

培育壮大县域富民产业 健全联农带农机制

作者简介

徐晓明

中共中央党校(国家行政学院)
习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员

核心提示

中央农村工作会议强调要“培育壮大县域富民产业，拓展农民参与产业发展渠道和方式，健全联农带农机制”。这一重要战略部署，并非简单的政策叠加，而是立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，对乡村产业振兴与农民共同富裕路径作出的系统性、集成性谋划，深刻回答了“发展产业为了谁、依靠谁、成果由谁共享”的根本问题，为新征程上做好“三农”工作指明了主攻方向和实践抓手。

产业振兴是乡村振兴的重中之重

“培育壮大县域富民产业”的首要战略意义在于推动乡村振兴与实现共同富裕。产业振兴是乡村振兴的重中之重，而“富民”二字精准定义了乡村产业发展的价值归宿，强调产业发展必须紧扣促进农民增收、就业和创业的核心目标，让产业增值收益更多更好地惠及全体农民。这超越了单纯追求经济总

量增长的旧有模式，转向以人民为中心、注重发展成果共享的新范式。通过发展扎根县域、带动广泛的富民产业，能够有效巩固拓展脱贫攻坚成果，防止出现规模性返贫，为脱贫人口和农村低收入群体提供可持续的生计保障和发展机会。因此，这不仅是经济命题，更是重大的政治和社会命题，是扎实推动共同富裕在

乡村领域的关键落脚点。壮大县域经济，能够有效承接城市产业辐射和功能疏解，吸引资本、技术、人才等要素向县域流动，同时将产业链部分环节留在县域、乡镇甚至村庄，让农民就近就地就业创业。这有助于改变资源长期单向流向大城市的格局，扭转农村“失血”状态，推动形成工农互促、城乡互

补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，从根本上破解城乡二元结构。“健全联农带农机制”是发展县域富民产业必须坚守的底线和生命线。其战略意义在于构建一种确保农民主体地位和分享产业增值收益的关键制度性安排。在市场经济条件下，单纯引入企业或发展产业，并不必

然惠及农民，甚至可能出现“产业越发展、农民越边缘”的“挤出效应”。联农带农机制，正是通过制度设计，将分散的农户与现代农业产业体系有机衔接起来，形成风险共担、利益共享的共同体。这体现了社会主义市场经济的优越性，也是“以人民为中心的发展思想”在乡村产业领域的制度化体现。

当前发展中的突出短板与深层挑战

尽管各地在培育县域产业和探索联农带农机制上取得了显著成效，但对照新要求、新部署，仍存在一系列亟待破解的短板弱项，制约着富民产业的健康发展与联农带农机制的效能发挥。产业发展基础的薄弱性、低端化与要素制约突出。富民产业需要坚实的产业根基，但目前存在明显的短板，其一是产业基础薄弱且同质化严重。许多县域产业仍依赖于传统种养业，产业链条短，精深加工能力不足，产品附加值低，处

于价值链低端。同时，区域间产业规划缺乏特色，盲目跟风模仿，导致低水平重复建设和同质化恶性竞争，难以形成核心竞争力。其二是要素支撑能力不足。人才方面，青壮年劳动力、专业技术人才、经营管理人才“三流失”问题严峻，导致产业创新和管理能力低下。资金方面，农业资产抵押难、合作社信贷难等问题依然存在，社会资金进入顾虑多，产业发展面临融资瓶颈。基础设施方面，冷链物流、仓储保鲜、数字网络等现代基础设施

短板突出，尤其是农村物流“最初一公里”和“最后一公里”成本高昂，制约了农产品上行和产业融合。其三是“三产”融合度低，利益联结松散。农业与加工、流通、旅游、文化等产业融合不够，产业链各环节衔接不紧，导致产业增值空间未能充分挖掘，同时也使得利益联结缺乏多元化的载体和抓手。联农带农机制的形式化、松散化与激励不足并存。这是当前最突出的短板。其一是利益联结“形式单一、保障脆

弱”。许多地方仍停留在简单的订单收购、土地流转等初级模式，缺乏紧密的产权纽带和长效的收益共享机制。当市场波动时，订单合同极易违约；农民在产业链中多处于原材料供应者的被动位置，分享加工、流通、品牌等环节增值收益的渠道不畅、比例很低。其二是带动就业与增收能力“普遍不强”。部分县域产业与当地农民技能、就业习惯匹配度低，或者产业本身就业容量有限，导致其带动农民就近就业、稳定增收的能力不足。例

