



□ 沈 辉

牢牢守住“两条底线”

《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确提出，要牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线。在强调两条底线的同时，还强调兼顾顶层设计与务实推进，不仅明确了目标任务与工作重点，而且给出了具体的执行办法与针对性措施，深入贯彻2021年底中央经济工作会议提出的“明年经济工作要稳字当头、稳中求进”的总基调，持续夯实三农“压舱石”。

稳中求进抓好粮食安全生产

“稳”是保证粮食种植面积与产量，全面提升粮食安全保障水平。保障粮食安全，关键是要保证粮食生产能力，真正把藏粮于地、藏粮于技战略落到实处。一方面，不断加强粮食生产能力与重要农产品的供给能力，不断提高主产区粮食综合生产能力，推进国家粮食安全产业带建设，大力开展绿色高质高效行动，深入实施优质粮食工程。另一方面，保面积、保产量，在种植结构层面，需要合理优化布局，提高大豆和油料等重要农产品产能，使农产品供给在数量上更充足、品种和质量上更契合人民需求。

守住保障国家粮食安全的底线。把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，这是“国之大者”。在2021年，我国粮食产量连续7年保持在1.37万亿斤以上，但要认识到，人民群众的需求会不断增长，资源环境压力会越来越大，还要认识到我国粮食稳产、增产基础仍然比较薄弱；守住这条底线，主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量，切实做到全年粮食播种面积和产量双稳定，是应对世界变局和疫情挑战，推动经济社会持续健康发展的需要。同时，健全农民种粮收益保障机制，适当提高稻谷、小麦最低收购价，稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策，实现三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险主产省产粮大县全覆盖，让农民种粮有利可图，充分调动主产区抓粮、农民种粮的积极性。

落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。18亿亩耕地红线不仅要严守，还要作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责，实行耕地保护党政同责。同时，在耕地占补平衡上，绝不能占优补劣，需要立足“存量”优

化，做好“增量”挖潜。一是要优化提升耕地“存量”，全面完成高标准农田建设阶段性任务，2022年建成高标准农田1亿亩，加大中低产田改造力度，提升耕地地力等级，深入推进国家黑土地保护工程。二是要积极挖掘潜力增加“增量”耕地，启动全国第三次土壤普查，摸清土壤现状和潜力，将盐碱地等后备资源适度有序开发为耕地，分类改造盐碱地，全面完成高标准农田建设任务，全部用于粮食生产。三是因地制宜，加快发展设施农业，并加大农业防灾减灾救灾能力建设和投入力度，加强中长期气候变化对农业影响的研究，强化农业农村、水利、气象灾害监测预警体系建设，增强极端天气应对能力，有效防范应对气候变化与农业重大灾害。

大力推进种源农业关键核心技术攻关。一粒种子可以改变一个世界，一个品种可以造福一个民族。种子是农业的芯片。种源问题和种业发展事关大局，种源是“关键”“核心”。目前，国际一流种业公司育种技术已实现智能分子设计育种，而我国种业几乎所有的基础性研究和大部分应用性研究成果都掌握在大专院校和科研院所手中，种子企业获益较少，难以培育出可以获得国外高标准保护的农作物新品种。为此，仍须进一步加强现代种业育种技术系统谋划和顶层设计，给予开展农业种质资源基础性、公益性研究的单位稳定经费投入，引导科研院所和高等院校逐步与企业组建育种创新平台，形成以政策为导向、以公益性研究为支撑、以企业自身发展为主体的商业化现代育种机制，推动产学研用深度融合，助力种业企业做大做强。一方面，全面实施种业振兴行动方案，加快推进农业种质资源普查收集，强化精准鉴定评价。另一方面，推进种业领域国家重大创新平台建设，启动农业生物育种重大项目。此外，加快实施农业关键核心技术攻关工程，实行“揭榜挂帅”“部省联动”等制度，开展长周期研发项目试点。同时，强化现代农业产业技术体系建设，开展重大品种研发与推广后补助试点。在“十四五”关键窗口期，继续大力推进种源农业关键核心技术攻关。尤其是启动农业生物育种重大项目时，不仅需要在农业关键核心技术领域进行攻关，还要继续加大对长周期研发项目的试点工作，全面提升我国育种领域综合水平。

坚决守住不发生规模性返贫

坚决守住不发生规模性返贫底线，不仅需要完善监测帮扶机制、促进脱贫人口持续增收、加大对乡村振兴重点帮扶县和易地扶贫搬迁集中安置点支持力度、推动脱贫地区帮扶政策落地见效。还要精准确定监测对象，将有返贫致贫风险和突发严重困难的农户纳入监测范围，简化工作流程，缩短认定时间，确保及早发现，应纳尽纳。同时，针对发现的因灾因病因疫等苗头性问题，及时落实社会救助、医疗保障等帮扶措施。

