内部资料
注意保存

2026 年第 1 期（总第 433 期）　　2026 年 1 月 5 日

◆ 提升农业综合生产能力和质量效益……韩　俊（1）
◆ 乡村产业振兴要把“土特产”这三个字琢磨透……陈文胜（5）
◆ 农业面源污染要突出区域性系统治理……耿润哲　王　萌（8）
◆ 从农民看“乡村治理”……赵树凯(11)
◆ “小事不出村”与“将矛盾化解在基层”……桂　华(14)
◆ 如何创造乡村优质生活空间……孔祥智(18)
◆ 保障中国粮食安全的战略取向……罗必良　张　露(21)
◆ “十五五”时期中国农村发展的若干关键问题与路径探析……魏后凯(30)
◆ 以城乡融合发展加快推进农业农村现代化……袁红英(35)
◆ 从人粮地关系演化看乡村治理的着力点……赵光远(39)

提升农业综合生产能力和质量效益

韩　俊

加快建设农业强国，是以习近平同志为核心的党中央着眼全面建成社会主义现代化强国作出的战略部署，是一项长期而艰巨的历史任务。党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）立足加快建设农业强国，对提升农业综合生产能力和质量效益作出全面部署，为“十五五”时期推动农业现代化取得重大进展提供了遵循。我们要把提升农业综合生产能力和质量效益作为主攻方向，进一步夯实农业发展基础，推动农业高质量发展，为稳大局、应变局、开新局提供充足底气和战略主动。

一、提升农业综合生产能力和质量效益是农业强国建设的重大任务

“十四五”时期，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国农业现代化建设取得一系列重大成就。粮食综合生产能力迈上新台阶，2024 年粮食产量首次突破 1.4 万亿斤，人均粮食占有量达到 500 公斤，棉油糖、肉蛋奶、果菜鱼等重要农产品供应充足，把中国人的饭碗牢牢端在了自己手中。农业发展质量显著提升，累计建成高标准农田超过 10 亿亩，农作物良种覆盖率超过 96%，农业科技进步贡献率超过 63%，主要粮食作物耕种收基本实现全程机械化，农产品质量安全例行监测合格率稳定在 97.5%以上。农民收入较快增长，增速连续多年高于国内生产总值和城镇居民收入，城乡居民收入比缩小至 2.34∶1。这些新进展新成就，为经济社会高质量发展提供了基础支撑，也为“十五五”时期加快建设农业强国奠定了良好基础。同时也要看到，受制于人均资源不足、底子薄、历史欠账较多等原因，我国农业现代化相对滞后，农业发展基础不稳固，生产效率相对较低，产业链条偏短，比较效益低，农产品国际竞争力明显不足，迫切需要补短板、强弱项，加快推进农业高质量发展。

强国必先强农，农强方能国强。“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，提升农业综合生产能力和质量效益任务艰巨、形势紧迫。这是保障国家粮食安全的必然要求。作为一个有 14 亿多人口的大国，保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是农业现代化建设的头等大事。近年来，我国粮食连年丰收，粮食安全总体有保障，但粮食和重要农产品需求还将持续增长，长远看粮食产需还是紧平衡态势，必须持续提高农业综合生产能力，牢牢掌握粮食安全的主动权。这是畅通国内经济大循环的必然要求。农业是近 2 亿人就业的产业，也是扩内需、稳增长、促发展的重要发力点，必须把提高农业综合效益放在突出位置，加快把农业建成现代化大产业，夯实亿万农民增收致富的物质基础，为经济社会发展注入强大动力。这是满足人民美好生活需要的必然要求。随着城乡居民收入水平提高和消费结构升级，人们不仅要求吃得饱，而且要求吃得好、吃得营养健康。现代化越往前走，物质生活越丰富，人民群众越喜欢乡村山清水秀的田园风光。必须加快农业发展方式转变，压减低端供给，增加中高端供给，促进农产品供给品种和质量更加契合消费需求，提升农业发展绿色含量和生态质量，

推动农业发展全面绿色转型和乡村生态振兴。这是应对国际竞争的必然要求。当前受地缘冲突、极端天气增多和贸易保护主义日益盛行等因素影响，全球粮食市场不确定性显著增强。我们要在提高国内农业发展的质量效益和竞争力上下更大功夫，在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动。

落实《建议》部署要求，“十五五”时期要把提升农业综合生产能力和质量效益摆上更加重要位置，锚定建设农业强国目标，紧紧围绕农业高质量发展，坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路，千方百计推动农业增效益、农民增收入、农村增活力，为基本实现社会主义现代化提供有力支撑。

二、提升农业综合生产能力和质量效益的重点举措

《建议》着眼加快农业现代化，对提升农业综合生产能力和质量效益作出了全面部署，明确了重点任务。

（一）增强粮食等重要农产品供给保障能力。粮食安全是“国之大者”，这根弦任何时候都不能松。要深入实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略，坚持藏粮于地、藏粮于技，全方位夯实粮食安全根基，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。稳定粮食播种面积，把粮油作物大面积单产提升作为关键举措，深入实施粮食单产提升工程，逐步优化粮食生产布局，分品种分区域强化粮食生产能力建设，确保粮食稳产丰产。优化重要农产品供给结构。坚持巩固提升口粮、主攻玉米大豆、兼顾薯类杂粮，增加优质食味稻、强筋弱筋专用小麦供给，大力发展玉米等饲料粮生产。巩固大豆油料扩种成果，挖掘油菜、花生、油茶等潜力，多渠道拓展食用油供给。提高粮食储备、流通、加工能力。进一步完善粮食储备体系，加强粮食购销和储备管理，持续推进仓储、物流等粮食流通基础设施建设，统筹发展粮食初加工、精深加工和副产物综合利用，扎实推进粮食全链条全环节节约减损。强化农业防灾减灾救灾能力建设。适应极端天气多发重发趋势，提升农业气象灾害监测预报精准度，完善农田水利基础设施，开展农田沟渠修复整治和平原涝区治理，增强农业气候韧性。加强病虫害监测预警，推进统防统治、绿色防控。

（二）构建多元化食物供给体系。践行大农业观、大食物观，向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白，全方位多途径开发食物资源，满足人民群众多元化食物消费和营养健康需求。坚持农林牧渔并举。大力发展现代种养业，优化生猪产能调控机制，开展肉牛肉羊增量提质行动，加快奶业转型升级。积极发展大水面生态渔业，着力推进深远海养殖发展，规范建设海上牧场，打造“蓝色粮仓”。坚定不移推进长江十年禁渔，加强水生生物保护及重要栖息地保护修复。推广林药、林菌、林菜等复合经营，发展林下经济，壮大林草产业。发展现代设施农业。实施设施农业现代化提升行动，分类有序推进老旧设施提档升级，因地制宜推广日光温室、植物工厂、垂直农业、集约化养殖等模式，拓展农业发展空间。

（三）强化耕地保护和质量提升。耕地是粮食生产的命根子，要实行最严格的耕地保护制度，强化数量、质量、生态“三位一体”保护，确保耕地数量有保障、质量有提升、生态有改善。严守耕地红线。坚决整治乱占、破坏耕地等违法行为，牢牢守住 18.65 亿亩耕地和 15.46 亿亩永久基本农田保护红线。开展违规占用耕地整改复耕，留出过渡期，循序渐进推进。统筹农用地布局优化，健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系，鼓励有条件的地区因地制宜在保护生态的前提下利用丘陵山区发展林果业，将

地势比较平坦、适宜恢复为优质耕地的其他农用地有序恢复为耕地。严格占补平衡管理，加强补充耕地质量管理。高质量推进高标准农田建设。以“一平”（田块平整）、“两通”（通水通路）、“三提升”（提升地力、产量、效益）为基本标准，合理确定不同区域高标准农田建设重点，提高建设标准和质量，逐步把具备条件的永久基本农田建成高标准农田。分类开展问题整改整治，完善高标准农田建设、验收、管护机制，建立健全工程质量监督检验和长效管护体系，确保建成一亩、管好一亩、见效一亩，真正建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田。加强耕地资源养护修复和合理开发。分区分类综合施策，强化肥沃耕作层培育、土壤侵蚀治理，切实保护好黑土地这个“耕地中的大熊猫”。实施耕地有机质提升行动，加大退化耕地和酸化耕地治理力度，有序开展盐碱耕地改造提升和综合利用，健全耕地休耕轮作制度。

（四）强化科技装备支撑。提升农业综合生产能力和质量效益，根本出路在科技。要加快推进高水平农业科技自立自强，因地制宜发展农业新质生产力。提高农业科技创新体系整体效能。构建国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学、农业科技领军企业等不同创新主体同向发力、协同协作的创新体系，推进以企业为主导的产学研深度融合，培育壮大农业科技领军企业，加快农业关键核心技术攻关，强化成果推广应用。加快推进种业振兴。深入实施种业振兴行动，加快实现种业科技自立自强、种源自主可控，把当家品种牢牢攥在自己手里。加强种质资源保护利用，加快选育推广高产优质广适多抗的突破性品种，实施好实质性派生品种制度，抓好品种全链条管理，保护种业知识产权。实施生物育种重大专项，加快生物育种产业化应用。着力补上农机装备短板。实施农机装备高质量发展行动，推进高端智能、丘陵山区适用农机装备研发应用，深入开展农机研发制造推广应用一体化试点，实行农机购置与应用补贴优机优补，强化先进适用机具推广应用。大力发展智慧农业，拓展人工智能、大数据等应用场景。促进良田良种良机良法集成增效。强化农业科技支撑不能“单打一”，必须推动良种良法配套、农机农艺结合、生产生态协调，最大限度发挥集成效益。要抓好综合性技术熟化配套、集成推广，大面积推广适度密植、精量播种、侧深施肥、水肥一体、生态防控等成熟技术模式，推进农作物秸秆综合利用、畜禽粪污治理，持续提高技术到位率、装备匹配度。

（五）提升农业发展质量效益。加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，持续推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农。增加绿色优质农产品供给。适应城乡居民消费升级需求，扎实推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产，稳步扩大绿色、有机、名特优新和地理标志农产品供给，提高农产品质量安全水平。完善农业生态产品价值实现机制，让农业绿色发展的生态红利成为农业增效、农民增收的重要来源。推进产业延链补链强链。实施农产品加工业提升行动，加快补上仓储保鲜、冷链物流等短板，做好“粮头食尾”、“畜头肉尾”、“农头工尾”的转化增值大文章。培育乡村新产业新业态，推动农业与旅游、教育、康养等产业深度融合。完善联农带农机制。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，引导企业、农民合作社、家庭农场等与农户紧密联合与合作，促进农民稳定增收。

三、强化提升农业综合生产能力和质量效益的支撑保障

提升农业综合生产能力和质量效益是一项系统工程，需要创新工作机制，统筹各方资源，形成政策合力。

（一）压紧压实粮食安全党政同责。严格地方党委政府耕地保护和粮食安全责任制考核，推进粮食

主产区、主销区、产销平衡区饭碗一起端、责任一起扛，压实保面积、保产量、提质量责任。进一步加大粮食主产区利益补偿力度，实施产销区省际横向利益补偿，完善产粮大县奖补政策，中央预算内投资向粮食主产区倾斜，让主产区抓粮不吃亏、农民种粮有积极性。

（二）提高强农惠农富农政策效能。健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局。将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，持续加大财政支农力度，增加粮食生产流通信贷支持，创新投融资机制，引导社会力量规范有序投资农业农村。强化价格、补贴、保险等政策支持和协同，稳定完善最低收购价等价格支持政策，优化农业补贴政策体系，推动农业保险扩面、增品、提标。统筹粮食市场化收购和政策性收储，合理调整储备规模、品种和区域。促进农产品贸易和生产相协调，进一步优化农产品贸易布局，推进农产品进口多元化，拓展全球农产品供应网络。

（三）全面深化农村改革。稳定土地承包关系，稳步推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，落实“大稳定、小调整”要求，确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。发展农业适度规模经营，坚持宜大则大、宜小则小，不搞一刀切、不搞行政命令，防止人为“垒大户”。深入开展高素质农民培育，提高新型农业经营主体发展质量。完善高效便捷的农业社会化服务体系，支持各类服务组织聚焦农业生产薄弱环节和小农户需求，创新服务模式、拓展服务领域、提升服务质效，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

（作者：农业农村部部长。来源：《人民日报》2025 年 12 月 10 日 09 版）

乡村产业振兴要把“土特产”这三个字琢磨透

陈文胜

乡村要振兴，产业必振兴。习近平总书记强调，各地推动产业振兴，要把“土特产”这 3 个字琢磨透。“土”是基于一方水土，开发乡土资源；“特”是突出地域特点，体现当地风情；“产”是真正建成产业，形成集群；这为湖南乡村产业振兴指明了方向。湖南拥有“三湘四水”的独特地理优势，孕育了品类繁多的乡土物产，形成了底蕴深厚的饮食文化。因此，立足“土”的资源，放大“特”的优势，延伸“产”的链条，将“土特产”打造成为富民强农的重要支柱，就成为推动湖南农业现代化、实现乡村全面振兴的必然选择。

01.以“土特产”推动乡村产业振兴的优势条件

湖南发展“土特产”产业具备得天独厚的基础，从资源禀赋到产业生态，形成了相互支撑、协同发力的优势体系，为乡村产业振兴提供了有力支撑。

依托“土”的禀赋激活原生价值，形成多元产业基础。湖南属亚热带季风湿润气候区，“七山二水一分田”的地理格局与生态格局，孕育丰富生态与农耕资源。这里不仅是粮食、生猪等传统优势农产品的产区，而且为山地农业、林下农业等多形态发展及农业多元功能开发提供了天然条件，从而形成了粮、油、茶、果、药、畜禽、水产等多样化的立体式农产品结构。通过拓展农业新功能、挖掘农村生态新价值，将山水资源与生态旅游、民俗文化与休闲观光融合，实现了“土资源”向“土优势”转化，为“土特产”发展奠定了坚实的资源根基。

放大“特”的优势构建差异化竞争力，实现湘菜与区域品牌双轮驱动。湘菜作为承载千年饮食文化的非物质文化遗产，是湖南“土特产”体系中极具辨识度和带动力的地域文化与农业资源的集大成者，是串联樟树港辣椒、宁乡花猪、江永香柚、安化黑茶等一系列特色食材与区域品牌的核心载体，形成了“湘品入菜、湘菜带农”的产业闭环。2024 年全国湘菜市场规模达 1080 亿元，增速居各大菜系之首，充分证明了湘菜与区域品牌双轮驱动所形成的差异化市场竞争力，使“特”成为湖南乡村产业的突出优势。

延伸“产”的链条实现加工增值，打造龙头企业与配套体系。通过延伸“土特产”产业链，发展精深加工。如安化黑茶开发速溶茶、抗疲劳胶囊等衍生品，年增产值 50 亿元。东方树叶、茶颜悦色在湘建生产基地，“劲仔鱼制品”“盐津铺子”零食全国热销。依托龙头企业带动产业集群，双汇集团娄底生猪深加工、唐人神肉制品加工等龙头项目，将先进工业技术和管理经验引入农业，推动生猪屠宰率从37%提升至 45%，推动湘西南生猪加工业形成百亿级规模。步步高集团整合全省冷链资源，抖音“湘品出湘”直播成效显著，配套体系持续完善，共同构建了从生产到消费的现代产业体系，实现了“土特产”全链条的价值提升。

02.以“土特产”推动乡村产业振兴的必然要求

当前，湖南乡村产业发展仍然面临着结构性问题，要实现其对乡村产业振兴的有效赋能，必须顺应产业发展规律。

破解同质竞争，需强化地域特色的独特性与辨识度。长期以来，湖南农业发展存在区域分工不明确问题，导致大宗农产品供大于求与同质化竞争问题突出。如柑橘、茶叶、黄桃等农产品在全省范围内“遍地开花”，使农产品相似度居高不下，区域差异优势难以显现。这种产业布局趋同不仅造成供求失衡，更使市场竞争陷入低价恶性循环，严重制约了农业效益提升和农民收入增长。

突破增值瓶颈，需推动“卖原料”向全链条产业升级。湖南作为农业大省，大宗农产品加工度严重偏低，2023 年农产品加工转化率仅 53%，远低于全国平均水平，农产品加工产值与农业总产值之比亦低于全国 2.4:1 的均值，与发达国家农产品加工转化率普遍超过 85%的差距明显。具体而言，稻谷精深加工率不足 30%，米糠油产量仅占全国 3.9%；水果采后商品化处理比例 15%，约 90%的蔬菜以初级形式销售；茶油 80%以毛油销售，深加工占比不足 20%，出口占比更低，远不及江西品牌在欧盟市场的表现。这种“粗多精少、初多深少”的特征，直接导致乡村产业附加值流失。

衔接小农户与大市场，需健全农业社会化服务体系。湖南是小农大省，小农户在生产规模、技术水平、市场对接等方面存在明显劣势，难以适应现代化大市场的需求，“非农化”“非粮化”问题也日益凸显。全省省级农业产业化联合体仅 1138 家，尚未形成基本稳定的“企业+合作社+农户”合作模式。如安化黑茶全产业链产值达 268 亿元，但因企业分散、协同不足，过度依赖外埠原料，弱化了区域品牌建设能力，整体竞争力受限。

