

新时代中国农村发展改革的成就和经验

宋洪远¹ 江帆² 张益³

摘要：本文以学习贯彻党的二十大精神为指引，系统总结了党的十八大以来“三农”工作取得的成就和经验。研究表明，党的十八大以来，中国在保障粮食安全和农产品供给、消除绝对贫困和增加农民收入、推进农业和乡村产业融合发展、推动农业和农村全面绿色发展、加强农村基础设施和公共服务体系建设、促进城乡融合和区域协调发展等方面取得了巨大成就；在全面深化农村综合改革、切实加强和改进乡村治理、强化农业和农村法治保障等方面实现了突破性进展。在这一过程中，中国共产党人坚持科学理论指引、坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持城乡融合发展、坚持农业农村优先发展、坚持农民市场主体地位、坚持因地制宜循序渐进，为做好当前和未来一段时期的“三农”工作提供了参考借鉴。

关键词：农村发展 农村改革 “三农”政策 党的十八大 乡村振兴

中图分类号：F320.3 **文献标识码：**A

党的十八大以来，以习近平关于“三农”工作的重要论述为理论指引，中国打赢了脱贫攻坚战，历史性地解决了绝对贫困问题，农民同全国人民一道迈进全面小康社会。与此同时，中国实施了乡村振兴战略，加快农业农村现代化进程，推动“三农”工作取得历史性成就、发生历史性变革。农业综合生产能力迈上新台阶，农村改革全面深化，农民收入持续较快增长。乡村民生显著改善，乡村面貌焕然一新，乡村治理日益有效，为国民经济持续较快发展和社会长期稳定提供了重要支撑。

本文以学习贯彻党的二十大精神为指引，按照“总结历史、把握规律、坚定信心、走向未来”的总要求^①，突出新时代十年中国农村发展改革主题主线，遵循“理论指引—实践探索—成就总结—经验启示”的分析逻辑，全面总结党的十八大以来党和国家“三农”事业的发展历程，围绕重要会议、重要文件、重要活动和重要论述，系统总结党的十八大以来农村发展取得的历史性成就、农村制度发生的历史性变革。在此基础上，总结提炼农村发展改革所积累的宝贵经验，为进行“三农”政策的学理分析和理论阐释提供事实依据，为做好当前和未来一段时期的“三农”工作提供参考借鉴。

^①参见《（受权发布）习近平：关于〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉的说明》，http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128069845.htm。

一、农村发展取得历史性成就

党的十八大以来，党和政府立足基本国情和现实农情，顺应亿万农民对美好生活的新期待，提出一系列新理念、采取一系列新举措，在保障国家粮食安全和重要农产品有效供给、消除绝对贫困和增加农民收入、推进农业和乡村产业融合发展、推动农业和农村全面绿色发展、加强农村基础设施和公共服务体系建设、促进城乡融合和区域协调发展等方面取得了巨大成就。

（一）保障粮食安全和农产品供给

粮食安全是“国之大者”，保障粮食安全是治国安邦的头等大事。从国际经验看，一个国家特别是人口大国，只有确保粮食安全和重要农产品有效供给，才能掌控经济社会发展大局。从中国现实情况看，粮食安全的基础仍不稳固，粮食安全的形势依然严峻，任何时候都不能轻言粮食安全过关了。

党的十八大以来，粮食安全和农产品供给受到高度关注。习近平强调：“保障国家粮食安全是一个永恒课题，任何时候这根弦都不能松。”^①为适应国内资源环境和粮食供求格局的变化，2013年12月，习近平在中央经济工作会议上指出：“必须实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。”^②2015年12月，习近平在中央经济工作会议上提出，要“落实藏粮于地、藏粮于技战略”^③。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，“粮食安全是战略问题”，要“落实最严格的耕地保护制度”，要“调动农民种粮积极性”，并要求地方各级党委和政府扛起粮食安全的政治责任^④。2022年3月，习近平在看望参加政协会议的农业界、社会福利和社会保障界委员时强调，要“树立大食物观”，在确保粮食供给的同时，保障各类食物有效供给^⑤。

党的十八大以来，中国采取了一系列战略性举措，推进了一系列变革性实践，走出了一条中国特色粮食安全之路。国务院于2015年1月和2017年4月分别印发《关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》和《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》，对建立健全粮食安全省长责任制、推进“粮食生产功能区和重要农产品生产保护区”建设作出全面部署。2019年10月，国务院新闻办公室发布《中国的粮食安全》白皮书，该书系统阐述了“中国特色粮食安全之路”。2021年中央“一号文件”明确提出，要实行粮食安全党政同责，深入实施重要农产品保障战略。同年4月施行的《粮食流通管理条例》（第三次修订）首次将“粮食安全党政同责”在行政法规中予以明确。2022年中央“一号文件”强调指出，要严格粮食安全责任制考核，大力实施大豆和油料产能提升

^①参见中共中央文献研究室，2014：《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第660页。

^②参见中共中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，第68页。

^③参见《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》，<https://news.12371.cn/2015/12/21/ART11450693867270300.shtml>。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第7-9页。

^⑤参见《习近平看望参加政协会议的农业界社会福利和社会保障界委员》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-03/06/content_5677564.htm。

工程。同年5月，制定粮食安全保障法被列入2022年度立法工作计划，以推动中国粮食安全由政策治理向法律治理转变。

党的十八大以来，中国粮食和重要农产品供给稳定，国家粮食安全的基础进一步夯实，取得了举世瞩目的历史性成就。2021年，中国粮食产量达68285万吨，与2012年的58597万吨相比增长16.53%，粮食生产实现“十八连丰”，粮食产量连续7年超过1.3万亿斤^①；人均粮食占有量为483千克，比2012年增长11%，远高于人均400千克的国际安全标准线；粮食库存消费比超过50%，远高于联合国粮农组织的粮食安全警戒线^②。稻谷供大于求、小麦产需平衡有余，保证了口粮绝对安全和谷物基本自给。在粮食安全得到有效保障的同时，肉、蛋、菜、果、鱼等重要农产品产量稳居世界第一，2021年猪牛羊禽肉人均占有量为63千克，禽蛋人均占有量达到24千克^③。中国用占世界9%的耕地和6%的淡水资源，解决了世界近20%人口的吃饭问题，依靠自身力量牢牢把饭碗端在自己手中，有力保障了自身的粮食安全，同时也为世界粮食安全作出了重要贡献。

（二）消除绝对贫困和增加农民收入

全面建成小康社会，是两个一百年奋斗目标的第一个百年奋斗目标。以习近平同志为核心的党中央顺应经济社会新发展和广大人民群众新期待，提出了全面建成小康社会新的目标要求，赋予了全面小康更高的标准和更丰富的内涵。一方面，全面小康是惠及全体人民的小康，没有全民小康就没有全面小康。从这个意义上讲，农民收入是全面小康的核心指标。另一方面，全面小康是城乡区域的共同小康，农村地区特别是贫困地区是全面小康最大的短板。从这个意义上讲，消除绝对贫困是全面建成小康社会的底线任务。

