

# 中国农业农村政策体系：发展历程与基本框架\*

赵 鲲 张海阳

**摘要：**改革开放以来，中国农业农村政策体系的构建，大致经历了从确立农村基本制度和启动市场化改革，到推动科学发展和城乡统筹，再到农村改革全面深化和政策体系不断健全三个阶段。特别是党的十八大以来，在强农惠农富农政策支持下，农业农村发展取得历史性成就，发生历史性变革。围绕保供给、强基础、增活力、惠民生、促融合等目标，中国已经形成包含农业生产经营、农产品市场流通、农业支持保护、乡村产业发展、农村产权、乡村治理、城乡融合发展等方面政策在内的农业农村政策体系。当前和今后一个时期，要锚定建设农业强国目标，围绕全面推进乡村振兴重点任务，进一步健全和完善农业农村政策体系。

**关键词：**农业农村政策体系 农村改革 基本框架 重点任务

**中图分类号：**F320 **文献标识码：**A

改革开放以来，特别是党的十八大以来，中国农业农村发展取得了举世瞩目的成就。粮食等重要农产品供给充足、乡村产业繁荣兴旺、农村社会事业蓬勃发展、农民生活水平持续提高，为全面建成小康社会提供了坚实支撑，为改革开放和社会主义现代化建设作出了重大贡献。在此过程中，中国探索形成了一整套符合国情农情，且实践证明行之有效的农业农村政策体系，成就了40多年的“三农”辉煌。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。”<sup>①</sup>系统回顾和梳理改革开放以来，特别是党的十八大以来农业农村政策体系的形成过程、框架结构和主要内容，分析下一步农业农村发展重点任务，对完善政策具有重要意义。

## 一、改革开放以来农业农村政策体系构建历程

改革开放以前，在特定历史背景下，中国确立了“以农业为基础、以工业为主导”的国民经济发展

---

\*本文研究受到国家社会科学基金重大项目“推进中国特色农业农村现代化的理念、动力与路径研究”（编号：22ZDA058）的资助。

<sup>①</sup>参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm)。

方针，大力推进社会主义工业化，利用农业农村积累支持工业和城市发展，在“一穷二白”基础上迅速建立起独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系。改革开放以后，中国工作中心转到经济建设上来。随着社会生产力水平快速提升和综合国力不断增长，中国更有能力、更有条件支持农业农村发展，在创新理念、调整政策、增加投入等方面积极探索，全面加强党对农村工作的领导，明确提出“三农”工作中之重的指导思想，推动农业农村政策不断突破、扩充、调整和完善。这一过程大体可分为三个阶段。

第一阶段，从20世纪80年代初到党的十六大之前，主要是确立农村基本制度，并出台一系列以“放活”为主要标志、以市场化为导向的具有开创性的政策措施。1978年党的十一届三中全会胜利召开，恢复了中国共产党解放思想、实事求是的思想路线，拉开了改革开放的序幕。1979年党的十一届四中全会通过《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》<sup>①</sup>，统一了全党对农业问题的认识，明确了发展农业生产力的25项政策和措施。1982—1986年中央连续印发5个指导农业农村工作的“一号文件”，引发了农村经济社会一系列深刻变化。1991年党的十三届八中全会通过《中共中央关于进一步加强农业和农村工作的决定》<sup>②</sup>，提出把双层经营体制作为中国一项基本制度长期稳定下来。1993年党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》<sup>③</sup>，明确了建立社会主义市场经济体制的改革方向。同年颁布实施《中华人民共和国农业法》，明确农业农村发展的基本目标、路径和保障措施。1998年党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》<sup>④</sup>，对农业农村跨世纪发展目标和方针进行全面阐述，为21世纪农村改革发展提出了行动纲领。这一阶段，党中央、国务院始终坚持建立和巩固农村基本经营制度、坚持市场化改革方向，及时出台重大改革举措，推动解决农业农村经济结构性问题和农村社会领域的突出矛盾。人民公社体制被废除，家庭承包经营制度迅速普及，农产品流通体制改革不断深化，农村市场体系逐步建立，乡镇企业异军突起，大量农村劳动力走出乡村，村民自治制度迅速推开，农村扶贫开发和区域协调发展稳步推进，农村经济社会活力竞相迸发。这一阶段，通过一系列政策调整和创新，市场机制在农业农村发展中的作用不断凸显。这一阶段是改革开放背景下农业农村政策破冰起航、披荆斩棘开新路的二十年。

