

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20200722

· 三农问题 ·

加快推进都市农业高质量发展对策研究

——基于成都市对标评价

矫健¹, 聂雁蓉¹, 张仙梅², 金云翔², 陈伟忠¹, 高云¹,

陈霞¹, 穆钰^{1*}

(1. 农业农村部规划设计研究院, 北京 100125; 2. 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] 近年来成都市着眼农业结构优化调整、质量效益提升, 大力推进农业供给侧结构性改革, 着力推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农, 农业农村经济发展逐步实现从增产导向转向提质导向转变。面对国内经济下行压力加大、贸易保护主义抬头的内外部环境, 成都都市农业发展依旧面临诸多挑战和不确定性, 农业产业链条短、产销衔接弱、质量效益低等问题还比较突出。对标农业发展质量, 总结成绩经验, 寻找差距短板, 对促进农业高质量发展具有重要意义。[方法] 系统分析成都农业高质量现状。对标上海、杭州两地, 从8个方面系统评价成都市农业高质量发展情况, 找差距、补短板, 提出思路、方向和对策建议。[结果] 成都绿色发展质量总体较好, 品牌建设具备一定基础, 规模化养殖、农产品精深加工等方面发展潜力较大, 粮食、生猪等大宗农产品生产外移趋势明显, 物质装备水平、农业人才素质、可持续发展能力、绿色发展存在一定差距。[结论] 当前成都现代农业正处于从追求数量规模向以质量效益为导向的发展阶段, 但是发展阶段尚落后于上海、杭州等沿海发达地区。未来应紧抓“一带一路”和“西部大开发”重要机遇期, 发挥资源区位优势, 提升农业产业结构质量, 推进现代农业转型升级, 加快实现农业高质量可持续发展。

关键词 乡村振兴战略 农业高质量发展 对标研究 成都市 一带一路

中图分类号: S-9 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2020]07201-06

0 引言

质量兴农是乡村振兴战略重要组成部分, 是推动农业转型升级的必由之路^[1], 更是满足人民美好生活需要的当务之急。当前成都现代农业发展已进入以质量求效益、以质量谋发展的关键时期, 要依托“一带一路”“西部大开发”等契机, 坚持质量优先理念, 以市场需求为导向, 大力发展特色优势产业, 加快推进现代农业转型升级, 实现城乡协调发展、农业增效、农民增收。作为西南地区重要中心城市, 成都在“一带一路”建设中肩负起了西部国际门户枢纽的新使命, 逐步形成了全面开放发展的新格局。依托国际空港、铁路港“双枢纽”, 初步构建起“空中丝绸之路+陆上丝绸之路”的立体大通道体系。2017年, 双流国际机场获批国家级临空经济示范区, 形成了以航空制造、电子信息、生物医药等为代表的高端配套产业体系。2017年成都市第十三次党代会提出, 构筑都市现代农业新高地, 深入推进农业供给侧结构性改革, 不断提升城乡统筹发展水平。当前, 成都都市现代农业发展已进入以质量、效益为核心, 加快结构调整的重要时期, 急需以特色资源为基础, 大力发展具有竞争力的优势产业, 加快一、二、三产业融合发展, 通过提升发展质量实现产业兴旺。中国已成为世界农业的生产、贸易和消费大国。但中国农业大而不强, 产品多而不优, 增长方式粗放, 品质信誉度不高, 竞争力薄弱等问题, 仍然是困扰农业的焦点和

收稿日期: 2018-12-25

作者简介: 矫健(1983—), 男, 黑龙江哈尔滨人, 博士, 高级工程师。研究方向: 农业经济理论与政策

*通讯作者: 穆钰(1987—), 女, 天津人, 硕士, 工程师。研究方向: 设施畜牧规划设计与畜牧环境工程。Email: 185127321@qq.com

重点^[2]。国际上看,近年来国际贸易保护主义抬头趋势明显。2018 年中美贸易摩擦不断升级。大豆、玉米、小麦、高粱、牛肉等农产品成为双边贸易争端的焦点,增加了农业发展的不确定因素。因此需要加快农业由增产导向提质导向转变,提升国内农产品供给质量,实现农业农村发展动能转换。

