

以深化农村改革与城乡融合发展为抓手

激发国内大循环新动能

——《中国农村经济》第九届“三农论坛”会议综述

史新杰 陈伟 龚斌磊 刘涛

为深入贯彻落实党的二十大关于“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动”的重要部署^①，第九届“三农论坛”于2025年9月13日在浙江省杭州市召开。本次论坛是《中国农村经济》创刊40周年系列纪念活动的重要组成部分，由《中国农村经济》编辑部与浙江大学中国农村发展研究院联合主办，浙江大学中国农村发展研究院与中国农村发展学会农村发展学科建设专业委员会共同承办，浙江大学公共管理学院数智三农实验室协办。

本届论坛以“进一步深化农村改革与城乡融合发展，激发国内大循环新动能”为主题，汇聚来自北京大学、中国人民大学、浙江大学、北京师范大学、中国农业大学、西北农林科技大学、南京农业大学、华中农业大学、华南农业大学、中央财经大学、上海财经大学、西南财经大学、西南大学等百余所高校和科研院所的专家学者。国务院发展研究中心农村经济研究部原部长叶兴庆研究员、农业农村部经济研究中心副主任陈洁研究员、北京大学现代农学院副院长刘承芳教授、浙江大学中国农村发展研究院院长钱文荣教授分别作主旨报告，并围绕扩大农村开放性、破除体制机制障碍、提升基础设施与公共服务、协调农业农村现代化多元目标等议题，深入探讨了城乡融合发展的关键路径。

论坛共收到来自179所高校和科研院所的366篇投稿，经多轮专家评审，最终遴选40篇论文进行交流。会议设置了8个分论坛，涵盖要素市场化改革与城乡融合发展、

[资助项目] 教育部自主知识体系重大专项项目群“构建中国农林经济管理学自主知识体系研究”（编号：2024JZDZ059~2024JZDZ065）。

[作者信息] 史新杰、陈伟、龚斌磊（通讯作者）、刘涛，浙江大学中国农村发展研究院，电子邮箱：gongbinlei@zju.edu.cn。

^①习近平，2025：《习近平谈治国理政》第五卷，北京：外文出版社，第91-120页。

完善农业经营体系与新型农村集体经济、保障重要农产品供给与增强资源环境生态系统韧性、特色产业发展与乡村产业体系构建、科技创新与农业新质生产力发展、农民增收与城乡共同富裕、完善农民工就业支持体系与全面促进农村消费、基本公共服务均等化与新型城镇化 8 个议题，实现了理论探讨、实证研究与政策对话的深度融合。现将与会专家学者的主要观点予以综述。

一、做强国内大循环提出的历史背景

做大做强国内大循环，是党中央在深刻把握国内外发展大势基础上作出的重大战略决策，现已成为中国经济高质量发展的核心引擎。改革开放以来，中国依托“两头在外、大进大出”的外向型模式实现了高速增长，但 2008 年国际金融危机后，全球经济动能减弱、逆全球化趋势加剧，加上 2020 年暴发的新冠疫情冲击，传统增长模式难以为继。同时，中国人均 GDP 迈过中等收入门槛，城镇化率持续提升，中等收入群体扩大，内需潜力加速释放，经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。劳动力成本上升、资源环境约束趋紧、关键技术“卡脖子”等问题凸显，依赖要素投入和外需拉动的增长模式面临严峻挑战。正如习近平总书记所指出的，“大进大出的环境条件已经变化，必须根据新的形势提出引领发展的新思路”^①。2020 年 4 月，习近平总书记提出“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”^②。此后，党中央在党的十九届五中全会、党的十九届六中全会、党的二十大与党的二十届三中全会等重要会议上反复强调并不断深化新发展格局的战略部署。2025 年 7 月，国务院常务会议进一步围绕做强国内大循环出台了一系列针对性政策措施^③。这一系列战略部署，标志着中国发展逻辑从“以外促内”向“以内为主、内外协同”历史性地转变。

当前，做强国内大循环，不仅关乎短期经济稳定，而且关乎国家长远安全与现代化进程。2021—2024 年，内需对经济增长的平均贡献率为 86.4%^④，外贸依存度由 2006 年的 63.3% 降至 2024 年的 32.5%，凸显了内需驱动的显著成效^⑤。然而，国民经济循环仍面临深层次结构性矛盾：根据国家统计局数据，2010—2024 年，中国居民消费占

^①习近平，2023：《加快构建新发展格局 把握未来发展主动权》，《求是》第 8 期，第 15-16 页。

^②习近平，2020：《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，《求是》第 21 期，第 4-7 页。

^③资料来源：《国务院常务会：研究做强国内大循环重点政策举措落实工作》，https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202507/content_7032472.htm。

^④资料来源：《新华社快讯：2021 年至 2024 年内需对经济增长的平均贡献率为 86.4%》，<https://www.news.cn/fortune/20250709/9edb1039dfd14ca08ec30eb9c0556f91/c.html>。

^⑤资料来源：《全方位扩大国内需求 促进我国经济行稳致远》，<https://www.ynzx.gov.cn/lilyj/277585.jhtml>。

GDP 比重仅从 34.6% 升至 39.9%，长期不足 40%，消费潜能仍有较大释放空间^①；供给体系对需求升级响应滞后，呈现出低端产能过剩与高端供给不足并存的结构性矛盾。其中，城乡结构性失衡成为制约国内大循环质量提升的关键短板。农村作为内需增长的战略腹地、要素资源的重要载体和生态文化的传承空间，其发展滞后不仅会抑制消费规模扩张与结构升级，还不利于要素配置效率与产业链韧性的提升。

因此，做强国内大循环的重点在于深化农村改革与城乡融合发展，其关键在于以系统思维统筹推进覆盖经济循环全链条的五大关键任务——贯通要素端、生产端、经营（流通）端、分配端与消费端，形成从资源要素配置到最终需求释放的完整闭环。只有通过这五个维度协同发力、一体推进，才能有效破除城乡二元结构障碍，全面激活农村在要素供给、产业支撑、制度创新、收入增长和消费释放等方面的内生动能。这不仅是应对外部环境深刻变化、增强经济自主性与抗风险能力的主动布局，而且是推动经济高质量发展、实现中国式现代化的内在要求。

