

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20191108

· 绿色发展 ·

国家现代农业产业园建设现状、问题与对策*

肖琴, 罗其友^{**}

(中国农业科学院农业资源与农业区划研究所, 北京 100081)

摘要 [目的] 现代农业产业园作为探索农业农村发展新模式的重要载体, 是推动乡村产业振兴的重要抓手, 对其进行深入研究, 具有重要的理论价值和实践意义。[方法] 基于62个国家现代农业产业园的调研, 综合性解读现代农业产业园的内涵, 系统总结国家现代农业产业园建设成效, 深入剖析国家现代农业产业园创建过程中存在的问题, 并提出对策建议。[结果] 国家现代农业产业园建设取得了积极成效, 但存在着主导产业选择非粮化同质化倾向明显、一、二、三产业融合有待深化、农民参与度偏低、财政资金投入方式单一等问题。[结论] 需要优化主导产业选择、深入推进一、二、三产业融合、完善利益联结机制、丰富财政资金投入方式、加强监测评价, 以更好推进国家现代农业产业园建设。

关键词 现代农业产业园 内涵 成效 问题 对策

中图分类号: F323 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2019]11057-06

0 引言

建设现代农业产业园是党中央、国务院作出的重要决策部署, 是新时代推动乡村产业振兴的重要抓手, 是推动农业高质量发展、促进城乡融合发展、加快农业农村现代化的重要载体^[1-2]。2017年农业农村部、财政部共同启动国家现代农业产业园创建工作以来, 初步建成了一批产业特色鲜明、要素高度集聚、设施装备先进、生产方式绿色、一、二、三产融合、辐射带动有力的国家现代农业产业园, 为农业农村经济持续健康发展注入了新动能, 为加快推进农业农村现代化和乡村振兴提供了有力支撑。虽然现代农业产业园的建设方兴未艾, 但相关学术研究较少。基于此, 文章基于62个国家现代农业产业园的调研, 综合性解读现代农业产业园的内涵, 系统总结国家现代农业产业园建设成效, 深入剖析国家现代农业产业园创建过程中存在的问题, 并提出对策建议, 以期丰富相关研究, 并指导实践, 更好推进国家现代农业产业园建设。

1 现代农业产业园的内涵

现代农业产业园是在一定的区域范围内, 以农业产业为主导, 以农民充分参与和受益为前提, 以规模化种养基地为基础, 以产业化龙头企业为带动, 聚集现代生产要素, 融合产业链纵向延伸和产业间横向拓展, 集“大农业观、全产业链、深融合度、全绿色化、高附加值、强竞争力”为一体的多功能、复合型、创新性的现代农业发展平台。主要有5个基本特征。

一是以农为本。秉持姓农、务农、为农、兴农的宗旨^[3], 坚持农业主导地位, 坚持农村优先发展, 坚持农民主体地位, 确保加工、科技、金融、电子商务、休闲旅游等业态的介入均服务于农业, 均以做大做强农业、促进农村发展、带动农民增收为核心, 坚决防止非农异化。

收稿日期: 2018-12-16

作者简介: 肖琴(1986—), 女, 湖南益阳人, 博士、助理研究员。研究方向: 农业经济理论与政策

*通讯作者: 罗其友(1964—), 男, 四川宜宾人, 研究员、博士生导师。研究方向: 农业布局与区域发展。Email: luoshiyou@caas.cn

*资助项目: 中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“十四五”建设现代农业园区引领驱动产业兴旺研究(20190242); 中国农业科学院科技创新工程(ASTIP-IARRP-2019)

二是要素集聚。聚集土地、资金、科技、人才、信息、市场、政策等现代农业生产要素，增强各要素间的协调性和耦合性，提高要素配置率，发挥产业园聚集效应，形成外部规模经济，实现率先发展。

三是产业融合。围绕产前、产中、产后各环节，构建育种、生产、收储、加工、物流、销售于一体的农业全产业链。围绕产业间联动，强化种养有机结合，挖掘农业各环节的生态价值、文化价值、休闲价值。通过产业链纵向延伸和横向拓展，推动农业价值链重构和演化升级，形成产业共同体，实现一、二、三产业相互渗透、交叉重组和系统融合。

