

乡村振兴战略下农业可持续发展政策的完善路径研究

——以山东省为例

王昌森¹, 董文静^{2*}

(1. 山东外贸职业学院财会金融系/山东省新成环境法与可持续发展研究中心, 山东 青岛 266102; 2. 山东外贸职业学院经济管理系, 山东 青岛 266102)

摘要: 农业可持续发展是乡村振兴战略的关键内容,也是决胜全面建成小康社会的核心要义。加强对农业可持续发展的引导和扶持,是提高农业生产能力,促进农业绿色发展,推动农业产业结构优化升级,实现乡村振兴的必然选择。山东农业发展存在农业产业结构不合理、农业资源环境制约严重、农业财政金融支持力度不够和农业人才流失严重等问题。解决制约山东农业可持续发展的现实问题,应当完善农业产业结构调整政策,出台“三产”深度融合政策;应当因地制宜、因时制宜调整农业资源保护政策;应当深化农业补贴政策改革,健全农业融资和保险政策;应当有针对性地制定农业人才激励和保障政策。

关键词: 农业; 可持续发展; 政策; 山东省

中图分类号: F327

文献标识码: A

文章编号: 1003-8701(2018)04-0048-05

Studies on the Path to Improve Agricultural Sustainable Development under the Strategy of Rural Revitalization

—Taking Shandong Province as an Example

WANG Changsen¹, DONG Wenjing^{2*}

(1. School of Finance and Accounting, Shandong Foreign Trade Vocational College / Xincheng Environmental Law and Sustainable Development Research Center of Shandong Province, Qingdao 266102; 2. School of Economic Management, Shandong Foreign Trade Vocational College, Qingdao 266102, China)

Abstract: The sustainable development of agriculture is the key content of Rural Revitalization Strategy, and also the core meaning of building a well-off society in an all-round way. Strengthening the guidance and support of sustainable agricultural development is an inevitable choice to improve agricultural production capacity, promote agricultural green development, promote the optimization and upgrading of agricultural industrial structure, and realize the revitalization of the countryside. The agriculture of Shandong province faces some problems, such as having irrational industrial structure, having serious constraints of agricultural resources and environment, lacking necessary financial support, being outflow of agricultural talent. Solving the problems of agriculture in Shandong province, it is necessary to adjust the policy of agricultural industrial structure, deepen integration of the ‘three production’ policy, modulate agricultural resources protection policy according to local conditions and current conditions, perfect agricultural subsidy policy, perfect agricultural financing and insurance policy, and make the incentive and safeguard policy of agricultural talents.

Key words: Agriculture; Sustainable development; Policy; Shandong province

收稿日期: 2018-04-03

基金项目: 教育部人文社会科学发展报告(蓝皮书)项目(11JBG044); 山东省高等学校人文社会科学研究计划项目(RW2018ZAF003)

作者简介: 王昌森(1983-), 男, 讲师, 兼职副研究员, 博士, 主要研究方向为环境保护与可持续发展、海洋政策与法律。

通讯作者: 董文静, 女, 博士, 副教授, E-mail: d712212@163.com

打造人与自然和谐共生发展新格局,推动农业可持续发展,是乡村振兴战略的关键内容,也是决胜全面建成小康社会的核心要义。山东历来重视农业可持续发展,致力于通过绿色发展促进乡村振兴。早在1999年,《1998年山东省国民经济和社会发展统计公报》就提出“实施农业可持续发展战略”,同年发布的《青岛市政府办公厅关于治理开发农村“四荒”资源,进一步加强水土保持工作的通知》把“促进农业可持续发展”作为根本目标。此后,山东先后出台一百多份政策文件引导和扶持农业可持续发展,为农业可持续发展提供广泛的制度保障。如2017年出台《山东省农业现代化规划(2016~2020年)》提出“坚持绿色引领,提升农业可持续发展能力”,2018年出台《山东省乡村振兴战略规划(2018~2022年)》要求“以绿色发展为导向”,“走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的可持续发展道路。”然而,随着农业新形势的发展和农业发展新目标的提出,山东也需要适时对这些政策进行梳理,对相关的政策内容进行调整和补充完善。

