

引文格式: 张菊香, 吴立春. 改革开放以来中国共产党改善农村民生的基本经验 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2022, 23(6): 11-22.

改革开放以来中国共产党改善农村民生的基本经验

张菊香, 吴立春

摘要: 坚持人民至上是党立于不败之地的根本所在。改革开放以来党高度重视改善农村民生, 积累了改善农村民生的宝贵经验。坚持和加强党的领导, 为改善农村民生提供坚强政治保证; 始终把改善农村民生摆在党治国理政的突出位置, 运用国家力量保障和改善农村民生; 尊重农民在改善农村民生中的主体地位, 调动农民积极性、主动性和创造性; 坚持开拓创新, 为改善农村民生提供制度保障; 回应农民关切, 与时俱进拓展改善农村民生内涵。

关键词: 农村民生; 党的领导; 人民主体地位; 制度创新

作者简介: 张菊香, 法学博士, 常州大学马克思主义学院、江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心教授; 吴立春, 常州市中级人民法院一级法官。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“我国新发展阶段相对贫困治理研究”(21BKS078); 教育部人文社会科学研究规划基金一般项目“新中国成立70年中国共产党改善农村民生的历史进程与基本经验研究”(19YJA710056); 江苏高校哲学社会科学研究重点项目“改革开放四十年中国共产党改善农村民生的基本经验研究”(2018SJZDI001)。

中图分类号: D422.6; D267.2 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2022.06.002

回望我国改革开放以来波澜壮阔的历史画卷, 中国共产党以推进“四化同步”、城乡一体化发展、全面建成小康社会、实施乡村振兴战略等决策为基础, 持续开展改善农村民生工作, 提升亿万农民获得感、幸福感。深入思考、认真总结党改善农村民生的宝贵经验, 对整体把握党改善农村民生工作的历史轨迹、提高保障和改善农村民生水平、全面建设社会主义现代化强国具有重要的理论与现实意义。

一、坚持和加强党对改善农村民生工作的领导

“坚持党的领导”居于党百年奋斗历史经验的首位, 这也是改革开放以来党领导改善农村民生工作的首要宝贵经验。改善农村民生是一项复杂的系统工程, 涉及教育、就业、收入、医疗、社会保障和住房等方方面面, 关系到每一位农民的切身利益, 坚持和加强党的领导是改善农村民生的根本保证。

(一) 坚持党对改善农村民生工作的领导

改革开放之初, 针对极少数人思想混乱、迷信资本主义民主, 邓小平明确指出, 党对中国社

社会主义事业的领导是在党成立以来的斗争历史中形成的,坚持党的领导是四项基本原则的核心。“从根本上说,没有党的领导,就没有现代中国的一切。”^[1]“四个现代化”建设离不开党的领导,改善农村民生同样离不开党的领导,“只有社会主义制度才能从根本上解决摆脱贫穷的问题”,“而要建设社会主义,没有共产党的领导是不可能的。我们的历史已经证明了这一点”^{[2]208}。如果没有党的领导,很多事情都很难办,“首先吃饭问题就解决不了”^{[2]242}。为了更好地坚持党对改善农村民生工作的领导,必须努力改善党的领导,树立党中央和国务院的权威。邓小平指出:“中央的话不听,国务院的话不听,这不行。特别是有困难的时候,没有中央、国务院这个权威,不可能解决问题。有了这个权威,困难时也能做大事。”^{[2]319}推进政治体制改革也是为了加强党的领导,“总的目的是要有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力”^{[2]241}。各级党政领导机构都要增强活力,提高效率,充分调动农民积极性,贯彻执行推进农村改革发展、改善农村民生的方针政策。

(二) 全面加强和改进党对改善农村民生工作的领导

党的十三届四中全会以来,以江泽民同志为核心的党中央提出“三个代表”重要思想,以胡锦涛同志为总书记的党中央提出科学发展观,始终代表中国最广大人民的根本利益成为党的重要执政理念。江泽民指出,全心全意为人民谋利益不是挂在嘴上,而是要从群众最关心、最迫切需要解决的实际问题入手开展工作。“千方百计增加农民收入,是当前农业和农村工作的一项重要任务。全国实现小康,重点和难点都在农村。农村实现小康,关键是要增加农民收入。”^{[3]441-442}胡锦涛指出,执政为民就要使经济社会发展成果由人民共享,更多地体现到改善民生上。这必须充分考虑占我国人口多数的农民,“保障农民权益、增进农民福祉、改善农民生活,是党的根本宗旨的要求和体现,也是我们推进农村改革发展的目的”^{[4]90},是农村一切工作的出发点和落脚点。

全面加强和改进党的领导是农民增收和改善农村民生的关键。江泽民指出,“党管农村工作,是我们的一个传统,也是一项重大原则”^{[3]220}。搞好农业和农村工作,“要在党的统一领导下协同一致,大力支援农业,真心实意为农民服务,想农民之所想,急农民之所急,坚决反对一切损农、伤农、坑农的行为”^[5]。从中央到省区市的党委书记,再到地县的各级党委主要负责人,都必须把农业、农村、农民工作摆上重要议事日程,深入基层了解改革发展中的重大问题,研究对策,作出部署。胡锦涛指出,贯彻落实中央关于加强“三农”工作的大政方针,关键在于加强领导、狠抓落实。广大党员干部要心里装着群众,凡事想着群众,工作依靠群众,一切为了群众,为群众办实事、解难事、做好事。