四是绿色发展。将绿色发展理念贯穿于产业园建设全过程，全面推行农业绿色生产，加强农业污染防治，保护与节约利用农业资源，切实改善农村人居环境，增加绿色优质农产品和生态产品供给，探索可复制可推广的区域绿色生态循环发展模式，引领示范全域绿色发展。

五是创新驱动。将创新发展理念融入产业园建设全过程，全面推进科技创新、产品创新、政策创新、组织管理创新，强化农科教、产学研大联合大协作，改进农业生产组织经营方式，完善农民利益联结机制，打造农业农村发展综合改革试点试验区，积极探索创新发展新模式，激发产业园发展活力。

2 国家现代农业产业园建设现状

2.1 建设概况

自2017年启动国家现代农业产业园创建工作以来，截止2018年底，共批准创建62个国家现代农业产业园。这些产业园均有明确的地理界限，围绕主导产业做大做强，将重点乡镇纳入规划范围，区域覆盖广，投资力度大，95%的产业园横跨2个（含）以上乡镇，多是集中连片布局，平均建设规模3.14万 hm^2 ，平均投资规模达到24.88亿元。主导产业集中度高，62个产业园主导产业平均产值51.94亿元，占产业园总产值的79.43%。从主导产业数量分布来看，超半数（36个）的产业园突出优势、集中打造，着力发展1个主导产业，占比达到58.06%；选择2个主导产业的产业园有22个，占比35.48%；选择3个主导产业的产业园有2个，占比3.23%；综合性产业园有2个，占比3.23%。从主导产业品种分布来看，以果品为主，有23个产业园的主导产业是柑橘、猕猴桃、苹果等果品产业；其次是蔬菜和粮食，有15个产业园的主导产业是榨菜、泡菜、萝卜、大蒜等蔬菜产业，有14个产业园的主导产业是水稻、小麦、马铃薯、青稞等粮食产业；再其次是饮料、畜禽和中药材，有9个产业园的主导产业是茶叶和咖啡，有8个产业园的主导产业是生猪、蛋鸡、奶业等畜禽产业，有7个产业园的主导产业是枸杞、人参、茯苓、怀药等中药材产业；以水产、花卉园艺、糖料（甘蔗）、油料（花生）为主导产业的产业园较少，分别有4个、3个、2个和1个。

2.2 建设成效

2.2.1 主导产业提质增效

各产业园立足当地资源优势、发展水平和发展潜力，选择比较优势突出的特色产业作为主导产业，综合施策，促进生产要素在空间和产业上的优化配置，强化链条延伸和集约开发，打造产业集群，将资源优势、比较优势转化为产业优势、产品优势和竞争优势，产业发展水平在区域甚至在全国处于领先地位。如福建省安溪县现代农业产业园建设标准化茶园1.57万 hm^2 ，茶叶产量约占全国的1/20，已形成茶叶种植、加工、销售、物流、研发、人才、电商等各类产业要素聚集的现代高效茶业示范经济综合体，安溪铁观音名列全国茶叶类区域品牌价值第一，2018年涉茶总产值达106亿元。

2.2.2 科技驱动更加有力

各产业园积极与科研院所开展紧密合作，搭建科研平台，共建产学研合作基地，开展新品种、新技术、新装备的研发、示范、推广，打造农业科技创新高地和现代技术与装备集成区。目前，62个国家现代农业产业园中，有23个产业园拥有院士工作站，有7个产业园拥有博士后工作站，有12个产业园拥有国家级研发、试验、检测中心。依托这些科研平台，以技术服务和成果转化为手段，为产业园发展、人才培养、科技贡献提升等提供技术支撑，产业园科技进步贡献率达到70.7%，高于全国平均水平13.2个百

分点。如陕西省洛川县现代农业产业园以西北农林科技大学洛川苹果试验站为基地,组建了洛川苹果产业开发院士工作站,建成国家级苹果种质资源圃和国家级苹果选种场各 33.33hm²,引进种质资源 2 000 份,引进 400 个苹果新品种、品系、砧木和 100 个自优选系进行比较试验,培育出秦脆、秦蜜等 5 个新品种,取得免套袋、免人工疏花疏果、重茬栽培、矮砧宽行种植、以虫治虫生物物理防治等 20 多项重大技术突破。

