

中国共产党“三农”战略：百年回溯与展望*

慕良泽 赵 勇

摘要：“三农”战略是中国共产党党建和治党治国历程中具有奠基意义和开创价值的战略。纵向来看，主要经历了乡村革命战略、以农支工战略、自主发展战略、以工促农战略和乡村振兴战略五个阶段。横向来看，主要表现为农民主体战略、农村农民解放战略和工农发展战略。纵横构架的“三农”战略体系是中国现代化建设总体布局的重要组成部分。中国现代国家建设的历史逻辑和现实形势要求，乡村振兴进程中要将“三农”战略纳入现代国家建设战略，实现国家战略对农业农村发展战略的规范和引导。需要立足“国内大循环”，面向“国际国内双循环”，跳出“三农”看“三农”，战略性、系统性调配农业农村发展要素。要调动农民积极性，发挥主场优势，回应和参与农业农村发展战略。还需在全面推进乡村振兴进程中注重体制改革和机制创新。

关键词：中国共产党 政党建设 “三农”战略 现代国家

中图分类号：D261 **文献标识码：**A

“战略”，顾名思义是作战的谋略。可延伸理解为从全局出发，为重大事项确立目标、规划路线、制定方略。作为有百年发展历史且有70多年执政历史的中国共产党，在政党发展和治党治国历程中，积累了丰富的战略思想及实践经验。其中，农业、农村、农民领域（即“三农”领域）的战略思想及实践经验具有奠基意义和开创价值，值得回溯、梳理和研究。

农业、农村和农民是农业社会的既有特质，将其作为“问题”来看待和研究则是工业文明以后的事情。在中国，“三农”在20世纪90年代被作为一个整体“问题”提出来。与以加工制造为主的工业相比，农业显得“自然而然”，装备化程度、技术化程度和科学化程度很低。与人为建构起来的发达城市相比，农村多是自然聚集形成的人群聚落，发展落后。与掌握一定知识和技术的工人相比，农民天生为农民，是落后群体和边缘群体的典型代表（慕良泽，2009）。由此造成中国“三农”问题突出表现为历史欠账多，涉及范围广，解决难度大。而在现代化进程中，“三农”成为“问题”，具有自然性，也具有人为性。所以，将“三农”纳入国家目标而合理配置并有效运用国家力量解决其发展问题，成为国家战略的重要内容，也成为考察现代国家治理的重要维度（薄贵利，2018）。

*本文研究得到国家社会科学基金项目“治理现代化背景下民族地区乡土社会与现代国家关系研究”（编号：17FZZ003）和“山西省高等学校创新人才支持计划”资助。感谢外审专家和编辑部提出的宝贵修改意见。文责自负。

20世纪以来，中国存在着由以农为本走向以工商为本，由“以农立国”变为“以工商立国”，由以农耕文明为主变为以工业文明为主的三个共生型发展趋势和变化趋向（王旭，2018）。中国共产党正是在这一时代发展的大背景中诞生，其秉承马克思主义理论，将改造传统农业社会作为历史使命（徐勇，2019）。中国共产党的百年奋斗历程正是“三农”战略思想不断丰富、升华，战略性解决农业农村发展问题的真实写照。中国共产党的诞生、成长、发展和壮大，以及中国革命、建设和改革的每个阶段的成功都离不开正确的“三农”战略。

近年来，学术界对中国共产党“三农”战略的研究可以概括为两方面。其一，从多视角、多领域梳理和总结新中国成立以来或改革开放以来的战略思想。比如“国家视角”“农民视角”“制度主义视角”“新制度经济学视角”等（贺东航，2019）。其二，对“三农”战略涉及的具体问题进行研究。由于涉及面广、议题多，学界对农业农村发展的诸多议题都有研究。诸如乡村振兴、城乡融合、农村脱贫、城乡社区治理、惠农政策、村民自治等。这些研究对认识、理解“三农”战略具有重要意义，但鲜有对中国共产党诞生以来的“三农”战略进行系统梳理，也缺乏贯穿百年历程的研究成果。同时，也有研究忽略了新中国成立前后“三农”战略的紧密联系。

基于历史回溯和文献梳理，本研究认为，中国共产党诞生以来的每一个历史阶段都有特定的诉求和使命。一代又一代的共产党人在“三农”领域谋划目标、实践理想、完成使命。通过梳理与研究“三农”战略百年演进历程，可以较为清晰地发现其中的逻辑与主线。这一研究也有助于在全面把握战略思想的基础上，引导相关实践工作和理论研究向纵深发展。此外，在“两个一百年”奋斗目标起承转合之际，全面梳理和总结第一个百年奋斗征程中的“三农”战略，可以为第二个百年奋斗目标中乡村振兴的全面实现理清战略思路、谋划战略定位并夯实战略基础。

一、历史回溯：建党百年“三农”战略的主题脉络

传统中国曾发生过无数次农民反抗，但始终是“有造反而无革命”。直到具有现代意识的中国共产党诞生，中国才开启了“创新性的革命”。特别是中国共产党将传统农村社会带入现代发展轨道，国家也由此获得了发展的稳定性和持续性（徐勇，2019）。纵观建党百年历程，中国共产党“三农”战略从乡村革命战略发展到乡村振兴战略。其中，由于历史背景、价值导向、目标任务、战略需求等因素不尽相同，战略思想呈现出明显的阶段性特征（丁志刚、王杰，2019），纵向上大致分为五个阶段。每个阶段有每个阶段的战略酝酿、战略阐释和具体部署，也有战略转化和政策配套。

