

农业型小城镇发展策略研究*

Research on Development Strategies for Agricultural Small Towns

段德罡 赵 潇 DUAN Degang, ZHAO Xiao

摘 要 我国农业型小城镇量大面广,是推动我国城乡全面发展应该关注的重点,然而当前其发展遭遇瓶颈。通过政策、学理、实践3个层面进行探讨,梳理出农业型小城镇应以发挥服务带动作用 and 承担农业转移人口为基本使命,以此构建转变目标、调整动力、明确主体、优化空间的发展思路;进而以杨陵五泉镇为例研究其发展建设经验,并针对性地提出发展策略,以期为其他农业型小城镇提供借鉴。新形势下农业型小城镇应以农业为基础,适时引入现代农业技术,培育新型职业农民,提高劳动生产率以释放农业人口;统筹布局全域空间,以更少的空间资源推动更大的效益产出;调整与乡村互动发展的关系,真正发挥对农业农村发展的带动作用,实现镇村一体化发展局面。

Abstract China's agricultural small towns are numerous and widely dispersed, which are the emphasis on promoting the overall development of China's urban and rural areas. However, their development has encountered bottlenecks. This study explores related policies, theories and practices, and puts forward that small agricultural towns should take the role of improving services and receiving agricultural population, thus building the development ideas of changing goals, adjusting motivation, clarifying subjects and optimizing spaces. Further, this paper takes Yangling Wuquan Town as an example to study its development and construction experience, and proposes specific development strategies, in order to provide references for other agricultural small towns. The study believes that small agricultural towns should take agriculture as the basic, timely introduce modern agricultural technology, cultivate professional farmers, and increase labor productivity. Besides, they should coordinate the layout to promote greater benefits with fewer space resources, and adjust the relationship with suburbs to promote and achieve the integration of towns and villages.

关键词 农业型小城镇 | 镇村融合 | 农科引领 | 农民主体 | 五泉镇

Keywords Agricultural small town | Town and village integration | Agricultural lead | Farmer subject | Wuquan Town

文章编号 1673-8985 (2019) 05-0029-08 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190505

作者简介

段德罡

西安建筑科技大学建筑学院
陕西省村镇建设研究中心
教授,博士生导师

赵 潇

西安建筑科技大学建筑学院
硕士研究生

小城镇作为“村头城尾”,是广阔乡村腹地的发展引擎,是实现新型城镇化和乡村振兴战略的重要一环。农业型小城镇作为以农业产业为特色的小城镇,服务地方经济活动的作用和作为联系城乡纽带的地位更为突出,带动农村发展和拉动农民增收的目标也更为明确,其发展对于加快新型城镇化进程、实现农业农村现代化、推进城乡一体化发展具有重要意义。

当前农业型小城镇的发展逐渐遭遇到传统发展模式带来的发展瓶颈,在寻求发展路径

的过程中步履维艰。本文分析了传统农业型小城镇的发展困境,立足于农业型小城镇发展使命,提出发展思路,以期为同类小城镇的发展带来启示。

1 发展农业型小城镇的重要意义与现实困境

1.1 重要意义

(1) 农业型小城镇数量多、无特色,探索其发展道路具有普适性。我国幅员辽阔,小城镇

*基金项目:陕西省重点研发计划重点项目“陕西省特色小镇发展路径研究”(编号2018ZDXM-SF-098)。

数量大、分布广。按照功能来看,除部分小城镇在区位优势、特色资源或政策倾斜等作用下发展成为工业生产型、商贸服务型、交通枢纽型等城镇以外,尚有数量众多、分布广阔的农业型小城镇。根据《中国统计年鉴》的相关数据统计,2017年我国共有小城镇21 116个,其中约一半以上的小城镇发展特色不显著、优势不突出,仍依赖于传统农业经济的支撑,是典型的农业型小城镇。因此,探索一条具有普遍意义且适合大多数小城镇的发展道路显得尤为必要。

(2) 农业型小城镇长期“发展无门”,发展方式亟需破题。小城镇发展经历了一段腾飞时期。但是,过去若干年的快速发展,在很大程度上是依赖低成本模式实现的,包括低廉的劳动力及土地资源、未被列入成本核算的环境资源等^[1]。当前,我国正处于城镇化和城乡融合的关键时期,随着经济社会发展转型,以往工业主导型发展模式已经不能适应新的形势。然而农业型小城镇自身发展基础薄弱、资源有限,很难吸引各种投资。因此,寻求农业型小城镇的适宜性发展方式是当前面临的关键问题。

(3) 农业型小城镇的发展是实施新型城镇化与乡村振兴战略的重要支撑。党的十九大报告明确提出要“确保国家粮食安全,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。粮食是国家的战略资源,农村是粮食产地,必须保障国民的粮食安全。农业型小城镇作为三农问题的集中体现之地,其发展不仅是保障国家粮食安全的需要,也是实施乡村振兴战略的关键。从城镇化实现的可能性来看,农业型小城镇相比其他类型城镇更加困难^{[2][46]}。为此,其是否能够健康持续发展也关乎我国城镇化进程的顺利推进。

1.2 现实困境

(1) 发展定位本末倒置。很多小城镇在发展中存在诸多误区,认为农业就意味着落后,从而轻视农业、忽视农业。不是盲目追逐工业化,就是一拥而上搞旅游,致力于“做大做强”,发展定位本末倒置。主要存在两种情况:一是工业化路径依赖。大部分小城镇仍在实行工业优先的发展导向,然而实际上转移到这些城镇