2.2.3 产业融合不断深入

围绕主导产业发展,各产业园科学规划布局生产、加工、物流、研发、休闲、服务等功能板块,推动产业链纵向延伸和产业间横向拓展,形成产加销、农工商、农文旅一体化发展格局,并逐步打破一、二、三产业割裂形态,积极探索深度融合和系统经营模式,初步形成六次产业新业态。如广东省江门市新会区现代农业产业园围绕“陈皮”产业,建设新会(柑)陈皮种质资源保护与良种苗木繁育中心,建设绿色标准化种植基地,强化精深加工,形成茶、饼、酒、酱、酵素、调料、凉果等系列产品 35 大类、100 多个品种,建设新会陈皮标准仓储中心,深挖陈皮产业生态、休闲、健康和文化价值,建成中国首个集陈皮交易、特色餐饮、休闲养生、文化旅游于一体的大型特色农产品商业文化综合体,产业融合发展迈出新步伐。

2.2.4 绿色发展成效突出

各产业园严格贯彻“一控两减三基本”要求,全面推行农业清洁生产,形成了一批可复制可推广的农业绿色、低碳、循环发展模式,优质农产品供给能力大幅提升。如河北省石家庄市鹿泉区实施绿色种养结合,在规模养殖场推广低压管道灌溉技术,建设污水处理、中水回用、污水反渗透等系统,年节约用水 150 万 t,减少污水排放 10.6 万 t;建立 1 333.33hm² 青饲玉米基地及生态果蔬采摘园,构建“饲草种植—奶牛养殖—中水回用—沼肥还田”生态循环模式,实现畜禽粪污全量化利用。福建省平和县现代农业产业园收集废次果集中处理,生产植物营养液、有机肥;推广蜜柚可降解可重复利用套袋技术。河北省邯郸市滏东现代农业产业园集成应用水肥一体化、智能环控等先进技术,推广太阳能灭虫灯、粘虫板,应用生物菌肥,减少化肥、农药施用量。

2.2.5 带动农民作用初显

各产业园以土地流转、土地入股、务工就业等形式,推动发展“龙头企业+合作社+基地+农户”的合作制、股份制、订单农业等多种利益联结方式,深化“订单农业+合同价收购+二次分红”利益联结模式,探索构建“大园区+小庭园”、“大产业+小业主”等产业化联合体,促进小农户与大市场、现代农业发展有机衔接。2018 年产业园农民人均可支配收入达到 2.2 万元,比 2016 年增长 27%,比各产业园所在县平均水平高出 30% 以上。同时,有 19 家产业园积极探索财政奖补资金折股量化等新的利益联结机制,推进资源变资产、资金变股金、农民变股东,促进农民更多分享二、三产增值收益,有效增加农民财政性收入。如湖南省宁乡市现代农业产业园由村集体成立合作社,将 4 300 万元财政资金通过合作社作为股权资金入股企业,以保底(5%) + 浮动的形式参与企业年底分红。分红的 20% 作为村集体的管理运行经费,剩余 80% 按照向企业流转的土地、交售的粮食或宁乡花猪数通过合作社分给农户。

2.2.6 品牌建设实现突破

品牌建设贯穿农业全产业链,是引领农业转型升级、提质增效的重要支撑。各产业园着力构建现代农业绿色生产体系,大力推进生产、加工、流通和质量安全标准体系建设,加强品牌培育力度,构建起以绿色、有机、地理标志保护、生态原产地产品保护认证为基础,以区域公用品牌为支撑,以企业品牌、产品品牌为补充,驰名商标、著名商标齐头并进,地域特色鲜明的农业品牌体系。截止目前,共培育出五常大米、东坡泡菜、宁乡花猪等区域公用品牌 53 个,其中,琯溪蜜柚、金乡大蒜入选“中国欧盟 10 + 10 地理标志国际互认产品”,安溪铁观音、横县茉莉花入选“中欧 100 + 100”地理标志互认互保产品。

