

【区域协调发展】

区域协调发展与农业农村现代化的实现路径研究*

任文 吴碧波 韩志颖

摘要:农业农村现代化是中国式现代化的重要组成部分,也是中国式现代化的重点和难点所在,而区域协调发展是农业农村现代化的重要影响因素。当前,区域经济发展打破了传统增长理论的长期束缚,但不平衡不充分问题仍然突出,城乡差距大的基本面没有改变。区域协调发展促进农业农村现代化的作用机理如何?农业农村现代化的区域异质性表现在哪里?如何因地制宜强化区域协调发展的路径?此类问题的深入挖掘有助于加深对区域经济与农业农村现代化关系的理解,也为决策部门和实践部门提供理论参考和实践证据。

关键词:区域协调;农业农村现代化;基本要求;实现机制

中图分类号:F323 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)03-0040-06 收稿日期:2023-02-17

***基金项目:**国家社会科学基金一般项目“健康不平等、公共卫生资源匹配度与阻断相对贫困代际传递的政策机制研究”(22BJL087);国家社会科学基金一般项目“产业政策激励与阻断农村规模性返贫动态机制研究”(22BJY098);内蒙古自治区自然科学基金面上项目“相对贫困多维测度、健康禀赋动态分布与居民家庭生计福利差异代际传递研究”(2021MS07010);内蒙古自治区哲学社会科学规划一般项目“内蒙古卫生资源匹配度、健康不平等与返贫阻断政策的助推机制研究”(2021NDB118);国家民委民族研究项目“新发展阶段民族地区融入新发展格局、促进共同富裕重点难点问题研究”(2022GMD015)。

作者简介:任文,女,梧州学院商学院讲师(梧州 543003),中央财经大学博士后(北京 100098)。

吴碧波,男,内蒙古财经大学财政税务学院研究员,博士(呼和浩特 010070)。

韩志颖,女,内蒙古财经大学研究生院硕士生(呼和浩特 010070)。

一、引言

现代化是人类社会发展和文明进步的必然趋势,也是人类历史上影响深远的社会变革。农业农村现代化是中国式现代化的重要组成部分,党的十九大报告在农业现代化的基础上首次提出农业农村现代化,党的二十大报告再次确立了中国式现代化的目标、时间表与路线图,体现了党和国家对“三农”问题在重要性认识、推进方式和认知程度等方

面的时代性跃升。

学术界对农业农村现代化相关研究大体分为三类:一是中国式现代化的理论与实践。现代化肇始于16—18世纪的西方资本主义和工业文明。冯平等(2013)基于“复杂现代性”框架、方朝晖(2009)基于“多元现代性”维度、王海滨(2020)基于“现代性反思”视角分析了中国式现代化进程的理论范式,并从文明新形态、独特路径、大历史观、均衡社会、经济维度、发展阶段、共同富裕、传统文化等视角对中国式现代化进行了探讨。二是农业农村现

现代化的内涵特征。Schultz认为技术进步推动传统农业向现代农业转化。魏后凯等(2022)从农村产业、生态、文化、生活和治理等方面进行了测度,展现了农业农村现代化的时空特征。三是乡村治理的理论与实践。进入21世纪以来,全球面临诸多不确定、不稳定、不安全因素的威胁,中国社会所面临的风险是叠加的。乡村治理是农业农村现代化的保障,新发展阶段以推动高质量发展为共同逻辑主题(张占斌,2021)。中国式现代化的功能发挥在于微观与宏观动力的联动,内源驱动型、效能驱动型、价值驱动型等的协调(韩文龙,2021)。

不难看出,区域协调发展是影响农业农村现代化的重要因素,但现有文献对区域协调和农业农村现代化进行单独研究的较多,将两者结合起来的分析还不够深入,单论其中一方面容易导致对相关问题的把握不够深入和全面。

二、农业农村现代化的内涵及对区域协调的基本要求

区域差异及协调发展是影响中国农业农村现代化建设的关键问题,未来急需基于地域类型、产业类型、发展阶段和动力来源,有针对性地开展深入分析和探究,形成不同的差异化发展路径。

