

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 7 期（总第 427 期）

2025 年 7 月 5 日

◆ 夯实农业强国根基·····	姬旭辉（1）
◆ 中国农业运行的底层逻辑·····	张红宇（2）
◆ 以农业新质生产力构筑农业强国·····	苏 治（9）
◆ 关于粮食安全与促进乡村全面振兴·····	郭 玮（13）
◆ 加快培育乡村全面振兴新质生产力·····	黄承伟（15）
◆ 统筹推进新型城镇化与乡村全面振兴·····	孙久文（18）
◆ 牢牢守住保障国家粮食安全底线的思考·····	赵 阳（24）
◆ 乡村振兴的实质是对乡村特有功能的振兴·····	杜 鹰（34）
◆ 以发展新型农村集体经济促进农民增收与消费·····	钟 真（35）
◆ 农村集体经济组织法加强农村集体经济组织功能·····	全志辉（37）

夯实农业强国根基

姬旭辉

强国必先强农，农强方能国强。农业强国是社会主义现代化强国的根基，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。要夯实根基、强化落实，使农业强国建设加快迈上新台阶。

全方位夯实粮食安全根基，提高粮食综合生产能力。2024年，我国粮食产量首次突破1.4万亿斤，中国人的饭碗端得更牢更稳。但也要清醒地认识到，我国粮食总体上仍然处于供求紧平衡状态。对于我们这样一个拥有14亿多人口的大国来说，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。

要深入贯彻落实藏粮于地、藏粮于技战略，筑牢加快建设农业强国的物质基础。全面落实耕地保护和粮食安全党政同责。全面加强耕地保护和建设，守牢耕地红线和永久基本农田保护红线，加快建设高标准农田，实施好黑土地保护工程，因地制宜、分区分类开展盐碱耕地治理改良，通过综合性的地力提升措施，让每一寸耕地都成为孕育丰收的沃土。强化良田、良种、良机、良法协同推进。加快健全种粮农民收益保障机制，完善价格、补贴、保险等政策体系，充分调动农民种粮的积极性。统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，激励粮食主产区重农抓粮，构建饭碗一起端、责任一起扛的粮食安全格局。

农业科技装备创新为农业强国建设提供重要支撑。要聚焦种业、农机、数字技术等方面，通过加大科研投入、加强产学研协同等措施，推动农业生产方式从劳动密集型向技术密集型转型。在种业自主创新方面，加强种质资源保护与利用，推动育种产业化发展，打造“育繁推一体化”产业链。在农机装备研发方面，推动装备智能化、绿色化升级，特别是针对平原、丘陵等不同地貌，差异化研发大马力智能农机、小型多功能农机等，解决复杂地形作业难题，提升生产效率。同时，要深化数字技术与农业全链条融合，构建智慧农业平台，利用“天空地”一体化监测网络，实现农田灾害预警、精准管理；推动农场数字化改造，培育智慧农业产业集群。要不断优化产学研用创新机制，各地要围绕农业发展痛点、难点问题，组织科研机构、企业、农户联合攻关，解决产业链关键技术问题；鼓励企业参与科技项目研发，推动成果转化；加大财政投入和资金支持力度，设立专项基金支持生物育种、智慧农业等前沿研发领域，降低小农户技术应用成本。

建设农业强国，人才是关键。乡村振兴战略的全面推进，对各类人才的需求极为迫切，同时农业的转型升级也必须依靠更多专业人才。近年来，我国农村实用人才的示范带动能力持续增强，投身广袤乡村的高素质农民越来越多。各地区各部门积极筑巢引凤，将乡村人才本土培养和外部引进相结合，推动

乡村人才队伍结构持续改善。建强农业强国建设人才队伍，一方面，要积极实施人才工程项目，加大政策扶持力度，优化创业环境，引导更多“爱农业、懂技术、善经营”的人才投身现代农业和乡村建设；另一方面，要加大高素质农民培育计划实施力度，启动实施乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目，对发展潜力大、带动能力强的家庭农场、农民合作社带头人等进行系统性培育和综合性扶持，确保用好人才、人尽其才、才尽其用。

建设农业强国是一项长期且艰巨的历史任务，必须全方位谋划，因时因地制宜，扎实稳步推进，进一步促进城市与乡村融合发展，深化农业对外合作，以时不我待的精神把农业强国的宏伟蓝图变成美好现实。

（作者：中央党校〔国家行政学院〕党的建设教研部副教授。来源：《光明日报》2025年5月8日15版）

中国农业运行的底层逻辑 ——准确把握农业新质生产力的深刻内涵

张红宇

一、引言：

从全球农业发展史观察，除早期英国农业转型和现代化萌芽属国别现象外，以1900年左右蒸汽拖拉机应用为标识，肇始于工业化、城镇化催生的现代化要素生成的技术作用于农业，从内涵和外延两个维度极大地提升了农业产出效率，推动了商业化农业大发展，彻底改变了传统农业运行轨迹，在全球开启了农业现代化征程。一百多年来，现代化推进的农业运行，革命性的创新有三大标志：其一，拖拉机、收割机等装备技术应用于农业，极大地提升了农业劳动生产效率，产出超过从业者自身生存必需的农产品，满足了工业化、城镇化对农产品的旺盛需求，也促使农业规模化、专业化、区域化、社会化大生产格局不断形成；其二，现代种业、化肥、农药等生物技术及要素创新组合方式应用于农业，极大地提升了土地产出效率，并使“增长的极限”预言一次次破产；其三，大数据、互联网等数字技术应用于农业，提升了劳动生产效率、土地产出效率和农业全要素生产效率，大大丰富了农业产业内涵，拓展了农业产业的外延，物质生产与非物质生产过程交织，促使农业领域新产业、新业态、新模式大量呈现。特别是随着数智农业向纵深推进，将逐步减少或彻底摆脱天赋土地、水等自然资源对农业增长的约束，重新定义农业的内涵特征和产业形态，以创新为主导的新质生产力完美诠释了农业运行的底层逻辑。

二、准确把握农业新质生产力的深刻内涵

从本质上讲，农业现代化是各种先进生产要素迭代升级的历史演变，是机械、化肥、种业、数据、管理等现代要素不断渗透、应用、融合于农业，不断替代劳动力、土地等传统生产要素资源的过程。进入新世纪以来，这种渗透、应用、融合、替代进程明显加快，特别是数字技术应用于农业，大大加快了农业现代化进程，加速了从传统生产力到新质生产力的嬗变，赋予了农业新质生产力深刻的产业特征和要素组合内涵。

1. 阶段性。生产力是特定历史条件下，通过劳动者与劳动资料改造劳动对象，不断创造新的物质财富和非物质财富的能力，是人类社会发展的根本动力，也是一切社会变迁和政治变革的终极原因。作为持续演进的动态过程，新质生产力本质上是生产力通过现代科学技术赋能的最新形态。由此，农业新质生产力发展具有了阶段性特征。

2. 创新性。检索现代农业发展史，不难发现，每一次现代工业元素注入农业，都掀开了革命性新的篇章。拖拉机、收割机等装备运用于农业，极大地解放农村劳动力，使从业者生产出超出自身和家庭需求几倍、十几倍、几百倍甚至上千倍的大量农产品，既满足了工业化、城镇化发展对农产品的旺盛需求，也极大提升了农业劳动生产效率，“农业革命”紧随并跟上了“工业革命”的步伐。而化肥、农药、农膜、种业等生物技术等应用于农业，掀开的一次次“绿色革命”“白色革命”，使有限的天赋自然资源生产出了趋于无限可能的各类农产品，大幅提升了自然资源的产出效率，不仅有效地应对了全球人口爆炸式增长带来对食物接近疯狂的需求，而且使人类消费的食物更加多元、更加营养、更加健康。若不是因为客观存在不公平的分配规则，全球现有的农产品供给增长速度远远超越了人类不断增长的需求速度，这就是生物技术运用带来的革命性创新成果。而今天农业无处不在的大数据、互联网、区块链、人工智能等数字技术的广泛应用，不仅使自然资源的利用可以做到更加节约集约，更加精准地投放，精准利用，精准产出，最大化利用、改造、维护自然生态，实现可循环、可持续的绿色发展。而从发展趋势看，未来农业更有可能彻底摆脱农业由自然生产与经济生产相交织的再生产过程决定的产业特征，使农业生产边界由现在的有边有形、平面发展向未来无边无形甚至立体发展转变，不断生成和拓展农业产业空间，自然资源对农业的约束将无限下降，而经济要素对农业的影响将无上限扩张。由此可以预测判断，在长达几十万年的时间跨度内，人类社会在经历从食物采集者到食物生产者的转变，实现了第一次“农业革命”后，在新质生产力发展要求下，以原创性、颠覆性技术创新为先导，完全可以开启以人的因素为主导的第二次“农业革命”。

3. 开放性。生产力发展是由简单到复杂，由低级到高级，由单一到多元要素注入的开放演进过程。新质生产力发展包含了对劳动者、劳动资料和劳动对象等生产力三要素质态的全面跃升和优化组合。从劳动者来看，在工业化、城镇化发展背景下，劳动力分工分业，不仅在农业内部简单的劳动力体力支出被复杂的体力与脑力组合赋能的从业者替代，而且在开放的社会环境中，各种富有人力资本的劳动力进入，充分满足了农业运行多元化功能和多元化价值释放需求，丰富了农业产业内涵，扩张了农业产业的外延；从劳动资料看，伴随着各种工业元素生成的生产工具和手段进入农业，特别是资本、技术、数据、管理要素赋能农业，智能、高效、绿色、安全，实现了农业生产力质态发展的革命性重塑；从劳动对象看，多元的农业新产业、新业态、新动能出现，表现了新质生产力的开放性，推动了农业与工业、商业、

文化等产业的有机结合，拓展、模糊了农业产业边界，推动了工业化、城镇化和农业现代化均衡发展。

4. 未来性。农业产业发展的终极目标始终是满足城乡居民不断增长的对农产品数量、质量、品类多元化需求，要求释放农业多重功能和体现乡村多元价值，而瞄准未来产业发展，对克服天赋自然资源约束以及各类风险产生的不确定性意义重大。未来产业基于生命科学、人工智能等前沿科技，实体经济与虚拟经济相结合，在人工合成温度、湿度、光照光谱等模拟环境下，生产动植物产品和未来食品，实现产量的极限生产、品质的极限提升和品类的极限生成，农业未来产业前景广阔。而人工智能基于算力、算法和数据对要素资源的创新性配置，助力精准投放生产资料，降低损耗，缩短生产周期，延长产业链条，增强产业韧性，最低成本、最大产出、最优绩效，确保农业成为现代化的强大产业，支撑国民经济健康可持续发展。与此同时，未来产业基于与全球先进科技的耦合互动关系，通过聚焦前沿性技术生成的新要素和要素组合，催生新的产业模式，凸显大国农业由跟跑、并跑到领跑的要求，减少不确定性带来的产业波动、失速和损耗，防范各类产业风险，保障农业产业健康运行，促使未来农业赋能中国式现代化发展。

实现农业新质生产力大发展意义十分重大。从农业自身运行看，其一，保障国家粮食及农业产业安全。农业新质生产力通过实施先进的农业装备技术、生物技术和数字技术，保障各类农业资源和产业产品总量增加、结构优化、质量改善，稳定提升自然资源要素的产出能力。通过各类要素资源的强化投入和优化组合，挖掘要素资源的增产潜能。特别是通过颠覆性的前沿技术应用于农业，有效利用非耕地的草原、荒漠、林地、海洋，包括空间资源，生成可以满足人类生存所需的热量、蛋白食品，未来农业为人类社会提供了巨大的想象空间。与此同时，发展各类新产业、新业态、新模式，强化农业与非农产业融合发展。通过高科技、高绩效、高质量农业产业发展，供给充足的多元化农产品满足城乡居民不断增长的需求，促进国民经济均衡增长。其二，提升农业从业者职业尊严。农业新质生产力促进农业分工分业，实现国民经济产业结构和就业结构均衡变动，要求不断提高农业从业者人力资本，使从业者具备先进的发展理念、卓越的学习能力，能充分掌握并利用先进科学技术、先进生产工具，适应多产业多业态发展以及数字技术与智能时代表现的先进生产力需要，使具有人力资本的农业从业者获得高于或不低于社会从业人员的平均收益，提升农业从业者职业尊严。其三，实现农业可持续发展。绿色是农业可持续发展永恒的主题，绿色、生态、低碳、可持续是关系中华民族永续发展的根本大计，也是农业新质生产力发展最重要的底色。要坚守绿色理念，践行绿色行为方式，通过节约集约利用资源、保护资源、挖掘资源潜力，通过不断创新的科技手段持续推进农业运行转型发展，实现人与自然和谐共生的绿色发展。

从外溢宏观效应看，其一，发展农业新质生产力是实现四化同步发展的需要。实现国民经济持续健康发展，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，一方面要求促进城乡要素双向流动，平等交换，着力破除城乡二元体制机制矛盾，城市通过技术、人才、资本、管理等要素下乡，赋能农业农村现代化，促进城乡融合发展，实现共获、共享、共赢发展成果。另一方面要求农业经济运行秉承先进理念，应用先进科技手段，通过先进生产要素注入、渗透、应用、融合，促进农业生产力快速质变，实现农业现代化由“串联式”向“并联式”的发展。其二，发展农业新质生产力是实现农业高质量发展的需要。高质量发展是深化农业供给侧结构性改革的要求，也是把农业建成现代化大产业的必然选择。农业高质量发展要求把握农业科技未来方向，通过数字技术、人工智能等作用于农业产业，现代生产要素创新性配置，实现农业劳动生产率、土地产出率和全要素生产率质的跃升，推动农业运行动力变革、质

量变革以及效率变革。其三，提升农业全球竞争力。通过发展农业新质生产力，拓展提升大食物观下的食物生产供应能力，使农业成为现代化大产业。特别是在原创性、颠覆性、前沿性农业科技创新过程中，生成超越自然禀赋约束的产业发展新空间，释放具有人力资本的劳动者潜能，引领产业创新性发展，提升我国农业竞争力，实现农业大国向农业强国的历史性跨越，在全球塑造具有领先地位，与经济社会发展阶段相吻合的大国农业样板。

三、发展新质生产力要突显农业产业的本质要求

技术推动生产力发展，进而引领产业发展方向。作为维护人类生存的产业，农业的产业形态和运行逻辑无论怎样变化，提供最基本食物，维持生命所需是农业的本源，但怎样生产食物，怎样维护农业产业运行，则取决于生产力发展阶段和水平。农业新质生产力理念的提出，能否改变传统概念的内涵，摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径，实现质的发展跃迁，体现现代要素决定的产业特征，构成了农业新质生产力发展的逻辑起点。

1. 新的发展理念。无论是改造提升传统农业产业，抑或培育壮大农业新兴产业和布局建设未来产业，都要以减少天赋自然资源对农业产出约束，释放以人力资本为先导的现代要素对农业绩效的影响为发展农业新质生产力的着力点。并以此为切入口，经过长时期不懈的努力，彻底改变农业运行的自然和经济双重属性，使农业产业与非农产业一致，不受或少受自然环境的影响，更多地由经济社会发展阶段和人力资本主导。为此，所谓改造提升传统农业需要运用现代装备技术、生物技术、数字技术改良土壤，提升水资源利用效率，研发培育动植物新品种，提高产量，提升品质，精准聚焦农业产业产品，提高天赋资源的产出能力。而培育壮大新兴产业，要求拓展产业概念范围，以大食物观、大农业观为先导，推进数智技术，应用前沿性科技，突破自然资源制约，挖掘自然资源生产食物的可能潜力，发展农业新产业、新业态、新模式，把农业建成现代化大产业。布局建设未来农业产业，则需要锚定建设农业强国的使命，以举国之力动员国家战略科技研发资源，强化高科技成果供给，加快实现高水平农业科技自立自强，跻身全球农业科技领先国别行列。与此同时，着力推进发展方式转变，发展新质生产力不仅在生产力方面有颠覆性创新，在生产关系调整上也要适应生产力变革需求，组织动员一切现代要素资源和现代生产工具，组合创新新的生产方式，新的组织载体，使未来农业成为更多受经济再生产过程引导，经济社会发展阶段决定的新产业。

