

一号文件解读 | 高质量持续推进农村产业融合发展

【核心提示】 推进农村产业融合发展是构建现代乡村产业体系,实现乡村产业振兴的重要途径。近年来,中央高度重视农村产业融合发展,每年一号文件都把其放在重要位置,有关部门专门制定了相关规划和政策措施。在中央和各级地方政府的推动下,我国农村产业融合发展成效显著,各类融合主体不断壮大,涌现出一批产业融合新业态、新载体和新模式,为乡村产业振兴奠定了良好基础。今年的中央一号文件提出,把“持续推进农村一二三产业融合发展”作为“聚焦产业促进乡村发展”的首要任务,对2022年持续推进农村产业融合发展进行了全面安排部署。当前,我国农村产业融合发展已经进入高质量持续推进的新时期。在新形势下,必须从功能价值挖掘、多元主体培育、新业态催生、新载体打造和新模式构建五个方面入手,全方位高质量持续推进农村产业融合发展。

□魏后凯（全国人大农业与农村委员会委员，中央农办、农业农村部乡村振兴咨询委员会委员，中国社会科学院农村发展研究所所长）

●充分挖掘农业农村功能价值

农业具有多功能性,除了提供农产品和生态产品外,还拥有教育、文化、景观、休闲、康养等诸多功能。同样,乡村作为农业生产活动的场所和城市的后花园,在政治、经济、社会、文化、生态等领域都承担着特殊的功能,具有多元的价值。充分挖掘农业的多种功能和乡村的多元价值,是推动农村产业融合发展,构建各具特色的现代乡村产业体系的基础和前提。只有这样,才能使乡村产业发展更好地承载乡村功能,凸显乡村特色,体现城乡分工,乡村产业才能更具活力,更有效率和竞争力。如果乡村产业不能充分体现农业农村的功能价值,简单模仿甚至照搬城市的做法,将会失去其发展特色和竞争力。

正因如此,2022年中央一号文件明确指出:要“鼓励各地拓展农业多种功能、挖掘乡村多元价值,重点发展农产品加工、乡村休闲旅游、农村电商等产业”。截至2020年底,我国农产品加工业与农业总产值比为2.4:1,主要农产品加工转化率为68%,与发达国家相比仍有较大差距,未来农产品加工业发展潜力巨大。要充分发挥龙头企业的带动作用,支持农业大县聚焦农产品加工业,引导农产品加工企业向产地和县域产业园区集聚,促进农产品加工业高质量发展。乡村休闲旅游发展不能再走低水平同质化的老路,要突出各地优势和特色,充分挖掘农业农村的功能价值,推动农文旅深度融合,走特色化、精细化、集群化、品牌化之路。

从挖掘农业农村的功能价值出发,各地应因地制宜、发挥优势,建立各具特色的现代乡村产业体系。这种乡村产业体系的特色具体体现在拓展农业多种功能和挖掘乡村多元价值上。就拓展农业多种功能而言,其核心主要是沿着三个方向展开:一是充分挖掘和拓展农业的生产功能、生活功能、生态功能、景观功能、休闲功能、教育功能、文化传承功能等,大力发展生态农业、休闲农业、观光农业、创意农业等,推动农业产业链条的多

维延伸;二是按照前后两端延伸的思路打造农业全产业链,构建贯穿于农业生产全过程、全方位的产前、产中和产后服务体系,实现农业的纵向融合和一体化;三是促进农业与农产品加工、文化旅游、电商物流等二三产业的深度融合,实现农业的横向融合和一体化。就挖掘乡村多元价值而言,还需要充分发挥乡村的经济、文化、教育、生态等价值,大力发展乡村特色优势产业和新型服务业,为乡村振兴和农民富裕提供产业支撑。

