

“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的政策要求与落实举措

宋洪远 江帆

摘要：提高强农惠农富农政策效能，是补齐农业农村现代化短板的关键一招，是推动我国农业农村持续发展的重要举措。为破解“三农”发展制约瓶颈、激活乡村内生发展动力，要围绕健全种粮农民和主产区利益保障机制、统筹建立常态化防止返贫致贫机制、健全多元化资金投入格局、完善农村土地要素优化配置机制、完善城乡融合发展体制机制等方面，构建“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的实现路径。针对“十五五”时期农业农村发展面临的执行监管机制不健全、内生发展动力不强、多元资金投入不足、要素配置效率不高、城乡融合发展壁垒依然存在等问题，需要完善基层政策执行体系、健全常态化防止返贫致贫机制、创新结构化投融资模式、健全土地改革风险防控体系、实施城乡深度融合发展破壁行动，不断提高强农惠农富农政策效能。

关键词：强农惠农富农；政策效能；“十五五”

中图分类号：F320.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2025)12-0055-08

强农惠农富农政策是有效支撑农业农村改革发展的重要举措，提高强农惠农富农政策效能是补齐农业农村现代化短板的关键一招，有助于实现农业强、农村美、农民富的美好愿景^[1-3]。习近平总书记强调要“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。党的二十届四中全会明确提出，要“提高强农惠农富农政策效能”^②，这为解决新阶段农业农村发展面临的矛盾和问题、丰富完善党的“三农”政策体系提供了重要支撑。

围绕完善强农惠农富农支持制度这一主题，学者从内涵特征、价值意蕴、推进路径等方面展开了一些研究，认为农业兼具的弱质性和正外部性特征，要求公共财政加大在农业资源配置中的投入力度^[4-5]。从内涵特征看，我国的强农惠农富农政策在内外因素的共同作用下，不断适应时代发展进步的要求，在动态演变的历史过程中，经过长时间的探

索实践而逐步健全完善。其主要特征涵盖多层次支持体系、全覆盖保障机制、持续性和稳定性等方面^[4,6]。从价值意蕴看，强农惠农富农支持制度蕴含的经济价值、社会价值、生态价值等，为开创中国式现代化建设新局面提供了强大动力。具体而言，在经济价值方面，强农惠农富农政策在保障国家粮食安全、促进农民稳定增收、优化要素配置结构等方面具有重要作用^[7-11]；在社会价值方面，强农惠农富农政策有利于促进县域城乡融合发展、维护社会和谐稳定^[12-13]；除此之外，强农惠农富农政策在保护农村生态环境、促进农业可持续发展等方面展现出深刻的生态价值意蕴^[14-16]。从推进路径看，需要坚持系统思维和辩证思维，通过细化实化投入保障、推动县域经济发展、构建统一协调机制等方式，完善强农惠农富农支持制度^[4,17-18]。总体来看，现有文献从不同角度对强农惠农富农政策展开了一些研究，为本文研究提供了经验借鉴和理论参考，但

收稿日期：2025-10-12

基金项目：中国工程院战略研究与咨询项目“以新质生产力加快建设农业强国战略研究”(2025-XBZD-11)。

作者简介：宋洪远，男，华中农业大学乡村振兴研究院院长、教授、博士生导师（湖北武汉 430070）。江帆，男，中共江西省委党校生态文明教研部教师（江西南昌 330108）。

按照“十五五”时期加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的总体要求，已有研究还存在着一定的不足之处。

本文针对强农惠农富农政策的功能作用未充分发挥、实施效率有待提高等问题，以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为理论指引，以党的二十届四中全会的相关部署为行动指南，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称《建议》），围绕健全种粮农民和主产区利益保障机制、统筹建立常态化防止返贫致贫机制、健全多元化资金投入格局、完善农村土地要素优化配置机制、完善城乡融合发展体制机制等方面，总结“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的政策要求与主要问题，并提出“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的相关政策建议。

一、“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的政策要求

当前，我国农业农村发展中仍面临诸多现实挑战，亟须明确“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的政策要求，为夯实农业农村现代化根基提供行动指南。

（一）健全种粮农民和主产区利益保障机制，增强粮食稳产保供能力

为抑制粮食生产成本攀升、种粮比较效益偏低、主产区权责利不相匹配、购销储备与市场衔接不够顺畅等不利因素的影响，“十五五”时期需要通过精准有效的利益激励与保障措施，持续巩固和提升粮食综合生产能力。

