

# “十五五”时期推进农业农村现代化的难点堵点与破局举措

徐 曼 武文彬

**摘 要:** 农业农村现代化建设是现阶段“三农”工作的重要目标,也是“十五五”时期国民经济和社会发展的重点任务。立足于“十四五”期间农业农村发展奠定的基础,“十五五”时期的农业农村现代化建设迎来了政策红利释放、科技革命赋能等历史契机。同时,不容忽视的是,人力资本代际断层、产业竞争力系统性短板等静态结构性的难点,以及土地要素流动不畅、资本要素配置错配、城乡要素双向流动受阻等动态过程性的堵点,构成了多重现实梗阻,制约着“十五五”时期农业农村现代化的推进。对此,需从培育现代农业主体、提升产业竞争力发力攻坚静态结构性难点,以深化土地制度改革、创新农村金融服务、破除城乡二元壁垒疏通动态过程性堵点。

**关键词:** 农业农村现代化;“十五五”时期;难点;堵点

**中图分类号:** F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2026)06-0059-07

农业农村现代化是以科技、制度、治理为核心支撑,统筹农业、农村、农民协同升级的系统工程,核心是实现农业高质高效、农村宜居宜业、农民富裕富足,最终缩小城乡差距,为中国式现代化筑牢“三农”根基。农业农村现代化包含了农业现代化、农村现代化和农民现代化三个基本维度的内容。农业现代化的重点是摆脱“靠天吃饭”的传统模式,转向“科技驱动、集约高效、绿色安全”的现代化生产体系。农村现代化的核心是让农村具备与城市均等的现代生活条件,成为“留得住人、引得进人”的宜居空间。农民现代化的关键是让农民成为有技能、有收入、有尊严的现代化建设主体,共享发展成果。

农业农村现代化建设是当前中国式现代化的短板与重点,其推进质量直接影响强国建设与民族复兴的全局成色。“十五五”时期作为衔接 2035 年乡村全面振兴取得决定性进展的关键攻坚期,既是巩固拓展“十四五”“三农”发展成果的深化阶段,更是实现农业大国向农业强国跨越的战略窗口期。站在

新的历史起点,我国农业农村发展的内外环境持续演变,发展任务与转型要求也随之升级。在此背景下,科学探寻“十五五”时期农业农村现代化建设的有效路径,不仅是破解“三农”领域发展不平衡不充分问题的必然要求,更是筑牢粮食安全根基、激活乡村内生动力、实现农民共同富裕的战略之举。

## 一、“十五五”时期推进 农业农村现代化的历史契机

立足于“十四五”奠定的坚实根基,叠加政策与科技双重红利,我国“十五五”时期的农业农村现代化建设正迎来全新历史机遇。

**(一)实施基础:“十四五”时期三农工作的历史性实践成就筑牢发展根基**

### 1. 农业现代化提质增效,夯实产业根基

农业现代化是推动农村建设、实现农民发展的根本经济前提。“十四五”时期,我国农业生产与经

收稿日期:2026-01-19

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国共产党领导应对重大自然灾害百年史研究”(20&ZD020)。

作者简介:徐曼,女,南开大学马克思主义学院教授、博士生导师(天津 300350)。武文彬,男,南开大学马克思主义学院博士研究生(天津 300350)。

营体系的协同升级为推进农业农村现代化稳住了基本盘。在农业生产体系建设方面,国家持续落实“藏粮于地、藏粮于技”战略,推动粮食生产能力稳步提升。全国粮食产量于2024年突破1.4万亿斤,2025年达到1.43万亿斤<sup>①</sup>,为社会稳定发展提供了坚实的粮食安全保障。同时,作为粮食产能提升的核心载体,高标准农田建设在“十四五”期间全面提质增效。截至2025年,全国已累计建成10亿亩<sup>②</sup>,为农业产能持续升级筑牢了硬件基础。在农业经营体系建设方面,国家通过财政扶持、技能培训等举措,推动了各类农业经营主体提质增量。截至2025年,全国累计培育农民合作社超过200万家,家庭农场近400万个<sup>③</sup>。多元新型经营主体的蓬勃发展,为小农户深度融入现代农业体系搭建了组织载体。