党的基层组织是改革发展和社会进步的重要政治组织保证,全面加强和改进党对改善农村民生工作的领导,必须充分发挥农村基层党组织的领导核心作用,这是做好农村工作、改善农村民生的政治保证。要切实加强农村基层党组织建设,努力发挥农村基层党员干部的先锋模范作用,让他们在深化农村改革、发展农村经济、带领农民群众走共同富裕的道路上发挥更大作用。胡锦涛提出村党支部和全体党员,要“深入开展创先争优活动,积极带领乡亲们发展农村经济,加快致富步伐”^{[4]486},把农村建设得更加美好。

(三) 五级书记齐抓改善农村民生工作

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视改善农村民生工作,提出消除贫困、改善民生、实现共同富裕是社会主义的本质要求,是我们党的重要使命。全面建成小康社会的最大“短板”在农村,尤其是在贫困地区,贫困地区群众生活能否得到明显提高事关我国社会主义制度的优越性,形成了五级书记聚力脱贫攻坚战、齐抓乡村振兴的体制机制。

习近平总书记多次强调:“办好农村的事情,关键在党。”^{[6]188}不能丢了党管农村工作的优良传统,各级党委都要重视“三农”工作,加强领导。各级领导干部都要做农民的贴心人,多到农村和农民家中走走、看看,了解农民的诉求和期盼,帮助他们解决实际问题。在脱贫攻坚战中建立并落实了党中央领导下的“一把手负责制,实行省市县乡村五级书记一起抓,为脱贫攻坚提供坚强政治保障”^{[7]44}。党中央、国务院负责统筹制定脱贫攻坚大政方针,各级党委和政府落实中央决策部署,把打赢脱贫攻坚战作为重大政治任务,层层签订责任书、立下军令状。省级党委和政府对本辖区内的脱贫攻坚负总责。市级党委和政府负责上下衔接、域内协调等工作。县级党委和政府是脱贫攻坚第一责任人,承担主体责任。选好配强村“两委”班子,发挥农村基层党组织的战斗堡垒作用,真正带领群众脱贫致富。

在乡村振兴中建立实施的领导责任制,同样“实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。党委和政府一把手是第一责任人,五级书记抓乡村振兴”^{[6]192}。建立市县党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度,加强农村基层党组织建设,汇聚起全党上下、社会各方协同推进乡村振兴的强大力量。2019年,中共中央印发的《中国共产党农村工作条例》,从党的农村工作原则、组织领导、主要任务等方面,对坚持和加强党对农村工作的全面领导作出了新部署。要求各级党委在党中央的领导下各司其职,坚持保障和改善农村民生,大力发展农村社会事业,加快改善农村公共基础设施和基本公共服务条件,提升农民生活质量,建立现代乡村社会治理体制,健全乡村治理体系,建设充满活力、和谐有序的乡村社会。

二、始终把改善农村民生摆在党治国理政的突出位置

改革开放以来,中国共产党始终将改善农村民生作为定国安邦的重要任务,加强顶层设计和战略规划,充分发挥我国社会主义制度的政治优势,采取原创性重大举措,运用国家力量保障和改善农村民生。

(一) 改善农村民生事关国家稳定与否的政治大局

在深刻反思近代以来中国社会发展,尤其是新中国成立以来现代化建设的经验教训基础上,邓小平提出,“中国的最高利益就是稳定”^{[2]313}。稳定是顺利推进改革开放的首要前提,没有稳定的环境,已经取得的改革成果也会丢失。农民占我国人口绝大多数的基本国情,决定了农村稳定是国家和社会稳定的基础。民生问题关系人民群众的切身利益,直接影响社会稳定。因此,中国社会是不是安定,“首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来”^{[2]77-78}。这是把改善农村民生提到了事关国家稳定与否的政治大局高度。

为了改善农村民生,邓小平提出不能忘掉农业这个根本,实行家庭联产承包为主的责任制和发展集体经济是农业发展要实现的两个飞跃。他认为农村各项工作都要以是否有助于农民的富裕幸福为衡量标准,要尊重农民群众的创造精神,调动农民积极性,允许农村一部分人先富裕起来。从1982年开始,中央连续发布5个一号文件,推进农村改革,放活农村、农民,繁荣发展农村经济,解决当时农民亟待解决的温饱问题。

(二) 改善农村民生是关系党和国家全局的根本性问题

江泽民同志在1993年10月召开的中央农村工作会议上指出,“农业、农村、农民问题,始终是一个关系我们党和国家全局的根本性问题”^{[8]119}。在农业、农村、农民问题中,农业是国民经济的基础,农村稳定是整个社会稳定的基础,而这两个“基础”的主体都是农民,因此,农民

问题是根本问题。

农民最关心教育、就业、吃穿住行等问题,农民问题是根本问题,是关系我们党和国家全局的根本性问题,意味着改善农村民生是关系党和国家全局的根本性问题。这主要体现在两个方面。首先,改善农村民生是个重大的经济问题。“增加农民收入是一个带有全局性的问题”^{[8]130},只有农民收入增加了,才能提高农民购买力,为工业发展开拓农村市场,扩大国内需求,推动整个国民经济增长。只有农民收入增加了,农村民生改善了,才能实现农村小康。其次,改善农村民生是个“重大的政治问题”^{[8]120}。只有农村民生改善了,农民的积极性、主动性和创造性才能更好地调动起来,农村才会稳定,改革才能顺利进行、蓬勃发展,才能从根本上保证我们国家和社会全局的稳定。同时,只有农村民生逐步改善,我们党的执政基础也才能更加巩固。