第一，强化价格、补贴、保险“三位一体”政策支持。面向“十五五”时期，需要扩大政策覆盖面，构建全方位、多层次的种粮收益保障机制。一是完善价格支持执行机制。一方面，要根据粮食生产成本变化动态调整最低收购价水平，确保价格与成本相匹配；另一方面，要优化收储库点布局，扩大动态远程监管覆盖面，让农民售粮更放心、更便捷。同时，探索建立价格与成本联动机制，使价格调整更具科学性与前瞻性。二是聚焦精准性与时效性，创新多元化补贴方式。进一步优化农业补贴政策体系，通过提高补贴精准度、扩大补贴覆盖面、健全农资保供稳价应对机制等方式，对冲成本上涨压力。三是通过扩面、提标强化农业保险保障效能。进一步完善保险政策，扩大粮食作物完全成本和种植收入保险

政策覆盖范围，完善农业保险大灾风险分散机制，探索开展一揽子农业综合保险，将温室大棚、养殖圈舍、农机装备等设施设备纳入保险范围。

第二，加大粮食主产区利益补偿力度。为进一步调动粮食主产区保障国家粮食安全的积极性与主动性，“十五五”时期要强化政策精准性与协同性。一是强化多级财政投入倾斜，筑牢生产支撑基础。“十五五”时期，中央预算内投资要继续向粮食主产区倾斜，省级统筹的土地出让收入可按规定用于粮食主产区的高标准农田建设、现代种业提升等。二是完善产粮大县奖补制度，合理安排产粮大县奖励资金规模。一方面，扩大奖补资金规模，将全国产粮大县奖励资金重点向商品粮调出量大的主产县倾斜；另一方面，创新奖补分配方式，强化考核导向，将奖补资金分配与耕地保护成效、粮食播种面积稳定程度等硬性指标关联，健全激励约束机制。三是深化产销区横向补偿，推动协作实质落地。“十五五”时期需要重点推进三项工作：其一，建立量化补偿公式，以主销区年度粮食调入量为基数，按照标准计提补偿资金，由主销省份按比例分摊；其二，创新协作模式，鼓励主销区企业在主产区投资建设规模化种粮基地；其三，建立健全稳定的产销协作关系，搭建省级协作平台，建立产销区对接机制。

第三，加强粮食购销和储备管理。“十五五”时期，需深化粮食购销和储备管理制度改革，破解粮食购销不畅、储备结构失衡、监管效能不高等突出难题。一是深化购销体制改革，统筹市场化与政策性收储。一方面，扩大市场化收购信用保障覆盖面，对符合条件的粮食收购企业给予专项信贷支持；另一方面，优化政策性收储启动条件，明确政策性收储与市场化收购的比例，避免过度干预市场。二是优化储备体系结构，提升储备精准保障效能。建立储备规模与粮食消费量、进口依存度、灾害风险等级挂钩的动态调整机制，在粮食储备规模、品种和区域结构上进行合理调整。三是强化储备粮监管，构建数字化监管闭环。要强化储备粮监管制度，深化监管机制创新，引入第三方审计机构，对储备粮轮换、损耗等情况进行年度审计。四是健全监测预警与市场调控，保证稳定市场运行。要构建预警指标体系，完善全链条监测体系，优化市场调控工具，建立多元调控机制。五是加强应急保供能力建设，筑牢底线保障。重点推进充实成品粮储备、完善应急保障网络、打破省际调运壁垒等方面的工作。

第四，促进粮食贸易与国内生产协调发展。

“十五五”时期，不确定因素增多，国际经济贸易秩序面临严峻挑战，要以施行《中华人民共和国粮食安全保障法》为制度根基，贯彻落实《建议》的部署和要求，促进粮食国际贸易与国内生产协调发展，筑牢国家粮食安全防线。一是夯实贸易与生产的适配基础。完善农产品贸易与生产协调机制，重点从建立全链条信息共享与预期引导体系和实施精细化进口规模与节奏调控两方面进行突破。二是以多元化贸易强化供给韧性。依托“一带一路”农业合作与全球供应网络建设，推进农产品进口多元化落地见效。三是提升全球粮农治理效能。“十五五”时期，我国需以超大规模市场为筹码，推动建立公平合理的国际贸易秩序。主动参与全球粮农规则制定，积极构建贸易救济与产业保护联动机制。