的工业大多为污染型的低效产业和过剩产能,对本地的长远发展和整个区域的统筹发展并没有产生太多正面效益,反而破坏了本地最具优势的环境资源。这种现象的产生,反映了当前行政考核机制(GDP导向)的不完善,以及地方基层政府的短视行为和官本位思想^{[3][274]}。二是部分小城镇简单响应国家政策号召,忽略自身资源禀赋和发展条件盲目转变发展导向。比如当下凡有一定自然山水、农业资源和历史文化资源的小城镇,无一例外大谈特谈全域旅游的概念,而完全忽视了是否存在支撑旅游的客源市场。

(2) 农业劳动力“质”“量”不足。农业产业效益低下、农村发展基础薄弱使得农民增收后劲不足,无法满足农民日益增长的美好生活需要。长此以往,越来越多的农业劳动力舍弃农业生产,出现劳动力“质”“量”不足的情况。而这一情况反过来又加剧了农业产业发展滞后这一问题,使“三农”发展陷入恶性循环。具体来说,“质”“量”不足一方面表现在农业劳动力呈现兼业化和老龄化,成为农业发展的最大瓶颈。近年来,我国农业从业人员老龄化现象日益突出,平均年龄约50岁,其中60岁以上的比例超过24%。农户兼业现象也逐步凸显,据全国农村固定观察点监测数据,2015年兼业农户在务农农户中的比重超过3/4。另一方面表现在农业劳动力技能水平较低,缺少农业发展的智力支撑。由于农业型小城镇经济发展相对滞后,导致对人才的吸引力下降,而现有农民科技文化素质低,对现代农业科技的把握能力低,对农产品市场的经营与管理不甚了解,加之当前小城镇自身培养人才环境的缺失,最终形成人才匮乏、不足以支撑农业型小城镇发展的不利局面。

(3) 镇村空间关系不合理。传统的镇村空间规划重镇区轻镇域、重城镇轻乡村,缺乏对农业空间的关注和统筹规划,使得资源无法很好地整合,农业产业服务效率低下,制约了农业生产效率。一方面,对于农业产业布局缺乏系统考量,如镇域范围内农业产业分工是否合理,农产品供应、生产、加工、销售及服务的农

业产业链各环节配合是否协调等;另一方面,对于农业空间与其他要素的关系缺乏统筹梳理,如布局在城镇空间的农业服务设施与农业空间的关系是否实现了农业产业发展的效益最大化,农民作为生产者能否有效驾驭其与农业空间的关系等。当前在国土空间规划改革背景下,小城镇作为最基层的空间单元,如何围绕农业现代化统筹镇村空间是关键问题。

2 农业型小城镇发展研究综述

2.1 政策背景

自2008年党的十七届三中全会正式提出农业现代化战略,加快发展现代农业、推进农业现代化成为我国农业发展的一项长期任务。《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》(2012)、《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》(2015)、《全国农业现代化规划(2016—2020年)》(2016)及党的十九大提出的大力实施乡村振兴战略等皆不断明确加快推进农业农村现代化这一要求。支撑农业农村现代化,必须基于农民的能力提升,上述各政策文件中农民经历了由最开始的“农村劳动者”,到后来出现的“新型农民”,再到2012年提出的“新型职业农民”等称号的变化。可以看出,从农民—农村劳动者—新型农民—新型职业农民的这一过程是一种明显的“身份明确化”“职业要求具体化”的过程。这一演进进一步界定了农业从业者的对象、范围、经营方式,使农业从业者的从业要求更为具体,也逐步提高了对于从事农业产业人员的素质要求。综上可见,农业型小城镇需在促进农业农村现代化发展和提升农业劳动力素质方面发挥作用。

当前新型城镇化战略和乡村振兴战略持续发力,农业型小城镇作为我国小城镇的重要组成部分,是实现两大战略目标的关键和焦点。深入解读两大战略可知,新型城镇化战略提出要稳步推进城镇化,促进农业转移劳动力有效进城落户、乡村振兴战略与新型城镇化战略有效对接,提出加快农业农村现代化。从某种意义上讲,农业现代化就是农业的工业化、

产业化、规模化和科技化,这一过程是农业劳动生产率提高、农业劳动力被解放的过程,大量农业劳动力会继续向集中劳动生产率更高、收入水平更高的非农产业的城镇转移。显然,实现农业现代化、承载农业转移人口是农业型小城镇的发展重点。

农业型小城镇的发展应始终考虑“三农”现代化问题,并有效承载农业转移人口,推动农业剩余劳动力的转移。

2.2 学术研究

当前国内学术界对小城镇的研究主要集中在重点镇、中心镇等在产业发展、旅游特色等方面有影响力的小城镇,对农业型小城镇的关注和研究较为薄弱。从代表性文献来看集中于两个层面:从城镇化与农业现代化关系出发研究农业型小城镇发展重点;从农业型小城镇发展角度探讨其现状特征、动力来源、发展方向、空间布局、管理体制等相关内容,寻求适宜性发展道路。

城镇化与农业现代化相互依托、相互促进,二者的协调发展是我国“四化”发展战略的重要组成部分。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出,要“推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”,要求推动城镇化和农业现代化相互协调。目前学术界关于城镇化与农业现代化的研究颇多,普遍认为城镇化与农业现代化存在互动关系,城镇化以农业现代化为基础,农业现代化以城镇化为引领,二者在相互促进中共同发展^[4]。其中,刘玉认为农业现代化一方面依赖城镇化提供的必要支持,包括城镇发展创造的就业岗位、必要的硬件与软件支撑和不断提高的农产品消费需求档次;另一方面农业现代化推动城镇化发展,表现在农业现代化解放大量农业劳动力、带动涉农企业不断壮大集中、促进农村经济发展、有效拉动城镇二三产业发展等方面^[5]。相关学者还运用定量分析手段考量城镇化与农业现代化的协调发展程度,并提出提高农业生产效率、提升基本公共服务均等化水平、构建合理的城镇化与农业发展格局^[6]、强化对农业发