党的十八大以来，党中央强调，“小康不小康，关键看老乡，关键看贫困老乡能不能脱贫”，承诺“全面小康路上，一个都不能少”“决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众”^④。2013年11月，习近平在湖南湘西十八洞村考察时，提出了“实事求是、因地制宜、分类指导、精准扶贫”的十六字方针^⑤。同月，习近平在山东省农科院同有关方面代表座谈时强调，要通过“提高农业生产效益”“引导农村劳动力转移就业”等方式，“建立促进农民增收的长效机制”^⑥。2015年11月，习近平在中央

^①2021年数据来自《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》，2012年数据来自《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》。

^②数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^③猪牛羊禽肉和禽蛋人均占有量由作者根据《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》相关数据计算所得。

^④参见中共中央党史和文献研究室，2018：《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，第29-30页、第34页。

^⑤参见《百年瞬间 | 习近平首次提出“精准扶贫”的重要思想》，<https://www.12371.cn/2021/11/05/VIDE1636090811985724.shtml>。

^⑥参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第43页。

扶贫开发工作会议上明确提出，要稳定实现农村贫困人口“两不愁、三保障”，实施“五个一批”工程，做到“六个精准”^①。2017年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要通过“强化产业和就业扶持”“有序推进易地搬迁扶贫”等方式，“重点攻克深度贫困地区脱贫任务”^②。

党的十八大以来，党和政府坚持用发展的办法消除贫困，探索出一条中国特色减贫道路。2015年11月，党和政府提出了打赢脱贫攻坚战的总体要求。2016年10月和12月，《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》《关于完善支持政策促进农民持续增收的若干意见》先后印发，对促进农民增收作出重要部署。同年11月印发的《“十三五”脱贫攻坚规划》对“十三五”时期脱贫攻坚的基本原则、目标任务、实施路径和保障措施等进行了明确说明。2018年6月，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，将脱贫攻坚的重点聚焦于最困难脱贫群体，要求将扶贫方式从以开发式扶贫为主向坚持开发式和保障性扶贫相统筹转变。2020年，为应对新冠疫情和特大洪涝灾情带来的影响，党和政府采取有效措施，防止发生返贫致贫问题，确保脱贫攻坚和全面小康目标任务的顺利完成。之后，党和政府印发《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》《关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的指导意见》等文件，对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作出了部署和安排。

经过八年持续奋斗，到2020年底，现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决，绝对贫困得到彻底消除，为全球减贫事业作出重要贡献。2021年，中国农村居民人均可支配收入达到18931元，与2012年相比增长了1.3倍，年均增长率约7.7%；2021年中国农村居民人均消费支出15916元，比2012年累计实际增长99.7%，年均实际增长8.0%^③。农村居民收入、消费水平发生深刻变化，与全国人民一道迈进全面小康社会。

（三）推进农业和乡村产业融合发展

党的十八大以来，中国农业和农村经济发展进入新阶段。然而，与广大人民群众不断增长的美好生活需要相比，中国农业还面临投入成本高、产品品质和生产效益低、受资源环境约束大等突出问题，乡村产业发展还面临产业链条不长、融合程度不深、要素活力不足等突出问题。因此，迫切需要加快转变农业发展方式、调整优化农村产业结构、推进农业高质量发展、促进乡村一二三产业融合发展。

习近平多次强调，要适应农业农村经济变化的新要求，促进农业和乡村产业融合发展。2014年12月，习近平在中央经济工作会议上提出，今后一个时期农业发展的出路是推动农业发展方式从“粗放经营”向“集约发展”转变^④。2016年12月，习近平在中央经济工作会议上提出：“要向开发农业多

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第171页、第178页、第180页。

^②参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第257-258页。

^③数据来源：《居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sj/d2020/202210/t20221011_1889192.html。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第137页。

重功能要潜力，发挥三次产业融合发展的乘数效应。”^①2017年12月，习近平在中央农村工作会议上提出，要“深化农业供给侧结构性改革”，“走质量兴农之路”，要“构建农村一二三产业融合发展体系”“加快实现由农业大国向农业强国转变”^②。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要“推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产”“促进农业高质高效”，要“拓展乡村多种功能，向广度深度进军，推动乡村产业发展壮大”“促进乡村宜居宜业”^③。

为顺应新阶段新形势新要求，党和政府采取一系列战略性举措，推进农业和乡村产业融合发展。2015年中央“一号文件”提出，要深入推进农业结构调整，提升农产品质量和食品安全水平，推进农村一二三产业融合发展。2016年10月，国务院印发《全国农业现代化规划（2016—2020年）》，从战略要求、指导思想、基本原则、发展目标、重点任务、主要措施等方面对推进农业现代化进行了部署和安排。同年，党和政府印发《关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》《全国农产品加工业与农村一二三产业融合发展规划（2016—2020年）》等文件，要求着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。2017年中央“一号文件”提出深入推进农业供给侧结构性改革的路径和措施。2019年2月，农业农村部等七部门联合印发《国家质量兴农战略规划（2018—2022年）》，对未来一段时期实施质量兴农战略的总体思路、发展目标和重点任务作出了明确安排。之后，农业农村部于2020年印发《全国乡村产业发展规划（2020—2025年）》，国务院于2022年印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》，以期促进乡村产业不断发展。

党的十八大以来，中国农业综合生产能力迈上新台阶，农业进入高质量发展新阶段。一是农业生产持续增长。2013—2021年中国农林牧渔业总产值平均增长4.2%，2021年这一总产值超过14.7万亿元，比2012年增长70.27%。二是产业结构不断优化。2021年农林牧渔专业及辅助性活动产值占农林牧渔业总产值的比重达到5.3%，与2012年相应占比相比提高了1.6个百分点。三是种业振兴行动深入推进。截至2021年10月，中国农作物良种覆盖率超过96%，自主选育品种占95%，畜禽、水产种源自给率分别超过75%和85%^④。与此同时，中国一二三产业融合程度不断加深，乡村产业融合发展迈出坚实步伐。一方面，农业及相关产业稳定发展。2021年规模以上农副食品加工业营业收入超过5.4万亿元，比2012年增长3.63%，2013—2021年平均增长0.4%。另一方面，新产业新业态蓬勃发展。2021年末，全国温室、大棚、中小棚等农业设施数量达2800多万个；2021年，超过100万农户通过

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第209页。

^②参见《中央农村工作会议在北京举行 习近平作重要讲话》，<http://jhsjk.people.cn/article/29737103>。

^③参见《习近平：坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，<https://www.12371.cn/2022/03/31/ARTI1648714506421324.shtml>。

^④数据来源：《我国全面实施种业振兴行动 农作物良种覆盖率超过96%》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-10/10/1302634191.html>。