2. 新的工具手段。当前全球正在经历百年之变，新一轮科技革命和产业变革深入推进，科技创新引发的生产力爆发式增长影响经济社会发展的方方面面，以融合数字化、新材料的装备技术，以分子育种、基因编辑、生物合成为代表的生物技术，以循环利用、清洁高效、可持续发展为目标的绿色技术以及互联网、大数据、人工智能、区块链为代表的数字技术等作为先进生产工具手段，引领着农业新质生产力的发展方向，体现了农业运行的底层逻辑。其一，装备技术。“从田间到餐桌”的全过程机械化，从产品生产到环境维护的多重功能释放，装备技术降低了人工成本，促进劳动力分工分业。其二，生物技术。面向世界科技前沿，满足国家战略与人民生活所需，生物技术重大突破不仅要着眼于提升对重要动植物优良品种的掌控能力，更要着眼于在新的动植物原创性品种研发方面实现更多“零”的突破；不仅要聚焦重要动植物品种单产水平的提升，更要聚焦增强营养、免疫、优良品种研发的能力，提高已利用资源的产出效率，增加可利用资源生产潜能。其三，绿色技术。传承循环农业、生态农业文化遗产，采用现

代元素，统筹山水田林湖草沙资源改造、利用和维护，利用植物修复技术、微生物修复技术和“土壤—植物—微生物”联合系统改良土壤，修复耕地，促进农牧废弃物循环利用，发展“理性农业”，持续推进农业生产方式绿色低碳转型，实现减投入、低排放、可持续，体现农业在“碳达峰”“碳中和”的正向功能。其四，数字技术。在农业生产经营、物流运输、加工增值、一二三产业融合发展诸方面全方位发挥数字赋能作用，综合利用沙漠、戈壁、草原、森林、海洋和空间资源，发展设施农业、精准农业、垂直农业、立体农业、无人农场，极限化实现农业资源的节约集约利用和空间拓展，扩大数字技术应用场景，提供农业可持续发展动力。

3. 新的农业从业者。其一，工匠型人才。通过培养和生成农业从业者高超的职业技术水平，在农业各产业和产业细分环节上追求卓越的专门人才，在表现精湛的产出能力基础上，通过人力资本释放，延长产业链、提升价值链、完善利益链，组织、带动、发展、富裕、引领更广大的从业者提升农业生产经营能力。其二，创新型人才。创新型人才的生成需要在核心科技 ABC（AI、大数据、云计算）、生物技术、绿色技术学习应用方面有能力和有作为、有示范，始终把握先进生产力的前进方向。其三，复合型人才。实现农业农村现代化，不仅需要深耕于专一领域、掌握专项技能的人才，同时需要培养造就一大批从思想理念、生产技能到行为模式都具有综合性、复合型能力特征的人才，以适应现代农业运行和乡村社会发展不断增长的直接从事或服务于生产经营、社会治理，多元化全方位的复合型人力资本需要。其四，管理型人才。随着农业与其他产业的融合发展，城乡之间的边界不断模糊，不仅对农业生产经营需要实施有效管理，而且提升乡村发展、乡村建设、乡村治理水平对经营性人才的需求也越来越旺盛。需要培育更多既能把握国家政策要求，又能有效利用和配置市场资源的管理者。

4. 新的生产方式。生产力决定生产关系，从生产关系角度观察，如果说农业发展的“采集阶段”获取食物不易决定了“集体行动”是人类社会生存前提。那么，在长时期农业发展的“生产阶段”，生产力发展水平决定了农业由农户家庭经营方式仍是最优选择。然而，随着外部环境变化和农业现代化的推进，当今世界各国，特别是发达国家在家庭经营基础上，采用社会化、合作化、企业化方式营运农业的现象越来越普遍。此外，可以预期的是当农业发展进入“创造阶段”，生产力出现革命性变革时，生产方式定会同频共振，发生重大变革创新。其一，从全球实践经验看，发达国家农业运行已呈“家庭农场+社会化服务”“合作社+社会化服务”的分工与协作格局。规模化、专业化和企业化的现象很好地适应了农业生产力大发展的要求，发展农业新质生产力必须对此应有清晰的判断、认识与把握。其二，从土地制度创新看，现阶段推进农业新质生产力发展的核心仍然是处理好农民与土地的关系。土地所有权和承包经营权“两权分离”是对小农生产方式的适应，“三权分置”则是在小农生产经营潜力发挥到极限的情况下，适应现代化生产方式的改进和创新。我国要顺应发展新质生产力的要求，坚定不移维护土地集体所有，保护农户承包权，放活经营权，在严格遵循相关法律、执行相关制度前提下，推进形成新的发展方式，重塑新型生产关系，以资源要素创新性配置催生新的生产方式以及组织载体适应生产力发展，推进“农地农用农民用”向“农业农用全民用”方式转变，形成农业生产的专业化、区域化、规模化格局。其三，从经营制度创新看，在工业化、城镇化大发展背景下，大量农村人口向城市迁移，劳动力向非农产业转移，全国各地尤其是经济发达地区和城市郊区，“家家有地，户户种田”已逐步向“家家有地，户户不一定种田”的格局演变，不少农户通过土地经营权流转或委托经营的方式，将土地由自营转移至专业化的家庭农场、合作社、集体经济组织或农业企业经营，承包农户放弃全部经营权利或采用兼

业方式在某些作业环节保留经营权利，农业生产逐步演变为“土地承包者兼业+外来从业者专营”的经营方式已是普遍形式，适应新质生产力发展要求的多元化农业生产经营组合和生产关系开始形成，既顺应了全球农业经营方式变革趋势，也体现了中国特色。下一步随着经济社会发展外部环境的变化，要认真研究普通农户退出土地承包经营权问题，深化农业经营制度改革，为规模化、专业化、区域化背景下的社会化大生产提供制度基础。其四，从社会化大生产看，新质生产力发展促进生产方式转变，粮食生产要走规模化、专业化发展道路。在粮食生产机械化程度较高、农业社会化覆盖面广的区域，实现规模经济效益主要通过流转调整经营与自身能力匹配的土地面积来实现，促使从业者获得规模化收益。园艺性产业要走劳动密集、技术密集、资本密集的发展道路。园艺性生产的产业特征决定了企业相对于其他经营主体，无论是资金、技术、人才、经营管理理念等各方面都处于相对优势状态，“龙头企业+合作社+农户”等组织载体是最优选择，促使从业者获得集约化收益。畜禽养殖要走科学化、集约化、标准化的发展道路。强化科技创新和养殖设施标准化改造，辐射带动从业者发展科学养殖，构建现代畜禽养殖、动物防疫和加工流通体系，不断提高畜牧业质量、效益和竞争力。农业社会化服务的发展，要支持农村集体经济组织和新型农业经营主体发挥作用。在土地流转方面，充分发挥农村集体经济组织作为土地所有权行为主体的统筹协调功能，对社区资源进行统一规划、管理和利用，促进土地经营权规范有序流转。在生产性服务方面，应发挥农业企业、农民合作社、供销社等新型农业经营主体的优势和引领作用，提高农业分工程度和专业化水平，完善利益分配机制，提高从业者的劳动生产率，降低生产交易成本。

总之，新的发展理念，新的工具手段，新的从业者以及新的生产方式，提供了适应需求变化的产业发展新动能。发展新质生产力要运用前沿科技引领产业发展方向，在粮食等资源性传统产业、工厂化种植养殖的新型产业以及摆脱自然资源束缚的未来产业三个维度同向推进、迭代升级，体现农业产业发展的本质要求。其一，树立大食物观。随着食物消费的不断升级，以关注总量安全为主视角的粮食安全观正逐步向多元化的大食物安全观转变。保障食物安全既要提升口粮供给能力，向农田要更充足、更优质的食物，也要向草原森林海洋、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，充分发挥数字技术的功能作用，构建更加安全高效、结构合理、环境友好的食物系统。筑牢食物安全根基，在耕地数量保护与质量提升方面，综合应用卫星遥感技术精准监测，确保每一亩耕地“账实相符”。加强对已建成高标准农田的全程质量监控，防止“非农化”“非粮化”。在粮食等资源性农产品单产水平提升方面，利用传感器、无人机等技术手段监测土壤养分含量、温度、湿度，实施智能灌溉、精准施肥、精准喷药，实现农业生产效能最大化。通过智能化、自动化的育种方案设计、决策及田间采集、加工设备应用，提升育种制种效率，推动种业振兴取得突破性进展。运用具有前沿性、原创性、颠覆性技术工具手段，开发利用多种非耕地资源，挖掘多元化食物生产潜能。通过多种现代要素注入，模拟多元化食物生产环境，拓展食物生产领域，用“大食物观”生产“未来食品”。其二，发挥比较优势。我国农业资源禀赋多元，基于不同区域的气候条件、水文条件、地形地貌形成的特色产业具有明显的比较优势，在劳动密集、技术密集、资本密集的畜禽、水产品、园艺性产品等方面，具有强大的生产能力和广阔的消费市场。随着人民对美好生活的需求日益增加，未来特色产业发展存在巨大潜力，也为数字技术等先进科技元素应用提供了广阔场景。要通过发挥数字技术主导的作用提升产品质量，发展智慧养殖，从畜禽圈舍建造、环境监测与调控系统、饲喂设备、清粪设备、畜禽健康管理等方面入手，促进畜禽养殖向

智能化、无抗化、福利化、绿色化转变。通过数字技术和生物技术促使畜禽养殖过程的饲料精准投放，提升料肉产出比。发展智慧渔业，拓展远洋渔业发展空间，建设高标准海洋牧场，充实“蓝色粮仓”。通过人力资本的支撑作用提升产业效率，要弘扬企业家精神，使具有爱农情怀、工匠精神、创新意识、社会责任的新型农业从业者，为发展新质生产力，促进新理念、新技术、新模式应用于现代农业，推动小农户与现代农业有机衔接注入更多活力。其三，发展新产业新业态。现代化的工业经营理念、组织方式、设备技术、生产资源融合应用于农业，衍生出农产品加工业、工业设计、工业旅游与乡村旅游等多元融合的新产业新业态。基于不同的新产业新业态，形成不同类型的产业集群，推动乡村再度工业化，促进以县城为载体的新型城镇化发展。要持续加强县域商业体系建设，完善县乡村三级农村物流体系，加强冷链物流基础设施网络建设，搭建数字化平台，扩大区域特色农产品品牌影响力。促进农业产业横向延伸产生的休闲农业、康养农业、会展农业、植物工厂等新产业、新业态发展，形成区域“土特产”产业集群发展、一二三产业融合发展格局，增加农业从业者就业增收机会，以新质生产力赋能县域经济高质量发展。其四，传承发展农耕文明。与大航海时代后逐步形成、仅有几百年农业发展史的新大陆国家不同，我国拥有历史悠久、表现形式多元的农耕文明传承。为满足农业生产而形成的天文天象观测、历法推算、二十四节气划分，凝聚了远古劳动人民的智慧结晶。幅员辽阔的多民族国家孕育了各具民族特色、区域特色的风貌、风物、风俗、风味，让农村处处充满了“美无可美”“好无可好”的极致空间，使我国历史文化具有强大的生命力与凝聚力。在工业化城镇化快速推进的当下，更要深刻认识传统农耕文明的现代价值，融合现代科技、文化、体育元素，形成更多新产业新业态，为城乡居民消费提供新的场景，吸引更多力量关注、推广、传承农耕文明，促进城乡要素双向流动、产业融合发展，丰富农业运行的内涵，体现新质生产力特征。

四、结论和政策建议

发展农业新质生产力是一项长期任务和系统工程。既要有充分的使命感，更要有足够的历史耐心，要以创新为主导，以科技创新推动产业创新、产业升级和产业优化，形成现代农业产业体系、生产体系和经营体系，在城乡融合发展理念下，实现四化同步协调发展。

1. 锚定发展大势。当今世界潮流瞬息万变，人类在创新无数先进理念、先进科技、工具和手段、生产方式方法的同时，发展前景也充满了不稳定性和不确定性。当前，应随潮流而动，依趋势而行，趋利避险，锚定新质生产力的理念和发展方向，秉承开放心态拥抱世界，把握全球大势，跻身领跑行列。要做时代的观察者、行动者，由紧随者、并跑者转变为引领者，方能立于不败之地。现代元素肇始于实验室，率先应用于工业领域是时代大势，发展农业新质生产力，要即时观察工业革命创新趋势，通过先进理念和科技在工业领域的应用和示范，使现代元素不断渗透、融入、替代传统要素作用于农业领域，由工业革命引领农业革命不断进步，最终实现工农两大产业并行协调发展。

2. 准确定位目标。发展新质生产力是国家行动，要围绕农业新质生产力发展的终极要求和预期目标，设计制定国家层面的战略性规划，布局安排具体行动方案。可以在国家整体战略规划之下，根据不同区域经济社会发展阶段条件和资源禀赋以及比较优势，制定分区域发展目标，设置重大专项和分产业规划。建议从“十五五”开始，以五年或十年为期，制定设计规划到2035年、2050年乃至更长时期的发展任务。同时，安排重大事项的推进要求、保障举措和调控手段。

3. 把握基本原则。通过发展农业新质生产力实现农业现代化，促进我国由农业大国向农业强国成功跨越，需要把握基本原则。其一，创新领先。牢牢把握现代农业科技发展方向，以创新引导行为，努力提高农业劳动生产率、土地产出率和全要素生产率，不断塑造产业发展新动能、新优势。其二，因地制宜。不同区域经济社会发展条件决定了不同区域农业新质生产力发展方向，要根据资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择推进新产业、新业态、新模式、新动能发展，因地制宜，循序渐进，分类实施，构建多元化发展模式。其三，先立后破。在巩固优化土地、劳动力等本源性农业基本生产要素基础上，通过装备技术、生物技术、绿色技术、数字技术引入以及前沿科技引用，锚定原创性、颠覆性农业科技创新方向，久久为功，推进农业高质量、可持续发展。

4. 优化发展环境。强调政府行为对发展农业新质生产力的保障作用，要围绕产业安全、从业者增收以及实现可持续发展目标，在科学布局、规则制定、政策引导、财政支持等方面更好发挥作用，为农业新质生产力发展创造宽松外部环境。同时，发挥市场在资源配置中的决定性作用。动员、鼓励和规范风险投资、天使投资、私募资本和耐心资本等社会资本进入农业，形成农业新质生产力发展强大合力。

5. 坚持改革创新。通过改革激活主体、激活要素、激活市场。其一，要高度重视农业科技人才的创新主动性，强化培训、使用、激励、评价、考核机制，释放科技人才的主观能动性。其二，下决心破除城乡二元体制机制，统筹推进现代生产要素在城乡间平等交换、双向流动、均衡配置和协调推进。其三，统筹新型工业化、城镇化和农业现代化发展，促进先进的工业元素不断渗入、应用、融合于农业运行过程，实现未来农业发展美好前景。

（作者：中国农业风险管理研究会会长、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员。来源：《农业经济问题》2024年第12期）

以农业新质生产力构筑农业强国

苏 治

农业强国是社会主义现代化强国的根基，推进农业现代化是实现高质量发展的必然要求。2025年中央一号文件提出，“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”。发展农业新质生产力是推动农业现代化、实现乡村全面振兴的关键举措。我们要充分认识建设农业强国的重要性以及农业新质生产力在构筑农业强国中的关键作用，借助农业新质生产力的发展奠定更加稳固的农业基础。

一、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，“强国必先强农，农强方能国强。没有农业强国就没有整个现代化强国；没有农业农村现代化，社会主义现代化就是不全面的”。这凸显了农业强国在国家发展中的基础性和战略性地位。农业强国建设是确保国家粮食供应充足、抵御经济风险冲击、促进全体人民共享发展成果的保障。

粮食安全的根本保障。粮食安全是国家安全的重要组成部分，是经济社会发展的基础保障。建设农业强国，首要任务是保障国家粮食安全。中国拥有 14 亿多人口，耕地资源有限，人均耕地面积不足世界平均水平的 40%。在这种情况下，建设农业强国对保障国家粮食安全具有特殊意义。通过加强农田基础设施建设，提高耕地质量，推广先进适用的农业技术，提高农业机械化水平，可以显著提高粮食产量和质量，增强粮食安全保障能力。农业科技创新可以突破资源环境约束，提高资源利用效率，实现农业的可持续发展，为粮食安全提供保障。

