

新型城镇化综合试点政策对农业新质生产力的影响研究

雷红燕

重庆师范大学

DOI:10.12238/as.v8i6.3086

[摘要] 本研究聚焦于新型城镇化综合试点政策对农业新质生产力发展的作用机理,核心在于剖析其政策目标导向与农业现代化诉求之间的内生性关联,并辨识当前制约政策成效的关键因素。研究发现,多重结构性矛盾构成深层障碍,涵盖政策执行偏差、区域适配困境、土地资源配置优化难题、农业技术渗透不足以及经营主体转型滞后,加之城乡要素流动壁垒的存在。基于此,研究进一步提出若干优化路径,包括深化土地制度创新、强化科技赋能支撑体系、培育新型农业经营主体与职业化农民群体、推动农业价值链整合与升级等。上述路径旨在为优化相关政策设计、充分释放农业新质生产力潜能提供学理支撑与实践参照。

[关键词] 新型城镇化; 农业新质生产力; 影响机制; 城乡融合

中图分类号: DF413.1 **文献标识码:** A

Study on the influence of new urbanization comprehensive pilot policy on agricultural new quality productivity

Hongyan Lei

Chongqing Normal University

[Abstract] This study focuses on the mechanism of the new urbanization comprehensive pilot policy on the development of new agricultural productivity. The core is to analyze the endogenous relationship between its policy goal orientation and the demands of agricultural modernization, and identify the key factors that restrict the effectiveness of the current policy. It is found that multiple structural contradictions constitute deep obstacles, including policy implementation deviation, regional adaptation dilemma, land resource allocation optimization problem, insufficient penetration of agricultural technology, lagging transformation of business entities, and the existence of barriers to the flow of urban and rural factors. Based on this, the study further puts forward some optimization paths, including deepening the innovation of land system, strengthening the support system of science and technology empowerment, cultivating new agricultural business entities and professional farmers, and promoting the integration and upgrading of agricultural value chain. The above path aims to provide theoretical support and practical reference for optimizing relevant policy design and fully releasing the potential of new agricultural productivity.

[Key words] new urbanization; Agricultural new quality productivity; Influence mechanism; Urban-rural integration

引言

作为推动城乡融合发展关键举措的新型城镇化综合试点,其政策效能对农业领域朝着科技化、绿色化、融合化方向跃升的新质生产力培育进程有着深刻影响。精准施策、协同推进城镇化以及农业高质量发展,理解试点政策怎样作用于农业现代化内核、识别其落地过程中存在的现实梗阻与不协调之处,有着重要的理论与现实意义。本文以服务国家战略的有效实施为目

标,致力于系统梳理试点政策与农业新质生产力的理论逻辑,对影响路径中的关键问题加以诊断,从而探索出更具适配性与实效性的政策优化方向。

1 新型城镇化试点政策与农业新质生产力的理论基础

1.1 新型城镇化综合试点政策的内涵与目标导向

国家新型城镇化综合试点是2014年由国家发展改革委等11

部委联合启动的政策实践,旨在通过探索户籍制度改革、农业转移人口市民化成本分担机制等五项核心任务,破解城乡二元结构难题。其内涵在于探索一套契合中国实际、具有可持续性的城乡协同发展新机制,表现为以人为中心的深度转型,旨在超越传统城镇化单纯追求空间扩张与人口转移的粗放路径,转向更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的内涵式发展新阶段。政策目标清晰聚焦于破除制约城乡要素自由流动和平等交换的制度性壁垒,着力优化人口管理制度,强化公共服务资源向城镇薄弱地区和农村延伸覆盖的制度化保障,通过构建包容共享的社会治理网络促进进城农民真正融入城市生活,同步激活县域经济活力并提升其综合承载能力,从而构建起城乡功能互补、发展互促的新格局^[1]。试点区域实质上承担着体制创新先行者的角色,需系统协调产业支撑能力、基础设施韧性、生态环境容量、文化遗产保护等多元发展要素,其探索经验强调可复制性与推广价值,最终服务于提升全体居民生活品质与区域发展协调性这一根本愿景,驱动城市发展逻辑从规模驱动向创新驱动与服务驱动深化演进。

