

乡村振兴视域下山区农业发展路径——以皖南山区黄山市精致农业发展为例

戴伟, 王凡 (黄山市农业技术推广中心, 安徽黄山 245000)

摘要 以皖南山区黄山市为例对精致农业发展情况进行了分析, 重点从3个方面阐述了其存在的问题和不足, 之后从5个方面系统探讨在实施乡村振兴战略背景下提升山区精致农业发展的有效途径。

关键词 乡村振兴; 精致农业; 皖南山区

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2021)12-0264-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2021.12.070

开放科学(资源服务)标识码(OSID): 

The Development Path of Mountain Agriculture from the Perspective of Rural Revitalization—Taking the Development of Fine Agriculture in Huangshan City in the Mountainous Area of Southern Anhui as an Example

DAI Wei, WANG Fan (Huangshan Agricultural Technology Extension Center, Huangshan, Anhui 245000)

Abstract Taking Huangshan City in southern Anhui Province as an example to analyze the development of fine agriculture, focusing on the existing problems and deficiencies from three aspects. After that, we systematically discuss the effective ways to promote the development of fine agriculture in mountain areas under the background of implementing rural revitalization strategy from five aspects.

Key words Rural revitalization; Fine agriculture; Mountain areas in Southern Anhui

我国山区面积广大, 发展农业的劣势是地形崎岖, 耕地资源不足, 不利于种植业的发展。优势是森林资源丰富, 动植物资源丰富, 落差大, 水能资源丰富。以皖南山区黄山市为例, 位于安徽省最南端, 总面积9 807 km², 既有山地、丘陵, 又有河谷盆地, 森林覆盖率达82.9%, 自然资源丰富, 现有各类植物3 000多种, 其中药用植物1 400余种, 花卉350余种, 动物360多种, 生态优势突出; 山地面积大, 耕地面积小, 耕地面积5.53万hm², 仅占全市总面积的5.53%, 加上山区交通运输不便, 极大地制约了农业发展。

精致农业产出产品具有高收益、高竞争力等特点, 为山区农业增效、农民增收提供产业支撑, 最终能够形成兼具质量和效益的山区现代农业生产体系, 是山区农业发展的最佳出路^[1]。笔者以皖南山区黄山市精致农业发展为例, 探讨提升山区精致农业发展的有效途径。

1 皖南山区——黄山市精致农业发展现状

黄山市自2006年全市农民人均可支配收入首次高于全国平均水平以来, 农民收入一直保持高速稳定增长。2019年, 农民人均可支配收入达16 970元, 增幅10.3%。这对于一个发展底子薄、工业支撑弱、城市反哺低的山区市来说, 精致农业的发展, 为“三农”带来了实实在在的进步。

1.1 农业结构进一步优化 茶叶是典型的绿色优质农产品, 茶产业是典型的绿色生态产业。近年来, 黄山市创造性地提出, 以全产业链有机化为抓手推进茶产业发展, 黄山市茶叶产量、产值稳定占比安徽省的1/3, 被授予“中国名茶之都”称号。2019年, 茶叶产量3.88万t, 同比增长4%; 产值36.51亿元, 同比增长6.5%; 茶叶出口量5.5万t, 创汇超2亿美元, 占全省80%, 全国1/7。大力培育中药材、果蔬、油茶、覆盆子、高山蔬菜等“土、特、优”产品, 黄山市各类特色产业基地达到16.2万hm²。皖南花猪、黄山黑鸡等特色种养业初具规

模, 山泉流水养鱼已成为发展山区经济、扶贫开发的新兴产业, 黄山市累计发展泉水鱼塘口9 000余口, 面积18万m², 实现综合产值4.6亿元。

1.2 功能农业进一步拓展 近年来, 黄山市加快发展农产品精深加工, 推进产业集聚, 下辖黄山区、休宁县分别跻身国家现代农业示范区、全国农业产业化示范基地, 同时成功引进了联合利华、小罐茶、国药祁红等一大批龙头企业。黄山市还不断强化休闲农业示范创建, 共拥有3个全国休闲农业与乡村旅游示范县, 5个省级休闲农业与乡村旅游示范县, 5个中国最美休闲乡村。3条茶旅线路入围全国20条茶乡旅游精品线路。同时黄山市还大力推进品牌战略, 全市农产品培育中国驰名商标10个、安徽著名商标116个。