## 2. 农村现代化全域跃升,筑牢空间载体

农村现代化是农业农村现代化的空间载体。“十四五”时期,我国乡村产业、人居环境、公共服务与乡村治理等维度建设成效显著。在乡村产业体系升级方面,聚焦县域载体、全链延伸与集群发展,乡村产业能级持续增强。一是产业空间不断优化,县域商业与流通网络不断完善,并已成为承接城市产业转移的重要节点;二是二、三产业得到快速发展,2024年全国开展休闲农业和乡村旅游的户数达到58.7万户,2025年全国规模以上农产品加工工业企业突破10万家<sup>④</sup>,促进了农业多元价值释放;三是集群化发展逐步推进,“十四五”期间,国家累计支持各地建成210个优势特色产业集群、250个现代农业产业园和1098个农业产业强镇项目<sup>[1]</sup>。在人居环境建设方面,“千万工程”经验全域铺开,乡村宜居宜业水平大幅提升。“十四五”期间,全国全面推广“千万工程”经验,深入实施农村人居环境整治提升行动,推动了农村环境由“脏乱差”向“洁净美”转型。乡村生态面貌显著改善,让农村逐步成为宜居宜业的美丽家园,为乡村新业态发展营造了良好生态环境。在城乡基本公共服务均等化方面,农村民生短板持续补齐,城乡一体化水平稳步提升。教育领域,城乡义务教育一体化深入推进,城乡学校共同体建设广泛落地,农村办学条件持续优化;医疗领域,县域紧密型医共体全面建设,乡镇卫生院服务能力稳步达标,行政村医保定点卫生室实现全域覆盖。在乡村治理方面,治理体系日趋完善,治理能力不断增强。“十四五”期间,在全国范围内宣传推广新时代“枫桥经验”,健全党组织领导下自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,充分发挥村规民约约束引

导作用。同时,数字乡村建设加快落地,智慧治理平台广泛应用于治安防控、便民服务等场景,既提升了乡村治理的精细化水平,又稳定了乡村社会秩序。

## 3. 农民现代化多维赋能,激活主体动力

农民的全面发展是农业农村现代化的最终落脚点。“十四五”时期,我国紧扣技能提升、增收致富两条主线,推动了农民全面发展。在技能提升方面,我国依托高素质农民培育计划,针对不同人群开展了差异化培训。据《人民日报》2024年5月报道,全国累计培训农民超900万人次<sup>[2]</sup>,培训内容包括粮食种植、农机操作、数字农业应用等多个领域。新型职业农民的快速成长,一定程度上缓解了传统农业的人才转型压力。在增收致富方面,农民收入实现稳定增长,城乡居民收入差距逐步缩窄。“十四五”时期,我国多措并举促进农民增收,2025年我国农村居民人均可支配收入达24456元,较2024年实际增长6.0%<sup>⑤</sup>。城乡居民人均可支配收入比从2024年的2.34缩小至2025年的2.31<sup>⑥</sup>。农民收入的持续增长,有效夯实了农村共同富裕的物质基础。

## (二) 根本保障:“十五五”时期三农领域的战略红利与制度创新协同落地

### 1. 顶层设计精准布局,筑牢农业农村现代化引领根基

国家专项工程与新政部署协同落地,形成了兼具继承性和创新性的规划蓝图。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(下文简称《建议》),就“加快农业农村现代化,扎实推进乡村全面振兴”作出专章部署<sup>[3]</sup>,明确了“十五五”时期农业农村发展的重点任务与实施路径。值得一提的是,相较于“十四五”时期以县域为单位的单点式、分散化推进模式,《建议》首次创新性提出“片区化”的新型空间治理逻辑<sup>[3]</sup>。“片区化”治理主张依据生态禀赋、地理区位和产业基础等特征,将资源条件相近的村镇划分为若干片区作为规划实施的基本单元,为农业农村现代化建设指明了全新方向。

作为“十五五”开局之年的纲领性文件,《中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴的意见》(下文简称“2026年中央一号文件”)进一步细化了顶层战略的实践落点。新一轮千亿斤粮食产能提升行动不再局限于主产区高标准农田建设,而是统筹盐碱地综合利用与酸化耕地治理,通过“良田良种良机良法集成增效”大面积提单产,确保粮食产量稳定在1.4万亿斤左右;种业振

