




普通高等教育农业部“十三五”规划教材
全国高等农林院校“十三五”规划教材

农业 农村 政策学

陈文宽 主编



以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导
将习近平对“三农”科学论述写进书中
把中共十九大报告提出的“实施乡村振兴战略”的
相关内容融入到章节中

 中国农业出版社

普通高等教育农业部“十三五”规划教材
全国高等农林院校“十三五”规划教材

农业农村政策学

陈文宽 主编

中国农业出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

农业农村政策学 / 陈文宽主编. —北京: 中国农业出版社, 2018.7

普通高等教育农业部“十三五”规划教材 全国高等农林院校“十三五”规划教材

ISBN 978-7-109-24219-7

I. ①农… II. ①陈… III. ①农业政策-中国-高等学校-教材 IV. ①F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 158793 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 夏之翠

文字编辑 赵刚 姚红 潘洪洋 边疆

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 17

字数: 403 千字

定价: 39.50 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

内 容 简 介

《农业农村政策学》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，尤其将习近平对“三农”科学论述写进书中，把中共十九大报告提出的“实施乡村振兴战略”的相关内容融入到章节中，供学习贯彻落实。全书共九章。第一、二章是农业农村政策学理论部分，主要介绍了农业农村政策的内涵、历史演变、研究内容、意义以及制定、执行、评估及调整；第三至九章介绍了具体的农业农村政策，主要内容有：农村经营制度、农村产业发展政策、农产品与农村市场政策、农村土地政策、农村人力资源政策、农村资源与环境政策、农村社会发展政策。

《农业农村政策学》可作为农林经济管理专业学生的教材用书，也可供农业行政部门、大专院校师生、科研单位及农业企业和广大农业工作者参考使用。

编写人员名单

主 编 陈文宽 (四川农业大学)

副主编 王建平 (甘肃农业大学)

普雁翔 (云南农业大学)

陈卫洪 (贵州大学)

参 编 (按姓氏笔画排序)

杨 春 (四川农业大学)

何 宇 (四川农业大学)

陈宇阳 (四川农业大学)

周格粉 (四川农业大学)

郑顺林 (四川农业大学)

序

习近平向全世界宣告中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党和国家各项事业的指导思想，习近平关于“三农”科学论断是我们编写《农业农村政策学》的思想源泉。中共十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业全局高度，着眼农业农村现代化和人民群众美好生活需要，深刻洞察“三农”问题在新时代的实践变化，深刻总结“三农”工作的历史经验，作出一系列重要论述，形成了习近平“三农”思想，实现了党的“三农”理论的飞跃性发展。这一飞跃，是坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的飞跃，是驾驭战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维的飞跃。只有深入学习习近平“三农”思想，深入理解蕴含其中的科学思维，才能总揽全局、扭住关键、推动善治、促进发展、把握主动，才能进一步增强推进新时代“三农”事业的思想自觉和工作本领。中共十九大报告中提出的实施乡村振兴战略，这是党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、顺应亿万农民对美好生活的向往作出的重大决策，这是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手。中国农业农村进入新时代，不单单是制定相关的农业政策，更是要制定农村区域内涉及农业、农民、环境等重大的政策。

全面建成小康社会，农村是短板，农业是短腿。习近平总书记在2013年中央农村工作会议上提出：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。进入新时代，随着经济社会发展，农业人口占总人口的比重、农业占国内生产总值的份额将进一步下降，但农业的基础地位不会改变，大量农民生活在广大农村的国情不会改变，农业农村现代化不能局限于农业资源丰富、农产品产量高等高规模指标，而应注重提质增效的高质量指标，从“大而强”提档升级为“优而强”，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的中国特色农业农村现代化道路，稳住经济社会发展的基本盘，下好改革发展稳定的“先手棋”，更好地满足人民群众对美好生活的新期待，更加有力地为社会主义现代化建设全局提供基础支撑，使农业农村现代化跟上国家现代化的步伐。

为什么要讲述“农业农村政策学”，而不是单一的“农业政策学”呢？因为农业的概念是经济学上的产业概念，也就是经济学划分的第一次产业，而农村则是讲区域性概念，除城市以外的乡村地区。进入新时代“三农”不仅是农业产业问题，更是农村地区内所有问题。农业农村部部长韩长赋讲当前农业农村经济发展不平衡不充分的问题主要表现在：一是农产品供给的数量和质量不平衡，农业的质量发展不充分；二是农业生产的规模与效益不平衡，农业的效益实现不充分；三是农业的生产与生态功能不平衡，农业的生态功能发挥不充分；四是两个市场两种资源利用不平衡，农业国际市场和资源作用发挥不充分；五是各类经营主体发展不平衡，小农户分享农业现代化成果不充分。这些问题如果解决不好，乡村振兴就不能顺利实现。

