

# 保障国家粮食安全 加快落实共同责任

□□ 甘林针 钟钰

今年6月召开的中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过了《关于健全种粮农民收益保障机制和粮食主产区利益补偿机制的指导意见》，会议强调推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任。7月，党的二十届三中全会审议通过《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，统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质性步伐。“共同责任”这一措辞是在保障国家粮食安全方面的新提法，体现出中央对确保国家粮食安全的高度重视和统筹部署。过去在中央对总体保障粮食安全的要求中，多次提到“饭碗一起端、责任一起扛”，现在明确提出落实好保障粮食安全是各省的“共同责任”，强调了各地保障粮食安全的大局要求、担当要求与责任要求。食为政首，粮安天下。各粮食主产区、主销区、产销平衡区都要稳定粮食供给能力，完善产销合作，共同扛牢粮食安全责任。各地要保持粮食应有的自给率，牢牢守住粮食安全底线。各省份要把稳定

粮食生产放在突出位置，确保粮食种植面积不减少、产能有提升、产量不下降，保持应有的自给率，共同保障好国家粮食安全。粮食主产区要不断夯实粮食生产根基，切实加强耕地保护、提高高标准农田建设标准和质量，落实落细抗灾减灾措施，确保粮食在任何时候都能产得出、供得上。强化粮食生产科技支撑，各相关部门、科研单位、重点企业要结合粮食生产实际情况，以关键核心技术攻关为引领，以产业需求为导向，在核心种源、种耕收机械装备等领域，创新农业科技发展，充分利用科技力量激发粮食生产潜能。加大力度支持农技培训，扩大农技培训覆盖面，提高种粮农民对新技术的获得感，打通农技到地的“最后一公里”。非主产区省份要充分利用自身的资源禀赋优势，比如南方省份的水热资源等，稳定并提高粮食生产能力，减轻主产区粮食供给压力。各地各部门还要加快推进粮食绿色生产方式，落实化肥农药零增长行动，促进资源节约高效利用，使粮田增绿、粮食增收，粮食绿色生态发展取得新成效，保障粮食生产可持续性。优化粮食产销区合作模式，推动要素对接向产业合作提升。以目前粮食产销区

在技术、资金、机械等要素有效配置的基础上，深化粮食产销区产业合作，探索多形式、多渠道、多层次的产销协作，推动粮食产销合作纵深发展。主产区要不断强化与主销区、粮食需求大省的产销合作，建立稳定的省际合作机制，加强沟通协调，提高粮食生产在数量、品种、质量结构上的产销匹配度，做到基本保证粮食数量和高品质粮食品种的经济收益。加强与储粮部门和粮食企业的粮食收储、加工、贸易等合作，就地建立收储基地、保供基地、加工基地等，不断延伸主产区粮食产业链，将粮食产业利润更多留在主产区。主销区要积极拓展主产区粮食来源渠道，稳定粮食产业链供应链，引导本地具备粮食加工、销售能力的企业到主产区建设粮食生产、加工、仓储基地，深化产销区粮食产业合作。同时，产销区要持续推动与优秀企业的合作，加强与央企合作，推进中央储备粮在省内功能布局，增加中央储备粮规模等合作，也要加强与粮食龙头企业的合作，助力产销区粮食产业高质量发展，打造地方粮食产业发展的新亮点、新名片。完善主产区利益补偿机制，建立纵向横向交叉的利益补偿机制。以提高地方农民种粮积极性和地方政府抓粮积极

性为政策目标，充分发挥各项补贴政策对农民种植意向的引导作用，提高农业社会化服务支持水平，完善农业保险制度体系以稳定种粮农民收益预期。在纵向，进一步加大中央财政对粮食主产区纵向转移支付，鼓励主产区加快农业现代化建设，全方位夯实粮食生产根基；支持主产区创新粮食生产技术，促进粮食生产提质增效；强化主产区基础设施建设水平，提高各领域发展基本条件，增强主产区综合发展能力。在横向，推动粮食省际横向利益补偿机制迈出实质性步伐，借鉴碳汇交易机制、横向生态保护补偿等，统筹考虑产销区在粮食生产、流通、消费等方面的具体情况，由主销区向主产区进行一定的支持，明确规定粮食产销区间的补偿主体、补偿对象、补偿范围、补偿方式、补偿标准等，确保省际横向利益补偿发挥积极作用。综合考虑中央和地方、主产区和非主产区、生产和消费、市场和政府等方面，一体设计、统筹协调建立纵横交叉的主产区利益补偿机制，确保各省份落实好保障粮食安全的共同责任。（作者系甘林针单位系重庆社会科学院；钟钰单位系中国农业科学院农业经济与发展研究所）