兴行动从品种选育向产业化应用升级<sup>[4]</sup>,推动抗逆性强、高产优质的新品种从实验室走向田间。

## 2.政策制度协同创新,巩固农业农村现代化保障根基

国家统筹财政扶持与土地制度改革,从政策供给、资源配置层面为“十五五”农业农村现代化提供全方位支撑。在财政扶持方面,多元投融资机制落地,财政资源精准投向乡村建设。《建议》提出“健全财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局”,并要求通过加大粮食主产区及产销区间利益补偿力度,夯实农业生产保障基础<sup>[3]</sup>。2026年中央一号文件进一步规划了财政支持举措:一是保投入,优先保障涉农预算,用好专项债与超长期特别国债;二是稳补贴,稳定实施地力保护及玉米大豆补贴,推行农机“优机优补”,强化主粮保险以保障种粮收益;三是提效能,健全财政金融协同支农机制,加大贷款展期、续贷支持,严格资金全过程监管以确保“精准滴灌”<sup>[4]</sup>。在土地制度改革方面,多措并举有序推进,释放农村要素活力。《建议》做出长远布局,提出要稳定土地承包关系、推进二轮承包延包试点、发展适度规模经营,同时要求盘活闲置土地房屋、保障乡村产业用地<sup>[3]</sup>。2026年中央一号文件则将土地改革要求细化为两条实操路径:一是以全省为单位开展延包试点,并要求加强对大面积、长周期的土地流转动态监测与风控。二是支持通过出租、入股等方式规范盘活闲置宅基地和农房,并明确规定集体经营性建设用地入市优先保障乡村产业用地,严禁违规建设商品房<sup>[4]</sup>。

## (三)核心动力:“十五五”时期三农领域的新科技革命赋能发展模式变革

### 1.生物育种技术突破,夯实粮食安全品种根基

我国已培育出一批具有自主知识产权的突破性品种,如转基因抗虫玉米、抗除草剂大豆等核心品种通过国家审定并进入规模化推广阶段。其中,转基因抗虫玉米对主要害虫的防治效果高达90%以上,每亩节约成本40%、增产8.9%;抗除草剂大豆除草效果在95%以上<sup>⑦</sup>,显著提升了我国大豆种植效益。除此之外,基因编辑、分子标记辅助育种等技术在水稻、小麦等主粮作物中广泛应用,极大提升了我国粮食的自给能力。2025年末,我国农作物自主选育品种面积占比已超95%<sup>⑧</sup>,从源头保障了农业生产的品种安全。

### 2.智能农机装备升级,破解机械化发展瓶颈

我国智能农机装备研发与应用取得重大突破。

一方面,在高端装备领域,国产化取得重大突破,搭载北斗导航的智能拖拉机、联合收割机等核心农机设备已能实现厘米级精准作业与24小时连续耕种,作业效率较人工提升30%以上<sup>[5]</sup>;另一方面,在适应地形的农机配备研究领域,我国针对丘陵山区“地块小、坡度大”的痛点,已成功推出多种小型化、轻量化专用农机,覆盖梯田收获、茶叶采摘等场景。这些创新成果使得2025年全国农作物耕种收综合机械化率升至76.7%<sup>⑨</sup>,有效改善了传统农业“靠天吃饭”的困局。

## 3.数字信息技术赋能,全方位驱动提质转型

以物联网、大数据、人工智能等为核心的信息技术加速向“三农”领域渗透,全方位赋能农业生产、乡村治理与民生服务提质转型。在农业产业升级方面,数字技术深度融入生产、加工与流通全产业链,提升了全产业链的精细化水平<sup>[6]</sup>。生产环节,通过全域部署物联网感知设备,结合作物生长模型与AI算法,可实现针对农作物的水肥灌溉、病虫害防治等全过程自动管控;加工环节,数字化生产线搭配AI质检系统能够实现农产品精深加工的标准化管控,从而提高加工效率与产品品质稳定性;流通环节,数字技术能有效打通产业链上下游信息壁垒,提升协同水平与价值保障能力。在乡村治理方面,数字化技术革新基层治理模式,助力基层减负增效。全国多地依托乡村智慧治理平台,整合视频智能分析、互联网、无人机巡防等技术,实现了农村人居环境、矛盾纠纷与安全生产的智能化研判,有效减少了巡查人力投入,治理效能因而显著提升。在民生服务方面,数字技术以推进城乡基本公共服务均等化为抓手,全方位补齐乡村民生短板。例如,远程诊疗、云端课堂等模式打破了资源空间限制,促进优质医疗、教育资源向农村下沉;再如,智能快递驿站与数字便民服务站的建设,将生活缴费、快递收发、农资采购等服务整合为“一站式”办理,推动乡村民生服务向品质化转型,让农村居民共享数字文明的发展成果。