对此，叶兴庆指出，城乡双向开放虽已取得阶段性进展，但农村对城市的“有限开放”与城市对农村的“不完全接纳”并存，改革面临“制度性担忧”与“实践性困局”的双重制约，亟须在保障耕地安全、农民生计和基层治理稳定的前提下，推动系统性制度创新。陈洁建议，应以系统谋划和制度创新为抓手，协同推进城乡融合重大工程与关键制度改革，完善要素保障机制，促进人才、资金、技术、信息等资源向农业农村流动，构建规划统筹、政策协同、分层推进的城乡融合发展新格局。刘承芳认为，农村基础设施与公共服务是城乡高质量融合发展的“硬件基础”与“软件支撑”。新时代农村基础设施建设与公共服务供给，需要协同推进技术创新，以及制度、政策与投融资机制的改革创新，构建政府、市场、村集体及农民等多元主体协同共治的新格局，以系统化方案共育“民生之花”。她特别呼吁要提升农村“一老一小”公共服务的质量与可及性，实现由“有没有”向“好不好”的转变。钱文荣进一步指出，中国农业农村现代化面临粮食安全、农民增收、生态保护与乡村稳定四大目标的协同困境，亟须通过城乡一体化改革破局。具体而言，需要以消除制度性不平等为基础，深化土地制度改革，健全城乡一体的公共服务体系，优化乡村治理结构，创新农业组织模式，实现小农户与现代农业的有机衔接和城乡要素的双向流动。

综上所述，深化农村改革与城乡融合发展的关键在于破除城乡二元制度壁垒，构建要素自由流动、服务均等共享、功能互补协同的新型城乡关系，推动农村从被动“输血”转向主动“造血”，系统打通国内大循环的城乡梗阻。

二、做强国内大循环的重点在于深化农村改革与城乡融合发展

做强国内大循环的关键在于打通要素、生产、流通、分配与消费的全链条堵点，

^①资料来源：国家统计局，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A020A&sj=2023>。

构建高效协同的经济循环体系，系统推进五大任务：在要素端，深化户籍与土地制度改革，畅通劳动力双向流动，激活土地权能，引导资本技术下乡，加快构建城乡统一要素市场；在生产端，夯实粮食安全根基，提升资源环境韧性，发展农业新质生产力，提升产业竞争力；在经营端，健全农业经营体系，发展新型农村集体经济，创新“龙头企业+合作社+农户”等模式，提升组织化与市场化水平；在分配端，拓宽农民增收渠道，推进基本公共服务均等化，完善基础设施建设；在消费端，健全社会保障体系，改善人居环境，释放农村内需潜力（见图1）。唯有实现从要素配置到最终消费的高效贯通，才能充分激活农村潜能，为国内大循环注入持久动能。



图1 做强国内大循环的重点任务

（一）要素端：破除壁垒，促进城乡要素双向高效流动

1.畅通劳动力流动。畅通劳动力双向流动是实现城乡融合发展的关键环节。根据推拉理论，劳动力要素的自由流动受限于流出地和流入地的制度环境约束，同时受到激励作用的影响。浙江科技学院叶俊焘和温州商学院方师乐指出，应持续深化户籍制度改革，破除城乡身份壁垒，促进农业转移人口市民化；同时，优化返乡创业环境，吸引人才、技术等现代要素“上山下乡”。上述政策举措实质上是通过制度性供给激励劳动力的空间再配置，推动城乡要素的双向循环和融合发展。从产权理论视角来看，农村产权确权有助于降低交易成本、稳定农民预期，从而提升农民迁移意愿并强化其市民化内在动力。浙江大学郝含涛等的研究表明，宅基地确权改革显著促进了农村劳动力的短期迁移与非农就业。同时，流入地政府需完善和落实相关公共政策，以保障进城农民的落户权利，促进他们城市社会融入。西南财经大学郭小琳等研究发现，城镇基本公共服务保障水平和个体发展能力是影响农民工进城落户决策的关键因素。

2.深化农村土地制度改革。深化土地要素市场化改革是建设统一开放、竞争有序土地市场体系的内在要求。激活土地要素的关键在于构建完善的土地要素市场化制度体系。一方面，应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。例如，南京农业大学刘洋等的研究指出，通过将土地经营权以股权方式投资，可以有效整合内外部资源，稳定农业主体间的合约关系，从而激发农业产业组织的内生动力。另一方面，需充分发挥政府与市场的协同作用。北京林业大学陈婧茹等认为，盘活农村土地资源，提升要素配置效率，有助于降低市场交易成本，实现财产权能的优化。

3.畅通资本要素流动。资金是推动乡村振兴和农业现代化的核心要素之一。陈洁指出，必须引导人才、技术、资金等现代要素有序下乡，扭转长期以来要素单向流出的格局。基础设施建设为资本下乡提供制度性和物质性支撑。上海财经大学刘进等的实证研究发现，“四好农村路”等交通与信息基础设施建设，通过降低交易成本、改善投资环境，显著提升了农村地区的创业活力和资本吸引力。从政策角度看，钱文荣提出，在加大财税优惠力度的同时，应引入风险投资，激活技术产业化动力。

（二）生产端：夯实基础，保障粮食安全与提升产业韧性

1.保障重要农产品供给。保障重要农产品的稳定供给，是夯实国内大循环、保障国家粮食安全的基础。在极端天气频发和全球供应链高度不确定的背景下，提升农业抗风险能力具有战略意义。从理论上讲，农产品供给的稳定性依赖于市场机制的协调性与基础设施的完备性。西南财经大学余建宇等的实证研究发现，极端高温显著推高蔬菜价格，但全国统一大市场通过跨区域调配能够有效缓冲供给冲击，其缓冲效果依赖于关联市场的供给弹性以及本地的基础设施水平，凸显了市场协同与设施完善在保障农产品供给中的关键作用。国际贸易便利化对农产品的供给结构与品质产生双重影响。上海海洋大学陈廷贵等的研究表明，“一带一路”倡议下的贸易便利化可能带来低质量竞争压力，从而导致部分出口农产品整体质量下降，但投资便利化通过技术溢出、生产效率提升及资源优化配置，有助于提升高附加值农产品品质，增强供给结构稳定性。