03.以“土特产”推动乡村产业振兴的有效途径

推动“土特产”赋能湖南乡村产业振兴，需聚焦关键环节，构建有效机制，从产业链协同、加工升级、品牌建设等方面发力，推进乡村产业振兴。

构建湘菜引领的土特产全产业链赋能机制。湘菜产业链条长、辐射广、市场基础好，是驱动湖南乡村产业发展的核心引擎。应以湘菜需求为导向，围绕辣椒、猪肉、大米等核心食材，大力发展订单农业，建设规模化、标准化的原料生产基地，形成为加工而种、为加工而养的种养格局。同时，积极发展中央厨房、净菜加工等新业态，延伸产业链条，提升食材附加值。配套完善从“产地仓”到“销地仓”的冷链物流体系，保障产品流通效率。在市场拓展上，实施“湘菜出湘出海”战略，通过新媒体营销、“百城千店”工程、海外湘菜体验馆等多元渠道，带动湘食材、湘调味品等集体出海，形成从田间到餐桌的全链条赋能机制。

打造大宗农产品加工协同体系破解增值瓶颈。针对生猪、大米等大宗农产品加工度低的现状，亟须构建标准、龙头、县域平台的协同发展体系。出台大宗农产品加工行业标准体系，以标准化推动产业规范化、优质化发展。大力培育和引进大型食品加工龙头企业，支持其通过技术升级和设备改造，提升精深加工水平，开发高附加值产品。鼓励龙头企业通过兼并重组等方式扩大规模，形成集群效应。在县域层面布局建设农产品加工产业园和公共服务平台，为中小微企业及农户提供技术研发、质量检测、市场信息等一站式服务，打通加工环节堵点，全面提升大宗农产品的加工转化率和增值能力。

推进区域公用品牌建设实现土特产价值升级。针对区域公用品牌“散、弱、保护难”的问题，一方面，整合“宁乡花猪”“安化黑茶”“祁东黄花菜”“炎陵黄桃”等品牌资源，构建统一的“湘味”标

识体系，形成品牌合力，提升整体影响力。另一方面，推进区域地标品牌立法，完善授权使用和动态监管机制，建立健全农产品质量安全追溯体系，严厉打击假冒伪劣行为，维护品牌声誉与价值。同时，推动品牌与文旅深度融合，开发农耕体验、美食研学、文化节庆等新业态，让品牌价值延伸至消费体验环节，实现从“卖产品”到“卖品牌”“卖体验”的根本转变，从而提升“土特产”的综合效益和市场竞争力。

（作者：湖南师范大学中国乡村振兴研究院院长。来源：《新湘评论》2025 年第 21 期）

农业面源污染要突出区域性系统治理

耿润哲　王　萌

党的十八大以来，党中央、国务院将农业农村污染治理置于生态文明建设的重要位置，作出一系列重大战略部署。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，要“统筹推动乡村生态振兴、农村人居环境整治，有力防治农业面源污染”，为系统推进农业绿色发展指明了方向。加强农业面源污染防治，不仅是改善农村生态环境、守护绿水青山的基础支撑，更是保障国家粮食安全、助推乡村全面振兴的关键环节，对实现农业高质高效、乡村宜居宜业具有重大而深远的战略意义。

农业面源污染防治取得重要阶段性成效。近年来，我国将农业面源污染防治作为生态文明建设的重要一环，连续部署开展治理攻坚战，在政策布局、技术探索和部门协同三个方面取得突破性进展，为推动农业绿色转型和乡村生态振兴奠定了坚实基础。

制度体系日趋完善，构建综合治理新格局。生态环境部联合多部门持续发力，围绕农村生活污水、黑臭水体、化肥农药减量增效、养殖污染等突出难题，出台一系列具有针对性的政策文件，推动各地从“单点治理”转向“系统管控”，为农业面源污染治理提供了坚实的制度保障。

试点示范成效显著，探索出多元治理新路径。全国诸多试点地区率先开展监督指导机制探索，初步建立起“监测——溯源——治理——评估”闭环监督治理体系。600 多个畜牧大县完成畜禽养殖污染防治规划，173 个监测评估试点探索建立农业面源污染监测评估体系。特别值得一提的是，山西文水通过系统施治，实现磁窑河裴会断面总磷、氨氮浓度均大幅下降。这些实践不仅验证了监管技术路径的可行性，也为全国层面提供了可复制的经验。

部门协同高效有力，形成多方联动新机制。国家层面明确各有关部门生态环境保护责任清单，国家发展改革委在长江、黄河流域推动建设 200 个农业面源污染综合治理示范县，农业农村部打造 128 个国家农业绿色发展先行区，水利部持续推进生态清洁小流域建设，形成了跨领域、多层次的协同治理网络。这种“一盘棋”的工作机制，有效避免了政出多门、力量分散的问题，展现出集中力量推进面源污染治理的体制优势。

准确把握农业面源污染治理的内在规律。当前，农业面源污染已成为影响区域水土环境质量的重要瓶颈，其对生态系统和农业可持续发展的制约日益凸显。要破解这一难题，不能仅靠末端治理，必须深入把握其发生、迁移和转化规律，从本质特征出发，提升治理的系统性和有效性。

污染发生具有显著的不确定性和复杂性。与点源污染不同，农业面源污染来源于广域的农业生产活动，肥料、农药等农业投入品过量使用，以及畜禽水产养殖废弃物、农作物秸秆等处理不及时或不当，所产生的氮、磷、有机质以及重金属等，在降水、地形的驱动下，通过径流、渗漏、土壤侵蚀等途径进入自然环境。这一过程高度依赖自然条件，在空间上分散、在时间上断续，污染负荷呈现显著的随机性

和突发性，治理效果亦存在明显的滞后效应。这意味着治理策略须具备足够的灵活性和适应性，能够应对不同水文年和气候条件下的污染风险。

关键源区呈现多重因素叠加驱动特征。“20%的区域贡献 80%的污染负荷”这一规律在面源污染中尤为明显。这些关键源区通常位于高程变化剧烈、距离水体较近、土壤易蚀或化肥农药投入强度高的农业用地，不仅是污染产生的“热点”，也是污染物向水体迁移的必经通道。识别并优先管控这些关键区域，能够以最小成本实现最大减排效果，成为国际上行之有效的治理策略。这要求我们必须从“四面出击”转向“精准狙击”，将有限的治理资源投入到最关键的区位。

治理策略亟须体现系统性和流域性。面源污染的本质是流域物质循环失衡的体现，其治理必须打破传统“就污染治污染”的片面化思维。山水林田湖草沙是一个生命共同体，从坡耕地到河岸缓冲带，从沟道到河口，污染物的迁移转化贯穿整个流域生态系统。因此，治理需统筹农业布局、土地利用、水土保持、生态修复等多重要素，通过系统配置林草缓冲带、生态沟渠、湿地系统等“绿色+灰色”基础设施，实现从“源头减量——过程阻断——末端治理——循环利用”的全链条管控。也就是说，唯有坚持流域视角、系统治理，才能从根本上扭转面源污染加剧的趋势。

以科学举措破解农业面源污染难题。为协同推进美丽中国与农业强国建设，亟须将农业面源污染治理重心聚焦于关键区域，创新运用“测——查——划——治——评”五步法与治理清单相结合的模式，优化资源配置，有针对性地施治于对水土环境质量影响最显著的流域与区域，以集中力量解决核心矛盾，为维护城乡居民“水缸子、米袋子、菜篮子”提供保障。

首要环节在于建立问题发现机制。应以水土环境质量监测为基石，精准锁定氮、磷等营养盐超标的水体，涵盖定类因子为氨氮或总磷的劣 V 类断面、汛期污染强度突出的河段、氮负荷显著的入海河流及硝酸盐超标的地下水等。同时，积极整合高校及科研院所的现有监测网络资源，探索将科研监测中发现的问题转化为治理线索，并建立年度公开向社会征集面源污染问题清单的机制，强化综合研判，为准确识别突出区域提供多源信息支撑。

关键问题在于开展“水陆统筹”的精细化污染源调查。在氮磷污染问题突出的断面汇水区内，需综合考量所涉行政单元的种养结构及防治现状，通过沿河湖实地排查、走访农户，并结合地面监测、卫星遥感与无人机航拍等技术手段，全面调查农田退水、畜禽粪污溢流或超量还田、水产养殖尾水治理等状况。同时，采用空间嵌套式布局，重点加强对流域出入口、种植与养殖核心区周边水体的补充监测，深入解析污染成因，科学区分人为影响和自然因素各自的作用大小。

核心任务在于依据“排放——传输”双控原则划定优先治理区域。通过对目标区域农业生产活动水平的深入调查，识别出污染物排放高位区域，再借助流域水文传输过程的数学模拟，精准定位那些农业源排放高且与水文通道空间高度重合的关键源区。进而对关键源区进行污染源解析，并依据行政区及污染源类型(如农村分散生活源、规模以下畜禽养殖业以及种植业等)进行贡献率排序，最终将贡献率最高的行政单元或污染源类型确定为优先治理对象。

实施路径在于推行“分区分类”的系统化治理模式。须严格落实《乡村振兴责任制实施办法》相关要求，明确地方党委、政府的主体责任。根据不同污染类型分区分类施策，依法依规推动实现投入品减量化、生产清洁化、废弃物资源化、产业模式生态化。在种植业重点区，深入实施化肥农药减量增效，优化布局，系统推进“源头减量——过程拦截——末端治理——循环利用”工程。同时，在养殖业重点

区，则以土地消纳能力为基础合理规划养殖规模，加快推进养殖废弃物资源化利用，促进种养循环，提升土壤地力。

根本保障在于健全“奖优罚劣”的绩效评估与长效机制。必须统筹环境质量改善与粮食安全双重目标，探索将突出区域面积削减率等指标纳入监管体系的政策依据与操作路径。研究制定科学的治理绩效评估标准及规范，将防治任务完成情况与财政转移支付、生态环境资金分配直接挂钩，对成效显著地区予以倾斜激励。同时，坚决遏制并从严追责那些借治理之名行“无猪县”“无猪市”等乱作为甚至损害群众利益的行为，确保治理工作的科学性、公平性与可持续性。

（作者：耿润哲：生态环境部经济政策研究中心自然生态部主任；王萌：中央党校（国家行政学院）习近平新时期中国特色社会主义思想研究中心研究员。来源：学习时报）

从农民看“乡村治理”

赵树凯

乡村治理的核心理念，是关于农民的根本认识。

改革前的乡村治理理念，可以集中表达为：“严重的问题在于教育农民。”改革后的乡村治理理念，可以集中表达为“尊重农民的首创精神和选择权利”。对于执政党来说，这个转换并不是完全自觉的，也不是在短时间内能够完成的。这种理念转换，还需要政治体制的制度化保证，需要真正体现在政策制定过程中。治理理念的根本性转变，是一个长期的历史过程。

上个世纪 80 年代的农村改革，是对既有治理体制的方向性、颠覆性改变，是新中国历史上乡村社会最大变局。这场改革不仅促成社会经济迅速发展，也造成基层乡村治理体系的深刻转变，还塑造了新的社会主义意识形态。

1949 年 6 月，毛泽东为纪念中共成立 28 周年撰文提出：“严重的问题是教育农民。农民的经济是分散的，根据苏联的经验，需要很长的时间和细心的工作，才能做到农业社会化。没有农业社会化，就没有全部的巩固的社会主义”。在这里，毛泽东把“集体化”表述为“社会化”。建政后中共乡村治理的根本理念是：通过农业集体化改造个体经济，实现农村的社会主义。以这个理念为指导，经过互助组、初级社、高级社、人民公社等不同阶段，构建起完全不同于传统社会的乡村治理体系。

阶级斗争理论的提出，是从包产到户的争论而起，经历了一个逐步发展过程。毛泽东在中共八届十中全会在讲话中，正式提出了以阶级斗争为纲的社会主义阶段基本路线，把阶级斗争作为农村工作的最高纲领。由此进入用“阶级斗争”治理农村的阶段，不断演进升级，直到文革结束。阶级斗争理论是在政治上对农民创造性和积极性的根本否定，是农村发展长期陷入停滞状态的根本原因。1978 年 12 月，中共十一届三中全会停止使用“以阶级斗争为纲”口号，1979 年 1 月中央做出“关于地主、富农分子摘帽问题”决定，标志以“阶级斗争”治理农村的时代结束。

“社教”运动是改革前乡村治理的政治保障。农民对于集体化道路的抵制是个长期过程。面对农民的抵抗，决策层不是反思制度和政策的重大失误，而是认定农民政治上落后，是“自发的资本主义势力”，需要“教育”“改造”。采取的办法是不断开展政治运动，用政治运动来维护不受农民欢迎的政策和体制。政治运动的基本形式，就是对农民进行“社会主义教育”，即“社教”运动。在这里，社教运动是一系列农村政治运动的总称。

“大寨经验”是改革前乡村治理的基本政策工具。大寨经验是极左政策的集中体现。大寨从艰苦奋斗典型到成为左倾政策典型，经历了一个演变过程。大寨作为先进典型的最早经验，是干部参加集体生产劳动；大寨经验向极左路线升级是劳动管理问题，表现为反对按劳计酬，搞“政治工分”；大寨经验

成为阶级斗争治理农村的一整套政策工具，是在文革中间；大寨经验所代表的极左农村政策进一步升级，是在文革后期。本来，《农村人民公社条例》（即 60 条）还给农民保留了一定的自由空间，如自留地、养鸡养鸭、集市贸易等等，而大寨把这些小的政策空间统统作为自发资本主义倾向来批判取缔。不仅如此，大寨所代表的工作方式，就是要用阶级斗争观点在农村找“坏人”、斗“坏人”，要求全国农村照搬学习。 “反大寨就是反革命”，“不学大寨就是走资本派”，全国范围内大量农民和基层干部受到迫害。在长达十余年的时间里，大寨模式成为中国乡村治理的基本手段。

中共中央对农业学大寨运动进行政治清算，是在十一届三中全会两年后。1980 年 11 月，中央文件指出：“大寨昔阳经验中左的东西表现在政治、经济、思想、组织、作风等各个方面。内容主要有四个方面： 第一，“不断人为地制造阶级斗争，把许多干部和群众当作敌人，对社员群众的一项生活小事也进行批判，很多人受到迫害，有的被整死，有的造成残废；第二，“不断的变革生产关系，搞穷过渡”，文革初期实行了生产大队所有制，后来又在大寨公社实行公社所有制，还想搞全县的全民所有制；第三，不断地“割资本主义尾巴，堵资本主义的路”。文革中昔阳县把自留地、社员家庭副业都当着资本主义尾巴割掉，限制社队工业副业，扼杀多种经营，取消集市贸易，堵塞城乡经济交流；第四，不断地“鼓吹平均主义，破坏按劳分配”，一贯反对定额管理、定额计酬，极大地挫伤了农民劳动积极性。农民把大寨工叫做大概工、混混工。不仅如此，大寨还是弄虚作假的典型。“昔阳县自 1973 年到 1977 年的五年间，共虚报了粮食产量两亿七千多万斤，比这五年实际产量多报了近 24%”，“由于连年虚报，弄的有些社队增了产却闹粮荒，群众埋怨说‘他们出名升官，我们出力受苦，还得跟着闹饥荒’”[1]。

农村改革重要领导人万里曾总结道：“农村改革的头一个回合是突破学大寨的框框。”“如果不反掉学大寨以阶级斗争为纲那一套，就不可能提出和坚持以发展生产为中心，这实际上是最初、也是最重要的拨乱反正”。现在，很多人对于“大寨经验”缺乏深刻的认识，只强调早起大寨作为生产典型的意义，看不到长时期内大寨经验作为极左政策工具对于农村发展的巨大戕害[2]。

在上世纪 80 年代末和 90 年代初，围绕农村发展的方向道路又发生了一轮争论。有人认为实行家庭承包制偏离了社会主义大方向。那段时间里，中央主要领导的农村考察，对象多是那些坚持不搞包产到户而集体经济很好的典型，或是那些认为包产到户潜力已尽力、不搞集体经营便没有出路的典型。1989 年 8 月，中央发出《关于加强党的建设的通知》：“我们党是工人阶级的先锋队。私营企业主同工人之间实际上存在着剥削与被剥削的关系，不能吸收私营企业主入党”，并且规定不符合条件的企业主党员要清除。

回顾乡村治理历史，长期以来，“教育农民”成为政治表达，实质是对农民的政治歧视。当前，政策焦点是如何对待“集体化”或“发展集体经济”问题。要汲取历史教训，防止在集体经济的旗帜下重走强迫农民的老路。

追溯乡村治理的历史，放眼乡村治理的现实，特别是，看看乡村治理面临的困境，不能不说，乡村治理的理念转换，何其艰难，依然在路上。（2021 年 8 月）

【注　释】：

[1]（《人民日报》1980 年 7 月 7 日）。

[2]《万里同志的一次重要谈话—要正确对待农民》，《报刊文摘》1997 年 10 月 23 日。

（作者：国务院发展研究中心研究员。来源：当代农政，2025 年 12 月 19 日）

“小事不出村”与“将矛盾化解在基层”