第二阶段，从党的十六大之后到党的十八大之前，指导“三农”工作新理念逐渐形成，以科学发展和城乡统筹为主要标志的农业农村政策体系开始全面构建。2001年，中国加入世界贸易组织，工业化和城镇化速度加快。同时，在20世纪90年代经济社会快速发展的总体背景下，城乡发展不协调矛盾日益显现，经济社会发展对农业农村发展提出了新要求、新任务。在深刻分析中国“三农”

<sup>①</sup>中共中央文献研究室，1997：《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》，北京：中央文献出版社，第32-58页。

<sup>②</sup>中共中央文献研究室，2002：《中共十三届四中全会以来历次全国代表大会中央全会重要文献选编》，北京：中央文献出版社，第108-133页。

<sup>③</sup>中共中央文献研究室，2008：《改革开放三十年重要文献选编（上）》，北京：中央文献出版社，第732-749页。

<sup>④</sup>中共中央文献研究室，2008：《改革开放三十年重要文献选编（下）》，北京：中央文献出版社，第979-994页。

问题和认真总结国际发展经验的基础上，党中央、国务院贯彻落实科学发展观，推动“三农”工作指导方针的转变和发展方式的创新。党的十六大提出统筹城乡经济社会发展<sup>①</sup>，2003年初中央农村工作会议首次提出把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重<sup>②</sup>，党的十六届三中全会强调“五个统筹”的明确要求<sup>③</sup>，2004年党的十六届四中全会提出“两个趋向”的重要论断<sup>④</sup>，2008年党的十七届三中全会通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，2004—2012年中央连续印发9个指导农业农村工作的“一号文件”。深化粮食流通体制改革，全面取消农业税费，制定一系列农产品价格支持政策和农业补贴政策，确立“工业反哺农业、城市支持农村”和“多予、少取、放活”的基本方针，公共财政逐步覆盖广大乡村，农村公共服务及社会保障制度正式建立，集中连片地区扶贫开发稳步推进，建设社会主义新农村和促进城乡统筹发展有序展开。相对来看，如果说20世纪90年代是改革开放以来“三农”领域问题的集中凸显期，21世纪前10年则是这些问题的破冰解决期。这一时期，经过不懈探索，促进农业农村健康发展和统筹推进城乡建设的政策体系初具雏形。

第三阶段，党的十八大至今，农村改革扩面、提速、集成，全面深化，以产权制度、城乡融合、统筹发展和安全<sup>⑤</sup>为主要标志的农业农村政策体系逐步形成。中央从经济社会发展全局出发，着眼两个百年奋斗目标，提出“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，在全面深化农村改革、完善政策体系等方面作出一系列重大部署。2013年党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，党的十九大提出实施乡村振兴战略<sup>⑥</sup>，2013—2023年连续印发11个指导农业农村工作的中央“一号文件”，出台了一系列重大改革方案，开展了一系列试点试验，创新了一系列重大法律和政策。农村基本经营制度进一步巩固和完善，新型农业经营体系构建迈出坚实步伐，农业现代化制度支撑更加有力；农业供给侧结构性改革深入推进，国家粮食安全战略启动实施；农产品价格形成机制逐步完善，市场配置资源引导生产的作用得到有效发挥；以绿色生态为导向的农业补贴制度探索建立，构建新型农业补贴政策体系扎实起步；农村产权制度和要素配置市场化改革深入推进，公共资源均衡配置和城乡基本公共服务均等化水平明显提升；脱贫攻坚取得全面胜利，全面建成小康社会目标顺利实现，农村居民同城镇居民一道迈入小康社会；党组织领导的自治、法治、德治相

