

内部资料
注意保存

中国食药安全促进会三农工作委员会

三农工作通讯

2025 年第 4 期（总第 424 期）

2025 年 4 月 5 日

- ◆ 春天的思念.....刘济民（1）
- ◆ 确保种粮农民收入持续稳定增长.....魏后凯（4）
- ◆ 深化农村改革扎实推进乡村全面振兴.....韩文秀（7）
- ◆ 严守耕地红线，完善耕地占补平衡制度.....罗必良（12）
- ◆ 县城的持续衰败导致了镇和乡村的衰败.....刘守英（16）
- ◆ 关于当前农民收入和农业发展的几个问题.....肖 卫（18）
- ◆ 生物育种有望成为农业新质生产力“代言人”.....马 嘉（22）
- ◆ 锚定建设农业强国目标 加快实现高水平农业科技自立自强.....韩 俊（24）
- ◆ 中央一号文件深读：首提农业新质生产力，农村土地制度改革再深化.....彭艳秋（28）
- ◆ 农业农村部负责人就《加快建设农业强国规划（2024—2035 年）》答问.....新华社（31）

春天的思念

2013年3月18日，敬爱的吴仁宝老书记永远地离开了我们，离开了他深深热爱、无限眷恋的华西这片热土，令人无比痛惜。老书记的生前友好，纷纷以各种形式深切缅怀他为社会主义新农村改革发展做出的积极贡献，追思他艰苦创业、开拓创新、淡泊名利、甘于奉献的崇高风范。

今天，我们一起学习原国务院副秘书长、无锡市委书记刘济民同志撰写的《痛别老书记》一文，再一次感受老书记的精神力量。

痛别老书记

刘济民

吴仁宝同志去世了，我非常悲痛！在为老书记治丧、吊唁、送别的那几天，北方降雪，南方阴雨，大地哭泣，天人同悲啊！我同仁宝同志有三十年的交情。他是我的良师挚友。三十年来，我每遇大事都习惯于向老书记真诚求教。我们之间有过无数次的倾心交谈，心灵相通，无话不说，亲如家人，成为知己。

几十年来，特别是近三十年来，从民间到官方，从各界人士到各级领导，从国内到国外，人们给予他的荣誉、桂冠，如潮如涌，排山倒海，无以复加。



如何评价这位中国共产党最基层、最小的领导干部呢？如何善待这位对共产党、对中华民族作出独特贡献的、聪敏睿智而又和善风趣的老人呢？他是一面旗帜。五十多年来，他高举共产党员的大旗，坚定信仰，不辱使命，不畏难，不懈怠，不犹豫，不停滞，率领华西村民一路前行，终成大业。这面大旗，迎着风雨高高飘扬，永远飘扬。他是一盏明灯。他是我国农村改革开放的先驱者、先行者、无私无畏的探索者；他是建设社会主义现代化新农村的伟大的实践者。犹如一盏明灯，把广大农民千百年来期盼着要走的那条幸福富裕、有着足够体面尊严的光明大道，照耀得金光灿烂，清晰可见。这盏明灯，将永远在人们心中闪亮。

他是一部经典。他领导下的华西村，没有贫困，没有愚昧，没有恐惧，没有腐败。那是人间的乐土，那是村民的福地。老书记和华西村的共产党员们，把当今我国农村的许许多多的难题都破解了，很精彩，很神奇，很有创意，国人为之感动，世界为之震惊，人们视之为经典。



他是一座丰碑。他一辈子舍命奉献，拼命工作，直到生命的最后一刻。他是真正的“心里只装着别人，唯独没有自己”；他是真正的“生命不息，工作不止”。他不仅看淡官位，看淡物质财富，甚至把自己的生命都看的很淡、很淡。像他那样的大明白人还不懂得生命的宝贵、健康的重要吗？他对自己生命的珍惜，就是加倍加时工作，拼着老命为村民做事，硬是累病了，累倒了，累死了！那是在我中华大地巍然耸立的一座丰碑。

他是一位伟人。他曾经是个贫苦的农民，一直自称是个普普通通的农民。人们只要看看他率领华西村的共产党员和村民们所创造的非凡业绩，看看他把党中央的大政方略同华西村的实际完美结合所形成的特色思维、特色理念、特色实践，又不得不承认他既平凡又高大，既普通又伟大，人们称他为伟人，毫不为过。正如他自己一直坦言，他也会说错话，也会做错事，也会犯错误。我们对老书记也不必苛求。如果苛求伟人完美无缺，世界上就没有伟人了。



他还是一个深厚的宝藏。他生在农村，长在农村，创业在农村，他是当之无愧的农村问题百科全书。他和他的华西村所创造的无可比拟的奇迹，几十年风雨人生路所铸造的政治智慧，所形成的思想理念，以及他高尚的人品、圣洁的情操、无私奉献的精神，还有那满载乡土气息、独具仁宝特色的华西文化，等等，都是常人很难达到、甚至是很难理解的。我们称他为乡间农舍成长起来的政治家、思想家，也毫不为过。我一直认为，他为造福村民并早已普惠中华大地所做的一切，有着极高的理论价值和极为深远的实践意义。那是一个政治宝藏，那是思想的富矿，那是巨大的精神财富，需要人们深入挖掘，继续研究，奋力传承。

人们不应该用世俗的观念看待、估量这位大彻大悟的老人和养育他的那个小小的村庄。也许几十年之后，人们才能真正看清楚吴仁宝和华西村的政治思想价值和实践意义。

老书记太累了，太疲惫了，我们不要太多地惊扰他吧！让老人家安安静静地休息吧！

（作者：原国务院副秘书长、无锡市委书记。来源：华西月刊）

确保种粮农民收入持续稳定增长

魏后凯

2月23日发布的2025年中央一号文件——《中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》提出“持续增强粮食等重要农产品供给保障能力”，要求“稳定粮食播种面积，主攻单产和品质提升，确保粮食稳产丰产”，同时强调“千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收”，表明确保国家粮食安全和促进农民增收对于推进中国式现代化至关重要。

今年1月，中共中央、国务院印发的《乡村全面振兴规划（2024—2027年）》，以及2024年12月召开的中央经济工作会议和中央农村工作会议都把保障粮食安全和促进农民增收放在十分重要的位置。毫无疑问，在新形势下，统筹保障粮食安全和促进农民增收，确保种粮农民收入持续稳定增长，成为当前“三农”工作的重点难点所在。

一、亟须破解种粮农民增收难题

近年来，在国家强农惠农富农政策支持下，我国粮食产量和农民收入呈现出“双增长”态势。然而，这种“双增长”态势难以掩盖农民增收与粮食种植之间存在的结构性偏差事实。近年来，农民增收越来越依赖工资性收入和转移净收入，尤其是农民离开农业农村外出打工的工资性收入和政府转移性收入。2018—2023年，工资性收入和转移净收入对农民增收的贡献率达68.0%，其中2021年高达70.0%。在一些欠发达地区，这一比重更高。相反，农业经营净收入对农民增收的贡献越来越少。2013—2022年，第一产业经营净收入对农民增收的贡献只有16.1%，而农业（种植业）经营净收入对农民增收的贡献只有12.0%。从全国总体看，当前农业经营尤其是粮食种植对农民增收的贡献已经很小，农民增收更多依靠兼业化。种植粮食的村庄农民家庭收入也明显偏低。据2022年中国乡村振兴综合调查（CRRS），粮食种植村上年村户均年收入分别比经济作物村、第二产业特色村、第三产业特色村低17.5%、24.6%和28.3%。

近年来，种粮农民增收难，是一个不争的事实。我国粮食生产成本在历经1985—1996年和2004—2013年的大幅攀升后，目前已经居于高位，且仍在不断攀升。与2018年相比，2023年我国三种粮食每亩总成本提高了17.5%，其中物质和服务费用提高27.8%，土地成本提高34.4%。种粮成本高位不断攀升，而粮食价格增长缓慢，种粮比较效益较低，农民靠种粮增收较为困难。2020年以来，粮食

生产利润在之前连续4年亏损后尽管已经转为盈利并明显增长，但2023年又出现大幅下降，三种粮食每亩净利润仅为75元，比2022年下降了60%，只有2011年的30%。2024年，全国粮食生产尽管获得了大丰收，粮食总产量比上年增长1.6%，但粮食收购价格低迷，某些品种甚至出现下降趋势，种粮农民增收难度加大。

除了经营规模较小和生产方式落后，种粮收益较低且不稳定是造成种粮农民增收难的重要原因之一，不仅挫伤了农民种粮的积极性，也加大了耕地撂荒和“非粮化”治理难度。在新形势下，有效破解种粮农民增收难题，必须处理好保障粮食安全和促进农民增收的关系，加大统筹协调力度，多措并举加快建立种粮农民持续稳定增收长效机制，使种粮农民收入能够实现持续稳定快速增长。中央经济工作会议明确指出要“保护种粮农民和粮食主产区积极性”，中央农村工作会议进一步强调要“千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收”，很明显，促进农民增收的重点难点是种粮农民增收，要把种粮农民增收放在促进农民增收的重要位置，确保种粮农民收入同步甚至更快增长。

二、健全粮食生产支持政策体系

中央农村工作会议和2025年中央一号文件均明确指出要“健全粮食生产支持政策体系”。在种粮比较效益较低的情况下，种粮农民和主产区为保障粮食安全作出了重要贡献，需要国家和相关受益者给予相应的经济补偿。从某种程度上讲，粮食生产支持政策也是一种粮食生产利益补偿政策。我国现行粮食生产利益补偿主要集中在粮食生产者利益补偿以及对主产区的纵向利益补偿上，缺乏粮食产销区之间的横向利益补偿机制，国家生态补偿制度尚未把粮食生产纳入进来。

为保护农民和主产区种粮积极性，当前应从三个方向同时发力，建立完善粮食生产利益补偿政策体系。在生产者补偿上，要继续加大对农业基础设施、高标准农田建设、良种培育和推广、农机装备、农产品和农资流通网络、农民技能培训等支持力度，进一步完善价格、补贴、保险“三位一体”的种粮农民收益保障政策体系，尤其要进一步完善价格形成机制，将粮食等重要农产品价格保持在合理水平，防止“谷贱伤农”。在主产区补偿上，要继续加大对粮食主产区和产粮大县的支持力度，进一步完善对主产区的纵向补偿政策，并按照“谁吃粮谁拿钱、谁调粮谁补偿”的原则，尽快建立中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿机制，实现粮食调入省份对调出省份的利益补偿。横向利益补偿机制应坚持中央统筹，分阶段稳步推进，实行资金补偿与其他补偿相结合，鼓励产销区之间积极探索新型协作关系。在生态补偿上，考虑到粮食生产除了提供各种粮食产品外，还创造了生态服务价值，应将粮食生产纳入国家生态补偿范围，积极开展建立粮食生态补偿机制试点探索，根据不同品种粮食生产提供的生态服务价值每亩给予相应补偿。要通过多元化支持或补偿政策，使农民种粮真正实现政策保本。

应该看到，保障国家粮食安全是中央和地方政府的共同责任，也是主产区、主销区和产销平衡区的共同责任。在新时期，健全粮食生产支持政策体系，需要明确中央和地方政府的职责分工，综合运用各种政策手段，统筹协调、同向发力，提高政策的整体效能，增强各项政策措施的协同性。特别是，中央

