



乡村振兴重点帮扶县农业高质量发展的内在逻辑、态势研判及推进策略

庄天慧 杨 浩

〔摘 要〕推进欠发达地区县域农业高质量发展是深化农业供给侧结构性改革、壮大县域经济和巩固拓展脱贫攻坚成果的必然要求。乡村振兴重点帮扶县农业高质量发展体现为更注重特色优势激活、农民收入增长和生态环境友好。该发展过程遵循价值导向、发展空间拓展、资源配置优化以及组织形态变革多重逻辑。从发展态势看，农业生产效率在波动中提升，农产品质量建设、农产品品牌创建和农业融合程度呈现低水平态势。乡村振兴重点帮扶县农村内部收入差距呈明显扩大的态势，城乡收入差距则呈缩小态势。从制约障碍看，农民内生增收能力不足，要素集聚力不够、载体缺乏，市场效力和活力较弱、政府服务能力尚待提升，小农户融入难、专业化分工不足。因此，应以农为本，协同优化强制性制度与诱致性制度，基于“共生”组织促进小农融入现代农业，提高县域产业互补性、融合性，促进农业形成特色，实现高质高效、富农增收的农业高质量发展新格局。

〔关键词〕乡村振兴重点帮扶县；农业高质量发展；农民增收；可持续发展

〔基金项目〕国家社会科学基金重点项目（23AJY015）；国家社会科学基金西部项目（24XJY034）

〔作者简介〕庄天慧，四川农业大学经济学院二级教授，博士生导师；杨浩，四川农业大学经济学院西部乡村振兴研究中心二级教授，博士生导师。

〔中图分类号〕F323 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1001-6198（2025）06-0152-12

一、引言

习近平总书记强调，农业强国是社会主义现代化强国的根基，推进农业现代化是实现高质量发展的必然要求。2024年中央一号文件提出，坚持产业兴农、质量兴农。2024年12月中央农村工作会议要求推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。伴随我国经济由高速增长阶段向高质量

发展阶段转变，农业生产的主要矛盾已由“有没有”转变为“好不好”。因此，推动“数量型”农业转变为“质量型”农业、实现农业高质量发展，成为建设农业强国的必然选择。当前，在大数据、智能装备、生物科技、绿色能源等驱动下，新技术、新业态和新模式在农村落地生根，为农业高质量发展赋予了新内涵，创造了新机遇。如何抓住时代契机实现农业发展“质”的飞跃，是当前



亟待深入研究的重大命题，具有重要的理论与实践价值。

推动乡村振兴重点帮扶县农业高质量发展具有全局性和紧迫性。第一，乡村振兴重点帮扶县农业高质量发展是激发脱贫内生动力、实现增收致富、巩固拓展脱贫攻坚成果的重要抓手。目前，160个国家乡村振兴重点帮扶县（后文简称“重点帮扶县”）均分布在西部地区，其前身为深度贫困县，是防止返贫致贫的重点、难点区域。通过高质量发展农业，可为当地创造更多稳定的就业岗位，建立起防止规模性返贫致贫的长效增收渠道，确保脱贫攻坚的伟大成果经得起历史检验。第二，重点帮扶县农业高质量发展是培育县域经济新动能的重要支撑。县域既是连接城乡的重要枢纽，也是产业发展的基本承载区域^[1]，农业高质量发展涉及的资源、资金、土地和劳动力等要素主要集中在县域。通过科技赋能、产业链延伸，能推动农业与第二、第三产业深度融合，催生新业态、新模式，为县域经济发展注入强大动力。第三，重点帮扶县农业高质量发展是增强重要农产品供应链韧性和安全性的关键路径。重点帮扶县拥有独特的生态环境和气候资源，是特色农产品的优势产区。推动其农业高质量发展，有助于优化国家农业生产布局，减轻主产区压力，丰富“米袋子”“菜篮子”“果盘子”，增强国家粮食和重要农产品供应链的韧性和安全性。第四，重点帮扶县农业高质量发展是践行“两山”理念的“主战场”。重点帮扶县大多位于生态脆弱区或生态保护区，通过发展绿色农业、有机农业，不仅能够生产出更高价值的产品，更能守护好绿水青山，筑牢国家生态安全屏障。

目前，关于农业高质量发展及乡村振兴重点帮扶县产业发展的研究主要集中在以下几个方面。一是农业高质量发展的特征、内涵辨析以及全国、省域范围的测算和评价方法。如有学者认为农业高质量发展的本质在于土地生产率的提升、劳动生产率的提高、资源环境的保护和农业功能的拓宽。^[2]因此，可以从农业经济发展的主要特征出发，构建以绿色发展引领、供给提质增效、规模化生产、产业多元融合为基础的农业高质量发展测算体系；^[3]二是农业高质量发展的成因及对策分析。如从保障农产品供给、促进农民增收、保

持农业可持续发展出发，阐释农业高质量发展的成因。^[4]又如，从农业需求扩大、农业技术进步、农业组织创新、城乡要素流动等方面阐明实现农业高质量发展的对策^[5]；三是农业高质量发展与其他发展战略关系的拓展研究。如分析农业新质生产力推动农业高质量发展的作用机制^[6]，揭示农业高质量发展与乡村振兴战略的协调互促机制，解析其与新型城镇化战略的融合互动过程等。^[7]四是重点帮扶县产业发展成效和对策研究。如从产业和人才等方面分析重点帮扶县巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接的质效^[8]，从资源配置层面分析重点帮扶县产业振兴过程中政府与市场的协同效应及对策。^[9]

从已有研究看，成果主要集中在宏观层面（全国、省域范围），在中观层面针对县域尺度的分析较少，对重点帮扶县这类欠发达地区的研究更少。聚焦重点帮扶县，分析农业高质量发展，契合巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的迫切需求，能为欠发达地区农业高质量发展提供理论支撑。基于以上考虑，本文以160个国家乡村振兴重点帮扶县为样本，立足其特有资源禀赋、实践基础和发展需求，围绕农业高质量发展开展理论及对策研究。本文旨在回答：欠发达地区县域农业高质量发展的内在逻辑和规律是什么？现实状态怎样，制约因素有哪些？如何推进欠发达地区县域农业高质量发展？

二、重点帮扶县农业高质量发展的内涵及要求

已有研究主要从农业生产效率（要素投入和生产率）、效益（资源环境可持续和农民增收）方面论述农业高质量发展的内涵和特征。^[2]结合已有研究，本文认为，农业高质量发展是以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为引领，通过对产业、生产和经营体系的重塑与优化，同步实现经济效益、社会效益和生态效益可持续的现代农业生产与发展模式。高质量发展的农业以提升发展质量和竞争力为中心，从根本上超越了以追求产量和规模扩张为核心的传统农业。具体而言，农业高质量发展的普遍要求包括以下方面。第一，以深度创新为关键动力。农业高质量发展要求农业生产方式实现深刻转型与全面升级。这



