

辽宁大学智库 简报

2024 年 第 13 期

(总第 42 期)

辽宁大学中国开放经济研究院

2024 年 4 月 8 日

关于深化辽宁省乡村产业布局的建议

李 岩 郭宇擎

一、目前辽宁省乡村产业布局存在的问题

2020年,农村农业部编制了《全国乡村产业发展规划(2020—2025年)》。规划中指出,产业兴旺是乡村振兴的重点,是解决农村一切问题的前提。乡村产业内涵丰富、类型多样,农产品加工业提升农业价值,乡村特色产业拓宽产业门类,休闲农业拓展农业功能,乡村新型服务业丰富业态类型,是提升农业、繁荣农村、富裕农民的产业。

2023年,辽宁省响应规划,计划推进3020个乡村振兴产业项目,预计投资46.5亿元。这些措施显著促进了乡村产业的发展。然而,在推动过程中也暴露出一些问题,特别是产业发展的不平衡、不协调。这些问题主要表现在以下几个方面:

第一,农村一二三产业融合发展用地划分不规范,这在一定程度上制约了农村产业的发展。辽宁省在推进土地制度改革方面取得了一系列显著成果,其中最为突出的是在全国范围内率先制定了农村产权流转的两项地方标准,并通过创新“市场交易+政府监管”的机制,有效促进了农村集体产权的交易,使得交易量和交易金额分别增长64.9%和65.4%。这些改革措施不仅促进了新型农业经营主体和社会化服务组织的高质量发展,还加速了垦区集团化、农场企业化的改革进程,为农村产业的发展提供了坚实的基础。然而,尽管取得了上述成绩,农村产业发展在用地划分方面仍面临着一系列挑战。首先,现行的用地划分标准不够明确,使得农村一二三产业的融合发展受到限制。在实际操作过程中,各地在用地划分上存在较大差异,这不仅影响了土地资源的合理配置和有效利用,也阻碍了农村产业结构的优化升级。其次,农村地区缺乏对产业发展用地的科学规划。这导致工业化程度高的大型产业项目随意布局,与农业直接相关的加工业和服务业未能有效集聚于最适宜的地点。此外,依赖于农村本土资源的活动,如休闲旅游,未经过合理规划,可能会对土地资源造成过度开发。最后,不规范的用地划分加剧农村一二三产业地区面对自然灾害时的脆弱性。例如不规范的用地规划可能将重要的农业、工业和服务业设施布局在高风险区域,如洪水频发的低洼地带或干旱易发区。一旦发生灾害,不仅将导致重大的经济损失,还可能对人员生命安全产生威胁。

第二,支柱产业缺乏较强实力的龙头企业带动,难以形成“一、二、三产业”融合发展的格局。作为国内重要的粮食主产区之一,辽宁省在2023年粮食产量实现了突破,粮食播种面积和产量分别为5367.6万亩和512.7亿斤,位列全国第四、粮食主产省第二,显示出辽宁农业生产的

强大实力。然而,农产品加工业作为连接农业生产与市场消费的重要环节,其深层次发展问题尚未得到根本性解决。具体而言,农产品加工业需要从提升初加工的质量与效率转向强化精深加工和综合利用,这不仅能增加农产品的附加值,还能提升整个产业链的市场竞争力。此外,虽然辽宁省在品牌建设方面取得了一定成绩,如新培育省级区域公用品牌6个、知名农产品品牌30个,有效提高了农业品牌知名度,但与国际先进水平相比,农产品品牌构建和国际市场拓展方面还存在较大的发展空间。目前,辽宁省农产品在国际市场上的影响力有限,国际市场占有率不高,这在一定程度上限制了辽宁农产品的全球竞争力。

第三,农村发展机遇受限,持续发展空间不足,优质人才向城市流动的趋势未得到有效遏制,导致乡村地区面临严重的人才短缺问题。2023年的乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目,围绕种植、园艺、畜牧、电商运营、农产品加工及营销推广等关键领域,培育了600名乡村振兴“头雁”,以及通过“耕耘者计划”“高素质农民培训”等项目累计培训4.5万人次,旨在提升乡村人才的专业技能和管理水平。然而,这些努力尚未能有效解决人才流失问题。核心问题在于,人才引进和培养的方式缺乏多样性,难以吸引有潜力的本地人才,同时也未能根据地方的具体发展需求创新人才引进机制。此外,城乡人才交流不畅,专业人才和乡村之间缺乏有效的沟通桥梁。农村地区还面临着未能充分挖掘和培养本土人才及传统手艺人问题,这不仅限制了农村特色文化的传承,也影响了农村经济多元化发展。