## 二、“十五五”时期推进 农业农村现代化的难点堵点

准确把握“难点”与“堵点”的内涵,是破解农业农村现代化制约瓶颈的前提。所谓难点,是指制约农业农村现代化的根本性障碍,由历史积淀、发展阶段等多重因素长期叠加形成,具有静态性、结构性特征。这类问题无法通过短期政策调整快速解决,需

要长期投入时间、技术和资金才能逐步缓解。所谓堵点,是指农业农村现代化推进过程中,由于制度设计不完善、执行机制不顺畅等人为因素产生的运行阻滞,具有动态性、过程性特征。这类问题本质上都是运行机制不畅的表现,通过制度优化与流程再造即可在短期内取得明显成效<sup>⑩</sup>。

静态结构性难点与动态过程性堵点共同掣肘“十五五”时期农业农村现代化发展。静态结构性难点是农业提质增效、乡村长效发展的底层瓶颈,极大程度影响着现代化建设的基础水平与发展深度,是各项重点任务难以跨越式推进的根本症结;动态过程性堵点则是改革落地、要素流动的运行梗阻,会降低政策执行效能、拉长改革周期,直接影响现代化推进实效与速度。

### (一)“十五五”时期推进农业农村现代化的静态结构性难点

#### 1.人力资本提升的代际难点:务农队伍老龄化、人才培育滞后与农业数智转型需求的失衡

《建议》明确要求“促进小农户和现代农业发展有机衔接”<sup>[3]</sup>,2026年中央一号文件进一步部署“涉农专业人才定向培养”<sup>[4]</sup>,但当前农村人力资本代际断层的结构难点仍难以根除劳动力代际更替无法逆转、农民素质提升需要长期积累两大根源。据《2024年农民工监测调查报告》,我国约有17871万适龄劳动力外出务工<sup>⑪</sup>,且大多是有文化、懂技能的青壮年,这就导致农村务农主力变成了50岁以上的中老年人。尽管“十四五”期间,我国持续加大农民技能培训力度,大力培育新型职业农民,但培养出的人才数量,远不及外出务工的农村劳动力总量,且现有的新型职业农民中,真正熟练操作智能农机、运用数字农业技术的人才也并不多。进入“十五五”时期,智能农机研发应用、数字乡村建设等工作将全面提速,农业生产的智能化、数字化水平会大幅提升。但当前50岁以上农民是农业生产的主力军,他们学习和运用新技术的能力普遍偏弱,加之培养一名合格的新型职业农民,至少需要3—5年。人才培育进度远远赶不上农业新质生产力的发展步伐,最终形成了“技术快速迭代与农民素质提升缓慢”的矛盾。

#### 2.竞争力提升的产业难点:产业链短板、小农经营模式对标现代化大农业建设的结构性矛盾

《建议》与2026年中央一号文件明确了建设“现代化大农业”与“三产融合”的战略方向<sup>[3-4]</sup>,但我国农业全产业链的“短散低”短板<sup>⑫</sup>,叠加小农