1. 农业农村现代化的内涵特征

中国是一个历史悠久的农业国家,长期延续且作为传统部分存在的乡村如何实现向现代化的转型,构成了中国现代化的历史起点和前提条件。随着农业生产的现代化、深加工水平不断提高,农产品正逐步从以前的终端消费品转变为精深加工的原材料及中间投入品,农业与其他产业的联系日趋紧密。然而村庄空心化、土地荒废和环境污染等“乡村病”依然普遍存在,各省份之间农村现代化水平差异巨大。尽管农业在国民经济中的份额有所下降,但其对社会经济发展依然具有重要贡献,美国、荷兰等依然是世界农业强国。农业现代化是农村现代化的基础和前途,农村现代化是农业现代化的依托,农民现代化是农业农村现代化的核心,“农业强、农村美、农民富”既是乡村振兴的标志,也是农业农村现代化的重要目标(见图1)。

2. 农业农村现代化的动力机制

农业农村现代化的实现需要集结多方有效资

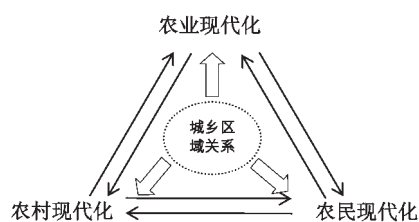


图1 农业农村现代化内涵框架

资料来源:课题组绘制。

源力量,推进多元主体的合作。一是财政扶持路径。地方资源禀赋较差的地区,其相关资本、设备、人才和管理多由外部输入,仅生态补偿不能解决发展和公平问题。开展农业—环境综合整治,通过新技术推广、农业补贴刺激等促进农村经济的发展,同时采取撤并服务机构、迁村并点等策略增强社会性基础设施建设的针对性。二是留乡兼业路径。根据农村实际情况加快农业基础设施建设,积极发展各类合作互助组织,通过县域经济发展为当地农户找到相对理想的就业机会。三是城镇化路径。乡村发展受到城市规划的控制,就地城镇化成为主导方向,包括建成区扩张、乡村工商业发展、外来人口带动等城镇化模式。建设农产品平价直销店支持农民与消费者对接,能够更好地满足消费者的偏好。四是乡村旅游路径。随着城市居民收入提高与闲暇增多,向往自然和纯净乡村环境的消费需求增长,乡村旅游成为乡村发展的重要动力。传统特色的节日大多是旅游的重要触发点,为潜在经济活动提供平台和机会。五是乡贤等带动路径。现代化过程中乡村的高素质人才大量流失,农民工返乡创业与乡贤带动会给乡村带来资本、知识和企业家精神,尤其是那些高收入的在职专业群体,为多功能农业形式提供市场机会,并能活化乡村住宅市场。也有寻求低成本、绿色开敞空间和亲密社区的城市市民迁入。

3. 农业农村现代化的基本要求

随着农民对美好生活向往需求的日益增长,农业农村现代化的内容形态更趋多元,既包括物质,也包括精神、能力及权利、文化等,不仅需关注自然环境、家庭资本、制度等传统因素,而且要关注科技革命、产业变革、文化传承创新等带来的影响,但这些都必须以区域协调发展为载体。一要经济总量与结构的协调。要根据产业在经济发展中所发挥的功能,合理利用本地自然资源,合理开发和利用国内外先进技术。二要经济布局与关系的协调。

劳动力、资金、市场、运输、技术和智力构成网络联系的产业集群,要实现产业空间上合理分布,形成区域的空间结构。要充分考虑市场需求和区际经济联系,合理选择产业投资区域。三要区域发展时序协调。现代化作为一个动态过程,不同发展阶段、不同时代背景,影响因素会有所不同,可以简单划分为前期、中期和后期等不同时期,最终实现区域在发展时序上的协调。四要不同发展类型协调。不同类型地区具有不同的共性优势和劣势指标,具有不同的促进因素和制约因素。要合理确定阶段性发展目标,针对性地制定具体措施,重视对低水平发展地区政策、资金和人才等方面的倾斜。