1.2 农业新质生产力的核心特征

农业新质生产力的特征深刻体现为科技深度融入农业生产的全过程,现代生物技术、信息技术与智能装备的广泛应用显著提升了资源利用效率和作业精准度,田埂上的传感器与天空中的无人机正悄然改变着传统耕作的面貌。绿色化则成为其发展的根本底色,它要求农业生产严格遵循生态规律,在保障产出稳定的同时最大程度降低环境负荷,土壤健康维护、水资源节约循环以及化学投入品的减量替代共同构建起可持续的农业生态系统。融合化特征则打破了产业间的固有界限,农业生产环节与加工、流通、休闲服务等二三产业要素紧密交织,催生出精深加工、乡村旅游、电商直销等多元业态,农产品的价值链条因此获得实质性延伸,农田的产出效益不再局限于初级产品的单一形态。

2 新型城镇化试点政策影响农业新质生产力的关键问题

2.1 政策执行偏差与区域适配性不足

新型城镇化试点政策作为推进城乡融合的重要抓手,在具体实践过程中不可避免地面临执行偏差与区域适配性不足的深层挑战,其中“一刀切”现象尤为突显为政策设计未能充分考虑中国广阔地域内的复杂差异性,诸如东西部发展水平、人口结构、资源禀赋、文化传统等多元因素交织影响政策实施效果。各试点区域的实际条件千差万别,若采用统一标准或模式加以推行,往往削弱地方因地制宜的内在能动性,导致资源配置失衡、政策效能弱化、发展机会错配等潜在矛盾,这种刚性框架难以灵活呼应地方特色与实际需求,反而可能加剧城乡发展的非对称性,长远看不利于构建协调可持续的城镇化新格局^[2]。

2.2 土地资源配置矛盾

新型城镇化进程中建设空间扩张的客观需求与保障农业高质量发展所需的稳定耕地资源之间,客观上形成了对有限土地要素配置的显著压力。城镇边界外延往往不可避免地占用周边优质耕地,这些土地通常也是农业集约化经营潜力最高的区域,其用途转换直接削弱了农业规模化发展的空间载体。农业自身迈向集约化、现代化亟需实现田块的适度集中连片以利于大型农机作业和先进技术集成应用,但现实中耕地资源的细碎化分布格局以及非农建设对耕地的持续占用,客观上阻碍了田间基础设施的互联互通与规模效应的形成,抬高了农业新质生产力所需技术装备推广与应用的综合成本,使得农业领域提升资源利用效率与产出效益的物质基础受到一定制约。

2.3 农业技术渗透率低与新型经营主体培育滞后

农业领域现有技术推广体系与现实需求之间存在断层,致使先进技术难以全面覆盖分散经营的小农户群体,延缓了农业生产方式转型进程,而新型农业经营主体的成长速度明显滞后于政策预期,其专业素养与管理能力尚未形成足够带动产业升级的辐射效应,部分区域受制于土地流转机制不够完善、市场对接渠道不够通畅、专业人才供给不够充沛的现实约束,经营主体的规模化与标准化发展始终面临内生动力不足的困境。城镇化过程中农村劳动力结构性转移现象客观形成了农业人口老龄化加剧的趋势,部分从事传统耕作的农户对于机械化作业、智能化管理等新技术的学习意愿或承接能力尚未充分激发,间接制约了农业科技应用的深度转化效率,使得农业领域的资源要素配置效率与产业价值链整合水平仍有较大提升空间。

