



# 蓄势谋篇：以“一号文件”为引领 擘画城投公司 农业板块高质量发展新图景

公用一部 | 刘文琴 王巍霖

2026年2月4日

## 引言

2026年中央一号文件的出台，标志着我国“三农”工作正式迈入以农业农村现代化为核心、以乡村全面振兴为统揽的系统推进新阶段。文件明确了以“提质增效”为导向的现代农业发展路径，也清晰指出了深化改革、系统治理的实施框架。这不仅为乡村发展擘画了清晰蓝图，也为正在转型探索中的城投公司提供了前所未有的战略机遇。当前，政策逻辑正从过去单一的项目投入，向系统化运营、产业链整合和全域生态构建演进。对城投公司而言，农业板块不再只是传统基建的延伸，而是成为其实现业务转型、功能重塑与价值再造的关键领域。通过主动对接文件提出的“产业链延伸”、“改革创新”等政策方向，城投公司有望在农业基础设施建设、乡村资产盘活、产业生态构建中扮演更关键角色，实现从“基础设施建设主体”向“城乡与公共服务综合运营商”的深度转型。本报告旨在深度剖析2026年中央一号文件的核心政策内涵，系统梳理其中蕴含的战略机遇，并围绕“目标—路径—模式”三个维度，为城投公司布局农业板块、实现战略转型提供清晰的实施框架与行动思路。

## 一、时代背景与战略指向：农业现代化成为城投转型的重要政策支点

2026年2月3日，《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》（简称“文件”）正式发布。这份文件，是“十五五”时期首个聚焦“三农”工作的纲领性文件，标志着我国农业农村发展迈入以“全面振兴”为目标、以“现代化”为核心的新阶段。

文件将“锚定农业农村现代化”与“扎实推进乡村全面振兴”并列列为总体目标，不仅延续了农业农村优先发展的基本方针，更在“十五五”开局之年，系统回应了粮食安全、产业提质增效与城乡融合等多重现实需求。从政策导向看，农业不再仅被视为基础保障领域，而被明确纳入现代化产业体系和国家长期发展布局之中。这一政策信号具有重要指向意义。一方面，传统以基础设施建设为核心的发展模式面临空间收缩；另一方面，农业农村领域正在形成一个需要长期资本、系统建设能力和专业化运营支撑的广阔空间。文件所勾勒的多个重点领域，为城投公司培育新增长曲线、重塑核心功能，提供了历史性的窗口。

## 二、核心内涵解码：政策重心演进下的机遇重构

深入解读文件精神，可发现其在目标导向、实现路径与发展模式三个维度上实现了系统深化，进而为城投公司打开了现实机遇空间。

### （一）目标层面：从“稳产保供”迈向“提质增效”，农业价值链加速延展

文件在强调保障国家粮食安全的同时，将“提升农业综合生产能力和质量效益”置于更加突出的位置。这意味着政策重心正从确保产量，向提升品质、效率和产业竞争力迁移。农业价值创造的重心逐步由单一生产环节，向全产业链延伸。

在这一背景下，城投公司可重点关注在产业链中后端等环节创造价值，例如，围绕现代农业园区建设、农产品精深加工、冷链物流与仓储体系等领域，参与投资、建设和运营，分享农业由原料供给向产业增值转化的长期收益。同时，文件多次强调标准化、品牌化和科技赋能。城投公司可依托地方资源禀赋，与新型农业经营主体协同，参与区域公用品牌建设和标准体系搭建，在生产、加工、流通等环节推动技术集成与模式升级，成为农业科技成果落地转化的重要组织者和承载平台。

### （二）路径层面：以改革创新激活要素配置，释放制度红利空间

文件明确将改革创新作为推动农业农村现代化的根本动力，重点指向农村土地制度和金融服务体系的完善。这为城投公司通过机制创新盘活存量资源、拓展合规融资渠道，提供了明确的政策接口。

在土地要素方面，随着集体经营性建设用地入市等制度逐步完善，城投公司可依托其规划协调、项目管理和资源整合能力，参与土地整理、产业导入和综合开发，探索在保障农民权益前提下的市场化运作路径。同时，围绕闲置农房、宅基地等资源，通过长期租赁、合作经营等合规方式，支持乡村民宿、康养服务、文旅融合等新业态发展。

在金融要素方面，文件提出健全农村金融服务体系。城投公司可联合金融机构，探索以农业设施、仓储货权、订单合同等为基础的供应链金融模式，缓解新型农业经营主体融资约束，在服务产业发展的同时，拓展自身金融协同与平台服务功能。相关探索需严格遵循用途管制和隐性债务防控要求，在合规框架内稳慎推进。

### （三）模式层面：以系统观念推动全域协同，培育综合运营新形态

以推进乡村全面振兴为总抓手，涵盖产业发展、生态建设、公共服务和治理能力提升等多重目标，决定了相关项目必须具备系统性和综合性。这为城投公司向区域综合开发运营服务商转型，提供了重要政策依据。

从实践路径看，可重点探索三类模式：一是以生态环境导向为核心，将农村人居环境整治、生态修复与生态农业、休闲旅游等经营性项目统筹规划，实现公益性与经营性项目协同推进；二是围绕农村医疗、养老、托育等公共服务设施，探索“投建运一体化”模式，在履行社会责任的同时，培育具备稳定现金流特征的运营板块；三是结合数字乡村建设需求，整合农业生产、物流、电商和基层治理场景，提供“软硬结合”的系统解决方案，提升乡村运行效率和服务水平。

## 三、实施路径建议：以能力建设为基础，循序推进生态构建

综合来看，城投公司发展农业板块可遵循“前瞻布局、能力筑基、试点突破、生态协同”的渐进式路径。

#### **阶段一：战略准备与能力奠基**

围绕农业与乡村振兴领域，设立专业化投资运营平台，引入产业规划、农业技术、金融与运营管理等复合型人才。系统梳理本地资源禀赋、产业短板和政策支持方向，与农业农村、自然资源等部门建立常态化沟通机制，同时积极对接科研机构、龙头企业和金融机构，构建协同合作基础。

#### **阶段二：模式创新与标杆塑造**

选择资源条件较好、带动效应明确的区域，推进若干示范性项目，如特色产业园区建设、区域品牌培育或人居环境整治与文旅融合项目，形成可复制、可推广的业务模式。探索引领社会资本参与或协同发起专注于现代农业、食品科技或乡村建设的投资基金，提升项目孵化和资源配置能力。

#### **阶段三：规模发展与价值跃升**

在农业基础设施运营、区域品牌管理或乡村综合开发等重点领域形成稳定业务和管理标准，逐步实现规模化拓展。通过资产运营、服务输出或合作授权等方式，实现管理能力和品牌价值转化，为后续资产证券化或多元退出方式奠定基础。

## **四、结语：在服务国家战略中实现城投公司的功能跃迁**

总体来看，2026年中央一号文件不仅是稳定“三农”工作的政策基石，也为地方国有资本参与农业农村现代化建设打开了更为清晰的制度空间。对城投公司而言，参与农业板块并非简单的业务延伸，而是一次涉及功能定位、能力结构和发展逻辑的系统性调整。通过深度融入乡村全面振兴进程，城投公司有望将自身在长期资本组织、公共资源协调和项目管理方面的优势，与现代农业所需的科技赋能和产业组织能力相结合，逐步完成由“基础设施建设主体”向“城乡与公共服务综合运营商”的转型升级。

## 报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公资信，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。