不断完善监测帮扶机制。我们虽然打赢了脱贫攻坚战，但巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接责任依然重大，让脱贫基础更稳固、成效更持续的任务仍然艰巨，需做好动态监测和健全帮扶机制，重视内部风险因素和外部风险因素，防范化解返贫致贫风险。为此，一是守住不发生规模性返贫底线，要依托资源优势和产业基础，做好乡村产业振兴规划布局，发展壮大脱贫地区特色优势产业。二是继续推动产业帮扶从到户到人向促进区域产业整体发展转变，大力培养龙头企业、农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体，完善联农带农机制，帮助脱贫人口参与现代化生产经营，更多分享产业增值收益，提高家庭经营性收入。三是逐渐稳步提高中央财政衔接推进乡村振兴补助资金用于产业发展的比重，重点支持帮扶产业补上技术、设施、营销等短板，强化龙头带动作用。

密切关注帮扶县这个重点。尽管脱贫攻坚已取得全面胜利，但脱贫摘帽不是终点。当前的重点仍然是筑牢帮扶县脱贫地区的产业基础，特别是原集中连片特困地区，脱贫基础还不稳固，要加强产业的长期培育，促进内生可持续发展，实施一批补短板、促发展项目，推动财政、金融、土地等帮扶政策向乡村振兴重点帮扶县倾斜。“不发生规模性返贫”这一底线，是因为截至2021年底，全国还有共认定低保边缘人口431万人、支出型困难人口433万人，易出现致贫返贫人口风险。坚守“不发生规模性返贫”这一底线，就要巩固拓展脱贫攻坚成果，强化帮扶县脱贫地区的产业基础。为此，一是持续发展壮大乡村产业。帮扶县脱贫地区在立足资源禀

赋和市场需求、选准特色优势主导产业的基础上，应紧紧围绕基础设施建设、产业发展能力提升、全产业链开发等薄弱环节，将特色主导产业培育成就业和经济发展的支柱产业。二是强化产销对接服务，构建农产品营销长效机制。逐步扩大农产品仓储保鲜冷链物流设施等建设项目实施规模，开辟脱贫地区特色农产品“三品一标”认证绿色通道。广泛开展农产品产销对接活动，推动农产品流通企业、电商、批发市场与脱贫地区建立稳定产销关系。三是培育壮大新型经营主体，提升产业联农带农能力。在扶持项目、金融保险、用地用电等方面，继续加大对新型经营主体的扶持力度，打造一批产业化联合体，将扶持政策与联农带农效果挂钩，推动完善紧密型利益联结机制。四是继续加大对帮扶县脱贫地区农技推广特聘计划实施力度，在国家乡村振兴重点帮扶县以及其他有条件的脱贫县实施产业技术顾问制度，为帮扶县脱贫地区打造一支不走的新型职业农民队伍，确保乡村振兴重点帮扶县在全面推进乡村振兴的新征程中不掉队、赶上来。

固牢易地扶贫搬迁特殊群体，防止规模性返贫。易地扶贫搬迁目的是通过“挪穷窝”“换穷业”实现“拔穷根”，从根本上解决搬迁群众的脱贫发展问题。巩固拓展易地扶贫搬迁：一是制定后续扶持政策，全力保障后续扶持资金，完善易地扶贫搬迁集中安置点的公共服务和配套设施，做好户籍和社保等衔接政策的同步配套；二是发展产业和增加就业，要确保搬迁群众能够稳得住，因地制宜安排后续产业的发展，发展容易吸纳脱贫人口的产业和项目；三是关注易地扶贫搬迁集中安置点的社区治理，健全社区管理服务职能，建设统一的社区服务中心。同时，要密切关注易地扶贫搬迁分散安置点的后续发展情况，最终确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。持续完善易地扶贫搬迁集中安置点配套设施和公共服务，持续加大安置点产业培育力度，开展搬迁群众就业帮扶专项行动。

政策与治理

保护黑土地亟须强化政策执行力

□ 郭 珍



黑土地是珍贵的土壤资源，黑土耕地是重要的农业资源和生产要素。保护好、利用好黑土地，对于保障国家粮食安全、生态安全，具有重大的现实意义。不久前中央第一生态环境保护督察组督察发现，受利益或政绩驱动，一些地区、部门和单位对黑土地保护的重要性认识不到位，在执行黑土地保护政策过程中，采取选择性执行、变通性执行、象征性执行等策略，造成黑土地保护制度实际执行的情况与制度设定目标发生偏离，导致黑土地数量减少、质量与生态退化。因而，切实保护好、利用好黑土地这个“耕地中的大熊猫”，需要进一步强化黑土地保护政策的执行力。