<sup>①</sup>参见《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，[https://www.safea.gov.cn/zxgz/jgdj/xyd/zlx/200905/t20090518\\_69741.html](https://www.safea.gov.cn/zxgz/jgdj/xyd/zlx/200905/t20090518_69741.html)。

<sup>②</sup>参见《2003年中央农村工作会议（12月25日）》，[http://www.moa.gov.cn/ztl/nyfzhjsn/nczhy/201208/t20120823\\_2865002.htm](http://www.moa.gov.cn/ztl/nyfzhjsn/nczhy/201208/t20120823_2865002.htm)。

<sup>③</sup>参见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，[http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content\\_62494.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62494.htm)。

<sup>④</sup>中共中央文献研究室，2006：《十六大以来重要文献选编（中）》，北京：中央文献出版社，第301-323页。

<sup>⑤</sup>农业农村领域的国家安全主要包括经济安全（特别是粮食安全）、社会安全、科技安全、生态安全、资源安全等。

<sup>⑥</sup>参见《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)。

结合的乡村治理体系逐步健全，比较完整的乡村治理政策体系基本形成；党领导“三农”工作体制机制更加健全，乡村振兴战略领导责任制建立实施，乡村振兴战略规划制定出台，《中华人民共和国乡村振兴促进法》颁布实施，乡村振兴取得阶段性成效，城乡融合发展局面加快形成。在这一阶段，国家全方位加大对农业农村发展的支持，农业农村政策的系统性、整体性、协同性显著增强，农业支持保护制度进一步完善，促进乡村振兴和城乡融合发展的体制机制与政策体系初步建立。

## 二、中国农业农村政策体系的构建目标

一般而言，一个国家农业农村政策的主要目标是保障农产品有效供给和农业生产者收入合理增长，以及农业农村全面进步和可持续发展。改革开放以来，中国农业农村政策体系构建是在计划经济体制向社会主义市场经济体制转型、城乡二元结构尚未破除的背景下起步并展开的，因此还肩负着制度重构的重要功能，其构建目标包括巩固和完善农村基本经营制度、推进农村经济市场化 and 推动构建新型工农城乡关系等独特内容。因此，中国农业农村政策确立了以下六大目标：

一是保障粮食和重要农产品有效供给。立足本国资源实现粮食和重要农产品基本自给，是中国长期奉行的基本方略。习近平总书记反复强调，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮。改革开放以来，中国粮食产量连续迈上新台阶，2015年以来已连续8年稳定在6.5亿吨以上，粮食供给总量充足、库存充裕。但这并不意味着中国在粮食问题上可以高枕无忧。随着经济发展，从吃饱到吃好，从米面油到肉蛋奶，食物消费结构还在不断升级，粮食需求仍然呈刚性增长态势，结构性矛盾又不断凸显，供求紧平衡的格局短期内难以改变。所以，在任何时候、任何情况下，都要将保障粮食和重要农产品有效供给作为发展现代农业的首要任务。

二是巩固和完善农村基本经营制度。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是激活主体、激活要素、激活市场的前提和基础，是保持农村稳定安宁的基石。随着农业发展实践不断深化，创新农业经营体制机制的重要性、必要性日益突出。在工业化、城镇化、信息化、农业现代化进程中，要赋予双层经营体制新的内涵，使其更好地适应农业生产力和生产关系变革的新形势、新要求，更充分地激发农业农村发展活力，为经济社会发展全局提供更有力的支撑。

三是推进农村经济市场化。打破计划经济的僵化封闭，构建市场导向的农村经济体系，是农业农村政策改革完善的重大任务。改革开放以来，中国不断健全促进农村资源要素优化配置的市场体系，为农业农村发展增强了动力、添加了活力。当前，中国农业农村领域依然存在市场激励不足、要素流动不畅、资源配置效率不高、微观经济活力不强等问题，有必要持续推进市场化，加快破除制约高质量发展的体制机制障碍。