不仅涵盖技术层面的革新,还包括管理模式创新。作为核心驱动力,创新能够显著提升农业生产效率与效益,为农业产业链的系统性优化提供有力支撑。第二,以高效协同为核心要义。农业高质量发展强调各生产要素的合理配置与高效协同,要求农业产业链上下游各环节紧密衔接,需要科学配置与整合农业资源。由此,形成各环节有效衔接、优势互补和利益共享的农业产业体系,推动县域农业发展迈向更高层次。第三,以绿色可持续为重要导向。农业高质量发展强调坚持可持续原则,在保障粮食安全的基础上,逐步向生态、康养、人文及社会功能等多元化领域拓展,增强农业生态系统的稳定性与可持续性,实现经济效益与生态效益双赢。第四,以开放、合作为优化路径。农业高质量发展要求积极参与国际竞争与合作,借鉴国际先进经验,拓宽农业发展视野,促进农业产业结构优化升级。第五,以共享成果为发展宗旨。农业高质量发展遵循以人民为中心的发展理念,能够更好地满足人民对美好生活的需要,确保农业发展成果公平惠及广大农民,实现民生福祉的全面跃升,彰显农业发展的公平性。

就特殊性而言,重点帮扶县生态脆弱、区位偏远,加之经济基础较为薄弱、交通设施总体落后、公共服务供给不足以及社会发育程度较低等问题相互交织^[10],其在推动农业高质量发展进程中,还需紧密结合自身资源禀赋和外部帮扶力量,探索并开辟一条特色鲜明、能够让农民特别是低收入人群获益更多的农业高质量发展之路。2021年,农业农村部等17个部门联合制定的《关于支持国家乡村振兴重点帮扶县的实施意见》(后文简称《重点帮扶县的实施意见》)明确要求,加强对重点帮扶县的产业帮扶,并提出给予资金倾斜、产业技术和高素质农民培育等支持措施。从现有的核心政策目标和措施看,重点帮扶县农业高质量发展有其特殊的内在要求,具体体现为“三个更加注重”。

在经济效益层面,更加注重特色优势激活。《重点帮扶县的实施意见》明确提出发展乡村特色产业,旨在引导重点帮扶县充分挖掘特色资源优势,着力打造示范带动效益明显、利益联结紧密、增收效果好的特色优势农业。^[11]这既是重点帮扶县深入推进农业供给侧结构性改革的突破口及潜

力所在^[12],也是保障脱贫群众持续增收的主渠道。^[13]推动重点帮扶县农业高质量发展,要立足自身资源禀赋,开发特色产品、培育特色产业、强化特色优势,实现“特色制胜”“特色增值”,形成差异化发展格局。

在社会效益层面,更加注重农民收入增长。《重点帮扶县的实施意见》要求集中各方资源,切实巩固拓展脱贫攻坚成果。重点帮扶县脱贫摘帽的时间整体靠后,脱贫人口数量较多,是返贫风险最高的地区。^[14]因此,要实现重点帮扶县农业高质量发展,应构建产业链条更完整、价值链条更高端、利益链条更合理的现代农业产业体系,创造更多的就业机会,吸引农民就近就地就业,有效增加农民工资性收入;要引导和鼓励农民以土地、资金和技术等生产要素参与现代农业发展,通过股份合作、土地流转等方式,增加农民的财产性收入。

在生态效益层面,更加注重生态环境友好。《重点帮扶县的实施意见》要求加大生态帮扶支持力度,支持生态产业发展。重点帮扶县多集中于自然环境恶劣且省际交界的地带,生态环境脆弱,地质灾害频繁。这种脆弱的生态状况不仅直接威胁到当地居民的生产生活安全,也严重阻碍了农业的高质量发展。因此,在推动重点帮扶县农业高质量发展的过程中,需要将绿色作为发展底色,将环境友好置于更加突出的位置,不断丰富生态产品供给,推动农业发展绿色转型。

三、重点帮扶县农业高质量发展的内在逻辑

前文阐明了重点帮扶县农业高质量发展的内在要求,明确了经济、社会和生态三个维度需要达成的具体目标,本部分将分析达成上述三个目标的内在逻辑。在社会经济系统中,产业协同发展理论深刻剖析了价值、环境、要素和组织四大子系统间错综复杂且持续不断的相互作用与反馈机制^[15],为深入理解并有效推动农业高质量发展提供了有益视角。重点帮扶县农业高质量发展作为一个多维度、多层面的复杂系统,涵盖了从理念革新到模式探索,再到价值生成的复杂社会实践。本文借助产业协同发展理论,基于价值导向、发展空间拓展、资源配置优化以及组织形态变革



四个核心维度,揭示实现经济、社会和生态目标的学理逻辑。

重点帮扶县农业高质量发展的动力来源于脱贫期间及脱贫后巩固拓展脱贫攻坚成果的系列帮扶政策和外部帮扶支持措施。对重点帮扶县的支持政策主要集中在产业主体培育、县域发展环境优化、资源要素及组织载体支撑等方面。一系列帮扶政策通过“催化”作用,精准引导并注入外部资源,从而破解制约乡村振兴重点帮扶县农业发展的关键瓶颈,激活其内生动力,并通过产业要素升级、重构与优化配置,推动农业从传统、低效、分散向现代、高效、融合的高质量发展模式跃迁。在主体层面,通过惠农富农政策引导和政府组织的技能培训,能有效激发产业发展的内生动力。在场域层面,通过基础设施和产业平台建设以及公共服务配套,能够优化县域产业发展的硬件和软件环境,为产业高质量发展提供坚实支撑。在资源层面,技术创新、资金支持和土地保障政策能够为产业高质量发展提供要素支撑。在组织层面,通过实施财政专项补贴、税收减免和信贷倾斜等政策措施,有助于培育龙头企业、合作社等新型经营主体,引导其与农户建立更加紧密的利益联结机制,为产业高质量发展提供高效的组织支撑。总体来看,外部帮扶资源在政策的有效引导和规范下,能够显著提升生产效率、资源配置效率和社会效益,从而推动产业内部发生质的变化。一系列覆盖主体、场域、资源和组织四个层面的政策共同发挥作用,最终在经济维度激活了产业优势,在社会维度促进了农民增收,在生态维度实现了绿色发展,其内在逻辑具体体现在以下几个方面。

(一) 价值导向:以农民为主体的以人为本主义逻辑

农民作为乡村发展的核心力量,在推动农业高质量发展中扮演着不可或缺的角色。实现重点帮扶县农业高质量发展必须坚持以农民为中心,探索与农民实际需求相契合的高质量发展路径,激发其内在创新活力,保障其共享发展红利。^[16]一是坚持惠农富农导向。农业高质量发展的基本出发点和立足点是强农富农,充分发挥农业的增收潜能,确保农民特别是低收入群体增收与经济增长同步、劳动报酬增加与劳动生产率提高同频。在稳步提高农民绝对收入的同时,逐步缩小农民