二、辽宁省乡村产业布局存在问题的原因

首先,农村用地规划问题主要因政府部门缺乏沟通机制、忽视环境

的经济偏好,及未考虑地方需求,导致规划不协调、效率低。第一,政府部门间缺乏有效的沟通渠道,加之在职能重叠区域内往往围绕各自的目标进行规划,缺少一个整体视角来解决跨领域、跨区域的问题,导致各部门规划之间出现相互矛盾的情况。第二,缺乏产业布局的综合考量视角,未能有效整合农业、工业与服务业,形成符合地方特色的发展策略。规划过程中未能充分评估当地的自然资源、文化特性及经济需求,导致规划与地方现实脱节,影响了地方经济的有序发展。第三,灾害风险评估未被充分融入农村用地规划过程,可能导致关键产业设施被置于自然灾害高发区。这一缺陷体现在灾害风险的系统评估被忽视,特别是对洪水、干旱等关键风险因素的考量不足。

其次,农村企业规模偏小、资金和技术匮乏、农产品加工业创新不足,以及农产品品牌和市场推广能力弱,共同导致了支柱产业缺乏强劲的龙头企业带动,难以促进一、二、三产业的有效融合发展。第一,农村地区的企业普遍规模较小,这些企业往往因为资金不足、技术落后和管理经验有限,难以在市场竞争中占据优势。缺乏龙头企业的引领,农业产业链难以实现有效的整合,尤其是在农产品品牌建设方面。龙头企业不仅能通过自身的市场影响力和资源整合能力推动产业升级,还能为中小企业提供技术、资本和市场的支持,促进产业集群的形成。第二,技术落后限制了加工效率和产品质量的提升;创新能力不足则难以开发满足市场需求的新产品和新工艺;这些因素不仅共同限制了农产品加工业本身的升级,也降低了农产品在市场上的竞争力,制约了整个农业产业链的附加值提升。第三,缺乏有效的国际合作渠道来推广辽宁的农产品品牌,以及农业技术和管理经验与国际先进水平存在差距。此外,辽宁农产品在国际贸易中的活跃度仍有不足,未能充分利用资源

来扩大出口,特别是对于具有地域特色的农产品。

最后,农村地区人才短缺主要由经济基础薄弱、城乡差距、教育和医疗资源不足,以及忽视本地人才培养共同导致。第一,

农村地区因经济基础较弱和产业结构单一,难以提供充足的吸引人才的职业机会和多样化的职业发展路径。这些问题限制了农村发展空间,促使人才倾向于流向提供更多就业选择的城市。第二,城乡之间在经济发展水平、教育资源、医疗条件等方面存在显著差距。城市能提供更优越的工作条件和生活质量,吸引农村优质人才流入。此外,缺乏有效的机制促进城乡人才的交流,使得有意愿和能力参与乡村振兴的专业人才难以找到适合的工作机会,也阻碍了科研成果在乡村的应用和转化。第三,除了人才向城市流动外,乡村地区人才短缺的原因还包括教育资源不足,导致本地人才培养能力有限。本土人才和传统手艺人未得到充分重视和培养,加之年轻一代对传统手工艺的兴趣减少,导致传统技能传承出现断代危机。

三、关于深化辽宁省乡村产业布局的建议

(一)优化农村产业用地 提高土地利用节约集约水平

第一,提升土地利用效率,科学界定用地范围。通过建立各相关部门之间的沟通协调机制,加强信息互通与共享,科学地界定农村一二三产业融合发展的用地范围。这一过程中,重点在于合理确定土地用途,确保每一块土地都能根据其特性和地理位置被有效利用。通过明确农业、工业和服务业的用地界限,既优化了土地资源的配置,也为农村经济的多元化发展提供了坚实基础。

