

# 中国管理科学研究院农业经济技术研究所

# 通讯

第 2 期（总第 398 期）

内部资料 注意保存

2023 年 2 月 5 日

- 
- ◆ 中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见.....新华社 (1)
  - ◆ 扎实做好“三农”立法监督工作，为加快建设农业强国贡献人大力量.....陈锡文 (8)
  - ◆ 畅通城乡要素流动重在消除体制机制障碍.....叶兴庆 (9)
  - ◆ 2022 年全国粮食产量.....郭书田 (13)
  - ◆ 建设有中国特色农业强国.....张红宇 (14)
  - ◆ 我和供销社.....赵树凯 (19)
  - ◆ 全面推进乡村振兴必须坚持底线思维.....魏后凯 (25)
  - ◆ 建设农业强国的土地制度基础.....刘守英 (29)
  - ◆ 扎实推进农业节水增效.....姜文来 (34)
  - ◆ 保护和修复水土生态，实现人与自然和谐共生.....孙发政 (35)

# 中共中央 国务院

## 关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见

新华社

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。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。世界百年未有之大变局加速演进，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，守好“三农”基本盘至关重要、不容有失。党中央认为，必须坚持不懈把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，举全党全社会之力全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化。强国必先强农，农强方能国强。要立足国情农情，体现中国特色，建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国。

做好 2023 年和今后一个时期“三农”工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，强化科技创新和制度创新，坚决守牢确保粮食安全、防止规模性返贫等底线，扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。

### 一、抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供

(一) 全力抓好粮食生产。确保全国粮食产量保持在 1.3 万亿斤以上，各省（自治区、直辖市）都要稳住面积、主攻单产、力争多增产。全方位夯实粮食安全根基，强化藏粮于地、藏粮于技的物质基础，健全农民种粮挣钱得利、地方抓粮担责尽义的机制保障。实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。开展吨粮田创建。推动南方省份发展多熟制粮食生产，鼓励有条件的地方发展再生稻。支持开展小麦“一喷三防”。实施玉米单产提升工程。继续提高小麦最低收购价，合理确定稻谷最低收购价，稳定稻谷补贴，完善农资保供稳价应对机制。健全主产区利益补偿机制，增加产粮大县奖励资金规模。逐步扩大稻谷小麦玉米完全成本保险和种植收入保险实施范围。实施好优质粮食工程。鼓励发展粮食订单生产，实现优质优价。严防“割青毁粮”。严格省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核。推动出台粮食安全保障法。

(二) 加力扩种大豆油料。深入推进大豆和油料产能提升工程。扎实推进大豆玉米带状复合种植，支持东北、黄淮海地区开展粮豆轮作，稳步开发利用盐碱地种植大豆。完善玉米大豆生产者补贴，实施好大豆完全成本保险和种植收入保险试点。统筹油菜综合性扶持措施，推行稻油轮作，大力开发利用冬

闲田种植油菜。支持木本油料发展，实施加快油茶产业发展三年行动，落实油茶扩种和低产低效林改造任务。深入实施饲用豆粕减量替代行动。

（三）发展现代设施农业。实施设施农业现代化提升行动。加快发展水稻集中育秧中心和蔬菜集约化育苗中心。加快粮食烘干、农产品产地冷藏、冷链物流设施建设。集中连片推进老旧蔬菜设施改造提升。推进畜禽规模化养殖场和水产养殖池塘改造升级。在保护生态和不增加用水总量前提下，探索科学利用戈壁、沙漠等发展设施农业。鼓励地方对设施农业建设给予信贷贴息。

（四）构建多元化食物供给体系。树立大食物观，加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系，分领域制定实施方案。建设优质节水高产稳产饲草料生产基地，加快苜蓿等草产业发展。大力发展青贮饲料，加快推进秸秆养畜。发展林下种养。深入推进草原畜牧业转型升级，合理利用草地资源，推进划区轮牧。科学划定限养区，发展大水面生态渔业。建设现代海洋牧场，发展深水网箱、养殖工船等深远海养殖。培育壮大食用菌和藻类产业。加大食品安全、农产品质量安全监管力度，健全追溯管理制度。

（五）统筹做好粮食和重要农产品调控。加强粮食应急保障能力建设。强化储备和购销领域监管。落实生猪稳产保供省负总责，强化以能繁母猪为主的生猪产能调控。严格“菜篮子”市长负责制考核。完善棉花目标价格政策。继续实施糖料蔗良种良法技术推广补助政策。完善天然橡胶扶持政策。加强化肥等农资生产、储运调控。发挥农产品国际贸易作用，深入实施农产品进口多元化战略。深入开展粮食节约行动，推进全链条节约减损，健全常态化、长效化工作机制。提倡健康饮食。

## 二、加强农业基础设施建设

（六）加强耕地保护和用途管控。严格耕地占补平衡管理，实行部门联合开展补充耕地验收评定和“市县审核、省级复核、社会监督”机制，确保补充的耕地数量相等、质量相当、产能不降。严格控制耕地转为其他农用地。探索建立耕地种植用途管控机制，明确利用优先序，加强动态监测，有序开展试点。加大撂荒耕地利用力度。做好第三次全国土壤普查工作。

（七）加强高标准农田建设。完成高标准农田新建和改造提升年度任务，重点补上土壤改良、农田灌排设施等短板，统筹推进高效节水灌溉，健全长效管护机制。制定逐步把永久基本农田全部建成高标准农田的实施方案。加强黑土地保护和坡耕地综合治理。严厉打击盗挖黑土、电捕蚯蚓等破坏土壤行为。强化干旱半干旱耕地、红黄壤耕地产能提升技术攻关，持续推动由主要治理盐碱地适应作物向更多选育耐盐碱植物适应盐碱地转变，做好盐碱地等耕地后备资源综合利用试点。

（八）加强水利基础设施建设。扎实推进重大水利工程建设，加快构建国家水网骨干网络。加快大中型灌区建设和现代化改造。实施一批中小型水库及引调水、抗旱备用水源等工程建设。加强田间地头渠系与灌区骨干工程连接等农田水利设施建设。支持重点区域开展地下水超采综合治理，推进黄河流域农业深度节水控水。在干旱半干旱地区发展高效节水旱作农业。强化蓄滞洪区建设管理、中小河流治理、山洪灾害防治，加快实施中小水库除险加固和小型水库安全监测。深入推进农业水价综合改革。

（九）强化农业防灾减灾能力建设。研究开展新一轮农业气候资源普查和农业气候区划工作。优化完善农业气象观测设施站网布局，分区域、分灾种发布农业气象灾害信息。加强旱涝灾害防御体系建设

和农业生产防灾减灾保障。健全基层动植物疫病病虫害监测预警网络。抓好非洲猪瘟等重大动物疫病常态化防控和重点人兽共患病源头防控。提升重点区域森林草原火灾综合防控水平。

### 三、强化农业科技和装备支撑

（十）推动农业关键核心技术攻关。坚持产业需求导向，构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系，加快前沿技术突破。支持农业领域国家实验室、全国重点实验室、制造业创新中心等平台建设，加强农业基础性长期性观测实验站（点）建设。完善农业科技领域基础研究稳定支持机制。

（十一）深入实施种业振兴行动。完成全国农业种质资源普查。构建开放协作、共享应用的种质资源精准鉴定评价机制。全面实施生物育种重大项目，扎实推进国家育种联合攻关和畜禽遗传改良计划，加快培育高产高油大豆、短生育期油菜、耐盐碱作物等新品种。加快玉米大豆生物育种产业化步伐，有序扩大试点范围，规范种植管理。

（十二）加快先进农机研发推广。加紧研发大型智能农机装备、丘陵山区适用小型机械和园艺机械。支持北斗智能监测终端及辅助驾驶系统集成应用。完善农机购置与应用补贴政策，探索与作业量挂钩的补贴办法，地方要履行法定支出责任。

（十三）推进农业绿色发展。加快农业投入品减量增效技术推广应用，推进水肥一体化，建立健全秸秆、农膜、农药包装废弃物、畜禽粪污等农业废弃物收集利用处理体系。推进农业绿色发展先行区和观测试验基地建设。健全耕地休耕轮作制度。加强农用地土壤镉等重金属污染源头防治。强化受污染耕地安全利用和风险管控。建立农业生态环境保护监测制度。出台生态保护补偿条例。严格执行休禁渔期制度，实施好长江十年禁渔，巩固退捕渔民安置保障成果。持续开展母亲河复苏行动，科学实施农村河湖综合整治。加强黄土高原淤地坝建设改造。加大草原保护修复力度。巩固退耕还林还草成果，落实相关补助政策。严厉打击非法引入外来物种行为，实施重大危害入侵物种防控攻坚行动，加强“异宠”交易与放生规范管理。

### 四、巩固拓展脱贫攻坚成果

（十四）坚决守住不发生规模性返贫底线。压紧压实各级巩固拓展脱贫攻坚成果责任，确保不松劲、不跑偏。强化防止返贫动态监测。对有劳动能力、有意愿的监测户，落实开发式帮扶措施。健全分层分类的社会救助体系，做好兜底保障。巩固提升“三保障”和饮水安全保障成果。

（十五）增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力。把增加脱贫群众收入作为根本要求，把促进脱贫县加快发展作为主攻方向，更加注重扶志扶智，聚焦产业就业，不断缩小收入差距、发展差距。中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重力争提高到60%以上，重点支持补上技术、设施、营销等短板。鼓励脱贫地区有条件的农户发展庭院经济。深入开展多种形式的消费帮扶，持续推进消费帮扶示范城市和产地示范区创建，支持脱贫地区打造区域公用品牌。财政资金和帮扶资金支持的经营性帮扶项目要健全利益联结机制，带动农民增收。管好用好扶贫项目资产。深化东西部劳务协作，实施防止返贫就业攻坚行动，确保脱贫劳动力就业规模稳定在3000万人以上。持续运营好就业帮扶车间和其他产业帮扶项目。充分发挥乡村公益性岗位就业保障作用。深入开展“雨露计划+”就业促进行动。在国家乡村振兴重点帮扶县实施一批补短板促振兴重点项目，深入实施医疗、教育干部人才“组团式”帮扶，

