

# 乡村振兴背景下的产业发展空间探析

## ——以琼中黎族苗族自治县营根镇全域土地综合整治试点项目为例

韩翔宇

北京世纪农丰土地科技有限公司海南分公司

**摘要：**随着我国全面建设小康社会和乡村振兴国家战略的推进，乡村产业发展成为激发乡村活力、促进乡村振兴的关键。本文以海南省琼中黎族苗族自治县营根镇全域土地综合整治试点工作为研究对象，探索乡村振兴背景下的产业发展空间，揭示乡村产业振兴在全域土地综合整治中的实现方式和有效路径，为乡村振兴提供一定的理论支持和实践指导。通过优化土地资源配置、提升农业生产效益、发展乡村旅游业等方式，可以有效推动乡村产业发展，实现乡村振兴战略目标<sup>[1]</sup>。

**关键词：**乡村振兴；产业空间；全域土地综合整治  
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.10.008

### 一、时代背景

近年来，我国全面建设小康社会工作的深入推进，乡村振兴成为国家战略的重要组成部分。党的二十大对全面推进乡村振兴作出战略部署，提出要“建设宜居宜业和美乡村”，这为我国乡村发展指明了方向。在当前背景下，乡村产业发展成为激发乡村活力、促进乡村振兴的关键所在。以产兴农、以产强农、以产富农，以产推动和美乡村建设，为乡村振兴增添“产动能”，是实现乡村振兴战略目标的重要途径。

当前，海南省琼中黎族苗族自治县营根镇进行了全域土地综合整治试点工作，对乡村振兴背景下的产业发展空间进行了一系列探索，为推动乡村产业发展、实现乡村振兴战略提供了有益借鉴和启示。本文通过对相关项目进行深入研究，揭示乡村产业振兴在全域土地综合整治中的实现方式与有效路径，为我国乡村振兴提供理论支持和实践指导。

### 二、乡村产业振兴之困

#### （一）乡村产业发展所需空间难以保障

**规划目标与实际需求不匹配：**上位及相关规划中，对于产业发展方向的目标定位与乡村实际需求难以匹配，两者之间存在差异进而导致乡村产业发展所需的空间难以保障。一方面，体现在规划目标缺乏灵活性，难以兼顾到乡村产业转型发展所需的空间变化；另一方面，体现在规划目标难以精准预测远期产业发展所需的规模，难以保障未来的产业空间布局需求。

**国土空间用途管制与产业项目之间缺乏协调：**国土空间用途管制中预留的产业发展空间类型、用地性质、用地总量等多方面因素，与实际产业项目用地需求不符，导致产业项目无法精准落位。在乡村产业项目实施过程中，往往因国土空间用途管制所限，导致项目所需的用地类型与规划用地性质不符；同时也因容积率、建筑密度等指标未能匹配，导致项目建设总量及场地方案设计受到限制的情形发生。

**新增建设用地指标难以保障产业发展需求：**当前国土空间规划背景下，各地方新增建设用地总量指标通常被纳入土地利用年度计划并列入考核，新增建设用地规模一般按照城镇建设用地、村庄建设用地、交通水利能源矿产及其他建设用地进行分步分解确定<sup>[2]</sup>。在这种情况下，将优先保障城镇建设用地、乡村宅基地的供应，所有类型建设用地的二级分类都将受到上位指标逐级传导、分解的约束，也意味着产业发展能够得到的新增建设用地指标少之又少，难以保障产业发展用地需求。

#### （二）现状低效用地有待盘活

**土地资源紧张与闲置浪费并存：**随着城市化进程的推进，优质土地资源越来越紧张。同时，部分乡村地区的土地存在闲置浪费现象，出现大量的荒地、未利用地等闲置情况，现状土地资源未得到有效利用。在土地资源紧张的情况下，优越的区位条件、宝贵的国土空间和用地指标往往被长期被闲置的土地所浪费，亟待盘活利用，挖掘价值，为产业发展空间提供保障。

**土地利用效率低下：**乡村土地存在诸多的低效利用现象，一方面，体现在用地空间布局零散，单位斑块小、分布广、边角地多，土地使用不集约；另一方面，体现在土地利用方式粗放，用地功能单一，基础设施匮乏导致低效利用，缺乏创新等。这导致了土地资源的使用效率低下，低效用地有待合理利用，用地效率的提升可以更好地服务产业发展<sup>[3]</sup>。

