

# 加快构建新发展格局，着力推动农业农村 高质量发展

## ——权威专家深度解读党的二十大精神

**编者按：**习近平在党的二十大报告《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》中，为建设现代化强国、推进中华民族伟大复兴擘画了蓝图，并指出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。为了进一步领会党的二十大精神，本刊编辑部邀请“三农”领域权威专家就加快构建新发展格局、着力推动农业农村高质量发展方面的内容进行深度解读，以飨读者。

## 全面推进乡村振兴必须坚持底线思维

魏后凯

党的二十大报告把全面推进乡村振兴作为加快构建新发展格局、着力推动高质量发展的五大重点任务之一，强调“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”，要“坚持农业农村优先发展”，“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。

自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来，经过5年的积极努力，乡村振兴的制度框架和政策体系已经形成，保障粮食安全和巩固拓展脱贫攻坚成果工作有序展开，乡村发展、乡村建设和乡村治理重点任务扎实推进，目前中国已经进入全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的新阶段（魏后凯，2022）。全面推进乡村振兴是一场蕴含着深刻变革的持久战，既要依靠新型城镇化不断减少农村人口，为农业适度规模经营和农民稳定增收创造有利条件，又要在城乡融合的背景下，充分挖掘农业的多种功能和农村的多元价值，全面深化农村改革，全力激发农村内生发展活力，建立各具特色的现代乡村产业体系，全面提升乡村建设质量和治理效能，不断提高农民收入和生活水平，加快农业农村现代化进程。可以说，全面推进乡村振兴是实现共同富裕的根本之策，也是实现高质量发展的关键途径，更是实现中华民族伟大复兴的底线任务。

然而，乡村毕竟不同于城市，它是指城镇或城市之外的其他地域空间，承担着与城镇不同的主体功能。从狭义看，乡村是指村庄所覆盖的广大地域，目前中国在统计上按实际建设将城镇（包括城区和镇区）以外的其他地域划为乡村。从广义看，乡村是指乡镇和村庄所覆盖的地域范围，如《中华人民共和国乡村振兴促进法》就把乡村界定为城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，包括乡镇和村庄等<sup>①</sup>。按照国土空间发挥的主体功能，大体可分为农业空间、生态空间、城镇空间三类。即使从广义来看，乡村大都属于农业空间和生态空间，其中农业空间以农业生产、农村居民生活为主体功能，包括农业生产空间和村庄等农村生活空间，生态空间则以提供生态系统服务或生态产品为主体功能，这与城镇空间以城镇居民生产生活为主体功能是不同的。由于主体功能定位不同，乡村振兴面临着更多不能触碰的红线或者不可逾越的底线，如耕地保护红线、农民利益不受损等，需要严格落实国土空间管控要求，充分保障农民权益，统筹好安全与发展。党的二十大报告特别强调：要“坚持底线思维”，不断提高“底线思维能力”。在全面推进乡村振兴中，更加需要坚持底线思维，强化底线意识，坚守底线、不越红线。

由于研究视角和研究对象的不同，学者们对底线的理解并不完全相同。一般认为，底线是指不可逾越的红线、警戒线、限制范围、约束框架（张国祚，2013），或者人们心理可以承受的最低限度和预定目标任务的最低要求（刘建伟、张静，2015）。乡村振兴是在坚守各项底线基础上的全面振兴。全面推进乡村振兴首先不能触碰红线，不可逾越警戒线，要严守设定的各种底线，确保底线任务的全面完成。这里所讲的红线和警戒线，实际上也是一种不可退让的最低要求。因此，从乡村振兴角度看，底线就是必须坚守并确保实现的最低要求。这种最低要求是一种底线任务，也是需要优先保障完成的基本任务。2016年4月，习近平总书记在小岗村农村改革座谈会上明确指出：农村改革“不管怎么改，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了”<sup>②</sup>。这四个“不能”实际上是农村改革不能触碰的红线，也就是不可逾越和必须坚守的底线。总体上看，全面推进乡村振兴涉及的底线是多领域、多层次、多类型的。归纳起来，大体有四种类型。

一是安全底线。乡村振兴涉及到诸多安全问题，其中最重要的是粮食安全和生态安全。从粮食安全看，中国人口数量众多，国内粮食消费和需求量大，保障粮食安全始终是国家的头等大事。确保粮食安全，关键是守住粮食安全底线。党的二十大报告明确指出，要全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。这里所讲的18亿亩耕地红线是从耕地保障角度提出的粮食安全底线，实际上是一种单项的能力安全底线。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出的粮食综合生产能力大于6.5亿吨的约束性指标，则是一个综合生产能力安全底线。2013年，中央经济工作会议确定的“谷物基本自给、口粮绝对安全”目标，可以看成是国家粮食安全的战略底线。从生态安全看，乡村生态环境保护任务繁重，近年来有关部门划定的生态保护红线、

