

热点解读

# 稳扎稳打提升乡村建设水平

张海鹏 李登旺

- 全国农村自来水普及率达到94%，规模化供水工程覆盖农村人口比例达到65%
- 具备条件的乡镇和建制村100%通硬化路、通客车、通邮路
- 行政村全面实现“村村通宽带”，通5G行政村占比超过90%

二是推动城镇基础设施向农村延伸。分类分层推进基础设施向农村延伸，建立县城—中心镇—一般镇—村四级基础设施延伸覆盖体系。推动供电、供气、电信、邮政等普遍服务类设施城乡一体建设一体管护，压实运营企业责任。根据村庄类别，分类推进供水、污水、环卫等市政设施建设，城郊融合类村庄纳入城镇管网，集聚提升类、特色保护类村庄通过微管网入户延伸。鼓励以市场化方式发展联结城乡的冷链物流、配送投递、商业网点等设施，畅通城乡经济循环。推动村庄公共基础设施确权登记，明确管护主体，提升管护水平。鼓励各地探索农民和集体经济组织参与农村基础设施管护模式。健全村级组织运转经费保障机制，发展壮大新型农村集体经济，使村级具备运营维护基础设施的资金条件。

三是提高农村基本公共服务水平。建立健全县乡村一体的就业、养老、教育、医疗、社会救助等政策体系，逐步实现标准统一、制度并轨。在村级保留并办好小规模学校、标准化卫生室、日间照料中心、助老餐厅等必要的公共服务设施，并将其纳入城乡学校共同体、县域医疗共同体、养老服务联合体。在共同体内部，建立柔性的人员上下流动机制，以数字化方式共享优质资源，通过以城带乡提升村级公共服务水平，促进城乡基本公共服务均等化。推动教师、医生等“县管校聘”“乡聘村用”，根据常住人口规模合理调整县域内教师、医生等编制定额和服务设施布局，实现服务供给由注重机构行政区域覆盖向注重常住人口服务覆盖转变。着力破解农村“一老一小”服务难题，支持发展农村普惠性托育机构，推广互助养老模式，落实长期护理保险制度。

四是加强农村生态环境治理。近年来，农村生态环境总体向好，但仍处在爬坡过坎、不进则退的重要关口。应牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，把乡村生态宜居的底色擦得更亮。深入打好农业农村污染治理攻坚战，持续推进农村人居环境整治提升，建设美丽乡村。完善农村厕所实施机制，健全社会化管护和服务体系。因地制宜探索农村生活污水治理模式，开展厕所粪污和生活污水协同治理。推动农村生活垃圾源头减量，就地就近处理和资源化利用。加强农用地土壤重金属污染溯源和整治，推进受污染耕地安全利用。

## 好事办好 实事办实

习近平总书记强调，“乡村建设是为农民而建，必须真正把好事办好、把实事办实”。这既是以人民为中心的发展思想在“三农”领域的具体体现，也是加强乡村建设、全面推进乡村振兴的出发点和落脚点。乡村建设不能凭空想象，只有充分尊重农民意愿、照顾农民感受、回应农民需求，才能真正把好事办好、把实事办实。要注重发挥农民主体作用，从农民实际需要出发，充分调动农民积极性，让农民参与进来，发挥农民的聪明才智，避免不顾农民意愿、替农民选择、搞形式摆样子。明确政府和农民的责任边界，政府重点提供基本公共服务，做好规划引导、政策支持、公共基础设施建设，把农民应该干的事交给农民，引导农民投工投劳主动参与乡村建设和运营管护，共建美丽乡村、共享美好家园。

城市和乡村承担着不同的功能，有各自的发展规律，乡村建设不能简单仿照城市建设的思路。乡村建设要充分体现乡村特点，注意乡土味道，保留乡村风貌，留住青山绿水，记得住乡愁。慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。要注重保护传统村落和乡村特色风貌，在现有村庄格局、山水肌理、传统风貌基础上，通过微改造、小改进、精提升，逐步改善人居环境，强化内在功能，提高生活品质。乡村建设是贯穿全面建设社会主义现代化国家全过程的历史任务，不可能一蹴而就。农村基本具备现代生活条件是乡村建设的基本目标，要让农民在农村就地过上现代文明生活。必须因地制宜、稳扎稳打、久久为功，合理安排村庄建设时序，把保障和改善民生建立在财力可持续和农民可承受的基础之上，确保同地方经济发展水平相适应、同当地文化和风土人情相协调、同农民群众实际需要相匹配，不超越发展阶段搞大融资、大开发、大建设。聚焦逐步使农村基本具备现代生活条件目标，继续把公共基础设施建设的重点放在农村，在推进城乡基本公共服务均等化上持续发力，注重加强普惠性、兜底性、基础性民生建设。