1 发展现状

1.1 农业结构持续优化

优质粮油、绿色蔬菜、特色水果、生态养殖、高端种业等发展势头良好,绿色优质农产品供给能力显著增强。2017 年成都市农林牧渔业总产值达 878.9 亿元。其中,农业 490.2 亿元,占总产值比重为 55.8%,占比最高,但有所下降。畜牧业周期性波动增长,达 315.7 亿元,占比 35.8%。农产品精深加工发展迅速,形成了以川菜调味品为代表的优势农产品加工业。

1.2 质量效益稳步提升

产业结构不断优化。绿色、无公害农产品比重不断提高,2017 年“三品一标”农产品累计达 1 282 个,认证面积超过农产品生产面积 60%。品牌建设稳步推进,“天府源”农业区域公共品牌已具备一定知名度,郫县豆瓣、蒲江丑柑、邛崃黑茶、天府龙、新希望、通威等一批产品品牌和企业品牌已具备广泛的美誉度。

1.3 投入结构日益合理

农业产出高效、质量安全、资源节约、环境友好的高质量可持续发展理念逐步形成。测土配方施肥等技术广泛应用,农药化肥施用日趋合理,施用量持续下降。农业机械化生产水平稳步提升,2017 年农业机械总动力达 403.9 万 kW,农用大中型拖拉机 1.085 万台,保持了持续增长势头。农业灌溉条件加快改善,农用灌溉机械数量及总动力呈稳步提升态势。

1.4 绿色理念贯彻践行

“绿水青山就是金山银山”发展理念已牢固树立,生产生态相协调的发展路径初步成型。农业生态保护日益强化,高标准农田建设加快推进,土壤重金属普查治理、化肥农药减量控害和畜禽养殖防污治污等工作成效显著。农产品质量安全监管体系初步搭建,市、县、乡、村四级产品质量安全监管网格作用明显,“成都智慧动监”和农产品质量溯源平台建设积极开展,农产品质量安全水平显著提升。

2 对标体系

2.1 指标设定

根据成都农业高质量发展实际,确定绿色发展、优质农业、供给质量、物质装备、人才质量、可持续发展、支持水平、经营管理 8 个一级指标和 20 个二级指标组成的城市评价指标体系(表 1)。

2.2 城市选择

上海是国家中心城市、沪杭甬大湾区核心城市,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心,首批沿海开放城市、长江经济带龙头,城市化发展进程相对领先,都市现代农业发展已进入优质高效型农业发展阶段。杭州市作为浙江省省会、副省级市、长江三角洲城市群中心城市,是浙江省的政治、经济、文化、教育、交通和金融中心,现代产业基础良好,都市农业发展特色鲜明。重点考虑成都市打造“具有全球比较优势、全国速度优势、西部高端优势的西部经济核心增长极”的发展定位,选择上海、杭州两座都市现代农业发展水平较高的城市作为对标对象,按照数据可比性原则,选用《国家现代农业示范区监测评价报告》相关数据,开展三地的比较评价。