桂　华

一、“小事不出村”与“小事不能出村”

创新和运用“枫桥经验”提升基层社会治理水平的基本方法。将“枫桥经验”运用于基层工作，关键是做到“小事不出村，大事不出镇，将矛盾化解在基层”。运用“枫桥经验”，及时有效解决广大群众的身边难事，打造平安稳定的社会局面，既是服务群众的直接体现，也是为经济社会发展大局提供基础护航。

近年来，基层工作形势发生较大的变化，包括经历疫情防控、整体经济形势调整、地方财力紧缩等。随着为基层减负和治理形式主义的推进，早几年出现的基层过热现象有所缓解，乡村大拆大建、整村推动、创新创建等行为明显减少。在这种背景下，一些地区的基层工作考核重新变得简化，考核内容主要集中在两个方面：经济指标与社会治理。

所有乡镇和街道的经济指标汇总起来是全县的指标，保持经济增长才能维持财政，关系到保运转。随着一些软指标考核的压力变小，经济考核变得更加重要。另外，社会治理在基层工作中也十分重要，甚至占到“一票否决”的位置。

社会治理目标是减少矛盾。不少地方运用“枫桥经验”，推广各种治理手段，希望预先排查和发现矛盾，提早干预，将矛盾消除在萌芽状态，或者发生矛盾后及时处置，避免扩散。

在社会转型时期，社会治理变得复杂，基层工作既要面对老问题、老矛盾，也要面临新问题、新情况。在基层考核中，各个乡镇对问题的处理状况汇总起来是全县的情况。因而，县市倾向于提高工作要求，对排查矛盾、发现矛盾、处置问题提出更严标准，通过加码来消除可能存在的风险点。在考核压力下，以处理客观问题为目标的社会治理，变成了以“不出事”为标准。为了追求“不出事”，“枫桥经验”中的“小事不出村”在实践中变成了“小事不能出村”，“将矛盾化解在基层”变成了“基层必须化解矛盾”。

社会运行总是存在各种客观矛盾、日常摩擦和不可预知的意外因素，将高效处理矛盾、及时回应群众急难愁盼的工作目标，变成硬性指标上的“不出事”，表面上是发挥“枫桥经验”，实则是失去“枫桥经验”作为基层工作方法的精髓。由硬性考核推动基层化解矛盾，会带来各种意外后果。

二、“小事不能出村”的悖论

运用“枫桥经验”，实现“小事不出村，大事不出镇，将矛盾化解在基层”，是充分发挥乡村两级在基层事务处置中的主动性、能动性。基层是国家治理的基石，国家治理以亿万群众为对象，基层包括农村、城市、机关、单位，凡是与群众密切接触、以群众为直接对象的工作都属于基层工作。国家开展“三农”工作，执行惠农政策，实施乡村建设，面对千家万户的农民和千差万别的村庄，必须依靠乡村

两级积极作为，基层是社会治理的主战场。

之所以要发挥乡村的主动性、能动性，进而做到“小事不出村，大事不出镇”，是因为乡村两级直接与群众打交道，属于本乡本土，熟悉群众、了解群众，也被群众所熟悉和了解。经过长期互动，基层干部知道群众的所思所想，广大群众也听得懂基层干部对政策的解释，双方容易沟通、将心比心，做工作的效率高。

实践中如果做到通过基层干部的积极作为，将大部分事务都在村内解决，少部分事务到乡镇解决，还有极少部分乡镇解决不了的事情上升到更高层级，甚至走司法渠道，则整个社会治理成本低，群众诉求被及时答复，国家治理的成本也低。因而，在新形势、新条件下，创新和运用“枫桥经验”十分重要。

不过，基层干部积极作为，通过主动性和能动性发挥，所能解决的是部分事务，还有很多事务超出基层能力，甚至有一些“历史遗留”问题超出了政策范围。因而，“小事不出村”不是“小事不能出村”，“大事不出镇”不是“大事不能出镇”，“将矛盾化解在基层”也不是“基层必须化解矛盾”。

“小事不出村，大事不出镇，将矛盾化解在基层”是一种工作机制，属于对基层主动性、能动性的强调，它刻画的是一种工作理念和工作方式。对比来看，“小事不能出村，大事不能出镇，基层必须化解矛盾”则是一种考核标准，属于不讲条件下的工作指令。如果地方用考核标准、工作指令替代工作方法，就会变得刻舟求剑、削足适履、缘木求鱼。

在实际工作中，如果将“小事不出村”变成“小事不能出村”，则村一级变成以完成考核标准为导向，而不是结合情况、实事求是、考虑总体影响后精细处理个别问题；如果将“小事不出镇”变成“小事不能出镇”，则乡镇也变成了以不被上级扣分为工作指南，而不是采取具体问题分析；如果将“将矛盾化解在基层”变成“基层必须化解矛盾”，则基层为了达成“必须化解矛盾”的考核目标，就会变成以追求考核通过为导向而不是全盘考虑工作成本。

因此，有两点需要注意：

第一，村、乡镇等基层处理问题的能力是有限的。长期接触群众的乡村，所积累的基层工作能力、群众工作能力、群众工作资源，是其他所有人和其他部门都不具备的。在浙江某地调研，一位从事过信访、应急、包村等工作的“老乡镇”说，全镇的农民到他那里反映问题，不超过五分钟的交谈，他就能够很有把握地判断这个群众反映问题背后的动机、诉求、矛盾点等。得到这些信息之后，就很容易找到解决问题的突破口。这位“老乡镇”并不“老”，才 30 岁出头，2013 年考到乡镇，现在任副镇长，基层工作经验十分丰富，处理群众工作得心应手，他工作的乡镇超过 6 万人。他回忆说，刚到乡镇时，碰到群众来反映问题，不敢轻易说话，生怕解释政策不清楚，被抓住漏洞。

这说明，群众工作能力要在实践中锻炼，并且获得群众工作能力也不难。乡村干部长期与群众接触，在服务群众的过程中，被群众教育，工作能力得到提升。乡镇、村一级所掌握和拥有的最大的治理资源，不是物质上的，也不是酷炫的技术，而是对辖区内村情民情的“了如指掌”，以及通过努力工作所取得的群众信任。

一方面，乡村两级拥有群众工作经验、群众工作能力的治理优势，另一方面，乡村作为治理体系的末端，属于执行政策而不制定政策、接受考核而不决定标准、掌握有限资源而承担属地责任。乡村两级作为基层，在“枫桥经验”的运用中，发挥的是前一方面的能力，是扮演着群众工作的角色，这些高度依赖干部的积极性、能动性和主动性。反过来，从客观条件上看，基层存在天然的短板：人手不够、资

源不足、责任兜底、被问责被考核等。

“小事不出村，大事不出镇，将矛盾化解在基层”如果变成“小事不能出村，大事不能出镇，矛盾必须化解在基层”，就会将基层积极接触群众，通过细致的群众工作方法解决具体问题，变成基层必须承担兜底责任，动辄问责，其后果是在消磨基层工作优势，徒增基层压力。

第二，群众诉求的复杂性。基层工作要处理群众提出的各种各样诉求，有时同一个问题背后的动机不同，有时不同人对同一个政策的期待不同，有时不同时间点发生问题的处理政策不同。所有这些都需要一一分析，具体问题具体解决。以非粮化整治为例，有些与土地撂荒有关，有些涉及产业结构调整，还有些是大规模土地流转造成的，每一个案例所牵扯的利益都十分复杂，要实现政策目标，需要基层干部做很多具体工作。群众诉求的复杂性还表现为村庄中个别利益与公共利益的矛盾。比如，国家投入惠农项目为村庄拓宽道路，不属于土地征用，却要占用个别人的土地，如何处理？甚至还存在个别群众诉求缺乏依据的情况，如何处理？比如，村庄选举中出现了矛盾，被选掉的农民在所有的公共事务中都不配合，如何处理？

基层工作涉及利益调整，实施惠农政策让每个村民都享受好处，但是有的受益多、有的受益少，农民之间会相互比较并引发矛盾。基层工作不同于办公室工作，不一定风平浪静，“剪不断、理还乱”是基层工作的常态，也是乡村干部的工作日常。如果在考核压力下，将“小事不出村，大事不出镇，将矛盾化解在基层”变成“小事不能出村，大事不能出镇，矛盾必须化解在基层”，则使得乡村干部不能做到具体问题具体分析，就会突破工作要求，甚至出现所谓的“花钱买平安”。由于基层工作具有示范效应，一个问题被策略化地解决，就会诱发更多类似的诉求，让工作陷入被动。

三、如何做到“将矛盾化解在基层”

越是随着社会复杂程度提高、流动性变强，就越需要通过提升基层治理水平来增加国家治理能力。作为社会治理对象的群众主体越是多元、诉求差异化越是明显，基层治理的难度就越大，用行政管理手段、标准技术工具解决问题所产生的偏差越大，也因此就越需要运用“枫桥经验”，发挥党员干部紧密联系群众、熟悉群众、服务群众、依靠群众的基层工作优势。

只有做到“将矛盾化解在基层”，才能够有效应对社会转型带来的挑战，缔造出国家有为、社会富有活力的基层工作局面。如何做到“将矛盾化解在基层”？

第一、科学理解“将矛盾化解在基层”。“将矛盾化解在基层”是指基层发生的大部分矛盾是日常性的与广大群众密切相关的矛盾，也即凡是在人群密集的地方都会发生的利益纠葛或行为冲突，这些矛盾细小琐碎、无时无处不在，需要基层承担责任、发挥能动性才能够解决。“将矛盾化解在基层”也是指，这些矛盾不仅适合由基层解决，而且契合基层工作优势，只有靠基层才能够有效解决。如果行政直接介入这些细小琐碎的日常矛盾，不仅效率低，而且成本很高。“将矛盾化解在基层”是指鼓励基层发挥解决社会矛盾的能动性，当群众出现诉求后，引导他们首先向处在身边的乡村干部反映并寻求解决，当基层解决不了时，再向更高层级反映。因此，“将矛盾化解在基层”属于工作理念，不是工作指令，更不是考核就能够达到的。如果“将矛盾化解在基层”变成了“矛盾必须化解在基层”，就是将这种灵活的、依靠基层主动性的工作方式变成了基层迫于考核而完成行政任务，基层治理便是从能动状态变为被动状态。

并且，基层虽然90%以上是日常矛盾，却依然有一部分问题是村里无法解决、乡镇也无法解决的。

“将矛盾化解在基层”是指基层在资源有限、能力有限的情况下，发挥主动性解决大部分矛盾，做到“小事不出村，大事不出镇”，在此之外，还有一部分是基层解决不了的矛盾，则必须上交。所以，“枫桥经验”的另一面是，基层能解决和能不上交的矛盾尽量不上交，而基层不能解决的矛盾则要及时上交，由上级研究甚至承担主要责任。“枫桥经验”要做到：无需上交的矛盾要就地解决，基层解决不了的矛盾则要立刻上交；不该上交的不上交，该上交的则上交。通过“不上交”和“上交”这两个方面，发挥基层与上级的“两个积极性”，由基层和上级协作共同解决问题并构建良好的社会秩序。

如果“将矛盾化解在基层”片面地理解为“基层必须解决矛盾”，则突破了基层权限，也违背了工作规律。基层为了满足“必须解决矛盾”的考核要求，委曲求全，用“开口子”的方式去解决基层解决不了或不应该由基层解决的事情，反而会鼓励越来越多的群众提出超出基层责任的诉求，破坏社会治理平衡。

第二，提升基层在社会治理中的主体性。“枫桥经验”依赖基层做群众工作，采用的是群众工作方法。做好群众工作的关键是乡村干部具有内在积极性，且熟练掌握群众工作方法。目前，基层为了满足自上而下的标准化、制度化要求，对干部提出客观标准要求。但是，这些并不能替代做群众工作能力。做好群众工作，发挥“枫桥经验”关键是乡村干部走出办公室，沉到群众中去。乡村干部距离群众越近，群众就越是可以依靠的力量，乡村干部凡是真正沉入到群众中去，很多问题就迎刃而解。

第三，社会治理要采取短链条逻辑。目前，随着国家治理能力增强，国家介入社会事务的范围越来越广，在很多方面，国家可以发挥“集中力量办大事”优势。但是社会治理领域常常面对的是群众之间的琐事，很多统一化、标准化、程序化的规章制度，不一定适用于解决这些问题。在社会平安稳定的大局面下，基层主要的精力是接触群众、组织群众和引导群众解决身边小事，密切党员干部与群众的联系。很多群众身边的小事具有发生的场景，属于面对面纠纷，解决问题的办法因而需要灵活多变，相关部门不宜采取长距离监督、远距离考核的工作方法，而是要鼓励和支持基层因地制宜、因时制宜地就地解决问题，避免“一把尺子到底”，适宜由基层探索从当地情况出发行之有效的百花齐放的工作办法。

第四，为社会秩序留下冗余。首先，科学分析“小概率事件”。矛盾发生之后，要深入研判，区分普遍性问题与个案问题，偶发事件与苗头性问题，区分特殊与一般，进而采取不同的工作方法。对于偶发的问题，要留有一定冗余，避免为了消除偶然而投入主要精力，要将工作重点放在绝大多数群众最迫切的需求上。其次，区分“底线”思维与“不出事”要求。在涉及群众切身利益和群众普遍诉求的事情上，要坚持“底线”思维，将回应群众利益作为工作根本。由指标考核所造成的基层“不出事”思维，有时不是从解决问题出发，而是回避问题，反而让群众的切实利益得不到重视。

第五，总的来说，在惠农资源下乡和农业农村优先发展的政策导向下，当前基层社会治理面对的矛盾以日常性为主，群众反映的多是生产生活上“补短板”诉求，在这种总体格局下，基层社会治理应当更重视群众和基层干部内在力量的发挥，减少因为考核或一票否决而造成的干部消极，让乡村干部沉入群众，与群众打成一片，把蕴含在群众中的力量激活，把党的正确主张变为群众的自觉行动，不断走向共建共治共享。

（作者：武汉大学社会学院教授。2025 年 12 月 19 日）

如何创造乡村优质生活空间

孔祥智

【摘　要】：城乡之间在生活环境方面的差距依旧明显，创造乡村优质生活空间任重道远。党的二十届四中全会提出的“创造乡村优质生活空间”就是要经过努力，使农村居民的生活水平不断提高，便利度和舒适度不断提升，并逐渐接近城市水平。

党的二十大报告提出，到2035年基本实现社会主义现代化，基本公共服务实现均等化，农村基本具备现代生活条件。从目前情况看，城乡之间差距仍然很大，大部分农村还不完全具备现代生活条件。因此，党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）指出，加快补齐农村现代生活条件短板，创造乡村优质生活空间。

“十四五”期间农村生活条件发生了根本性变化

“十四五”期间，国家加大了对“三农”领域的投入，农村人居环境明显改善，全国农村卫生厕所的普及率达到了76%，行政村层面上生活垃圾集中收运处理的比例达到90%以上，农村生活污水治理率超过了45%。2199个县（市、区）开展了县域医共体建设，95%以上的村卫生室纳入医保。全国累计建设农村互助性养老服务设施超过14万个、农村敬老院超过1.6万家。

数字乡村取得了新进展，目前已经在全国范围内实现“村村通宽带”，通光纤、通4G的行政村比例超过99%。截至2023年底，农村宽带接入用户超过1.9亿户，农村网民规模达到3.26亿，农村互联网普及率达到66.5%。在数字乡村建设的基础上，不断推动优质医疗资源下沉，县级远程医疗服务覆盖率达到100%，基本实现农村居民看病买药“一码通”；农村重点公共区域视频监控面不断提升，浙江、江西等省实现行政村全覆盖，极大地提升了农村地区公共安全水平。

乡风文明建设取得了明显进展，对厚葬薄养、高额彩礼等突出问题进行了治理，农村文化滞后现象明显好转，“村BA”“村超”“村晚”等“村字号”文体活动异彩纷呈，丰收节、单项农产品文化节（如水稻文化节等）、二十四节气等节庆活动精彩不断。

应该说，“十四五”期间，农民生活状况改善的速度超过过去任何一个时期，乡村生活条件发生了根本性变化，乡村生活条件再上新的台阶。

寻找差距，确立“十五五”发展目标

尽管如此，乡村生活条件和“优质生活空间”相比还有很大的差距。一是总体差距较大。根据国家统计局发布的乡村振兴监测报告，2023年，全国乡村振兴指数为69.0，其中“十强县”为85.6%。假设“十强县”水平为2035年全国县级乡村振兴目标，则尚差距16.5个百分点，平均每年必须提高1.38个百分点，超过2023年比2022年提高的1.3个百分点，难度比较大。乡村振兴指数反映的是乡村振兴

总体面貌，从人居环境看，农村社会污水治理管控仍有较大的提升空间，农村基础设施建设需要进一步升级，农村公共服务在很多方面还需要改进，这些都严重制约着乡村生活质量的提高。2023 年，全国生态宜居指数为 83.9，乡风文明指数为 87.1，基层治理指数为 70.8，生活富裕指数为 69.0，分别比 2022 年提高 1.9、2.6、4.0 和 1.2。仅从这个数据看，基层治理和生活富裕水平需要提升的空间尤其大。