（作者系中国社会科学院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）

## 中央农村工作会议提出——

要坚决扛牢保障国家粮食安全重任，持续增强粮食等重要农产品供给保障能力，稳定粮食播种面积，深入推进粮油作物大面积单产提升行动，加强农业防灾减灾能力建设，确保粮食稳产丰产。

健全粮食生产支持政策体系，启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。

2023年中央农村工作会议提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”，这是立足国民经济发展大局、着眼保障国家粮食安全和促进区域经济协调发展的新探索。2024年中央农村工作会议进一步提出“启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿”。粮食产销区省际横向利益补偿的实质是确保主产区在粮食生产中的贡献得到合理回报，强化主产区、主销区和产销平衡区保障粮食安全的共同责任。

2003年，财政部印发《关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见》，划定13个省（自治区）为粮食主产区。2004年，全国农业和粮食工作会议进一步确定主产区、产销平衡区和主销区的区域划分。自此，主产区、产销平衡区和主销区的区域版图正式确立。2004年至2023年粮食主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重由72.67%提高到77.90%，这期间粮食产量增量的88.77%由主产区生产；主销区粮食播种面积减少2693万亩，粮食产量比重由7.35%下降至4.30%，2023年常住人口粮食人均产量比全国低396公斤。由于种粮比较收益低、粮食对财政贡献小，主产区往往面临粮食生产越多、经济发展越滞后的困境，经济发展相对缓慢也导致主产区民生事业欠账较多、跟不上。国家为扶持粮食主产区出台了一系列政策举措，但仅靠国家纵向利益补偿是不够的，有必要在不断完善纵向利益补偿机制的同时，进一步加大补偿力度，建立粮食产销区省际横向利益补偿机制。

实行粮食产销区省际横向利益补偿，有利于双向互动共同保障粮食安全。省际横向利益补偿进一步压实了主销区保障粮食安全的责任，让保障粮食安全逐步转变成地方自觉行为。一方面，促使主销区抓好本区域粮食生产、流通、储备，努力提高自给水平和保障能力；另一方面，对主产区进行必要的利益补偿，支持主产区多种粮、多打粮。

人们可能会想，从市场上购粮已付费，为何还要对主产区进行补偿？粮食是商品，如果粮价能完全反映其真实价值是不需额外补偿的，但由于粮食具有基础性和外部性特征，应用范围广、影响程度大，加之全社会对粮食价格比较敏感，国家不断调控粮食市场，保持粮价稳定，导致粮食价格与价值会有偏离。同时，对主产区的补偿更是对种粮机会成本的补偿。主销区从主产区调粮食，一定程度上相当于调耕地、调水资源，也相当于调走了其他高效产业的发展机会，所以需要主产区进行相应补偿。

上世纪八九十年代，沿海主销区在改革开放中率先崛起，经过多年发展，长三角、珠三角已成为我国重要的经济增长极，拥有资本、技术、装备优势，具备和主产区开展全方位合作的条件。目前，粮食产销区省际合作大多采用订单农业、异地存储等形式，深层次合作不多。而江苏省内的粮食主要消费区域苏南和省内粮食主要产地苏北开展的南北结对帮扶合作具有典型意义，其区域间粮食产销合作探索，可为省际间产销区合作提供借鉴。苏南苏北利用优势互补合作平台，建立粮食产销对接机制，苏南在苏北建立优质稻谷小麦保供基地，保障了苏南粮食供应，提升了全省粮食安全水平。这种合作模式不仅是要素的对接，更推动了产业的重构。苏州和宿迁合作建设苏州宿迁工业园，园区围绕电子信息、精密机械、新能源新材料三大主导产业形成产业集群，以占宿迁0.16%的土地，完成全市6.7%的规模以上工业增加值和37.5%的高新技术产业产值，工业全员劳动生产率、工业增加值率、单位工业增加值能耗指标居全市首位。苏州宿迁工业园有力促进了区域共同发展，加快了苏北工业化进程。