收入与全国平均收入水平之间的差距。此外,通过完善农业发展与农民增收的利益联结机制,进一步巩固农民的主体地位,增强其幸福感、获得感和满足感。二是激活农民发展内生动力。农民的参与度与能动性直接决定了农业的发展成效与未来走向。通过教育培训、专家指导,能够不断提升农民的专业技能水平与管理素养,从而增强其自我发展能力与市场竞争力。在发展中坚持农民的主体地位,既能充分激发农民的内生发展动力,又能确保产业发展惠及于民,从而全面提升农业发展的社会效益。

(二) 发展空间:以县域为场域的空间发展逻辑

与村、镇相比,以县域为单位推进农业高质量发展,能够获得多重叠加优势,即更有效地发挥规模经济效应、推动产业链延伸、促进农业功能多样化拓展以及提升品牌影响力等。^[17] 县域成为农业高质量发展的重要空间载体。一是县域作为城乡互动的枢纽,在资源优化配置方面发挥着关键作用。通过吸引资本和人才,为产业资源、基础设施和公共服务向乡村延伸提供了坚实的基础,加速了传统农业向现代农业转型。这一过程不仅有助于提升农业生产的效率和效益,还能促进农业产业链的延伸和升级。二是县域作为工农结合的纽带,在加速传统农业转型升级方面扮演着不可替代的角色。重点帮扶县仍以传统农业和初级加工业为主导,新技术应用滞后,部分地区农业科技进步贡献率(40%—50%)显著低于全国60%的平均水平。^[18] 因此,构建工业反哺农业的发展模式,促进区域产业深度融合与协同发展,成为推动传统农业向高效、高质的现代农业转型的关键路径。此外,县域作为集乡村第一产业与县城第二、第三产业于一体的综合载体,在推动区域产业深度融合方面具有天然优势,为农业高质量发展提供了有力支撑。三是县域作为国家政策的关键执行层,其政策实施效能对农业高质量发展成色具有决定性影响。县域政府集政权运作、经济发展及公共服务等多种职能于一身,凭借其独特的组织优势,能够有效提升农业发展的经济效益。^[19]

(三) 资源配置:以协同为核心的资源配置逻辑

生产要素的自由流动与合理配置是推动农业高质量发展的先决条件。对于兼具“老少边山弱”



等多种特征的重点帮扶县而言,尤其需要通过政府与市场间的良性互动^[20],打破生产要素流动的壁垒和生态资源等禀赋限制,为农业高质量发展提供新动能。一是发挥市场在区域资源配置中的决定性作用。充分的市场竞争能够促使农业企业及农户采纳新技术、引进新品种,进而促进农产品品质的提升与量的增加,精准匹配市场需求以获取经济回报。在此过程中,市场机制能够促进农业产业链延伸与整合,带动农产品加工、仓储和物流等配套产业协同发展,从而形成具有特色优势和规模效应的农业产业集群,增强农业的整体竞争力。同时,市场机制还发挥着重要的导向作用,引导社会资本合理流向农业领域,为农业科技创新、基础设施建设等提供资金保障,以增强农业发展的内生动力与可持续性。二是通过更好地发挥政府及产业帮扶政策的作用,建立起提升农业经济和生态效益的保障机制。重点帮扶县的市场体系发育还不完善,资源流动性不足、配置效率较低等问题依然突出,因此,有效的制度供给显得尤为重要。例如,应以可持续发展为导向,构建激励与约束并重的制度体系,优化初始资源配置,以确保生产要素与县域资源禀赋高效匹配,从而提升农业的经济与生态效益。

(四) 组织变革:以共生为基调的组织变革逻辑

产业协同发展理论强调,组织结构的弹性与创新能力是应对市场需求波动及技术快速迭代的核​​心要素。对于重点帮扶县而言,促进农业经营主体多元化发展、创新合作机制以及推动管理模式现代化,能够增强产业组织的整体竞争力和韧性。^[21]这一变革逻辑具体体现在以下三个维度。第一,农户嵌入维度。重点帮扶县农业生产经营仍以小农为主。然而,随着农业分工日益精细化和交易活动复杂性的不断提高,提升农户的组织能力和协作水平显得尤为重要。通过实施组织化和社会化双重策略,可以有效促进小农户融入农业发展的组织网络。这一过程不仅能提升农业的生产效率,还能为新型农业经营主体的孕育与成长创造有利条件。随着农户组织化程度的提高,农业劳动力得到合理配置,乡村产业组织得以重塑,为农业高质量发展奠定了坚实的微观组织基础。第二,组织协同维度。农业高质量发展高度依赖生产要素的统一调配与高效利用。通过专业

化和集约化发展路径,可以逐步打破组织间的壁垒,有效整合资源,建立起信息共享机制。^[22]这一变革不仅能显著提升组织的运作效率,还能通过深化分工、协作以及集约化管理,构建一体化、专业化的生产体系。该体系为重点帮扶县应对资源环境压力、城乡资源流动失衡等挑战,提供了持续、有力的保障,从而推动农业组织化水平整体提升。第三,组织共生维度。重点帮扶县的农业产业组织能力较弱,组织间相互学习与资源共享是发展的关键动力。通过现代化和体系化转型,能够大幅提升组织内外的协同效率和整体竞争优势。在组织平台搭建、产业组织奖补等帮扶政策的支持下,重点帮扶县将加速挖掘并释放组织内部的发展潜能,促进产业内组织现代化转型;而体系化转型将深化组织间协作,通过战略规划、市场信息共享、技术创新协同等,构建紧密型的产业链与价值链。组织变革强化组织共生关系,提升外部运作效率,能为有效应对地域资源限制和市场信息不对称等问题提供强大的组织支撑,助力实现农业发展的多维效益。

四、重点帮扶县农业高质量发展态势分析

从精准扶贫到巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,重点帮扶县获得了大量产业帮扶资源和“优惠”政策,包括东西协作、省域内对口帮扶及中央财政资金支持。在此期间,一批产业得以发展壮大,为农业高质量发展奠定了坚实的基础。根据前文内涵要求及内在逻辑的分析,重点帮扶县在主体、场域、资源和组织四个层面政策的作用下,能够实现农业高质量发展经济、社会和生态三个维度的目标。因此,本部分从以上四个作用层面分析制约因素,从三个目标维度分析发展结果和态势。