更好发挥驻村干部、科技特派员产业帮扶作用。深入开展巩固易地搬迁脱贫成果专项行动和搬迁群众就业帮扶专项行动。

(十六) 稳定完善帮扶政策。落实巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接政策。开展国家乡村振兴重点帮扶县发展成效监测评价。保持脱贫地区信贷投放力度不减,扎实做好脱贫人口小额信贷工作。按照市场化原则加大对帮扶项目的金融支持。深化东西部协作,组织东部地区经济较发达县(市、区)与脱贫县开展携手促振兴行动,带动脱贫县更多承接和发展劳动密集型产业。持续做好中央单位定点帮扶,调整完善结对关系。深入推进“万企兴万村”行动。研究过渡期后农村低收入人口和欠发达地区常态化帮扶机制。

## **五、推动乡村产业高质量发展**

(十七) 做大做强农产品加工流通业。实施农产品加工业提升行动,支持家庭农场、农民合作社和中小微企业等发展农产品产地初加工,引导大型农业企业发展农产品精深加工。引导农产品加工企业向产地下沉、向园区集中,在粮食和重要农产品主产区统筹布局建设农产品加工产业园。完善农产品流通骨干网络,改造提升产地、集散地、销地批发市场,布局建设一批城郊大仓基地。支持建设产地冷链集配中心。统筹疫情防控和农产品市场供应,确保农产品物流畅通。

(十八) 加快发展现代乡村服务业。全面推进县域商业体系建设。加快完善县乡村电子商务和快递物流配送体系,建设县域集采集配中心,推动农村客货邮融合发展,大力发展共同配送、即时零售等新模式,推动冷链物流服务网络向乡村下沉。发展乡村餐饮购物、文化体育、旅游休闲、养老托幼、信息中介等生活服务。鼓励有条件的地区开展新能源汽车和绿色智能家电下乡。

(十九) 培育乡村新产业新业态。继续支持创建农业产业强镇、现代农业产业园、优势特色产业集群。支持国家农村产业融合发展示范园建设。深入推进农业现代化示范区建设。实施文化产业赋能乡村振兴计划。实施乡村休闲旅游精品工程,推动乡村民宿提质升级。深入实施“数商兴农”和“互联网+”农产品出村进城工程,鼓励发展农产品电商直采、定制生产等模式,建设农副产品直播电商基地。提升净菜、中央厨房等产业标准化和规范化水平。培育发展预制菜产业。

(二十) 培育壮大县域富民产业。完善县乡村产业空间布局,提升县城产业承载和配套服务功能,增强重点镇集聚功能。实施“一县一业”强县富民工程。引导劳动密集型产业向中西部地区、向县域梯度转移,支持大中城市在周边县域布局关联产业和配套企业。支持国家级高新区、经开区、农高区托管联办县域产业园区。

## **六、拓宽农民增收致富渠道**

(二十一) 促进农民就业增收。强化各项稳岗纾困政策落实,加大对中小微企业稳岗倾斜力度,稳定农民工就业。促进农民工职业技能提升。完善农民工工资支付监测预警机制。维护好超龄农民工就业权益。加快完善灵活就业人员权益保障制度。加强返乡入乡创业园、农村创业孵化实训基地等建设。在政府投资重点工程和农业农村基础设施建设项目中推广以工代赈,适当提高劳务报酬发放比例。

(二十二) 促进农业经营增效。深入开展新型农业经营主体提升行动,支持家庭农场组建农民合作社、合作社根据发展需要办企业,带动小农户合作经营、共同增收。实施农业社会化服务促进行动,大

力发展代耕代种、代管代收、全程托管等社会化服务，鼓励区域性综合服务平台建设，促进农业节本增效、提质增效、营销增效。引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营。总结地方“小田并大田”等经验，探索在农民自愿前提下，结合农田建设、土地整治逐步解决细碎化问题。完善社会资本投资农业农村指引，加强资本下乡引入、使用、退出的全过程监管。健全社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度，切实保障农民利益。坚持为农服务和政事分开、社企分开，持续深化供销合作社综合改革。

（二十三）赋予农民更加充分的财产权益。深化农村土地制度改革，扎实搞好确权，稳步推进赋权，有序实现活权，让农民更多分享改革红利。研究制定第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作指导意见。稳慎推进农村宅基地制度改革试点，切实摸清底数，加快房地一体宅基地确权登记颁证，加强规范管理，妥善化解历史遗留问题，探索宅基地“三权分置”有效实现形式。深化农村集体经营性建设用地入市试点，探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制。保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让。巩固提升农村集体产权制度改革成果，构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制，探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。健全农村集体资产监管体系。保障妇女在农村集体经济组织中的合法权益。继续深化集体林权制度改革。深入推进农村综合改革试点示范。

## **七、扎实推进宜居宜业和美乡村建设**

（二十四）加强村庄规划建设。坚持县域统筹，支持有条件有需求的村庄分区分类编制村庄规划，合理确定村庄布局和建设边界。将村庄规划纳入村级议事协商目录。规范优化乡村地区行政区划设置，严禁违背农民意愿撤并村庄、搞大社区。推进以乡镇为单元的全域土地综合整治。积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求，出台乡村振兴用地政策指南。编制村容村貌提升导则，立足乡土特征、地域特点和民族特色提升村庄风貌，防止大拆大建、盲目建牌楼亭廊“堆盆景”。实施传统村落集中连片保护利用示范，建立完善传统村落调查认定、撤并前置审查、灾毁防范等制度。制定农村基本具备现代生活条件建设指引。

（二十五）扎实推进农村人居环境整治提升。加大村庄公共空间整治力度，持续开展村庄清洁行动。巩固农村户厕问题摸排整改成果，引导农民开展户内改厕。加强农村公厕建设维护。以人口集中村镇和水源保护区周边村庄为重点，分类梯次推进农村生活污水治理。推动农村生活垃圾源头分类减量，及时清运处置。推进厕所粪污、易腐烂垃圾、有机废弃物就近就地资源化利用。持续开展爱国卫生运动。

（二十六）持续加强乡村基础设施建设。加强农村公路养护和安全管理，推动与沿线配套设施、产业园区、旅游景区、乡村旅游重点村一体化建设。推进农村规模化供水工程建设和小型供水工程标准化改造，开展水质提升专项行动。推进农村电网巩固提升，发展农村可再生能源。支持农村危房改造和抗震改造，基本完成农房安全隐患排查整治，建立全过程监管制度。开展现代宜居农房建设示范。深入实施数字乡村发展行动，推动数字化应用场景研发推广。加快农业农村大数据应用，推进智慧农业发展。落实村庄公共基础设施管护责任。加强农村应急管理基础能力建设，深入开展乡村交通、消防、经营性自建房等重点领域风险隐患治理攻坚。

（二十七）提升基本公共服务能力。推动基本公共服务资源下沉，着力加强薄弱环节。推进县域内义务教育优质均衡发展，提升农村学校办学水平。落实乡村教师生活补助政策。推进医疗卫生资源县域统筹，加强乡村两级医疗卫生、医疗保障服务能力建设。统筹解决乡村医生薪酬分配和待遇保障问题，推进乡村医生队伍专业化规范化。提高农村传染病防控和应急处置能力。做好农村新冠疫情防控工作，层层压实责任，加强农村老幼病残孕等重点人群医疗保障，最大程度维护好农村居民身体健康和正常生产生活秩序。优化低保审核确认流程，确保符合条件的困难群众“应保尽保”。深化农村社会工作服务。加快乡镇区域养老服务中心建设，推广日间照料、互助养老、探访关爱、老年食堂等养老服务。实施农村妇女素质提升计划，加强农村未成年人保护工作，健全农村残疾人社会保障制度和关爱服务体系，关心关爱精神障碍人员。

## **八、健全党组织领导的乡村治理体系**

（二十八）强化农村基层党组织政治功能和组织功能。突出大抓基层的鲜明导向，强化县级党委抓乡促村责任，深入推进抓党建促乡村振兴。全面培训提高乡镇、村班子领导乡村振兴能力。派强用好驻村第一书记和工作队，强化派出单位联村帮扶。开展乡村振兴领域腐败和作风问题整治。持续开展市县巡察，推动基层纪检监察组织和村务监督委员会有效衔接，强化对村干部全方位管理和经常性监督。对农村党员分期分批开展集中培训。通过设岗定责等方式，发挥农村党员先锋模范作用。

（二十九）提升乡村治理效能。坚持以党建引领乡村治理，强化县乡村三级治理体系功能，压实县级责任，推动乡镇扩权赋能，夯实村级基础。全面落实县级领导班子成员包乡走村、乡镇领导班子成员包村联户、村干部经常入户走访制度。健全党组织领导的村民自治机制，全面落实“四议两公开”制度。加强乡村法治教育和法律服务，深入开展“民主法治示范村（社区）”创建。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解机制。完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。推进农村扫黑除恶常态化。开展打击整治农村赌博违法犯罪专项行动。依法严厉打击侵害农村妇女儿童权利的违法犯罪行为。完善推广积分制、清单制、数字化、接诉即办等务实管用的治理方式。深化乡村治理体系建设试点，组织开展全国乡村治理示范村镇创建。

（三十）加强农村精神文明建设。深入开展社会主义核心价值观宣传教育，继续在乡村开展听党话、感党恩、跟党走宣传教育活动。深化农村群众性精神文明创建，拓展新时代文明实践中心、县级融媒体中心等建设，支持乡村自办群众性文化活动。注重家庭家教家风建设。深入实施农耕文化传承保护工程，加强重要农业文化遗产保护利用。办好中国农民丰收节。推动各地因地制宜制定移风易俗规范，强化村规民约约束作用，党员、干部带头示范，扎实开展高价彩礼、大操大办等重点领域突出问题专项治理。推进农村丧葬习俗改革。

## **九、强化政策保障和体制机制创新**

（三十一）健全乡村振兴多元投入机制。坚持把农业农村作为一般公共预算优先保障领域，压实地方政府投入责任。稳步提高土地出让收益用于农业农村比例。将符合条件的乡村振兴项目纳入地方政府债券支持范围。支持以市场化方式设立乡村振兴基金。健全政府投资与金融、社会投入联动机制，鼓励将符合条件的项目打捆打包按规定由市场主体实施，撬动金融和社会资本按市场化原则更多投向农业农

村。用好再贷款再贴现、差别化存款准备金、差异化金融监管和考核评估等政策，推动金融机构增加乡村振兴相关领域贷款投放，重点保障粮食安全信贷资金需求。引导信贷担保业务向农业农村领域倾斜，发挥全国农业信贷担保体系作用。加强农业信用信息共享。发挥多层次资本市场支农作用，优化“保险+期货”。加快农村信用社改革化险，推动村镇银行结构性重组。鼓励发展渔业保险。