（一）1921年至中华人民共和国成立前：乡村革命战略

20世纪20年代至40年代，是中国共产党乡村探索的第一个阶段。相较于知识分子开展的“乡村建设运动”和国民政府实施的“农村复兴计划”，中国共产党领导的“乡村革命运动”旨在从农村开始破除封建统治和剥削体系。中国共产党通过动员广大农民开展土地改革，满足农民对土地的需求。获得土地和人身自由的农民积极参与革命，最终取得了乡村革命的全面胜利：农民获得土地，中国共产党获得农民支持（杜润生，2005）。

具体而言，在第一次国内革命战争时期、土地革命时期、抗日战争时期和解放战争时期，中国共产

党在“三农”领域均进行了探索与实践。其一，在农民方面，中国共产党领导农民成立农民协会。1921年9月在浙江萧山县衙前村，中国共产党领导广大农民成立了中国第一个农民协会，进而开展初级阶段的农民运动。此时，农民协会开展斗争的主要目标是土豪劣绅、不法地主和贪官污吏。在斗争过程中一并冲击乡村各种腐朽的宗法思想、习惯和制度（李风华，2013）。同时，中国共产党积极开展政治宣传，倡导文化运动，促进农民思想解放。其二，在农村方面，开展“农村包围城市，武装夺取政权”。大革命的失败促使中国共产党从中吸取教训、总结经验，做出逐渐从城市向农村转移的重大战略。通过深耕农村，中国共产党获得农民群体的支持和拥护，创建工农政权，领导工农群众开展武装斗争。其三，在农业方面，推动土地制度变革，实现“耕者有其田”。1928年12月在井冈山，毛泽东主持制定了中国共产党历史上第一个土地法——《井冈山土地法》，实行“没收一切土地归政府所有”。1929年4月在赣南，毛泽东发布了第二个土地法——《兴国土地法》，将“没收一切土地”改为“没收一切公共土地及地主阶级的土地。”这一战略思想调整在某种程度上保护了中农群体的土地利益，使革命获得了中农群体支持。此后，中国共产党根据农村具体形势不断调整土地战略，先后主张和实行“土地社会共有”“土地农有”“土地地主所有而减租减息”“没收地主土地分给农民”等。

总体来看，此时中国共产党的“三农”战略处于起步阶段。中国共产党通过不断调适“三农”战略，最终取得了新民主主义革命的胜利。革命胜利充分证明：农民是建立工农联盟政权的重要力量，农村是获得革命胜利的可靠依托，农业是涵养工农政权的经济基础。

（二）中华人民共和国成立后至改革开放前：以农支工战略

新中国成立伊始，中国共产党要在内部基础弱、外部环境差的特殊时期为现代国防和现代工业争取较多支持，进一步获得民族独立和发展保障，就需要逐步建立起计划经济体制，让农业和农村为工业和城市提供原始积累（潘家恩、温铁军，2016）。同时，中国共产党通过“政党下乡”和“政权下乡”实现了国家对乡村社会的整合，进一步重构了乡村社会组织体系，为实现以农支工战略起到了很好的保障作用（徐勇，2007）。

新民主主义革命时期的“三农”战略具有区域性、特定性和局限性。新中国成立后，中国共产党在既有战略思想基础上，进一步提升“三农”战略体系化水平。具体表现为：其一，党领导农民有步骤地完成土地改革。《中国人民政治协商会议共同纲领》指出：“凡尚未实行土地改革的地区，必须发动农民群众，建立农民团体，经过清除土匪恶霸、减租减息和分配土地等项步骤，实现耕者有其田”^①。通过土地改革，新中国3亿多农民获得土地。这一举措极大地提振了农民生产积极性，奠定了农民主体地位。同时，土地改革带动农村形成新的权力结构和阶级结构，从而建立新的乡村政治秩序。其二，实行“一化三改”。在过渡时期，“一化三改”和“一体两翼”成为国家建设和发展战略的重心。为了实现重工业优先发展，在理清重工业和轻工业、农业的关系的基础上，党和国家推行“积极的工业化政策”（王先明、徐勇，2019）。通过严格的户籍制度和统购统销制度，国家以“工农剪刀差”的形式对农业剩余进行汲取，逐渐完成工业化的原始积累。在这一过程中，“农业服从工业，农村依附

^① 参见中共中央文献研究室，2011：《建国以来重要文献选编（第一册）》，第6页，北京：中央文献出版社。

城市”的发展局面逐步显现。其三，实行“三级所有，队为基础”的人民公社体制。由于大公社建立之初过度强调平均主义，农民开始“抵制”粮食供给制度和公共食堂制度。为此，党中央通过出台“农业六十条”，改变农业基本核算单位，最终确立“三级所有，队为基础”的人民公社体制。以行政权力相对集中且逐级上收的人民公社体制为核心，党和国家实现了对乡村政治、经济、文化、社会生活的全面控制和充分动员。

新中国成立后的30年，是党和国家在曲折中不断探索、发展和前进的30年。为优先发展重工业，党和国家实施严格的户籍制度和统购统销制度。通过人为降低人力成本和原材料成本，国家快速积累了工业建设资金，初步建成了工业体系，保障了国家安全和民族独立。虽然当时形成以国家资本为主的工业化有其合理性和必要性，但比较而言，农业、农村和农民做出了很大贡献，也付出了很大牺牲。