经济韧性的重要保障。习近平总书记指出，“农业是基础，基础不牢大厦不稳”。农业是国民经济的重要组成部分，是经济增长的稳定器。2024 年，我国第一产业增加值达到 91413.9 亿元，占国内生产总值的 6.8%。唯有农业稳固强大，方能确保农产品供应充足，进而保持物价平稳、社会稳定，从而奠定经济发展的稳固基础。此外，农业农村作为现代化发展的重要领域，蕴藏着无限的可能与机遇，对于促进国内大循环、提升我国经济韧性具有重要意义。在扩大内需、稳定增长、推动发展的过程中，建设农业强国无疑是关键的战略支点和突破方向，为经济高质量发展提供重要保障。

共同富裕的有效保障。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。共同富裕是全体人民的富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义。当前，我国发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，促进共同富裕最艰巨最繁重的任务在农村。推进城乡融合发展、促进农民富裕，是关系强国建设、民族复兴的“国之大者”。建设农业强国能够通过推动农业现代化、农业技术进步、延伸产业链和促进城乡资源均衡配置，提升农业生产效率，创造多元就业，缩小城乡收入差距并有助于推动基础设施升级与公共服务均等化，改善农村教育、医疗条件，增强人力资本积累，为共同富裕提供有效保障。

二、以农业新质生产力筑牢农业强国的体系基础

农业新质生产力是将现代新技术、新模式运用到农业中，推动农业高质量发展的新型生产力。以农业新质生产力推动农业高质量发展，既是加快农业现代化进程的现实需要，也是实现从农业大国迈向农业强国的必然选择。实践中，要重点把握好农业新质生产力在生产体系、产业体系和经营体系中的三个着力点。

构建智慧农业生产体系。智慧农业是农业新质生产力的重要内容，也是建成农业强国的重要驱动力。随着大数据、云计算和人工智能等新一代信息技术的迅猛发展，智慧农业正在全球范围内掀起新一轮农业科技革命。目前，我国农业生产信息化率达到 27.6%，智慧农业已初步贯穿到农业发展的各领域各环节。然而，中西部地区智慧农业基础设施仍相对薄弱，小农户采用智慧农业技术的比例低、门槛高，难以深度融合，智慧农业在小规模粮食生产中经济效益低等问题仍然存在。一是全面加强新型基础设施建设。新型基础设施建设是智慧农业发展的基石，应深入推动农村信息基础设施升级与完善，积极引入

5G、物联网和卫星遥感等尖端技术，构建起覆盖广泛、传输高效、处理能力强大的数据基础设施网络，为智慧农业提供坚实的数据传输和处理支撑，确保农业信息实时共享和精准分析。同时，加快建立国家农业农村大数据平台，实现农业数据全面整合与高效管理，并打造农业用地“一张图”，通过数字化、可视化方式，为农业决策提供科学、精准的数据支持。二是着力开发智慧农业基础模型。重点支持精准种植、施肥和灌溉等关键技术的研发与应用，通过智能化手段优化农业生产流程，提高农业生产效率和资源利用效率。在实践中，规划建设一批智慧农业示范区，将这些先进技术集中展示、推广，为农户提供直观的学习和实践平台，帮助他们更好掌握和应用智慧农业技术，实现农业生产转型升级。三是推动农业生物技术基础研究。持续优化基因编辑技术的精准性，确保其在农作物改良中的高效性和安全性。同时开发新一代基因编辑工具，更好解决作物复杂性状的问题。借助农业生物技术，增强农作物的抗病性和抗逆性，使农作物能够更好抵御病虫害和环境的影响，从而提高农作物的产量和稳定性。

构建多功能农业产业体系。多功能农业产业体系是指农业在保障国家粮食安全和重要农产品有效供给的基础上，充分发挥农业的多种功能，形成农业与二三产业深度融合、城乡要素双向流动的现代农业产业体系。一是推动农业产业多元化发展。打破传统农业的局限，促进种植业、畜牧业、渔业等传统产业与农产品加工、流通、农业旅游、电商等新业态的深度融合，形成优势互补、协同发展的全产业链格局，发展农业新业态与品牌建设，为农业的可持续发展注入新的活力和动力。二是推动产业链供应链价值链延伸拓展。以农产品终端消费需求为导向，加快推动农业“接二连三”，大力发展农产品“产加销、贸工农”一体化，构建农产品从田间到餐桌、从初级产品到终端消费无缝对接的农业产业链延伸融合模式和现代化农业产业新体系，促进农业全产业链复合式、融合型和立体化发展。三是注重农业与生态环境的结合。在农业生产过程中，注重农产品标准化生产，推动绿色、循环、低碳发展，倡导节能、环保、可持续发展理念，严格把控农产品质量及安全，确保农产品绿色化、安全化，实现资源节约、环境友好、生态平衡。最终实现农业资源利用集约化、农业生产过程清洁化、农业废弃物处理资源化、农业产业链条生态化，从而提高农业综合经济效益，增加农民收入，确保农业长期可持续发展。

构建新型农业经营体系。农业新质生产力为各类经营主体提供技术支撑和转型动力，有助于推动传统小农户向家庭农场、农民合作社等新型经营主体转变。一是巩固农村基本经营制度。一方面，稳定农村土地承包关系，深化所有权、承包权、经营权分置改革，通过土地流转、托管、入股等方式推动适度规模经营，同时完善土地流转服务平台，规范合同管理，保障农民权益，避免“非农化”、“非粮化”；另一方面，发展新型集体经济，推进农村集体产权制度改革，盘活闲置资源资产，探索“资源变资产、资金变股金、农民变股东”模式，鼓励村集体牵头成立合作社或联合社，整合分散资源，发展特色产业。二是培育多元化经营主体。针对家庭农场，鼓励专业大户转型升级，提供全面的技术培训、信贷支持及保险保障等扶持政策，助力其稳步发展。同时，注重规范农民合作社的运营管理，积极推广“龙头企业+合作社+农户”的紧密合作模式，有效提升合作社的带动能力和市场竞争力。此外，加强小农户与现代农业的衔接，通过建立健全社会化服务组织，如农机合作社、植保服务队等，为小农户提供全方位的托管服务，降低其生产成本，提高生产效率。三是完善社会化服务体系。健全农业社会化服务网络，打造更加完善的服务体系。推动建设区域性农业综合服务中心，提供包括农资供应、技术指导、金融保险等在内的“一站式”服务，方便农民获取全方位支持。同时，鼓励供销社、邮政等主体积极参与农村物流体系建设，努力打通农产品上行的“最后一公里”，确保农产品能够顺畅进入市场，实现其价值。

三、完善以农业新质生产力构筑农业强国的政策体系

以农业新质生产力构筑农业强国，要围绕强化“钱、地、人”核心要素的供给，抓住关键环节，全方位完善政策体系，让农业发展基础不断夯实，为农业强国建设蓄力。

提升农业发展资金投入。金融是实体经济的血脉，在以农业新质生产力构筑农业强国的进程中，资金是必不可少的投入要素。一是大幅增加对农业的财政支持。增加财政对农业的扶持力度，尤其是对粮食主产区的扶持，完善粮食主产区的利益补偿机制，中央预算内投资向粮食主产区倾斜，并允许省级统筹的土地出让收入用于高标准农田建设。同时，增加农业农村基础设施建设资金投入，重点支持农田水利、农业机械和仓储物流等建设，提升农业物质装备水平。实施农业补贴政策，对设施农业、先进农机和优良种子等关键领域进行补贴，以降低农民生产成本，提高农业效益。二是构建全面的农业金融服务体系。发展农业信贷，通过创新金融产品和服务模式，降低贷款门槛和利率，解决农民贷款难题，同时注重培育耐心资本，推动农业企业技术创新。三是健全农业保险体系，扩大覆盖面，提高保障水平，开发更多符合农业生产特点的保险产品，提高农业发展韧性。

强化农业土地管理。习近平总书记指出，“要抓住耕地和种子两个要害，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，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”。一是深化土地制度改革。推广“三权分置”数字化管理平台，通过现代技术手段实现承包权和经营权动态确权，确保土地权益清晰化和管理的现代化。同时，加大土地流转市场建设、规范土地流转合同、完善承包地经营权流转价格形成机制，积极改变一些地区土地细碎化、经营分散化的现状。二是提高耕地质量。首先，做好土壤改良与修复。致力于防止耕作层被破坏，着重应对南方耕地酸化、北方耕地盐碱化以及东北黑土地退化等突出问题。有效提升土壤有机质含量，优化土壤结构，进而增强土壤肥力。其次，做好高标准农田建设。致力于打造出土地平整、集中连片、设施完备、农电配套齐全、土壤肥沃、生态和谐且抗灾能力强的高标准农田体系，提升农田的生产潜能与综合效益。最后，加强农田水利建设。着力加强农田水利设施建设，不断完善灌溉系统，确保农田能够获得充足且高效的水资源供给。三是进一步提升空间效能。利用卫星遥感和无人机技术，实现墒情和虫情的实时预警，为农业生产提供精准数据支持。推广“稻渔共生”、“林粮间作”等立体种养模式，创新种植方式，实现亩均收益提升。

建强农业强国建设人才队伍。《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》明确提出，“实施乡村振兴人才支持计划，坚持本土培养和外部引进相结合，加强高校涉农专业建设，提升职业教育水平，建强农业强国建设人才队伍”。在现代农业发展过程中，人才的作用愈发凸显，成为推动农业创新、升级和可持续发展的关键因素。一是构建系统的职业农民培训体系，持续提升现有农民的科学文化素质与职业技能。推动农业广播电视学校、农民田间学校、农业技能大讲堂等多样化培训形式与内容创新，结合数字化技术普及，开发适合农民使用的移动学习平台和线上课程资源，让农民在家门口就能“触网学农”。同时，引导农民掌握包括农业机械化操作、病虫害绿色防控、农产品标准化生产、农村电商运营等现代农业知识，提升其专业化水平与市场应变能力。二是构建多元化人才返乡激励体系。在财政、税收、创业、金融等领域出台针对性强的政策，吸引高校毕业生、农业科研人员、企业管理人才等群体返乡发展。为返乡人才提供一次性创业补贴、创业贷款贴息、办公场地费用减免等支持，吸引优秀人才返

乡。三是加大新型农业人才培养力度。加强涉农干部培训，切实提高“三农”工作本领，打造具有服务农业强国建设能力的“三农”干部队伍。实施乡村振兴人才支持计划，坚持本土培养和外部引进相结合，加强高校涉农专业建设，优化专业设置，提高人才培养质量。

（作者：中央财经大学统计与数学学院、金融学院教授。来源：《红旗文稿》杂志）

关于粮食安全与促进乡村全面振兴

郭 玮

中国“三农”政策有两个长期不变的主题，一个是粮食安全；另一个是农村的发展。粮食安全是国家经济健康发展和社会稳定的坚实基础。农村发展是要推动乡村全面振兴，让农民过上美好生活。

一、关于粮食安全

农业连续增产，保障了国家粮食等重要农产品的稳定供给。2024年全国粮食总产量14130亿斤，首次迈上1.4万亿斤的新台阶。这使我们的人均粮食占有量达到500公斤，比人均400公斤的粮食安全警戒线高出100公斤。粮食和农业发展取得这样的成绩，是付出了巨大努力的。过去我们把粮食每增产1000亿斤称为一个台阶。2007年我国粮食总产量第一次超过1万亿斤。2010年达到11182亿斤用了3年，2012年达到12245亿斤用了2年，2015年达到13212亿斤用了3年，2024年实现14130亿斤用了9年。我们实行粮食党政同责的责任制，强化耕地保护和高标准农田建设，加强科技攻关及成果推广，不断完善粮食生产支持政策体系，一系列实实在在的措施，大量真金白银的投入，为促进粮食增产发挥了重要作用。

我国粮食紧平衡格局没有改变，但在粮食安全问题上我们有充分的信心。2023年我国进口粮食1.62亿吨。现在，粮食生产的资源环境约束增加，生产成本攀升，极端气候和灾害风险加剧，加之全球市场的不稳定性不确定性增强，粮食供给上会遇到很多复杂情况。只要我们坚持落实好当前的“三农”政策，保护好耕地，不断巩固完善农业基本经营制度，强化农业科技和装备支撑，提高农业综合生产能力，粮食安全就会有充分保障。对此，我们应该保持足够的定力、保持充分的自信。

保障国家粮食安全，最主要的是保障基本需要。根据粮农组织的定义，粮食安全是使所有人在任何时候都能够获得足量、富有营养的食物来满足积极健康的生活需要。现在粮食消费水平提高，消费弹性、消费调整的空间大为增加。不能因为国际市场出现一些震荡、进口某一农产品多一些，或者国内生产出现小的波动，就认为我国粮食安全出现问题。粮食安全问题上，除了要增加生产，还要高度重视合理引

导消费。现在一些食品的过量、不合理消费，不仅造成资源浪费，还成为肥胖率逐年上升、心脑血管等慢病高发的主要原因。促进食品消费合理化，适当减少食用油的消费，肉类消费中适当增加转化率更高的鸡肉、鱼类消费，增加奶、豆的消费，不仅有利于改善居民的健康水平，也有利于缓解农业生产的压力。

二、关于乡村全面振兴

农村发展，促进乡村全面振兴，核心是农民过上美好生活。近几年来各地推进乡村振兴取得明显成效。但不少地方农民增收难度加大、农村经济社会发展活力不足。最突出的是，农村年轻人少、老龄化严重。农村人才不足、资金不足、产业发展不足，成为乡村振兴必须面对的严峻挑战。面对这些挑战，必须推进城乡融合发展。乡村全面振兴，不仅要从小农村发展需要出发，开展深入研究，还需要考虑人口城镇化、产业发展聚集化、基础设施和公共服务效率化、居民生活城乡一体化的现实。习近平总书记在2017年底部署走中国特色社会主义新农村建设道路时，第一条就指出“重塑城乡关系，走城乡融合发展之路”。农民对美好生活的追求已经超越了村、乡的范畴，大多数农村的农民就业、农民增收主要不在本村、本乡，子女教育、医疗公共服务都集中在县城或县域城镇，农村基础设施建设也是依靠县以上财政支持。因此，推进乡村全面振兴，需要从乡村发展的一件事一件事做起，从城乡融合的角度来谋划，从县域发展上做努力。

一是积极推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。更好发挥县城连接城市、带动乡村作用，放大大县城对县域经济发展的辐射带动。因地制宜发展小城镇，促进特色小镇规范健康发展。构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系。根据自然条件以及产业发展、人口城镇化的规律，从县域全局出发研究村庄发展的趋势，把握不同村庄未来的走向，规划乡村发展的未来。

二是发展各具特色的县域产业。发挥比较优势，推进县域产业集群发展，强化产业平台支撑，提高产业集中度，提升人口集聚能力。培育一批农业强县、工业大县、旅游名县，促进农民群众就近就业增收。城镇产业发展和乡村产业培育，都要重视扩大就业容量，把就业摆在突出位置。

三是科学统筹乡村基础设施和公共服务布局。要增强县域基础设施和公共服务均衡性和可及性，建设符合县域发展水平、适应县域生产生活特点的交通网络、通讯网络、供水供电设施。完善农村道路、供排水、农产品仓储保鲜物流设施。推动城乡基础设施的统一规划、建设和管护，推动城镇公共设施向乡村覆盖。分类推进村庄建设，建设宜居宜业和美生活环境。加强普惠性、基础性、兜底性民生保障。科学设定县域内部公共服务的半径和服务人口，根据人口变化合理安排公共服务供给，避免浪费。

四是加快要素双向流动，突破县域城乡融合关键瓶颈。在保护好耕地、保护好农民土地权益基础上，推进农村土地资源特别是建设用地的市场化配置，探索闲置宅基地、闲置农房开发利用机制，为产业发展提供有力支撑。积极吸引各类人才留在县域，服务乡村全面振兴。政府直接投入或补贴的乡村建设项目、高标准农田建设项目、农业社会化服务项目等，要优先鼓励年轻人参与。要多途径激活县域要素市场，为乡村全面振兴提供强大动力。