2.提升资源环境系统韧性。提升资源环境系统韧性，是实现农产品可持续供给和农业长期稳定发展的关键，其核心在于制度安排、环境治理与技术创新的协同。在宏观层面，合理的环境规制有助于协调城乡发展与生态保护。华中农业大学王玉泽等的研究表明，城市偏向型环境规制可能加剧城乡经济差距，而面向农村的环境治理措施能够改善农村生态环境，提升农户收入水平，进而增强农村经济与生态系统的双重韧性。在中观层面，农业生产托管与绿色技术推广是提升生态韧性的关键途径。浙江大学芮浩杰等指出，农业生产托管服务可以促进绿色生产方式应用，提升粮食生产的抗灾能力与绿色转型动力。在微观层面，西北农林科技大学符越等分析了质量安全服务及其集成对家庭农场粮食生产生态效率的影响；浙江大学周洁红和尹宗硕则强调了清洁能源转型对农户健康行为的重要性。

3.加快农业新质生产力发展。科技创新是培育农业新质生产力、推动农业高质量发展的核心动力。农业新质生产力的形成依赖于技术进步、制度创新与要素重构的协同作用。西北农林科技大学谭兆峰等的研究显示，农业绿色发展先行区建设通过强化环境监管与技术补偿机制，吸引绿色企业集聚，推动全产业链绿色转型。湖南省科学院史常亮等指出，农村电子商务通过降低交易成本、拓展销售渠道，重塑小农户与大市场的连接机制，推动农业生产要素在更大范围内高效配置。华南农业大学罗明忠和李元豪进一步强调，人工智能技术通过数据驱动与智能决策显著提升了农业社会化服务的精准度，在施肥、灌溉与病虫害防治等环节实现了节本增效。吉林大学杨思莹等人也发现了“人工智能+农业”模式在增强农村家庭应对风险能力中的积极作用。

（三）经营（流通）端：完善体系，提升农业组织化与市场化水平

1.健全农业经营体系。健全农业经营体系是提升农业组织化水平、畅通国内大循环的关键环节。完善的经营体系应同时兼顾产权激励、服务协同与治理公平。中央财经大学张舰与王永胜的研究表明，合作社普通成员持股，能够提高合作社盈余按交易量分配的比例，增加普通成员收入，从而提高成员的实际收益与民主参与水平。这说明，产权结构优化是实现合作社内部激励与公平相容的制度基础。中国农业科学院施建魁和胡向东发现，农业生产托管以专业化、标准化服务降低小农户的技术门槛与生产成本，显著提升优质稻种植效率。此外，安徽师范大学闵继胜指出，随着补贴政策支持力度的加大，土地规模经营与服务规模经营逐步协同发展，形成了“双规模”经营格局，有助于进一步释放农业生产的规模效应与集约效益。

2.发展新型农村集体经济。发展新型农村集体经济是增强乡村内生发展动力、推动要素高效配置的关键途径。其核心在于通过制度供给与组织创新，优化资源整合与收益分配机制，形成集体经济“共建—共享—共赢”的格局。华中农业大学牛惠亭和李剑发现，良好的农业营商环境显著提升了新型经营主体的绩效，其中，基础设施的完善与要素供给的充足尤为关键，且中大型、专业化经营主体对环境改善更为敏感，这凸显了制度环境优化的重要性。浙江大学梁巧等从组织化视角出发，指出农民组织既能通过提供公共性服务增强成员的抗风险能力，又能依托市场性功能拓展销售渠道，从而促进农户增收。

3.引入社会资本与创新机制。社会资本不仅带来资金和管理资源，还通过制度创新、组织协同与信息网络的重构，推动乡村产业体系从要素驱动向创新驱动转型。辽宁大学仇焕广等指出，应通过政府引导、企业参与和农民合作联动，完善“龙头企业+合作社+基地+农户”的经营模式，有效推动农业高质量发展。这一模式不仅优化了产业链条，也为社会资本的长期留驻创造了制度条件。社会资本的进入带来了结构性公平效应与包容性增长效应。上海财经大学谭家银等研究发现，“万企帮万村”模式不仅从整体上提高了农户收入水平，还缩小了农户群体内部的收入差距。社会资本嵌入与创

新机制互动，重塑了乡村的创业生态。山东大学徐凤增等发现，返乡入乡创业者凭借资源整合与社区认同，促进乡村经济由单一生产型向多元业态型转变。与此同时，社会关系网络是连接资本与产业的重要信息通道。浙江大学茅锐和甘雨揭示，非农企业通过股东关联网络可以获取农业领域的隐性信息，使其有更大概率参与农业产业发展。

（四）分配端：健全机制，推动农民增收与城乡共同富裕

1. 拓宽农民增收渠道。农民增收是实现城乡共同富裕的核心任务。收入增长不仅依赖生产性要素积累，而且取决于制度性机会的拓展。浙江大学胡沛楠等的研究发现，户籍制度改革能够通过促进劳动力跨区域流动，提升农村转移劳动力的就业质量与收入水平，进而扩大农村消费需求，为构建国内大循环注入新动能。与此同时，北京师范大学吕光明和宫晓芹的研究表明，东西部县域结对帮扶以产业协作与劳务对接为纽带，显著提高受援地区农户收入，特别是低收入群体受益更显著，说明区域协同是促进包容性增长与共享发展的重要机制。

