

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^①。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”^②。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、

^① 《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。

^② 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”^①，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”^②。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

^①习近平，2022：《论“三农”工作》，中央文献出版社，第82页。

^②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^①。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

^① 《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。

一、进一步畅通城乡要素流动的重要性

新中国成立特别是改革开放以来，城乡之间的要素流动规模巨大。劳动力从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了全社会劳动生产率。土地从农业向非农产业、从乡村向城市大规模净转移，提高了土地创造财富的能力。前期资金通过工农业产品价格“剪刀差”等途径从农业向工业、从乡村向城市的大规模净转移，提高了工业化和城市化的资金积累能力；后期通过农业支持保护政策、公共财政覆盖农村基础设施和公共服务等途径，转向工业反哺农业、城市支持农村。70多年的城乡要素流动，使中国式现代化的资源动员具有较强内生性，是中国之所以能够“不走一些国家通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路”^①、使中国式现代化具有和平发展特质的历史逻辑。

在中国式现代化新征程中，迫切需要进一步畅通城乡要素流动。第一，畅通城乡要素流动是增强国内大循环内生动力和可靠性的迫切需要。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，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是推动高质量发展的内在要求。对构建新发展格局而言，增强国内大循环内生动力和可靠性是重中之重；对国内大循环而言，畅通城乡要素流动是增强其内生动力和可靠性的重要途径。畅通城乡劳动力流动，使劳动力从边际生产率低的农业和乡村进一步向边际生产率高的非农产业和城市转移，不仅可以提高这些转移劳动力家庭的收入和生活水平、为扩大内需提供基础支撑，而且可以对冲人口红利下降的一系列负面影响，提高非农产业和城市经济活动的全要素生产率。畅通城乡土地流动，使乡村闲置宅基地和公益性建设用地、低效利用的集体经营性建设用地和部分农用地，在符合国土空间规划、保障农村集体土地所有权权利人利益的前提下，通过空间置换或就地转为城市建设用地，可以为更有效率的经济活动提供土地要素保障。畅通城乡资金流动，既可以提高包括农民自有资金和城市资本在内的市场化资金的配置效率，也可以提高财政性资金分配的公平性，促进城乡差距缩小、农民财产性收入增长和购买力提高。

第二，畅通城乡要素流动是全面推进乡村振兴的迫切需要。乡村振兴是包括产业、人才、文化、生态、组织振兴在内的全面振兴。城乡要素流动不仅有利于促进工业化和城市化，在一定条件下也有利于全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化注入活力。在劳动力层面，“新农人”入乡，可以推动农村新产业、新业态和新商业模式发展，拓展农村产业发展边界；“新乡贤”回乡，可以推动乡村公益设施建设、公序良俗养成、治理效能提升；科技、教育、文化、卫生等人才下乡，可以促进城市现代文明向乡村延伸，提高农村基本公共服务质量。在土地层面，工业化和城市化产生的土地增值收益通过多种途径返回农村，一定程度上可以促进农村发展；城市资本下乡后要与农用地或农村建设用地结合，使农村土地在未进入城市空间的情况下也可以得到有效利用。在资金层面，财政性资金可以为农村基础设施和公共服务体系建设、运营、维护提供重要资金来源，下乡城市资本可以为现代种养业、现代农业服务业、农产品加工业、乡村旅游业等发展带来理念、技术、管理和市场。

^①习近平，2022：《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》，《人民日报》10月26日，第1-5版。

二、进一步畅通城乡要素流动的体制机制障碍和改革思路

评价城乡要素流动制度安排的绩效，要坚持系统观念和历史思维。在中国式现代化 70 多年历史进程的早期阶段，面对人口众多、城乡二元结构鲜明的基本国情和封锁围堵的外部环境，城乡要素流动必须服务和服从于国家工业化的需要，为此而构建起的城乡二元体制成为计划经济体制的重要支柱。改革开放后一个时期，城乡二元体制有所松动，工农产品交换关系朝着有利于农业的方向调整，农民兴办乡镇企业和进城务工经商逐步增多。党的十六大首次直面“城乡二元经济结构还没有改变”这一突出问题^①，首次明确要求统筹城乡经济社会发展，破除城乡二元体制的力度明显加大。党的十八大以来，中央明确要求加快完善城乡发展一体化体制机制、促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，实施乡村振兴战略、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，城乡要素流动更趋活跃。但与构建新发展格局、推动高质量发展的新要求相比，城乡之间“人、地、钱”等要素流动仍存在体制机制障碍亟待破除。

（一）城乡之间“人”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

在中国式现代化进程中，城乡之间“人”的流动规模巨大，走出了一条中国式农民进城道路。农业富余劳动力大规模转向非农产业和城市，是中国经济增长的重要推动力量，也是中国全要素生产率提高的重要源泉。尽管在推进以人为核心的新型城镇化进程中，国家强调保护农民工权益，促进农民工市民化，但受城市户籍制度等限制，相当数量的进城农民工依然具有高流动性特征，这给经济社会发展带来不利影响：为给返乡留退路，迟滞了承包地和宅基地的流转，不利于农业经营规模扩大和农业劳动生产率提高，宅基地和农房大量闲置；缺乏在务工城市定居的预期，抑制了城市化的扩内需效应，降低了农民工本人和用工企业对职业技能进行长期投资的内在动力；部分农民工为照顾留守农村的老人和儿童，过早退出城市就业市场，在农村得不到有效利用，加快了人口红利下降的步伐；农村留守儿童得不到父母关爱，进城农民工子女享受不到平等的受教育机会，不利于下一代健康成长和社会阶层流动。同时，城市有下乡创业意愿的人员、有下乡居住生活需求的人员，也难以进入农村，不利于农村人口结构的优化和社会活力的增强。

解决上述问题，需要从城市和农村两端加大改革力度。在城市端应开展的改革包括：第一，转变城市户籍制度改革思路。目前按城市人口规模确定户籍放开尺度的思路，以现行户籍制度将长期存续下去为逻辑前提，以户籍为墙把常住人口一分为二，分别提供不同的公共服务，非户籍人口只有翻越户籍高墙后才能享有更好的公共服务。问题在于，能够落户的城市，农民不愿放弃农村户籍而去获取这类城市的户籍；农民愿意放弃农村户籍而去落户的城市，这类城市落户门槛又高不可攀。应把改革着力点放在推进城市公共服务全覆盖上。一方面，禁止新出台任何与户籍挂钩的公共服务；另一方面，对目前仍与户籍捆绑的公共服务进行全面梳理，按先易后难的原则，制定逐项剥离的时间表，最终使

^①江泽民，2005：《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》，中央文献研究室，2011：《十六大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，第1-45页。

户籍成为人口登记管理工具而非社会身份标志。第二，改进人地和人钱挂钩机制，从城市建设用地指标、财政性建设资金分配与吸纳落户人口数挂钩，调整为与全部常住人口规模和公共服务对全部常住人口覆盖的深度挂钩，形成“人多—土地和投资多—人多”的正向激励。第三，从长远看，应建立与常住人口规模正相关的地方税体系，形成“人多—税多—公共服务好—人多”的良性循环。

在农村端应开展的改革包括：第一，建立农村“三权”市场化退出机制。包括土地承包权、宅基地资格权、集体资产股权在内的农村“三权”以农民集体成员权为根基、以成员家庭为赋权和权利行使单元。但根据现行农村集体产权制度，这些权利无法以成员个人或成员家庭为单元按市场化方式退出。尽管根据现行政策，进城农民工可以在持有这些权利的情况下落户城市，但不少农民工仍担心进城落户后会失去这些权利。为打消这些人的顾虑，应在即将出台的农村集体经济组织法中，明确农村集体经济组织成员与村民自治组织成员、农村常住人口、农村户籍人口的区别。探索建立农村“三权”收储基金，基金来源于国家安排的土地整治资金、收回承包地出租后的租金收入、收回宅基地再利用或复垦后的指标交易收入等。第二，探索建立农村集体经济组织成员加入机制。迄今能够新取得农村集体经济组织成员权的人，仅限于现有成员家庭的新生人口、嫁入或入赘人口、合法收养人口。这种加入机制具有极强的封闭性，随着年轻的、文化程度较高的成员逐步退出，存量成员的结构将加速老龄化。应按为农村集体经济组织所作贡献、履行相关义务、居住生活年限等条件，吸收部分新成员，赋予其单项或完整成员权。

（二）城乡之间“地”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

土地是连接城乡的重要纽带，在工业化和城市化进程中表现为土地作为要素从农村大规模流向城市。中国长期实行的建设用地必须使用国有土地、国有土地通过征收农村集体土地而来、征收按原用途补偿的独特制度安排，降低了中国工业化的土地要素成本，增强了中国城市化的资金筹集能力，更为关键的是发挥了政府在土地征收中的主导作用，大幅度降低了土地征收的协调成本。但这套制度安排也带来明显问题：被征地农村集体经济组织和农民对土地增值收益的分享不足，产生一系列社会矛盾；土地征收成本低，导致城市国有土地低效利用；农村集体土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，限制了外来资本进入乡村的途径；农村宅基地使用权不得单独转让给非本集体经济组织成员，不仅抑制了宅基地使用权的价值实现，而且减损了农房财产权的市场价值。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，深化征地制度改革，提高农民在土地城市化增值收益中的分配比例。严格界定公共利益涵盖的范围，缩小政府征地权的适用范围，完善被征地农民多元化利益补偿机制。对不适用征收但有必要从农村转向城市的土地，应更大程度上发挥市场机制的作用。国土空间规划确定的城市建设区外的农村，其土地无法就地城市化，可通过将城市化地区土地出让收入的一定比例用于农业农村、促进城乡建设用地增减挂钩结余指标和农村土地整治新增耕地指标跨区域交易等途径，使其间接分享城市化地区的土地增值收益。第二，深化农村集体经营性建设用地入市制度改革。应扩大试点地区范围、拓展试点内容，在提高入市主体的市场主体地位、扩大入市土地用途、促进入市收益与被征地收益平衡等方面加大改革力度。促进农村集体公益性建设用地、村庄空闲土地、废弃宅基地等就地或易地集中转为经营性建设用地入市。第三，深化农村宅基地“三权分置”

