



农业经济管理博士精品文库

区域农业规划理论与实践

尤飞 辛岭 著

中国农业科学技术出版社



农业经济管理博士精品文库

区域农业规划理论与实践

——  尤飞 辛岭 著  ——

中国农业科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

区域农业规划理论与实践 / 尤飞, 辛岭著. —北京:
中国农业科学技术出版社, 2013.12
ISBN 978-7-5116-1441-4

I. ①区… II. ①尤… ②辛… III. ①区域农业—农
业发展规划—研究—中国 IV. ①F327

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 273568 号

责任编辑

责任校对



出版 中国农业科学技术出版社
北京市中关村南大街 12 号 邮编: 100081
电话 (010) 82109707 82106626 (编辑室)
(010) 82109702 (发行部) (010) 82109709 (读者服务部)
传真 (010) 82109707
网址 <http://www.castp.cn>
经销 全国各地新华书店
印刷 北京富泰印刷有限责任公司
开本 787 mm×1092 mm 1/16
印张 12.25
字数 193 千字
版次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
定价 46.00 元

序 言



随着区域经济发展，我国区域农业发展规划的需求逐年加大。在我们参与区域农业发展规划的过程中，切身感觉到地方政府要求找到加快推进农业现代化、破解区域三农问题的“良药”。区域农业规划的操作性、科学性和战略性受到极大的重视。这种来自区域主体的需求，推动了我们区域农业管理科学研究工作者不断探索农业规划的理论前缘变化、理论与实际结合的趋势以及规划的新方法和新的重点领域。经过多年的探索，我们逐步总结出了区域农业规划的几个关键问题：

第一，区域农业规划的难点是推进创新管理方式。区域农业发展的规律表明，农业现代化的过程是人类现代文明综合成果不断应用于农业的过程。现代文明的成果，特别是科学技术的成果能否顺利地进入农业，不仅仅是一个技术转移过程，更是一个经济和社会综合作用过程。凡是现代农业发展好的地方，都是区域政府拿出了极大的决心和勇气，给农业资本和技术的进入打开了“通道”。特别是通过园区建设，率先引导企业集聚，将先进的生产要素引入农业生产区域，在很多落后地区创造出了农业现代化引领区域现代化的奇迹。以甘肃省定西市安定区为例，区域政府通过优惠政策，集中资金扶持龙头企业集聚，打造现代农业园区，以企业带动了马铃薯、蔬菜、畜牧等产业发展，到2013年，仅马铃薯产业对农民纯收入贡献平均达到2000多元。

第二，区域农业规划的重点是扶持主导产业。随着我国经济现代化进程加快，区域间交易更加便捷。农产品生产向优势区域集聚

的步伐不断加快。“小而散、小而全”的产业组织形式必须适时退出历史舞台，特色化、专业化成为区域农业发展的主要趋势。因此，结合区位特征、产业市场前景、产业链开发综合情况，确定主导产业，围绕适合区域发展主导产业，创新管理模式，加大扶持力度，加快推进资本、人才、土地等各类要素在区域内集聚，形成主导产业带动农业现代化是规划重点内容。

第三，区域农业规划的“红线”是农业生态环境。20年前，我国就提出农业可持续发展战略，但目前从各地农业发展与环境协调情况来看并不理想，农业生态仍然面临重大挑战。探索可操作的“约束性”指标，制定可行的农业生态保护法规、农业环境补偿条例，加快改善和恢复区域农业生态环境，是区域农业规划不可或缺的重点环节。