## 以县域为主体推进乡村振兴

□□ 杨志文

党的二十届三中全会提出，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求，从中国式现代化的高度强调了县域发展的重要性。当前，从县域角度看，各地普遍面临工业化、城镇化可持续增长动力不足，财政、就业及民生保障承压。如何破解这一困局？从县域来看，要落实党的二十届三中全会提出的统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的工作要求，从更高职角谋划新型工业化，用更精细理念建设更高品质新型城镇化，并从推进城乡协调发展、补齐新农村建设短板的角度，以县域为主体推进乡村振兴，催生中国式现代化的基层动力。

### 推进农业转移人口市民化

农业要实现规模化、精细化，势必提高农业组织化程度，在此过程中，也必然有一部分农民向城市转移，但不可盲目强推农民进城。破解这一难题，做好乡村振兴这篇大文章，走城乡融合发展之路，前提在于认清以下两点，一是改革开放让一部分农民通过走出农村、走进城市，具备了在城市获得稳定收入、安家立业的基本条件；二是城市快速发展为稳定吸纳农村劳动力创造了就业、居住与生活的基本条件。这两个基本条件为积极稳妥推进农业转移人口市民化提供了可能。党的二十届三中全会审议通过的《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》（以下简称《决定》）提出，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，又为加快推进农业转移人口市民化提供了政策支持。积极稳妥地推进农业转移人口市民化，需要地方政府对农民家庭情况细致调

查摸底，配套激励与保障农民进城就业与居住的政策措施。具体来讲，要逐村逐户准确把握农民家庭的人口构成、就业情况、收入规模、农产田地情况等；要注意农民家庭的就业稳定性与收入稳定性，以及与城市居住成本的匹配性特征，确保农民在城镇“进得去、留得住、稳得住”；探索提供涉及及住房、就业、教育、医保、养老等一揽子政策，同时保障进城落户农民合法土地权益。

### 统筹考虑县城城镇化的多元动力

党的二十届三中全会要求，全面提高城乡规划、建设、治理融合水平，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展。

事实上，当前阶段县城城镇化的发展动力来源更加多元。从域内来讲，存在人民群众对高品质住宅、改善性购房、租赁住房等方面的需求，具备城市更新、功能配套等需求。从全域来看，参考各发达国家城镇化发展道路，并不只是存在向大城市与城市圈层集中的单向度路径，同时伴生有人们对卫星城、功能小镇与特色聚集区等反向需求。从推进共同富裕、共同缔造及城乡融合发展的角度看，不能只注重大城市发展的经济性而忽视整体发展的社会性与协调性，应自觉推进县城更新，提升乡村建设规划性。

明确乡村建设的可行性、经济性与现实性是县城城镇化中的重要一环。从农业农村现代化发展的趋势与特点来看，在山地丘陵地区，精细化成为必然选择。基于此，村湾规划、村居再造、农业资源改造提升成为乡村建设的题中之义，三者之间相互依托。

村湾规划、村居再造的动力在政府、在村民。村湾选址的科学与安全、集约与集

中更多是政府考虑的事情，村居设计与规划、功能与实用则是老百姓的现实需求。在推进这项工作过程中，需要寻求专业规划机构与院校的支持，在综合考虑地理山川、水文气候、劳作休息习惯等的基础上进行规划；在整体考虑家庭人口规模、居住功能需求、生产生活需要等的基础上设计建造农村住宅。专业机构需要帮助解决村居空间布局、功能配套、地基墙体与屋顶设计、采光通风，甚至排水排涝等技术问题。

### 闯出农业高质量发展道路

全国有5亿多人口居住在乡村，广大农村地域广阔，发展水平参差不齐，是未来经济增长的存量空间。从经济发展协调性看，当前人们对高品质农产品及其加工品不断增长的需求与农业农村发展不平衡不充分之间的矛盾仍然存在，统筹推进农业农村现代化具有紧迫性。《决定》强调，完善乡村振兴投入机制，培育乡村新产业新业态。培育乡村新产业新业态，就是要闯出农业高质量发展道路。

提高农业农村组织化程度的能力，影响着农业高质量发展的成色。从产业选择看，县域可结合地方资源禀赋，将农林牧副渔作为产业选择方向用以对接全国大市场，但应确保在产业选择上做到相对集约、专业经营。一般来讲，在单一品种品质上能做到最优，就能够在市场上获得认可。在整合资金与技术扶持方面，以农业龙头企业为带动，探索整合行政事业专业资源，破除体制机制障碍。在提高农业组织化程度方面，充分发挥镇村湾联动效应和农村集体经济组织的作用，不断提升生产组织化水平和组织化水平。从生产、加工、运输、销售的产业链条特征看，多方联动突破