网络销售农产品，50多万农户开展了休闲农业和乡村旅游活动^①，农业转型升级取得明显进展，农业发展质量、效益和竞争力全面提升。

（四）推动农业和农村全面绿色发展

改革开放以来，随着中国经济持续较快的发展以及工业化、城镇化进程的加快，中国农村的环境和生态问题日益突出。高投入、高消耗的粗放型农业发展方式引发了诸如土壤污染、地下水超采、大气污染、化肥农药投入过量和利用效率较低等环境问题，农村人居环境有所恶化，脏乱差问题比较严重，农业农村发展迫切需要绿色转型。

党的十八大以来，习近平多次强调，要牢固树立、贯彻和落实“绿水青山就是金山银山”的理念，改善乡村生态环境。2013年12月，习近平在中央农村工作会议上指出：“把住生产环境安全关，就要治地治水，净化农产品产地环境”“把住农产品生产安全关，就要控肥、控药、控添加剂，规范农业生产过程，严格管制乱用、滥用农业投入品”^②。2014年12月，习近平在中央经济工作会议上指出：“要推行农业标准化清洁生产，……。对山水林田湖实施更严格的保护，……，打好农业面源污染治理攻坚战。”^③2017年5月，习近平在主持十八届中共中央政治局第四十一次集体学习时的讲话中提出，要“推动化肥、农药使用量零增长，提高农膜回收率，加快推进农作物秸秆和畜禽养殖废弃物全量资源化利用”^④。2018年5月，习近平在全国生态环境保护大会上强调：“要持续开展农村人居环境治理行动，……，基本解决农村的垃圾、污水、厕所问题。”^⑤2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调：“要健全草原森林河流湖泊休养生息制度，……，加强生物多样性保护。”^⑥

党的十八大以来，党和政府作出一系列重大部署，积极推进农业绿色发展五大行动和农村人居环境整治行动。2016年中央“一号文件”明确提出，要加快形成资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全的农业发展新格局。2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》提出，要把农业绿色发展摆在生态文明建设全局的突出位置。2018年2月和2021年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《农村人居环境整治三年行动方案》《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，明确了农村人居环境整治的阶段性行动目标。2018年6月和2021年11月，中共中央、国务院先后印发《关于全面加强生态环境

^①此处与本段第一点关于农业生产的数据、第二点关于产业结构的数据以及前面一点关于农业及相关产业的数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^②参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第90-91页。

^③参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第138页。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第65页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第67页。

^⑥参见《习近平：坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，<https://www.12371.cn/2022/03/31/ART11648714506421324.shtml>。

保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》，对打好污染防治攻坚战作出重要部署。2021年8月，农业农村部等六部门联合印发《“十四五”全国农业绿色发展规划》，明确了到2025年和2035年农业绿色发展的主要目标。紧扣农业农村发展中存在的突出环境问题，2017年6月第二次修正的《中华人民共和国水污染防治法》、2018年8月通过的《中华人民共和国土壤污染防治法》和2018年10月第二次修正的《中华人民共和国大气污染防治法》等以法律的形式对推动农业农村绿色发展作出了明确规定。

党的十八大以来，中国农业和农村全面绿色发展取得了明显进展。一是农业绿色生产方式深入推行。2020年中国水稻、小麦、玉米三大粮食作物化肥利用率达到40.2%，比2015年提高5个百分点；农药利用率达到40.6%，比2015年提高4个百分点，化肥农药使用量零增长行动目标提前三年实现^①。2021年，全国农作物秸秆利用量6.47亿吨，综合利用率达88.1%，比2018年增长了3.4个百分点^②。二是农村绿色生活方式初步形成。2021年末，96.3%的村生活垃圾得到集中处理或部分集中处理，农村卫生户厕普及率达77.5%，47.6%的村生活污水得到集中处理或部分集中处理^③。三是农业农村生态文明制度不断完善。据统计，目前中国生态环保领域现行有效的法律共计30余部，现行国家生态环境标准达到2298项^④，生态文明制度体系“四梁八柱”基本形成。农业生产环境和农村生活环境逐渐改善，为推进乡村生态振兴、建设美丽中国提供了有力支撑。

（五）加强农村基础设施和公共服务体系建设

在全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的进程中，农村基础设施和公共服务体系建设扮演着重要角色，也是亟待解决的短板和弱项。从现实情况看，基础设施和公共服务体系建设在城乡和区域之间的不平衡问题较为突出，迫切需要加强和完善农村基础设施和公共服务体系建设。

针对农村基础设施建设存在的投入不足、维护缺位和农村公共服务存在的水平差异大、发展不平衡等突出问题，2014年4月，习近平在农村改革座谈会上的讲话中提出：“要以保障和改善农村民生为优先方向，……，确保广大农民安居乐业、农村社会安定有序。”^⑤2015年11月，习近平在中央扶贫开发工作会议上指出，要“着重加强农田水利、交通通信等基础设施和技术培训、教育医疗等公共

^①数据来源：《利用率过40%：化肥农药使用量零增长行动实现目标》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/17/content_5580552.htm。

^②数据来源：《〈全国农作物秸秆综合利用情况报告〉发布 2021年我国农作物秸秆综合利用率达88.1%》，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202210/t20221010_6412962.htm。

^③数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜业宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^④数据来源：《生态环境部：截至2022年底现行国家生态环境标准达到2298项》，<http://news.cctv.com/2023/01/19/ARTIwf215kmVBbFYIyAgfjPs230119.shtml>。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第204页。

服务建设”^①。2017年6月，习近平在山西考察时指出：“要深入推进社会主义新农村建设，推动公共服务向农村延伸，全面改善农村生产生活条件”^②。同年12月，习近平在中央农村工作会议上明确提出，要“优先发展农村教育事业，……，加强农村社会保障体系建设”^③。2021年8月，习近平在河北承德考察时再次强调：“加快补齐公共卫生服务这块短板，完善基层公共卫生设施。”^④

党的十八大以来，中国加快补齐农村社会发展方面的短板弱项，构建乡村建设民生保障底线。2013—2016年的中央“一号文件”都要求，加大农村基础设施建设力度，提升农村公共服务水平。2017年1月，国务院印发《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，明确提出推进教育、社保、医疗、住房等领域基本公共服务均等化的重点任务。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，对加强农村基础设施建设和增加农村公共服务供给作出部署和安排。2021年中央“一号文件”要求，扎实开展重点领域农村基础设施建设，加强基本公共服务县域统筹。2022年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》，对乡村建设的总体要求、重点任务、推进机制、政策支持和要素保障等进行了明确规定。为着力解决农村文化、养老、医疗等突出问题，国家出台一系列具有针对性的政策文件，推动农村社会事业全面发展。