2. 推进基本公共服务均等化。实现城乡基本公共服务均等化，是缩小收入差距与促进社会融合的关键环节。叶兴庆指出，城市对农业转移人口的开放程度虽有提升，但“要劳动力不要劳动者”的问题依然存在，表现为大量非户籍常住人口难以平等享受基本公共服务等市民权利，城乡融合仍面临制度性障碍。西南财经大学郭小琳等的研究进一步发现，农民工落户决策受到流入地公共服务水平与个体能力的双重影响，同时，地方政府政策取向也会起到关键作用。此外，浙江工商大学郑晓冬等分析了农村数字赋能工程对提升教育公平性以及加速人力资本积累的积极作用。

3. 健全基础设施促进新型城镇化发展。基础设施改善与新型城镇化建设是提升农村发展能力的重要支撑。上海财经大学刘进等指出，“四好农村路”建设通过降低运输成本、促进机械化，显著提升农业生产效率与创业活力，发挥“乘数效应”。中国人民大学熊雪锋等的研究发现，新型城镇化通过农村劳动力转移、土地集约与社会化服务替代，在提升农业生产效率的同时有效降低碳排放，促进城镇化与绿色农业的协同发展。进一步地，区域协调机制能够将基础设施和城镇化效益转化为更广泛的社会经济效益。浙江工商大学赵连阁等的研究发现，市域与县域联动，通过土地出让、企业跨区域布局及合作社运营，显著提高了资源配置效率与产业协同水平，从而提升城乡共同富裕水平。

（五）消费端：释放潜力，全面促进农村消费升级

1. 完善社会保障体系。健全社会保障体系是释放农村消费潜力的基础。四川大学周云逸和浙江大学陈志钢研究发现，人情礼作为非正式社会保障，能够增强农村家庭的消费韧性。但由非理性攀比或仪式性竞争引发的高额支出也可能加重家庭消费负担。随着市场化进程的推进和正式社会保障体系的完善，人情礼作为非正式社会保障的功能逐步弱化，这表明非正式机制应向制度化保障有序转化。西南财经大学向雪风等发

现，医疗资源下沉有效缓解了农村家庭健康焦虑与支出压力，显著提升了整体消费水平，并推动消费结构由生存型向发展型升级，这种促进效应在老年群体与低收入家庭中尤为突出，体现了公共服务供给对消费潜力的释放作用。

2.改善人居环境与公共服务。改善人居环境与提升公共服务水平是增强消费意愿的重要途径。西南大学杨丹等学者的研究表明，通过系统化的人居环境整治、卫生治理及基础设施完善，农村居民的居住条件得到显著改善，这不仅提升了生活便利性，也增强了居民的主观幸福感和生活满意度。良好的居住环境，可以降低居民的生活不确定性和心理成本，从而提高其消费意愿，在微观层面有效激发农村消费活力。完善的基本公共服务供给是释放农村消费潜力的关键，尤其是远程教育、社区养老服务以及乡村医疗信息化建设等数字化公共服务，为扩大农村内需提供了坚实支撑。

3.引导健康理性消费行为。引导健康、理性的消费行为是优化消费结构的关键。西北农林科技大学李晓磊等的研究发现，消费者对临期食品的购买意愿受剩余天数、保质期期限及价格折扣的影响，且存在认知偏差，这表明应加强食品安全教育并优化标签设计，以引导理性消费。曲阜师范大学李凯等建议，应加强宣传以提升消费者需求，缓解消费者认知对农产品地理标志发展的限制。

三、做强国内大循环面临的挑战

中国拥有超大规模市场和完整的产业体系，虽然内需对经济增长的贡献率持续提升，但国内大循环仍然面临着深层次结构性梗阻。突出表现为：城乡要素受制于制度壁垒与金融排斥而流通不畅；农业产业韧性因农业科技成果难以有效落地与粮食安全、农民增收、生态保护等多重目标协调困难而有不足；小农户受限于组织化水平不高与农业社会化服务体系不健全，而难以有效融入现代农业；城乡融合共享受限于基本公共服务不均与县域综合承载能力薄弱，而难以深入推进；农村消费潜力受限于社会保障缺位与消费环境不完善，而难以有效释放。这些问题相互交织，在一定程度上制约了农村在扩内需、稳增长、促融合中的战略纵深作用的发挥。具体而言，主要面临五个方面的挑战。

（一）制度壁垒与金融排斥阻碍城乡要素双向流动

1.户籍和土地制度改革相对滞后。长期存续的城乡二元体制加大了城乡收入不平等程度，并诱发农村空心化问题。叶兴庆指出，农村对城市开放虽然在承包地经营权流转和资本下乡方面取得边际突破，但受限于各方对农村要素市场化改革方向的认识分歧，以及基层在制度配套、风险防控和治理能力等方面的实践困境，扩大农村开放性仍是深化农村改革中最艰难的领域之一。浙江大学胡沛楠等发现，户籍制度改革对农村劳动力迁移的影响效果尚未达到预期，原因在于不完善的土地产权制度增加了交易成本，降低了农民的迁移意愿。浙江大学郝含涛等的研究表明，宅基地确权有助于增

强农民土地权益感知，促进劳动力迁移，但对长期迁移的影响效果不明显。北京林业大学陈婧茹等指出，不同地区改革的效果差异明显，东部发达地区通过盘活宅基地可以促进农民增收，而中西部欠发达地区受市场不活跃及基础设施薄弱的影响，宅基地改革成效有限。

2.农村信贷约束制约要素流动。农村金融体系不健全，金融机构对农户与农业企业的贷款风险评估较高，导致农户与农业企业融资困难。陈洁指出，当前涉农经营主体仍然面临融资难、融资贵的问题，如农村土地承包经营权、林权、农村房屋、农村厂房设施、大棚养殖圈舍以及活体动物、果园苗木等资产难以成为有效抵押物。同时，现有财政资金及社会资本主要投资于中心城区和部分村庄，对作为重要经济单元的一般县区和中心镇等的投入不足。