（三十二）加强乡村人才队伍建设。实施乡村振兴人才支持计划，组织引导教育、卫生、科技、文化、社会工作、精神文明建设等领域人才到基层一线服务，支持培养本土急需紧缺人才。实施高素质农民培育计划，开展农村创业带头人培育行动，提高培训实效。大力发展面向乡村振兴的职业教育，深化产教融合和校企合作。完善城市专业技术人员定期服务乡村激励机制，对长期服务乡村的在在职务晋升、职称评定方面予以适当倾斜。引导城市专业技术人员入乡兼职兼薪和离岗创业。允许符合一定条件的返乡回乡下乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户。继续实施农村订单定向医学生免费培养项目、教师“优师计划”、“特岗计划”、“国培计划”，实施“大学生乡村医生”专项计划。实施乡村振兴巾帼行动、青年人才开发行动。

（三十三）推进县域城乡融合发展。健全城乡融合发展体制机制和政策体系，畅通城乡要素流动。统筹县域城乡规划建设，推动县城城镇化补短板强弱项，加强中心镇市政、服务设施建设。深入推进县域农民工市民化，建立健全基本公共服务同常住人口挂钩、由常住地供给机制。做好农民工金融服务工作。梯度配置县乡村公共资源，发展城乡学校共同体、紧密型医疗卫生共同体、养老服务联合体，推动县域供电、供气、电信、邮政等普遍服务类设施城乡统筹建设和管护，有条件的地区推动市政管网、乡村微管网等往户延伸。扎实开展乡村振兴示范创建。

办好农村的事，实现乡村振兴，关键在党。各级党委和政府要认真学习宣传贯彻党的二十大精神，学深悟透习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，把“三农”工作摆在突出位置抓紧抓好，不断提高“三农”工作水平。加强工作作风建设，党员干部特别是领导干部要树牢群众观点，贯彻群众路线，多到基层、多接地气，大兴调查研究之风。发挥农民主体作用，调动农民参与乡村振兴的积极性、主动性、创造性。强化系统观念，统筹解决好“三农”工作中两难、多难问题，把握好工作时效。深化纠治乡村振兴中的各类形式主义、官僚主义等问题，切实减轻基层迎评送检、填表报数、过度留痕等负担，推动基层把主要精力放在谋发展、抓治理和为农民群众办实事上。全面落实乡村振兴责任制，坚持五级书记抓，统筹开展乡村振兴战略实绩考核、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接考核评估，将抓党建促乡村振兴情况作为市县乡党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容。加强乡村振兴统计监测。制定加快建设农业强国规划，做好整体谋划和系统安排，同现有规划相衔接，分阶段扎实稳步推进。

让我们紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚定信心、踔厉奋发、埋头苦干，全面推进乡村振兴，加快建设农业强国，为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作出新的贡献。

（来源：新华社，2023年1月2日）



# 扎实做好“三农”立法监督工作 为加快建设农业强国贡献人大力量

陈锡文

党的二十大是在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻，召开的一次十分重要的大会。习近平总书记的报告高屋建瓴、思想深邃，铿锵有力、大气磅礴，深刻总结过去五年的工作和新时代十年的伟大变革，明确新时代新征程中国共产党的使命任务，开创性提出中国式现代化的新理念、新论断，具有很强的政治性、思想性、理论性，是一篇闪耀着马克思主义真理光芒的纲领性文献。

党的二十大报告深刻论述了推进乡村振兴在全面建设社会主义现代化国家全局中的重要地位、巨大作用和深远意义，全面部署当前推进乡村振兴必须抓紧落实的各项主要任务，为各行各业在推进乡村振兴中如何找准位置并作出贡献，提供了明确的指导方针和基本遵循。报告首先明确指出：“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。”阐明“民族要复兴，乡村必振兴”的深邃道理和内在逻辑。只有深刻领会这个事关党和国家事业全局的道理，才能真正在思想上把乡村振兴摆上重要议事日程。报告提出“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”。这是新时代处理工农、城乡关系的准则，是党中央提出实施乡村振兴战略的总方针。报告充分论述了乡村振兴在国家现代化建设全局中的地位和在工农、城乡总体布局中的位置，并且进一步明确提出乡村振兴的总要求和总目标，“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。“五大振兴”是总要求，“加快建设农业强国”是总目标。如果不建成农业强国，在吃饭问题上被人“卡脖子”，我国的现代化建设就难以掌握主动权。报告还强调：“我们必须增强忧患意识，坚持底线思维，做到居安思危、未雨绸缪，准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。”因此，必须守住农业基本盘，守好“三农”基础这个应变局、开新局的“压舱石”。

党的二十大报告深刻阐释发展全过程人民民主的丰富内涵，提出要加强人民当家作主制度保障，坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度，拓展民主渠道，丰富民主形式，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。为进一步做好新时代人大工作指明了方向。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主，是最符合中国实际的民主。坚持和完善人民代表大会制度，最要紧的就是要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，全面推进国家各方面工作法治化。

在当前和今后一个时期，全国人大农业与农村委员会要迅速把思想和行动统一到党的二十大精神上来，深入理解“九个深刻领会”和“七个聚焦”等要求，深刻领悟“两个确立”的决定性意义。要把学习贯彻二十大精神同谋划明年和今后一个时期人大“三农”工作紧密结合起来，组织开展全局性、关键性、战略性重大问题研究，扎实做好“三农”立法、监督工作，踔厉奋发、勇毅前行，为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贡献力量。

**（作者：清华大学中国农村研究院院长、全国人大常委会。来源：全国人大微信公众号，2023年1月13日）**

# 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”、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更有效利用。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。

## 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，要坚持系统观念和歷史思维。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，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：国务院发展研究中心农村经济研究部部长。来源：《中国农村经济》2022年第12期）

## 2022 年全国粮食产量

郭书田

据国家统计局公布：2022 年粮食产量为 13731 亿斤，连续 8 年超过 1.3 万亿斤，比 2021 年增加 74 亿斤，增长 0.5%。总产增加主要靠扩大播种面积，今年粮食播种面积为 177498 万亩，比上年增加 1052 万亩，增长 0.6%，而亩产量略有下降，为 387 公斤，减少 0.2 公斤，下降 0.1%。

其中可喜的是大豆播种面积为 1.54 亿亩，比上年增加 2743 万亩，增长 21.7%，亩产量 132 公斤，比上年增加 2.1 公斤，增长 1.6%，总产量 405.8 亿斤，比上年增加 77.8 亿斤，增长 23.7%。

在谷物中，总产量 12664.9 亿斤，比上年增加 9.7 亿斤，增长 0.1%，小麦产量 2754.5 亿斤，增加 15.6 亿斤，增长 0.6%。玉米产量 5544.1 亿斤，增加 93 亿斤，增长 1.7%。稻谷产量 4169.9 亿斤，比上年减少 87 亿斤，下降 2.0%。

人们关注全国人口数，预计为 14.05 亿，2021 年实际为 14.126 亿，比 2020 年增 48 万，今年预计减为 85 万，第一次出现人口开始为负数。以此推算，今年人均产量为 483 公斤。

**（作者：原农业部政策法规司长、高级经济师。2022 年 12 月 14 日）**

# 建设有中国特色农业强国

张红宇

强国必先强农，农强方能国强。习近平总书记在党的二十大报告中明确提出，全面推进乡村振兴，加快建设农业强国。在 2022 年的中央农村工作会议中，习近平总书记再次强调，农业强国是社会主义现代化强国的根基，满足人民美好生活需要、实现高质量发展、夯实国家安全基础，都离不开农业发展。总书记的重要讲话不仅展示了打造与我国大国地位相称农业强国的信心与决心，也是加快推进农业农村现代化的科学指南和行动纲领。

## 农业强国的全球共性

全球农业强国有共同特征，也有基于本国国情和农情表现的自身特点。从农业强国的一般表现来看，可以将全球农业强国归纳为两大类。一类是基于农业资源禀赋丰裕，人少地多，以机械装备替代劳动力，强调农业劳动生产效率不断提升表现的强势农业模式，美国、加拿大、澳大利亚为典型的规模化农业强国；一类是农业资源禀赋相对稀缺，人多地少，以技术、资本替代土地，强调土地和资源配置效率不断提升表现的强势农业模式，荷兰、以色列、日本为典型的精细化农业强国。

其实，很容易观察，无论是以规模化表现的农业强国，抑或是以精细化表现的农业强国，撇开天赋资源的差异外，其强大的农业劳动生产效率、土地产出效率、资源配置效率、全球农业竞争力以及卓越的农业表现，无一不与其经济社会发展阶段、技术进步程度和制度设计安排能力高度相关，并表现出强国农业的共同特征。

**与经济发展阶段和水平契合。**世界 200 多个国家和地区，真正称得上农业强大的国家，全部产生于发达国家。这类国家现代化发展历史悠久，要么经济总量在全球排位前列，要么人均 GDP 远超世界平均水平。区别在于农业资源禀赋丰裕，产生规模化农业强国，如美国、加拿大、澳大利亚等；农业资源禀赋稀缺，产生精细化农业强国，如荷兰、丹麦、以色列、日本等，农业表现强弱与国家经济实力高度相关。

**能满足国民所需重要农产品。**人们越来越意识到农业具有多重功能，但生产农产品，有充分生产能力、供给能力和保障能力，产业韧性强，能满足国民对农产品所需是其最核心和最本质的要求。习近平总书记指出，“看看世界上真正强大的国家，没有软肋的国家，都有能力解决自己吃饭问题。”所谓农业强国，特别是规模化农业强国，农产品产出能力强是最重要特征，生产产品不仅能满足国民所需，还有强大的出口能力。而精细化农业强国，尽管农产品生产总量有限，甚至有的是农产品净进口国，但在特定农产品生产或农业科技方面引领全球方向，表现出强大的生命力。

**农业与非农产业协调发展。**纵观全球农业强国，无论是规模化农业强国，抑或是精细化农业强国，依靠丰裕的农业资源或强大的农业支持保护政策，采用先进的农业科技和先进的农业生产方式。在工业化、城市化过程中，尽管农村人口和农村劳动力大量迁移进城或从事非农产业。留在农村的人口和农业

内部的农村劳动力大量减少，从业比例大幅降低。但通过规模化农业生产产生规模效益，或通过精细化农业生产产生集约效益，使农业从业人员获取与从事非农产业大体均等收益和社会平均利润，实现农业与非农产业协调发展。