分散经营的传统体制存量,难以匹配现代化大产业的高效增值、规模化生产需求。在产业端,农业全产业链“短散低”短板与高附加值转型目标错位。当前我国农业以销售初级农产品和简单初加工为主,业态单一。粮油、果蔬等主要农产品仅停留在分级、包装等粗加工环节,各环节之间缺乏联动,产业形态呈碎片化分布,同时在精细化营养萃取、功能成分提取等决定产业核心竞争力的中高端环节布局严重不足。在经营端,“小规模”分散经营的体制存量与现代化大农业标准化大生产之间存在系统性排斥。我国以小农户为主体、经营规模普遍偏小的基本农情,构成了建设现代化大农业长期面临的体制性制约。这种高度细碎化的分散经营模式,在空间布局与组织形态上,天然难以适配现代农业的标准化管理与规模化集约生产<sup>[1]</sup>,既无法通过规模经营实现边际成本递减,也难以满足现代大市场对农产品持续、稳定、均质化的供应链要求。由此产生的小农户对接大市场的高交易成本,成为拉低我国农业产业竞争力、延缓现代化大农业构建的长期障碍。

### (二)“十五五”时期推进农业农村现代化的动态过程性堵点

#### 1.土地要素流动的体制堵点:土地承包流转与资源配置的权责模糊

《建议》与2026年中央一号文件明确要求稳步推进新一轮土地承包延包、依法盘活闲置土地和房屋以及规范土地经营权流转管理<sup>[3-4]</sup>,但土地要素流动中的权责模糊问题依然存在。一方面,新一轮承包延包与土地流转的衔接不畅。在以全省为试点推进土地新一轮承包延包过程中,不少地方历史遗留的土地纠纷迟迟得不到解决,部分农户的土地承包权没有确权登记清楚,导致农民担心自己的土地权益没保障,不敢放心把土地流转出去。同时,土地流转市场规则不健全,缺乏全国统一的流转价格评估体系和标准合同文本,流转双方权责不清、纠纷频发,既损害了农民的土地权益,也增加了新型经营主体的经营风险。另一方面,闲置与撂荒资产盘活机制的效能受阻。当前,因农村青壮年劳动力单向外流引致的土地资源闲置与撂荒现象日益凸显。据全国梯田抽样调查数据,2020年全国梯田撂荒率接近10%;第三次全国国土调查同时显示,平原耕地撂荒率约为2%<sup>[7]</sup>。然而,由于在“谁来盘活、如何盘活、收益如何分配”等制度安排上,存在权责不清、激励约束机制缺位的模糊地带,导致新型经营主体、返乡创业人员面临“有地难租、用地成本高”的困

境,人地矛盾从“数量短缺”转向“结构错配”。

## 2. 资本要素配置的机制堵点:金融服务与农业生产特性的供需错配

在实际运行过程中,金融机构的风险防控标准、信贷设置,与农业资产特征、生产周期不相适配。一方面,金融服务的授信评价规则与涉农资产属性存在“准入冲突”。现代金融风控体系运行主要倚重正规财务制度和易变现传统抵押物。而农业经营者的核心资产多为生物资产(如活体畜禽、地里的庄稼)和大棚设施,天然存在确权难、估值难、变现难问题,最终导致部分新型农业经营主体被制度性拒纳。另一方面,金融服务的信贷产品设计与农业生产回报周期存在“时空错配”。目前涉农贷款大多是一年以内的短期小额贷款,但现代农业的种植、育种、养殖以及农产品深加工项目,从投入到产生收益通常需要3—5年。周期错位使得经营主体还没拿到稳定收益就需按时还本付息,加之续贷流程繁琐、过桥资金成本偏高,进而大幅降低长期资本进入农业领域的意愿。

## 3. 要素双向流动的城乡堵点:基建、公共服务与权益保障的二元分割

《建议》与2026年中央一号文件均将促进城乡融合发展列为深化农村改革的重点任务<sup>[3-4]</sup>,但城乡之间在基建、公共服务、权益保障的二元分割仍未根本破除。第一,“重投轻管”的工作倾向造成基础设施效能难以持续发挥。当前乡村基建的考核与激励机制普遍存在“重建设、轻管护”的绩效逻辑。地方政府依托专项财政、公共资本,短期内完成污水管网、垃圾收集设施等硬件建设,却没有明确管护责任,也未安排长期运维经费。面对长效管护机制的缺乏,乡村即便硬件设施完善,也很难吸引外部人才与资本下乡。第二,县域资源集中的空间布局,与乡村基本公共服务供给需求形成结构性错配。当前推进城乡公共服务一体化,普遍采用以县城为核心、资源逐级向上集中的布局思路,优质师资、医疗设备等资源不断向县城和中心镇汇聚。这一公共服务供给与农民群众实际需求的不相匹配,造成了农村劳动力持续流入城市。第三,城乡体制分割带来的权益差异,阻碍了人才与资本要素的逆向回流。要素双向流动的核心在于“平等的权益保障”,但目前的户籍、医疗、社保等制度仍存在隐性的二元分割。城市人才和返乡创业人员向乡村逆向流动时,由于无法在乡村平等享受宅基地使用、集体经济分红等财产性权益,且面临城乡社保衔接流程繁琐、异地医疗结