（作者：全国政协委员，本文根据作者在“清华三农论坛2025”主论坛上的演讲整理，经本人确认并授权。来源：清华农研院官微）

加快培育乡村全面振兴新质生产力

黄承伟

习近平总书记关于新质生产力的系列重要论述，科学回答了“什么是新质生产力、为什么要发展新质生产力、怎样发展新质生产力”等重大问题，在面临世界百年未有之大变局之际，从生产力视角回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，形成了思想深邃、逻辑严密、内涵丰富的新时代新质生产力理论体系，从理论认识、方法运用、精准施策等方面为推进乡村全面振兴新质生产力的形成发展提供了根本遵循和行动指南。

一、准确把握理论逻辑

蕴含了新质生产力的普遍规定性。这一新质生产力催生于农业农村领域的技术革命性突破、生产要素创新性配置和产业深度转型升级，基本内涵体现为农业农村劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升，核心标志是农业农村发展全要素生产率的大幅提升，特点是创新，关键在质优，本质是先进生产力。这一新质生产力坚持这样的发展原则，就是从实际出发，先立后破、因地制宜、分类指导，根据本地的资源禀赋、产业基础、科研条件等，有选择地推动新产业新模式新动能发展，用新技术改造提升传统产业，积极促进农业产业高端化智能化绿色化。本质上就是农业农村新质生产力的形成与运用。静态看，这一新质生产力的主体特征是高素质劳动力，技术特征是颠覆性创新，配置特征是多要素渗透融合，结构特征是以农业边界突破与产业链条延伸，形态特征是数智化和绿色化转型。动态看，这一新质生产力以农业科技创新为驱动力量，以数字化、智能化、绿色化、融合化、高质化、高效化为目标导向，以培育未来产业、壮大新兴产业、改造升级传统农业和促进一二三产业融合发展为核心抓手，以创新链产业链资金链人才链深度融合为发展路径，以农业全要素生产率大幅提升为主要标志。综合看，这一生产力是摆脱高资源投入和高环境损耗、支撑引领农业高质量发展的先进生产力。其本质要求是促进农民农村的共同富裕。发展农业农村新质生产力应以科技创新为引领，以实体经济为支撑，以深化改革为动力，突出现有农业科技创新成果的集成应用，注重通过技术集成尽快形成农业现实生产力，切实提高资源要素利用效率、土地产出效率和劳动生产效率，拓展农业生产空间。以绿色可持续发展为底色，创新农业产业组织模式，强化利益联结机制，大力促进一二三产融合和城乡融合，让广大农民和乡村在农业强国建设进程中实现包容性发展，促进农民农村的共同富裕。

二、科学运用辩证方法

坚持微观、中观与宏观推动相结合。微观层面，以农业企业创新发展为重心，强化企业创新主体地位，充分发挥农业龙头企业创新主体作用和企业创新精神，加强对农业企业的创新支持力度，培育一批新型农业服务企业、农业数字化企业、科技创新企业。积极构建以企业为主体、产学研创新联合体机制，支持培育技术引领性农业科技产业集群。中观层面，聚焦逐步构建“特色优势农业产业+农业战略性新兴产业和未来产业”相互融合的现代农业产业体系。对传统种养业进行现代化改造，加速推进粮棉油肉蛋奶等传统优势产业高科技、高质量、高效能、绿色化的迭代升级。同时，以科技创新引领产业创新，引领培育农业领域战略性新兴产业、未来产业，加速培育壮大生物种业、智能农机、农业数据产业、生物饲料等农业新兴产业集群。宏观层面，重在建设农业科技创新体系，充分发挥有为政府作用和举国体制优势，突破一批颠覆性技术，加快发展农业科技新质生产力；聚力破解生物育种、健康食品、绿色低碳、智能装备、生物质材料等关键技术难题、共性技术难题和“卡脖子”瓶颈问题，着力推动科技成果转化成为实际生产力。坚持以应对发展乡村振兴新质生产力的现实挑战为着力点。重点围绕四个方面“着力”。一是着力提高农业全要素生产率。2022 年我国占总就业人数 24.1%的第一产业劳动者仅创造 7.3%的 GDP，占比 98%的小农户构成农业生产经营的绝对主体，农业全员劳动生产率不足非农业全员劳动生产率的 25%。二是着力提升农业原始创新能力。我国农业科技进步贡献率从 2012 年的 54.5%提高至 2022 年的 62.4%，而发达国家这一比例在 80%左右。农业技术的对外依存度较大，关键领域核心技术和产品自主可控能力不强。全国农业科研投入强度为 0.71%，远不及美国、德国、荷兰等世界农业强国 1.9%的平均水平。三是着力增强高水平农业科技人才的支撑力度。我国科研机构 and 科技人才评价体系仍亟待完善，农业科技人才发展环境有待优化，农业科技体制机制改革亟待进一步深化。四是着力打破城乡融合发展的制度壁垒。努力加快农业规模化发展进程，加快农村要素市场发展，深化农村户籍制度、土地产权制度改革，不断提高农业全要素生产率。坚持政府引导和充分发挥市场作用相结合。一是充分发挥社会主义集中力量办大事的优势，促进乡村振兴领域的产学研用深度融合，激发政府、科研机构、企业三位一体的协同创新动力活力。二是建立全国统一大市场，畅通城乡要素合理流动，建立城乡统一的土地、劳动力、数据、能源市场。三是营造透明稳定可预期的推进乡村全面振兴政策环境，健全资本市场，激励引导社会资金流向战略性新兴产业与未来产业。四是通过加强基础研究、推进科技体制改革、激发人才创新活力、加大吸引和利用外资力度、加强国际合作与交流等，统筹好科技自立自强与高水平开放。坚持统筹好顶层设计与因地制宜的关系。国家制定产业与区域发展战略规划，统筹协调各地重点发展领域。针对不同地区和不同行业进行分类指导，坚持全国一盘棋。注重坚持推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合、打造具有地域特色的乡村建设模式、发展各具特色的县域经济，把因地制宜推进乡村全面振兴新质生产力的发展摆在突出位置，围绕培育一批农业强县、工业大县、旅游名县，促进农民群众就近就业增收。各地推进乡村全面振兴要主动服务国家重大战略，加强同国家区域发展战略和区域重大战略对接，主动参与区域合作，共同打造具有竞争力的现代农业产业集群。

三、因地制宜精准施策

牢牢把握坚持高质量发展这一新时代的硬道理，根据本地资源禀赋、产业基础、科研条件等，用新技术改造提升传统产业，有选择地推动新产业、新模式、新动能的发展，形成各自的比较优势、竞争优势与分工特色，全力打造发展推进乡村全面振兴新质生产力的良好生态。聚焦关键领域关键环节精准多维发力。一是深化科技体制、教育体制、人才体制等改革，让城乡各类先进优质生产要素向发展乡村全面振兴新质生产力顺畅流动，打通束缚新质生产力发展的堵点卡点。二是以“补链、强链、延链”为重点，加快推动创新资源向产业链上下游集聚、有机融合，不断提升农业科技成果转化水平，建强乡村振兴领域的人才队伍，以科技创新推动农村产业创新，加快农业传统产业数字化转型、智能化改造。三是强化企业科技创新的主体地位，引导创新要素向企业聚集，落实民营经济参与乡村振兴支持政策。四是坚定不移走生态优先、绿色发展之路，推广应用绿色科技创新和先进绿色技术，培育建设绿色工厂、绿色园区、绿色供应链，构建城乡融合绿色低碳循环发展经济体系，提升生产力可持续发展水平。精准推动劳动资料和劳动对象有机融合。用农业科技最新成果赋能农业生产，对耕地、种子、化肥、农机具、农业设施等进行迭代升级，加快形成高效、智能、绿色的新型生产方式，不断提高全要素生产率。推动土地资源高效利用，深入实施土地流转制度，实现土地资源集约化、规模化利用。加快现代农业设施改造，提升农业软硬件设施的智能化、数字化水平，提高农业生产质量。实施种业振兴行动，推进绿色生产。发展现代农业产业园、休闲农业、都市农业等新型业态，促进农村资源的高效利用。加快信息技术推广应用，利用大数据、物联网、云计算、人工智能等，将数据资源转化为生产力，运用农业大数据平台为研发、种植、销售等提供科学决策。精准培育新型职业农民。建立完善的农民培训体系，开展农业职业技术教育、继续教育、远程教育等形式，涵盖农业生产、信息技术、经营管理、法律政策等内容，提升农民知识和技能水平。出台财政补贴、普惠金融、税收减免等扶持政策，鼓励农民尤其是青年人投身农业，加快培育“农创客”队伍，发展家庭农场、农民合作社、农业科技企业等新型农业经营主体。加大农业科技研发和推广力度，助力农民掌握先进的种植、养殖和加工技术。建立新型职业农民资格认证体系，在专业技能等级认定、政策待遇、奖励表彰等方面完善激励机制。大力搭建产业化平台，发挥好示范引领作用。

（作者：中国乡村振兴发展中心主任、研究员，农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员。来源：《河南日报》2024年5月8日08版）

统筹推进新型城镇化与乡村全面振兴

孙久文

在当前中国的发展进程中，新型城镇化和乡村全面振兴是两个至关重要的战略方向。新型城镇化强调以人为核心，提高城镇化的质量，推动城乡融合发展，而乡村全面振兴则是为了解决农村发展不充分、城乡发展不平衡的问题，提升农村的经济社会发展水平。这两大战略的实施，不仅关系到中国现代化进程的推进，也是实现全体人民共同富裕的关键步骤。

新型城镇化与乡村全面振兴的相互关系

新型城镇化和乡村振兴作为实现经济社会高质量发展的两大战略，并不是相互孤立的，而是互为支撑、相辅相成的“一体”关系。

互为支撑、相辅相成。新型城镇化和乡村全面振兴虽然各有侧重，但实质上互为支撑、相辅相成。城镇化通过吸纳农村剩余劳动力、提高土地利用效率、促进经济发展，为乡村振兴提供了资金和技术支持。而乡村振兴则通过确保粮食安全、提升农产品质量、为城镇提供生态支持等方式，反哺城镇化进程。在新型城镇化与乡村振兴的互动中，县城扮演着极其重要的角色。作为城乡融合的节点，县城不仅能够承接来自大城市的经济辐射，还能将这种辐射扩散到更广阔的农村地区。通过优化县城的产业结构和服务功能，可以有效促进城乡资源的合理配置和要素的双向流动。

就业带动，农业反哺。城镇化进程中，人口和产业的集聚效应能够带动周边农村地区的发展。例如，城镇化的推进可以创造更多的就业机会，吸引农村劳动力就地就近就业，减少农村人口外流。同时，城镇化的基础设施建设和公共服务提升，也能够辐射到农村，改善农村的生产生活条件。乡村振兴对城镇化的反哺作用。乡村振兴战略的实施，不仅可以提升农业生产效率和农产品的市场竞争力，还能够通过发展乡村旅游、特色农业等新兴产业，为城镇提供优质的农产品和生态服务。这不仅丰富了城镇的消费市场，也提升了城镇的生态环境质量。

县城节点，协同效应。县城作为连接城市与乡村的桥梁，不仅能够承接来自大城市的经济辐射，还能将这种辐射扩散到更广阔的农村地区。通过优化县城的产业结构和服务功能，可以有效促进城乡资源的合理配置和要素的双向流动。县城的发展与乡村全面振兴之间存在显著的协同效应。通过提升县城的

经济和社会发展水平，可以增强其对农村地区的辐射带动能力。例如，县城可以通过发展农产品加工业，延长农业产业链，提高农产品的附加值，从而带动农村经济的发展。同时，县城还可以通过提供更好的教育和医疗等公共服务，吸引农村人口向县城迁移，减少农村的人口流失。

新型城镇化与乡村全面振兴的良性互动

新型城镇化与乡村全面振兴的良性互动体现在以下方面：

以人为本的发展理念。新型城镇化注重以人的需求为导向，促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化，保障农业转移人口在就业、住房、教育、医疗、社会保障等方面的基本权益。乡村振兴同样强调以人为本，农民是乡村振兴的主体力量，要立足满足农民生产生活需求、尊重农民意愿和选择，激发农民内生动力，实现乡村的全面振兴。

融合发展的目标取向。新型城镇化的目标是实现城乡融合发展，促进各类要素双向流动，推动大中小城市、小城镇、新型农村社区协调发展、互促共进。乡村全面振兴的目标是实现农业农村现代化，包括产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕等方面。两者相互关联，新型城镇化的发展可以为乡村振兴提供支持和带动，乡村振兴的推进也可以为新型城镇化提供基础和保障，共同促进城乡共同繁荣。

新型城镇化带动乡村振兴。新型城镇化通过促进农业人口的有序转移，扩大就业容量，为农业现代化进程注入动力。城镇的发展也会对农产品产生更大的需求，推动农业生产的规模化、专业化和现代化。新型城镇化最明显的效应就是带动乡村产业的升级和转型，促进产业融合发展。城市的工业和服务业可以向农村延伸和拓展，为农村提供更多的就业机会和经济增长点。新型城镇化的发展还会推动基础设施和公共服务向农村延伸和覆盖，提高农村的基础设施水平和公共服务质量，改善农民的生活条件。

乡村振兴对新型城镇化的支撑作用。乡村地区拥有丰富的自然资源和农产品资源，为城镇的发展提供了重要的物质基础。乡村也是城镇的重要市场，随着乡村振兴战略的深入实施，农村居民的收入水平不断提高，消费能力持续增强，为城镇的经济发展提供了广阔的市场空间。从促进城乡要素流动来看，乡村振兴可以吸引人才、资金、技术等要素向农村流动，为新型城镇化的发展提供新的动力。乡村振兴的推进可以促进城乡之间的交流与合作，打破城乡二元结构，实现城乡融合发展。通过建立城乡产业合作机制、人才交流机制等，促进城乡之间的资源共享和优势互补。

因此，实现新型城镇化与乡村振兴良性互动，关键在于地方政府加强对新型城镇化和乡村振兴的统筹规划，制定相关政策和措施，引导和支持城乡之间的良性互动。

推进新型城镇化与乡村全面振兴有机结合的政策建议

深化体制机制改革。为了促进新型城镇化与乡村全面振兴的有机结合，需要从体制机制上进行深化

改革，包括土地制度改革、户籍制度改革以及财政与金融支持机制的完善。通过土地制度改革，促进农村土地流转，提高土地利用效率。通过土地整理和复垦，提高土地利用效率，确保耕地面积和粮食安全。建立健全的财政与金融支持机制，对于推动新型城镇化和乡村全面振兴至关重要。通过金融创新，提供更多适合农村特点的金融产品和服务，解决农村发展中的资金短缺问题。政府应加大对农村基础设施和公共服务的财政投入，同时引导社会资本参与农村建设，形成多元化的资金投入机制。通过建立统一的劳动力市场，消除城乡之间的就业障碍，促进劳动力的自由流动。

加强基础设施与公共服务建设。基础设施和公共服务是城乡融合发展的重要支撑。推动城市与农村之间基础设施的互联互通，特别是交通、水利、能源等方面的建设，可以改善农村的生产生活条件，有助于促进城乡之间的经济联系。促进城乡之间基本公共服务的均等化，需要在教育、医疗、文化等方面发力。经过脱贫攻坚战，我国广大欠发达地区的基本公共服务获得了普及，水平也大大提升。下一步通过提升农村地区的公共服务水平，可以吸引更多的人口留在农村，促进农村经济的发展。

