

西咸城乡融合发展试验区融合发展路径与策略

□ 马 琰, 连 皓, 雷振东, 屈 雯

[摘要] 文章以西咸城乡融合发展试验区为例,分析了西安都市圈的圈层结构特征和存在问题,提出通过“三链耦合”的农业全产业链协同发展,构建城乡产业发展命运共同体,扩大城乡产业融合发展平台;优化空间格局,引导产业协同资源要素在城、镇、村的合理配置,发挥空间的最大利用效能;完善协同治理机制,激活城乡融合的内生动力,形成“城乡互促、功能互补”的双向流动格局,以期为其他城乡融合发展试验区的规划提供有益参考。

[关键词] 价值链理论; 农业全产业链; 协同发展; 协同治理; 西咸城乡融合发展试验区

[文章编号] 1006-0022(2021)09-0061-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 马琰, 连皓, 雷振东, 等. 西咸城乡融合发展试验区融合发展路径与策略 [J]. 规划师, 2021(9): 61-67.

Development Path and Strategy of Xi'an-Xianyang Urban-rural Integration Pilot Area/Ma Yan, Lian Hao, Lei Zhendong, Qu Wen

[Abstract] Taking Xi'an-Xianyang Urban-rural Integration Development Pilot Area as an example, based on the structural characteristics and existing problems of Xi'an metropolitan area, this paper puts forward a "three-chain coupling" collaborative development strategy of the whole agricultural industry chain, builds a community of shared destiny for urban-rural industrial development, and expands the urban-rural industrial integration development platform. It puts forwards strategies of spatial pattern optimization, rational allocation of industrial collaborative resource elements in towns and villages, and maximization of the efficiency of space utilization. It further proposes improving the collaborative governance mechanism, activating the internal driving force of urban-rural integration, and forming a "two-way flow" pattern of "urban-rural mutual promotion and functional complementarity". It is expected to provide a reference for the planning of urban-rural integration pilot areas.

[Key words] The value chain theory, The whole agricultural industry chain, Integration development, Collaborative governance, Xi'an-Xianyang Urban-rural Integration Pilot Area

一直以来,“就城镇论城镇,就乡村论乡村”的固有二元空间逻辑认知和“城镇偏向”的思维定式^[1]导致我国的城乡产业结构失衡,城乡发展“不平衡、不充分”^[2]。2019年,我国成立了11个国家级城乡融合发展试验区,提出加快构建城乡融合发展新格局^①(表1);《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》等国家顶层战略都将“城乡产

业协同发展”确定为城乡融合的重要目标与任务,推动城乡形成工农互促、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系。此后,以产业协同为核心的城乡关系探讨越来越受到学界的关注^[3-6],如何打破产业发展在城乡地理区隔上的结构性失衡格局,形成多元共生、互惠互利的城乡发展格局,对于促进城乡高质量融合发展具有重要意义。本文以西咸城乡融合发展试验区(以下简称“西咸试验区”)为例,运用价值链理论,探索

[基金项目] 陕西省教育厅协同创新项目(20JY038)、国家自然科学基金青年科学基金项目(51808426)

[作者简介] 马 琰, 硕士, 西安建筑科技大学建筑学院讲师。

连 皓, 西安建筑科技大学建筑学院硕士研究生。

雷振东, 通讯作者, 博士, 西安建筑科技大学建筑学院院长、教授、博士生导师。

屈 雯, 硕士, 西安建筑科技大学建筑学院讲师。

表1 国家11个城乡融合发展试验区基本情况统计

区域	试验区	总面积 / km ²	总人口 / 万人	人均 GDP / 万元	地均 GDP (万元 / 平方千米)	耕地面积 / 亩	城乡收入比值	三次产业结构所占比重	常住人口城镇化率 / %
东部地区	浙江嘉湖片区	10 043	631	10.77	0.85	0.88	1.67	3 : 53 : 44	52.46
	福建福州东部片区	8 935	573	10.35	0.60	0.36	2.01	9 : 50 : 41	60.15
	广东广清接合片区	9 978	491	6.72	0.40	0.97	1.89	5 : 41 : 54	64.84
	江苏宁锡常接合片区	6 361	358	14.13	0.79	0.98	2.00	4 : 52 : 44	62.87
	山东济青局部片区	12 846	830	10.17	0.58	1.17	1.77	6 : 41 : 53	62.32
中部地区	河南许昌	4 979	446	7.61	0.68	1.94	1.85	5 : 54 : 41	54.13
	江西鹰潭	3 557	118	7.97	0.26	1.54	2.10	7 : 53 : 40	62.03
西部地区	陕西西咸接合片区	4 215	426	4.90	0.46	1.58	2.19	11 : 51 : 38	56.46
	四川成都西部片区	7 672	499	6.70	0.44	0.80	1.60	9 : 40 : 51	57.89
	重庆西部片区	15 323	893	7.46	0.43	1.40	2.07	9 : 53 : 38	59.27
东北地区	吉林长吉接合片区	11 081	333	10.80	0.32	2.12	1.87	3 : 54 : 43	52.60

