

“三区同建”下乡村振兴的推进机理与对策

——以罗霄山片区安仁县为例

曹文献¹

(湘南学院经济与管理学院, 湖南 郴州 423000)

【摘要】: 随着新时代脱贫攻坚目标任务如期完成, 我国已经进入了全面推进乡村振兴、加快实现农业农村现代化的新征程。基于郴州市提出的城镇镇区、工业园区、特色农业区“三区同建”规划, 以罗霄山郴州片区安仁县为例, 分析了乡村振兴的推进机理: 构建新型城镇村体系, 为产业和要素集聚创造良好发展条件; 依托工业园区建设, 为新型城镇和特色农业发展奠定基础; 发展特色休闲农业, 为城乡大互动提供突破口和切入点。同时提出要从农地增值模式和土地收益分配、建立“以市场主导、政府引导、民间参与”的投融资机制、完善社会保障、做好脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接几个方面着力的对策。

【关键词】: 三区同建 乡村振兴 罗霄山片区 推进机理

【中图分类号】 F327 **【文献标识码】** A

2021 年中央一号文件《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出, “脱贫攻坚目标任务完成后, 对摆脱贫困的县, 从脱贫之日起设立 5 年过渡期, 做到扶上马送一程。过渡期内, 保持现有主要帮扶政策总体稳定, 并逐项分类优化调整, 合理把握节奏、力度和时限, 逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡, 推动“三农”工作重心历史性转移, 抓紧出台各项政策, 完善优化的具体实施办法, 确保工作不留空档、政策不留空白”。郴州市国民经济和社会发展“十四五”规划中明确提出要通过新型工业、现代农业、现代服务业“三业并举”, 促进城镇镇区、工业园区、特色农业区“三区同建”, 实现县域经济大发展。规划同时提出要以罗霄山郴州片区宜章县、汝城县、桂东县和安仁县为核心打造湘赣边乡村振兴示范区。处于罗霄山郴州片区的安仁县在如期脱贫后, 抢抓“三区同建”机遇, 立足新定位、履行新职责, 充分拓展脱贫成果, 扎实推进乡村振兴, 朝着农业农村现代化的目标迈进。这既是贯彻执行党中央决策部署、深入践行习近平总书记重要讲话精神的政治行动, 也是紧紧围绕省委“三高四新”、市委“一极六区”战略布局, 推进安仁高质量发展的必然要求, 更是巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的具体实践。

1 安仁县农业农村概况

1.1 自然和人口概况

1.1.1 地理位置

安仁县位于湖南省东南部, 郴州最北端, 东界茶陵、炎陵, 南邻资兴、永兴, 西连耒阳、衡阳, 北接衡东、攸县, 素有“八

作者简介: 曹文献(1972—), 男, 湖南永兴人, 副教授, 博士, 研究方向: 农村经济。

基金项目: 湖南省自然科学基金项目(2019JJ40276)

县通衢”之称。介于东经 113° 05′ —113° 36′，北纬 26° 17′ —26° 50′ 之间。县政府驻地永乐江镇。全县辖 5 个镇、8 个乡镇，总人口 44.37 万人，有汉族、回族、苗族、壮族、侗族、瑶族、土家族等民族。汉族人口占总人口的 98%。

1.1.2 地形地貌

安仁县整体地势自东南向西北倾斜，属半山半丘陵区，万洋山脉蜿蜒于东南部，五峰仙屹立于西部边境，武功山脉的茶安岭从东北斜贯县境中部，醴攸盆地从北向南、茶永盆地从东向西南横跨其间，形成“三山夹两盆”的地貌格局。

1.1.3 气候条件

安仁县属亚热带季风性湿润气候，年平均气温 17.7℃，年平均降水量 1404.3mm，年平均日照 1663h，无霜期 280d。

1.1.4 资源优势

安仁县国土总面积 146120.64hm²，其中耕地面积 28247.45hm²、水田 22741.14hm²、旱土 5493.61hm²、林地 80777.37hm²，森林覆盖率 60.3%。有水库 110 座，库容 16205 万 m³，山塘 9000 余口，面积 1800.09hm²。