四是促进农民持续稳定增收。农民钱袋子鼓不鼓，是衡量农业农村政策绩效的重要标尺。改革开放以来，中国农村居民人均可支配收入由1978年的134元增长到2022年的20133元，扣除价格因素

后，实际增长 23.5 倍，年均增长 7.5%<sup>①</sup>，为全面建成小康社会奠定了坚实基础。同时也要看到，农村居民收入稳定增长的长效机制还不健全，增长基础还不稳固，城乡居民收入差距依然较大，拓宽农民增收致富渠道的任务依然艰巨。

五是促进农业农村的全面进步和可持续发展。中国人口众多，农业农村资源约束日益趋紧，为了扭转不同区域农村发展失衡状况，必须促进绿色可持续发展，推动农业农村全面进步。尤其是，随着经济发展水平提升，补齐农村社会事业发展短板被提上重要日程，这必然要求全面发展农村文化、教育、医疗卫生、社会保障等各项事业，有效缩小地区、城乡、产业和群体间的发展差距。

六是推动构建新型工农城乡关系。破除城乡二元结构，是农村改革的重要目标。21 世纪以来，中国政府基于对国内发展阶段的准确把握和对国际经验的分析借鉴，对城乡关系的认识不断深化，并推动国家与农民的关系逐步实现从取到予的根本性转变，“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构建步入快车道。当前，城乡融合发展体制机制和政策体系还不完善，妨碍城乡要素平等交换和双向流动的制度壁垒依然存在，发展要素和各类服务下乡还面临政策障碍，破除城乡二元结构依然任重道远。

上述目标反映了农业农村政策保障食品供应、增添经济活力、改善农村民生、促进社会和谐的主要功能，体现了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的“五位一体”，实现了稳定与发展、公平与效率的有机统一。

### 三、中国农业农村政策体系的基本框架

经过多年实践探索，中国农业农村政策体系构建取得了丰硕成果。特别是党中央始终坚持“三农”工作重中之重的指导思想，连续出台指导“三农”工作的中央“一号文件”，印发《中国共产党农村工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》等党内法规，党领导“三农”工作体制机制不断健全，粮食安全党政同责、耕地保护党政同责、乡村振兴领导体制与推进机制、乡村振兴战略实施情况考核监督、坚持“四个优先”等方面政策逐步完善，为农业农村发展提供了坚强而有力的制度保障。在此基础上，本文围绕前文所述六大目标，形成了由七个方面政策组成的体系框架（见表 1）。

表 1 中国农业农村政策体系框架

政策类别	基本目标	政策涉及方面
农业生产经营政策	巩固和完善农村基本经营制度	农户家庭承包经营、集体统一经营、新型经营主体培育、农业社会化服务、农业产业化经营等
农产品市场流通政策	推进农村经济市场化	农产品流通、市场调控、质量安全、对外贸易等

<sup>①</sup>1978 年和 2022 年中国农村居民人均可支配收入数据分别来自《中国统计年鉴 2022》和《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》（网址链接：[http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content\\_5743623.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm)）。实际增长倍数和年均增长率由作者计算得出。

表1 (续)

农业支持保护政策	保障粮食和重要农产品有效供给、促进农民持续稳定增收、促进农业农村的全面进步和可持续发展	耕地保护、农业科技创新、农业基础设施建设、农业财政投入、农业补贴、农产品价格支持、农村信贷、农业保险、资源环境保护与建设等
乡村产业发展政策	推进农村经济市场化	粮食安全、农林牧渔业结构调整、农村一二三产业融合等
农村产权政策	推进农村经济市场化	农村集体经济组织运营、集体资产管理、集体经济发展、宅基地管理与改革、集体经营性建设用地入市、农村建设用地保障、农村产权流转交易等
乡村治理政策	推动构建新型工农城乡关系	加强农村基层党组织建设、规范村民自治制度、建设平安法治乡村、激活德治力量、推进党组织领导下的“三治”结合等
城乡融合发展政策	推动构建新型工农城乡关系	推进农村劳动力转移就业、引导工商资本和城市人才有序下乡、加强农村基础设施和公共服务体系建设、促进城乡区域协调发展、农业转移人口市民化等

