

启东休闲农业对接服务上海的现状对策建议

黄云峰¹

近年来，启东市充分发挥紧靠上海的区位优势，依托江海资源禀赋，大力发展休闲农业与乡村旅游，精心打造“追江赶海看启东”旅游品牌，取得了明显成效。2016年，全市共有休闲企业和乡村旅游项目106个，全年接待游客380万人次，其中60%以上来自上海，营业收入突破10亿元。休闲农业已成为启东农村经济发展的重要主导产业、农民增收的重要渠道和现代农业的重要组成部分。同时，也面临着一些挑战和瓶颈制约，亟需解决。

当前，跨江融合，接轨上海，建设上海“北大门”已成为南通新一轮发展的重要战略。启东市与上海地缘相接，人缘相亲，文化相通，经济相融，在接轨上海方面具有得天独厚、不可替代的优势。启东市委第十三届二次全会进一步明确“全面接轨上海，全力促进民富”的工作主题，把做足做好接轨上海文章，打造“一堡三地”“四个城市”作为建设“门柱子”的有力抓手，在全方位接轨上海中走在前、干在先，为南通扮靓上海的“北大门”作出应有的贡献。在启东新一轮接轨上海战略中，休闲农业的地位和作用不可或缺。对接服务上海，对于启东休闲农业不断拓展目标市场，规范行业管理，促进产业提档升级、提质增效，树立品牌形象，增强综合竞争力具有十分重要的现实意义和深远影响。

一、启东休闲农业对接服务上海的优势

（一）交通区位条件优越

靠江靠海靠上海，为启东休闲农业对接服务上海提供独特的地理条件和区位优势。启东与上海隔江相望，距浦东直线距离仅50多公里。2011年12月，崇启大桥全面贯通，启东跻身“上海1小时交通圈”“上海一小时经济圈”“上海1小时生活圈”，展现出强劲的后发优势。近年来，启东全面推进“六纵、六横、两沿、两高速、一环、一通道”重点交通网络建设，江海河联运、公铁水配套的集疏运体系逐步形成。目前，启东拥有国道2条，分别为328线（临海高等级公路启东段）、345线（原336省道），宁启高速、扬启高速（在建）贯穿全境，北沿江高铁项目正在论证阶段。境内的吕四港是国家一类开放口岸，作为昔日举世闻名的国家级中心渔港，现正在向“上海北翼第一海港”目标全力冲刺。随着崇启大桥的建成通车、宁启铁路的加速上马、吕四港开发的纵深推进，启东正成为南接上海、苏南，西接南通市区、苏北，延伸西北、东北腹地的交通枢纽节点，原先的交通末梢成了名副其实的交通枢纽。

（二）乡村旅游资源丰富

启东一手揽大江，一手拥沧海，独特的江海风情，浓郁的沙地文化，丰富了休闲农业的外延和内涵，成为一张张吸引上海游客纷至沓来的亮丽名片：圆陀观日——圆陀角风景区，三水交汇、第一缕阳光、湿地公园；金滩拾贝——黄金海滩，玩沙滩冲浪，坐牛车出海，拾泥螺，踩文蛤，挖沙参，摘紫菜，跳“海上迪斯科”；候鸟王国——兴隆东沙，共有鸟类216种，包括国家一级濒危鸟类丹顶鹤、白头鹤、白鹤、白鸕等；垦牧之光——清末状元、一代实业家张謇筹办的通海垦牧公司遗址，昔日的挡浪墙历久弥新；鹤城访古——千年古镇吕四镇，传说仙人吕洞宾曾四次驾鹤而至，进士府、洞宾楼、三清殿、集庆庵、八仙居古韵犹存；渔港神韵——吕四渔港，开渔盛会百舸争流、千帆竞发，渔歌号子高亢亮丽、韵味十足；沙地风情——南北交融、兼容并蓄，渔盐文化、拓荒文化，享誉世界的“启东版画”艺术奇葩诞生于此；农庄小憩——得天独厚的原生态湿地、四季分明的海洋性气候、充沛的雨量、未经污染的自然环境，为发展乡村旅游提供了一个不可多得的平台。