1.2 农业发展状况

安仁县以农为本，物产丰富。水稻生产享有盛名，明、清时期就是湖南主要漕粮县之一，1989 年列为全省商品粮基地之一。改革开放以来建立了以粮食、油菜、烟叶、茶叶、水果、种苗、林木、生猪、特种养殖等十大高效农业基地。推出了以茶业、牛业、米业、药业为主导的名牌战略思路。为充分发挥良田资源优势，安仁县除了抓好两季水稻种植外，推广“第三季”油菜种植，形成了“稻-稻-油”耕种模式。全县传统大宗农产品主要有稻谷、烤烟、蔬菜、水果、食用菌、中药材、木材、生猪、肉牛、鱼等，其中大米是安仁的主要产品。曾多次被评为湖南省粮食生产先进县、标兵县，全国粮食生产先进县。有省级农业产业化龙头企业 2 家，市级农业产业化龙头企业 17 家。全县水稻播种面积每年都在 46669hm² 以上。安仁县现代服务业特别是生态旅游业发展迅速，突出打造“天下第一福地，神农故郡安仁”旅游品牌，创建了 4A 级旅游区——稻田公园，初步建立了以稻田公园、神农殿、熊峰山国家森林公园等景区为核心的环县城旅游圈。旅游与农业融合发展的趋势显著增强。以采摘为主的体验式农事体验成为旅游新风尚。

2 “三区同建”下安仁县乡村振兴的推进机理

2.1 构建新型城镇村体系，为产业和要素集聚创造良好发展条件

新型城镇村体系崛起所带动的城乡融合发展，是一个缩小区域发展差距、推进基本公共服务均等化，生产要素跨区域流动，进而实现城乡共同发展的过程。通过城乡要素的自由流动和组合，新型城镇村构建、农业现代化与工业化协同推进，能够优化农业生产布局，提高农业生产效率，形成城乡一体化、均衡发展的经济体^[1]。构建新型城镇村体系要树立规划先行的发展理念，做好国土空间规划、镇区规划、村庄规划，规划社会化停车场和物流中心，不断完善镇区功能。构筑区域互动，镇村联动、优势互补的新型城镇村体系。

安仁县在未来的城镇规划发展中，可以按照镇(包括县政府所在地)带动农村型和村主导型两个空间维度展开。首先，安仁县城所在地——永乐江镇到 2025 年要发展为城区人口规模达 20 万人的城镇，应在城乡融合发展进程中，从城乡一体化体制机制建设，城市基础设施和农业产业化方面展示对农村的带动作用，发挥城乡比较优势，以实现城乡统筹，城乡互促共进。其次，要以安平镇、金紫仙镇、龙海镇、灵官镇等基础条件好、发展潜力大的中心镇和特色小镇的发展壮大助力县域经济振兴。如灵官镇，

是全国农业产业强镇示范镇、湖南省一二三产业融合强镇示范镇，获得过全省人民满意公务员集体、全省脱贫攻坚先进集体的荣誉；综合绩效考核连续四年排名全县第一；2020年度全镇14项工作获得全县干事创业真抓实干单项奖，获奖数量和获奖金额在13个乡镇中排名第一。因此，应紧扣乡村振兴战略部署，力争把灵官镇打造成郴州市经济发展强镇。推动中心镇和特色小镇的建设将能够很好地发挥其连接城乡、服务农村、带动周边的作用，从而为推进农业现代化、农村城镇化和农民市民化，并为最终实现统筹城乡经济发展找到突破口。第三，以永乐江镇山塘村、渡口乡石冲村等一批省级乡村振兴示范创建村为主要抓手，建设一定规模的中心村(包括撤乡建镇后的居民点)，为农民的生活质量逐步向城镇化方向发展做铺垫，随着这种村的示范效应的引领，会有利于推动迁移、融并小自然村和零星户的进程加快，从而为破解城乡二元结构提供广泛的实践基础和群众基础。

2.2 依托工业园区建设，为新型城镇和特色农业发展奠定基础

坚持中国特色新型工业化道路，强化以工补农、以城带乡，推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系^[2]，为新型城镇和特色农业发展奠定良好基础。

首先，要推进产业园区建设，培育壮大一批特色优势产业园区，实现错位发展。要依托现有省级工业集中区—安仁工业集中区，进一步落实好“一区四园、产业类聚”的发展格局，以“园中园”方式，在集中区内按产业分类建设好相应创新创业园区，将园区建设为机械装备、电子零部件及食品加工等基地。同时，建设好灵官工业园区等一批县级工业园区。要把招商引资作为工作计划的着力点，强力推动项目落地，以项目建设为抓手推动产业大发展。充分利用灵官工业园等园区内现有国家级龙头企业，省级龙头企业，带动米业、药业、板业、养殖业等产业共同发展。发展好农产品加工、建材、冶炼等产业。做好安仁中药材精深加工基地等项目，努力将安仁打造成全国知名中药材基地。加大安仁创建国家级电子商务进农村示范县建设的力度，推动信息化与工业化互动发展。要创新开发模式，建设一批功能齐全、设施配套的标准厂房。