十分关键，不能只管生产不顾销售，推动产业升级，必须从产业链条各环节寻求突破。同时，在推动县域农业高质量发展过程中，也要处理好政府主导与社会参与的关系，共同构建产业兴旺发达的良好生态。

### 找寻县域经济突破新路径

破解县域经济发展困境，要从自身存量中寻求发展优势，从产业布局分工中寻找自身定位，从产业转型升级中找寻自身赛道，更重要的是形成更加宽广的产业视野，从三产融合的角度找寻县域经济突破新路径。

不论是工业、服务业、农产品加工业，只要符合地域优势，都有望成立县域经济支柱。就工业而论，除了挖掘存量基础，找准产业方向突破前进，在自身条件允许的情况下，一些新产业、新制造均有可能在县域内组织相关生产要素进行生产。就服务业而论，可以“产业在内、市场在外”，大健康、信息服务、电商与跨境电商、保姆与管家服务等，均有可能在县域内形成一定产业规模。比如湖北各县域，依托以货运功能为主的鄂州花湖国际机场，有机会在跨境电商领域形成产业规模。就农产品加工业而论，更是提高竞争力的有利时机。县域如果在农林牧副渔等某一方面、某一品类，找到具有独特性甚至唯一性，可以实现规模化生产、能够实现品质化和品牌化发展的农产品，比如特种鱼类、特种中药材等，就有望在生产、加工、运输、销售等全链条形成一定产业规模。

在寻求县域经济突破发展过程中，还要重视信息化。信息化能够将资源整合、渠道打通，同时在降低运行成本、提高管理效能方面作用明显。

（作者系湖北省咸宁市文学艺术界联合会党组书记）

□□

山西省农业农村厅调研组

发挥人才在全面推进乡村振兴中的作用，有效激发乡村社会的内生动力，需要创造良好的人才发展环境，做好人力资源的培育与运用工作，让更多有志于乡村的优秀人才能够在实干奋斗中发挥作用，以推动乡村振兴各项事业的高质量发展。农村经济社会发展，关键在人。近年来，在乡村振兴战略的实施和新型城乡关系的变迁中，在新的经济形势下，山西省出现返乡人员增多的趋势。

人员不全是人才，但人员可以成长为人才。相较于经济发达且吸引较多人才流入的东南沿海地区，山西省作为经济发展较缓慢且流入人才偏少的省份，如何将返乡人员引导培育为返乡人才？如何吸引、留住返乡人才？返乡人才如何助力乡村振兴？结合现代化进程中“人”这一要素在城乡间流动的历史过程和现实情况，在当前经济形势下，山西省利用建设乡村的“硬”举措和促进人才振兴的“软”举措，推出一系列接地气、小而精、手把手的举措，用大格局引人、用好平台育人、用活机制用人、用优服务保障人，促进乡村和人二者之间形成“双向奔赴、良性循环”的效果，将返乡人员变人才，从而促进人才建设乡村。

### 变返乡人员为返乡人才的政策举措

在应对风险挑战时，农村要充分发挥“蓄水池”的作用。一边是包容返乡人员的农村，一边是选择返乡的农民，如何让农村成为农民待得下去、发展得起来的地方，如何让返乡农民变成有所发展、对乡村有所贡献的人才，从而使乡村振兴和人才振兴良性循环是一个老话题，也是近些年乡村返乡人员增多带来的新挑战。

返乡人员中有一些是有所成就的人才，留住他们是人才振兴的重要一步。但是，还有很多返乡人员是回家寻找新就业机会的普通农民。如何提高他们的素质、变人员为人才，不仅要保证他们生存的后路，还要有序引导返乡人员成长为返乡人才。一方面，乡村振兴和乡村建设不是大拆大建，很多乡村也不具备大拆大建的能力和资源。对很多资源禀赋一般的村庄而言，真正从农民角度出发，才能让村民感受到可以在村里待下去的温度。另一方面，用筑牢产业基础、搭建坚实平台、优化返乡入乡创业就业服务、激发农村创业创新潜力等措施，使返乡人员有发展。再有，在“全面”上做文章。注重培育有文化、懂技术、善经营、会管理的“新农人”，着重吸引和培养有资金积累、技术专长、市场信息、经营头脑和创业激情的领头人，培养一批以公费农科生为主要群体的定向人才。

