

把握好农村改革的“变”与“不变”

□ 王通林

党的二十届三中全会明确了农村改革的重点任务，为新征程上推进农村全面深化改革提供了重要遵循。改革开放四十多年来，农村改革经历了翻天覆地的“沧桑巨变”，也有持之以恒的“长久不变”，蕴含着“变”与“不变”的辩证逻辑。“变”是因时而变、顺势而进、随事而制，是不变的主题。“不变”的是立场、方向、道路，是变的基石。我们要深刻把握农村改革“变”与“不变”的辩证关系，进一步厘清“改什么”“怎么改”“坚持什么”“怎么坚持”等重大问题，坚定不移将农村改革引向深入，赋能农业强国建设和乡村全面振兴，为中国式现代化建设夯实“三农”根基。

土地基本权能实现的路径在变，但农村土地权属没有变。改革开放以来，农村土地制度改革从土地所有权和承包经营权分设破题。党的十八大以来，又将承包经营权分设为承包权和经营权，形成了落实所有权、稳定承包权、放活经营权的土地权能实现路径，有力保障了农民的土地权益，成为经济社会发展中的压舱石。新时代进一步全面深化农村改革，依然要把处理好农民和土地的关系作为主线，在坚持农村土地集体所有权的前提下，创新土地赋权活权保权的方法路径。一是着眼稳定承包关系，深化农村承包地“三权分置”改革，有序推进土地第二轮承包到期后再延长30年试点。二是着眼放大土地权能，探索出租、入股、合作等多种途径盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，深化集体经营性建设用地入市改革，完善土地增值收益分配机制，让农民更多分享改革成果。三是着眼强化用地保障，健全乡村产业用地保障机制和设施农业用地供给体系，完善土地综合整治机制，有效保障乡村产业发展合理需求。

农业生产发展的方式在变，但农业基础地位没有变。农业生产方式实现了从数量增长为主向数量质量效益并重的历史性转变，主要矛盾也由产品总量不足转变为结构性矛盾。在此

过程中，尽管农业的比重在不断下降，但粮食安全、生态屏障、文化传承等功能不但没有弱化，反而愈发重要。建设农业强国，对转变农业生产方式提出了更高要求，要以农业高质量发展为目标导向，扎实推进农业供给侧结构性改革，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。一是实施粮食安全保障改革，严格耕地保护制度，完善高标准农田规划、建设、验收、管护机制，健全农民种粮收益保障机制，构建多元化食物供给体系，全方位夯实粮食安全根基。二是实施农业“双强”（科技强农、机械强农）改革，健全农业关键核心技术攻关机制，完善农机研制推广应用一体化项目推进机制，构建“数字+设施+机械”智慧农业发展体系，加快发展农业新质生产力。三是实施美丽田园改革，构建农业能耗双控向碳排放双控全面转型新机制，深化“肥药两制”（化肥农药实名制购买、定额制施用）改革，健全农作物秸秆全链条管控机制，加快农业绿色发展。

农村双层经营的重心在变，但基本经营制度没有变。现阶段，农村双层经营的重心正由集体所有制基础上、“包干到户”的“分”为主，向在兼顾小农户的基础上、发展适度规模经营和集体经济的“统”为主转移。这是农业发展的必然要求，符合生产力发展规律。但“统”怎么适应市场经济、规模经济的问题，始终没有得到很好的解决。要适应农村双层经营体制重心的转移，坚持巩固和完善农村基本经营制度，以改革完善“统”的举措提高“统”的能力。一是加快健全农业社会化服务体系，深化生产、供销、信用“三位一体”改革，建设现代化农事服务中心，积极发展农业适度规模经营。二是加快健全联农带农机制，完善新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩机制，推动构建龙头企业带动、合作社和家庭农场跟进、广大小农户参与的农业产业化联合体，更好把小农户引入现代农业发展轨道。三是加快壮大村级

集体经济，探索强村公司、片区组团、“飞地”抱团等发展模式，完善乡村运营机制，深化农村产权制度改革，因村制宜壮大村级集体经济，有效提升村集体公共服务和整体能力。

资源要素配置的流向在变，但重农富农理念没有变。党中央一以贯之重农强农，推动农业政策实现了从“多予少取放活”到“农业农村优先发展”的转变，城乡生产要素也由农业农村单向输入工业和城市，走向平等交换、双向流动。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“完善强农惠农富农支持制度”，更加突出对“三农”的全方位支持。要坚持农业农村优先发展不动摇，推动人力投入、物力配置和财力保障向农业农村倾斜，不断激发乡村振兴内生动力。一是聚焦产业富农，实施“土特产富”改革，创新“土特产”全产业链发展体系，优化“土特产”发展平台体系，健全品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产“三品一标”培育机制。二是聚焦金融支农，健全“政银险担基”一体化乡村振兴投入体系，完善惠农资金政策集成机制。三是聚焦人才兴农，完善青年入乡招引机制，健全高素质农民培训制度，创新现代“新农人”创业孵化体系，优化乡村人才服务保障，推动人才与乡村双向奔赴。

