

• 重大主题专栏 • 研究阐释党的二十届三中全会精神

进一步深化农村改革，完善强农惠农富农支持制度

——权威专家研究阐释 2024 年中央经济工作会议

和中央农村工作会议精神

杜志雄 张红宇 朱 晶 林万龙 罗必良

编者按：2024 年中央经济工作会议强调，扎实推动高质量发展，全面深化改革，并提出了 2025 年要重点做好的九个方面具体工作。2024 年中央农村工作会议指出，“坚持城乡融合发展，进一步深化农村改革，完善强农惠农富农支持制度，全面推进乡村振兴”^①。为进一步深入学习领会 2024 年中央经济工作会议和中央农村工作会议精神，引导学界加强和深化相关领域的研究，本刊编辑部邀请 5 位权威专家对其中部分重要内容展开深度解读，以飨读者。

创新乡村振兴投融资机制的目标与思路

杜志雄

推进乡村全面振兴，无论是保障国家粮食安全、巩固拓展脱贫攻坚成果，还是推动乡村产业提质增效、提升乡村规划建设水平、提升乡村基层治理水平与效能，都离不开乡村振兴投融资机制的支撑，换言之，都必须解决“钱从哪里来”的问题。

2024 年中央农村工作会议明确提出创新乡村振兴投融资机制的要求。让这项政策要求落实落地，关键是要在完善现有投资机制建设成就基础上，通过机制创新进一步丰富乡村振兴多元化投入方式。

一、乡村振兴投融资机制建设成效

自党的十九大报告首次提出实施乡村振兴战略以来，党中央、国务院一直高度重视乡村振兴投融

【作者信息】 杜志雄，中国社会科学院农村发展研究所；张红宇，中国农业风险管理研究会；朱晶，南京农业大学经济管理学院；林万龙，中国农业大学经济管理学院；罗必良，华南农业大学经济管理学院。

^①参见《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2024 年 12 月 19 日 01 版。

资机制建设。2018年以来历年中央“一号文件”都强调要强化投入保障；2024年中央“一号文件”明确强调完善乡村振兴多元化投入机制。2024年中央农村工作会议则强调创新乡村振兴投融资机制。

摸清现状是实现创新的前提。整体上看，近年来，通过乡村振兴投融资机制建设，已逐步形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的乡村振兴多元化投入格局。

一是投融资规模稳步提升，财政资金投入增长。根据2017年《中国统计年鉴》，2017年全社会农林牧渔业固定资产投资规模为24638.3亿元。根据国家统计局数据，2018—2023年这一指标的年均增速达到7.8%^①，显著高于同期全社会固定资产投资增速。从投资领域看，在农林牧渔业固定资产投资中，农业和畜牧业的投资占比较高。从投资来源看，在财政优先投入的总要求下，财政资金投入的绝对数量和相对占比都有提升。

二是投融资主体日益多元，投资形式日趋多样。投融资主体从政府、集体、农户向多元化投入主体转变，金融资本和社会资本投向农业农村的资金逐步增加。目前进入农业农村领域的社会资本大致包括具有涉农产业背景的企业、具有国资和旅游开发背景的地方平台型企业、银行证券基金等资本型企业以及互联网平台经济型企业等。社会资本投资主体大多选择与自身特点和优势相匹配的投融资路径及模式：中粮集团有限公司、温氏食品集团股份有限公司、中国中化控股有限责任公司等具有涉农产业背景的企业，立足自身的行业基础地位及其在产业链上下游的资源整合能力等优势，从纵向延伸和横向拓展两个维度，采取全产业链开发模式加大农业农村投资；具有国资和旅游开发背景的地方平台型企业，大多发挥地方国资平台的资本优势和旅游资源开发优势，通过与村集体和农户建立股份合作等收益分配方式，实施区域整体开发；银行、证券、基金等资本型企业则发挥自身产业资本优势，通过与地方政府合作共同设立产业引导基金等方式投入农业农村；互联网等平台经济型企业投资农业农村的态势日趋活跃，主要发挥其技术、市场与高效商业模式等优势，积极投入农业新业态，如借助物联网、区块链等新兴数字技术赋能农业全产业链，推动智能化生产、精准化购销、高效化流通，并搭建农产品全程追溯体系。

三是投融资领域不断拓宽，与国家相关发展战略和规划的匹配度增强。投融资领域由传统种植业养殖业向现代设施农业、智慧农业、生态农业等领域延伸，由农业生产环节向农产品加工、农产品仓储运输、农业社会化服务等全产业链环节拓展，且直播电商、休闲观光农业、共享农业等农业新业态领域的投融资不断增加。随着乡村建设的持续推进，越来越多资本进入农村生态资产盘活、生态修复、人居环境整治等领域，具体包括参与农村厕所革命、农村生活垃圾治理、农村生活污水治理等项目的建设运营。这些领域的投资有力地支持了国家相关发展战略和规划的实施。

四是投融资模式不断创新，多元化投资融资模式形成。各级政府不断探索各种乡村振兴投融资模式，推动投融资模式从单纯的政府无偿投入、集体和个人依靠自身积累投入向多元化投融资模式转变。总体上看，当前乡村振兴投融资模式多元，既有专项债、“政银担”、农业产业基金、种粮政策性完全成本保险和收入保险、农业巨灾保险等财政投融资模式，也有“两权”抵押贷款、农村信用社小额

^①各年增速数据来源于国家统计局网站（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）。

信贷、农机融资租赁、“双基联动”合作贷款、“互联网+农村金融”、农业产业链金融和资产证券化、“保险+期货”、“信贷+保险”等市场化投融资模式，还有农业领域政府和社会资本合作等混合模式。

尽管乡村振兴投融资机制建设取得了上述较为显著的进展，但仍然面临不少新情况、新挑战。制约投融资机制建设的因素仍然很多，突出表现为：农村要素市场发育不充分，土地流转市场不完善，建设用地供给不足，相关人才保障与科技支撑机制不健全，等等。除这些传统制约因素外，“十四五”时期经济下行压力所导致的居民预期下降、需求持续走弱，微观主体如农业经营主体投资意愿不旺盛等，也使农村投融资政策的边际效应递减。根据2016—2023年历年的《中国统计年鉴》，“十三五”时期的农林牧渔业固定资产投资平均增速达到12.0%，2021—2023年这一指标平均增速下降到4.9%。