和省级政府都应加大资金和政策支持力度，完善纵横向利益补偿机制，充分调动农民种粮和地方抓粮的积极性。总之，要通过建立完善多元化利益补偿机制，真正让农民种粮有利可图，让主产区抓粮有积极性。

三、把粮食产业建成现代化大产业

习近平总书记 2023 年 10 月在江西考察时指出要“把农业建设成为大产业”。粮食产业是一个涉及粮食生产、储存、运输、加工、销售和服务等诸多行业和环节的大产业，要树立大农业观，按照“把农业建成现代化大产业”的要求，因地制宜发展多种形式的适度规模经营，加快推进粮食生产方式转变，推动粮食产业深度融合、全链条升级和布局优化，切实把粮食产业建成现代化大产业，让广大农民更多分享粮食全产业链增值收益，真正实现经营增效。

第一，加快转变粮食生产方式。粮食产业的现代化核心是粮食生产方式的现代化。要适应城镇化和乡村产业多样化需要，继续推进农业剩余劳动力转移，积极培育壮大新型职业农民，并通过土地流转、托管服务、代耕代种、股份合作等方式，实现粮食生产适度规模经营，使种粮农民走上职业化、知识化、组织化之路。同时，要加快粮食科技创新和良种培育，推进粮食生产全程机械化、智能化，进一步完善社会化服务体系，实现粮食生产绿色化、优质化、特色化和品牌化，不断提高粮食产业竞争力。

第二，推动粮食产业深度融合。在产业融合上，既要不断延伸粮食产业链，提升价值链，打造供应链，实行产业链、价值链和供应链“三链”协调联动，构建纵向融合和一体化的粮食全产业链；又要充分挖掘粮食生产的多维功能，尤其是经济、文化、教育、生态、景观等功能，推动粮食生产与养殖业、粮食加工、电商物流、文化旅游、休闲康养、教育体验等深度融合，促进粮食产业横向融合和一体化发展。在城乡融合上，要打破城乡分割的二元结构，按照城乡“一盘棋”的理念，加快构建城乡融合的粮食产业共同体，推动粮食产供储加销一体化发展，为粮食产业提质增效和种粮农民增收致富创造条件。

第三，不断优化粮食产业布局。优化布局是实现粮食产业增效和种粮农民增收的重要途径。为此，要更好统筹发展和安全，严格落实耕地利用优先序，高质量推进国家粮食安全产业带和粮食生产功能区建设，不断优化粮食生产布局，合理划分粮食产销区划，进一步压实主产区、主销区和产销平衡区粮食生产责任，尤其要加强主销区和产销平衡区粮食生产能力建设，稳定并不断提高其粮食自给率。同时，要按照合理分工、优势互补、利益共享的原则，调整优化粮食产业链各环节布局，引导和推动粮食加工环节更多布局在粮食主产区、产粮大县，让种粮农民和主产区更多分享粮食全产业链增值收益。

（作者：中国社会科学院学部委员、农村发展研究所所长。来源：中国经济时报）

深化农村改革扎实推进乡村全面振兴

韩文秀

2024 年中央农村工作会议上，习近平总书记对“三农”工作作出重要指示，强调“坚持城乡融合发展，进一步深化农村改革，完善强农惠农富农支持制度，全面推进乡村振兴”。当前，国际环境复杂严峻，我国发展面临的不确定难预料因素增多，越是风高浪急，越要稳住农业农村基本盘，落实农业农村优先发展的战略要求，坚持城乡融合发展，向改革开放和科技创新要动力，聚焦乡村全面振兴和建设农业强国目标，扎实工作、奋力进取，为实现中国式现代化保驾护航。

持续增强粮食等重要农产品供给保障能力，坚决确保国家粮食安全

保障国家粮食安全是永恒主题、头等大事，任何时候任何情况下都不能有丝毫松懈。要坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，提高农业综合效益和竞争力。

以大面积单产提升促进粮食稳产增产。粮食安全是“国之大者”，14 亿多人口的吃饭问题只能立足国内，以我为主，这一点丝毫不能动摇。粮食安全是种出来的，不是买出来的。2024 年，我国粮食产量迈上 1.4 万亿斤的历史性新台阶，大豆产量保持在 2000 万吨以上，大大增强了我国的战略回旋余地。未来要想在较高基数上继续稳产丰产，必须把粮食增产的重心放到单产提升上，加力落实新一轮千亿斤粮食产能提升任务，深入推进粮油作物大面积单产提升行动，进一步扩大粮食单产提升工程实施规模，加大高产高效模式集成推广力度，推进水肥一体化，促进大面积增产。我国大豆对外依存度较高，为更好满足国内油料和饲用蛋白需求，既要多措并举巩固大豆扩种成果，又要多油并举，稳步提升自给水平。

坚持数量质量两手抓落实耕地严格保护。耕地是保障粮食安全的根本，本固方能粮安。要严格耕地总量管控和“以补定占”，将各类耕地占用纳入占补平衡统一管理，确保省域内年度耕地总量动态平衡。保护耕地，不能只看数量，更要看质量，要完善补充耕地质量评价和验收标准，把耕地质量摆到更加重要的位置。对一些地方死灰复燃的“大棚房”、侵占耕地“挖湖造景”、乱占耕地建房等问题，保持持续整治态势，坚决遏制破坏耕地违法行为。针对耕地“非粮化”问题，下一步要因地制宜制定基本农作物目录，建立耕地种植用途监测体系，还要结合产业发展实际、作物生长周期等设置必要的过渡期，分类有序做好整改工作。耕地要高质量、建养治并举，一方面，持续高质量推进高标准农田建设，分类推进撂荒地复垦利用；另一方面，稳步推进盐碱地综合利用试点，加强东北黑土区侵蚀沟、南方酸化退化耕地治理。

推进科技力量协同攻关发展农业新质生产力。兴粮稳产，关键在科技。要充分发挥我国农业科研机构、人员数量众多的优势，强化协同攻关，提升农业科技创新体系整体效能。农业也是新技术应用的重要场景，要发挥农业对各类科技要素的集聚作用，逐步实现农业向新质生产力跃升。特别是要加快突破关键核心技术，强化农业科研资源力量统筹，培育农业科技领军企业，形成一批创新和应用主体。紧抓种业这个关键，深入实施种业振兴行动，继续推进生物育种产业化。还要面向未来，支持发展智慧农业，推动农机装备高质量发展。

践行大农业观大食物观构建多元化食物供给体系。保障居民消费升级，不仅要有粮食，还要有肉蛋奶、果菜鱼、菌菇笋等多种食物。大农业观、大食物观就是从顺应人民群众对美好生活的向往发力，既可以更充分地挖掘资源禀赋优势，又有利于转变消费结构，助力居民从“吃得饱”向“吃得好、吃得科学”转变。要加强蔬菜应急保供基地建设，实施大中城市周边现代设施农业更新工程，促进渔业高质量发展，支持发展深远海养殖，发展森林食品，推动食用菌产业提质增效，培育发展生物农业，开拓新型食品资源。

健全粮食生产支持政策体系维护农民利益。农民种粮赚钱与否事关粮食安全大局，当前种粮收益偏低已经严重影响农民生产积极性。要处理好国内生产和进口节奏规模之间的关系，严厉打击农产品走私等违法行为，维护好农民利益。同时，要落实稻谷小麦最低收购价政策，完善玉米大豆生产者补贴、稻谷补贴政策，稳定耕地地力保护补贴政策。推动扩大稻谷、小麦、玉米、大豆完全成本保险和种植收入保险投保面积。加大对产粮大县支持力度，启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿，降低产粮大县农业保险县级保费补贴承担比例，逐步扩大产粮大县公共服务能力提升行动实施范围。

持续巩固拓展脱贫攻坚成果，做好过渡期后帮扶政策衔接

巩固拓展脱贫攻坚成果，要通过政府引导与市场手段结合、短期帮扶与长期制度并重，逐步实现脱贫地区从“外部帮扶”向“自主发展”转型，确保在乡村全面振兴中“不掉队”。

坚决守牢不发生规模性返贫致贫底线。我国脱贫攻坚战取得历史性成就，但脱贫基础还不够稳固，守住底线是确保脱贫攻坚成果的关键。今年是5年过渡期的最后一年，要慎终如始扛稳责任，防止思想松懈、工作松劲，持续巩固提升“三保障”和饮水安全成果，加大对乡村振兴重点帮扶县、易地搬迁安置区等支持。对于那些因病、因灾返贫致贫的农户，要加强监测，随时发现，及时帮扶，深入开展防止返贫就业攻坚行动，统筹科技、医疗、教育等部门开展组团式帮扶，不断增强帮扶车间就业吸纳能力，稳定脱贫人口务工规模和收入。针对基层反映较多的多头筛查、重复算账等工作机制问题，要加强工作统筹、信息共享，让数据多跑路、让群众少跑腿。

有序做好帮扶政策和工作衔接。根据实际情况稳步调整优化既有帮扶政策，避免“急刹车”，确保平稳有序过渡。一方面，要开展巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接总体评估，尽快研究制定过渡期后帮扶政策体系。另一方面，要根据不同返贫致贫原因统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度。要统筹开展农村低收入人口及防止返贫致贫对象的识别认定，对有劳动能力的农村低收入人口开展开发式帮扶，对因各种原因生活困难的农户加强社会救助兜底保障，特

别是要做好低保、医保、养老保险等制度衔接工作，确保困难群众基本生活有保障。对欠发达地区的帮扶政策要保持总体稳定，以县域为单元，用好东西部协作、定点帮扶等机制，不断增强这些地区的自我发展能力。

健全脱贫攻坚资产长效管理机制。脱贫攻坚以来，国家投入大量资金资源，形成了较大规模资产，要健全管理机制确保这些资产长期有效运行，持续支撑脱贫群众增收和脱贫地区发展。要摸清家底，全面清查脱贫攻坚国家投入形成资产，建立统一的资产登记管理台账。要建立制度，明确谁来管、管什么、怎么管，制定帮扶项目资产管理办法，健全资产形成、确权移交、管护运营、收益分配等全程监管制度，推动经营性资产保值增效、公益性资产持续发挥作用。要完善资产分类处置制度，对低效闲置资产，要支持各地规范有序盘活，提高资产配置效率和使用效益。

全方位加强乡村建设，不断促进城乡融合发展

乡村是农民生产生活的家园，要坚持不懈推进乡村建设，解决好他们的就业和收入问题，努力让广大农村居民过上现代文明生活，让城市乡村相映生辉、共同繁荣。

因地制宜推动兴业强县富民一体发展。增加农民收入，必须发展县域富民产业，促进农民就地就近就业。要围绕做好“土特产”文章，因村施策、挖掘资源，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。要把农业农村资源作为重要依托，推进农村产业融合发展，延长产业链、提升价值链，开发农业农村新功能新价值，培育新产业新业态。发展产业，为的是富裕农民，重在创新联农带农机制，要把产业增值收益更多地留在乡村、留给农民。健全新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩机制，将联农带农作为政策倾斜的重要依据。企业到乡村投资兴业，重点要在农户干不了或干不好的领域大显身手，形成企业和农户在产业链上优势互补、分工合作的格局，持续增加农民收入。

