

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20180938

· 现代农业 ·

京津冀现代农业协同发展进展与展望*

秦静^{1,3*}, 李浩², 周立群³

(1. 天津市农村经济与区划研究所, 天津 300192; 2. 中国社科院农村发展研究所, 北京 102488;
3. 南开大学滨海开发研究院, 天津 300071)

摘要 [目的] 京津冀区域农业协同发展不是普通意义上的增量改革, 而是涉及多方面的存量改革尝试和具体实践。总结4年多来三地农业协同发展的特征, 并分析协同发展中存在的制约瓶颈, 有利于把握农业协同发展现状, 揭示三地农业协同发展的切入点, 进而为实施有效调控、优化资源配置提供参考借鉴。[方法] 基于京津冀协同发展上升为国家重要发展战略的重大背景, 重点采用文献综合分析、专家调研访谈等方法, 梳理京津冀农业协同发展开展的多种活动和项目对接内容等, 提炼了区域农业协同发展中呈现的特征和面临的主要问题。[结果] 指出未来京津冀现代农业协同发展的重点在于: 以体制机制协同创新为保障, 加强顶层设计; 以科技协同创新为突破口, 推进科技与农业紧密结合; 以市场协作为导向, 推进统一市场建设; 以生态建设协同为前提, 提亮农业发展底色。[结论] 可为探索京津冀现代农业协同发展道路、制定有针对性的推进策略提供参考借鉴。

关键词 京津冀现代农业 协同发展 顶层设计 科技创新 资源配置

中图分类号: F327 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2018]09279-06

0 引言

推进京津冀协同发展是党中央、国务院在新时期新形势下做出的重大战略部署。农业是京津冀产业协同发展的重要一环, 同步推进农业协同发展对夯实京津冀区域协同发展基础、确保这一国家区域发展战略顺利实现具有重大意义。京津冀区域对外交通条件优越, 区域内部三地之间交往半径相宜; 三地农业发展合作有着良好的历史基础, 在地质、气候、土壤等方面又是一个完整的地域系统; 在发展类型上和发展基础上互补性较强, 具备整合开发优势; 面临的人口资源环境等问题又是共同的。在此形势下, 区域农业协同发展可在更大的区域尺度上, 充分发挥各自比较优势, 趋利避弊, 协作分工, 提高资源配置效率, 优化区域农业发展格局, 调顺农业生产结构, 激发农业发展活力, 实现1+1+1>3目标; 也是共同利益诉求使然, 有利于形成新的经济增长极, 服务京津冀协同发展国家战略, 为打造与京津冀世界级城市群相匹配的都市农业高地提供基础支撑。

农业合作并非单纯的经济利益, 还有合作的生态价值和社会价值, 在这种情况下, 政府在区域农业协同发展中扮演着十分重要的角色。历史上有些跨行政区域的大区域合作发展并没有那么成功, 其中, 一个很重要的原因就在于缺乏顶层设计或者是缺乏优化的顶层设计, 缺少一个具有很强执行力的主体予以推动。京津冀现代农业协同发展是一个复杂的系统, 理论和实践上都具有难点^[1]。2014年2月京津冀上升为国家战略以来, 在农业实践推进方面, 开展了一系列富有成效的探索与尝试, 三地农业协同发展意识显著增强, 但也存在着“缺乏顶层设计、统筹协调、合作方式单一、合作层次较浅、多停留在自发和无序状态”等问题。当前, 推进三地农业协同发展难度还相当大, 任务还很艰巨。

收稿日期: 2018-06-18

作者简介: 秦静, (1982—), 女, 山东菏泽人, 博士、助理研究员。研究方向: 农业区划与农村经济发展。Email: qinjing_2008@163.com

* 资助项目: 天津市科技计划项目: 科技推动京津冀现代农业协同发展创新机制研究 (17ZLXZF00770)