（二）统筹建立常态化防止返贫致贫机制，确保不发生规模性返贫致贫

统筹建立常态化防止返贫致贫机制，是持续巩固拓展脱贫攻坚成果，守住不发生规模性返贫致贫底线的制度保障，这要求构建全方位、多层次、可持续的防止返贫致贫保障体系。

第一，健全防止返贫致贫对象帮扶机制。针对脱贫人口抗风险能力薄弱、帮扶精准度不够等问题，“十五五”时期要坚持“早发现、早干预、早帮扶”原则，通过多种措施构建全链条闭环帮扶体系。一是优化对象认定机制，筑牢“早发现”前置防线。要完善“线上监测+线下排查”的立体化认定体系，通过升级全国防返贫监测信息系统与实行标准化认定流程，及时清退风险消除户、补录新增风险户。二是强化重点群体帮扶，守住“稳脱贫”核心底线。对脱贫不稳定户、边缘易致贫户等重点群体持续开展动态监测和精准帮扶，确保帮扶政策连续性与稳定性。三是推行分类精准帮扶，提升“长脱贫”实际效能。对有完全劳动能力的群体，重点实施开发式帮扶；对部分丧失劳动能力的群体，推行“开发式+兜底式”结合帮扶；对完全丧失劳动能力的群体，实行全流程兜底保障。四是建立帮扶措施动态调整机制，根据帮扶对象实际情况变化调整优化方案，确保帮扶措施与困难需求精准匹配。

第二，分层分类帮扶欠发达地区。“十五五”时期，要以乡村振兴重点帮扶县为核心抓手，以推动欠发达地区发展转型为政策重点。一是聚焦重点帮扶县精准施策，筑牢分层分类帮扶核心支撑。乡村振兴重点帮扶县作为欠发达地区中的重中之重，应建立常态化、高强度的支持机制，在资金保障、人才支

撑、项目布局等方面进行重点支持。二是升级基础设施与公共服务，夯实欠发达地区发展根基。要不断加强欠发达地区的水、路、电、气、网等基础设施建设，强化教育、医疗、养老、社会保障等公共服务体系建设。三是培育特色优势产业，激活欠发达地区内生发展动力。要开展重点帮扶县资源普查，依托山地、林地、特色种养等资源，打造“一县一业”“一村一品”特色产业格局；支持建设农产品加工园区，引进龙头企业开展精深加工，将初级农产品转化为高附加值产品；搭建农村电商服务体系，建设县域电商公共服务中心和物流配送站点，拓宽产品销售渠道。

第三，完善常态化帮扶体制机制。“十五五”时期要将脱贫攻坚时期的有效经验转化为制度化成果，推动常态化帮扶体制机制不断完善。一是坚守稳定底线，优化提升效能。过渡期后要坚持“大稳定、小调整”原则，在财政投入、金融支持、资源配置等核心政策上保持连续性；聚焦帮扶效能提升，通过建立帮扶资产长效管理机制，健全资产形成、确权移交、管护运营、收益分配等全程监管制度，确保经营性资产保值增效、公益性资产持续发力。二是压实帮扶责任，构建责任闭环。要坚持五级书记一起抓，继续实行东西部协作和中央单位定点帮扶等一系列行之有效的措施。在纵向责任传导上，明确各级党委政府的主体责任、分管领导的直接责任；在横向协作帮扶上，东西部协作从“结对帮扶”向“产业协同”升级，推动东部产业梯度转移与西部特色资源开发相结合，建立长效合作机制。

（三）健全财政、金融、社会资本多元投入格局，确保乡村振兴投入力度不断增强

当前我国乡村振兴面临的资金缺口仍然较大，这要求健全财政、金融、社会资本多元投入格局，以破解乡村振兴资金瓶颈、推进乡村全面振兴。

第一，坚持财政优先保障。“十五五”时期，要以确保投入规模、提升资金效能、拓展投入渠道推动构建稳定可持续的“三农”投入保障体系。一是锚定预算保障核心，筑牢投入稳定增长机制。将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，通过制度刚性约束确保投入“只增不减”。二是深化土地收益统筹，激活乡村内生资金池。持续提高土地出让收入用于农业农村比例，通过将考核结果与乡村振兴实绩考核、中央转移支付分配直接挂钩的方式，强化考核刚性约束。三是创新债券支持模式，精准对接重大项目需求。探索将地方政府债券拓展至更广泛领域，例如，建立农业农村专项债券项目库，将现代

设施农业、乡村建设示范工程等纳入支持清单。四是强化财政引导效能,撬动社会资本深度参与。依托财政出资的农业信贷担保体系,为社会资本参与项目提供担保增信,探索“财政补贴+股权分红”模式,允许社会资本在公益性项目中获取合理收益。

第二,坚持金融重点倾斜。为确保金融活水精准流向乡村振兴重点领域,“十五五”时期要加快构建适配“三农”特点的金融服务体系。一是优化机构服务体系,强化支农主体支撑。对于大中型银行而言,要健全服务“三农”工作机制,将支农贷款余额占比纳入内部绩效考核;对于农村中小金融机构而言,要强化支农支小定位,确保资金主要用于服务本地“三农”主体。二是聚焦核心领域投放,强化信贷精准赋能。信贷资源要向粮食生产流通、现代设施农业等重点领域集中,形成“重点领域重点支持”的投放格局。三是创新金融产品服务,破解抵押融资瓶颈。以产品创新拓宽融资渠道,鼓励金融机构根据现代设施农业的特点,设立专属金融产品,扩大温室大棚、畜禽活体、养殖圈舍等依法合规抵押融资业务。四是健全农村信用体系,夯实金融服务基础。依托数字技术建立电子信用档案和差异化信用评价模型,深入推进农村信用体系建设。落实数字乡村发展行动计划,发展农村数字普惠金融,发展多层次农业保险,建立健全市场化涉农金融风险补偿机制。