展的支持等发展建议。

农业型小城镇是小城镇的重要组成部分,是指城镇经济以农业为主导的小城镇^{[2]46}。这些小城镇的涉农产业是城镇发展的支柱产业,对小城镇的经济发展起着明显的引领作用。一般来说,农业型小城镇的一产增加值占GDP比重、农业就业比重、农业人口人均耕地面积等指标高于其他类型小城镇。关于农业型小城镇发展的既有研究指出,其发展的主要原因是农业生产效率的提高和农村剩余劳动力的释放^[7]。多数学者认为当前农业型小城镇的发展状态不容乐观,普遍存在经济规模较小、发展活力较低等问题,在现阶段多元城镇化发展进程中,农业型小城镇担负着重要的历史使命,要明确目标定位,充分利用既有资源集约节约发展^{[2]47}。还有学者论证了基于农业现代化导向的小城镇发展路径的必要性与可能性^{[3]272}。由此观之,对于农业型小城镇,提高农业生产效率、释放农村剩余劳动力、集约节约发展基本成为学界共识。

农业型小城镇的发展对上要对接“农业现代化与城镇化协调发展”这一要求,对下要以农业现代化为导向,提升自身发展质量。

2.3 实践经验

我国是一个农业大国,有专家判断即使到2030年我国人口城镇化率达到70%,农村还会有4.5亿人口^{[8]139}。在如此巨量的农村人口的背景下,中国无论如何不能让农村衰败,大量人口依然需要靠农业生产。但从农业大国到农业强国,我国仍有较长的路要走。数据显示2010年我国人均农业增加值约为2 161.3美元,相当于美国(33 978.41美元)的6.36%、日本(30 667.38美元)的7.05%、法国(28 041.78美元)的7.71%^①。发达国家的经验可为我国农业现代化发展提供有益借鉴,有效转移农业劳动力、注重农业科技创新、培育新型职业农民、统筹布局城镇空间是农业大国农业现代化的共性经验。

(1) 推动农业劳动力有效转移。发达国家经验表明,要提高农业劳动生产率,需要推动

农村劳动力转移,降低农业劳动力比重。据有关研究,当农村人口数量下降到总人口的25%以下时,农业土地的集约化生产、规模化生产和专业化生产才能达到一定水平,农业的科技含量和服务水平才能大幅度提高,农民的收入水平和整体素质才会有明显的进步^[9]。在发达国家,农业劳动力一般只占总人口的2%—5%^[10](2016年,高收入国家农业劳动力比重平均仅为3.1%),而目前中国农业劳动力比重高达27.7%^{[8]143},与农业强国相比差距较大。

(2) 高度重视农业科技创新。据中国农业科学院估测,我国农业科技研发的总体水平与国际先进水平相差10—15年。在世界上许多发达国家,科技对农业增长贡献率一般在80%以上。以色列为例,早在20世纪80年代,以色列的农业科技进步贡献率已达96%,这在全世界是少有的^[11]。而这离不开以色列健全完善的科研、开发与推广体系。其中,科研开发体系包括农业部主导的国家研究机构与地方科研机构、集体农庄、合作社等;推广体系由国家农业技术推广中心和区域推广服务中心组成。这些组织各司其职,相互协作,有效将科技创新成果推广给农民。

(3) 注重培育新型职业农民。培育新型职业农民是助力现代农业发展的大势所趋,各国普遍通过培育职业农民来推动农业现代化进程,不仅有农业职业准入制度,而且有完善的农民职业教育体系。美国各州设有农学院、试验站和推广站,中、高等农业职业教育和各类农业短期培训班各司其职,为美国培养出大批优秀的农业实用人才。在丹麦,要想成为农民必须具有绿色证书,通过绿色证书购买农场能够获得政府的补贴,绿色证书的获得需要经历10年的初等教育以及3个阶段约5年在农业学院的学习。

(4) 强调空间的统筹布局。德国对小城镇的城市建设用地面积没有硬性的人均指标规定,但在环境保护方面有明确的规定,为此在满足各种需要、保证城市生态与环境平衡的情况下,其在确定城市建设用地时一般不会盲目扩大建设用地规模,而是合理利用每寸

注释 ①数据来源:《国际统计年鉴2011》。

土地^[12]。德国还运用先进的科学技术确保城镇建设和农业生产完美结合,形成了独特的人文农业建设典范。荷兰的空间战略是不断优化小城镇的发展空间,为农业发展创建最佳载体,并根据不同资源属性进行农业产业空间的分工布局。

3 农业型小城镇发展的基本思路

3.1 多维度研判下的农业型小城镇发展使命

通过对政策、理论、实践3个维度的解读,不难发现当前我国农业型小城镇应以发挥服务带动作用 and 承担农业转移人口为基本使命,为“三农”现代化发展提供有效支撑(图1)。

从“三农”现代化角度来说,农业型小城镇要有效发挥对“三农”的服务作用。农业方面,要立足于农业的转型升级,为农业现代化提供主要的科技服务和支撑,还需通过搭建平台积极吸引资金、技术、人才等要素流向农村。农民方面,小城镇要注重对农业劳动力的素质提升,使农业生产资料向少数人手里集中,为农业实现现代化创造必要的外部条件。农村方面,要为广大乡村地域提供基本的公共服务,包括乡村公共服务设施、基础设施的配套建设和农业服务设施的配置,还需统筹带动乡村产业发展。

从城镇化和小城镇自身发展角度来说,农业型小城镇需通过增加就业机会和改善人居环境质量吸引农村人口转移。就业机会的增加主要依托小城镇的产业发展,以农业为基础的产业链群既能较好地适应当地人口的素质水平,又能满足不同层次的就业需求。小城镇优质的基础设施和良好的公共服务,是吸引人们到小城镇生活的前提,也是小城镇人居环境水平提升的体现。