一是农业生产经营政策。以农业经营制度为核心的农业生产经营政策，是农业农村政策的基础。中国农业生产经营政策主要涉及农户家庭承包经营、集体统一经营、新型经营主体培育、农业社会化服务、农业产业化经营等方面。其主要目标是：在农户家庭承包经营基础上，通过各方面政策相互衔接与配套，实现带动小农、服务小农、提升小农，发展适度规模经营，构建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现代农业经营体系。

二是农产品市场流通政策。市场是经济运行的重要环节，流通更是农产品价值实现的“惊险一跃”。中国农产品市场流通政策主要涉及农产品流通、市场调控、质量安全、对外贸易等方面。当前，农产品领域已基本没有政府定价项目，主要由市场形成价格，市场配置资源引导生产的作用得到较好发挥。政府积极发挥作用，完善农产品收购储备政策，改善市场调控，加强质量安全监管，确保市场平稳有序运行。同时，政府积极扩大农业对外交流合作，利用“两个市场、两种资源”，通过扩大进口保障国内紧缺农产品供给。其主要目标是：促进农产品货畅其流，推动农业再生产顺利实现，稳定重要农产品生产供给，发挥中国庞大市场优势，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

三是农业支持保护政策。农业关系国计民生，又深受自然风险和市场风险的双重影响，对农业进行支持保护是国际通行做法。作为人多地少的发展中大国，中国必须强化农业支持保护，确保农产品供给安全和农民收入增加。中国农业支持保护政策主要涉及耕地保护、农业科技创新、农业基础设施建设、农业财政投入、农业补贴、农产品价格支持、农村信贷、农业保险、资源环境保护与建设等方面。其主要目标是：健全完善符合中国国情和世界贸易组织规则的农业支持保护制度，促进农业稳定发展、农民持续增收，不断提升中国农业质量效益和市场竞争能力。

四是乡村产业发展政策。发展乡村产业是提升农业、繁荣农村、富裕农民的根本依托。中国乡村产业发展政策主要涉及粮食安全、农林牧渔业结构调整、农村一二三产业融合等方面，包括粮食安全责任制落实、粮经饲统筹、农产品供给和需求结构调整、农村新产业新业态发展、农业产业链价值链

延伸等。其主要目标是：确保粮食等重要农产品供给安全，促进乡村产业提升市场竞争能力和抗风险能力，扩大农民就业，推动形成分工明确、紧密衔接、运行高效的多元化乡村产业形态和多功能乡村产业体系。

五是农村产权政策。以土地集体所有为基础的农村产权制度，是实现农业农村现代化的基础支撑。构建归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代农村产权制度，是完善社会主义市场经济体制、维护农民合法财产权益、激发农村内生动力的重要任务。农村产权政策主要涉及农村集体经济组织运营、集体资产管理、集体经济发展、宅基地管理与改革、集体经营性建设用地入市、农村建设用地保障、农村产权流转交易等方面，涉及国家、集体、农民和市场主体等各方权益。其主要目标是：通过扎实搞好确权、稳步推进赋权、有序实现活权，落实集体所有权、明晰农户财产权、放活资产经营权，赋予农民更加充分的财产权益，促进农村资源要素优化配置。

六是乡村治理政策。乡村治理是国家治理的基石，是乡村振兴的重要内容，关系到农村稳定安宁，关乎党在农村的执政基础。改革开放以来，特别是党的十八大以来，党领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系逐步建立，现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成（丁志刚和王杰，2019）。中国乡村治理政策主要涉及加强农村基层党组织建设、规范村民自治制度、建设平安法治乡村、激活德治力量、推进党组织领导下的“三治”结合等方面。其主要目标是：党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系更加完善，乡村社会治理有效、充满活力、和谐有序，乡村治理体系和治理能力基本实现现代化。

