

# 试析市域经济对新农村产业调整的导向影响

## ——以海南儋州市为例

黄朝明<sup>1</sup>, 董友琴<sup>1</sup>, 王振伟<sup>2</sup>, 段艳豪<sup>2</sup>, 郝志军<sup>1</sup>

(1. 华南热带农业大学经济管理学院, 海南儋州 571737; 2. 海南省土地开发整理中心, 海南海口 571100)

**摘要** 分析儋州新农村建设与市域经济发展的联系、存在问题、产业调整形式, 提出建立与区域经济发展相适应的新农村建设措施。

**关键词** 新农村建设; 产业调整; 市域经济; 模式

**中图分类号** F320.3 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2007)09-02813-03

儋州市近年在加快基础设施建设, 加强经济结构调整, 大力发展科技教育等方面取得了重要成果, 人民生活水平不断提高。在市域经济发展中, 着力解决“三农”问题, 增加对农业的投入, 切实减轻农民负担, 增加农民收入, 建立了有利于打破城乡二元经济结构的体制。新建了一批交通、通信、水利设施和农村电网改造等工程, 对加快城镇化, 引导农村剩余劳动力平稳有序转移起到了重要作用。

儋州市建设用地面积由 1996 年的 28 507.40 hm<sup>2</sup> 增加到 2004 年末的 38 444.43 hm<sup>2</sup>, 年均增长速度 4.36%; GDP、固定资产投资 1996 年为 40.12 亿、7.11 亿元, 2004 年增加到 62.64 亿、15.36 亿元, 年均增长速度分别为 7.01%、14.50%, 均呈明显的同向增大态势。GDP, 特别是固定资产投资增速比建设用地扩展增速要大得多, 经济的增长带动了建设用地规模的扩张, 建设用地规模的扩张又促进了市域经济的增长, 二者相互促进, 协调发展。儋州市城镇化进程日益加快, 城市化水平由 1996 年的 25.8% 提高到 2004 年的 39.7%。

在未来的 10 年中, 儋州市社会经济宏观环境和政策背景都将发生变化。中国—东盟自由贸易区(10+1)的建设、泛珠三角“9+2”区域经济联合, 有利于儋州吸引外资、参与区域经济的合作与分工; 海南省政府实施“南北带动, 两翼推进, 发展周边, 扶持中间”的大区域发展战略思路及洋浦化工区的进一步发展, 给儋州经济发展, 尤其是农村地区经济发展带来了新的机遇和空间。

### 1 儋州市新农村现状

2004 年底, 儋州市共有 218 个村委会, 1 451 个自然村, 1 959 个村民小组, 农村人口 565 746 人, 农民人均纯收入 3 283 元。为了推动儋州农村经济社会发展, 提高农民素质和农村文明程度, 加快把儋州建成海南西部经济文化中心, 儋州市紧密结合当地实际, 创新工作思路, 开展了以增加农民收入为目标、以基层组织建设为龙头、以文明生态村建设为载体的农村综合创建试点活动, 扎实推进社会主义新农村建设, 取得了很大的成效。

2005 年底, 全市共建成文明生态村 400 多个, 其中生态村建设连片模式得到中宣部、中央文明办的肯定, 经验在全国推广。

**基金项目** 华南热带农业大学科技基金项目(RND0534); 华南热带农业大学教学研究课题。

**作者简介** 黄朝明(1973—), 男, 广西天等人, 讲师, 从事土地资源管理的教学和研究工作。

**收稿日期** 2006-12-16

### 1.1 新农村产业发展中存在的主要问题

**1.1.1 土地开发利用不充分, 生产率尚待提高。**近年来, 在土地经营管理上存在 2 个不容忽视的问题, 即粗放经营与过度利用并存。一方面受商品大潮的影响, 农村有经营能力的人和青壮年纷纷外出打工, 致使平时对土地的管理疏失, 产量和效益明显下降。与此同时由于投入不足, 对部分土地过度利用的现象也很普遍。主要表现在: ①肥料投入结构不合理, 无机肥施得多, 有机肥施得少; ②受农资价格上涨的影响, 农民向土地投入的积极性下降, 甚至进行掠夺式经营; ③作物种植结构不合理, 养地作物比重下降, 造成土壤板结。

管理粗放, 重用轻养, 再加上农田水利设施不配套, 科学种田水平低等原因, 致使全区土地的生产力远未充分发挥, 中低产田面积长期居高不下, 耕地后备资源缺乏, 土地整理改良任务重。

**1.1.2 建设用地布局不规范。**农村居民点用地规模过大, 与人口规模不协调; 农村居民点用地结构不合理, 缺乏规划, 布局零散, 利用率低; 农民观念陈旧, 土地浪费严重。由于经济的快速发展, 各类建设用地不断扩张, 全市现有耕地面积持续减少。