在上述情形之下，创新乡村振兴投融资机制就显得十分必要和重要。

二、乡村振兴投融资机制创新的目标、重点领域与思路

国家已经出台《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024—2030年）》《关于践行大食物观构建多元化食物供给体系的意见》，即将出台新的《国家乡村振兴战略规划》和《农业强国建设规划》，也正在研究制定出台“十五五”国家整体发展规划以及“十五五”农业农村现代化专项规划。这些规划都将对今后一个时期的乡村振兴和农业农村现代化发展任务作出明确界定。为此，创新乡村振兴投融资机制的核心目标应该是为这一系列战略规划的任务和目标实现，持续有序地提供来源多元、供给有力、结构合理和使用高效的资金保障，为2035年基本实现农业农村现代化奠定坚实的基础。

从创新的重点领域看，合理提高农业生产者收入，加快提升农业机械化与农机装备应用水平，高质量推进高标准农田建设、设施农业建设、农产品市场体系建设、农产品产业链供应链建设、三产融合、智慧农业发展、农业科技创新、种业振兴和乡村建设等，可能是乡村振兴投融资机制改革和创新的主要场域。

围绕上述重点领域，乡村振兴投融资机制创新思路应着重考虑以下五个方面：

一是要从注重“量”向“量”“质”并重转变。“十三五”时期，乡村振兴投融资机制创新的目的是更多是拉动金融和社会资本投向农业农村领域，建立多元化投入机制。在“十三五”时期和“十四五”时期，大量资本进入农业农村领域，带动农业农村发展，但同时也滋生了一些乱象。在这种情况下，“十五五”时期，乡村振兴投融资机制创新除了保持农业农村投资强度不下降、继续吸引金融和社会资本进入农业农村领域外，还需要进一步提高投资效率和投资质量，增加对农业农村领域的有效投资，推动农业农村领域投融资“量”“质”的双重提升。

二是从政策创新向政策和制度创新并重转变。“十三五”时期和“十四五”时期的乡村振兴投融资机制的创新更多是政策层面的创新。但随着政策层面创新的边际效益逐步递减，加之乡村振兴投融资机制改革逐步进入深水区，“十五五”时期相关制度创新的作用逐步凸显。未来乡村振兴投融资机制创新的重点是政策和制度创新并重，在完善乡村振兴投融资创新政策的同时，注重推进制度改革，强化投融资机制与其他领域制度改革和创新的联动，逐步解决乡村振兴投融资实践面临的深层次问题。

三是从注重直接支持特定主体向以营造良好的营商环境为目标的全面创新转变。除政府外，乡村

振兴投融资中最重要的主体是各类新型农业经营主体。在“十三五”时期和“十四五”时期，乡村振兴投融资机制创新推动新型农业经营主体快速发展，新型农业经营主体发展已经具有一定基础，他们将成为未来重要的农业农村投资人。营造良好的营商环境，就是要切实转变政府职能，强化政府在乡村产业规划编制、市场机制完善和监督指导等方面的职责，推进优质优价、农产品价格调控等机制的完善，推动以扩大产权交易范围和完善产权交易市场为核心的农村产权制度改革，为新型农业经营主体高质量发展营造良好的投融资环境，赋能新型农业经营主体，提升他们的内生发展动力和能力。

四是从碎片化支持向系统性支持转变。乡村振兴投融资机制创新是一个具有系统性的复杂问题，涉及多个主体，关系乡村振兴的方方面面。从政策层面看，要有系统性思维，支持政策要从碎片化支持向系统性支持转变，要有顶层设计。要基于全产业链延伸、全生命周期管理、空间布局优化和绿色生态等视角，通过模式创新、政策优化和制度改革三个方面的措施，建立参与主体“风险—收益—约束”合理匹配、激励相容的机制安排，推动乡村振兴投融资机制创新。

五是采取差异化的农业农村投融资政策。“十四五”时期，农业农村领域的投融资主体已经在分化。不同地区、不同主体的相关政策需求既有共性，也有个性。未来，要根据主体规模、发展制约因素及经济社会发展战略等因素，采取差异化的农业农村投融资政策。对于家庭农场和农民专业合作社等新型农业经营主体，要以农业保险、农业担保、补贴、奖补等政策为主，提升这类主体的发展质量。例如，在小型水利设施或高标准农田建设中，积极引入新型农业经营主体作为承担主体，实行专业化、一体化服务，探索投资、建设、运营、管护一体化模式。对于农业龙头企业，小额的补贴资金难以起作用，而对于大额的资金，财政又难以承担。相对于资金的直接支持，农业龙头企业更加看重农产品价格稳定、营商环境优化、信贷资金成本降低等因素。因此，对于农业龙头企业，要完善农产品价格调控机制，降低农产品价格波动，推动农村产权制度改革，降低信贷门槛和成本，营造良好的营商环境。同时，“十四五”时期国有企业的作用凸显，未来可以进一步调动国有企业的积极性，鼓励国有企业参与乡村振兴投融资机制创新。

发展乡村富民产业需要处理好六大关系

张红宇

乡村富民产业是极具中国特色的产业概念和形态。中国农业资源多元、产业多样、文化多彩，为满足城乡居民不断丰富的农产品需求提供了物质基础，形成了农耕文明传承的深厚积淀，也为在农业内部保障农民就业增收，巩固拓展脱贫攻坚成果，实现兴业、强县、富民一体发展开辟了广阔前景。这是理解和把握2024年中央农村工作会议所提出的“要积极发展乡村富民产业，提高农业综合效益，壮大县域经济，拓宽农民增收渠道”^①的一把钥匙。