2.2.7 政策支持不断加大

各地在财政扶持、用地保障、金融支持、保险服务等方面出台针对性强、含金量高的政策措施,支持产业园建设。在财政扶持方面,通过以奖代补、先建后补、贷款贴息等方式,充分发挥财政资金的杠杆作

用,撬动更多金融和社会资本投入。在用地保障方面,北京市房山区现代农业产业园将集体用地与农用地共同开发,以点状供地的方式保障产业园用地指标;江苏省泗阳县现代农业产业园将 373.33hm² 基本农田调整为一般农用地,办理设施用地 113.33hm²,新增建设用地指标 24hm²;安徽省金寨县利用农村宅基地腾退结余建设用地指标 133 余 hm²,重点用于保障产业园建设用地。在金融支持方面,构建“惠农贷”、“快农贷”、“农贷通”、“政融保”、“政银担”等金融支农平台,设立产业发展基金、信贷担保基金、风险补偿基金,试行以土地承包经营权、农民住房、蔬菜园、养殖场、粮食等进行抵(质)押贷款,推出“陈皮贷”、“菠萝贷”、“闽茶大师贷”等专项金融产品,创立陈皮银行、茶叶专业支行等农产品金融交易银行,探索龙头企业为家庭农场担保、整村批量授信等模式。在保险服务方面,创建柠檬指数,创设菠萝价格保险、大蒜目标价格保险,建立农业大灾保险试点等。

3 国家现代农业产业园创建中存在的问题

3.1 主导产业选择非粮化倾向明显,同质化比较严重

2017—2018 年批准创建的 62 个国家现代农业产业园中,涉及粮食、棉花、油料、糖料等重要农产品的仅有 17 个,以粮食为单一主导产业的仅有 2 个,且集中在黑龙江省,非粮化倾向比较严重。部分产业园在产业选择上,地域特色不够鲜明,同质化现象比较严重,没有凸显当地优势农业资源。如:涉及茶业的有 8 个、柑橘有 6 个、猕猴桃有 5 个。此外,有 5 个产业园选择 3 个及以上主导产业,产业优势不突出,关联性不强,不利于产业做大做强。

3.2 产业关联度不高,一、二、三产业融合有待深化

部分产业园一、二、三产业发展不平衡,关联度不高,同时也未针对一、二、三产业发展的短板,进行升级改造,做大做强现代农业产业园的产业支撑。大部分产业园初级产品多,深加工不足,加工转化率低,产业链延伸不足。个别产业园加工业发达,但规模种养基地发展不足,原料来源依赖其他县市,产业链不完整。此外,多数产业园的休闲、生态、文化等功能开发不足,价值链拓展有限。在项目设计上,各自独立,无法实现真正的融合发展。

3.3 农民参与度偏低,利益联结机制有待完善

现代农业产业园强调“以农为本,农民受益”。但一些产业园在目标规划上存在一定偏差,农业相关基础设施投资不足,农民参与度低,带动能力不强。部分产业园针对农民合作社、家庭农场等新型农业经营主体,投入资金少,扶持力度小,带动农户受益不明显。大部分产业园的利益联结机制依然停留在订单农业、土地租金收益、就近打工收益等浅层次的水平,对如何壮大农村集体经济,如何体现农民主体、确保农民长期受益,具体措施不多。

3.4 财政资金投入方式单一,撬动金融和社会资本力度不足

国家现代农业产业园创建强调:“积极通过 PPP、政府购买服务、贷款贴息等方式,撬动更多金融和社会资本投入”^[4]。但 2017—2018 年国家现代农业产业园建设实践中,财政资金多以补助的方式投入,投入方式单一,撬动金融和社会资本的能力有限,没有充分发挥财政资金“四两拨千斤”的导向性作用。虽然个别产业园积极探索 PPP 模式,但由于农业领域 PPP 模式尚无成熟案例可循,均停留在方案构想阶段,未实质性实施。