2.4 城乡要素流动壁垒

专业人才向城镇非农领域集聚的倾向持续存在,使得掌握现代农业科技与经营理念的高素质劳动力在乡村地区相对稀缺,农业领域创新驱动与先进管理模式应用面临人才基础相对薄弱的现实挑战。资本要素的流动也呈现出明显的城市偏好,农业项目由于投资周期长、风险感知度高、回报预期相对不明朗等因素,在吸引社会资本和金融资源投入方面往往处于弱势地位,限制了农田基础设施升级、新技术装备购置以及规模化经营所需的持续性资金保障^[3]。农业技术的实际应用转化同样存在梗阻,城镇研发机构的先进成果与田间地头的实际需求之间有时未能形成高效精准的对接路径,技术推广服务体系的能力与覆盖范围有待加强。

3 强化政策正向影响的关键促进路径

3.1 深化土地制度创新

在宅基地改革层面,关键在于建立灵活规范的宅基地使用权流转与退出机制,围绕存量宅基地盘活这一关键环节深化权

益实现路径,科学设计农户自愿退出情形下多元化财产权益补偿方案并配套就业引导与社会保障衔接政策,同步探索闲置宅基地转化为乡村产业融合载体的操作细则与功能转换规则,重点规范宅基地资格权认定程序及其跨区域流转的登记管理体系,实质性地赋能农民财产权益变现能力进而增强城乡要素双向流动的内在动能。耕地流转优化则聚焦土地经营权的市场化配置效率提升,完善县乡两级农村产权交易中心信息发布渠道和竞价规则以降低主体搜寻成本,严格约束耕地流转合同标准化要素覆盖年限、用途管制、风险保障等关键条款,探索建立耕地流转履约保险制度以稳定新型经营主体长期投资预期,突出耕地流转与高标准农田建设规划的空间协同性强化规模经营基础条件。深化集体经营性建设用地入市与耕地流转联动改革,允许符合规划的土地经营权经集体组织背书后向金融机构申请抵押融资,同时配套建立覆盖流转全周期的纠纷仲裁调解机制与耕地质量动态监测网络,为土地要素高效配置构筑系统性支撑框架^[4]。

3.2 构建科技赋能体系

构建支撑农业新质生产力的科技赋能体系,基础在于系统性推进智慧农业基础设施建设,重点是将农田信息感知节点、智能灌溉控制装置、环境监测传感器以及适应复杂地形的作业装备广泛部署于生产一线,形成覆盖主要生产区域、关键作业环节的物联网与智能装备集群,为数据采集与精准作业提供坚实的物理载体。伴随硬件设施的完善,数字技术下沉的核心在于促进数据资源的深度整合与智能分析应用,着力构建区域性农业数据平台汇聚土壤墒情、气象变化、作物长势、市场供需等多源异构信息,并依托专业算法模型提供涵盖种植规划、水肥管理、病虫害预警、收获决策等环节的精准化、个性化辅助方案,使得数据真正成为驱动日常生产决策优化的核心要素。技术推广服务的模式创新与能力提升是保障体系有效运转的关键环节,需要培育既熟悉本地农情又掌握数字技能的专业服务队伍深入田间地头,面向各类经营主体开展常态化、伴随式的技术应用指导与问题诊断反馈,同时鼓励发展基于移动互联网的远程问诊、在线培训、按需订阅等灵活服务形式,切实降低先进技术的学习门槛与应用成本,保证数字工具能够在多样化的农业经营场景中被理解、掌握并产生实际效益。

3.3 培育新型农业经营主体与职业农民队伍

在培育新型农业经营主体领域,着力引导家庭农场与农民合作社规范化发展承载提升适度规模经营水平的基础功能,构建覆盖农业全产业链的社会化服务体系支撑小农户参与标准化生产,关键举措包含推行土地股份合作机制使农户以实物资产入股形成利益联结纽带,发展全过程托管服务模式解决分散经营主体的技术应用与品控难题,协同金融机构定制信贷产品匹配新型主体阶段性融资需求。龙头企业引领作用的发挥依赖于