七是城乡融合发展政策。缩小城乡差距、促进城乡融合发展，是全面建设社会主义现代化国家的重大任务。21世纪以来，中央制定并不断完善相关政策，加强城乡融合发展的顶层设计。这些政策主要涉及推进农村劳动力转移就业、引导工商资本和城市人才有序下乡、加强农村基础设施和公共服务体系建设、促进城乡区域协调发展、农业转移人口市民化等方面。其主要目标是：打破城乡二元结构，推动乡村振兴与新型城镇化互促共进，不断提升城乡融合发展水平和质量。

从农业农村政策体系内部的相互关系看（见图1），党领导“三农”工作体制机制是统领和根本保障，农业生产经营政策着眼于农业生产经营的微观领域，农产品市场流通政策着眼于农产品价值实现，农业支持保护政策着眼于农业稳定发展和农民持续增收，乡村产业发展政策着眼于乡村经济基础，农村产权政策着眼于生产关系和生产力相适应，乡村治理政策着眼于乡村上层建筑，城乡融合发展政策着眼于城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。这些政策相互协调、相互促进、互为动力，沿着从农业到非农业、从生产到消费、从经济到社会、从生产力到生产关系的路径，逐步拓展、深化、健全和完善，不断实现政策理念的更新和具体内容的丰富。在此过程中，农村的土地、劳动力、农产品等进入城镇，城镇的技术、资金、人才、工业产品进入乡村，乡村基础设施和公共服务供给也不断改善，城乡融合发展新格局逐步构建起来。

