

中央一号文件重要考点深度解读

一、中国农村政策的演变轨迹

（一）第一阶段：农村发展黄金期

改革开放之初，由于那时是食品短缺的时代，改革需要使最贫困的群体、最落后的乡村最先富起来，于是农民成为受惠最大的群体，乡村处处都充满着积极向上的力量。

在此背景下，从 1982 年开始到 1986 年连续下发了 5 个三农一号文件，主要是放活农村，放活农民，解决温饱问题。

（二）第二阶段：三农问题的产生

由于农村改革释放了巨大的活力，取得了卓越的成就，就都认为农村的问题已经不是很重要，中国改革的重心开始全面向城市和工业转移。因此从 1987 年开始到 2003 年连续 17 年没有出台三农一号文件。

国家财政投入集中于城市，导致城乡差异化越来越明显，城乡二元结构的问题逐步凸显，三农问题在此背景下产生。

“三农”问题的发生，导致政策转轨。2002 年 11 月党的十六大正式提出统筹城乡经济社会发展，2003 年 10 月党的十六届三中全会将“统筹城乡发展”放在“五个统筹”之首，2004 年一号文件以促进农民增收为主题推出一系列惠农政策，是推动后来实施“以工补农”、“以城带乡”发展战略的先声。

（三）第三阶段：农业发展进入由总量不足向结构性矛盾转变的战略转型

时期

2004 年到 2015 年实现了粮食产量和农民收入“十二连增”，但农民的生产与市场脱节，造成供不应求与供大于求同时并存，农业供给呈现阶段性、结构性供需不对称的过剩特征，导致粮食“高产量、高进口和高库存”的“三量齐增”现象出现。

在此背景下，2015 年中央出台一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，2017 年中央一号文件《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》发布。

（四）第四阶段：“三农”工作重心的历史性转移。

“十三五”时期，现代农业建设取得重大进展，乡村振兴实现良好开局。粮食年产量连续保持在 1.3 万亿斤以上，农民人均收入较 2010 年翻一番多。新时代脱贫攻坚目标任务如期完成，现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，易地扶贫搬迁任务全面完成，消除了绝对贫困和区域性整体贫困，**创造了人类减贫史上的奇迹**。农村人居环境明显改善，农村改革向纵深推进，农村社会保持和谐稳定，农村即将同步实现全面建成小康社会目标。农业农村发展取得新的**历史性成就**。

在脱贫攻坚目标任务已经完成的形势下，迫切需要适应“三农”工作重心从脱贫攻坚到全面推进乡村振兴的历史性转移。2021 年中央一号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》于 2 月 21 日正式发布。

二、2021 年一号文件

（一）2021 年一号文件出台背景

今年的中央一号文件是新世纪以来第 18 个指导“三农”工作的一号文件，出台时机特殊、意义重大。

首先，在向第二个百年奋斗目标迈进的历史关口，迫切需要明确新发展阶段“三农”工作的历史方位和战略定位，对“三农”工作进行全面部署，**为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步提供有力支撑**。

其次，在脱贫攻坚目标任务已经完成的形势下，**迫切需要适应“三农”工作重心从脱贫攻坚到全面推进乡村振兴的历史性转移**，对全面推进乡村振兴进行再强调再部署。

最后，在新冠肺炎疫情加剧世界动荡变革的特殊时刻，**迫切需要统筹发展和安全**，夯实稳住农业基本盘、守好“三农”基础。

（二）2021 年一号文件的特点

今年的文件既立足当前，突出年度性、时效性，部署好今年必须完成的任务，是管今年的“任务书”；也兼顾长远，着眼“十四五”开局，突出战略性、方向性，明确“十四五”时期的工作思路和重点举措，因此它也是管 5 年的“施工图”。

知识链接：2021 年一号文件的目标任务

2021 年，农业供给侧结构性改革深入推进，粮食播种面积保持稳定、产量达到 1.3 万亿斤以上，生猪产业平稳发展，农产品质量和食品安全水平进一步提高，农民收入增长继续快于城镇居民，脱贫攻坚成果持续巩固。农业农村现代化规划启动实施，脱贫攻坚政策体系和工作机制同乡村振兴有效衔接、平稳过渡，乡村建设行动全面启动，农村人居环境整治提升，农村改革重点任务深入推进，农村社会保持和谐稳定。

到 2025 年，农业农村现代化取得重要进展，农业基础设施现代化迈上新台阶，农村生活设施便利化初步实现，城乡基本公共服务均等化水平明显提高。农业基础更加稳固，粮食和重要农产品供应保障更加有力，农业生产结构和区域布局明显优化，农业质量效益和竞争力明显提升，现代乡村产业体系基本形成，有条件的地区率先基本实现农业现代化。脱贫攻坚成果巩固拓展，城乡居民收入差距持续缩小。农村生产生活方式绿色转型取得积极进展，化肥农药使用量持续减少，农村生态环境得到明显改善。乡村建设行动取得明显成效，乡村面貌发生显著变化，乡村发展活力充分激发，乡村文明程度得到新提升，农村发展安全保障更加有力，农民获得感、幸福感、安全感明显提高。