●培育农村产业融合多元主体

与城市产业融合不同,农村产业融合主体除了企业和机构外,还有农民合作社、家庭农场和广大农民,呈现出多元化的特征。近年来,新型农业经营主体的兴起,推动新型生产经营和服务方式加快普及,农业生产方式正在加快向规模化、集约化、社会化、融合化、绿色化方向转变。截至2020年底,全国县级以上农业产业化龙头企业达9万家,其中国家重点龙头企业1547家,省级以上近1.8万家,市级以上近6万家;纳入名录系统的家庭农场超过300万个;农民合作社达到225.1万家,辐射带动全国近一半农户;农业社会化服务组织超过90万个,农业生产托管服务面积超过16亿亩次,各新型主体尤其是龙头企业在推进农村产业融合中发挥了重要引领带动作用。2022年中央一号文件强调要促进“龙头企业做大做强”。持续推进农村产业融合发展,需要充分发挥有效市场和有为政府的合力作用,积极培育多元化的产业融合主体,鼓励龙头企业在“做大做强”的基础上不断“做优做高”,使之成为引领农村产业融合发展的领头羊;同时要继续加强“空壳”农民合作社整治清理和家庭农场规范化建设,加快农民合作社和家庭农场转型升级;还要加强新型农业经营主体之间的分工合作,通过相互入股、组建新主体等方式,构建多领域、多层次、多形式的农业产业化联合体。

“大国小农”是我国的基本国情,小规模家庭经营是我国农业生产经营的主体形态。尽管土地流转和土地托管有力促进了农业规模化经营,但总体而言,过去长期形成的小规模分散经营状况并没有得到根本改变。目前在全国2.3亿农户中,经营耕地10亩以下的农户有2.1亿户。在今后相当长一

段时期内,小农户仍将会在农业生产经营中占据重要地位。为此,要加快构建新型农业经营体系,充分发挥新型主体的为农服务功能和联农带农作用,建立更加稳定长效的利益联结机制,全面推动小农户和现代农业发展有机衔接。需要指出的是,推进农村产业融合不单纯是新型主体的事情,对于农民的主体作用更不容忽视,要依靠政策支持 and 新型主体的引领带动,引导小农户广泛参与,充分调动广大农民的积极性、主动性和创造性,同时鼓励农民创新创业,推动产业链与创新链融合。

●催生农村产业融合新业态

乡村产业的振兴需要新业态的不断涌现。作为一种新型经济形态,新业态是以市场需求为导向,从现有产业领域衍生的新环节、新活动。生物技术、人工智能、信息技术等新技术在农业农村领域的应用以及居民消费需求不断升级,加速了农村一二三产业的融合,而农村产业融合通过技术创新和模式创新,又将不断催生出众多的新产业新业态。这些新产业新业态既有生物农业、智慧农业、可视农业、阳台农业、植物工厂、直播带货等新技术渗透型的,也有休闲农业、会展农业、景观农业、创意农业、农业电商、乡村民宿等产业链拓展型的,还有订单农业、信任农业、认养农业、农业众筹、社区支持农业、定制农业、共享农庄等模式创新型的,可谓种类繁多,近年来发展迅速。据统计,2020年我国休闲农业、农林牧渔专业及辅助性活动、农村电商等营业收入已经超过3万亿元。

持续推进农村产业融合发展,必须适应当今我国城乡居民消费转型升级的需要,依靠技术和模式创新不断催生产业融合新业态。要鼓励各地大胆实践,积极探索符合本地实际的产业融合新业态,对那些代表行业发展趋势且行之有效的做法,应加大宣传推广力度。需要注意的是,各地正在探索的一些产业融合新业态,如信任农业、农业众筹、社区支持农业、共享农庄等,由于是近年来兴起的新生事物,目前还缺乏相应的标准和规范,需要在实践探索中不断丰富完善。一方面,要立足于共同富裕目标,积极引导农民广泛参与,使农民能够更多分享新业态的增值收益;另一方面,要在总结各地实践经验的基础上,制定完善各种新业

态的技术标准和管理规范,出台相关的支持政策措施,引导各种新业态规范健康发展。正因如此,2022年中央一号文件特别强调要支持农民直接经营或参与经营的乡村民宿发展,促进农副产品直播带货规范健康发展。