总结来看，山西省主要的做法特征可以提炼为：“软硬兼施”，以小见大。所谓“软硬兼施”，就是一边建设农村，一边发展人才，在硬件上既要保护好后路，让返乡人员在农村待得下去，也要将后路作为前进的大路，让返乡人才有发展机会；在软件上通过各项措施，既提升返乡人员的整体素质，培养高素质农民队伍，又让人才成为带头人。所谓以小见大，是指在软硬兼施的过程中，一些地方根据资源禀赋，从小做起，逐渐摸索，慢慢积累，做成精品和典型。

### 返乡人才助力乡村振兴的实践路径

在推进乡村全面振兴的背景和要求下，人才不仅是有技术或者学历的人员，不仅指主要以品德高尚为特征的能人，也不仅指经济上的能人。在“全面”二字的要求下，人才振兴，振兴的是全面的人才，是在一二三产业融合发展、乡村基本服务、乡村治理等方面所需要的人才，从而为乡村全面振兴贡献力量。

在“全面”的要求下，山西省返乡人才助力乡村振兴的途径也是全面而融合的。一方面注重传统和现代相融合。农业是传统产业，同时又不断被新科技加持；农村变动发展，是传统和现代相融的熟人社会；农民的一些传统思想，在社会变迁中又不断受到新观念的冲击。比如在乡村治理中，很多地方将现代的、城市的理念和农村的历史传统和现实实际相结合。另一方面注重物质和精神共同富裕。对于物质资源禀赋相对较差、产业发展优势不明显的地区来说，如何以精神富足反过来促进物质富裕，是一条新的发展路径。尤其对于山西这个历史文化大省而言，既可以将精神转化为物质，大力发展文化产业，也可以用精神带动物质，为产业发展提供精神动力。近些年，很多地区充分利用自身的文化资源优势，大力发展文化旅游产业，用精神带物质，实现了二者共同富裕，也带动很多返乡人员成为文化人才，实现在家门口就业。此外，还要在小技术切口中找到大作用。例如山西“蒲韩乡村”的发展历程，从技术培训入手，逐渐进入到妇女生活、乡村环境整治、产业发展等，形成了“小而美”的产业和生活。在这个过程中，组织者用到了很多精微的技术，从技术入手，影响了乡村的方方面面。

### 返乡人员成人才的“雁阵效应”

人、地、钱是农村发展最重要的三个要素。从三要素流动和城乡发展的历史来看，可以说一段时间以来“三农”问题的困境就在于劳动力、土地、资金等资源要素从农村大规模流出。尤其是人的流出，不仅是一个要素流出那么简单，还可能会导致农村闲置、耕地撂荒、老龄化、教育资源流失等一系列问题。从这个逻辑看，农村建设的关键也是三要素的逆向回流，尤其是人这一要素的回流。因为人的回流不仅是单纯的人在空间上返乡，他们是劳动力、人力资源，也意味着人脉、技能、思维等与人相关的资源回流。更进一步来看，要素回流还可以带来组织创新和制度创新，形成良性的乡村治理或者发展，带来房屋、环境、教育等方面的重建，使村庄发生一系列变化和反应，从而使要素从回流到回嵌。

第一，要素回流，“雁阵”助力全面振兴。一是示范的带动性。当下农村仍保留了乡土传统中熟人社会的特性，返乡人员的行为举止会形成示范效应。例如在山西晋中市活跃着一个年轻的组织，全国首个“青年农民联合会”——晋中市青年农民联合会，联合会中的青年农民群体用共建、共享、共赢的新思维助力乡村发展，他们形成的集合效应不仅自己创收，还带动其他农民增收，同时作为一个有影响力的年轻组织，还吸引更多人员参与进来，形成1+1>2的效果。二是反哺的黏着性。所谓反哺，不仅是指导德意义上农村养育了一些人，返乡之后就要为乡村作贡献，还指人员返乡后能够重新恢复土地价值、带来教育资源、促进乡村文化价值发展，使乡村的整体价值秩序得到恢复和重建。

第二，回嵌乡土，重塑农村完整性。首先，回嵌是回流的深入、统合和新效应。比如山西省长治市壶关县店头镇上镇小南清村的一位返乡人才，利用乡土社会中的熟人社会秩序，发扬传统美德中的尊老习俗，利用一些小事情改变了整个乡村的精神风貌，使乡村在一点一滴的小幸福中发生大变化。其次，通过乡土回嵌我们发现，我国农业农村现代化的发展和推进，在尊重农业农村现代化一般规律和世界趋势的基础上，具有基于我国国情、农情的中国特色。