（二）科技落地难与多重目标冲突削弱农业产业韧性

1.农业产业链协同不足。农业产业链上下游协同程度低，一二三产业融合发展不足，农业整体竞争力不强。辽宁大学仇焕广等指出，当前农业产业链面临三方面问题：一是生产端科技支撑薄弱，优质品种研发与供给滞后，难以满足市场对高品质农产品的需求；二是流通效率偏低，信息不对称问题突出，导致优质农产品难以实现应有的市场价值；三是加工环节中农产品精深加工能力欠缺，产品附加值不高，制约产业链整体效益提升。上述问题叠加，导致“优质不优价”现象频发，制约农业高质量发展。

2.科技创新存在“最后一公里”难题。一方面，农业的科技研发投入不足，产学研用脱节，先进适用技术落地难；另一方面，农村数字基础设施薄弱，宽带覆盖不均，智能设备普及率低，限制智慧农业、农村电商等新业态发展。在此背景下，湖南省社会科学史常亮等的研究发现，低收入且人力资本较低的农户在技术采纳和市场接入方面仍面临较大障碍，这些障碍限制了其收入增长。更值得注意的是，华南农业大学罗明忠和李元豪指出，不同农地规模化水平下的技术采纳效果存在显著差异，低水平农地规模化区域的技术效率低，导致人工智能等新技术应用效果不理想。

3.多重发展目标协调困难。农业农村现代化面临粮食安全、农民增收、生态保护及乡土文化传承等多重目标平衡的挑战。刘承芳指出，地球正面临气候变化、生物多样性丧失和环境污染三重相互交织的全球性危机，这些危机对农业与食物系统构成严峻挑战，亟须采取系统性应对策略。部分政策实践已展现出积极协同效应。中国人民大学刘晓光等的研究发现，生态保护红线政策可以显著提高地区的共同富裕指数，对促进地区经济发展具有积极效应。然而，西南大学余沙等指出，秸秆综合利用政策的正外部性缺乏有效的补偿机制，导致农户缺乏持续参与的动力。

（三）支撑体系薄弱制约小农户融入现代农业

1.新型农业经营主体发育滞后，联农带农机制尚未有效建立。当前合作社普遍存在内部治理结构不合理、普通成员参与不足等问题，因而难以成为小农户对接大市场的

有效载体。中央财经大学张舰与王永胜研究发现，普通成员的持股行为能够提升其议价能力，推动合作社盈余更多按成员与合作社的交易量比例返还，更好体现小农户利益。然而，在实践中，普通成员未充分参与治理或持股比例偏低，导致利益联结机制未能充分发挥作用。与此同时，家庭农场、农业龙头企业等规模化经营主体数量不足，导致其在中西部地区的辐射带动能力有限。“小散弱”格局使得小农户在技术采纳、品牌建设及市场议价中长期处于弱势，从而阻碍其深度融入现代农业产业链。

2. 农业社会化服务体系专业化程度低，服务供给稳定性不足。尽管农业生产托管等模式逐步得到推广，但多局限于耕、种、收等单一环节，缺乏覆盖产前、产中、产后全链条的系统性支持。而且，社会化服务仍然存在“重签约、轻履约”的现象。部分服务组织为追求规模效益而简化流程，致使履约能力不足、服务标准不一，难以保障小农户实际获得节本增效与增收实效。与此同时，小农户经营规模小、地块分散，难以匹配标准化服务供给，从而导致其采纳绿色转型技术的成本高、风险大、收益不确定性强。若不能推动托管服务向全程化、标准化、数字化升级，融入现代农业的“最后一公里”仍难打通。

3. 农民职业化支撑体系薄弱，新农人培育机制亟待系统构建。一方面，农业对青壮年劳动力吸引力下降，务农人口老龄化、兼业化趋势加剧，职业农民培训及创业扶持体系尚不健全。湖南省社会科学院史常亮等的研究发现，低收入农户在电商运营、数字工具使用等方面存在明显的鸿沟，这限制了其参与新业态的机会。对此，吉林大学杨思莹等建议，应通过设立农业创新激励基金、完善创业孵化平台等方式，推动农民从“被动接受技术”向“主动应用创新”转变，加快构建多元化、可持续的现代农业经营主体队伍。与此同时，河北大学张岳等的研究表明，在贯彻返乡创业试点政策的同时，应同步加强配套支持体系建设，通过完善高铁网络覆盖、优化金融生态环境、培育高端技术人才等多元路径，丰富创新要素供给，形成“试点政策+配套支持”的合力赋能。

（四）要素承载不足与城乡服务错配制约融合共享

1. 基本公共服务城乡差距突出，“一老一小”照护压力加剧融合困境。随着农村劳动力大量非农转移和人口结构深度变化，留守老人与儿童的公共服务需求日益凸显。刘承芳指出，随着经济社会的发展、农村基础设施和公共服务的改善，村民的福利改善备受关注，农村劳动力面临非农就业、迁移和城市融入的问题，农村面临人口结构变化导致的“一老一小”问题。西南财经大学郭小琳等的研究发现，农民工虽然在城市就业，但因户籍限制难以平等享受社保、子女教育和住房保障等基本公共服务，导致他们处于一种“半城市化”状态。这种制度性排斥不仅削弱农民工的市民化意愿，也阻碍城乡人口双向流动，制约城乡融合共享进程。

2. 县域功能未有效发挥，产业与财政支撑体系脆弱。县域是承接城市辐射、带动农村发展的关键空间，但多数县区，尤其是中西部农产品主产区，普遍存在财政自主度

低、产业链条短、发展动能不足等问题，难以有效承接人口回流与要素集聚。浙江科技学院叶俊焘与温州商学院方师乐指出，中西部县域因缺乏特色产业集群与有效激励政策，对人才和资本的吸引力不足，导致劳动力持续外流、经济活力不足。北京师范大学吕光明与宫晓芹进一步强调，尽管东西部协作在局部取得了一定成效，但从整体上看，县域发展仍存在结构性短板，城乡融合缺乏坚实的空间与产业支撑。