¹作者单位：中共启东市委党校

（三）农（渔）业经济基础良好

近年来，启东依托丰富的江海资源，围绕“农业强、农民富、农村美、机制活”目标，推动农业转型升级，拓宽增收致富渠道，改善农村人居环境，推进农村综合改革，取得明显成效，为启东休闲农业对接服务上海提供了良好的产业基础。启东依江傍海，三面环水，拥有 203 公里江海岸线，60 多万亩滩涂。这里绿野平原，风光秀丽，气候宜人，物产丰富，被誉为“粮棉故里，东疆乐土”。吕四渔场是全国四大渔场之一，吕四渔港是全国六大中心渔港之一，每年海产品捕捞量占江苏省的 1/3，是江苏省第一个全国渔业百强县。2016 年，全市实现农林牧渔业总产值 131.73 亿元，粮食总产量 26.14 万吨。农业基础设施良好，拥有高标准农田面积 46.2 万亩，设施农业面积达 23 万亩，分别占全市耕地面积的 43.9%、22.2%。累计完成农业投资 180 亿元，建有省级农业标准化示范区 2 个、万亩现代农业园 6 个，被评为全国平安农机示范县；农业产业化步伐加快，建有省级农业龙头企业 10 家、南通市级农业龙头企业 54 家、年销售 500 万元以上的龙头企业 385 家。拥有“全国一村一品示范村”2 个，全国首批农业合作社示范社 19 家，国家级有机食品、绿色食品、无公害农产品 130 个。

（四）服务对接源远流长

由于地相邻、人相亲、文相通，启东休闲农业的发展与上海有着不解之缘。启东的休闲农业起步于上世纪的 90 年代，主要是以观光为主的参观农业，慕名而至的外地游客主要以上海人为主；上世纪 90 年代至本世纪初，启东的休闲农业进入到以观光和采摘相结合的体验农业阶段。启东的旅游部门和一些乡镇瞄准上海市场，利用本地独特的优势，开发了采摘、垂钓、花卉苗木、野餐等多种旅游活动，逐步形成“吃农家菜，住农家屋，观农家景，干农家活”的农家乐模式。2012 年以来，启东先后制订了《关于规范管理全市休闲观光农业发展的暂行办法》、《全市十佳休闲观光农业园区评选细则》、《休闲农业与乡村旅游发展工程实施意见》，加大规范、监管、扶持力度，积极开拓上海旅游和农产品市场，主动承接上海项目梯度性转移，充分吸引上海资金、管理、人才、信息、技术等资源要素，并逐步进入规范和提升阶段。据不完全统计，目前启东 45% 的农产品供应上海，60% 以上的游客来自上海，在全市 100 多家休闲农业项目中，有 80% 的投资直接或受上海影响进入启东。

（五）休闲农业初具规模

经过多年发展，启东休闲农业初具规模，并在上海市场及周边地区具有一定的影响力和知名度。至 2016 年底，全市共发展各类休闲农业项目 106 个，占地面积 7 万多亩，总资产 25 亿元，全年接待游客 380 万人次，年营业收入突破 10 亿元，经营项目覆盖各类休闲方式，农事节庆达 30 多个，带动农户 6000 多户增收。全市拥有全国休闲农业和乡村旅游五星级企业 1 个（启东江天生态园）、四星级企业 4 个（大自然生态农庄、盈康休闲农庄、如意农庄、印象沙地休闲农庄）、三星级企业 3 个（启隆嘉仕有机生态园、金港农庄、通海苑），南阳镇启兴村评为江苏省魅力乡村，海复镇滨海村被评为江苏省农家乐集聚村。2016 年，启东市被国家农业部认定为全国休闲农业和乡村旅游示范区。