改革。拓展资格权的实现方式和市场化退出通道，在坚持自住、防止建别墅大院的前提下，探索扩大宅基地使用权转让受让人范围的具体做法。

（三）城乡之间“钱”的合理流动的体制机制障碍与改革思路

新中国成立后一个时期，中国工业化具有较强的内生性，主要靠工农业产品价格剪刀差、税收和储蓄等方式从农业提取资金积累。尽管实行市场化改革后中国强调农业是国民经济的基础、要大力发展农业，但受从农业提取工业化资金积累惯性的作用，直至加入世贸组织后的头几年中国对特定产品的黄箱支持总量仍是负值。2004年以后，中国进入工业反哺农业、城市支持农村的发展阶段，通过财政转移支付、农产品价格支持逐步实现资金净流入农业农村，但通过储蓄仍呈现资金净流出农业农村。与此同时，通过市场主体直接实现的农村资金进入城市、城市资金进入农村的活动也遇到一些障碍。

解决上述问题，应采取以下改革措施：第一，完善财政转移支付体系，提高财政支农效能。提高农业多种功能和乡村多元价值在财政转移支付核算因素中的权重，逐步缩小粮食主产区和以生态功能为主地区与全国的人均财政支出水平差距。探索建立乡村振兴基金，发挥财政性资金在农业园区建设、农村新产业发展中的先导作用。扩大非特定产品“黄箱”政策空间利用率，加大“绿箱”政策实施力度，提高农业综合产能和产业韧性。第二，建立健全促进农村储蓄资源转化为农村投资的有效机制。加大再贷款、再贴现、存款准备金、信贷担保等支持政策力度，积极运用金融科技手段，降低金融机构在农村开展业务的成本和风险，促进农村普惠金融发展。深化农村产权制度改革，扩大有效抵押物范围。第三，支持和引导社会资本投资农业农村。提高各类规划、土地政策等的稳定性、可预期性，增强社会资本的信心。加强农村社会信用建设，改善农村营商环境，降低社会资本的维权成本。第四，支持和引导农村集体经济组织有效投资。探索乡村产业振兴的实现方式，破除“村村振兴”的局限性，鼓励农村集体经济组织走出村域，以产权为纽带到区位条件更好的其他村域联合发展、到县域内甚至市域内的产业园区集聚发展，实现“产业出村、收益回村”。

三、进一步畅通城乡要素流动的价值导向

在中国式现代化新征程中，进一步畅通城乡要素流动的出发点是全面推进乡村振兴。应处理好政府与市场的关系，既要发挥市场在城乡要素流动中的决定性作用，也要更好发挥政府作用，防止要素从农村向城市单向流动。促进“人”在城乡之间流动，应遵循城市化的大趋势，继续降低乡村人口总量和占比；引导“新农人”、“新乡贤”、市民下乡，应有利于优化乡村人口和社会结构，避免与世居村民争资源。促进“地”在城乡之间流动，既要着眼于分享土地城市化产生的增值收益，也要兼顾乡村振兴对建设用地的需求，还要严守耕地红线。促进“钱”在城乡之间流动，要适度容忍农村基础设施和公共服务的高成本，处理好公平与效率的关系；资本下乡要有情怀，在追求合理回报的同时，要注重带动小农而不是排挤小农。

（作者单位：国务院发展研究中心农村经济研究部）

确保粮食安全，推进国家安全体系和能力现代化

杜志雄

习近平总书记在党的二十大报告中，全面总结了十八大以来中国所取得的巨大成就，对未来五年甚至更长时间推进中国式现代化的重点任务做了全面部署。报告对于开启未来中国发展新征程具有纲领性指导意义。

一、粮食安全是国家整体安全的重要组成部分

党的二十大报告的一个鲜明特色是高度重视统筹发展和安全在全面推进中国式现代化中的战略地位，并首次在报告中将“国家安全”课题作为一个独立的部分予以详尽论述，强调要推进国家安全体系和能力现代化，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全等。

众所周知，粮食是生存之基、百价之基。在中国这样一个人口与土地、水等基础性资源匹配度较低的人口大国，解决人民吃饱吃好的粮食安全问题从来都不仅仅是一个简单的农业产业发展的经济问题，它同时也是一个事关国家整体安全的政治问题。将粮食安全上升为国家整体安全的重要组成部分也是十八大以来我们党的理论与实践创新的重要成果之一。其标志性事件是2015年7月1日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议正式通过的《国家安全法》。该法第二十二条明确规定：“国家健全粮食安全保障体系，保护和提高粮食综合生产能力，完善粮食储备制度、流通体系和市场调控机制，健全粮食安全预警制度，保障粮食供给和质量安全。”

二、粮食安全要从“全方位”视角采取系统化措施来保障

党的二十大报告进一步指出，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。”这三句话对中国粮食安全目标以及确保粮食安全的措施做出了全面且明确的界定。

首先是粮食安全目标问题。报告指出，要“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。这是一个关于粮食安全目标的形象说法，具体而言是要做到“谷物基本自给，口粮绝对安全”。中国是一个人口大国，尽管中国粮食产量在十八大以来有了稳定增长，基本上可以稳定在6.5亿吨的水平之上，人均占有水平也超过国际公认的400公斤的警戒线，但是，由于随着居民收入水平提升所带来的消费

提档升级对粮食的需求还在上升、包括土地和劳动力在内的国内粮食生产成本不断上升对粮食增长的抑制性增强、世界粮食可贸易量水平相对恒定且世界粮食供应链不稳定导致粮食进口风险的存在等等问题，真正端牢中国人的饭碗、实现粮食安全实际上仍然是一件十分不容易的事。食为政首，谷为民命，正因如此，习近平总书记多次强调“保障好初级产品供给是一个重大战略性问题，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。”“决不能在吃饭这一基本生存问题上让别人卡住我们的脖子。”“对粮食安全不能有丝毫松懈。”

其次是确保粮食安全的措施问题。实现“确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”的粮食安全目标不是一句空话，而是要有系统化、接续性的措施来保障。党的二十大报告以“全方位夯实粮食安全根基”的“全方位”高度概括和浓缩保障粮食安全的措施。

众所周知，粮食安全从国内粮食产业链视角看，它是一个关于粮食生产技术和投入品供给（产前）、生产结构和生产方式（产中）以及收储运销和最终消费（产后）的系统和连续的叙事。既然是一个系统和连续的事，当然确保粮食安全的国内措施也就必然是“全方位”的重要体现之一。党的十八大以来，习近平总书记围绕确保粮食安全以及系统和全面地确保粮食安全的措施进行了一系列论述和部署。

从粮食生产前端看，高度重视良种对于保障粮食产出安全的重要作用，将打赢种业翻身仗视为确保粮食安全的前提性措施。习近平总书记指出，“农业现代化，种子是基础，必须把民族种业搞上去，把种源安全提升到关系国家安全的战略高度，集中力量破难题、补短板、强优势、控风险，实现种业科技自立自强、种源自主可控”。2020年，中央经济工作会议把“解决好种子和耕地问题”列入2021年八项重点任务之一，指出“要加强种质资源保护和利用，加强种子库建设”，“要开展种源‘卡脖子’技术攻关，立志打一场种业翻身仗”。2021年，中央一号文件再次对“打好种业翻身仗”做出顶层设计和系统部署。种子是农业的“芯片”，也是其他农业科技进步的重要载体，解决种子“卡脖子”的问题，是确保粮食安全的首要措施。截至目前，我国主要农作物良种已基本实现全覆盖，自主选育品种面积占95%以上，水稻、小麦两大口粮作物品种自给率达100%，良种在农业增产中的贡献率超过45%。

从粮食生产中端即粮食生产过程看，高度重视粮食生产领域（产中）的状况在保障粮食产出安全中的核心作用，将保护种粮农民和粮食主产区政府的积极性视为确保粮食安全的基础性措施。除了保护种粮积极性，产中措施还包括农业生产主体培育、在耕地特别是优质耕地种粮、建设高标准农田提升耕地数量和质量、树立大食物观（增加食物种类、增加来源结构以及两者综合措施等）等等。强调要通过家庭农场和合作社等农业生产主体培育，确保始终有人种地种粮；要通过辅之以利，通过生产者补贴、粮食主产区补贴，保证种粮农民以及粮食主产区政府生产粮食的积极性，还要通过辅之以义，通过粮食生产党政同责，夯实粮食生产的政府责任，同时让粮食主产区、主销区和产销平衡区共担粮食安全责任等。

从粮食生产后端看，高度重视粮食产后在收获、储运、加工、流通以及消费环节对保障粮食安全的关键作用，将这些环节的减损降费视为确保粮食安全的重要补充性措施。既要抓好粮食生产储备运输体系建设，更要遏制住粮食消费环节的巨大浪费。据有关科研单位和专家测算，仅农户储藏、运输、

加工等环节每年损失浪费的粮食就相当于2亿人一年的口粮（詹琳、杜志雄，2021）。在消费环节，餐饮浪费现象同样也触目惊心、令人痛心！为此，习近平总书记专门做出批示，全国人大也制定了《中华人民共和国反食品浪费法》，通过立法降低粮食产后浪费。

用好国际资源，适度进口粮食也是“全方位”夯实粮食安全根基的题中应有之义。要在多元化粮食进口渠道、通过农业技术合作扩大世界粮食总供给和可贸易量水平、优化国际农产品供应链管理、积极参与国际农业治理规则制定和完善等方面花大力气，取得成效。

三、加快农业强国建设确保粮食安全

夯实粮食安全根基，还要与“建设农业强国”保持高度一致，是农业强国建设的重要任务。总书记在报告中针对中国农业大而不强、农业农村现代化仍然是整体现代化的短板弱项的现实，提出要“加快建设农业强国”，并将其视为乡村振兴固粮食安全底板的重要目标。这是一个在中国农业现代化发展史上具有新意的举措。但正如农业现代化是一个不断演化的动态过程一样，农业强国同样是相对的，且难有一个绝对的标准。纵观世界农业发展的现实，真正的农业强国数量较少，且主要表现为某些局部相对于其他国家更好更强一些，特别是农业强国在吃饭问题上不会被人“卡脖子”。因为农业不同于其他产业，它赖以生存的立地条件就存在先天的差别，因而农业现代化不简单等同于农业强国。比如，日本农业在农产品品质、农业科技研发和运用、农业产业融合等方面有较强的优势，农业现代化水平较高，但以农产品自给率、国际竞争力来衡量，它可能又很难被认为是农业强国。

建设农业强国，实现从农业大国向农业强国的跨越，具有重要战略意义。近十年来，围绕农业农村现代化、围绕粮食生产和安全，中国已经采取了一系列的措施，并在重要农产品稳产保供等方面已经取得突出成就。但从中国农业现代化发展的现实以及中外农业发展的比较看，现阶段中国现代农业离农业强国目标还有距离。未来中国农业强国建设的重点需要在解决中国农业高物质投入依赖型农业增长方式转变不充分、农业科技创新支撑农业稳定增长能力尚不强、重要农产品特别是粮食综合供给保障能力与需求之间有缺口、农产品供给数量和质量与需求欠匹配、农业生产主体承担市场风险的能力还较弱、生产成本高位运行且呈现继续上涨以及由这几个方面的核心问题决定的中国农业国际竞争力不显著等问题上下功夫。解决好这些问题既是农业强国建设的重点，更是农业强国建设的困难和挑战所在。