围绕以上三个重点，近几年来，中国农业科学院农业资源与农业区划研究所开展了系列规划研究。主要包括三种类型：

一是区域农业发展综合规划。这种类型规划的主要任务是遴选主导产业，确立主导产业发展目标、任务和战略重点，识别制约区域农业经济发展的体制机制障碍，提出创新经营模式的思路与方案。展开产业空间布局研究，提出主导产业集聚方案。确立农业生态环境的承载力和阈值，提出农业生态环境保护的措施和手段。区域农业发展综合规划需要对区域的综合自然条件、经济基础、社会发展及文化等进行深入分析，确立比较优势后，提出产业链的纵向拓展方案和空间布局方案，即要定性分析，也要定量分析；既要有宏观分析，也要有操作步骤说明；既要分析历史优势，也要考虑资源优势空间转换后的后发优势和潜在优势。总体来讲，规划突出农业发展的综合性、主导性和区域性。

二是区域农业发展产业规划。这类规划是在区域已形成主导产业的基础上，对未来产业发展做出详细的战略与实施规划。在开展

这类产业规划研究时，碰到的最大的问题是区域已经确立的主导产业，面临着市场和自然风险等诸多不确定性。比如云南的咖啡规划研究、定西的马铃薯规划研究，面临产业过于集聚而遭遇灾害或市场价格下跌的风险威胁。为此，我们把解决主导产业“大而不强”问题作为产业规划的重点研究内容。解决的问题的基本思路是产业升级。分析主导产业的细分产品市场前景是成为必要手段。细分产品是农业现代化发展到高级形态时的表现，也是化解“大路型”产品过剩、精细产品稀缺的必然要求。在细分产品过程中，“循环农业”成为绕不开的话题。区域主导产业发展成为循环农业，意味着整个生产环节没有出现浪费，并延长了产业链；而主导产业细分产品实现产业链全循环，则意味着主导产业发展进入全球领先水平。农业产业规划的难点也在与经营主体的组织、孵化与培育。实践表明，哪个区域主管层面重视农业主导产业并大力支持主导产业，特别注重对主导产业链开发研发投入，哪个区域的主导产业就能立于不败之地。值得一提的是，当前农业主导产业的发展普遍不受关注的主要原因是农业加工企业税收贡献小，对地方财政支撑不大。发达地区设置较高的加工业准入门槛，成为限制主导产业做强的重要因素之一。

三是区域农业园区规划。我国各类农业园区建设已开展很多年，但取得的成效并不突出。经过我们研究，发现园区现代农业发展不足的重要问题不在园区本身，而在于园区建设与区域主导产业的衔接性。实践表明，凡是园区建设与区域主导产业衔接较好的区域，农业园区发展就能成为区域农业经济的增长极；凡是园区建设与区域主导产业衔接不足、规模配套不强的区域，园区建设就面临失败的风险。研究表明，成功的农业园区必须是农业企业集聚区，因为农业企业集聚能够影响区域农产品的商品化程度。其他主体建设的农业园区，应当适时调整思路，孵化、引进新型农业企业，形

成集聚，丰富和发展当地主导产业链，真正发挥农业园区的示范带动作用。

围绕以上思路，我们将近几年做过的几个规划案例概要做了梳理和展示，希望引起关注和讨论。农业发展规划的制定，是一个“没有最好、只有更好”的制作过程。当前，虽然人们认为规划专家综合认识水平、调研是否深入有着决定性的作用。但我们在实际操作中发现，“参与方”是否足够充分也是决定当前我们制作农业规划是否科学的制约因素。区域农业发展，不仅仅是政府的责任，也是龙头企业、农户、技术人员等多方利益相关者共同责任，参与方应该是“规划方+政府+企业+农户+金融+技术人员+其他利益相关主体”的集合。实践表明，简单的“政府（甲方）+规划方（乙方）”很难保证规划质量，希望引起社会广泛关注！

尤飞

2013 年秋

目 录

contents

上篇：区域农业发展战略理论与案例

第一章 >>>>>>

区域农业战略规划概述 / 3

- 第一节 区域农业发展战略 / 3
- 第二节 区域农业规划方向 / 8
- 第三节 区域农业规划目标 / 12
- 第四节 区域农业规划程序 / 15
- 第五节 区域农业规划重点 / 17