三、区域协调发展现状及对农业农村现代化的制约因素

在国家区域发展战略和政策的积极推动下,区域经济打破了传统增长理论的长期束缚,中西部地区经济增长呈现良好势头。但区域发展不平衡不充分问题仍然突出,经济发展落后地区的城乡差距大的基本面没有改变,区际利益协调机制还远未成熟,也没有形成体系性和规范性的制度。未来应注重区域发展的平衡性、系统性与可持续性,破解体制机制、产业发展、空间布局和增长动力上的深度约束,在实现优势互补的高质量区域发展格局基础上促进农业农村现代化。

1. 经济社会发展不平衡

一是沿海与内陆:生活水平差距有所扩大。西藏、青海、宁夏、新疆等地区中央财政转移支付占比较大,以人均GDP为主要衡量指标会放大区域经济发展水平的差距。西部地区的购买力水平在下降,实际生活水平的差距在增大。东西部省会城市工资增长幅度基本一致,西部地区相对于东部地区的绝对差距在不断加大。二是南方和北方:同类型区域差距全面拉大。全国常住人口呈现负增长的省份全部集中在北方区域,北方区域资源型产业比重重大,产业链条短,产业转型升级慢。在辐射带动方面,京津冀城市群均显著落后于南方的长三角和珠三角城市群,关中平原对经济拉动比较大的主要是文化产业,连带效应相对较差,东北地区人口大量外流,过早丧失人口红利。此外,西北片区位于干旱半干旱地区,水土条件较差、自然条件相对恶劣,

而西南片区自然资源及水土条件组合优势良好。

2. 利益协调机制需加强

区域治理水平存在较大差异。一是管理体制存在深层差异。没有协调区域发展的基本法,未对政府合作机制的相关地位做出明确规定。长期形成的管理机制、政策风格的深度差异仍然存在,尤其是在分税制激励和任期内晋升等约束下,地方缺乏足够动力全力推动跨行政区域的长效改进。二是举措“碎片化”,效果受限。缺乏系统设计,政策重叠、主次不明。财力下沉提高基层财力、转移支付促进基本公共服务均等化,而横向利益协调机制是影响区域抱团的重要因素,很多地区还未有相关制度。三是利益补偿机制不健全。行政分割使各地在发展中更多考虑自身利益诉求,相对应的利益协调机制也大多出现在个别案例当中。

3. 区域政策导向缺乏差异性

各级政府以各种优惠政策竞相争夺产业资本,以新区、新城、产业园区等名义大搞总部地产,各种形式的“圈地”现象严重。一是市场调节发挥的作用有限。区域经济发展存在失衡,宏观调控机制还不够完善,难以有效激发市场活力。二是政策同构现象凸显。创新政策内容表述模糊、笼统,“自上而下”创新政策议程设定模式仍处于主导地位,利益诉求表达渠道单一,缺乏可操作性强的政策设计程序与方法。三是绩效考核机制不合理。着重于眼前考核和数据考核,在晋升激励的影响下为自身利益采取非合作策略。

4. 中心城市带动效应不佳

核心城市辐射力有限,中层和顶层结构演变滞后,与其他城市的双向交互较少。一是区域发展与布局思路不清晰。气候特征、自然资源、历史文化等存在很大差异,各区域规划之间缺乏有效对接,城市间产业分工协作、产业梯度转移具体指导性不够。二是存在较为明显的产业同构现象。区域产业关联度低,上下游产业配套和协作关系不协调。三是城市内部存在长期顽疾。城市群内层层连绵、级级互通的多元体系尚待形成。配套建设特色小镇、卫星城、园区等“微中心”,需进一步优化空间布局体系。

5. 落后地区发展缺乏动力

一是资源优势难以转化为经济优势。落后地区大多属于中西部地区,拥有丰富的自然资源,但

缺乏电力、交通、水利、工程技术等发展要素,且受生活环境、政策条件、城镇化水平等影响,难以将资源优势转化为经济优势。二是过度去工业化现象普遍存在。产业结构的服务化趋势明显,导致制造业比重降低和生产率增速下跌同步显现,在产业衔接、产业链配套等方面出现断裂或者缝隙。三是资源和生态环境约束加大。建立在对土地、资源、能源等大量消耗基础之上的传统经济增长模式难以继续,环境问题也随之而来,约束性的碳减排目标给产业发展及产业转移造成较大影响。