算限制多等制度阻碍,导致其行为局限于“短期走教、技术兼职”的浅层支持。由于缺乏长效的“权益对等”机制,社会人才与资本便无法真正在乡村扎根,城乡要素双向循环最终也会演变为单向空转。

# 三、“十五五”时期推进 农业农村现代化的破局举措

为破除农业农村现代化面临的多重制约,“十五五”时期需靶向制定解决措施。对于短期内难以彻底消解的人才、产业类结构性难点,坚持久久为功、持续攻坚;对于要素流动、城乡融合领域的机制堵点,坚持改革破局、流程再造。

## (一) 攻坚静态结构性难点的长期战略举措

### 1. 化解人力资本代际断层,培育现代农业建设主体

针对传统劳动力老龄化与农业数字化转型需求的矛盾,可通过构建“本土培育+回引留用”双向支撑体系,加快培育适应农业新质生产力发展的人才队伍。在本土人才培养方面,深入推进新型职业农民培育工作,建立政府、学校、企业、合作社四方联动的培养模式,分层分类精准施策。针对50岁以上的中老年农民,重点开展粮食种植、畜禽养殖等实用技术培训,巩固传统农业生产基本盘;针对青年农民和返乡农民工,重点开展智能农机操作、数字农业应用等高新技术培训。在回引留用方面,探索实施“乡村人才引育、留用计划”,精准引导三类人才投身乡村建设。对于回乡创业的外出务工青壮年,给予创业补贴、免息创业担保贷款和免费经营场地等支持;对于返乡大学生和退役军人,提供一站式服务,并妥善解决其住房、落户、子女上学等后顾之忧;对于在农村工作满一定年限的专业技术人才每月发放岗位补贴,并在职称评定、项目申报等方面予以倾斜。

### 2. 提升农业产业整体竞争力,构建现代化大农业体系

破除农业产业链条短、布局散、经营规模小的困境,可从纵向延链增值、横向融态聚能、规模经营提质三个维度发力,夯实现代化大农业发展根基,增强农业产业竞争力。第一,打破全产业链“短”的瓶颈,坚持以精深加工为导向,拉长纵向产业链条。引导农业龙头企业将科技研发、精细化营养萃取等中高端环节向乡村延伸,同时系统布局“农产品就地初加工、集中统一转运”的冷链物流网与仓储保鲜设施,减少产后损耗并实现错峰销售。通过“技术

攻坚”与“物流配套”的双向赋能,使农产品在县域内实现多次加工与多次增值,切实把产业链拉长、把附加值做高。第二,改善乡村产业“散”的组织形态,核心是深化横向跨界融合,推动业态创新<sup>[8]</sup>。立足本土种养资源,因地制宜地推进农业与文旅、商贸等产业横向深度融合,积极培育乡村文旅、农村电商等新业态。通过这种产业形态的横向跨界与聚拢,可有效推动单一农产品销售向多维体验式消费转型,把乡村零散的资源转化为极具竞争力的复合型产业集群。第三,补齐农业经营“小”的短板,应大力发展适度规模经营。通过组建专业合作社联社、推进土地连片托管等方式,提升土地生产的规模化与集约化水平。优化“代耕代种、代管代收”等农业社会化服务,加速以服务规模化替代土地规模化。通过将小农户分散的生产环节进行专业化整合与统一运营,在不改变小农户家庭承包权的前提下,高效引入先进良种良法与智能农机,实现标准化大生产,降低生产投入与现代大市场的对接成本。