参考文献

- 1.詹琳、杜志雄，2021：《统筹食品链管理推动粮食减损降费的思考与建议》，《经济纵横》第1期，第90-97页。

（作者单位：中国社会科学院农村发展研究所）

大食物观引领农食系统转型，全方位夯实 粮食安全根基*

樊胜根

粮食安全是“国之大者”。坚持人民至上，从更好满足人民群众日益多元化的食物消费需求出发，习近平总书记在党的二十大报告中要求“树立大食物观”“全方位夯实粮食安全根基”。大食物观为粮食安全赋予了新的内涵，对农业食物系统（以下简称农食系统）转型提出了新的要求。树立大食物观已经成为国家粮食安全战略的重要组成，全面认识和深刻理解大食物观为什么提出、内涵是什么、有什么新要求、如何践行，对于新形势下保障我国粮食安全、推进乡村振兴战略、助力实现农业农村现代化具有重要意义。

一、我国农食系统面临的新挑战

改革开放以来，我国在保障粮食安全和提高全民营养方面取得卓越成绩，到2021年年底粮食生产实现“十八连丰”，口粮绝对安全。随着全面建成小康社会目标的实现，我国营养不足发生率显著降低，膳食能量供应不足问题已得到根本性改善（中国营养学会，2021），居民膳食消费结构由“粮菜型”向“粮肉菜果”多元型食物需求转变。

农食系统是提供居民食物与营养供应，满足食物消费和营养健康需求的保障，也是实现国民营养、粮食安全、环境生态和经济社会可持续发展的重要基础（Fan et al., 2021; FAO et al., 2021; 周应恒等，2022），其涵盖农业、林业、牧业、渔业和食品工业的食物生产、储藏、运输、加工、销售和消费环节及所有的参与者及其相互关联作用，以及所嵌入的更广泛的经济、社会和自然环境（中国农业大学全球食物经济与政策研究院等，2022）。然而当前，我国农食系统正面临膳食结构不合理、资源趋紧和环境退化、国际环境不稳定等多重风险挑战。第一，居民面临膳食不平衡的问题，微量营养素不足和超重肥胖同时存在。中国居民食用油和盐摄入量偏高，而全谷物、深色蔬菜、水果、奶类、鱼虾类和大豆类摄入普遍不足（中国营养学会，2021）。我国成年人超重肥胖率超过50%，6-17岁、6岁以下儿童超重肥胖率分别达到19%和10.4%（国家卫生健康委疾病预防控制局，2020）。2017年中

*项目来源：国家自然科学基金国际（地区）合作与交流项目“全球背景下优化中国农业补贴促进农业食物系统转型”（批准号：72061147002）。

国有 310 万人的死亡与糖尿病和心脏病等饮食相关疾病有关（中国营养学会，2021）。第二，资源环境方面，高投入驱动农业与食物生产、流通（储藏、加工、运输）、消费方式的环境代价高昂、不可持续。我国生态环境本底脆弱，局部区域生态系统质量不高、稳定性弱等问题突出，农业生产或其他活动挤占和破坏重要生态系统和重要生态空间问题仍时有发生，生态安全形势依然严峻。全球变暖、气候变化导致极端天气和自然灾害频发（Rosenzweig et al., 2020），影响农业生产，2008-2018 年中国农业受气候灾害影响遭受的损失累计达 9760 亿元人民币，占全球农业累计损失总量的 55%（FAO, 2021）。第三，国际环境方面，国内与国际两个市场联系越来越紧密，但复杂的国际形势和突发事件加剧了贸易和投资风险。我国大宗农产品进口依赖度不断提高。2021 年，包括大豆在内的粮食进口量达到 16454 万吨，相当于当年国内粮食总产量的 24%。世界百年未有之大变局叠加全球疫情、气候变化和地区冲突，给全球粮食市场带来剧烈冲击，也增加了我国粮食安全面临的外部风险（程国强、朱满德，2020）。

因此，在新时期多重风险挑战下，保障粮食安全要求关注重点从粮食生产拓展到食物全产业链，推动建设多元化食物供给体系，从侧重数量向注重食物“数量、结构、质量”多重目标拓展，全方位夯实粮食安全根基。

二、大食物观的科学内涵

大食物观是新时期我国粮食安全观的发展，是为了全面应对未来食品安全风险挑战，保障多元化食物供给安全。2015 年中央农村工作会议首次在中央层面正式提出“树立大农业、大食物观”。2016 年“树立大食物观，面向整个国土资源，全方位、多途径开发食物资源，满足日益多元化的食物消费需求”被写入中央一号文件。2017 年在中央农村工作会议上，习近平总书记指出：“老百姓的食物需求更加多样化了，这就要求我们转变观念，树立大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源。”2022 年，在看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时，习近平总书记对大食物观进行了详细阐述，指出“要树立大食物观，从更好满足人民美好生活需要出发，掌握人民群众食物结构变化趋势，在确保粮食供给的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，缺了哪样也不行。”保障未来食物安全，不只是重大的民生问题，还是重要的国家战略。在此背景下，二十大报告中强调“树立大食物观”，“全方位夯实粮食安全根基”，“确保粮食等重要产业链供应链安全”。

新形势下，大食物观为粮食安全赋予了新内涵，也为建立可持续的食物安全保障体系提出了更高要求。大食物观体现了国家农业发展目标从侧重粮食安全向粮食安全、营养健康、双碳目标、韧性及共同富裕多元目标的转变。大食物观的新内涵体现在：一是对象从“粮食”拓展到“食物”。食物不仅包括小麦、稻米和玉米等谷物，而且包括杂粮和薯类，同时蔬菜、水果、肉类、禽蛋、牛奶、水产品等也非常重要。大食物观不仅仅关注的食物范围扩大，而且注重各食品类的内在结构。二是生产资源从耕地拓展到全方位、多途径的食物资源。严守耕地红线，建设高标准农田，同时科学综合利用草原、山林、湖泊、海洋等自然资源和食物工业等，并运用技术和创新手段，不断拓展多元化食物来

源。大食物观不仅关注生产资源的食物供给水平，而且强调以绿色低碳的可持续方式利用生产资源。三是关注领域从侧重生产环节到“科研—投入—生产—流通—消费”全产业链食品安全。不仅关注农业作物种植和畜禽养殖，同时以食物产业链为载体向前拓展到动植物种质研发和要素投入，向后延伸到食物流通（储藏、运输、加工）和消费。从“供给导向”到“需求导向”，打通食物全产业链。

与此同时，我国大食物观为共同推动全球农食系统转型，更好保障全球食物和营养安全提供了中国思路。近年来，国际上也关注到保障多维度的食物安全亟需系统性方法。2021年，联合国食物系统峰会提出食物系统转型目标：确保所有人都能得到安全而有营养的食物、可持续消费模式、促进对自然有积极影响的生产、促进公平生计、培养抵抗脆弱性、冲击和压力的韧性这五个行动轨道（樊根根等，2022b）。大食物观下，我国粮食安全内涵向多维度“食品安全”拓展，紧密契合我国新时期国情、农情、食情和国家多元发展目标，同时也体现了我国食物与营养安全理念从系统性视角的不断深入。

三、大食物观对农食系统提出新要求

实现“大食物观”引领下的食物安全“多维目标”需要系统性视角，而农食系统转型是新发展阶段保障食物安全的重要途径和迫切需求。因此，应对营养健康、资源环境挑战以及国际市场多重风险，要求我们要树立大食物观，农食系统要向着高产高效、营养健康、绿色低碳、共同富裕和有韧性转型（Fan et al., 2021）。

第一，农食系统向高产高效转型有助于保障食物的有效供应。一方面，在守住“十八亿亩耕地红线”的基础上，“藏粮于地”确保口粮安全是实现食物安全保障的重要基石，而食品产业链生产效率的提升能够有效实现提高多元化食物的供给数量。另一方面，从全链条角度发力，深入推进产运储加销全链条节粮减损，可为提高食物安全，减少资源浪费做出贡献。研究表明，我国27%的食物在农场到餐桌的过程中被损失或浪费，与之相关的土地、水、碳、氮、磷足迹类似于一个中型国家的排放量水平（Xue et al., 2021）。目前我国在储藏、运输和加工等产后环节的粮食损失每年达到700亿斤以上（蒋和平，2015），产后环节的粮食损失量惊人，减少食物的损失与浪费等于建设无形良田（谭斌，2021）。

第二，以营养为导向的农食系统转型有利于提高健康营养食物的可获得性与可利用性。食物全产业链、食物系统参与者以及政策环境向营养导向转型是实现“全民健康”目标的重要抓手（陈志钢等，2019）。其一，食物供给向多元化方向发展，粮食的概念拓展为以主粮为底线，包含蔬菜、水果、肉、蛋、奶等营养导向的食物；其二，全产业链（农业生产、加工、运输、销售、消费）转型，可促进产业加工、储藏、运输技术革新，提高健康营养食物的可食化利用率；其三，促进居民膳食模式向健康转型，可有助于进一步改善居民营养状况并降低与饮食相关的非传染性疾病患病风险。

第三，农食系统的可持续绿色转型有助于兼顾长远利益，确保当代人的食物消费不会损害未来的食物供给能力。集约化的农业生产方式虽然提高了生产效率，但化肥、农药、除草剂等化学合成物的过度施用造成严重的农业面源污染，制约我国农业和农村可持续发展。部分地区不可持续的农业生产方式造成农牧生态系统失衡和退化，正威胁着农业生产，导致食物供给压力不断加大。数据显示，我

国农田土壤污染率从20世纪80年代的不足5%上升至2014年的19.4%（陈印军等，2014）。2018年我国农业食物系统的温室气体排放达6.7亿吨二氧化碳当量，其中食品加工是农业食物系统能源活动中最主要排放来源（张向阳等，2022）。在资源环境约束下，如何实现既提高农业生产又能保障居民营养健康的双重目标，是农食系统转型的关键问题（司伟等，2020；Fan et al., 2021；黄季焜，2021）。

第四，推动农食系统向更有韧性转型，有助于提高系统抵抗脆弱性、冲击和压力能力，确保我国多元化食物供应链稳定安全。新冠肺炎疫情以来，全球气候变化、自然灾害、贸易摩擦和区域战争等多重风险叠加，国际粮食市场供给压力和不确定性剧增，我国粮食安全受到多方面的冲击与挑战。通过完善我国粮食和重要农产品监测预警体系，推动粮食供应链技术、制度、政策创新，强化国内国际双循环，积极参与全球粮食安全治理等方式可提升我国农食系统韧性，可以应对国际局势变化以及多重风险叠加所带来的农产品贸易的风险和不确定性（朱晶等，2021；李先德等，2022；王晶晶等，2022）。