乡村振兴，产业兴旺是重点，必须把大力发展农村生产力放在首位，坚定不移地加快转变农业发展方式，尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来，这也正是农业强省的关键点所在。具体来看，重点是稳定和增强粮食等主要农产品的生产能力，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中；深入推进农业供给侧结构性改革，加快推进农业转型升级，构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提升农业发展质量和效益；大力推进农业科技进步，提升设施装备水平，培育新型农业经营主体，发展多种形式农业适度规模经营和社会化服务；积极推进农业绿色发展，加强农业面源污染防治，扩大轮作休耕试点，实施山水林田湖草综合治理；促进农村一、二、三产业融合发展，支持和鼓励农民就业创业，拓宽农民增收渠道，让农民的钱袋子进一步鼓起来，日子更加好起来。“实施乡村振兴战略”就是要实现农业农村现代化，因此，《农业农村政策学》是新时代的需要、是改革发展的需要、是从事研究农林经济学者、从事三农工作者的需要。

全书由笔者任总设计、统稿和定稿。第一章（绪论）阐述了农业农村政策的概述、历史演变、研究内容和意义，特别编入习近平“三农”思想，对我们学习该门课程起到了思想引领，因为“三农”思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，本章由笔者与博士生周格粉、陈宇阳编写；第二章为农业农村政策的制定、执行、评估及调整，由杨春博士、何宇博士编写；第三章为农村经营制度，介绍了农村基本经营制度、新型农业经营主体政策、农村集体产权改革政策；第四章为农村产业发展政策，介绍了农村产业结构政策、农村产业现

代化政策、农村产业融合政策，第三、四章由普雁翔副教授编写；第五章为农产品与农村市场政策，介绍了农产品加工贸易政策、农产品质量安全政策、粮食政策，由郑顺林教授编写；第六章为农村土地政策，在概述农村土地政策基础上，分析了农村土地物权政策、流转政策、保护政策；第七章为农村人力资源政策，在概述农村人力资源政策基础上，分析了农村就业政策、农村人力资源流动政策、农村人力资源开发政策，第六、七章由王建平副教授编写；第八章为农村资源与环境政策，分析了政策背景、农村水利政策、农村能源政策、农村人居环境及农业生态环境政策；第九章为农村社会发展政策，分析了政策背景、农村教育政策、农村扶贫政策、农村文化政策、农村公共事业政策、农村社会保障政策，第八、九章由陈卫洪教授编写。在统稿和校对中罗璐曦、何宇老师做了大量工作，薛建良博士提供了习近平对“三农”科学论述成果，还参阅了许多学者专家的研究成果，在此一并表示衷心感谢！

《农业农村政策学》初稿形成是在中共十九大召开之前，笔者根据十九大精神作了全面的修改，在教学和学习过程中一定要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，尤其要把习近平对“三农”的科学论述“参悟透、领会好”。

中共十九大首次提出农业农村现代化概念，由于时间紧，水平有限，难免有不足之处，敬请读者原谅！

陈文宽

2018年7月8日于成都

目 录

序

第一章 绪论	1
第一节 习近平的“三农”思想	1
一、用战略思维谋划我国农业农村发展全局	1
二、用创新思维促进我国农业农村发展	2
三、用辩证思维抓农业农村发展的关键	3
四、用法治思维提升乡村治理的效率	4
五、用底线思维争取农业农村发展的主动权	5
第二节 农业农村政策概述	5
一、农业农村政策的概念	6
二、农业农村政策的背景	6
第三节 农业农村政策的历史演变	12
一、农村改革的阶段化推进	12
二、农村经济政策的历史演变	14
第四节 农业农村政策研究内容	18
一、农业农村政策的基本内容	18
二、农业农村政策的特点	19
第五节 学习和研究农业农村政策的意义	20
一、农村的特点决定了必须依靠政策调节才能促进发展	20
二、政策对农村发展的作用	21
第二章 农业农村政策的制定、执行、评估及调整	26
第一节 农业农村政策的制定	26
一、农业农村政策的主体与客体	26
二、农业农村政策问题与农业农村政策目标的确定	28
三、农业农村政策制定的程序	30
第二节 农业农村政策的执行	32
一、农业农村政策执行的意义与影响因素	32
二、农业农村政策执行的过程与手段	36
第三节 农业农村政策的评估及调整	39
一、农业农村政策的评估	39