（三）改革开放后至20世纪末：自主发展战略

改革开放后，中国共产党的发展战略开始聚焦于“三农”领域，并呈现出尊重农民主体地位的态势（钱正武，2019）。家庭联产承包责任制的全国推行，标志着“三农”战略的出发点直指“三农”问题本身，而不再是服务于工业化发展。党和国家通过“有限市场化”改革使农村衰败面貌得以改善，农民温饱问题进一步解决。由此，农业农村发展获得更多自主性。但在相对自由流动的环境中，资源要素从农村大量流入城市（耿国阶、王亚群，2019）。

此阶段的战略转变主要以“市场化”和“自主权”为导向，农业、农村和农民获得了适度的自主发展。具体来看，这一战略主要表现在三个方面：其一，试点、推广和完善家庭联产承包责任制。1983年“中央一号文件”《当前农村经济政策的若干问题》指出：“人民公社的体制，要从两方面进行改革。这就是，实行生产责任制，特别是联产承包制；实行政社分设”^①。其中，联产承包制使农民重新获取农业生产的自主权，极大激发了农民的积极性、创造性和主动性。继农村基本经营体制确立后，国家开始全面探索农产品流通体制和市场体系，不断调整、优化农村产业结构，并逐步发挥市场机制在农业农村发展中的作用。其二，鼓励乡镇企业发展。1984年，经中共中央、国务院批转的《中共中央、国务院转发农牧渔业部和部党组关于开创社队企业新局面的报告的通知》指出：将“社队企业”更名为“乡镇企业”。在中央战略思想引导下，以“社队企业”为前身的乡镇企业蓬勃发展。各种形式的乡办、村办、镇办企业迅速崛起，成为日后民营经济的主力军。这为突破城乡二元结构创造了条件，也带动了农村非农产业发展，促进了农村剩余劳动力的非农就业。其三，探索和完善村民自治的民主形式。村民自治这种在农村自发产生，由广大农民自我管理、自我教育、自我服务的社会自治组织及其活动受到党和国家的及时肯定，并在全国推行。1988年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，标志着以法律形式推行的村民自治在广大农村不断发展和完善。总体而言，村民自治使广大农民从人民公社体制下的被动、依附关系中解放出来，以民主选举产生村庄“当家人”，在村务层面实行民主决策、民主管理和民主监督（慕良泽，2018）。

包产到户、乡镇企业和村民自治被看成是改革开放以来中国农民的“三个伟大创造”。“三个伟

^① 参见1983：《当前农村经济政策的若干问题》，《人民日报》4月10日第1版。

大创造”及其发展说明，中国“三农”战略的调整和更新，一方面源于基层创新和农民积极性、创造性的发挥。另一方面，国家通过顶层设计和战略部署及时规范和引导农业农村发展。这其中也包括为基层创造提供“市场化”和“自主权”的时空条件。两个方面有机结合和有效衔接，可以推动“三农”战略转型发展。但在市场经济逐步发展和市场体制逐渐确立过程中，部分农村剩余劳动力大步伐进入城市，搭乘了市场经济快车，获得了市场经济红利。与此相比，由于缺乏支持、保护农业农村的相关政策，加之部分区域农业税负越来越重，导致农业农村在市场竞争中处于不利地位。有些区域甚至出现“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的发展困局，亟待重新调整“三农”战略。

（四）21世纪初至党的十八大召开前：以工促农战略

鉴于“三农”在市场竞争中的劣势地位以及由此出现的农村衰败、农地撂荒、农业兼业化、老人务农甚至无人务农等现象，党中央审时度势，在1998年十五届三中全会上指出：“坚持多予少取，让农民得到更多的实惠”^①。随后党中央于2002年提出“三农”工作是全党工作的重中之重，明确提出了“多予、少取、放活”的工作方针^②。2003年将其衍生为“三农”工作是党和政府全部工作的重中之重，并于2005年提出“社会主义新农村建设”。与上述一系列重大战略研判相伴随的是农业税的全面取消和国家投入逐步倾斜。国家通过将资金不断投向农村基础设施建设和基本公共服务领域，力图实现基本公共服务均衡发展。据测算，2003年到2012年，中央财政“三农”投入累计超过6万亿元（苏明，2013）。

在这一阶段，党中央从国家发展全局出发，逐渐形成了统筹城乡发展、统筹工农发展、以工促农的战略部署。具体而言，这一战略主要表现在两个维度：其一，对“三农”战略进行重新定位、调整。2002年召开的党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”战略。为贯彻落实党的十六届四中全会精神，2004年中央农村工作会议提出“两个趋向”的重要论断，做出中国已进入“工业反哺农业、城市支持农村”战略阶段的研判^③。党的十七大进一步提出“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”^④。上述战略调整跳脱了以往的思维模式，将农业和农村纳入国家经济社会发展全局，逐步从以工促农、以城带乡的“新格局”中部署农业农村发展。其二，与战略定位相配套的支农强农惠农政策陆续出台。21世纪以来，中央出台了福利型、公益型、保障型、保险型和培育型5大类共计120多项支农强农惠农政策。农村初现福利提升、公益优化、保障兜底、保险呵护和培育发展的良好局面（慕良泽、王晓琨，2019）。特别是从2004年开始，每年“中央一号文件”均从