从20世纪90年代中后期开始,部分学者开始对山东农业可持续发展问题进行探讨,发表的少量研究成果涉及农业可持续发展的制约因素与解决措施、农业可持续发展的实现路径等方面。齐鑫山等^[1]认为,解决制约山东农业可持续发展的环境屏障,需要推广农业生态工程技术,改善农业生态环境,变革农业生产方式,防治农业环境污染与生态破坏;迟运祥^[2]指出,实现山东农业可持续发展,需要实施科技兴农的战略,改进农业产业结构,发展规模效益;曹俊杰等^[3]提出采用节约土地资源、实现水资源可持续利用、提高农业劳动力素质、加强农业环境保护等措施,破除制约山东农业可持续发展的因素;杨萍等^[4]将山东划分成烟威沿海发达区、都市农业区、中部资源贫弱区、传统粮产区等区域,分析了山东农业可持续发展的地域差异,提出了不同区域农业可持续发展的具体路径和政策建议。除个别研究成果外,有关山东农业可持续发展问题的研究成果大都泛泛而谈,缺少系统化的梳理和深入的探讨。开展山东农业可持续发展政策完善路径研究,对于深化对相关政策的认识,根据实际需要探索政策优化措施,增强政策供给的针对性和精准性具有重要意义。

1 山东现行农业可持续发展政策

农业固有的特性决定农业可持续发展需要政

策的大力支持。“农业面临自然和市场的双重风险,同时具有公益性特征,这就决定在推进农业现代化、提高农业生产的可持续性进程中,需要政府的统筹规划和大力支持”^[5]。农业涉及众多方面,规制农业各个方面的诸多政策构成农业可持续发展的政策体系。在这些政策中,综合政策为农业可持续发展提供宏观指导,农业绿色发展政策构成农业可持续发展的核心,农业资源环境保护政策是农业可持续发展的关键,农业财政金融支持政策、农业人才支撑政策是农业可持续发展的重要保障。

1.1 农业可持续发展综合政策

农业可持续发展综合政策为山东农业可持续发展提供基本政策支持,为农业可持续发展其他政策的出台提供直接依据。《山东省农业现代化规划(2016~2020年)》等农业综合政策规定了农业可持续发展的指导思想、基本原则,明确了农业可持续发展的主要任务、具体目标,提出了实现目标所需的保障措施,对农业可持续发展做出了全面性规定。

1.2 绿色农业发展政策

绿色农业发展政策为农业产业的转型升级、农业与其它产业的深度融合提供直接依据。山东重视发展特色农业、生态农业,重视农业产业与其它产业的融合,出台一系列促进绿色发展的政策。特色产业方面,重视发挥地区农业特色优势,出台蜂业、烟叶、茶叶、桑蚕、中药材产业绿色发展规划,提出油料、棉花、种业、乡村旅游业振兴规划,要求加快特色产业的绿色发展;生态农业方面,提出大力发展高效生态农业,优化农产品区域布局,提出建设以生态农业、观光农业、节水农业为主体的农业生态系统;农业产业融合方面,率先提出把蓝色经济与绿色经济结合起来,以蓝色产业带动农业资源深度开发,提出推动第一产业、第二产业与第三产业的融合,以获得更高的增值价值,构建生态保护与经济效益并举、可持续发展的农业产业新体系。

1.3 农业资源环境保护政策

合理开发和保护农业资源、防治农业环境污染是山东农业可持续发展政策的主要着力点。农业资源开发保护方面,要求加强对水、农业、土地、森林、海洋和渔业、生物物种等农业资源的保护,提出加快农业资源利用方式转变,推进农业资源的高效利用和循环利用;农业污染防治方面,提出防治农业农村面源污染,防治流域和

区域污染,健全农业资源环保标准体系、有偿使用制度和农业生态补偿制度,推行农业环境污染第三方治理,建立农业再生资源回收网络,发展农业资源再利用技术服务,规范引导规模养殖粪污资源化、无害化处理服务产业,加快农村厕所改造。

1.4 农业可持续发展财政金融支持政策

农业可持续发展需要坚实的物质基础。农业补贴是农业政策中最主要、最常用的制度措施,是促进农业可持续发展的重要物质保障。山东要求率先在粮食生产功能区和重要农产品生产保护区范围内以建立绿色生态为导向的农业补贴制度,提出改革农业补贴制度,推动农业补贴向新型农业主体倾斜。为解决农业可持续发展对资金的迫切需求,分散农业经营风险,山东出台一系列农业贷款和保险支持政策,要求完善农业生产融资运营服务体系,丰富融资方式,加大农业信贷支持;要求完善农业保险制度,鼓励社会资本进入农业金融保险行业,扩大农业保险覆盖面,增加保险品种,建立农业补贴、涉农贷款、农产品期货和农业保险联动机制。

