

中国县域经济研究丛书

县域现代农业规划的 理论与实践

贾大猛 张正河 著

中国农业大学出版社
CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY PRESS

中国县域经济研究丛书

县域现代农业规划的理论与实践

贾大猛 张正河 著

中国农业大学出版社

·北京·

内 容 简 介

本书是作者在多年的规划研究和实践基础上,总结出的关于县域农业规划的部分理论思考,以及不同类型的相关农业规划案例成果。本书总结了县域农业规划的不同类型及其主要内容,提出了基于适应复杂系统的规划思路逻辑,即要从规划所涉及的各个主体诉求出发,通过规划实现主体聚集,推进区域农业的可持续发展。本书还从品牌、布局、投资、涉农要素等角度提出了相关理论思考。全书共9章,分为理论篇和案例篇,第1~4章是理论篇,第5~9章是案例篇,选取了5个相关类型的案例供读者参考。5个案例都尽可能地保留了规划原文,部分规划涉密内容和笔者认为不影响读者阅读的部分略去,但整体规划框架仍保留,比传统的规划书籍中的案例内容更加翔实,也能够让读者更全面地了解我们规划的研究成果。

图书在版编目(CIP)数据

县域现代农业规划的理论与实践/贾大猛,张正河著. —北京:中国农业大学出版社,2018.1

ISBN 978-7-5655-1952-9

I. ①县… II. ①贾…②张… III. ①县-农业发展规划-研究-中国 IV. ①F327

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 298278 号

书 名 县域现代农业规划的理论与实践

作 者 贾大猛 张正河 著

策划编辑 潘晓丽

责任编辑 潘晓丽

封面设计 郑川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路2号

邮政编码 100193

电 话 发行部 010-62818525,8625

读者服务部 010-62732336

编辑部 010-62732617,2618

出版部 010-62733440

网 址 <http://www.caupress.cn>

e-mail cbsszs@cau.edu.cn

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2018年4月第1版 2018年4月第1次印刷

规 格 787×1092 16开本 25.5印张 400千字

定 价 98.00元

图书如有质量问题本社发行部负责调换

丛书编委会

主 编 张正河

编 委 (以姓氏笔画为序)

王 健	叶兴庆	刘福刚	张正河	张丽阳
张 征	张海姣	李玉恒	李学祥	苏保忠
陈良彪	范迪军	贾大猛	崔长彬	曾业松

总 序

郡县治，天下安。自春秋时代初置，县就成为中国最重要的管理节点和治国安邦的根本所在，历千年而不变。当文明的车轮驶入 21 世纪第二个 10 年的轨道，古老的县域在中国国家治理体系中的重要地位愈发凸显。特别是随着“省直管县”体制试点的不断深入和逐步推开，县域正在孕育的新增长点会加速成长，推动县域经济进入大发展时期。

党的十六大、十七大、十八大都提出要壮大县域经济，建设社会主义新农村。县域因政府权力较完整、国土面积较适中、自然条件较一致、城乡发展较密切而成为国家治理体系和治理能力现代化的关键节点和全面深化改革的主要阵地。加之“三农”问题发端于县域，并很大程度上要在县域内解决，县域经济发展质量高低又直接关乎全面建成小康社会目标的顺利实现。因此，在“十三五”开局之年，探究县域经济在宏观经济进入新常态、“一带一路”和“互联网+”战略加速实施背景下的发展路径，具有重要意义。

这套县域经济研究丛书，是中国农业大学中国县域经济研究中心主要研究人员集体智慧的结晶。丛书分两年出版，每年 5 本，主要聚焦县域经济发展中的 10 个重要方面，分别为：

1. 县域经济主导产业的甄选、培育与评价
2. 以县为单元的产业经济管理
3. 以县为单元的城乡统筹战略与实施策略
4. 以县为单元的城镇化道路
5. 京津冀一体化战略中的县域经济发展

6. 新常态下县域转型升级
7. “一带一路”沿线县域经济发展战略调整
8. “互联网+”战略与县域经济发展升级
9. 大众创业、万众创新背景下县域创业创新型经济发展
10. 新型农业经营主体普惠金融支持体系建设

近几年来,我在中央党校、国家行政学院、延安、井冈山等干部学院里,培训了全国地市级以上干部 3 000 多人,县市书记(长)正职 4 000 多人,副职 6 000 多人,和他们进行了充分交流。以上所列就是市县领导非常关心的问题,也是中国农业大学中国县域经济研究中心研究的重点和未来探索的方向。由于县一级直面百姓,我们写作的目的就是要为国家战略决策落地提供有益借鉴。