资料来源：根据《中国统计年鉴—2019》的数据整理得出。

现代农业在全产业链构建、区域一体化布局和协同治理机制三方面的规划响应，以期为其他城乡融合发展试验区的规划提供参考。

1 西咸试验区的格局特征与问题

1.1 格局特征

我国的城乡融合发展试验区是以大城市周边市、区、县单元为主的连片发展区，各试验区的城镇化水平已达50%~60%，而东部、中部、西部经济发展的不平衡决定了我国的城乡融合发展是一个分区分类、梯次递进的过程。西咸试验区是唯一一个地处西北的试验区，与其他试验区对比，具有以下特征。

(1) 具有以农业全产业链带动县域经济发展的潜在优势。

西部地区的经济发展水平整体滞后，第一产业增加值占比高，这一方面表明第二、第三产业在拉动区域经济增长的过程中受到资本及市场的限制；另一方

面也隐含着农业资源占有十分重要的地位，以农业为基础发展相关特色产业是西部地区实现城乡融合发展的重要路径。西咸试验区地处农耕历史悠久的关中平原地区，农业及其延伸产业链带动县域经济发展的作用明显，这与杨陵区注重研发应用“旱作农业技术”以促进农业增值有着密切的关系。杨陵区是我国首个农业高新技术产业示范区，其通过与西北农林科技大学、京东集团合作，已成为集农业科技人才培养、科研创新和数字农业产业应用于一体的“中国农业圣地”。依托地域农业资源优势及杨陵区的农业科技创新优势，西咸试验区具有建设农业全产业链、促进城乡二元经济向一元经济转型的潜在动力，因此可通过构建“小产品、强产业、大市场”的城乡产业协同发展格局来促进城乡生产要素的流动与高质量融合发展。

(2) 都市圈层结构影响下各区域差异化发展的条件及特征明显。

都市圈是城镇化战略、区域发展战

略和乡村振兴战略叠加的地域空间^[7]。西安是九大国家中心城市之一，2020年GDP总量为10 020亿元，成为西北首个GDP破万亿元的城市，这也显示出西安具有辐射带动周边城镇群、建设都市圈以促进城乡融合的动能与潜力。西咸试验区是西安都市圈的重要组成部分，受都市圈层结构影响，西咸试验区各市（区、县）在核心圈层（西咸新区）、近郊圈层（兴平市、高陵区、三原县）和远郊圈层（阎良区、富平县、武功县、杨凌示范区）的城乡发展格局中具有差异化的特征（图1）。西咸新区与西安、咸阳两大中心城市共同构成都市圈核心发展区；近郊圈层受到都市区产业要素集聚与扩散效应的影响，具有分享大都市区人口红利的优势，同时承接大都市区的外溢产业与人口资源，与都市核心区形成梯度互补的发展关系；远郊圈层受都市区辐射带动作用较小，城市与乡村腹地呈现为相对独立的发展区域。因此，西安在选择城乡融合发展模式与路径时应充分考虑都市圈

层结构的影响，在都市圈区域协同发展格局下因地制宜、分类施策，探索区域、城镇与城乡之间的产业协同发展路径。

1.2 问题分析

(1) 农业现代化存在低质、低效和低值问题。

西咸试验区地处生态脆弱地区，其农业现代化过程不可避免地存在低质、低效和低值问题。其中，低质是指农药、化肥和抗生素等农业化学品的过度使用，造成了严重的农产品质量与农业面源污染问题，对城乡居民的健康及其赖以生存的自然生态环境造成了威胁。低效是指在资源利用方面，由于农业内部资源循环利用不充分，农牧业废弃物资源化综合循环利用率低，资源浪费与环境污染严重，加剧了农村转型发展的困境。低值表现为农业增产不增收，“菜农亏、菜价贵，粮农贫、粮价高”的现象日益突出；农业“产、加、销”链条整体质量不高，存在信息不对等、联系不紧密及发展不协调等问题，农产品以原始形态直接进入流通领域，没有将丰富的农业资源优势转化为产业发展优势以带动城乡发展，城乡差距持续扩大。可见，如何通过构建新型农业产业体系，提高农业生产质量和资源利用效率，以及提升各个生产环节的价值是城乡产业