第二章 >>>>>>

案例：内蒙古翁牛特旗农牧业发展战略规划 / 19

- 第一节 规划背景及意义 / 19
- 第二节 基础条件分析 / 21
- 第三节 农牧业发展综合评价 / 26
- 第四节 翁牛特旗农牧业发展 SWOT 分析 / 33
- 第五节 发展思路与目标 / 39
- 第六节 主要任务 / 45

中篇：农业产业规划理论与案例

第 三 章 >>>>>>

区域农业产业规划概述 / 55

第一节 区域农业产业规划的基本内容 / 55

第二节 区域农业产业规划的类型 / 57

第三节 区域农业产业布局分析 61

第 四 章 >>>>>>

案例：云南省普洱市咖啡产业发展规划 / 69

第一节 普洱市基础条件分析 / 69

第二节 普洱市咖啡产业综合分析 / 75

第三节 普洱市咖啡产业发展 SWOT 分析 / 88

第四节 普洱市咖啡产业发展思路 / 96

第五节 完善咖啡产业支撑体系

提升产业可持续发展能力 / 99

第六节 加强重点工程建设示范 推动产业升级 / 103

第七节 发展咖啡创意产业 提高咖啡产业软实力 / 110

第八节 效益分析与保障措施 / 118

下篇：农业园区规划理论与案例

第 五 章 >>>>>>

农业园区规划概述 / 125

- 第一节 相关概念及基础理论 / 125
- 第二节 农业园区 / 127
- 第三节 农业园区规划任务与原则 / 135
- 第四节 农业园区规划内容 / 140

第 六 章 >>>>>>

案例：辽阳首山农业科技园规划 / 145

- 第一节 规划背景与必要性 / 145
- 第二节 规划基础条件分析 / 149
- 第三节 园区发展总体思路、战略定位与目标 / 153
- 第四节 建设任务与建设重点 / 157
- 第五节 园区分区建设方案 / 164
- 第六节 投资估算与效益分析 / 176
- 第七节 保障措施 / 178
- 第八节 规划结论与建议 / 181

上 篇

区域农业发展战略理论与案例

第一章 区域农业战略规划概述

第一节 区域农业发展战略

一、区域发展战略

(一) 战略的含义和特征

1. 战略的含义

战略一词最早是军事方面的概念，人类社会有了战争，就逐渐形成了战略。在西方，“strategy”一词源于希腊语“strategos”，意为军事将领、地方行政长官。后来演变成军事术语，指军事将领指挥军队作战的谋略。在中国，战略一词历史久远，“战”指战争，略指“谋略”。战略一词在中国最早见于西晋初史学家司马彪所著《战略》一书，后屡见于《三国志》《廿一史战略考》等史籍中。春秋时期孙武的《孙子兵法》被认为是中国最早对战略进行全局筹划的著作，后来有兵略、谋略和方略等特定的术语表述战略。在现代“战略”一词被引申至政治和经济领域，其涵义演变为泛指统领性的、全局性的、左右胜败的谋略、方案和对策。

2. 战略的特性

战略的特性主要表现在：

(1) 全局性。全局性表现在空间上，整个世界、一个国家、一个战区、一个独立的战略方向，都可以是战略的全局。全局性还表现在时间上，贯穿于指导战争准备与实施的各个阶段和全过程。制定战略的领导者要把注意力摆在关照全局上面，通观全局，处理好全局中的各种关系，抓住主要矛盾，解决关键

问题；同时注意了解局部，关心局部，特别是注意解决好对全局有决定意义的局部问题。

(2) 方向性。任何战略都反映一个国家或政治集团利益的根本的目标方向，体现它们的路线、方针和政策，具有鲜明的方向性。

(3) 针对性。制定和实施战略都要针对特定的对象。通过对其各方面的情况进行分析判断，确定适当的战略目的，有针对性地谋篇布局，发挥优势，以取得预期的效果，是战略谋划的基本内容。