^①参见《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2024年12月19日01版。

现阶段提出“积极发展乡村富民产业”，有着深刻的内在逻辑和重要的实践价值。经过长时期的传统农业转型与工业化积累，中国已步入工业化后期，农业产业的内涵与外延发生了巨大变化。新阶段的农业产业，以大资源观为先导，统筹山水林田湖草沙等自然资源以及现代技术工具等新兴要素；以大食物观为牵引，开辟面向满足城乡多样化食物需求的多元生产渠道；以大农业观为指向，通过创造和延长产业链条、提升产业价值、分享产业效益，增加广大乡村地区农民在农业内部的就业机会，拓展收入来源。从需求侧来看，城乡居民对农业的需求全面升级，从对传统的肉蛋奶蔬果等食品的需求拓展为对草地、沙地、海洋、微生物等全方位、多途径开发所形成的“大食物”的需求，从单一的物质产品需求衍生观光旅游、文史教育等非物质产品需求，为发展以乡村聚落为载体、以产业融合为特征、以农民共富为目标的乡村富民产业奠定了日益坚实的市场基础。与此同时，从供给侧来看，中国乡村富民产业发展仍然不平衡、不充分，在一定程度上还存在产品业态单一、品质不良、品牌不响、效益不高问题。总体上看，“富民”效果相对有限，乡村富民产业还有巨大的发展空间。

发展乡村富民产业，是事关乡村全面振兴和农业强国建设的一项重要战略任务：既涉及粮食和重要农产品产业安全，又涉及农业产业效益和从业者增收保障；既需要发挥比较优势、优化乡村产业布局、提升资源配置效率，又需要加强政策引导扶持、完善利益分配关系、调整革新生产关系；既要求立足国内把握产业安全主动权，又要求放眼全球有效利用国际市场和资源。抓好新阶段的乡村富民产业发展，要深入学习习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，贯彻落实2024年中央经济工作会议所提出的“必须统筹好有效市场和有为政府的关系”“必须统筹好总供给和总需求的关系”“必须统筹好培育新动能和更新旧动能的关系”“必须统筹好做优增量和盘活存量的关系”“必须统筹好提升质量和做大总量的关系”^①等统筹兼顾理念思想，坚持目标引领和问题导向，积极稳妥、循序渐进处理好有关关系和重大问题，厚植发展根基，实现突破创新。

总体上而言，发展乡村富民产业，需要处理好六大关系。

一是要处理好粮食生产和富民产业的关系。粮食是保生存、保安全、保根基的产业。面对人多地少的基础条件以及复杂多变的外部环境，确保粮食安全始终是必须牢牢守住的底线。2024年，中国粮食产量迈上7000亿千克新台阶^②，下一步要千方百计稳面积、稳产量、稳政策，巩固粮食供给保障能力，深入推进粮食大面积单产提升行动，启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。在解决好全国人民吃饭问题与农民基本收入保障问题的前提下，一手抓好“粮头食尾，农头工尾”，挖掘粮食产业本身的富民功能；一手抓好乡村富民产业来实现经济发展，保效益、保就业、保增收。立足大资源观、大食物观、大农业观，因地制宜发展特色种养、特色食品、特色手工业等产业，做好“土特产”文章。提升农业产业综合效益，促进粮食生产与乡村富民产业的有机结合，保障乡村产业发展用地，发挥区域比较优势，建设优势产业集群，实现增产增收有机统一，形成粮食生产和乡村富民产业相得益彰的发展格局。

^①参见《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2024年12月13日01版。

^②资料来源：金观平，2024：《1.4万亿斤标记粮食产量新高度》，《经济日报》10月29日01版。

二是要处理好有效市场与有为政府的关系。发展乡村富民产业，是农业增效益、农村增活力、农民增收的重要途径与抓手，必须发挥好有效市场与有为政府的作用。市场是驱动产业发展的决定性力量。发展乡村富民产业，应当充分尊重产业成长规律，发挥市场在资源配置中的决定性作用。乡村富民产业依赖独特的资源禀赋，生成新产业、新业态、新模式，实现产业间的互联互通和融合发展。产业的融合、产业链的延伸、供应链的保障、价值链的提升和利益链的完善，都应该由市场主体主导。与此同时，政府既在宏观维度担当推进工农之间、城乡之间、区域之间均衡发展以实现共获、共享、共赢、共富的重任，又在微观角度具有引导产业发展的行为取向。要将优化政府的规划引导、产业布局、政策支撑、统筹协调和公共服务职能与尊重市场对资源配置的决定性作用有效结合起来，为乡村富民产业提供良好的发展环境。

三是要处理好充分就业和提质增收的关系。实现农业现代化，需要不断通过应用前沿的机械技术、生物技术、数字技术等提升生产效率。这本质上是一个减少劳动力的过程。在缩小城乡收入差距、推进城乡融合发展的目标要求下，必须带动留在农村内部的广大劳动力就业增收，这有赖于乡村富民产业增加就业容量。乡村富民产业不仅聚焦于农产品生产端，更串联加工、营销、流通、品牌塑造等产业链上的各个环节，提供多元化的产品与服务，形成更多新产业新业态，在为农业经济发展创造新增长点的同时吸纳更多的农民就业。此外，要将发展乡村富民产业置于国民经济发展全局下思考，关注乡村富民产业与国民经济其他部门之间的联系，通过工业化、城镇化持续创造更多非农就业机会，使农民就业增收与产业提质增效的双重目标在国民经济高质量发展过程中实现协调并进。

四是要处理好企业引领与农户主体的关系。企业化经营是农业经营方式变革的重要特征之一。农业龙头企业能够发挥创新引领作用，是创造和应用新的生产理念、生产工具、生产方式的开拓者与主力军，在经营管理、科技研发、人力开发、资源配置和危机处置等方面具备突出优势，在培育新产业和新业态、发展农业新质生产力方面发挥着不可替代的作用。农业龙头企业是中国实现由“大国小农”向“大国大农”格局转变的重要参与者和推动者。2023年，中国生猪出栏量约7.27亿头，其中，牧原集团出栏6382万头，温氏集团出栏2626万头，新希望集团出栏1768万头^①，集团企业成为稳产保供的重要力量。企业的先天优势决定了其在现代农业发展中的核心任务是输出从0到1的新突破，而此后则需要依托数以亿计的普通农户实现从1到100的大发展。“新突破”与“大发展”之间离不开完善的联农带农机制的串联作用。一方面，要通过“企业+合作社”“家庭农场+农户”等方式形成农业产业化联合体，以要素、服务、劳务等不同联结方式的创新组合，形成“订单收购+分红”“农民入股+保底收益+按股分红”“土地租金+务工工资+返利分红”等多元化利益联结机制；另一方面，要提升从业者综合素质，重点培育工匠型、创新型、复合型、管理型人才，奠定农户与企业联结的人力资源基础，使企业与农户形成紧密型利益共同体，共享乡村富民产业发展红利。