优化城乡发展的空间模式。因地制宜，创新模式，是优化城乡空间布局的基本思路。一是在东部平原最发达的区域，试行全域城市化的模式。以县域为单元，准确定位城市的发展目标和功能，在居住空间、商业空间、工业空间等在整个县域内进行打破城乡分割的重组，实现空间合理布局。二是在东部沿海地区建设以经济强镇为增长极的带动区域发展的模式。依托当地资源禀赋和产业基础，发展新能源、新材料、高端装备等战略性新兴产业集群，有力推动区域经济增长。例如，2023年昆山市玉山镇经济总量达1195亿元，完全可以承担起地方经济中心的责任。三是在中西部地区以县城为增长极的带动区域发展的模式。建设县域产业中心，发展农产品加工、特色制造业、文化旅游等，建设产业园区，吸引企业入驻，形成产业集聚效应，改善县城的市政基础设施，如供水、供电、供气等，提高县城的生活质量和发展环境。四是加强乡镇建设，选择若干发展基础较好、产业支撑较强的乡镇，规划为中心镇，提高建设标准，发挥县城副中心功能，带动周边乡镇发展。

总之，新型城镇化和乡村全面振兴是实现中国经济高质量发展的重要途径。随着政策的进一步落实和创新的不断推进，形成更加协调和可持续的城乡发展新格局。

（作者：孙久文，中国人民大学应用经济学院教授。来源：光明网-理论频道 2025 年 3 月 21 日）

发展壮大新型农村集体经济

涂圣伟

习近平总书记日前在安徽考察时强调“壮大新型农村集体经济”。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出，“发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益”，明确了新型农村集体经济发展的基本要求。发展新型农村集体经济是巩固和完善农村基本经营制度的必然要求，对推进乡村全面振兴、建设农业强国和促进共同富裕具有重要意义。

把握发展新型农村集体经济的内在要求

发展新型农村集体经济是在总结农业集体化得失的基础上，适应社会主义市场经济要求、经过实践探索形成的发展共识，可以从四个方面来把握其发展要求。

发展新型农村集体经济要符合生产关系适应生产力发展的客观规律。新型农村集体经济是传统集体经济的变革形式，这种变革的根本动力表面上看是“统”与“分”的关系变化，深层次看还是生产力和生产关系相互作用的结果。由此，发展新型农村集体经济就不仅是发展命题，更是改革命题。需要处理好改革与发展的关系，通过深化农村集体产权制度、农村土地制度等改革，释放新型农村集体经济发展潜能。从我国农村发展实践看，越是能够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的地区，越是注重农村系统性改革的地区，新型农村集体经济的发展活力和内生动力就越强，形式也更加多样。反之，农村集体经济的发展后劲就不足。

发展新型农村集体经济要适应社会主义市场经济要求。新型农村集体经济是在我国经济社会体制转轨过程中产生和发展起来的，符合农村生产力发展实际，其本身就是有效市场与有为政府共同作用的结果。发展新型农村集体经济，离不开政府必要的扶持，这是由农村集体经济组织的特殊性决定的，但发展新型农村集体经济也不能完全依赖政府。实践中也可以看到，一些依赖政府支持而缺乏市场化能力的集体经济发展模式，尽管一时得到发展，但往往不具有可持续性，即使在一地取得成功，往往也不具有借鉴价值。遵循市场规律，适应社会主义市场经济要求，实现市场化、专业化运营，是新型农村集体经济可持续发展的重要原则。

发展新型农村集体经济要与当地经济社会发展条件相适应。不论何种新型农村集体经济的实现形式，在具体实践中都受到当地经济、社会、文化等条件的影响，具有复杂性、地域性和阶段性。可以说，没

有最优的集体经济实现形式，只有最适合的集体经济实现形式，新型农村集体经济的有效实现形式不会是同一个模式、同一个版本。我国地区之间经济社会发展水平差异较大，农村集体经济发展的基础条件各有不同，应当在加强新型农村集体经济发展顶层设计的基础上，支持各地探索与当地资源禀赋条件相契合、经济社会发展水平相适应的集体经济实现形式，不能盲目超越阶段。

发展新型农村集体经济要处理好稳定与放活的关系。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是我国农村基本经营制度。这是发展新型农村集体经济的制度基础。发展壮大新型农村集体经济，需要探索多样化的实现形式，但不论形式如何创新，都必须以农村集体所有制根基不动摇、农民利益不受损为前提。为此，应进一步健全农村集体资金、资产、资源管理制度，充分保障集体成员的知情权、参与权、监督权，严格控制集体经营风险。同时，坚持稳中求变、以活促稳，调动农村集体经济组织及其成员的主动性、创造性，采取多种形式有效激活农村集体资源要素。

进一步优化新型农村集体经济运行机制

新型农村集体经济不仅是传统集体经济在发展业态上的拓展升级，更是发展质态的系统性革新。发展新型农村集体经济，需要从实现形式、治理结构、分配关系等方面优化运行机制。

在实现形式方面，发展新型农村集体经济的关键在于找到社会主义市场经济条件下的有效实现形式。从所有制和所有制实现形式的关系看，同一种所有制可以有多种实现形式。新型农村集体经济是集体成员在集体共有资源基础上实现共同发展的一种经济形态，集体统一经营在形式上并不要求集体成员共同劳动，可以有多元化的实现方式。比如，资源发包、物业出租、居间服务、经营性财产参股等。实践证明，新型农村集体经济可以与不同物质技术条件、不同生产力水平相适应，具有广泛适应性和发展性。当然，新型农村集体经济发展有成功的经验，也有失败的教训。正反两面的经验都表明，发展好新型农村集体经济的关键，在于找到有效的实现形式，但不论哪种实现形式，本质上都取决于现代经营理念、现代生产要素的引入以及市场化运营机制的建立。

在治理机制方面，发展新型农村集体经济的关键在于形成合理的治理结构。从外部治理看，农村集体经济组织作为农村各类经营主体中组织化程度最高的主体，在生产组织、资源配置等方面具有独特优势，既是小农户发展的重要依托，又在联结农村其他经济组织、社会组织方面具有优势。农村集体经济组织的健康发展，需要完善与基层党组织、村民自治组织以及其他经济社会组织之间的联结模式和利益关系。实践中，一些地方采取党建引领村集体经济组织+农业企业/合作社+农户、村集体经济组织参与设立公司等方式，实现了集体经济的发展壮大。从内部治理看，农村集体经济组织作为特别法人，在行为能力、产权关系、股权设置、可实现责任财产等方面具有一定特殊性，但其长期持续发展仍需要建立完善的内部治理机制，从而提升发展水平和带动能力。

在分配关系方面，发展新型农村集体经济的关键在于赋予农民更加充分的财产权益。发展新型农村集体经济的目的是兴村富民，新型农村集体经济组织的吸引力在于其通过联合和合作可以形成比个体经

济更多的收益。各类经营主体因利益而进行联合或合作，利益的创造与合理分配使集体经济组织得以维持和发展。如果脱离了为农富农的目标，发展新型农村集体经济就失去了本身的价值。为此，既要做大集体经济“蛋糕”，还要不断完善各类要素参与分配的机制，有效保障农民利益，确保所有必有所得、所劳必有所得。

不断提高新型农村集体经济组织的联农带农能力

个体富裕与集体富裕是相互依赖和相互关联的，应充分发挥新型农村集体经济的联农带农作用，实现集体强与农民富的有机统一。

健全新型农村集体经济运行机制。产权明晰、分配合理的运行机制，是新型农村集体经济持续发展的关键。应进一步深化农村集体产权制度改革，完善农村集体资产股份权能，积极探索农村集体资产所有权与经营权分离的运营机制。发挥农村基层党组织政治功能和组织优势，强化对农村集体经济组织发展的引领。完善农村集体经济组织法人治理机制，建立健全农村集体经济组织内部经营管理与监督分离的制约机制，加强农村集体经济组织经营管理人才队伍建设，提高农村集体经济组织运行效率，切实增强农村集体经济组织带动能力。

完善农村集体经济组织联农带农机制。不断强化农村集体经济组织的服务功能，为其成员的生产经营提供技术、信息等服务，提升小农户组织化程度，将小农户引入现代农业轨道。鼓励农村集体经济组织与村民自治组织、农村其他经济组织、社会组织联动发展，明晰农村集体经济组织与村民委员会的职能关系。健全农村集体经济收益分配机制，建立与经营效益挂钩、以股份份额为基础的分配机制，切实保障农民集体资产收益分配权，确保集体成员公平分享集体收益。

建立欠发达地区农村集体经济扶持机制。欠发达地区农村集体经济的发展直接关系到脱贫攻坚成果的巩固拓展。欠发达地区农村集体经济普遍比较薄弱，发展面临的困难和挑战客观存在。要将新型农村集体经济发展纳入欠发达地区常态化帮扶机制，加强人才、土地、财政、金融等政策支持，完善农村集体经济组织合作发展机制，增强集体经济造血功能。

健全农村集体资产增值富农机制。着力推进农村产权流转交易市场规范化建设，深化集体收益分配权抵押担保等试点，赋予农民更加充分的财产权益。采取自主开发、合资合作、投资入股等方式，加强农村集体资源资产合理有序开发利用，打通农民从集体经济发展中增收的通道，切实提高农村居民财产性收入，缩小城乡收入差距。

（作者：国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所研究员。来源：《光明日报》2024年10月29日）

牢牢守住保障国家粮食安全底线的思考

赵 阳

【摘要】：保障粮食安全是实现经济发展、社会稳定和国家安全的重要基础。要从大历史视野中、经济社会发展大局中、新时代背景下深刻认识粮食安全“国之大者”的深刻内涵。中国坚持深入实施国家粮食安全战略，粮食安全形势持续向好。但同时也要清醒认识到，在当前世界百年未有之大变局下，中国粮食安全仍面临着供需紧平衡、结构性矛盾凸显、农业基础设施薄弱、种粮效益长期偏低等“四大挑战”，以及极端气候频发、大宗商品金融化和大国博弈加剧等“三大风险”。在全面推进乡村振兴背景下，守住保障国家粮食安全底线要妥善处理好国家粮食安全战略和举措中的“九对”重要关系，夯实保障粮食和重要农产品供给安全的根基，以充分应对当前和未来的多重挑战。

【关键词】：粮食安全；中国粮食安全底线；百年变局；粮食安全风险；统筹发展

习近平总书记明确指出，“粮食安全是‘国之大者’”“解决好吃饭问题，始终是治国理政的头等大事”。粮食安全与能源安全、金融安全，是关系国计民生的三大经济安全，是国家安全的重要基础。当前，面对百年未有之大变局，国际环境错综复杂，经济全球化遭遇逆流，俄乌冲突持续发酵，世界进入新的动荡变革期，全球农产品供应链风险不断积聚，特别是近期中美贸易战持续升级，将直接冲击中国农产品进出口和农业产业安全。习近平总书记反复强调，“对我们这样一个拥有十四亿人口的大国来说，‘三农’向好，全局主动”“越是面对风险挑战，越要稳住农业，越要确保粮食和重要副食品安全”。新时期保证国家发展行稳致远，要坚持立足国内、办好自己的事，坚决稳住农业基本盘，以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。牢牢守住保障国家粮食安全的底线，要深刻领会粮食安全“国之大者”的内涵要义，客观研判国内国际粮食安全新形势，统筹处理好国家粮食安全战略和举措中的一系列重要关系。

一、从统筹发展和安全战略全局，深刻认识粮食安全“国之大者”内涵要义

“洪范八政，食为政首”。“粮”“食”二字蕴含生存之道、发展之道，关系国家稳定、人民幸福。党的十八大以来，习近平总书记对保障国家粮食安全发表了一系列重要讲话、作出了一系列重要指示。需要从统筹发展和安全战略全局，深刻领会粮食安全“国之大者”内涵要义。

（一）从大历史视野中，充分认识把握保障国家粮食安全的永恒课题

悠悠万事，吃饭为大。中外各国历史反复证明，农业一旦出问题，多少年都缓不过来，粮食一旦出问题，就是天大的事。从中国古代历史看，朝代政权更替、疆域变迁都与农业特别是粮食问题密切相关。中国灾荒之多，世界罕有，从公元前 1776 年到公元 1937 年的 3700 余年间，共发生各类灾害 5258 次，平均每 6 个月就有一次大的灾荒，几乎无年不灾、无年不荒，曾被西欧学者称为“饥荒的国度”。历史上累次发生的农民起义，无论其范围大小或时间久暂，无一不以荒年为背景，这已成为历史的公例。灾荒之年，加之农村豪强者往往与官吏相互勾结大肆兼并土地和放高利贷，“富者田连阡陌，贫者无立锥之地”，农民失去土地、没有饭吃、没有后路，往往会揭竿而起，引发社会动荡甚至改朝换代。从中国近代百年历史看，中国共产党带领全国人民从一个“无年不灾、无年不荒”、农业生产能力和抗御灾害能力极端低下的国家，转变为如今人均粮食产量超过世界平均水平，农业风险治理能力显著提升的社会主义现代化国家，重要原因之一就是始终把粮食安全作为革命、建设和发展的重要前提。

从世界范围看，全球粮食危机在历史进程呈周期性爆发规律，一旦粮食供求平衡被打破，不仅会造成人口大量伤亡，而且可能引发社会剧烈动荡。公元 4 世纪到 7 世纪，全球发生 120 多次饥荒，平均每百年 30 多次，每 3 年多就发生一次，部分地区饥荒持续时间长达 3 年，灾年相接、饥荒此起彼伏。例如，1845—1852 年的爱尔兰大饥荒，又称马铃薯饥荒，导致大量贫苦人口饿死、病死，上百万人口因饥荒大规模移民海外，人口锐减近 1/4。20 世纪 30 年代，乌克兰大饥荒造成 250 万~400 万人死亡。20 世纪 40 年代，受英国囤粮影响，孟加拉饥荒导致 300 万人死亡。20 世纪 60 年代，美国出于军事战略和贸易考虑，停止粮食援助逼迫印度贬值卢比，一度使印度饥饿人口达 3 亿~4 亿人。1972—1974 年，全球连续出现恶劣天气和自然灾害，世界大范围粮食歉收，国际粮食库存量、贸易量和援助量锐减，供求矛盾异常突出，1973 年小麦、稻米、玉米和大豆的农场价格较 1971 年分别上涨了 206%、110%、180% 和 120%，引发了严重的全球粮食危机。2007—2008 年，新一轮全球粮食危机再次爆发，与 2005 年相比，2008 年世界粮价普遍暴涨 1 倍，30 多个国家面临饥荒，多国民众游行示威抗议粮价上涨，部分国家出现社会动荡甚至政权更替。

（二）在经济社会发展大局中，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事

从国家安全角度看，粮食作为战略性资源，对社会秩序稳定和国家政权巩固意义重大。自古代以来，中国就有“服帛降鲁梁”“买鹿制楚”“买狐降代”等经典案例，展示了粮食问题在国家间战略博弈中的关键作用。据史书记载，管仲为使齐国发展壮大，以粮食问题作为谋略手段，通过操纵丝织品、麋鹿和狐皮等商品的价格，引诱周边诸侯国农民放弃粮食生产，转而从事这些高利润副业的生产活动中，导致本国粮食生产减少。齐国随后适时引发局部性的粮食危机，当这些诸侯国因粮食短缺而陷入困境时，齐国便能够凭借自身的粮食实力施压，迫使对方归顺或接受齐国的政治条件。此后两千多年历史进程中，粮食问题作为古代政权博弈和权力斗争的战略杠杆被多次运用。

现代国际关系史上，粮食安全也一直是近代国际政治博弈的热点。美国前国务卿基辛格在其国家安全研究备忘录中向总统提出的观点，深刻揭示了这一现象的本质，即如果控制了石油，就控制了所有国

家；如果控制了粮食，就控制了所有人；如果控制了货币，就控制了整个世界。据统计，20 世纪 50 年代后，全球发生过 15 次粮食禁运事件，其中多数伴随着一系列经济制裁措施。美国曾多次利用粮食援助作为外交手段，通过提供粮食援助来换取其他国家的政治支持或经济利益；也多次以粮食制裁和禁运为手段，对古巴、印度、苏联、朝鲜、老挝、越南等国施压。可见，粮食安全不仅是国家内部治理的重要组成部分，而且在全球权力结构中占据关键地位。