(4) 预见性。预见性是决策的基础。在广泛调查研究的基础上，全面分析、正确判断、科学预测战略环境等因素可能的发展变化，科学预测未来的时机、方向、规模、进程和结局，是制定、调整和实施战略的客观依据。

3. 战略的构成要素

战略的构成要素主要有如下几方面。

(1) 战略目的。战略目的是指所要达到的预期结果，是制定和实施战略的出发点和归宿点。

(2) 战略方针。战略方针是指导未来行动的纲领和制定战略计划的基本依据，除了总的战略方针外，还需制定具体的战略方针，以确定战略任务、战略重点、主要的战略方向、力量的部署与使用等问题。

(3) 战略力量。战略力量是战略的物质基础和支柱，根据战略目的和战略方针的要求，确定其建设的规模、发展方向和重点，并与总体力量协调发展。

(4) 战略措施。战略措施是具有全局意义的实行战略的保障，是战略决策机构根据需要所采取的各种全局性的切实可行的方法和步骤。

(二) 区域发展战略

1. 区域发展战略含义

发展战略是指一种科学构划的积极的向前的全局性的蓝图，目前的发展战略一般是指企业的发展战略，企业战略就是一定时期内对企业发展方向、发展速度与质量、发展点及发展能力的重大选择、规划及策略。企业战略可以帮助企业指引长远发展方向，明确发展目标，指明发展重点，并确定企业需要的发展能力，战略的真正目的就是要解决企业的发展问题，实现企业快速、健康、持续发展。

区域发展战略是指从经济发展的全局出发，对区域整体发展进行分析、判

断，对区域开发中重大的、带全局性的或决定性的谋划，分析构成经济发展全局的各个局部、部分、因素之间的关系。区域发展战略既有经济发展战略即经济总体发展和部门的、行业的发展战略，又有空间开发战略。

2. 区域发展战略的特点

(1) 综合性。区域发展战略是一个完善的系统，涉及区域的地理条件、产业部门、资源环境以及社会发展、政府行为等方面的情况，具有极强的系统性和综合性。制定区域发展战略需要对区域内各种条件因素进行综合分析和评价，以正确估计所处区域的优劣势，过程相当复杂，需要付出大量精力。

(2) 长远性。对区域较长时期的发展做出总的谋划，未来较长时期内总目标不变，各种具体的规划都要以发展战略为依据。

(3) 阶段性。根据阶段的不同适时地做出调整，以适应新阶段的新情况，当进入一个新的阶段，之前的战略就要做出调整或被新的战略所取代。

(4) 地域性。不同地区的自然环境、资源禀赋、社会发展情况不同，发展的重点、方向也有很大的差异，要根据地域合理分工的原则，发挥地区优势，制定符合地区实际情况的总体发展战略和产业发展战略。

3. 区域发展战略的主要内容

区域发展战略的主要内容包括：制定战略的依据、战略目标、战略重点、战略方针、战略措施等。

(1) 战略目标。战略目标是发展战略的核心，是战略思想的集中反映，一般表示战略期限内的发展方向和希望达到的最佳程度。具有相对的稳定性，按期限可分为短期、中期和长期目标。

(2) 战略重点。战略重点是指具有决定性意义的战略任务，它是关系到区域全局性的战略目标能否达到的重大的或薄弱的部门或项目。战略重点是达到战略目标的关键。

(3) 战略方针。战略方针是指实现战略目标的总的策略，总的原则，是规范地区发展行动的指南，为战略目标服务。

(4) 战略措施。战略措施是实现战略目标的步骤和途径，是实现战略的手段。制定战略措施，就是把比较抽象的战略目标、战略方针进一步具体化的过程。区域发展战略措施通常包括实施战略的相应的组织机构、资源分配、资金政策、劳动政策、产业政策以及经济发展的控制、激励、协调等手段。