本套丛书注重理论研究与实践操作的有机结合,既注重学术性、理论性,以作为县域经济、农业经济研究者的参考用书,又注重操作性、实践性,因此也可作为各级党校、行政学院、社会主义学院系统县级干部学习培训用书。

本套县域经济研究丛书,总结以往县域经济发展实践,探索规律,并与新常态和国家大政方针相结合,以全面深化改革为抓手,提出县域经济、社会、生态和谐发展的战略方向和基本策略,希望能为探索具有中国特色的县域经济发展道路贡献一点智慧。由于能力和角度所限,错讹之处难以避免,欢迎各位读者批评指正。

张正河

2015年8月

序言： 走有中国特色的农业现代化道路

建设小康社会，必须更加重视农业、稳定农业。农业农村是保障经济持续健康发展的“压舱石”，是调节劳动力就业波动的“蓄水池”，是扩大消费新的增长点。只有持续不断地夯实农业基础、巩固发展稳粮增收好形势，稳定农产品供给和价格，才能为适应新常态、稳定市场信心、扩大回旋空间、增强应对底气打好基础。

农业现代化的特征

农业现代化的目标是高效化，核心是科学化，特征是商品化，形式是规模化，方向是集约化，路径是产业化。

第一，土地流转及适度规模是农业现代化的基础。城镇化背景下，进城农民的耕地如何有效、公平、规范地流转，为农业生产规模化和现代工具运用提供了条件，在产前、产中、产后各环节中大面积采用机械化作业，从而降低劳动的体力强度，提高劳动效率。不过，机械化是有条件的，平原地区很有效，但在山区、丘陵地区，由于土地面积较小，限制了机械化的应用，甚至无法利用机械。

第二，生产技术科学化是农业现代化的动力源泉。农业现代化的过程，其实就是不断将先进的农业生产技术应用于农业生产的过程，从而提高产品产量、提升产品质量、降低生产成本、保证食品安全，不断提高科技对增产贡献率的过程，特别是信息技术为农业进步插上翅膀。

第三，农业产业化是农业现代化的重要内容。农业产业化是指农业生产单位或生产地区，根据自然条件和社会经济条件的特点，以市场为导向，

以农户为基础,以龙头企业或合作经济组织为依托,以经济效益为中心,以系列化服务为手段,通过实现种养加、产供销、农工商一条龙综合经营,将农业再生产过程的产前、产中、产后诸环节联结为一个完整的产业系统的过程。无论是小农户、家庭农场合作社还是龙头企业,都是在市场经济引导下的对各种生产要素进行优化组合的主体。

第四,经营者主体及劳动者素质的提高是实现农业现代化的关键因素。农业现代化必须有高素质的农民这一主体来推进,没有农民自身素质的现代化,要实现农业的现代化是不可能的,先进的生产工具靠人去创造,先进的科学技术靠人去摸索,先进的管理经验靠人去总结,先进的经营体制和运行机制靠人去应用。无论是增长方式的转变,还是生产绩效的提高,都是在人的主观能动作用下得以实现的。离开了人,现代化是不复存在的。

最后,农业现代化必须走可持续发展道路。一定要避免破坏环境的行为,实现生产过程、加工过程包括消费过程的循环经济。

我国农业现代化面临的问题及挑战

我国农业生产面临着4个亟待解决的重大现实问题:一是由于大量的青壮年劳力进城务工,务农人口老龄化而带来的谁去种地问题;二是由于生产规模小,现有的农业生产方式落后而带来的如何种地问题;三是由于农业生物化学应用不当、工业污染加剧而带来的吃的安全问题;四是由于退耕退牧、环境治理、粮食主产区产业限制而带来的农牧民的收入不体面问题。

在工业化和城市化发展的同时,我国的农业基础非常薄弱,农业现代化面临着一系列严峻挑战。

1. 农业基础设施薄弱。自然灾害多发、重发、抗灾、减灾能力低的问题更加凸显。
2. 农业资源环境约束加剧。我国目前的人均可耕地面积和人均淡水资源仅为世界平均值的40%和33%,土地、水等农业资源环境约束将继续