我国在流域生态保护上采用省际横向补偿的方式，但粮食流向是发散的。实行粮食产销区省际横向利益补偿涉及产销区利益重大调整，离不开中央的统筹部署，并推动产销区之间的积极互动合作。要在中央统筹安排下，引导主销区主动参与主产区粮食生产基地、仓储设施、加工园区、网络营销、物流运输的建设，变“供需合作”为“供应链合作”。同时，拓宽产销区之间的利益补偿形式。利益补偿并不等同于简单的资金补贴，也包含了产销区间科技、人才、医疗、教育等多方面的合作补偿，要通过帮助主产区优化产业结构，促进其经济社会全方位高质量发展。（作者系中国农业科学院农业经济与发展研究所研究员）

本版编辑 秦悦美 编夏祎  
来稿邮箱 jrbll@sina.com

为何  
中经茶座

习近平总书记指出，“全面建设社会主义现代化国家，既要建设繁华的城市，也要建设繁荣的农村”。今年中央一号文件明确提出“着力推进乡村建设”，并就统筹县域城乡规划布局、推动基础设施向农村延伸、提高农村基本公共服务水平、加强农村生态环境治理等作出一系列部署。乡村建设是推进乡村全面振兴的重要内容，与农民生产生活息息相关。必须顺应农民群众对美好生活的向往，瞄准逐步使农村基本具备现代生活条件的目标，推动乡村建设不断取得新进展，让农民就地过上现代文明生活。

## 乡村面貌焕然一新

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置，把公共基础设施建设的重点放在农村，建立健全乡村建设“四梁八柱”制度框架和政策体系，深入实施乡村建设行动，持续改善农村生产生活条件，推动乡村面貌焕然一新。

村庄基础设施更加完备。聚焦广大农民的急难愁盼问题，不断补齐水电路网等基础设施短板，打通进村入户“最后一公里”，切实让农民群众得到实惠。目前我国农村自来水普及率达94%，规模化供水工程覆盖农村人口比例达65%，困扰亿万农民祖辈辈的吃水难问题历史性地得到解决。农村电网平均供电可靠率达99.9%，北方地区清洁取暖率接近80%，在不少适宜使用新能源汽车的地区实现充电站“县县全覆盖”、充电桩“乡乡全覆盖”。全国具备条件的乡镇和建制村100%实现通硬化路、通客车、通邮路，建成外通内联、通村畅乡、客车到村、安全便捷的农村交通运输网络，全国累计建设超33万个“一点多能、一站多用”村级寄递物流综合服务站，“客运邮路”“货邮同网”等模式快速发展，“城货下乡、山货进城、电商进村、快递入户”在农村变为现实。全国行政村实现“村村通宽带”，通5G行政村占比超90%，基本实现城乡同网同速。

农村基本公共服务水平不断提高。教育、医疗、养老等与农民生活密切相关的公共服务取得长足进展。农村义务教育学校基本办学条件明显改善，城乡教育优质均衡发展持续推进，农村地区学生接受优质高等教育机会显著提高。乡村医疗卫生服务水平稳步提升，县乡村三级医疗卫生服务网络不断健全，基本实现城乡居民基本医疗卫生服务的全覆盖，超过72%的村卫生室纳入医保支付范围，常见病、多发病就医购药可及性明显提高，有效满足农民医疗保障需求。农村养老服务体系初步构建，全国农村敬老院共1.6万个、床位168.1万张，互助养老服务设施约14.5万个，布局科学、配置均衡、服务完善的农村养老服务设施网络正在形成。

农村人居环境提档升级。农村厕所革命扎实推进，全国农村卫生厕所普及率达到75%左右。农村生活污水治理加快推进，治理（管控）率超过45%，特别是加强对黑臭水体治理，全国已完成较大面积农村黑臭水体治理3400余个，农村污水横流状况大幅减少。农村生活垃圾治理水平全面提升，生活垃圾得到收运处理的行政村比例稳定保持在90%以上，非正规垃圾堆放点基本消除。农村人居环境整治提升持续深化推进，村庄环境基本实现干净整洁有序，村容村貌稳步提升，农村生态环境明显改善。