**1.1.3 农民对土地保护的意识不强。**《宪法》规定农村土地归集体所有, 使得农村土地真正意义上的处置权、抵押权等得不到体现。土地所有权主体模糊, 甚至“虚化”, 这样就给农用土地的管理带来很多困难, 因土地所有权和使用权分离, 占有收益、处置权限不清, 使农民对土地投入缺乏热情, 土地所有者、农村集体又缺乏投入责任约束, 农村土地管理问题日益突出。

**1.1.4 新农村创建中存在浪费现象。**儋州市居民点分布比较分散, 在新农村建设中存在各自为政, 独自申报的情况, 浪费了大量资金和土地。

### 1.2 新农村发展的有利条件

**1.2.1 生态文明村是社会主义新农村建设的有效载体。**海南生态文明村建设处于全国领先水平, 是社会主义新农村建设的一种发展模式。儋州市生态文明村取得了令人瞩目的成果, 目前共有生态文明村 400 多个。

**1.2.2 发达的工业化与城镇化水平为社会主义新农村建设提供动力。**儋州市具备了“工业反哺农业、城市支持农村”的条件和机遇。洋浦是国家级经济开发区, 产业定位为“一个基地、三个集群”。在未来 15 年内, 洋浦的工业将以产业集群的方式实现超常规、跨越式的大发展。工业的产业集群化将极大地推动儋州市的城镇化进程。到 2020 年, 儋州市将成

为海南西部以第二产业为主导的区域经济中心。随着工业化和城镇化进程的加快,儋州市完全具备了“工业反哺农业,城市支持农村”的有利条件和历史机遇。预计至2020年,儋州市的城镇化水平为52%,处于海南省领先水平,接近中等发达国家的城镇化水平。目前儋州市的城镇化水平约为33%,这意味着至2020年,将有近13万的农村人口转为城市人口。可以说,儋州市的新农村是城镇化进程中的新农村,城镇化是新农村建设的城镇化。

**1.2.3 推动社会主义现代化进程的重大历史任务。**党的十六届五中全会提出,建设社会主义新农村是推动我国社会主义现代化进程的重大历史任务。加强社会主义新农村建设的推进儋州市农村全面建设小康社会、缩小城乡差距、构建和谐儋州的一项重大工程。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的总体要求,坚持“多予、少取、放活”政策,进一步改善农村生产生活条件,增加农民收入,提高农民生活质量,使乡村面貌明显改观,扎实稳步推进儋州特色的新农村建设。

## 2 儋州市新农村建设的总体构想

**2.1 两极带动,沿路发展,向中推进** 随着儋州市城市化进程的加快,洋浦和那大的经济辐射功能将进一步增强,以那大和洋浦为两极的周边村庄片区和沿那(大)洋(浦)公路西侧的村庄片区将有较快发展。按照“突出重点,示范引路”的原则,应将那大、洋浦为两极的周边村庄片区和沿那洋公路两侧的村庄片区作为优先规划发展的重点村和示范村,形成“两极带动、沿路发展、向中推进”的社会主义新农村走廊。

**2.1.1 “两极带动”。**随着工业化和城市化进程的加快,那大和洋浦将带动周围的小城镇和村庄的发展。要做好村庄居民点规划,使之与城市(开发区)总体规划相衔接;逐步将城市的水、电、路、通信等基础设施延伸到农村;逐步完善村庄文教、卫生、科技等社会公共服务设施;逐步发展壮大农村经济,加快农村和农业向工业化和产业化转变;加强村庄环境整治和生态文明建设,打造建设一批“乡风文明、村容整洁、管理民主”的生态文明村。

**2.1.2 “沿路发展、向中推进”。**随着产业链的延伸,那大至洋浦之间的产业园区也将快速发展起来,那洋公路两侧部分村庄也会被纳入到产业园区的规划范围以内,这部分村庄也将完成向城镇化转变的进程,成为产业园区的一部分。

**2.2 示范引路,突出特色,逐步推广** 按照“一村一个品牌”的指导思想,根据各地特色资源条件,充分发挥各自优势,发展特色产业。

儋州市属热带海洋性气候,光热充足,耕地利用率较高。耕地适宜的农作物除水稻外,还有旱粮、番薯、玉米、花生、芝麻、甘蔗、蔬菜、各类瓜果等。复种指数很高,农作物大多能达到2~3熟。目前已大面积推广“稻—稻—薯”、“花(生)—稻—薯”、“稻—稻—玉”、“稻—稻—菜”、“蔗—菜(薯)”和“稻—稻—瓜”等形式的二熟、三熟制,同面积耕地的产值比内陆省份高,经济效益也相对较好。1998~2005年,受经济效益驱动,农民自发调整各类作物种植面积,对总产造成了影响。粮食、油料等传统作物逐年减少,蔬菜、糖蔗等经济作物逐年增加。具体结果如表1、2所示。由于自然条件优越,儋州近

年来逐渐成为重要的优质反季节蔬菜基地和热带水果基地。尤其近年来种植热带水果、橡胶等经济效益显著,因此受比较效益驱动,耕地改种园地的数量有较大的增加。

表1 儋州市耕地产出比较 万t

	1998年	2000年	2003年	2004年
粮食	26.51	26.22	23.21	23.51
油料	2.13	1.85	1.70	1.82
糖蔗	130.77	137.42	141.48	145.78
蔬菜作物	26.86	28.83	28.75	29.45