为了解决好关系党和国家全局的农村民生问题,党中央领导人民群众积极推进农业和农村经济结构的战略性调整,鼓励支持乡镇企业发展,加大对农业的投入力度,狠抓科教兴农,努力提高科技在农业增长中的贡献份额。加快农村税费改革减轻农民负担,发展小城镇带动农村经济和社会发展,增加贫困农民收入,改善贫困群众生活状况。

(三) 改善农村民生是全党工作的重中之重

以胡锦涛为总书记的党中央“坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作的重中之重”^{[9]247},认为农业、农村、农民问题是决定全面建设小康社会进程的关键问题,是关系党和国家工作全局的根本性问题,必须开创农业和农村工作的新局面。改善人民生活是经济社会发展的目的和归宿,党的十七大首次将以民生为重点的社会建设摆在更加突出的位置,促进农民增收是农业和农村工作的中心任务,把“三农”工作确立为全党工作的重中之重,就是把改善农村民生作为全党工作的重中之重。

胡锦涛指出,群众利益无小事,必须围绕人民群众利益来落实坚持立党为公、执政为民。党和国家采取一系列重大举措改善农村民生,党的十六届三中全会明确提出“统筹城乡发展”,改变城乡二元经济结构,把农村和城市作为一个有机的发展整体。深化农村税费改革,全面取消在我国沿袭两千年之久的农业税。2004年的中央一号文件聚焦促进农民增收收入,推出系列惠农政策。党的十六届五中全会提出建设社会主义新农村,总要求是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”,根本目的是“实现农民收入持续较快增长,提高农民生活水平和质量”^{[9]415}。这是在党的历史上第一次将建设社会主义新农村作为国民经济和社会发展的首要任务。全会对如何建设新农村、如何改善农村民生作出新部署,提出进一步调整国民收入分配结构和财政支出结构,加大农业基础设施建设力度,增加对农民技术培训等的投入。挖掘农业内部增收潜力,发展、壮大县域经济,引导农村富余劳动力有序转移,开拓农民增收的渠道和途径。加强农村教育、文化等事业建设,促进农村社会发展。加大扶贫开发力度,“以改善生产生活条件和增加农民收入为核心,加快贫困地区脱贫步伐”^{[9]20},确保到2020年全国实现全面建成小康社会的目标。

(四) 改善农村民生事关实现“两个一百年”奋斗目标

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,认为“三农”工作开展得如何“决定着亿万农民的获得感和幸福感,决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量”^{[6]11}。农村是实现“两个一百年”奋斗目标最广泛、最深厚的基础,最大的潜力和后劲,同时也是最艰巨、最繁重的任务。党中央提出必须让广大农民同全国人民一道迈入全面小康社会,推动“三农”与国家同步基本实现现代化,让农民在共同富裕的道路上赶上

2050 年建成社会主义现代化强国的步伐。这是把包含改善农村民生在内的解决好“三农”问题,提升到了事关实现“两个一百年”奋斗目标的战略高度。

党的十八大首次正式提出全面建成小康社会,然而没有农村的小康,尤其是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会,也不能体现我国社会主义制度的优越性。党的十八届五中全会提出,“坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为经济发展的出发点和落脚点”^{[7]11}。全会通过的“十三五”规划建议把农村贫困人口脱贫确立为全面建成小康社会的基本标志,提出充分发挥我国的政治优势和制度优势,坚决打赢脱贫攻坚战。随着社会主要矛盾的变化,党的十九大顺应亿万农民对美好生活的向往,提出实施乡村振兴战略。乡村振兴战略是加快农村发展、改善农民生活、推动城乡一体化的重大战略,是新时代做好“三农”工作的总抓手。

经过全党全国各族人民共同努力,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,创造了消除绝对贫困的人间奇迹,“标志着我们党在团结带领人民创造美好生活、实现共同富裕的道路上迈出了坚实的一大步”^[10],实现了第一个百年奋斗目标,开启了实现第二个百年奋斗目标的新征程。2021 年国务院印发的《“十四五”推进农业农村现代化规划》和 2022 年的中央一号文件,对巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接,作出了新的具体安排,必将推动乡村振兴和农村民生改善工作迈上新台阶。

三、尊重农民在改善农村民生中的主体地位

马克思主义唯物史观认为,人民群众是历史的创造者,是社会物质财富和精神财富的创造者。坚持一切依靠人民、发展依靠人民,是我们党百年奋斗的重要经验。改革开放以来我们党许多解决农村民生问题的重大举措,改善农村民生的重大理论创新,都是在尊重农民主体地位的基础上提出和形成的。