落实地方政府黑土地保护的**政治责任**。一方面，针对地方明知占用黑土地不符合《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》等法律法规、规划要求，却“睁一只眼闭一只眼”，甚至要求相关职能部门“卸下怕追责的思想包袱”“从工作大局出发宽松执法”等现象，需要依法依规依纪严肃追责问责，维护法律法规的权威性，警示其他地方切勿产生类似行为。另一方面，加强事前治理，引导地方党政领导加强政治学习，转变思想观念，切实将黑土地保护作为政治责任，深入贯彻习近平生态文明思想。同时，引入黑土地保护激励机制。改进政绩考核机制，加大黑土地保护绩效在政绩考核中的比重，将黑土地保护绩效作为地方党政领导班子调整和领导干部选拔任用的重要依据；建立财政转移支付与市场自由交易相结合的横向黑土地保护补偿机制以及基于黑土地保护主体为核心的纵向保护补偿机制，激发地方黑土地数量、质量与生态“三位一体”保护的积极性。

形成黑土地保护部门协调机制。黑土地保护涉及众多职能部门，如自然资源部门、农业农村部门、生态环境部门、水利部门，如果有关部门各自为战、缺乏统筹，不仅难以发挥黑土地综合治理的效能，还会导致互相推诿、不作为、慢作为等问题。《黑龙江省黑土地保护利用条例》提出建立黑土地保护利用工作联席会议制度，自然资源主管部门作为牵头部门，会同农业农村等有关部门通过联席会议协调解决工作中的重大问题。在黑土地保护工作中，应切实发挥联席会议制度的作用，打破部门壁垒，围绕黑土地保护重点项目，明确各职能部门具体责任，建立跨部门的黑土地保护信息共享机制，在发挥各部门专长的同时避免冲突，从而形成黑土地保护合力，提高黑土地保护绩效。

激发农民黑土地保护内生动力。农民是黑土地的直接使用者，农民对黑土地保护认知越全面，黑土地保护政策得到积极响应的可能性越大。根据黑土地保护新形势新问题，以更形象的方式、更明确的举措有效宣传黑土地保护政策，让农民对黑土地保护政策有更为清楚

的认知，有助于黑土地保护政策在基层的落实。另外，可以进一步发挥农村社区在黑土地保护上的作用。以农村社区为基础的黑土地保护具有包容性，有助于吸引农民参与其中。农村社区可以通过发展生态产业，实现黑土地保护的经济价值，进而激发农民保护黑土地的积极性，如黑龙江省哈尔滨市爱强村利用良好的耕地生态，发展生态农业产业，实现了“在保护中利用、在利用中保护”黑土地的良性循环。当然，在黑土地保护价值实现上，政府为农村社区产业发展提供良好的服务与支持也是重要的外部条件。

智慧化如何赋能基层治理

□ 胡志平 王婉颖

随着信息化、数字化、智能化的加速发展，人们对基层治理主体多元化、手段信息化、方式灵活化提出了新要求，加快构建基层智慧治理体系，已经成为解决基层治理任务重、头绪多、难点多的有效方式。从基层治理现代化的一般规律和特点来看，大数据不仅是一种物态，更是一种应用；不仅是一种技术，更是一种思维。随着互联网及信息技术的快速发展，大数据技术正在成为全面打造基层治理新格局的重要支撑，取而代之的是大数据治理模式，这将会改变以往依靠经验分析判断事物的状况，真正将智慧化赋能于基层治理以全面提升治理效能。

智慧化赋能基层治理的短板。云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链等新一代信息技术的迭代式发展，把人类带进了“网络化”“数字化”“智能化”的智慧治理新时代，人类社会迈进以“智慧城市”“数字政府”“智慧社区”等地方实践创新为支撑的智慧社会。但是，我们必须认识到智慧化给人类社会带来巨大机遇，也面临诸多风险挑战，智慧化赋能基层治理目前依然存在一些短板。

“强技术弱人性化”设计理念导向依然存在。在智慧社会的建设中，社会本身的复杂性不应被看作科技发展的阻碍，而是帮助科技回归人性化，回归到为人服务的初心，才是智慧社会的内核。智慧化融入治理的目

的在于实现对使用者需求的精准感知并提供精准化服务。在现实中，智慧化技术平台与使用者诉求不匹配，对人民群众需求表达和参与协商的关注较少，凸显出技术平台难以为人提供更智能服务这个核心需求。一方面表现在，因缺乏人性化设计理念导向，让其业务系统更加复杂化。如“一网通办”平台中有些网页设计首页模块多，结构复杂，难以快速找到所需界面；或者在找到页面之后，网页入口不明显不能直接发现，让普通使用者难以实现便捷体验。另一方面表现在，因过于技术化，让特殊使用者特别是技术能力较弱的需求者难以适应网站的技术要求而无从下手。