第二,采取县域内产业统筹布局的方法。通过科学规划国土空间,

确保用地规模、结构和布局合理,支持农村产业的有序发展。特别是要在产业园区内集中布局规模较大和工业化程度高的项目,促进资源集约利用。同时,鼓励与农业直接相关的加工业和服务业在适宜的乡镇和行政村内发展,以便更好地服务于当地经济。此外,对于依赖于农村本土资源的活动,如休闲旅游,应在严格控制用地规模和保护环境的前提下进行规划。

第三,将灾害风险评估纳入农村一二三产业用地规划过程,确保农村产业布局适应自然灾害风险,提高规划的韧性。一方面,建立综合灾害风险评估系统,这不仅基于历史数据,也应考虑气候变化对未来灾害风险的影响。该系统应能够实时更新,以反映最新的灾害风险状况。另一方面,将灾害风险评估纳入用地规划过程。在用地规划阶段,引入灾害风险评估作为重要参考,确保农村产业布局与自然灾害风险地图相适应。

(二)依托支柱产业 夯实产业发展基础

第一,全面落实粮食安全党政同责,严格落实国家粮食安全责任制,认真落实各项强农惠农政策,确保粮食生产面积“只增不减”。深化“藏粮于地、藏粮于技”战略,优化高标准农田建设,推进黑土地等重要农业资源的专项保护计划。同时,强化农业灾害预防体系,提高抗灾能力,推广高效农业机械,促进农业生产效率和质量的全面提升。这些进步也将为农产品加工业提供高质量原材料,促进产业的紧密结合,为一、二、三产业的融合发展奠定基础。

第二,培育具有竞争力的农产品品牌,建立农产品产业联盟。倡导企业根据市场研究制定明确的品牌策略,突出其产品的独特卖点,如地域特色等。结合故事化营销和文化价值挖掘,推动从生产、加工到销售

的全链条发展,实现产业的有效融合,同时强化农产品品牌的市场识别度和消费者忠诚度。鼓励龙头企业与小农户、合作社、科研机构和其他企业建立合作关系,形成产业链上下游的紧密合作网络,共同提升整个产业链的竞争力和品牌影响力。进一步转变农业发展方式,推进农业高质量发展,逐步加快从农业大省向农业强省迈进的步伐。

第三,发展农产品精深加工,应对食品消费趋势转变。在主食供给方面,面对人口增长和消费升级的双重挑战,精深加工技术能够通过提高农产品的加工效率和产品多样性,满足市场对高品质、健康主食的需求。例如,采用现代生物技术改良主食作物的营养成分,或通过创新加工工艺提升主食产品的储存期和便捷性,可以有效缓解主食社会化供给不足的问题。同时,预制菜和其他便捷食品市场的迅猛发展为农产品精深加工提供了新的增长点。消费者对健康、方便、快捷的饮食需求日益增长,推动了预制菜等便捷食品的消费升级。农产品加工企业可以通过研发适合快速加工的原料品种、引入高效的预处理技术,以及探索保鲜技术,来开发符合消费者期待的高品质预制菜产品。

第四,深化农业国际合作,拓宽农产品出口市场。融入共建“一带一路”建设,利用国际合作平台,推广辽宁农产品品牌。通过与国外农业发展先进国家的合作,引进先进的农业技术和管理经验,同时,开展农产品贸易,特别是对于具有独特地域特色的农产品,通过国际贸易的方式进行出口,可以显著提升其国际知名度。此外,加强国际农业科技交流与合作,参与国际农业研究项目和学术论坛,提升辽宁农业的国际影响力。