分析资料主要来源于公开的统计数据和笔者课题组调研数据,其中县域公开数据来自《中国县域统计年鉴(县市卷)》(2017—2023年)、各县域的统计年鉴、国民经济和社会发展统计公报以及EPS(Economy Prediction System)数据库。调研数据来源于2023—2024年笔者课题组针对农业产业带头人开展的调研。课题组共计调查了产业带头人948人,其中276人来自农民专业合作社、



472人是家庭农场主、36人是种养大户、164人是农业企业主。样本覆盖四川省30个乡村振兴重点帮扶县。以下数据除特别注明外,均来自上述公开的统计数据、数据库和调研数据。

(一) 重点帮扶县农业高质量发展的事实表征

1. 经济效益

重点帮扶县农业高质量发展的经济效益主要体现为农业生产效率和质量、农业特色化和农业融合水平等方面。2016—2022年,农业生产效率呈现在波动中提升的态势。^①从时序变化看,重点帮扶县的农业全要素生产率在2016年达到较高水平,之后经历了一段时期的波动,到2022年显著

提高。之所以出现这样的结果,可能与政策调整有关。在精准扶贫时期,政策主要集中于兜底和公共服务设施建设;在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接期,政策更多集中于产业发展。横向对比看,2016年重点帮扶县的全要素生产率显著高于全国县域的平均水平,但随后出现下降趋势,2021年达到最低点。2022年该指标大幅反弹,这可能是因为产业发展所带来的效益具有滞后性(见图1)。相比之下,全国县域全要素生产率则呈现较为平稳的增长态势。这一态势表明,需要注重重点帮扶县农业技术提升政策的连续性和稳定性。

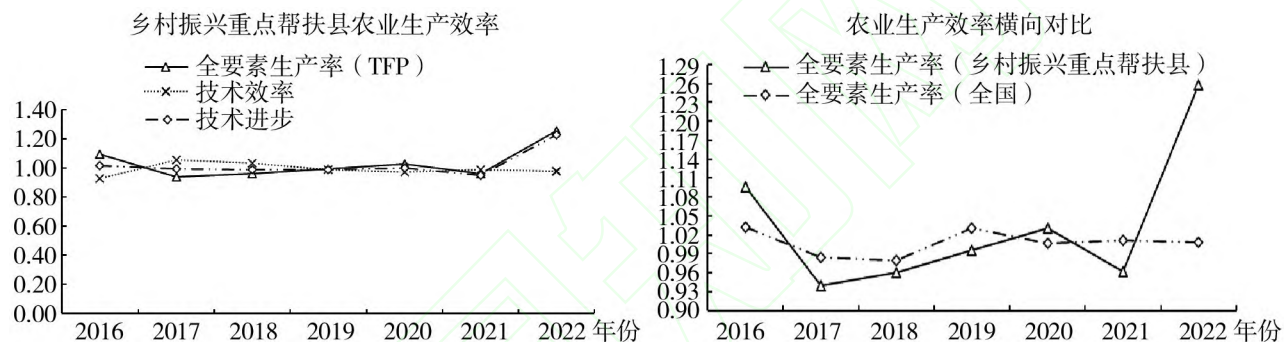


图1 县域农业生产效率

数据来源:根据《中国县域统计年鉴(县市卷)》(2017—2023年)以及160个重点帮扶县国民经济和社会发展统计公报(2017—2023年)数据整理后测算得到。

在农业生产质量方面,重点帮扶县农产品质量建设还处于较低水平,且提升较缓慢。产品价值直接反映了产品质量的市场认可度。从产品价值看,2016—2022年全国县域农林牧渔总产值始终保持在较高水平,且呈稳步增长态势。相较于全国县域而

言,重点帮扶县的农林牧渔总产值较低,二者存在一定差距。从产品质量抽检达标水平看,达到农产品安全县水平的重点帮扶县数量在全国农产品质量安全县中占比较低,重庆、四川、陕西、青海还没有达到农产品安全水平的重点帮扶县(见图2)。

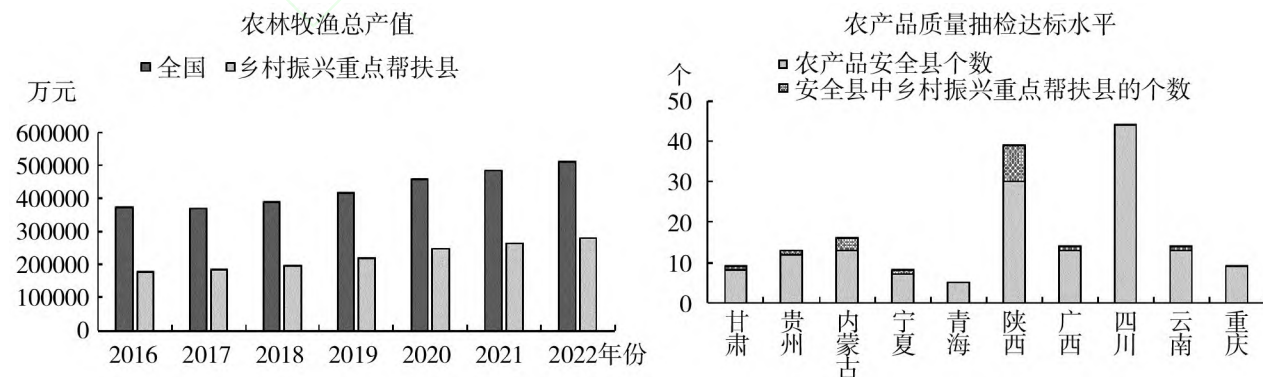


图2 县域农业产值和质量抽检情况

数据来源:根据农业农村部2023年发布的第一批、第二批和第三批国家农产品质量安全县(市)名单整理得到。

^①县域农业全要素生产率参考孙学涛和王振华的研究测算得出,详见孙学涛、王振华:《农业生产效率提升对产业结构的影响——基于技术进步偏向的视角》,《财贸研究》2021年第6期。



在农业生产特色化水平方面,重点帮扶县还处于较低水平。2016—2022年,全国县域品牌农产品数量呈现轻微波动态势,从整体来看,平均每个县拥有1个品牌产品;重点帮扶县品牌农产