中国的粮食安全问题一直是全球焦点。新中国成立初期，美国国务卿艾奇逊曾预言中国无法养活 5 亿人口。20 世纪 90 年代中期，美国世界观察研究所所长布朗在《谁来养活中国》一文中指出，中国耕地只会减少不会增加，到 2020 年中国人口将达 16 亿，粮食缺口达 2 亿~3 亿吨；中国粮食产量还将逐年下降，到 2030 年至少下降约 1/5，产量只有 2.63 亿吨，仅相当于 1973 年的水平，而粮食消费需求将达到 6.41 亿吨，粮食赤字将达 3.78 亿吨；届时，中国将成为全球最大的粮食进口国，59%的粮食消费依赖进口，自给率只有 41%；中国大规模粮食进口会使世界进入粮食短缺时代，引起全球粮价大幅度上涨，对各国低收入人口的食品获取权利带来影响，对全球粮食安全造成冲击。这一观点引起了国际社会的高度关注，同时也激发了中国政府及相关学者对中国粮食安全保障机制的重新审视与强化。尽管布朗的悲观预测遭到了中国政府官员和舆论界的普遍反驳，但不可否认的是在一定程度上起到了警示作用。

（三）在新的时代背景下，坚持“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”战略

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、统揽全局，坚持把粮食安全作为治国理政的头等大事，提出实施“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的新国家粮食安全战略，确立了谷物基本自给、口粮绝对安全的新粮食安全观，这一新时期的粮食安全战略包涵了丰富的战略思想，走出了一条中国特色粮食安全之路。

一是坚持“以我为主”的战略主动。在粮食总产量持续迈上新台阶的背景下，中国坚持牢牢把握国家粮食安全的自主权和主动权，切实将饭碗端在自己手中，是确保粮食安全的关键所在。这一原则有效避免了中国粮食安全因过度依赖国际市场而陷入被动局面，取得了用占世界 9%的耕地养活世界近 20%人口的突出成就，为国家的稳定与发展筑牢了根基。

二是坚持“立足国内”的战略依托。只有在保障国内循环安全的同时，确保国际循环安全，才能成功构建强大的粮食安全防护网。中国人口基数庞大，粮食需求总量巨大，任何微小的人均粮食缺口在人口规模的放大效应下，都可能演变为严重的供应危机。只有立足于国内，减少对国际市场的进口依赖，实现粮食基本自给自足，才能切实掌握粮食安全的主导权。

三是坚持“确保产能”的战略基石。提高粮食综合生产能力关乎农业强国与中国式农业现代化的实现，也是保障粮食安全的根本支撑。提升粮食综合生产能力关键在于抓牢耕地这一粮食生产的核心要素。只有牢牢守住耕地红线，确保耕地数量不减少、质量有提升，才能为粮食生产提供坚实的物质基础，确保粮食产能的稳定与提升。

四是坚持“适度进口”的战略平衡。立足国内并非意味着所有农产品必须全部自给，而是在充分考虑国内资源禀赋、生态环境承载力等多方面因素的基础上，把握好进口规模的“度”和节奏。通过聚焦重点品种、必保品种，实现国内国际市场资源的有效统筹与战略平衡，为国家粮食安全提供更广阔的空

间与更灵活的策略选择。

五是坚持“科技支撑”的战略基点。2024 年中国粮食亩产达到 394.7 公斤，比上年提高 5.1 公斤，其中单产提升对增产的贡献超过 80%。在耕地资源有限、水资源短缺等多重约束下，未来中国粮食增产的根本出路在于依靠科技进步。只有真正让农业插上科技的翅膀，才能突破资源瓶颈，实现粮食产业的可持续发展，为国家粮食安全提供坚实的支撑。

二、从百年变局客观研判国内国际粮食安全面临的新形势

在世界百年未有之大变局下，应当辩证地看待中国粮食安全所面临的形势。一方面，应当对中国粮食安全所取得的成绩持有坚定信心，当前粮食安全形势正处于历史最好时期；另一方面，也需要保持清醒头脑，深刻认识到粮食安全形势面临着国内“四大挑战”以及国际“三大风险”。

（一）中国粮食安全形势正处于历史最好时期

新中国成立以来，中国粮食生产在高基数上不断实现历史性跨越，先后跨越 12 个千亿斤台阶，取得举世瞩目的历史性成就。1949 年，中国总人口为 5.38 亿人，粮食总产量仅有 1132 亿公斤，人均粮食占有量仅有 210 公斤。2024 年，中国总人口为 14.08 亿，较新中国成立之初增长了 1.62 倍，而粮食总产量达到了 7065 亿公斤，首次迈上 7000 亿公斤新台阶，连续 10 年稳定在 6500 亿公斤以上，人均粮食占有量超过 500 公斤，远超过国际上人均 400 公斤的粮食安全标准线。中国用占世界 9%的耕地、6%的淡水资源，养育了世界近 20%的人口，粮食生产取得举世瞩目的历史性成就，实现了从饥饿到温饱再到全面小康的历史性转变，有力驳斥了“谁来养活中国”的国际质疑，不仅保障了中国粮食安全，还为全球粮食安全作出了积极贡献。

当前，世界百年未有之大变局加速演进，全球进入新的动荡变革期。中国粮食安全基础扎实，有力发挥了稳住农业基本盘、守好“三农”基础的“压舱石”作用。2024 年，中国农业农村经济运行总体平稳、稳中向好，粮食生产迈上新台阶。同比 2023 年，2024 年粮食播种面积增加 525.8 万亩，亩产增加 5.1 公斤，总产量增加 110.9 亿公斤。

1. 口粮绝对安全。口粮关乎基本生存，保障了口粮绝对安全在很大程度上就掌握了粮食安全的主动权。新中国成立初期，国内物资极度匮乏，粮食特别是口粮供需存在较大缺口，中央政府不得不实行粮票等计划供应方式。党的十八大以来，中央明确国家粮食安全的优先序，要求“口粮绝对安全”。世界很多国家也把保证口粮绝对安全摆在优先位置，例如日韩两国的粮食自给率均不到 40%，但稻谷自给率接近 100%。近年来，中国口粮自给率超过 100%，少量进口主要是调剂品种余缺。从库存情况看，当前中国粮食库存充足，小麦和稻谷两大口粮品种占粮食总库存的比例超过 70%。总体来看，中国口粮绝对安全完全有保障。

2. 谷物基本自给。目前中国谷物生产中 98%以上是稻谷、小麦和玉米三大作物，稻谷、小麦绝对安全可以保证，实现谷物基本自给主要在玉米。进入新世纪后，中国玉米生产能力大幅度提高，产量从 2000 年的 1.06 亿吨增加到 2024 年的 2.95 亿吨，比 2000 年翻了一番还多，多年保持 100%自给率甚至丰年有余。但玉米自给率有所下降，近年总体保持在 90%以上。玉米作为重要的饲料用粮，供需缺口扩

大，主要原因在需求端。随着城乡居民收入明显提高，肉禽蛋奶水产等动物源食品的消费需求增长。过去 20 年中国水产品产量增加 67%，禽蛋产量增加 47%，猪肉产量增加 25%，由此带动玉米消费量快速增长，由 2000 年初的 1.2 亿吨增加至近年的约 3 亿吨。从长远看，中国玉米生产能力还有较大的提升空间，在饲料消费高位持续攀升的情况下，实现国内玉米的基本自给有保障。

3. 粮价运行平稳。粮食安全是“国之大者”，粮食价格是“百价之基”。粮食价格一端关乎种粮农民切身利益，一端关乎消费者承受能力。价格支持政策是保持粮价稳定、调动种粮积极性最直接、最有效的工具。2004 年以来，中国先后对稻谷和小麦实施最低收购价政策，有效地调动了种粮积极性，抵御了国际粮价大幅波动对中国粮食市场的冲击，确保两大口粮市场平稳运行。粮食作为基础性原料，是多种产品产业链的上游，其价格变动会影响整个产业链。在居民消费价格指数构成中，食品类权重接近三成，其中粮食所占比重最大，粮食价格波动会对居民生活和经济运行产生较大影响。2022—2023 年，中国稻谷、小麦和玉米的价格波动幅度分别为 1.7%、-2.7%、1.6%；相比之下，国际稻米、小麦和玉米的价格波动幅度分别达到 3.6%、-8.3%、13.1%。中国粮食价格的波动幅度大大低于国际价格波动幅度，平稳运行在合理区间。这为抑制通货膨胀、稳定总体物价、保障基本民生、稳定经济运行发挥了不可替代的基础性作用。

（二）保障国内粮食和重要农产品供给面临诸多挑战

尽管中国粮食连年丰收，但受水土等资源禀赋约束，粮食高位增产的压力不断加大。随着社会经济持续发展、居民收入水平不断提高、食物消费结构转型升级，未来一段时期，保障国内粮食和重要农产品供给至少面临四大挑战。

1. 粮食供求将长期处于“紧平衡”状态。从需求端来看，多重因素将持续驱动粮食需求刚性增长，具体表现在三个维度：一是人口规模的高位稳定将形成基础性需求支撑。根据国家统计局数据，2024 年中国人口总量达 14.08 亿，在人均预期寿命提高、三孩政策出台以及人口战略优化等因素综合作用下，人口规模将在较长时期内保持高位运行，持续产生稳定的粮食消费需求。二是居民收入增长将持续推动食物消费结构转型升级。国际经验表明，人均 GDP 达到 2 万美元时饮食结构基本定型，例如日本在人均 GDP 达到约 3 万美元才迎来食物需求峰值。2024 年中国人均 GDP 为 1.34 万美元，仍处在食物消费结构升级阶段，优质肉蛋奶等食物需求将持续增长，未来食物消费总量有较大增长空间。三是城镇化进程将带动食物消费需求增加。尽管城镇居民人均口粮消费量低于农村居民，但肉类、乳制品等消费量要明显更高。国家统计局数据显示，2024 年中国常住人口城镇化率已达 67%，未来 10~15 年仍将稳步增长，由此带来的消费结构升级将推高粮食总需求。

2. 粮食结构性矛盾凸显，大豆等饲料粮进口依赖问题突出。中国稻谷、小麦两大口粮作物供给充裕，玉米供求由阶段性过剩转为偏紧态势，大豆产需缺口较大，对外依存度持续高位运行。具体表现为：一是粮食进口总量稳中有增。2024 年中国粮食进口量为 1.58 亿吨，比 2014 年增加了 58%。其中，主要口粮（稻谷和小麦）的自给率超过 95%，谷物（不包括大豆）的自给率保持在 90%以上，确保了口粮绝对安全和谷物基本自给的战略目标。二是大豆进口规模持续高位运行。作为中国粮食进口的主要品类，大豆在近三年粮食进口总量中占比超过 60%。1995—2024 年，中国大豆净进口数量从 57 万吨攀升至 1.09

亿吨，对外依存度从 4% 上升至 84%，对国际市场依赖度高。三是饲料粮进口明显增加。随着农业供给侧结构性改革深入推进，“镰刀弯”等非优势产区玉米播种面积下滑，临时收储库存已经消化见底，而畜牧养殖业快速发展导致饲用原料需求刚性增长。2024 年玉米、高粱和大麦进口量分别为 1376 万吨、866 万吨、1424 万吨，虽然进口总量仍低于大豆，但是增幅明显，是 2014 年的 2.66 倍。总体来看，中国粮食总体供给充裕，口粮绝对安全，谷物基本自给，饲料粮尤其是大豆缺口较大，需要依靠国际资源和国际市场来弥补国内缺口，粮食供求的结构性矛盾将成为长期态势。

3. 农业生产面临自然灾害频发和基础设施薄弱的双重挑战。在全球气候变暖背景下，极端气象灾害和生物灾害呈多发、重发态势，显著加剧了粮食生产的不确定性，对保障粮食安全构成严峻考验。有关统计数据显示，近 10 年中国因气象灾害导致的粮食损失年均达 300 亿公斤以上。其中，旱灾影响最为突出，常年受旱灾面积占比达 42%，年均造成粮食损失约 125 亿公斤。近年来，极端天气呈高频化、强影响特征，造成了农业生产的重大损失。例如 2023 年 5 月河南遭遇的大范围持续阴雨天气，严重影响小麦正常收获成熟，形成近十余年最严重的“烂场雨”灾害；同年 8 月，受台风“杜苏芮”影响，黑龙江省五常市 100 万亩水稻遭受不同程度损害。据《中国农村统计年鉴》，2017—2023 年，农作物年均受灾面积均在 1 亿亩以上，绝收面积逾 1400 万亩。2024 年，全国各类自然灾害造成的直接经济损失达 4011 亿元。此外，中国人口占世界近 1/5，但耕地不足全球 1/10，人均淡水资源仅为世界平均水平的 1/4，是典型的人均耕地资源、水资源稀缺国家。更为严峻的是，中国农业基础设施建设仍然滞后，大型灌溉设施老化破损问题突出，农田水利网络不畅，“最后一公里”瓶颈制约显著，部分地区仍存在“旱不能浇、涝不能排”的困境，农业生产高度依赖自然条件。全国 19.29 亿亩耕地中，水田和水浇地加起来只有 9.61 亿亩，意味着近半数耕地仍处于“雨养农业”状态，抗灾减灾能力亟待提升。

4. 种粮收益长期偏低，已成为制约农民种粮积极性提升的核心因素。收益预期是影响农户种植行为选择的关键因素。只有通过完善支持政策来筑牢农户种粮收益底线，并充分发挥市场机制的调节作用，才能有效激发农户种粮积极性，夯实国家粮食安全的微观基础。当前，影响农户种粮收益的制约因素主要有三个方面：一是粮食价格形成机制存在上行约束。受国内外市场联动、供需格局演变等因素影响，粮食价格在市场化定价机制下存在明显的“天花板效应”，限制了种粮收益的提升空间。二是粮食生产成本不断提高。近年来，农资价格波动、土地流转费用上涨、劳动力成本增加等因素叠加，推动种粮成本快速上升。据《全国农产品成本收益资料汇编》，2023 年三大主粮每亩平均总成本为 1284 元，比 2013 年增加了 25%；其中每亩土地成本为 302 元，比 2013 年增加了 67%，种粮成本“地板”不断抬升。与此同时，粮食价格比 2013 年仅增加了 9.9%，成本增幅显著高于价格涨幅，使得种粮比较效益持续走低。三是政府补贴存在制度性约束限制。尽管国家持续加大农业补贴力度，但受限于世界贸易组织（WTO）规则，“微量允许”补贴上限被限定为特定产品产值的 8.5%，导致财政补贴对种粮收益的提升作用存在边界。

（三）国际政治经济博弈加剧粮食安全风险隐患

世界百年未有之大变局加速演进，全球气候变暖，大国之间的政治经济博弈频繁升级，美国关税战愈演愈烈，俄乌冲突仍在持续，全球粮食安全潜在风险加速积聚，主要体现在极端气候变化，大宗商品

金融化和大国政治博弈等三大方面。

1. 极端气候致使全球粮食生产面临更大不确定性。全球气候变暖已经成为威胁世界粮食安全的重要问题。已有研究表明，全球平均温度每升高 1℃，水稻、小麦、玉米等主要粮食作物将面临 3%~8% 的减产风险。随着全球气温不断升高，极端天气和病虫害的发生频率明显增加，对农业生产带来的影响也会越来越大。例如 2019 年前后，沙漠蝗灾席卷西亚、南亚和东非地区，对当地粮食生产造成严重破坏；2020—2022 年，连续两次“拉尼娜”事件引发全球范围内极端天气频发，扰乱了粮食生产周期^⑧。暴雨、洪涝、干旱、台风等极端天气不仅发生频次显著增加，其强度也不断升级，过去“几十年一遇”甚至“百年一遇”的极端气候事件，正逐渐成为常态。这种气候变化带来的系统性风险，直接传导至全球粮食市场，导致市场不确定性显著增加。

2. 大宗商品金融化现象导致全球粮价波动加剧。金融资本介入使得粮食等大宗商品价格波动不再单纯由传统供需基本面决定，“粮食金融化”使得粮食安全的影响因素更为错综复杂，呈现出与金融市场高度联动的特征。回顾历次粮食价格大波动，背后都有全球流动性宽松的大背景。例如 2006—2008 年，美国等主要经济体持续降息并释放流动性，60% 以上新增的货币流向了国际大宗商品市场，小麦价格涨了两倍，玉米价格涨了约 70%；2010—2012 年，在第二轮量化宽松政策刺激下，全球粮食市场再次经历剧烈波动；2020—2022 年，受新冠疫情冲击，全球主要央行大规模增发货币，在此背景下，联合国粮农组织数据显示，2021 年食物价格指数同比上涨了 28.1%，其中谷物价格同比上涨 27.2%。