1 京津冀现代农业协同发展研究进展

围绕着京津冀农业协同发展的国内研究较多。截止2018年6月11日,输入“京津冀农业”关键词在CNKI系列全文数据库期刊检索,自1992年以来共有161篇相关文章。其中,2013年及以前共有20篇,2014年至目前共有141篇,其中2016年和2015年居多,分别有45篇和44篇。按照CNKI数据库的学科分类(个别论文所属学科存在交叉重复计算),公开发表的论文主要涉及农业经济、农业旅游、农业基础学科、农业宏观经济管理与可持续发展、农业体制机制改革等领域。农业经济类的研究论文最多,有134篇,从多个侧面对三地农业协同发展进行了深入的思考和研究。休闲旅游类的论文也是热门主题,有14篇。农业基础科学类的12篇,内容主要涉猎农业资源开发利用与生态环境保护。宏观经济管理与可持续发展类的6篇,贸易经济类的5篇,经济体制改革类的5篇(表1)。

表1 京津冀农业协同发展相关研究文献的主要概况

学科分类	论文数目	涉猎主要内容
农业经济	134	三地农业协同发展的基础条件、面临的问题、合作模式、分工协作机制、对策建议
休闲旅游	14	旅游一体化的资源开发、休闲农业功能定位、发展策略
农业基础科学	12	农业面源污染风险防控、农业土地资源潜力评价、农业用水效率影响因素分析、农业物联网平台打造、农业生态系统价值评估
宏观经济管理与可持续发展	6	京津冀农业生态补偿机制、区域农业耦合关联发展、农业结构调整、农业剩余劳动力转移安置
贸易经济	5	农业电商、农业机械新能源设备
经济体制改革	5	金融、龙头企业、信托机制、融资租赁在协同发展中的重要作用

比较有代表性的有马明远(2018)^[2]、孙芳(2015)^[3]、孔祥智(2017)^[4]、秦静(2017)^[5]、刘玉(2017)^[6]等对京津冀农业协同发展优势、差异性特征及协同发展路径进行了深入探讨。乔轶娟(2018)^[7]、马福婷(2016)^[8]研究了京津冀休闲农业潜力及如何发展的问题。王磊(2017)^[9]、赵姜(2017)^[10]、杜连凤(2016)^[11]等针对京津冀水资源利用、农业面源污染问题进行了分析。王军(2009)^[12]探讨了京津冀农业合作模式。张雪辉(2016)^[13]指出加快对农业产业化发展的支持力度,才能更好地解决农业剩余劳动力转移的问题。张燕(2016)^[14]列举了融资租赁在京津冀现代农业中的应用的案例。赵宏良(2018)^[15]分析了在京津冀地区建立和运营农业电子商务网站的市场现状,并给出了针对性的建议。

已有研究对京津冀农业协同发展状况进行了深入分析,对协同发展的部分问题也进行了论述,为研究京津冀农业协同发展提供了较好的参考借鉴。但这些研究视角均相对单一,基于三地实践对接基础上的研究尚有不足,尤其是对京津冀一体化上升为国家战略层面以来的主要进展状况缺少系统分析。京津冀农业协同发展要放在区域一体化战略当中,需要弄清这一阶段京津冀农业协同发展的客观实际,准确把握现实中的实践活动特征,在此基础上才能更准确地认识京津冀农业协同发展需要把握的重点和难点,进而才能提出切实可行的对策。

2 京津冀现代农业协同发展主要进展分析

2.1 2014年三地农业协同发展主要进展分析

综合来看,自中央提出京津冀一体化之后,在区域农业协同发展上,三地政府、农业主管部门、科研院所、农业企业协会、专家学者等积极响应,但此时的合作形式多以自发为主,主要还停留在等着依靠行政命令来执行的层面上,合作内容的针对性以及具体落地的可行性在这个阶段均较少考虑和涉及。北京市农委、天津市农委、河北省农业厅以及三地的农业科学院等率先为区域农业发展牵线搭桥,北京市农委发出了“力推京津冀农业协同发展,发展一批畜禽、水产品外埠基地”响应;天津市农委提出以武清、宝

抵、蓟县、静海、宁河为重点区域，建设一批高档、精品、优质农产品生产基地，供应京津冀地区共享；三地农科院签署了《京津冀协同发展农业科技合作协议》。北京农业产业化龙头企业协会发挥桥梁和纽带作用，主办了京津冀农业产业协同发展论坛，为促进京津冀地区农业行业集群化、科学化、产业转移和升级提供平台。河北抛出60个现代农林业项目转攻京津市场，部分农业和林业已经开始充满“京津冀”元素。