3.基础设施建设重建轻管，区域发展失衡加剧服务效能落差。陈洁指出，城乡基础设施一体化规划、建设与管护机制缺失，致使农村公共设施普遍存在统筹规划不足、重建设轻管理、管护能力薄弱等问题。同时，投资过度依赖财政，社会资本参与有限，这严重制约了服务供给效能的提升。上述问题在区域间呈现显著分化：东部地区基础设施完善、运维体系成熟，而中西部及东北地区则因资金、技术和管理能力不足，公共服务供给质量明显滞后。这种区域发展不平衡问题，不仅拉大了城乡差距，也削弱了全国统一大市场下要素高效配置的基础条件。

（五）非正式制度挤出与消费环境不完善制约农村内需潜力释放

1.非正式制度挤出生产性投资，削弱消费与产业升级动能。在农村社会保障体系不完善、正式金融供给不足的背景下，非正式制度在一定程度上承担了资源配置和风险分担的功能。然而，这种制度往往具有路径依赖与封闭性特征，导致资金流向偏离生产性和消费性投资，形成非正式制度的挤出效应。四川大学周云逸和浙江大学陈志钢的研究指出，传统“人情礼”网络在特定阶段可以替代部分社会保障职能，但其高频的礼金往来、攀比性支出与仪式化消费，增加了家庭负担，削弱了生产性投资与理性消费的空间。

2.农村新消费业态发展受限，渠道不畅与供需错配并存。当前农村电商发展存在“上行畅、下行阻”的结构性矛盾，优质农产品外销渠道较为通畅，但工业品下乡体系不完善，导致商品供给与消费需求难以有效匹配。同时，城乡居民消费结构差距不断扩大，农村高质量商品和服务供给不足，“有收入而无选择”的问题突出。

3.消费环境信任缺失与心理预期偏弱制约结构升级。基层食品安全监管覆盖不足、标签信息模糊、临期商品管理不规范，易导致消费者认知偏差。西北农林科技大学符越等指出，农产品认证与追溯体系衔接不畅、信息透明度不足，消费者对“优质优价”产品信任度低。再加上假冒伪劣产品流通与维权成本高企，农村消费者形成谨慎支出的心理预期。这种信任缺陷与风险敏感心理共同抑制了消费结构从生存型向发展型、享受型的转变。

四、激发国内大循环新动能的政策优化路径

当前制约国内大循环畅通的核心症结，在于城乡发展失衡、要素流动梗阻与产业体系韧性不足等结构性矛盾。破解这些难题，必须以城乡融合发展为战略支点，系统推进体制机制改革与政策协同创新。为此，应紧扣国内大循环的运行逻辑，聚焦五大

关键环节：在要素端，破除制度壁垒，畅通城乡资源双向流动；在生产端，强化科技赋能，筑牢农业产业韧性根基；在经营端，提升组织效能，推动小农户深度融入现代农业；在分配端，促进融合共享，加快基本公共服务均等化；在消费端，优化制度环境，充分释放农村内需潜力。通过五维联动、协同发力，加快构建工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，为国内大循环注入强劲而持久的内生动能。

（一）畅通城乡要素双向流动

1. 推进市民化制度落地。当前农业转移人口在城镇面临“人户分离”困境，教育、医疗、住房等基本公共服务仍与户籍深度绑定，制约其真正融入城市。钱文荣指出，推进多目标协调的城乡一体化改革，关键在于打破长期存在的城乡二元结构，系统性地解决公共资源分配不均与基本权利不对等的问题，构建促进人口自由流动与乡村可持续发展的制度基础。西南财经大学郭小琳等的研究发现，农民工落户决策不仅受流入地公共服务水平的影响，也受个体能力与地方政府政策导向的双重影响，这表明户籍改革必须与教育、医疗等服务供给协同推进。

2. 激活农村资产潜能。土地产权不明晰是农民“不敢离乡”的核心原因。钱文荣强调，应通过深化农村土地产权制度改革，健全承包地经营权和宅基地使用权的市场化流转机制，在保障进城农民财产权利的基础上，推动土地资源配置从“身份占有”向“效率配置”转型，实现城乡要素流动与农村资产活化之间的制度衔接。刘承芳建议，探索盘活乡村闲置资源（如校舍）并有效动员社会力量参与的路径，发展符合农村实际的互助养老模式。叶兴庆进一步建议，应遵循风险可控原则，分地区、分权能、分领域、分对象、分标的，稳妥推动农村土地“三权”分置和集体产权制度改革。

3. 引导资本和技术下乡。长期以来，人才、资金、技术等要素持续单向流向城市，农村面临严重的“失血”困境，亟须构建系统性引导机制，推动现代要素有序回流乡村。在此背景下，上海财经大学谭家银等建议，完善鼓励企业积极履行社会责任的政策体系，补偿企业参与“联农带农富农”投资对企业自身经济活动的挤出效应，从而让企业、农户多方共赢可持续。然而，仅有激励尚不足以破解资本“下不去、留不住”的难题。浙江大学茅锐和甘雨提出，应着力构建跨行业信息共享与合作对接机制，推动建立涉农项目信息公开平台和区域性投资协作网络，强化非农企业与农业龙头企业、合作社等“关键少数”的联系，提升社会资本在农业投资引导中的组织化效能，系统性降低制度性交易成本。

（二）增强农业产业韧性与科技支撑

1. 提升农业抗风险能力。面对极端气候频发与全球供应链波动等问题，必须增强农业供给体系韧性。北京大学高明和张博尧建议，应构建制度化的“可信承诺机制”，通过稳定农户对土地承包权、经营收益权的长期预期，激励其参与农业产业化项目和产业链分工，破解农户因产权不稳定导致的投资不足与协作缺失问题。西南财经大学

余建宇等建议，加大对家庭农场、农业企业等新型经营主体的扶持力度，重点培育具备规模化、专业化能力的生产主体，通过财政补贴鼓励其引入物联网监测设备、智能温控系统等智慧农业技术，实现对农田温湿度、作物生长状态的实时感知与精准调控，提升其应对极端高温的抗风险能力。安徽师范大学闵继胜进一步建议，考虑用税收优惠、社会保障补贴等收入补贴政策，来替代农机购置补贴等价格补贴政策，在支持规模经营主体种粮的同时，减少补贴政策对农机跨区作业服务市场发育的不利影响。