第五，提高农食系统的包容性有利于缩小城乡居民收入差距，推进城乡融合发展和共同富裕，实现人人都能享有营养而又安全的食物目标。农食系统是小农、涉农中小企业、小餐饮从业者等群体的生计基础（樊胜根等，2022a）。应扩大社会保障机制，探索建立城乡互融的社会保障体系，改善脆弱人群尤其是小农的健康、营养和教育水平。女性是家庭食物选择的把关者，为妇女赋权、改善其营养和健康、给予欠发达地区妇女现金补贴以及营养教育方案培训，能够有效改善家庭饮食多样性、减少儿童营养不良现象的发生。

四、践行大食物观，转型农食系统

全方位夯实粮食安全根基并践行大食物观，应有效发掘农食系统中自然资源和参与者的作用，以营养、高效、可持续、韧性为转型目标，从更广的维度提升食物保障能力，全面保障国民营养与食物安全。农食系统可持续性转型是践行大食物观，实现食物安全多维目标的必要手段，主要体现在以下几个方面。

（一）以资源禀赋和技术创新为基础，拓展食物来源

大食物观下的食物供给，要向森林、江河湖海、生物资源要食物，也要向食品科学技术要食物。其一，以营养为导向的食物供应应充分考虑到不同地区资源和劳动力禀赋，发挥不同地区优势，在保证主粮安全的前提下，提升杂粮和豆类的生产，发展林下食物生产，扩大海洋可持续性养殖。其二，加强未来食物（如大豆蛋白、人造肉、微藻、菌体蛋白等）的科研投资，促进其产业链发展。

（二）加强农业科技及支持政策创新，提升多元化食物供给

农业科技及支持政策向营养、可持续方向调整，可为食品产业链转型提供市场和政策激励，有助于保障多元化食物供给数量。一要加强农业科技创新，统筹配置农业科研投资，支持涉农企业提升技术研发能力，聚焦全产业链“卡脖子”问题，提高食物产业链效率。二要将政策支持从农业生产环节向全产业链延伸，形成包括价格支持、农业投入、直接补贴、灾害救助、金融保险等在内的政策体系，提升多元化食物供给水平。三要推动食物供应链各部门共同参与构建以食品安全为基础、以营养为导向的食品价值链。鼓励产业加工技术革新、加工企业将食物营养纳入预期目标，并引导食物供应链参

与者（例如小农、私营企业、加工商、中间商）共同参与决策咨询活动。

（三）引导消费者行为转型，优化食物消费结构

应进一步推动国民膳食结构从“有的吃，吃得饱”向“吃得丰富且平衡，吃出健康”转变，引导居民膳食结构向健康可持续膳食转型。一方面，通过公众教育、普及健康膳食知识等方式提高居民健康素养，引导消费者优化膳食结构。此外，应在科学研究的基础上制定区域性的、适应当地膳食文化的健康可持续推荐膳食模式，以引导不同地区、不同人群居民因地制宜转型食物消费结构。另一方面，应强化消费者责任，调动消费者参与碳中和行动，进一步倡导节约习惯，鼓励居民科学转向健康可持续的膳食结构，引导居民减少食物浪费。

（四）加强粮食安全风险防范，强化食物供应链韧性

应进一步加强食物供应链的监测预警体系和机构协调能力，保障国内食物供给稳定性。一要建立健全食物全产业链的宏观调控、风险监测和应急预案体系，以提高对自然灾害的预警能力与食物供应链的应急管理。二要提高和完善重要农产品的储备体系，加强食物购销及食物库存动态监管，以保障风险冲击下重要农产品的供给。三要加强保险制度建设，为农业灾害保险和再保险系统提供补贴和支持，进一步增强系统稳定性，提升多重风险下多元化食物的供给能力。

（五）统筹国内外资源，提高国际农产品贸易韧性

要夯实粮食安全根基，保障“大食物安全”，必须进一步利用好两个市场、两种资源。一要加强国际农产品市场监测与预警体系，及时跟踪大宗农产品的国际市场供需和贸易动态，以应对国际农产品市场波动。二要完善全球农业食品供应链管理，采取农产品进口多元化策略，促进“一带一路”沿线国家的农产品贸易畅通，以降低农产品贸易风险。三要积极参与全球粮农治理，提高农业贸易开放与粮食安全互信，提高对国际农产品的控制权与话语权，加强食物系统防灾减灾和应对突发事件的全球和地区合作。

参考文献

1. 中国农业大学全球食物经济与政策研究院、浙江大学中国农村发展研究院、南京农业大学国际食品与农业经济研究中心、中国农业科学院农业经济与发展研究所和国际食物政策研究所，2022：《2022 中国与全球食物政策报告》，http://agfep.cau.edu.cn/art/2022/5/24/art_39031_861011.html。

2. 陈印军、方琳娜、杨俊彦，2014：《我国农田土壤污染状况及防治对策》，《中国农业资源与区划》第4期，第1-5页。

3. 陈志钢、毕洁颖、聂凤英、方向明、樊胜根，2019：《营养导向型中国食物安全新愿景及政策建议》，《中国农业科学》第18期，第3097-3107页。

4. 程国强、朱满德，2020：《新冠肺炎疫情冲击粮食安全：趋势、影响与应对》，《中国农村经济》第5期，第13-20页。

5. 樊胜根、高海秀、冯晓龙、王晶晶，2022a：《农食系统转型与乡村振兴》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第1期，第1-8页。

6. 樊胜根、龙文进、冯晓龙、司伟、盛誉，2022b：《联合国食物系统峰会的中国方案》，《农业经济问题》第3期，

第4-16页。

- 7.黄季焜, 2021: 《对近期与中长期中国粮食安全的再认识》, 《农业经济问题》第1期, 第19-26页。
- 8.蒋和平, 2015: 《促进我国节粮减损刻不容缓》, 中国农业科学院新闻中心, <https://www.caas.cn/xwzx/zjgd/261860.Html>。
- 9.李先德、孙致陆、赵玉菡, 2022: 《全球粮食安全及其治理: 发展进程、现实挑战和转型策略》, 《中国农村经济》第6期, 第2-22页。
- 10.司伟、张玉梅、樊胜根, 2020: 《从全球视角分析在新冠肺炎疫情下如何保障食物和营养安全》, 《农业经济问题》第3期, 第11-16页。
- 11.谭斌, 2021: 《全谷物营养健康与加工》, 北京: 科学出版社。
- 12.王晶晶、孟婷、樊胜根, 2022: 《应对国际局势变化 提升农业食物系统韧性》, 《农村工作通讯》第8期, 第25-26页。
- 13.张向阳、张玉梅、冯晓龙、樊胜根、陈志钢, 2022: 《中国农业食物系统能源碳排放趋势分析》, 《中国生态农业学报(中英文)》第4期, 第535-542页。
- 14.中国营养学会, 2021: 《中国居民膳食指南科学研究报告》, 北京: 人民卫生出版社。
- 15.周应恒、王善高、严斌剑, 2022: 《中国食物系统的结构、演化与展望》, 《农业经济问题》第1期, 第100-113页。
- 16.朱晶、臧星月、李天祥, 2021: 《新发展格局下中国粮食安全风险及其防范》, 《中国农村经济》第9期, 第2-21页。
- 17.Fan, S., D. Headey, C. Rue, and T. Thomas, 2021, "Food systems for human and planetary health: Economic perspectives and challenges", *Annual Review of Resource Economics*, 13: 131-156.
- 18.FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2021, The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all, <https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>.
- 19.FAO, 2021, The impact of disasters and crises on agriculture and food security, <http://www.fao.org/3/cb3673en/cb3673en.pdf>.
- 20.Rosenzweig, C., C. Mbow, L. G. Barioni, T. G. Benton, M. Herrero, M. Krishnapillai, ... and J. Portugal-Pereira, 2020, "Climate change responses benefit from a global food system approach", *Nature Food*, 1(2), 94-97.
21. Xue, L., X. Liu, S. Lu, G. Cheng, Y. Hu, J. Liu, ... and G. Liu, 2021, "China's food loss and waste embodies increasing environmental impacts", *Nature Food*, 2(7), 519-528.

(作者单位: 中国农业大学全球食物经济与政策研究院)

中国农业现代化的战略定位

罗必良

党的二十大报告提出：“中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化”。农业现代化是中国式现代化的重要基础。人口规模巨大决定了中国农业现代化的基调与核心，必须是优先确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中，由此加快建设农业强国，全面推进乡村振兴。

一、中国农业现代化的基本国情

必须深刻认识中国农业现代化的基本国情。一方面，中国用全球 9% 的耕地，养活了全球五分之一的人口，为世界粮食安全做出了重大贡献；另一方面，人口规模既构成了中国式现代化的巨大优势，也对农业农村现代化形成了严峻约束。因此，必须坚持农业农村优先发展，加快建设农业强国。

“十三五”时期，我国农业现代化建设取得了显著成效。粮食年产量连续保持在 6.5 亿吨以上，农作物耕种收综合机械化率达 71%，农业科技进步贡献率已达 60%，城乡居民收入差距缩小到 2.56:1^①。但必须承认，在取得突破性进展的同时，我国农业现代化也面临着突出的矛盾和挑战。

一是人地矛盾突出。人多地少是长期以来制约中国农业发展的重要瓶颈。第三次全国国土调查数据显示^②，我国耕地面积为 19.18 亿亩，比第二次调查减少 1.13 亿亩；在耕地减少的同时，人口规模却从 2000 年的 12.67 亿人增至 2021 年的 14.13 亿人。人均耕地面积分别由前两次国土调查的 1.59 亩/人和 1.52 亩/人，降至第三次调查的 1.36 亩/人，已不足世界平均水平的 40%^③。

二是经营格局分散。大国小农是我国农业经营的基本格局。第三次农业普查数据显示，我国小农户数量占到农业经营主体 98% 以上^④。经营土地规模在 10 亩以下的农户占家庭承包户总数的比例从

^① 参见国务院《“十四五”推进农业农村现代化规划》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-02/11/content_5673082.htm，2021-11-12。

^② 我国已先后进行了三次全国土地调查：第一次于 1984 年 5 月开始，1997 年结束；第二次于 2007 年 7 月 1 日启动，2009 年完成；第三次以 2019 年 12 月 31 日为标准时点，2020 年完成。