1.3 发展质量进一步提升 黄山市在安徽省率先构建“七统一”农药集中配送体系。累计建设配送网点462个, 实现乡镇全覆盖, 高效低残和生物农药使用率提高到85%, 农业节本率近40%。同时还在全省首创生活垃圾回收“生态美超市”, 全面提升了新安江流域生态补偿机制试点工作水平。实施化肥使用量零增长行动, 推进有机肥替代化肥试验示范, 有机肥使用面积超4万hm², 土壤质量进一步改善。加快推进畜禽粪污资源化利用, 大力推广发酵床技术, 畜禽规模养殖场粪污处理设施装备配套率达94.84%。不断提升秸秆“五化”利用水平, 全市农作物秸秆综合利用率达到95.6%。安徽省首例秸秆粪污混合大中型沼气发电工程在歙县正式并入国家电网, 年资源化利用秸秆2 000 t、畜禽粪污3 200 t。大力推进“三品一标”认证, 全市有机食品、绿色食品、无公害食品认证面积达7.33万hm²。

1.4 农村基础进一步夯实 近年来, 黄山市大力推进农业机械化, 抓好茶叶中小型加工流水线、机采与茶园中耕等技术的示范推广, 加快果蔬烘干、山核桃脱蒲分级等技术的研制示范推广, 主要农作物耕种收综合机械化率达到65%。强化科技和人才支撑, 切实推进产学研和技术推广的结合, 积极利用科研院所、驻黄单位和外聘顾问的技术信息优势, 开展

农业新品种、新技术研发和推广,送科技服务到车间、到田头,全市农业科技进步贡献率达到63%。立足要素集聚、链条延伸、产业辐射,大力推进现代农业示范区、现代农业产业园转型升级。

1.5 农村改革进一步深入 近年来,黄山市积极稳妥推进农村各项改革,为精致农业发展提供压舱石和定心丸。截至目前,基本完成农村集体资产股份制改革,88.6%的村开展了“三变改革”,累计收益分红6 735万元。全面建成市、县、乡3级农村产权交易市场。贯彻农村土地“三权分置”,落实规模流转奖补政策,将农村土地经营权纳入农村产权交易范围,鼓励经营主体规范有序流转土地,发展适度规模经营,共流转3.85万hm²,流转率达到35.2%,家庭农场达到1 294家,经营土地0.86万hm²。黄山市黄山区在全省首创开展了土地经营权流转履约保障保险试点,为土地适度规模经营探索出一条新路。

1.6 利益联结进一步完善 目前,黄山市农业产业化联合体共46家,农民专业合作社2 221个,带动农户近10万户。黄山市新安源茶叶合作社在休宁县流口地区建立覆盖企业基地16个行政村的基地植保站,开展农资配送、茶园病虫害统防统治等综合配套服务,为基地农户提供示范、培训、推广服务,连续21年通过欧盟有机茶标准基地认证,茶农人均收入比周边高20%以上。黟县有农公司牵头组建土地股份合作社,采取农民以土地入股,村组集体以土地、管理和资金入股,企业等经营主体以资金、管理入股,财政资金量化入股,成功打造了“田川模式”,对农户入股的经营权实行每股400元保底,并进行分红,最大程度降低了群众的入股风险,保障了群众的利益。

2 黄山市精致农业发展过程中存在的问题

2.1 保障要素供给不到位 ①融资难、融资贵问题普遍^[2]。有的企业盲目扩张,存在短贷长用现象,资金回旋空间有限;有的企业过度贷款,在面对银行抽贷、断贷、减贷风险时措手不及;有的企业季节性资金需求大、抵押物缺乏,导致融资举步维艰。②用地问题制约发展。发展休闲农庄,需要将一部分农业用地转变为建设用地。部分地方认为休闲农业对当地财政和税收贡献率低,发挥经济效益不如工业和房地产,因而在办理用地审批等手续时,往往土地供应指标多偏向于工业和房地产需要,建设用地很难到位,农庄建筑物很难物权化,资产沉积影响农庄后续投入和可持续发展。③人才资源难以支撑^[3]。发展精致农业的大舞台在农村,受地域和薪酬待遇限制,吸引既懂技术又善管理的复合型人才很难,已成为制约山区农业发展的重要因素。

2.2 质量安全管理略有不足 一方面部分地区仍存在基地管理粗放,施用禁限农(兽)药、违规使用添加剂等现象屡禁不绝;另一方面国际上出现技术性贸易壁垒。近期以来,欧盟、日本等国纷纷以食品安全为由,多次提高茶叶的农药残留检测指标;摩洛哥从2019年7月1日起,对进口茶叶实施新农残限量标准,该标准参照欧盟标准制定,将对茶叶出口带来很大冲击。