3 结果评价

3.1 绿色发展质量总体较好

成都、上海、杭州农产品质量安全抽检合格率分别为 99.3%、99.9% 和 100%,均达到较高水平,说

表1 成都市农业高质量发展对标评价结果

一级指标	二级指标	成都	上海	杭州
绿色发展	农产品质量安全抽检合格率 (%)	99.3	99.9	100.0
	“三品”认证农产品产量比重 (%)	41.5	75.2	18.7
优质农业	畜禽规模化养殖比重 (%)	45.7	76.1	98.0
	水产健康养殖化水平 (%)	50.3	83.2	63.7
	农产品加工业产值与农业总产值比值	2.8 : 1	10.9 : 1	3.0 : 1
供给质量	粮食总产年增幅 (%)	0.02	-2.81	-7.86
	肉类产量年增幅 (%)	-6.0	-1.4	-18.6
	牛奶产量年增幅 (%)	-17.4	-18.2	-14.0
物质装备	高标准农田面积比重 (%)	73.0	60.0	82.0
	农作物耕种收综合机械化水平 (%)	71.0	89.3	78.2
人才质量	大专以上学历农业技术推广服务人员占比 (%)	74.9	76.1	92.4
	持专业证书农业劳动力占比 (%)	67.2	70.2	69.1
可持续发展	耕地保有率 (%)	99.7	101.9	100.0
	农田灌溉水有效利用系数	0.55	0.74	0.59
	单位能耗创造农林牧渔业增加值 (万元)	4.8	7.5	5.2
	劳均农林牧渔业增加值 (万元)	3.4	10.8	5.8
支持水平	农林水事务支出占农林牧渔业增加值的比重 (%)	23.1	42.1	12.0
	农业保险深度 (%)	1.2	6.1	0.4
	单位农林牧渔业增加值的信贷资金投入 (元)	0.68	1.15	0.72
经营管理	土地适度规模经营比重 (%)	60.8	86.7	81.5

数据来源：《国家现代农业示范区监测评价报告》

明成都市各级部门高度重视农产品安全质量，不仅能够满足广大城乡居民对健康安全农产品的基本需求，也实现了农产品的个性化、多样化、高品质化^[3]。成都市“三品一标”认证农产品产量比重为41.5%，与上海75.2%差距较大，但是明显高于杭州18.7%水平。说明成都重视无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志等安全优质农产品品牌建设，农产品品牌打造方面已取得一定成效，做大做强了一批巴蜀特色鲜明、影响力较广的知名农产品品牌、企业品牌和区域公用品牌^[3]。

3.2 优质农业发展存在差距

规模化养殖、农产品精深加工等农业优质化方面，成都与其他两城市尚存在一定差距。成都上海、杭州等沿海发达地区更加注重畜禽良种化、养殖设施化、生产规范化、防疫制度化、粪污无害化、环境生态化，畜禽规模化养殖比重分别达到76.2%和98.0%，明显高于成都45.7%水平^[3]。水产健康养殖化占总养殖比重，成都为50.3%，明显低于上海和杭州83.2%和63.7%水平。由于聚集了大量大中型农产品加工企业，上海农产品加工业基础实力较强，农产品加工业产值与农业总产值比达到10.9 : 1，明显高于杭州3.0 : 1和成都2.8 : 1水平^[3]。

3.3 供给能力外移趋势明显

成都正处于城市化快速发展阶段，大宗农产品生产总体呈向周边地区转移趋势。2017年成都粮食总产较2016年上涨0.02%、上海、杭州分别下降2.81%和7.86%，上海、杭州均出现明显下降，成都小幅增长。受近年生猪饲养外移、“猪周期”等因素影响，2017年成都肉类产量较2016年下降6.0%，同期上海、杭州也出现了1.4%和18.6%的降幅^[3]。此外，3地牛奶产量较2016年下降均超过10%。综合判断，成都都市农业生产发展阶段尚落后于上海、杭州，大宗农产品生产功能逐步向周边地区转移，第一产业在经济中的比重总体呈下降趋势^[3]。

3.4 物质装备水平尚存差距

与沿海发达地区相比,成都农业生产物质装备水平相对落后。2017 年高标准农田面积比重为 73.0%,高于上海 60.0%,但是低于杭州 82.0% 水平。可见成都农田设施配套已达到较高水平,但较沿海发达地区仍存在差距,高产稳产、抗灾能力有待提升^[3]。成都农作物耕种收综合机械化水平达到 71.0%,低于上海和杭州 89.3% 和 78.2% 水平,农业生产机械化程度、精耕细作水平不高,成为制约农业实现规模化、标准化、产业化的关键因素^[3]。