工农城乡关系的演进在变，但城乡共存规律没有变。新中国成立以来，城乡发展经历了从城乡分割，到城乡兼顾，再到城乡统筹，现在迈向城乡融合的历史演变。但不管城乡比重如何变化、关系如何演变，城市与乡村始终是共生共存的有机整体，这一客观规律没有变。要统筹推进新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，促进城乡一体化发展，让城市和乡村在融合中“各美其美、美美与共”。一是实施未来乡村改革，坚持和深化新时代“千万工程”，健全乡村规划体系，创新乡村建设管理机制，完善农房改造、管线序化、村道提升工作体系和推进机制，探索现代化先行

片区建设运营模式。二是实施“四治融合”改革，强化县级党委抓乡促村责任，完善村级事务准入机制，坚持和发展新时代“枫桥经验”“后陈经验”，深化移风易俗改革，创新乡村数字化治理。三是实施服务增值改革，优化线上“一网通办”集成办理模式，健全农业农村重大项目推进机制，构建“农呼我为”服务体系。四是深化农业转移人口市民化改革，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度。

进一步全面深化农村改革，必须锚定建设农业强国目标，扎实稳妥推动农村改革重大举措落地见效，不断健全推进乡村全面振兴的长效机制，提高精确发力和精准落地的能力，在更高水平、更深层次上推动农业增效益、农民增收、农村增活力。一是坚持顶层设计与基层创新相结合，建立健全有利于城乡融合发展的体制机制和乡村全面振兴长效机制，鼓励先行先试、大胆探索，推行“村民说事”“农村小微权力清单”等基层制度创新，带动改革向纵深推进。二是坚持系统集成与重点突破相结合，统筹联动“地、产、人、富、融”等集成改革，实施农业标准地、农业产业化联合体、农民职称评审制度、强村公司、“多规合一”等一批“牵一发而动全身”的小切口改革。三是坚持把把握主线与守牢底线相结合，始终把处理好农民与土地的关系作为改革的主线，牢牢守住“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的底线，稳妥推进农村土地二轮延包试点、闲置宅基地和闲置农房盘活利用、集体经营性建设用地入市试点等改革。四是坚持先立后破与不立不破相结合，探索建立改革评价体系 and 动态监测机制，切实把握好节奏、把控好风险，稳扎稳打、步步为营，确保改革有条不紊推进。

政策与治理

找准技术进步与就业市场发展的平衡点

□ 管文卫

当前，数字技术正以前所未有的速度席卷全球，改变了人们的生产生活方式，创造了诸多新兴的岗位。然而，与之形成鲜明对比的是，就业市场反应却显得相对被动且滞后，加剧劳动力供需结构性失衡。就业是民生之本，是社会稳定的基石，是社会治理的关键所在。如何在数字技术的发展速度与就业市场的稳定程度之间找到平衡点，成为亟待关注与解决的突出问题。

以数字技术为代表的新一轮技术革命对就业市场带来的影响，不只是为劳动力本身制造了机遇与挑战，更是向社会治理提出了前所未有的新课题。

一方面，数字技术发展的“快节奏”，能否跟得上？技术的快速迭代催生了许多新兴的工作岗位。例如，数据科学家、人工智能工程师、云架构师等新兴职业需求激增，这些岗位要求从业者具备高度的专业技能和不断学习的能力。与此同时，在数字技术不断成熟和应用之下，许多传统行业正在经历数字化转型，催生了对传统岗位的技能新要求。然而，就业市场上大量高新技术岗位的空缺表明，不论是新兴岗位的技能的高要求，还是传统行业技能的新要求，都未能得到充分满足。

另一方面，就业市场反应的“慢”步伐，能否行得稳？稳定的就业市场，劳动者的技能水平在均值附近呈现正态分布。大多数劳动者的技能处于中等水平，既能够满足传统行业的基本需求，又具备一定的学习和适应能力，长期来看能够逐渐适应新技术的要求。然而，随着数字技术的快

速发展，不同技能需求的分化现象也日益明显，高技能人才的需求激增，而低技能或技能不匹配的劳动者则面临被就业市场淘汰的风险。据欧盟委员会发布的《数字技能与就业报告》，全球范围内约有40%的劳动力缺乏必要的数字技能来应对当前的就业市场需求。

当前，劳动力过剩与短缺现象同时存在，相互结构性矛盾日益显现。虽然可以预见，假以时日，这一矛盾能够在就业市场“看不见的手”调节之下趋于缓和，但短期内仍需积极调控，避免滋生社会不稳定因素。