加剧,供求平衡保障的难度继续加大。

3. 农户生产经营规模小,户均耕地不足 8 亩。生产经营专业化、标准化、规模化、集约化水平不高,农产品市场体系,农业社会化服务体系不健全,组织化程度较低,国家农业支持保护体系还不健全,小生产与大市场的矛盾日趋加剧,农业劳动生产率非常低,目前中国农业劳动生产率约为世界平均值的 47%,约为高收入国家平均值的 2%,约为美国和日本的 1%,难以融入国际竞争。

4. 农业科技水平与国际平均水平比较,相差 10~20 年。一是生物育种落后于国际水平 10 年,我国良种产业化进程比发达国家落后 10~20 年。二是信息化技术在农业上的应用,我国属起步阶段,多数领域尚属空白,而欧美等一些发达国家已将卫星通信、全球定位系统、遥感、信息压缩及高速传输、宽频高速网络、人工技术、多媒体技术、虚拟现实技术等广泛运用于农业。三是农业资源利用,以色列水资源的利用率高达 90% 以上,我国仅为 35%~40%,农田灌溉技术、设备、基础理论研究等落后世界先进水平 20~25 年。四是农产品贮藏、加工,以色列、日本等国家每年粮食总产因贮藏不当损失率为 1%,果品、蔬菜损失率为 8%,我国损失率分别为 5% 和 20%,落后国际先进水平 10~12 年。五是新型药品、饲料,落后国际先进水平 10~20 年。农作物病虫综合防治技术应用基础研究,我国落后于国际先进水平 10~15 年。

5. 农业生产成本不断上升,对国际市场农产品依存度不断加大。大宗农产品的生产成本高于进口农产品的到岸价格,2014 年中国粮豆进口超过了 7 700 万吨,粮食净进口超过粮食总产量的 13%,远远超过《国家粮食安全中长期规划纲要》规定的 5% 目标。

6. 务农收入低,不体面,弃农撂荒、农业兼业化现象日趋严峻。农村与城市居民实际收入差距在 3 倍以上,“抽水机式”的农村人才输出机制使得农村人才流失严重,“村庄空心化、农业副业化、农民老龄化”,“386199 部队”构成我国农业生产的主力军,这是最大的障碍。

习近平总书记关于现代农业发展的指示

第一,粮食主产区。我国是世界人口第一大国,保障粮食安全是永恒的课题,任何时候都不能放松。历史经验告诉我们,一旦发生大饥荒,有钱也没用。所以,到湖北、山东省农业主产区调研时,习近平总书记强调:“即使将来城镇化达到70%,还有四五亿人在农村。农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。”

第二,生态脆弱区。在视察四川、甘肃、内蒙古、湖南等中西部地区时,习近平总书记多次提出,贫穷落后是欠发达地区的主要矛盾,加快发展是欠发达地区的根本任务。生态脆弱区重点发展特色优质农牧产品,如以优质水果、干果、杂粮为主的特色农业;以优质牛羊及小动物为主的畜牧业;以藏药、蒙药、苗药、热带药等代表的民族医药;发展少破坏或零污染的风景民俗旅游等。以特色农牧产品加工及生物资源利用型产业作为发展重点,着重突出东产西进转移产业。重视特色产业集聚区的发展,加速产业向园区集中,人口向城镇集中,提高组织化程度,加速推广节水等保护性农业技术等。

第三,大城市及工矿业发达区。在浙江工作时,时任省委书记的习近平撰文提出,浙江已全面进入了以工促农、以城带乡的新阶段,更有条件也更有必要实行工业反哺农业、城市支持农村的方针;在天津考察时,习近平总书记提出,大城市要发挥独特优势,加快发展现代都市型农业;现代都市型农业将三次产业有机融合,是统筹城乡一体化发展、提高城镇化质量、扩大内需、改善民生的重要抓手。在江苏考察时,习近平强调,现代高效农业是农民致富的好路子,要沿着这个路子走下去,让农业经营有效益,让农业成为有奔头的产业。

这些重要思想和观点,既新颖又朴实,既宏观又具体,具有很强的指导性,这是习近平总书记在全国一盘棋总体把握的前提下,客观分析我国农业和农村经济发展新形势而做出的科学判断,为不同地区推进农业现代化和农村发展指明了方向,提出了新的更高的要求。