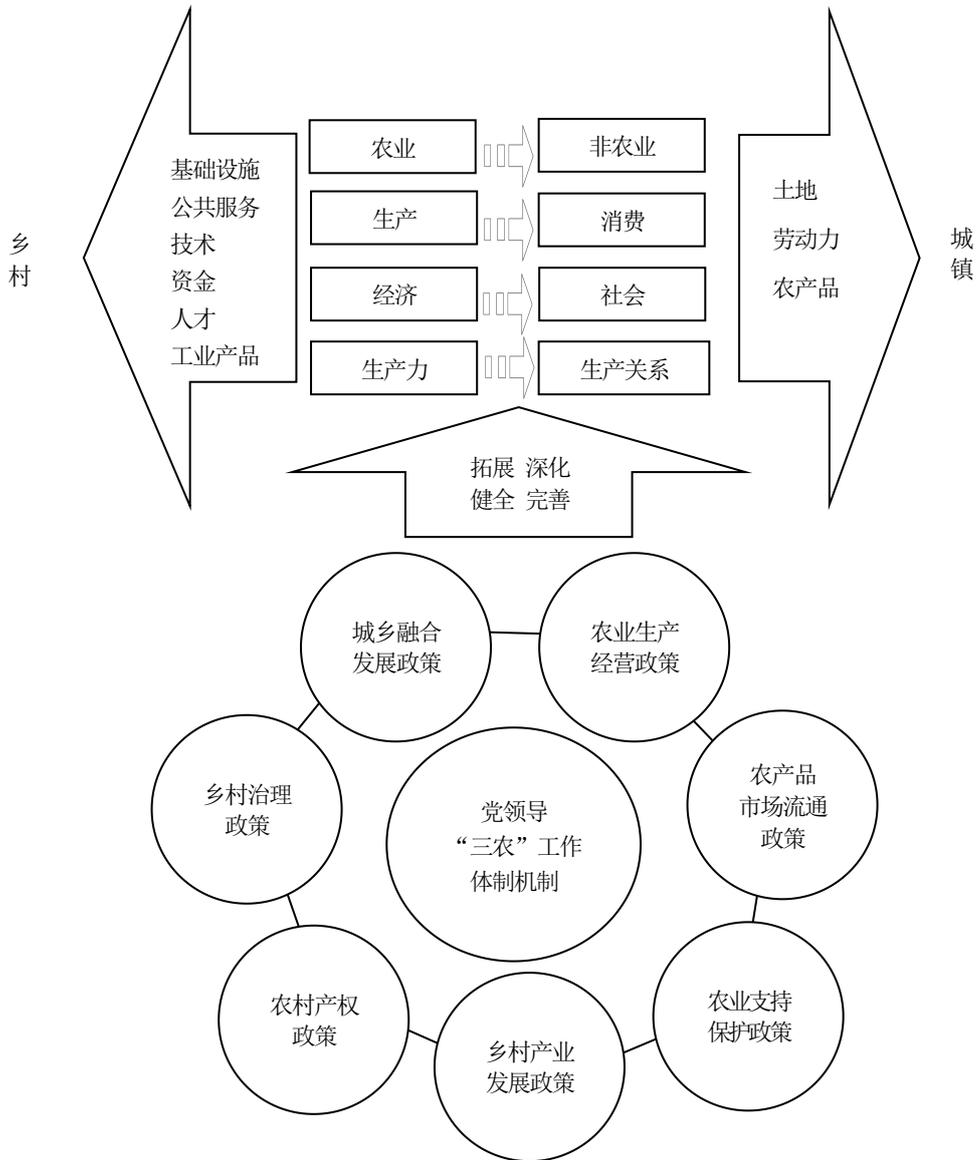


图1 中国农业农村政策体系示意图

#### 四、完善农业农村政策体系要处理好的几对关系

当前，中国发展不平衡不充分问题依然突出，粮食安全根基不牢固，城乡区域发展不均衡，收入差距较大，民生保障存在短板，全面建设社会主义现代化国家最艰巨最繁重的任务依然在农村。要继续加强党对“三农”工作的全面领导，深入贯彻落实党的二十大精神，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，锚定建设农业强国目标，不断深化农村改革，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化，建设宜居宜业和美乡村，坚持在发展中保障和改善民生，坚持人与自然和谐共生，统筹发展和安全，促进农业高质高效、农村宜居宜业、农民富裕富足。

面对新时代新征程的新形势新任务，农业农村政策体系还需不断健全完善，既要继承以往宝贵经

验，丰富拓展；也要立足新发展阶段，突破创新。关键是处理好以下几对关系：

一是政府和市场的关系。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，有效发挥政府作用。实现有效市场和有为政府相结合，是推动高质量发展的必然要求。市场可以有效反映资源要素稀缺程度，通过要素相对价格变化，引导市场主体调整经营决策、优化投入组合，激发创新活力，营造公平发展环境，为农村发展提供强大不竭动力（全世文，2022）。当然，在容易发生市场失灵的领域，也要积极予以引导、支持和帮助，确保实现关键的、核心的发展目标，确保弱势群体、欠发达地区共享改革发展成果。

二是守正和创新的关系。守正是创新的前提和基础，创新是守正的路径和发展。从根本上看，守正守的是中国共产党的初心使命，为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。“三农”政策关系到亿万农民群众切身利益，关系到农村稳定安宁和国家长治久安，要在守正前提下创新，坚持底线原则，把握正确方向，加强顶层设计，尊重群众意愿，通过自上而下和自下而上相结合，找到适宜的发展之路和政策举措。

三是长期目标和短期目标的关系。在中国“三农”发展实践中，发生过长期目标短期化、系统目标碎片化的问题。一般而言，长期目标应引领短期目标，而短期目标应服务于长期目标。短期目标可以由于阶段性原因做出一定调整，但不宜持续偏离长期目标确定的大方向。全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化、建设农业强国是长期艰巨的任务，要遵循客观规律，着眼长远谋定而后动，注意区分长期问题和短期问题、根本问题和一般问题、宏观问题和微观问题，科学谋划政策，厘清政策层次，把握好政策时度效。