2.协调多重发展目标。农业农村发展面临粮食安全、农民增收、生态保护等多重目标协调难的问题。西北农林科技大学谭兆峰等建议，进一步发挥绿色生产要素在农业绿色转型中的作用，政府应完善农业绿色金融产品体系，推动绿色信贷、绿色保险、绿色投资等多元化金融工具向农业领域延伸。钱文荣强调，推进农业农村现代化必须统筹协调粮食安全、农民增收与生态保护等多元目标，避免顾此失彼。浙江大学周洁红和尹宗硕建议，建立基于健康收益一成本比的项目排序机制，将资金集中投向采暖污染基数高、空气质量差、医疗可及性差的村镇，并在资金分配中引入空气质量与健康改善双指标考核。中国人民大学刘晓光等建议，加强环保与财政、金融、产业等领域的配合，建立健全生态补偿机制，推进生态保护与经济协同发展。

3.深化农业数字化转型。科技是农业新质生产力的核心，而数字化转型正是科技赋能农业的关键路径。在此背景下，华南农业大学罗明忠和李元豪强调，要推进农村数字基础设施建设，实现农业生产区域的数字化全覆盖，同时优化数据流通环境，保障农业数据的安全与高效利用。在此基础上，中国农业大学李科洋等提出，应强化数字技术在乡村治理与产业融合中的系统性应用，提升农民数字素养，发展托管服务等新业态，并推动跨区域数据共享与要素市场协同。进一步地，辽宁大学仇焕广等建议，应强化科技与数字技术在农业生产全过程的融合应用，通过良种选育、智能管理、标准制定与溯源系统建设，提升农产品品质可控性与信息透明度，实现优质优价的目标。然而，河北大学张岳等的研究认为，当前返乡创业政策虽然能够提升涉农创新整体水平，但其效应主要集中于品牌等非技术层面，对技术创新和数字创新的带动作用尚不显著，需要通过制度设计引导返乡创业向“硬科技”领域延伸。

（三）健全现代农业组织与服务体系

1.优化合作社治理。合作社是连接小农户与大市场的关键纽带。中央财经大学张舰和王永胜建议，应协同推进合作社产业链延伸与小农户入股参股，以增强小农户融入现代农业的能力。浙江大学梁巧等强调，应强化合作社与农村集体经济组织的协同机制，村集体可通过完善产权制度、提供生产服务等方式，降低合作社与分散农户的协调成本，帮助小农户更有效地采纳社会化服务，从而放大合作社的增收效应。在此基础上，可借鉴曲阜师范大学李凯等关于农产品地理标志建设的研究结论与建议，明确新型农业经营主体对品牌价值的挖掘作用，推动其整合先进技术与专业管理模式，提升其标准化生产和市场议价能力。浙江工商大学赵连阁等进一步建议，充分保障农民

在新型合作经济中的主体地位，切实提升农民财产性收入增长能力。

2.推广生产托管服务。当前，大量小农户受限于技术能力不足、劳动力老龄化及农机装备缺乏，普遍存在“不会种、种不好、种不优”的现实困境，难以有效对接现代农业发展要求。中国人民大学熊雪锋等建议，鼓励发展家庭农场、农业企业等新型经营主体，提升农业社会化服务供给能力。中国农业科学院施建魁和胡向东进一步指出，应推动托管服务从“单环节”向“多环节”乃至“全程托管”升级，支持服务主体整合技术、农机、信息等资源，提升服务的专业化与系统性。同时，应强化对服务组织的能力建设与规范管理，避免“重签约、轻履约”现象，确保小农户真正获得节本增效、提质增收的实惠。

3.推进农民职业化改革。面对农业吸引力不足、劳动力老龄化加剧的现实困境，亟须超越零散培训的现状，构建系统化的职业农民培育与支持体系。对此，钱文荣建议，应实施分类化、系统性的劳动者素质提升工程，针对小农户加强现代农业技能培训，针对返乡创业人员强化新农人孵化与创业支持，培育多元化、可持续的农业经营主体队伍。在此基础上，湖南省社会科学院史常亮等进一步聚焦数字时代的新挑战，强调需面向小农户开展基础化、精准化的电商知识普及与技能培训，切实弥合其在数字素养与电商运营能力上的鸿沟，为小农户参与新业态奠定能力基础。深层次地，吉林大学杨思莹等进一步建议，通过设立农业创新激励基金等方式，适度鼓励并保护农村家庭的创新尝试，推动农户从技术被动接受者向主动创新者转变。

（四）促进城乡融合共享与基本公共服务均等化

1.推动身份制度创新。当前农村治理体系以户籍为核心，外来人才、返乡创业者难以获得“村民”身份，无法参与村务管理、享受公共服务。钱文荣建议，应推动农村居民“经济身份”与“社会身份”分离，明确外来入乡人口达到一定条件，例如，连续居住满一年，即可认定为村民，并享有与原住村民同等的权利，有效推动入乡人口融入乡村，真正实现城乡人口双向流动与融合。浙江大学胡沛楠等进一步建议，户籍制度改革需要与农村土地制度改革联动推进，进一步释放人口红利。唯有打破身份壁垒，才能让乡村成为各类人才愿意来、留得住、能出彩的开放空间，为城乡融合发展注入持续的人力资本动能。

2.强化县域综合承载能力。县域作为城乡融合的关键枢纽，当前普遍面临财政自主性弱、产业支撑不足、公共服务供给能力有限等系统性短板，亟需从制度环境与产业生态两方面协同发力。一方面，华中农业大学牛惠亭和李剑基于对十个省份的新型农业经营主体的实证研究指出，应构建基于新型农业经营主体生命周期的营商环境动态调适机制，通过“破旧”（减材料、减环节）与“立新”（建政企互动闭环）的协同改革，提升制度供给的阶段适配性与响应效率。值得注意的是，该机制的落地高度依赖于县级政府的统筹能力。该研究特别强调要“完善以县级物流为核心”的三级服务