其次，尽力破解产业开发区体制机制不完善和人才短缺等方面的制约，畅通与上级部门的沟通管道，努力打破项目用地瓶颈；要加强银企对接，帮助企业解决融资难、融资贵等问题，全面激发产业开发区的发展活力。要重点引进电子信息、智能制造、装配零部件、中医药、农产品加工等产业。引入战略投资者，做强骨干企业，引入配套企业，健全优势产业链，引入新能源、生物医药等战略新兴产业，培育新的经济增长极。

2.3 发展特色休闲农业，找准城乡大互动的突破口和切入点

突出乡土特色和本地特色，以融合促发展，着力构建农业与二三产业交叉融合发展的现代产业体系，发展现代种养、农产品加工、乡村旅游等特色休闲农业，为乡村振兴注入鲜活动力^[3]。要立足做优农业促农业增收，逐步完善并进一步优化安仁县现有“田里稻、油(菜油)、烟三分天下，山上油茶、果业、苗木、药材四业齐兴”的农业产业格局。要加大村集体经济力度，积极引进外资和先进技术，依托农业产业化龙头企业、农民专业合作社等组织兴办村级和私营企业。

首先，继续优化特色优势主导产业体系，增强农户自我发展能力。坚持发展以养猪、养鱼、养鸡为主的养殖业，以中药材为主的种植业和以农业休闲为主的旅游业。引导农业产业化龙头企业向优势农副产品区集聚，发展多样化、多层次的农产品精深加工。其次，打好“生态旅游牌”，依托油茶、油菜等农产品基地及农业产业带，引导发展休闲观光农业。突出“天下第一福地，神农故郡安仁”旅游品牌，打造以稻田公园、神农殿、熊峰山国家森林公园等景区为核心的环县城旅游圈，推动旅游与农业融合发展。要利用好全县已打造的“看得见山、望得见水，记得住乡愁”的田园景区20多个景点，带动乡村旅游业快速发展。挖掘安仁药王节、神农尝百草等地域文化内涵，推动中医药文化旅游产业融合发展。形成以采摘为主的体验式农事体验的旅游新风尚，重点建设一批具有安仁特色的农家乐。可以凭借稻田公园，大石风景区、丹霞地貌风景区、龙脊山风景区、香炉寨风景区的拓展，加大农家乐扩充提优。让农户通过搞农家土菜获得较为稳定的收入，将农家乐做成农户增收的一张亮丽名片。推动安仁农业转型升级和城镇生态及人文魅力的提升，形成统筹城乡的重要突破口和切入点。

3 对策建议

3.1 创新农地增值模式，完善土地收益分配关系

首先，要进一步完善农村集体土地市场体系的法制基础，明确农村集体土地产权，明晰集体的层级、界定集体成员资格，使集体经济组织成员能够摸清和掌握自己所在集体的全部家底。同时在坚持土地所有权为村集体所有的基础上，对于农民个人承包土地的承包权，承包山地的承包权和农民的宅基地权利要予以保护和尊重。其次，创新农村土地流转方式，土地适度规模经营是农业现代化推进的一个重要抓手。在法制框架内，一切与农地利益相关方意愿相一致的流转方式都可以大胆地采用。要大力鼓励以土地股份合作社、土地互换、村(组)代理、各类经营主体共同参与等方式推进土地集中规模经营，放大农业比较利益。在土地流转中要尊重贫困户的意愿，保证农户的基本权益。第三，要正确处理好各相关方在农地增值收益中的分配关系。建立合理的产业发展利益联结机制，完善各类经济组织带动农户增收的合作机制。要依法解决农民、土地经营主体的利益冲突。

3.2 加大财政支持，引导多元化资本投入

建立“以市场主导、政府引导、民间参与”的投融资机制，广泛吸纳产业企业、民间资本多方投入以满足三城同建下的乡村振兴的资金需求。一是建立政府专项财政资金，用于工业园区、新型城镇和特色农业建设的科技、产学研、技术升级改造、信息产业发展等的投入。同时鼓励和支持企业通过银行贷款、项目融资等方式获得资金支持。充分发挥土地、金融等优势，实现土地融资、证券化融资，以多方参与形式实现资本注入。二是加大财政对土地经营权流转与规模经营的支持。积极争取现代农业生产发展专项资金，用于土地经营权、林权流转以及对规模经营单位和个人的支持。县级层面也要适当安排好农村土地经营权流转专项补助资金。三是加大对农业规模经营主体的金融支持力度。要积极为资信好、实力强的种养大户、家庭农场、农民合作社、农业龙头企业等提供金融服务。要鼓励现有的融资性担保公司或政策性农业担保公司对农村土地承包经营权、林权和村民宅基地使用权抵押贷款和农业规模经营主体开展贷款担保和再担保业务。鼓励开展以土地承包经营权流转的规模经营主体为服务对象的涉农担保业务。探索建立保险公司与农村金融机构政策互补、风险共担的互动机制，解决农业规模经营主体“贷款难”问题。