多方用力，走出中国特色农业现代化道路

1. 完善农村基本经营制度。耕地是粮食生产的命根子，耕地红线要严防死守，红线包括数量，也包括质量。实行最严格的耕地保护制度，尤其是保护好高产良田。要着眼于提高土地产出率，加快中低产田的改造。坚持家庭经营基础地位，稳定和完善农村土地承包关系。

2. 强化科技支撑现代农业力度。在农业资源约束日益趋紧、农业生产成本持续攀升、农产品数量和质量需求刚性增长的新形势下，要实现农业高产优质高效跨越，必须突出科技的特殊功能，要舍得下气力、增投入，注重创新机制、激发活力。

3. 构建新型农业经营体系。以解决“地怎么种”为导向，构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系；加快培育专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体，培养造就新型农民队伍，鼓励支持大中专院校特别是农业院校毕业生及农村能人返乡到农村经营农业。

不同区域现代农业发展策略

一是大城市郊区、东部沿海发达地区：重点解决城市化过程中农民的进城、就业、融入问题；推进土地适度规模与集约经营（精准农业）及农业生产的工业化经营；保障菜篮子、米袋子供应等农产品数量和质量安全；推动加工业发展及布局；促进国际化的商品型农业体系及品牌建设；发展都市休闲农业。

二是矿业富裕地区：重点解决土地破坏，环境污染等问题，发展工厂化农业、设施农业、高科技农业，运用和提升农业多功能性。

三是大宗农产品产区（包括东北地区）：重点实施东北地区商品粮基地建设；实施规模型农户（国有农场）商品粮生产经营工程；实施仓储、物流运输、米豆品牌树立工程；实施产品和生产过程标准化工程；推进合作经济组织与社会化服务体系的建设；实施保土保粮及大宗农产品生产工程；实施食品加工（肉、粮、油、菜）工程；推进清洁生产、健康养殖工程建设；开展空心

村土地整理工程等。

四是西部地区:重点发展特色优质农牧产品,如果、杂粮、牛羊及小动物、民族特色药材等;发展少破坏或零污染的风情旅游;改善交通和信息化条件,推进优质特色农牧产品的品牌建设和产业化发展。

张正河

2017年9月

前 言

党中央与国务院历来高度重视现代农业发展。党的十八大以来，2013—2017年连续5个中央一号文件都把重点放在了推进现代农业和农业现代化发展方面，至党的十八届五中全会和国家“十三五”规划纲要出台，从国家层面已经勾勒出了加快推进农业现代化的发展理念和总体框架。2016年中央一号文件指出，要加快转变农业发展方式，保持农业稳定发展和农民持续增收，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的农业现代化道路，推动新型城镇化与新农村建设双轮驱动、互促共进，让广大农民平等参与现代化进程，共同分享现代化成果，让农业成为充满希望的朝阳产业。2017年中央一号文件又提出了“三区三园一体”的现代农业发展模式，为深化农业供给侧结构性改革搭建了发展载体。

但目前市场上关于县域现代农业规划的书籍较少，只有部分农业规划单位出版了相关著作，与国家农业发展的重要性和发展趋势不相匹配。而城市规划的书籍很多，传统的农业规划经常会参考城市规划的一些理论框架和技术标准。但农业规划不是城市规划，照搬照抄城市规划的一些理论和框架往往会造成农业规划的不伦不类，或无法实施。城市规划是控制型的规划，不是发展型的规划，而区域农业规划是发展型的规划，重点解决产业发展问题。因此，严格意义上来说，县域农业规划不像城市规划属于法定规划，农业规划是非法定规划，规划内容框架和相关技术要求往往根据各地实际情况而定，因此，这又给县域农业规划的多样化发展奠定了基础，每个规划单位都可以根据自己的理解和经验，形成一套属于自己的规划理论框架和技术体系。

本书是笔者经过多年的规划研究和实践,总结出的部分县域农业规划的理论思考和部分规划成果。本书共9章,分为理论篇和案例篇,第1~4章是理论篇,第5~9章是案例篇,选取了相关类型的案例供读者参考。

本书以应用实战为特点,理论部分简单直接,直奔主题,摒弃了传统规划书籍当中过多繁杂的理论描述,而是直接说明我们认为在实践中能够用到的和管用的基础理论;案例部分,选择的5个案例都尽可能地保留规划原文,部分规划涉密内容和笔者认为不影响读者阅读的部分略去,但整体规划框架仍保留,比传统的规划书籍中的案例内容更加翔实,也能够让读者更加全面地了解我们规划的研究成果。

