年中国的“三农”大事件 .....	21
第三节 1966—1978年中国的“三农”大事件 .....	26
本章小结 .....	32

<b>第二章 跨越两个世纪的“中央一号文件”</b> .....	40
第一节 1982—1986 年的“中央一号文件” .....	40
第二节 2004—2015 年的“中央一号文件” .....	47
本章小结 .....	63
<b>第三章 “中央一号文件”政策调整主线之一：发展现代农业</b> .....	75
第一节 关于加强农业基础设施建设的政策 .....	76
第二节 关于加大财政支农力度的政策 .....	84
第三节 关于强化农业科技支撑的政策 .....	93
第四节 关于粮食与农产品市场流通的政策 .....	100
<b>第四章 “中央一号文件”政策调整主线之二：建设社会主义新     农村</b> .....	118
第一节 关于农村土地的政策 .....	118
第二节 关于农村公共事业的政策 .....	130
第三节 关于农村基层治理的政策 .....	139
<b>第五章 “中央一号文件”政策调整主线之三：促进农民增收</b> .....	156
第一节 关于促进农民增收的政策 .....	156
第二节 关于培育新型农民和提高农民组织化程度的政策 .....	171
<b>结语</b> .....	185
<b>参考文献</b> .....	193
<b>附录：历年关于“三农”工作的“中央一号文件”（1982—2015）</b> .....	198
<b>后记</b> .....	421

# 导 论

## 一、研究背景

近年来，“中央一号文件”已成为解决“三农”问题的代名词，也是近年来网络中出现频率较高的专有名词，相关官员和学者也对“中央一号文件”有一定的解读和研究。然而，“中央一号文件”究竟是什么？为何要制定“中央一号文件”？文件都有哪些内容？为何文件的内容会连续十几年均锁定“三农”问题？它与“三农”政策有什么关系？它对于解决“三农”问题有什么影响？文件在全面推进依法治国中将扮演什么样的角色和地位？目前，学术界对这些问题还没有进行系统深入地研究和解答。因此，本研究拟在这方面做系统的探究。

首先，“三农”问题是中国在走向现代化进程中遇到的难题，它既关系中国社会的稳定，又关系中国现代化的发展水平；它既是历史问题，也是现实问题；它既是经济问题，也是政治问题。因此，如何从根本上破解这一难题，正确认识农业、农村和农民问题的战略地位，已成为当前经济社会发展中亟须研究的重大课题。因此，这一问题成了众多学者关注的焦点。目前对“三农”问题的研究以经济学者居多，而政治学者对该问题的研究还不够全面和深入。是为本研究选题的大背景。

其次，当前中国正在全面推进依法治国，如何重新审视文件与法律二者之间的关系显得尤为必要。文件是一定时期的历史产物，在建

设现代国家和建设新型政党的今天,到底是继续坚持以往的“政策至上”执政思维还是自觉维护宪法和法律的权威走依法治国之路。这些都是执政党和学术界必须思考的一个重要问题。此为本研究选题的又一背景。

再次,在从事“三农”工作中,作者目睹了诸多“三农”政策的出台,也曾多次深入农村,走访农民,还查阅了众多“三农”方面的政策和法规,积累了相关的理论,从而引发了思考和研究“一号文件”的兴趣;作者曾列席或参与报道“中央农村工作会议”和“全国农业工作会议”,见证了多年来“中央一号文件”的酝酿、讨论和出台过程。此外,因工作需要,作者有机会接触到“中央一号文件”的起草者(如段应碧<sup>[1]</sup>、唐仁健<sup>[2]</sup>、韩俊<sup>[3]</sup>、黄守宏<sup>[4]</sup>、张红宇<sup>[5]</sup>、马晓河<sup>[6]</sup>等专家),曾请教或聆听他们解读文件。这些经历也是我选题的一个考虑因素。

## 二、研究目的

第一,通过全面、系统地梳理自20世纪80年代以来中央制定的17个“中央一号文件”,回溯其变动的历史轨迹,探究其制定的历史背景,分析其对中国“三农”问题的影响,总结其中的经验和启示。

第二,通过对历年“中央一号文件”的梳理,研究中国共产党“三农”政策变动的历史轨迹以及对中国共产党的“三农”理论与实践的评价,以期弥补中共党史学科对该领域研究的不足,拓宽政治学的研究视野。

## 三、研究意义

### (一) 理论意义

其一,通过对“中央一号文件”的研究,使我们认识到中共中央在制定和发布涉农文件的过程中,既坚持解放思想、实事求是、与时俱进

的马克思主义基本原理,又从中国的实际出发不断完善和发展。因此,研究“中央一号文件”对于我们理解马克思主义中国化必有益处。

其二,中国“三农”政策变化的历史,是中共党史的重要组成部分,同时也是一段较为重要的中国社会经济发展的历史,因此,通过这一研究对深化党史的研究有一定帮助,对于政治学研究视野的拓宽也有重要意义。