品的平均数量从2016年的0.4个左右下降到2022年的0.025个。这表明重点帮扶县农业生产特色化水平相对较低,农产品品牌培育任重道远(见图3)。

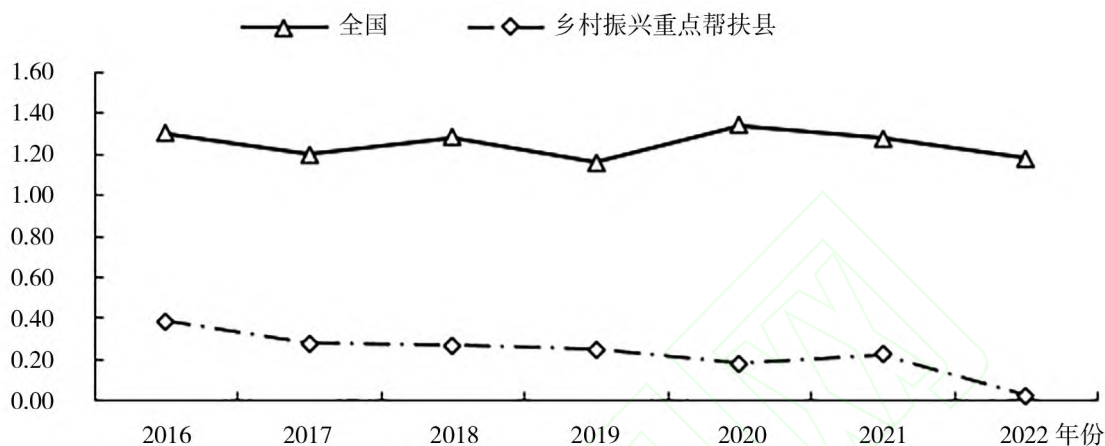


图3 县域品牌农产品数量均值

数据来源:根据国家绿色优质农产品公共信息平台(网址: <http://www.greenfood.agri.cn/xxcx/dlbzcx/>) 2016—2022年全国农产品地理标志登记汇总表数据整理得到。

在产业融合水平方面,重点帮扶县产业融合水平较低,产业融合指数从2016年的0.07提高至2022年的0.08,增长态势明显。^①这可能是因为在乡村振兴战略推进的过程中,政策支持和资金投入提高了农业与非农业产业链的整合度。然而,

通过与全国县域平均水平对比发现,2016年重点帮扶县产业融合水平仅为全国县域水平的54%,2022年提高到57%,这表明重点帮扶县产业融合水平与全国县域平均水平之间存在较大差距,且差距缩小不明显(见图4)。

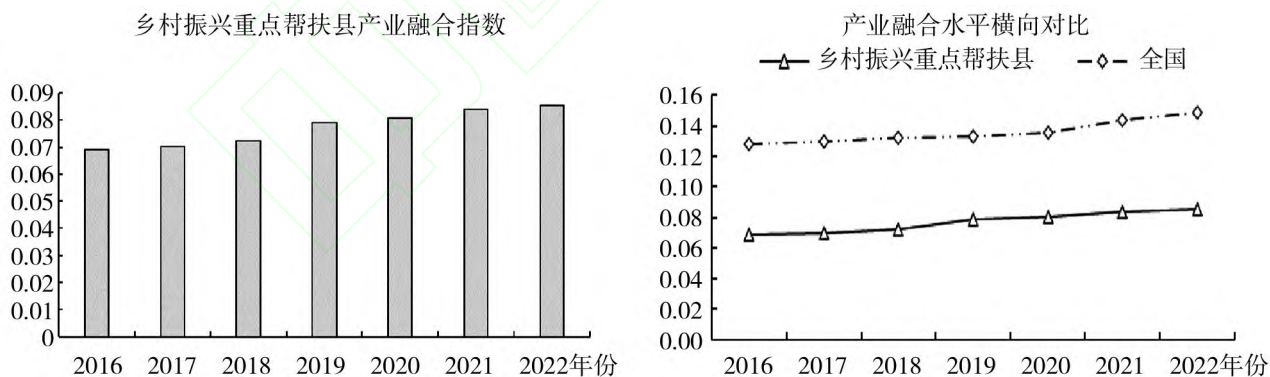


图4 县域产业融合水平

数据来源:根据2017—2023年《中国县域统计年鉴(县市卷)》、各县国民经济和社会发展统计公报数据,整理后计算得到。

2. 社会效益

重点帮扶县农业高质量发展的社会效益主要体现在农民内部收入差距和城乡收入差距缩小方面。在农村内部收入差距方面,重点帮扶县的农村内部

收入差距指数从2016年的1.78提高至2022年的2.38,这表明农村内部收入差距呈扩大态势。从横向对比看,重点帮扶县农村内部收入差距明显小于全国县域的平均水平,但二者之间的差距呈收敛态

^①产业融合指数参考陈学云和程长明的研究测算得出,详见陈学云、程长明:《乡村振兴战略的三产融合路径:逻辑必然与实证判定》,《农业经济问题》2018年第11期。



势,这表明重点帮扶县农业高质量发展需要更加注重惠及农村低收入人群,防止“精英俘获”风险。在城乡收入差距方面,重点帮扶县城乡收入差距呈明显的下降态势,城乡居民收入差距指数从2016年

的2.8降至2022年的2.1。从横向对比看,重点帮扶县城乡收入差距从2016年略高于全国县域平均水平,转变为2022年明显低于全国平均水平,这说明重点帮扶县农村整体增收效果明显(见图5)。

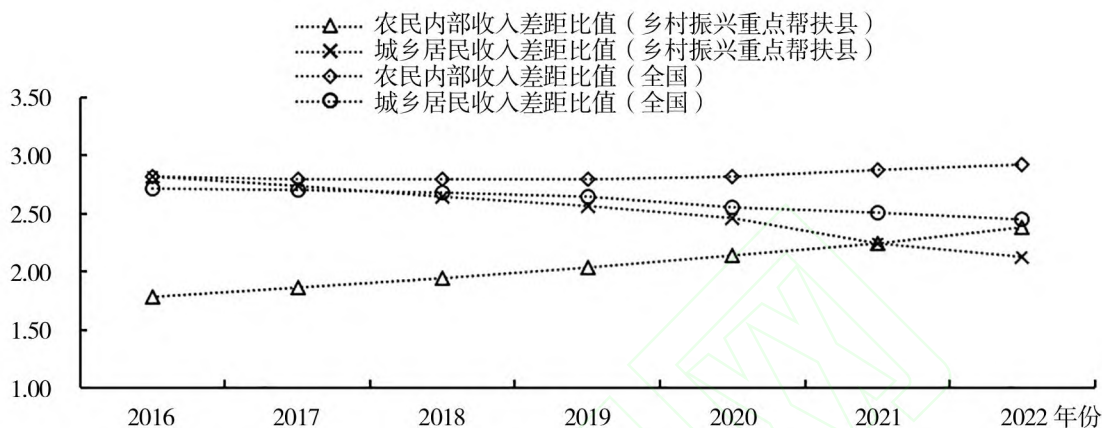


图5 县域农民内部收入差距与城乡居民收入差距

数据来源:根据各县2017—2023年国民经济和社会发展统计公报数据,整理后计算得到。

3.生态效益

重点帮扶县农业高质量发展的生态效益主要体现在提高环境友好水平方面。整体来看,重点帮扶县农业高质量发展的生态效益较好。从化肥使用方面看,2016—2022年重点帮扶县化肥平均使用量总体呈下降趋势,由2016年的25.6kg/亩