2.2 2015年三地农业协同发展主要进展分析

2015年三地农业方面的合作中，对接活动明显增多，对接主体和合作内容更为广泛，开始走向操作层面，且三地农业主管部门在合作中的主导作用较强。协作主体由三地政府、农业主管部门、科研院所、农业企业协会扩至银行系统、三地的畜牧兽医局、土肥系统、植保站、农业技术推广部门等，以农业主管部门和高等院所居多。北京市农委、天津市农委、河北省农业厅共同签署《推进现代农业协同发展框架协议》、联合签发《关于建立京津冀一体化农作物品种审定机制的意见》、联手打造休闲农业旅游圈等。北京市农业局、天津市畜牧兽医局、河北省畜牧兽医局共同签署了《京津冀协同发展畜牧兽医合作框架协议》。京津冀联合举办第三届北京农业嘉年华联手探路现代农业、联手共建农田景观等。三地农科院成立了京津冀农业科技协同创新中心、召开了京津冀农业科技合作论坛。

三地植保站建立了3省市植物疫情和重大农业有害生物联合防控工作机制、蔬菜病虫全程绿色防控示范基地协同建设工作启动会、签署了植物疫情联防联控协议。农业银行出台了《中国农业银行关于支持京津冀协同发展的信贷政策》。河北经贸大学举办了京津冀协同创新与现代农业发展专家座谈会。三地农业技术推广部门签订京津冀农业技术推广战略合作协议。河北与首农共议建10个农产品物流园。河北省与中国农业大学在涿州打造世界一流“农业硅谷”。苏宁云商等项目落户天津宁河。天津宝坻区推动京津冀农业市场与信息化协同对接，服务京津冀协同发展互联网农业服务京津冀。

2.3 2016年三地农业协同发展主要进展分析

2016年三地农业协同发展向更高层次发展，上升到政府主导层面，国家层面关注度加强。如，经商京津冀协同发展领导小组办公室同意，农业部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、交通运输部、商务部、人民银行、银监会近日联合印发《京津冀现代农业协同发展规划（2016—2020年）》，为三地农业合作的目标、方向、内容提供了遵循。针对当前京津冀农产品流通存在的突出问题，国家发展改革委有关部门制定实施了《京津冀农产品流通体系创新行动方案》，着力推动构建与京津冀协同发展相匹配的现代化农产品流通体系^[16]。此外，三地行业、农业机构部门协会对接性进一步增强，对接活动虽然有所缩减，但务实性的合作更强，更加侧重于科技和休闲旅游方面的对接，协同发展质量和效果在逐渐提高。京津冀三地农业部门签订了《京津冀畜牧业协同发展合作框架协议》共同开发畜牧业发展空间。京津冀渔业主管部门就统一水产品质量检测签订了《京津冀渔业协同发展合作框架协议》。京津冀3省市农科院共建3个创新平台、3个成果转化基地及农业科技协同创新实验室。由3省市农科院牵头，联合京津冀地区农业科研院所、高等院校、涉农企业等23家成立了京津冀农业科技创新联盟。石家庄市农科院与天津农业科研院所成立了石家庄现代农业科技创新中心。京津冀三地旅游局（委）通过了《京津冀旅游协同发展行动计划（2016—2018年）》。京津冀农业主管部门联手打造休闲农业旅游圈。京津冀三地相关单位共建蔬菜产销对接机制和果类蔬菜合作平台。

2.4 2017年三地农业协同发展主要进展分析

从对接活动看，三地农业协作对接活动减少，但合作方式更为具体，合作的针对性、时效性、目的性更强。农业部和天津市人民政府在北京签署了《农业部天津市人民政府共同推进农业供给侧结构性改革落实京津冀农业协同发展战略合作框架协议》，天津明确“四区两平台”建设对接京冀。从对接内容看，京津冀农业科技协同正在向实质性的纵深方向发展。如，三地农科院之间的协作：2014年5月，京津冀三地农科院共同签署了《京津冀协同发展农业科技合作协议》，确立七大合作领域。2015年5月，京津冀农业科技协同创新中心成立，2016年6月建立了京津冀农业科技创新联盟，年底首批启动农业科技协同创新