二、面临的挑战

（一）上海周边地区旅游市场竞争激烈

长三角地区旅游资源十分丰富，旅游市场竞争激烈。上海本地的金山、南汇、崇明，浙江的嘉兴、苏南的苏锡常地区，旅游市场较为成熟，拥有高效科学的现代管理和服务体系，市场竞争力强，对启东市的休闲农业形成有力的竞争态势。同时，与启东近邻的海门、海安等县市也纷纷立足江海、生态、人文等优势大打特色品牌，对启东休闲农业的市场份额产生严重挤压。

（二）扩张发展过程中的土地资源制约

休闲农业项目开发，不仅需要利用大量的农业用地，并且随着规模的扩大，其附属设施包括餐饮、住宿、会场展厅、加工场

所、停车场等也需要占用一定的土地资源。由于没有用地指标，这些设施往往是建在临租土地上，成本较高，且有不确定性（有的甚至是违规建筑），导致项目开发缩手缩脚，资金投入和扩大规模有所顾虑。启东地少人多，人均耕地面积 0.91 亩，低于全国和全省的平均水平，并呈逐年减少趋势。土地指标紧张，往往使一些大型建设项目难以落地，坐失发展良机。当前，土地资源的瓶颈已成为制约启东休闲农业进一步发展壮大的重要因素。

（三）旅游开发与生态环境的矛盾

由于休闲农业具有为城市提供农副产品和休闲度假的功能，而后者的人文景观建设必然会挤占部分土地，这有可能会造成土地资源无序开发、浪费耕地等现象，造成土地资源分配的矛盾。一些休闲农业项目的开发无序无规划，毁“农”造景现象严重。同时，大量游客在特定时段集中涌入农村地区的休闲区域，造成农村地区，特别是休闲农业点的客流量骤增，超出生态环境的承载力，生态环境破坏现象严重。一些游客的不文明行为，如随意丢弃的食品袋、易拉罐、啤酒瓶、废纸、瓜皮果核、食物残余等，对水体、土壤、植被等产生严重污染，直接影响农村的生态景观环境。

三、对接服务上海的对策建议

（一）强化规划引导，推进产业集聚

规划是发展的龙头，是指导发展的科学依据。目前，《启东市休闲农业和乡村旅游发展 2016-2030 总体规划》已编制完成。该《规划》结合启东现代农业和旅游发展的总体规划构想，进一步明确了“一核三区四带”的总体发展布局，勾画了“面向上海、辐射长三角、省内有地位、国内有影响的乡村旅游休闲目的地”的优美蓝图。启东发展休闲农业要坚持以规划为引领，合理布局，既要因地制宜，又要注重规模集聚。同时，围绕总体规划，进一步编制和修订园区专项规划，发挥不同农业区的特色，满足不同层次的游客需求，促进产业集聚发展。

（二）加强规范管理，提升行业标准

规范管理是当前推进启东休闲农业发展的重中之重。要充分发挥全市休闲农业与乡村旅游领导小组的协同管理机制，明确分工，各司其职、各尽其责，为休闲农业的健康发展提供良好的外部环境。市农委作为主管单位要加强同旅游、文化、交通、公安、环保、城建、水利、电力等部门的合作，对休闲企业进行科学管理，合理利用农业资源，明确管理主体，做好休闲农业的监管工作，加大科学管理的力度。同时，通过建立行业协会，加强对休闲农业景点规划编制的指导，规范休闲观光农业的经营行为，提高企业的经营管理水平和服务质量，促进休闲农业又好又快发展，有效弥补政府直接管理的盲点。