<sup>①</sup> 《中华人民共和国乡村振兴促进法》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第四号，第676页。

<sup>②</sup> 习近平，2022：《论“三农”工作》，中央文献出版社，第201页。

自然资源利用上线、环境质量安全底线等，都是全面推进乡村振兴需要严格遵守的底线要求。

二是目标底线。为实现某项重大计划或行动，政府通常会提出完成预定目标的最低要求，这一最低要求即是目标底线。目标底线决定了重大计划或行动能否最终实现，它是必须确保完成的底线任务。例如，在2020年底之前，打赢脱贫攻坚战，实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫就是全面建成小康社会的目标底线。在全面建成小康社会之后，防止发生规模性返贫作为一项底线任务，成为过渡期全面推进乡村振兴的目标底线。因为如果发生了规模性返贫，说明过去脱贫攻坚的成果并不牢固，全面建成小康社会的成色就会受到影响。把防止发生规模性返贫作为一个底线任务，既有利于进一步巩固脱贫攻坚成果，全面提升脱贫质量和成色，又可以为脱贫地区接续推进乡村振兴奠定坚实基础。可以预见，在过渡期之后，确保欠发达地区如期实现乡村振兴将成为未来全面推进乡村振兴的目标底线。

三是制度底线。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是中国在改革实践中逐步形成并不断巩固和完善的农村基本经营制度。坚持农村土地农民集体所有，这是坚持农村基本经营制度的“魂”<sup>①</sup>，也是农村改革和乡村振兴必须坚守的制度底线，决不容许以任何借口、任何形式侵占农村集体资产资源资金。国家制定的有关法律条文和标准，有许多都是底线要求，属于制度底线的范畴。例如，国家在食品卫生、环境保护、种子质量、农产品质量、饮用水安全等方面制定的强制性标准就是一种底线要求，无论城市还是乡村都应该严格执行。需要指出的是，无公害农产品是指有毒有害物质控制在安全允许范围的农产品，有关部门曾制定了无公害农产品标准，并据此开展无公害农产品认证，但事实上无公害是一种底线要求，“有害”农产品当然是不允许生产和销售的。

四是利益底线。坚持“维护农民经济利益、保障农民政治权利”，是中国农村改革的基本经验之一（魏后凯、刘长全，2019年）。党的二十大报告明确指出：要“赋予农民更加充分的财产权益”，“保障进城落户农民合法土地权益”，充分反映了中央对维护农民权益的高度重视。全面落实和维护农民在经济、政治、文化、社会等领域的各项合法权益，确保农民利益不受损，是一项最基本的底线要求。无论是土地流转、资产入股、股权收益分配还是有关政策制定，都必须把保障农民利益放在首位，坚决制止和严惩各种损害农民利益的行为，切实守住维护农民合法权益的底线。例如，前些年一些地方禁养区、限养区和养殖区划分不科学，随意扩大禁养限养范围，严重影响了农民生计，损害了农民利益，后来不得不全面纠正禁养区扩大化问题。在守住农民利益底线基础上，还要通过合理的制度安排，赋予农民更加充分的各项权益尤其是财产权益，让农民更多分享政策红利和产业链增值收益。

底线思维是习近平治国理政的重要思维范式（刘建伟、张静，2015），它是一种以“底线”为基本导向的系统战略思维方法，主要通过找准底线、守住底线，防止发生最坏的结果，从而调控事物朝着预定的目标和方向发展。简单地说，就是“凡事要从坏处准备，努力争取最好结果，做到有备无患”<sup>②</sup>。在实施乡村振兴战略中坚持底线思维，就是立足乡村特色和功能定位，遵循乡村发展规律，通过系统的

<sup>①</sup>习近平，2022：《论“三农”工作》，中央文献出版社，第82页。

<sup>②</sup>中共中央党史和文献研究院，2020：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社，第5页。

评估和科学研判，设定乡村振兴中的各种底线，并提出化解风险、优于底线的政策措施，在确保底线任务的基础上实现最好的预期目标。为此需要完善三项制度。

首先，科学设定预定底线。确定科学合理的预定底线，这是坚持底线思维的逻辑起点，也是坚守底线的重要基础和前提条件。作为一种刚性约束的预定底线，18亿亩耕地红线就是考虑多方面因素确定的保障中国粮食安全所需要的耕地总数，“十一五”规划设定为18亿亩，“十二五”规划为18.18亿亩，“十三五”规划为18.65亿亩。国土空间规划中的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，也是采取相应技术方法确定的预定底线。以上“三线”均是不可逾越的红线，属于刚性的国土空间管控底线。目前，乡村振兴中最容易触碰的刚性管控底线，主要有永久基本农田控制线、生态保护红线、地表水源和地下水源一级保护区范围线、重点生态公益林范围线、自然保护区核心区和缓冲区范围线等（童俊等，2021）。尤其是在耕地保护方面，近年来一些地方突破土地用途管制政策，耕地“非农化”屡禁不止，基本农田“非粮化”较为严重，有的甚至借建设设施农业和现代农业产业园之名，变相搞房地产开发。这种情况的出现，除了受经济利益的驱使和土地用途管制不严，规划和底线设定不够科学也是重要原因。为此，需要从实际出发，采用科学的方法，综合考虑多种因素，兼顾各方面利益诉求，合理分类确定底线，提高预定底线的科学性。如果底线设定不科学，或者不符合实际，既会影响实施效果，也会造成农民利益受损，挫伤农民的积极性。