如一些工商资本下乡项目，与农民利益联结“两张皮”，对地方财政和少数人贡献大，但对普通农户增收带动作用微弱。其三是量化评估与激励约束机制“严重缺失”。对于经营主体联农带农的效果，缺乏科学、量化的评估指标体系，导致政策支持与带农成效挂钩不紧，存在“重引进、轻带动”的现象。对带农效果好的主体激励不足，对“只占资源、不带农民”的主体约束乏力。这在一定程度上放任了联农带农机制的虚化和弱化。

健全联农带农机制的路径探析

健全联农带农机制是一项系统工程，需要政府、市场、社会、农民等多方协同，综合运用政策工具，深化改革创新，特别是要以新时代农村合作社模式创新为关键支点，构建长效、稳定、紧密的利益共同体。强化顶层设计，构建“联得紧、带得稳、收益久”的系统性框架。必须坚持以保障农民利益为核心，将联农带农机制作为发展县域富民产业的“前置条件”和“刚性约束”。在政策设计上，要推动从“选择性带动”向“普惠性联结”转变，从“松散型结合”向“紧密型融合”转变。要将联农带农成效作为衡量乡村振兴工作、考核领导干部政绩、分配财政资金、给予金融支持、配置土地指标的重要依据，树立强有力的激励约束导向。同时，还要分类施策与模式推广。针对不同产业类

型、不同发展阶段、不同地域特点，总结推广一批可复制、可操作的联农带农典型模式。大力推广“党支部领办合作社”“农业产业化联合体”“生产托管服务联盟”等行之有效的组织模式，鼓励探索基于产权重构的“联农共生模式”，推动契约式合作向权益共享型合作机制深化。深化合作社改革，筑牢联农带农的微观组织基础。继续深化农村集体产权制度改革，为合作社发展扫清产权障碍。提升合作社规范化管理与运营能力，实施“合作社带头人能力提升计划”，引入职业经理人，完善财务公开和审计监督，防止“内部人控制”。支持合作社与科研院校、龙头企业合作，提升产品创新和技术应用能力。还要拓展合作社功能与服务半径，鼓励合作社从

单一的生产合作，向供销、信用、服务等综合合作拓展，创办或参与农产品加工、仓储物流、品牌营销、农村电商等二三产业，延伸产业链条，创造更多就业岗位和增值收益分享机会。支持合作社联合发展，组建联合社或产业联盟，提升市场议价能力和风险抵御能力。完善政策支持体系，形成协同发力格局。加大财政对县域富民产业和合作社的投入力度，但资金使用必须与联农带农效果紧密挂钩。设立联农带农专项奖励基金，对带动农户数量多、增收效果显著、利益联结紧密的合作社和龙头企业给予重奖。优化涉农资金整合使用机制，重点支持合作社开展基础设施建设、技术升级、品牌打造等。鼓励金融机构开发适合合作社和农户的信贷产

品，如“合作社贷”“乡村振兴贷”，推广农村承包土地经营权、集体资产股权、农业设施、活体畜禽等抵押质押贷款。大力发展农业保险和担保体系，分散产业风险。实施“数字乡村”和“智慧农业”工程，加快农村5G、物联网、冷链物流等新型基础设施建设，开展农民数字技能培训，培育乡村数字人才。健全评估监督机制，确保政策落地与农民受益。制定量化评估指标，包括带动农户数量与占比、农民增收幅度与稳定性、利益联结方式与紧密程度、本地就业创造、技能培训情况等。强化全过程监督与民主管理，保障合作社成员对经营状况、财务收支、利益分配的知情权、参与权、监督权。推动合作社事务公开透明，特别是重大投资决策和收益分配

方案，对侵害农民利益、虚假申报带农成效的行为予以严厉惩处。建立健全包括订单合同履约保险、价格指数保险在内的风险分散机制。培育壮大县域富民产业，健全联农带农机制，必须坚持系统观念，强化顶层设计，以深化合作社改革为抓手，配套完善财政、金融、土地、数字等一揽子支持政策，并构建起科学的评估监督体系，从而确保县域富民产业真正扎根乡土、惠泽于民，不断在全面推进乡村振兴、加快建设农业强国的伟大征程中，绘就产业兴、农民富、乡村美的壮丽画卷，扎实稳步地迈向全体人民共同富裕的宏伟目标。
(摘编自《中国经济时报》)