五是要处理好城市赋能与乡村升华的关系。乡村富民产业是推动城乡融合发展的重要载体，发展

^①资料来源：《重磅发布|中国生猪产业发展与投资研究报告（2023—2024年）》，<https://www.163.com/dy/article/ISN0A-SPL0518N443.html>。

乡村富民产业是城市反哺农村、农村支持城市这一良性互动关系的集中体现。一方面，推进城市资源要素下乡。要在尊重乡村生产生活方式、历史文化传统的基础上，导入城市优势资源，引导社会资本在农村的投资“投到点上”，促进农村突破人才、技术、资金等要素短缺瓶颈的制约，在应用现代优质资源要素获取投资收益的同时，吸纳农民进入现代化发展轨道，使农民实现收入水平与人力资本的全面提升，弥合城乡发展差距。同时，地方政府要积极推进以县城为重要载体的新型城镇化，优化政策供给体系，积极推进城乡基础设施和公共服务一体化，提升城市资源要素下乡的吸引力与要素回报，确保其进得来、留得住、用得好，长期赋能乡村全面振兴。另一方面，乡村需要自我成长、自我突破。瞄准城市需求，依托本地特色资源，发挥乡村多重功能，重新发现和深度挖掘乡村资源价值。通过多元化的食物供给、宜居宜游的自然环境、独具特色的文化创新实践，促进农文旅融合发展，为城乡融合发展做出产品贡献、生态贡献、文化贡献，打造现代化的物质与非物质特色产品供应链，实现乡村富民产业价值最大化。

六是要处理好国内保障与国际市场的关系。统筹国内国际两个市场两种资源，增强全球资源配置能力与产品竞争能力，是中国建设农业强国的必然要求。对国内而言，乡村富民产业担负着保障粮食安全、开辟多元食物来源、弘扬乡土文化的重任。需要大力发展劳动密集型、技术密集型、资本密集型的乡村富民产业，提升产品数量、品质和附加值，促进产业转型升级与现代化发展。对国际而言，乡村富民产业要适应全球化浪潮以及国内农产品市场结构变革与竞争加剧的形势，逐步畅通农产品特色出口通道，使园艺产业、畜禽养殖业等产业中具备竞争优势与潜力的产品高质量“走出去”，满足全球市场需求，为全球消费者提供更丰富的产品选择。同时，通过共建“一带一路”等方式加强国际合作，吸引全球要素资源，增强产业链供应链韧性，提升优质品牌的独特性，以差异化竞争策略在激烈的国际市场竞争中谋求一席之地。

在全球农业生产与贸易格局深刻变化、国内农业农村现代化加快推进的背景下，必须将发展乡村富民产业作为长期重大战略来抓，深刻认识其在推进乡村全面振兴中的重要作用。要坚持开拓创新、因地制宜、先立后破原则，立足资源条件构建多元化发展模式，完善政策支持体系，强化社会力量支持，通过深化改革激发各类发展主体的动力与活力，破除资源要素短缺、流动不畅等体制机制障碍，做好乡村富民产业发展这篇大文章。

完善农产品贸易与生产协调机制，以更高水平保障国家粮食安全

朱 晶

2024年中央农村工作会议在分析当前“三农”工作面临的形势和挑战并系统部署2025年“三农”工作时，明确指出要“完善农产品贸易与生产协调机制”。这是落实习近平总书记关于确保粮食等重要农产品稳定安全供给一系列重要讲话精神的具体体现，也是党和政府在粮食安全取得历史性成就基

础上为实现更高水平的保障而作出的重要部署。

粮食安全是“国之大者”，是实现经济发展、社会稳定和国家安全的重要基础。经过改革开放 40 多年来的艰苦奋斗与不懈努力，中国在粮食安全保障方面取得了举世瞩目的成就，这既要归功于国内粮食综合生产能力的不断提升，也得益于中国全球领先的贸易开放程度和对外部粮源的有效利用，农产品贸易已全面融入中国粮食安全。2024 年，中国粮食产量突破 7000 亿千克^①，是世界第一大粮食生产国，也是世界第一大农产品进口国、第五大农产品出口国。但中国粮食安全并非“高枕无忧”，而是需要在更高水平上加大保障力度。从国内生产看，随着收入水平提升和食物消费结构转型升级，对动物性农产品的需求持续增长，这意味着对包括饲料粮在内的粮食总量需求压力加大。而农民种粮积极性却由于粮食生产成本低、利润低而明显下降，资源环境约束趋紧更进一步加大了绿色可持续发展要求下“高位增产”的难度。从国际来看，日趋复杂的国际市场环境和失序的国际贸易治理，加大了国际农产品贸易市场的波动和中国利用外部粮源的不确定性。因此，需要更深入地研判和分析今后如何更好地利用两个市场两种资源，完善农产品贸易与生产协调机制，在更高水平上保障国家粮食安全。

一、该进则进：建立稳定多元外部供应体系，提升国际资源利用能力

尽管当前中国粮食安全保障处于历史最佳时期，但考虑到国内粮食消费需求尚未达到峰值、其刚性增长态势延续，且资源环境所面临的“硬约束”趋紧，粮食供需在今后相当长一个时期内仍将处于脆弱的紧平衡状态。随着居民收入水平的提升和食物消费结构的转型升级，中国居民的食物消费品种逐渐从以粮食为主转向包括谷物、肉类、蛋类、奶制品、水产品以及水果蔬菜等多个类型。不过，肉蛋奶等高质量农产品生产，不仅水土资源耗费大，而且是甲烷和氧化亚氮等非二氧化碳温室气体排放的关键来源。如果这些农产品全部由国内来生产，不但会挤压国内粮食生产所需要的水土资源空间，也将对有限的生态环境承载力带来巨大挑战。中国的基本国情决定了应把有限的水土资源优先保障国内粮食生产。适度进口，能够在满足居民多样化、品质化消费需求的同时，为粮食生产让出更多的水土资源利用空间，助力粮食安全的持续实现。从这个角度来说，中国的粮食安全必须走合作安全之路，合理且充分地利用外部市场和资源，即“该进则进”。