首先，要提升就业市场灵活性以适应数字技术的发展。科技进步速度客观上无法迁就劳动力现状，唯有提升就业市场灵活程度，主动跟上数字技术的发展速度。一方面，提升就业信息科学性和敏感度。研究机构要加强对就业市场需求变化的深度研究，利用大数据和人工智能技术精准分析行业趋势，科学预判未来就业市场的动向。决策部门要紧密关注前沿研究动态，及时应对就业市场的快速变化，确保政策措施的前瞻性和有效性。政府要建立高效的信息发布机制，及时、准确地发布就业市场动态，包括新兴岗位的需求、技能要求及传统岗位的转型趋势等，引导劳动力找准就业技能发展方向，有效缓解信息差带来的就业难题。另一方面，构建多方对话与利益平衡机制。充分利用线上平台与社交媒体的力量，建立互动性公众参与机制，收集各方意见与建议，为政策制定提供多元视角。搭建政府、企业、劳动者等相关方沟通平台，推行多方对话共商机

制，在推动就业问题解决的过程中，注重各方利益的平衡与协调。

其次，要构建综合解决方案以应对就业市场结构性矛盾。就业市场的矛盾产生根源不是数字技术的发展，而是涉及公共管理、教育、市场等多方面的系统性问题，亟需多方合力构建综合解决方案。其一，政府应做好引领者的角色。通过制定前瞻性的政策与规划，引导劳动力市场的结构调整和教育体系的改革。加大对新兴产业的扶持力度，激发企业创新活力，以创造更多高质量的就业机会，鼓励企业参与就业培训和社会责任项目。其二，企业应积极承担社会责任。将劳动者的培训与发展纳入企业整体战略之中，在追求企业发展的过程中带动劳动者水平同步提升。通过内部结构调整和岗位创新，为劳动者提供更多元化的职业发展路径。其三，劳动者需保持积极的学习态度。通过参加专业培训、自学等方式，主动提升自身技能以适应市场需求。同时，关注新兴行业的发展趋势，灵活调整职业规划，积极寻找与自身技能相匹配的就业机会。其四，教育体系须持续紧跟技术发展步伐。加强与企业的合作，共同开发适应新技术需求的课程体系与培训项目。注重培养学生的创新思维与实践能力，为其未来发展奠定坚实基础。同时，建立健全终身学习机制，为劳动者提供持续的学习机会与支持，助力其在新技术时代中不断成长与进步。

最后，要强化劳动者权益保障以缓解科技对就业的压力。就业问题极易滋生社会不稳定因素，应切实保障各类劳动者的基本生活与权益，缓解

技术革新带来的就业市场压力。一方面，优化收入分配机制，促进公平与效率。针对高新技术岗位，设计更加灵活的薪酬体系，既能吸引并留住高技能人才，又能通过绩效激励促进技术创新与产出。同时，对于传统行业转型中的低技能劳动者，通过优化最低工资保障，防止其基本生活受到过大冲击。通过税收政策调节，将部分税收用于支持低收入群体的技能培训、再就业援助及社会保障项目，缩小收入差距，促进社会公平。建立针对新技术就业市场的专项基金，用于支持新兴行业的发展、劳动者技能提升、创业扶持及社会保障体系建设，确保新技术红利惠及更广泛的社会群体。另一方面，健全灵活就业人员与新就业形态人员的社保制度。将灵活就业人员、自由职业者、平台经济工作者等新就业形态人员纳入社会保障体系，确保他们也能享受到基本养老保险、医疗、失业等社会保险待遇。针对新就业形态人员的收入不稳定特点，探索灵活多样的社保缴费方式，如按项目、按收入比例或按年度一次性缴纳等，降低其参保门槛和负担。利用大数据、云计算等现代信息技术手段，优化社保服务流程，提高服务效率和质量，为灵活就业人员和新就业形态人员提供更加便捷、高效的社保服务。

聚焦

党的二十届三中全会指出，国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，探索社区治理的创新路径对于提升城市治理水平至关重要。社区作为人们共同生活的空间场域，是维护国家安全的基石。社区里的公共空间作为人们互动和共享的实践场域，是维系社区和谐与团结的纽带。然而，持续不断的城市化进程使社区公共空间的价值日益突显，人们对空间资源和空间秩序有着不同的需求和主张，成为社会矛盾和安全风险发生的一个“易燃点”，影响国家稳定与安全。因此，在社区层面，满足不同群体的空间权益，形成良好的空间秩序，需要构建一种有效的空间治理机制，从细“治”入“微”着力，将社区打造成居民最放心、最安心的港湾。