●打造农村产业融合新载体

农村产业融合是多领域、多层次的全面融合,既可以在一个市域、县域范围内进行,也可以在一个乡镇甚至村庄范围内开展。因此,在促进乡村产业振兴中,不同层级的行政区域自然就成为农村产业融合的空间载体。无论是市县还是镇村,目前大都把农村产业融合作为全面推进乡村振兴的重要任务之一。在国家层面,近年来农业农村部推进实施的美丽休闲乡村建设、农业产业强镇建设、农业全产业链典型县建设、休闲农业重点县建设等,大都以行政区作为载体,其建设内容也包含了农村产业融合发展。以行政区作为产业融合载体,其优点是可以发挥各级政府 and 村委会的作用,充分调动地方资源和积极性,但产业融合作为一种经济现象,有其集聚和发展规律性,并非局限于特定行政区域之内。

为推动农村产业高质量融合发展,当前亟需打破城乡分割和行政区划的限制,按照产业集聚和融合发展规律,打造一批有利于农村产业深度融合的新载体。近年来,农业农村部已经在全国探索创建了一批现代农业产业园、农村产业融合发展示范园、优势特色产业集群、全产业链重点链和农村一二三产业融合发展先导区。2022年中央一号文件进一步强调,要推进现代农业产业园建设,培育优势特色产业集群,继续支持创建一批国家农业产业融合发展示范园。这些现代农业产业园、乡村产业集群和产业融合发展示范园,根据农村产业集聚和融合发展需要,突破了行政区划限制,是持续推进农村产业融合发展的新载体,有利于提高资源的配置效率。尤其是,中国早期的产业集群,如浙江的块状经济和广东的专业镇等,大多是在农村发育起来的。可以认为,以农业产业集群、乡村旅游产业集群、农产品加工产业集群等为核心的乡村产业集群,是推动农村产业高质量发展的有效空间载体。譬如,农业产业集群就是农业及相关产业活动在特定地域范围内集聚

而形成的一个有机的具有生命力的产业群落,它是以农业为基础的产业链延伸以及农业与二三产业相互融合的结果。

●构建共享型产业融合新模式

从微观角度看,虽然在一个企业或家庭农场内部也能够实现产业融合,但从中观角度看,无论是市域、县域还是镇域和村域范围内,参与产业融合的主体大都是多元的。农村产业融合的关键,是构建公平合理的利益联结机制,使各融合主体如龙头企业、农民合作社、家庭农场、村集体和农民等形成一个发展共同体。这种发展共同体实质上是一种共享型的产业融合新模式。所谓共享,就是各融合主体要公平合理地分享产业链增值和融合发展利益。目前,各地在推进农村产业融合的过程中,通常采取公司+农户、公司+合作社+农户、电商+合作社+农户等方式,构建形式多样的利益联结机制,如订单收购+分红、土地流转+优先雇用+社会保障、农民入股+保底收益+按股分红等,有力促进了农民持续稳定增收。

推进乡村产业发展共同体建设,最为关键的是如何通过利益联结机制形成利益共同体,使各主体都能够分享产业融合的增值收益,最终实现参与各方的利益共享。尤其要正确处理好各新型主体和广大农民主体的利益关系,既要从法律和政策上保护各新型主体的合法权益,又要让广大农民更多分享产业链增值和融合发展的收益。新型主体通常在产业融合中占据主导地位,应充分发挥其引领作用,切实保护经营者的合法权益。与新型主体相比,农民主体往往处于相对弱势地位,要避免资本对农民利益的侵害,有效防范各种风险。例如,由于缺乏系统的资源估价技术规范和科学方法,一些村庄在将文化旅游资源、土地、房屋、基础设施等入股参与经营时,往往折价入股较低,有的出让期限过长,由此导致农民利益的流失。此外,推进农村产业融合还要有风险防范意识,既要防止耕地流转中的“非粮化”倾向,坚决制止耕地“非农化”,确保国家粮食安全的战略底线,又要防止工商资本下乡“圈地”,造成耕地被荒废、闲置,或者因盲目下乡和缺乏监管造成“跑路烂尾”,以确保农民的利益不受损。

(摘编自《微观三农》)