^③ 参见魏后凯，2022：《底线思维下的乡村振兴规划思考》，http://www.zgxczx.cn/content_51251.html，2022-10-18。

^④ 参见新华社《全国 98% 以上的农业经营主体仍是小农户》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/01/content_5369755.htm，2019-03-01。

1996年的76%增至2018年的85.2%^①。土地的均田分配与农户的分户经营，不仅造成户均耕地面积狭小，而且造成地块细碎分散，从而构成了改善农业生产率的重要约束。

三是生态压力增大。单极化提升农业生产效率的努力，已造成相对严重的农业面源污染，表现为水体富营养化、土壤重金属污染加剧以及温室气体排放增加。2019年我国农用化肥施用折纯量仍然高达5403.59万吨，农药和农用塑料薄膜的使用量达到139.17万吨和240.77万吨，^②远高于世界平均使用强度。中国农业的绿色化任重道远。

四是内外循环不畅。内循环不通畅突出表现为城乡要素流动受限。城市的极化效应强于涓流效应，要素流动主要表现为由农村向城市的单向流动。尤其是劳动力非农转移造成农业人力资本的流失，构成对农业引入新要素和新技术的重要制约。外循环不通畅突出表现为国际农产品自由贸易受阻。受国际贸易保护主义抬头、全球公共安全事件频发等因素影响，各国对农产品进出口的管制趋紧。增强农业发展韧性，激活农村产业动能，推进城乡融合发展，需要做出进一步努力。

二、中国农业现代化的本质规定

中国是农业大国，更是人口大国，面对气候尤其是国际政治环境的巨大不确定性，中国农业现代化的核心目标应该是要提升安全保障力、资源控制力和国际竞争力，以谋求国家安全的“风险最小化”与“安全最大化”。由此，中国特色的农业现代化有其特定的本质规定与要求。主要包括：

1. 可保障性——中国的农业现代化，必须牢牢掌握粮食安全主动权，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。中国式现代化，首要目标必然是“粮食安全”，要切实贯彻“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略，全方位夯实粮食安全根基。一是坚守数量保障。坚决守住十八亿亩耕地红线，在不断提升耕地质量的基础上着力提高土地生产率。二是提升质量保障。优化调整食物品种结构，适应城乡居民消费结构的多样化与高级化转型，加强粮食安全基础上的食物安全与营养安全。三是拓宽食物来源。要树立大资源观，从耕地资源延伸到国土资源，全方位、多途径开发食物资源，宜粮则粮、宜经则经、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林，不断拓展食物安全空间，把全面建成社会主义现代化强国的根本和支撑夯牢夯实。

2. 可持续性——中国的农业现代化，必须维护人与自然和谐共生，以自然资源与环境的可持续性来保障农业发展的稳定性。首先是维护耕地资源的可持续性。防治耕地退化，降低耕地开发利用强度，扩大轮作休耕制度试点范围。加强农业面源污染综合防治，推进重金属污染耕地等分类管理、治理修复和安全利用。其次是维护水资源的可持续性。加大地下水超采治理，控制地下水漏斗区、地表水过度利用区用水总量。推广工程性节水技术、智能节水灌溉技术与水环境生态修复技术，降低水体富营养化的危害性。最后是维护气候资源（包括太阳辐射、温度和降水等）的可持续性。过量的温室气体

^①参见农业农村部农村合作经济指导司、农业农村部政策与改革司，2019：《中国农村经营管理统计年报（2018年）》，北京：中国农业出版社。

^②数据来源：国家统计局数据库 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

排放已然造成温室效应并引发气候条件的显著变化，减缓与适应气候变化应该列入重要议程。中国农业现代化必须积极探索绿色低碳循环发展模式，推进农业的绿色化与高质量发展，走资源节约、环境友好、生态稳定的可持续发展道路。

3.可动员性——中国的农业现代化，必须大力推进小农户与现代农业发展的有机融合，强化对各类主体种粮的组织动员与行为激励。首先，在相当长时期内，小农户仍将是我国农业生产的基础力量与农业经营的重要组织形式。小农户具有粮食生产的自发性和能动性优势，是国家粮食安全可动员的重要组织资源。应不断改善农业的社会化服务，将小农户卷入农业分工并融入现代农业发展进程之中。其次，积极培育家庭农场、农民合作社、农业企业等新型经营主体，促进农业适度规模经营。在坚持农村基本制度不动摇的基础上，进一步释放土地“三权分置”制度效应，既要推进土地经营权流转与集中形成的土地规模经营，又要发展社会化服务与托管形成的服务规模经营，不断推进农业产业延链、补链、强链，促进农业增产提质增效。三是发挥区域比较优势，以大食物观动员多元的农业资源禀赋，保障农业产业安全的主动权。要健全农民种粮收益保障机制与农业支持保护制度，让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性，通过发展特色产业和富民产业，增加从业者就业机会和提升农业竞争力。四是调动“藏粮于民”的积极性，在增强国家、地方与企业粮食储备能力的同时，动员广大城乡居民的储粮行动能力，构建最广泛的粮食安全保障网络。

4.可防范性——中国的农业现代化，必须能够有效抵抗内外风险，增强农业产业韧性，夯实农业安全的总根基。长期以来，强大的粮食生产、储备、农产品保障能力是确保中国粮食安全的最大底气。但是传统农业风险和新的公共安全风险叠加形成的不确定性，对粮食安全带来了新的挑战，必须进一步强化我国农业与粮食安全的可防范性。一是防范传统风险。不断提升农业的生态保障能力、技术保障能力、市场保障能力与制度保障能力，以应对各类传统风险。二是防范国际市场冲击。在落实藏粮于地、藏粮于技战略的同时，用好两个市场、两种资源，不断调整优化农产品贸易方式和贸易格局，实施农产品进口多元化策略。构建稳固的粮食安全保障体系，建立健全全球农业贸易投资与市场监测体系，善用金融、期货、保险、信托等手段化解国际政治与贸易风险的传导与冲击。三是增强产业韧性。盯紧抓实粮食安全乃至食品安全的全领域、全过程、全环节，深度融入全球农业产业链、价值链与供应链。充分发挥“一带一路”的平台作用，拓展和深化农业双边和多边合作。加快培育全球性农业食品企业，打造海外食物供应链，提高关键物流节点调控能力，增强我国农产品全球供应链韧性。

5.可拓展性——中国的农业现代化，必须拓展农业多元价值功能与增收空间，促进农民走向共同富裕。在传统经济学框架中，农业的功能被局限于产品、市场、要素和外汇等经济贡献，忽视了农业所隐含的多重功能。一是生态功能，农业在水土保持、气候调节、固碳减排以及生物多样性维持方面具有多重价值；二是人文功能，中国农耕文明所秉承的“顺天应时、约取节用、尊重自然、保护生态”的生存智慧和生态哲学具有突出的时代价值；三是康养功能，农业的田园风光和村落的人文景观，有着不可估量的开发价值与潜在收益；四是社会功能，农业是农户生计可持续的根本保障，也是维系农村社会安全稳定的压舱石。因此，农业现代化应在保证粮食安全的基础上，加快推进产业融合发展，拓展农业的生态、人文、康养和社会功能，由此增加农民的经营性收入、功能性收入与生态资产的财

产性收入，从物质与精神两个方面促进农民走向共同富裕。

三、中国农业现代化的战略路径

中国的农业现代化并非是独立事件，它既是中国式现代化的重要组成部分，又是坚持农业农村优先发展、全面推进乡村振兴的核心内容。必须跳出乡村来谋划乡村振兴，必须跳出农业来谋划农业现代化。因此，寻求中国特色农业现代化的实现路径，重点在于三个方面，即推进县域城乡融合发展，促进生产要素自由流动；加快农业分工和专业化，促进要素利用效率提升；健全完善农业支持政策，促进农民增收并走向共同富裕。

1. 推进县域城乡融合发展，重心在于促进城乡要素的自由流动。加快农业农村现代化，必须全面实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，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。促进城乡要素的自由流动，必须推进县域城镇化，发展县域经济、做大做强县城、打造小城镇产业集群，形成县城、乡镇与村庄的联动，促进农村一、二、三次产业的交叉融合。其中，推进以县城为重要载体的农村城镇化尤为必要。一是以县域为基本单元推进城乡融合发展，发挥县城连接城市、服务乡村的作用，增强对乡村的辐射带动能力，增进农业农村发展活力。二是发展壮大县域经济，加快培育区域特色产业，延伸产业链条，拓宽农民就业空间，鼓励农民就地就近就业。三是通过吸纳县域内农业转移人口缓解人地矛盾，做优做强农产品加工业和农业生产性服务业，为农业高质量发展与保障粮食安全提供支撑。

2. 加快农业分工和专业化，重心在于促进农地规模经营与服务规模经营。农业规模经营是现代农业生产技术和要素采纳的前提性条件。鼓励农地流转、连片种植、规模饲养，改善资源配置效率与规模经济性；促进农业的“代耕”“代管”与“代营”，降低交易成本，改善迂回经济与分工经济；推广标准化生产，发挥农业机械装备的作业能力和专业化的服务效率，降低农业物化成本和生产作业成本，促进农业增产提质增效。重点在于：一是加快培育各类服务组织，充分发挥不同服务主体各自的比较优势和功能；二是促进各主体多元互动、功能互补、融合发展，推动农业服务链条的横向拓展与纵向延伸；三是构建农业生产产前、产中、产后全环节的全方位综合服务交易平台，建立紧密的利益联结和分享机制。

3. 健全完善农业支持政策，重心在于促进农民在现代化进程中分享发展成果。一方面是通过财政扶持、信贷支持、税费减免等措施强化农业政策支持力度。要全面开展高标准农田建设，大力推进以种业为重点的农业科技创新，不断强化以水利为重点的农业设施政策支持、以农机为重点的农业装备政策支持、以外包托管为重点的农业服务政策支持、以党政同责为重点的制度保障支撑，健全完善农民种粮有收益和地方抓粮不吃亏的利益补偿机制。另一方面是增加农民收入，实现农民走向共同富裕。推进农业农村现代化，必须全面贯彻以农民为中心的发展理念，为广大农民谋利益、谋幸福。要构建符合市场经济要求的乡村产权体系，支持引导农民盘活农业农村资源与功能，发展新产业新业态，广辟创业就业空间，不断增加经营性收入、工资性收入和财产性收入。要发展壮大乡村集体经济，健全完善农民收入支持和生活保障政策体系，确保最大多数农民全面参与现代化进程、充分分享现代化成

果。要充分发挥乡村基层党组织的领导核心作用，调动乡村各类社会经济组织的积极性，加快建设宜居宜业和美乡村，健全完善乡村公共服务，全面拓展乡村治理内容、治理方式和治理手段，进一步提升农民群众获得感、幸福感和安全感。