然而，尽管国际农产品市场可以成为国内农产品市场的重要补充，但近年来全球农产品市场环境的波动和不安全因素加剧，使得中国利用国际市场的不确定性加大。一方面，极端气候、地区紧张局势、农产品金融化与能源化、物流中断等多方面因素叠加，成为中国粮食进口的安全隐患；进口农产品种类和进口来源地相对集中的结构特征，进一步使得中国在面对波动性、不确定性和风险性加剧的国际市场时，防范外部风险和增强供应稳定性的能力受到明显削弱。另一方面，在高度开放条件下，中国农产品进口调控手段十分有限，边境保护措施的“防火墙”作用难以有效发挥，在国内外价差较大时外部低价农产品会大量、无序地进入国内市场，冲击国内农产品供求平衡体系，给国内农业生产带来负面影响。

^①资料来源：金观平，2024：《1.4 万亿斤标记粮食产量新高度》，《经济日报》10 月 29 日 01 版。

推动建立稳定多元的外部市场供应体系，是利用国际资源助力实现更高水平粮食安全的关键。一是要加强农产品贸易风险监测预警体系建设。强化对粮棉油糖肉蛋奶等大宗农产品国际市场的监测、研判、预警等基础性工作，及时跟踪重点国家、市场、农产品的供需和贸易动态，积极利用“两反一保”措施，切实提高应对国际市场波动和风险的能力。二是要深入推进农产品进口多元化战略。通过加大顺应消费转型升级的多元化农产品进口力度，更加高效地利用外部农产品市场，降低国际粮源利用不确定性风险。三是要积极构建中方更具有主导权的全球农产品供应链，依托“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定等多边协议框架，通过支持和培育大型粮食企业或国际大粮商，强化对国外粮食、资源、物流、仓储及关键环节和运输节点的投资与布局，形成对国际农产品产业链和供应链的控制权与话语权，确保外部粮源供应的低风险和高稳定。

二、该保力保：筑牢国内稳产保供能力根基，推动实现农业可持续发展

在强调“该进则进”的同时，也必须清楚地认识到，对于有着 14 亿多人口的中国，粮食安全始终需要“以我为主”。一方面，与中国谷物消费需求相比，国际谷物贸易总量是相对有限的，目前全世界正常年景下每年能进入国际贸易的谷物不到 5 亿吨，即便中国把这些都购买了，也满足不了国内消费需求；另一方面，倘若中国照搬其他一些已进入经济发达阶段、同样人多地少的东亚经济体的做法，以主要依靠国际市场的方式来满足国内食物消费需求，国际市场很难承受得住中国巨大的进口需求压力，且更容易招致不可预测的市场风险和国际舆论。由此可见，“该保力保”仍将是保障国家粮食安全必须始终坚守的底线。

需要看到的是，在粮食消费需求提档升级与资源环境“硬约束”长期并存的局面下，中国粮食国内稳产保供的压力也相应增大。首先，传统粗放型农业生产方式难以为继。长期以来，中国农业生产高度依赖化肥、农药等化学品的高投入以及对水土资源的高强度开发，导致资源环境这根弦越绷越紧，不仅极大地增加了食品质量安全风险，而且给农业可持续发展带来巨大挑战，转型升级任务刻不容缓。其次，粮食等大宗农产品生产竞争力持续下滑。与“新大陆”国家相比，中国农业生产在经营规模和成本竞争力上先天不足，且随着工业化、城市化的推进以及农村人口结构的变化，粮食等大宗农产品的生产成本步入快速上升通道，农民种粮效益低的问题越发突出，这进一步抑制了农民种粮和地方抓粮“两个积极性”，成为现阶段制约国家粮食安全保障的突出瓶颈因素之一。最后，粮食生产的技术与政策保障支撑力度不足。虽然中国粮食产量已达 7000 亿千克，但是，主要粮食的总产量增速和单产增速在放缓，机械、种业等关键核心技术与主要农业发达国家相比依然存在较大的差距，政策的精准性与指向性也有待进一步提升。

面对国内粮食中长期供需紧平衡的挑战和压力，夯实国内稳产保供能力根基，是推动实现农业可持续发展的重要抓手。一是要打好耕地“保卫战”，坚持“稳数量”与“提质量”并重。落实最严格的耕地保护制度，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，采取“长牙齿”的硬措施，严守耕地保护红线，同时加强粮食安全产业带建设，深入推进高标准农田建设与耕地质量提升行动，确保耕地数量不减少、质量有提升、产能不下滑。二是要构建市场与政府协同推进、市场增效—政策支持—

区域补偿“三管齐下”的粮农收益保障长效机制和政策支持体系。通过粮食生产层面的要素配置优化、支持政策层面的创新组合优化、产销区横向利益补偿制度构建的机制优化，推动市场与政府协同发力改善资源优化配置机制，切实保障种粮农户收益。三是要打好科技“攻坚战”，因地制宜发展农业新质生产力。加快启动种源“卡脖子”攻关计划，强化育种基础研究和创新能力升级，推动现代种业做大做强，推进信息、生物、新材料等高新技术在粮食产业中的应用，补齐关键共性技术短板，助力提升粮食安全保障能力。

三、能出尽出：培育壮大农产品出口新优势，促进出口持续稳定增长

中国的粮食安全离不开世界，世界农产品市场更需要中国。加入 WTO 二十多年来，中国不断提升农业对外开放水平，积极与世界共享中国大市场，不仅是世界第一大农产品进口国，也是世界第五大农产品出口国，在国际农产品市场上占据重要地位。在大量进口不具有比较优势的土地密集型农产品的同时，积极拓展有市场竞争力的农产品的海外农业市场，力争“能出尽出”，不仅是缓解国内农产品供需结构矛盾、促进农业资源高效配置的重要方式，也为提高农民收入、推动农业转型升级以及在更高水平上实现粮食安全提供了重要动力。