下降至22.4kg/亩,低于全国平均水平。从农药使用方面看,重点帮扶县农药的平均使用量从2016年的0.63kg/亩降至2022年的0.41kg/亩,比2022年全国平均水平低0.21kg/亩(见图6)。这表明重点帮扶县农业生态效益明显,并具有鲜明的生态特色优势。

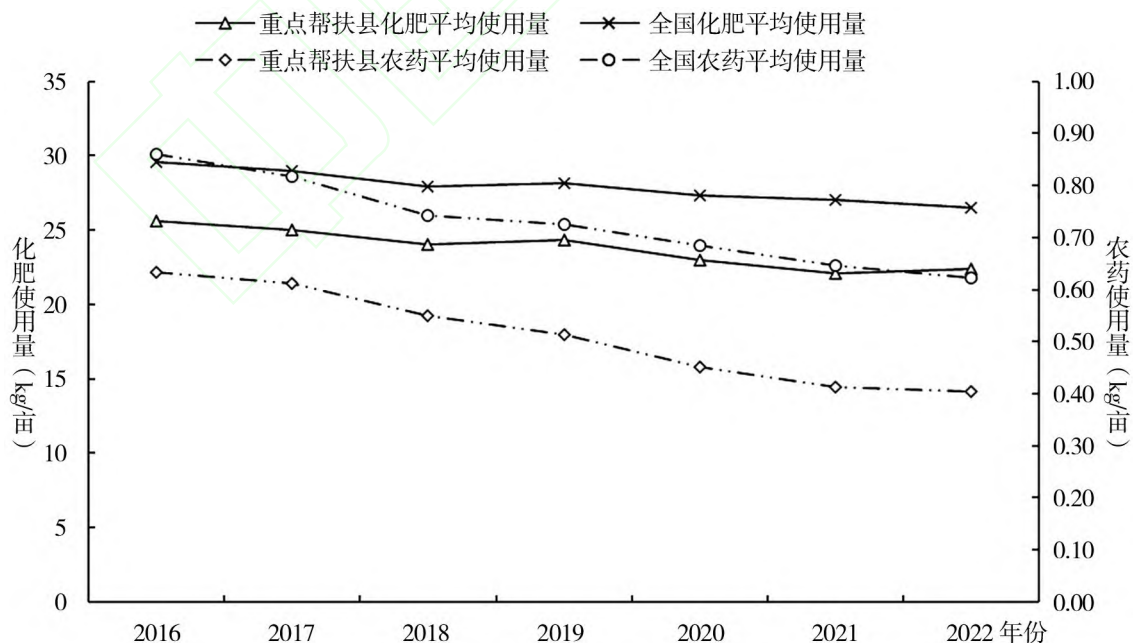


图6 县域化肥和农药使用情况^①

数据来源:根据EPS(Economy Prediction System)数据库数据计算得到。

^①鉴于数据可获取性,且市级行政区内部各县的生态与生产条件相似,图中重点帮扶县的相关数据用其所在市(州)的平均值替代。



(二) 重点帮扶县农业高质量发展的制约因素

1. 主体层面：农民内生增收能力不足

农民内生增收能力不足主要体现为生计资本积累水平偏低、持续增收受限。一是生计资本积累水平较低。根据中国家庭金融调查(CHFS)数据,从金融资本看,重点帮扶县农户金融资本使用水平偏低,农民从银行或信用社获得的平均贷款金额为8.54万元,不足全国样本平均水平的60%。从人力资本看,重点帮扶县低收入农民受教育程度较低。2023年,重点帮扶县农民平均受教育年限为6.8年,使用无人机等数字技术进行生产管理的人数占比为1.5%。同期,在全国样本中农民受教育年限为7.8年,使用数字技术进行生产管理的人数占比为2.1%。从社会资本看,重点帮扶县农户的社会关系网络普遍较弱。这点从反映现代社会联系紧密度的重要指标——通讯支出便可以看出。2023年,重点帮扶县农民年均通信支出在个人支出中的占比比全国县域农民平均水平低6%。二是低收入农户持续增收受限。2022年,全国县域低收入农民平均收入为1.14万元,而重点帮扶县低收入农民平均收入为0.84万元,与全国平均水平相差0.3万元。^①低收入农民增收不力会拉低其农业生产的投入能力,不利于生产效率、产品质量的提升。

2. 县域场域层面：要素集聚能力不足、载体缺乏

县域要素集聚能力不足主要体现为经济发展水平偏低,且对外部优质要素的吸引力较弱。一是重点帮扶县县域经济发展水平较低。2022年,全国县域人均GDP为10.29万元,而重点帮扶县人均GDP为4.68万元,仅为全国平均水平的45.5%;二是重点帮扶县固定资产投资规模小,对外部资本的吸引力弱。2022年,全国县域平均全社会固定资产投资额为3521155.2万元,而重点帮扶县的平均全社会固定资产投资额为1660248.2万元,仅为全国平均水平的47.2%;^②三是重点帮扶县县域

数字化水平较低。2020年,全国县域数字化水平均值为112.8,但重点帮扶县数字化水平均值为108.1。^③四是产业发展要素聚集的载体缺乏。以现代农业产业园为例,截至2024年,重点帮扶县拥有14个国家级现代农业产业园,占全国国家级现代农业产业园总数的比重仅为4%。^④

3. 协同作用层面：市场效力和活力较弱、政府服务能力尚待提升

重点帮扶县在政府服务、市场培育方面依然面临诸多卡点和堵点。一是市场效力和活力尚未得到充分发挥。一方面,市场发育不足,营商环境不优。《2023年中国县域两百强宜商水平报告》数据显示,在排名前200的县域中,重点帮扶县无一入选。另一方面,市场活跃度较低,尽管全国共有160个重点帮扶县,但在2018—2022年农业农村部推介的第三批全国农业农村创新典型县中,仅有6个重点帮扶县入选,占比仅为3.75%。天企查数据显示,2020—2021年,重点帮扶县平均新注册涉农企业数仅为全国县域平均水平的40.22%。市场发育不足将阻碍新型农业经营主体投资的积极性,减弱农业生产要素的流动性。二是政府公共服务能力仍显不足。以四川为例,四川省政府政务服务和公共资源交易服务中心数据显示,该省自2022年启动“互联网+政务服务”示范县建设以来,还没有重点帮扶县获批创建。此外,2022年启动省级“示范便民服务中心”(以下简称“示范中心”)创建工作,截至2024年共认定三批名单,包含1178个示范中心,重点帮扶县占比仅为7.81%。而四川的国家重点帮扶县共有25个,占其县级行政区总数的比重接近14%,由此可见,在示范中心中国家重点帮扶县占比明显偏低。重点帮扶县政府公共服务能力不足可能导致配套政策设计及实施难以满足农业高质量发展的需求。