二、农业农村政策的调整	42
第三章 农村经营制度	46
第一节 农村基本经营制度	46
一、基本经营制度政策背景	46
二、基本经营制度政策目标	52
三、基本经营制度政策内容	53
第二节 新型农业经营主体政策	57
一、农业经营主体政策背景	57
二、新型农业经营主体政策目标	59
三、新型农业经营主体政策内容	60
第三节 农村集体产权制度改革政策	73
一、农村集体产权制度改革背景	73
二、农村集体产权制度改革目标	75
三、农村集体产权制度改革内容	76
第四章 农村产业发展政策	79
第一节 农村产业结构政策	79
一、农村产业结构政策背景	79
二、农村产业结构政策目标	82
三、农村产业结构政策内容	83
第二节 农村产业现代化政策	84
一、农村产业现代化政策背景	85
二、农村产业现代化政策目标	85
三、农村产业现代化政策内容	86
第三节 农村产业融合政策	93
一、农村产业融合政策背景	93
二、农村产业融合政策目标	95
三、农村产业融合政策内容	95
第五章 农产品与农村市场政策	101
第一节 农产品加工贸易政策	101
一、农产品加工政策	101
二、农产品流通政策	106
三、农产品价格政策	107
四、农产品贸易政策	110
五、提高农产品流通效率	114
第二节 农产品质量安全政策	117
一、农产品质量安全标准	117

二、农产品质量安全认证	120
三、农产品质量安全管理体系	122
第三节 粮食政策	124
一、我国粮食供给与需求	124
二、我国主要粮食政策	126
第六章 农村土地政策	135
第一节 农村土地政策概述	135
一、农村土地及农村土地政策的概念	136
二、农村土地政策目标及演进	136
三、农村土地政策变迁	137
第二节 农村土地物权政策	140
一、农村土地所有权政策	140
二、农村土地承包经营权政策	142
三、农村集体土地使用权政策	143
第三节 农村土地流转政策	146
一、农村土地承包经营权流转政策	146
二、集体建设用地使用权流转政策	147
三、家庭承包地、宅基地抵押流转的政策探索	147
第四节 农村土地保护政策	148
一、基本农田保护政策	148
二、土地用途管制及闲置管理政策	150
第七章 农村人力资源政策	153
第一节 农村人力资源政策概述	153
一、人力资源的含义及特点	153
二、中国农村人力资源基本状况	155
三、农村人力资源政策的目标及内容	157
第二节 农村就业政策	157
一、农村就业形势及特点	158
二、农村就业政策的目标及内容	159
三、农村劳动力转移与扩大就业政策	160
第三节 农村人力资源流动政策	163
一、人力资源流动理论	163
二、农村人力资源流动政策的演变	164
三、城乡一体化的劳动力市场政策	166
四、农民工流动就业权益保护政策	167
第四节 农村人力资源开发政策	169
一、农村人力资源开发政策的目标及内容	169

二、农村人力资源开发的途径.....	171
第八章 农村资源与环境政策	175
第一节 政策背景	175
一、推进乡村绿色发展是人与自然和谐共生发展新目标	175
二、农村资源与环境的内涵	176
第二节 农村水利政策	177
一、农村水利政策的历史变迁.....	177
二、发展水利对农村建设的地位和作用	184
三、农村水利政策的基本方针.....	184
四、农村水利改革	185
第三节 农村能源政策	186
一、农村能源政策的历史变迁.....	186
二、发展能源对农村建设的地位和作用	190
三、农村能源政策的基本方针.....	191
四、农村能源事业的基本政策.....	191
五、农村能源改革	192
第四节 农村人居环境	193
一、农村人居环境政策的历史变迁	193
二、改善人居环境对新农村建设的意义	196
三、农村人居环境政策的基本方针	197
四、农村人居环境事业的基本政策	197
五、农村人居环境改革	199
第五节 农业生态环境政策	200
一、农业生态环境政策的历史变迁	200
二、保护农业生态环境对农村建设的地位和作用	202
三、农业生态环境政策的基本方针	203
四、农业生态环境事业的基本政策	203
五、农业生态环境改革	206
第九章 农村社会发展政策	209
第一节 政策背景	209
第二节 农村教育政策	209
一、农村教育政策的历史变迁.....	210
二、教育在农村建设中的地位和作用	218
三、农村教育的基本方针	219
四、农村教育改革	220
第三节 农村扶贫政策	221
一、农村扶贫政策的历史变迁.....	222