二是城乡差距依然较大。党的十八大以来，国家实施了一系列强农惠农富农政策，农村面貌整体上发生了很大变化，但城乡差距依然明显。从城乡居民收入看，根据国家统计局数据，2024 年全国城镇居民人均可支配收入中位数 19605 元，农村居民人均可支配收入 23119 元，城乡居民人均可支配收入比值为 2.34，比上年缩小 0.05。当前我国发达县市（如百强县）城乡居民收入比一般为 1.6-1.8：1，如果以这个数值为 2035 年的全国目标值，则差距显而易见。

医疗卫生水平是衡量农村居民生活优质化程度的重要方面。从具体医疗卫生条件看，农村医疗卫生机构床位数和每万人医疗机构床位数处于上升态势。党的十九大以来，城乡每万人口拥有卫生资源之比（农村为 1）呈现明显的下降态势，乡村医疗卫生条件正在好转，不过和城市相比仍存在一定差距。

总之，城乡之间在生活环境方面的差距十分明显，创造乡村优质生活空间任重道远。当然，由于城乡之间的天然差异，乡村生活空间永远不可能达到与城市（尤其是大都市）完全相同的水平，但在生活便利度和舒适度上完全有可能逐步接近。党的二十届四中全会提出的“创造乡村优质生活空间”就是要经过努力，使农村居民的生活水平不断提高，便利度和舒适度不断提升，并逐渐接近城市水平。

多方发力，打造乡村优质生活空间

一是大力发展乡村产业，提高农民收入水平。优质生活必须有较高的收入作保障，而提高农民收入，就要发展高质量的乡村产业，要抓好农村的各种“土”“特”“产”。“土”指的是开发乡土资源，做大做强农业产业，这是乡村产业的核心。在此基础上注重开发农业产业新功能、农村生态新价值，大力发展生态旅游、民俗文化、休闲观光等业态。“特”指的是充分发挥地域资源优势，打造区域特色产业，如山西大同的黄花菜、陕西周至的猕猴桃、山东寿光的蔬菜等。近年来，一些地方瞄准国际市场，打造对国际农产品市场具有重要影响力的特产，如山东临朐的鹅肝、浙江衢州的鱼子酱、贵州铜仁的抹茶等，极大地推动了县域经济发展和农民增收。“产”指的是形成产业集群，不断延长产业链、重塑价值链，把农产品增值收益留在农村、留给农民。

二是推动基础设施向农村延伸，更多向农户倾斜，逐步提高农村基础设施的完备度和人居环境的舒适度。首先，“十五五”期间，要全面提升人居环境水平，实现农村生活垃圾处置体系全覆盖，全面完成农村户用厕所无害化改造，实现村容村貌城市化，管理管护长效机制城市化。其次，推动自来水普及率尽快达到 100%，在此基础上进一步推进城乡供水一体化、集中供水规模化，因地制宜实施小型供水工程规范化建设和改造。再次，巩固提升农村电力保障水平，逐步推进城乡用电同网同价。最后，持续推动“四好农村路”高质量发展，根据需要改造农村生产、生活道路，实现城乡道路建设、管护一体化。

三是大力提高农村基本公共服务水平，提升农村公共服务的便利度水平。首先，进一步推动医疗资源下沉，不断提升乡镇卫生院医疗水平和服务能力，推动远程医疗服务体系建设。加强村医队伍建设，不断提高村卫生室标准化建设和对村民的健康管理水平。其次，逐步提高城乡居民基本养老保险基础养老金，提高乡镇养老院服务能力，鼓励积分制下的乡村互助养老。再次，不断优化县域基础教育资源配置，提高寄宿制乡村学校服务能力和安全水平，全面改善提升农村义务教育学生营养水平和身体素质。

四是健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。首先，加强农村基层党组织建设，推动驻村第一书记和工作队担当作为。其次，加强文明乡风建设，推进家庭和睦与邻里和谐。引导各类群众性文体活动健康发展，助力乡村产业发展。再次，进一步完善村务公开和民主议事制度，在《中华人民共和国村民委员会组织法》框架下支持农民群众多渠道参与村级议事协商，实现乡村治理现代化。

（作者：中国人民大学农业与农村发展学院教授。来源：《农民日报》2025 年 12 月 6 日）

保障中国粮食安全的战略取向

罗必良　张　露

【摘　要】：“十四五”时期中国粮食产量稳中有升且结构不断优化，但持续向好发展的基础仍不牢固，增产潜力有限且面临资源、动员、行政、贸易以及地缘政治等多重压力。考虑到中国“三量齐增”“三本齐升”的现实情境与风险交织的国际环境，中国粮食安全体系应具备多维性、韧性及可持续性等特征，粮食安全战略应从产量最大化向风险最小化和安全最大化转型。具体而言，中国应以产品安全为主线、以资源安全为红线、以社会安全为底线，着力实施稳量与提质并重、保护与增效协同、兜底与调控结合的粮食安全策略，推动构建中国粮食安全治理体系。

【关键词】：粮食安全；藏粮于民；资源安全

当前，世界百年未有之大变局加速演进，气候恶化、地缘政治冲突和公共卫生安全事件等多重不确定性事件频发，逆全球化与贸易保护主义再次抬头，严重冲击了传统国际粮食体系，引发系统性风险。事实上，2007-2008 年的全球粮食危机已充分暴露传统国际粮食体系在价格传导、金融投机以及贸易干预政策下的极端脆弱性，对中国在内的发展中国家造成较大冲击。反观中国，历史饥荒记忆下形塑的“藏粮于民”传统在城镇化与现代化进程中不断被削弱，进一步加剧潜在的粮食安全隐患。在新发展阶段，中国农业可持续发展遭遇瓶颈，物质成本、人工成本和土地成本“三本齐升”，粮食安全问题日趋复杂。在此背景下，粮食安全已超越一般经济议题范畴，成为事关国计民生、国家主权和自主发展的核心战略要素。本文从国际与国内、历史与现实关照的双重视角，重新审视和建构“十五五”时期中国粮食安全的战略取向，具有重要的理论价值和现实意义。

一、判断：对中国粮食安全问题的总体把握

“十四五”时期，中国粮食安全体系得到进一步健全，粮食产量稳中有升且结构不断优化。从总量上看，一方面，中国粮食及谷物产量常年保持高位且稳中有升。2024 年，中国粮食总产量首次突破 7 亿吨，谷物产量也首次超 6.5 亿吨。从人均水平看，2023 年中国粮食和谷物人均产量位居全球前五分之一。另一方面，尽管中国粮食及主要农产品净进口规模有所扩大，但稻谷、小麦和玉米的自给率均超过 90%，牢牢坚守住了口粮绝对安全的底线。从结构上看，一方面，中国粮食供给结构顺应了消费者日益增长的消费品质需求，例如，绿色优质农产品供给量和品种明显增加，2023 年全国累计有效用标绿色农产品数量为 63653 个，较 2022 年增加 3399 个，同比增长 8.3%；另一方面，粮食产业逐步从以原粮销售为主的传统模式向精深加工延伸，产业链结构不断优化，价值链水平稳步提升。

然而，中国粮食安全持续向好发展的基础仍不稳固，增产潜力受限、多重压力加大，使得粮食安全

战略亟须向更具韧性和可持续性的方向调整。从生产能力看，中国耕地和水资源刚性约束持续增强。在边际报酬递减规律的作用下，依靠传统要素投入以增加产量的扩张模式难以为继，粮食增产潜力遭遇瓶颈。从需求结构看，居民生活水平的提高使其对肉蛋奶等高附加值农产品的需求日益增长，饲料粮消费快速增加，“人畜争粮”矛盾加剧。在有限的耕地资源下，中国正面临保口粮与保饲料、保产量与保收益间的艰难权衡。从多维压力看，一是资源环境压力日益凸显。中国耕地资源、水资源总量有限，且部分地块质量不佳、资源时空分布不均。同时，化肥、农药过量施用问题仍然存在，其引发的农业面源污染问题对生态环境可持续构成威胁。二是动员压力长期存在。农业生产资料价格和劳动力成本持续上涨使得农业比较收入明显偏低，挫伤了农民的种粮积极性。同时，在青壮年劳动力持续外流的背景下，农业劳动力老龄化问题凸显，“谁来种地（粮）”成为亟待解决的现实难题。三是行政压力加大。在稳产、增收以及保护生态环境等多维目标下，不同政策间存在张力和协调难度。这要求各级政府在政策制定和落实过程中，全面统筹各项目标并精准施策。四是国际贸易与地缘政治压力增加。地缘政治冲突和公共卫生安全事件等多重不确定性交织叠加，逆全球化与贸易保护主义势头加剧，使得全球粮食市场波动明显且供应链风险增加，中国用好国际市场和资源的难度随之升高。

二、回顾：2007-2008 年全球粮食危机及其深层影响

历史的经验教训值得汲取。2007-2008 年爆发的全球粮食危机是“二战”以来最为严重的一次粮食安全事件，引发粮食价格剧烈波动，并造成全球性恐慌。在此次危机中，粮价波动呈现品种全面性、空间全球性、时间持续性等典型特征。从波及品种看，此次全球粮食危机导致谷物和大豆等在内的主要农产品价格全面大幅上涨。根据国际货币基金组织的数据，小麦、大米、玉米和大豆的价格依次在 2008 年 3 月、4 月、6 月和 7 月升至历史最高水平，较 2005 年 1 月分别上涨 286%、352%、299%和 283%。从地域分布看，此次粮食危机爆发使得全球 40 多个国家面临粮食短缺问题，超 1 亿人因粮价剧增而陷入赤贫境地，营养不良人数增至 9.23 亿人,部分国家甚至因此发生了严重的社会动乱和政治危机。从时间范围看，该轮全球粮价上涨自 2005 年初便已启动，在 2008 年 3 月达到高峰，并持续较长时间。

（一）全球粮食危机爆发的内在成因

与农业生产的周期性波动不同，2007-2008 年爆发的全球粮食危机导致的粮食价格全面快速上涨，是石油价格高位运行、金融市场动荡、贸易干预政策等多重因素共同作用的结果。

第一，石油价格上涨和生物燃料发展推高粮食价格。一方面，石油价格高位运行增加农药、化肥、运输等农业生产投入成本。2008 年上半年，国际原油价格超 120 美元/桶，为 20 世纪 80 年代中期至 2004 年价格的 3~6 倍。若按能源使用占粮食生产总成本的 30%计算，油价翻一番将导致粮食生产成本提高 30%。另一方面，石油价格上涨推动生物燃料产能扩张，粮食能源化问题凸显。具体而言，高昂的石油价格促使各国纷纷寻求生物燃料等替代能源，玉米等传统粮食作物被广泛用于乙醇生产，由此造成“工业与人争粮”的局面，扭曲了粮食消费结构。据统计，全球用于非食物用途的谷物消费增长远超食品用途，生产一定量生物燃料所消耗的粮食甚至可满足一个人一年的基本热量需求。在此背景下，各国粮食储备量明显减少，粮价成倍上涨。

第二，金融投机行为放大粮食价格波动。2000 年以来，伴随全球经济与金融一体化进程的加快，粮食市场逐渐与货币、外汇、期货以及金融衍生品市场紧密关联，具有明显的粮食金融化趋势。与此同时，全球粮食生产、销售和加工等多个环节逐渐被少数资本集团和跨国企业所主导。例如，以美国 ADM、

邦吉、嘉吉和法国路易达孚为代表的跨国企业，掌控全球近 70%的粮食贸易量，并在粮食生产、农业机械、种子与生物技术等多领域实现实质性垄断。2007 年美国次贷危机爆发后，寻求高回报的投机资本逐渐从房地产和金融市场撤离，并大量涌入大宗商品市场，此时粮食被视为可炒作的投资资产。在此背景下，大规模的粮食期货交易和投机活动显著加剧农产品市场的价格波动，使其价格脱离实体供需基本面。

第三，贸易干预政策加剧全球粮食贸易恐慌。面对日益上涨的粮食价格，部分主要粮食出口国为保障国内粮食供应和粮价稳定，采取出口限制或禁止等贸易干预政策。例如，柬埔寨和埃及曾发布大米出口禁令，作为全球第二、第三大稻米出口国的越南和印度也曾宣布减少出口并全面上调出口价格。这种自我保护导向的政策并未达到预期效果，反而加剧全球贸易恐慌，促使更多国家采取类似措施，最终形成恶性循环。为稳定主要农产品价格，中国从 2007 年底开始取消部分主要农产品的出口退税，并于 2008 年起征收出口关税。根据国际粮食政策研究所（IFPRI）相关统计数据，出口限制政策是此次全球大米价格暴涨的重要原因之一。

（二）全球粮食危机隐含的结构性失衡与长期教训

2007-2008 年爆发的全球粮食危机是国际粮食体系内部结构性矛盾激化的结果，主要包括供需、金融和贸易三方面的系统性失衡。其本质在于，粮食已超越传统农产品属性，成为融合金融投机和市场垄断行为的特殊商品，是国际地缘政治博弈和各国争夺国际话语权的重要战略工具。

第一，供需结构性失衡。从供给端看，美国等发达国家通过提供高额农业补贴以促进农业产业化，并凭借低价倾销策略及其大力推行的“绿色革命”“转基因革命”，冲击发展中国家自给自足的农业生产体系。而发展中国家，尤其是最不发达国家的农业部门长期未得到充分重视，公共和私人投资均严重不足，导致农业生产率低下甚至逐年下降。根据联合国贸易和发展组织（UNCTAD）报告数据，1961—2003 年，最不发达国家的农业全要素生产率年均下降 0.1%，其他发展中国家仅有 0.6%的增长率。从需求端看，生物燃料产业的快速扩张显著增加了对粮食的需求，引发“工业与人争粮”的局面，进而加剧粮食供给压力。

第二，金融与实体市场的结构性失衡。粮食固有的价格波动性日益受到金融市场的关注，粮食金融化趋势日趋凸显。这一转变促使粮食具备资本属性，其价格形成机制逐渐脱离实体供需的基本面，转而更多受到资本流动、美元汇率波动以及市场投机情绪等因素的影响。这不仅扭曲了资源配置信号，而且削弱了农产品市场的价格发现和风险管理功能。例如，在宽松的货币环境中，投机资本大量涌入大宗商品市场，促使粮价提高，而在流动性收紧时大量撤离，造成粮价剧烈波动。

第三，贸易结构性失衡。近 70%的全球粮食贸易被美国 ADM、邦吉、嘉吉和法国路易达孚等少数跨国企业和资本所垄断，利润分配向资本与上游高度集中。相较而言，小规模生产者和消费者由于议价能力薄弱和风险缓冲本领欠缺，成为粮食价格波动的被动承受者。在此垄断结构下，高度的贸易依存度与部分国家粮食自给自足战略之间的矛盾凸显。一旦发生全球粮食危机，主要粮食出口国往往会率先实施利于本国的贸易保护主义政策，导致全球市场调节机制失灵，从而对粮食进口国产生严重冲击。

这场危机也为国际社会，特别是发展中国家留下了深刻教训。粮食作为不可替代的消费品，其价格上涨通常会迅速引发其他各类商品价格的全面上扬，表现出敏感性、传导性和放大性等典型特征。特别是在国际地缘政治动荡和贸易保护主义再次抬头的背景下，过度依赖外部市场是一种危险的战略选择。

作为人口大国，中国必须将粮食安全作为底线，并将其提升至国家安全的战略高度，努力提升粮食自给水平并增强抗风险能力。

三、反思：中国“藏粮于民”模式弱化与应急体系构建

（一）“藏粮于民”模式及其弱化

中国是人口大国，粮食安全是维护社会稳定的重要支撑。为应对自然灾害和突发性社会事件，中国自古便有“藏粮于民”的传统。这一模式最早可追溯至新石器时代，在半坡遗址中便有先民利用窖穴储粮的证据，主要用于缓解粮食生产季节性与消费持续性之间的矛盾。春秋战国时期，民间储粮功能开始向社会治理与国家调控延伸。例如，管仲在齐国推行“常平仓”制度，鼓励百姓自建粮仓，以平抑物价、安定民生。汉唐时期，统治者将粮食视为国家管控的战略物资，开创官营与民间并行的储粮体系。在当时，各类储粮设施遍布全国，在维护政权稳定和实施救荒赈济中发挥了重要作用。

1949 年后，中国在构建以国营粮食企业为主导的储备体系的同时，仍未忽视对民间储粮机制的延续和创新，将其视为国家粮食安全体系的重要补充。新中国成立初期，农业生产率不高导致国内物资相对匮乏，政府利用统购统销等政策维持粮食价格的基本稳定。然而，1959-1961 年，受严重自然灾害影响，中国遭遇大饥荒，对农村和农民产生了较大冲击。一方面，由于粮食严重短缺，人民身体健康受损、预期寿命降低；另一方面，饥荒的集体记忆深刻影响农民心理与行为模式的塑造和转变。通过增强农民风险规避偏好，强化了农民对土地的情感，进一步巩固了农民对家庭联产承包责任制的信心。可见，这种对粮食自给的坚持和“藏粮于民”传统的形塑绝非偶然，而是与历史饥荒记忆相互印证。粮食是国家稳定和社会安定的战略性公共物品，在国际形势复杂或外部环境动荡背景下，坚守口粮绝对安全底线成为中国近乎本能的战略反应。