#### （三）产业对社会资本吸引力较低

**产业与社会资本融合度低：**乡村产业发展需要社会资本的积极参与<sup>[4]</sup>，然而，当前乡村产业发展过程中，社会资本与产业的融合度不高。我国乡村地区的投资环境相对较差，基础设施不完善，服务体系不健全，社会资本在进入乡村产业时面临诸多困难和挑战，在产业配套、产业人才、产业资源等方面的保障不足，导致乡村产业与社会资本难以深度融合。

**产业投资风险较高：**乡村产业项目往往伴随着前期投资收益不稳定，回报周期较长的情况，同时，产业在发展过程中面临着诸多风险，如产业资源减少、市场动荡、自然灾害等，而现有的风险防范机制尚不完善，这使得社会资本在参与乡村产业时面临着一系列的不确定性。相对而言，乡村产业的投资风险程度较高，因此社会资本对此类项目的投资持谨慎态度。

### 三、全域土地综合整治试点项目破解产业困境

营根镇全域土地综合整治项目，是琼中黎族苗族自治县的试点项目之一，其规划范围约5180.60公顷，包括新市村、涯湾村、新郎村及南丰村、新市农场、岭头分场、南丰农场及红岛牧场，东至中平镇，南至长征镇，西至红毛镇，北至湾岭镇，整治区范围面积约

311.16公顷。

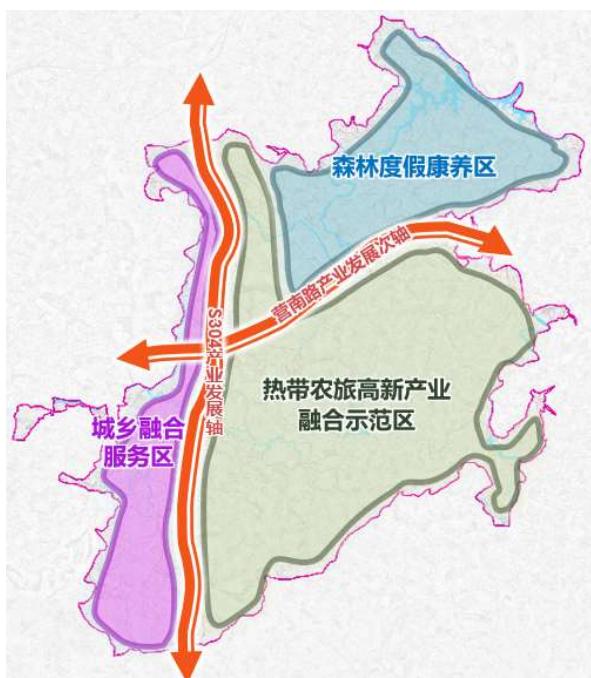
(一) 结合产业策划拟定产业发展“定位”

(1) 定位目标

依托现状产业优势和资源条件，引导农业、休闲旅游、度假康养等特色产业有序发展，实现农旅深度融合，着力打造一二三产融合发展的近郊特色农业休闲旅游度假示范基地。

(2) 重点片区建设

结合近期实施内容，通过筑基、延伸以及提升产业发展三种措施，激发产业活力，形成“双轴三区”的产业格局并划定三个重点打造片区。分别是城乡融合服务区、热带农旅新兴产业融合示范区、森林度假康养区。



整治区重点打造片区示意图

(二) 衔接国土空间规划确保产业用地所需“项目”

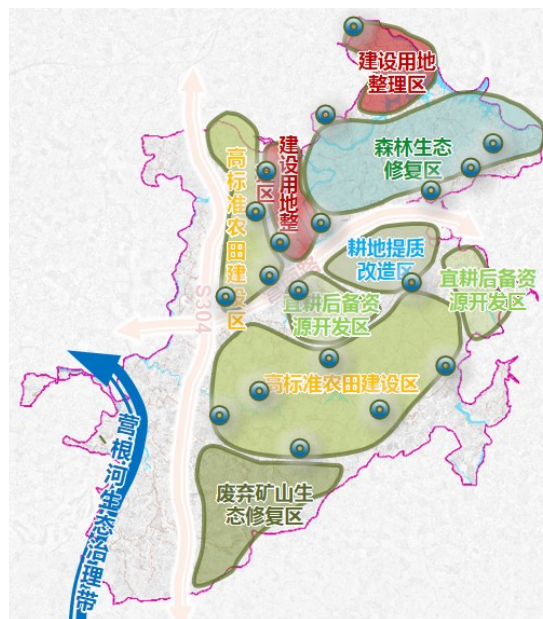
《琼中黎族苗族自治县国土空间总体规划（2020-2035年）》将营根镇列为琼中的发展极核，强化中心镇的辐射功能，在挖掘和传承少数民族风情文化的前提下，适当融入农旅业，探索契合本土特色的新经济发展模式。