二、扶贫工作的基本方针	228
三、农村扶贫改革	229
第四节 农村文化政策	230
一、农村文化事业的历史变迁	231
二、文化事业在农村建设中的地位和作用	236
三、社会主义农村文化事业的基本方针	237
四、农村文化事业改革	238
第五节 农村公共事业政策	239
一、农村公共事业政策的历史变迁	239
二、公共事业在农村建设中的地位和作用	242
三、农村公共事业的基本方针	242
四、农村公共事业改革	243
第六节 农村社会保障政策	244
一、农村社会保障政策的历史变迁	244
二、社会保障对农村社会发展的地位和作用	248
三、农村社会保障的基本方针	249
四、农村社会保障改革	249
参考文献	253

>>> 第一章 绪 论

学习目标:

- (1) 参悟透习近平总书记的“三农”思想。
- (2) 掌握农业农业农村政策的概念。
- (3) 掌握新时代农村社会发展面临的主要矛盾。
- (4) 了解农业农村政策的历史演变。
- (5) 掌握农业农村政策的含义、特点及研究内容。
- (6) 了解学习与研究农业农村政策的意义。

第一节 习近平的“三农”思想

习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党和国家各项事业的指导思想，习近平关于“三农”科学论断是我们编写农业农村政策学的思想源泉。中共十八大以来，习近平总书记站在党和国家事业全局高度，着眼农业农村现代化和人民群众美好生活需要，深刻洞察“三农”问题在新时代的实践变化，深刻总结“三农”工作的历史经验，作出一系列重要论述，形成了习近平“三农”思想，实现了党的“三农”理论的飞跃性发展。这一飞跃，是坚持历史唯物主义和辩证唯物主义的飞跃，是驾驭战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维的飞跃。只有深入学习习近平“三农”思想，深入理解蕴含其中的科学思维，才能总揽全局、把住关键、推动善治、促进发展、把握主动，才能进一步增强推进新时代“三农”事业的思想自觉和工作本领。中共十九大报告中提出的要实施乡村振兴战略，这是党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、顺应亿万农民对美好生活的向往作出的重大决策。这是中国特色社会主义进入新时代做好“三农”工作的总抓手。

一、用战略思维谋划我国农业农村发展全局

习总书记讲中华民族历来重视农业农村。“民不贱农，则国安不殆。”“务农重本，国之大纲。”“自古不谋万世者，不足谋一时；不谋全局者，不足谋一域。”习近平总书记多次引用这些话，点出了战略思维的精髓。谋划党和国家的“三农”事业，他总是首先从战略上看问题。

将“三农”工作置于国家现代化的时空维度去审视，是习近平谋划“三农”工作的战略高度。现代化是世界潮流，是中华民族确立的奋斗目标，是中国共产党自成立开始就担负的历史使命。农业农村现代化是习近平“三农”思想的主题。2016年4月他在安徽凤阳小岗村农村改革座谈会上讲，“没有农业现代化，国家现代化是不全面、不完整、不牢固的”，这

是对农业现代化与国家现代化关系的深刻揭示；他提出“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”，是对“三农”基础地位的总体把握；他提出“任何时候都不能忽视农业、不能忘记农民、不能淡漠农村”，是对“三农”发展客观规律的历史总结。

站在“三农”对党和国家事业全局影响的高度，习近平反复强调要“把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”，并结合新的时代特点赋予“重中之重”新的内涵。他着眼于“三农”与全面建成小康社会的阶段战略目标关系，提出“小康不小康，关键看老乡”；着眼于“四化”发展态势，提出“农业还是‘四化同步’的短腿”；着眼于“三农”发展实际，提出“要坚定不移深化农村改革，坚定不移加快农村发展，坚定不移维护农村和谐稳定”。这些重要论述，从全局高度明确了“三农”工作重点，在关键时期释放了党中央高度重视“三农”工作的强烈信号。在中共十九大报告中，习近平总书记进一步指出，农业、农村、农民问题是关系国计民生的根本性问题，实施乡村振兴战略，推动农业农村优先发展，从全局高度谋划和定位了“三农”的发展方向。