党的十八大以来，中国农村基础设施建设稳步推进，公共服务体系建设不断完善，乡村建设取得明显进展。一是用水条件不断改善。2021年，农村居民有安全饮用水、获取饮用水无困难和有管道供水入户的农户比重分别为97.0%、97.6%和92.7%，比2013年分别提高22.3个、12.0个和29.4个百分点。二是道路建设不断健全。截至2021年末，中国87.3%的村通公共交通，99.1%的村进村主要道路路面为水泥或柏油，97.4%的村村内主要道路路面为水泥或柏油，基本形成了遍布农村、连接城乡的农村公路网络。三是居住质量明显提升。2021年，农村居民居住在钢筋混凝土或砖混材料结构住房的农户比重为77.6%，比2013年提高21.9个百分点。四是通信条件显著改善。2021年农村地区分别有99.9%和99.8%的农户所在自然村实现通电话和通有线电视信号，比2013年分别提高1.3和10.6个百分点。2021年末，99.0%的村通宽带互联网，94.2%的村安装了有线电视。五是教育水平稳步提高。2021年，农村地区有90.1%的农户所在自然村可以便利地上幼儿园或学前班，有91.3%的农户所在自然村可以便利地上小学，比2013年分别提高14.4个和10.5个百分点^⑤。六是医疗水平持续提升。2021年

^①参见《习近平关于“三农”工作论述摘编——十、坚决打赢农村贫困人口脱贫攻坚战》，http://www.moa.gov.cn/ztlz/xj/pgysngzzyls/zyll/202105/t20210521_6368150.htm。

^②参见《习近平：扎扎实实做好改革发展稳定各项工作》，<https://news.12371.cn/2017/06/23/ARTI1498223063398404.shtml>。

^③参见《中央农村工作会议在北京举行 习近平作重要讲话》，<https://news.12371.cn/2017/12/29/ARTI1514548988259610.shtml>。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第116页。

^⑤此处与本段第一点关于用水条件的数据、第三点关于居住质量的数据以及第四点关于所在自然村实现通电话和通有线电视信号的数据来源：《居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889192.html。

末，90.8%的乡镇有卫生院，平均每个村至少拥有一个卫生室^①。七是社会保障水平全面提升。2020年，农村分散供养和集中供养五保人数分别为372万人和74万人；2021年，农村居民最低生活保障人数3474万人，比2012年下降1871万人^②。农村社会保障标准逐步提高，老有所养的目标基本实现。

（六）促进城乡融合和区域协调发展

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾发生变化。城乡发展不平衡、农村发展不充分已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素，迫切需要加快城乡融合发展、促进区域协调发展。

2012年11月，党的十八大报告明确指出，要“加快完善城乡发展一体化体制机制”“依靠城乡区域发展协调互动，不断增强长期发展后劲”^③。2013年12月，习近平在中央城镇化工作会议上指出，要“解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题”“对那些已经在城镇就业但就业不稳定、难以适应城镇要求或不愿落户的人口，要逐步提高基本公共服务水平，努力解决好他们的子女教育、医疗卫生、社会保障等需求”^④。2015年4月，习近平在十八届中共中央政治局第二十二次集体学习时指出，要“通过城乡融合的体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系”^⑤。2017年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要“逐步建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系”^⑥。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调：“要把县域作为城乡融合发展的重要切入点，……，把城乡关系摆布好处理好，一体设计、一并推进。”^⑦

为重塑城乡关系，走城乡融合发展之路，2014年中央“一号文件”提出了健全城乡发展一体化的体制机制和政策措施。“十三五”规划明确提出，要逐步实现城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，要求完善城乡布局结构，推进城乡统一规划。2019年4月，中共中央、国务院印发《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，明确了推动城乡融合发展的指导思想、基本原则、政策措施和组织保障。2021年中央“一号文件”提出，要推进以人为核心的新型城镇化，加快县域内城乡融合发展。2022年3月，

^①此处与本段第二点关于道路建设的数据以及第四点关于村通宽带互联网、安装有线电视的数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^②数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^③参见《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，https://www.12371.cn/2012/11/18/ARTI1353183626051659_all.shtml。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第56页、第58-59页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第157页。

^⑥参见《中央农村工作会议在北京举行 习近平作重要讲话》，<https://news.12371.cn/2017/12/29/ARTI1514548988259610.shtml>。

^⑦参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第16页。

国家发展和改革委员会印发《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》。同年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，要求以县域为基本单元推进城乡融合发展。为着力解决在城乡基本养老、义务教育、基本医疗等方面发展不均衡问题，国家印发一系列政策文件，进一步推进城乡融合发展。与此同时，为促进区域协调发展，党和政府制定实施了京津冀协同发展、长江经济带发展等一系列具有全局性意义的区域重大战略。在此基础上，2018年11月，中共中央、国务院印发《关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》，要求促进区域协调发展向更高水平和更高质量迈进。

党的十八大以来，党和政府着力构建体制机制和政策体系以促进城乡融合和区域协调发展，取得了显著成效。一是城乡差距持续缩小。2012—2021年，农村居民人均可支配收入的年均增长率约为7.7%，明显高于同期城镇居民人均可支配收入和国民经济的增长速度，城乡居民间的人均可支配收入比从2012年的2.88下降至2021年的2.50^①。农村居民人均消费支出的年均实际增长率为8.0%，高于同期城镇居民的年均增速（4.4%）^②。二是地区差距不断缩小。中西部地区经济增速连续多年高于东部地区，东部与中西部的地区生产总值的比值分别从2012年的1.69、1.87下降至2021年的1.53、1.68^③，东部、东北、中部与西部地区的居民人均可支配收入的比值（以西部地区为基准）分别从2012年的1.72、1.30和1.10下降至2021年的1.62、1.10和1.07^④，区域发展的协调性逐步增强。经过十年的发展，中国城乡差距、区域差距逐渐缩小，平衡协调的城乡区域关系、深度融合的城乡发展格局正在逐步形成。

二、农村制度发生历史性变革

党的十八大以来，党和政府不断深化对农业农村发展客观规律的认识，以习近平有关重要论述为理论指引，采取了一系列战略性举措，推进了一系列变革性实践，持续加大强农惠农富农政策力度，全面深化农村综合改革和各项改革，加强乡村治理体系和治理能力建设，强化农业和农村法治保障，实现了一系列突破性进展，取得了系列标志性成果。

（一）全面深化农村土地制度改革

进入新时代，为更好维护农民集体、承包农户和经营主体的合法权益，迫切要实现土地所有权、承包权和经营权的分置并行，着力推进农业现代化。为充分激发农村土地要素活力，促进土地资源合理利用，迫切需要对农村宅基地、集体经营性建设用地等进行改革，以形成合理的利益分配格局。

党的十八大以来，习近平多次强调，要推进和深化农村土地制度改革。2013年12月，习近平在

^①根据2013—2022年《中国统计年鉴》相关数据计算所得。

^②数据来源：《居民收入水平较快增长 生活质量取得显著提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之十九》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202210/t20221011_1889192.html。

^③数据来源：《千钧将一羽 轻重在平衡——经济社会协调发展迈上新台阶》，<http://home.xinhua-news.com/rss/newsdetailink/91481b9d12aee3c3a32a172ed2a93d3c/1665623606972>。