然而，需要注意的是，虽然中国农产品出口额呈现持续增长态势，但受多方面因素影响，农产品出口实际增速放缓，增长动力不足。一方面，传统农产品的出口竞争优势在逐渐丧失。决定农产品进出口态势的主要因素是价格竞争力，而受劳动力成本上升、农业生产资料价格走高和土地成本日益显性化等因素的影响，国内劳动密集型农产品生产的比较优势已不复存在。另一方面，《技术性贸易壁垒协定》（Agreement on Technical Barriers to Trade，以下简称 TBT 协定）和《实施卫生与植物检疫措施协定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，以下简称 SPS 协定）以其名义上的合理性、方式灵活性、手段隐蔽性以及作用有效性迅速成为农产品贸易的主要保护措施，这对中国农产品出口造成的负面影响不容小觑。新冠疫情发生后，世界贸易组织收到成员提交的涉农产品 TBT 和 SPS 通报数量明显增长，仅 2020—2021 年针对中国农产品的通报数量就达到 35 项，水果、蔬菜、畜禽产品等传统优势农产品出口都受到了不同程度的影响。此外，产品加工度和技术含量较低、新型特色农产品出口数量较少、产品附加值不够高等问题也逐渐成为阻碍中国农产品出口竞争力、出口稳定性与可持续性提升的重要因素。

依据国际市场需求优化国内生产结构，培育壮大农产品出口新优势，是提升农产品国际市场竞争力和促进出口持续稳定增长的根本途径。一是要提高农产品附加值，摆脱低价竞争路径依赖。依托农业国际贸易高质量发展基地，培育打造一批产业集聚度高、生产标准高、出口附加值高、品牌认可度高、综合服务水平高的农业外贸骨干力量。二是要优化农产品出口结构，减少单一产品依赖。按照国际市场需求变化调整生产结构，培育新型特色产品，促进以速食产品、调味料、坚果类产品为代表的新型加工食品出口。三是要加强国际交流与合作。在积极参与国际标准和规则制定的同时，降低非关税壁垒对中国农产品出口的影响，依托“一带一路”倡议、区域全面经济伙伴关系协定等积极拓展国际新兴市场。

统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口分层分类帮扶制度*

林万龙

2025年是脱贫攻坚取得胜利后中央所设定的5年过渡期的最后一年。习近平总书记强调，“要谋划过渡期后的具体制度安排，推动防止返贫帮扶政策和农村低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨”^①。2024年底召开的中央农村工作会议提出，要统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度^②。其中，农村防止返贫致贫机制和低收入人口帮扶制度主要以人群为帮扶对象，而欠发达地区帮扶制度主要以区域为帮扶对象。笔者在此仅围绕统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口帮扶制度谈谈有关思考。要在继续巩固拓展脱贫攻坚成果基础上走向农民农村共同富裕，统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口分层分类帮扶制度势在必行。

一、明确未来帮扶政策的战略目标

进入过渡期以来，党中央、国务院陆续出台了一系列专项政策，脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果取得显著成效。2021—2023年，脱贫县农村居民人均可支配收入由14051元增长至16396元，脱贫人口人均纯收入由12550元增至16390元，年均增长率分别约为8.0%和14.3%，增速分别高于同期全国农村居民人均可支配收入年均增速约1.0个和7.3个百分点。从过渡期以来的情况看，脱贫地区牢牢守住不发生规模性返贫底线。^③中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。习近平总书记提出：“到2035年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，基本公共服务实现均等化。到本世纪中叶，全体人民共同富裕基本实现，居民收入和实际消费水平差距缩小到合理区间。”^④未来，要将低收入人口帮扶目标置于这一宏伟战略蓝图中来确定。帮扶目标应着眼于缩小城乡和农村内部差距、促进农村低收入人口走向共同富裕这一长期目标。

实现共同富裕，无疑必须缩小群体之间的收入和福利差距。对于帮扶对象而言，就是要使他们与其他群体之间的收入和福利差距有所缩小，也就是要缓解相对贫困。但是，在实现总体富裕的前

* [资助项目] 研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项项目“农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度研究”（编号：24ZDA053）。

^①习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第12页。

^②参见《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2024年12月19日01版。

^③2024年上半年具体情况详见《我国脱贫攻坚成果得到持续巩固拓展》，https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202408/content_6967629.htm。

^④习近平，2021：《扎实推动共同富裕》，《求是》第20期，第5页。

提下，缓解相对贫困并不必然等于走向共同富裕。实现共同富裕还必须坚决守牢防止规模性返贫底线。这一底线要求，既是过渡期巩固拓展脱贫攻坚成果的基本要求，也是全面实施乡村振兴战略的底线性要求。

在这里，应对如何界定“贫困”加以讨论。在脱贫攻坚期结束之后，中国已经实现了现行贫困标准下的贫困人口全部脱贫。但是，这并不意味着今后在中国不再有新标准下的贫困问题。从全球来看，绝对贫困始终存在，只不过其标准因国家而不同。无论是2000年《联合国千年宣言》所确定的8项千年发展目标^①，还是2015年《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》所确定的17项可持续发展目标^②，均将消除贫困列为首要目标。从相关实践来看，许多国家和国际组织采用相对贫困标准来识别低收入人口。例如，经济合作与发展组织（OECD）的相对贫困线被定义为成员国居民家庭收入中位数的50%或60%，欧盟、英国和日本均使用家庭收入低于可支配收入中位数的60%的标准来识别相对贫困人口（张琦和沈扬扬，2020）。

中国不仅以斐然的减贫成绩为国际减贫事业作出直接贡献，也为世界各国减贫实践贡献了中国智慧、中国方案和中国经验。正因如此，在过渡期后，借鉴国际经验明确中国新的贫困标准，既是实现全体人民共同富裕的中国式现代化的本质要求，也是更好地在国际舞台上讲好减贫“中国故事”的需要。

基于上述考虑，统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口帮扶制度的关键要义是：建立一个体系，制定两套标准，实施分层分类帮扶。