推进乡村建设提升农民获得感幸福感。要统筹县域城乡规划建设，坚持系统思维、分类施策、循序渐进，一体布局产业发展、基础设施和公共服务。要从实际出发，分类有序推进村庄规划编制，不盲目追求村庄规划编制“全覆盖”“齐步走”。要推动城镇基础设施和公共服务向农村延伸，根据各地实际和农民需求，逐步补上农村供水、道路、物流、商业、能源、信息、住房安全等基础设施短板；紧扣农民特别是“一老一小”等重点人群的实际需要，围绕教育、医疗、养老等群众反映问题集中的方面，不断提高农村地区基本公共服务水平，让农民群众可感可及、得到实惠。要深入践行绿水青山就是金山银山理念，聚焦农村污水、黑臭水体、生活垃圾和农业面源污染、畜禽粪污、污染耕地等突出问题，打好农业农村污染治理攻坚战，持续推进农村人居环境整治提升，建设美丽乡村。

以健全治理体系推进乡村善治和乡风文明。乡村治理是国家治理的基石，也是乡村振兴的重要内容。要加强农村基层党组织建设，特别是要做好村“两委”集中换届工作，要选好用好带头人、选优配强班子，集中整顿软弱涣散村党组织。要加强新时代农村精神文明建设，创新开展群众喜闻乐见的文体活动，丰富农村文化和产品供给。要推进移风易俗，持续整治高额彩礼、人情攀比、大操大办、厚葬薄养、散埋乱葬等突出问题。要坚持和发展新时代“枫桥经验”，预防在前、调解在先，坚持信息共享、责任共

担，及早排查、精心疏导，最大限度处置在源头、化解在基层。

进一步深化农村改革，着力健全要素保障和优化配置体制机制

改革是乡村全面振兴的重要法宝，要在守正中创新，特别是要守住农村基本制度底线，坚持先立后破，加强实践探索和改革创新，确保改革始终沿着正确方向推进。

稳定和完善农村土地承包关系。处理好农民与土地的关系，关乎农民的根本利益，关乎农村的长远发展，关乎国家的长治久安。稳定农村土地承包关系是新时代我国农村土地承包政策更加成熟定型的重要举措，是巩固和完善农村基本经营制度的基本保障。做好第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作，总的原则是“大稳定、小调整”，确保绝大多数农户承包地总体顺延、保持稳定，不能推倒重来、打乱重分，更不能借机违法大规模调整或收回农户承包地。针对无地少地农户要地诉求以及消亡户界定、外嫁女等特殊群体权益保护，要探索有效解决办法，妥善处理好各类矛盾纠纷，确保平稳推进。发展农业适度规模经营，重点是“适度”。当前，我国农村承包土地流转面积已经超过承包地总面积的 37%。要进一步深化承包地“三权”分置改革，完善承包地经营权流转价格形成机制，健全便捷高效的农业社会化服务体系。也要看到，改变分散的、粗放的农业经营方式是一个较长的历史过程，不可操之过急。在实践中要把握好土地经营权流转、集中、规模经营的度，不能片面追求快和大，不能单纯为了追求土地经营规模强制农民流转土地，更不能人为垒大户。要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。

激发农村资源要素活力。农村改革涉及面广、关联度高，要注重用改革办法寻求解决“三农”问题的钥匙，为发展增动力添活力。当前，社会比较关注农民宅基地问题，要依法保障农民宅基地基本权益，一方面，允许探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用；另一方面，不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，不允许退休干部到农村占地建房。宅基地是亿万农民住有所居之基、安身立命之本，对这个问题，务必保持战略清醒和历史耐心，决不能自行其是、跑偏走弯。要因地制宜发展新型农村集体经济，推动构建产权明晰、分配合理的运行机制。但也要注意，不能对集体收入提硬性目标，要持续深化农村集体资金、资产和资源管理专项治理，严控集体经营风险和债务。不断创新乡村振兴投融资机制，优先保障农业农村领域一般公共预算投入，但要进一步强化绩效管理激励约束。此外，还要加大中央预算内投资、超长期特别国债和地方政府专项债券对农业农村领域重大项目建设的支持力度，运用再贷款、再贴现、差别化存款准备金率等货币政策工具加大乡村振兴领域资金投放，健全多层次农业保险体系，多渠道加大真金白银的投入。

不断健全农业转移人口市民化体制机制。当前，我国新型城镇化仍在稳步推进，农民进城还是大趋势，要把该打开的“城门”打开。现在，很多农民工和其他人员在城镇常住，但他们就业稳定性不够强，享有城镇基本公共服务的质量和水平还不高，要多措并举尽量把他们稳定下来，促进他们融入城镇。要推动转移支付、新增建设用地指标、基础设施建设投资等与农业转移人口市民化挂钩，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。鼓励有条件的城市逐步将稳定就业生活的农业转移人口纳入城市住房保障政策范围。进一步提高农业转移人口义务教育阶段随迁子女在流入地公办学校就读比例。全面取消在

就业地参保户籍限制。同时，也要注意维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索自愿有偿退出办法，不能强迫农民以退出宅基地使用权作为进城落户条件。

凝心聚力真抓实干促发展，把党中央决策部署切实转化为工作实效

党中央关于2025年“三农”工作的部署已经明确，要站在“两个维护”的政治高度，坚持干字当头，坚定信心、迎难而上、奋发有为，充分调动广大干部和农民群众的积极性，提高创造性抓落实的能力，确保各项工作落地见效。

学深悟透习近平总书记关于“三农”工作的重要论述。习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，包含了做好农村工作的方法论，以及农业农村工作中需要高度重视的底线问题、关键问题和方向问题。要始终把学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述作为“三农”战线的首要政治任务，将其作为做好“三农”工作的第一课和必修课。要在完整准确全面学习领会上下功夫，在全面系统学、联系实际学、相互对照学上下功夫，在以知促行、以行践知、知行合一上下功夫，把理论学习成果转化为推进乡村全面振兴的强大动力，确保工作有遵循、方向不跑偏。

坚持从实际出发不断改进“三农”工作方式方法。农村工作关键要从实际出发，充分尊重农民意愿，注重方式方法，集中力量抓好办成一批重点实事，让农民群众可感可及、得到实惠。要因地制宜、分类施策。我国地域辽阔，各地情况千差万别，北方与南方、东部与西部、脱贫地区与富裕地区情况都不一样。做好“三农”工作不能一个模式，必须紧密结合各地实际谋划和推进，不搞“一刀切”。要点面结合、梯次推进。处理好点和面的关系，突出可学可鉴，注重可复制可推广，以点上示范带动面上提升，决不能堆盆景、搞花架子。要发挥农民主体作用。乡村振兴为农民而兴，也必须靠农民而兴。一些地方存在“政府干、群众看”的现象，这样往往好心办不成好事，也很难让群众满意。要健全农民参与乡村振兴机制，把农民该干的、能干的尽量交给农民干，即便农民干不了的，也要发动农民发挥监督作用。

把提升工作本领和加强作风建设作为做好“三农”工作的硬任务。“三农”工作量大面广，直接跟亿万农民打交道，政治性、政策性都很强，新情况新问题不断出现，必须不断提高工作本领、加强作风建设。加强干部培训，强化理论学习和政策培训，提高各级领导干部抓农村改革、谋乡村振兴的能力和水平。大兴调查研究之风，落实“四下基层”制度，聚焦“三农”短板弱项和农民群众急难愁盼问题，深入田间地头、生产一线，开展小切口调研，帮助群众解决生产生活中的实际困难。要减轻基层负担，严格执行整治形式主义为基层减负规定，持续优化实绩实效导向的考核机制，既要发挥督查考核“指挥棒”作用，做到考真考实，又要减轻迎检迎考负担，让基层干部轻装上阵，把更多精力放到抓日常工作上、放到发现和解决问题上、放到提高群众认可度和满意度上。

（作者：中央财办分管日常工作的副主任、中央农办主任。本文转自学习时报）

严守耕地红线，完善耕地占补平衡制度

罗必良

严守耕地红线，必须构建最严格的耕地保护制度体系。其中，改革完善耕地占补平衡制度，是实现耕地数量、质量和生态动态平衡的重要举措。经过多年努力，中国耕地保护取得积极成效，曾持续多年的耕地“南减北增”状况开始转变为“南北双增”。但必须认识到，中国人均耕地面积少、总体质量不高、后备资源不足的基本国情没有发生根本性改变，耕地保护任务没有减轻，而是更加艰巨。党的二十届三中全会提出，改革完善耕地占补平衡制度；2024年中央经济工作会议强调，严守耕地红线，严格耕地占补平衡管理；2024年中央农村工作会议指出，强化耕地保护和质量提升，严格耕地占补平衡管理。必须深化改革完善耕地占补平衡制度，使这一制度与耕地数量、质量、生态“三位一体”保护目标相衔接，更好地服务于国家粮食安全，更好地适应经济社会高质量发展的需要。

一、耕地占补平衡政策的演进历程

中国耕地占补平衡的政策演进，大体经历了数量平衡、“数量—质量”平衡、“数量—质量—生态”平衡三个发展阶段，体现了制度内涵的不断深化和政策手段的不断完善。

第一个阶段是耕地占补数量平衡阶段（1997—2003年）。1986年《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》提出：“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策”。1997年《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》发布，提出实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策。在1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》中，耕地占补平衡制度从法律层面被确立；同年发布的《基本农田保护条例》规定严格控制基本农田的占用。1999年，《国土资源部关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》强调细化耕地补偿制度的责任与监管。2001年发布的《关于进一步加强和改进耕地占补平衡工作的通知》提出，通过土地管制和耕地补偿落实“占一补一”原则。在这一时期，耕地占补平衡制度的核心是严格管控耕地数量及用途，以确保耕地总量不减少。

第二个阶段是耕地占补“数量—质量”平衡阶段（2004—2010年）。随着经济社会快速发展，工业化和城镇化对建设用地的需求持续增长，耕地占补中“以劣补优”的现象频发，耕地质量退化问题越发严峻。对此，2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》发布，要求严格执行占用耕地补偿制度，防止占多补少、占优补劣。2004年第二次修正的《中华人民共和国土地管理法》进一步明确，

占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。这一时期的政策导向是既要保障耕地占补数量平衡，又要确保耕地占补质量平衡。

第三个阶段是耕地占补“数量—质量—生态”平衡阶段（2011年至今）。2012年，为落实党中央、国务院关于耕地数量管控、质量管理和生态管护的有关要求，原国土资源部发布《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》。2017年发布的《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》强调，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。2024年发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》指出，完善占补平衡要坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，切实做到数量平衡、质量平衡、产能平衡。

根据以上阶段的发展状况，可以看出，中国耕地占补平衡制度不断完善，由单一的经济效益目标调整为经济、社会和生态效益综合目标，注重对耕地的多维保护和永续利用。

二、耕地占补平衡制度运行的主要问题

当前，耕地占补平衡制度在运行过程中主要面临三大问题：耕地占补如何进行后续监管？占补耕地谁来保护？占补耕地资源如何拓展？这些关键问题的解决，对于改革完善现行耕地占补平衡制度具有重要意义。