^① 参见中共中央，1998：《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，《人民日报》10月19日第1版。

^② 参见2002：《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》1月8日第1版。

^③ 2004年中央农村工作会议明确指出：“农业是安天下、稳民心的战略产业，必须始终抓紧抓好。纵观一些工业化国家发展的历程，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趋向；但在工业化达到相当程度以后，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，也是带有普遍性的趋向。”参见2004：《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》12月30日第1版。

^④ 参见中共中央，2008：《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，《人民日报》10月20日第1版。

战略调整和政策优化两个维度部署和推进“三农”工作。值得关注的是，中国加入WTO之后，党和国家在与国际市场对接中，建立健全农产品进出口贸易体制机制，全面确立了农业发展战略和农业产业结构调整战略（黄季焜，2018）。

总体来看这一阶段，农村发展基础不断夯实，农业生产力显著提高。但乡村整体发展水平较低，内生动力和比较优势不足，且相关政策的系统性和体系性不强。为此，乡村发展还需战略调整和整体部署。

（五）党的十八大至今：酝酿、提出、部署乡村振兴战略

如上所述，以工促农战略的确定以及与之相配套的一系列支农惠农政策的出台和实施，在特定区域、特定人群、特定产业等方面促进了农业农村发展。与此同时，诸项政策需要衔接和统筹，也需要确立城乡融合发展的体制机制和政策体系。为此，习近平总书记于2013年中央农村工作会议中提出“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”的战略构想^①。这一战略构想为“三农”工作指明了新方向，也全面揭示了农业农村发展对实现中华民族伟大复兴的重要性，可看成乡村振兴战略的酝酿和雏形。党的十九大从“新时代”特征出发，基于中国社会主要矛盾变化及战略需求，提出要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求实施乡村振兴战略^②。这其中，“产业兴旺”是动力，“生态宜居”是方向，“乡风文明”是基础，“治理有效”是保障，“生活富裕”是目的。这“五位”之间的“一体化”框架，是城乡融合发展体制机制和政策体系的宏观架构，体现了党中央对农业农村发展的总体布局和战略规划（慕良泽、王晓琨，2019）。

党的十八大以来，党和国家在乡村重点部署和推进精准扶贫、土地制度改革、农村“三资”改革、探索集体经济和村民自治的有效实现形式等工作。这均是从改革、创新和健全体制机制方面确立乡村发展道路，为乡村振兴奠定基础（汪三贵、冯紫曦，2020）。为此，乡村振兴战略是以激活乡村内生动力为基础；以改革和健全乡村发展的体制机制为保障；以建成全面小康社会和社会主义现代化强国为最终目标（张文明、章志敏，2018）。乡村振兴战略为系统解决“三农”问题、化解突出矛盾创设了基本的战略框架和制度背景。

目前来看，通过规划先行、体制创新、系统推进、分步实现的乡村振兴战略的转化和落地，中国乡村正在发生翻天覆地的变化。按照战略部署，乡村振兴的全面实现将预示着“三农”与其它领域相比，是一种差别性的存在。同时，差距性的存在将消失，也即“三农问题”得到彻底解决，“三农”领域充满发展活力和竞争力。

^① 参见2013：《中央农村工作会议在京举行》，《人民日报》12月25日第1版。

^② 参见习近平，2017：《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》，《人民日报》10月28日第1版。

二、经验传承：建党百年“三农”战略的历史总结

综上纵向梳理和研究，中国共产党百年“三农”战略的变迁轨迹与演进逻辑，从横向上可以总结为农民主体战略、农村农民解放战略与工农发展战略。

（一）农民主体战略

农民作为中国人口最庞大的群体，始终是影响政治、经济、文化发展的主要因素。特别是改革开放以来，农民是“中国奇迹”的创造主体（徐勇，2010）。从社会发展的现实维度看，现代化归根结底是人的现代化，其核心是建构人的主体性。现代化在农民身上集中体现为其在乡村实践中的主动性和创造性。从建党百年的历史维度看，农民主体性表现为农民逐步确立自身主体地位的历史生成过程。双重维度相结合来看，在不同的历史阶段，农民主体性的侧重点不同，大致可分为政治主体、建设主体和社会主体三种面向。

传统中国实行城乡分野而治。由于长期坚持城市官治与农村乡绅自治，传统中国形成了双轨治理体系。在双轨治理体系下，农民游离于官方治理体系，主要是作为政治旁观者或政治客体存在。进入20世纪二三十年代，乡村建设运动如火如荼开展起来，“开发农民的力量”一度成为当时强有力的声音。但因为诸种原因，导致“号称乡村运动而乡村不动”的开发结局（梁漱溟，2009）。直至中国共产党诞生并组织农民开展土地改革，实现了先进的无产阶级政党——中国共产党与最为传统的中国农民的结合。在组织结构层面，中国共产党通过领导农民成立各种群众性组织，重塑农村权力结构，以此保障农民成为政治革命主体。特别是中华人民共和国建立了人民民主专政的新政权，进一步保障了人民当家作主的政治权利，巩固了农民的政治地位。除此之外，农民在经济、婚姻、家庭生活等诸多场域和环节也实现了权利平等。