然而，城镇化和现代化进程的稳步推进，使传统的“藏粮于民”模式趋于弱化。一方面，由农村人口非农转移诱发的人户分离，特别是小农自给自足模式的衰落，使得传统的以家庭为单位的储粮意愿和能力均呈下降趋势；另一方面，现代商品化的粮食流通体系日益发达，市场供应充足且物流便捷，家庭不需要通过大量储粮来应对潜在粮食短缺风险。在此背景下，民间储粮量明显降低，其中，长三角地区的降幅甚至达到约三分之一。进一步地，粮食市场存在的“共振效应”，易加剧粮食价格波动。具体而言，农户的储粮行为存在同群效应。粮食价格上涨时，农户普遍惜售，期待粮价持续上升；粮价下跌时，农户争相抛售以避免潜在的更大损失，进而导致粮价持续走低。

（二）系统性风险显现与应急体系重构

传统农产品国际贸易格局长期由政治和经济等因素主导。例如，2007-2008 年的全球粮食危机是粮食供需结构性失衡、金融投机资本渗透以及贸易干预政策引发的输入性粮食危机。但近年来，生态失衡所引发的自然灾害，以及公共卫生安全事件，正持续冲击原有国际粮食贸易体系。与因双边政治关系恶化导致的贸易中断不同，此类由公共安全事件和生态危机所引发的农产品贸易失衡具有全球性和普遍性，使得寻找替代伙伴的空间有限。

在此新形势下，“藏粮于民”传统的式微，不仅在微观上削弱了民间自主的粮食风险缓冲机制，还在宏观层面催生了新的系统性风险，突出表现为粮食安全风险高度集中与区域调控韧性显著下降。一方面，粮食安全风险高度集中。“藏粮于民”传统的式微意味着民间储粮能力的弱化。原本由千家万户共同承担的分散式储粮风险，向国家主导的“藏粮于库”体系集中。在面对极端公共安全事件时，若将全

部风险加注在国家行政调控体系之上，行政层级引发的信息滞后可能影响其效能发挥，且分散的民间应急能力不足易引发供应中断。另一方面，区域调控韧性显著下降。国家统一收储模式会对财政构成巨大压力，且易因长期贮存造成粮食贬值和浪费，加剧资源配置的效率损失。同时，在应对区域性灾害时，这一模式容易受物流能力和行政协调效率影响，缺乏应急处理的灵活性且成本高昂。相较而言，“藏粮于民”传统则可依托村社乡邻的社会网络实现快速响应和就地调剂，兼顾高效率和低成本。

新时代构建中国粮食安全体系，不能仅着眼于应对国际粮价波动、贸易干预政策等外部风险，还应聚焦粮食收储主体分配等核心要件。需要说明的是，重新关注并重视“藏粮于民”传统并非简单的延续，而是要基于国内外现实，构建一个具有多维性、韧性和可持续性的国家粮食安全体系。这意味着不能单纯依靠扩大中央储备规模以防范粮食安全风险，而应推动实现“国家—市场—社会”等多元主体协同参与的风险共担机制，将粮食生产、储备与应急响应融为一体，实现风险分散、响应前置和资源优化。

四、调整：中国粮食安全的本质要求与逻辑转换

（一）中国粮食安全的本质要求

中国粮食安全的内涵已远超传统解决温饱的单一逻辑，成为集产品安全、资源安全和社会安全于一体的多层次、系统性战略工程。其本质在于，中国资源稀缺但消费需求规模庞大，加之复杂多变、风险交织的国际环境，新发展阶段下中国粮食安全需具备多维性、韧性、可持续性三大核心特征。这意味着将打破以往“以产量论英雄”的单一逻辑，进而转向更加注重结构优化、风险可控、资源可持续的新型粮食安全体系。

第一，中国粮食安全的多维性根植于国内消费结构升级与国际风险交织的宏观背景。随着居民消费需求由数量满足向质量提升转型，粮食安全不仅需要实现总量平衡，更须兼顾供给多样、品质安全、营养合理等高层次要求。与此同时，逆全球化趋势抬头、地缘政治冲突加剧以及国际贸易体系动荡，进一步凸显粮食安全领域的系统性风险，并易引发社会问题。因此，中国粮食安全必须统筹产品安全、资源安全和社会安全三大核心目标，保障粮食自给，避免以牺牲生态环境换取短期粮食产量增长，并防范粮食安全问题引发的社会失序。

第二，中国粮食安全的韧性特征要求粮食安全体系具备应对冲击和不确定性的能力。在极端气候频发和国际粮价剧烈波动的背景下，以效率至上和成本优化为核心的农业供应链显得异常脆弱。同时，依然趋紧的资源硬约束和长期存在的结构性缺口，要求中国突破传统“保产量”思维，将安全韧性置于更核心位置。换言之，中国必须构建具备冗余容错、动态调节和快速恢复能力的粮食系统，提升对突发事件的响应速度和处置效能，实现粮食供给在不确定环境中的整体稳定和动态平衡。

第三，中国粮食安全的可持续性构成应对资源紧缺和生态环境挑战的核心导向。传统高投入农业模式在实现产量增长的同时，也带来土壤退化、地下水超采与农业面源污染等环境问题，阻碍农业可持续发展。在保障粮食安全的同时，需协调好短期消费需求与长期资源可持续性之间的矛盾，将生态效益、资源利用效率等多维度指标纳入综合评价体系，充分保障资源代际公平与农业发展的持久稳固。

（二）中国粮食安全逻辑转换的现实动因

在新发展阶段，以“保产量”为核心的传统政策体系已难以适应“保能力、控风险、可持续”的复杂要求。具体而言，粮食产量、进口量和库存量同步攀升的“三量齐增”现象，凸显现行政策框架与新发展要求之间的结构性矛盾。一方面，部分国产粮食品种受成本、品质和价格等多因素制约，国际竞争

力较弱，处于“国产粮进仓、进口粮入市”的被动局面。这会增加仓储成本，反映出农业成本结构扭曲与市场机制失灵的现实。另一方面，农业生产资源向低效品种过度集中，不仅加剧了资源环境压力，而且使得粮食系统整体效率和市场响应能力不断下降。这种依靠高成本、高损耗所带来的产量提升，已难以应对开放环境下国际市场波动和国内消费结构升级所带来的双重挑战。

与此同时，中国农业正面临物质成本、人工成本和土地成本“三本齐升”的严峻挑战，这在一定程度上影响了农民的种粮积极性。务农机会成本上升导致农村青壮年劳动力大量外流，农业劳动力数量和质量降低，由此推高人工成本并使得边际产出效率下降。1990-2015 年，水稻、小麦和玉米三大主粮作物亩均成本增加 183.26 元，年均增长 3.64%，其中土地成本占总成本的比重从 7.40%上升至 20.34%；2000-2020 年，粮食生产总成本上升 3.14 倍。其中，物资与服务费用占比下降，人工成本占比略有上升，土地成本占比则从 13.18%大幅提升至 21.33%。进一步地，农业生产成本的持续上升引致国内主要农产品价格高于国际市场价格 30%-50%。此时，为稳定粮食产量并保障农民收益，政府开始实施保护价收购与生产补贴政策。但是，由于农业生产成本增速持续高于补贴力度，上述政策预期效果有所削弱。同时，国内高粮价刺激粮食进口，进一步挤压国内市场份额，形成“补贴支持—价格倒挂—进口增加—库存积压”的恶性循环。

（三）中国粮食安全逻辑转换的根本内涵

在资源硬约束收紧、公众对食品安全和生态环境要求提高以及国际市场不确定性风险增加的背景下，原有以产量为中心的逻辑不仅难以保障新发展阶段下的粮食安全，还可能引发系统性危机。为此，中国粮食安全战略的核心目标需从追求产量最大化向以风险最小化和安全最大化转变。

具体而言，中国须将粮食安全提升至国家安全战略高度，将其首要职能定位为维护社会稳定和保障基本民生，而非片面追求产量增长。中国须秉持安全优先原则，通过承担一定的经济效率损失以换取更高层级的系统安全。上述权衡构成“十五五”时期中国粮食安全政策的基本出发点和落脚点，也反映出中国农业选择自主保障而非对外竞争的防御型产业范式的必然性。需要说明的是，这种防御型导向并不意味着消极保守，而是一种积极主动的风险治理策略，强调通过提高韧性生产能力、健全储备体系和完善市场干预机制等多维举措，以有效应对各类外部冲击和不确定性风险。在坚守口粮绝对安全底线的基础上，灵活利用国际资源进行品种和余缺调剂，将国内农业资源集中配置于最具战略性的生产领域，以实现安全和效率的动态再平衡。

五、选择：“十五五”时期保障中国粮食安全的战略方向与核心策略

（一）保障中国粮食安全的战略方向

基于从“追求产量”向“风险最小化、安全最大化”的逻辑转换，中国粮食安全的战略体系亟须跳出单一的数量保障框架，选择涵盖产品安全、资源安全和社会安全“三位一体”的系统性战略方向，以有效应对国内外日益复杂的各类风险和挑战。

第一，产品安全构成粮食安全战略的物质基础，其核心在于建立兼顾效率和稳定的粮食供给体系。具体而言，必须在坚守口粮绝对安全底线的前提下，全面提升粮食供给体系的效率、质量和韧性。中国粮食安全既要保障粮食供给数量的充足，又要重视农产品的品质安全、结构多元和营养适配，以满足消费升级背景下人民群众从“吃饱”向“吃好”转变的更高层次需求。实现这一目标，需立足国内需求与实际，持续提升粮食生产能力、储备调控和应急响应能力，同时合理统筹国际市场和国际资源，构建多

元稳定的供给渠道。

第二，资源安全是粮食安全可持续发展的根本保障，其核心在于建立农业与自然资源之间的良性互动关系。该方向强调粮食生产必须兼顾水土资源的可持续利用和生态系统的稳定健康。中国粮食安全的实现需从根本上转变传统粗放型资源利用方式，确保粮食产能提升不以牺牲资源安全为代价，推动农业生产与环境保护协同发展。具体而言，通过耕地保护、发展循环农业等途径，提升资源利用效率，增强农业系统抗逆能力，从而实现资源代际公平和农业可持续发展。

第三，社会安全是粮食安全的价值归宿，其核心在于维护粮食领域的分配公平、价格稳定和社会和谐。该方向凸显粮食作为一种公共产品和社会稳定器的重大意义，强调粮食安全不仅是生产问题，更是分配和承受力问题。中国粮食安全需重视包容性、抗逆性和可及性，通过稳定粮食市场和价格、减少粮食损失和浪费、倡导食物营养和健康等综合性措施，确保所有群体在任何情况下都能获得安全、营养和经济的食物供给，避免将粮食安全问题转化为社会矛盾。

（二）保障中国粮食安全的核心策略

基于中国粮食安全以产品安全为主线、以资源安全为红线、以社会安全为底线的战略选择，“十五五”时期保障中国粮食安全应统筹利用好国内国际两个市场、两种资源，重视并协调好效率与公平的矛盾，将稳量与提质并重、保护与增效协同、兜底与调控结合作为核心策略。

第一，产品安全坚持稳量与提质并重。在稳量方面，一方面，要坚守口粮绝对安全的底线，通过实施严格的耕地保护制度保障粮食供给数量基本稳定。例如，完善耕地保护区域补偿性机制，对承担永久基本农田保护任务的地区给予适当的财政支持和激励；借助卫星遥感等科技手段，对耕地数量和利用情况进行动态监测，坚决遏制“非农化”“非粮化”行为。另一方面，要高度重视“藏粮于民”的传统及其价值，鼓励并支持种粮大户、家庭农场、合作社和农业企业等新型农业经营主体建设自有仓储设施，增加自主储粮量。在提质方面，应全面保障“从农田到餐桌”的食品安全，以顺应人民群众对更高品质生活的追求。例如，可通过推行农业标准化生产，强化农产品质量安全追溯体系和市场监管，进而降低不安全风险。同时，注重农产品品牌建设，积极培育一批区域公用品牌和具有市场竞争力的农产品品牌，借助声誉机制和溢价预期倒逼农产品实现质量提升。

第二，资源安全坚持保护与增效协同。在保护方面，注重强化生态保护和修复。持续推进高标准农田建设，全面落实耕地数量、质量和生态“三位一体”保护制度。同时，面对“北粮南运”格局与水资源时空分布不均的现实问题，可通过深化农业水价综合改革、发展节水灌溉农业、推广水肥一体化、选育抗旱作物品种等多项举措，以保障农业用水的可持续性。在增效方面，应结合各地差异化资源禀赋，因地制宜拓展农业功能，增加农业附加值。例如，在农业资源禀赋有限且交通相对不便地区，可借助其独特的民俗传统，开发民俗体验服务或特色产品生产销售；在耕地资源集中且景观条件优越的区域，可依托规模化农田景观，发展观赏型农业旅游项目。同时，支持以数字技术激活农村资源要素，鼓励农民借助电商平台等新型渠道拓展销售途径，增强其在农产品市场中的议价能力和价值增值中的分配能力。

第三，社会安全坚持兜底与调控结合。在兜底方面，应在推动“藏粮于民”模式的基础上，进一步健全多层次粮食安全保障网，充分发挥中央与各级地方政府的粮食储备应急动用机制，以有效应对自然灾害、公共危机等突发情况，特别是要强化对贫困地区和灾害频发地区人口的基本粮食供应保障。同时，要持续完善现代粮食仓储物流体系，有效降低粮食在仓储、运输和中转等环节中的损耗和成本，确保在

应急中能灵活、快速调配。在调控方面，构建防御型农业体系，即在确保口粮绝对自给的基础上，适当放开饲料粮等产品的进口，并运用关税、配额等工具对进口规模进行合理调控，降低市场波动风险，维护农民利益。

六、结论与讨论

本文结合 2007-2008 年全球粮食危机与中国饥荒记忆的成因及其暗含的传统粮食安全战略逻辑，深入探讨“十五五”时期中国粮食安全的本质要求及其逻辑转换，并提出与之相适应的策略。第一，“十四五”时期中国粮食产量稳中有升且结构不断优化，但持续向好发展的基础仍不牢固，未来增产潜力有限且资源、动员、行政、贸易以及地缘政治等多重压力可能进一步加大。第二，2007-2008 年全球粮食危机是全球粮食体系中供需、金融与贸易结构性失衡的必然结果。具体而言，能源价格上涨和生物燃料发展推高粮食价格，金融投机行为放大粮食价格波动，贸易干预政策进一步加剧全球粮食贸易恐慌。第三，中国饥荒记忆形塑的以“藏粮于民”为代表的民间分散化风险应对机制，在城镇化与现代化进程中逐渐被削弱。与 2007-2008 年的输入性粮食危机不同，当前中国粮食安全挑战更具内生性，尤其是粮食安全风险高度集中与区域调控韧性显著下降使得国家应急体系在应对复杂公共安全事件时存在结构性缺陷。第四，在新发展阶段，中国面临“三量齐增”“三本齐升”的现实国情与错综复杂的国际环境，使得以往单纯“保产量”的政策范式已难以适应“保能力、控风险、可持续”的综合目标。中国粮食安全需具备多维性、韧性及可持续性，其核心目标应从追求产量最大化转向风险最小化和安全最大化。第五，基于上述逻辑转换，“十五五”时期中国应着力建设涵盖产品安全、资源安全和社会安全的“三位一体”系统安全体系，并将稳量与提质并重、保护与增效协同、兜底与调控结合作为核心策略。

基于上述结论，可引申出值得进一步关注的两方面问题。

一是强调粮食生产所需关键资源的可保障性。在土地和劳动力等传统要素优势弱化的背景下，必须将科技创新应用于粮食安全领域，推动农业新质生产力发展，以此增强农产品供给韧性，有效应对国际市场波动和各类外部不确定性风险。其中，“藏粮于技”是推动粮食安全体系可持续发展的关键路径，其核心在于依托现代科学技术突破种子、耕地和水资源等核心要素的禀赋约束。例如，在种子方面，要进一步加大生物育种技术的推广和应用，加快选育并推广应用一批高产高效、抗逆抗病和营养优良的新品种，进而从源头上提高作物产量、提升作物品质；在耕地方面，进一步推广科学施肥、土壤保育技术，通过测土配方、有机肥替代等措施提升耕地质量，降低农业面源污染，实现“藏粮于地”；在水资源方面，进一步发展高效节水灌溉技术和水肥一体化系统，以此提高农业用水效率，缓解农业用水压力。