中央农村工作会议上强调：“农村土地制度改革是个大事，……，必须审慎稳妥推进。”^①2014年9月，习近平在中央全面深化改革领导小组第五次会议上提出：“现阶段深化农村土地制度改革，要更多考虑推进中国农业现代化问题。”^②2016年4月，习近平在农村改革座谈会上指出，“三权分置”是“我国农村改革又一次重大制度创新，有利于更好坚持集体对土地的所有权，更好保障农户对土地的承包权，更好用活土地经营权，推进现代农业发展”^③。2017年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要探索宅基地“三权分置”^④。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要抓好土地承包再延长三十年试点，稳慎推进农村宅基地改革，完成农村集体产权制度改革阶段性任务^⑤。

为赋予农民更多财产权利、更好保护农民合法权益，2013年中央“一号文件”提出，要稳定农村土地承包关系，全面开展农村土地确权登记颁证工作。同年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，明确了改革试点工作的主要任务、目标要求等。之后，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《深化农村改革综合性实施方案》和《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，明确将落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权作为农村土地制度改革的基本方向。2017年中央“一号文件”要求落实农村土地“三权分置”办法，2018年中央“一号文件”要求探索宅基地“三权分置”，2021年中央“一号文件”提出有序开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点。2022年9月，中央全面深化改革委员会第二十七次会议审议通过《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》，要求严格条件、规范程序，探索解决改革中的深层次问题。

通过一系列改革，中国农村土地产权权能不断完善，土地要素市场化配置效率进一步提升，全面深化农村土地制度改革取得了显著成效。一是农村土地承包制度进一步完善。截至2020年底，全国2838个县（市、区）、3.4万个乡（镇）、55万多个行政村基本完成承包地确权登记颁证，15亿亩承包地确权到承包农户，近2亿农户获得了土地承包经营权证书^⑥。二是宅基地制度改革稳步推进。截至2018年6月，共腾退零星、闲置宅基地9.7万户、7.2万亩；各地在确权登记的基础上，积极配合开展农民住房财产权抵押贷款试点，同期办理农房抵押贷款4.9万宗、98亿元^⑦。三是集体建设用地入市进程不断深化。截至2018年12月，参与集体经营性建设用地入市的地块达到1万多宗，面积达

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第86-87页。

^②参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第134页。

^③参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第200页。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第245-247页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第14页。

^⑥数据来源：《承包地再延长三十年 定农心激活力》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/22/content_5563398.htm。

^⑦数据来源：《我国农村土地制度改革完成阶段性目标任务》，http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/17/content_5314540.htm。

到 9 万多亩，总价款约 257 亿元；集体经营性建设用地抵押贷款 228 宗，贷款金额达 38.6 亿元^①。

（二）创新农业经营主体和经营方式

加快培育新型农业经营主体，形成以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，是关系中国农业现代化的重大举措，对于推进农业供给侧结构性改革、引领农业适度规模经营、带动农民就业增收、增强农业农村发展新动能具有十分重要的意义。

为积极引导新型农业经营主体平稳健康发展，2013 年 12 月，习近平在中央农村工作会议上指出：“家庭承包、专业大户经营，或家庭承包、家庭农场经营，或家庭承包、合作经营，或家庭承包、企业经营，是农村基本经营制度新的实现形式。”^②2014 年 12 月，习近平在中央经济工作会议上提出：“要重点鼓励发展种养大户、家庭农场、农民合作社。”^③2015 年 5 月，习近平在对做好耕地保护和农村土地流转工作作出指示时指出：“多种形式规模经营是发展现代农业的必由之路，……，要鼓励创新农业经营体制机制。”^④2019 年 4 月，习近平在农村改革座谈会上强调，要“加快构建新型农业经营体系，推动家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展”^⑤。

为扶持新型农业经营主体发展，2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，坚持家庭经营在农业中的基础性地位，推进多种经营共同发展的农业经营方式创新。2014 年 8 月，原农业部等九部门联合印发《关于引导和促进农民合作社规范发展的意见》，强调加强农民合作社规范化建设。2017 年 5 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，要求引导新型农业经营主体多元融合发展、多路径提升规模经营水平、多模式完善利益分享机制、多形式提高发展质量。2018 年中央“一号文件”提出，加快建设知识型、技能型、创新型农业经营者队伍。2019 年 9 月，中央农办等 11 个部门联合印发《关于实施家庭农场培育计划的指导意见》《关于开展农民合作社规范提升行动的若干意见》，对加快培育发展家庭农场、提升农民合作社的规范化水平作出部署和安排。2020 年 3 月和 2021 年 7 月，农业农村部先后印发《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划（2020—2022 年）》《关于加快发展农业社会化服务的指导意见》，进一步细化了发展新型农业经营主体的相关政策措施。

党的十八大以来，国家积极培育新型农业经营主体，推动农业经营方式创新，构建新型农业经营体系，为现代农业发展增添了动力和活力。一是初步形成了以家庭农场为基础、以农民合作社为中坚、以农业产业化龙头企业为骨干、以农业社会化服务组织为支撑，引领带动小农户发展的新型现代农业经营体系。二是新型农业经营主体数量不断增加。截至 2021 年末，全国有实际经营活动的农民专业

^①数据来源：《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm。

^②参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 86-87 页。

^③参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 137 页。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 161 页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 201 页。

合作社超过 100 万家、家庭农场近 89 万个^①。截至 2022 年 9 月底，中国累计认定县级以上农业产业化龙头企业 9 万多家，累计培育家庭农场 390 万个、农民合作社 222 万家^②。三是农业生产社会化服务渐成规模。截至 2020 年底，全国农业社会化服务组织总数为 95.5 万个，服务小农户数量 7804.7 万户，占全国农业经营户的 37.7%^③，有力推动了小农户与现代农业有机衔接。

（三）推进农村集体产权制度改革

农村集体产权制度改革事关亿万农民的切身利益，也是中国农村集体经济组织体制创新和未来发展的方向。为破解一些地方集体经营性资产归属不明、经营收益不清、分配不公开、成员的集体收益分配权缺乏保障等突出问题，迫切需要推进和深化农村集体产权制度改革，逐步构建中国特色社会主义农村集体产权制度，形成既能体现集体优越性又能调动个人积极性的农村集体经济运行新机制。

2016 年 4 月，习近平在农村改革座谈会上指出，“着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，发展多种形式股份合作，赋予农民对集体资产更多权能，赋予农民更多财产权利”^④是当前深化农村改革的重点工作。同年 12 月，习近平在中央经济工作会议上提出：“要深化农村产权制度改革，开展清产核资，明晰农村集体产权归属。”^⑤2017 年 12 月，习近平在中央农村工作会议上强调，要“全面开展清产核资，……，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东”^⑥。2019 年 3 月，习近平在参加十三届全国人大二次会议河南代表团审议时提出，要“建立健全集体资产各项管理制度，完善农村集体产权权能”^⑦。2020 年 12 月，习近平在中央农村工作会议上强调，要完成农村集体产权制度改革阶段性任务，发展壮大新型农村集体经济^⑧。