中国共产党成立以来，特别是新中国成立后，广大农民的积极性 and 主动性不断提高。具体表现在三个方面：其一，中国共产党领导广大农民从解放区开始开展土地革命，到全国范围实现土地改革，再到全国范围推行家庭联产承包责任制，最终建立起沿袭至今的统分结合的双层经营体制。这一系列的战略调整使家户经济的活力被激发出来，农民生产的积极性和主动性也被调动起来。其二，农民对国家工业化和城市化建设做出了巨大贡献。借助严格的户籍制度和统购统销制度低价收购农产品，国家实现了工业化建设的低人力成本和低原材料成本。改革开放后，广大农民积极参与农村手工业发展，创办乡镇企业，对外招商引资。这也促使农村部分劳动力实现了非农就业。另外，部分农村剩余劳动力向城市转移，也参与城市经济建设。其三，农民积极探索村民自治制度。包产到户使家庭经营特性与中断若干年后的传统家户经济相衔接。而村民自治使农户自我治理特性与中断若干年的乡村自治相衔接（徐勇、赵德健，2014）。通过自我管理、自我教育、自我服务的村民自治框架，绝大多数村庄的公共治理在村民参与中实现了有效运转。

21世纪以来，党的“三农”战略逐步纠正了“重物不重人”的历史偏向，进一步彰显了农民主体性（钱正武，2019）。特别是党的十八大报告指出：要让广大农民平等参与现代化进程，共享现代化成果。这一战略转向改变了以往的“被动思维”，将农民由现代化进程中的弱势群体、“改造对象”

转化为现代化进程中的有生力量。面向中国特色社会主义“新时代”这一历史方位，党的十九大提出“实施乡村振兴战略”。并明确指出：“充分尊重农民意愿，切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，促进农民持续增收，不断提升农民的获得感、幸福感、安全感”^①。由此可见，乡村振兴战略不仅是为了实现乡村繁荣、产业兴旺，更重要的是提升农民主体意识和主体能力。一方面，从党中央战略部署看，“坚持农民主体地位”已经成为新时代党的“三农”战略主题，是新时代农业农村发展必须坚持的根本原则。而乡村振兴战略的有序推进，为提升农民主体性提供了良好的氛围、环境和契机。另一方面，从农民主体看，通过主动融入现代化进程，激发农民在经济、政治、文化、社会、生态等领域的主动性，可以创造更多获得感、幸福感和安全感（邓大才，2021）。

（二）农村农民解放战略

历史来看，人地矛盾是农业社会的基本矛盾。特别是阶级社会所建构的人地关系，构成了农业农村发展的主要桎梏。回溯建党百年历程，从土地改革、家庭联产承包到“三权分置”改革，中国共产党的“三农”战略与土地制度紧密相关。对中国共产党而言，土地是动员、组织农民的有效手段，也是获得农民支持和拥护的重要资源（陈世伟、尤琳，2012）。而土地制度的调整往往意味着国家战略思想的转变。在此过程中，农村与农民稳步、有序实现解放，以此平衡城市与乡村、国家与农民关系，进而使生产关系适应生产力发展。

旧中国的农村，封建经济占据主导地位，地主和富农占有大部分土地。绝大多数农民没有土地，只能参与雇佣劳动，农民与地主之间形成了严格的依附关系。中国共产党成立后，领导农民在根据地开展土地改革，把农民从封建经济关系中解放出来。获得土地的农民通过农业生产支持革命或直接参加革命，最终取得了革命胜利。新中国成立后，中国共产党又领导了新解放区的土地改革。至此，土地改革彻底摧毁了农村的封建土地制度，在全国范围内实现了从地主土地所有制向农民土地所有制的转变。全国3亿多无地少地的农民获得了7亿亩土地及大量生产资料。占农村人口90%以上的贫农和中农占有了90%以上的耕地，免除了过去每年向地主交纳700亿斤粮食的地租（秦兴洪、廖树芳，2009）。同时，农民在政治、经济、婚姻等方面也摆脱了封建制度束缚，广大农村和农民实现了全面解放。

随着合作化和人民公社运动的推进，中国农村经济体制形成了生产小队、生产大队和人民公社三级所有的集体所有制。其中，土地所有权、使用权、经营权和产品分配权收归集体。土地权益变化导致农民在日常经济活动中形成了对集体的高度依赖，农户家庭再度失去生产经营的积极性和主动性。从纵向维度看，政社合一的人民公社把国家权力直接渗透到农村，“将经济和政治权力集中于比以前的任何一个单位都大得多的基层单位中”（詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克，2004）。长期以往，这种体制也束缚了农村生产力发展。直至改革开放后，党和国家重新部署“三农”战略，通过家庭联产承包责任制给予农民经营土地的自主权，农村社会活力再现。从农村政治层面看，村民自治使广大农民挣脱人民公社体制束缚，突破户籍制度限制，进而获得了村务管理权和自由流动权。源于自然村

^① 参见中共中央国务院，2018：《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，《人民日报》2月5日第1版。

自生自发的村民自治，通过村民自我管理、自我教育和自我服务，化解了某些乡村治理难题，受到党和国家的及时肯定（徐勇、赵德健，2014）。经过几十年探索，村民自治与时代发展紧密结合，不断实现理论创新和实践创新。经过以包产到户、村民自治为主要内容的战略转变，农民获得了自由流动和自主发展的权利，农村在双向互动中也实现了跨越式发展。