3. 大国博弈正深刻重塑全球粮食贸易格局。近年来美国政府在全球范围内实行单边主义和贸易保护主义，严重扰乱了基于规则的多边贸易体系，加剧了全球粮食贸易的风险与不确定性。美国、加拿大和澳大利亚是全球重要的粮食生产和出口国，小麦出口贸易量占全球的 33.7%。随着大国博弈升级，全球粮食贸易的不稳定性、不确定性不断积聚。2021 年，中国从美国、加拿大、澳大利亚进口小麦占比分别为 28.0%、26.1% 和 28.1%，呈现相对均衡的进口格局。2023 年，这一比例分别调整为 7.6%、21.1% 和 57.3%，美国小麦进口份额显著下降，澳大利亚成为中国最大的小麦供应国。这种进口结构变化，不仅反映了中美贸易摩擦对粮食贸易的直接冲击，也体现了全球粮食市场在大国博弈下的动态调整。随着美国关税战的全面升级，中美经贸面临脱钩，未来粮食贸易格局将发生进一步变化。美国给全球政治经济形势带来诸多不确定性，中国可能面临极限施压，守住粮食安全底线至关重要。

俄乌冲突引发了全球对粮食安全的担忧，在俄乌冲突发生的一年内，约 30 个国家限制了粮食、能源和其他重要大宗商品的贸易，出台了共 95 项出口限制措施。作为全球重要的谷物生产与出口国，俄罗斯与乌克兰在国际粮食市场占据关键地位，2022 年两国小麦、大麦、玉米出口额分别占全球总量的 32.5%、29.6% 和 17.5%。受冲突直接影响，乌克兰农业生产与出口遭受重创，据乌克兰农业部发布的数据，截至 2022 年 8 月，2022/23 年度乌克兰谷物出口量仅 360 万吨，同比下降 52.6%。此外，俄乌冲突通过加剧能源、化肥市场的波动间接影响全球粮食市场，尽管全球粮食价格在 2022 年 7—8 月已恢复至冲突前水平，但市场价格的短期回调并不等同于粮食安全问题的根本性缓解。粮食生产周期的恢复、供应链体系的重建以及国际贸易秩序的修复，均需要较长时间，全球粮食安全形势仍面临诸多不确定性。

三、夯实保障粮食和重要农产品供给安全根基需统筹处理好“九对关系”

中国“三农”工作重心历史性转移到全面推进乡村振兴，确保粮食和重要农产品供给安全仍是首要任务。粮食安全具有高度系统性和复杂性，不仅是生产问题，还涉及流通、贸易、环境保护、科技等方面。保障粮食安全需从全局出发综合考虑各因素之间的作用，避免片面决策。粮食安全涉及众多利益主体，包括政府、农民、企业、消费者等。各方的利益诉求可能存在差异甚至冲突，需通过有效的机制和政策设计，实现各方利益的最大公约数，确保政策有效实施。粮食安全面临的挑战是动态变化的，新的问题和挑战不断涌现，在建立灵活调整机制的同时，也要坚持原则底线。因此，夯实粮食安全根基不仅需要全面的战略规划和科学的政策设计，还需要统筹处理好多个重要关系。

（一）处理好战略性问题和技术性问题的关系

在粮食安全问题上，需分清战略性问题和技术性问题，并处理好两者之间关系。战略性问题涉及国家发展的整体方向、长期目标、基本原则。农业作为国民经济的基础性产业，始终在支撑国家发展、稳定经济社会发展上发挥着关键作用。其中，粮食安全作为国家总体安全的基础性支柱，战略地位更加突出。因此，不论在哪个发展阶段，确保粮食安全都是国家实现自主发展、增强国际竞争力、保障长治久安的战略性问题。技术性问题涉及操作层面和实施细节，通常取决于特定阶段、环境、技术。过去中国粮食市场一度出现生产量、进口量、库存量“三量齐增”现象，供不应求和供过于求现象并存，结构性问题日益凸显，这是技术性、阶段性问题。解决粮食安全问题不能因为处理特定阶段的技术性问题，而忽视作为底线的战略性问题。因此，处理好战略性问题和技术性问题的关系需要站在战略全局高度，多算政治账、长远账，正确看待“多”与“少”、“得”与“失”，深刻把握好粮食安全的战略底线。

（二）处理好长期和短期的关系

粮食安全不仅关系当下的供需平衡和价格稳定，还关系到长远稳定安全供给和可持续发展，需处理好长期与短期的关系。从近期看，粮食连续多年丰收、库存充足，加之政府强大的资源动员能力以及完善的生产、储备、进口体系，中国完全有能力应对国际复杂形势带来的直接和间接冲击。从中长期看，中国必须居安思危，增强忧患意识。随着需求端食物消费结构升级，粮食需求总量仍将进一步增长。但未来粮食产能提升任务艰巨，继续依靠强化科技能力，其实难以在短期内弥补耕地不足和灾害冲击带来的影响。而且在“碳达峰”“碳中和”目标下，粮食生产的资源约束压力将越来越紧。与此同时，调动农民种粮积极性的长效机制还不健全，国际粮食进口供应链的不确定性和脆弱性日益突出。因此，解决粮食安全问题必须着眼长远，未雨绸缪，积极应对。

（三）处理好政府和市场的关系

粮食市场是社会主义市场经济的重要组成部分，需要处理好政府和市场的关系。市场能够通过价格机制灵活反映供求关系，引导资源流向最有效率的领域，提高资源利用效率。而政府则可弥补市场失灵，通过宏观调控和公共服务，确保资源分配符合国家长远发展和人民根本利益。保障国家粮食安全需要协同发挥市场和政府“两只手”作用，通过一系列稳健有力的改革举措，推动价格形成机制、市场调控方

式和农业补贴方式的重大转变，以更多反映供求关系和价格信号。一方面，市场要在农业资源配置中起决定性作用。这就需要健全农产品价格市场形成机制，使价格真正反映市场供求关系。另一方面，政府也要更好发挥作用。政府不能用行政手段替代市场机制、走计划体制的老路，而是要通过创新农业补贴机制更好保护种粮和抓粮积极性，这不是不要政府调控、削弱政府扶持。

（四）处理好粮食总量和结构的关系

总量是基础。改革开放以来中国粮食产量经历过多次波动，粮食危机往往在粮食供给总量短时间过剩后不久出现，即很快又转为供给不足。这一现象应引起高度警醒。粮食供求关系仍然是“紧平衡”状态。中国的发展经验表明，粮食生产一旦出现大的滑坡，几年甚至十多年都缓不过来。因此，处理好粮食总量和结构的关系，首先要把总量放在基础地位上。只有实现口粮绝对安全，谷物基本自给，总量能够以我为主，才有条件开展结构调整。从结构来看，要按照粮食安全“优先次序”，持续加强粮食生产功能区监管和建设，稳定小麦和稻谷粮食种植面积，确保两大口粮品种绝对安全。要按照中央提出的“稳口粮、稳玉米、扩大豆、扩油料”要求，统筹兼顾、协同推进，提升中国玉米、大豆和食用植物油的自给率，保障粮食总量基本平衡。

（五）处理好粮食数量和质量的关系

粮食数量是粮食安全的基础，确保足够的粮食产量是满足人民基本生存需求的前提条件。质量则是粮食安全的提升方向，直接关系到人民的生活质量和健康水平。从战略层面看，协调粮食数量与质量的关系，是实现从传统粮食安全向现代粮食安全转型的必然要求。在保障粮食数量稳定增长的同时，保障肉类、蔬菜、水果、水产品等各类食物有效供给，才能满足人民群众日益多元化的食物消费需求。在实践层面，协调粮食数量与质量的关系需要从多个维度入手。既要严守耕地红线，保障主粮安全，也要注重农林牧副渔业协同发展，向江河湖海要食物，扩大热量、蛋白来源，让“中国饭碗”里装的食物更加丰富、更加营养健康。

（六）处理好“藏粮于技”和“藏粮于地”的关系

耕地是农业生产的基础，是技术进步的主要载体和作用空间。农业科技进步是提高粮食产量和质量的关键因素，只有将“藏粮于技”与“藏粮于地”有机结合，才能更好提高土地生产效率，实现粮食安全长期稳定发展。“藏粮于地”强调保护耕地资源、强化农田基础设施建设，要牢牢守住 18 亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。1996 年耕地面积口径调整以来，中国耕地面积呈大幅减少趋势。一些地方在农业结构调整中出现忽视粮食生产、过度调减粮食种植的苗头性趋势，需要引起警惕。“藏粮于技”要切实推动农业科技进步，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。要聚焦关键核心技术，打好种业翻身仗，推进主要粮食作物生产全程机械化，加强动植物疾病防控和防灾减灾体系建设，解决好科研生产“两张皮”和技术推广“最后一公里”的问题。要聚焦技术前沿，推动生物育种、智慧农业发展。将科技创新与产业创新相融合，有效提升粮食和重要农产品全要素生产率。

（七）处理好财政政策和金融政策的关系

财政政策和金融政策是国家开展宏观经济调控的重要工具。农业面临自然灾害和市场波动双重风险，财政政策和金融保险协同可增强农业抗风险能力，稳定粮食生产，维护国家粮食安全。财政政策通过直接调节政府收支、财政投资和补贴，直接支持粮食产业发展，确保粮食供应稳定和安全。金融政策则通过提供信贷支持、农业保险等金融产品，分散粮食产业风险，提供资金支持。但目前粮食安全领域财政政策工具占主导，金融政策开发比较不足。单纯依赖财政政策可能导致财政负担加重、资源分配效率低下等问题。开发粮食领域的金融政策，核心是构建一个新的符合农业农村特点的金融体系，其中有很多问题需要进一步探索解决。经过多年探索，农业保险已经成为国家支农惠农政策的重要内容，不仅可以帮助农民应对不可预测的风险，还能通过稳定种粮收益有效调动农民种粮积极性。未来需要进一步协调好财政政策和金融政策的关系，协同打好农业保险、价格支持、涉农信贷组合拳，建立更加完善的多元化农业支持政策体系。

（八）处理好发展适度规模经营和扶持小农生产的关系

在加快农业农村现代化新征程中，必须顺应农村经济社会发展的客观规律，统筹考量发展适度规模经营和扶持小农生产。一方面，发展适度规模经营是农业农村现代化的必由之路。适度规模经营能更好地对接现代农业技术和管理经验，提高农业生产的科技含量和附加值，从而提升农业生产效率、优化资源配置、增强农业的市场竞争力。通过实施新型农业经营主体培育工程，加大对适度规模经营主体的支持力度，可以有效推动降成本、增效益、防风险。另一方面，也要客观认识“大国小农”是中国必须面对的长期国情，人均“一亩三分地”“一家不过半公顷”规模的小农生产方式是中国农业生产的长期格局。资源条件决定了中国不可能走欧美国家农业经营体系之路。小农户也在传承农耕文明、稳定粮食生产等方面具有不可替代的作用。如果将过多优惠性政策集中到规模经营农户，而缺失对小农户的普惠性政策和扶持，将对粮食安全造成不利影响。中国需在鼓励发展多种形式适度规模经营的同时，完善针对小农户的扶持政策，把小农户引入现代农业发展轨道，推动其成为确保国家粮食安全的重要力量之一。

（九）处理好国内市场和国际市场的关系

在全球化背景下，粮食安全不仅是一个国家内部的问题，也是一个涉及全球资源配置和国际贸易的重要议题。保障中国粮食安全，需要科学合理地利用“两个市场、两种资源”。在国内市场方面，必须坚持立足于国内大循环，确保粮食生产的稳定性，逐步完善粮食市场调控体系，以国内稳产保供的确定性来应对外部环境的不确定性。在国际市场上，合理利用全球资源和市场，做大粮食安全合作“朋友圈”。中国合理利用外部资源和市场要注意谨慎操作，把握好粮食进口规模和节奏，避免对国内生产和市场造成负面影响。此外，还要注意国际影响力的培养，转变国际市场话语权和定价权较弱的局面。通过加快农业“走出去”步伐，积极参与全球农业产业链布局，参与国际农业技术交流与合作，提升中国农业的国际竞争力和影响力。

（作者单位：中国农业科学院农业经济与发展研究所。来源：《农业经济问题》2025年第5期。参考文献略）

乡村振兴的实质是对乡村特有功能的振兴

杜 鹰

“学用千万工程经验 探索宁都振兴实践——以新质生产力赋能乡村振兴高质量发展”为主题的新华网乡村振兴思客会在江西宁都举行。国家发展和改革委员会原副主任杜鹰在会上表示，保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化，是乡村特有的功能。乡村振兴的实质就是要把全社会发展进步所必需的，同时又面临衰败风险的乡村功能振兴起来。

我国粮食产量连续9年稳定在1.3万亿斤以上，今年预计将首次突破1.4万亿斤。但与此同时，我国粮食进口量依然较大，全国粮食供需处于紧平衡状态，叠加当前复杂多变的国际环境，粮食安全的极端重要性进一步突显。

杜鹰强调，在推进乡村振兴的实践中，首先要打牢国家粮食安全的根基，增强国内农业综合生产能力，增加农产品有效供给。杜鹰表示，我们不仅要有忧患意识，还要认真落实国家粮食安全战略，一方面，立足国内，千方百计增加粮食的产出总量，确保粮食稳定安全供给，防止在农产品的供求平衡上受制于国际市场；另一方面，从贸易端入手，打造海外食物供应链，主动走出去，对农产品在海外的收购、仓储、加工等环节进行有效管理，使这些‘海外粮仓’成为保障中国粮食安全供应链里的重要一环。

通过观察各地的乡村振兴模式，杜鹰认为目前主要有两类：一类是以农产品生产为第一车间的一、二、三产业融合发展模式，延长产业链后生产高附加值的农产品，这是以增加农产品的有效供给为主要目的的模式；另一类是以农文旅相结合的田园综合体模式，提供的是服务产品。这两类可以互补融合，形成更高级的乡村振兴模式，从而实现乡村的高质量发展。

新质生产力是推进高质量发展的重要着力点。杜鹰强调，乡村振兴特别需要发展新质生产力，改变乡村资源的传统利用方式。发展农产品加工业，借助电商等现代技术赋能农业，通过乡村文旅发掘乡村稀缺资源，拓展农业和农村的多功能性等，都是盘活、激发和重组乡村生产要素，释放乡村内生动力的生动体现。

农村价值再发现、乡村资源再开发，是实现乡村振兴的重要途径。杜鹰认为要实现资源的再开发有三个支柱：一是要走城乡融合发展之路，没有城市要素进入乡村，乡村资源就无法实现再发现、再开发；二是要大力培育新技术、新模式和新业态；三是着力培育乡村技术类和经营类人才，尤其要培养能在市场经济条件下把资源要素进行重新组合的经营型人才。

如何应对乡村振兴中的人才短缺难题？对此，杜鹰给出四点建议：一是深入推进乡村价值的再发现、乡村资源的再开发，为人才下乡提供新的用武之地；二是畅通城乡人才双向流动的机制，打破仍然阻碍

城乡人才双向流动的政策堵点；三是搭建人才下乡的引、育、用、留平台，通过“柔性引才”等多种灵活方式为乡村建设服务；四是加速落实中央政策要求，在县域建立各类针对乡村振兴人才统一招收、统筹使用的制度。

（作者：国务院参事、国家发展和改革委员会原副主任。来源：《新型城镇化》2025年第1期）

以发展新型农村集体经济促进农民增收与消费

钟 真

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《提振消费专项行动方案》中明确提出，多措并举促进农民增收。“生活富裕”作为乡村振兴战略的五大要求之一，不仅需要体现在农民收入上，更需要体现在农民消费上。两者共同促进农民生活质量的提升，是推进共同富裕的重要任务。而农村集体经济的发展为助力农民收入增长和消费升级提供了重要契机。新型农村集体经济作为城乡经济的重要组成部分，对于促进农民增收与消费具有独特的重要意义，主要体现在以下五个方面。