协同发展需要解决的重要问题。

(2) 农业产业链在城、镇、村的空间布局不合理。

受西安都市圈中心城市极化发展的影响，在城镇群集聚与扩散的结构演化过程中，县域单元内的城、镇、村发展呈现出“城强、镇弱、村空”的极化空间梯度格局。县域中心城市承接了西安及东部地区的产业转移功能，通过工业园区建设推动了县城空间的拓展与产业的集聚发展，但其中食品加工业的产值占比低，仅占工业总产值的16%，没有形成整合周边农业规模化集聚发展的动能。镇级行政单元由于有限的财力、相对滞后的基础设施与公共服务设施等制约因素，主要发展农产品粗（初）加工，在城乡产业协同方面并没有发挥相应作用。村级行政单元在乡村振兴背景下各自为政，存在建设浪费、资源闲置与新产业新业态缺乏发展空间的矛盾，制约着农业农村的现代化进程。可见，在区域尺度统筹配置农业全产业链发展空间、构建区域物流系统及加强城、镇、村产业协作能力是城乡融合发展的重要支撑。

(3) 治理缺位严重制约农业产业转型升级。

组织化程度低、土地供给能力有限及利益分配不合理是制约农业产业转型升级的关键因素。首先，产业转型升级

所涉及的产业链延伸是一个多元主体共同参与的过程，乡村人口大量流出削弱了乡村内部自组织发展的动能，农民与企业、市场的联系薄弱，急需政府发挥引导作用，打破农业各产业封闭式运营的现状，吸引人才返乡创新创业，提升产业组织治理能力。其次，城镇的粗放式发展与乡村的闲置土地造成了严重的土地资源浪费，城乡新产业、新业态空间拓展与新增建设用地指标难以获批的矛盾制约着城乡产业快速升级，亟需加强土地治理，盘活存量闲置资源，统筹城乡建设。最后，在农业产业价值的利益分配过程中参与主体较多，利益分配不均，农民增收效应不明显，使得农村难以获得产业增值收益，制约了乡村振兴发展。可见，通过提升产业治理能力、促进农业全产业链增效提值是城乡产业协同发展的重要保障。

2 价值链理论下的农业全产业链协同发展路径

价值链理论是1985年由迈克尔·波特提出的，他指出“每一个企业都是在设计、生产、销售、发送和辅助其产品的过程中进行各种活动的集合体，所有这些活动可以用一个价值链来表明”。价值链强调以产品价值为核心，整合各

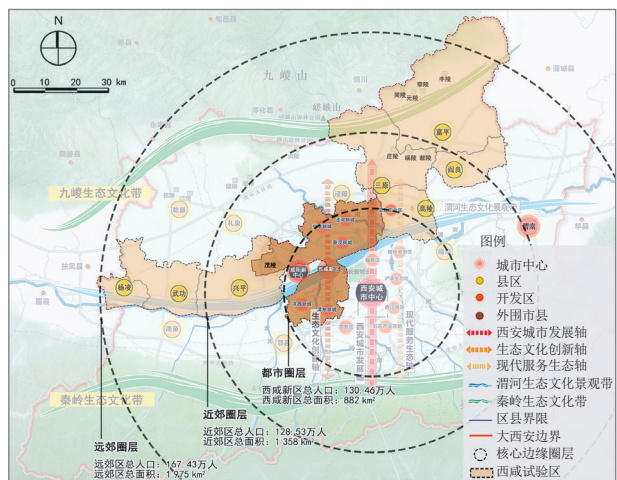


图1 西咸试验区与西安都市圈的空间关系示意图
资料来源：依据《西咸新区城市总体规划（2016—2035年）》项目图改绘。

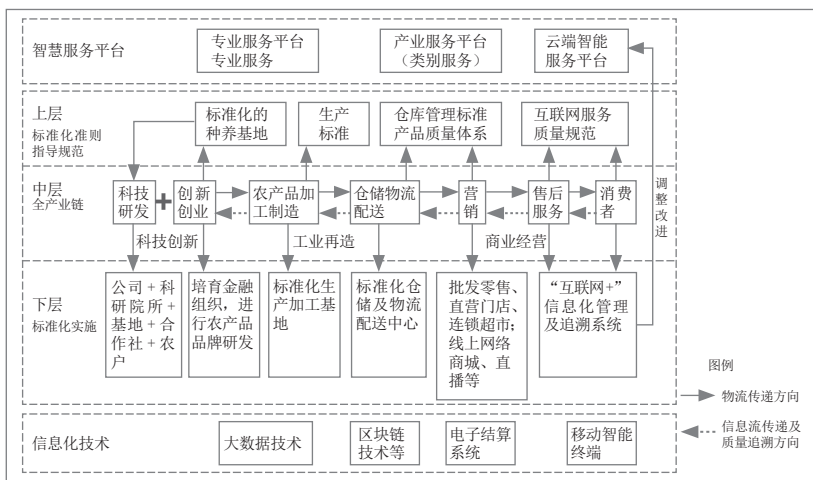


图2 基于价值链的农业全产业链系统构建示意图^[5]