二是强调粮食应急与调控体系的可动员性。在中国粮食需求刚性增长和国内外风险挑战日益加大的背景下，必须始终坚持农户家庭经营的基础性地位，并在此基础上以“大食物观”为引领，不断强化国家储备体系的供给、协调能力。其核心在于，通过全方位、多途径开发各类食物资源，以更好满足人民日益增长的美好生活需要。具体而言，在储备体系方面，要进一步强化中央和地方各级政府在国家储备体系建设中的重要作用，同时也不能忽视“藏粮于民”传统的优越性和当代适用性。要优化粮食等重要战略物资的储备规模及其空间分布格局，依托物流设施的完善，进一步提升资源利用效率和应急协调效度。在经营基础方面，要进一步巩固农户家庭经营的主体地位，通过健全农业社会化服务体系、发展新型农业经营主体，以促进小农户和现代农业发展有机衔接。在食物来源方面，进一步践行“大食物观”，推动食物供给由单一向多元转变。例如，通过发展食用菌、藻类、替代蛋白等新型食品，增强食物系统

的多样性和应急替代能力。（参考文献略）

（作者单位：华南农业大学；来源：《改革》2025 年第 10 期）

“十五五”时期中国农村发展的若干关键问题与路径探析

魏后凯

基于“十五五”时期“关键期”与“转型期”叠加的宏观背景，围绕中国农村发展的核心战略方向与实践路径，需要系统梳理“十四五”以来的遗留问题与新生挑战，构建一个融学理思考与政策建议于一体的综合性解决方案。

一、“十四五”时期中国农村发展的阶段性成效

“十四五”规划明确乡村振兴需坚守“两条底线”、推进“三个重点”。从2021-2024年前四年实践来看，上述目标已实现阶段性落地，为“十五五”农村发展奠定坚实基础。

1.两条核心底线全面筑牢，为乡村振兴提供基础保障

国家粮食安全战略底线。口粮绝对安全与谷物基本自给的双重实现粮食安全是国家安全的重要基石，“十四五”前四年中国粮食安全保障能力持续提升。从核心指标看，口粮自给率年均稳定在97%，远超国际公认的“口粮自给率95%”安全线，且出现阶段性供给盈余，实现“口粮绝对安全”；谷物自给率按“流向统计法”测算常年保持95%以上，按“表观测算法”虽略低但仍超90%，符合“谷物基本自给”的国家战略定位。2024年全国粮食产量突破1.4万亿斤台阶，进一步夯实了粮食安全的物质基础。

防止规模性返贫致贫底线。脱贫地区收入增速领先与城乡差距缩小脱贫攻坚成果巩固成效显著，832个原贫困县农村居民人均可支配收入年均增速持续高于城镇居民，推动城乡收入相对水平稳步提升。数据显示，城乡居民收入比从2015年的1:0.67提升至2020年的1:0.735，2024年进一步提高至1:0.758，表明脱贫地区居民收入增长的“追赶效应”明显，有效阻断了规模性返贫致贫风险。

2.三大重点任务稳步推进，乡村振兴动能持续增强

乡村振兴的产业、建设、治理三大重点任务实现阶段性突破。乡村产业发展从“数量扩张”向“质量提升”转型，特色种养、农产品加工、乡村旅游等产业融合模式逐步成熟；乡村建设聚焦“基础设施补短板”，道路、水利、通信等硬件设施与教育、医疗、养老等公共服务向农村延伸覆盖；乡村治理创新“党建引领+村民自治”模式，村级组织治理能力与村民参与度显著提升，三者协同推动乡村振兴从“试点探索”进入“全面推进”阶段。

城乡居民收入与消费差距呈“双缩小”态势，农村消费潜力释放农村居民收入增速连续多年高于城镇居民，2024年城乡居民收入比降至2.34:1；更值得关注的是，城乡消费差距缩小幅度大于收入差距，2024年城乡居民消费支出比为1.79:1，且该差距已连续十多年低于收入差距。这一现象既反映农村居民消费能力的提升，也体现城乡消费市场的“均衡化”趋势，为内需扩大提供重要支撑。

农村基础设施与公共服务持续改善，城乡融合发展迈出实质步伐农村道路硬化率、自来水普及率、电力保障水平等基础设施指标接近城镇水平，教育“均衡分班”、医疗“分级诊疗”等公共服务政策向

农村倾斜，城乡要素流动壁垒逐步打破（如土地流转市场化、农民工市民化配套政策），推动城乡融合从“概念层面”转向“实践层面”，形成“以城带乡、以乡补城”的双向互动格局。

二、当前中国农村发展的结构性矛盾与瓶颈制约

尽管“十四五”时期农村发展成效显著，但从“农业农村现代化”与“2035 年基本现代化”目标来看，仍存在多维度结构性矛盾，这些矛盾构成当前农村发展的核心瓶颈。

1.农业农村现代化的“双重短板”

农业农村现代化是中国式现代化的“突出短板”，且该短板呈现整体滞后、内部失衡的双重特征。

领域维度，四大系统存在明显短板。从“生产、生活、生态、人的发展”四大系统看，短板集中于：生活系统的农民收入滞后，增速低于经济发展平均水平；生产系统的农业劳动生产率偏低，仅为第二产业的 1/8、第三产业的 1/4；生态系统的农村环境治理不足，化肥农药减量仍需突破、农村污水治理率不足 50%；人的发展系统的农民文化素质适配性差，农民文化素质中，高中及以上学历占比仅为 35%，成为制约现代化的“基础性短板”。

“三农”维度，农民现代化成为核心瓶颈。基于“农业现代化、农村现代化、农民现代化、城乡融合”评价体系，农业现代化水平最高，机械化率超 75%、良种覆盖率超 96%，农村现代化与城乡融合水平居中，而农民现代化水平最低，农民职业技能、数字素养、公共服务享有权等核心指标与 2035 年目标差距超 40%，凸显“人的现代化”是农业农村现代化的关键制约。

空间维度，欠发达地区成为短板中的短板。农业农村现代化呈现“阶梯式失衡”特征：第一阶梯，上海、北京、天津、江苏、浙江等发达地区依托经济基础与政策支持，有望 2025-2027 年率先实现基本现代化；第二阶梯，中东部大部分地区处于加速追赶阶段；第三阶梯，西部欠发达地区、革命老区、边疆地区面临内生动力不足、外部支持依赖困境，若缺乏中央财政转移支付与外部帮扶，2035 年同步实现基本现代化难度极大，成为全国现代化进程的薄弱环节。

2.种粮农民增收的“双重挤压”

农民增收是乡村振兴的核心目标，而种粮农民增收则是难点中的重点，其根源在于比较收益低、成本持续涨的双重挤压。

粮食作物与经济作物的收益差距显著。2019-2021 年数据显示，三种粮食（稻谷、小麦、玉米）平均利润率仅为 3.85%，而两种油料（大豆、油菜）为 10.48%，蔬菜则高达 66.5%，粮食作物利润率不足经济作物的 1/10，导致农民“种粮意愿弱”。

种粮与外出务工的收入差异悬殊。2023 年全国农民工月均收入 4780 元，按净利润测算，相当于种植 82.1 亩稻谷、370.5 亩小麦、31.0 亩玉米的收益；更严峻的是，大豆种植呈现“负收益”，2023 年每亩净利润为-182.42 元，进一步削弱种粮积极性。

粮食成本攀升、价格低迷的双重压力。近年来，粮食生产成本（化肥、农药、农机燃油、土地流转费）年均涨幅超 5%，而粮食价格受国际市场与国内调控影响增长缓慢，2023 年三种粮食平均出售价格下降 5.72%，2024 年小麦、玉米价格进一步下跌，形成“成本涨、价格跌”的倒挂格局，种粮农民增收陷入“无源之水”困境。

3.农村人口结构的“双空心化”

农村人口结构变化是城镇化进程的必然结果，但当前老龄化、空心化的叠加效应，已对农村可持续

发展构成严峻挑战。

农村老龄化程度远超城镇，“老年型乡村”特征凸显。2023 年乡村 60 岁及以上人口占比达 26.5%，较城镇（17.8%）高 8.7 个百分点，远超“老龄化社会”（60 岁以上占比 10%）的标准，进入“深度老龄化”阶段。农村青壮年劳动力外流，2023 年农村青壮年外出务工率超 60%，导致“留守老人”群体扩大，农村养老、农业生产面临劳动力短缺困境。

村庄空心化呈现“全域蔓延”特征，资源配置效率低下。2024 年中国乡村综合调查（覆盖 14 省市 472 个样本村）显示，人口净流出的“空心村”占比达 91%，其中人口空心化率（外流人口占户籍人口比重）超 43.4%的“深度空心村”占 48.8%，而人口净流入的“实心村”仅占 9%，形成“十村九空”的格局。空心村导致农村宅基地、耕地等资源闲置，学校、卫生院因人口减少而“低效运行”，浪费公共资源。

4.城乡社会保障差距成核心梗阻

2035 年实现城乡基本公共服务均等化是中国式现代化的重要目标，但从当前进展看，面临时间紧迫、任务艰巨、难度较大的三重压力，其中城乡社会保障待遇差异是最突出的梗阻。

城乡融合发展目标与当前进度存在差距。基于测算，2030 年、2035 年、2050 年中国常住人口城镇化率需分别达 71%、74%、80%，而 2024 年仅为 67%，意味着未来 10 年需年均提升 0.7 个百分点；与之配套的城乡公共服务（如教育、医疗、养老）均等化，需在 10 年内缩小当前 30%-50%的差距，时间极为紧迫。

城乡社会保障待遇差异显著，均等化难度大。当前城乡居民养老保险基础养老金人均每月不足 200 元，仅为城镇职工养老保险的 1/8；农村居民医疗保险报销比例（约 60%）低于城镇居民（约 85%）；农村低保标准（年均约 6000 元）不足城镇（年均约 1.2 万元）的 50%。这种“待遇差”源于财政投入偏向城镇、制度设计分割，短期内实现均等化难度极大。

三、中国农村发展的“两期叠加”特征与关键问题破解

“十五五”时期是中国农村发展的特殊阶段，呈现关键期、转型期的“两期叠加”特征，需聚焦五大关键问题，寻求系统性破解路径。

1.“两期叠加”的理论内涵与阶段特征

“十五五”的“两期叠加”符合“发展阶段理论”中后发国家现代化的阶段性规律，是农村发展从“脱贫兜底”向“共富提质”的关键转折。

关键期，2035 年基本现代化的奠基阶段。“十五五”是 2035 年实现“农村基本具备现代生活条件”“城乡基本公共服务均等化”目标的最后五年窗口期。若此阶段未能夯实农业基础、补齐农民现代化短板、缩小城乡差距，2035 年目标将面临落空风险，因此具有决定性奠基意义。

转型期，脱贫攻坚与乡村振兴的政策衔接阶段。2020 年脱贫攻坚战胜利后，中央设置 2021-2025 年五年过渡期，核心目标是防止规模性返贫。2026 年过渡期结束后，政策将从“脱贫人口专项帮扶”转向“欠发达地区分层分类帮扶”，从“单点救助”转向“区域发展”，实现政策范式的根本转型。同时，2027 年将启动“东部发达地区、中西部大中城市郊区率先基本实现农业农村现代化”试点，进一步推动转型落地。

2.统筹粮食安全与农民增收机制创新

粮食安全与农民增收是农村发展的两大核心目标，但当前政策呈“单独实施”状态，需建立协同机制，实现“保安全”与“促增收”的双赢。

明确协同前提，以粮食安全为底线的产业结构调整。农民增收需通过产业结构优化实现，但必须坚守“耕地红线”“粮食播种面积底线”，严禁将基本农田改种经济作物，确保粮食安全不被突破，这是政策协同的根本前提。

建立种粮农民多元化增收长效机制。从“政策保本”与“经营增效”双维度发力。“政策保本”方面，提高种粮补贴标准，如将耕地地力保护补贴与粮食产量挂钩，完善粮食价格形成机制，扩大最低收购价品种范围。“经营增效”方面，推动粮食产业三产融合，如发展粮食加工、仓储物流、品牌营销，践行“大农业观”“大食物观”，将粮食产业培育为现代化大产业，提升附加值。

强化政策协同的制度保障。在国家层面明确统筹粮食安全与农民增收的战略定位，将种粮农民增收纳入粮食安全考核体系，避免“重安全、轻增收”的单向倾向，形成政策联动、目标协同的制度框架。

3.因地制宜发展多元化现代化大农业

中央强调以发展现代化大农业为主攻方向，但当前学界存在将现代化大农业狭义化为大规模农业的认知偏差，需从广义视角出发，构建适配不同区域的多元化模式。

现代化大农业的广义内涵。大农业观与现代化的有机统一广义的现代化大农业是大农业观与现代化的结合，并非仅指大规模连片种植，其核心是效率提升与质量改善，强调区域适配与业态多元。具体可分为四种类型：

大规模现代化农业模式。适配东北平原、西北绿洲、新疆生产建设兵团等“地广人稀、耕地连片”区域，通过机械化、集约化实现规模效益。

适度规模复合型农业模式。适配中东部平原地区，如华北、长江中下游，通过土地流转与托管服务实现土地规模与服务规模的双重规模化，平衡效率与农民利益。

都市现代化大农业模式。适配都市郊区，如北京、上海郊区，发展设施农业、休闲农业、精品农业，满足城市居民优质化、多样化需求。

特色型现代化大农业模式。适配山区、丘陵地区，如西南山区，依托生态优势发展特色种养、林下经济、生态农业，实现生态保护与经济增收的双赢。

4.构建适应农村老龄化的养老服务体系

农村老龄化加剧是长期趋势，需从硬件改造与体系构建双管齐下，重点发展居家养老，破解资源错配困境。

农村基础设施与公共设施的适老化改造。基于老年友好型社区理论，对农村道路（增设扶手）、住房（防滑改造）、公共服务设施（如村卫生室增设老年病房）进行适配性改造，建设“老年友好型村庄”，降低老年人生活风险。

构建以居家养老为核心的农村养老服务体系。当前农村养老存在资源错配，机构养老床位闲置与居家养老需求旺盛形成矛盾。需从三方面发力，其一，服务下沉。依托村集体经济组织，建立“村级养老服务站”，提供助餐、助医、助洁等居家上门服务。其二，资源整合。将闲置的村小、村部等改造为“日间照料中心”，避免机构养老资源浪费。其三，家庭支持。完善“子女赡养+政府补贴”的协同机制，鼓励子女承担养老责任，同时给予赡养补贴，减轻家庭负担。

5.推进农村低效闲置资源再开发

城镇化推进导致农村“三权”（土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权）与人口分离，低效闲置资源增多，需通过“三权”有序退出实现资源优化配置。

农村低效闲置资源的现状与影响。截至2024年底，全国农村集体经济组织成员9.3亿人，乡村常住人口仅4.65亿，意味着4.65亿城镇常住人口在农村拥有“三权”。“三权”不退出导致一户多块地，耕地碎片化制约规模化经营；宅基地闲置浪费土地资源；集体收益分配“大锅饭”降低农民增收动力。

“三权”有序退出的路径设计。其一，自愿有偿退出。在尊重农民意愿的前提下，允许进城落户农民有偿退出“三权”，退出收益归农民所有，避免“强制退出”。其二，市场化流转。建立农村产权交易市场，推动“三权”规范流转，如耕地向新型经营主体流转、宅基地向本村村民流转，提升资源利用效率。其三，政策保障。完善“三权”退出后的社会保障衔接，如将退出收益部分用于补缴养老保险，解除农民后顾之忧。

6.健全欠发达地区分层分类帮扶机制

2035年欠发达地区同步实现基本现代化是底线目标，需通过分层分类帮扶破解区域性滞后难题，避免“一刀切”政策。

帮扶目标的递进。从“防返贫”到“同步现代化”脱贫攻坚战（2020年前）目标是“消除绝对贫困”，过渡期（2021-2025年）目标是“防规模性返贫”，“十五五”时期目标需升级为“确保欠发达地区2035年同步基本现代化”，实现帮扶目标的递进式提升。

分层分类帮扶的实施路径。第一，分层：按欠发达程度划分帮扶层级。将欠发达地区分为“深度欠发达（如西部边疆地区）”“中度欠发达（如中部革命老区）”“轻度欠发达（如东部山区）”，对应不同的财政转移支付强度。第二，分类：按区域特征划分帮扶类型。根据“区位条件（平原/山区）”“发展阶段（农业主导/工业起步）”“资源禀赋（生态型/资源型）”分类，如对生态型欠发达地区，重点发展生态产业（如生态旅游、绿色农业），避免“工业优先”的粗放模式。第三，差别化政策支持。对深度欠发达地区，强化外部帮扶与基础设施投入；对轻度欠发达地区，侧重产业培育与内生动力激发，实现“精准滴灌”而非“大水漫灌”。

（本文根据作者在中国农村发展学会年会(2025)暨中国农村发展高层论坛上主旨演讲的录音整理）

（作者：中国农村发展学会会长，中国社会科学院学部委员。来源:《中国乡村发现》2025年3期首发）

以城乡融合发展加快推进农业农村现代化

袁红英

党的二十届四中全会立足确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展，对“十五五”时期加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴作出战略部署，提出要“促进城乡融合发展”。面对“十五五”时期的新形势新要求，加快农业农村现代化、补强现代化建设短板弱项的任务尤为紧迫和艰巨。城乡融合是推动这一进程、破解城乡二元结构的重要驱动力。在此背景下，城乡融合将进入整体优化和深度调整的新阶段。深刻把握城乡融合赋能农业农村现代化的内在逻辑，科学谋划未来主攻方向与实践路径，对畅通城乡经济循环、激发农业农村发展活力、加快建设农业强国具有重大意义。