**可持续发展成为共识。**农业现代化在全球上百年的实践使世界各国充分意识到，实现可持续发展是农业永恒的主题。规模化农业强国倡导休耕轮作，注重生物多样性；精细化农业强国强调农业多元功能和乡村多元价值。重视全球气候变化，倡导绿色有机生产生活方式，关注农业节能减排，环境友好，维护生态环境和实现可持续发展，农业强国引领着世界潮流。

**在全球农业竞争中有话语权。**美国是全球最大农产品贸易国，荷兰农产品出口创汇常年保持在全球领先地位，以色列的农业节水技术，日本的高端农产品在全球都享有充分竞争力。此外，农业强国研发的尖端农业科技、农机装备及数字农业引领着全球农业科技发展方向，催生的跨国农业企业和跨国贸易商左右着农产品贸易格局。农业强国在全球农业竞争中有充分的话语权。

需要特别指出的是，农业强国作为一种社会形态和产业形态，生成于发达国家，是农业现代化持续推进的结果，是现代农业成功的标志，也是衡量一个国家现代化程度高低的重要内容。中国加快建设农业强国，必须坚持农业农村优先发展，持续推进农业农村现代化，充分借鉴发达国家成功的经验和做法，以建设农业强国丰富中国式现代化的内涵，夯实社会主义现代化强国根基。

### **农业强国的国情根基**

经过改革开放四十余年持续不断的努力，中国经济总量已位居全球第二。从农业表现看，无论是现代化的进步程度，抑或是重要农产品生产总量、产业产品类型丰富程度、重要农产品储备供给能力，包括在全球农产品贸易格局中的份额和地位，中国的进步都是显而易见的，这为中国由农业大国向农业强国转型奠定了坚实基础。

作为全球最重要农产品产出大国，中国的粮食、肉类、水产品等重要农产品产出总量连续多年位居全球首位。2021年中国生产了6.83亿吨粮食，8990万吨肉类以及6464万吨水产品，分别占全球总量25%、28%以及36%左右。2022年中国粮食总量再次达到6.87亿吨。此外，2021年中国还生产了7.7亿吨蔬菜，2.99亿吨水果，分别占全球生产总量的50%以及1/3以上。中国人均重要农产品占有量更是大大超过全球人均占有水平，是全球名副其实的农产品产出第一大国。

但是，作为成长型的经济大国，中国对农产品需求旺盛，消费增长速度远远超越生产增长速度已持续多年，并在未来一个长时间内趋势维持不变，供需紧平衡越来越呈常态化表现。加入世贸组织以后，中国持续扮演着全球最大的农产品进口国角色。2021年中国农产品进出口额达3042亿美元，农产品贸易逆差达1354亿美元，中国是全球最大农产品贸易逆差大国。而且，由中国概念决定的粮食进口依存度已达19%，肉类对外依存度已近10%，由此决定了中国由农业大国向农业强国转型任务艰巨。

习近平总书记指出，建设农业强国要体现中国特色，立足我国国情，立足人多地少的资源禀赋、农耕文明的历史底蕴、人与自然和谐共生的时代要求，走自己的路，不简单照搬国外现代化农业强国模式。因此，基于中国农业的资源禀赋、产业特征、经营方式、政策组合和发展要求，中国建设农业强国其路径选择既要遵循全球农业强国发展的一般规律，更要立足中国的国情农情，走有中国特色农业强国建设之路。

**农业资源禀赋丰富多元。**中国幅员辽阔，地形地势复杂，气候、物种具有显著的多样性，土地、水资源分布不均，区别全球农业强国规模化和集约化两种模式，差异化多元性成为中国农业最显著特征。



丰富多元的资源条件决定了中国各区域有丰富的农业产业和产品生产布局、生产方式的不同选择。有的区域重在规模化生产，要求提高农业劳动生产效率；有的区域重在集约化经营，要求提高土地产出效率；有的区域适宜粮食等资源性农产品生产；有的区域适宜特色农产品生产。中国建设农业强国，要依据自己的国情农情，形成多元化发展格局，应有鲜明的中国特色。

**大国小农经营方式普遍。**以农户家庭为基本经营单位是我国农业大国底色。尽管这些年家庭农场、农民专业合作社、农业企业等各类新型农业经营主体不断发育壮大，小农户也在工业化、城镇化推进过程中不断分化，但普通农户数量仍达 2.6 亿，占农业经营主体的 95%以上，顺应大国小农基本国情农情，用历史观和发展观看待小农问题，在建设农业强国进程中，发展农民专业合作社和家庭农场等新型农业经营主体帮助、提高、发展、富裕小农，创新农业经营方式，实现小农户与现代农业有效衔接，以有中国特色的农业经营方式为全球提供小农户发展模式意义重大。

**农业区域发展不均衡。**我国地域广袤，区域发展很不均衡，不仅体现在城乡不均衡，也体现在不同区域农业农村发展不均衡。基于不同的农业资源禀赋，特别是各地经济社会发展条件阶段差异，农业农村现代化进程不相一致，科技进步程度不一、农业生产经营方式各异、人力资本参差不齐、农业从业人员的劳动生产效率，土地生产效率和资源配置效率差异很大，发展不均衡特征明显。要求加大对后发展地区要素投入力度，释放多方面的积极性，实现超越式发展，达到均衡增长的要求。

**农业与非农产业发展失调。**相对于中国工业进步和服务业的发展，农业科技、生产方式、从业者素养以及生产效率与非农产业比较差异明显。“四化”同步发展，最大的不协调仍是工农两大产业发展不协调，最大的不平衡仍是城乡发展不平衡，最大的不充分仍是农村发展不充分。尽管第一产业和二、三产业劳动生产效率已由 1978 年的 1:7.5:4.5 的比例提升到 2021 年的 1:4.3:3.5。第一产业劳动生产效率大大低于二、三产业仍是不争的事实，这也是构成第一产业从业人员收入远低于从事二、三产业收入水平的重要因素。显然，考虑到农业强国农业劳动生产效率与非农生产效率应大体均衡的要求，在中国实现农业强国目标难度远远大于工业强国与服务业强国目标。

**全球农业竞争力不强。**我国是全球最大的农产品产出大国，也是全球最大的农产品进出口贸易大国之一。但除了在蔬菜、茶叶等部分园艺性产品和养殖性水产品出口方面上有一定竞争力，在重要农产品特别是粮食、棉花、油料、糖料等资源性农产品的贸易方面，一直处于被动净进口状态。此外，在全球农产品贸易价格谈判、贸易摩擦处理和规则制定方面话语权不够、竞争力不强，远未表现出与全球认同的中国大国经济地位相称的大国农业地位。

### **建设农业强国有基本要求**

总之，中国加快建设农业强国，一定要从实际出发，依据中国的农业资源禀赋，经济社会发展条件，既遵循农业强国发展的一般规律，更要体现中国国情农情，确定目标，找准定位，在全球范围内走出一条多元化和具有中国特色的农业强国建设之路。

**保障重要农产品稳定安全供给。**习近平总书记强调，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。粮食等重要农产品充分供给是我国建设农业强国最基本也是最重要的任务。为此，要靠自己力量端牢饭碗，坚持“谷物基本自给、口粮绝对安全”的底线要求，在保障粮食总量安全的前提下，统筹粮棉油糖肉菜果等重要农产品供给优先序。要在增产和减损两端同时发力，持续深化食物节约各项行动。树立大食物观，向森林、江河湖海、设施农业要食物，向植物、动物和微生物要热量、要蛋白，构建多元化食物保障体系，多途径开发食物来源，牢牢把握解决吃饭问题主动权。同时，

突出我国农业资源禀赋多元优势，聚焦农业供给侧结构性改革，既保“粮袋子”产品安全，又保“菜篮子”产品安全。

**促进农业从业者收入增长。**要坚持把增加农业从业者收入作为三农工作的中心任务，千方百计拓宽农民增收致富渠道。不能为从业者带来平均利润率水平以上收入的农业，很难被认为是强国农业。必须继续把住处理好农民和土地关系这条主线，把强化集体所有制根基、保障和实现农民集体成员权利同激活资源要素统一起来，让广大农民在改革中分享更多成果。换言之，促进农村劳动力分工分业，减少农业从业人员，在维护小农户根本权益的基础上，推进农村土地规模经营和服务规模经营，提高土地产出率、劳动生产率和农业资源利用效率，挖掘农业从业者在农业内部的增收潜力，努力使农业从业者获得全社会劳动就业人员的平均收益，提升农业从业者的人力资本和生产积极性，让农业成为有尊严的职业选择。

**建设宜居宜业和美乡村。**习近平总书记强调，农村现代化是建设农业强国的内在要求和必要条件，建设宜居宜业和美乡村是农业强国的应有之义。大国农业要充分体现农业多元功能和乡村多元价值。遵循城乡发展建设规律，统筹县城、乡镇、村庄规划布局。在保障粮食和重要农产品产出的基础上，发展特色产业，富县、富民、富区域。要瞄准“农村基本具备现代生活条件”的目标，组织实施好乡村建设行动，继续把公共基础设施建设重点放在农村，往村覆盖、往户延伸、补上短板。提高农村教育、医疗救助水平，促进养老事业发展，增强农村公共服务能力。聚焦农村厕所改造、垃圾分类集中处理，继续整治农村黑臭水体和面源污染，提升农村环境卫生质量。加强农村精神文明建设，完善乡村治理体系，让农村既充满活力又稳定有序，推动形成文明乡风、良好家风、淳朴民风，呈现宜居宜业和美乡村新面貌。

**促进人与自然和谐共生。**绿色发展既是理念，也是农业可持续发展永恒的主题。历史经验反复告诉我们，尊重自然、保护自然，自然界就给我们带来丰厚的回报。轻视自然，破坏环境，自然界给我们留下深刻的教训。必须牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔，宜耕一定要耕。严格保护耕地，特别是保护好东北黑土地，提升耕地质量，强化土壤污染治理和修复，着力解决土壤重金属超标问题，实行耕地轮作休耕制度。健全绿色低碳循环的农业产业体系，实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。通过市场化、多元化的生态补偿机制，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。

