

国土空间规划背景下农业型乡镇产业提升路径研究

邓静¹ 周觉伟²

1. 绵阳市安州区自然资源局; 2. 四川红艺筑工程设计有限公司源筑分公司

摘要:乡村振兴背景下,国土空间规划为乡村产业发展带来新机遇。本文将在分析农业型乡镇产业发展现状的基础上,提出农业型乡镇产业提升路径,即以“全域布局、功能优化、特色产业、乡村振兴”为策略,从“挖掘传统农业生产的潜力;加强农业与旅游、文化、生态等产业的融合;加强“互联网+”思维下的农业产业发展;加强对产业人才的引进和培养”四个方面展开,在空间布局上以“多规合一”为原则,将农业型乡镇划分为以乡村旅游为主的农业型乡镇和以休闲观光为主的现代农业区,并将两个功能区分别进行详细规划设计,以期实现乡村振兴与乡镇产业发展的有机融合,带动当地经济发展。

关键词:国土空间规划;农业型乡镇产业;提升路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.13.033

引言

十九大报告指出,乡村振兴战略是新时代“三农”工作总抓手,也是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的重大历史任务,要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。当前,我国乡村振兴已进入新的阶段,要以乡村产业发展为切入点和突破口,推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。目前,我国多数农业型乡镇面临着产业发展不充分、基础设施不完善、产业结构不合理等问题,阻碍了当地经济的可持续发展,本文结合国家国土空间规划编制实践经验,提出农业型乡镇产业提升路径,以期实现乡村振兴与乡镇产业发展的有机融合。

一、农业型乡镇产业发展的优势

(一) 具备资源优势

我国幅员辽阔,各地气候、地形、水文条件差异较大,因此各地区的产业发展也呈现出不同的特点。农业型乡镇产业发展主要受资源条件的影响,主要有耕地资源、水资源、生物资源等。

(1) 耕地资源:耕地是农业型乡镇产业发展的重要保障,而耕地主要集中在乡镇内部。通过对全国各地区的乡镇耕地进行统计分析,发现各地区的农业型乡镇耕地面积均超过6000hm²,其中,江苏、广东等地的农业型乡镇耕地面积较大,分别超过10000hm²和6000hm²。除了土地资源之外,农业型乡镇还拥有丰富的水资源,根据农业发展特点可以将其分为两类:一是灌溉用水;二是补充地下水。

(2) 水资源:农业型乡镇拥有丰富的水资源,而这些水资源主要集中在乡镇内部。例如,从全国各地乡镇水资源分布来看,华北地区、东北地区、西北地区以及长江中下游地区的农业型乡镇水资源较为丰富,且多为地表水和浅层地下水。

(3) 生物资源:农业型乡镇的生物资源相对较为丰富,主要有农作物、牧草以及其他野生动植物等,其中农作物和牧草是主要的生产资源。此外,从全国各地农业型乡镇的生物资源分布来看,生物资源较为丰富的地区主要集中在长江中下游、华北、东北等地,这些地区均为农业型乡镇。

(二) 发展空间广阔

当前,我国城镇化率已超过60%,预计到2035年将达到70%。中国城镇化率由1978年的17.9%提升至2019年的63.89%,城镇化发展进入了后城镇化时期,进入了以人为核心的城镇化阶段。中国人口基数大、农村人口数量多,城镇化率提升将为农业型乡镇带来广阔的发展空间。

(三) 政策扶持力度大

改革开放以来,中国经济快速发展,取得了举世瞩目的成就,但也要看到我国的城乡发展不平衡、不充分的矛盾依然突出。城乡居民收入比、恩格尔系数等指标依然是反映居民生活水平和质量的重要指标。党的十八大以来,中央出台一系列政策措施,持续推进农业农村优先发展,着力补齐农村公共服务和基础设施短板。2019年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进乡村人才振兴的意见》(以下简称《意见》),为乡村振兴战略提供了强有力的政策支持,为乡村产业发展、人才培养、文化繁荣、生态保护、组织建设等方面提供了全方位指导。