## (二)疏通动态过程性堵点的体制机制破局

### 1.深化土地制度改革,畅通土地要素流动渠道

畅通土地要素流动渠道,从夯实流转基础、提升配置效率双向协同发力,着力破除承包流转衔接不畅、闲置资产盘活难等体制性梗阻。一方面,夯实土地承包流转基础,稳定产权关系,规范交易市场。稳步推进第二轮土地承包到期后再延长30年试点,建立多部门联动的历史遗留纠纷化解机制,加快确权登记颁证收尾,稳定农户长远预期。同步健全农村产权流转交易平台,制定标准化的土地流转合同文本,完善区域土地流转价格评估与指导价发布机制,让流转双方有章可循、权责分明,切实降低交易纠纷与新型经营主体的经营风险。另一方面,提升资源配置效率,摸清资源底数,分类盘活闲置用地。由乡镇政府联合农业农村部门,依托基层农业服务中心,建立健全撂荒地动态台账管理制度,摸清辖区内撂荒地的具体位置、面积规模、类型等底数信息。在此基础上,分类制定盘活方案,重点厘清“谁来盘活、如何盘活、收益如何分配”的模糊地带,理顺多方激励约束机制。然后通过鼓励代耕代种、土地托管、股份合作等路径,将细碎化的闲置资源向新型经营主体和返乡创业人员集中,切实破解“有地难租、用地成本高”的困境。

### 2.创新农村金融服务,优化资本要素配置机制

针对涉农资产抵押难、信贷期限错配等问题,需从资产准入、产品设计两端协同创新,优化资本要素

配置机制。一方面,创新抵质押与风控模式,破除金融准入障碍。各地相关职能部门应引导金融机构创新涉农资产抵质押模式,全面推广活体畜禽、设施大棚、农业器具等抵质押融资<sup>[9]</sup>,促进生物资产等传统“无效资产”转化为合格抵押物。同步优化涉农主体授信体系,构建涵盖生产经营数据、信用记录、产业带动效应的多维度专属授信模型,以此打破单纯依赖财务制度和传统抵押物的风控逻辑,破除对新型经营主体的制度性拒纳壁垒。另一方面,优化信贷供给结构,弥合产销周期错位问题。各地要引导涉农金融机构主动调整涉农信贷期限结构,针对种植、育种、养殖及深加工项目普遍3—5年的生产回报周期,推出中长期专项贷款,并根据农产品收获和资金回笼规律合理设置分期还款计划,实现贷款周期与农业生产周期精准匹配。同时,还要引导涉农金融机构简化续贷审批流程,推行无还本续贷、循环授信等制度安排,降低经营主体的融资周转成本,为长期资本投向农业领域创造良好的金融环境。

### 3.破除城乡二元壁垒,促进要素双向自由流动

针对城乡之间在基础设施、公共服务与权益保障上的二元分割,可从长效管护、服务下沉、权益对等三方面发力,促进城乡要素双向流动。第一,完善乡村基础设施长效管护机制,扭转“重投轻管”倾向。理顺规范化管护体制机制,积极构建“政府主导、村集体参与、市场化运作”的管护模式,明确污水管网、垃圾处理设施等基础设施的管护责任主体和经费来源渠道,夯实管护工作制度基础。健全常态化财政保障机制,将乡村基础设施管护经费纳入财政预算,建立稳定的财政投入增长机制,从资金层面保障管护工作有序开展。推行市场化专业化运维模式,通过政府购买服务、特许经营等方式,积极引入专业机构进行市场化运营,确保设施长期稳定运行。第二,优化乡村公共服务空间布局,化解资源供给“空间错配”。深化城乡学校共同体建设,落实教师轮岗交流、教研一体化等制度,盘活城乡教育资源,同步加强紧密型县域医共体建设,实现县乡医疗卫生机构人、财、物统一管理和医疗资源统筹调配,促进优质公共服务资源向乡村延伸。此外,进一步加大偏远地区服务保障力度,推进乡村学校和卫生室标准化建设,按需配备师资与医疗设备,并推广远程教学、远程诊疗等服务模式。第三,健全城乡权益对等机制,打破人才资本“行为阻滞”。允许符合条件的下乡人才在乡村落户,依法保障其它基地使用权、集体收益分配权等财产权益,增强人才下乡的安