体系，并将审批改革、政企互动等举措嵌入县域治理单元，凸显了营商环境优化与县域综合承载能力的紧密耦合。另一方面，浙江科技学院叶俊焘和温州商学院方师乐强调，应以县域为重要载体，推动城乡产业融合与创新创业，发展特色农产品加工、乡村旅游、农村电商等新业态。

3.完善乡村经营与公共服务政策。激发乡村内生动力，不仅需要拓展农业经营新路径，也需要补齐公共服务短板，以同步提升农户的经济收益与生活品质。在经营机制创新方面，吉林大学杨思莹等建议，鼓励和支持农村家庭运用人工智能技术开展市场分析、拓展销售渠道，发展“人工智能+农业”的新业态。南京农业大学刘洋等建议，应推广土地经营权入股模式，通过股权联结稳定主体合作、明晰剩余权利、实现收益共享。与此同时，在公共服务供给层面，西南大学杨丹等建议，应优化公共物品多元供给模式，推进农村社区食堂、老幼互助陪护、临时托育等试点建设，缓解家庭照护压力。西南财经大学向雪风等进一步建议，加快紧密型县域医共体建设，完善分级诊疗与资源下沉机制，深化医疗改革与消费提振的协同制度设计。上述举措共同指向一个核心诉求：通过经营赋能与服务托底双向发力，构建更具韧性与包容性的乡村发展生态。

（五）释放农村内需潜力与优化消费生态

1.加强乡风文明建设，缓解非正式制度挤出效应。农村非正式制度在一定程度上承担了社会保障和风险分担功能，但其路径依赖和封闭性特征容易导致资源配置偏离生产性与消费性投资，形成“挤出效应”。针对这一问题，应通过加强乡风文明建设，引导农村家庭树立理性消费与投资理念，形成健康的社会互动与互助机制。四川大学周云逸和浙江大学陈志钢指出，乡风文明提升不仅能够弱化人情礼网络对家庭资金的占用，还可以增强家庭理性决策意识。结合乡村文化引导、教育培训和公共宣传，塑造理性消费与投资的社会氛围，从而释放农村家庭生产性投资和消费潜力。

2.完善数字基础设施，畅通新消费业态发展渠道。随着农村数字经济发展提速，线上购物、直播带货、社区团购等新型消费业态不断兴起，但受制于基础设施滞后和流通体系不完善，新型消费业态的发展潜力尚未充分释放。应通过供应链协同创新，建立农产品上行与工业品下行的双向流通体系，同时引导本地企业与平台经济深度融合，培育特色产业的线上销售渠道，拓展社区团购、直播带货、农村自提点等多样化模式。进一步结合数字化管理与信息透明化手段，提升农村消费体系的运行效率和可预测性，使农村消费从“被动接受型”逐步转向“自主创造型”和“品质导向型”，为激活内需、缩小城乡消费差距提供坚实支撑。

3.重塑消费信任体系，改善农村消费心理预期。西北农林科技大学符越等建议，应推动农产品质量认证与追溯体系深度融合，建立统一的数据共享和信用公示平台，提升产品可追溯性与透明度。同时，强化基层食品安全监管与消费教育，完善消费者维

权机制，打击假冒伪劣与虚假宣传，营造放心、安全的消费环境。通过重构信任机制与社会心理预期，推动农村消费由生存型向发展型、享受型转型升级。

五、结语

《中国农村经济》第九届“三农论坛”以“进一步深化农村改革与城乡融合发展，激发国内大循环新动能”为主题，通过多场主旨报告与专题研讨，系统研讨了构建新发展格局中的关键命题。当前国内大循环的堵点不仅在于城市消费疲软或产业外移，更深层次的症结在于城乡二元结构长期制约资源要素自由流动与农村内需有效释放。为此，论坛凝聚三大共识：一是必须破除产品、要素与服务领域的制度性壁垒，推动农村从“政策输血”转向“制度开放”，实现城乡资源双向高效配置；二是强化县域作为城乡融合枢纽的功能，统筹推进基础设施一体化、基本公共服务均等化与产业协同发展，夯实乡村内生发展基础；三是统筹粮食安全、农民增收与生态保护多重目标，通过利益补偿机制、绿色转型路径与制度创新，实现效率与公平、发展与安全的动态统一。这些共识共同指向一个核心判断：农村不是被动接受扶持的对象，而是畅通国内大循环的重要战略腹地与内生动力来源。

在此基础上，论坛特别强调，农业现代化绝非孤立的技术升级或产量扩张，而应被置于激发内循环新动能的整体框架中重新定位。《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》强调“提升农业综合生产能力和质量效益”“推进宜居宜业和美乡村建设”。这就要求超越传统农业观，将智慧农业、数字技术集成、生态循环模式等新质生产力形态，视为贯通城乡供需、激活农村消费的关键载体。例如，绿色低碳转型不仅关乎生态价值的实现，而且能够拓宽农户增收渠道，进而撬动农村消费潜力。这种生产、分配与消费的联动机制，正是农业赋能内循环的核心逻辑。

面向“十五五”这一关键阶段，亟须将国家战略部署转化为可操作的研究议程。未来研究应重点聚焦以下方向：一是深化城乡要素双向流动的制度设计，特别是农村集体经营性建设用地入市与市民下乡权益保障机制的研究，打通土地、资本、人才、数据等要素双向流动的堵点；二是探索县域经济作为城乡融合枢纽的功能强化路径，推动产城融合、人口集聚与公共服务协同提升；三是系统研究农业新质生产力与绿色低碳转型的协同机制，加快智慧农业与生态循环技术的集成应用；四是构建兼顾粮食安全、农民增收与生态价值实现的多元目标协调模型，为政策制定提供理论支撑；五是加强农村消费潜力释放与社会保障体系联动的实证研究，助力形成“橄榄型”分配格局。唯有以更深层次的改革破除体制机制梗阻，方能真正将农村打造为国内大循环的强劲引擎，切实落实“以深化农村改革与城乡融合发展为抓手激发国内大循环新动能”的时代命题。

（责任编辑：尚友芳）