3.2 发展思路

3.2.1 转变目标:有效发挥服务带动作用

有效带动乡村腹地全面发展,实现镇村融合是农业型小城镇发展的主要目标。农业型小城镇对乡村地区的服务带动作用主要表现为承担农业转移人口、带动乡村产业发展和保障基本公共服务供给。为有效吸引并承担农业转

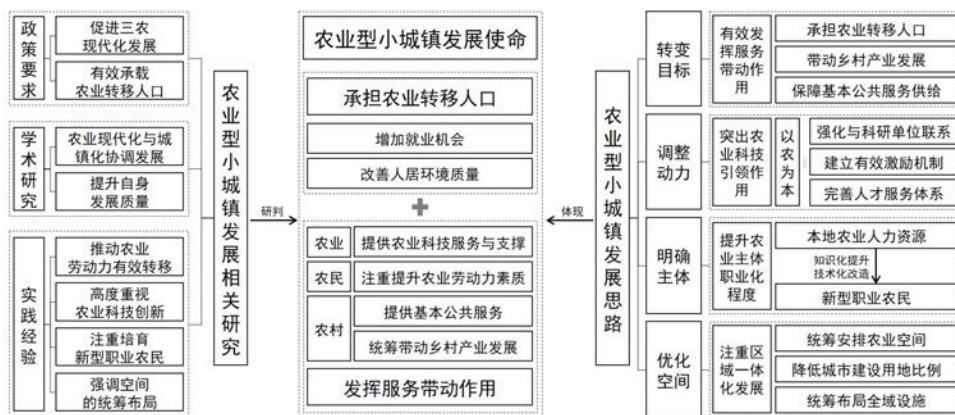


图1 农业型小城镇发展思路研究框架图
资料来源:笔者自绘。

移人口,小城镇需提供具有吸引力和竞争力的就业岗位和生活条件。在乡村产业发展上,一方面,小城镇应做好农业的前端和后续,形成产业链群,推动农业产业结构转变。要以农业科技为引领,构建农科创新体系,包括农业产业服务设施、农业科研技术推广组织、职业农民培训平台等,有效推动落后的传统农业转向现代农业。另一方面,乡村主导产业不可多而全,要基于资源条件培育产业“单打冠军”,并结合乡村劳动力技能特征将主导产业做精做细、做强做大。在公共服务供给上,需推进小城镇基础设施向农村延伸,公共服务向农村覆盖。农村地区的服务设施建设不应固化地依靠建设标准,而需根据这些乡村的不同特征提供差异化配置策略,避免不必要的浪费。

3.2.2 调整动力:突出农业科技引领作用

最大限度地保留农田,以农业为基础,集聚农业科技创新人才、高密度开展农业技术研发项目、积极引进与推广新技术将成为农业型小城镇发展的动力来源。首先,“以农为本”是基本原则,在产业发展上,不能一味贪大求快、大包大揽,而要结合城镇发展实际把农业生产引入现代农业发展轨道,推动传统农业加速向现代农业转型升级。其次,要强化和高校、科研单位的密切联系,为科技研发提供试验基地,用科研成果反馈地方特色农业生产。另外,政府需建立有效的激励机制,奖励率先应用新品种、新技术的示范集体和个人,实现科研和生

产的双赢。还需完善人才服务体系,建立培训、信息中介、人才市场等社会化服务及社会保障体系,为人才吸引创造良好的条件。

3.2.3 明确主体:提升农业主体职业化程度

我国正处于传统农业向现代农业转化的关键时期,新型职业农民是推动“三农”现代化的主体,提升农业劳动力的职业化程度将成为农业型小城镇的关键任务之一。然而长期的城乡二元结构使得人们普遍认为农民是一种生活在农村、收入低、素质差的群体,是贫穷的“身份”和“称呼”,而不是可致富、有尊严、有保障的职业。随着农业劳动力的大量流失,“今后谁来种田”的问题绝不是危言耸听,必须未雨绸缪,避免农业“后继无人”。关于这一点,靠大规模引进显然是不现实的,应立足于本地原有农业人力资源的知识化提升和技术化改造,增强对农民经营意识的培养,加强对农民经营收益的保障,推动农民由产业发展的从属地位向主导地位转变。另外,农业创新技术只有适合农民需求、方便农民使用才会真正发挥作用,为此,必须建立完善的推广和教育体系。

3.2.4 优化空间:注重区域一体化发展

规划改革背景下,空间规划体系面临重构,小城镇的“点”应融入乡村发展的“面”,进而推动区域一体化发展,实现空间上的镇村融合。一体化发展既要统筹考虑小城镇的城镇建设用地、农业用地和生态保育用地,避免盲目扩大城镇建设用地规模,还要合理安排农

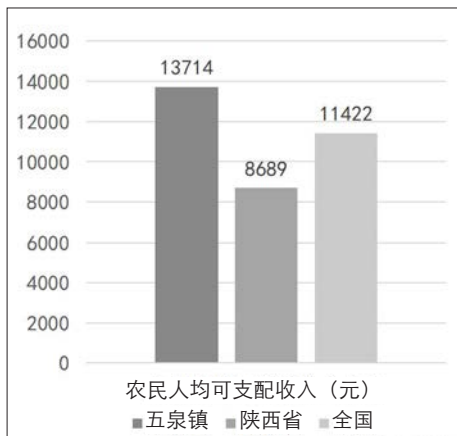


图2 2015年五泉镇农民人均可支配收入与陕西省及全国的对比图
资料来源:五泉镇镇政府相关汇报文件。



图3 五泉镇产业布局图
资料来源:五泉镇镇政府相关汇报文件。

业空间,以更少的空间资源推动更大的效益产出。农业型小城镇应重视农业空间的统筹安排;积极主动地在空间资源上降低城镇建设用地比例,努力改善人居环境水平,由提“量”发展转为提“质”发展;统筹布局全域基础设施、公共服务设施,尤其是农业服务设施的设置,避免不必要的浪费,充分发挥设施效用。需注意的是,有效的政策制定是区域一体化发展的保障,可通过城乡建设用地增减挂钩、农村建设用地整治等政策促进农民就地城镇化,为农业现代化发展奠定基础;通过规范和加强农村土地流转,积极探索农用地和农村建设用地流转新路径,提高利用效率,如“双置换”(土地换社保和宅基地换安置房)为解决农民身份转换和城镇发展土地需求提供了新思路;同时需通过户籍制度改革等为转移人口解除子