第一，耕地占补监管的长效机制不足。长期以来，耕地占补中“占多补少”“占优补劣”“破坏生态”等问题屡见不鲜。虽然耕地保护的考核机制有助于遏制地方政府的“占多补少”，保障占补总量平衡，但是，耕地质量监督上的考核困难与生态保护上的信息不对称，易于诱发地方政府的机会主义行为，难以达成国家目标与地方政府行为响应的激励相容。其主要原因在于，占补项目在工程实施的后续监管中涉及自然资源、农业农村、水利等多个管理部门，但协同机制的缺乏使得各部门在后续监管中多侧重于其职责范围，难以在目标上达成一致。同时，统一监管平台和考核机制的缺乏，使得地方政府在占补耕地管理上以数量的平衡为优先，对质量提升和生态修复的投入不足。而对于耕地质量和生态情况的长期动态监管，需要专业的技术手段和人员投入，隐含着高昂的监督成本。当前，数字技术快速发展，将卫星遥感、大数据、人工智能等数字化技术运用于耕地占补动态管理已成为可能，但是，集耕地资源存量变化和占补平衡监管、永久基本农田监测、增减挂钩与土地征收监管等多个功能于一体的综合信息管理平台的构建，尚处于起步阶段。

第二，耕地占补的保护主体责任并不明确。政府依靠行政力量所主导的耕地占补平衡具有较高的执行力，但耕地占补平衡后的补充耕地大多实施“项目制”管理，具有周期短、重工程建设而轻后期管护等特征，往往难以达到项目验收的长效性标准。占补后的农田整治通常也由政府主导，通过土地平整、田间道路和农田水利建设等工程性手段和农地权属调整等管理措施来提升耕地产能，但农户作为耕作主体，缺乏对占补耕地及其配套工程设施的管护资金和动力，仍然难以有效发挥耕地产能，并可能加剧耕地撂荒问题。在耕地占补过程中，占用、复垦和管护等环节涉及多个实施主体，各个主体间权利、责任

与受益不匹配，导致各方参与占补耕地后续保护的积极性不足。关键原因在于：一方面是缺乏考核的全面性。既有耕地占补多以数量平衡为导向，耕地占用方依据占补数量给予资金补偿，地方政府所实施的复垦项目也以数量补充为主，相对忽略耕地质量和生态修复，并没有明确的指标考核占补耕地质量和生态状况。另一方面是缺乏考核的长期性。“土地财政”催生了耕地占补的跨区指标交易，指标交易价值远超占补耕地的实际价值。利益补偿机制的缺位，诱使地方政府将小部分补偿资金用于耕地复垦，而将大部分资金用于其他财政事项支出，这导致复垦耕地的后续管护资金缺乏。占补资金错配致使农户难以获得与占补耕地相关的利益分配。并且，占补耕地本身质量较低，耕作主体出于对风险收益的权衡而较少进行长期投资。

第三，在占补过程中对耕地后备资源的开发利用不够。18 亿亩耕地红线决定了耕地占补资源的有限性，因此，必须加大力度强化后备耕地资源的开发利用。后备耕地资源主要包括盐碱地、低效闲置建设用地、长期不耕作的撂荒地，以及从耕地中流出的园地、林地、草地等其他农用地。应该认识到，中国耕地后备资源日益匮乏，利用和开发力度欠缺，且较难真正转化为具备产能的占补耕地。畜禽养殖和设施农业等非农用地、非粮用地的复垦腾退成本高，使得耕地占补平衡的可操作空间较小。除基本的粮食生产外，居民食物消费结构的转变使得多种类型食物需求增长旺盛，这些农产品的生产均需要一定的土地要素支持。事实上，中国耕地后备资源空间分布不均，多处于中西部的生态脆弱区，整治盐碱地、撂荒地以及其他农用地的成本较高，地方政府缺乏开发耕地后备资源的资金和动力。同时，耕地后备资源本身的立地条件较差、质量水平较低，要通过改造达到占补条件可能需要采用多种技术手段，而当前相关技术的缺乏也进一步制约了耕地后备资源的开发。例如，盐碱地综合治理须采用化学、生物和物理等多种手段，且在短期内难以恢复产能，可耕作品种也相对受限。

三、完善耕地占补平衡制度的策略性思考

全面深化农村改革，完善耕地占补平衡制度，必须与当前经济社会发展现实及农业农村实践状况相适应，与耕地数量、质量、生态“三位一体”保护目标相衔接。

第一，确保耕地数量红线不变，因地制宜实施精准化策略。耕地保护是中国长期坚持的一项基本国策，而坚决守住 18 亿亩耕地红线是稳定粮食安全的底线。要深化“耕地红线就是底线”的责任认识，并加强对耕地资源的系统性认知，依据资源禀赋状况及经济社会发展水平，因地制宜确立守住耕地红线的策略。遵循“国家管总量、省级负总责、市县抓落实”的原则，建立严格的总量管理体系。对于经济发展水平较高的地区，应该严格控制城市建设用地扩张、稳定现有耕地保有量、严守数量平衡，进一步提高耕地资源利用效率；对于粮食生产功能区，要确保其耕地尤其是永久基本农田不减量、不降质、生态向好发展，严控耕地“非粮化”“非农化”问题，根据水土要素禀赋匹配状况动态调整粮食主产区的耕地划定范围；对于西北干旱、黄土高原和南方丘陵等生态脆弱地区，面对耕地退化、水土流失、酸化等问题，应将耕地质量提升和永久基本农田生态修复作为核心，确保耕地存量不减少。

第二，强化耕地占补总体布局，实现由小占补到大占补的思维转变。耕地占补平衡要立足大国土观、

大资源观和大食物观，更好地服务于经济社会发展用地需求和农业农村现代化发展目标，推进农业供给侧结构性改革。从大国土观来看，耕地占补平衡要统筹盐碱地等未利用地、其他农用地、低效闲置建设用地等各类非耕地，并将其作为补充性耕地来源，实现耕地占补范畴由耕地向其他国土资源拓展。从大资源观来看，要不断丰富和补充后备耕地资源，为耕地占补平衡提供调整空间。综合运用生物、化学、物理手段和高科技手段，改造开发南方丘陵红壤区、黄土丘陵水土流失区、北方沙地区、西北干旱区、黄河三角洲滨海盐碱区等区域的边际土地。从大食物观来看，应该进一步鼓励广义上的耕地占补平衡，满足多元化食物供给体系的用地需求。对于能够提供多样化食物来源的区域，应该在用地指标交易、财政补贴、转移支付等方面予以政策倾斜，从而形成保数量、提质量、拓食源、升结构的占补平衡激励机制与长效机制。

第三，构建耕地占补平衡综合指标，完善耕地保护补偿机制。在山水林田湖草沙一体化保护和系统治理理念的指引下，应该将耕地占补平衡置于各类自然资源共同构成的自然系统和国土空间中进行保护和管理，将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。现有的耕地占补平衡指标体系以面积数量指标为主，相对忽略耕地质量和生态状况，单一维度的指标也不利于耕地保护补偿机制的建立。应构建起可衡量耕地数量、质量、生态“三位一体”的占补指标，并且构建全国范围的统一市场机制，以便于指标交易，由此发挥市场在耕地保护中的基础性作用。耕地数量既包括空间维度的耕地面积，也包括时间维度的播种或收获面积；耕地质量既体现在土壤肥力状况上，又包括各类配套工程（土地连片整理、高标准农田、灌溉设施、退化治理等）质量状况；耕地生态不仅包括农田系统的生物多样性、耕地资源及地理景观的生态服务能力，也包括粮食安全、空间布局和生态系统之间的动态平衡性与可持续性。综合来看，耕地数量、质量和生态综合指标突出表现为耕地的产能潜力及其稳定性，应以此为基础引入统一的计量标准，在全国各个省份间进行配额调剂。同时，要将耕地占补质量和生态平衡与财政支持、转移支付等公共政策结合，实行高质量保护得益、低质量保护付费的差别激励策略，明确主体的权益与责任，激发占补耕地保护主体的积极性。

（作者：华南农业大学文科资深教授、国家农业制度与发展研究院院长、教育部“长江学者”特聘教授，主要研究方向为农业经济、产权理论与制度经济。转自：《中国农村经济》2025年第2期）

县城的持续衰败导致了镇和乡村的衰败

刘守英

我们现状是城乡之间是断的。中国的城市化率已接近 70%，也就是快达到城乡融合点了，很多地区城镇化率已经超过 70%了，我们面临的最大挑战是如何构建城乡连续体。

都市圈的发展被不断强调，这是对的，但是很多都市圈没有辐射能力。总体而言，都市圈的特大城市都发展的不错，集聚了大量的人口、经济活动，但是它不辐射周边，这个龙头作用没有体现出来。再看地级市，这一轮城市扩张，地级市表现抢眼，他们有了人事权、各种指标权，对下面的控制权，但是它们只是行政面积扩大了，没有装多少人，建了很多园区，但没有多少产业。地级市不仅没有成为城乡连续体的一级，反而把上面跟下面给断掉了。

到了县一级。随着县一级的权力被上收，它的功能被弱化了。县一级本来的功能是两个，一个是治理，县安则天下安，另一个重要功能是城乡枢纽。很多老县城的功能是非常齐全的，既有政治功能，也有经济功能，更有城乡服务功能。县城是城乡连续体最重要的枢纽。县城是农民城乡转型中的“第一站”，农民进镇不叫进城，只有进了县城才算。县城也是农民返乡的落脚地，现在提返乡，说农民返乡回村，这是不了解实际情况。大部分人返乡真正返回的是县城。但是现在县城正在逐渐失去城乡枢纽的功能，县城的人口大量流出。

我们一直说有两个城镇化率，在全国来看，常住人口城镇化率是大于户籍人口城镇化率，但在县级层面，这个数据是反过来的，是户籍人口城镇化率高于常住人口城镇化率。县城是在持续衰败，这种衰败直接导致了镇和乡村的衰败。我们的乡村衰败是系统性的，不是单因素的，是系统失衡，县城衰，带不动县以下，镇和村作为农村的经济社会空间也就衰了。

县城是城乡连续体的“腰”，如何构建县域的城乡融合连续体。首先是重新考虑县城的定位。在重构“大都市—县—镇—村”的城乡空间体系中，每个层级都要实现功能支撑。其中县城应当成为城乡融合的主要枢纽，聚集农村一二三产融合发展和各类新业态，并将县镇村融入都市圈发展体系，让他们成为这个体系中的一个环节。

其次是县域产业体系。很多规划做县域产业体系做不起来，因为县域本身就不是一个产业发展的主体。未来县城产业应当更多考虑“一县一业”，同时发展很多产业并不现实。最重要是找到产业规模化

的方式，实现产业链的集群化发展。

乡村系统重构。一是思维转变。不要继续用原来单向城市化的思维来搞城乡融合。现在一些人脑子里的城乡融合实际上还是两分思维，认为只要把城市再做起来，做到 80%，整个乡村不就解决了吗？城乡融合是一个城乡连续体，我们要把从乡村一直到都市圈的整个连续体的构建，作为打造城乡融合形态。

二是分类进行城乡融合空间构建。第一个是大都市区，大都市区就是从村到整个特大城市形成一个连续体。第二个是郊区的城乡融合，城乡融合空间的形成，第一个阶段是郊区化，郊区化就是城乡融合。一些省会城市、特大城市一定要形成跟郊区之间的联合。第三个就是县域，即县域的城乡融合，以县城为载体，到镇到村的城乡连续体的构建。