(一) 尊重农民群众的首创精神

改革开放以来,我们党把尊重农民群众的主体地位、调动广大农民的积极性和创造性,作为制定“三农”政策、改善农村民生的立足点和基本出发点。邓小平指出,只有发扬党密切联系群众的优良传统,相信群众,依靠群众,形成强大力量,才能顺利完成社会主义现代化建设的各项任务。而且我国耕地少,80%的人口是农民,这是现代化建设必须考虑的特点。相信群众、依靠群众,首要的就是尊重农民的主体地位,调动农民的积极性、主动性,挖掘农民的潜能,因为如果“农民没有积极性,国家就发展不起来”^{[2]213}。尊重农民的主体地位就是把生产经营的自主权下放给农民,给他们充分的自由选择权,给基层自主权,发展农村经济,改善农村民生。邓小平在 1981 年指出,我国农村的生产生活情况从来没有像现在这么好过,主要原因“就是充分尊重公社、大队、生产队的自主权,提高了他们的积极性,发挥了他们的优势和特长”^[11]。尊重农民的主体地位就是尊重他们的首创精神。农村改革取得成功的重要经验之一就是总结、加工、提高农民的创造,用于指导全国农村工作。1978—1984 年间,约 46.9%的农业产出得益于家庭联产承包责任制在全国的推开^[12],这极大地改善了当时的农村民生。而家庭联产承包责任制“这个发明权是农民的”^{[2]382},是“农民的伟大创举”。乡镇企业的异军突起解决了大量农村剩余劳动力的就业问题,这同样“是基层农业单位和农民自己创造的”^{[2]252},是“农民的又一伟大创举”。邓小平总结农村改革时指出,我们真正的变化在农村,“农民积极性提高,农产品大幅度增加,大量农业劳动力转到新兴的城镇和新兴的中小企业。这恐怕是必由之路”^{[2]213-214}。

(二) 把调动农民积极性作为制定农村政策的首要出发点

群众路线是我们党创造的科学领导方法和工作方法,是党的根本工作路线,也是我们党有力量领导人民取得重大成就的重要原因。江泽民继承并发展了邓小平关于坚持群众路线、依靠农民、调动农民积极性的思想,认为群众路线“关系到加强和改善党对农村工作的领导。关系到正确对待农民、做好新时期的农民工作”^{[3]216}。政策是党的生命,是群众利益的集中体现。农民积极性是发展农业、发展农村经济和改善农村民生的根本,“必须把调动农民的积极性作为制定农村政策的首要出发点”^{[3]209}。农村政策要考虑“三个是否”,即是否有利于调动农民的积极性,是否维护农民的物质利益和民主权利,是否解放和发展农村生产力,这既是制定农村政策的基本准则,也是检验政策是否正确的根本标准。要尊重实践、尊重群众,正确对待农村中出现的新事物,尊重农民的创造和选择。善于发现基层和群众的创造,以有利于发展农村生产力和农民有积极性为标准,鼓励、支持基层和群众创生新做法、新事物,并对其加以总结提高,形成政策加以推广,凡是实践证明是正确的、农民拥护的政策就要坚持不变。

(三) 发挥农民在改善农村民生中的主体作用

科学发展观的提出标志着我们党执政理念的新飞跃,推动科学发展的根本目的是坚持“四个一致性”,居于首位的是,“要坚持尊重社会发展规律和尊重人民历史主体地位的一致性”^{[4]96}。这深化了对人类社会发​​展规律的认识,突出了尊重人民历史主体地位的重要性。人民群众是推动科学发展的主体,推动科学发展,从谋划发展思路到查找发展中的问题,从改进发展措施到落实发展任务,都必须紧紧依靠人民群众,由人民群众评判衡量发展成效。这表明,发挥农民主体作用、调动农民积极性,是解决“三农”问题、改善农村民生的根本出路。胡锦涛指出:“广大农民群众是推动生产力发展最活跃最积极的因素。充分发挥广大农民群众主体作用,是确保建设社会主义新农村成功的关键。”^{[9]422}要充分尊重广大农民群众的首创精神,广泛激发农民的内在活力和创造热情,取消一切限制农民创业的政策规定,革除一切束缚农民创业的体制弊端,营造鼓励农民干事业、帮助农民干成事业的社会氛围,使亿万农民都自觉投身于建设社会主义新农村和改善农村民生的伟大事业。

(四) 坚持农民主体地位改善农村民生

党的十八大以来,习近平总书记丰富发展了马克思主义人民主体思想。他指出:“坚持人民主体地位,充分调动人民积极性,始终是我们党立于不败之地的强大根基。”^[13]我国的社会制度属性决定了必须坚持人民主体地位,实现中华民族伟大复兴的中国梦、推进依法治国、深化党和国家机构改革,以及学习、实践马克思主义等,都需要坚持人民主体地位,尊重人民首创精神。

农民是推动农村体制变革和制度创新的创造性主体,是解放和发展农村社会生产力的决定性主体因素。改善农村民生需要坚持人民主体地位,2016年的中央一号文件正式提出了要“坚持农民主体地位”。习近平总书记指出:“农村要发展,根本要依靠亿万农民。要坚持不懈推进农村改革和制度创新,充分发挥亿万农民主体作用和首创精神,不断解放和发展农村社会生产力,激发农村发展活力。”^[14]在脱贫攻坚战中,我们党始终坚持农民主体地位,依靠贫困群众,发挥贫困群众主动性,激发贫困群众内生动力。脱贫攻坚战取得全面胜利的事实证明,“尊重人民群众主体地位和首创精神,把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来,就一定能够不断创造出更多令人刮目相看的人间奇迹!”^[10]。脱贫攻坚战的胜利意味着改善农村民生站到了新的起点上,推动乡村振兴必须依然坚持农民主体地位,要“把政府主导和农民主体有机统一起来,充分尊重农民意愿,激发农民内在活力,教育引导广大农民用自己的辛勤劳动实现乡村振兴”^[15],创造自己的美好生活。