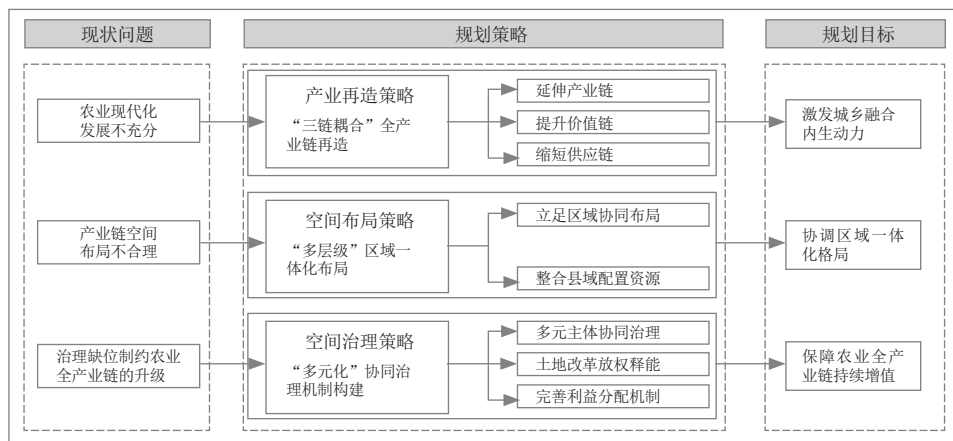


图3 农业全产业链协同视角下的城乡融合规划策略示意图

不相同但又紧密联系的生产经营活动。大卫·波维特在此基础上加入了消费者视角，提出以消费者价值为导向，生产、供应、销售和服务等不同利益主体共同参与，通过协作、联盟等形式整合多个行业的价值链与价值系统，并从整体上对价值链进行管理运作，实现快速响应消费者需求、提供个性化创新产品的目标，达到“1+1>2”的价值增值效应^[8]。总体而言，价值链理论是以消费者需求为导向、以产品优化为核心，通过区域分工、产业合作构建全产业链，促进区域整体价值的提升，从而获得更大的发展增值空间。

目前，全世界80%的农业食品是在城市中消费的^[9]，且随着城镇化发展与经济水平的提高，城市居民越来越注重农产品的质量安全、农业生产过程中的生态环境保护及食品加工的标准化。而以产品价值为核心的农业价值链可以快速回应城市居民的价值需求，由此形成以消费者需求为导向、以食品价值提升为核心的农业全产业链系统。这一系统同时兼顾生态效益、社会效益与经济效益，促进多元主体共同参与、共享增值收益^[10]，最终形成乡村绿色种养、城市标准化加工研发、全国销售增值的“产、加、研、销”协同体系，推进城乡共同发展。可见，现代农业价值链的构建是将单一的农产品生产转变为依托信息化技术与智

慧服务的平台，以农产品价值创造为核心，通过上层标准化引导，中层科技创新、工业再造和商业经营过程，以及下层标准化实施运营共同形成城乡产业发展命运共同体，是工农互促、城乡协同、创新农村经济发展的重要路径（图2）。

由此可见，现代农业价值链能够将全产业链构建、产业空间布局与治理机制的关系有机结合，其中全产业链构建是城乡产业协同发展的重要动力，产业空间布局是产业协同发展的空间载体，治理机制是产业协同发展的基础保障。

3 农业全产业链协同视角下的城乡融合规划策略

针对农业全产业链在协同发展、区域布局及多元治理方面的现状问题，本文提出以下城乡融合规划策略，激发城乡融合内生动力、协调区域一体化格局、保障农业全产业链持续增值（图3）。

3.1 延伸产业链、提升价值链、缩短供应链，激发产业协同内生动力

基于价值链视角，通过产业链、价值链和供应链“三链耦合”来实现产业的循环高效运行，从而激发城乡、区域及工农协同发展的内生动力。首先，要保障乡村作为高质量农产品生产地及生态环境保育地的基本功能，通过跨区域