建立基地农户管理平台与数字供应链系统,探索产区初加工环节与销售终端订单直采渠道的无缝对接方案,开发区域性公共品牌授权使用规则联合中小主体共享市场溢价,健全覆盖良种供应、技术指导、质量追溯、冷链物流的协同运营网络,以契约关系替代松散买卖关系巩固产业化联合体内部稳定性。职业农民队伍培养聚焦县域产教融合基地与实训中心的功能优化,设计分层分级模块化课程体系贯穿农业生产技术应用、智能装备操作、农业企业管理等领域,配套专项补贴政策支持青壮年劳动力返乡参与认证培训项目,推行田间课堂与科技专员下沉驻村相结合的双轨培训机制,完善面向职业农民的职称评定标准与社会保障接续方案以增强职业尊严感与稳定性,联动远程教育平台开发适应季节特性的农时课程包提升技能转化效率。

3.4 推动三产融合与农业价值链升级

地方政府需要着力构建休闲农业的软硬件支撑体系,完善乡村道路网络、清洁供水和生活污水处理等基础设施,为吸引城镇居民下乡体验创造基础条件。农业企业应深度挖掘当地农耕文化、乡土风情和生态景观等独特资源,开发具备沉浸式体验功能的农事活动、民宿聚落与自然研学项目,将传统农田转化为可游可赏可参与的活态空间。农户群体通过土地流转、入股分红或直接参与经营,在农旅结合的新业态中获得稳定租金、股金与劳务薪金等多重收益,显著拓宽家庭增收渠道。精深加工环节要求食品制造企业主动对接上游规模化种养基地,建立从田间到车间的稳定原料供应链,重点突破特色农产品的保鲜锁鲜、功能成分提取与副产物综合利用技术瓶颈。地方政府可引导企业在县域农产品加工园区集聚发展,配套建设专业化冷链物流体系和检验检测平台,推动初级农产品向即食食品、保健原料和生物基材料等高附加值形态跃升^[5]。合作社联合体通过引进中央厨房、分拣包装自动化生产线,显著提升生鲜产品的商品化处理效率与标准化水平,使小农户能够无缝接入现代食品工业体系。加工企业同步建立覆盖种源品质、生产规程到成品包装的全链条技术标准,借助产地溯源系统和绿色认证标识增强消费者信任度,最终在消费端实现优质优价的市场回报机制。

4 结语

农业新质生产力的塑造受到新型城镇化综合试点政策显著的影响,政策效能的发挥被政策执行精准度、土地要素优化配置能力、技术渗透与主体活力激发程度以及城乡要素流动畅通性所制约。政策正向驱动作用的真正发挥需着力于体制机制障碍的突破,重点在于土地要素市场化改革的深化,构建起强有力的农业科技支撑网络,大力开展适应现代化要求的新型农业经营力量培育工作,并深入推进农业与二三产业有机融合以实现价值链的提升。未来研究应更紧密地对政策迭代与技术变革动态进行跟踪,探索出更具前瞻性的城乡协同发展模式。

[参考文献]

- [1]马江明,王志鑫,王玉坤,等.新型城镇化综合试点政策对农业新质生产力的影响研究——基于四川省地级市面板数据[J].西部经济管理论坛,2024,35(05):21-35.
- [2]许善达.新型城镇化应关注的两个问题[J].经济导刊,2024,(04):20-21.
- [3]宋伟.社会化服务水平对农业生产力的提升成效与影响机制研究[D].山东农业大学,2024.
- [4]陈宇斌.土地流转对中国农业高质量发展的影响研究[D].山西财经大学,2023.
- [5]马楠.民族地区农业生产性服务业促进生产力的提升效应[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021,41(03):81-89.

作者简介：

雷红燕(1990--),女,汉族,重庆市云阳县人,硕士研究生,研究方向：新质生产力。