2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。2014 年中央“一号文件”要求推动农村集体产权股份合作制改革。同年 11 月，农业部等三部门印发《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》，农村集体产权制度改革

^①数据来源：《农业发展成就显著 乡村美丽宜居——党的十八大以来经济社会发展成就系列报告之二》，http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202209/t20220914_1888221.html。

^②数据来源：《农业农村部部长答人民网记者问：五年来乡村产业发展成效显著、亮点突出》，<http://finance.people.com.cn/n1/2022/0928/c1004-32536058.html>。

^③数据来源：农业农村部农村合作经济指导司，2021：《中国农村合作经济统计年报（2020）》，北京：中国农业出版社，第 71 页。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 201 页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 210 页。

^⑥参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 246 页。

^⑦参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第 295 页。

^⑧参见《坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 举全党全社会之力推动乡村振兴》，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-03/31/c_1128515304.htm。

试点正式启动。2016年12月，中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，提出了构建中国特色社会主义农村集体产权制度的途径和措施。2020年中央“一号文件”提出全面推开农村集体产权制度改革试点。2021年中央“一号文件”要求当年基本完成农村集体产权制度改革阶段性任务。2022年8月，农业农村部等四部门联合印发《关于做好农村集体产权制度改革成果巩固提升工作的通知》，对巩固提升农村集体产权制度改革成果作出了部署和安排。

党的十八大以来，农村集体产权制度改革取得了明显成效。通过全面开展集体资产清产核资，全国农村集体家底基本得以摸清。截至2020年底，中国共清查核实集体资产7.7万亿元、集体土地65.5亿亩，确认集体成员约9亿人，近95%的村完成了集体产权制度改革，由乡镇、村、组三级组织所建立的96万个农村集体经济组织全部在有关部门注册登记并领取了《农村集体经济组织登记证书》^①。2020年，中国村集体经济总收入为6320.2亿元，比上年增长11.2%，是2012年的1.8倍；全国村集体经济经营收益超过5万元以上的村占54.4%，比2012年增加32.8个百分点^②。

（四）建立健全农业支持保护制度

农业生产经营同时面临自然风险和市场风险，政府需要采取相应的政策措施对其进行支持和保护。从国际经验看，一些国家为稳定提高农业综合生产能力，应对市场和价格波动，采取了诸如农业投资、农业补贴、农业保险等扶持政策。从中国情况看，农业生产成本普遍上升，大宗农产品价格普遍高于国际市场，农业比较效益偏低。农产品国际贸易环境复杂严峻，不稳定性不确定性增加，保证农业产业安全、提升农业竞争力面临诸多压力和挑战，因而迫切需要政府加强对农业的支持和保护，以提高中国农业质量效益和竞争力。

2013年12月，习近平在中央农村工作会议上指出：“扶持农民，就要强化政府对农业的支持保护。”^③2014年12月，习近平在中央经济工作会议上强调要“完善农业补贴办法，强化金融服务，提高精准性和效能”^④。2016年4月，习近平在农村改革座谈会上提出要“健全农业支持保护制度，……，完善农业补贴制度”^⑤。2016年12月，习近平在中央经济工作会议上提出要“及时把农业补贴转向支持改善生产条件、生态环境、助农增收的‘绿箱’政策”^⑥。2018年12月，习近平在中央经济工作会议上强调：“完善稻谷收购政策，推进农业支持保护制度改革。”^⑦2020年12月，习近平在中央农村

^①数据来源：农业农村部政策与改革司，2021：《2020年中国农村政策与改革统计年报》，北京：中国农业出版社，第135-136页。

^②数据来源：农业农村部政策与改革司，2021：《2020年中国农村政策与改革统计年报》，北京：中国农业出版社，第134-135页。

^③参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第97页。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第138页。

^⑤参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第201页。

^⑥参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第210页。

^⑦参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第284页。

工作会议上强调要“继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域”^①。

党的十八大以来，围绕建立健全农业支持保护制度，党和政府作出了一系列部署和安排。2013年中央“一号文件”提出着力构建“三农”投入稳定增长长效机制。2015年中央“一号文件”要求健全国家对农业的支持保护体系。2016年中央“一号文件”提出改革完善粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度，完善农业保险制度。同年6月，财政部、农业部印发《农业支持保护补贴资金管理办法》，要求加强农业支持保护补贴资金管理，提高资金使用效益。2018年9月，中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，要求加快建立新型农业支持保护政策体系。2019年11月，中央全面深化改革委员会第十一次会议审议通过《关于完善农业支持保护制度的意见》，强调从农业投入保障、农业补贴补偿、支农资金使用管理等方面深化改革。2022年2月，国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》，提出了完善农业支持保护制度的具体措施。

党的十八大以来，中国农业支持保护政策体系不断完善，为农村改革发展提供了重要支撑。一是基本建立农业农村投入稳定增长机制。2016—2019年，全国财政一般公共预算累计安排农业农村相关支出6.07万亿元，年均增长8.8%^②，高于全国一般公共预算支出平均增幅。二是不断完善农产品价格形成机制。2014年开始，国家采取“分品种施策，渐进式推进”的方式，对粮食等重要农产品收储和流通体制进行改革。逐步取消棉花、大豆、玉米等的临时收储政策，建立玉米的“市场化收购+生产者补贴”制度，开展大豆、棉花目标价格补贴试点。坚持并完善稻谷、小麦最低收购价政策框架，合理调整最低收购价水平，增强政策灵活性。三是深化调整农业补贴制度。2016年，在全国范围内将农业“三项”补贴^③调整为农业支持保护补贴。四是农业保险试点范围逐步扩大。2018年，国家启动三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点且试点实施范围逐步扩大，扩大地方优势特色农产品保险以奖代补试点范围，健全农业再保险制度，推动农业保险实现扩面增品提质。

（五）切实加强和改进乡村治理

随着工业化、城镇化的快速发展以及农村改革的不断深入，中国乡村的社会结构、农民思想观念等发生了深刻变化。这种变化既为农村经济社会发展带来了活力，也带来了一些突出矛盾和问题。村庄空心化、农民老龄化，农村利益主体和社会阶层多元化，农村社会事业发展相对滞后，基层党组织服务能力不强，这些问题均对乡村治理提出了新的要求。

为提升乡村治理能力和治理水平，2013年12月，习近平在中央农村工作会议上提出：“要以保障和改善农村民生为优先方向，树立系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念。”^④2017年12月，习近平在中央农村工作会议上指出，要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第14页。

^②数据来源：《2016年至2019年全国财政一般公共预算安排农业农村相关支出超6万亿元》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/23/content_5572857.htm。