二、区域农业发展战略

（一）国外研究动态

区域农业发展战略是区域发展战略在农业规划中的应用，是国家农业发展战略的重要组成部分，为政府分区统筹指导农业生产提供科学依据。世界各国尤其是农业发达国家都很重视区域农业发展战略的研究。

美国作为农业现代化发达国家，在区域农业研究方面，特别关注农业商品性生产区域化布局 and 专业化生产。从 20 世纪 30 年代开始，美国实行农业专业化发展战略，起初将全国划分为北部玉米带、北部小麦带、南部棉花带、东北部湖区牧业带、加利福尼亚果树带五个农业专业化地带，20 世纪 70 年代后根据农业生产实际调整农业发展战略，重新划分为九大农业专业化地带。2005 年，以农产品为依据划分的九大农业区，使地域之间有了更明确的分工，形成全国性的农业专业化区域网。合理的农业区域分布和专业分工，在全国形成了优势互补的农业产业结构，对于加快区域专业化生产具有重要意义。法国在区域农业发展战略方面，除了注重专业化商品产区发展，还将政府和农业机构纳入到发展战略规划中，加大政府对农业的支持作用，引导全国区域农业健康发展。另外，印度以种植业为主进行区域农业布局，日本也由原来的三大农业地带逐渐进行调整，以适应不同时期不同地域的农业生产环境。

（二）国内发展状况

区域农业发展战略是特定区域在一个较长的历史时期内农业发展的总目标、总任务以及实现总目标、总任务的关键性对策所作的全局性、长远性和方向性的谋划，是区域农业规划的基础和指导，决定着总体规划的方向和质量。区域农业发展战略的核心是解决区域农业在一定时期的基本发展目标和实现这一目标的途径，关键是对区域农业的发展条件和环境的正确认识，对未来发展方向的正确定位。

我国的区域发展战略从新中国成立以来逐步进行调整，主要分为以下几个阶段。

第一阶段：平衡发展战略实施阶段。

从国民经济恢复时期到改革开放前夕，总的区域发展战略基本都是平衡

发展，各区域平衡分布生产力，从东到西均匀布局，生产力布局大规模向西推进。

第二阶段：区域平衡发展向不平衡发展战略转移阶段。

从改革开放初期到 20 世纪 90 年代初，实施重点发展特区经济的政策，逐步打破生产力平衡分布状况，中部生产力布局向沿海转移。

第三阶段：区域协调发展战略阶段。

20 世纪 90 年代之后，沿海经济得到比较充分的发展，区域经济实力差异扩大，针对西部地区发展落后的状况，将平衡发展战略调整为区域协调发展战略，实施“西部大开发战略”，此后又提出“振兴东北老工业基地”战略和“发挥中部综合优势，实现中部崛起”战略。

（三）我国区域发展战略的发展趋势

我国区域发展战略的发展趋势主要表现在以下几个方面：

一是强调大区域谋划和特色产业构建，强调资源优势向经济优势的转换，落后地区要抛弃以往的“追赶式”的不合实际的发展战略，要更多地体现全面协调可持续发展的要求，准确把握好均衡与非均衡发展战略的关系。

二是谋求科学发展，充分发挥资源及区位优势，在继续加强基础设施建设的同时，注意把握好发展的重点，发展优势特色产业。西部地区要由被动依靠国家重大项目布局转向主动承接东部产业转移，积极培育地方产业集群和区域增长极的转型战略。

三是区域发展战略目标的实现要注重创新。区域发展的目标包括经济目标、社会目标、环境目标、经济社会环境协调发展目标。要把握好各目标实现的层次性、阶段性、渐进性和关联性特征，实现区域经济社会环境又好又快的发展。形成一个由产业结构多元化到构建生态产业体系，再到发展循环经济的创新模式。区域发展必须遵循从主导产业选择到产业链延伸，再到产业结构合理化和高度化，最后到产业结构优化的产业创新路径。