眼光长远、高瞻远瞩，站位高远、统揽全局，是战略思维的核心要义。我们学习和运用战略思维，就是要在时间维度上从长远看眼前，在空间维度上从全局看局部，在系统维度上从整体看部分，而不能急功近利、就事论事、只见树木不见森林。要深入学习贯彻中共十九大精神，深刻认识和把握我国发展的历史方位、社会主要矛盾、治国理政基本方略，坚持战略思维，自觉在大局全局中认识、谋划和推动“三农”工作，贯彻战略意图，坚持以全局利益作为判断是非得失的根本标准，强化战略执行，站在讲政治的高度狠抓工作落实。

当前农业农村经济发展不平衡不充分的问题也很多：农产品供给的数量和质量不平衡，农业的质量发展不充分；农业生产的规模与效益不平衡，农业的效益实现不充分；农业的生产与生态功能不平衡，农业的生态功能发挥不充分；两个市场两种资源利用不平衡，农业国际市场和资源作用发挥不充分；各类经营主体发展不平衡，小农户分享农业现代化成果不充分。这些问题如果解决不好，乡村振兴就不能顺利实现。

二、用创新思维促进我国农业农村发展

习近平总书记深刻洞察“三农”领域广泛深刻的历史变革，创造性地提出了很多新理念、新论断，推动“三农”制度理论创新，指引“三农”科技创新方向，促进了“三农”事业新发展。

改革是发展的根本动力。习近平总书记指出，“解决好‘三农’问题，根本在于深化改革”“改革，最本质的要求就是创新。”他在安徽小岗村农村改革座谈会上讲，“解决农业农村发展面临的各种矛盾和问题，根本要靠深化改革，调动亿万农民积极性”。基于农业农村发展新的实践，他指出“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”。坚持问题导向改革，他提出以解决好“地怎么种”和“谁来种地”为导向，加快培育新型农业经营主体，构建现代农业生产体系、经营体系、服务体系。顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，提出把土地承包经营权分为承包权和经营权，实现承包权和经营权分置并行的“三权分置”制度设计，实现了我国农村改革的又一次重大创新。

科技进步是发展的根本支撑。“农业的出路在于现代化，农业现代化的关键在于科技进步和创新”。习近平总书记指出，“矛盾和问题是科技创新的导向，解决瓶颈制约始终是农业

技术进步的主攻方向。”“要以缓解资源环境约束为导向，推进农业发展方式转变。”“要适应资源禀赋和发展阶段的变化适时调整农业技术进步路线。”“走更加均衡的农业技术进步道路，在提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率之间把握好平衡关系。”“按照增产增效并重、良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调的原则，促进农业技术集成化、劳动过程机械化、生产经营信息化、安全环保法治化，加快构建适应高产、优质、高效、生态、安全农业发展要求的技术体系。”

创新思维要求坚持问题导向，打破思维定势，综合运用多种思维方式，创造性地解决问题。坚持创新思维，首先要牢固树立创新是引领发展第一动力的理念，坚定抓创新就是抓发展、谋创新就是谋未来的思路。以创新思维谋发展，就要摒弃本本主义、经验主义，改变思维惯性、路径依赖，坚持一切从实际出发，对事物做全新思考，对结构做全新调整，对活动做全新谋划。要大力推进政策创新、技术创新、组织创新，鼓励大众创业、万众创新，扶持新产业、新业态，以新理念开创新境界，以新思路打开新局面，以新方法提升新水平。

三、用辩证思维抓农业农村发展的关键

习近平总书记运用辩证思维分析、指导和谋划“三农”工作的一个突出体现，是坚持“两点论”和“重点论”的统一。

一方面，他坚持一分为二地看问题。关于统筹城乡发展，他提出：“农村工作和城市工作是各级党委工作的两大阵营，二者相辅相成、缺一不可。‘三农’工作是全党工作的重中之重，城市工作在党和国家工作全局中举足轻重。”关于保障国家粮食安全，他从供给与需求、总量与结构、历史与现实、当前与长远、产出与约束等诸多方面的“两难”矛盾出发，提出了“虽然我国粮食生产连年丰收，但是个‘紧平衡’”的论断，强调“紧平衡是个技术活，是在走钢丝，这边调一调，那边调一调”的调控策略；强调“以我为主，立足国内”的基本要求，同时提出了“适度进口”“积极利用国外资源”“利用好两种资源、两个市场”的开放策略。他强调，稳定发展粮食生产，确保国家粮食安全，农民种粮和地方政府抓粮两个积极性都要调动，市场和政府两方面作用都要发挥，生产者和消费者两个群体利益都要兼顾，生产和储运流通两个环节都要重视，生产和节约都要抓好。