第三,鼓励社会资本参与。“十五五”时期,要以“引得来、管得好、退得出”为核心,依托政策引导与机制创新激活社会资本活力。在创新投融资机制方面,以市场化方式设立乡村振兴基金,明确基金投向、收益分配规则,避免行政干预过多导致效率损耗;深化“万企兴万村”行动,将企业帮扶成效与项目审批、信贷支持挂钩,引导企业通过保底分红、入股参股等方式与农户建立利益共同体,确保资本收益与农民增收同步。在畅通进退渠道方面,针对农业项目周期长、流动性差的问题,鼓励社会资本通过资产证券化、股权转让等方式盘活存量资产;促进农村产权流转交易规范化发展,明确温室大棚、集体经营性建设用地等产权的评估、交易流程,为资本退出提供标准化渠道。在精准引导投向方面,制定现代农业投资指引目录,对目录内项目给予用地优先保障、审批绿色通道等支持;通过负面清单划定投资边界,严禁资本进入耕地非农化、生态保护红线禁区。

(四)完善农村土地要素优化配置机制,分类保障乡村产业发展和建设用地

“十五五”时期,要实现乡村产业的蓬勃发展,

就必须破解长期制约乡村的土地瓶颈,其关键路径在于深化农村土地制度改革,完善土地要素优化配置机制。

第一,推进二轮承包到期后再延长三十年试点。二轮承包到期后再延长三十年试点,是“十五五”时期稳定和完善土地承包关系的核心举措。一是坚持“大稳定、小调整”原则,筑牢延包试点根基。“大稳定”是延包试点的首要准则,对确权登记的承包地,原则上按原地块、原面积直接延包,严禁以人口变动、地块优劣等为由随意调整。针对人口增减、地块灭失等特殊情况需“小调整”的,要严格遵守《中华人民共和国农村土地承包法》规定的“经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意”的程序,并报相关主管部门批准。二是健全流转管理与纠纷化解机制,强化权益保障支撑。对延包中的历史遗留地块争议,可引入第三方专业机构开展土地测绘评估;对流转中的收益分配纠纷,明确“流转收益归承包方所有,任何组织不得截留”的底线,通过仲裁定分止争,确保承包农户权益不受侵害。三是深化三权分置改革,推动适度规模经营。深化农村土地所有权、承包权、经营权三权分置改革,完善农村土地经营权流转价格形成机制,促进农业适度规模经营发展。

第二,节约集约利用农村集体经营性建设用地。“十五五”时期,应从入市激活、指标保障、收益规范三个方面发力,推动节约集约利用农村集体经营性建设用地与乡村发展需求精准匹配。一是深化入市改革,锚定用途集约导向。入市地块需符合国土空间规划和用途管制要求,杜绝“无序入市”和“非农化”滥用。在用地优先级方面,在保障农民安置、基础设施和公益事业用地的基础上,优先保障乡村全面振兴发展用地需求。二是强化指标保障,构建刚性供给机制。“十五五”时期,省级土地利用年度计划要安排不少于5%的新增建设用地指标,保障乡村重点产业和项目用地。在提升指标使用效率方面,对人口流失严重的村庄,将闲置集体经营性建设用地指标复垦后调剂至产业集聚区域;对超出县域保障能力的重大项目,通过省级统筹跨区域调配指标。三是规范收益分配,激活集体治理动能。健全土地增值收益分配机制,合理确定集体与个人分配比例,保障农民获得合理收益。推动入市收入纳入农村集体资产统一管理,主要用于乡村基础设施升级、公共服务提升或集体产业再投资。

第三,依法盘活用好闲置宅基地和农村房屋。

一是夯实确权登记基础，筑牢规范管理根基。要攻坚剩余未确权区域，针对“一户多宅”、超面积使用等历史遗留问题，严格按照分类处置原则完成权属核验；建立动态更新机制，打通确权信息与村庄规划、流转交易等数据，实现“权属清晰、信息可溯”；强化日常监管，规范开展农村房地一体宅基地确权登记颁证工作，对新建、流转、退出等行为实行全程备案。二是拓展多元盘活路径，发展新型农村集体经济。结合各地的资源禀赋、区位优势、产业基础等，探索资源发包、物业出租、居间服务、资产参股等多样化途径，发展新型农村集体经济。三是保障农户核心权益，完善盘活退出机制。允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用；探索进城落户农民自愿有偿退出路径，研究制定依法自愿有偿转让的具体办法，建立差异化退出机制。