**提升中国农业全球竞争力。**中国作为全球最大农产品产出大国、最大农产品进出口大国之一，在全球农业竞争中，应充分发挥农业资源禀赋多元的比较优势，做好“土特产”文章，依托农业农村特色资源，向开发农业多种功能、挖掘乡村多元价值要效益。在园艺性产业和蔬菜、茶叶、养殖性水产品方面扩大出口优势，并引领中国劳动密集、技术密集乃至资本密集农产品的出口竞争力。向一二三产业融合发展要效益，强龙头、补链条、兴业态、树品牌，推动乡村产业全链条升级，增强市场竞争力和可持续发展能力。同时，充分利用中国在资源性农产品进口数量大，对资源性农产品全球贸易格局中有深刻影响的现实，提升中国在农产品进出口方面的话语权。坚持“一带一路”、南南合作、中非合作等农业对外开放方针不动摇，加快培育具有国际影响力的大粮商和大农产品贸易商，积极推动中国粮食企业与国际市场深度融合，建立衔接各国和地区的全球农产品流通网络，塑造全球粮食和重要农产品产业链供应链，在全球农业竞争中凸现大国地位。

### 农业强国建设的努力方向

实现中华民族伟大复兴，必须坚持农业农村优先发展，要铆足干劲，抓好以乡村振兴为重心的三农各项工作，大力推进农业农村现代化，为加快建设农业强国而努力奋斗。要有明确的目标定位，把握基本原则，采取切实可行的政策举措，瞄准“十五五”、2035年和2050年三个重要时间节点，有所作为，努力建成有中国特色的农业强国。

**强化思想认识。**要锚定建设农业强国目标，科学谋划和推进三农工作，加强顶层设计，制定加快建设农业强国规划。农业强国建设要服从于国家长期发展战略，将强国农业建设目标与保生存、保安全、保发展的要求紧密结合，在制定不同时期国家和区域经济社会发展战略和农业农村现代化规划中，把农业强国建设目标与工业强国、服务业强国、科技强国等置于同等重要地位，设定不同阶段的约束性和预期性指标，统筹布局国内重要农产品生产、储备、供应的重大任务。补齐农业农村发展短板与弱项，促进“四化”同步发展，逐步将转型中的农业建设成与大国地位相称的强国农业。

**定位目标要求。**农业强国有多重衡量指标，核心指标是最大限度满足城乡居民对粮食和重要农产品的多元需求。要实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，抓紧制定实施方案，坚持以我为主的粮食和农业产业安全观，不断提升粮食和重要农产品的自给率。持续推进工业化、城镇化，促使农村劳动力分工分业，使越来越少的人种越来越多的地，努力使农业从业人员获取社会平均收益。秉承绿色理念，努力实现农业可持续发展，促进人与自然和谐共生。为此，要不断增强粮食和重要农产品的生产能力、科技支撑能力、储备能力和供给能力。要发展适度规模经营，支持发展家庭农场、农民合作社等新型经营主体，加快健全农业社会化服务体系，把小农户服务好、带动好。要依靠科技和改革双轮驱动加快建设农业强国。要紧盯世界农业科技前沿，大力提升我国农业科技水平，加快实现高水平农业科技自立自强。

**把握基本原则。**建设农业强国要循序渐进、稳扎稳打，多做打基础、利长远的事情；因地制宜、注重实效，立足资源禀赋和发展阶段，解决农业农村发展最迫切、农民反映最强烈的实际问题，不搞脱离实际的面子工程。一是立足实际，循序渐进，功成不必在我，不搞齐步走；二是坚持因地制宜，多种模式，不搞一刀切；三是统筹农业农村现代化，农业农村农民协调进步，生产生活生态全面发展；四是坚持市场配置资源，政府行为引导密切结合，形成合力，实现共享共赢、协调发展的局面；五是深化农村改革，创新制度设计安排，激活主体，激活要素，激活市场。

**采取有效措施。**要抓住耕地和种子两个要害，全面落实粮食安全党政同责，坚决守住18亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，不断挖掘耕地增产潜力。把种业振兴行动切实抓出成效，把当家品种牢牢攥在自己手里，强化农业科技和装备支撑，提高农业综合生产能力。健全农业从业者收益保障机制和粮食及重要农产品主产区利益补偿机制，释放农业从业者和地方生产农产品的积极性。在世贸组织规则范围内，增加对农业投入，通过价格、补贴、金融保险等政策组合，构建有中国特色的农业支持保护制度框架，最大程度优化农业强国建设的外部环境。

**塑造典型样板。**建设农业强国，是典型的国家行动。但基于中国不同区域农业资源禀赋条件，经济社会发展水平以及农业农村现代化进步程度，应鼓励山东、河南、吉林、江苏、浙江、广东、四川等经济大省或农业大省率先发展，在农业强省建设中先行一步，探索成功经验，树立样板，加快实现农业强国目标的建设步伐。

**（作者：农业部农村经济体制与经营管理司司长。来源：《农村工作通讯》2023年第1期）**

# 我和供销社

赵树凯

不知何故，仿佛在突然之间，供销社成了热门公共话题。

我想到，时下常有“官二代”，“富二代”称呼，照此说来，我则是名副其实的供销社“二代”。不仅如此，供销社还是我的农村调研之旅首发站。

1955年初，我的父亲成为供销社职工。父亲读过五年书，家境困难辍学，十四岁离家去辽宁丹东一家商行当学徒，三年后回乡，在县城商行做“账房先生”，又五六年，开始自己做生意。1947年秋，国民党军队进攻胶东前，驻在县城的解放军某团撤退时廉价出售烟卷工厂，父亲不知内情而买下。这个七八个人的小工厂运营不足两月，国民党军便占领县城，不久，解放军反攻，国民党军又撤向青岛，父亲随国民党军去了青岛。后来，父亲回了家乡，因敌特嫌疑被捆绑关押数日，经审讯取保释放。经此折腾，没有了店面和工厂，父亲成为游动商贩，骑自行车在乡村集市售卖日用百货。这种生活在1949年后持续了三四年，父亲又参加到私人商店中去。1954年下半年后，县供销社建立，一些私营商业被并入，父亲由此而入职。

父亲最初工作的供销社，只有一个职工，覆盖五六个村。我的母亲也在供销社，是家属，也是父亲帮手。母亲读过六年书，做过村里的扫盲教员，父亲去县城进货，或到附近集市，门市部则有母亲照应。那时候，供销社内部实行类似承包责任制，称“基本工资加奖励”，职工收入和经营业绩直接挂钩，母亲的收入大致相当于一个职工。上级已经计划把母亲转为正式职工，因为领导突然调动而搁浅。我在五岁以前，随父母生活在供销社，哥哥和姐姐则随祖父母住在老家村里。母亲说，当时我还不会走路，她忙时经常把我抱起来放在商店柜台上。我和弟弟随母亲回到祖父母所在的村，是因为“社教”运动开始后，村里有人举报，我母亲常年不参加生产队集体劳动。

父亲又辗转工作过四个供销社，三个在村里，一个在公社驻地镇上，每处三四年。每个供销社四五个员工，父亲是负责人。每逢春节，父亲通常留下来值班，我常被带去陪伴，父子一起过节。去供销社路上，我坐在自行车后座，父亲严肃地说：“这里是公家，不是自己家，什么东西都不要随便拿！”我很小就在店里帮闲卖东西，诸如糖果、火柴、香烟之类。每天在糖果柜台前跑来跑去，偶有非分之想，从不轨之举，父亲也从来没有拿过一块糖果给我。闲来无事，我学会了打算盘，主要是打“乘法口诀”，从“一一得一”到“九九八十一”，能正打，也能反打，且相当流利。那时候，农村小学四年级有学打算盘的“珠算课”。我读小学二年级时，就被老师叫到四年级课堂上去辅导。走在街上，我听到有村民说“赵宗山的儿子挺聪明”，很受鼓舞。

在供销社，父亲是业务能手，算盘打得好，口算也极快，很受同事和顾客称道。小时候，我曾问父亲“为什么不入党？”那时在农村，如果父母是中共党员，就是现在“红二代”的感觉。父亲说：“不被赶回村里种地就不错了。”我再问：“为什么跟着国民党跑到青岛？”父亲说：“对解放军一点儿都

不了解，害怕。”在胶东半岛，凡是1947年跟随国民党跑过青岛的，称为“南逃分子”，是比“地富反坏”分子轻一些的罪名。文革中有所谓“清理阶级队伍”运动，父亲因为历史“污点”曾被列入遣返回村名单。但是，因为会拉二胡，能为样板戏伴奏，为上级“毛泽东思想文艺宣传队”所需要，破例留了下来。父亲识简谱，是根据《东方红》曲子哼唱出来的，拉二胡是经人指点后练出来的，水平不高，但人生关头派了大用场。

在“一打三反”运动中，父亲被关在一间中学教室。母亲每天晚上神色紧张地倾听广播。那些日子里，县广播站经常播报新揪出来的“贪污分子”名单。没有听到父亲的名字，母亲就大松了一口气。一个多月后，父亲回家了，被迫承认贪污400块钱后放了出来。父亲用自行车交了第一笔贪污退赔款，把为母亲新买的一块平绒布料也折价上交了。回家后，父母商量如何继续退赔剩余的“贪污款”，准备卖猪圈里的猪、自留地里的树。过了两三个月后，父亲被平反，原来的“贪污款项”一风吹，自行车发还了，父亲上下班又骑上了自行车。那时候我十一二岁，对父母那段时间的担惊受怕，印象极深。

1978年春天，为了参加高考，我从村庄中学插班到县城中学读高二。高考前两三个月，父亲为了改善我的伙食，联系了供销社食堂，让我去吃午餐。那时粮食凭票供应，我不能吃食堂里的主食，早晨从家里带了玉米饼子，中午去食堂买五分钱或一毛钱的热菜。从食堂师傅到售货员，我在供销社也结识了一些朋友，上大学后还回去看望他们。

1975年春天，父亲提前退休，因为上边突然宣布了子女“接班”政策，机会不能错过。随后，父母又决定建一处新房，因为盛传“自留地要收归集体”。当时，我家的自留地种了若干梧桐树，建房可把自留地变为宅基地，以避免集体收回。那时宅基地审批不需经过政府，村里完全自主，主要看子女成家需求。我们兄弟三人，我哥已经23岁，建新房理由充分。因为要与政策变动抢时间，从父母做出决定到通过村里审批，再到动工，前后不过十来天。我当时上初二，算半个劳动力，为建房一个多月没有上学。