二、现阶段农业型乡镇产业发展中存在的问题

(一) 产业发展受用地指标限制

在乡镇国土空间规划编制中,针对农业型乡镇产业发展的用地指标往往难以得到保障,主要表现为:

(1) 由于农业型乡镇土地资源紧缺,在发展现代农业过程中往往会受到一定的用地指标限制。以浙江省湖州市南浔区的13个农业型乡镇为例,虽然这些乡镇在建设用地上、农用地等方面都有一定的指标保障,但对于现代农业发展的用地需求仍十分紧迫。

(2) 目前的农业型乡镇产业发展在用地指标上通常是通过土地整理、土地复垦、增减挂钩等方式解决,在一定程度上限制了产业发展规模,导致部分土地利用效率较低,对生态环境造成一定程度的破坏。

(3) 农业型乡镇普遍存在用地粗放的问题, 农业产业结构调整往往难以达到预期目标。以浙江省湖州市南浔区的13个农业型乡镇为例, 目前土地整治在农业型乡镇产业发展中发挥了很大作用, 但与预期目标还有较大差距。

(二) 产业发展缺少龙头企业带动

农业型乡镇产业发展的一大阻碍就是缺少龙头企业带动, 许多农产品都是散户种植, 产量低, 生产周期长, 市场竞争力较弱。为了解决这一问题, 许多乡镇政府鼓励农民成立合作社, 通过土地流转的方式将土地集中到合作社手中, 由合作社进行统一种植、统一管理、统一销售。但在实际操作中, 由于规模较小, 农民与合作社之间存在着较大的合作风险和利益矛盾。据调查了解, 在已成立的合作社中, 只有20%左右的农民实现了增收致富; 而其他80%左右的农民还处于贫困状态。

除了农民与合作社之间存在合作风险之外, 农业型乡镇在招商引资方面也存在困难。一是乡镇财政收入少, 资金来源有限, 很难引进实力强、信誉好的龙头企业; 二是农业型乡镇一般都有地理区位优势, 但由于缺少资金支持和人才引进, 导致这些优势得不到充分发挥, 无法形成产业聚集效应。

(三) 产业链条短、附加值低

农产品生产和销售过程中, 如果没有配套的生产加工、仓储物流、科技研发等支撑, 农业产业链条就会被割裂, 最终导致农产品附加值低、经济效益低。

农产品加工是将农产品生产过程中的某些环节集中在一起, 通过简单的加工来提高其产品价值的过程。目前, 大部分农业型乡镇在发展农业产业时, 由于缺乏技术和资金支持, 往往对农产品深加工环节重视不够, 只重视简单的初级加工, 缺乏对产品的精加工。现阶段, 在一些地区还存在“重生产、轻销售”的现象, 这种行为不仅影响了农民的经济收入, 还在一定程度上造成了农业资源浪费。

(四) 乡村旅游特色不突出

随着城乡居民消费水平的不断提高, 人们对旅游休闲活动的需求也在不断地增加, 同时, 对乡村旅游产品也提出了新的要求。首先, 从供给侧来看, 随着城镇化进程的加快, 乡村居民已经从过去的以农业生产为主转变为以城市居民为主, 他们在生产生活中都获得了极大地满足, 但是由于城乡居民在消费观念上存在差异, 其旅游产品也与城市居民有较大差异, 其需求在某种程度上并没有得到满足。其次, 从需求侧来看, 目前乡村旅游市场上已经出现了大量的同质化产品和低水平产品, 这些产品虽然能够满足部分游客的需求, 但是对于旅游市场的长期发展是不利的。从具体的实践来看, 很多农业型乡镇都已经意识到了发展乡村旅游的重要性, 但是在实际的发展过程中, 仍然存在着不少的问题, 比如缺乏特色、同质化现象严重、缺乏创意和内涵、旅游项目

单一等等, 这都对乡村旅游的发展造成了制约。

三、国土空间规划背景下农业型乡镇产业提升路径

(一) 挖掘传统农业生产的潜力

由于乡镇地区的经济发展水平不一, 农业型乡镇产业提升需要结合自身实际, 有针对性地提出产业发展的优化路径。在耕地保护方面, 充分利用镇域内的农业用地, 以提高单位面积产出为目标, 结合镇域农业生产现状和存在问题, 提出不同的耕地整治策略, 进一步挖掘传统农业生产的潜力。