信息系统缺乏有效整合。数据信息共享是治理智慧化的前提与基础，实现基层治理智慧化这一目标，离不开数据信息的共享。在基层治理智慧化的实践过程中，不同层级、不同部门彼此之间在数据整合、信息共享方面仍然缺乏有效的合作，造成“信息孤岛”现象。现实中信息壁垒的存在，使得不同政府部门不能有效统筹

决策和精准为民服务。一方面表现在，因各个部门存在各自不同的利益偏向，让部门相互配合成为一道难题。如治理所需的各项数据信息须从前端到终端的不同部门相互配合的业务流程，由于存在利益博弈，数据信息共享成为难以跨越的难关。另一方面表现在，基层尚未建成统一的数据中心，难以有效利用大数据和信息化手段，提高基层治理和服务的精确性和便利性，不能通过大数据实现对基层治理状态的全面感知、事件处置以及决策分析等，在应急治理时出现“数据用不上”的尴尬。

互联网+基层治理的配套制度不完善。数据信息系统管理制度不完善，市级、区级信息化系统太多且分散，缺乏统一的入口，内部管控系统不统一，造成各级政府管理、企业服务、居民服务混乱，不利于基层有序治理。同时，也给基层带来数据重复采集、重复报送的问题。如区、街道、各直属部门因为日常管理和服务的需要，都开发了相应的微信服务平台，过多的服务入口导致公众获取信

息和办事需要关注各种不同的微信公众号，无法形成有效的统一入口，导致“居民办事不知道去哪”的情况。基层一些网站存在“僵尸版面”和“僵尸信息”，居民通过互联网获取社区服务信息的有效性和便捷性受限。

以大数据为依托提升基层治理效能。为有效解决和破解基层治理智慧化建设中的矛盾和难题，推进基层治理智慧化，需要实现技术与人性化设计、安全与共享、系统与责任的有机融合，破解人性化、共享性和系统化三大短板，以大数据为依托提升基层治理效能。

在人性化设计方面着力。基层治理智慧化技术平台以人性化思维为导向，建构“人技共生”的理想化生态。一是加强在技术平台上人性化思维设计。借鉴“手机”的界面设计理念，采用扁平化的设计思路，减少网页的层级，可搭建“网上电子政务超市”，将有关职能部门集中于一个网站上，建立唯一网站和登录域名，真正实现便捷化。二是以用户使用便捷为导向。技术平台功能的设计

既要将所有一般功能囊括其中，还要将相关特殊情形全部包括，提高线上政务服务的包容性和柔性，促进线上功能与线下服务相匹配，同时提高人工服务问答的咨询功能覆盖面和时效性，使得线上内容能够与线下内容基本保持一致。

在共享与安全层面着力。基层治理智慧化要实现共享，一是共享法治化。既以立法形式保障智慧化治理的信息与数据安全，同样也以法律保障信息与数据的共享。对符合法律要求的共享给予法律保障，对于在网络政务各环节中拖延或阻碍信息数据共享的行为应问责。二是共享责任清单化。共享需要将各个部门的数据由政府大数据中心集中存放、统一管理，而不是让各个部门各自为政。要健全各部门信息共享开放的责任清单、负面清单，让共享有效落实。三是共享分级化。信息与数据的范围、领域具有不同的效应，应以不同的安全等级划分。为便于共享，对信息与数据实施分类，区分不同的等级，进行分类管理。通过大数据分析和前期

警示，让工作人员在办理业务、信息查询时根据不同等级，实施不同的共享程度，实现既保护数据安全也有相应程度共享的结合。

在系统与责任层面着力。整体性治理主张部门机构的整体性运作，强调不同维度上治理的协调与整合，通过完善系统化的智慧治理方式让基层有权有责，实现统筹协调。一是赋予系统化权限。从体制机制改革和制度完善等层面，全面、系统重构和整合内部职能，赋予区级行政服务中心等基层单位的协调权限，让各部门协同合作有系统化权限。二是提高系统化能力。从微观技术层面推进各部门网络政务流程互联互通，进而促使政府业务流程再造，再到宏观层面整体构建技术平台总门户，让所有地方政府行政服务都纳入平台系统统一管理，有效提高系统化能力。三是提高系统化效率。将系统化效率作为智慧化建设相关部门考核评价的重要指标，同时积极引入第三方专业机构评估，激励部门提高系统化效率，让公众更有获得感。