感谢北京灵思创智城市发展咨询中心、中国城市发展研究院等相关单位在案例成果编制过程中的支持,感谢袁崇法研究员、朱启臻教授、李玉恒副研究员、王健副教授、宋思雨规划师、徐娜规划师等相关人员和参与案例写作人员的支持和帮助。

贾大猛

2017年9月

目 录

理 论 篇

第 1 章 县域经济与现代农业	3
1.1 县域经济的作用及县域产业发展的特点	3
1.1.1 县域经济的概念	3
1.1.2 县域经济的地位及作用	4
1.1.3 县域经济发展的产业特点与规律	5
1.2 现代农业的特征及主要内容	7
1.2.1 政策文件中的“现代农业”	7
1.2.2 现代农业的特征	11
1.2.3 现代农业的内涵	13
1.2.4 现代农业的主要内容	13
第 2 章 县域现代农业规划的类型及主要内容	15
2.1 现代农业规划是发展县域经济的重要措施	15
2.2 县域现代农业规划的类型	16
2.2.1 区域农业发展规划	16
2.2.2 农业园区规划	16
2.2.3 专项农业产业规划	19
2.2.4 其他农业相关规划	20
2.3 县域农业规划的主要内容	20
2.3.1 区域农业发展规划的主要内容	20
2.3.2 农业园区规划的主要内容	21
2.3.3 专项农业产业发展规划的主要内容	25

第 3 章 县域现代农业规划的技术方法	31
3.1 基于复杂适应系统理论的规划隐逻辑	31
3.1.1 规划的基本逻辑	32
3.1.2 县域现代农业规划中的主体	32
3.1.3 规划编制必须首先明确规划委托主体的诉求	35
3.2 如何编制县域农业规划	35
3.2.1 可能涉及的基础理论	35
3.2.2 编制县域现代农业规划的技术路线	36
3.3 相关技术手段和工具	36
第 4 章 推进县域现代农业发展的理论思考	37
4.1 讲好品牌故事,铸造县域特色农业品牌	37
4.2 现代农业发展要预留通向市场的“出口”	38
4.2.1 农产品电商是一种趋势	39
4.2.2 电商倒逼农业发展转型	39
4.2.3 农产品电商面临的困难与制约	40
4.3 区域农村一二三产业融合发展的主攻方向与战略布局	41
4.3.1 主攻方向	41
4.3.2 战略布局	42
4.4 建立开放型农业投资新机制	45
4.4.1 投资农业不能希望“一夜暴富”	45
4.4.2 避免陷入“农业+旅游”类园区的投资陷阱	45
4.4.3 探索农业投资 PPP 模式	46
4.5 加强现代农业组织创新	47
4.5.1 现代农户是新型农业主体的基础	47
4.5.2 兼业农户将大量并长期存在	48
4.5.3 家庭农场成为新型农业经营主体	49
4.5.4 农民专业合作社将迎来快速发展阶段	50
4.5.5 涉农企业是农业现代化的主力军	51
4.6 加强土地要素保障	54
4.6.1 不同区域的土地流转策略	54

4.6.2	优质耕地保护与粮食生产能力储备	55
4.6.3	“空心村”土地整治	56
4.6.4	放活农村用地,助力农村一二三产业融合发展	58
4.7	加强农业技术创新及应用	61
4.7.1	农业科技创新供给充足但有效供给不足	61
4.7.2	农业科技有效需求不足	62
4.7.3	媒人中介与科技服务体系建设	64
4.7.4	工业化农业生产经营的技术创新驱动	65
4.7.5	信息化促进农业现代化	65

案 例 篇

第5章	行唐县现代农业发展规划(2016—2020年)	69
5.1	规划总则	69
5.1.1	规划性质	69
5.1.2	规划重点	69
5.1.3	主要规划依据	70
5.2	现状基础与发展条件	71
5.2.1	行唐农业经济发展的总体特征	71
5.2.2	行唐农业发展的现状基础	74
5.2.3	行唐农业发展的优势条件	76
5.2.4	目前存在的主要问题	80
5.3	发展思路与目标定位	81
5.3.1	总体思路:全域园区化、产业特色化、农业品牌化	82
5.3.2	发展原则	84
5.3.3	目标定位	85
5.4	总体空间布局	87
5.4.1	总体布局原则	87
5.4.2	三区	89
5.4.3	多园(30个现代农业园区)	90
5.4.4	三带	94