（作者单位：华南农业大学国家农业制度与发展研究院）

建设农业强国的土地制度基础*

刘守英

全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务在农村。党的二十大报告中提出“加快建设农业强国”，正是着眼全面建设社会主义现代化国家大局作出的重大决策部署，明确了新时代新阶段农业农村现代化的主攻方向。加快建设农业强国，实现农业产业革命、乡村系统重构和城乡融合发展，不仅是解决发展不平衡不充分问题的重要举措，而且是推进农业农村现代化的必然选择，更是全面建设社会主义现代化国家的核心内容和重大任务。土地制度是一个国家最为重要的生产关系安排和一切制度中最为基础的制度。加快建设农业强国，关键是完善农村产权制度，健全农村要素市场化配置机制，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，以农地制度改革、宅基地制度和集体建设用地制度改革以及建立城乡统一土地权利体系构筑农业产业革命、乡村系统重构和城乡融合发展的制度基础。

一、以土地制度改革建设农业强国是中国式现代化的应有之义

建设农业强国是社会主义现代化征程中应变局、开新局的基础。农业强国是一个产业革命、乡村振兴和城乡融合的统一体，涉及农业农村现代化的重要环节，土地制度改革是建设农业强国的突破口。

（一）农业强国是社会主义现代化强国的根本

实现农业农村现代化是中国式现代化的重要任务，没有农业农村现代化，就没有整个国家的现代化。实现农业大国向农业强国的历史性转变是建成社会主义现代化强国的关键。从国内来看，农业强国是着眼中华民族伟大复兴战略全局的“稳定器”。改革开放以来，我国“三农”工作取得了显著成就，但是农业农村现代化仍然是中国式现代化的主要短板，农业农村发展基础不稳固、城乡区域发展和收入差距较大等问题仍未根本解决，城乡发展不均衡、农业农村发展不充分仍是我国社会主要矛盾的主要方面。由此，建设农业强国是建设社会主义现代化强国的重点难点，建成农业强国是实现中华

*本文系中国人民大学“习近平新时代中国特色社会主义思想研究工程”（项目批准号：22XNQ002）成果。

民族伟大复兴战略全局的基本盘。从国际来看，农业强国是应对世界百年未有之大变局的“压舱石”。当前，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性日益增加，百年变局与世纪疫情交织叠加，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期。建设农业强国，不仅能够稳住农业基本盘，以国内稳产保供应对外部环境的不确定性，还能够释放巨大活力，以城乡经济循环助推国内大循环，加快形成新发展格局，有效应对世界百年未有之大变局。

（二）农业强国是农业强、乡村兴和城乡融的统一体

农业农村现代化是新时代“三农”工作的总目标，农业强国是农业农村现代化的具体表现。农业大国向农业强国的转变，意味着农业由大而不强向产业强、乡村由功能失衡向系统重构、城乡由分割对立向融合发展的全面跨越。第一，农业产业革命。农业竞争力是农业强国的基础，没有农业现代化和农业生产率的提高，农业强国就成了无源之水。随着居民消费需求变化、城乡关系调整，农业从原来的粮食农业拓展为休闲农业、生态农业甚至文化农业，一二三产业融合的新形态正在形成，这些变化孕育着农业产业革命。农业产业革命是农业领域内实现工业化的过程，通过土地、资本、劳动等生产要素实现重新组合及其持续升级，实现农业生产函数的跃迁，由此带来生产效率的提高、规模报酬的递增和农业竞争力的增强。第二，乡村系统重构。乡村是一个由地理空间、经济活动空间、社会关系和制度秩序组成的农民、农地、农业和村落四位一体的系统性结构。推动乡村振兴战略，实质就是要打破单向城市化政策偏向造成的乡村系统功能性失衡，实现从失衡不均到均衡发展的乡村系统重构。乡村系统重构，就是在人、地、业、村多要素联动的基础上，实现人力资本提升、观念革新的“人活”，权利更加明晰、配置更加有效的“地活”，复杂程度更高、更具竞争力的“业活”，公私界分明确、秩序重构的“村活”，最终在新的形态、新的功能、新的业态、新的人的组合上进行有效治理，形成以新的村落形态和不同的人、不同的经济活动构成的新的乡村秩序。第三，城乡融合发展。全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村，消除城乡发展不平衡和乡村发展不充分、实现城乡融合发展是建设农业强国的基本城乡形态。城乡融合是城乡转型的一个阶段，在这一阶段，城乡边界逐渐模糊，城乡关系由对立竞争转为融合互补，要素的城乡流动将乡村与城市紧密联系在一起，空间的城乡融通将乡村纳入发展主流，基础设施和公共服务的城乡均衡将赋予乡村现代功能，形成城市文明与乡村文明共融共生的城乡新形态。

（三）土地制度改革是建设农业强国的突破口

土地制度是一个国家基础性、根本性、全局性的制度，是构成生产关系和一切经济关系的重要基础，农村土地制度改革是农村改革的主线和建设农业强国的突破口。第一，以农地制度改革推动农业产业革命。在农业转型和农民分化的背景下，集体所有制如何安排会对农地制度的稳定性与权利结构产生根本影响，农民成员权利的保障与处置方式成为处理好农民与土地关系的关键所在，经营权的权利地位、权利内涵和赋权强度等成为推动农业经营规模化、农业经营主体多元化的决定性因素。第二，以农村建设用地改革进行乡村系统重构。在农二代生产生活方式变化引领的代际革命和乡村分化的背景下，宅基地制度改革成为解决村庄无序扩张乱象、保障农民财产权益和从事非农活动权利以及开放外部资本和企业家乡村准入的核心制度安排，集体经营性建设用地制度改革将为乡村产业发展和村庄

活化提供发展空间。第三，以统一土地权利体系实现城乡融合发展。在城乡互动和融合发展的背景下，以征地制度改革扭转单向城市化发展模式，以城市更新中的土地制度创新解决进城农民体面落脚，以城乡建设用地权利平等实现乡村平等发展权，重塑城乡关系。

二、农业产业革命与农地制度改革

传统农业社会向现代社会转型的过程必然经历农业产业革命，然而中国的现代化转型出现快速的工业化和城市化，农业产业革命进程相对滞后。因此，建设农业强国，实现农业的规模化、专业化与现代化成为补齐现代化短板的着力点。土地是农业生产最重要的生产要素，只有通过农地制度变革才能推动农业要素重组与升级，打破农业低水平均衡，实现农业产业革命，促进农业报酬的提高。

（一）农业产业革命与农业要素组合

发达国家农业转型的经验表明，只有实现农业产业革命才能提升农业规模报酬与竞争力。农业产业革命是在农业就业份额下降的背景下，以企业家创新带动土地、劳动、资本、技术、服务等不同种类生产要素的重新组合与持续升级。为了实现赶超目标与结构转型，中国在相当长时期通过行政力量挤压农业，农业就业份额下降远远滞后于产值份额下降，不仅造成人地要素失衡，而且排斥新要素的进入，致使农业要素重新组合受到阻碍，导致农业结构单一、农产品复杂度低，农产品的成本利润率持续下降。因此，劳动力大量向非农产业转移带来农业就业份额下降为中国农业产业革命提供了窗口期，其关键是以制度变革打破要素组合锁定、减小要素重组摩擦与促进要素组合升级。

（二）土地制度是制约农业产业革命的重要因素

在结构转型与人地关系不断松动的过程中，良好的土地制度安排对于农业要素组合升级有显著促进作用。界定清晰的地权具有稳定性、排他性与可交易性，有助于农地市场的发育，实现经营者与农地要素匹配程度的帕累托改进。土地适度规模化有助于通过改善要素组合，引入农业企业家和提升农业劳动者人力资本，提高农业经济活动与农业产品的复杂度。中国现行的农地制度仍不适应于农业强国建设要求。一是人地关系的权利结构锁定，农地流转合约仍限于本乡本土，耕地流入的经营主体只是规模有所扩大的传统农户，农业要素重组的基础难以改变。二是土地过于分散且单位回报低，缺乏规模经营基础，新型经营主体进入动力不足，关键农业要素得不到改善。三是土地细碎化与土地浪费问题严重，要素组合效率低下。因此，土地制度变革成为打破要素组合低水平均衡的关键，也是实现农业要素组合升级的关键。

（三）以农地制度改革推动农业产业革命

以农地三权分置为抓手，推动农地制度变革是解锁人地关系，实现农业要素重组与升级的着力点。一是落实集体农地所有权。保证土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利，落实集体所有权中发包、调整、监督、收回等权能，构建集体所有权权能实现机制，通过集体经济组织民主议事机制，将集体所有权的知情权、决策权、监督权落实到集体成员，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人的私相授受、谋取私利而导致土地浪费、降低地权配置效率。二是稳定农户土地承包权。保证集体经济组织成员依法公平地获得农地承包权，以及通过转让、互换、出

租（转包）、入股或以其他方式流转承包地并获得收益的权利，承包土地被征收的农户依法获得相应补偿和社会保障费用等的权利。三是放活土地经营权。按照依法自愿有偿原则，引导农民以多种方式流转承包土地的经营权，赋予土地经营权人对土地经营权的处分权、土地经营权的抵押权等，实现土地经营权权能完善和严格保护，为耕作者提供稳定的农地使用和投资预期。在此基础上发展多种形式的适度规模经营，以农业经营适度规模化、服务规模化、区域种植规模化、市场化促进农业生产方式创新，实现农业规模报酬。

三、乡村系统重构与农村建设用地改革

农业产业是农业强国的物质基础，乡村系统是农业强国的空间形态，乡村系统重构是建设农业强国的关键所在。中国当下的乡村出现人、地、业、村系统的功能失衡，表现为城乡互动增强带来人口和资本在城乡间对流的同时，土地资源的配置变化仍显滞后，制约了乡村人地关系的根本转变，影响了乡村业态发展以及村庄形态和功能的转型。只有破除限制土地要素优化配置的制度因素，才能实现中国乡村人、地、业、村系统的重构。

（一）乡村系统与功能失衡

乡村是由人、地、业、村构成的有机系统，人与土地的联系支撑起乡村业态的形成与发展，并通过建立村庄这一制度与秩序装置，来维系人、地、业、村的运行秩序以及乡村内部的有机结构。中国乡村系统出现了严重的功能失衡，其所面临的困局既不同于传统乡村的普遍破败和内卷，也不同于集体化时期的乡村贫困和体制低效，而是整个乡村系统受制于现行农村建设用地制度的不匹配而发生的功能性失衡，乡村人口大规模转移没有带来人地关系根本松动，导致乡村业态陷入凋敝以及村庄面貌的破败与无序。与此同时，现阶段城乡互动的持续增强，人口和资本朝向乡村的回流，引发对集体建设用地的新需求。但是，保障回流劳动力的居住权利并满足其从事农外事业的用地需求却难以得到有效回应，由此带来人、地、业、村要素联动的不顺畅，加剧了乡村系统的功能失衡。