三是乡村系统重构。第一个就是产业，产业如果起不来，整个县城的乡村振兴、城乡融合是搞不成的。农业产业发展的道路要两条道路同时并进。一是一县一业的产业规模化的体系，第二个是精致农业的道路。中国如果没有“一县一业”的产业体系构建，乡村产业是做不起来的。

第二是乡村系统重构。做乡村振兴一定要把乡村作为一个系统来考虑，不能把乡村当作单因素。我们原来农业的思路是单因素思路，搞规模经营、搞机械化以及劳动力流动，基本上都是单因素考虑的。现在进到乡村以后，一定要注意乡村是一个系统。整个中国传统的乡村，实际上村庄是个单位，中国的乡村不是只有农户。整个乡村系统是“人-地-业-村”，一个都不能少，人口、土地、产业和村落四者共同构成了一个乡村系统。现在乡村的问题在于——它是系统失衡的，人往外走，但是人在城市又不能落下来，这就导致人还在回来。回的结果就是中国几千年的人地关系改不了，尽管你有那么快的城市化，那么大规模的人进到城市，但是人地关系没有缓解。人地关系没有缓解，基本上还是乡村社会的格局，带来的问题是土地的碎片化，小农的经营。所以农业这一块的问题是土地的配置成本非常高，效率低。第二个碎片化是宅基地。宅基地的碎片化。产业必然还是传统的农业，还是生计性的农业，而不可能是有竞争力的农业。所以中国农业出现了世界上最大的反差。传统乡村的产业结构从来是多元化的，我们现在的农业结构越来越单一，整个成本不断的上升，收益下降，这样的话，农业的生产力就不可能上去，业没有竞争力。最后落到乡村就没有人气，没有竞争力。人一定要市民化，人地关系一定要重构，人地关系重构以后形成土地的规模化，村落的适度集中，形成中国未来的乡村形态。

（作者：中国人民大学经济学院教授；来源：乡村建设高校联盟 UARD、清华新型城镇化研究院。转自：宏观经济智库）

关于当前农民收入和农业发展的几个问题

肖 卫

非常荣幸受文胜教授邀请来谈到这次活动，2007 年我在湖南省社科院参加工作时，文胜教授是社科院“三农”团队里的“带头大哥”，也就是我们学科带头人。这使我想起了金庸小说《天龙八部》里面的带头大哥玄慈方丈（在江湖上德高望重，玩笑话）。今天也没准备，跟大家分享几个观点。因为我的工作经历缘故，也就是在思想和行动间穿梭，我在社科院工作了 9 年，是专职从事经济学研究和智库工作，又在县市基层工作了 8 年。刚才参加会议的有些领导可能行政工作经历比我时间长久，在座各位教授可能学术研究经历又比我深远。但换个视角来看，可能我的研究职称比一些领导要高一点，但是我基层工作经历又比在座学者教授们的要丰富一点。

今天借这个机会，我主要和大家分享四个方面观点：一是关于农民收入，二是关于城乡二元制度，三是关于县域发展的陷阱，四是农业的多功能及价值实现。

一是关于农民收入及结构。10 多年前，我做关于城乡二元经济结构相关研究时，那时候农民的收入结构与今天的收入结构相比较发生了一些变化。大家知道农民的收入构成主要有四部分：农业生产的家庭经营性收入、外出务工的工资性收入、转移性收入、财产性收入。那个时候的家庭经营收入跟工资性收入基本是 5:5 的水平。刚才农业厅的副厅长讲到目前农民的外出务工的工资性收入已占到了 70~80%，说明农民的收入和他们所经营的产业、从事的行业以及身份已经完全不匹配、不对称了。这说明我们的城乡关系、城乡经济结构进入了非常严重的割裂和撕裂的阶段。这背后涉及到常住人口城镇化和户籍人口城镇化、农业人力资源开发和谁来种地等系列问题。为了解决这些问题，中央部署了城乡融合发展战略和以县城为核心的新型城镇化战略。然而，从当前这种割裂的城乡经济社会结构来看，我们仅仅靠脱贫攻坚的帮扶和乡村振兴的政策支持可能无法从根本上解决城乡融合的问题，而是需要从更高阶的制度层面来解决问题。

为了更好地理解当前农民收入结构，我们可以了解一下大部分中西部县的财政收入情况。湖南作为人口规模较大的中部省，是中央财政转移致富最多的省份之一。我经常拿相当于全国经济总量万分之一体量的县做比较。例如，中部地区大多数人口 30-50 万人的县，县域 GDP 是 100 多个亿，而全国是 130 万亿，这类县的财政支出大概在 30 亿左右，全国是 30 万亿，相当于万分之一的样子。但是中西部地区

绝大多数县一级的自有财力，地方收入大概是 2-5 个亿。2023 年，全国县域 GDP 低于 200 亿元的县数量为 1298 个，这些县大多数人均 GDP 低于 4 万元，地方财政收入不到 10 亿元，就连广东省现有 57 县市中就有 27 个地方财政收入不到 10 亿元。在当前土地财政不可持续的情况下，这些县保工资、保民生、保运转的财政支出 90% 要依赖中央的财政转移支付。当然，这些转移支付也是拿得心安理得的。我为什么说转移支付可以拿得心安理得呢？因为到目前为止，中国农民工的数量还有 2.9 亿人，湖南也有近两千万人在沿海地区服务于新型工业化，服务于城市化，但是他们的社保、子女的教育、医疗保障都在户籍所在地农村，这级的负担是由县一级财政承担的。我们现在处于社会结构、经济结构二元分割的时期。经过脱贫攻坚和乡村振兴政策支持，看起来现在农村居民收入增长速度要高于城镇居民的增长速度，所以城乡收入的比是不断缩小，但是二元结构系数是不断扩大的。我最近做了一个测算，比较农业和二三次产业生产效率的二元结构系数大概是 5~8 倍的样子，但是我们城乡居民收入的比已经小于 2 了。

二是关于城乡二元制度。刚才我讲了城乡融合发展要从根本上解决问题要从制度设计层面发力。然而，我们国家一直实施的是优先工业化、城镇化的发展战略，整个制度设置对农村和农民是非常不利的。我的个人观点是，纯粹的帮扶政策很难从根本上解决贫困的问题。关于贫困问题的研究，在经济学、社会学、政治学领域，有很多经典著作和理论。刚才文胜院长书里面也引用了这两本著作，一是阿马迪亚·森《贫困与饥饿》，他是 2008 年的诺贝尔经济学获得者，二是班纳吉和迪弗洛的《贫困的本质》，2019 年诺贝尔经济学奖获得者，这两本书里面的观点其实都值得我们借鉴。《贫困的本质》中讲到贫困并不是因为缺衣少食。例如，最新的数据显示当今世界上的贫困人口数量增加了，并不是世界上没有足够的食物，美国每年浪费的食物可能达到了 30~40%；中国农业大学调查显示，中国一年仅餐饮浪费的蛋白质就高达 800 万吨，脂肪 300 万吨，这相当于 2 亿人一年的口粮。所以贫困的本质并不是没有东西，没有物质，而是这个物质怎么分配，怎么到达需要的人手上。因为制度的问题，因为政治体制的问题，导致了这些物质不能分配到所需要的人手上。按照如今世界上通用的贫困标准，全世界目前还有 7 亿多贫困人口。自从 2014 年精准扶贫实施以来，中国花了很大力气，习近平总书记在 2021 年向全世界宣布我国脱贫攻坚战取得了全面胜利，实现了现行标准下 9899 万农村贫困人口全部脱贫。但是帮扶政策能不能从根本上解决这个问题呢？刚才大家也讲了，经济一波动，政府的聚焦力一旦漂离，一部分人可能又重新陷入贫困。京东董事长刘强东原来经常讲一个观点，他是 1992 年考的中国人民大学，那个时候可能有 70% 的同学是农村人口，今天的中国人民大学可能连 10% 的农村户口的学生都没有。现在一个在农村受教育成长的孩子要考上 985 高校的概率越来越低。我们看起来做了很多努力，但是本质上的城乡之间的不平等不均衡还是在加剧。其实我们现在很多制度设置，看起来出发点很好，最后却变成了一种恶的结果。随便举一个例子，普高高职高五五分流政策，看起来好像是让一部分中学生尽快进入职业技术专业领域，更加切合新型工业化的人力资源需求。但这个制度事实的结果最后对农村不利，像湖南省

如果按照普高职高五五分流，可能农村 70% 的孩子就要到职中去了。

关于制度政策的问题再举一个例子，前段时间跟我原来共事过退居二线的县委书记聊到这个问题，他们是怀化学院中文系 81 级的，他们讲到一个 81 级现象，他们那一届 70 个学生涌现出了各类拔尖人才，有从事文学创作成为省作协主席的，有从政担任地市政协主席的，还出了几个县委书记。我后来跟他回了一句话，我说你再去查一下 2001 级，即我们这一代人怀化学院中文系毕业的学生，就没有这种跨越阶层的现象，阶层固化之后跨越阶层的通道越来越艰难了。那个时代大学毕业包分配，他们基本上走上了各个行政岗位或者公职单位，他们通过一步步成长，都能在各自的岗位上比较顺利地成长起来，哪怕是农村出身也有这样的机会。现在的孩子，如果是怀化学院毕业的，靠自己考公比例是很低的。靠自己去当学者，再考研究生，考博士，可能这个通道好一点，没那么固化。现行的制度体系下阶层跨越的通道越来越狭小，对于农村的孩子来说跨越阶层越来越难。这表明很多制度设置的本质上来说，对农业农村和农民也是不利的。最后想通过帮扶这种短暂性的拯救式的方式，可能不能解决根本的问题。

三是关于县域经济发展面临的几大陷阱。大家知道，亚洲开发银行 2007 年的报告里面提出了“中等收入陷阱”，说人均 GDP 到了 8000-12000 美金的时候，发展可能会陷入困境，不能顺利进入高收入国家行列。特别是对于中国这样一个大区域来说，发展不均衡，内陆地区差不多就陷入了这个陷阱中了，大家也可以看到现在的经济状况。

由于中国 1800 多个县处于不同的发展水平和阶段，经过高速度增长的 GDP “锦标赛”，各自所面临的发展陷阱和困境也不一样。中西部大多数县处于“低水平均衡陷阱”阶段，由于“土地财政”不可持续，县级产业开发区等新的替代财源尚未形成，沉重的地方债务让谋发展犹如“带着镣铐跳舞”，这些县无法通过内生动力形成县域经济发展的阶段跃迁。公开披露的贵州独山县 2023 年财政收入 5.18 亿元，各类债务总额达到 400 亿元，借贷利息普遍是 10% 以上。有些县正在经历“中等收入陷阱”，拉美国家在人均 GDP 达到 7000-12000 美金的中等收入阶段，由于各种因素导致经济增长动力不足，纷纷陷入经济停滞或增长缓慢的状态。我国一些县市曾经一度凭借资源禀赋和区位优势获得经济快速增长，这些年由于资源枯竭、人力资源缺、社会不平等加剧、经济结构单一、创新能力不足等导致县域经济增长停滞或放缓。有些县还在经历“斯蒂格利茨怪圈”，在国际资金循环中，新兴市场国家以高成本从发达国家引进资金，然后再以低收益的形式将资金回流到发达国家，形成一种得不偿失的资本流动怪圈现象。过去 10 年，大多数中西部县域银行存贷比长期低于 50%，这意味着县市居民以极低的利息把前存入银行，而县域发展所需的政府投资和社会投资需要以较高的利息借出来。由于县级政府平台公司由于缺乏抵押物，很长一段时间以年化利率高于 10% 的私募、信托、融资租赁等“非标”金融产品还本付息。这也是地方隐性债务形成的重要原因。总之，当前县域经济一个共同的特征是：背负着沉重的地方债务谋求快速发展，犹如“带着镣铐跳舞”；“以地谋财”不可持续后的县级财政早已入不敷出，依靠“寅