实验室3个。2017年出台《京津冀农业科技创新联盟发展规划纲要（2017—2020年）》。三地农业科技创新协同发展成效初显。另外，侧重农业资源高效利用和生态环境治理修复等绿色发展的内容增多。中国农业科学院和河北省农业厅召开了“京津冀地区畜禽养殖废弃物利用科技联合行动启动会，就京津冀地区畜禽养殖废弃物处理企业签订了科技战略合作协议。天津市农科院与承德市人民政府实施了《津承绿色农业科技协同创新试验示范基地建设项目》。京津冀土肥水协同发展创新联盟发布《京津冀土肥水协同发展五年规划（2016—2020年）》。3省市土肥站签约到2020年京津冀联合兴建100个土肥水高效利用示范基地。

3 京津冀农业协同发展中存在的问题

京津冀现代农业协同发展4年多来，农业领域的协同合作总体上呈现繁荣可喜态势，但初级阶段的短期利益取向驱使区域农业协同发展的内生动力明显不足，相互封闭大于相互开放。整体上看，京津冀现代农业协同发展起始多以自发为主，后续国家层面、三地政府及农业主管部门积极主导相关活动，高校科研院所、行业协会、涉农企业甚至银行等诸多机构等基层主动对接并付诸实践。三地农业协同发展的意识显著增强，三地农业协同的发展格局正在初步形成。但随着农业协同发展的逐步深入，一些深层次的问题与难点开始显现：“顶层设计缺位，前期关注度高而后续共识度低，合作协议形式多而实质落实少，外部呼声高而内部动力不足，促进农业协同发展的长效联动机制尚需优化”等。还没有深入到联合攻关重大项目、跨区域共建基地园区、共建重点实验室、共建重点学科、协同研发品牌、进行科技推广与共用的层次。当前分散无序的合作现状不利于形成促进区域农业协同发展的强大合力，不利于系统整体功能的充分发挥。

从合作的现实情况来看，在协同发展中，各方的特点、优势、需求可能存在重叠和冲突，中央和区域各层级、部门的责任结构与合作方式尚未完全厘清，顶层设计尚需进一步明晰。另外，科技合作是三地农业协同发展的重要内容，而科技资源是河北省的短板，也是制约三地农业协同发展重要因素，伴随区域功能调整、产业转移和协同发展进展程度的加深，农业科技资源平衡问题需加快解决。同时，三地农业对不同产业的上下游联动结构相适应程度以及对区域经济社会发展的促进方式方面有着较大差距，需要构建促进各类农业要素有序自由流动的市场体系，进一步理顺之间的利益合作机制。还需要提及的是，在京津冀农业协同发展中营造良好的生态环境是实现京津冀农业协同发展的根本目标之一，但三地农业合作中生态合作内容较为单一，合作深度不够，需进一步探索切实可行的协作模式。

4 京津冀农业协同发展的未来展望

4.1 以体制机制协同创新为保障，加强顶层设计

从以基层主动为主转向中央理性顶层设计为主，完善中央政府区域农业合作管理制度，构建区域农业协同发展问题解决与利益共享机制，激活区域农业协作发展活力。一是建议在中央京津冀协同发展领导小组下设置农业协同发展机构，科学合理确定农业在国家和区域发展大局中的角色和职责，深化研究京津冀农业整体功能定位，进一步明确三地农业分工，并就如何与周边地区农业发展协调衔接等内容进行统一规划研究，在政策、项目、资金上给予支持。二是建立农业系统联动机制和定期会商制度，搭建三地政府农业交流、合作协商平台，就重大事项召开专题会议，进行统筹、协调和指导，及时解决农业合作过程中遇到的难点和重点问题，促使形成方向相同、目标一致的农业发展命运共同体。

4.2 以科技协同创新为突破口，推进科技与农业紧密结合

强化科技创新在区域农业全面合作中的战略地位，实现区域农业优势互补，推动区域农业高质量协同发展。对外，主动融入“一带一路”国家战略，加大农业招商引资力度，构建多渠道的农业科技合作沟通网络，消化、吸收国内外先进农业技术。建设国际标准农产品生产示范基地，引进一批出口农产品加工龙头企业农产品知名品牌，大力推动农业创新研发和重点领域先行先试，尤其加强农产品生产、贸易等环