全感。同时,还应简化城乡社保转移接续流程,实现异地就医直接结算全覆盖,稳步提高农村居民养老保险、医疗保险待遇水平,切实消除城乡的隐性二元分割。

## 结 语

农业农村现代化是中国式现代化的重中之重,是实现乡村全面振兴的最终目标。只有通过系统梳理“十五五”时期农业农村现代化两大类型的制约因素,即人力资本、产业体系层面的静态结构性难点与土地、资本、城乡要素流动领域的动态过程性堵点,才能有效把握政策创新与科技革命双重历史契机,进而立足“难点长期攻坚、堵点精准疏通”的治理逻辑,构建配套实施路径,为地方推进乡村发展、落实顶层政策提供理论参考与实践思路,以延续“十四五”时期农业农村现代化良好发展势头。需要强调的是,本文以整体性宏观设计为主,暂未结合区域特征开展量化实证检验。而我国区域发展异质性突出,各地农业农村发展的矛盾与短板不尽相同,宏观层面的普适性方案无法完全适配地方实际。未来可立足区域差异开展细分研究,通过实证模型识别区域性制约因素,推动施策方案精细化,提升治理措施的实用性。

### 注释

①②③④⑧⑨《农业强国建设加快推进 乡村全面振兴阔步前行:

“十四五”经济社会发展成就系列报告之九》,国家统计局官网,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202606/t20260604\_1963889.html,2026年6月4日。⑤⑥《2025年居民收入和消费支出情况》,国家统计局官网,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202601/t20260119\_1962321.html,2026年1月19日。⑦罗江、陈凯姿:《生物育种产业化按下快进键》,《瞭望》2024年第22期,第46—48页。⑩感谢审稿专家对本文“难点”与“堵点”内涵界定、特征区分及分析逻辑提出的宝贵意见。针对“难点”“堵点”的定义、分类所作阐述,文责自负。⑪《2024年农民工监测调查报告》,国家统计局官网,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202504/t20250430\_1959523.html,2025年4月30日。⑫农业全产业链“短散低”是指产业链条短、经营主体散、产品附加值低。

### 参考文献

- [1]崔凯,罗逸云.“十五五”时期加快农业农村现代化:现实基础与路径探析[J].农业经济与管理,2026(1):20-30.
- [2]常钦.我国累计培育900多万名高素质农民[N].人民日报,2024-05-17(5).
- [3]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N].人民日报,2025-10-29(1).
- [4]中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化 扎实推进乡村全面振兴的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2026(5):5-11.
- [5]李丽.湖北:智能农机成春耕生产“主力军”[N].农民日报,2025-02-17(1).
- [6]蔡旺.数字农业高质量发展的现实困境与纾解路径[J].兰州学刊,2025(6):209-220.
- [7]统筹利用撂荒地促进农业生产[N].经济日报,2024-09-26(10).
- [8]夏英.新型农村集体经济发展效应与实现机制研究[J].中州学刊,2025(2):48-56.
- [9]艾睿.金融驱动农业新质生产力发展路径研究[J].农村经济,2026(2):173-182.

## Bottlenecks, Obstructions and Breakthrough Countermeasures for Agricultural and Rural Modernization During the 15th Five-Year Plan Period

Xu Man Wu Wenbin

**Abstract:** Agricultural and rural modernization lies at the core of the work concerning agriculture, rural areas and farmers, and constitutes a core national priority for the 15th Five-Year Plan period. Drawing on achievements accumulated in the 14th Five-Year Plan period, agricultural and rural modernization in the 15th Five-Year Plan era embraces historic opportunities brought by policy dividends and technological progress. Meanwhile, it faces multiple practical barriers restraining its advancement: static structural bottlenecks including the generational gap in human capital and systematic weaknesses in industrial competitiveness, as well as dynamic process obstructions such as sluggish circulation of land resources, misallocation of capital, and impeded two-way flow of production factors between urban and rural areas. To tackle these challenges, we must enhance the competitiveness of modern agricultural business entities, and advance reforms covering land, finance and urban-rural systems to break through structural bottlenecks and procedural obstructions.

**Key words:** agricultural and rural modernization; the 15th Five-Year Plan period; bottlenecks; obstructions

责任编辑:农 夫