^③即农作物良种补贴、种粮农民直接补贴、农资综合补贴。

^④参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第98-99页。

法治保障的现代乡村社会治理体制，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^①。2020年12月，习近平在中央农村工作会议上强调，要“加快构建党组织领导的乡村治理体系”^②。2022年3月，习近平在参加全国政协十三届五次会议农业界、社会福利和社会保障界委员联组会时提出，要“健全乡村治理体系，深化村民自治实践，有效发挥村规民约、家教家风作用”^③。

党的十八大以来，党和政府出台了一系列关于乡村治理的方针政策。2013年和2014年中央“一号文件”提出从加强农村基层党建、健全基层民主制度等方面完善乡村治理机制。2015年中央“一号文件”要求在有实际需要的地方，扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点，继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点。2016年中央“一号文件”提出完善多元共治的农村社区治理结构。2019年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》，以2020年和2035年为时间节点提出了乡村治理的目标任务和政策措施。2021年7月，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，要求从健全基层群众自治制度、推进基层法治和德治建设等方面，提高基层治理体系和治理能力现代化水平。2022年中央“一号文件”提出，要加强农村基层党组织建设、创新农村精神文明建设有效平台载体、切实维护农村社会平安稳定。

在一系列政策措施的推动下，中国乡村治理开创了新局面，乡村治理效能稳步提升。以党组织为核心的农村基层党组织建设进一步加强，乡村治理内容逐步充实、治理手段不断创新、治理体系进一步完善，平安乡村建设全面推进，农村社会和谐稳定，广大农民的获得感、幸福感、安全感不断增强。各级有关部门坚决贯彻落实中央决策部署，围绕基层党组织建设、村民自治等重点领域出台相关政策举措，形成了比较完整的乡村治理政策体系。中央农办、农业农村部、中央宣传部等部门在地方创建的基础上，分别于2020年和2021年公布两批全国乡村治理示范村镇名单，通过示范创建，一批乡村治理的先进典型得以培育，引领示范和辐射带动作用得以发挥，乡村治理工作不断取得新成效。

（六）强化农业和农村法治保障

依法治农是全面推进依法治国和建设中国特色社会主义法治国家的重要内容。涉农立法是依法治农的基础性工程，能够为实施乡村振兴战略提供法治保障。进入新时代，中国农业农村正在加速向高质量发展转型，改革发展稳定的任务依然艰巨繁重，为应对来自国内外的各种风险挑战，需要更好发挥依法治农在固根本、稳预期、利长远中的作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式”^④的重要论断。2020年2月，习近平在中央全面依法治国委员会第三次会议上将加强法治乡村建设视为实施乡村振兴战略、推进全面依法治国的基础性工作，要求“教

^①参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第254页。

^②参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第17页。

^③参见习近平，2022：《论“三农”工作》，北京：中央文献出版社，第230页。

^④参见《习近平：法治是治国理政的基本方式》，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-08/11/c_1112026904.htm。

育引导农村广大干部群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”^①。

为推进农业农村法治建设，2013年中央“一号文件”要求加快修订土地管理法，2014年中央“一号文件”要求完善食品安全监管法律法规和标准体系。2016年中央“一号文件”提出，贯彻落实种子法，完善农村产权保护、农业市场规范运行、农业支持保护、农业资源环境等方面的法律法规。2017年中央“一号文件”要求抓紧修订农产品质量安全法，抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律。2018年中央“一号文件”要求抓紧研究制定乡村振兴法的有关工作。2019年中央“一号文件”要求加快推进粮食安全保障立法进程，研究制定农村集体经济组织法。2020年中央“一号文件”提出，要深化农业综合行政执法改革，完善执法体系，提高执法能力。同年5月，农业农村部印发《农业综合行政执法事项指导目录（2020年版）》，对农业综合行政执法的事项名称、实施依据、法定实施主体等内容作出规定。2021年中央“一号文件”提出，健全农房建设质量安全法律法规和监管体制。同年4月，农业农村部出台《关于全面推进农业农村法治建设的意见》，对农业农村法治建设的总体目标、主要任务、保障措施等提出明确要求。2021年4月29日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》，该法自2021年6月1日起施行，为全面实施乡村振兴战略、加快推进农业农村现代化提供了制度保障。

党的十八大以来，中国农业农村法治建设不断强化。一是法律体系逐步健全。据不完全统计，目前中国农业农村领域共有法律22部、行政法规28部、部门规章144部^②，以《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国民法典》为支柱的“三农”法律框架体系基本形成。二是法律内容日益丰富。有关法律内容涉及“三农”领域的方方面面，主要包括农村土地管理制度、农村基本经营制度、农业经营主体、农业生产发展、农业农村资源管理、农业生态环境保护、农产品质量安全监管、农村人居环境建设、农村基层村民自治等。三是执法能力不断提升。2021年，中国农业综合行政执法队伍在岗人数超过8.6万人；全国累计出动农业综合行政执法人员445.28万人次，查办各类违法案件10.46万件，罚款6.14亿元，没收违法所得及违法财物2.02亿元，吊销许可证照448个，为农民群众挽回经济损失3.43亿元，向司法机关移送案件2992件^③。

三、农村发展改革积累的宝贵经验

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央运用科学的思想方法和工作方法，坚持理论和方法相统一、党和人民相统一、政府和市场相统一、发展路径和发展要求相统一等原则，以“中国智慧”和“中国方案”为解决全球农业农村发展难题贡献了中国力量，为探索形成中国特色“三农”理论体

^①参见《习近平：推进全面依法治国，发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用》，<https://www.12371.cn/2020/11/15/ARTI1605425287256852.shtml>。

^②参见唐仁健，2021：《中国共产党农史纲要》，北京：中国农业出版社，第184页。

^③数据来源：《农业农村部2021年度法治政府建设情况报告》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/CYZCFG/202203/0329_6394554.htm。

系、成功开辟中国特色“三农”发展道路积累了宝贵经验。

（一）坚持科学理论指引

新时代孕育新思想，新思想指导新实践。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，提出了一系列新理念新思想新观点新举措。一是提出“深化农业供给侧结构性改革，走质量兴农之路”，强调要加快转变农业发展方式，调整优化农业产业结构，促进乡村一二三产业融合发展，不断提高农业质量效益和竞争力。二是提出“实施乡村振兴战略”“走中国特色社会主义乡村振兴道路”，强调要坚持农业农村优先发展，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化。三是提出农业农村发展要依靠亿万农民，“让广大农民平等参与改革发展进程、共同享受改革发展成果”，强调要在发展中保障和改善农村民生，消除绝对贫困，逐步实现共同富裕。四是提出“重塑城乡关系，走城乡融合发展之路”，强调要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，促进城乡要素合理流动、公共资源均衡配置，“加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”。习近平关于“三农”工作的重要论述，是中国共产党“三农”理论创新的重要成果，是做好新时代“三农”工作的根本遵循。