节的对外合作, 加快形成开放有序、交流顺畅、科技创新的外向型农业新格局, 抢占未来农业发展先机, 引领京津冀农业产业化、集群化、规模化发展。对内, 一是加快重大农业科技基础设施共建共享, 在承担国家重大农业科技计划项目、区域农业科技创新战略等方面加强合作, 区域间农业企业、农业科研院所等创新主体加强技术学习, 促进区域间技术溢出效应的发挥和人才技术内部流动, 提高区域农业整体基础研究水平和农业科技创新能力。二是设立专项合作资金、成果转化专项资金, 鼓励通过“校企联盟”“合作办学”和“共建研发中心”等模式, 促进行业交流、人才培养、项目合作, 激活科技成果转化机制推动校企的产学研合作, 推进科技成果转化。三是将物联网+大数据的“智慧农业”植入区域农业协同发展中, 采取建立创新科技园区、创业孵化中心等形式, 积极探索“农业科创飞地”, 联手搭建农业科技创新合作的桥梁, 共同完善农业全产业链, 全力布局农业创新链, 打造区域农业科技创新高地^[17]。

4.3 以市场协作为导向, 推进统一市场建设

一是清除和废止妨碍区域内农业市场开放的各种规定, 打破地区封锁和行业垄断, 构建各类农业要素有序自由流动的市场体系, 推动建立相对统一的农业市场执法标准, 加大跨市场执法的协作力度, 实现市场监管信息共认共享, 市场监管措施联动。联手打造京津冀农业诚信体系, 依托统一的信用信息共享交换平台, 促进区域农业信用信息互通、互认和互用。二是加快三地流通设施互联, 建立现代农产品流通体系, 推进市场流通技术和模式创新, 完善流通链条和市场布局, 打通产销之间、供需之间的“断头路”, 推动形成长期稳定的产销协作关系, 提高区域农产品市场流通现代化水平。三是按照“利益共享、风险分担”的原则, 构建新型农业市场合作机制, 抱团合作共同开拓市场; 以技术入股、智力入股、物资入股等风险共担和利益共享为合作机制, 建立健全京津冀区域农业风险防控机制。四是探索三地农业技术产权交易市场运营机制, 提升农业技术转移、农业成果转化、农业股份转让、农业融资服务等功能和水平, 解决农业技术成果转化、农业产业化难题。

4.4 以生态建设协同为前提, 提亮农业发展底色

京津冀区域农业协同发展首先要以共建良好的生态环境铺路, 农业转型发展必须与促进生态环境保护相适应。一是建立区域农业绿色发展联盟机构, 构建京津冀地区农用地资源统一协调利用机制, 统筹规划、管理、整治, 形成各具功能的绿色农业空间格局, 扩大环境容量和生态空间, 充分彰显农业的生态价值和社会价值。二是发挥好政府的作用, 重点以试点共建方式协同推动跨区域耕地资源保护和水资源节约利用, 引领区域农业资源保护和高效利用。三是开展有针对性、系统性、联动性的区域绿色联防联控联治工作, 制定环境保护行动专项计划, 积极探索流域农业面源污染防治区域联动机制, 建设一批跨区域、跨流域、涵盖农业面源污染全要素的综合防治示范区, 协同推动重点生态功能区的农业生态系统保护和修复, 逐步扩大绿色防控覆盖范围, 为农业协同发展提亮底色。四是逐步建立京津冀区域生态补偿机制, 完善农业用水水价机制、农业污染物排放的价格约束机制、农业污染治理的收费机制、农业资源有偿使用和价格形成机制、农业生态恢复的经济补偿机制、农业环境保护的基础设施建设和运营的市场机制等, 提高重点领域、典型地区的生态保护补偿标准, 共筑生态安全屏障。