2.3 公共品牌影响力不强 以茶叶为例,近年来,黄山市三大传统名茶的品牌价值持续攀升,祁红连续多年入选“中国茶叶区域公用品牌价值十强”,2019年品牌价值31亿元,但与前3位的西湖龙井(67.4亿元)、普洱茶(66.49亿元)、信阳毛尖(65.31亿元)相比,差距仍然明显。黄山市茶叶公共品牌除了黄山毛峰、太平猴魁、祁门红茶之外,还有顶谷大方、屯绿、松萝茶、珠兰花茶、古黟黑茶、黄山白茶、滴水香等。这是一个山区农业发展的共性问题,一方面说明山区农业自然资源丰富、品类齐全,但另一方面,也存在着让消费者选择难、政府扶持不够聚焦等问题。

3 提升山区农业发展途径的建议

3.1 强化绿色发展理念 对于山区农业发展而言,最大的优势在生态,最大的资源也在生态^[4],优良的生态环境是发展精致农业的“金饭碗”,需要跳出农业抓农业,立足生态谋新局,紧紧围绕农业供给侧结构性改革,调结构、强龙头,统筹推进种养循环、农林牧渔结合,增加绿色重要农产品有效供给,大力培育“三品一标”农产品,做到“人无我有、人有我优、人优我特”,推动农产品供给绿色化。

3.2 发展特色主导产业 山区农业发展要有自己的主导产业^[5],根据资源禀赋发展特色主导产业,以地处皖南山区的黄山市为例,茶叶资源丰富,十大名茶占其三,要继续把茶产业发展作为牵动该市精致农业的“牛鼻子”,强化龙头带动和品牌提升,推动产业提质增效,同时因地制宜发展各类当地特色种养业,推进自然生态资源就地转化、绿色升值。

3.3 推进农村三产融合 山区农业发展要深入实施休闲农业和乡村旅游精品工程,加快发展森林旅游、湿地观光、休闲运动等产业,积极开发观光农业、游憩休闲、健康养生、生态教育等服务^[6],完善好绿色生态环保的乡村生态旅游产业链。紧抓农村新产业新业态,推动农产品加工业优化升级,把现代信息技术引入农业产销各个环节,大力推进农产品加工业集群建设。要大力加强农村电商基础设施建设,抓好电子商务产业集聚区建设^[7]。

3.4 培育壮大公共品牌 山区农业发展要把握自然资源丰富、品类齐全的优势,做好“特”字文章,加快培育优势特色产业,打造高品质、有口碑的“金字招牌”。要积极培育农产品地理标志证明商标^[8],打造区域公共品牌和企业知名品牌。要实施地理标志农产品保护工程,实行GAP认证、实施农产品质量安全追溯工程,积极推动“三品一标”生产经营主体建设,进一步推进“三品一标”认证和特色农产品品质评价,建立品牌目录,实行动态管理,确保品牌含金量^[9]。

3.5 坚持走出去引进来 当前农业发展,要紧紧抓住重大历史机遇,主动参与,进一步加强各类特色农产品出口基地建设,发展更高层次的农业外向型经济。同时,要建立起人才引进交流机制^[10],建议与安徽农业大学、浙江大学、湖南农业大学等重点高校合作,探索“不求所有、但求所用”的柔性引才模式,吸引高层次人才通过挂职、兼职、技术咨询、周末工程师等形式,为精致农业发展提供智力支持。

能边界。

4.2 将村委会纳入行政主体范围 如果把村委会的权力看作是每个村民手中权利的让渡,谁来约束村委会的权力,村民自治并不意味着完全放手、无人管理。村委会履行行政职能有其必要性和合理性,村委会的自治职能与行政职能可以实现有效配合^[10]。既然司法解释已经赋予了村委会成为行政诉讼被告的资格,为达成上下统一、师出有名,也应及时添加或修改在宪法和法律当中,确认其权力来源,实现整个法律体系的有机统一。可以在概念上将村委会纳入行政主体的范围,目前我国的行政主体的判断标准主要取决于是否行使了行政权,这与《宪法》第一百一十一条所规定的自治权并非相同的概念,也是导致实践中村委会法律地位不清的根本原因之一,但是二者的共性在于均发挥了一定的行政管理职能。国外对此有专门的“公法人”的概念,包含了发挥行政职能的社会组织在内,均能成为行政诉讼的被告^[2]。因此不妨将原来对行政主体的概念扩展为以是否依照法律、法规的授权履行行政职能为标准,这样往外扩展之后,村委会在行使村民赋予的权力进行村庄管理时就有了确定的身份,不会因概念的差异而否认其实际的职能,类似的有依章程规定履行公共职能的高校、足协等^[11]。同时还应与依政府委托和命令实施的行政行为区别开,虽然在委托和命令下,村委会也发挥了行政职能,但是此时村委会犹如基层政府的下级机构一般,并不宜以其自身名义对外承担责任。综上所述,对法律法规授权行为的肯定和对委托、命令行为的排除,既明确了赋予村委会的法律地位,同时也不会改变村委会行使自治权的基本性质。