一是有利于拓宽农民增收渠道，完善多元收入体系。新型农村集体经济通过多元化的增收路径，为农民收入增长提供了可持续的机制保障。作为连接小农户与大市场的重要纽带，集体经济组织通过土地规模经营、资产股份合作等方式有效拓宽农民增收渠道，稳定提升农民收入，并通过经营性分红、雇工等模式，推动农民收入结构向“工资性收入+经营性收入+财产性收入”多元化转型，进一步提升其消费能力和消费信心。增收与消费的良性互动，将有效构建城乡经济循环的新格局，既为城市工业品下乡开辟了更广阔市场，也为农村服务业发展注入了新动能。

二是有利于创新农村基本经营制度的实现形式，转变资源分配方式。新型农村集体经济是在坚持集体所有制基础上，通过创新产权制度和经营机制，实现集体资产高效运营和农民共享发展成果的经济组织形式。其核心特征在于构建了“集体所有、市场运作、多元分配”的新型治理体系，从而突破了传统单一分配模式，使农民能够获得劳动要素与资本要素的双重收益。此外，新型农村集体经济通过产权制度改革和组织创新整合农村分散的生产要素，显著提升了资源配置效率和产业附加值。这种经济形态不仅显著提高了农民收入和生活获得感，更有利于缩小农村收入分配差距，为促进农民消费升级提供持续动力。

三是有利于发展本土特色产业，创新乡村振兴模式。新型农村集体经济能够充分发挥当地的资源优势，因地制宜发展特色产业，为农民创造更多的增收机会。近年来，各地涌现出的创新模式，如乡村旅

游模式、电商服务模式等，不仅带动了农村经济的多元化发展，为农民创造了丰富的就业岗位和增收渠道，还为发展新型乡村产业，尤其是第三产业打造了新的消费渠道、消费方式和消费场景，形成了“收入增长-消费升级-产业振兴”的可持续循环机制，为畅通城乡经济循环提供了重要支撑。

四是有利于增强农民组织化程度，提升市场竞争力。新型农村集体经济的发展能够增强农民的组织化程度，使农民在生产经营中形成合力，提高市场竞争力。通过成立农民专业合作社、股份合作社等经济组织，农民可以实现抱团发展，共同应对市场风险。这些经济组织也可以为农民提供技术指导、生产资料供应、产品加工销售等服务，降低农民的生产成本，提高农产品的附加值。同时，新型农村集体经济还可以通过与企业、科研机构等建立合作关系，引进先进的生产技术和管理经验，提高农村产业的发展水平，进一步增强农民的市场竞争力与消费意愿。

五是有利于促进基础设施建设，改善农村公共服务。新型农村集体经济的发展可以为农村基础设施建设和公共服务改善提供资金支持。通过集体经济收入的积累和合理分配，农村可以加大对道路、水利、电力、通信等基础设施建设的投入，改善农村生产生活条件。同时，集体经济资产还可以用于发展农村教育、医疗、文化等公共服务事业。这种乡村治理模式，不仅能够吸引更多的投资和人才，还能够提升农民的生活品质，增强农民的获得感和幸福感，进一步激发农民的消费意愿和消费能力。

从实践看，新型农村集体经济的发展已经取得一定成效，但还存在一些不足，影响了其在促进农民增收与消费方面所能发挥的作用。需通过政策倾斜、资源整合与制度创新协同发力，构建长效发展机制。

一是要紧抓基础建设与清产核资。针对欠发达地区基础薄弱问题，应构建“政策-资源-金融”三位一体的支持体系。加大中央财政转移支付力度，重点改善中西部落后地区的交通、通信等基础设施条件。切实开展集体资产清产核资工作，建立集体资产闲置资源数据库。完善农村金融服务网络，创新融资模式，破解资金瓶颈。

二是推动产业多元与链条延伸。破解产业单一困境需实施“三链融合”发展战略。纵向延伸产业链，支持集体经济组织发展农产品精深加工，提升附加值；横向拓展功能链，推动农业生产与休闲观光、文化体验等业态融合；立体构建创新链，引入新技术、新业态改造传统产业。建立产业风险基金，推行“保底收益+浮动分红”的合作模式，增强抗风险能力。重点培育区域性公用品牌，通过标准化生产、品牌化运营提升市场竞争力，避免同质化竞争，形成可持续发展格局。

三是深化体制机制改革。突破体制障碍需要推进“政经分离+现代治理”改革。明确集体经济组织的市场主体地位，切实发挥“三会”（成员大会、理事会、监事会）协同治理效能。建立定比收益分配制度，锚定投入再生产比例，规范集体经济经营模式。选拔培养懂经营、善管理的年轻带头人，同时建立职业经理人引进机制。完善监督考核体系，将集体经济发展成效纳入干部绩效考核指标，激发内生发展动力。

总之，发展新型农村集体经济是巩固我国农村统分结合双层经营体制，提升农民生活质量，推动乡村振兴的重要手段。当前面临的问题既反映了农村集体经济发展的阶段性特征，也揭示了深化农村改革的迫切需求。只有系统性地解决这些瓶颈问题，才能真正释放新型农村集体经济的发展潜力，为农民持续增收和扩大消费提供坚实支撑。

（作者：中国人民大学农业与农村发展学院副院长、教授。来源：《农民日报》）

农村集体经济组织法加强农村集体经济组织功能

全志辉

《中华人民共和国农村集体经济组织法》第三条规定：农村集体经济组织是发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体，是健全乡村治理体系、实现乡村善治的重要力量，是提升中国共产党农村基层组织凝聚力、巩固党在农村执政根基的重要保障。法律确立农村集体经济组织在健全乡村治理体系、实现乡村善治中的地位和作用，将推动农村集体经济组织发挥其应有的治理功能，为新时代加强乡村治理提供强大支持。此项重要规定，值得深入学习并全面贯彻。

一、农村集体经济组织是农村四项基本制度中的重要制度

农村集体经济组织法明确了农村集体经济组织是“健全乡村治理体系、实现乡村善治的重要力量”，确立了其在乡村治理体系中的基本地位和作用。乡村治理是一个复杂和多维的实践过程，其基本含义是国家或政府主导力量与农民群众为主体力量相结合，保持农村社会的基本秩序，为农村发展创造基本的人心聚合、资源聚合和行动协调。乡村治理体系涉及到了乡村政治社会场域中诸多主体、力量和结构性因素，其中最为基本的是国家或政府主导力量以及农村社会的各类组织。

农村集体经济组织作为以土地集体所有为基础，依法代表成员集体行使所有权，实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织，是支撑中国农村基本秩序的基础性组织。陈锡文曾说，中国农村有四种基本制度，农村集体土地制的基本产权制度，党支部领导下的村社共同体制度，集体经济组织为支撑的双层经营的基本经营制度，村民自治的社会治理制度。农村四项基本制度是一个有机的整体，缺一不可。

这四项基本制度，既是农村发展的制度，也是农村治理的制度。四项基本制度联合发挥作用，搭建了党的农村基层组织领导下的乡村治理多元共治制度，实现了乡村善治的基本格局。对农村集体经济组织发挥治理作用的理解，可以从其如何促进四项基本制度协同发挥效能入手。

二、推动农村集体经济组织有效履行职责使其全面融入乡村治理

农村集体经济组织通过依法满足其成员权利和需求奠定乡村善治基础。集体经济组织作为区域性经济组织，其成员为所在地域内居民的主体部分。农村集体经济组织法规定了其成员的充分权利，成员享

有包括选举和被选举权、参与成员大会和表决权、查阅组织资料权、监督生产经营和收益分配权、依法承包土地权、申请宅基地使用权、参与分配集体收益权、享受组织提供的服务和福利等。农村集体经济组织成员相比农村集体经济组织以外的其它社会成员，享有从集体经济组织可以获得的集体收益、公共服务、社区福利的经济社会收益，也享有从农地承包、宅基地使用等带来的基本生活保障。全面保障这些权利是确保农村集体经济组织成员心向集体、安居乐业的基础。法律通过推动农村集体经济组织更好满足其成员基本权利和需求，从而增进农村集体经济组织自身凝聚力，进而改善整个乡村社会的凝聚力，由此也给实现乡村善治提供了基本的保障。

农村集体经济组织通过依法提供农村公共服务改善乡村治理。农村集体经济组织存在的一个重要原因就是为其成员以及组织所在的乡村社区提供及时和有针对性的公共服务。随着城镇化推进和农村发展进程，农民对公共服务和公益事业的需求只会不断增加。而这种需求不可能完全通过国家财政注入和社会组织介入来解决。发挥农村集体经济组织的作用是满足这种需求的基本方式。在 2020 年，全国村集体经济组织用于公益性基础设施建设和公共服务投入约 1200 亿元，这些支出在改善农村人居环境、扶贫济困、提升村民福祉等方面起到了显著作用。这表明农村集体经济组织在改善农村生活条件和促进社会和谐方面具有重要意义。贯彻农村集体经济组织法，将显著增强农村集体经济实力，提升其提供公共服务的能力，从而增强其服务善治的功能。

三、农村集体经济组织通过完善其内部治理机制改善乡村治理制度基础

《民法典》第九十六条、第九十九条首次在《宪法》规定农村集体经济组织主体地位的基础上，确认了农村集体经济组织的法人地位，明确其法人类型为特别法人。农村集体经济组织法对农村集体经济组织的特别法人制度又做了进一步规范，尤其是通过给出系统的内部治理制度安排，确保其能够实现特别法人的职责。

法律对农村集体经济组织设置了成员（代表）大会、理事会、监事会的内部治理结构。通过加强农村集体经济组织的内部治理制度，可以增强实现农村善治的制度支撑。现代法人的治理结构一般建立在“决策机关—执行机关—监督机关”的架构之上，农村集体经济组织法人遵循了这一基本原则，同时通过具体的规定明确了权力机构、执行机构和监督机构之间的权责关系。农村集体经济组织的法人化，就是要实现农村集体产权明晰，实现农村财产的自治管理，保障农民集体成员的权益。根据法律，农村集体经济组织有了自己的决策决议机制。集体成员通过成员（代表）大会，民主决策参与集体所有权的行使，参与集体重大事务决策。农民集体成员的表决权，形成的决议可以拘束理事会和监事会，实现集体经济组织对重大事项的决策。集体经济组织成员通过参与决策，实际上是参与了乡村范围的重大经济社会事务的管理，是农民民主管理、民主决策权利的最为切实的体现。法律对理事会和监事会关系也作出明确的规定。这确立了农村集体经济组织的内部监督机制，通过它来实际确保集体的财产由成员共享农村集体经济组织最重要的是不能将集体经济组织的实际控制权力、财产利益集中在少数人手中，因此这

个监督机制要比公众公司更为严格。

完善农村集体经济组织的内部治理机制还可以为其它组织的治理机制完善提供示范。长期以来，党和政府致力于推动农村社会在遵守国家宪法、法律的基础上，最大限度地发挥农民主体力量，在农村经济社会文化事务上实现最充分的村民自治，即实现自我管理、自我教育 and 自我服务。但是，村民自治事务需要非常健全的治理机制才能实现。在村民自治制度框架内，村民民主参与、大事民主决策、决议自主施行的机制得到相当程度的完善，但是，当村民自治事务需要得到村内资源和资金的支持时，当公共服务事项需要对不同人群区分服务获取先后、缴费数量多少时，人群内部的直接民主参与和决策程序的完善不能完全解决问题。这就需要联系村内公共资源的调取，此时农村集体经济组织即可发挥其支持、补缺和保障功能。

在农村集体经济组织发挥对村民自治的支持、补缺和保障功能时，集体资源资产的主体是集体经济组织成员，其形成渠道、贡献主体和享受范围在不同的集体经济组织成员那里还有区别。当村民自治事务还涉及到集体经济组织之外的其它村庄居民，当公共服务的覆盖不仅仅涉及集体经济组织成员之时，当在集体经济组织成员之间还要区分先后和缓急时，这就需要集体经济组织表现出其自身的集体意志，调用其集体资源资产，这就要求集体经济组织的治理机制要确实发挥作用。这就牵涉到如何科学处理农村集体经济组织的外部治理关系，即农村集体集体经济组织与乡镇党委政府、村党支部、村民委员会、其它农村组织等外部组织之间的关系。

四、农村集体经济组织通过完善其外部治理，促进乡村治理多元共治有效运行

乡村治理本身就是农村社会各类组织共同参与、协同共治的过程，而通过完善农村集体经济组织治理可以增强乡村治理体系中多元主体共治的能力。完善农村集体经济组织的治理机制使其能很好地协调农村集体经济组织成员之间、成员与农村集体经济组织之间的利益，从而整合绝大部分农村居民的利益，使其能够形成整体意志参与乡村治理，减少了乡村社会内部利益松散和分化导致的分歧，有利于各类主体之间的利益聚合和决策协商。

农村集体经济组织通过在上级党委和村党组织领导下参与村民自治，从而助力改善乡村治理。发展农村集体经济是持续推进乡村全面振兴的关键动能，也是集体经济组织发挥治理功能的基础。《乡村振兴促进法》规定：村民委员会、农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治，发展集体所有制经济，维护农民合法权益，并应当接受村民监督。这里隐含着，农村集体经济组织也负有支持村民自治组织开展村民自治的职责，其本身也应当在乡镇党委和村党组织的领导下实行村民自治，维护农民权益。此外，《中华人民共和国农村集体经济组织法》进一步明确了农村集体经济组织的功能和职责。这表明农村集体经济组织可以通过在落实上级党委政府的决策中发挥主动精神，充分履行其职责，助力改善乡村治理。法律还规定了农村集体经济组织可以行使发包农村土地、组织开展集体财产经营管理等职责，确保其在法治框架内开展工作。这都为其在健全乡村治理体系、实现乡村善治中

作用提供了作用途径。

农村集体经济组织中坚持党的领导为农村集体经济组织确定与其它组织的关系奠定了基本前提。农村集体经济组织法第四条规定，农村集体经济组织应当坚持中国共产党的领导，在乡镇党委、街道党工委和村党组织的领导下依法履职。法律还规定农村集体经济组织需由成员大会审议决定的重要事项，应当先经乡镇党委、街道党工委或者村党组织研究讨论。这为其内部治理机制与外部治理机制的衔接确立了党组织领导的基本原则。在农村集体经济组织领导人的确定上，法律还规定乡镇党委、街道党工委或者村党组织可以提名推荐农村集体经济组织理事会成员候选人，党组织负责人可以通过法定程序担任农村集体经济组织理事长。

也正是在上述规定基础上，该法三十四条规定的“农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事与村党组织领导班子成员、村民委员会成员可以根据情况交叉任职”，才可以保证各类组织之间，虽然交叉任职，但能各司其职，从而最大限度地发挥各类组织的功能。而该法第五条第十款规定的“农村集体经济组织支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治”，才可以得到有效落实。

农村集体经济组织通过支持和配合村民自治参与乡村治理。该法第五条第十款规定的“农村集体经济组织支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治”。这一规定明确农村集体经济组织与村民委员会之间的关系，并强调在村党组织的领导下，两者相互支持、相互配合，共同推进村民自治的实现。这是对农村集体经济组织作为治理主体功能的明确说明。农村集体经济组织不仅是经济发展的主体，也是乡村治理的重要力量。通过支持和配合村民委员会的工作，农村集体经济组织有助于实现乡村善治，提升基层党组织的凝聚力，巩固党在农村的执政根基。这一条款的实施，要求农村集体经济组织在村党组织的领导下，积极参与到村民自治活动中，包括但不限于提供必要的资源支持、参与决策过程、协助实施村民自治相关的项目和活动等。这样的合作机制有助于确保村民自治的有效性，同时也能够促进农村集体经济组织与村民委员会之间的协调和合作，共同推动乡村的发展和进步。

通过改善内部治理和外部治理，农村集体经济组织在推动和完善农村四项基本制度充分发挥作用上可以成为一个积极行动主体，从而实现其健全乡村治理体系、实现农村善治的作用。

（作者单位：中国人民大学乡村治理研究中心、国家发展与战略研究院社会转型与法治研究中心。来源：《中国乡村发现》2024年4期）

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