图4 五泉镇王上村美丽乡村建设成效
资料来源:《杨陵区乡村振兴王上村2018年建设实施规划》项目组提供。

女教育、社会保障、养老等后顾之忧。

4 实证研究:杨陵五泉镇发展策略

4.1 五泉镇概况

五泉镇是杨凌农业高新技术产业示范区^②辖区内的省级重点示范镇,位于杨陵区^③西北部,距离主城区10 km。镇域总面积32.2 km²,辖20个行政村、1个社区,总人口3.1万人。五泉镇主导产业特色突出,经济发展良好。该镇以设施农业、苗木、猕猴桃以及养殖业等现代农业为主导产业,大力发展农业为主的特色经济及相关产业经济,促进了镇域经济的发展,带动了小城镇建设。数据显示,2015年,镇GDP总量为15.1亿元,城镇居民人均纯收入为18 907元,农民人均纯收入达15 336元,农民人均可支配收入达13 714元,分别高于全省57%和全国35%^[13] (图2)。

4.2 五泉镇发展的主要特征

五泉镇依托杨凌示范区的科技、经济、政策支持,成为第一批中国特色小镇中以农业立镇的典型代表,在“三农”现代化发展过程中形成自身的独有特征。

(1) 统筹全域发展,服务带动乡村。一方面,小城镇统筹全域产业发展,大力发展现代农业,形成包括小麦育种、经济林果种植、畜牧养殖、蔬菜种植、苗木和花卉栽培的5大主要产业 (图3),初步形成鲜明的产业功能片区,镇村分工明确,产业格局发展良好。另一方面,随

着杨陵区乡村建设的全面展开,五泉镇抓住机遇,促使王上村、毕公村等下辖村庄先后进行了美丽乡村建设 (图4),村庄面貌发生翻天覆地的变化,人居环境品质逐步提升,产业发展也有了一定的基础。

(2) 立足农业基础,推进农业科技创新。五泉镇积极利用杨凌示范区科研技术力量,镇办成立农业技术综合服务站、乡镇基层农机机构和农产品质量监测中心,农村成立专业合作社、专家楼和试验基地,开展科技创新和推广 (图5),运用科技成果加速产品升级和运用,促进产业发展,目前已成为杨凌现代农业的重点推广基地。

(3) 培育新型职业农民,提升农民素质水平。五泉镇成立了职业农民培训管理中心,积极搭建职业农民培训体系,开展现代农业科技培训和农民专业技能培训 (图6)。与日本的“认定农业者”制度和丹麦的农民“绿色证书”一样,五泉镇还不断强化职业农民登记工作,培育农民对农业的认同感、自豪感。

(4) 空间布局趋向合理,城乡建设成效显著。五泉镇作为陕西省重点示范镇,随着投入的加大和规划的实施,空间布局越来越合理,呈现出块状结构布局。不断推动基础设施的品质提升和公共服务设施的均等化,积极开展美丽乡村建设,实现了农村基础设施的全面完善和农村环境的全面整治。并制定了农民住房安置政策和土地流转制度,加快农民进镇落户和土地的优化配置,促进空间的集约利用 (图7)。

注释 ②杨凌农业高新技术产业示范区,简称杨凌区或杨凌示范区,隶属陕西省,是首个国家级农业高新技术产业示范区,下辖1个县区即杨陵区。
③杨陵区,陕西省咸阳市辖区 (正式行政区划),名义上隶属于咸阳市管辖,但其正式行政管理权限交由杨凌示范区管委会行使 (即实际属于杨凌示范区管理的下辖县级单位)。

表1 匹配劳动力特征的从业类型和内容设置

| 农村劳动力从业类型 | 从业内容 | 劳动力特征 |
|------------|---------------------------|--|
| 农业培训教育工作 | 职业农民培训、农业技术培训 | 一些文化程度较高且农业技能全面、突出,可通过一定系统学习作为职业农民培训师的,以及具备较为突出的农业技术经验的农业生产者 |
| 高科农业生产工作 | 高科农业、有机农业、创新农业 | 具备一定文化程度、接受过农业技能培训、接受程度较好、年龄处于26—45岁的劳动力 |
| 现代农业服务 | 营销服务、加工服务、休闲服务 | |
| 转移就业从事二产工作 | 区内、省内省外的外出务工人员、从事二产的相关工作者 | 具备一定的采矿、制造、电力及建筑业等工作经验基础的中青壮年劳动力 |
| 其他 | 较简单的农业生产者、经营型服务业者 | 农业生产水平较低、接受学习能力较差的,年龄较大、不具备农业生产能力的劳动力 |

资料来源:笔者自制。

图5 五泉镇农业科技研发
资料来源:五泉镇镇政府相关汇报文件。图6 五泉镇农业技能培训
资料来源:五泉镇镇政府相关汇报文件。

a) 安置小区

b) 中心公园

图7 五泉镇美丽乡村建设图
资料来源:五泉镇镇政府相关汇报文件。

4.3 五泉镇持续发展策略

新形势下,五泉镇在引领“三农”现代化方面尚存在一些突出问题。五泉镇农业资源基础较好,但农业产业品质有待提升、农业品牌知名度不足;农业劳动力发展需求无法有效满足,仍存在外流趋势;城乡建设粗放、标识性