1.5 农业可持续发展人才支撑政策

农业人才为农业可持续发展提供劳动力保障和智力支持,是实现农业创新、绿色、高效发展的根本性力量。山东要求加大农业人才培养力度,创新人才工作机制,培养热爱农业、有技术专长、有管理能力的高素质农业服务人才队伍;要求把合作社人才培养纳入农村实用人才队伍建设和现代农业人才支撑计划;要求加强农业科研领军人才的培养,实施农业领军人才助推计划和高效生态农业人才团队支撑计划。

2 山东农业可持续发展政策实施效果

在农业可持续发展政策的引导和扶持下,山东农业发展取得显著成效,为农业产业结构调整和优化升级提供条件,为促进农业供给侧改革奠定基础,为推进农业集约发展、创新发展、绿色发展、高质量发展提供保证。

2.1 农业综合生产能力不断增强

2017年,山东第一产业增加值为4 876.7亿元,位列全国第一位;肉蛋奶、水产品、蔬菜和水果产量均位列全国第一位;粮食产量位列全国第三位。截至2017年,山东获得绿色食品、有机农产品、无公害农产品和农产品地理标志证书的企

业共计3 561家,获证产品共计7 508个,获证产品的产地总面积达到375.1万公顷。《2017年中国果品区域公用品牌价值榜》显示,山东省果品品牌上榜数量位列全国首位,其中烟台苹果的品牌价值高达131.95亿元,位居全国第一位。

2.2 农业资源环境保护有所发展

截至2015年,山东规模以上生态循环农业基地共计66.7万公顷,林地面积共计345.3万公顷,湿地面积共计173.75万公顷,林木绿化率达到25%,秸秆的综合利用率达到85%,畜禽粪便处理利用率达到70%,主要农作物农药利用率和化肥利用率分别为36%和30%。

2.3 新型农业经营主体快速发展

截至2018年,山东规模以上龙头企业达到9 600家,农民专业合作社19.2万家,家庭农场5.5万家,农业社会化服务组织超过20万个^[6]。

3 山东农业可持续发展面临的现实问题

改革开放以来,山东农业建设取得了不凡的成绩,积累了丰富的经验,但也存在一些亟待解决的、制约农业可持续发展的现实问题。这些问题主要有:

3.1 农业产业结构不合理

山东很多县域农业生产结构相对单一,供求结构失衡现象明显;农业生产经营突出存在产量大但品质不优、成本高但价格低迷、劳动力密集但收益不高、小生产不适应大市场等问题;普遍缺乏产业规模大、综合实力强、科技含量高、产业链条长、就业路径多、辐射作用强的农业产业项目。

3.2 农业资源环境制约严重

农业人口众多、耕地面积较少、水资源缺乏始终是严重制约山东农业可持续发展的客观因素,统筹“保供给”“保生态”和“保安全”的压力不断加大。农业面源污染加剧、农业生态退化、农业资源过度开发等问题日益突出,实现绿色发展和资源永续利用压力很大。

3.3 农业财政金融支持力度不够

农业财政投入总量不足,“十二五”期间,中央、省级和市县三级财政资金累计在山东投入114.64亿元,平均每年投入约23亿元;农业财政投入结构不合理,财政补贴重点不清晰,涉农资金“多头下达、零敲碎打、平均用力”^[7]等问题突出;农业整体上缺乏资金支持,但农业融资渠道

不完善,金融机构对农业产业支持意愿比较低,农业融资困难问题未得到有效缓解。

3.4 农业人才流失严重

农业发展缺少吸引力,大量的青壮年离开农村到城镇从事其它行业,受过良好教育的人才普遍不愿从事农业生产,现有农业劳动力以文化素养普遍不高和技术能力普遍不强的年老体弱者和留守妇女为主,农业劳动力普遍不足。

4 山东农业可持续发展政策的调整和完善路径

解决制约山东农业可持续发展的现实问题,应当调整和完善相关农业政策,提高政策的质量,增强政策的针对性,充分发挥政府的宏观调控功能,实现“在保护生态环境的同时,实现增产增收,走可持续发展的道路”^[8]。

4.1 优化农业产业政策

根据市场需求、资源禀赋、区域优势和绿色农业发展方向适时调整农业产业结构政策,“加快农业产业化进程,调整农业产业结构”^[9],确立产业结构调整的具体方向,合理确定种植业、畜牧业、渔业、林业等产业间的比例关系,明确绿色农业发展目标,制定创新、绿色、高效农业产业项目扶植计划。细化“三产”深度融合政策,促进农业多维功能的发挥,构建“三产”深度融合发展机制,推动“三产”集聚发展和农业产业链条的延伸,支持农户参与全产业链、价值链利益分配,培育新型产业主体,创新农业产业经营方式。