（二）乡村建设用地制度是导致乡村系统失衡的根源

在乡村转型过程中，不利于人地关系改变以及土地优化配置的制度安排阻碍人、地、业、村的有机联动，影响乡村系统的运行及其内部功能的调整。一方面，城乡二元土地制度导致农民从事非农建设的权利丧失。为保障城市土地供给，90年代末土地管理法的修改，形成城乡土地分治，剥夺了农民利用集体土地进行非农建设的权利，致使部分村庄的非农经济活动萎缩，产业结构单一，进而导致农民的经济机会有限和收入来源单一，造成乡村的持续凋敝。近年来，大量资源的涌入带来乡村产业发展用地需求不断增加，农村建设用地制度的不适应性越发凸显。另一方面，宅基地制度改革滞后引起村庄陷入持续衰败和无序。在宅基地制度安排强成员权、弱财产权的倾向下，农民仅有宅基地使用权而缺乏完整的财产权利，农民更倾向于保有而不是放弃宅基地使用权。由此，乡村出现人走地不动、建新不拆旧等乱象，土地资源不能得到适度集聚和合理利用，乡村呈现出耕地撂荒、房屋空置、公共设施落后等衰败景象。

（三）以乡村建设用地改革推动乡村系统重构

推动权利开放、功能开放的农村建设用地改革，是促成乡村系统重构、实现村庄形态转变的重要途径。一是以城乡建设用地权利平等保障乡村产业发展空间。在符合用途管制和相关规划的前提下，实现城市国有建设用地与农村集体建设用地权利平等，使集体建设用地享有抵押、出租和转让的权利，以保障城乡空间的发展平衡，给予乡村更多的用地权利，逐步开放农民和集体经济组织利用集体建设用地从事非农建设的通道，吸引人口和资本等要素回流乡村，促成乡村经济逐渐活化以及乡村产业日渐复兴。二是赋予农民宅基地完整财产权。明确宅基地财产权利内涵，从转让、抵押和获取收益等多方面拓展宅基地的产权权能，赋予农民更完整的宅基地财产权，促成宅基地的财产权益得到实现，加速宅基地流转、整合与优化配置，促进村庄形态转变。三是改革宅基地的无偿分配与取得制度。促进国家公权力和村庄自治权的协调配合以实现宅基地的有效治理，在此基础上探索实现宅基地有偿使用的机制，细化并规范宅基地取得制度，落实成员一户一宅的基本居住权利，采用时点划断的方法，对时点之前占有宅基地的集体成员沿用无偿分配方法，对时点之后取得成员资格的农民的宅基地通过有偿方式获得。四是不断开放宅基地使用权。不断推动宅基地朝向外来人口和资本有序开放，打破宅基地只能在集体内部流转的制度限制，解除乡村的封闭性，回应人口和资本下乡所引起的用地需求。探索并拓展宅基地多元化的使用方式，显化与释放宅基地和农村房屋的价值，解决宅基地闲置、利用率不高的难题，吸引资金和资源参与乡村建设。

四、城乡融合发展与统一土地权利体系

在向城乡融合阶段迈进的过程中，中国城乡关系失衡的状况仍未发生根本性转变。城乡发展权利不平衡是城乡失衡和城乡差距的主要原因。针对土地制度的缺陷，应当以城乡统一的土地权利体系打破土地制度对城乡要素流动的制约，促进城乡人口、产业和空间的重新布局，实现城乡融合发展。

（一）城乡融合进程中的城乡关系失衡

随着中国城市化进程的加深，城乡要素流动也更加频繁，农民与乡土的黏度逐渐降低，要素流动逐渐由从乡到城的单向流动转变为城乡互动，中国已经进入到迈向城乡融合的新发展阶段。在这一阶段，中国城乡关系失衡的问题仍然存在。一是乡村人口凋敝。大规模乡村劳动力迁移到城市地区，乡村劳动力流失造成农业劳动力的不足，出现严重的土地弃耕和抛荒现象，乡村振兴乏人可用。二是乡村经济发展滞后。农业复杂度不高和要素组合受阻，农业回报和竞争力有待提升，乡村功能窄化导致乡村经济活动简单化，乡村价值被低估，城乡收入差距虽有缩小但差距犹存。三是城乡空间分割。城市建成区边界随着城市扩张速度放缓而趋于稳定，乡村空间出现不同程度的空心化与衰而未亡的现象，城乡形态处于各处一域的分割状态，县城作为城乡连接带未起到城乡融合载体的作用。

（二）城乡关系失衡的制度根源

中国独特的城乡二元土地制度既是结构转型和经济增长的助推器，也是城乡关系失衡的重要原因。一是土地用途管制限制了农村建设用地发展权。为保护耕地，我国采用了严格的用途管制，被政府征收为国有土地成为农地转为非农用途的唯一途径。其结果是农村产业发展缺少建设用地，农民及外来

投资者难以使用土地开展建设，丧失了产业发展的权利。二是农村集体建设用地产权残缺限制了农民财产权。集体建设用地无法合法入市、宅基地财产权能残缺，不仅致使农民最主要的资产无法变为资本，出现村庄日益凋敝的问题，而且在快速的城市化、通货膨胀带来城市居民住房财产大幅升值的背景下，城乡居民的财产性收入差距进一步扩大。三是农村土地产权残缺阻碍了城市资本下乡。农村土地、房屋资产还不是普遍认可的合法抵押物，处置变现较难，农村土地产权的残缺，导致城市投资者无法获得稳定的土地产权，阻碍了城市资本下乡。同时，农村产权主体多元，金融机构开展农村产权抵押融资风险大，对农民贷款利率高，进一步导致农民群众利用土地产权进行抵押担保的积极性不高。

（三）以统一土地权利体系实现城乡融合发展

伴随城乡互动的到来，资本、人才、技术甚至产业已经在城乡之间对流，促进土地从乡村向城市单向配置的土地制度必须改革。城乡统一土地权利体系既要实现土地资源的高效配置，又要实现乡村平等发展权。一是改革征地制度，合理配置土地收益。保证农民土地开发权益和土地归公收益，按照土地级差收益形成原理在国家、集体和农民个人之间公平分配土地增值收益。二是城乡建设用地的权利平等，保障乡村发展空间。在符合规划和用途管制前提下，农民集体建设用地与国有建设用地享有同等的权利，集体经济组织和农民可以利用集体建设用地从事非农建设，享有出租、转让、抵押建设用地的权利。三是建立集体建设用地入市配套制度，促进乡村产业发展。鼓励集体建设用地使用权人在符合规划前提下，通过自主开发、公开转让、参股合作等多种形式开发集体建设用地，建立集体建设用地用于工业、公益事业的补偿机制，完善吸引社会资本、金融资本参与集体建设用地开发利用的政策措施，探索集体建设用地使用权抵押融资的有效途径。四是建立全国性建设用地指标交易市场，提高农民收入。借鉴重庆地票与成都指标交易的经验，以农民及集体为供给主体，在全国性的指标交易平台上，将节余指标跨省公开交易、按规划落地使用，协调城乡、区域之间的指标需求，提升贫困地区的财产性收入。五是构建宅基地有偿使用与退出制度，显化农民财产性收入。建立宅基地有偿使用和退出制度，赋予农民充分的宅基地转让权，通过宅基地的跨区域转让、有偿使用和有偿退出，吸引人才，促进乡村的重新整合和人口的适度集中居住，探索宅基地向集体经营性建设用地转化的途径。六是构建城乡统一的规划体系。将城市和乡村纳入统一的规划体系，重视乡村在区域经济发展中的功能和定位，以城乡融合的尺度做好区域规划，引导人口、资本和土地等要素在城乡之间的双向互动。

（作者单位：中国人民大学经济学院）

抓党建促乡村振兴*

黄承伟

党的二十大报告指出：“全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴，关键在党”，明确要求“抓党建促乡村振兴”。^①习近平总书记强调：“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”^②“各级党委要扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴。”^③“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。要全面学习贯彻党的二十大精神，坚持农业农村优先发展，发扬延安精神和红旗渠精神，巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，为实现农业农村现代化而不懈奋斗。”^④以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为指引，全面阐述抓党建促乡村振兴的理论逻辑，充分汲取党领导脱贫攻坚的历史经验，深刻把握抓党建促乡村振兴的科学指引，系统阐明抓党建促乡村振兴的发展方向和着力点，对于做好抓党建促乡村振兴工作有重要的理论与现实意义。

一、理论逻辑

抓党建促乡村振兴是由中国共产党的宗旨使命所决定的。中国共产党自成立之日起，就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为初心使命，脱贫攻坚、巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，都是中国共产党初心使命的生动体现。在新民主主义革命时期，党团结带领广大农民“打土豪、分田地”，实行“耕者有其田”，帮助穷苦人翻身得解放，赢得了最广大人民的广泛支持和拥护，夺取了中国革命胜利，建立了新中国，为摆脱贫困、促进农村发展创造了根本政治条件。新中国成立后，党

*本文系2021年度教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国特色反贫困理论与脱贫攻坚精神研究”（编号：21JZD015）和2019年度国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于贫困治理思想的理论与实践”（编号：19ZDA002）的成果。

^①习近平，2022：《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》，北京：人民出版社，第63页、第67页。

^②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》，北京：人民出版社，第20页。

^③习近平，2020：《在中央农村工作会议上的讲话》，《人民日报》12月30日，第1版。

^④《习近平在陕西延安和河南安阳考察时强调全面推进乡村振兴 为实现农业农村现代化而不懈奋斗》，《人民日报》2022年10月29日。

团结带领人民完成社会主义革命，确立社会主义基本制度，推进社会主义建设，为摆脱贫困、改善广大农民的生活打下了坚实基础。改革开放以来，党团结带领人民推动农村改革开放，实施了大规模、有计划、有组织的扶贫开发，着力解放和发展社会生产力、保障和改善民生，农村的减贫与发展取得了前所未有的伟大成就。新时代十年，党中央带领全国人民实施脱贫攻坚，党的十九大提出实施乡村振兴战略，脱贫攻坚取得全面胜利，乡村振兴实现良好开局，为全面建设社会主义现代化国家奠定了基础。