（五）完善城乡融合发展体制机制，促进县域城乡融合发展

聚焦县域城乡融合发展目标，“十五五”时期要从推动城乡生产要素双向流动、激励各类人才下乡服务和创业就业、支持发展新型农村集体经济等方面，完善城乡融合发展体制机制。

第一，推动城乡生产要素双向流动。推动城乡生产要素双向流动，核心在于打破城乡二元结构下的要素配置失衡格局，构建“平等交换、有序流动”的要素市场体系。健全农业转移人口市民化配套政策体系是要素双向流动的“先手棋”，而“人地钱挂钩”政策则是其中的关键抓手，要将转移支付、新增建设用地指标、基础设施建设投资等与农业转移人口市民化进程挂钩，明确不同规模城镇的指标分配系数和资金配套标准。推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，破除要素流动的制度性障碍。要重点推进县域层面公共服务设施的均等化布局，按照常住人口规模优化教育、医疗资源配置，同时打通居住证与身份证件的功能衔接，建立以居住年限为核心的公共服务梯度供给机制，确保城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。

第二，激励各类人才下乡服务和创业就业。一是深入实施乡村振兴人才支持计划。加强农业农村科技领军人才、青年人才培养，对农业科技领军人才给予科研经费包干制、成果转化收益分成等激励，支持其带团队、带技术下乡落地转化；衔接新型职业农民培育与人才支持计划，提升本土人才专业素养，激励各类人才下乡服务和创业就业。二是拓宽城市人才服务乡村渠道。针对城市专业技术人才下沉动力

不足、渠道不畅等问题，鼓励和引导城市各类专业技术人才通过项目合作、专家服务、兼职等多种方式下沉服务乡村。三是强化全周期保障体系。加大对返乡入乡人才住房、子女教育等保障力度，完善社保关系转移接续机制，破解人才下乡后顾之忧；通过补贴、税收减免、创业担保贷款等政策，支持返乡人员、退役军人、退休专家等投身乡村全面振兴。

第三，支持发展新型农村集体经济。一是以产权制度改革深化为根基，夯实集体经济活权赋能的制度基础。一方面，要完成存量资产的精准确权，对农村集体经营性资产、资源性资产、非经营性资产分类登记确权，建立全国统一的农村集体资产数字化台账，确保资产归属清晰可追溯；另一方面，要强化股权赋能，在县域层面建立集体股权交易平台，允许股权依法流转变现。二是以服务功能升级为抓手，构建联农带农的利益联结机制。鼓励集体经济组织整合区域内各种资源，组建专业化农业社会化服务组织，为小农户提供全链条服务；将集体经济组织扶持政策与带动农户增收额度挂钩，对带动农户效果显著的集体经济组织给予财政补贴、税收减免等定向激励。三是以健全监督管理体系为保障，防控经营风险确保资产保值增效。在事前预防上，建立集体资产运营项目可行性论证制度；在事中管控上，加强数字化监管力度，实现集体资产交易、资金使用、合同签订等全程线上留痕，严禁违规举债经营；在事后审计上，定期开展集体资产专项审计，审计结果向全体村民公示，并将其与集体经济组织负责人绩效考核直接挂钩。

二、“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能面临的主要问题

“十五五”时期是农业现代化基本实现、农村基本具备现代生活条件全面发力的关键时期，提高强农惠农富农政策效能还面临诸多问题和挑战。

（一）多重政策目标协同难度较大与基层执行能力不足并存

一是多重政策目标协同难度较大。强农惠农富农政策体系是一个复杂的生态系统，不同政策之间存在较为复杂的互动关系。例如，大幅提高农产品收购价格或提供高额补贴可以直接增加农民收入，但这与财政资金的效率原则以及市场在资源配置中起决定性作用的要求相冲突；防止返贫致贫机制重点关注弱势群体，而优化土地配置可能更倾向于扶

持种植大户和新型经营主体,如何在效率与公平、普惠性与竞争性之间找到平衡点,对政策工具的精细化设计提出了极高要求。二是基层执行能力不足。县级及乡镇政府作为政策执行者,往往面临人手不足、专业人才匮乏、部门协调成本高、数据信息孤岛等问题,导致政策在实施过程中难以落实落地,出现单个政策方向正确,叠加执行后因能力不足而效果递减甚至相互抵消的问题。同时,多数地区未建立常态化政策效果跟踪评估体系,导致政策优化调整缺乏基层实践依据。