6. 公共服务均等化任重道远

基本公共服务不均衡现象突出,城乡差距依然较大。一是管理与体制制约。各地方在标准、监管、福利等方面存在差距,优质服务资源难以向乡村地区扩散。二是硬件与软件不协调。区域及城乡基本公共服务数量均等化推进较快,基础设施建设投入及数量等地区差距在不断缩小,但落后地区很难吸引到优秀人才。三是区域经济发展不平衡。各区域基本公共服务供给能力存在差别,欠发达地区公共服务供给滞后。

四、提升区域协调水平促进农业农村现代化的战略举措

当前乡村振兴存在明显的区域内差异和区域间差异,而区域间差异是农业农村现代化地区差异的主要来源,各级政府应深入分析区域乡村振兴的动力机制,明确制约因素和推动因素,补齐现代化短板,注重区域协调发展与时序的协调。

1. 分阶段、分类型和协同推进农业强国建设,强化支撑体系

一是分省区梯次推进。结合不同类型的农业资源禀赋,把农业强省、农业强市和农业强县建设作为主抓手,发挥区域示范引领作用。建立科学的考核与评价体系,对现有农业支持保护制度和政策体系进行相应调整和完善。积极关注农业发展的需求侧变化,提升食物综合保障能力,提升农业抗风险能力,开发针对农业风险的多元政策工具和方案组合。

二是分产业有序推进。科技创新的不确定性成为建设农业农村现代化的主要约束,中部地区应尽快提高国产农机装备性能,加快现代信息技术研

发和应用。根据不同产业的现有基础和条件,对种业、畜牧、渔业、林草业、农产品加工业等的现状进行研判,明确各地区的发展目标、任务和路径。

三是分主体典型推进。培育各类新型农业经营主体带头人和骨干、创业青年等群体,激活各类新型经营主体的能动性。培育发展农业社会化服务组织,加强农业社会化服务模式创新。完善组织保障,加强对农业农村现代化有关工作的组织领导、统筹规划和政策协调。

四是强化支撑体系建设。实施多元化的自主创新路径,提升原始创新和集成创新能力,构建各级协同、区域协作、多方参与的农业科技创新生态。优化农业投入产出结构,探索多种类型的绿色种养模式和生产方式,明确其远景目标、实施步骤和各阶段任务,补齐短板,强化弱项。

2. 打造现代化全产业链,巩固产业脱贫成果

一是打造现代化全产业链。将乡村产业链更多地留在县域和城镇,推动产品保值增值。构建多元化资金整合方式,多方式培养优秀人才,提高农产品科技水平,提高产业链的运作效率和韧性,实现生产和消费的高效对接。强化产业增值动力,优化品种结构及区域布局,将品牌与风俗习惯、乡土人情等联系起来,同时强化质量安全监管体系。

二是培育乡村产业集群。满足多样化市场需求,激发乡村产业振兴潜力,使农产品高效地实现价值转化。推动建立专业的产业组织,提高小农户的组织化程度,促进形成多元市场共同发展的市场格局,实现商品和生产要素平等交换,引导农户和贸易商进行公平交易。

三是巩固产业脱贫成果。在村集体经济薄弱、组织化程度低、农户参与积极性不高的地区,明确基层党组织与合作社的职能范围,健全合作社组织架构和监管机制。在具有产业基础、市场发育成熟、拥有潜力企业的地区,扩大产业基金的覆盖面。合作社发展能力不强的地区,加强政府的引导和协调功能,完善合作社辅导员的薪酬制度,发挥好合作社辅导员的协助、指导、服务功能。

四是优化农业产业结构。对接国家农产品加工业提升行动,健全冷链物流服务体系,加快农产品走出去的步伐,建立农村现代化电商发展模式,对农产品进行精深加工和就地加工。推进农业与旅游、健康、教育、文化产业的深度融合,形成以