3.3 完善社会保障，破解新型城乡二元结构

随着农村居民进城务工引致的乡城人口流动，偏僻乡村的空心化问题越来越严重，地方政府必然要进行村庄合并以及农村人居环境的改善，使得农村教育设施和教育资源逐步集聚与重新布点，以致有些家庭为了下一代教育迁移到城镇附近，从而在原有的城乡二元结构基础上嵌入了新的一元，产生了原住民与外来移民之间的新二元差别，形成了当前城乡关系中的特有的复合型二元结构^[4]。

要主攻工业，促进农村劳动力转移。坚持以工哺农、以城带乡总体思路，加大对农村劳动力教育培训力度，大力实施“农民知识化”“公民职业化”培训工程，让农户特别是贫困户家庭成员熟练掌握1~2门实用技术，积极引导富余劳动力向沿海发达地区和县内工业园区转移，通过劳务输出拓宽农民增收渠道。

另外，需要从破除城乡二元结构的体制性障碍、工业反补农业、城镇带动乡村的长效机制建立等方面加大创新力度，在推进城镇、村建设过程中配套跟进基本公共服务，完善制度安排。要积极创造条件将进城务工务业农民纳入城镇公共服务范围，解决农民市民化的就业、教育、医疗等社会保障问题，构建多层次社会保障体系，提高城乡社会保障管理和服务水平，改善农村居民生态宜居环境，推动镇村生态文明建设，形成城乡一体化发展良性格局。

3.4 做好巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接，保障脱贫户生计可持续性

安仁县作为全面脱贫摘帽县，仍然有一些农户可能再次出现返贫致贫。因此，做好农户可持续生计发展就显得相当重要。一

是要加强农民经济合作组织建设，提升农户嫁接市场能力。要培育扶持各类农民专业合作社发展，完善“企业+农民专业合作社+农户”“农民专业合作社”等模式，提高农民生产组织能力、管理能力、营销能力和抗风险能力。积极拓展产业农户覆盖率。对于分散进行生产经营的农户，按照“公司+基地+农户”的产业化发展模式，通过龙头企业的产业化经营实现农产品产供销一条龙、贸工农一体化经营，引领农户的生产进入市场，促进农民增收。要建立合理的产业发展利益联结机制，龙头企业与贫困户签订订单合同，制定农产品最低收购保护价。瞄准脱贫后生活脆弱对象，完善产业建设项目到户扶持机制。探索各类经济组织带动贫困户的合作机制。在土地流转中要尊重农户的意愿，保证农户的基本权益。产业基地要组织有针对性的技能培训，招收员工时要优先吸纳贫困户。鼓励农户参加农业保险，建立风险保障机制。二是要进一步明确帮扶政策。要积极引导社会团体、民间组织、工商企业投身乡村事业，动员更多社会力量进入乡村振兴领域，形成全社会关心、支持乡村振兴工作的良好局面。要进一步拓展帮扶内容，改进帮扶方式，提高帮扶效果，引导社会力量在给钱给物的同时，结合脱贫村的实际，帮助完善发展思路，制定发展规划，真正找准增收致富的路子。县级党政机关、企事业单位要定点联系脱贫村，提供资金、技术、信息、市场服务。要发挥民主党派、工商联、群众团体、城镇居民等社会各界的重要作用，做好捐款捐物、解难济困的组织动员工作。要建立健全企业参与乡村振兴的激励机制，开展“村企共建”活动，促进脱贫村经济快速发展。创立社会帮扶自助公益金，帮助因灾、因病、因学、残障、孤寡的生活困难户，真正解决农户的急难问题。

参考文献:

- [1]刘长庚，吴迪. 习近平关于新型城镇化重要论述的逻辑体系[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版)，2021, 45(6):20-25.
- [2]《马克思主义政治经济学概论》编写组. 马克思主义政治经济学概论[M]. 第二版. 北京：人民出版社，2021.
- [3]黄琼芬，等. 特色农业，激活乡村振兴引擎[N]. 福建日报，2021-11-30(7).
- [4]梁建武. 农业现代化与城镇化协调发展[M]. 上海：上海人民出版社，2014.