四、坚持创新改善农村民生的政策制度

“坚持开拓创新”是我们党百年奋斗的重要经验，制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题，制度创新为发展扫除体制机制障碍。改革开放以来，党围绕着农村土地制度、农村基本经营制度、农民就业政策制度等，顺应时代潮流，回应农民要求，不断创新，为改善农村民生提供制度保障。

（一）创新农村基本经营制度

土地是农民最可靠的社会保障，农村土地制度及基于其上的农村基本经营制度是最为基础、最为重要的生产关系安排，直接关系农村民生问题。改革开放以前的农村基本经营制度与实际生产力水平不适应，挫伤了农民生产积极性。改革开放以来，党领导广大农民群众实现了农村基本经营制度的创新。

1978年11月，安徽省小岗村18户农民决定实行包产到户，这是冲破原来农村基本经营制度的第一个自发性举动。接着，四川、甘肃等省的部分地方也开始采取类似举措。“包产到户”等新做法的效果立竿见影，解决了这些地区农民的温饱问题，同时也引发了巨大的争议。针对有人担心包产到户会影响集体经济，邓小平认为这种担心不必要，“这不会影响我们制度的社会主义性质。在这个问题上要解放思想，不要怕”^[1]。1980年9月，中央发布《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》，支持边远山区和贫穷落后地区的“三靠”生产队实行包产到户或包干到户。之后，“双包”责任制开始在全国推开，到1983年年底，家庭联产承包责任制已经成为我国农村的基本经营模式。

针对各地农村掀起的家庭承包责任制高潮，中央从政策层面予以肯定和支持。党的十二大首次以党的决议形式肯定了以包干到户为主要形式的家庭联产承包责任制。从1982年开始的5个中央一号文件，明确了家庭联产承包责任制是社会主义农业经济的组成部分，肯定其是在党的领导下农民的伟大创造，是马克思主义农业合作化理论在我国实践中的新发展，并对稳定和完善家庭联产承包责任制作出具体部署。党的十三届八中全会正式确立以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国农村经济的基本制度，并写入了八届人大一次会议修改通过的《中华人民共和国宪法》。这是以国家根本大法的形式肯定了农村基本经营制度的创新。保持土地承包关系稳定并长久不变是党的一贯政策，针对第二轮土地承包即将期满，党的十九大提出承包到期后再延长30年，2021年中央一号文件提出有序开展再延长30年试点。2022年，中央一号文件进一步提出开展第二轮土地承包到期后再延长30年整县试点。

农村基本经营制度的创新彻底瓦解了改革开放以前人民公社“三级所有、队为基础”的经营制度，大大调动了农民的生产积极性，对改善农村民生发挥了基础性的保障作用。

（二）完善农村基本经营制度

改革开放以前，我国禁止任何形式的农村土地流转。改革开放以来，随着农村劳动力就业转移，部分农户开始将承包土地流转给他人经营。针对这种新情况，为了稳定家庭联产承包制，1987年，中央通过的《把农村改革引向深入》决议规定，长期从事其他职业自己不耕种土地的农户，经集体同意后可以土地转包他人。这是中央开始放开农村土地流转政策禁令的重要标志。

为应对1990年后土地流转农户和流转量逐年增加的趋势，党和国家也逐步加强对土地流转的规范和引导。党的十四届三中全会提出，“允许土地使用权依法有偿转让”。1995年，国务院批转农

业部的意见(国发〔1995〕7号)指出,农村集体土地承包经营权的流转是家庭联产承包责任制的延续和发展,要建立土地承包经营权流转机制。2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》),以法律形式确定了农户在土地经营权流转中的主体地位。

进入21世纪以来,随着国家对土地流转行为的规范和引导,以及工业化和城镇化的快速发展,承包土地流转面积迅速增加,农业产业化企业等新型农业经营主体快速发展。据农业农村部发布的数据,全国家庭农场数量至2020年年底超过300万个^[16],全国农民专业合作社至2021年11月底达221.9万家,其中县级及以上示范社达16.8万家^[17]。

土地流转和新型农业经营主体的快速发展,围绕承包土地出现了所有权、承包权和经营权“三权分置”的“客观存在”,产生了如何更好规范流转行为、如何明晰流转双方权责、如何保障农户土地权益等一系列新问题。这些新问题推动着农村土地制度与经营制度改革的进一步深化。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》赋予农民对承包地的流转及承包经营权抵押、担保等权能,鼓励承包经营权在公开市场上流转,发展多种形式农业规模经营。2014年,中央一号文件正式提出农村土地“三权分置”。同年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,提出坚持农村土地集体所有,实行所有权、承包权、经营权“三权分置”,引导土地经营权有序流转。这实现了农村土地制度从“两权分离”到“三权分置”的重大创新,完善了农村基本经营制度。2018年修订的《农村土地承包法》将“三权分置”政策上升为法律规范,《中华人民共和国民法典》则从基本法层面规范了“三权分置”。2021年,国务院发布《“十四五”推进农业农村现代化规划》,提出稳步推进农村承包地“三权分置”改革,丰富“三权”的有效实现形式。