另一方面，他强调分清主次矛盾，抓住关键问题。对于农业发展，他提出“抓农业农村工作，首先要抓好粮食生产”。对于保障农产品供给，提出“既要保障数量，更要注重质量”，指出：“食品安全涉及环节和因素很多，但源头在农产品，基础在农业”“食品安全首先是‘产’出来的。”对于确保国家粮食安全，提出：“对主要品种进行战略平衡，合理确定目标定位和发展优先序”“确保水稻、小麦、玉米三大主粮自给率”，做到“谷物基本自给，口粮绝对安全，把饭碗牢牢地端在自己手里”“饭碗里主要装中国粮”的重点要求；对于确保国家粮食安全的途径，提出：“藏粮于地，藏粮于技”“把资金和政策的重点用在保护和提高粮食综合生产能力以及农产品质量、效益上”。在增加农民收入上，提出：“促进农民增收，难点在粮食主产区和种粮农民。”对于脱贫攻坚，提出：“要加大扶贫资金投入力度，重点向农牧区、边境地区、特困人群倾斜。”

我们学习和运用辩证思维，就是要以唯物辩证法为指导，坚持在事物客观、普遍、变动的联系中发现矛盾，系统、全面、能动地观察问题、分析问题，克服极端化、片面化；在矛盾双方的对立统一中把握关键，看到“两点”，抓住重点，明确主攻方向，分清轻重缓急。

中共十九大报告作出实施乡村振兴战略的重大部署，我们要坚持农业农村优先发展与城乡融合发展的统一，坚持全面贯彻“二十字”总要求与突出产业兴旺这一关键的统一，坚持深化农村改革与发展农村生产力的统一，坚持完善农业支持保护制度与激发农业发展活力的统一，坚持培育新型农业经营主体与实现小农户和现代农业发展有机衔接的统一，抓住事物发展的主要矛盾和矛盾的主要方面，运用辩证思维，统筹做好工作。

四、用法治思维提升乡村治理的效率

习近平总书记多次强调，凡属重大改革都要于法有据，确保在法治轨道上推进改革，体现了以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐思维方式。他对农业农村改革高度重视，主持研究、推动的很多重大改革举措，都彰显了党提主张、法律授权、试点先行、经验总结、法律修改完善的法治逻辑。2015年出台的《深化农村改革综合性实施方案》确定了农村改革的“四梁八柱”，强调“对突破现行法律法规的重大改革，要按程序报批，取得授权，在一定范围内开展试点”。

比如“两块地”改革试点。2014年12月31日中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，2015年2月25日国土资源部部长姜大明向十二届全国人大常委会第十三次会议作《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定（草案）》说明。说明提出，“暂时停止实施土地管理法第四十三条和第六十三条、城市房地产管理法第九条关于集体建设用地使用权不得出让等的规定”“暂时调整实施土地管理法第四十四条、第六十二条关于宅基地审批权限的规定”“暂时调整实施土地管理法第四十七条关于征收集体土地补偿的规定”等。

又如“两权”抵押贷款改革试点。国发〔2015〕45号方案指出，农村承包土地的经营权和农民住房财产权“‘两权’抵押贷款试点要坚持于法有据，遵守土地管理法、城市房地产管理法等有关法律法规和政策要求，先在批准范围内开展，待试点积累经验后再稳步推广。涉及被突破的相关法律条款，应提请全国人大常委会授权在试点地区暂停执行”。

再如，部署“三权分置”改革，提出要“完善‘三权分置’法律法规”“积极开展试点，总结形成可推广、可复制的做法和经验，在此基础上完善法律制度。加快农村土地承包法等相关法律修订。”推进农村集体产权制度改革，提出：“有关部门要研究制定集体资产股份抵押、担保贷款办法，指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承的办法。”“清理废除各种阻碍农村集体经济发展的不合理规定，营造有利于推进农村集体产权制度改革的政策环境。”在2017年3月15日十二届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国民法典》中，明确了“集体经济组织”的“法人地位”。

当前和今后一个时期实施乡村振兴战略，一个重点任务是健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。实现“三治”结合，必须坚持和强化法治思维。要坚持法治方向，把党的领导作为根本要求，把维护社会大局稳定作为基本任务，把促进社会公平正义作为核心价值追求，把保障人民安居乐业作为根本目标。依法履行政府职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。加强法治宣传，教育引导农民群众和基层干部树立法治信仰、强化法制观念、运用法治方式、注重法律手段，共同营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。