四是政策稳定性和灵活性的关系。就某个阶段的政策而言，稳定性是第一要求，赋予人们稳定预期；灵活性是第二要求，给更好地完善和落实政策留有余地。在这方面，一些发达经济体的经验可资借鉴。如美国通过国内立法的周期性调整，建立起长效、稳定、精确的农业支持保护机制，政策具有一定的稳定性和灵活性，为顺应形势变化和解决争端提供了有力支撑（韩杨，2021）。欧盟共同农业政策有着长远规划和清晰框架，在保证稳定性、连续性、整体性的同时，也提出原则性、框架性要求，成员国可结合实际拟定具体实施方案（张天佐等，2017）。中国也有必要及时完善农业农村政策体系框架，保持政策的系统性和稳定性。同时，健全政策执行机制，鼓励地方政府结合实际出台符合当地需求的具体举措，让政策实施更接地气。

五是立足本国实际和适应世界贸易组织规则的关系。中国农业竞争力整体不足，农业现代化水平不高，且农业具有显著的多功能性和正外部性，因此必须立足中国实际坚定不移地强化国内农业支持保护，但也需要考虑世界贸易组织规则约束。为提高农业补贴效率，并缓解特定产品“黄箱”政策突破约束上限的压力，中国对农业补贴政策进行了改革调整（许庆等，2020），但也面临着补贴投入不可持续、补贴边际效用衰减的问题，以及特定产品突破“黄箱”上限的风险。下一步，应渐进式推进农业支持政策综合改革，大幅增加“绿箱”政策投入，用好用足特定产品“黄箱”政策支持，努力扩大非特定产品“黄箱”政策支持，重点加大对农业基础设施建设、科技推广应用、种粮农民综合收入补贴、资源环境保护利用补贴、农作物收入保险和信贷贴息等方面的支持力度。

参考文献

- 1.丁志刚、王杰，2019：《中国乡村治理 70 年：历史演进与逻辑理路》，《中国农村观察》第 4 期，第 18-34 页。
- 2.韩杨，2021：《中美农业支持政策的演变与完善——基于 WTO〈农业协定〉影响的对比》，《国际经济评论》第 6 期，第 117-140 页、第 7 页。
- 3.全世文，2022：《论农业政策的演进逻辑——兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险》，《中国农村经济》第 2 期，第 15-35 页。
- 4.许庆、刘进、杨青，2020：《WTO 规则下的农业补贴改革：逻辑、效果与方向》，《农业经济问题》第 9 期，第 88-100 页。
- 5.张天佐、张海阳、居立，2017：《新一轮欧盟共同农业政策改革的特点与启示——基于比利时和德国的考察》，《世界农业》第 1 期，第 18-26 页。

（作者单位：农业农村部政策与改革司）

（责任编辑：胡 祎）

## China's Agricultural and Rural Policies System: The History and Basic Framework

ZHAO Kun ZHANG Haiyang

**Abstract:** Since the reform and opening-up, the construction of China's agricultural and rural policy system has experienced three stages: a) rebuilding the fundamental institution for rural economy and agricultural market, b) promoting scientific development and urban-rural integration, and c) comprehensively deepening the rural reform and continuously improving the agricultural policy system. Especially since the 18th National Congress of the CPC, with the supporting policies to strengthen agriculture and benefit and enrich farmers, agricultural and rural development has made great achievements. Focusing on the goals of ensuring supply, strengthening foundation, enhancing vitality, benefiting people's livelihood, and promoting integration, China has formed an agricultural and rural policy system that consists of policies on agricultural production and operation, circulation of agricultural products, support and protection to agriculture, industrial development in rural area, rural property rights, rural governance, and urban-rural integrated development. At present and in the future, it is necessary to anchor the goal of building a powerful agricultural country, focus on the primary mission to comprehensively promote rural revitalization, and further improve the agricultural and rural policy system.

**Keywords:** China's Agricultural and Rural Policy system; Rural Reform; Basic Framework; Primary Mission