协作、向前向后延伸农业生产链，链接农牧业，发展绿色循环农业，横向拓展生态农业休闲旅游，为城乡提供多层次、高品质和生态化的农产品。其次，以科技创新、品牌打造的跨行业技术迭代为动力，以产品价值提升为核心驱动再造食品加工产业链，实现农产品价值增值。最后，通过冷链物流和智慧服务的平台衔接来缩短农户与市场的供应环节，并通过城市终端消费者价值反馈逆向整合产业链，促进农民增收。

3.2 优化空间格局，整合县域经济，促进区域一体化、协调、有序发展

中小城市、小城镇与乡村具有天然的发展联系^[11]，县域是都市圈中小城市、小城镇及乡村发展的重要纽带。2021年，中央印发的文件中多次强调将县域作为城乡融合的重要切入点^②，发展以县城为中心、以特色小镇为纽带，拉动乡村腹地振兴发展的县域经济整体格局，跳出“就城镇论城镇、就乡村论乡村”的发展弊端。首先，通过完善5G新基建加强城乡要素的跨级交互流动，合理引导农业全产业链在都市圈的空间布局，构建开放、共享、高效的城乡产业分工与区域协作新格局。其次，通过农业全产业链的不断拓展重塑县域“城—镇—村”职能体系，带动特色农产品的基地化生产及相关服务业的空间集聚，因地制宜统筹用地资源配置，形成“空间多级联动、土地利用集约、发展格局一体化”的县域融合新协作体系。

3.3 多元主体协作，共享价值增值，保障治理有效、持续发展

多元主体协作、土地有效供给和利益合理分配是构建新型产业治理体系、促进产业协同发展的重要基础。首先，多元主体协作是全产业链治理的关键，具体表现在通过提高产业组织化程度，促进农户与企业、市场和消费者的衔接。在这一过程中，应充分发挥政府的引导

作用，通过生态保护、公共资源与科技创新投入来保障农业的持续升级；发挥龙头企业的主导作用并加强其与市场和农业经营主体的联系，激活城乡产业融合的内生动力；加强建设农业专业合作组织，促进农产品的规模化、标准化和基地化生产。其次，加快推进土地改革，释放城乡土地资源潜能，推动城镇产业集群化发展，带动农业规模化、集约化转型，提升存量土地的供给能力与价值增值。最后，完善利益分配机制，保障村民、小微企业能够分享农业全产业链的价值增值收益，从而吸引人才返乡入乡、创业就业，促进农业全产业链的持续增值。

4 基于农业全产业链协同发展的西咸试验区规划策略

4.1 再造农业全产业链，提高产业价值

对于西安都市圈城乡产业协同发展而言，应充分发挥都市圈的核心城市资源、农业资源及杨陵区农业科技研发的优势，打造集科技研发、创新创业、生产加工、智慧服务、休闲旅游和销售物流于一体的农业全产业链体系（图4）。

(1) 围绕农业生产，链接农牧业，打造生态链条，提升产业品质。

针对现状农产品存在的质量安全、环境污染及其与市场高品质需求脱节等问题，围绕农业发展链接农牧业和绿色循环的生态化农业生产链条，包含科学化育种、清洁化生产、无害化加工、智

慧化监管、网络化展销和冷链化储运等环节，旨在保障高品质农产品的生产和供给。针对生产环节，首先通过育种、培训及精细化管理，培育高质量的特色农产品品牌；其次，突出农业绿色发展理念，建立生态、循环和标准化的生产基地，通过对种养副产物的梯次加工和全值高值利用，减少对农药、化肥的使用，发挥农业承担生态修复和环境保护功能的作用，提高农产品质量；最后，依托3S技术发展智慧农业，实现农业特色种养全过程的可视化监管与农产品溯源，建立农产品生产者与消费者之间的价值信任关系，形成市场消费价值导向的订单农业发展模式，促进一产链条向二产、三产链条的高质量拓展。针对初加工环节，完善农产品低温分拣加工、预选分级、包装仓储和检验检测等环节，提升农产品的商品化能力。针对销售环节，通过网络化展销、冷链化储运，高效衔接特色农产品与区域市场，促进农产品“出村进城”。同时，充分考虑都市的圈层结构特征与区位优势，整体引导有条件的村庄发展生态休闲旅游产业，并通过与城市进行优势互补的差异化发展来寻求可持续发展的机遇。此外，将村庄田野地景作为重要的休闲场地与景观要素，拓展休闲农业、观光农业，在充分尊重农业及生态格局的基础上，通过营造农业景观化、生态美学化的乡村意向景观，发展创意农业、认养农业和文旅康养等乡村新业态，并融入创意文化与创新品牌，使乡村成为宜居宜游之地。