(二)建立常态化防止返贫致贫机制面临数据与激励难题

统筹建立常态化防止返贫致贫机制,关键在于从“攻坚战”式的突击排查转向“常态化”的动态监测与精准干预。从现实情况看,主要面临以下两方面的挑战和问题。一是动态信息识别与更新存在数据壁垒。返贫风险具有高度的动态性和隐蔽性,一个家庭可能因疾病、教育、失业或农产品价格波动等单一或复合因素迅速陷入困境。建立能够实时、准确捕捉上述风险的监测网络,需要整合民政、医疗、教育、农业、人社等多部门数据,但这涉及数据共享、隐私保护、信息系统的互联互通等技术和制度障碍。二是帮扶产业联农带农效能有待提升。贫困地区帮扶产业“小散弱”特征依然明显,许多地区在产业选择上缺乏科学规划,盲目跟风,导致产业结构趋同;产业链条短,农产品加工转化率低,产后损失率高,大部分收益被流通环节获取,留在产地的附加值相对较低。在利益联结上,许多项目采取简单的“分红”模式,未能将农户真正嵌入产业链条,农户缺乏相应劳动参与和技能提升机会,造成具有内生动力的“造血”式干预没有普遍形成。

(三)财政、金融与社会资本形成合力仍存在体制性障碍

构建多元投入格局是解决农业农村资金短缺的关键,要重点解决性质、目标和风险偏好存在差异的财政、金融、社会资本形成合力的问题。具体来看,财政资金具有公共性和普惠性,但规模有限且使用程序较为严格,往往用于基础设施建设、补贴和担保等公共领域,其“杠杆”作用能否有效撬动其他资本存在不确定性。金融资本以安全性和赢利性为基本原则,而农业的弱质性、高风险性以及农村缺乏合格抵押物的问题,使其对深度介入农业,特别是对中小农户和周期长的项目持谨慎态度,存在“惜贷”“惧贷”现象。社会资本追求投资回报,更倾向于规模

化种养、农产品加工、休闲农业等预期收益较为明确的领域,可能挤压小农户的发展空间,与保障小农户利益的政策目标相矛盾。缺乏有效的结构化融资产品、风险补偿机制不健全、项目投资退出渠道不畅等问题,可能导致“财政资金单打独斗、金融资本蜻蜓点水、社会资本挑肥拣瘦”,难以真正形成覆盖全产业链、惠及各类主体的多元化、可持续投入格局。

(四)深化农村土地制度改革与保障农民权益仍存在矛盾

完善农村土地要素优化配置机制,核心是盘活农村沉睡资产,但在政策落实过程中极易引发权益保障和社会稳定风险。一是“三权分置”改革在实践中的权利边界模糊。在经营权流转、抵押、入股等具体操作中,农户与新型经营主体之间的权利义务关系缺乏清晰的法律界定,一旦发生经营纠纷、企业破产或土地破坏等情况,农户的长期权益很难得到保障。二是工商资本大规模长时间流转土地可能带来社会风险。为追求规模效益,地方政府可能鼓励工商资本通过流转取得土地经营权,若缺乏有效的准入监管和风险防范,可能导致农民仅能获得固定的流转费用,无法分享产业升级的增值收益,实质上损害了农户的财产权和发展权。三是宅基地盘活利用面临挑战。宅基地退出、流转的范围和用途受到严格限制,其资产价值在非本集体成员间难以充分显化;若过度放开,又可能冲击农村社会稳定。因此,如何在提高要素配置效率的同时,坚决守住稳固农村土地集体所有制、严守耕地红线、增强粮食生产能力、保护农民利益的底线,是“十五五”时期必须审慎解决的复杂命题。

(五)破除城乡二元结构仍然面临观念与体制制约

完善城乡融合发展体制机制,本质是打破长期存在的城乡二元结构。在这一过程中不仅面临经济问题,更面临深层次的体制机制障碍。在观念层面,长期形成的“城市中心主义”思维定式仍有较大影响。一些政策制定和执行者潜意识里仍将乡村视为城市的附庸和补给地,而非与城市平等、互补的发展主体。这种观念导致在资源配置上不自觉地倾向城市,在项目设计上脱离乡村实际,用管理城市的方式管理农村,使城乡融合发展在实践中变形走样,难以真正建立起权利平等、机会均等、互促共进的新型城乡关系。在体制层面,城乡之间的要素流动依然存在无形壁垒。虽然户籍制度改革在不断推进,但附着在户籍之上的基本公共服务,在质量和可及性上

依然存在较为明显的城乡差距。例如,虽然2024年城乡居民基础养老金月最低标准提高20元,但相较于城镇职工,其基础养老金仍处于较低水平。这导致人才、资本、技术等优质要素“下沉”乡村的意愿不足,而农村人口向城市的转移又因其市民化成本高昂而难以彻底完成,形成了“半城市化”现象。