后来我知道，“自留地收归集体”传言并非空穴来风。1975年是文革中农业学大寨、推行极左政策最盛行的一年。根据毛泽东关于“破除资产阶级法权”的指示，政治局常委张春桥发表长篇文章《论对资产阶级的全面专政》供全党学习，同时，身兼大寨党支部书记的副总理陈永贵，极力推动在全国农村收回自留地、关闭农贸市场和取消家庭工副业，因为这些都属于资本主义，都产生“资产阶级法权”。随后，又盛传要关闭县城五天一次的“大集”。县城大集从民国初年就是胶东著名集市。从县广播站连日宣传可知，关闭大集的决定来自县委书记，这位书记去大寨参观学习还没有回县就写信部署，理由是农民赶集影响集体农业生产，自由市场会产生资本主义。但是，政府无法控制四面八方的农民，集市依然如故。

退休之后，父亲继续为供销社工作，在赶集日、繁忙季节做售货员，每月七八天，按天计酬。与此同时，父亲自学了服装裁剪加工，主要是做裤子，在供销社售货时顺便卖，同时也为附近村民做衣服。母亲做父亲的帮手，繁忙时两人通宵达旦。如此若干年，随着包产到户推开，农村商业也开放，父亲又与村干部一起开商店，主要经销木材、玻璃等建筑材料，因为改革后农民建房需求甚旺。父亲买了工具，学了手工切割玻璃，有时出去帮助安装门窗玻璃。父亲退休后劳作奔忙十几年，直至1992年患病。

我工作以后，父亲在生病前，差不多每年来北京，供销社是我们的基本话题。他不仅去供销社帮助工作，自己的经营活动也直接依托供销社。实行家庭承包制初期，供销社状况变化不大。到1980年代后期，越来越多农民从土地解放出来，个体私营商业蜂拥而起，供销社的计划经济优势丧失，情况逐步

改变。父亲感叹：农民的日子越来越好过了，供销社的日子越来越难过了。父亲也谈到同事们的努力，供销社内部加强了责任制，搞了业绩考核，经营方式越来越灵活，门市部个人承包，店面仓库出租，与生产单位联合经营，等等。供销社也有自己的优势，有长期形成的供货销货渠道，有广泛的网点门面和客户网络，还有一些政府特惠，所以，有的经营得很好。从我家乡的供销社来看，虽然 1980 年代后期进入困难时期，但整个九十年代上半期依然保持了相对繁荣，职工福利依然很好，这通过父亲治病过程可以反映出来。父亲患脑血栓症状少见，半身麻痛但行动自如，从县城医院住院后到烟台住院，后来到北京 301 医院住院一个半月。那时统筹医保还没有建立，不论是在职职工，还是退休职工，治病都靠单位公费医疗，单位收入状况直接决定职工医疗待遇福利。那些年家乡的供销社业绩良好，这在全国来说并不多见。

父亲晚年与我聊工作经历，说最怕搞运动。来了政治运动，就查历史问题；来了经济运动，就查贪污问题。运动来了，不交代贪污问题就过不了关。就连抽烟习惯也可以演绎为“贪污”：用店里的记账纸卷烟抽，一天若干支，一年若干支，十年累计，用了若干纸，就是一笔数量不菲的贪污款。在父亲的感受中，运动是持续不断的，经济运动比政治运动还密集。因为有这样担惊受怕的经历，所以退休让我哥顶替工作时，反复找领导沟通：“不要安排在商业系统，不能再跟钱打交道”。后来我哥去了中学做行政。

2013 年夏，我回家看父母。有一次，母亲谈兴正浓，父亲低头不语。我问：“爸，在想什么呢？”他慢慢抬起头，看着我，说：“小时候的事，想起了我奶奶。”略一停顿，又说：“供销社搞运动，‘洗手洗脚放包袱’”。神色开始活跃起来，给我讲起当年供销社查贪污，口号是“洗手洗脚放包袱”。他还说到，在供销社工作 20 年，拿退休工资 38 年，他感到很满足，对当初的无奈入职还有些庆幸。这是父亲最后一次和我谈工作经历。当年仲秋，父亲突然重病，卧床半月去世。

听父亲说，最初办供销社的办法，是从农户手中凑钱，说是入股会分红。供销社办起来以后，没有让出资农民参加管理，也没有给农民分过红。我问：“农民没意见吗？”父亲说：“开始也有人来问，有的要求退钱，但是供销社不搭理。那时候连耕牛和土地都直接归了公，农民都不敢吭气，这几块钱算什么？”自从大办供销社，个体私营商业很快就不行了。政府没有直接取缔个体私营商业，而是大幅增加税费征收。父亲说，因为税费不断增加，个体经营很快就难以维持，一段时间内，他停掉了铺面，到车站用自行车载人来维持生活，相当于城市里的三轮车夫。在这种情况下，出路只有两种，或者并入供销社，或者回村种地。新办的供销社吸收了部分个体私营人员。我读高中时看到了学生登记表，注明父亲是“私商改造”。

那时的家乡县城，只有两个商业单位，一个是国营商店，一个是供销社。国营商店是栋三层楼，店面比较气派，主要经营日用百货。供销社商店是一大排平房，店面面积很大，营业范围更广，不仅有日用百货门市部，还有生产资料门市部（销售农药、化肥，锄头、镰刀等），还有土产杂品门市部（以收购为主）。国营商店到县城为止，县城以下的商业系统全部是供销社覆盖。通常，公社驻地有一个比较大的门市部，在五六个村的地域范围内会有次级的门市部，文革中在每个村增加了一个代销点，代销点的人员有村民担任，并非供销社职工。从 1955 年之后，农村商业由供销社独家垄断，不仅个体私营商业不复存在，而且人民公社和生产大队等集体单位也不准经营商业。我工作以后，在单位会上，主任杜润生讲到供销社在农村一统天下，称为“大树下边无杂草”，由此引出要允许其他商业渠道存在的改革话题。

工作后我了解到，我党在根据地时期就组织包括供销合作在内的农民合作社，建政后，1950年7月成立中华全国合作社联合总社，统管供销、消费和手工业合作社。这个时期的供销合作社，作为一种新的农村商业组织，还是竞争性的，与个体私营商业同时并存，不仅没有垄断地位，甚至也不占主导地位。随着1953年底开始全国推行统购统销，供销社成为计划经济在农村的重要政策工具。标志性事件是，1954年7月，中华全国合作社联合总社更名为中华全国供销合作总社，供销合作社由此而成为全国统一的农村商业组织系统，并建立起垄断地位。与农村集体化历程相适应，供销社性质定位屡经变化，开始说集体所有，1958年随着公社化而宣布全民所有，1962年因为公社体制调整又宣布为集体所有，“文革”中又成为全民所有。在改革之前，供销社作为农村商业系统，对于农村的商业流通覆盖是总体性的，不仅控制供应销售，也控制粮食以外重要农产品的收购，堪称“一统天下”。对于国家来说，这种“一统天下”的作用，就是高价出售工业品，低价收购农产品，从农村汲取资金。通常所说的工农产品剪刀差，通过供销社来具体实现。可以说，供销社也是一种超经济强制工具，是用国家力量来保障面向农民的强买强卖，而农民别无选择。在这种情况下，只有集市贸易可以进行自由商业活动，但是集市贸易在“文革”中也作为资本主义被批判，甚至在一些地方被取缔。

虽然不同时期供销社所有制属性不同，但实际管理体制变化不大，都是政府直接掌控。父亲这样的基层供销社人员，并没有感受到所有制改变的实际影响，农民从来没有发挥过所有者和管理者作用。供销社虽然在村里，由农民出资筹办，但农民并不认为供销社属于自己，相反，他们从来都认为是政府的，是官办的。

1982年秋天，我参加工作后第一次出差调研，主题就是供销社改革。带我出差的是副部长朱则民，他应商业部供销合作指导司司长杨德寿之邀，一起前往河北省望都县。望都县是供销社恢复集体性质后最早的改革试点县。我们一行四人，杨司长还带了一个年轻人。这年春天，正部级的全国供销合作总社已经撤销，杨德寿是全国供销合作系统的最高领导人。我们在望都县调研一周，又去了石家庄。

关于供销社改革，现在看到的政策部署是1982年中央1号文件，实际上，此前两年就纳入高层政策议程。1980年1月，国家农委召开人民公社经营管理工作会议，供销社改革也是重要议题，华国锋、邓小平、李先念等中央领导都听取了汇报。这个会议的初衷，是因为已经出现了包产到户，高层认为，要抑制克服包产到户蔓延，根本办法是加强人民公社经营管理。会后，全国人民公社普遍增设“经营管理站”。这次会议还讨论了人民公社“政社合一”（政权组织和经济组织合二为一）如何调整，认为应该让人民公社成为单纯集体经济组织。按照这样的思路，如果人民公社成为单纯经济组织，则需要有自己的商业供销系统。杜润生提出，可以考虑把供销社恢复为集体所有，成为人民公社经济体系的组成部分。因为不同意见甚多，会议没有形成决策，直到两年后的1982年才做出决定。出乎意外的是，本来，供销社改革是为了巩固人民公社制度，但是，供销社改革思路刚刚提出，人民公社制度便被包产到户摧垮。

我从单位会议资料里看到，决定恢复供销社集体所有，是1981年10月10日中央书记处办公会。杜润生汇报文件起草过程时说：“基层供销社应当恢复集体经济性质，大家认识接近一致。各地的同志主张，应该指明性质，以利于统一思想；但改革在步骤上可以稳妥，现有人员待遇可以宣布不变。另一些同志则认为，不能马上宣布集体性质，以免引起供销社职工的思想波动；在具体工作中可以向集体方面改进。”杜润生还补充说：“供销社不改，势必不能充分反映农民的要求，不利于克服‘官商’作风，它本身也缺乏独立性和活力，对活跃农村经济不利”。随后，1982年中央1号文件提出明确要求：“要

恢复和加强供销社组织上的群众性、管理上的民主性和经营上的灵活性，使它在组织农村经济生活中发挥更大的作用”。文件还要求，各省选择一两个县进行供销合作社体制改革试点，试点内容是：“基层供销社恢复合作商业性质，在自愿原则下扩大吸收生产队和农民入股，经营利润按股金和按交售农副产品数量分红，实行民主管理，把供销社的经营活动同农民的经济利益联系起来。”为了减少来自供销社职工的阻力，文件还专门强调：“改革后供销社原有国家职工的一切待遇不变。”我们所去的河北省望都县，就是改革先行者。