农户承包地“三权分置”的重大制度创新适应了农村生产力的发展要求,重组了农村人、地、生产要素。土地经营权流出户能够获得稳定的租金报酬和农业生产补贴,以及从事非农工作所得的工资性收入和企业退休金等转移性收入。家庭农场、专业大户等土地经营权转入户可以获得购买农机具、种子等各类补贴,并凭借规模种植等提高单位耕地面积的纯收入,增加经营性收入。农民专业合作社通过吸引社会资本发展产业化农业,可以增加就业岗位,壮大集体经济,继而提高农民的家庭收入。这些都对改善农村民生发挥了重要作用。

(三) 创新农村劳动力就业政策制度

就业是最大的民生。改革开放以前,我国的二元经济社会结构一度固化,农村人口不能随意改变身份、职业和居住地,农村劳动力转移受阻,劳动激励机制受损,这是农村民生长期得不到改善的重要原因之一。

家庭联产承包责任制的实行大大提高了农业劳动生产率,农村劳动力剩余显性化,开始寻找发挥生产潜能、增加家庭收入的各种经济机会。乡镇企业的兴起为农村剩余劳动力提供了“就地转移进工厂”的就业机会,最多的时候全国有2000多万家乡镇企业,吸纳了1.2亿多农村劳动力转移就业^[18]。

农村劳动力转移流动推动了劳动力就业政策与制度的创新。改革开放初期政府鼓励农民就地向非农转移,到乡镇企业就业。之后逐步解除限制农村劳动力异地流动的政策约束,1983年,允许农民在农村从事小商小贩活动,这是第一次赋予农民异地经营的合法性。1984年的中央一号文件允许农民进城务工经商,这是突破了农村劳动力从农村流向城市的限制。1992年,邓小平发表南方谈话后,各级政府纷纷出台措施,促进农村劳动力跨地域有序转移流动。1993年,

劳动部发布实施《农村劳动力跨地区流动有序化——“城乡协调就业计划”第一期工程》，首次明确“鼓励劳动力跨地区流动”，提出在全国范围内形成与市场经济相适应的农村劳动力跨地区流动的基本制度。由于政策驱动，以及乡镇企业因产业布局调整等因素影响逐渐失去竞争优势，越来越多的农村剩余劳动力开始跨地域流动就业，到城市寻找非农就业岗位。

进入 21 世纪以来，非农产业部门对劳动力需求扩张，农村劳动力转移流动规模持续扩大，国家加快了促进农村劳动力转移流动的政策制度改革。党的十六大提出消除不利于城镇化发展的体制、政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。2004 年的中央一号文件提出从保障合法权益、加强职业技能培训等方面，改善农民进城就业环境，增加农民外出务工收入。2006 年的国务院 5 号文件，系统、全面地提出了引导农村富余劳动力合理有序转移的可操作性指导意见。党的十七大提出建立统一规范的人力资源市场，形成城乡劳动者平等就业的制度。

党的十八大以来，农民工流动就业总量持续增加，并呈现出本地农民工增速高于外出农民工增速的新趋势。这种新趋势与国务院办公厅、人力资源和社会保障部等部委出台系列政策，促进建立多层次多样化的返乡创业格局，激发农民工返乡创业热情，加快劳动力输出地新型工业化、城镇化进程等密切相关。党的十九大提出破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，促进农民工多渠道就业创业。2018—2022 年的 5 个中央一号文件，就健全覆盖城乡的公共就业服务体系、开展农民工职业技能培训、促进农民工多渠道转移就业和就地就近就业创业、加快农民工市民化等，都作了具体部署。

农村劳动力就业制度创新对改善农村民生发挥了重要作用，农民从转移就业中获得的收入总额不断扩大。1978 年，农民人均纯收入仅 134 元；2021 年，农民人均可支配收入 18931 元，其中转移就业收入贡献了很大份额。全年农民工总量达 29251 万人，全国农民工人均月收入 4432 元^[19]。脱贫劳动力转移就业对巩固脱贫攻坚成果更是发挥了不可替代的作用，2021 年，脱贫劳动力务工就业 3145 万人，全国脱贫人口人均年工资性收入达 8527 元^[20]。

五、与时俱进丰富拓展改善农村民生内涵

农村民生的改善与发展状况，直接反映农民的基本生存、生活和发展状况，其内涵具有时代性，随着时代的发展变化而不断丰富和发展。改革开放以来，中国共产党回应并解决农民关切的问题，不断拓展改善农村民生内涵。

（一）重点解决农民温饱问题，兼顾农民精神文化需求

改革开放初期，我国经济社会发展水平总体较低，农村大多数地区仍处于贫困状态。按照 1978 年的贫困线标准，1978 年的农村贫困人口为 2.5 亿人，占农村总人口的 30.7%。这种严峻的贫困现实以及人民群众要求摆脱贫困的强烈愿望，决定了解决温饱、实现衣食无忧是当时农村民生的核心内容，是党的工作重点。邓小平指出：“长期以来，我们百分之七十至八十的农村劳动力被束缚在土地上，农村每人平均只有一两亩土地，多数人连温饱都谈不上。”^{[2]251-252} 贫穷不是社会主义，社会主义的首要任务是发展生产力，逐步提高人民的物质和文化生活水平。改革开放初期党制定的农业农村政策，主要就是通过体制改革给农村松绑，调动农民积极性，促进农民增收，改善农民基本生活条件。同时开始关注区域性贫困问题，制定实施支持贫困地区发展的专项计划。1984 年，中共中央、国务院发布《关于帮助贫困地区尽快改变面貌的通知》，中央文件标题中第一次出现“贫困”这个词，标志着我们党正式把摆脱贫困作为国家的重要任务提出来了。