吃卯粮”勉强维持“三保”（保工资、保民生、保运中）。

四是关于农业的多功能性及价值实现。我们说农业是国民经济的基础，它不仅保障国家粮食安全，拥有经济功能，还有社会功能和生态功能。1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》正式采用了农业多功能性提法。1996年世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言和行动计划》中明确提出将考虑农业的多功能特点，促进农业和乡村可持续发展。

农业多功能农业的社会、政治、文化和生态等功能的最大作用特点就是公共性，对全社会产生作用。农业作为国民经济经济基础，更多体现其外部性和公共性，外部性是农业功能的基本特征；内部性和专用性功能只占农业总功能的一小部分。农业的多种功能并没有在市场上得到价值实现，也就是说农业除了提供农产品的基本功能外，在调节生态、传承文化、维持稳定等功能方面，表现为效用的外部性或公共性，个人和市场主体并没有为其支付价格。例如，种植粮食比较效益低导致农民中粮积极性不高，而人口大国确保国家粮食安全地方政府必须压实粮食播种面积的责任，这一现实矛盾一直是农民基于收益最大化的两难选择，也是地方政府非农化非粮化整治的难题。我经常用地一个比方，到目前为止，我们的粮食还是一块多钱一斤，随便一瓶矿泉水都卖到两块钱一瓶了，这就是农业的多功能没有实现。所以说，非粮化整治背景下提高种粮比较效益的模式创新，是摆在我们面前的一个重大课题。现在，国家发改委正在推动生态产品价值实现的试点，这也是实现农业多功能价值的有效方式。现代很多地方在创新农林产品生态价值实现模式，但是真正要这个机制实现，让老百姓拿到收入的方式还是非常有限的。还有社会功能，我经常讲发展农村集体经济不是单纯的一项农村经济，农村集体经济还具有民生功能和治理功能，农村集体经济发展就不能简单算经济账，那么它的民生功能和治理功能怎么实现，还需要继续探索和创新。

这些年无论是脱贫攻坚期间还是现在的乡村振兴，农业和农村投入的资金并不少，湖南省每年乡村振兴和脱贫攻坚有效衔接的财政资金大概是在300-500个亿的样子，每个县也是2-3个亿不等。但是高标准农田建设也好，农田水利建设也好，都是以招投标项目化的形式落地，最后中间很大一笔资金是被各级施工方拿走了，真正落到实地改造的工程是很少的，当地老百姓得的实惠也是很少的。最近几年国家发改委加大了“以工代赈”项目实施力度，在改造农业生产和农村生活条件方面发挥了很好的作用，也能够有效促进当地农民增收。今后，农业农村的项目实施可以考虑怎样更好的实现农业多功能价值和促进农村集体经济发展方面。

（作者：怀化开放大学校长、研究员，本文系作者于2024年12月8日在推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究研讨会暨陈文胜教授《中国乡村现代演进》新书发布会上的讲话，根据录音整理）

生物育种有望成为农业新质生产力“代言人”

马 嘉

中国商界杂志社

2月23日，党的十八大以来第13个指导“三农”工作的中央一号文件发布。文件首次提出“以科技创新引领先进生产要素集聚，因地制宜发展农业新质生产力”。

业内人士对中国商报记者表示，发展农业新质生产力的关键在于科技创新，新技术、新工具正在改变传统的农业生产方式，重构农业发展的新动能。

生物育种领域被寄予厚望

据了解，农业新质生产力是以科技化、数字化、网络化和智能化为主线，引入新技术、新设备、新模式，提升劳动、知识、技术、管理、数据和资本等农业要素优化组合而形成的全要素生产率。

中国社会科学院农村发展研究所研究员李国祥对记者表示，在农业新质生产力方面，人工智能和生物技术的应用对改变农业生产方式起到了重要的推动作用。生物技术发挥的作用更为明显，生物技术的应用使得新品种的选育和更新速度明显加快。

农业农村部农村经济研究中心主任金文成认为，农业新质生产力内涵丰富，涵盖生物育种技术、无人农机技术、人工智能技术和数字技术等，这些技术将有效改变农业生产发展状况，对加快农业现代化进程意义重大。

需要注意的是，自2021年至今，中央一号文件已连续5年提及生物育种技术。记者注意到，这5年间，每年的中央一号文件发布后，生物育种领域的企业均会出现股价大涨的情况。2月24日，在A股市场上，与生物育种相关的农业板块股票上涨，截至上午10时，秋乐种业、神农科技上涨超8%，康农种业、农发种业等跟涨。

东莞证券称，今年是我国种业振兴行动正式开展的第五年。未来将持续加大种源关键核心技术攻关和生物育种产业化的落地。深入实施种业振兴，一方面可以使我国的粮食安全得到有效保障，另一方面可以有效提高我国粮食研发的综合竞争力。

农业科技企业大有可为

2025 年中央一号文件提出“瞄准加快突破关键核心技术，强化农业科研资源力量统筹，培育农业科技领军企业”，强调“支持发展智慧农业，拓展人工智能、数据、低空等技术应用场景。”

农业农村部党组书记、部长韩俊此前提出，我国农业科技整体上处于从研发跟踪、技术追赶、模仿创新向自主创新转变的关键时期。加快建设农业强国，必须清醒认识到农业科技国际竞争新形势，把农业科技创新放在更加突出的位置，紧盯世界农业科技前沿，加快突破农业关键核心技术，努力抢占农业科技创新制高点，塑造农业农村发展新动能新优势，培育壮大农业新质生产力。

李国祥表示，企业作为科技创新的主力，通过多种方式和渠道将科技成果传播到农户手中，推动科技成果生根发芽。“公司+农户”、专业合作社等方式将新技术和大市场对接，将小农户更快地纳入现代农业体系。

目前，多家上市公司已提前布局生物育种与数字化技术。比如，大北农累计获得 14 个玉米及大豆生物安全证书，其性状产品覆盖近 60% 的转基因玉米审定品种；隆平高科 10 个转基因玉米品种进入产业化示范阶段。

农业农村部负责人表示，要强化企业科技创新主体地位，加快建立农业科技领军企业培育库，将培育壮大农业科技领军企业谋深、谋细、谋实。要突破标志性重大成果，把好创新关、应用关、考核关，力争产出更多能够快速落地、服务产业的重大科技成果。（记者 马嘉）

（作者：中国商界杂志社记者。来源：中国商界杂志社 2025 年 02 月 25 日，德里国家首都辖区）

锚定建设农业强国目标 加快实现高水平农业科技自立自强

韩 俊

农业强国是社会主义现代化强国的根基。习近平总书记指出，建设农业强国，利器在科技。2024年12月召开的中央农村工作会议强调，推进农业科技力量协同攻关，加快科技成果大面积推广应用，因地制宜发展农业新质生产力。我们要学深悟透习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，深入贯彻落实中央经济工作会议、中央农村工作会议、全国科技大会精神及其重大部署，充分认识科技的战略先导地位和根本支撑作用，狠抓实现高水平农业科技自立自强重点任务落实，为推进乡村全面振兴、加快建设农业强国提供有力支撑。

一、切实增强加快实现高水平农业科技自立自强的责任感使命感

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视农业科技创新，指引推动我国农业科技事业取得历史性成就。当前，我国农业科技创新整体迈进了世界第一方阵，农业科技进步贡献率达到63.2%，作物良种覆盖率超过96%，农作物耕种收综合机械化率超过75%，为保障国家粮食安全、推动农业高质量发展作出了重大贡献。新时代新征程，加快实现高水平农业科技自立自强，责任使命更加重大，任务更加艰巨。

农业科技自立自强是建设农业强国的利器所在。科技创新能够催生新产业、新模式、新动能，是发展新质生产力的核心要素。当今世界，科技创新成为国际战略博弈的主要战场，围绕科技制高点的竞争空前激烈。以生物技术和信息技术为特征的新一轮农业科技革命正在孕育重大突破，农业科研范式发生深刻变革，学科交叉融合不断深化，基因编辑、合成生物、人工智能等新兴前沿技术正在引领国际农业科技前沿走向，加速提升农业科技发展水平，促进农业生产力实现突破性跃升。当前，我国农业科技整体上处于从研发跟踪、技术追赶、模仿创新向自主创新转变的关键时期。加快建设农业强国，必须清醒认识到农业科技国际竞争新形势，把农业科技创新放在更加突出的位置，紧盯世界农业科技前沿，加快突破农业关键核心技术，努力抢占农业科技创新制高点，塑造农业农村发展新动能新优势，培育壮大农业新质生产力。

农业科技自立自强是保障国家粮食安全的根本支撑。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。解决吃饭问题根本出路在科技，保障国家粮食安全不仅要“藏粮于地”，还要“藏粮于技”。2024年我国粮食产量首次突破1.4万亿斤，农业综合生产能力不断提升，国家粮食安全根基日益夯实，农业科技功不可没。但也要看到，耕地、水等资源约束越来越紧，自然灾害和极端天气气候事件多发频发，给粮食稳产增产带来很大压力。把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，必须深入实

施“藏粮于地、藏粮于技”战略，依靠科技创新提高单产和品质，全面提升土地产出率、劳动生产率和农业资源利用效率，进一步挖掘粮食生产潜力，把国家粮食安全根基夯得更加牢固。

种子是农业现代化的基础。加快实现高水平农业科技自立自强，推动建设农业强国，必须把民族种业搞上去。

农业科技自立自强是推进乡村全面振兴、实现农业农村现代化的关键举措。习近平总书记强调，“农业现代化，关键是农业科技现代化”，“全面推进乡村振兴，要立足特色资源，坚持科技兴农”。当前，同新型工业化、信息化、城镇化相比，农业农村现代化仍是我国现代化建设的短板。农村一二三产业融合不够紧密，农业多种功能、乡村多元价值拓展还不够充足，农业面源污染仍处于治存量、遏增量的关口，乡村建设还存在一些突出短板弱项。推进乡村全面振兴、实现农业农村现代化，必须紧紧依靠科技创新驱动，加快构建现代农业产业体系，推动乡村产业全链条升级，促进农业发展全面绿色转型，不断提高我国农业综合效益和竞争力，千方百计拓宽农民增收致富渠道，以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设。