互联网为基础设施和实现工具的新形态。

3.发挥市场和社会力量,构建发展长效机制

一是发挥市场和社会力量。发挥政府在产业发展中的统筹引导作用,完善欠发达地区的农田灌溉、道路、网络等基础设施建设,完善资金、信贷、税收等方面的扶持政策,加强对农产品生产过程中各环节的监督管理。搭建各类社会平台,营造社会帮扶浓厚氛围,助力欠发达地区产业可持续发展。

二是积极完善支持平台。倡导金融机构和非金融机构加大投融资力度,加强农业信用体系建设,放宽农村抵押物的范围,创新农村引资新方式。推进各大运营商网络平台的搭建,拓展优质农产品市场的深度与广度。

三是注重科技创新与推广。提高农业机械化水平,减少要素的投入成本。探索先进的经营管理技术,提升产业经营效率与管理水平。分阶段制定相应的技术推广规划和中长期路线图。

四是拓展农业多元价值功能。顺应经济增长的效率性演化为功能拓展的稳定性的趋势,挖掘农业中所蕴含的独特农耕基因、精深的生态哲学智慧与优秀的乡村文化,提升农民的精神风貌。确立乡村集体意志,保护乡土文化遗产。

4.提升农户人力资本水平,拓展可持续增收渠道

一是建构产业振兴的人才培育体系。挖掘农业多元价值,拓宽农民增收渠道,优化乡村非农就业结构。发挥当地高校与科研院所的技术优势,开展乡村产业高效发展的技术指导,进一步拓展农业多种功能。

二是增强财政对农村教育的投入。强化城乡教育机会均等化,改善农村办学条件,加大对农村居民职业教育的投入。在引进乡村产业投资者的同时,也培养乡村产业新型经营者,把增值收益、就业岗位尽量留给农民。

三是突出增值收益合理分配。加大对紧密型利益联结模式的激励和补偿,对积极利润返还的涉农企业给予财政激励或税收优惠。加强订单农业、土地流转等方面的法律援助,完善风险防控和损失补偿机制,加大对失信违约行为的惩处力度,加快农村信用体系建设。

四是秉持城乡融合的发展逻辑。构建新型工农城乡关系,促进城乡融合发展,为开放村庄激活潜能。发挥县城连接城市、服务乡村的作用,吸纳

县域内农业转移人口,缓解人地矛盾,鼓励农民就地就近就业。制定区域协同发展策略,鼓励“输血式”帮扶向互利共赢的“造血式”帮扶转变,为互利互惠创造有利条件。

5.促进区域协同,丰富协调的渠道与内容

一是明晰主体差异化利益诉求。区域协同涉及的利益关系与协调主体较为复杂,应借助交流平台加强信息沟通,使各利益主体充分表达自身的利益诉求,特别注重给予弱势地区和群体话语权。

二是规范健全区域协调机制。采用联席会议制度及双向互访、挂职锻炼等方式进行政府间的协商,通过园区共建、产销协作促进相关产业实现产销结合、产学研结合。聚焦医保异地结算以及交通服务的互通,推动医保异地报销和交通卡互通,开展异地医保直接结算业务。

三是丰富协调的渠道与内容。丰富规划、政策、机制、评估与法治等区域一体化内容,加强区域战略总体规划与专项规划全流程的衔接,形成点面、远近、上下相结合的规划体系。瞄准更高水平开放型经济发展目标,构建多元、立体、动态的政策协同体系。支持各级政府探索形式多样的合作机制,提升区际合作稳定性和可持续性。

四是完善利益评估与反馈机制。加强专业性第三方评估的独立性和权威性,促进不同领域评估过程和结果的对接、整合、共享。通过环境联防联控强化生态环境的跨区域治理能力,促进食品安全生产标准的统一和信息共享机制建设,实现危险品运输的全过程监管,强化利益监督机制与征信联动机制。

6.消除要素再配置的制度障碍,优化涉农政策结构

一是消除要素再配置的制度障碍。发挥政府在农业农村现代化过程中的驱动作用,持续增加针对教育、培训、医疗等领域的财政投资,降低商品流动和要素配置的成本。完善政府间的经济制度安排,明确农业农村现代化的时间表和路线图。