4.3 规范委托、命令的程序 村委会依委托、命令实施的行政行为本质在于协助基层政府开展各项工作,如若村委会未超出委托、命令的范围实施的行政行为,则应以基层政府为被告提起行政诉讼。为了规范流程和划定职能范围,需要对村委会能够接受委托和命令的程序作出限定。首先在决定实行前,全面考虑行政行为的必要性和可行性,综合判断村委会是否能完成任务;其次在决定实行时应出具必要的证明文件,委托应出具行政委托书,命令应出具基层政府带有批复、指令等性质的公文,两者均需加盖公章,以此区别于依据法律、法规授权实施的行为,该文件一式三份,分别由基层政府、村委会和行政相对人持有,将会成为日后提起行政诉讼的重要依据;及时公开与备案应贯穿整个执法流程,对于决定实行的文件属于依法可以公开的部分,应当及时采取公开的流程,同时经基层政府相关部门备案后作为执法依据。该流程能够为日后可能存在的诉讼活动提供大量的证据材料,在一定程度上避免基层政府与村委会相互推诿责任的现象,也能将此类行为与另一类行为区别开来,即村委会实施的超出委托、命令范围,又无法律、法规授权的行政行为。

5 结语

村民自治推动了我国基层地区经济、文化的发展,村民自主建设新农村的积极性高涨,深入贯彻和落实上级党委和政府做出的政策决定,村委会在其中发挥着承上启下的作用。而尚不明确的法律地位对于更好地实现村委会的作用无疑是阻碍,权利、义务和责任划分不明,在行使职能过程中难以认定其权力来源,正常进行的管理活动无法得到法律上的认可,同时被管理人也难以寻求有效的救济方式。因此,应当及时从法律层面上对村委会的地位作出明确规定,还原村委会的实际身份,对整个中国的农村法治进程和民主自治的完善具有重要的意义。

参考文献

[1] 刘茂林.宪法秩序作为中国宪法学范畴的证成及意义[J].中国法学,2009(4):47-58.

[2] 王名扬.法国行政法[M].北京:中国政法大学出版社,1988:37-39.

[3] 迟爱静.论村委会在行政诉讼中的法律地位[D].烟台:烟台大学,2014:6-7.

[4] 张震,杨曦.村委会自治行为之行政可诉性分析[J].湖州师范学院学报,2018,40(7):92-100.

[5] 曹奕阳.村(居)委会之行政诉讼被告资格辨析[N].人民法院报,2019-02-14(006).

[6] 蔺雪春.当代中国村民自治背景下的乡村治理模式研究[D].西安:西北大学,2005:13-29.

[7] 胡建森.行政法学[M].3版.北京:法律出版社,2010.

[8] 李良,覃蓓.行政嵌入、自治悖论与乡村关系的失范——村民委员会行政化的现实困境[J].农村经济与科技,2016,27(10):162-164.

[9] 梁成意,叶霖.行政委托视角下的村委会职能重构[J].宜宾学院学报,2016,16(8):66-71.

[10] 梁成意.论乡镇政府与村委会指导协助关系之完善:关于《村组法》第五条的修改建议[J].求实,2012(11):84-87.

[11] 王照.村委会行政主体地位的思考[J].理论观察,2019(2):102-105.

(上接第 265 页)

参考文献

[1] 程大峰.精准扶贫视域下的农业发展路径研究:以河南“三山地区”精致农业为例[J].中国农业信息,2016(22):41-42,44.

[2] 王睿,周应恒.乡村振兴战略视阈下新型农业经营主体金融扶持研究[J].经济问题,2019(3):95-103.

[3] 张燕,卢东宁.乡村振兴视域下新型职业农民培育方向与路径研究[J].农业现代化研究,2018,39(4):584-590.

[4] 秦中春.台湾的精致农业之路[J].发展研究,2019(4):4-8.

[5] 张雅文.贵州现代山地特色高效农业发展路径研究[D].贵阳:贵州大学,2018.

[6] 陈静静,徐孝刚.乡村振兴背景下泸州市乡村民宿发展对策研究[J].湖北职业技术学院学报,2020,23(1):10-13.

[7] 朱晓磊.乡村振兴视域下农村电商发展路径研究[J].商场现代化,2020(18):59-61.

[8] 叶伟媛.浙西南山区发展精致农业的策略研究[J].安徽农业科学,2020,48(10):234-236.

[9] 李冰.山区农业生产条件现代化的实施路径[J].开发研究,2017(2):41-45.

[10] 王善科.乡村振兴视域下高等农业院校人才培养路径研究[J].天津农学院学报,2020,27(3):97-101.