二、准确把握新时代新征程农业科技工作的总体要求

2023年开始的新一轮党和国家机构改革，赋予了农业农村部统筹推进农业农村领域关键核心技术攻关、技术模式集成、适用技术推广等职责任务。这是党中央从党和国家事业全局出发，为农业农村部确定的新坐标、明确的新定位、赋予的新使命，需要我们准确把握工作定位和总体要求，切实履行好使命担当。

坚持党的集中统一领导。党的十八大以来，我国农业科技领域取得的一系列历史性成就，是以习近平总书记为核心的党中央坚强领导的结果，根本在于习近平总书记领航掌舵，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引，始终坚持把科技创新摆在农业农村现代化发展的突出位置。新时代新征程，必须坚持把党的领导贯穿于农业科技工作的全过程、各方面，紧紧抓住和用好新一轮科技革命和产业变革的新机遇，紧紧围绕加快实现高水平农业科技自立自强的新任务，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，朝着建设农业强国的目标扎实迈进。

充分发挥新型举国体制优势。发挥社会主义制度集中力量办大事的优势，开展有组织、体系化、任务型的科研攻关，是我国农业科技创新形成的最重要的经验。经过多年发展，我国已建成从中央到地方较为完备的农业科技创新体系，形成了有力的科研组织队伍。据统计，目前我国有农业科研机构860多家，农业科研院所和涉农高校共有科研人员约12万人，有力支撑了农业科技创新的跨越式发展。农业科技工作必须充分发挥新型举国体制优势，以农业关键核心技术攻关为引领，聚焦底盘技术、核心种源、关键农机装备等领域，整合各级各类优势科技资源，强化国家农业科技战略力量建设，调动产学研用各环节的积极性，推动创新力量、要素配置、人才队伍体系化、建制化、协同化，形成竞争优势、赢得战略主动。

党的十八大以来，我国农机装备水平和农业机械化水平大幅度提升，为保障国家粮食安全、推动农业高质量发展作出了积极贡献。

循农业科技创新规律。农业科技以动植物、微生物为主要研究对象，具有典型的长周期性、不可间

断性、生物多样性、生态区域性等特征。例如，旱田水田不一样、山上山下不一样、南方北方不一样，生猪育种需要8—10年，奶牛育种需要15—20年，常发农作物病虫害鼠害1600多种。因此，在农业领域，难以用单一的动植物品种和单一的技术模式来“包打天下”，任何一个环节出现短板都有可能带来“木桶效应”。加快提升我国农业科技水平，必须遵循农业产业特点和农业科技创新规律，分类推进应用基础研究、前沿关键技术创新、新品种培育、投入品创制、农机装备研发等不同类型的科技创新攻关，推动农业科技从不同维度改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、布局建设未来产业。

推动农业科技创新和产业创新深度融合。农业是国民经济的重要基础性产业，能够为科技成果转化提供广阔的应用场景和丰富的生产实践。但必须看到，我国农业科技与经济“两张皮”现象仍有待进一步破解，单项技术多、集成配套少，专家试验田产量高、大田产量低，农业企业创新能力弱、科技领军企业缺乏，有没有成果转、是否转得顺等成为制约农业科技发展的突出问题。扎实推进农业科技创新和产业创新融合发展，必须坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康开展科技创新，增加高质量的科技成果供给，使更多科技成果从样品变成产品、形成产业；必须把论文写在大地上，加快建立围绕产业实际征集需求、围绕应用场景创新研究、围绕用户反馈评价验收的管理机制，让更多的农业科技成果服务乡村振兴主战场、农业生产第一线，转化为农业农村现代化的现实生产力；必须大力培育农业科技领军企业，营造高效的科技成果转化生态，实现科研任务从生产中来、从需求中来、从市场中来，科研成果到生产中去、到用户中去、到企业中去。

三、着力提升农业科技创新体系整体效能

当今世界，百年未有之大变局加速演进，新一轮科技革命和产业变革深入发展，加快农业农村现代化既面临重大机遇也面临重大挑战，比以往任何时候都更加需要重视和依靠农业科技创新。特别是对于我们这样一个发展中大国，应对前进道路上的各种风险挑战，比以往任何时候都更加需要加快实现高水平农业科技自立自强，筑牢农业强国建设的根基。新时代新征程，我们要聚焦重点领域和关键环节，抓实抓细抓牢农业科技创新的各项任务，着力提升农业科技创新体系整体效能，为我国由农业大国走向农业强国提供更加坚实有力的科技支撑。

构建梯次分明、分工协作、适度竞争的农业科技创新体系。引导各级各类创新主体聚焦主责主业、功能定位、核心使命开展科技创新，解决好各自为战、低水平重复、转化率不高等突出问题。推动崖州湾国家实验室聚焦重大战略急需，发挥好种业科技攻关总平台、总链长作用；中央级涉农科研院所聚焦服务国家重大需求，主攻全局性、战略性、前瞻性农业重大科技问题；地方涉农科研院所着力支撑区域发展，主攻区域性、特色性农业科技问题；涉农高校强化为农服务使命，以立德树人为根本，以强农兴农为己任，大力培养知农爱农新型人才，加快提升农业科技创新能力。

打好农业关键核心技术攻坚战。用好农业科技重大项目等抓手，从国家紧迫需要和长远需求出发，统筹部署应用基础研究、关键共性技术创新、重大新品种创制、试验示范应用。推进生物技术、信息技术、工程技术交叉融合，力争在核心种源、耕地产能提升、智能农机装备、现代设施农业、智慧农业、农业绿色投入品、农业生物制造等方面加快突破一批具有自主知识产权的核心技术产品，在基因编辑、合成生物学、微生物组学等方面催生一批前沿性和颠覆性技术，取得一批关键性、原创性、引领性重大

科技成果，加快抢占世界农业科技制高点。

强化农业企业科技创新主体地位。抓农业科技创新，必须大力培育壮大农业科技领军企业。要建立农业科技领军企业培育库，推动形成常态化对接机制，实行“一企一策”闭环式服务。着力培育一批龙头型和高速成长型农业科技领军企业，提高企业在科技规划制定、科技政策决策和科技计划实施等方面的参与度。鼓励企业牵头建立农业科技创新联盟、创新联合体、产业研究院、新型研发机构，支持企业牵头或参与国家重大科技项目实施、重大创新平台建设，推动企业主导的产学研用融通创新，发挥好企业在科研攻关和成果转化中的主力军作用。

建强农业科技平台基地。聚焦生物育种、人工智能、合成生物等领域，推动布局一批全国重点实验室，优化省部级农业重点实验室布局，建设若干农业领域国家技术创新中心，发挥农业科技创新骨干作用，有效支撑科技竞争和产业发展。系统布局农业基础性长期性科技工作，推动土壤质量、病虫害、农业生态环境等方面的长期定位监测。围绕主要粮油作物，分区域布局一批现代农业科技试验示范基地，开展主导品种主推技术的示范带动，加快农业科技成果大面积推广应用。

打造坚强有力的农业科技人才队伍。聚焦稳产保供、攻关破卡等重大需求，依托农业重大科技任务、重要创新平台、现代农业产业技术体系等，着力培养造就战略科学家、一流科技领军人才和创新团队，突出加强青年科技人才培养，建设一支农业科技管理人才队伍。完善科技人才激励机制，深化职务科技成果赋权改革，建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系，打通农业科技人才在高校、科研院所和企业之间的交流通道。绘制农业领域的“战略人才地图”，创建覆盖面广、动态调整的高水平人才资源库。

推动农业科技创新成果转化应用。聚焦保障国家粮食安全，结合新一轮千亿斤粮食产能提升行动，推动良田良种良机良法集成创新，支撑粮油作物大面积单产提升行动。强化政府和市场协同发力，发挥基层农技推广体系的公益性服务功能，鼓励发展各类农业科技服务组织，创新完善科技特派员制度、科技小院、专家大院等服务模式，打通科技进村入户“最后一公里”。推动“科技—产业—金融”良性循环，引导金融资本在农业领域投早、投小、投长期、投硬科技，鼓励建设一批促进成果交易、孵化转化、科技型中小企业培育的孵化器和基地，加强农业技术经理人队伍建设，推动农业科研成果组装集成、熟化配套。

营造更加优化的农业科技创新生态。完善竞争性支持和稳定支持相结合的投入机制，引导更多社会投入，强化对基础前沿技术、优秀科研人员、高水平团队的长周期稳定支持，创造有利于潜心研究和创新突破的环境氛围。完善科研项目管理机制，明确不同类型科研活动选题标准和程序制度，凝聚全国农科教系统以及农业企业等力量形成创新合力。大力发展创业投资，加强知识产权保护和运用。大力弘扬科学家精神，完善科研诚信约束机制，加强学风作风建设，压实各类评审、评奖、验收中的专家责任。扩大农业科技开放合作，完善扩大对外开放的工作机制，主动融入全球农业科技创新，充分利用国际创新资源，站在更高起点上加快实现我国高水平农业科技自立自强。

（作者：农业农村部党组书记、部长。来源：《求是》2025年第4期）

中央一号文件深读：首提农业新质生产力， 农村土地制度改革再深化

彭艳秋

2月23日，《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》（下称《意见》）发布。这是党的十八大以来第13个指导“三农”工作的中央一号文件。

农业农村部农研中心研究员张照新在接受澎湃新闻记者采访时表示，此次中央一号文件，有三个特点。

一是突出守正创新。2025年中央一号文件在架构上仍然延续了前3年底线任务、重点任务的架构，但主题鲜明，围绕着二十届三中全会提出的城乡融合发展，在乡村建设、农村土地改革、投融资机制和城镇化方面部署了一系列重大改革举措，可谓“老瓶装新酒”。

二是突出政策集成。在促进粮食增产上，强调“加大高产高效模式集成推广力度，推进水肥一体化，促进大面积增产”；在市场调控上，强调要“完善农产品贸易与生产协调机制”；在产业发展上，既明确要“发展乡村特色产业”，又强调要“完善联农带农机制”；在城乡融合发展上，推进农村土地制度改革的同时，又对进城农民市民化进行部署。

三是注重划红线。农村改革涉及面广、具体情形又比较复杂。很多时候需要发挥地方政府部门的积极性，因地制宜地推动改革。部署各项改革举措的同时，突出划出改革的红线，在延续以往耕地保护、耕地利用和生态保护等一系列红线的同时，在农村资源资产管理改革中，明确提出“不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，不允许退休干部到农村占地建房”，为农房盘活利用划出了红线。同时，对于集体经济发展，也明确“不对集体收入提硬性目标，严控集体经营风险和债务”的底线要求。这些红线和底线，为各地贯彻落实中央各项改革举措提供明确了政策边界。

深化农村土地制度改革

农业农村部农村经济研究中心主任金文成表示，今年中央一号文件是聚焦贯彻落实党的二十届三中全会来推进乡村全面振兴，所以“改革”的意味最浓。要用“改革”这个法宝来破解农业农村高质量发展面临的难题和挑战，从而实现乡村的全面振兴。

改革的重点，首要就是“深化农村土地制度改革”，在“三块地”上要进一步下功夫。

“承包地”，要抓好土地承包30年到期，再延长30年的试点工作，由原来的几个省试点进一步推动扩大整省试点的范围，确保承包地总体稳定顺延来实现土地承包关系的稳定和完善。