3.5 农业人才素质有待提升

振兴乡村最大的制约是缺乏懂技术、会经营、善管理的优秀农业人才、新型农民和“三农”工作队伍^[4]。2017 年成都大专以上学历农业技术推广服务人员占比为 74.9%,略低于上海市 76.1% 水平,明显低于杭州 92.4%^[3]。持专业证书农业劳动力占比达 67.2%,但是略低于上海 70.2% 和杭州 69.1% 水平。可见,成都与沿海地区农村劳动力素质整体差距不大,农技推广人才队伍薄弱仍是农业质量提升的关键制约瓶颈^[3]。

3.6 可持续发展水平不高

2017 年成都市耕地保有率为 99.7%,耕地面积较上年有所下降,低于上海 102.9% 和杭州 100% 水平。农田灌溉水有效利用系数为 0.55,略低于杭州 0.59 水平,与上海 0.74 水平仍存在较大差距^[3]。单位能耗创造农林牧渔业增加值为 4.8 万元,低于杭州 5.2 万元水平,较上海 7.5 万元差距较大,农业生产对能源的利用效率依旧较低。劳均农林牧渔业增加值为 3.4 万元,明显低于杭州 5.8 万元水平,较上海 10.8 万元水平差距较大,单位劳动力生产效率有待提升^[3]。可见在灌溉水平、能耗、劳均生产效率等方面,成都市较上海、杭州均存在一定差距,需要进一步树立可持续发展理念,加快推进先进农业生产技术研发与应用,提高产出效率,提升农业发展质量效益。

3.7 支农投资结构不合理

2017 年成都农林水事务支出占农林牧渔业增加值比重为 23.1%,高于杭州 12.0% 水平,但明显低于上海 42.1% 水平。农业保险深度达到 1.2%,高于杭州 0.4% 水平,但是与上海 6.1% 水平差距较大。单位农林牧渔业增加值信贷资金投入仅为 0.68 元,低于杭州 0.72 元水平,较上海 1.15 元水平差距较大,利用金融资本撬动能力明显不足^[3]。从结构上看,成都涉农资金投入对政府直接投资依赖度偏高,金融资本参与农业建设的积极性略显不足,涉农保险支持农业发展的力度有限,未来需要进一步发挥财政资金撬动作用,采取以奖代补、先建后补等措施,进一步鼓励社会资本、金融资本积极参与农业高质量发展。

3.8 规模效益整体不高

2017 年成都市土地适度规模经营为 60.8%,低于上海 86.7% 和杭州 81.5% 水平,与两地差距较大,农业生产整体规模化水平均明显低于上海和杭州,未来需进一步完善体制机制,创新农村组织合作制度,通过土地流转、股份合作、租赁托管等规模经营,重点扶持种养大户、家庭农场、农业专业化组织、龙头企业等新型农业经营主体从事规模化、集约化、商品化生产,加快生产要素向优势领域集聚,提升农业生产组织化程度^[3]。

4 对策建议

4.1 提升产地环境质量

深入实施化肥、农药零增长行动,全面推广测土配方施肥技术,推进农业投入品减施高效利用。规范使用饲料添加剂,推广健康养殖和高效低毒兽药,减量使用兽用抗生素类药物。支持新型经营主体、社会化服务组织开展化肥统配统施服务。开展土壤污染防治,提升农业面源污染治理能力。严格工业和城镇污染处理和达标排放,促进产地环境保护与治理。加快推进秸秆、畜禽粪污、残膜、农业副产物资源化利用。大力发展生态循环农业,加快推进种养结合循环农业示范,形成“主体小循环、区县中循环、市域大循环”的“三级循环”模式。