其次，实行负面清单制度。实施乡村振兴战略，既要有一系列支持政策和激励性的制度安排，明确鼓励发展的方向和重点领域；还要实行负面清单制度，设置一些不可逾越的红线，明确禁止和限制发展的领域。只有把支持导向与负面清单有机结合起来，才能保障乡村振兴战略得到全面有效的贯彻实施。近年来，有关部门和地方在实践中已经开展了乡村振兴负面清单制度的有益探索，如财政部明确了乡村振兴专项债的支持导向及负面清单，湖北省孝感市等制定了乡村振兴负面清单，一些村庄也实行了负面清单管理。作为一部具有统领作用的基础性、综合性法律和促进法，《中华人民共和国乡村振兴促进法》也将一些禁止性规定纳入相关条文中。这些禁止性规定主要集中在耕地保护、环境保护、村庄建设等方面。如在耕地保护方面，严格禁止违法占用耕地建房；在环境保护方面，禁止违法将污染环境、破坏生态的产业、企业向农村转移，禁止将有毒有害废物用作肥料或者用于造田和土地复垦，等等；在村庄建设方面，严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄<sup>①</sup>。为建设宜居宜业和美乡村，当前应聚焦耕地保护、生态环境保护、农民权益保护、乡村产业发展、村庄规划、乡村建设、乡村治理、农村金融等重点领域，建立并实施乡村振兴负面清单制度。除国家层面制定一些重要的禁止性或限制性规定外，各地方政府可根据自身实际制定具体可操作的乡村振兴负面清单。此外，要积极倡导村委会将负面清单纳入村规民约之中，合理引导和规范村民行为。

第三，完善激励约束机制。激励约束机制是引导和规范主体行为的根本动力和制度保障。要充分利用大数据和信息技术，全面整合各部门、各地区的数据资源，建立全国统一共享的乡村振兴大数据

<sup>①</sup> 《中华人民共和国乡村振兴促进法》，《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第四号，第681-682页。

平台，为科学设立预定底线和加强底线管控提供数据支撑。在此基础上，根据乡村振兴的不同领域，分类建立相应的评价指标体系和分级预警制度，对各地落实、坚守和触碰底线的情况进行全面监督和预警。要进一步完善中央生态环保督察制度和国家土地督察制度，建立健全农村集体资产监管机制，加强对乡村振兴中各类触碰底线行为的监督检查和监管执法力度。对严守底线、成效显著的，要加大奖励和补助的力度，及时总结经验并加以推广；对执行不力、触碰底线的，要进行约谈、通报批评，严重的要给予处分，并追究法律责任。在乡村振兴各类底线管控中，要把粮食安全底线管控放在更加突出的优先位置。近年来，中国粮食主产区呈现出萎缩的态势，全国粮食调出逐渐向少数主产省份过度集中，主销区、产销平衡区粮食自给率不断下降。在新形势下，亟需全面落实粮食安全党政同责，建立起主产区、主销区和产销平衡区责任一起扛的长效机制，除了粮食主产区外，主销区和产销平衡区也应承担更多的粮食安全责任。

#### 参考文献

- 1.刘建伟、张静，2015：《习近平国家治理的底线思维》，《广州大学学报（社会科学版）》第8期，第5-10页。
- 2.童俊、黄银、肖运来、刘晓飞，2021：《基于底线思维的乡村规划策略探讨》，《华中农业大学学报》第5期，第98-107页。
- 3.魏后凯，2022：《实施乡村振兴战略的重大理论与伟大实践》，《中国经济时报》9月8日，第3版。
- 4.魏后凯、刘长全，2019：《中国农村改革的基本脉络、经验与展望》，《中国农村经济》第2期，第2-18页。
- 5.张国祚，2013：《谈谈“底线思维”》，《求是》第19期，第49-50页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

## 畅通城乡要素流动重在消除体制机制障碍

叶兴庆

在新中国成立以来的中国式现代化进程中，城乡之间要素流动的独特制度安排，对工业化和城市化发挥了重要推动作用，也对农业农村农民带来深远影响。接续推动和拓展中国式现代化，到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国、全面实现乡村振兴，迫切需要进一步消除制约“人、地、钱”等要素在城乡之间顺畅流动、高效配置的体制机制障碍。