尽管我国乡村发展成就巨大，但是城乡发展的不平衡性依然突出，乡村人口相对于城市人口在发展机会、生活环境、社会保障制度等方面的较大差距依然是现代化进程中的突出短板。习近平总书记指出：“如果在现代化进程中把农村4亿多人落下，到头来‘一边是繁荣的城市、一边是凋敝的农村’，这不符合我们党的执政宗旨，也不符合社会主义的本质要求。”^①实施乡村振兴战略就是要通过持续推进农业农村现代化，带领广大农村人口同城市人口一起在社会主义现代化道路上逐步实现共同富裕，体现出中国共产党一切为了人民，将人民群众的切身利益作为自己工作出发点落脚点的政治要求。

抓党建促乡村振兴是全面推进乡村振兴的政治保障。首先，抓党建促乡村振兴是实现共同富裕，维护好农村发展公平公正的保障。党坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，共享发展是实现社会公平正义和共同富裕的根本途径。其次，抓党建促乡村振兴在解决绝对贫困的基础上进一步提升农村发展水平，缩小城乡之间以及农村内部的差距，确保农村发展的根本方向。第三，抓党建促乡村振兴，以党的组织力提升村庄的组织化水平和发展能力，从而降低农民走向市场的成本。第四，抓党建促乡村振兴通过把党建引领机制嵌入到社会资源的动员与配置中，使资源与村庄以及区域的需求精准对接，进一步协调资源、促进区域协同，加快乡村发展。第五，抓党建促乡村振兴是我国政治制度优势的充分彰显，是党对农村工作全面领导的实现载体。党建引领调动政府、市场、社会资源，协调各方关系，为农村发展提供了动力，保证了发展方向。

抓党建促乡村振兴是推进乡村治理体系和治理能力现代化的根本途径。通过强化组织领导的工作机制，把党的领导落实到推动乡村振兴的全过程。把乡村振兴与基层党组织建设紧密结合，让基层党组织成为实施农业农村发展新战略、全面推进乡村振兴、团结动员群众加快发展的坚强战斗堡垒，把党的领导的优势转化为治理效能，促进村庄发展能力和村庄治理能力的提升。完善和创新各级党委领导下的乡村振兴政策体系，完善跨区域的资源整合机制和协调机制，健全乡村人才培养机制，强化人才服务乡村激励机制，发挥县委书记的“一线总指挥”作用。发挥好基层党组织的战斗堡垒作用，解决在产业振兴、社区服务、社区文化传承、生态文明建设过程中党员参与动力与参与机制问题，盘活村庄资源。坚持党的群众路线，发挥好农民的主体性，让广大农民成为乡村振兴的真正主体，确保乡村振兴的可持续动力，让村庄的内外资源转化为村庄发展的源源不断的动力。

^①习近平，2019：《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》，《求是》第11期。

二、历史经验

脱贫攻坚取得全面胜利最根本的原因就在于习近平总书记亲自指挥，在于中国共产党的集中统一领导。党领导脱贫攻坚的历程和成就，蕴含着我们党治国理政的重大理论成果和宝贵实践经验。

一是坚持党中央对脱贫攻坚的集中统一领导。党中央把脱贫攻坚纳入“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局，将其摆到治国理政的重要位置，统筹谋划，强力推进，为打赢脱贫攻坚战提供了政治保障。

二是强化中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。形成了一级抓一级、层层抓落实、层层压实责任的强大合力和全党动员促攻坚的局面，真正做到了分工明确、责任清晰、任务到人、考核到位，为打赢脱贫攻坚战提供了坚强的组织保证。

三是实行脱贫攻坚一把手负责制。各级党政主要负责同志切实把脱贫攻坚作为重大政治任务来抓，坚决贯彻落实党中央关于脱贫攻坚的决策部署，五级书记抓扶贫，全面落实一把手负责制，每一个层级都要把脱贫攻坚作为重点工作。

四是抓好以村党组织为核心的村级组织配套建设。把党组织建设和脱贫攻坚有机结合起来，并始终贯穿脱贫攻坚进程。着力抓好农村基层党组织建设，提升领导和服务脱贫攻坚工作的能力，为筑牢基层党组织战斗堡垒、打赢脱贫攻坚战夯实组织基础。

五是集中精锐力量投向脱贫攻坚主战场。全国累计选派 25.5 万个驻村工作队、300 多万名第一书记和驻村干部，同近 200 万名乡镇干部和数百万村干部一道奋战在扶贫一线，为打赢脱贫攻坚战作出了重大贡献。

六是把全面从严治党落实到全过程各环节。较真碰硬，真扶贫扶真贫，把全面从严治党落到实处，坚持不懈反对和克服形式主义和官僚主义。落实脱贫攻坚主体责任，确保一切工作落实到为贫困群众解决实际困难上。

三、根本遵循

习近平总书记关于党建引领乡村振兴的重要论述为抓党建促乡村振兴提供了根本遵循和行动指南。

确保党领导的根本方向。习近平总书记指出，办好农村的事情，实现乡村振兴，关键在党。必须加强和改善党对“三农”工作的领导，切实提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方，提高新时代党全面领导农村工作的能力和水平。^①这就要求要充分发挥党的领导和社会主义制度的政治优势，全面加强党对“三农”工作的集中统一领导，把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手，加强干部队伍配备，着力提升省市县乡村各级机构的能力和各级干部、驻村帮扶工作队、农户的能力。

完善党领导的体制机制。习近平总书记指出，各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、坚持城市

^①中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第196页。

农村一起抓，并把农业农村优先发展的要求落到实处，在干部配备上优先考虑，在要素配置上优先满足，在公共财政投入上优先保障，在公共服务上优先安排。要健全党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。^①这就要把农业农村优先发展的要求落到实处，体现在干部配备、要素配置、公共财政投入、公共服务等方面的优先。不断完善党领导的体制机制，各级党委和政府要坚持工业农业一起抓、城市农村一起抓，完善城乡融合发展体制机制，促进城乡要素流动，不断激发乡村振兴的内在活力。

建立乡村振兴战略实施领导责任制。习近平总书记指出，要建立实施乡村振兴战略领导责任制，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制。党政一把手是第一责任人，五级书记抓乡村振兴。^②这就要求完善工作机制、强化资源要素支持和制度供给，落实好五级书记抓乡村振兴的责任制，确保中央关于乡村振兴的决策部署贯彻落实到位。

强化各级党委和政府的责任。习近平总书记指出，要加强党对“三农”工作的全面领导。各级党委要扛起政治责任，落实农业农村优先发展的方针，以更大力度推动乡村振兴。县委书记要把主要精力放在“三农”工作上，当好乡村振兴的“一线总指挥”。要选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员特别是村党支部书记。^③这就要求各级党委和政府把政治责任扛在肩上，层层压实责任，确保各项政策落地见效。

落实各级相关部门责任。习近平总书记指出，要结合机构改革，理顺涉农部门的职责分工。各部门要结合自身职能定位，明确工作思路，细化政策举措，主动对表、积极作为。^④这就要求涉农部门要结合自身职能定位，明确工作思路，细化政策落实。中央各部门要各司其职、各尽其责，主动对表，积极探索，贯彻好落实好中央的部署决策。

加强基层党组织建设。习近平总书记指出，乡村振兴不是坐享其成，等不来、也送不来，要靠广大农民奋斗。村党支部要成为帮助农民致富、维护农村稳定、推进乡村振兴的坚强战斗堡垒。^⑤这就要求切实加强基层党组织建设，发挥党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，激发和调动农民群众积极性主动性，加快实现农业农村现代化。

四、发展方向及工作重点

在习近平总书记关于抓党建促乡村振兴的重要论述指引下，在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、全面推进乡村振兴、扎实推动共同富裕的进程中，做好新时代新征程抓党建促乡村振兴工

^①中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第197页。

^②中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第198页。

^③《习近平在中央农村工作会议上强调，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足》，《人民日报》2020年12月30日，第1版。

^④中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第198页。

^⑤中央党史和文献研究院，2019：《习近平关于“三农”论述摘编》，北京：中央文献出版社，第199页。

作，需要从以下方面精准发力。

强化理论武装。以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑指导实践推动工作，当前就是要学习宣传贯彻党的二十大精神，弘扬伟大建党精神和脱贫攻坚精神，全面推进乡村振兴。组织农村基层党组织以群众喜闻乐见的方式开展广泛深入宣传，使习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的惠农政策进入千家万户，引导广大群众树立主人翁意识，增强内生发展动力，积极投身宜居宜业和美乡村建设，切实提高干部群众培训的精准性有效性，促进农村党员群众能力提升。

强化班子建设。选优培强县级领导班子是基础，县委书记当好乡村振兴一线总指挥。增强乡镇领导班子的整体功能，配好党政正职，加强乡镇工作力量。完善激励机制，注意保护干部的积极性主动性。注意改善乡镇干部工作和生活条件，大力表彰宣传先进典型，激励干部在乡村振兴中奋勇争先、建功立业。

强化基层基础。选优配强村两委班子，特别是抓好村党支部书记，是确保政策落得实、落的好的关键。用好第一书记或工作队，努力把基层党组织建设成为带领群众走向振兴的坚强战斗堡垒。加强村两委建设和创业致富带头人培育，选准村党支部书记和致富带头人。在县域统筹、集聚发展、政策扶持、改革创新方面着力发展村集体经济。

强化人才支撑。推动城镇的人才下乡，继续选派好科技特派员，探索市场激励的途径。加强本土人才的回引，积极回引优秀人才到本土发展。推动乡镇党委和村党组织深入摸清农民群众培训需求，精准对接有关培训项目，重点组织党员骨干、种养大户、家庭农场经营者参加培训。加强各类人才培养培育、创业致富带头人培训、参与乡村振兴各类人才培训等，统筹推进乡村振兴各类人才队伍建设，加快乡村人才振兴制度建设和政策创新。

强化完善治理。坚持党对乡村治理体系的领导，强化乡镇和村党组织的领导地位，实行党务、村务、财务公开和群众监督。不断完善健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，助力乡村社会的善治。发挥基层党组织在防范化解农村社会矛盾中的重要作用，坚持和发展新时代“枫桥经验”，为乡村振兴创造安全稳定的社会环境。

强化责任落实。建立实施乡村振兴战略领导责任制，健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农村工作体制，层层落实五级书记抓乡村振兴责任，强化领导责任、部门责任、各级责任。弘扬脱贫攻坚精神，同基层干部群众一道谋发展、理思路、出实招，着力解决群众急难愁盼问题。总结推广脱贫攻坚战中积累的行之有效的经验和做法，将其运用到全面推进乡村振兴。

（作者单位：国家乡村振兴局中国扶贫发展中心）

（责任编辑：丁 佳）