营根镇围绕“田、水、路、林、村”等要素，与村庄规划以及全域旅游建设发展规划、全域森林康养产业发展规划等专项规划相衔接，并结合“十四五”规划期间的重点任务，明确项目区内近三至五年内可实施操作的项目，助力乡村生态空间实现空间优化和配套升级。

(三) 通过空间腾挪落位产业用地空间“点位”

复垦腾退后的农用地种植蔬菜、水稻及果蔬渔复合等多类型农作物，筑牢一产坚实基础；整治验收后腾退的建设用地，在保障试点农民（农场职工）安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。在森林生态修复区、建设用地

整理区、高标准农田建设区、宜耕后备资源开发区、耕地提质改造区以及废弃矿山生态修复区安排多个产业项目用地。



整治区项目布点示意图

(四) 聚焦重点整治内容提升产业用地利用“效率”

农用地整理的关键在于统筹整治范围内的土地整理与复垦，重点内容一是落实新增耕地与新增永久基本农田数量“双5%”指标要求，优化农田结构推进农田集中布局，提升耕地产能；二是化林地布局，归并零散林地，通过补植造林完善林地空间体系，提升林地价值。

建设用地整理重点内容一是对于土地利用效率低，区位条件欠佳的工矿仓储用地进行减量，通过空间腾挪，提升区域土地利用效率；二是结合产业策划，对于区位条件较好的工矿仓储用地转性利用，引入高质量产业等。

土地利用结构调整表

分类	名称	整治前面积 (公顷)	整治后面积 (公顷)	增减面积 (公顷)
农用地	耕地	351.48	403.20	16.26
	种植园用地	3325.21	3243.89	-81.32
	林地	979.45	1010.69	31.24
	草地	20.34	17.72	-2.62
	设施农用地	7.14	8.54	1.40
	小计	4683.62	4684.05	-35.04
建设用地	商业服务业用地	3.40	19.57	16.17
	工矿用地	18.97	8.22	-10.74
	住宅用地	76.02	70.54	-5.48
	公共管理与公共服务用地	16.15	16.09	-0.06
	特殊用地	1.44	1.44	0.00
	交通运输用地	137.76	137.51	-0.26
小计	253.74	253.37	-0.37	

未利用地	水域及水利设施用地	242.92	242.87	-0.05
	其他土地	0.31	0.31	0.00
	小计	243.24	243.19	-0.05
合计		5180.60	5180.60	0.00

### （五）政策支持、显化产业成效吸引社会资本投入

政策支持是推动乡村产业发展的重要手段之一。政府通过出台一系列针对乡村产业的政策，促进土地流转与利用效率的提升，降低乡村产业的运营成本，提高了产业效益与竞争力。这些政策支持不仅有助于乡村产业的发展，也为社会资本投入乡村产业提供了良好的环境。

显化产业成效既是乡村产业发展的目标，也可以进一步吸引社会资本的持续投入。通过政策支持和产业发展环境的改善，乡村产业的效益和影响力逐渐凸显，使得社会资本更加愿意投入乡村产业，吸引更多的消费者和符合市场需求，为乡村产业带来更多的机会和发展空间。

通过一系列政策举措与显化成效，吸引社会资本投入，不仅能够为乡村产业提供持续的资金支持，还能够带来先进的技术和管理经验，进一步提升乡村产业的竞争力和影响力，推动乡村产业的创新和可持续发展。

### （六）效益分析

#### （1）社会效益

变零碎“巴掌地”为连片系统整治，增加耕地面积，改善农田环境。同时，项目区土地复垦后，配以土地整理建设，对农田水利、田间道路等基础设施的完善，对土地进行改良，既保持了项目区内耕地数量不减少、质量不降低，农业生产条件和劳动条件也得到进一步改善，提高了土地生产力，适应了农业规模化生产和现代化发展的要求<sup>[5]</sup>。