（三）加大扶持力度，优化政策环境

一是财税政策方面。市财政要每年增加休闲农业专项资金，通过奖励、以奖代拨、项目资金贴息等方式，激励各类休闲农业示范点、示范村等发展特色农业和产品提档升级。二是信贷政策方面。全市各类商业银行与农村信用社要把休闲农业项目建设纳入信贷支农重点，在审批程序、抵押担保、贷款利率等方面给予一定的政策倾斜。对经营特色明显、带动能力强、运作规范的休闲农业项目要优先给予信贷支持。三是投融资政策方面。积极发挥政府引导作用，建立由政府、企业和个人联合投资的休闲农业融资平台，鼓励和引导社会资本通过协作、参股、合资、独资、合伙等形式参与休闲农业项目的开发与经营，实行多层次、多元化、多渠道的投融资形式。四是土地惠农政策方面。建立自愿、依法、有偿的农村土地流转制度，鼓励农民在自愿原则下，将土地使用权通过转让、转包、租赁、股份合作、抵押等形式进行有偿转让，从而整合利用土地资源，提高农村土地产出率，适应休闲农业规模化发展需要。

（四）培育龙头企业，增强带动效应

一是积极引进休闲农业龙头企业。加大招商引资力度，通过启东休闲农业资源优势和市场优势吸引龙头企业来启投资，建立休闲农业基地，围绕区域主导产业和资源优势，合理布局和建设龙头企业。当前，要重点把握好上海产业转移历史机遇，积极引进沪上企业移师北上，带动更多的投资资金和优质休闲农业项目落户启东。二是培育壮大休闲农业龙头企业。加大扶持引导，推动优势休闲农业企业增资扩股、传统企业提档升级、在建项目加快进度，切实增强自主创新能力，做强做大特色产业，延伸服务功能，拉长产业链，打响企业品牌，不断提高市场抗风险能力。三是增强龙头企业带动能力。完善龙头企业与农户间的利益分配机制，建立龙头企业与农户间的利益共同体，在一体化经营体系内实现利益互补，实现农户小规模经营与大市场间的对接。提高农户进入市场的组织化程度，充分发挥农户的积极性和创造性，鼓励农户直接从事休闲农业经营。

（五）发挥资源优势，彰显地域特色

一是突出资源优势,丰富参与活动。围绕本地的资源基础和游客的需要，突出农味搞项目，在“农”字上做文章,彰显水、田、村、湖特色，力求贴近农家生活，吃农家饭，住农家屋，干农家活，享农家乐，让游客能够体验农家风情、农村环境、农事乐趣。充分挖掘特有的自然、人文、民俗等区域资源，做好特色文章。同时，要丰富活动内容,突出参与性和兴趣性，提高游客的重游率。二是突出本土特色，保护当地文化。深度挖掘启东本地人文、民俗、历史内涵,突出特色和差异性,突出农村天然、质朴、绿色、清新的环境氛围，强调天趣、闲趣和野趣，运用特有的乡土文化、乡土生活方式和风土民情去尽力展现乡村旅游的魅力，为休闲农业注入旺盛的生命力。要充分挖掘民间传说、民间曲艺节目、民间节庆文化现象，使地域性的休闲农业乡村旅游活动萦绕在地域文化的氛围中。三是突出区域品牌，塑造乡土产品。充分依托启

东本地的自然风貌、农俗民俗、地域文化等资源，找准市场定位，深入发掘和策划特色旅游产品,塑造具有乡土文化因子、游客互动性强的旅游产品和项目来满足游客的体验需求。要在“吃”上下功夫，重视对传统海鲜名菜的挖掘和海鲜美食文化的发展，突出沙地风味和海鲜特色，让“美食启东”成为一张亮丽的名片。要在“游”上做文章,重视对垦牧文化特色内涵的发掘和传统农事节庆的设计开发，展现江风海韵的独特风情和养生、休闲、度假的新体验，全力打造“休闲启东”品牌形象。另外，要重视吕洞宾等传说人物和张謇等历史名人、望海楼、烽火台、挡浪墙等历史古迹以及吕四渔歌、沙地山歌、十番锣鼓、评弹北调等非物质文化遗产的发掘、策划和包装，整合资源,塑造乡土产品，增强核心竞争力。