4. 组织共生层面：小农户融入难、专业化分工不足

①农民人力资本、社会资本和收入数据来源于各县2023年、2024年国民经济和社会发展统计公报以及2023—2024年《中国县域统计年鉴(县市卷)》。

②GDP和固定资产投资数据来源于2023年各县国民经济和社会发展统计公报,经整理后得到。

③数据来源于各县2021年国民经济和社会发展统计公报、2021年《中国县域统计年鉴(县市卷)》和EPS数据库。县域数字化水平参考郭峰等的研究计算得到,详见郭峰、王靖一、王芳等:《测度中国数字普惠金融发展:指数编制与空间特征》,《经济学(季刊)》2020年第4期。

④根据农业农村部、财政部公布的历年《关于国家现代农业产业园认定名单的通知》数据整理后计算得到。



目前,重点帮扶县的小农户数量仍然较多,各经营主体产业链分工协作水平仍然较低,成为制约重点帮扶县农业高质量发展的重要障碍。一是农户融入现代农业组织体系的水平较低。从资源禀赋看,2022年重点帮扶县农户人均耕地面积为3.24亩,低于全国其他县域平均水平^①,且生产经营主体以小农户为主,平均规模较小。从小农户融入情况看,当前新型农业经营主体的联农带农机制尚未健全,农业合作社、家庭农场等主体的覆盖率和服务能力有限,难以有效吸纳大量小农户进入现代农业体系,为农户提供增收的机会有限。^[22]根据中国家庭金融调查(CHFS)数据,重点帮扶县的小农户参与合作社或与新型农业经营主体建立合作关系的比例仅为7.1%,较该调查覆盖地区的平均水平低2个百分点。二是组织协同及专业化分工不足。笔者课题组调查数据显示,在重点帮扶县中仅有11.92%的农业产业带头人表示,在开展生产经营活动中有其他新型农业经营主体参与,其中专业合作社占比为2.95%,家庭农场为6.86%,涉农企业为1.69%。农业农村部公布的农业社会化服务创新试点县名单显示,截至2021年底,在全国认定的100个县中,重点帮扶县仅入选2个。这表明重点帮扶县的社会化服务及分工体系尚不健全,亟须完善。

五、重点帮扶县农业高质量发展的推进策略

应坚持创新、协调、绿色、开放、共享理念,立足县域资源禀赋、补齐发展关键短板。要以现代农业三大体系(产业、生产和经营体系)提质增效为抓手,从主体、场域、资源和组织四大关键要素入手,推动经济效益、社会效益和生态效益同步实现。具体而言,须实施以农为本的强基工程和提升行动,协同优化各项制度,并依托共生型组织促进小农户与现代农业有机衔接,形成特色鲜明、高质高效、富民增收的农业高质量发展新格局。

(一)以农为本实施强基工程和提升行动,补齐产业主体能力短板

实施“新农人”强基工程,提升数字化培训

水平。一是打造农民致富带头人培育平台。探索农民教育培训新思路、新模式和新方法,广泛发动特色产业带头人、乡村“土专家”和“田秀才”对小农户开展培训。创建一批国家级、省级和市级农村实用人才培训基地、农民田间学校,鼓励地区之间联合建立培训基地、跨地区整合培训资源。二是补齐数字化培训短板。鼓励地方打造农民数字培训平台,探索“培训内容量身定制”“线上线下全流程培训”等方式,积极推动数字赋能新培训,加速推动培训提质增效扩面。

实施低收入农民能力提升行动,缩小发展差距。一是建好低收入农民就业动态信息库。构建融合乡村振兴、就业和民政等多部门数据的平台,对低收入农户劳动力基本信息、技能水平等情况开展全面普查和登记入库,为构建职业技能培训体系奠定坚实的数据基础。二是优化培训资源配置,增强培训的针对性。依托帮扶车间、东西协作,探索建立低收入农户就近就业培训、边培训边就业等模式。三是充分激发低收入农户参与培训的积极性。在推动低收入农户适岗就业的基础上,应分层分类兑现补贴政策,做到应补尽补。同时,须强化资金使用监督机制,完善资金审核机制,确保为积极参加培训的低收入农户及时、足额发放补贴。

(二)提高县域产业互补性、融合性,突出绿色品质、打造特色品牌

构建县域间产业互补、协同发展机制,避免同质化竞争。一是通过大区域规划提升县域间农业发展的互补性、包容性。推动县域农业高质量发展,既要立足县域,又要放眼全局。以建设全国统一大市场为契机,通过制定、优化更高层级的现代农业大片区规划,促进区域间优势互补、良性竞争;二是促进县域间政策协同。在省、市层面构建县域间现代农业发展协调联席机制。对达到一定标准的重点帮扶县实施培育、保护措施,引导其他县差异化发展;三是建立大片区现代农业生产大数据监测预警和信息共享平台。打破县域间信息壁垒,推动市场信息更透明更完善、布局更合理,从而有效预防产业同质化发展风险。构建县域产业融合机制,统筹优化城乡产业布局,

^①数据来源于2023年全国各省统计年鉴,经整理得到。



促进产业融合发展。一是实施县域全产业链融合发展行动。以县域为载体,以产业园为抓手,推动城乡产业发展联动,着力构建产业互联、业态互融、产村一体的新发展格局。二是实施农业功能拓展行动。充分利用重点帮扶县民族特色文化、特色自然景观和特殊的生态功能,以国内大循环为契机,促进农业功能拓展、价值提升,从而建成一批农业多功能性开发特色示范县(乡)。三是实施县域农业社会化服务全面提升行动。以推动农业产业融合发展为导向,加快构建高效完善的社会化服务体系。应围绕农业生产全生命周期,共享产业融合增值收益,通过全链条服务场景延伸、数字化支撑和激励创新等手段^[23],探索建设县域农业综合服务平台,实现线上、线下协同服务,切实提升农业社会化服务的可及性和有效性。

利用独特的地理条件和人文渊源,突出绿色生态品质,打造并用好农业特色品牌。一是充分发挥重点帮扶县“绿”的底色优势,突出绿色、生态品质。建立并优化农业绿色生产的政策激励机制,形成绿色生态农业政策清单。探索设立重点帮扶县绿色农业发展基金,对绿色农业产业链条的涉农企业或经营主体给予税收优惠,提高农产品质量安全水平。二是建好、用好区域农业品牌。支持重点帮扶县单独或联合创建农业品牌,并通过数字化手段,对区域公用品牌进行追溯管理。用好重点帮扶县原有的公益品牌或公共品牌,如四川的“天府乡村”公益品牌、甘肃的“甘味”农产品品牌,同时要提高产品标准和核心指标,避免区域农业品牌“公地悲剧”的发生。