1986年起开始进行有计划、有组织、大规模的农村扶贫开发,之后制定的《国家八七扶贫攻坚计划》对扶贫开发做了宏观规划和设计。党的十五大强调:“国家从多方面采取措施,加大扶贫攻坚力度,到本世纪末基本解决农村贫困人口的温饱问题。”^{[3]27-28}

社会主义社会不仅要逐步改善农民的物质生活,同时还要满足农民的精神文化需求。“社会主义的经济是以公有制为基础的,生产是为了最大限度地满足人民的物质、文化需要。”^{[1]167}这是社会主义制度的特点。1979年,邓小平明确提出了“社会主义精神文明”的概念,提出“要在建设高度物质文明的同时,提高全民族的科学文化水平,发展高尚的丰富多彩的文化生活,建设高度的社会主义精神文明”^{[1]208}。精神文明建设包括教育科学文化建设和思想道德建设两部分。《关于建国以来党的若干历史问题的决议》提出物质文明和精神文明一起抓,党的十二大提出社会主义精神文明是社会主义重要特征、是社会主义制度优越性的重要表现,十二届六中全会通过《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》,提出社会主义精神文明建设的根本任务是培育“四有”社会主义公民,提高整个中华民族的思想道德素质和科学文化素质。江泽民指出,精神文明建设是促进社会全面进步的保证,我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益,就必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿,“使人民群众不断获得切实的经济、政治、文化利益”^[21]。这里的“文化利益”实质就是指满足包括农民在内的人民群众的精神文化需求,不断提高全体人民的思想道德素质和科学文化素质。

(二) 从关注农民物质利益拓展到促进和实现农民全面发展

党的十六大指出,经过全党和全国各族人民的共同努力,我们胜利实现了现代化建设“三步走”战略的第一步、第二步目标,人民生活总体上达到小康水平,要在21世纪头20年全面建设更高水平的小康社会,让人民过上更加富足的生活,促进人的全面发展。大会强调,发展经济的根本目的是提高全国人民的生活水平和质量,要随着经济发展不断增加城乡居民收入,满足人们多样化的物质文化需求。“提高全民族的思想道德素质和科学文化素质,努力实现人的全面发展,是全面建设小康社会的重要要求。”^{[22]123}农村民生的主要内涵也随之得到丰富与发展,从关注农民的物质利益扩展到重视农民的全面发展。

胡锦涛指出,农村要特别注重传播先进思想、先进文化,“农村全面建设小康社会,不仅要着力改善农民群众的物质生活,而且要着力改善他们的精神文化生活”^{[22]123}。如果农村教育、科技和文化发展水平明显低于城市的问题长期得不到解决,就会影响全面建设小康社会的进程和全民族素质的提高。2003年,中共中央、国务院发布《关于做好农业和农村工作的意见》,提出促进农村社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展,“要扶持乡镇文化站的建设和农村广播电视‘村村通’工程,丰富农民群众的文化生活”^{[22]140},加强乡村环境整治,倡导文明、卫生的生活方式。社会主义新农村建设包括加强民主法制建设,保障农民民主权利;加强精神文明建设,培育造就新型农民。强调在农村“开展多种形式、生动活泼的文化活动,满足农民群众多层次、多方面的精神文化需求,使社会主义先进文化牢固占领农村阵地”^{[9]418}。党的十七大强调,科学发展观是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想,贯彻落实科学发展观必须坚持以人为本,促进人的全面发展。根据党的十七大精神和社会主义新农村建设要求,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,提出了到2020年农村改革发展的基本目标任务,把切实保障农民权益,“尊重农民意愿,着力解决农民最关心最直接最现实的利益问题,保障农民政治、经济、文化、社会权益,提高农民综合素质,促进农民全面发展”^[23],作为推进农村改革发展的重大原则,并作出全面而具体的部署。

各级党委和政府采取更加有力的措施,深入推进群众性精神文明创建活动和农民教育培训等,丰富农民的精神文化生活,充实农民的精神世界,不断提高农村的文明程度,促进农民的全面发展。

(三) 满足农民对美好生活日益增长的需要

随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生重大变化,人民对美好生活的需要日益增长。以习近平同志为核心的党中央丰富发展农村民生内涵,认为农民不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且对民主、法治等方面的需求也日益增长。改善农村民生工作的重点,在打赢脱贫攻坚战的同时,着力推进包括思想道德建设在内的乡村建设与治理等。