通过全域综合整治发展科技农业，农创田园，引进先进农业科学技术和现代化经营管理理念，在现代化农业发展过程中培育职业农民及新型农民，提高农民综合素质和专业技术水平。项目实施过程中，优先采用试点区的人工，以工程建设为基础，“以工代赈”增加农民收入，增强村集体的凝聚力；在后期产业发展过程中，逐步建立“企业+基地+农户”等新型合作模式<sup>[6]</sup>，探索带动农民、实现与农民利益共享的机制，有效解决劳动力就业问题。

#### （2）经济效益

采用子项目分期、分批及分类交易形式，如将项目产生的补充耕地指标，可通过海南省补充耕地指标交易平台进行挂网交易，交易所得部分用于弥补投资主体的投资成本和支付投资收益以及用于试点生态、历史文化保护项目投资等。根据《海南省自然资源和规划厅》关于全省补充耕地指标调剂交易有关问题的琼自然资函[2023]1984号中按照耕地数量指标12万元/亩、水田规模指标18万元/亩测算耕地指标收益，如耕地指标收益成功可覆盖工程投资成本。

对农用地内部结构进行调整如：对部分低效坑塘养殖水面、零星林地等复垦，部分水浇地优化调整为水田，有效提高土地质量，增加土地产出。耕地亩均粮食

产能提高1000-2000公斤/公顷，能有效提高农民收入，改善农民生活条件，促进地方经济的持续发展。此外，整治后形成的农田、林地、农林水复合景观，预计吸引更多的区域旅游客群，为乡村振兴和现代农业发展带来良好的客源，增加项目区经济收益。

#### （3）生态效益

从指标来看，本项目土地垦殖率、森林覆盖率、水质、本地指示性物种种类等四项指标皆有所提升，可以进一步重塑丰富的生物多样性。另外通过适度的科普和依托本地富有的森林资源与少数民族特色文化氛围，引导联合周边林地、农田和村落，打造“科、教、游、憩、购”多位一体的主客共用、复合共享的森林康养、农旅融合空间。

### 四、结语与展望

营根镇项目的实践表明，全域土地综合整治是一种有效的手段，可以在保障农业生产和农民利益的前提下，实现土地资源的优化配置和高效利用。通过对产业空间的规划和整治，可以提升土地利用效率，优化产业布局，推动乡村产业的发展。同时，通过政策支持和显化产业成效，可以吸引社会资本投入，为乡村产业发展提供持续的动力。然而，乡村振兴是一项长期而复杂的任务，需要多方面的努力和探索。在未来，我们还需要进一步研究和解决以下问题：

未来，我们如何在国家宏观政策和地方实际情况之间找到平衡点，制定出更加科学合理的土地整治规划，以满足乡村产业发展的需求；同时，进一步提升乡村产业的发展质量，打造具有竞争力的乡村产业品牌，提升乡村产业的市场占有率。在产业发展中，要有效地引导和利用社会资本，使其在乡村振兴中发挥更大的作用。并且，要处理好发展与保护的关系，保护好乡村的生态环境，实现产业发展与生态环境保护的和谐共生，走可持续发展道路。

乡村振兴是一个长期的过程，需要我们从多个角度和层面去思考和探索。通过对全域土地综合整治的研究探索，可以为乡村振兴提供一定的理论支持，并在实践中证明其可行性。

#### 参考文献

- [1]王珍珍.农地流转中农民权益保障问题研究[D].中南财经政法大学,2019.
- [2]刘海韵.乡村振兴背景下中山神湾菠萝产业发展研究[D].华南农业大学,2019.
- [3]鞠敏哲.浅议土地开发整理提高土地利用效率[J].吉林农业,2012,(10):43.
- [4]郭淞杰,周君,许梦娇等.乡村振兴战略背景下县域经济高质量发展的路径研究——以永泰县为例[J].中国科技产业,2024,(01):71-73.
- [5]姜召恩,江泳.费县城乡建设用地增减挂钩探析[J].山东国土资源,2013,29(Z1):142-145.
- [6]张冰洁.金融为农业农村现代化保驾护航[N].金融时报,2024-01-25(005).

作者简介：韩翔宇，女，1992.06，皖，本科，中级，乡村振兴发展研究与乡村规划。