(三) 协同优化资源配置的强制性制度与诱致性制度,提高市场活力和服务能力

以产业高质量发展为核心,优化自上而下的强制性制度。一是聚焦关键要素,优化强制性制度。重点围绕农业科技创新和应用,强化农业技术提升政策的连续性和稳定性。瞄准形成农业高质量发展的新质生产力,构建县域农业高质量发展评价体系,将其中的重要指标纳入重点帮扶县乡村振兴绩效考核体系。二是围绕关键堵点优化强制性制度。着重优化县域营商环境,深入推进县域“放管服”改革,打造法治化、市场化营商环境。可利用东西协作等外部帮扶条件,并借鉴东部发达地区营商环境优化的经验做法,打造适

合重点帮扶县产业高质量发展的营商环境。

以产业高质量发展为核心,形成一系列自下而上的诱致性制度。一是围绕生产经营主体需求,探索构建可复制、可推广的诱致性制度。充分尊重农业经营主体的创造性,按照总结一批、示范一批、推广一批的思路,自下而上形成可推广、可复制的政策措施。二是注重诱致性制度与强制性制度的互补与联动。在产业发展的确定性领域,重点推行强制性制度。例如,在产品质量、行业竞争等已达成共识的领域,应制定强制性政策,以保障产品安全和市场基本秩序。在新业态、新模式等不确定性领域,应制定诱致性政策。例如,通过税收优惠、破除准入壁垒等方式,营造宽松、包容的市场环境,激发市场主体的内生发展动力和创新活力。

(四) 基于共生组织促进小农户与大农业衔接,提高产业共富效应

完善产业利益联结机制,构建以小农融入为导向的产业组织模式。一是坚持共享共富、促进联合。以利益联结为纽带、正式契约为约束,在各类生产经营主体间建立起紧密团结的产业联合体。二是创新利益分享机制。鼓励新型农业经营主体通过“保底收购+二次分配(利润返还)”“农民入股+保底分红”“固定租金+企业就业+养老金”等方式带动农民发展生产、就近就业。三是加快发展新型农村集体经济,打造全方位联农助农平台。鼓励通过村村抱团、村企抱团、“飞地抱团”等创新发展模式,将村集体资金转化为创办企业和投资县域优势产业的股本,通过发展集体经济带动小农户与大农业有机衔接。^[24]

以“头雁”项目为抓手,形成梯次培育、梯次带动、分工合作的产业共富机制。一是完善小农户参与机制。将产业发展融入程度作为到户帮扶的前置条件,通过参与村社产业发展项目,参与种植和养殖新品种、采用新技术,体验现代农业发展成效,使其对现代化的生产、销售产生认同,从而激活小农户的内生发展动力。二是抓住农民工回流机遇,培养产业发展、农村致富的带头人。充分发挥农民工在外务工积累的资金和经验优势,引导其融入规模化、标准化生产,让其在当地农产品生产、销售和管理等方面发挥特长,带动意愿不足、能力较弱的小农户融入现代农业



生产,从而实现重点帮扶县农业高质量发展。^[25]

〔参考文献〕

〔1〕庄天慧、邱峰、杨浩:《县域富民产业促进农民共同富裕:作用机理、现实困境与策略选择》,《改革》2024年第3期。

〔2〕张露、罗必良:《中国农业的高质量发展:本质规定与策略选择》,《天津社会科学》2020年第5期。

〔3〕辛岭、安晓宁:《我国农业高质量发展评价体系构建与测度分析》,《经济纵横》2019年第5期。

〔4〕杜志雄、胡凌啸:《党的十八大以来中国农业高质量发展的成就与解释》,《中国农村经济》2023年第1期。

〔5〕高帆:《新质生产力与我国农业高质量发展的实现机制》,《农业经济问题》2024年第4期。

〔6〕马晓河、杨祥雪:《以加快形成新质生产力推动农业高质量发展》,《农业经济问题》2024年第4期。

〔7〕高强:《农业高质量发展:内涵特征、障碍因素与路径选择》,《中州学刊》2022年第4期。

〔8〕杨浩、庄天慧:《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴衔接质效评价与优化路径——以四川省50个乡村振兴重点帮扶县为例》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

〔9〕史敦友、韩立达:《政府与市场协同:乡村振兴重点帮扶县产业高质量发展机制与路径——以四川三州乡村振兴重点帮扶县为例》,《贵州财经大学学报》2024年第5期。

〔10〕杜志雄、来晓东:《农业强国目标下的农业现代化:重点任务、现实挑战与路径选择》,《东岳论丛》2023年第12期。

〔11〕叶兴庆:《迈向2035年的中国乡村:愿景、挑战与策略》,《管理世界》2021年4期。

〔12〕黄承伟:《在共同富裕进程中防止返贫与全面推进乡村振兴:理论逻辑、实践挑战及理念创新》,《西北师大学报(社会科学版)》2023年第1期。

〔13〕程国强、马晓琛、肖雪灵:《推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的战略思考与政策选择》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2022年第6期。

〔14〕Norgaard R. B., "Coevolutionary Agricultural Development," *Economic Development and Cultural Change*, vol. 32, no.3(1984), pp.525-546.

〔15〕王兰:《新内生发展理论视角下的乡村振兴实践——以大兴安岭南麓集中连片特困区为例》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

〔16〕刘小峰、彭扬帆、徐晓军:《选优扶强:老少边区特色农业“一县一业”格局何以形成——盐池滩羊的纵向案例研究》,《管理世界》2023年第7期。

〔17〕王俊程、胡红霞:《乡村振兴重点帮扶县农产品滞销问题研究》,《中州学刊》2023年第9期。

〔18〕于建嵘:《县级政府在乡村振兴中的作用》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2019年第1期。

〔19〕刘蓝予、周黎安:《县域特色产业崛起中的“官场+市场”互动——以洛川苹果产业为例》,《公共管理学报》2020年第2期。

〔20〕胡海、庄天慧:《共生理论视域下农村产业融合发展:共生机制、现实困境与推进策略》,《农业经济问题》2020年第8期。

〔21〕张继彤:《小企业产业分布与空间拓展:小企业产业分布规律与集群化发展》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第189页。

〔22〕刘明月、汪三贵、张崇尚:《共同富裕目标下低收入农户持续增收:理论逻辑与路径探索》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2024年第6期。

〔23〕穆月英、张哲晰:《社会化服务助推农业高质量发展:内在逻辑、现实困境与政策优化》,《社会科学辑刊》2025年第4期。

〔24〕庄天慧、邱峰:《县域涉农富民产业形成机理、培育困境及破解路径——基于产业链一体化的视角》,《世界农业》2024年第12期。

〔25〕高鸣:《促进农村劳动力高质量充分就业:目标、困境与政策构想》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

〔责任编辑:王晓凌〕