1.城乡关系发展的新阶段新要求

推动城乡关系从“单向输血”向“双向赋能”跃迁。改革开放以来，我国城乡关系逐步由二元分割走向城乡统筹，并进一步向城乡融合深化。“十四五”期间，随着乡村振兴战略的纵深推进，我国在户籍制度改革、农村土地“三权分置”、城乡基本公共服务均等化等关键领域取得重大突破，城乡融合发展体制机制初步建立。然而也要看到，由农村向城市“单向输血”的主导模式尚未根本扭转，农村所承载的经济、生态、文化与空间等多重价值仍未充分激活和释放。面对新阶段新要求，“十五五”时期必须推动城乡关系实现根本性转型，从传统“单向输血”转向“双向赋能、互促共进”，构建城乡之间要素畅通、产业协同、价值互认的良性循环。具体而言，农村对城市的核心贡献，体现为提供优质农产品、优美田园风光与特色文化体验，满足城市居民的多样化需求；而城市对农村的赋能，不仅体现为资本投入，更应包括现代产业理念、数字技术与管理模式的深度导入，系统性培育和提升农村的内生发展动力，在双向赋能中真正实现融合发展与共同繁荣。

推动发展重点从“外围对接”向“内核融合”转变。长期以来，为扭转城乡发展不均衡局面，我国大力推动交通、通信、水利等基础设施“硬联通”，为城乡融合发展奠定了坚实的物质基础。在基础设施“骨架”基本建成之后，城乡融合正处在由表及里、由硬到软的深化阶段，在产业、服务、治理、文化等领域的融合程度仍有待提升。“十五五”时期，城乡融合发展应从注重物理层面的外延对接，转向推动产业协同、公共服务、治理体系及文化价值等核心层面的内在融合。应立足城乡各自比较优势，构建一体化发展的产业链、供应链与价值链，让农民更多分享产业增值收益；推动教育、医疗、养老、文化等领域优质资源向农村延伸覆盖，逐步缩小城乡服务质量差距，实现基本公共服务均等化；创新城乡基层社会治理机制，融合城市治理经验与乡村传统智慧，构建共建共治共享的社会治理新格局；保护与振兴乡村优秀传统文化，促进城乡文化交流互鉴，推动城市文明与乡村文明交融共生。

推动改革路径从“局部试点”向“系统布局”深化。党的十八大以来，以城乡融合发展试验区为代表的改革实践，将“试点先行”深化为一套成熟系统的改革方法论，为全国层面的城乡融合发展开辟了

新路径、积累了宝贵经验。“十五五”时期，为加快农业农村现代化进程，要把城乡融合置于更加宏大的战略框架之中，推动改革思维实现从“局部试点”的战术探索，到“全域一体、系统布局”的战略跃升。应建立健全试点经验向全局政策转化机制，通过对成熟试点开展精准评估与系统分析，提炼出可复制、可推广、可适配的政策模块，形成全国共享、动态优化的“政策工具箱”；前瞻研判城乡人口结构演变、产业格局重构、技术迭代升级等趋势所带来的长远影响与深层变革，将其全面融入基础设施规划与制度设计的前端，并在实施过程中持续优化政策组合与发展策略，确保城乡系统实现动态平衡与保持长期韧性。

推动发展策略从“单点突破”向“政策集成”升级。新时代以来，我国城乡关系改革聚焦土地、资本、人才等要素流动，进行了一系列政策调整，取得了要素配置效率提升、城乡互动活力增强的阶段性成效。然而，随着改革步入深水区，制约城乡融合的深层次矛盾日益显现。面对新阶段新要求，“十五五”时期城乡融合发展需要从依赖“单点突破”的初级驱动，转向为依靠“政策集成”创新的高级赋能。要以系统思维对政策体系进行优化，构建目标同向、措施协同、效能倍增的治理体系；主动谋划政策供给的“集成升级方案”，以顶层设计的整体性破解部门博弈的分散性，以协同高效的系统性消解层级传导的损耗性，有效激活城乡融合发展的整体效能。

2.城乡融合促进农业农村现代化的内在机理

以要素市场化改革为重点，促进资源优化配置与价值显化。城乡融合的核心在于推动要素自由流动与高效配置，通过规模效应、集聚效应与创新效应，实现要素价值倍增与效能跃升。具体而言，城乡融合发展有助于贯通城乡消费市场，通过引入城市资本和现代商业模式，将乡村特有的生态、文化等“隐性资产”转变为对城市居民具有吸引力的稀缺生态产品和文化体验；有助于促进要素在城乡空间内实现优化组合，形成“资本+技术+土地”“人才+信息+传统资源”等多元融合路径，推动生态资源的价值转化、传统文化的商业活化，催生“1+1>2”的要素聚合效应，实现超越单一要素叠加的整体价值；有助于构建开放协同、要素富集的产业生态和创新网络，强化创业者、企业之间的知识共享与跨界合作，广泛吸引优质要素集聚，为农业农村现代化注入持久动力。

以产业协同发展为路径，培育农业农村增长新动能。在城乡二元结构下，乡村主要承担着为城市提供原材料和初级产品的职能，导致乡村产业链条偏短、产品附加值不高。城乡融合正是打破这一局面的关键所在，它通过产业链的纵向延伸与横向拓展，不断催生新型产业形态和商业模式，形成现代乡村产业体系。在纵向延伸上，通过引导城市的先进技术、资本与管理模式向乡村有序流动，推动农产品向高附加值加工环节延伸；通过将冷链物流、品牌打造、数字化营销与质量追溯等现代服务体系深度嵌入农业，构建起“从田间到餐桌”高效协同的全产业链。在横向拓展上，通过发展乡村旅游、精品民宿、康养休闲等新业态，使单一的农业生产空间转变为融生产、生态、文化、旅游功能于一体的复合型价值空间。在体系培育上，以城市的知识经济与数字技术为依托，对乡村传统业态进行全方位、全链条的改造升级，突破乡村产业传统模式，构建多元化、高附加值、可持续的现代乡村产业体系，有效吸引人才回流、缓解农村人口老龄化问题，从深层次缩小城乡发展差距。

以共建共享为方向，促进城乡基本公共服务均等化。城乡发展的不均衡，不仅体现在经济水平的“硬实力”上，而且表现为基础设施与公共服务等“软环境”的显著差距。推动城乡融合发展，要通过制度创新，引导城市优质公共资源向乡村延伸和辐射，推进基本公共服务均等化，为实现农业农村现代化筑

牢根基；将城市与乡村纳入统一的发展规划，从根本上改变过去城乡分治、重城轻乡的发展模式，在区域层面统筹布局教育、医疗、文化等公共服务设施，从源头上确保服务网络的全域覆盖与公平可及；推进交通、通信、能源等基础设施的一体化建设，提升区域公共服务的专业化水平和运行效率，缩短乡村居民共享城市优质资源的时空距离，实现规模效应与范围效应。

以治理体系一体化为保障，提升协同共治能力。城乡融合通过资源要素的优化配置、治理模式的持续创新及治理主体的结构性重组，全方位、深层次地打造乡村治理生态。在治理资源上，城市治理经验与技术“下沉”乡村，为乡村治理提供可借鉴的模板和高效工具，缩短乡村治理现代化的探索周期。乡村传统智慧在与现代化治理手段融合的过程中，村规民约被纳入法治轨道，德治教化与数字治理有机结合，实现传统治理资源的现代性转化。在治理单元上，城乡融合推动乡村治理超越单一村庄范畴，通过片区化、组团化发展，破除“就村治村”的传统模式，构建“产业共兴、生态共融、文化共荣、治理共促”深度融合机制，打造“规划同频、建设同步、治理同网”的全域协同格局。在治理主体上，城乡融合为乡村引入返乡创业者、农业企业、社会组织等力量，推动形成以基层党组织为核心，村委会、市场主体、社会组织及村民等多方力量共同参与的治理体系。

3.以城乡融合推动农业农村现代化的主攻方向

建强县域支点。县域作为城乡融合发展的重要切入点，是破解城乡二元结构、加快农业农村现代化的主战场。“十五五”时期，必须全面激活县域的枢纽功能，推动城乡要素双向流动、产业协同共进、设施互联互通，为农业农村现代化提供有力支撑。以规划一体化重塑城乡空间，坚持“全域统筹、一体规划”理念，优化县域生产、生活、生态空间布局，推动城乡空间“互补共生”，形成城乡发展共同体。以产业协同推动乡村产业转型升级，依托特色资源禀赋，大力发展带动能力强、就业容量大、比较优势明显的县域富民产业，重点培育农产品精深加工、农文旅融合等产业集群，推动农业由原料输出向加工增值和服务延伸转型。推进城乡基础设施一体化建设，补齐县域物流、能源、水利、通信等设施短板，做强县城枢纽型基础设施，提升中心镇村建设水平，提高乡村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度，让农民就地过上现代文明生活。

构建融合载体。推进城乡融合发展，需要打造具有强大集聚辐射能力的平台载体。“十五五”时期，可重点构建两大战略平台。依托现代农业产业园、农业产业强镇等载体，引入城市工商资本、科技成果、专业人才和管理模式，推动产业链的纵向延伸与横向融合，培育集科技研发、精深加工、冷链物流、品牌营销于一体的全链整合型农业产业化联合体，打造高端要素汇聚与高效配置的城乡产业协同发展平台，实现农业从“卖原料”向“卖加工品、卖服务、卖品牌”全链条跃升。强化县城的公共服务区域枢纽功能，推动乡镇向功能集成的综合服务中心升级，将村庄建设成为服务农民的末梢站点，打造以县城为枢纽、乡镇为节点、村社为基础的城乡公共服务平台，促进教育、医疗、文化、养老等公共服务资源在城乡之间均衡配置、高效共享。

深化数字融合。数字化正与市场化、新型城镇化协同发力，成为农业农村现代化的重要支撑。“十五五”时期，应推动数据要素全面渗透、深度融合于城乡发展各领域和全过程，加快形成高效协同、包容普惠的城乡发展新格局。构建城乡一体的数字基础设施，推动物联网、大数据中心等新型基础设施向县域、乡村延伸覆盖，夯实农村地区接入数字时代、共享技术红利的基础支撑。以数字化加快培育农业新质生产力，大力发展智慧农业，实现生产要素的智能调度与精准配置；构建数字化供应链体系，畅通

农产品上行与工业品下行双向通道；依托大数据平台，精准引导城市资本、消费需求与乡村特色产业、生态资源有机衔接，构建协同发展、互利共生的数字经济新生态。依托远程医疗、在线教育等，使乡村居民能够便捷共享城市的医疗与教育资源；推动“互联网+政务服务”向基层延伸，实现城乡治理模式的协同创新。

加强政策集成。当前，我国正处在健全城乡融合发展体制机制的关键阶段，亟须加强政策系统集成创新。“十五五”时期，应加强整体谋划、系统布局，构建目标同向、措施协同、效能倍增的城乡融合新范式。建立跨部门政策协同机制，明确各级各部门的地位和作用，构建科学决策、高效运行的新型多中心协同治理形态，实现跨部门数据共享、业务协同和监管联动。推动政策工具系统集成，将涉农产业政策、金融政策、人才政策、土地政策等进行系统性建构和模块化整合，统筹推进城乡户籍制度、公共服务均等化、城乡产业协同发展、农村土地制度等领域改革，推出能够产生乘数效应的“改革组合拳”，实现资源配置效率的最大化和政策效果的最优化。

（作者：山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员、山东社会科学院党委书记。来源：《光明日报》2025 年 11 月 3 日）

从人粮地关系演化看乡村治理的着力点

赵光远

【内容提要】：乡村治理的核心是促进农业农村领域生产力和生产关系协调发展，新质生产力的提出以及因地制宜发展新质生产力对乡村治理提出了新的课题。基于此，本文以农业农村领域人粮地关系演变为切入点，总结了人粮地关系变化的有关特征，并基于新质生产力对人粮地关系变化的可能影响，对未来一段时间里乡村治理的着力点进行了探析。

【关键词】：人粮地关系；乡村治理；新质生产力

一、问题的提出

乡村治理的核心是促进农业农村领域生产力和生产关系协调发展。2021 年实施的《中华人民共和国乡村振兴促进法》是进行乡村治理的根本遵循，该法在“总则”里规定“充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华民族优秀传统文化等方面的特有功能”，且“不断解放和发展乡村社会生产力，激发农村发展活力”是全面实施乡村振兴战略需要遵循的原则；在“组织建设”中规定“建设充满活力、和谐有序的善治乡村”是现代乡村社会治理体制和乡村社会治理体系的目的和结果。这些内容都体现了乡村治理对于农业农村领域生产力和生产关系协调发展的关切。2023 年新质生产力概念的提出，在为“不断解放和发展乡村社会生产力”提供了新机遇的同时，也会对农业农村领域生产关系产生复杂的影响，对乡村治理提出了新的课题。回顾一年多来学术界对于农业农村新质生产力问题的讨论，总体而言既有基于科技的讨论，也有基于制度的探讨；既有基于人本的研究，也有要素的流动；既有短期的考量，也有长期的判断；既有农业农村农民视角的系统分析，也有城乡双向深度融合的动态考察……大多数相关研究中都涉及人粮地三个要素，都强调人的能力提升、粮的产量质量、地的生态持续这三个核心问题，但同时存在着对于人粮地关系演进分析和系统变化考察的不足。为此，在农业农村领域原有生产力和新质生产力并行的态势下，如何有效推进乡村治理以确保农业农村领域生产力和生产关系的协调发展已经十分必要。为此，本文以农业农村领域人粮地关系演变为切入点，总结了人粮地关系变化的有关特征，并基于新质生产力对人粮地关系变化的可能影响，对未来一段时间里乡村治理的着力点进行了探析。

二、人粮地关系演化过程及态势

人粮地关系是粮食生产的最基础关系，也是农业农村现代化进程中的最核心关系。习近平总书记《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》一文中，先后指出的“农民种粮能挣钱，粮食生产才有保障”是人粮关系的重要体现，“深化农村改革，必须继续把住处理好农民和土地关系这条主线”是人地关系

的重要体现，“提升粮食产能仍然是首要任务……提产能关键还是抓耕地和种子两个要害”“解决吃饭问题，不能光盯着有限的耕地，要把思路打开，树立大食物观”是粮地关系的重要体现，可见人粮地关系对农业农村现代化和农业强国建设具有重要影响。从整个农业农村发展历史看，人粮地关系演进态势伴随着人类社会生产力水平的提升而不断变化。如表 1 所示，伴随着农业生产力从原始农业、传统农业、要素农业、现代农业到未来农业的发展演进过程，人粮地关系也从“自然的关系”“奋斗的关系”“创新的关系”向“协调的关系”“融合的关系”不断演进，期间人粮、粮地、人地三组子关系也在不断地发生着变化。

具体而言，在原始农业阶段，人类为了自身生存，主要依赖自然环境提供的粮食资源。这一阶段，人与粮的关系是寻找与被寻找的关系，人与地、粮与地的关系是自然的、未加改造的关系。由于生产力较为低下，这个阶段呈现出粮因地而生、人随粮而走、人走地恢复的自然状态。随着生产力的提升以及人类对粮食生产习性等方面的掌握，在定居代替了游牧的过程中，人类开始通过耕作等方式主动生产粮食，人与粮的关系转变为生产与被生产的关系，人与地的关系则变为耗费与被耗费的关系，但是由于人类活动范围有限、人类消耗能力有限等因素粮地关系总体上仍处于平衡关系，但是人类定居点邻近区域则出现了土地过度消耗的情况。这一阶段，人类自身的劳动能力成为改变人粮地关系的主要因素，人粮地关系主要体现为人类向土地索取粮食的奋斗关系。在人类的奋斗足迹遍及耕地的全部范围后，在人类依靠自身劳动能力开垦了相应的耕地后，伴随着人类数量达到一定规模，人类进入了要素农业阶段，通过农业生产要素的投入和优化（如化肥、农药等的使用）来提高单位土地的粮食产量。然而，这一阶段也暴露出了地力瓶颈问题，即土地资源的有限性和土壤肥力的下降，特别是化肥、农药等使用造成的耕地生态问题，促使人类开始反思农业生产方式与自然环境之间的关系。这一阶段可以称之为创新的关系，不断创新的要素投入方式和组合方式支撑了这一阶段的发展。之后，人粮地关系进入到注重农业生产的可持续性和生态性的现代农业阶段，数字技术、生物技术以及一批不依赖耕地的农业生产技术开始出现，人与自然的和谐共生理念开始主导人粮地关系的演进，人类开始协调粮食数量和粮食质量的关系、粮食生产与土地资源之间的关系、粮食种类和人类需要的关系、地力消耗和地力恢复的关系等，在这一阶段人的作用逐步提升到最关键环节，全面依靠人的创造性、主动性来实现人粮地的和谐共生。目前我们正处在由“创新的关系”向“协调的关系”过渡的发展阶段。对于下一个阶段，笔者认为在“协调的关系”基础上，人类将更加注重创新和技术的应用，通过生物技术、信息技术等手段创造粮食，进入到人与自然的深度融合、人粮地共同发展的未来农业阶段，人通过技术创造粮食，而人地关系、粮地关系则升级到高水平生产力条件下的自然状态。