（二）坚持党的全面领导

中国是一个农业大国，办好农村的事情，关键在党。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和加强党对农村工作的全面领导，不断提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平，制定印发了《中国共产党农村工作条例》，明确了党领导农村工作的指导思想、基本方针、主要原则、组织领导、主要任务、队伍建设、保障措施和考核监督等主要内容。从制度机制上把加强党的领导落实到“三农”工作各方面、各环节，确保党始终总揽全局、协调各方，把党集中统一领导的政治优势转化为重农强农、推动乡村振兴的行动优势，对坚持和加强党对农村工作的全面领导作出了系统规定。这是党关于农村工作实践探索和制度建设的标志性成果，为做好新时代“三农”工作提供了行动指南。

（三）坚持以人民为中心

坚持以人民为中心的发展思想，是党坚持全心全意为人民服务的根本宗旨的重要体现，是党和政府的重大责任。党的十八大以来，党和政府坚持把群众满意不满意、支持不支持作为制定农村政策的重要依据和衡量农村政策成效的重要尺度。紧紧抓住人民群众最关心最直接最现实的利益问题，着力解决人民群众急难愁盼问题，坚持在发展中保障和改善民生，采取有力措施办好农村就业、收入、教育、社保、医疗、养老、托幼、住房、生态等民生大事实事，提高基本公共服务可及性和均等化水平，提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。实践证明，只有始终坚持以人民为中心的发展思想，把增进农民福祉、提高农民生活品质、促进人的全面发展作为“三农”工作的出发点和落脚点，才能够使得农民农村共同富裕取得更为明显的实质性进展。

（四）坚持城乡融合发展

坚持城乡融合发展，是破解新时代城乡发展不平衡矛盾的必然要求，是解决农业农村发展不充分问题的有效途径。党的十八大以来，党和政府坚持从国情出发，从中国城乡发展不平衡不协调和二元

结构的现实出发，从中国的自然禀赋、历史文化传统、制度体制出发，把工业和农业、城市和乡村作为一个整体统筹谋划，推动城乡在规划布局、要素配置、产业发展、公共服务、生态保护等方面相互融合和共同发展。通过建立健全促进城乡融合发展的体制和政策体系，形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，建立了城乡融合发展的新格局。推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，为推进“四化”同步发展提供了强劲动力，为推进农业农村现代化注入了新的活力。实践证明，坚持城乡融合发展，是加快农业农村现代化、全面建设社会主义现代化国家的内生动力。

（五）坚持农业农村优先发展

坚持农业农村优先发展，是实施乡村振兴战略、加快农业农村现代化的必然要求，是解决不平衡不充分问题、促进城乡区域协调发展的根本途径。党的十九大以来，党和政府坚持农业农村优先发展，提出在干部配备上优先考虑、在要素配置上优先满足、在资金投入上优先保障、在公共服务上优先安排的“四个优先”的总要求。国家强调各级有关部门要树立和贯彻优先发展的政策导向，选优配强农村工作领导班子，推动要素资源向农村合理流动，加大农村基础设施和文化服务体系投入力度，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。实践证明，坚持农业农村优先发展，是全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的总方针。

（六）坚持农民市场主体地位

农民是促进乡村发展、推进乡村建设、改进乡村治理的主体。做好新时代的“三农”工作，要充分发挥市场决定性作用，坚持农民市场主体地位。党的十八大以来，党和政府尊重广大农民群众的意愿和选择，通过完善农村土地制度和产权制度、建立城乡要素市场化配置机制、培育农业经营主体创新农业经营方式、健全农业支持保护制度、深化村民自治和“放管服”改革，改善农业经营环境和农村营商环境，把发动群众、组织群众、服务群众贯穿到新时代“三农”工作全过程，激活主体、激活要素、激活市场，调动广大农民群众的积极性、主动性、创造性，依法保护农民土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权。实践证明，只有充分发挥农民群众的主体作用和首创精神，激活农民参与农村改革创新的动力，增添农村经济社会发展的活力，才能扎实推进农民农村共同富裕。

（七）坚持因地制宜循序渐进

中国幅员辽阔、人口众多，不同地区发展差别较大，农业农村发展不能搞“一刀切”、齐步走。党的十八大以来，党和政府坚持科学把握乡村的差异性和发展走势分化的特征，遵循乡村发展规律，做好顶层设计，注重规划先行、因势利导，分类施策、典型引路，突出重点、体现特色。树立城乡融合、一体设计、多规合一理念，统筹考虑产业发展、人口布局、公共服务、土地利用、生态保护等问题，增强规划的前瞻性、约束性、指向性和操作性。聚焦阶段性目标任务，找准突破口，排出优先序，既尽力而为，又量力而行，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，久久为功，积小胜为大成。坚持科学评估财政收支状况、集体经济实力和群众承受能力，合理确定投资规模、筹资渠道、负债水平，合理设定阶段性目标任务和工作重点，形成可持续发展的长效机制。实践证明，做好新时代“三农”工作，必须坚持因地制宜、循序渐进。

新时代十年中国农村发展改革取得的历史性成就、发生的历史性变革、积累的宝贵经验，有力支撑了国民经济和社会的持续稳定发展，为新时期“三农”事业的持续健康发展奠定了坚实基础，为解决全球农业农村发展难题贡献了中国力量。建功新时代、奋进新征程，全面推进乡村振兴的蓝图已经绘就，加快农业农村现代化的号角已经吹响，要继续坚持农业农村优先发展，健全城乡融合发展体制机制和政策体系，走中国特色农业现代化道路，走中国特色乡村振兴道路，谱写新时代农业农村现代化的崭新篇章。

（作者单位：¹华中农业大学乡村振兴研究院；

²中国农业大学国家农业农村发展研究院；

³农业农村部农村经济研究中心）

（责任编辑：马太超）

Achievements and Experience of China's Rural Development and Reform in the New Era

SONG Hongyuan JIANG Fan ZHANG Yi

Abstract: Guided by the spirit of the 20th National Congress of the Communist Party of China (CPC), this paper systematically reviews the achievements and experience of the “agriculture, rural areas and farmers” work since the 18th CPC National Congress. The research shows that China has made great achievements in ensuring national food security and the supply of important agricultural products, eliminating absolute poverty and increasing farmers' income, promoting the integrated development of agriculture and rural industries, promoting comprehensive green development of agriculture and rural areas, strengthening the construction of rural infrastructure and public service systems, promoting urban-rural integration and regional coordinated development. And China has made groundbreaking progress in comprehensively deepening rural reforms, effectively strengthening and improving rural governance, and strengthening the legal guarantee of agriculture and rural areas. In the process of policy making, the Chinese Communists adhere to the guidance of scientific theory, adhere to the overall leadership of the CPC, adhere to the people-centered approach, adhere to the integrated development of urban and rural areas, adhere to the priority development of agriculture and rural areas, adhere to the dominant position of farmers in the market, and adhere to the principles of adaptation to local conditions and gradualness. It provides reference for the current and future work of “agriculture, rural areas and farmers”.

Key Words: Rural Development; Rural Reform; “Agriculture, Rural Areas and Farmers” Policies; Rural Revitalization