(2) 围绕农业加工，完善食品加工全

产业链，提升产品价值。

围绕食品加工业，纵向整合延伸农业产业链，发展近郊区以市场价值需求为导向和远郊区以农牧特色产品生产为导向的食品加工全产业链。首先，面向都市圈核心城市群餐饮业厨房标准化、家庭厨房社会化的发展趋势，在近郊区发展中央厨房全产业链，为城市餐饮连锁店和家庭厨房提供安全、快捷、绿色的成品与半成品食材。其次，结合远郊区乡村腹地加工型特色农产品发展特色食品加工全产业链，带动乡村种养的集约化、规模化发展，并促进农业绿色循环发展，为中央厨房全产业链供应原材料。其中，产业链的延伸应跨越区域界线，产业链前端依托杨陵区农业科技研发基地，培育种养新品种、发展新技术；产业链末端向西安人才技术集聚区及城市消费市场延伸，形成“核心研发在杨陵区、成果转化在区县、产品销售在城市”的产业格局，实现整合区域资源的“新木桶”效益。

(3) 提升农业供应能力，多元化打造供应链体系，促进产销模式的转型。

因信息不对等、农民议价能力低而造成的小农户与大市场脱节、农业增产不增收问题是阻碍城乡协同发展的客观现实因素，而实现农户、物流、企业、零售商和消费者信息的交互与共享是提升农产品供应能力的关键，并直接影响到农业全产业链的运行效率。因此，规划提出以物流配送中心为基础构建农产品供应链体系（图5），建设供应链智慧服务平台，形成信息共享的一体化供应链。

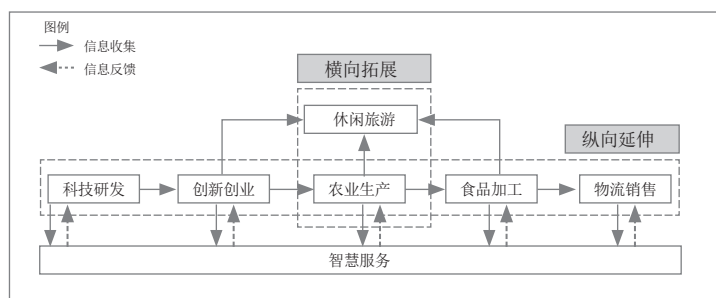


图4 以农业生产为核心的全产业链延伸拓展示意图

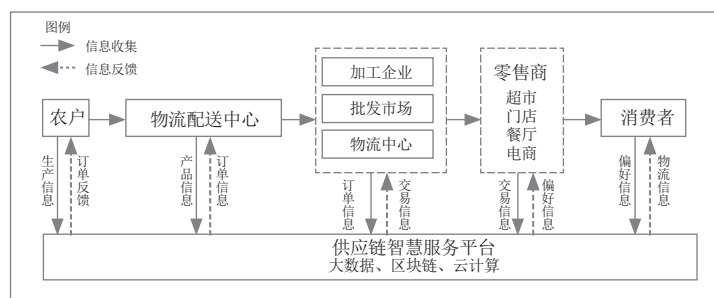


图5 农产品供应链体系构建示意图

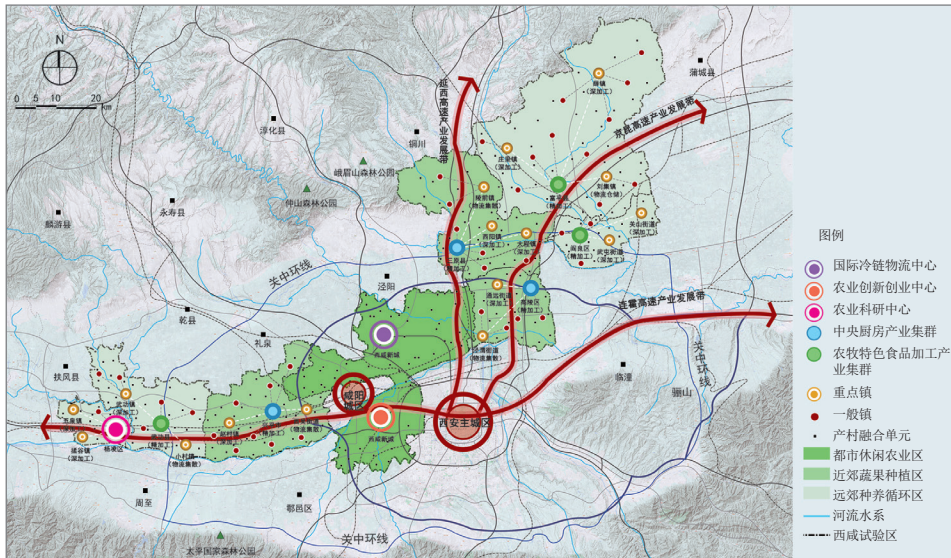


图6 西咸试验区农业产业协同发展空间格局图

其中，物流配送中心可以将农产品的销售信息反馈给农户，改变传统产销脱节的现象，让农产品生产朝着市场需求方向发展。农户通过物流配送中心直接与企业、市场合作，减少了农产品供应环节，尤其是减少了农户与消费者之间的流通环节，在让农户获得更多利润的同时保障了农业全产业链的有序发展。