4.2 提升产品供给质量

加快制定农牧业生产加工、农兽药残留、畜禽屠宰等地方标准，加强与国家标准、行业标准相配套的生产操作规程衔接，加快制定成都特色农产品品质营养评价标准，完善农业质量标准体系，促进产地环境、生产过程、产品质量、收获储运、包装标识等全产业链标准化。健全农产品质量安全追溯管理机制，试点实施追溯奖补政策，鼓励社会资本参与追溯体系建设，推动各级追溯平台互联互通，建设完善“高度开放、覆盖全市、共享共用、通查通识”的农产品质量安全追溯平台。

4.3 提升特色产业质量

要树立大农业观、大食物观，更好地满足人民日益增长的更加多元化的食物消费需求^[5]。要选择适宜当地社会经济发展水平和生态类型的农业产业，包括种植业、养殖业，农产品加工业，休闲农业与乡村旅游产业^[6]。优化农业生产布局，做大做强蔬菜、食用菌、水果、茶叶、花卉苗木、道地中草药等品种独特、品质特殊、区域特定的优势产业。强化品牌建设，加强宣传推介，加快形成成都特色农产品区域公用品牌、企业品牌、农产品品牌为核心的农业品牌发展格局。

4.4 提升融合发展质量

培育推广加工专用品种，做好农技融合和农艺融合，提升精深加工、副产物综合利用及食品工业水平，加快推动产业转型升级。鼓励和引导其与农户和农民合作社建立紧密利益联结机制，保证农民能够获得更多二、三产业增值收益^[7]。支持经营主体参与烘干、储藏、保鲜、冷链物流等初加工能力建设。创新电子商务等新业态新模式，积极开展金融制度创新，加强一、二、三产业互动融合发展^[8]。深度发掘、保护、传承和利用巴蜀文化遗产，建设设施齐全、功能完备、服务优良的休闲农庄、观光园区、体验基地、森林人家、乡村民宿、特色小镇等新业态，推动农业、旅游、文化、艺术深度融合。

4.5 提升科技支撑质量

“科技支撑”就是要在乡村振兴中充分发挥科学技术的力量^[9]。积极支持农业科技创新联盟建设，围绕区域内农业发展需求和生态条件、资源禀赋，开展协同攻关^[10]。加强生物技术、现代种业、资源环境、灾害防控、质量安全等前沿领域科研能力建设，强化技术集成创新，提高农业科技贡献率。培育一批西部地区领先、国内竞争力强的现代种业企业，研发和推广适宜机械化生产、轻简化栽培、优质高产多抗广适新品种，推动畜禽良种繁育体系建设，加快推进种业更新换代。加速推进果菜茶、养殖业、产地初加工等领域和丘陵山区农业生产全面机械化，支持绿色高效机械装备技术的示范推广，加快成都农业机械化提档升级。

4.6 提升内外合作质量

创新发展模式，完善农产品生产流通布局，依托“成渝西昆贵钻石经济圈”，深化与重庆、陕西等西部省份农合作，打造中西部地区农业发展核心增长极。加强与“长江经济带”、环渤海地区、珠三角地区等重点城市农业合作，依托电商平台，加强农产品物流配送站、直营店等销售体系建设。提升农业对外开放层次和水平，主动融入“一带一路”合作倡议，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、吸收国内外先进农业技术^[11]。强化与“一带一路”沿线国家农业投资、贸易、技术和产能等领域协同合作。

4.7 提升监测执法质量

加强农产品质检体系建设，深化农产品质量安全例行监测和监督检查。实施农产品质量安全风险评估，全面开展农产品营养功能和品质规格评价。构建农产品大数据平台，绘制成都优势特色农产品品质数字地图。加大农业综合执法力度，强化专项整治和监督检查，加大高毒农药、抗生素残留、农兽药隐性添加等治理力度。修订完善《成都市食用农产品质量安全条例》，做到有法可依。建立成都规模生产经营主体监管名录，强化信用管理。创新问题线索发现机制，建立健全投诉举报奖励制度。加大执法办案力度，严厉打击非法添加、制假售假、私屠滥宰及违法违规使用农业投入品等行为。