首先, 由于土地平整等因素造成了部分地区耕地质量较差, 农业生产面临着地力衰退的问题, 需要加强土地肥力的提升和土壤改良。

其次, 耕地的质量建设与保护是一项长期的工作, 需要建立起耕地质量建设与保护制度, 将耕地质量建设与保护纳入国土空间规划中, 通过法律、政策、行政等手段, 加大对耕地质量建设与保护的扶持力度。

再者, 随着农村劳动力大量转移, 耕地耕作人力成本增加, 应大力推广机械耕作等现代化农业生产技术以提高产出。期间需要针对农村劳动力外出务工导致农业劳动力老龄化的问题, 应加大对农村老人的扶持力度, 建立健全社会保障体系, 解决农村人口老龄化问题, 使农民愿意留在农村务农, 从根本上提高耕地的产出率。

最后, 以生态保护为基础、以建设用地为补充的城镇发展模式。随着社会经济的快速发展, 生态环境问题日益突出, 生态环境建设与保护成为国土空间规划中的重点。在进行农业型乡镇产业提升时, 应将生态环境建设作为基础, 以建设用地为补充, 注重对传统农业用地的整治, 从而提高传统农业生产的质量和效率。

(二) 加强农业与旅游、文化、生态等产业的融合

从产业融合的视角出发, 农业型乡镇的产业发展应以“农业+”为基本形式, 形成“农、林、牧、渔、旅”等相互促进、协调发展的多元融合模式。

1. 农业+旅游, 重点是乡村生态旅游

在乡村旅游中, 以农业为基础, 以自然和人文资源为依托, 将农、林、牧、渔等资源作为生产要素, 利用旅游产品, 提高经济效益。近年来, 随着休闲农业和乡村旅游的快速发展, 休闲农业和乡村旅游已经成为当前我国农村经济社会发展中最具活力和潜力的新兴业态之一。

以历史人文为背景的文化创意产业是近年来新兴的文化创意产业形式。如中国的皮影戏、木版年画、剪纸艺术等; 中国的根雕、竹编等传统工艺; 中国的茶文化、酒文化等, 这些都是乡村文化创意产业的重要组成部分。此外, 在“互联网+”时代下, 基于互联网和现代科技的信息技术正在改变着农村经济和社会发展的面貌, 依托网络平台, 将农业与旅游、文化等产业融合, 也成为农业型乡镇产业发展的重要方式。

2. 农业+生态, 重点是发展生态农业

随着我国经济社会的不断发展, 人民对生态环境的要求日益提高, 建设生态文明已成为国家战略。以绿色发展为导向, 大力发展绿色农业、有机农业、健康农业等新业态已经成为乡村经济可持续发展的重要途径。在这一背景下, 生态农业已经成为乡村产业发展的一个重要方向。生态农业是指在不破坏生态环境的前提下, 遵循自然规律, 通过改善土地的生态环境和生态功能, 生产优质农产品, 以获取最佳经济效益、生态效益和社会效益。

3. 农业+文化, 重点是发展特色旅游产业

随着我国经济社会的快速发展, 城市居民对乡村旅游和休闲生活的需求日益增加, 在物质文化生活得到满足的同时, 人们也对精神文化生活提出了更高的要求。而农业与文化相结合, 能够通过独特的农业文化内涵增加乡村旅游产品的附加值, 满足人们对精神文化生活需求。

(三) 加强“互联网+”思维下的农业产业发展

随着信息技术的快速发展, 互联网正在全面渗透到经济社会生活的各个领域, 并在不断地重塑人们的生产生活方式, “互联网+”思维将深刻影响农业产业发展。

(1) 政府应通过建设综合信息服务平台、农村电商服务平台、智慧农业云平台、农业物联网等, 推动农产品流通、物流、加工和销售一体化, 搭建数字化的农业产业发展环境。积极推进农村信息化建设, 实现农业生产的产前、产中和产后各环节的信息共享, 推动农村生产、经营、管理和服务等数字化转型, 促进农业产业互联网与移动互联网融合发展, 不断提高农业产业的信息化水平。