在这次中央书记处办公会上，杜润生汇报供销社改革时，还谈到要允许农村社队办商业。因为原来国家不允许人民公社、生产大队等集体单位办商业，只能出售自己生产的农产品，更不允许个体私人办商业。这个建议与商业部门的意见发生冲突，未能达成一致。此前，胡耀邦曾言辞激切地批评：“商业部门什么思想，一手拿刀子，一手拿鞭子，多了就砍，少了就赶。”“还是文革前那一套，长期与人民为敌。”因为上层难以协调一致，这个问题在1982年1号文件中没有提及。再过一年，1983年1号文件做出明确表述：“农村个体商业和各种服务业，经营灵活，方便群众，应当适当加以发展，并给予必要扶持。”连续两个一号文件，如果说第一个是从内部恢复了供销社的合作商业性质，第二个则是从外部动摇了供销社在农村商业中的垄断地位，为其他集体组织和个体私人从事商业服务业打开了通道，把农村商业系统的计划经济壁垒打开了缺口。这对接下来的城乡改革有重大意义。

因为供销社是农村改革绕不开的议题，在连续发布的中央文件中都有所涉及。为了统一思想，特别是解决商业系统的意见分歧，1984年1号文件继续强调改革必要性：“供销社体制改革要深入进行下去。真正办成农民群众所有的合作商业，这是农民的要求，也是供销社本身发展的需要。”“否则，就会日益萎缩下去，甚至丧失本身的独立存在的意义。为此，各级供销社要实行独立核算，自负盈亏。有关制度也要按照合作企业性质进行改革。”从供销社传统业务萎缩的情况出发，这个文件还为供销社经营业务指出了新方向：“供销社还要积极发展生产、生活服务项目，逐步办成农村的综合服务中心。”由此开始，在政策思路，供销社改革进入了从“供销”服务进入“综合服务”的新阶段。从后来的实践发展看，供销社展开的综合服务，还包括了农业生产、农产品加工、信用贷款、土地托管经营等内容，当然，这种业务拓展并没有挽救供销社迅速衰退。

为了配合废除统购统销制度，1985年中央1号文件指出：“供销合作社应该完全独立核算，自负盈亏，自主经营，由群众民主管理”。随着统购统销取消，计划经济在农村的基础被动摇，供销社的垄断性优势进一步削弱。1985年全国粮棉大减产，家庭承包制、供销社改革方向等受到严重质疑，高层经过多次讨论认为，改革方向不能变，应该继续坚持。所以，1986年中央1号文件特别强调：“供销合作社承担着大量农产品的收购以及生产和消费资料供应的繁重任务。为适应农民发展商品经济的要求，必须加快改革步伐，彻底成为农民群众的合作商业。”1987年中央5号文件系统总结了前些年的农村改革，核心内容是强调把改革引向深入。一方面，基于当时农村已经出现了大量个体商贩、专业运销户和一批农民联合购销组织的状况，文件强调“要支持农民组织起来进入流通。”另一方面，鉴于供销社改革的困难局面，文件重申：“供销社要按照合作社原则，尽快办成农民的合作商业组织”。这个5号文件是1980年代农村改革最后一个重要文件。

连续数年的中央文件都重复强调恢复供销社的农民合作性质，是因为供销社改革开局不利，举步维艰。

在1980年代，供销社是历次中央农村工作会重要话题，也是有些尴尬的话题。



农村工作部门常常抱怨，商业流通领域有种种障碍，农民很不满意，影响农村经济搞活。会上流传一句农民的顺口溜：“一号文件很好，二号文件好‘狠’。”这句话写进了会议简报。所谓“二号文件”，是指商业等部门那些阻碍中央一号文件贯彻的部门文件。

同样，商业部门也有很多苦衷。随着改革深入，供销社虽然在生产资料销售和棉麻收购等方面有独特优势，但在一般商业活动中失去主导地位，面对民间商业蓬勃兴起和强劲竞争难以适应，逐步陷入困顿。那几年中央农村工作会上，有这样的顺口溜：“供销社改革垮了台，信用社改革发了财”。这可以说是当时两大合作社系统的生动写照。“垮了台”是改革失败，“发了财”也并非改革成功，因为真正的合作不应独自发财。因此，从农民角度看，对发财者诸多不满，对垮台者台也缺乏同情。那些年，如何建立农民自己的信用合作组织和商业合作组织，始终困扰政策研究。在信用合作方面，曾经大规模兴起的农村合作基金会，进入90年中期后也宣告失败。至于生产合作社，虽然政府倾注力量更大，其尴尬也不差上下。这是农村三大合作系统的困境，至今仍未走出。

从商业系统来说，关于恢复供销社的农民合作性质，反对者甚众。问题集中于管理体制，机构降格成焦点问题。中华全国供销合作总社原来位列正部级，与商业部并肩而立，降格缩编为商业部供销合作指导司，管理地位降低。因此，供销社系统抱怨：“下边子孙满堂，上边没爹没娘”。面对这些抱怨，杜润生召集有关部委讨论文件起草时，笑嘻嘻地回应：“没爹没娘，才能自由成长，早日成家立业”。那几年，尽管“哭爹喊娘”之声不绝于耳，但政策主导者并不动摇。

回顾过去，供销社在恢复农民合作性质道路上开步即陷入泥沼，难以走出官办窠臼，难以适应新社会环境，为多种问题所困扰。在市场经济条件下，如果供销社能够真正成为农民合作组织，保障农民的基本销售和购买，这自然是大好事。在这样的方向上，供销社越强大越好。从根本上说，供销社应该归农民所有、由农民做主、为农民服务。但问题在于，在体制设计上做出新的政策定位并不难，难的是这个定位能够真正落实。农民卖不出去的东西，供销社能提供销售保障，农民买不到的东西，供销社能提供购买保障，这样的供销社才真正为农民所需要，才真正属于农民。相反，如果供销社脱离了农民，成为垄断经营的官商，压抑经济活力，戕害农民自由，那将是灾难。

供销社改革方向明确，但是历程艰难。这不是发文件、学文件的问题。遥想农村改革近半世纪，发布文件若干，管用者几许？发布政策若干，管用者几许？供销社改革亦如此。评估改革进展，不能只看政府的政策文件和工作报告，更要看生活现实。文件和报告的大话空话多，是官僚机构的运作逻辑所推动。学者的研究应该从生活出发，不能被官样文章所忽悠。现在的问题是，很多学者文章也变成了忽悠，自得于颂圣和阐释文件。学者境地如此，比古时腐儒之皓首穷经更等而下之。由此我想到张之洞的话：“古来世运之明晦，人才之盛衰，其表在政，其里在学”。

我对供销社研究并无专攻，对近年状况也所知不多，所以，我对当下争议无从置言。如果归结到深处，在我看来，如同信用合作社、生产合作社及其他农民组织一样，供销社改革背后是农民权力问题，是农民和国家的关系问题。农民协会、村民自治也类似。显然，这也是政治问题。

虽然，我对供销社怀有浓厚温情，对供销社先辈心怀深刻崇敬，也呼唤供销社在新时代大有建树，但是，我并不认同供销社“一统天下”。如果供销社建设异化为统制经济回归，以垄断“服务”去控制农民，那将是历史倒退。这检验政府的诚意，也考验农民的能力，是一场旷日持久的政治博弈。

**（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：当代农政，2022年11月29日）**

## 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。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”。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、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”，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，“有公害”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”。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。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。

**(作者:中国社会科学院农村发展研究所所长。来源:《中国农村经济》2022年第12期)**

# 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、宅基地产权权能残缺，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：中国人民大学经济学院院长、教授。来源：《中国农村经济》2022年第12期）

## 扎实推进农业节水增效

姜文来

习近平总书记在中央农村工作会议上指出：“保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。”“要实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。”“坚决守住18亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。”粮食安全是建设农业强国首要目标，要实现这些目标，离不开农田水利支撑。

回顾过去，我国农业用水量占用水总量的比例呈现持续下降趋势，并屡创新低；全国农业用水效率不断创新高，2012-2021年全国农田灌溉水有效利用系数呈持续上升趋势，各省农田灌溉水有效利用系数也呈增长趋势。

虽然我国农田水利现代化建设成就明显，但与建设中国式现代化和农业强国目标要求相比还有差距。一是**“靠天吃饭”的格局尚未完全改变**。在气候异常年份，旱不能浇、涝不能排的现象依然严重，给保障粮食安全带来风险。二是**尚未满足建设中国式现代化和农业强国要求**。目前，我国农业用水短缺还很严重，2000-2019年平均每年因干旱损失粮食263.9亿斤，接近2022年粮食总产量的2%。大过度引水导致江河湖泊萎缩甚至干涸的现象依然存在，对生态环境造成了不同程度的影响。三是**农田水利区域发展不平衡**。在经济欠发达地区，传统灌溉方式依然常见，土渠随处可见，而发达地区正在走向智慧灌溉。四是**农业节水尚有很大潜力可挖**。虽然我国农田灌溉用水系数达到了历史新高，但仍比国外先进水平低20%-30%。五是**农业水价综合改革动力不足**。由于缺乏国家专项资金投入，部分欠发达地区改革动力不足、行动迟缓，不能满足农业水价综合改革进度要求。

针对以上问题，需要在以下几个方面下功夫。一是以高标准农田建设为抓手，建设涝能排、旱能浇的现代农田灌溉体系。继续开展高标准农田建设，要高质量地完善配套水利设施，既要满足灌溉所需要的水量要求，也要满足涝能排的要求，供排一体化，将高标准农田建设成“保粮田”。二是锚定建设中国式现代化和农、强国目标，建设人与自然和谐共生的现代化灌区。根据各地实际情况，对灌区进行改造升级，将其建设成人与自然和谐共生的现代化灌区，支撑农业强国建设，为粮食安全作出应有贡献。三是根据区域资源禀赋和经济发展状况，因地制宜促进农田水利现代化。各地应结合实际，因地制宜促进农田水利现代化，在现代化过程中不以高大上为目标，而以经济、实用、适用现代化为目的，让农民有获得感和幸福感。四是采取综合措施，推进农业节水。农业节水事关现代农业发展和粮食安全，要从国家战略的高度认识农业节水的重要性和必要性，扎实推进农业节水。无论是灌区还是旱区，都要将提高降水利用率和利用效率作为重要目标，采取技术、管理、政策、法规等多项措施，将工程措施和非工程措施有机结合，建立农业节水价值观，形成农业节水文化。五是采取必要措施，继续深入推进农业水价综合改革。多年的农业水价综合改革效果表明，农业水价综合改革是促进农业节水的重要措施。推动农业水价综合改革落地，不仅能促进农业节水，也能强化农田水利建设，对保障粮食安全非常必要。面对粮食主产区农业水价综合改革滞后的现实，建议国家出台专项资金支持等多项措施和政策，激励、促进农业水价综合改革落到实处，确保农业水价综合改革目标如期实现。