参考文献

- [1] 李庆国, 芦晓春. 凝心聚力共话协同发展. 农民日报, 2016-11-21 (008).
- [2] 马明远, 杨国航, 耿东梅. 京津冀区域农业科技创新发展与对策——以北京市农林科学院为例. 农业科技管理, 2018 (1): 15-17.
- [3] 孙芳, 刘明河, 刘立波. 京津冀农业协同发展区域比较优势分析. 中国农业资源与区划, 2015 (1): 63-70.
- [4] 孔祥智, 程泽南. 京津冀农业差异性特征及协同发展路径研究. 河北学刊, 2017 (1): 115-121.
- [5] 秦静, 周立群. 京津冀农业协同发展的SWOT分析及对策建议. 城市, 2017 (3): 32-36.
- [6] 刘玉, 潘瑜春, 唐林楠. 京津冀地区县域农业发展与农民收入的时空耦合特征. 经济地理, 2017 (2): 141-147.
- [7] 乔轶娟, 王颖. 京津冀协同发展框架下的休闲农业潜力分析. 中国农业资源与区划, 2018 (3): 207-211, 236.
- [8] 马福婷. 京津冀协同发展背景下贫困地区生态休闲农业旅游发展研究——以张家口市为例. 中国农业信息, 2016 (18): 45-47.
- [9] 王磊, 香宝, 苏本营, 等. 京津冀地区农业面源污染风险时空差异研究. 农业环境科学学报, 2017 (7): 1254-1265.

- [10] 赵姜, 孟鹤, 龚晶. 京津冀地区农业全要素用水效率及影响因素分析. 中国农业大学学报, 2017 (3): 76-84.
- [11] 杜连凤, 毕晓庆, 赵同科. “京津冀设施农业面源和重金属污染防控技术示范”简介. 中国生态农业学报, 2016 (11): 1581-1582.
- [12] 王军, 李逸波, 何玲. 基于生态补偿机制下的京津冀农业合作模式的探讨. 北京市社会科学界联合会会议论文集, 2009.
- [13] 张雪辉, 田素云. 京津冀协同发展下农业剩余劳动力转移探讨. 时代经贸, 2016 (3): 86-88.
- [14] 张燕, 陈薇. 试析融资租赁模式在京津冀现代农业中的应用. 农业经济, 2016 (7): 79-81.
- [15] 赵宏良, 王媛媛, 杨雨婷, 等. 京津冀特色农业电子商务发展现状及急需解决的问题. 电子商务, 2018 (2): 3-4.
- [16] 国家发展改革委网站. 京津冀农产品流通体系创新论坛暨企业推介会成功举办. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/28/content_5153883.htm, 2016-12-28.
- [17] 水滴石. 推动京津冀协同发展再出实招. 中国经济导报, 2015-06-13 (B01).

SYNERGETIC DEVELOPMENT PROGRESS AND PROSPECT OF MODERN AGRICULTURE IN BEIJING-TIANJIN-HEBEI*

Qin Jin^{1,3*}, Li Hao², Zhou Liqun³

(1. Tianjin Institute of Rural Economy and Agricultural Regional Planning, Tianjin 300192, China;

2. Graduate School of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

3. Nankai University Binhai Development Institute, Tianjin 300071, China)

Abstract The agriculture synergetic development in Beijing-Tianjin-Hebei region is not an incremental reform in the ordinary sense, but involves many aspects of inventory reform attempts and specific practices. This paper summarized the characteristics of agriculture synergetic development in the three places over the past four years and refined the bottlenecks in the coordinated development, which was conducive to grasp the current status of synergetic development and reveal the starting point for the synergetic development of agriculture in the three places. It could provide reference for the implementation of effective regulation and optimization of resource allocation. Based on the synergetic development of the Beijing-Tianjin-Hebei region as the background of the country's important development strategy, the paper combed the various activities and project docking of the collaborative development of agriculture in Beijing-Tianjin-Hebei region, and analyzed the characteristics and problems faced in the synergetic development of regional agriculture by comprehensive literature analysis, expert research interviews, and other methods. Beijing-Tianjin-Hebei modern agricultural synergetic development should focus on the institutional mechanisms collaborative innovation by strengthening top-level design, take scientific and technological collaborative innovation as a breakthrough to promote close integration of science, technology and agriculture, take market-oriented for cooperation to promote a unified market development, and take the ecological construction as a prerequisite to enhance agricultural development foundation. It could provide reference and strategy for exploring and formulating the synergetic development of modern agriculture in Beijing-Tianjin-Hebei region.

Keywords modern agriculture in Beijing-Tianjin-Hebei region; synergetic development; top-level design; technological innovation; resource allocation