4.2 区域一体化布局，提升功能格局

城乡空间是农业全产业链协同发展的重要载体，是实现城乡产业协同发展的重要基础。因此，可通过产业集群的空间集聚带动农产品的基地化生产及相关服务行业的空间集聚。规划以西安都市圈城乡整体高质量发展为目标，立足西咸试验区的农业发展基础，聚合西咸新区国际空港物流枢纽、人才集聚创新资源及杨陵区的农业科技力量，形成服务西安都市圈城市群、辐射省内、对接国内国际市场的城乡产业协同发展空间格局。

(1) 立足区域，优化布局，形成现代产业空间结构。

规划以西安、咸阳中心城区为综合服务中心，形成“三大中心、六大城镇产业联合体、多个产村融合单元”融合

发展的产业空间格局（图6）。

“三大中心”包括农业创新创业中心、国际冷链物流中心及农业科研中心，旨在提升农业全产业链向前、向后的拓展能力。①农业全产业链的价值拓展越来越离不开熟悉大数据、云计算、信息工程和人工智能等现代技术的高端人才，因此规划依托西安都市圈的人才集聚优势，集聚农业创新创业资源，在西咸新区结合科研用地布置农业创新创业中心，使农业“根植”于城市；②利用西咸新区国际空港门户，依托“空、铁、公”联运立体交通体系，建设国际冷链物流中心，加强农业产业与国内、国际市场接轨；③发挥杨陵区作为农业高新技术产业示范区的科技创新驱动力，发展集农业人才培养、专业人才培养、农业科技研发与成果转化于一体的农业科研中心，推动农业从劳动密集型产业向技术和知识密集型产业转型。

“六大城镇产业联合体”是基于县域经济促进城乡融合的重要空间载体。规划依托县城及工业园区的资源优势，联合重点镇建设食品产业集群，形成由县城、重点镇的多个小型食品加工园区、产业服务基地共同组成的城镇产业联合体，实现县域经济的整体发展。同时，

基于西安都市圈食品供应链的圈层特征，依托“三轴一环”高速公路交通廊及西安都市圈近郊圈层、远郊圈层的空间结构，统筹食品产业集群类型，明确在近郊区三大城镇产业联合体发展中央厨房产业集群，在远郊区三区发展农牧特色食品加工产业集群，构成西咸试验区功能互补、协同发展的整体产业空间发展格局。

“多个产村融合单元”是通过优化乡村种植、养殖、初加工、冷链物流与居住空间布局的关系，发展标准化种养循环基地、产居复合社区，形成多元化的产村融合单元。

(2) 优化土地资源配置，促进新兴产业新业态的合理布局。

严守国土空间规划“三区三线”管控底线，通过优化土地资源配置，挖潜城乡存量用地资源，在实现城乡总建设用地零增长目标下拓展产业发展空间，是西咸试验区城乡融合发展需考虑的问题。因此，规划提出用地复合化、小型化和分散化的建设模式，形成产业用地在区域大分散、产业链在局部地区小集中的空间布局模式。首先，充分尊重原有总体规划，通过复合化利用存量用地、更新改造老旧建筑来拓展产业发展空间，将加工业、物流业及生产性服务业等各类新兴产业新业态用地嵌入现有城镇建设空间。其次，通过分包合作的形式拆分城市加工企业的部分功能单元或将其整体搬迁至镇村空间，为城市新业态发展腾挪建设用地，促进县域“城—镇—村”“人—地—业”的梯度转移与均衡分布，形成“乡村就地、就近就业”“不离土、不离乡”的城镇化新格局。

4.3 实施多元协同治理机制，建立良性秩序

(1) 多元主体协同合力治理。

规划发展“政府引导、企业定位、市场调节、农民参与”的多元主体协同治理模式，推动农业全产业链多元主体

参与,共享发展成果。在小农户土地不集中、经营权难流转的情况下建立“小农户+新型农业经营主体+社会化服务”的现代农业产业组织体系,发展合作式、托管式和订单式等农业服务形式,构建“市场+行政+社群”的治理机制,通过政府引导、社群监督充分发挥市场配置资源的作用,创新“线上+线下”的多元治理模式,推动农业全产业链协同发展。其中,在线上与大型门户网站合作,通过云计算分析消费者的偏好,辅助决策反馈至加工企业,由企业主导促进生产、加工、销售和消费的一体化;在线下探索“农业+科研+房地产公司”的协作模式,依托房地产公司所拥有的庞大市场和产业优势,衔接前端科技研发、中端“食品龙头企业+基地+农业合作组织+农户”的生产组织,以及末端大型房地产超市、底商门店销售的共同治理模式,形成产业链前、中、末端的一体化协作。