体现以人为核心的社区公共空间治理理念。党的二十届三中全会提出，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，其本质要求就是要在城市治理中体现以人为核心的基本价值。一方面，公共性是社区公共空间的首要属性，公共空间是社区居民开展社会交往和解决公共议题的基本载体，这就决定了社区居民是参与公共空间治理的首要主体。另一方面，社区本质上的属性应该是属人性，决定了空间治理要充分关注人的生存与价值，增强人们对社区的归属感、家园感与幸福感。为此，要实现以人为核心的空间治理，关键是要形成居民参与空间治理的主体性地位。具体来说，运用全过程人民民主的实践机制，在社区公共空间的科学配置、功能优化、空间美化和营造等方面充分征求并尊重居民微观个体层面的多样化需求，将居民参与与纳入空间资源配置的决策范围。可以说，社会治理的根本目的，就是“要把维护社会大局稳定作为基本任务，把促进社会公平正义作为核心价值追求”。因此，在空间资源配置过程中，必须按照不同群体的空间需求，尤其要关注老年人、儿童等群体的特殊需求，以此不断完善“适老化”“适儿化”等小微空间的设计和改造。

完善社区公共空间权益保障制度。良好的空间秩序离不开对公共空间权益分配的制度保障。目前，一些社区在公共空间权益分配方面存在一定的争议和矛盾。现行法律对社区公共空间的产权、收益权及其管理和变更等方面作出了总体上的规定，但现实中仍然存在空间产权归属和收益分配的争议。究其原因，由于缺少保障各主体空间权益的细做规则设计，各方在法律理解上会存在分歧。比如，法律规定建筑区划内规划用于停放汽车的车位和车库的归属、建筑物及其附属设施的费用分摊和收益分配等事项由当事人约定，然而各方对约定的理解解存在较大偏差，进而引发争议。此外，在法律执行层面，一些物业服务企业基于创收和降低管理成本的考量会习惯性地隐瞒信息甚至违反程序，使得居民社区公共空间收益等重要共有事项的知情权和决定权受损。为此，要完善公共空间权益保障的制度供给，开发多样化的满足不同居民需求的公共空间使用、分配及共生规则，并在政策执行过程中对有争议的公共空间产权、使用权、收益权、管理权和变更权进行明确界定和解释。总的来说，需要通过具体细做的制度设计明晰各主体的空间权益。

形成社区公共空间纠纷化解的共治规则。社区公共空间问题的治理，可以进一步建立导向型的社区内部规则体系，形成公共空间纠纷化解的共治机制。充分发挥基层党组织的统筹协调功能，引导居民共同参与解决公共议题，将民主协商、民主决策、民主评议、民主监督贯穿社区公共空间纠纷治理全过程，由此培育社区居民的规则意识，形塑社区内部“微治理”的规则体系，形成基于多方协商的公共空间议题破解规则。一是以租赁费、广告费为代表的公共空间收益分配规则，以停车空间为代表的公共空间配置方式、使用规则以及进入和退出机制，以功能性公共空间维护、改造、扩大、激活为代表的公共空间集约利用规则，等等。二是在有些社区，通过居民集体协商达成一致意见，将社区的部分绿地改造成为加装充电桩的车棚，从根源上解决了电动车上楼、“飞线”充电带来的安全隐患。总体而言，在社区空间治理的过程中，一方面，要充分尊重居民的空间需



□ 陈秀红

求、话语权和首创精神，为居民参与公共空间治理赋权增能。另一方面，也要进一步理顺居委会、业委会以及物业服务企业之间的关系，厘清不同主体的治理边界，发挥党建引领基层治理的统合功能，推动形成各方协商对话的长效机制，形成社区公共空间矛盾纠纷化解的共治规则。

构建良好的社区公共空间交往互动机制。提升公共空间治理水平，还要基于满足人们更高层面的美好生活需求考量，融合各方力量，推进社区各类小微公共空间营造，共同打造人们生活的美好家园。具体来说，可以整合政府、居民、专家和社会组织等主体，从社区的人、文、地、产、景五个方面出发，通过社区公共空间的设计和参与，形成居民之间的交往互动，将人际淡漠的“陌生人”社区打造成互助合作的“熟人”社区，能够有效降低各类矛盾纠纷的发生。例如，在有的社区，基层党组织充分组织发动居民群众，将一些多年闲置的公共空间激活，设计开辟数量众多的“一米菜园”，通过召开“楼头会”的方式，引导居民对菜园进行认领，认领后的居民负责各个菜园的播种和日常打理。在此基础上，进一步组织居民成立“一米菜园”的技术支持队、运维服务小队以及四邻聚餐队等志愿组织。由此，依托“一米菜园”这样一个小微公共空间营造的实践机制，强化了居民之间的联系和互动，打通了城市社区“陌生人”之间的交往“藩篱”，形成了居民之间友好互助的合作关系，增强了居民对社区的归属感和凝聚力。可见，社区公共空间营造是推进实现共建共治共享的一个有效机制，最终形成紧密的情感联系和精神凝聚，将社区打造成为一个真正的“生活共同体”。