差,人居环境仍需持续提升等。因此,五泉镇应准确把握农业型小城镇发展使命及思路,争取成为新时代乡村振兴、农业农村现代化发展的引领示范。

4.3.1 提升城乡生活品质

五泉镇应主动借助乡村振兴力量,通过

建设具备本土特色的精致城乡,实现生活环境的美丽宜居和服务设施的高水平配置。一是以“工匠精神”推动小城镇规划、设计与建设。在小城镇建设的过程中,应注重“工匠精神”,着眼小细节,求精致、重品位,保证小城镇环境建设的高质量,打造精致、特色、极具幸福感的城乡环境。二是建设高品质的城乡服务设施。继续加大服务设施建设投入,以高标准严格要求小城镇服务设施建设,配套完善道路交通、供热、电力、供水、污水、垃圾处理等基础设施,以及教育、医疗等公共服务设施。三是建立整体形象识别系统。在城乡重点地区和细节的形象塑造上,突出小城镇本土特色,具体从点、线、面入手构建别具特色的城镇风貌,展示城镇形象。

4.3.2 加强农业科技应用

当前五泉镇农业科技研发与推广已具备一定的基础,但还未在全域有效应用。可利用现有科研推广空间,搭建农业创—研空间体系(图8)。首先,在全域统筹设置不同层级的农业科技创新研发机构及推广组织,重点从事应用、开发性研究和农业技术推广任务;其次,利用乡村周边基本农田资源作为科研试验示范田,构建现代农业科技创新研究培育基地,实现研发和应用的无缝衔接。

4.3.3 完善农民培训体系

五泉镇的职业农民培训仍处于发展阶段,未来需在培育新型职业农民的基础上,面向全域劳动力人口强调匹配人力资源的从业内容设置和针对性培训(表1)。具体来说,需结合劳动力人口的文化程度、年龄结构、从业专业度及转移就业趋势等,丰富从业类型,提升从业内容,真正实现“留得住”人口。同时面向杨凌、关中、西北,乃至全国,逐步搭建职业农民工作平台,建设职业农民网,组建师资库,促进农民“走出去”,成为职业农民培训标杆。

4.3.4 优化镇村空间布局

从发展现状来看,五泉镇仍存在镇村发展无序、土地浪费和基础设施、公共服务设施空间分布不均衡现象。在未来城镇建设中,五泉镇应构建现代镇村一体化发展模式(图9),形成镇—社区—村的村镇发展体系(图10)。镇