党的十九大提出的乡村振兴战略总要求:“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”,基本涵盖了农民美好生活需要的各个方面。2018年的中央一号文件提出,到2020年乡村振兴取得重要进展,到2035年乡村振兴取得决定性进展,到2050年乡村全面振兴,农业强、农村美、农民富全面实现。为了进一步加强农村基层宣传思想文化工作和精神文明建设,2018年,中央全面深化改革委员会审议通过《关于建设新时代文明实践中心试点工作的指导意见》,提出在农村开展学习实践党的理论与政策、培育践行主流价值、丰富活跃文化生活等工作,切实提高农村群众的思想道德素质与精神文明素养,推动农民全面发展、农村全面进步。习近平总书记指出,要推进新时代文明实践中心建设,“要弘扬新风正气,推进移风易俗,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,焕发乡村文明新气象”^[24]。为了推进乡村治理体系和治理能力现代化,2019年,中办、国办印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,提出到2020年,现代乡村治理的制度框架和政策体系基本形成,到2035年,乡村治理体系和治理能力基本实现现代化;主要任务包括积极培育和践行社会主义核心价值观、实施乡风文明培育行动、发挥道德模范引领作用、加强农村文化引领、推进法治乡村建设等17项。

全面建成小康社会标志着我们党领导人民群众历史性地解决了绝对贫困问题,同时农村精神文明建设取得新成效,乡村文化得到进一步传承与发展,文明村镇创建力度加大,移风易俗持续深入推进,农民素质普遍提升。这些都意味着改善农村民生站到了一个新起点上。《“十四五”推进农业农村现代化规划》(以下简称《规划》)强调实现农业农村现代化是全面建设社会主义现代化国家的重大任务,提出了改善乡村面貌、提升农民生活品质,促进农村全面进步、农民全面发展等目标。为了实现这些目标,《规划》提出实施乡村建设行动、建设宜居宜业乡村,加强农村生态文明建设、建设绿色美丽乡村,加强新时代农村精神文明建设、建设文明和谐乡村等建设工程。这些目标与建设工程正是为了更好地满足农民对美好生活的需要。2022年,中央一号文件对扎实有序做好乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作的要求,则是推进落实《规划》,对今年改善农村民生重点工作的具体部署。

综上所述,改革开放以来中国共产党积累了改善农村民生的宝贵经验。农村民生建设之所以能取得历史性成就,最根本的就是有党的坚强领导。人民才是真正的英雄,富有伟大创造精神,开拓创新是我们不断发展进步的不竭动力。在全面建设社会主义现代化强国的新征程上,有党的领导的政治优势,有亿万农民的创造精神,奋力开拓、锐意进取,就一定能夺取乡村振兴新胜利,促进共同富裕,更好地保障和改善农村民生。

参考文献:

- [1] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:266.
- [2] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.

- [3] 江泽民文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [4] 胡锦涛文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [5] 江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006:275.
- [6] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [7] 中共中央党史和文献研究院.习近平扶贫论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [8] 中共中央文献研究室.江泽民论有中国特色社会主义:专题摘编[M].北京:中央文献出版社,2002.
- [9] 胡锦涛文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [10] 习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N].人民日报,2021-02-26(2).
- [11] 《邓小平年谱(1975—1997)》选载 邓小平关于“三农”问题的论述(一九七五—一九九二年)[J].党的文献,2004(5):3-17.
- [12] 蔡昉.中国“三农”政策的60年经验与教训[J].广东社会科学,2009(6):148-157.
- [13] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:27.
- [14] 习近平.健全城乡发展一体化体制机制 让广大农民共享改革发展成果[N].人民日报,2015-05-02(1).
- [15] 湖北日报评论员.着力推进乡村“五个振兴”:三论深入学习贯彻习近平总书记视察湖北重要讲话精神[N].湖北日报,2018-05-02(1).
- [16] 农业农村部.关于政协第十三届全国委员会第四次会议第0440号(农业水利类025号)提案答复的函[EB/OL].(2021-08-24)[2022-03-28].http://www.moa.gov.cn/govpublic/XZQYJ/202108/t20210824_6374772.htm.
- [17] 农业农村部新闻办公室.国家农民合作社示范社发展指数(2020)研究报告在京发布 国家示范社2020年经营收入均值1514万元[EB/OL].(2022-01-22)[2022-03-28].http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202201/t20220122_6387449.htm.
- [18] 纪韶,李小亮.改革开放以来农村劳动力流动就业制度、政策演进和创新[J].经济与管理研究,2019,40(1):64-74.
- [19] 国家统计局.中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2022-02-28)[2022-03-28].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.
- [20] 顾仲阳,王浩,常钦.脱贫群众生活更上一层楼[N].人民日报,2022-02-25(1).
- [21] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006:279.
- [22] 中共中央文献研究室.十六大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [23] 中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2009:673.
- [24] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:313.

The Basic Experience of the CPC in Improving Rural People's Livelihood since the Reform and Opening up

Zhang Juxiang, Wu Lichun

Abstract: The root of the CPC to remain invincible is to maintain people's supremacy. Since the reform and opening up, the CPC has attached great importance to improving rural people's livelihood, and accumulated valuable experience. Upholding and enhancing the party's leadership provides strong political guarantee for improving rural people's livelihood; improvement of rural people's livelihood is always put in the prominent position of the party's governance, and national strength is used to ensure and improve rural people's livelihood; the principal position of peasants in improving rural people's livelihood is respected and their enthusiasm, initiative and creativity are aroused; pioneering and innovation are kept to provide system guarantee for improving rural people's livelihood; peasants' concerns are responded to and keep pace with the times to expand the connotation of improving rural people's livelihood.

Keywords: rural people's livelihood; the CPC's leadership; people's principal position; system innovation

(收稿日期:2022-04-17;责任编辑:晏小敏)