（作者：中国农业科学院农业资源与农业区划研究所研究员。来源：《中国水利报》2023年1月12日）

# 保护和修复水土生态，实现人与自然和谐共生

孙发政

**【摘要】**：我国已迈上全面建设社会主义现代化国家的新征程，坚定不移地推进中国式现代化，人与自然和谐共生是建设中国式现代化的内在要求。当前，气候变暖和生物多样性丧失等全球性关注的生态环境危机，究其根本原因，是地球水土生态的改变和破坏。因此保护和修复水土生态的原真、多样、清洁和完整，应从保护纯天然水土生态，保护和修复自然水土生态、建设和再生人工水土生态三方面，协调和处理好人与水土生态的关系，实现人与自然和谐共生。

**【关键词】**：水土生态；保护；修复；和谐共生

我国已迈上全面建设社会主义现代化国家的新征程，应坚定不移地推进中国式现代化。其中人与自然和谐共生的现代化是中国式现代化的重要特征之一。由此可见，尊重自然、顺应自然、保护自然，促进人与自然和谐共生，走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，是全面建设社会主义现代化的内在要求之一。

水土生态理论在思考人与自然和谐共生的范式上，提供了新的思路。纷繁复杂的生态环境问题可归咎于环境污染、水土生态退化、资源衰竭，三者既有区别，又有联系。其中，水土生态是生态与环境的主体、资源的载体，是重中之重<sup>[1]</sup>，环境污染可以治理，而水土生态破坏了则无法还原。当前，生态环境危机中全球最为关注的气候变暖和生物多样性丧失等，究其根本原因，是地球水土生态的改变和破坏。自然的水土生态是地球历史长期演化的结果，比人类的历史还要久远。人类在漫长的采集狩猎时期至农业文明时期。对地球水土生态的影响是微弱的。近代以来，工业化特别是城市化给地球水土生态带来了颠覆性的影响。地球表面原生地貌及水土生态被大面积改变和破坏。炸山填海、围湖造地、开矿钻井、铺路架桥、筑坝修路、盖楼建园等强烈的活动，彻底改变了地球原生地貌及水土生态平衡，使固碳释氧的原生植被和土壤消失，生物多样性受到空前威胁，有些物种以地质史上最快的速率走向灭绝。目前全球每年排放约 510 亿温室气体，产生的温室效应已引起冰川融化、海平面升高，即将危及人类安全<sup>[2]</sup>。因此，保护和修复地球上水土生态的原真、多样、清洁和完整，是实现人与自然和谐共生的关键。

## 1、水土生态是人与自然和谐共生的关键

水土生态是指水、土、植被在其运动和演化过程中的一切关系的总和，水，土与植被三大要素之间存在着相互联系、相与依存、相互制约、相互促进与发展的关系。地球上水土的地方必然有植被的生长，而植被的生长又培育和保护着水土资源，可谓一方水土滋养一方植被，一方植被保护一方水土。植被不是孤立存在的，其间总是生活着一定数量的动物和无数计的微生物。因此，水土是环境系统的主导要素，植被是生物系统的关键要素<sup>[1]</sup>，水、土、植被三者构成一切生态系统的骨架，是生物多样性和人

类发展的基础。随着地球上水土生态的演化和发展，逐渐形成了众多的、丰富多彩各类生态系统，分布在不同的地理位置，如山地生态系统、荒漠生态系统、湿地生态系统、海洋生态系统等。这些类型多样的生态系统，孕育、滋养着丰富多样的生物，支撑着地球上的水文过程、生态过程和物质循环过程，为人类的生存和发展提供了物质和能量。

人与自然和谐共生是以良好的水土生态为前提的。人与自然的关系，寻根溯源可归结为人与水的关系、人与土壤的关系、人与植被的关系，即人与水土生态的关系。水土生态是地球生命系统的历史自然体，是地表最活跃、最富有活力的部分，包括土壤、岩石、水、空气和生物间相互发生的复杂的作用过程，它是维持人类赖以生存和发展的自然环境和提供生态服务功能的基础。因此，维护地球生态系统安全首要的是维护水土生态的稳定和完整，这也是实现人类可持续发展的基本要求。

## 2、水土生态是当代生物多样性保护的核心

生物生境离不开水、土、植被三大要素。植被给动物和微生物制造食物，提供栖息地和多种多样的生境。植被结构愈复杂，动物和微生物的种类就愈丰富。植被通过枯枝落叶、分泌物，改变土壤生物生境，构成生物的栖息地。当代生物多样性大量丧失的原因是多方面的，生物生境和栖息地的减少、破坏及质量下降，是生物多样性丧失的最直接和最普遍的原因<sup>[2]</sup>。保护生物的栖息地是保护生物多样性的关键，而生物的栖息地是由水土生态构建的。

植被是生态系统的能量来源。地球上大约 99%的有机物质是植物，无论在陆地或水生生态系统中，植物的生物量都远远超过动物的生物量。绿色植物具有叶绿素，能够利用太阳光把二氧化碳和水制造成有机物，通过光合作用固定太阳能，使太阳辐射能转变成有机分子中的化学能，供生态系统其他组分利用，从一个生物转移到另一个生物，逐渐地降解为热。没有生产者植物，消费者动物和分解者微生物就不可能获取生命中必不可少的能量，没有能量来源也就没有生物多样性和生态系统，也就没有人类。所以，植被在生态系统中起着关键作用，是一切生物生存、繁衍和发展的能量来源<sup>[3]</sup>。

水与矿物营养交织循环是生态系统的物质来源。生物除需要能量外，还需要水和矿物养分。生物体内发生的大量化学反应所必不可少的元素，来源于矿物养分。生物维持生命所需要的基本元素，先是以矿物形式被植物从水、土和空气中吸收，然后以有机分子的形式，从一个营养级传递到下一个营养级。当动植物残体被微生物分解时，它们又以矿物养分的形式归还到水、土和空气中，再被植物吸收利用，如此循环。水是最好的溶剂，水循环提供了所有陆地生物和淡水生物所依赖的淡水。生态系统矿物元素的生物地球化学循环，必须与水循环交织进行。因此，保护好具备完整水循环的水土生态，对于保护生物多样性十分重要。

土壤是地球生态系统物质迁移和能量交换的核心。土壤具有生物质生产及营养物质和水分储存、过滤和转化功能，如同地球表面的各类生物一样，土壤是有活性的，正是土壤中无数生物的存在和活动，才使得大地披上绿色植被。土壤是地球上生物多样性最丰富的生境，“一把土”可能是上千种类甚至几十亿生物的家园。土壤中隐藏着众多的生物群落，土壤生物多样性在保持土壤功能及维护地球水土生态平衡中发挥着根本性的作用。

## 3、保护和修复水土生态，实现人与自然和谐共生

### 3.1 保护纯天然水土生态

广义上讲，地球上广泛分布的地质地貌都是水土生态的表现形式，均有其成因和历史，具有生态价

值、经济价值、科学价值和文化价值。复杂多样的生物生境与地质地貌是紧密相连的，在一定程度上生物多样性依赖于地质地貌。纯天然的水土生态，如原始森林、冰川、冻原、沼泽等，是未曾受到人类扰动的地质地貌或生态系统，具有特殊的生态功能和科研教学价值。纯天然水土生态在地球上已愈来愈少，十分宝贵，需要加以保护。

### 3.2 保护和修复自然水土生态

人类要生存，经济要发展。人类的历史是一部不断与水土生态打交道的历史。人类过往已在地球上创造了农田、牧地、林地等，一般来说，其地质地貌是自然原生的，没有经过人类的强烈扰动，人类只是利用地表土壤和气候条件，种植农作物、牧草和林木等，发展农牧业和林业生产。目前需要控制城镇化扩张所带来的对农田、牧地、林地等自然水土生态的改变和破坏，避免钢筋水泥化<sup>[3]</sup>。江、河、湖、海等自然水土生态已经遭到破坏的，应遵循水土生态规律，科学地开展生态保护和修复，努力实现人与自然和谐共生，保护自然水土生态情境下的生物多样性和人类生存发展的根基。

### 3.3 建设和再生人工水土生态

随着人类社会经济的发展，城市化、矿山开采、交通建设、房地产开发、水利工程和工业园区建设等行为，对自然水土生态和生物生境造成了改变和破坏。这种情形下，需要建设和再生人工水土生态，再造生物生境。由于地质地貌已经不再是原生的，土地被强烈扰动，岩土被搬运，有的还被大量钢筋水泥化，需要进行植被复绿，构建水体，创造新的、人工的水土生态和生物生境。采取以生物量平衡为基础的生态补偿方法，破坏多少植被，恢复多少植被，对保护生物多样性和维护水土生态平衡，也是一种较有效的方法。

## 4、结语

水土生态理论提供了一种解决当前人类面临的生态环境问题的理论向导，是保护地球生态环境的共同理论基础<sup>[4]</sup>。从源头上保护和修复水土生态，维护水土生态平衡，防止人类对地球水土生态的进一步破坏，形成的良好的水土生态系统，是实现人与自然和谐共生的关键，也是实现中国式现代化的必由之路。

### 【参考文献】

- [1]孙发政. 水土生态的哲学思考[N]. 中国科学报, 2017-03-13(7).
- [2]孙发政. 基于水土生态理论研究视野下的气候变化[J]. 中国畜牧业, 2021(11): 45-47.
- [3]孙发政. 水土生态是当代生物多样性保护的核心问题: 以我国特有物种麋鹿种群为例[J]. 中国畜牧业, 2022(18): 80-82.
- [4]孙发政. 生态环境领域共同的理论基础探析[J]. 中国水土保持, 2021(12): 10-13.

**(作者: 中国水土保持学会林草生态修复工程专业委员会副主任。来源: 《中国水土保持杂志》2022年12月1日)**



---

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业农村部  
送：有关部委司局、全国各省农委（农业农村厅）中国管理科学研究院及各研究所  
发：农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

---

总 顾 问：刘 坚 郭书田

副 主 编：辛 梅

邮 箱：zgynjs@163.com moagov@163.com

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

www.moagov.cn

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼

主 编：胡兆荣

编 辑：孙正恩 石 卉

邮 编：100125 100810

电 话：010—59195293 66117652

010—66067899 66167899

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