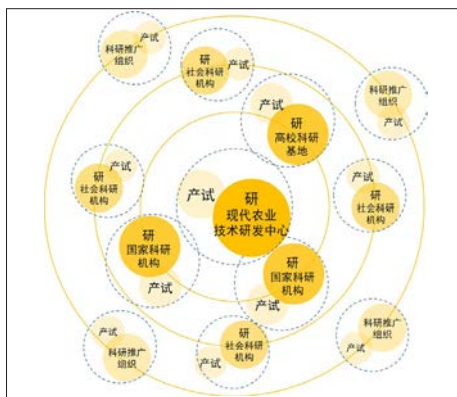


图8 农业创一研空间布局示意图
资料来源:笔者自绘。

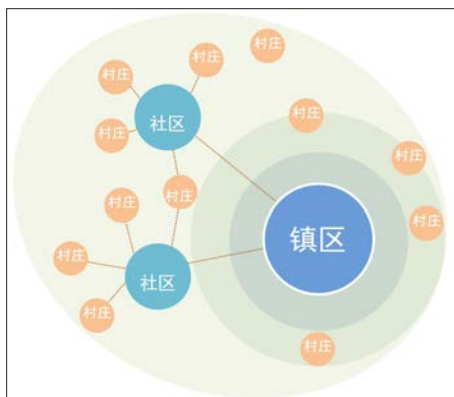


图9 五泉镇现代镇村一体化发展圈层模式
资料来源:笔者自绘。

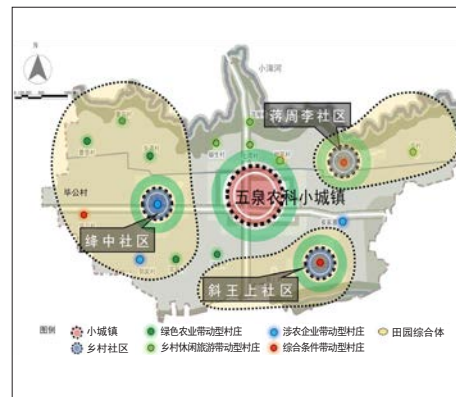


图10 五泉镇镇村空间发展体系
资料来源:笔者自绘。

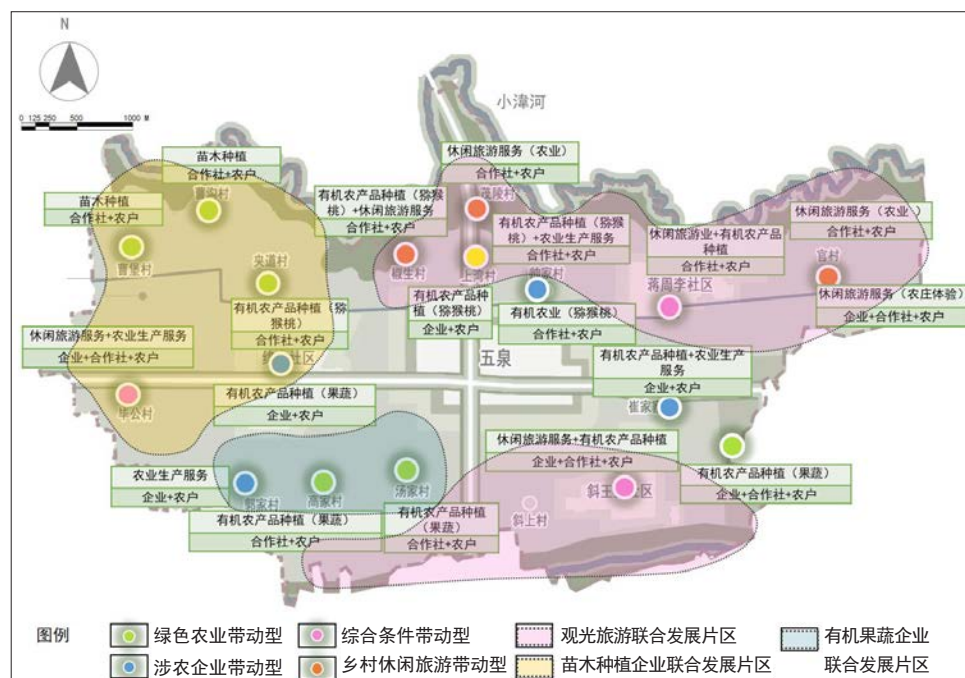


图11 五泉镇乡村产业发展模式
资料来源:笔者自绘。

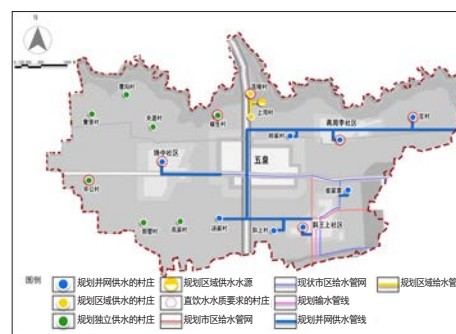


图12 五泉镇全域给水设施规划
资料来源:笔者自绘。

区为中心单元,承担城镇产业和居住功能,社区为产业聚集单元和重点生活单元,村庄为基本生活单元。依据全域村庄现状产业基础、上位规划引导等综合确定村庄未来的主导产业(图11),进而将村庄发展模式划分为绿色农业带动型、涉农企业带动型、乡村旅游带动型、综合产业带动型,并划定联合发展片区,推动村村之间协同发展;依据城乡空间关系将全域村庄进行圈层式划分,以城乡统筹、差异化配置、弹性调整为原则,不同圈层村庄设置不同的基础设施配置标准,采用并网配置、局域网配置

和分散独立配置等不同的配置方式(图12),实现基础设施的全覆盖。公共服务设施建设要以生活圈理论为基础,按照乡村振兴提出的4类村庄及不同圈层因村制宜地布局,并进行动态调整,促进服务设施集约化利用。

5 结语

农业型小城镇是以农业产业为特色的小城镇,其与地方经济、社会、空间等联系最紧密,其发展是对我国新型城镇化发展的有力补充,也是实现乡村振兴战略的重大举措。但当

前大部分农业型小城镇的为农服务能力长期欠账,引领三农发展的作用十分有限。本文通过政策、学理、实践3个层面研判农业型小城镇的发展使命,并以此构建了转变目标、调整动力、明确主体、优化空间的发展思路,以期为其他农业型小城镇提供借鉴。

五泉镇是以农业立镇的典范,其经验在于利用自身资源禀赋,抓住自身农业的发展优势,同时积极带动镇域乡村发展,找到了适合自己的发展路径。需注意的是,五泉镇的发展有其特殊背景。我国第一个国家级农业高新区的科研技术战略优势、特色小城镇建设背景下的国家政策支持等为其奠定了良好的基础。未来,对于其他普普通通的以农为本的小城镇,当务之急是准确把握农业型小城镇的发展使命与思路,根据地方实际探索研究因地制宜的发展道路,实现镇村良性发展。