(2) 培育农业电商主体, 将分散在农户手中的农产品集中起来, 并通过互联网技术进行销售, 形成一个从生产到流通到消费的完整供应链。此外, 还要鼓励农村电商主体与其他产业进行融合发展, 充分利用互联网技术开展电子商务活动。

(3) 完善农业物联网系统, 加大对农业物联网技术的资金投入力度, 加快推动农业物联网技术的应用, 通过传感器和其他智能设备实现对农产品生产、加工、流通、销售的全过程实时监控, 实现对农产品从田间地头到餐桌的全过程质量安全可追溯。

(4) 推动农业生产经营与信息技术的深度融合, 鼓励农业企业、合作社、家庭农场等新型经营主体, 以大数据为基础, 建设以智能化生产、网络化管理和智能化服务为特征的智慧农业系统, 在此基础上, 打造数字化农业经营服务体系。

(5) 加快农产品生产和销售的信息化建设, 充分利用物联网、云计算和大数据等信息技术, 实现农产品生产、加工和销售各环节的实时监控和管理。大力推进农村电商体系建设, 提高农业经营主体、农产品加工企

业、电商企业与农户之间的信息沟通效率, 加快农村物流体系建设, 积极推动农村电子商务发展。

(四) 加强对产业人才的引进和培养

人才是农业型乡镇经济发展的“第一资源”, 应以“人”为本, 建设一支有文化、懂技术、善经营的新农民队伍, 不断增强农业发展的内生动力。

一是以农业职业院校为载体, 针对本地农村劳动力, 开展有针对性的技能培训, 增强其农业生产、经营能力。期间需要以新时代文明实践站、乡村学校为平台, 为当地农民提供农业技术培训, 大力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民。并且还需要建立健全城乡统筹的农业人才交流机制, 通过挂职锻炼、异地交流等方式, 吸引更多优秀人才扎根农业型乡镇。

二是通过政府引导、社会参与等方式, 积极鼓励和支持科技人员、有文化的农民创办科技型企业, 为返乡创业青年提供资金和技术支持。同时, 需要鼓励在外创业成功人士、返乡创业青年、乡贤等社会力量参与农业产业发展, 壮大农业型乡镇的人才队伍。此外, 还应采取多种措施, 让农民树立主人翁意识, 让农民能够积极参与到农业产业的发展中来。

三是加大对本地农业龙头企业的扶持力度, 通过各种形式向农业龙头企业宣传农业产业发展对乡镇经济发展的重要性, 引导本地企业不断加大在农业领域的投资和发展力度。同时, 加强对本地农业龙头企业的引导, 促使其做大做强, 促进本地农业产业结构调整 and 升级, 进而带动农业产业人才培养。此外, 还需要加大对本地农业企业的政策扶持力度, 给予企业税收减免、资金扶持等优惠政策。

结束语

总而言之, 农业型乡镇产业提升的路径, 是在乡村振兴战略的指导下, 基于农业型乡镇自身资源禀赋、产业基础和区位条件, 通过整合空间资源, 优化空间布局, 提升空间品质, 以农业生产、文化传承、生态保护、休闲旅游等多产业融合发展的乡村振兴模式。这一路径, 是基于对乡镇资源禀赋和产业基础的全面认识, 并将这些资源禀赋和产业基础转化为发展动力的一种尝试。这一路径的提出和实施, 对于优化农业型乡镇空间布局, 提升空间品质和功能定位, 促进一二三产业融合发展, 助力乡村振兴战略实施具有积极的现实意义和示范作用。

参考文献

- [1] 杨忍, 张昕, 林元城. 农业型专业村地域类型分化特征及对乡村产业振兴的启示——以广东省为例[J]. 经济地理, 2021, 41(08): 34-44.
- [2] 李建刚. 乡镇(街道)分类及机构设置研究[J]. 中国机构改革与管理, 2021, (06): 52-55.
- [3] 周洁杏. 农业型特色小镇建设困境及对策[J]. 合作经济与科技, 2020, (19): 40-41.