二、建立统一的农村低收入人口监测帮扶体系

以农民农村共同富裕为目标，农村防止返贫致贫监测帮扶机制的功能应该是守牢防止规模性返贫底线；低收入人口帮扶制度则应在此基础上，以缩小城乡之间和农村内部的收入及福利差距、持续缓解相对贫困并逐步实现农民农村共同富裕为目标。基于这一逻辑，农村低收入人口的监测帮扶对象显然应包含农村防止返贫致贫监测帮扶对象。两类对象不是平行关系。目前，农村防止返贫致贫监测帮扶体系和农村低收入人口监测帮扶体系分别由不同部门主责。今后有必要整合两个体系，超越现有管理格局，建立统一的农村低收入人口监测帮扶体系，以统筹开展对帮扶人群的监测、识别和帮扶工作。

建立统一的农村低收入人口监测帮扶体系的意义主要有以下三方面。一是有利于在监测帮扶标准的制定方面统筹考虑坚决守牢防止规模性返贫底线和缓解相对贫困的需要。二是有利于整合信息收集机制。目前，农村防止返贫致贫监测帮扶体系和农村低收入人口监测帮扶体系的信息收集都依赖于农户自主申报、乡村干部摸排与部门大数据比对。监测体系的统一将使信息收集、传递和共享更为顺畅，降低基层政府及基层干部的工作成本，减少基层干部和群众的认知混乱。三是有利于帮扶机制的精准统筹。在实践中，对于有致贫返贫风险的农户或其他低收入农户，是采取兜底帮扶方式还是发展性帮扶方式，必须根据农户的具体情况来确定。统一的农村低收入人口监测帮扶体系的建立，有助于统筹考虑各类

^①目标内容详见《联合国千年宣言》，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-55-2>。

^②目标内容详见《变革我们的世界：2030年可持续发展议程（2015）》，<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-70-1>。

帮扶措施，进而做到精准帮扶。

三、制定两套监测帮扶标准

在统一的农村低收入人口监测帮扶体系中，针对不同的政策目标，应建立两套监测帮扶标准。

一是以巩固拓展脱贫攻坚成果为底线，制定防止返贫致贫监测帮扶对象标准。过渡期以来中西部22省（区市）防返贫监测标准在逐年提高，由2021年的平均6050元增加至2024年的平均8257元，这一标准与当年的农村居民人均可支配收入之比也由2021年的32%增长至2024年的36%，但需要注意的是，2010年的贫困标准相当于当年农村居民人均可支配收入的比重为37%。也就是说，过渡期以来防返贫监测标准与当年的农村居民人均可支配收入之比甚至要低于2010年贫困标准与当年农村居民人均可支配收入之比。今后，应提高农村防止返贫致贫监测帮扶标准、扩大帮扶范围，更好地与国际标准接轨。

二是以缓解相对贫困、走向共同富裕为目标，制定农村低收入人口标准。尽管中国已实现了现行贫困标准下贫困人口全部脱贫，但在缓解相对贫困方面仍面临巨大挑战。根据国家统计局的数据^①，2013年，农村居民20%最低收入组的人均可支配收入是当年农村居民人均可支配收入的31%、当年全国居民人均可支配收入的16%，2023年这两个比例分别下降为24%和13%；农村居民20%最低收入组的人均可支配收入与其他收入组人均可支配收入的比值也都在持续下降。因此，制定合理的低收入人口标准，并采取措施促进低收入人口收入的更快增长，是缓解相对贫困、走向共同富裕的迫切需要。参考相关国际经验，未来农村低收入人口的确定标准应以全国居民收入中位数的一定比例来确定。之所以以全国居民而非农村居民收入中位数的一定比例来确定，是因为农村低收入人口走向共同富裕不能仅仅着眼于缩小农村内部差距，还需要着眼于缩小城乡居民收入差距。这也是城乡融合发展理念的一个具体体现。如果将农村低收入人口标准按全国居民收入中位数的50%来确定，那么，2023年农村低收入人口的确定标准应为人均可支配收入1.96万元。由此可以看出，农村低收入人口覆盖了农村防止返贫致贫人口。这也从另外一个角度说明了建立统一的农村低收入人口监测帮扶体系的必要性。

四、实施分层分类帮扶

建立统一的农村低收入人口监测帮扶体系并不意味着对农村低收入人口采取无差异的帮扶措施。农村低收入人口在收入结构、资源禀赋、致贫原因、内生发展能力等方面均存在很大“异质性”，因此，帮扶目标和帮扶策略应具有针对性。对于纳入防止返贫致贫监测范围的农村低收入人口，帮扶的核心是强化兜底性保障；对于其他农村低收入人口，帮扶的核心是促进其收入较快增长。在帮扶策略上，纳入防止返贫致贫监测的农村低收入人口是最困难的群体，应以救济式帮扶为主、发展性帮扶为辅；对于其他农村低收入人口，应以发展性帮扶为主、救济式帮扶为辅。

^①计算中的原始数据来源于国家统计局网站（<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>）。

需特别注意的是，以上思路只是就总体状况而言，不能绝对化。不能简单认为纳入防止返贫致贫监测的农村低收入人口都是无劳动能力人口，“一兜了之”；也不能简单认为其他农村低收入人口一律都不应享受任何兜底保障措施。应考虑个体和家庭的具体情况，针对其发展制约因素实施精准帮扶。

参考文献

1.张琦、沈扬扬，2020：《不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示》，《南京农业大学学报（社会科学版）》第4期，第91-99页。

严守耕地红线，完善耕地占补平衡制度

罗必良

严守耕地红线，必须构建最严格的耕地保护制度体系。其中，改革完善耕地占补平衡制度，是实现耕地数量、质量和生态动态平衡的重要举措。经过多年努力，中国耕地保护取得积极成效，曾持续多年的耕地“南减北增”状况开始转变为“南北双增”。但必须认识到，中国人均耕地面积少、总体质量不高、后备资源不足的基本国情没有发生根本性改变，耕地保护任务没有减轻，而是更加艰巨。党的二十届三中全会提出，改革完善耕地占补平衡制度；2024年中央经济工作会议强调，严守耕地红线，严格耕地占补平衡管理^①；2024年中央农村工作会议指出，强化耕地保护和提升，严格耕地占补平衡管理^②。必须深化改革完善耕地占补平衡制度，使这一制度与耕地数量、质量、生态“三位一体”保护目标相衔接，更好地服务于国家粮食安全，更好地适应经济社会高质量发展的需要。