中国社会科学院政治学研究所副研究员陈明在接受澎湃新闻记者采访时表示，此次文件明确了第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点的具体实施原则。“特别重要的一个概念是，确保绝大多数农户承包地总体顺延、保持稳定。具体到承包地，过去一般的提法是保持土地承包关系稳定并长久不变。土地承包关系的解释空间大，可以解释为具体的承包地块，也可以理解为农户和集体之间的承包关系，但地块儿可能会调。这次文件非常明确提出，具体的承包地不变，这是一个非常重大的举措，为这项工作定调，有利于总体上保持农村土地承包制度长期的稳定。”

“宅基地”，就是农民合法取得的住房。《意见》提出，探索农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用的有效实现形式。不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，不允许退休干部到农村占地建房。

陈明指出，以往的改革性文件一般是鼓励、探索、引导，否定性的举例较少。这次专门列了两个不允许，“实际上在现实中能够发现，是存在这种情况的。这两个不允许，一方面是将这种做法先及时刹车，另一方面要注意后续的工作。已经发生的这种情况不受法律和政策保护，但如果已经存在，房地一体确权的时候，怎么去掌握尺度，怎么进一步应对和处理，就很考验各地在政策问题上的智慧。”

“集体建设用地”，要进行入市改革，重点是完善集体和农民的利益分配关系，确保建设用地的存量入市，严格控制增量，让农民在入市过程中分享财产收益。

首提农业新质生产力

《意见》首次提出农业新质生产力。

具体来看，《意见》提出，推进农业科技力量协同攻关。以科技创新引领先进生产要素集聚，因地制宜发展农业新质生产力。瞄准加快突破关键核心技术，强化农业科研资源力量统筹，培育农业科技领军企业。深入实施种业振兴行动，发挥“南繁硅谷”等重大农业科研平台作用，加快攻克一批突破性品种。继续推进生物育种产业化。推动农机装备高质量发展，加快国产先进适用农机装备等研发应用，推进老旧农机报废更新。支持发展智慧农业，拓展人工智能、数据、低空等技术应用场景。

中国社会科学院农村发展研究所、农产品贸易与政策研究室主任、研究员胡冰川在接受澎湃新闻记者采访时表示，2025 年中央一号文件提出“因地制宜发展农业新质生产力”，为农业农村现代化发展指明了新方向。以生物育种、无人机、人工智能、数字技术等为代表的新兴技术，正逐步融入农业领域，成为推动农业变革的关键力量。

胡冰川指出，发展农业新质生产力，不仅需要技术创新，更需要构建与之相适应的体制机制和科技创新体系。一方面，政府应加大对农业科技的投入，强化农业科研资源统筹，培育农业科技领军企业，打造像“南繁硅谷”这样的重大农业科研平台，集中力量攻克关键核心技术。另一方面，要加强产学研合作，促进科技成果的转化与应用，让先进技术真正落地田间地头。

“此外，还需重视农业人才培养，培育一批既懂农业又掌握现代技术的复合型人才，为农业新质生产力发展提供智力支持。只有多方协同、共同发力，才能充分释放农业新质生产力的巨大潜能，推动我国从农业大国迈向农业强国，实现农业农村现代化的宏伟目标。”胡冰川说。

对于 2025 年中央一号文件明确提出的“加快国产先进适用农机装备等研发应用”，江苏大学中国

农业装备产业发展研究院副院长张宗毅在接受澎湃新闻记者采访时指出，这一提法对于确保国家重要农产品供给安全具有重要意义。

“近年来，我国国产高端农机关键零部件、大宗经济作物农机技术进步较快。研发出了拖拉机 HMT 无级变速器、采棉机的采摘头、打捆机的打结器等，此外装载北斗导航、传感器的各类智能农机也开始大规模应用。市场上销售应用的拖拉机、谷物联合收获机、插秧机、采棉机、甘蔗收获机国产化率大多超过 80%，部分在 90% 以上，保障了我国重要农产品供给安全。”

张宗毅指出，整体来说我国农机的可靠性还需进一步提高，智能化水平还远远不够，一些果蔬茶经济作物部分环节还无机可用。未来，随着国产先进适用农机装备的研发应用力度进一步加大，相信这些问题可以迎刃而解。

农村土地资源盘活利用迎来新空间

《意见》提出，在耕地总量不减少、永久基本农田布局基本稳定的前提下，开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治。

张照新表示，“全域土地整治”为农村土地资源盘活利用带来新空间。

“随着人口、产业和要素的重新布局，乡村的各类土地资源如何更有效利用成为新课题。但是由于现有土地管理政策对永久基本农田利用有极其严格的限制，导致部分乡村所在地、中心村发展面临土地制约。今年中央一号文件提出‘在耕地总量不减少、永久基本农田基本稳定的前提下，开展以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元的全域土地综合整治’为解决这一难题提供了思路。”

他认为，这一政策将允许地方在全域土地整治中，在不减少耕地总量和永久基本农田的基础上，可以适当重新安排农业生产、生活的空间布局，从而更为有效利用资源。

陈明表示，过去部分地方各种土地类型的布局不是很合理，在县域的统筹下，以乡镇为基本实施单元，可以在总量不减少的情况下，对土地布局做一些调整。“这也与此前中央农村工作会议提出的改进和完善占补平衡制度相衔接。”

《意见》提出，提高村庄规划编制质量和实效，不得要求村庄规划编制全覆盖，对不需要编制的可在县乡国土空间规划中管控引导或出台通则式管理规定。

对此，陈明表示，这是对过去部分地方在村庄规划编制上的盲目性做法的纠偏，有一些村庄是不需要编制村庄规划的。“对不需要编制的可在县乡国土空间规划中管控引导或出台通则式管理规定，这是比较务实的一个举措。”

《意见》还提出，推进新增耕地规范管理和合理利用。

陈明表示，以前有一些土地，特别是北方五省（东北三省加内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区）的土地，过去多年里已经形成了一些新增耕地，但调查的时候没有反映出来。国土三调及后续的变更调查，使得这些新增耕地都反映到了数字和纸面上，就是一般意义上的新增耕地。

“现在，这些新增耕地怎么合理规范使用，承包制度怎么衔接，这是要探索的新问题。”陈明说

（作者：澎湃新闻记者。来源：澎湃新闻 2025 年 02 月 24 日）

农业农村部负责人就《加快建设农业强国规划（2024—2035 年）》 答问

新华社

胡 璐、古一平

近期，中共中央、国务院印发《加快建设农业强国规划（2024—2035 年）》。

为何要出台这一规划？规划主要内容有哪些？如何抓好规划的贯彻落实？农业农村部负责人 7 日就有关情况进行了解读。

规划出台的背景是什么？

强国必先强农，农强方能国强。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，推动农业农村发展取得历史性成就、发生历史性变革，具备了由农业大国向农业强国跨越的厚实基础。站在新起点上，加快建设农业强国，是党中央着眼全面建成社会主义现代化强国作出的重大战略部署，向全党全社会再次发出重农强农的强烈信号。

当前，我国正处在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。党中央、国务院颁布实施这一农业农村发展中长期纲领性文件，在农业农村领域将发挥管全局、管长远的战略导向作用。规划将为以加快农业农村现代化更好推进中国式现代化建设提供行动指南、注入强大动力。

规划在总体目标设定上有哪些考虑？

规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持农业农村优先发展，提出加快建设供给保障强、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。

规划着眼 2027 年、2035 年和本世纪中叶三个时间节点，提出农业强国建设的分阶段目标。明确到 2027 年，农业强国建设取得明显进展。乡村全面振兴取得实质性进展，农业农村现代化迈上新台阶。具体来讲，粮食综合生产能力达到 1.4 万亿斤，农业科技装备支撑持续强化，现代乡村产业体系基本健全，宜居宜业和美乡村建设取得积极进展，脱贫攻坚成果巩固拓展。

到 2035 年，农业强国建设取得显著成效。乡村全面振兴取得决定性进展，农业现代化基本实现，农村基本具备现代生活条件。具体来讲，要实现“七个更加”：粮食产能稳固、供给更加安全；乡村产业链升级完善、融合更加充分；乡村设施完备配套、生活更加便利；乡村公共服务普惠均等、保障更加有力；农业农村法治建设更加完善；乡村治理体系基本健全、社会更加安宁；农民收入稳定增长、城乡发展更加协调。

到本世纪中叶，农业强国全面建成。乡村全面振兴，农业农村现代化全面实现。

规划的主要内容有哪些？

习近平总书记强调，我们要建设的农业强国、实现的农业现代化，既有国外一般现代化农业强国的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。规划遵循世界农业强国建设规律，立足我国国情农情，对农业农村发展谋篇布局，绘就了加快建设农业强国的蓝图。

一是提出了加快建设农业强国的总体要求。明确了加快建设农业强国的指导思想、工作原则和主要目标。

二是提出了加快建设农业强国七方面重点任务。这些任务涵盖“三农”工作方方面面，是个有机整体。其中，前五方面任务聚焦农业现代化，体现建设农业强国“五个强”的要求；后两方面任务聚焦农村现代化，体现建设农业强国要一体推进农业现代化和农村现代化的要求。

具体包括：全方位夯实粮食安全根基，把中国人的饭碗端得更牢更稳；全领域推进农业科技装备创新，加快实现高水平农业科技自立自强；全环节完善现代农业经营体系，促进小农户和现代农业发展有机衔接；全链条推进农业产业体系升级，提升农业综合效益；进一步深化农业对外合作，培育农业国际竞争新优势；高质量推进宜居宜业和美乡村建设，提升农村现代生活水平；促进城乡融合发展，缩小城乡差别。

三是提出了加快建设农业强国的保障措施。包括加强党的全面领导，加强政策协同配合，建强农业强国建设人才队伍，分类探索差异化特色化发展模式等。

如何抓好规划贯彻落实？

作为农业农村领域的顶层设计文件，规划的生命力在于能落地、能实现。下一步，农业农村部将聚集资源要素、汇聚各方力量，重点抓好规划任务落实。

一是压实责任促落实。把党的领导贯彻到农业强国建设各领域各方面各环节，推动各级党委和政府坚决扛起主体责任，把农业强国建设列入重要议事日程，纳入国民经济和社会发展规划等，确保农业强国建设各项任务不断取得实质性进展。

二是保障要素促落实。农村要发展、有活力，离不开人才、土地、资金等要素保障。规划提出，对本规划确定的重大任务和重大工程项目，优先保障土地供应；完善乡村振兴投入机制；建强农业强国建设人才队伍。农业农村部将推动各有关部门加强政策协同配合，强化规划、项目、资金、要素间的有效衔接、协同发力。

三是典型引路促落实。我国地域广阔、各地情况千差万别，决定了农业强国建设不可能一个模式套下来、齐步走。部分发达地区发展基础较好、特色优势明显，有条件在推进农业现代化上走在前，先行探索实践经验。要推动东部沿海发达地区有条件省份率先建成农业强省，鼓励中西部地区经济发展水平较高、资源条件较好的市地加快建设农业强市，引导有条件的县（市、区）加快建设农业强县，分类探索差异化、特色化发展模式。

（作者：新华社记者胡 璐、古一平。来源：中国政库 2025 年 04 月 07 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）中国管科院机关及各研究所、中国食药促进会
发：中国食药促进会秘书处及各部门、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 毛振宾
副 主 编：谢久忠 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