但应清醒看到，我国农村基础设施仍不完善，公共服务水平不高，欠账还很多，同广大农民的期盼还有不小差距。例如，村庄建设无规划、乱规划等问题时有发生，一些较大人口规模的自然村（组）仍未通硬化路；不少基础设施缺乏长效管护机制，建设资金投入保障不强；农村教育、养老、医疗等基本公共服务供给与城镇相比仍有较大差距。乡村建设存在的这些短板弱项，凸显了乡村全面振兴的紧迫性和必要性，反映出全面建设社会主义现代化国家最艰巨最繁重的任务仍然在农村。必须立足城乡融合发展新格局，坚持问题导向和目标导向，聚焦农民群众需求强烈、能抓得住、抓几年就能见到成效的重点实事，集中资源，加快突破，形成标志性成果，努力将乡村打造成宜居宜业和美家园，让现代化建设成果更多更公平惠及农民群众。

## 结合实际聚焦重点

下一步要结合实际，聚焦重点任务，把中央一号文件对乡村建设的部署贯彻落实到位。

一是加强县域城乡规划建设统筹。规划是县域内产业科学布局、公共资源合理配置的重要依据。坚持把县乡村作为一个整体，一体布局产业发展、基础设施和公共服务。统筹县城、乡镇国土空间规划和实用性村庄规划，以县城和中心镇为重要节点，打造多层次城乡融合发展载体，构建县乡村功能衔接互补新格局。加快推进县级国土空间规划编制实施，合理保障县城和小城镇空间需求，统筹布局县城公共基础设施、公共服务设施等。鼓励各地结合实际编制乡镇国土空间规划，引导有条件的地方探索以片区为单元跨乡镇编制。立足村庄区位条件、资源禀赋、发展态势，科学划分村庄类型，分类有序编制实用性村庄规划，提高规划编制质量和水平。对于城郊融合类村庄，可纳入城镇规划统筹编制；对于集聚提升类村庄，可加快编制；搬迁撤并类村庄原则上不单独编制；暂时看不准的村庄，可先不明确分类、暂不编制规划。

伍振军

我国北方地区粮食生产长期受降水不足制约，尤其是近30年来我国耕地重心加快向东北方向移动，据测算，重心纬度北移约1.6度、经度东移约0.4度，水资源制约更加明显。而北方地区暖湿化带来降水增加，主雨带北移，使水土资源匹配状况得到改善，水粮错位矛盾得以缓解，有助于提高粮食生产能力。二是有利于激活耕地后备资源。据统计，西北五省区（新疆、甘肃、青海、宁夏和陕西）、东北三省（黑龙江、吉林、辽宁）及内蒙古的宜耕后备资源面积约占全国七成。暖湿化趋势有利于加快宜耕后备资源开发利用，提高粮食生产潜力。三是有利于提高粮食单产。我国西北地区粮食单产长期偏低，根据国家统计局数据，2024年西北五省区单产只有每亩376公斤左右，仅为山东省的83%。气温升高使玉米和水稻等喜温粮食作物生长期延长，干物质积累增加，有利于提高粮食单产。降水增加有效改善土壤水分状况，保障作物生长关键期水分供应，促进粮食单产进一步提升。四是拓展粮食作物种植区域。暖湿化带来热量资源增加和水分条件改善，促进主要粮食作物种植北界向更高纬度、更高海拔地区迁移，拓宽种植区域不断拓展。

但也要看到，气候暖湿化可能触发更多自然灾害，导致粮食作物生育期变化和病虫害增加，给我国粮食生产带来新挑战。其一，极端降水事件频率增加、强度提高。极端降水事件伴随降水时空分布不均，华北、东北等地区易出现“旱涝急转”现象，超出蓄水与灌溉系统负荷，加剧水资源调控矛盾。汛期暴雨导致农田积水，粮食作物因根部缺氧、腐烂而减产，小麦、玉米等旱作物抗涝能力弱、受灾风险更高。传统雨季时长与雨量规律被打破，北方地区旱作农业“适雨种植”模式失衡，粮食作物生长周期与降水错位，威胁粮食稳产。其二，粮食作物生育期缩短。研究表明，生长期气温每升高1℃，水稻、小麦、玉米生育期缩短3天至10天。由于粮食作物快速发育，花芽分化、授粉等关键生殖环节质量下降，导致产量降低。其三，气候变暖加剧农作物病害风险。温度升高导致病原菌繁殖、生长速度加快，生长周期缩短，从而更快侵染作物，同时温度升高对粮食作物造成生理胁迫，使其抗病性下降，更容易受病害侵袭。其四，气候变暖显著改变害虫种群动态及分布格局。越冬死亡率下降导致虫口基数增加，加上生殖周期加速，害虫数量大幅增长。温度上升还打破传统地理阻隔，使原生于低纬度、低海拔地区的害虫逐渐向高纬度、高海拔地带扩散，提高作物受害率，加剧粮食减产风险。