通过包产到户和村民自治，农民挣脱了土地、户籍的束缚，实现了土地流转和农村劳动力自由流动。但随着城乡资源要素流动，城市吸纳了大量的、优质的乡村资源。流入城市的乡村资源在推进城市化进程中，也造成了农村空心化、农业兼业化、农民老龄化等现象。同样，进入城市的农民也处于边缘、底层地位。为此，党的十六大提出统筹城乡协调发展，推进农村税费改革，形成以工促农、以城带乡、城乡一体化发展格局。通过一系列“多予、少取、放活”的支农惠农政策，给予农业、农村和农民更多反哺。进入新时代，党中央转变以往的“输血式”惠农战略，创造性地提出乡村振兴战略，强调从健全农村发展的体制机制层面保障农村发展。随着乡村振兴战略向纵深推进，农民实现“生活富裕”的同时，也将逐步摆脱边缘、底层地位，全面提升农村现代化水平。

综上所述，不同于农民主体战略更多强调农民内生动力的激发和积极性、创造性的发挥，农村农民解放战略更多关注农村农民从外在束缚中解放出来。农村农民不断创造价值并共享价值，最终实现农村经济社会高质量发展。

（三）工农发展战略

工农关系演变的主线是生产要素的流动与交换。从演变过程看，新中国工农发展战略主要经历了“以农支工”“以工促农”和“工农融合”等发展阶段。其中，中国农业在提质增效的基础上不断推进现代化进程，主要经历了“土地改革”“农业合作化”“大跃进运动”“人民公社”“家庭联产承包”“以工促农”“乡村振兴”等发展阶段。因此，理顺工农关系，优化资源要素配置，对推进中国现代化进程具有全局性和战略性意义。

在传统中国，城市与农村、工业与农业、市民与农民处于相对分离的状态。伴随近代城市经济的快速发展，城乡分离状态被打破。农村经济被纳入到广泛的城市经济中，城市不断汲取农村资源要素。到20世纪二三十年代，中国乡村呈现一片衰败之势，城乡差距日益扩大。中国共产党在审视中国国情的基础上，开启了“三农”领域的探索与实践。特别是新中国成立后，中国共产党领导广大农民开展土地改革，改变了土地占有不平等的状况。由于劳动力要素与土地要素的有机结合，农业得以迅速恢复、发展。同时，为实现重工业优先发展，国家将工农关系纳入到计划经济体系中，借助严格的户籍制度和统购统销制度，以强大的组织体系和动员能力实现了农村剩余资源要素向城市转移。由此形成的城乡二元结构与计划经济体制使农业发展明显滞后于工业发展。为改变“行政主导式”的工农关系与农业发展落后的局面，改革开放后“三农”战略由“管制”向“放权”转变。中国共产党通过实行家庭联产承包和兴办乡镇企业等举措，给予农业农村充分的自主权。另一方面，“放权”改革实现了城乡生产要素自由流动。在此过程中，城市优势进一步显现，聚集生产要素能力不断提升。而农村在增量和增速上都明显落后于城市。由此导致工农发展差距不断扩大，农业农村发展形势日益严峻。基于此，党中央审时度势，积极调整“三农”战略，给予农业农村一系列的政策支持和制度保障。特

别是 21 世纪以来，党中央决策部署了一系列专门支持农业发展的政策，如废除农业税，逐步放开粮食收购与销售市场，实施农业产业链条相关环节、农业相关经营环节和经营主体补贴政策，以此改善农业发展的内部和外部环境。此外，培育“三农”发展的相关政策也陆续出台，给予“三农”的资源也逐步走向扩面提标和制度规范。初步搭建并不断完善的农业支持保护制度框架，保障了农业农村发展，并实现了由“取”到“予”的历史性变革。

经过十几年工农关系的调整，中国共产党通过“自上而下”“由外而内”的路径不断弥补工农差距，缓解了工农发展中的突出矛盾和主要问题。但工业与农业、城市与乡村、“城里人”与“乡下人”在市场交易中，农业农村农民总体处于弱势地位。如果没能更好发挥政府作用，没有政策的系统性纠偏和矫正，产业发展要素不平等交换和畸形发展会更加严重（张正河、杜凯，2019）。究其实质，上述问题更多源于整体性、制度性和深层次矛盾，无法单纯依靠“多予、少取、放活”战略从根本上缓解甚至解决。为此，在全面深化改革背景下，党中央酝酿并创造性地提出乡村振兴战略。乡村振兴战略试图构建城乡公共资源合理配置和要素平等交换的体制机制和政策体系，以促进工农生产要素的市场化，推动城乡要素自由交换和公共资源、公共服务均衡配置，实现工农融合发展（任路，2019）。同时，乡村振兴战略将从国家顶层设计层面，不断推动农村土地制度和户籍制度改革，破除城乡二元结构的制度藩篱。乡村振兴进程还将持续深化农业供给侧结构性改革，不断完善农业基本经营制度，着力构建新型农业经营体系。

三、现实展望：立足百年“三农”战略的调适趋向

站在中国特色社会主义新时代的历史方位，回顾中国共产党百年“三农”战略，研究发现，“三农”领域仍然是建成社会主义现代化强国的重要方面。经过百年实践历程，中国农业农村现代化水平稳步提高，农民主体地位逐步提升，参与现代化建设的积极性持续增强。基于对建党以来“三农”战略的梳理和总结，研究认为，往后的战略调适需要把握以下四个趋向。