人这一要素从回流到回嵌乡土的作用提醒我们，乡村的现代化模式是更具包容性的，是对“绿水青山就是金山银山”的深切实践。现代化不仅仅是城市的单一繁荣发展，更是乡村社会的重建和城乡的融合。

## 征稿启事

各位读者，本版《三农论坛》围绕三农领域前沿研究、三农工作实践经验等内容，面向社会征集具有较高理论水平、文章，欢迎各界人士来稿论，稿件请勿一稿多投。来稿请发：nmrbpinglun@163.com



## 建立健全山区生态产品价值实现机制

□□ 王静

近年来，四川省广元市昭化区积极探索生态产品价值实现机制，全力推进林下中药材产业高质量发展，持续打造四川省林下中药材产业示范样板。2023年底，昭化区中药材种植面积8万亩，年产量3.55万吨，综合产值10亿元，建成绿色家居产业示范园区和林下中药材省级现代林业园区，先后被评为全国林下经济示范基地县、四川省农民增收新产业新业态示范县。以林药产业为支点，建立山区生态产品价值实现机制。

### 政策赋能激活林业资源

实施规划引领。坚持将林下道地中药材产业纳入昭化区现代农业体系规划布局，制定森林粮库总体规划，出台《昭化区林下道地中药材全产业链高质量发展行动方案(2021—2025年)》《昭化区林下道地中药材产业发展年度实施方案》，将林下中药材产业纳入国储林建设，统筹做好“国储林+森林粮库”文章。

推动多元投入。搭建“政府+经营主体+农户”发展模式，即政府投资建设平台、经营主体“上山进林”谋发展、农户采伐、收

及务工等增收，实现了“政府引导、企业发展、农户增收”的合作共赢格局。2021年以来，昭化区共投入各类财政资金1.7亿元，用于支持中药材产业集约化、标准化、规范化发展。

盘活生态资源。围绕40万亩国家二级公益林的开发利用，科学确定“公益林+”发展路径，推广以“松林+茯苓、柏林+淫羊藿（虎杖、葛蒲）”等为主的森林药材立体复合发展模式，适度发展林下茯苓、淫羊藿等中药材产业，让公益林“活”起来，有效破解公益林既要保护好、又能促农民增收难题。

### 以产业强链拓宽增收渠道

建设林药基地，推进主体培育。在抚育后郁闭度及土壤厚度适宜的柏树林下种植淫羊藿、虎杖等药材，采取“种一休三”的轮作方式在松林下种植茯苓，集中建成以射箭药博园、昭化茯苓产业园为核心的森林药材库1.2万亩。新建喷灌、温湿度控制、物联网等设备，提高区域内林下中药材标准化、规范化种植水平。目前，已经建成中药材种苗繁育基地5处、繁育大棚3万平方米；建成林下中药材省级现代林业园区和昭化茯苓产业、林菌（禽）产业等市级现代林业园区。同时，鼓励龙头企业、农民专业合作社、家庭农场发展，组建中药材产业化联合体，推进社会化服务体系建设。以配套产品加工，打通产品渠道。新(扩)建中药材加工生产车间，配置烘干、筛选、切

片、分级、提取物精深加工等设备，提高采收后商品化处理水平和精深加工水平。支持龙头企业实施品牌战略，搭建电商平台，推动药材市场信息互通共享。开发茯苓零硒面、茯苓酒、茯苓丁、黄菊茶、灵芝孢子粉、瓜蒌子等一批名优特新中药材产品，年销量达到5000余吨，实现线上线下常态热销。

创建标准体系，实施品牌战略。通过持续与成都中医药大学、浙江省林业科学研究院等院校深化合作关系，积极探索淫羊藿仿野生栽培、大棚种植茯苓等良种繁育技术研发，突破性提升林木林地资源使用效率。在四川省率先开展“昭化茯苓川产道地药材全产业链规范及质量标准提升工程”攻坚，形成茯苓产业标准体系，发布《茯苓林下种植技术规程》地方标准，填补四川省内茯苓产业质量标准空白。同时，推行“种一休三”。推动“松林+茯苓”立体循环种植，探索昭化茯苓“种一休三”模式，即种植茯苓1年，采收后轮休3年，期间种植天冬、黄精、虎杖等3年—5年中短期药材，确保林地持续增收、林分质效提升。实施品牌战略。瞄准“昭化茯苓”“昭化夏枯草”西南地区产品供给地发展定位，擦亮林下道地中药材产品品牌，有效提升品牌效益和产品市场竞争力。

### 以机制保障增强综合效益

一是健全利益联结机制。创新“集体+新型经营主体+农户”产业发展模式，