（三）2021 年一号文件的主要内容

文件包括 5 个部分 26 条，主要内容可以概括为“两个决不能，两个开好局起好步，一个全面加强”：

“两个决不能”就是巩固拓展脱贫攻坚成果决不能出问题、粮食安全决不能出问题。

“两个开好局起好步”就是农业现代化、农村现代化都要开好局起好步。

“一个全面加强”就是加强党对“三农”工作的全面领导。

1.脱贫攻坚成果绝不能出问题

(1) 衔接过渡期

脱贫攻坚目标任务完成后，对摆脱贫困的县，从脱贫之日起设立5年过渡期，做到扶上马送一程。

(2) 持续巩固拓展脱贫攻坚成果。

以大中型集中安置区为重点，扎实做好易地搬迁后续帮扶工作

(3) 接续推进脱贫地区乡村振兴。

在西部地区脱贫县中确定一批国家乡村振兴重点帮扶县集中支持。

(4) 加强农村低收入人口常态化帮扶。

开展农村低收入人口动态监测，实行分层分类帮扶。

2.粮食安全决不能出问题。

稳定发展粮食生产，要深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，重点抓好种子和耕地两个要害。

(1) 打好种业翻身仗。

农业现代化，种子是基础。

(2) 坚决守住18亿亩耕地红线。

①采取“长牙齿”的措施，落实最严格的耕地保护制度。

②明确耕地利用优先序，永久基本农田重点用于粮食特别是口粮生产，一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。

③实施新一轮高标准农田建设规划，2021年建设1亿亩旱涝保收、高产稳产高标准农田。

④实施国家黑土地保护工程，推广保护性耕作模式。

3.农业现代化开好局起好步

(1) 提升粮食和重要农产品供给保障能力。

地方各级党委和政府要切实扛起粮食安全政治责任，实行粮食安全党政同责。

（2）构建现代乡村产业体系。

①依托乡村特色优势资源，打造**农业全产业链**，把**产业链主体留在县城**，让农民更多分享产业增值收益。

②加快健全现代农业全产业链标准体系，推动新型农业经营主体按标生产，培育农业龙头企业标准“领跑者”。

③立足县域布局特色农产品产地初加工和精深加工，建设现代农业产业园、农业产业强镇、优势特色产业集群。

④把**农业现代化示范区**作为推进农业现代化的重要抓手，到2025年创建500个左右示范区。

⑤组织开展“**万企兴万村**”行动。稳步推进反映全产业链价值的农业及相关产业统计核算。

4.农村现代化开好局起好步

（1）加快推进村庄规划工作。

2021年基本完成县级国土空间规划编制，明确村庄布局分类。严格规范村庄撤并，不得违背农民意愿、强迫农民上楼，把好事办好、把实事办实。

（2）加强乡村公共基础设施建设。

①继续把公共基础设施建设的重点放在农村，着力推进**往村覆盖、往户延伸**。

②到2025年农村**自来水普及率达到88%**。

③实施数字乡村建设发展工程。推动农村千兆光网、**第五代移动通信（5G）**、移动互联网与城市同步规划建设。

（3）实施农村人居环境整治提升五年行动。

分类有序推进农村厕所革命，加快研发干旱、寒冷地区卫生厕所适用技术和产品，加强中西部地区农村户用厕所改造。

（4）提升农村基本公共服务水平。

建立城乡公共资源均衡配置机制，强化农村基本公共服务供给县乡村统筹，逐步实现标准统一、制度并轨。

(5) 全面促进农村消费。

加快完善县乡村三级农村物流体系，改造提升农村寄递物流基础设施，深入推进电子商务进农村和农产品出村进城，推动城乡生产与消费有效对接。

(6) 加快县域内城乡融合发展。

推进以人为核心的新型城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展。**把县域作为城乡融合发展的重要切入点。**

(7) 强化农业农村优先发展投入保障。

继续把农业农村作为一般公共预算优先保障领域。

(8) 深入推进农村改革。

①坚持农村土地农民集体所有制不动摇，坚持家庭承包经营基础性地位不动摇，有序开展第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，保持农村土地承包关系稳定并长久不变，健全土地经营权流转服务体系。

②积极探索实施农村**集体经营性建设用地入市**制度。

③加强宅基地管理，稳慎推进农村宅基地制度改革试点，探索**宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式**。

5. 加强党对“三农”工作的全面领导

(1) 强化五级书记抓乡村振兴的工作机制。

健全**中央统筹、省负总责、市县乡抓落实**的农村工作领导体制

(2) 加强党的农村基层组织建设和乡村治理。

深入推进平安乡村建设。建立健全农村地区**扫黑除恶常态化**机制。

(3) 加强新时代农村精神文明建设。

①持续推进**农村移风易俗**，推广积分制、道德评议会、红白理事会等做法，加大高价彩礼、人情攀比、厚葬薄养、铺张浪费、封建迷信等不良风气治理，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风。

②办好**中国农民丰收节**。