一是将“三农”战略纳入中国现代国家建设战略，实现国家战略对农业农村发展战略的规范和引导。如塞缪尔·亨廷顿所言：“城乡区别就是社会最现代部分和最传统部分的区别。处于现代化之中的社会里政治的一个基本问题就是找到填补这一差距的方式，通过政治手段重新创造被现代化摧毁了的那种社会统一性（1989）。”在中国，党和国家对“三农”的战略规划是在社会主义现代化强国目标引领下完成的，自上而下带有全面的国家化性质。整个一百年的“三农”战略所取得的成效，可以用“翻天覆地”和“惊天动地”来描述。这也说明，百年农业农村发展积累了世所罕见的政党权威和国家能力（徐勇，2019）。基于此，首先需要统筹考虑战略的力度和战略转移的节奏，以便政党权威、国家能力与乡村社会内生动力相辅相成。从乡村振兴战略来看，乡村振兴与现代国家建设相衔接、相耦合的时间节点分为两步：第一步是到 2035 年，国家治理体系和治理能力基本实现现代化。其中，乡村治理体系基本完善，治理能力进一步提高，基本实现农业农村现代化。第二步是到 2050 年，建成社会主义现代化强国。农业强、农村美、农民富，乡村振兴全面实现。其次，需要继续坚持以人民为中心的发展理念，充分发挥党管农村、统揽乡村振兴全局的政治优势。最后，适时将“三农”战略

转化为各种政策支持、政策激励、政策调节等推进“三农”工作的具体工具，以此引导农业农村沿着规范化路径发展（牟成文，2013）。

二是立足“国内大循环”，面向“国际国内双循环”，战略性、系统性调配农业农村发展要素。长期存在的城乡二元结构导致资金、土地、劳动力等要素配置在城乡之间严重失衡。截至目前，农村优质资源向城市单方向集中的趋势并未根本逆转。为此，实现城乡联动、互补、协同发展的根本策略是构建合理的资源要素市场化配置机制，使城乡资源发挥各自优势，在资源流通、提振内需中实现保值增值。其实，随着现代化进程的不断深入，可以跳出“三农”看“三农”，在“国内大循环”和“国际国内双循环”格局中布局农业农村发展要素。在传统社会，农业、农村和农民三者之间具有连带效应。伴随生产力发展，这种连带效应会逐渐减弱。在现代化中后期，“三农”不再是一个紧密联系的整体，而是全社会产业链条上的独立要素。比如，农民变成农民工在城市务工就业；农民可以变成市民；“农民离土地渐行渐远”（朱冬亮，2020），农民也可以离开土地而生息发展。农业资源禀赋很差的地方也可以发展科技农业、设施农业。生态宜居的农村可以成为城里人休闲度假的地方，可以为城市提供生态资本。所以，实现国内大循环的基础是增强生产要素的独立性和流动性，使具有独立性和流动性的生产要素在市场上实现有效配置。当然，这其中也要更好发挥政府作用，不断推进产权改革，以“有为政府”引领的“治理有效”呵护和保障“产业兴旺”与“生活富裕”。同时，乡村振兴还要重视社会力量的作用。乡贤回归桑梓，乡愁记忆与农耕文化传承工程等也能打造乡村发展的新业态。因此，未来的“三农”战略，需要重点规划“有效市场”“有为政府”和“有机社会”的更好结合。

三是从主体性视角来看，“三农”并不仅仅是现代化的客体和消极因素。农民也以其“弱者的武器”和自主性的生活逻辑，回应和参与党的农业农村发展战略。历时来看，人类社会发展历程是人的内生动力和外在约束互动建构的过程。一方面，持续激发的内生动力将不断冲击外在制度的束缚。另一方面，主体之间的合作和交流也需要制度保障和制度规范。按照马克思、恩格斯对人类社会的战略构思，人类社会能将外在的制度规范逐步转化为内在素养和内在约束，最终走向自由人的自由联合^①。所以，主体性建构是人类社会发展的终极目标和核心动力。回顾百年“三农”战略，调动、培养、保障农民积极性是战略主线；不断激发乡村社会内生动力是战略宗旨。也可以说，持续激发农民主体意识，发挥主场优势，才能有“三农”战略的设计、部署、转化、落地、生根和结果。

四是在全面推进乡村振兴进程中注重体制改革和机制创新。百年“三农”发展是“三农问题”由国内局部性问题演变为国内全局性问题甚至国际问题的过程（慕良泽，2009）。是农业农村发展要素被隔离走向全要素进入全产业链的过程。是“三农”的自然性衰减，社会性和国家性增强的过程。是局部性、分割性缓解“三农问题”走向全面、系统解决问题的过程。这其中，多维度、多因素、多阶段的变化聚在一起，需要中国共产党在战略调适、战略规划、战略引领和战略部署中，重点做好衔接、汇通和融合性工作。在乡村振兴战略中，突出表现为相关“三农”政策体系化，农业农村发展领域体