一、耕地占补平衡政策的演进历程

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

第一个阶段是耕地占补数量平衡阶段（1997—2003年）。1986年《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》提出：“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策”^③。1997年《中共中央、国务院关于进一步强化土地管理切实保护耕地的通知》发布，提出实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策。在1998年修订的《中华人民共和国土地

^①参见《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2024年12月13日01版。

^②参见《中央农村工作会议在京召开》，《人民日报》2024年12月19日01版。

^③参见《中共中央、国务院关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》，《中华人民共和国国务院公报》1986年第9期，第243-246页。

管理法》中，耕地占补平衡制度从法律层面被确立；同年发布的《基本农田保护条例》规定严格控制基本农田的占用。1999年，《国土资源部关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》强调细化耕地补偿制度的责任与监管。2001年发布的《关于进一步加强和改进耕地占补平衡工作的通知》提出，通过土地管制和耕地补偿落实“占一补一”原则。在这一时期，耕地占补平衡制度的核心是严格管控耕地数量及用途，以确保耕地总量不减少。

第二个阶段是耕地占补“数量—质量”平衡阶段（2004—2010年）。随着经济社会快速发展，工业化和城镇化对建设用地的需求持续增长，耕地占补中“以劣补优”的现象频发，耕地质量退化问题越发严峻。对此，2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》发布，要求严格执行占用耕地补偿制度，防止占多补少、占优补劣。2004年第二次修正的《中华人民共和国土地管理法》进一步明确，占用耕地与开发复垦耕地数量平衡、质量相当。这一时期的政策导向是既要保障耕地占补数量平衡，又要确保耕地占补质量平衡。

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

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

二、耕地占补平衡制度运行的主要问题

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

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

但是，集耕地资源存量变化和占补平衡监管、永久基本农田监测、增减挂钩与土地征收监管等多个功能于一体的综合信息管理平台的构建，尚处于起步阶段。

第二，耕地占补的保护主体责任并不明确。政府依靠行政力量所主导的耕地占补平衡具有较高的执行力，但耕地占补平衡后的补充耕地大多实施“项目制”管理，具有周期短、重工程建设而轻后期管护等特征，往往难以达到项目验收的长效性标准。占补后的农田整治通常也由政府主导，通过土地平整、田间道路和农田水利建设等工程性手段和农地权属调整等管理措施来提升耕地产能，但农户作为耕作主体，缺乏对占补耕地及其配套工程设施的管护资金和动力，仍然难以有效发挥耕地产能，并可能加剧耕地撂荒问题。在耕地占补过程中，占用、复垦和管护等环节涉及多个实施主体，各个主体间权利、责任与享益不匹配，导致各方参与占补耕地后续保护的积极性不足。关键原因在于：一方面是缺乏考核的全面性。既有耕地占补多以数量平衡为导向，耕地占用方依据占补数量给予资金补偿，地方政府所实施的复垦项目也以数量补充为主，相对忽略耕地质量和生态修复，并没有明确的指标考核占补耕地质量和生态状况。另一方面是缺乏考核的长期性。“土地财政”催生了耕地占补的跨区域指标交易，指标交易价值远超占补耕地的实际价值。利益补偿机制的缺位，诱使地方政府将小部分补偿资金用于耕地复垦，而将大部分资金用于其他财政事项支出，这导致复垦耕地的后续管护资金缺乏。占补资金错配致使农户难以获得与占补耕地相关的利益分配。并且，占补耕地本身质量较低，耕作主体出于对风险收益的权衡而较少进行长期投资。

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

三、完善耕地占补平衡制度的策略性思考

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

第一，确保耕地数量红线不变，因地制宜实施精准化策略。耕地保护是中国长期坚持的一项基本国策，而坚决守住18亿亩耕地红线是稳定粮食安全的底线。要深化“耕地红线就是底线”的责任认识，并加强对耕地资源的系统性认知，依据资源禀赋状况及经济社会发展水平，因地制宜确立守

住耕地红线的策略。遵循“国家管总量、省级负总责、市县抓落实”的原则，建立严格的总量管理体系。对于经济发展水平较高的地区，应该严格控制城市建设用地扩张、稳定现有耕地保有量、严守数量平衡，进一步提高耕地资源利用效率；对于粮食生产功能区，要确保其耕地尤其是永久基本农田不减量、不降质、生态向好发展，严控耕地“非粮化”“非农化”问题，根据水土要素禀赋匹配状况动态调整粮食主产区的耕地划定范围；对于西北干旱、黄土高原和南方丘陵等生态脆弱地区，面对耕地退化、水土流失、酸化等问题，应将耕地质量提升和永久基本农田生态修复作为核心，确保耕地存量不减少。

第二，强化耕地占补总体布局，实现由小占补到大占补的思维转变。耕地占补平衡要立足大国土观、大资源观和大食物观，更好地服务于经济社会发展用地需求和农业农村现代化发展目标，推进农业供给侧结构性改革。从大国土观来看，耕地占补平衡要统筹盐碱地等未利用地、其他农用地、低效闲置建设用地等各类非耕地，并将其作为补充性耕地来源，实现耕地占补范畴由耕地向其他国土资源拓展。从大资源观来看，要不断丰富和补充后备耕地资源，为耕地占补平衡提供调整空间。综合运用生物、化学、物理手段和高科技手段，改造开发南方丘陵红壤区、黄土丘陵水土流失区、北方沙地区、西北干旱区、黄河三角洲滨海盐碱区等区域的边际土地。从大食物观来看，应该进一步鼓励广义上的耕地占补平衡，满足多元化食物供给体系的用地需求。对于能够提供多样化食物来源的区域，应该在用地指标交易、财政补贴、转移支付等方面予以政策倾斜，从而形成保数量、提质量、拓食源、升结构的占补平衡激励机制与长效机制。

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

（责任编辑：陈秋红）