4 推进国家现代农业产业园建设的对策建议

4.1 优化主导产业选择,强化产业支撑

要立足资源禀赋、区位环境、产业集聚等比较优势,围绕田园资源和农业特色,做大做强传统特色优势主导产业,体现区域差异性,提倡形态多元性。区域主导产业的选择要符合“区域资源和生产条件较好、比较优势明显,产业可延伸性强、市场开发价值较高,产品品质具有特色、有一定认知度,产品市场需求量大、竞争优势明显”等条件,确保产业发展持续性。在区域布局上,优先在粮食生产功能区、重

要农产品生产保护区、特色农产品优势区、国家现代农业示范区等布局建设。在产业布局上,做强粮、棉、油、糖、畜牧等重要农产品和现代种业,做优果、菜、茶、水产、中药材等特色农产品。在产业数量上,应聚焦单一主导产业,或选择产业关联度高的 2 个产业,以确保产业做大做强。

4.2 围绕全产业链建设和多功能聚合,深入推进一、二、三产业融合

围绕农业育种、生产、加工、仓储、流通等环节,找准产业链条中的关键环节、薄弱环节集中打造,发展农村电子商务,做实“互联网+”农业,实施数字农业工程,全面完善产业链条。拓展农业多种功能,充分利用农业景观、农业生态,合理开发农业文化遗产,推进农业与旅游、教育、文化、康养等产业深度融合,推进休闲农业与乡村旅游发展由单一休闲向深度体验转变、由简单粗放向精细品质转变^[5]。打破农业管生产、工业管加工、商业管销售的产业形态,实现一、二、三产业的系统协调、融合发展^[6]。

4.3 完善利益联结机制,保障农民充分受益

把与农民建立紧密利益联结机制作为项目支持的前提条件,强化利益联结,让农民更多分享产业链增值收益。如:安排部分财政资金由与产业化龙头企业建立紧密利益联结机制的农民股份合作、专业合作经营组织或农民持股,其资金使用由龙头企业在规定用途范围内合理安排。同时,创新利益联结模式,试行“托管保底”(企业、合作社、农户相互委托种养殖)、“合资兜底”(财政补助,企业、合作社、农户共同出资建设,企业保底收购)、“保底收益+按股分红”、“租金+分红+劳务收入”、“折股联营、反租倒包、双线代销”等模式,将企业与农民从简单的产品购销、劳务聘用、土地流转,转变为更为紧密的合作共赢关系,让农民更多分享产业增值收益,增加农民经营性收入和工资性收入^[7]。扩大财政资金折股量化试点,积极探索集体土地、房屋等资源资产参与产业园建设的可行路径,增加农民财产性收入,让农民长期享有持续稳定的收益。

4.4 丰富财政资金投入方式,提升财政资金撬动能力

在补助、先建后补、贴息、以奖代补、担保补贴、风险补偿金等财政投入方式中,明确要求产业园至少采用两种以上,推动地方丰富财政资金投入方式。对采用融资担保、产权入股、PPP 模式等,且实施效果好的项目,额外给予奖励,激发地方创新财政资金投入使用方式的动力。同时,鼓励地方创新涉农财政资金整合机制,在确保完成国家现代农业产业园目标任务的前提下,将各级财政安排的性质相同、功能互补、用途相近或衔接的涉农资金纳入统一资金池,统一资金拨付、统一组织实施、统一考核验收,形成财政扶持合力,提升财政资金使用效益。

4.5 加强监测评价

建立健全现代农业产业园建设评价指标体系,引入第三方评估机制,及时跟踪产业园建设成效,定期分析评估,加强产业园建设运营全过程的跟踪监测,建立完善“目标考核、动态管理、能进能出”的产业园管理机制^[8-10],确保现代农业产业园持续健康发展。