二是加大财政对农村的投入。提高农业抵御水旱灾害的能力,加大财政对农业新基建的投入,强化农业机器人等在农业生产中的应用,加快大数据平台建设,加大财政对农业生物育种的投入。

三是完善财政支持农村土地流转的政策。加大财政对土地流出农民就业创业的支持,对创办实

体的农户给予税费减免和财政补贴政策支持。让农村居民更多分享土地增值收益。

四是完善财政调节收入分配的相关政策。完善农业生产补贴政策,合理提高政府补助标准,兜牢基本生活底线。积极搭建各类服务平台,构建长效的再分配机制,为农业发展提供持续的动力。

参考文献

- [1]冯平,汪行福,王金林,等.“复杂现代性”框架下的核心价值建构[J].中国社会科学,2013(7).
- [2]方朝晖.多元现代性研究及其意义[J].马克思主义与现实,2009(5).
- [3]王海滨.现代性反思视角下的中国道路[J].文史哲,2020(3).
- [4]魏后凯,崔凯.建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J].中国农村经济,2022(2).
- [5]辛岭,刘衡,胡志全.我国农业农村现代化的区域差异及影响因素分析[J].经济纵横,2021(12).
- [6]张占斌.新的赶考之路:全面建成社会主义现代化强国[J].人民论坛·学术前沿,2021(14).
- [7]钱佰慧,郭翔宇,张翔玮,等.省域农村现代化水平评价与区域差异分析[J].农业现代化研究,2022(5).
- [8]房艳刚,刘继生.基于多功能理论的中国乡村发展多元化探讨:超越“现代化”发展范式[J].地理学报,2015(2).
- [9]林晨,陈荣杰,徐向宇.外部产业投资与区域协调发展:来自“三线建设”地区的证据[J].经济研究,2022(3).
- [10]李小妹.区域创新政策设计存在的问题及对策研究[J].区域经济评论,2021(6).
- [11]孙久文,王邹.新时期京津冀协同发展的现状、难点与路径[J].河北学刊,2022(5).
- [12]周立,李彦岩,罗建章.合纵连横:乡村产业振兴的价值增值路径——基于一二三产业融合的多案例分析[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1).
- [13]魏后凯,崔凯.农业强国的内涵特征、建设基础与推进策略[J].改革,2023(1).
- [14]梁海兵.乡村产业高质量发展的困境与优化:一个嵌入机制的分析框架[J].学海,2022(5).
- [15]刘明月,冯晓龙,冷淦潇,等.从产业扶贫到产业兴旺:制约因素与模式选择[J].农业经济问题,2021(10).
- [16]蒋辉,刘兆阳.乡村产业振兴的理论逻辑与现实困境:以湖南千村调研为例[J].求索,2020(2).
- [17]王成,程贵山.乡村生产空间系统要素作用关系视域下的产业振兴路径研究:以重庆市为例[J].地理科学进展,2022(10).
- [18]芦风英,庞智强,邓光耀.中国乡村振兴发展的区域差异测度及形成机理[J].经济问题探索,2022(4).
- [19]高国力.加强区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略协同实施[J].学术前沿,2021(7下).
- [20]杨远根.国内大循环、乡村振兴与财政政策优化[J].改革,2021(8).
- [21]Schultz T W. Transforming Traditional Agriculture [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

Research on Realization Path of Regional Coordinated Development about Agricultural and Rural Modernization

Ren Wen Wu Bibo Han Zhiying

Abstract: Agricultural and rural modernization is an important part of Chinese modernization, and it is also the most extensive and profound foundation and developing potential, among which regional coordination is an important factor affecting agricultural and rural modernization. What is the mechanism of regional coordinated development in promoting agricultural and rural modernization? What is the regional heterogeneity of agricultural and rural modernization? How to improve and strengthen the path of regional coordination according to local conditions? Clarifying these problems will help to deepen the understanding of the relationship between regional coordination and agricultural and rural modernization, and also help to provide theoretical reference and practical evidence for decision-making departments and practice departments.

Key Words: Regional Coordination; Agricultural and Rural Modernization; Basic Requirement; Realization Mechanism

(责任编辑:柳 阳)