参考文献

- [1] 李国祥. 走好质量兴农之路. 新农业, 2018, 877 (8): 13-14.
- [2] 夏英, 丁声俊. 论新时代质量兴农绿色发展. 经济理论与实践, 2018 (9): 5-13.
- [3] 陈伟忠. 国家现代农业示范区监测评价报告. 北京: 中国农业出版社, 2018.
- [4] 钟钰. 质量兴农离不开科技支撑. 新农业, 2018 (8): 15.
- [5] 韩俊. 农业供给侧结构性改革是乡村振兴战略的重要内容. 中国经济报告, 2017 (12): 15-17.
- [6] 蒋和平. 实施乡村振兴战略及可借鉴发展模式. 农业经济与管理, 2017, 46 (6): 17-24.
- [7] 郭翔宇. 实施乡村振兴战略 加快推进农业农村现代化. 农业经济与管理, 2017, 45 (5): 22-24.
- [8] 易小燕, 陈印军, 袁梦, 等. 日本以“六次产业化”发展现代农业的做法与启示. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (7): 54-60, 129.
- [9] 黄祖辉. 准确把握中国乡村振兴战略. 中国农村经济, 2018 (4): 2-12.
- [10] 郭晓鸣, 张克俊, 虞洪, 等. 实施乡村振兴战略的系统认识与道路选择. 农村经济, 2018 (1): 11-20.
- [11] 秦静, 李浩, 周立群. 京津冀现代农业协同发展进展与展望. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (9): 279-284.

RESEARCH ON COUNTERMEASURES OF ACCELERATING THE HIGH QUALITY DEVELOPMENT OF URBAN AGRICULTURE * —BASED ON CHENGDU BIDDING EVALUATION

**Jiao Jian¹, Nie Yanrong¹, Zhang Xianmei², Jin Yunxiang², Chen Weizhong¹,
Gao Yun¹, Chen Xia¹, Mu Yu^{1*}**

(1. Academy of Agricultural Planning and Engineering, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100125, China;

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

Abstract In recent years, the agricultural supply side structural reform in Chengdu accelerates constantly, the competitiveness of characteristic advantage industries continuously enhances, quality level of agricultural products steadily improves, the development of modern agriculture enters a new stage of developing agriculture by quality. However, it should be noted that in the face of the increasing downward pressure of the domestic economy, the prospect of Sino-US trade war being uncertain, the rise of trade protectionism Chengdu developing agriculture by quality is also facing more challenges and uncertainties. Research on the quality of agricultural development and looking for short board are of great significance to promote the high-quality development of agriculture and rural areas. This study systematically analyzed the development status of agriculture in Chengdu, the situation of promoting agriculture by quality. Taking Shanghai and Hangzhou as the research objects, it systematically evaluated the high-quality development of agriculture in Chengdu from eight aspects, found out the gap and made up for the weak points, and put forward ideas, directions and countermeasures. Agricultural environment of Chengdu was good, the supply capacity of agricultural products tended to move out, and Chengdu also had some gaps in the level of material equipment, the quality of agricultural talents, the ability of processing and transformation, and the green development. In summary, at present, Chengdu's modern agriculture is in the stage of development from pursuing quantity and scale to quality and benefit-oriented. However, it is still lagging behind the developed coastal areas such as Shanghai and Hangzhou. There is still a gap between the rationality of agricultural structure and the quality of development. In the future, we should seize the important opportunity of "the Belt and Road" and "The western development drive", give full play to resources and regional advantages, improve the quality of Chengdu's agricultural industrial structure, accelerate the transformation and upgrading of modern agriculture, and realize the sustainable development of agriculture.

Keywords the rural revitalization strategy; developing agriculture by quality; research on comparison; Chengdu; The Belt And Road