参考文献

- [1] 李飞. 坚持姓农务农为农兴农建园宗旨 高质量推进现代农业产业园建设. 农民日报, 2019-04-20 (1).
- [2] 任璐. 国家现代农业产业园建设扎实推进. 农民日报, 2017-12-20 (1).
- [3] 常力强. 乡村产业兴旺的示范样板. 农民日报, 2019-01-18 (001).
- [4] 农业部, 财政部. 关于开展国家现代农业产业园创建工作的通知. (2017-04-05) [2018-04-06] http://nys.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/czpjZhengCeFaBu_2_2/201704/t20170405_2575093.html.
- [5] 颜文华. 休闲农业旅游产品开发模式创新研究. 中国农业资源与区划, 2015, 36 (7): 123-128.
- [6] 张来武. 六次产业理论与创新驱动发展. 北京: 人民出版社, 2018.
- [7] 韩俊. 实施乡村振兴战略五十题. 北京: 人民出版社, 2018.
- [8] 吴佩. 建设现代农业产业园 引领乡村产业振兴. 农民日报, 2019-07-26 (1).
- [9] 矫健, 陈霞, 陈伟忠, 等. 现代农业园区发展现状及国际经验借鉴. 农业展望, 2018, 14 (11): 20-24, 3.
- [10] 吴圣, 吴永常, 陈学渊. 我国农业科技园区发展: 阶段演变、面临的问题和路径探讨. 中国农业科技导报; 1-7 (2019-08-06) [2019-08-08]. <https://doi.org/10.13304/j.nykjdb.2019.0097>.

CONSTRUCTION STATUS, PROBLEMS AND COUNTERMEASURES OF NATIONAL MODERN AGRICULTURAL INDUSTRIAL PARK *

Xiao Qin, Luo Qiyou^{**}

(Institute of Agricultural Resources and Regional Planning, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China)

Abstract In order to explore the new model of agricultural and rural development, modern agricultural industrial park as an important carrier is also an anchor point to promote the revitalization of rural industry. Therefore, there will be important theoretical and practical significance to conduct in-depth study on it. Based on the investigation of 62 national modern agricultural industrial parks, this paper comprehensively interprets the connotation of modern agricultural industrial parks, systematically summarizes the construction achievements of national modern agricultural industrial parks, deeply analyzes the existing problems, and proposes the constructive countermeasures. All in all, The construction of national modern agricultural industrial parks has achieved more positive results, but problems indeed exist, such as the non-grainization and homogenization tendency of dominant industrial selection, , the lack of integration of the first, second and third-level industries, the low farmers' participation, and the uniform model of financial investment. It is necessary to optimize the selection of leading industries, promote the integration of the first, second and third-level industries, improve the mechanism of interest linkage, enrich the model of financial investment, and strengthen the monitoring and evaluation, to better promote the construction of national modern agricultural industrial parks.

Keywords modern agricultural park; connotation; achievements; problems; countermeasures

欢迎订阅《中国农业资源与区划》杂志

《中国农业资源与区划》杂志（月刊）是中国农业科学院农业资源与农业区划研究所、中国农业资源与区划学会联合主办的指导性与学术性相结合的综合性刊物，主要宣传农业资源开发利用与保护治理、农业计划、农业发展规划、农业投资规划、农村区域开发、商品粮基地建设等方面的方针政策；介绍农业资源调查、农业区划、区域规划、区域开发、农村产业结构布局调整、农村经济发展战略研究、持续农业等方面的经验、成果和国外动态，以及新技术、新方法的应用，探讨市场经济发展和运行机制与农业计划、农业资源区划的关系和影响，推动农业计划和农业资源区划学术理论发展，普及有关基础知识。本刊面向从事农业资源调查和区划、农业发展计划、规划的干部、科技人员、大专院校师生及广大农村干部。

《中国农业资源与区划》杂志为月刊、国内外公开发行，大16开本。每册定价40.00元，全年每套480.00元。

地址：北京市海淀区中关村南大街12号中国农科院资源所区划楼318 邮编：100081

订阅款只接受银行汇款

开户行：农行北京北下关支行

行号：103100005063

账号：11050601040011896

单位名称：中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

请在附言中标注“订刊款+单位名称”

汇款后请尽快与编辑部联系登记发票抬头、纳税人识别号、发票邮寄等信息。

联系电话：010-82108697，陈老师（期刊订阅） 传真：010-82108697

Email: quhuabjb@caas.cn 邮发代号：2-732

投稿网址：www.cjarrp.com 微信公众号：cjarrp