(2) 土地制度改革放权释能。

通过土地制度改革将“死资产”转变为“活资本”,使城乡获得共同发展的机遇。通过农地“三权分置”改革及农村宅基地制度改革,在确保耕地保护国策与用地审批标准的前提下,规划率先在西咸试验区下放用地审批权,缩减审批流程与时间,提高审批效率,保障产业项目及时落地;完善西咸试验区的宅基地使用权制度,推动农村土地依法合规整治入市,完善土地要素市场,释放土地开发潜能;通过全域土地综合整治将新增建设用地指标适当向村镇单元倾斜,保障村镇第二、第三产业建设用地的供给。

(3) 完善利益共享分配机制。

针对当前农民参与农业全产业链利益分配合作的周期短、主体缺位、难以获取产业链后端价值等问题,规划通过完善企业与农户利益联结机制,建立“龙头企业+农业合作组织+家庭农场+小农户”的产农联合体,形成规模经营、

合作稳定、利益联结的城乡产业命运共同体;同时,充分发挥合作社的纽带作用,改变农民在利益链中的末端角色,激活农民的市场主体地位,并通过共享分配机制保障农民利益,促进农业全产业链的提质增值、良性发展。

5 结语

本文从改变依靠城市输血功能带动乡村发展的思维模式、扩大城乡产业融合发展平台的视角出发,提出以西安市都市圈整体高质量发展为重要支撑,发挥西咸试验区的农业资源优势、杨凌区作为国家级农业高新技术产业示范区的科技创新优势及西咸新区国际空港物流枢纽作用,通过“三链耦合”构建绿色引领、创新驱动、纵横拓展的农业全产业链系统,推动城乡要素的合理配置和一二三产业的有机融合,形成“城乡互促、工农互补”的城乡融合发展路径,以优化城乡产业布局,激活乡村振兴“全面造血”的能力。□

[注 释]

① 2019年12月19日,国家发展和改革委员会、中央农村工作领导小组办公室、农业农村部等18部门联合发布了《国家城乡融合发展试验区改革方案》,明确了11个省的城乡融合发展试验区发展目标,并提出到2025年充分发挥试验区的引领带动作用,形成可复制、可推广的典型经验,促进城乡生产要素的双向自由流动和公共资源的合理配置。

② 2021年2月7日,自然资源部、国家发展和改革委员会、农业农村部联合发布了《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》,明确提出将县域作为城乡融合发展的重要切入点,有效保障农村产业融合发展用地。

[参考文献]

- [1] 翟坤周,侯守杰.“十四五”时期我国城乡融合高质量发展的绿色框架、意蕴及推进方案[J].改革,2020(11):53-68.
- [2] 易醇,张爱民.城乡一体化背景下的城

乡产业融合协同发展模式研究[J].软科学,2018(4):105-109.

- [3] 吴梦笛,陈晨,赵民.城乡关系演进与治理策略的东亚经验及借鉴[J].现代城市研究,2017(1):6-17.
- [4] 蒲向军,刘秋鸣,谢波.城乡要素驱动下我国城乡关系的历史分期与特征[J].规划师,2018(11):81-87.
- [5] 杨贵庆.城乡共构视角下的乡村振兴多元路径探索[J].规划师,2019(11):5-10.
- [6] 高宁,张佳,胡迅.为城市农业“辩护”——城市农业规划策略探讨[J].国际城市规划,2021(2):84-90.
- [7] 龙茂乾,李婉,扈茗,等.新时期我国都市圈治理的新逻辑与变革方向探讨[J].规划师,2020(3):12-16.
- [8] 陈谷平.基于价值网络的农业全产业链价值增值路径及实现机制[J].农业展望,2020(7):86-93.
- [9] 姜鹏,曹琳.农业生产视角下的未来城市空间演变新模式[J].规划师,2020(21):20-26.
- [10] 吕华.食品加工企业对农产品规模生产效率影响的实证研究[J].食品安全质量检测学报,2019(15):5227-5232.
- [11] 杨传开,朱建江.乡村振兴战略下的中小城市和小城镇发展困境与路径研究[J].城市发展研究,2018(11):1-7.

[收稿日期]2021-03-25