## (二) 现实意义

其一,新的历史条件下,中国“三农”面临的新问题,虽然不能从以往历史经验中找到现成的答案,但是,我们可以通过总结历史的经验与教训,从中得出规律性的认识并加以运用,避免走弯路。这对我们今后解决“三农”问题有现实启示作用。

其二,“中央一号文件”与“三农”问题的解决是互相促进的。“三农”问题的成功实践,执政党将其总结作为政策,并写入下一年“中央一号文件”中,而“中央一号文件”又在政策上引导“三农”工作的方向。这可为执政党日后“三农”工作的开展提供了可资借鉴的经验。

## 四、研究方法

本选题的研究方法以辩证唯物主义为指导,综合运用如下几种研究方法:

### (一) 历史的方法

本研究既重视史料又不惟史料,在梳理史料中进行分析 and 论述,提炼观点,分析问题,得出结论。做到史论结合,论从史出。

### (二) 比较的方法

本研究针对不同历史时期制定的“中央一号文件”纵向进行比较。

通过比较,分析文件制定的历史背景、形成过程与中国“三农”政策调整的关系,及其对中国“三农”问题的影响。

### (三) 系统的方法

本研究运用系统的方法,把改革开放以来的 17 个“中央一号文件”视为一个整体来进行研究,把它放到中共党史这个更大的系统中加以考察。

### (四) 统计的方法

本研究主要是根据历年中国统计年鉴、中国农业统计年鉴和中国农村统计年鉴的数据进行分析、计算、整理。分析其变化趋势,更好地为论文的观点提供有说服力的论据。

### (五) 文本分析法

本研究最基础性的工作就是对历年“中央一号文件”进行认真解读、梳理,然后进行系统地分析和总结。

### (六) 图表分析法

本研究以 17 个“中央一号文件”为蓝本制作了十几张图表,进行分门别类的概括和分析,按照其内在逻辑关系,力图更为清晰地反映 17 个“中央一号文件”的变化过程和政策调整思路。

## 五、研究现状

目前,国外学者研究“中央一号文件”与中国“三农”政策的论著尚未被发现。中国学者的研究成果涉及“中央一号文件”有关内容的书籍约有 200 本,大都是文件汇编、文件解读、相关报告或作为相关书籍的附录或年鉴中有涉及“中央一号文件”的内容。另外,有部分关于农



村改革的书籍在相关章节的论述中也有“中央一号文件”的部分内容。据万方数据库“知识服务平台”上输入所有检索方式后,关于“中央一号文件”的论文有 491 页,其中前 80 页的论文与“中央一号文件”有关,大约 1 000 篇,其中硕士学位论文仅 1 篇,博士学位论文暂时还没有与“中央一号文件”相匹配的选题。已有的相关文章大多是对“中央一号文件”进行的分析和解读,且从不同的学科角度来研究的居多,尤以农学、经济学为最。官员或学者们的文章多数是针对某一年或某一阶段的“中央一号文件”进行的解读。

### (一) 著作类

#### 1. 关于“一号文件”与农村改革的著述

代表性著作有:郑有贵、李成贵主编的《一号文件与中国农村改革》<sup>[7]</sup>一书,该书更侧重于对文件的分类和解读,对中国农村改革的认识较为全面且深刻,无疑是一部关于“一号文件”的奠基之作。

#### 2. 关于当代中国农业发展的研究

代表性研究有:一是当代出版社出版的《当代中国的农业》<sup>[8]</sup>,该书梳理了 1949—1988 年中国农业的历史,是一部典型的农业史,不过该研究只限于农业领域,农村和农民问题没有过多涉及,且缺少经验和启示性的总结;二是农业部农村经济研究中心编的《当代中国农业变革与发展研究》<sup>[9]</sup>,该书有三个章节对农民问题的研究值得借鉴。

#### 3. 关于中国共产党对三农政策的认识与实践的论述

代表性论述有:一是《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》<sup>[10]</sup>一书,全面概括中国共产党自 1921 年至 21 世纪初,关于“三农”问题的方针和政策,对中共的历史贡献和是非功过作了评价;二是《目标与路径:中国共产党“三农”理论与实践 60 年》<sup>[11]</sup>对中国共产党的“三农”政策变动进行系统梳理,并对未来发展趋势与政策选择进行探讨,再现了 60 年间中国“三农”政策变动的历史;三是《中国共产党与当代中国经济发展研究(1949—2006)》<sup>[12]</sup>一书中,回