三、“十五五”时期提高强农惠农富农政策效能的对策建议

“十五五”时期,要针对提高强农惠农富农政策效能面临的矛盾和问题,加快构建适配型基层政策执行体系、健全常态化防止返贫致贫机制、创新结构化投资融资模式、健全土地改革风险防控体系、实施城乡深度融合发展破壁行动。

(一) 构建适配型基层政策执行体系

为解决多重政策目标协同与基层执行能力不足的问题,要推动政策执行体系从“任务分解型”向“能力适配型”转变。一是实施“政策工具箱”与“负面清单”管理。中央和省级层面在下达原则性指令的基础上,可以探索提供一个清晰的、模块化的“政策工具箱”,其中包含针对不同目标的标准化、经过验证的政策工具包(例如,不同类型的补贴计算公式、保险产品模板、土地流转合同范本等)。同时划定“负面清单”,明确禁止“一刀切”、损害农民基本权益等具体行为,在清单之外给予基层充分的自主创新空间,允许结合实际情况,从“工具箱”中选取并组合政策,形成“一县一策”“一业一策”的定制化解决方案。二是推进数字赋能基层能力建设。加大农村数字基础设施建设和基层干部数字素养培训的力度;整合农业、民政、金融、自然资源等多部门数据,在虚拟空间中模拟政策运行效果,辅助基层干部进行政策影响评估和资源优化配置,降低试错成本;开展针对性的能力提升计划,培养一批既懂农业又懂管理还懂数字技术的复合型管理人才。

(二) 健全常态化防止返贫致贫机制

为建立可持续、精准化的防止返贫致贫机制,必须从技术和激励两端同时发力。一是打破部门数据壁垒。在确保数据安全和隐私保护的前提下,构建覆盖医疗、教育、就业、收支、资产等多维度农户家庭信息动态数据库;利用大数据和人工智能算法,建立返贫风险预警模型,自动识别和标记高风险家庭。二是改革单纯的现金补助方式。广泛采用“以奖代补”模式,对通过自身努力实现收入增长、技能提升

的脱贫户给予额外奖励。同时,将防返贫帮扶与地方优势特色产业发展深度关联,例如,优先为风险户提供与龙头企业、合作社的订单合作机会;设置“乡村振兴公益岗”,让其参与村内产业配套服务并获得报酬;探索“防返贫产业基金”,支持风险户以小额股本入股当地稳定赢利项目,分享资产收益。

(三) 创新结构化投资融资模式

为引导财政、金融、社会资本形成合力,必须创新投资融资模式,明确各方权责利。一是由中央和省级财政牵头,联合大型金融机构,探索设立权益性融资工具,盘活已建成的农村基础设施资产,吸引社会资本投资新建项目,解决资金不足问题。各级财政共同出资设立“涉农贷款风险补偿资金池”,为金融机构发放给新型经营主体和小农户的贷款提供一定比例的风险兜底,降低金融机构的放贷顾虑。二是针对重大农业项目,设计分层级的投资结构。例如,由财政资金或政策性资金作为“引导层”,承担风险和收益较低的项目投资;吸引社会资本作为“跟投层”,承担收益较高的项目投资。鼓励发展农业供应链金融,以核心企业为依托,为其上下游的中小农户和合作社提供融资服务,实现金融资本对产业链的全链条嵌入。

(四) 健全土地改革风险防控体系

为增益制度改革红利,亟须健全土地改革风险防控体系。一是国家农业农村部门制定并推广全国统一的土地流转、入股等标准化合同范本。其将明确利益相关方的权利、义务、违约责任及土地恢复条款,从源头减少纠纷;要求大规模流转土地的工商企业缴纳风险保障金,用于在经营失败时支付农户欠租、复垦土地等。二是深化农村集体产权制度改革。推行集体资产股份合作制,让农民以其土地经营权、宅基地使用权入股村集体股份经济合作社;由农村集体经济组织作为集体土地资产的统一运营主体,与外部资本进行谈判和合作,确保农民不仅能获得租金收入,还能以股东身份长期分享土地增值收益和产业发展红利。

(五) 实施城乡深度融合发展破壁行动

为实现城乡间要素充分流动,需多措并举破除城乡融合壁垒。一是推动人的城镇化与服务下乡双向发力。以居住证为载体,加快实现城镇基本公共服务对常住人口的全覆盖,并使之与户籍附着福利趋同,降低农民市民化的门槛。同时,建立医联体、教育联盟、远程诊疗和教学等服务方式,将优质公共服务的“触角”延伸到乡村,缩小城乡生活条件、质

量差距。二是建立城乡融合型规划和产业协同发展机制。统一编制国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等,确保“多规合一”,从源头上避免城乡发展的割裂与脱节。在国家城乡融合发展试验区的基础上,推广城乡产业协同发展平台模式,在城乡接合部规划建设一批特色小镇、农业高新区和乡村产业集群,承接城市科技、人才和产业外溢,发展农产品精深加工、乡村旅游、农村电商等,实现城乡产业链的互补与重构。