参考文献 References

- [1] 解猛,石萌.都市农业型小城镇发展探析[J].小城镇建设,2013(5):96-99,104.
XIE Meng, SHI Meng. Analysis on the development of urban agricultural small towns[J]. Development of Small Cities & Towns, 2013 (5): 96-99, 104.
- [2] 张丽梅,许倩瑛,高相铎.对农业型城镇城镇化发展的思考[J].小城镇建设,2007(8):46-47.
ZHANG Limei, XU Qianying, GAO Xiangduo. Reflections on the development of urbanization of agricultural towns[J]. Development of Small Cities & Towns, 2007 (8): 46-47.
- [3] 陈前虎,宋珍兰,宋炳坚,等.浙江省农业型小城镇转型发展思路[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2011,10(3):272-276.
CHEN Qianhu, SONG Zhenlan, SONG Bingjian, et al. Ideas and countermeasures of the agriculture-based small towns' transitional development in Zhejiang[J]. Journal of Zhejiang University of Technology (Social Science Edition), 2011, 10 (3): 272-276.
- [4] 陈江龙,高金龙,卫云龙.工业化、城镇化和农业现代化“三化融合”的内涵与机制——以江苏省为例[J].农业现代化研究,2013,34(3):274-278.
CHEN Jianglong, GAO Jinlong, WEI Yunlong. Connotation and mechanism of integration of industrialization, urbanization and agricultural modernization: taking Jiangsu Province as an example[J]. Research of Agricultural Modernization, 2013, 34 (3): 274-278.
- [5] 刘玉.农业现代化与城镇化协调发展研究[J].城市发展研究,2007(6):37-40.
LIU Yu. The relations between agricultural modernization and urbanization[J]. Urban Studies, 2007 (6): 37-40.
- [6] 谢天成,施祖麟.城镇化与农业现代化协调发展研究——以昆山市为例[J].农业现代化研究,2015,36(6):921-926.
XIE Tiancheng, SHI Zulin. Coordinated development between urbanization and agricultural modernization: a case study in Kunshan City[J]. Research of Agricultural Modernization, 2015, 36 (6): 921-926.
- [7] 杨志信,马金莲,肖希清.宁夏农业型城镇发展研究[J].农业科学研究,2012,33(1):92-94.
YANG Zhongxin, MA Jinlian, XIAO Xiqing. Research on the development of agricultural-town in Ningxia[J]. Journal of Agricultural Sciences, 2012, 33 (1): 92-94.
- [8] 熊小林.聚焦乡村振兴战略,探究农业农村现代化方略——“乡村振兴战略研讨会”会议综述[J].中国农村经济,2018(1):138-143.
XIONG Xiaolin. Focusing on rural revitalization strategy, exploring the strategy of agricultural and rural modernization: a summary of the conference on "Village Revitalization Strategy"[J]. Chinese Rural Economy, 2018 (1): 138-143.
- [9] 中国科学院可持续发展战略研究小组.2005年中国可持续发展战略报告[M].北京:科学出版社,2005.
Chinese Academy of Sciences, Sustainable Development Strategy Research Group. 2005 China sustainable development strategy report[M]. Beijing: Science Press, 2005.
- [10] 谭国雄.借鉴发达国家农业现代化经验我国农业现代化应处理好六大关系[J].农业现代化研究,2005(1):62-65.
TAN Guoxiong. Studying agricultural modernization experience of developed countries, managing six pairs of relations in agricultural modernization of China[J]. Research of Agricultural Modernization, 2005 (1): 62-65.
- [11] 宗会来.以色列发展现代农业的经验[J].世界农业,2016(11):136-143.
ZONG Huilai. Israel's experience in developing modern agriculture[J]. World Agriculture, 2016 (11): 136-143.
- [12] 郭新天.德国城市规划和小镇建设的经验与启示[J].小城镇建设,2001(6):74-76.
GUO Xintian. Experience and enlightenment of German urban planning and small town construction[J]. Development of Small Cities & Towns, 2001 (6): 74-76.
- [13] 段德罡,郑自程,杨茹.五泉模式,以农为本的回归[J].小城镇建设,2018,36(9):66-72.
DUAN Degang, ZHENG Zicheng, YANG Ru. The development model of Wuquan Town, a return to agriculture[J]. Development of Small Cities & Towns, 2018, 36 (9): 66-72.
- ZHENG Yue, YANG Jiajie, ZHU Xia. The influence of "Taobao Village" model on rural development and planning coping strategies: taking Beishan Village of Jinyun County, Zhejiang Province as an example[C]/Planning 60 years: achievements and challenges: proceedings of the 2016 China Annual Planning Conference (15 rural planning). 2016.
- [15] 杨思,李娜,魏宗财,等.“互联网+”时代淘宝村的空间变迁与重构[J].规划师,2016,32(5):117-123.
YANG Si, LI Xun, WEI Zongcai, et al. Spatial transition and restructuring of Taobao Villages in internet+ era[J]. Planners, 2016, 32 (5): 117-123.
- [16] 张嘉欣,千庆兰,陈颖彪,等.空间生产视角下广州里仁洞“淘宝村”的空间变迁[J].经济地理,2016,36(1):120-126.
ZHANG Jiaxin, QIAN Qinglan, CHEN Yingbiao, et al. The spatial change of TaoBao Village in Lirengdong, Guangzhou in the perspective of spatial production[J]. Economic Geography, 2016, 36(1): 120-126.
- [17] 张嘉欣,千庆兰.信息时代下“淘宝村”的空间转型研究[J].城市发展研究,2015,22(10):81-84,101.
ZHANG Jiaxin, QIAN Qinglan. Research of the spatial transformation of "Taobao Village" in information age[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(10): 81-84, 101.
- [18] 罗震东,朱查松,薛雯雯.基于高铁客流的长江三角洲空间结构再审视[J].上海城市规划,2015(4):74-80.
LUO Zhendong, ZHU Chasong, XUE Wenwen. The analysis on spatial structure of Yangtze River Delta based on passenger flow of high-speed railway[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015 (4): 74-80.
- [19] 罗震东,陈芳芳,单建树.迈向淘宝村3.0:实现乡村振兴一条可行道路[J].小城镇规划,2019(2):43-49.
LUO Zhendong, CHEN Fangfang, SHAN Jianshu. Towards Taobao Village 3.0: a feasible road to rural revitalization[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019(2): 43-49.
- [20] 傅哲宁,罗震东,乔艺波.增长下的消失:中国淘宝村空间分布格局演变特征与机制研究[J].上海城市规划,2019(2):124-130.
FU Zhening, LUO Zhendong, QIAO Yibo. Disappearing under the growth: spatial distribution patterns and evolution mechanisms of Taobao Villages[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 124-130.
- [21] 科斯,王宁.变革中国:市场经济的中国之路[M].徐尧,李哲民,译.北京:中信出版社,2013:70-98.
COASE R H, WANG Ning. The change of Chinese translation: the road to a market economy in China[M]. XU Yao, LI Zheming, translate. Beijing: CITIC Press, 2013:70-98.
- [22] 梁春晓.改革开放和互联网都是货真价实的边缘革命[EB/OL].(2018-06-29)[2019-06-01].http://www.aliresearch.com/blog/article/detail/id/21517.html.
LIANG Chunxiao. Reform and opening up and the internet are all marginal revolutions. (2018-06-29)[2019-06-01].http://www.aliresearch.com/blog/article/detail/id/21517.html.

上接第28页