4.2 完善农业资源保护政策

根据烟威沿海发达区、都市农业区、中部资源贫弱区、传统粮产区的资源开发利用现状、资源禀赋、面临的资源环境问题,分别制定农业资源保护政策,提高政策的针对性和精准性;完善农业资源养护政策,“坚持资源开发与保护并重,宜开发则开发,不宜开发则应以保护和恢复生态为主”^[10],在资源环境制约大、经济条件好的地区,全面实施休耕轮作制度,完善生态补偿机制;加大农业环境治理力度,明确环境治理重点项目、重点工程,着力解决突出性的农业资源环境问题。

4.3 调整农业财政金融政策

细化农业补贴政策,“明确农业补贴政策的内容、范围、分类,确定补贴的优先级,形成多目标多层次的农业补贴政策体系”^[11];制定重点农业补贴长期支持计划,根据农业可持续发展的现实需要适时调整农业补贴结构、补贴重点方向,增加

对重点发展项目的补贴,缩减常规性补贴,推动以奖代补;“转换财政资金投入方式,通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施,带动金融和社会资本投向农业农村,发挥财政资金的引导和杠杆作用”^[12];完善市场优化农业资源配置的体制机制,健全有利于社会资本向农业流动的政策,扩大农业融资渠道;完善农业生产要素流转政策,推动建立农地、林地等资源流转的定价机制,为农业融资提供制度支持;细化和完善农业保险政策,建立基本险种财政投保、其它险种财政补贴政策,鼓励金融机构开发农业保险险种。

4.4 完善农业人才激励保障政策

建立城乡双向人才流动机制,采用农业人才专项补贴等措施,推动优秀人才到农村创业,建设现代化农业人才队伍;制定系统化的农业人才培养计划,完善农业职业培训,“加强对农民的技术与经营方面的培训,培养专业农民”^[13];完善农业人才社会保障政策,探索建立农业创业人才与城镇职工同等待遇的社会保障制度。

5 结 语

加强对农业可持续发展的引导和扶持,是提高农业生产能力,推动农业产业结构优化升级,促进农业绿色发展,实现乡村振兴的必然选择。当前,山东农业发展进入最好的历史时期,农业综合生产能力不断增强,农业结构调整持续推进,新型农业经营主体快速发展,为农业可持续发展奠定了基础。然而,山东农业可持续发展也存在一些制约因素,需要出台相应的政策措施予以破解。破解制约山东农业可持续发展的瓶颈,加快农业新旧动能转换,需要在农业产业优化升级、农业资源环境保护、农业财政金融支持、农业人才支撑等方面下功夫,多方面、全方位地调整政策内容、增加政策供给,提高政策的完善性、针对性和精准性。

参考文献:

- [1] 齐鑫山,聂岩,慕金波.山东农业可持续发展的环境屏障与对策[J].山东环境,2000(1):6-7.
- [2] 迟运祥.山东农业的可持续发展战略[J].人文地理,2000(2):76-77.
- [3] 曹俊杰,邵先锋,刘勇,等.制约山东农业可持续发展的因素及对策[J].淄博学院学报(社会科学版),2001(1):16-19.
- [4] 杨萍,杨楠,季明川.山东农业可持续发展地域差异及

- 路径选择研究[J].农村经济与科技,2016(9):171-174.
- [5] 中国农村财经研究会课题组.农业可持续发展政策研究[J].当代农村财经,2016(6):2-9.
- [6] 山东省乡村振兴战略规划(2018-2022年)[EB/OL].山东省发展和改革委员会.[2018-5-11].http://www.sdfgw.gov.cn/art/2018/5/11/art_5080_836758.htm.
- [7] 史普原.科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨[J].社会,2015,35(5):25-59.
- [8] 张丽华,边少锋,谭国波,等.旱作节水技术是吉林省农业发展的需要[J].吉林农业科学,2006,31(3):32-34.
- [9] 方淑荣.吉林省黑土流失的成因分析及防治对策[J].吉林农业科学,2006,31(6):22-24.
- [10] 李 彬,王志春,马红媛,等.吉林省盐碱地资源与可持续利用对策[J].吉林农业科学,2005,30(5):46-50.
- [11] 汤 敏.中国农业补贴政策调整优化问题研究[J].农业经济问题,2017,38(12):17-21.
- [12] 农业部关于进一步加强和改进农业财务工作的意见[EB/OL].农业部.[2018-6-21].http://www.moa.gov.cn/govpublic/CWS/201605/t20160523_5146128.html.
- [13] 刘文明.基于农户角度的吉林省耕地可持续利用分析[J].东北农业科学,2018,43(3):39-42.

(责任编辑:王 昱)