(三)加强人才引进培育 加速产业人才储备

第一,构建多元化的人才引进和培养模式。一方面,继续推进农村

“领头雁”培养工程至关重要,这不仅涉及到识别具有潜力的本地人才,还包括根据地方的实际发展需求,创新人才引进机制。这意味着要敢于打破不合时宜的条条框框束缚,打造一套既符合国家大局,又具有地方特色的人才政策“洼地”。具体而言,地方政府应主动向人才抛出“橄榄枝”,坚持“突出重点、按需引进、以用为本”的原则,结合上级人才引进相关政策和地方实际创新人才引进机制,出台更为灵活开放的人才引进政策,形成对人才强大的吸引力。此外,对于那些在农业科技、医疗卫生等关键领域紧缺急需的高层次人才,应当提供更为具体的激励措施,如竞争性的薪酬体系,确保能够留住这些关键人才。另一方面,在深化知农爱农教育方面持续发力,给在校学生提供更多的实习、实践机会,从而为乡村输送更多专业的高素质人才。高校与科研机构自觉践行责任担当,参与培养乡村振兴产业发展的紧缺人才,同时把乡村振兴作为人才培养的重要基地、学术研究的前沿阵地、服务社会的战略要地,把科技创新植入乡村振兴的沃土,以人才活力激发乡村振兴新动能。

第二,促进城乡人才交流与双向流动。通过搭建线上线下的人才交流平台,促进城乡人才信息的共享,为有意向参与乡村振兴的专业人才和乡村之间建立有效的沟通桥梁。这样的平台不仅能够发布乡村振兴项目的人才需求,还能提供人才政策咨询、职业发展指导等服务。为鼓励人才向农村流动,可对兼职到乡村工作的人才提供交通补助、住宿补贴等。同时,保障这些人才在原单位的岗位和待遇不受影响,以降低他们参与乡村振兴的成本。鼓励科研人员将研究成果转化应用到乡村振兴实践中,如通过科技助力农业生产及乡村生态建设。可以为参与乡村振兴的科研人员提供科研经费支持、成果转化奖励等激励措施,鼓

励他们“把论文写在祖国的大地上”。

第三,要重视挖掘本土人才,培养传统手艺人。在推动乡村振兴的进程中,加强乡村人才培养显得尤为关键。对于传统手艺人的培养,不仅有助于保护和传承非物质文化遗产,还能开辟乡村经济发展的新渠道。乡村振兴不仅需要具备现代农业知识的专业人才,更需要那些根植于乡土、了解乡村生活和农业生产的本土人才。首先,应该系统地乡村中的各类“田秀才”、“土专家”进行摸底调查,对他们的专业技能、经验知识进行分类造册建档。这一过程不仅有助于明确乡村人才的特长分布,也为后续的人才培养和利用提供了准确的数据支持。其次,推行“基地式、基金式、项目式”培训模式,旨在为乡村人才提供多渠道、多层次的提升机会。此外,探索村干部“职业化”模式,对村干部的选拔引入更加开放的竞争机制,如跨村选、竞争选、择优选等,把更多学历高、素质好、具备良好管理能力和深厚乡村情怀的人才选拔到村干部岗位上。

作者简介:李 岩,辽宁大学法学院副院长,教授,法学博士,博士后,博士生导师。辽宁省“兴辽英才计划”哲学社会科学领军人才,辽宁省第三届杰出中青年法学家,辽宁省百千万人才工程入选专家,辽宁省首届优秀研究生导师。兼任中国法学会立法学研究会常务理事,中国法学会民法学研究会理事,中国法学会网络信息法研究会理事,辽宁省法学会民法学研究会副会长,辽宁省法学会建筑法学研究会副会长,辽宁省法学会仲裁法研究会副会长。兼任辽宁省委省政府法律顾问,辽宁省人大监察和司法委员会专家咨询委员会委员,辽宁省人民政府行政复议委员会专家委员,辽宁省公平竞争审查专家,辽宁省知识产权专家库专家。主持国家社科基金3项,司法部项目1项,最高人民法院项目2项,中国法学会2项,另主持国家市场监督管理总局重大课题,省社科基金重大项目,省教育厅项目等20多项。在《光明日报》(理论版)《法学》等期刊发表论文40多篇。曾获辽宁省政府哲学社会科学优秀成果二等奖、三等奖、中国法学会青年论坛二等奖等奖项。

郭宇擎,辽宁大学法学院民商法专业博士研究生,主要从事侵权法、数据法学研究。

辽宁大学智库简报编委会

策划:潘一山	主编:余森杰				
编委:李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
李艳枝	白永生	张贺明	崔 铮		
编辑:尹如玉	校对:李楠楠			联系方式:024-62602446	

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。