表 1 人粮地关系演进的总结以及未来态势

关系演进	生产力水平	人粮关系	人地关系	粮地关系
自然的关系	原始农业	人寻找粮	自然追求	自然关系
奋斗的关系	传统农业	人生产粮	人耗费地	向地要粮
创新的关系	要素农业	人增产粮	地力瓶颈	地力瓶颈
协调的关系	现代农业	人粮协调	地力恢复	地力恢复
融合的关系	未来农业	人创造粮	走向自然	走向自然

注：笔者根据个人研究总结

从当前看，我们处于从要素从业向现代农业发展的加速过渡期，从国家区域战略层面看有的地区仍以“人增产粮”为主，有的地区则以“人粮协调”为主，人不再完全地依赖土地、要素的投入而实现粮食的增产，而是依赖科技的投入、智力的投入来实现粮食的保障，“大农业观”“大食物观”也反映了我国粮食生产从规模到结构的变化，并推动了要素投入的改变，进而正在实现从资本驱动的“创新的关系”向人本驱动的“协调的关系”的发展。而利用二氧化碳合成淀粉等技术的出现，也显露了“人创造粮”的苗头。在这样一个总体脉络中，人类能够利用的科学技术成果越多、能够协调的生产资源要素越广、能够积累的实际知识经验越足，人类与自然资源、生产要素之间的关系就越能实现融合发展，并让“人创造粮”逐步占据主导地位、主体地位，最终实现土地资源的解放，人粮关系成为核心主导关系，人地关系、粮地关系成为和谐的自然关系。

三、人粮地关系演化下农业农村发展逻辑

围绕前一部分所言的人粮地关系演化趋势，从当前看农业农村发展要适应这一趋势的转换，特别是人粮之间的关系从增产到协调再到创造之间的转换。这就要求我们在推进农业农村现代化过程中既要“以人民为中心”，又要“坚持系统观念”，进而需要把握如下四个方面的逻辑关系。

（一）人的逻辑——统筹生产生活生态

人是农业农村现代化的第一主体，人才是农业农村现代化的第一资源。新时代农业农村现代化进程要从人粮地关系演进趋势出发，把握人粮关系在农业农村现代化进程中的整体变化，进而予以施策。围绕着人的逻辑，就要突出农业农村现代化“要依靠人，也要为了人”这样一个原则，立足人的生产、生活和生态三大需求进行研究。在生产方面，农业农村现代化既要注重提升农业生产力和效率，也要着眼于与农业相关联的其他非农业生产活动的发展，核心是要把握“人在生产”这一关键，这就意味着在保障粮食生产的同时，也要积极推动农业产业链的延伸和拓展，打造现代乡村产业体系，形成多元化的农村经济结构，让人能够在这样的体系中发挥更加巨大的作用，进而提高农民的收入水平、增强农村经济内生活力。在生活方面，农业农村现代化建设要聚焦到未来生活上，致力于农民的生活质量和幸福感的持续提升，包括改善农村硬件基础设施、改善农村人文发展环境等，为农村居民创造宜居、宜业、宜游、宜养的生活环境。在生态方面，农业农村现代化建设要充分体现可持续发展理念，兼顾当下的自然生态和未来的整体生态间的连续稳定和平衡发展，要把农村多样性、农民多样性、农业多样性以及生物多样性统筹考虑。而坚持更严格的以人为本、坚持更彻底的群众路线、坚持更广泛的基层参与，则是坚持人的逻辑并能有效统筹生产生活生态的不二法宝，才能让农业农村领域的人积极生产、快乐生活、融塑生态。

（二）技术逻辑——统筹高产高效高质

科技是第一生产力，创新是第一动力，在农业农村领域亦然。但是基于前面我们处于“人粮协调”这一阶段的判断，我们需要调整我们的技术方向和创新目标向着“人粮协调”转变。在这个过程中要遵循技术逻辑，把握技术开发的周期性、技术扩散的系统性以及技术研发的开放性等多个因素。在技术开发的周期性方面，我们要认识到任何技术的研发和应用都需要经历一个从萌芽、成长到成熟的过程，对于农业农村领域的技术创新以及新质生产力发展不能急于求成，而应该有耐心，为技术的长期发展提供稳定的支持和投入。在技术扩散的系统性方面，我们要兼顾到农业农村领域技术扩散的深度与广度，确保各项先进技术能够真正惠及广大农民和农村地区，推动农业生产的整体提升。在技术研发的开放性方

面，我们要继续、积极地引进和吸收国内外的先进技术和经验，同时也要鼓励本土的创新和研发，形成一个开放、包容的农业农村技术创新体系，不能只重视农业技术创新。进一步看，我们要统筹农业农村领域的高产技术、高效技术和高质技术的同步推进，实现粮食生产效率、粮食营养质量、农民收入水平、政府税收能力的同步提升，在确保国家粮食安全的情况下，要着力实现粮食、人口、健康等方面的协调发展，通过数字模拟、虚拟实验等手段全力避免粮丰民穷财政困难现象的存在。也可以说，要通过技术逻辑的把握，让人粮关系协调起来，让人粮地都有活力和能力走向融合发展的未来。

（三）治理逻辑——统筹公平发展安全

农业农村现代化进程不仅仅是农业生产问题，更是一个涉及社会治理和韧性增强、涉及经济社会持续发展的综合性问题。因此，其需要符合治理逻辑，统筹考虑公平、发展和安全三个方面，以确保农业农村现代化进程的顺利推进。在公平治理方面，农业农村现代化建设必须确保所有参与者，特别是农村地区的农业从业者和非农业从业者，公平地获得资源、信息和机会，政府和社会各界应在这一方面形成共识，以防止农业农村领域内部的不平衡。在发展治理方面，确立发展是农业农村现代化建设的核心目标至关重要，确立人增产粮到人粮协调再到人创造粮这样一个发展路径也至关重要，这涉及农业农村现代化的未来方向和发展信心问题。为了实现这一路径，不仅需要持续的投资、技术创新和政策支持，还需要持续地修订我们的发展思路和任务导向。在安全治理方面，追求发展的同时必须确保农业农村现代化建设的安全性，要统筹粮食安全、生态安全和农民的生活安全。其中粮食安全必须考虑到与其关联的金融安全以及信用安全等问题，生态安全则要考虑到全球生态安全舆情等对农业农村领域生态安全的影响，农民的生活安全则要在现有公共服务等不断健全的基础上考虑自然灾害、市场波动等不可抗力的影响并建立相应的风险管理和应对机制。可以说，治理逻辑是人的逻辑在治理方面的综合反映，是实现技术逻辑相应目标的有力保障，是确保人粮关系向未来不断演进变化的重要措施。

（四）发展逻辑——统筹过去现代未来

农业农村现代化建设是一个长期且复杂的过程，它要求我们在历史的积淀中寻找智慧，在现代的技术中寻求突破，同时在未来的视野中规划蓝图，要围绕着人粮地关系的整个历史演进脉络谋划发展。在“过去”方面，我们深入挖掘和传承传统的农耕文化和经验是至关重要的，这些传统知识和实践是农业农村现代化的根源，其中蕴含的人文精神有利于我们现在和未来的农业农村现代化推进。在“现代”方面，我们需要更加重视人的变化，密切关注现代农业消费趋势变化、农业创业趋势变化等，及时调整农业农村现代化策略，提供出更具竞争力的商品和更具人本性的服务。在“未来”方面，前瞻性的规划和布局是必不可少的，需要充分认识新质生产力带来的无限可能性，并基于这些认识制定长期的、耐心的发展战略，加强科技创新和人才培养。我们要统筹不同生产者群体对于过去、现在、未来的不同感受，立足于人的需要统筹考虑过去、现代和未来三个方面，进而确保农业农村现代化建设长期目标的实现。在此基础上，还要进一步考虑实践逻辑，统筹各项任务措施的可能性、可行性、可用性的短期统一和长期统一，以此让发展逻辑与人的逻辑、技术逻辑、治理逻辑形成更具韧性的农业农村现代化建设逻辑体系，并不断完善和自主进步，让农业农村现代化的“中国特色”更加鲜明。

四、人粮地关系演化视角下乡村治理着力点

人粮地关系演化对乡村治理提出了新的要求，乡村治理需要适应人粮地关系演化的基本趋势，同时也要统筹考虑治理逻辑与人的逻辑、技术逻辑、发展逻辑的系统性。笔者认为乡村治理不仅要在微观层

面做精做细，让人民群众满意，也需要在宏观架构上不断创新，不断满足社会进步的系统需要。

（一）乡村治理要关注人粮地关系细微变化

如前，人粮地关系正处于一个重要的转换期，而能否意识到人粮地关系变化则是能否做好乡村治理的一个重要前提。其中人是乡村治理的主要对象，人粮地关系变化中人的思维方式、行为变化等都事关乡村治理的有效性。为此，一是要明确谁来关注人粮地关系的细微变化。决策者、科学家、劳动者以及全社会都在关注这一关系的变化，但谁是主要的关注者十分关键。综合考虑人的主体性、粮食的目的性和土地的约束性，至少要在当前一段时间内，决策者可以作为关注人粮地关系变化的第一主体，但是决策者又很难时刻关注人粮地关系变化，这就需要智库机构、社会组织在其中发挥重要作用，通过建立“决策者作为关注人粮地关系变化的第一主体+智库及社会组织作为关注人粮地关系变化的第一群体”的组织体系，以及在这一体系中建立起把握人粮地关系变化的事件发现机制、信息传导机制、综合分析机制以及灵活反应机制等，才能及时地调整政策适应人粮地关系细微变化。二是要明确关注人粮地关系的什么变化，哪个关系是这一关系中的变化驱动因素。比如人粮关系、粮地关系以及人地关系三者之间要重点关注什么，这不仅取决于所处的生产力发展阶段，还受到人文关系、区域文化等方面的一定影响。只有把人的因素放在关键位置予以考察，着力捋顺人的关系，其他的问题就相对容易解决了。三是要基于四个逻辑来关注人粮地关系的变化。要在人粮地关系的整体架构中分析相关变化以及提出有效措施，既要因地制宜，更要因势而行，还要把握系统变化，这是实现人粮地和谐共生以及顺利推进农业农村现代化的重要原则。

（二）乡村治理要关注从粮到人的趋势变化

人粮地关系是一个动态发展的过程，这也决定了乡村治理动态发展的必然性。从农业农村现代化发展脉络看，伴随着生产力的进步，有一个从以粮为纲向以地为纲再向以人为纲的不断转变的过程，乡村治理也需要从保障粮食生产的治理到保护农业生态的治理转换到激发人的创造性的治理上来。这就需要：一是要认识并遵循这个趋势，强化人本理念，将人的需求和发展放在首位，确保所有政策措施服务于提升人民生活质量和福祉、提高人的城乡双向流动能力，以人民群众流动融合带动城乡生产要素平等交换以及双向流动，借助于城里人下乡而不是工商资本下乡来改善人粮地的关系，从乡村社会治理看就要兼顾本地人和外来人的需求，围绕共同富裕这一目标而强化乡村治理弹性。二是要全面发挥人的主观能动性和创造性，针对不同人群的变化趋势精准施策，结合人口年龄数量结构变化加强经济、社会治理能力，如针对老龄化严重地区发展适合老年人就业的康养体验型农业产业，布局更多的体验型养老设施等，同时要加强融合型社区建设，促进不同年龄、不同习惯的人群融合发展。三是注意保障不同人群的合法权益，特别是要保障农业科技人员权益，确保必要的工作条件和待遇，激发工作积极性和创造力。四是推动人口高素质发展，提升农业农村领域现有人口健康素质、科学素养和综合能力，针对人粮地关系演进中的问题和困难，推动高等教育与科技创新深度融合，培养更多具有创新精神和实践能力的科技人才，完善并构建符合人口高素质发展的社会保障制度，形成对人粮地关系深度演进以及构建人粮地命运共同体的人力资源支撑。

（三）乡村治理要关注科技创新引致的颠覆式变化

人粮地关系的演进是为科技创新或者说生产力提升所驱动的。这个驱动过程既有量变也有质变：量变时治理措施能够相应的改进，但质变时可能会引起颠覆式变化，治理措施往往难以及时跟进，这是乡

村治理领域最需要关注的事情。一是要关注科技创新对于人粮关系变化的影响。随着农业科技的不断进步，粮食生产效率显著提升，从而有助于缓解人口增长对粮食需求的压力，这是一个主要逻辑。但还要注意科技创新带来的人口寿命增加以及人口数量在中长期持续增长的相应变化——这个趋势由于周期较长，往往会被忽略——将引起人粮之间阶段性的矛盾。二是要关注科技创新对于粮地关系变化的影响。科技创新可以显著提高土地的生产能力，使有限的土地资源能够承载更多的粮食生产。但还要注意科技创新会增加其他产业对粮食的消耗，科技创新也会增加耕地之外区域粮食的生产能力。这三个因素相互作用，会对粮地关系变化产生极为复杂的影响。三是要关注科技创新对于城乡关系变化的影响。科技创新在促进城乡一体化发展方面发挥着重要作用，推动了农村产业结构优化升级，缩小了城乡基础设施差距，提高了劳动力双向流动可能性，但是这并不意味着城乡差距就一定会缩小。毕竟从科技创新主要源自城市这一特点看，城乡之间关系变化还是存在其他可能的。为此，我们需要时刻评估科技创新对人粮地关系的影响程度、评估科技创新自身变革的程度，进而及时制定相关的治理举措，提高农业农村社会治理的弹性化水平和精细化程度；也要关注科技重大革命可能导致的新变化，包括社会伦理和文化层面的变化，毕竟科技创新本身不是线性的，而是复杂的。

（四）乡村治理要关注全国统一大市场的系统性变化

传统的人粮地关系是具有鲜明的区域性特征的，但是当前的人粮地关系是在全国统一大市场加速形成条件下演进的，区域性的人粮地关系变化之间是相互影响的。在这种情况下，必须着眼于全国统一大市场可能引起的系统性变化来研究不同区域的人粮地关系演进。一是在全国统一大市场视域下，必须看到区域性人粮地关系与全国性人粮地关系的有机互动，既要在全国性人粮地关系基本框架下开展相关治理活动，又要努力为全国性人粮地关系的加速演进做出示范；既要把握区域性人粮地关系可以从全国获取相关要素，又要看到全国性人粮地关系演进也可以促进区域优势要素流出；既要看到全国性法律体系对人粮地关系演进的基础作用变化趋势，又要看到地方性法规体系对人粮地关系演进的保障作用的变化趋势。二是在全国统一大市场视域下，必须同时看到区域性人粮地关系变化的机遇和挑战进而施以相关治理举措。区域性人粮地关系在全国统一大市场中有了更多的发展方向和更好的发展前景，但也面临着更加激烈的竞争和更多风险的挑战，从治理角度看必须明确在每一个发展阶段中稳住什么、融入什么、创新什么、舍弃什么、留下什么，如果不能有较为坚决的治理举措，则很难在全国统一大市场体系中脱颖而出。三是在全国统一大市场视域下从人粮地关系角度探索粮食生产省际横向利益补偿机制。粮食生产省际横向利益补偿机制是保障国家粮食安全、促进粮食主产区与主销区协调发展的重要途径。这一机制是全国性人粮地关系调整和演进的相关举措，我们需要统筹多方面因素予以推进，包括但不限于人和土地的历史贡献、土地的生态价值、不同区域共同富裕的需要等等，并基于这些因素科学设计相应的补偿制度、补偿标准以及相关治理举措。

五、结论与建议

本文的基本结论是：从人粮地关系演进的历史脉络出发，从当前的农业农村生产力水平切入，人粮地关系变化在未来一段时间里仍是农业农村现代化的核心议题之一。科技进步以及生产力变迁正在不断地放松人粮地关系变化的各种约束条件，这些放松后的约束条件正在不断地变成独立的影响因素而对人粮地关系演进的稳定性进行冲击。在这种情况下，农业农村领域生产力与生产关系之间的作用机制将更为复杂，原有生产力和新质生产力的并存、区域性市场和全国性市场的统筹等将对我们的乡村治理体系

构成一定挑战。从乡村治理的视角看，我们需要主动地观察、积极地适应、客观地反映这种变化趋势，要着力关注人粮地关系细微变化、从粮到人的趋势变化、科技创新引致的颠覆式变化、全国统一大市场的系统性变化来进行综合性的、面向未来的治理变革。从具体建议上看，则要根据上述趋势不断完善健全乡村治理的硬件设施和人才队伍，让软条件和硬设施协同发力，让新理念和新方法加速运用，才能推动乡村治理先走一步，主动地适应人粮地关系的整体变化进程，保障农业农村现代化进程的顺利推进和乡村振兴战略目标的全面实现。

（作者：吉林省社会科学院研究员，中国农村发展学会乡村治理专委会副主任委员。来源：《乡村治理评论》2025年1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　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