^① 参见马克思、恩格斯，1995：《马克思恩格斯选集》第1卷，第294页，北京：人民出版社。

制改革和机制创新常态化，以便不断“推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系”^①。

参考文献

- 1.薄贵利，2018：《十九大报告国家战略解读》，《领导科学论坛》第14期。
- 2.陈世伟、尤琳，2012：《国家与农民的关系：基于执政党土地政策变迁的历史考察》，《社会主义研究》第4期。
- 3.邓大才，2021：《积极公民何以形成：乡村建设行动中的国家与农民——以湖北、山东和湖南的五个村庄为研究对象》，《东南学术》第1期。
- 4.杜润生，2005：《杜润生自述：中国农村体制变革重大决策纪实》，北京：人民出版社。
- 5.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。
- 6.耿国阶、王亚群，2019：《城乡关系视角下乡村治理演变的逻辑：1949—2019》，《中国农村观察》第6期。
- 7.贺东航，2019：《困境与挑战：农村政治学的研究方法演化与范式转换》，《政治学研究》第4期。
- 8.黄季焜，2018：《四十年中国农业发展改革和未来政策选择》，《农业技术经济》第3期。
- 9.李风华，2013：《衙前农民协会：中共领导的第一个新型农会组织述论》，《求索》第3期。
- 10.梁漱溟，2009：《梁漱溟全集（第1卷）》，济南：山东人民出版社。
- 11.牟成文，2013：《新农村建设背景下农民主体性建构的几点思考》，《江西师范大学学报（哲学社会科学版）》第2期。
- 12.慕良泽，2009：《“三农”问题国际化与群体性事件新特征》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第6期。
- 13.慕良泽，2018：《村民自治研究40年：理论视角与发展趋向》，《中国农村观察》第3期。
- 14.慕良泽、王晓琨，2019：《乡村发展：从“政策惠农”到“战略部署”》，《中国行政管理》第2期。
- 15.潘家恩、温铁军，2016：《三个“百年”：中国乡村建设的脉络与展开》，《开放时代》第4期。
- 16.秦兴洪、廖树芳，2009：《20世纪中叶以来中国农民五次大解放及其特点》，《学术研究》第1期。
- 17.钱正武，2019：《习近平农民主体观理路探析》，《长白学刊》第1期。
- 18.任路，2019：《新中国成立以来工农城乡关系的变迁》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第6期。
- 19.[美]塞缪尔·亨廷顿，1989：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为译，北京：生活·读书·新知三联书店。
- 20.苏明，2013：《公共财政支持“三农”面临的新形势及政策建议》，《农村工作通讯》第14期。
- 21.汪三贵、冯紫曦，2020：《脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系》，《贵州社会科学》第1期。
- 22.王旭，2018：《近代中国乡村社会变迁的历史图景——王先明〈乡路漫漫：20世纪之中国乡村（1901-1949）〉评析》，《史学月刊》第11期。
- 23.王先明、徐勇，2019：《从“工业先行”到“优农发展”的战略转变——中华人民共和国建设路向的选择与调整》，《河北学刊》第4期。

^① 参见2020：《中共十九届五中全会在京举行》，《人民日报》10月30日第1版。

- 24.徐勇, 2007: 《“政党下乡”: 现代国家对乡土的整合》, 《学术月刊》第8期。
- 25.徐勇, 2010: 《农民理性的扩张: “中国奇迹”的创造主体分析——对既有理论的挑战及新的分析进路的提出》, 《中国社会科学》第1期。
- 26.徐勇, 2019: 《国家化、农民性与乡村整合》, 南京: 江苏人民出版社。
- 27.徐勇、赵德健, 2014: 《找回自治: 对村民自治有效实现形式的探索》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第4期。
- 28.朱冬亮, 2020: 《农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践》, 《中国社会科学》第7期。
- 29.[美]詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克, 2004: 《中国政治》, 顾速、董方译, 南京: 江苏人民出版社。
- 30.张文明、章志敏, 2018: 《资源·参与·认同: 乡村振兴的内生发展逻辑与路径选择》, 《社会科学》第11期。
- 31.张正河、杜凯, 2019: 《中国工农城乡发展: 滞后与同步推进》, 《中国软科学》第2期。

(作者单位: 山西大学城乡发展研究中心)

(责任编辑: 高 鸣)

The Communist Party of China's Strategy of "Agriculture, Rural Areas and Farmers": Retrospect and Prospect

MU Liangze ZHAO Yong

Abstract: The strategy of "agriculture, rural areas and farmers" is a strategy of fundamental significance and pioneering value in the course of the Party construction and governance of the Party and the state in China. Vertically, there are five stages, namely, the stage of rural revolution strategy, the stage of the strategy of supporting industry with agriculture, the stage of the independent development strategy, the stage of the strategy of promoting agriculture by industry and the stage of rural revitalization strategy. Horizontally, it is mainly manifested in the following areas, namely, the strategy of farmers as development subjects, the strategy of rural and farmer liberation and the strategy of industrial and agricultural development. The strategic system of "agriculture, rural areas and farmers" is an important part of the overall layout of China's modernization. Consequently, the historical logic and current situation of China's modern state construction require that the strategy of "agriculture, rural areas and farmers" should be incorporated into the modern state construction in the process of rural revitalization. It needs to realize the standardization and guidance of the national strategy on the agricultural and rural development strategy. It should focus on the "domestic circulation" and the "domestic and international circulations". It requires looking beyond "agriculture, rural areas and farmers", and strategically and systematically allocating the elements of agricultural and rural development. It should mobilize the enthusiasm of farmers, give full play to the home advantage, respond to and participate in the strategy of agricultural and rural development. Finally, it should pay attention to institutional reform and mechanism innovation in the process of pushing forward all-round rural revitalization.

Keywords: The Communist Party of China; Party Construction; The Strategy of "Agriculture, Rural Areas and Farmers"; The Modern State