总的来看，应全面辩证看待气候变化对我国粮食生产的影响，努力提升适应能力。一方面，抓住气候暖湿化契机，提升粮食生产能力。加强农田水利设施建设，增加北方地区农田水利投入，加强对潜在粮食主产区、潜在商品粮基地的抗旱水源工程、引水排水工程、大中型农田水利基础设施建设，促进大中型水利工程和农村中小型水利设施有效衔接，确保“旱能浇、涝能排”。推动节水灌溉技术创新推广，研发高效、耐用、价廉微灌滴灌节水设备，降低维护成本和使用难度，促进节水灌溉技术向低劳动强度、便捷化、机械化方向发展。研发适应

气候暖湿化粮食品种，比如，就水稻而言，选育抗病虫害能力强、耐高温、生育期适宜的优质丰产品种。杂粮、杂豆、果类、薯类、蔬菜等，也应选育适应暖湿化气候的优良品种。研发和推广气候适应性农业机械，适应湿烂土壤，开发多功能播种机、精量联合播种机等播种机械；应对耕地水分饱和、土壤黏重，推广履带式深耕犁地机械；应对收获季节持续降雨、高温高湿，研发推广履带式收割机、预干干燥收割机、移动式粮食烘干机农业机械。

另一方面，增强农业抗灾减灾救灾能力，筑牢粮食生产安全屏障。加强农业气象灾害预警、监测与发布，完善监测预警体系，利用遥感技术、大数据等手段，提高农业气象预测精准性。通过手机APP、广播、电视等多种渠道，及时发布灾害性天气预警信息，确保预警信息能够及时传达给农民。加强病虫害协同防治，完善国家、省、县级农作物监测信息平台，实现病虫害发生、识别、防治等信息实时共享，构建农户、农业社会化服务组织、种子企业和地方政府共同参与的协同防治网络。建立“平急两用”农业抗灾救灾队伍，充分发挥农业社会化服务主体作用，确保在灾害发生或险情出现时，能够迅速、高效开展救援和恢复生产。构建多元化农业保险产品体系，充分考虑极端气候频发、病虫害变异、种植周期紊乱等新型风险因素，创新农业风险管理工具，实现保险责任范围从传统灾害损失补偿向气候适应性生产全覆盖延伸，为农民提供更加全面的风险保障。

（作者系国务院发展研究中心农村经济研究部第三研究室主任、研究员）

# 提高粮食生产适应气候变化能力

近几十年，受全球气候变暖影响，我国气候逐渐发生变化，尤其北方地区气温升高、降水增加，暖湿化趋势明显，给我国粮食生产带来深远影响。今年中央一号文件提出，稳定粮食播种面积，主攻单产和品质提升，确保粮食稳产丰产。提高粮食生产适应气候变化能力、保障国家粮食安全已成为当前农业领域面临的现实而紧迫的任务。

从气温看，我国升温速率高于全球，且区域差异显著。联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告指出，近百年全球平均升温1.1℃。据《中国气候变化蓝皮书(2024)》，1961年至2023年，我国地表气温平均每10年升高0.3℃，超出全球同期水平，青藏高原平均每10年升高0.35℃，增幅最为显著，华北、东北和西北地区增幅明显。从降水看，我国降水总量呈增加趋势，北方地区增幅更大。随着全球变暖，极端降水事件频率和强度显著增加。据IPCC第六次评估报告，近百年全球每升温1℃极端降水事件增加7%。《中国气候变化蓝皮书(2024)》和《中国水资源公报》数据显示，1961年至2023年我国降水量平均每10年增加5.2毫米。2023年我国十大流域中，海河、松花江、淮河和黄河流域降水较常年值分别偏多23.7%、14.4%、12.3%和10.2%。近30年来北方六区（含东北、华北、西北大部分地区）年降水总量从1.6万亿立方米增至2万亿立方米左右，海河区、黄河区和淮河区降水增加尤为显著。

气候变暖带来的影响是多方面的。事实上，气候暖湿化给我国粮食生产带来一定机遇。一是有利于优化农业水土资源配