注释

①《中央农村工作会议在京召开 习近平对做好“三农”工作作出重要指示》,新华网, <https://www.news.cn/politics/leaders/20241218/7be48b1d90b24f8ba17f4341d27bef07/c.html>, 2024年12月18日。②《中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报》,新华网, <https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/20251023/d2e8ed117ef3475b8e7bde1916f0f536/c.html>, 2025年10月23日。

参考文献

- [1]宋洪远,姜长云,林万龙.全面深化农村改革推进中国式现代化[J].中国农业大学学报(社会科学版),2024(4):5-28.
- [2]杜志雄,张红宇,朱晶,等.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[J].中国农村经济,2025(2):3-19.
- [3]魏宪朝,刘焕申.中国共产党强农惠农富农政策发展的三次飞跃:纪念中国农村改革40周年[J].中州学刊,2018(6):35-40.
- [4]侯冠宇,闫芳超.完善强农惠农富农支持制度:内涵、价值与进路[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2025(1):143-152.

- [5]汪为,万广华.完善强农惠农富农支持制度:理论基础、价值意涵与推进路径[J].农业经济与管理,2025(3):96-107.
- [6]钟钰.完善强农惠农富农支持制度的历史逻辑、理论逻辑和现实逻辑[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2025(3):28-38.
- [7]杨文圣,王林玉.强农惠农富农经济支持制度的建设成果、问题与对策[J].经济纵横,2025(4):56-66.
- [8]高鸣,魏佳朔.收入性补贴与粮食全要素生产率增长[J].经济研究,2022(12):143-161.
- [9]朱满德,程国强.提高种粮积极性:中国粮食生产支持政策的完善与转型[J].中州学刊,2023(12):61-69.
- [10]杨芷晴,孔东民.我国农业补贴政策变迁、效应评估与制度优化[J].改革,2020(10):114-127.
- [11]范帅邦,彭诗淳,张向达.农业新质生产力、农业支持保护政策与农业经济高水平发展[J].统计研究,2025(7):106-120.
- [12]于爱芝,汪洋.农村土地制度改革与强县富民:兼论县域城乡融合发展[J].经济学家,2025(7):118-128.
- [13]胡冰川.改革开放四十年农业支持保护制度:脉络与发展[J].江淮论坛,2019(2):29-36.
- [14]何向育.绿色金融支持黄河流域生态保护和高质量发展:理论、问题及策略[J].重庆社会科学,2024(10):115-128.
- [15]张天佐,郭永田,杨洁梅.基于价格支持和补贴导向的农业支持保护制度改革回顾与展望[J].农业经济问题,2018(11):4-10.
- [16]魏祖大,张露.农业三项补贴改革的环境效应评估:以化肥减量为例[J].经济经纬,2025(3):17-28.
- [17]倪坤晓.新时期深化农村改革的政策框架、面临挑战与应对举措[J].中州学刊,2023(10):22-29.
- [18]王志刚,朱佳,于滨铜.乡村振兴战略下新型农业支持保护政策体系研究[J].财经问题研究,2019(10):103-112.

Enhancing Policy Effectiveness for Strengthening Agriculture, Benefiting Farmers, and Enriching Rural Areas: Policy Requirements and Implement Measures

Song Hongyuan Jiang Fan

Abstract: Enhancing policy effectiveness for strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural areas is a key move to fill the gaps in modernization of agriculture and rural areas, and is the main path to promote stable development of agriculture and rural areas in China. To break through the bottleneck of the development of agriculture, rural areas, and farmers, and activate the endogenous development momentum of rural areas, a systematic implementation path should be constructed to enhance policy effectiveness for strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural areas during the 15th Five-Year Plan period, focusing on the aspects such as improving the mechanism for safeguarding the interests of grain farmers and main production areas, coordinating the establishment of a normalized mechanism to prevent poverty from returning to poverty, improving the diversified investment pattern, optimizing the allocation of rural land factors, and improving the institutional mechanism for urban-rural integration development. In response to the problems faced during the 15th Five-Year Plan period, such as poor implementation and supervision mechanisms, weak endogenous development momentum, collaborative barriers in diversified investment, low efficiency in factor allocation, and still existing barriers to urban-rural integration development, it is necessary to build a new system for grassroots policy implementation, create a normalized mechanism to prevent poverty from returning to poverty, innovate structured financing and investment model, improve the risk prevention and control system of land reform and implement deep wall breaking actions for urban-rural integration development, to continuously enhance policy effectiveness for strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural areas.

Key words: strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural areas; policy effectiveness; the 15th Five-Year Plan

责任编辑:农夫