表2 儋州市典型农产品种植平均收益比较

	技术含量	生产周期/a	风险指数	利润/元/hm <sup>2</sup>	
				2004年	2005年
水稻	低	0.5	0.1	18 000	22 500
木薯	低	0.4	0.1	12 000	12 000
甘蔗	低	1	0.3	15 000	12 500
荔枝	高	4	0.5	30 000	34 500
香蕉	高	2	0.5	25 500	27 000
橡胶	中	6	0.7	25 500	27 000
纸浆林	低	4	0.3	18 000	19 500

1997~2004年耕地利用动态变化的总趋势:耕地的减少量远远大于耕地的新增量,耕地净减1 422.22 hm<sup>2</sup>。1997~2004年园地是耕地最主要的去向地类,合计862.25 hm<sup>2</sup>,主要为改种橡胶园和少量果园;城镇建设占用排第2位,共274.66 hm<sup>2</sup>;排第3位的是退耕还林减少,共209.53 hm<sup>2</sup>。这与全国乃至全省严格保护耕地的政策矛盾,如何协调林地、园地、耕地保护之间的关系是要认真考虑的问题。

**2.3 儋州市新农村建设发展模式** 按照“总量控制,合理布局,集约用地,保护耕地”的原则,统筹城乡建设用地,合理确定中心村数量、布局、范围和用地规模。按照边远地区自然村向中心村聚集,农村向集镇归并,集镇向小城镇发展的指导思想,依据各村自然及经济状况,主要采取以下发展模式:

**2.3.1 迁村进镇。**距离城镇较近的地方,规划引导零散村庄整体向城镇搬迁。

**2.3.2 村庄合并。**对远离城镇的村庄,组建中心村。

**2.3.3 移位发展。**对地下水水质低劣、交通不便、地质灾害多发区的村庄进行整体搬迁,另行选址,统一规划建设新村,腾出原有村庄建设用地复垦还耕。

**2.3.4 填补空缺。**通过调整和执行村庄规划,严格控制宅基地使用条件和标准,打通主次干道,拆除违章建筑,收回超占土地,完善村内基础设施,使村庄用地实现节约、集约。

同时新农村建设要留住田园风光,根据海南省农村居民点特殊自然条件,保持特色、风格各异的村落民居,在加快乡村经济社会全面发展的同时,提高广大农民群众生活水平的同时,保护好乡村特有的人居环境、田园风光,杜绝“千村一面”。

## 3 新农村产业带布局

**3.1 中部绿色农业产业带** 主要集中于中部大成、王五、中和、东城等地区。该地区地势相对平缓,水利设施完善,交通便利,是儋州市粮油、甘蔗、瓜菜主产区。该区发展的主要方向是建成绿色食品生产基地,在调整提高水稻、甘蔗等传统热作种植效益的基础上,以蔬菜为主发展无公害绿色农业。

3.2 南部热作农业产业带 主要包括和庆、兰洋、南丰、那大、雅星地区。该地区土地资源丰富,土壤肥沃,气候温和,降水充沛,避风条件好,适宜发展橡胶、荔枝、龙眼、香蕉、芒果等作物,依托有利资源条件,打造优质早熟水果基地、橡胶产业示范基地。在建成专业化、规模化生产的基础上,发展加工业,形成产业化经营。

3.3 北部生态农业产业带 主要包括光村、木棠、峨蔓、三都等镇。该地区降雨量少,蒸发量大,干旱缺水,地形多为玄武台地,水利设施较差,交通不发达,社会经济发展水平相对较低。优质稻、秋种甘蔗、黑山羊、小种鸡和良种黑猪很有特色,种养有机结合,互相促进,良性循环。充分发挥区域产业优势,打造生态特色农业基地。

3.4 渔业、滨海旅游产业带 主要集中于白马井、光村、海头、排浦、新州、三都等西部沿海地区。依托沿海优势,大力发展养殖和捕捞业,同时依托资源优势,发展旅游业。

3.5 生态旅游产业带 主要是兰洋温泉和松涛水库地区。依托区域自然资源优势,发展生态旅游业。

### 3.6 新农村基础设施配套建设

3.6.1 解决好工程性缺水,实施农村饮水安全工程。加强松涛灌渠配套建设工程,实施天角潭水库防洪水利工程,切实落实水库堤防加固、灌区工程、节水灌溉等水利设施工程,从根本上改变现有农业生态环境脆弱的局面,实现农村生态良性循环。实施农村饮水安全工程,争取在2010年之前使农村自来水普及率达到45%。

3.6.2 加快农村道路建设。加快乡村公路建设,实施“村村通工程”,争取在2010年之前自然村道路通达率达到100%。

3.6.3 大力发展农村沼气。按照因地制宜、分类指导、循序渐进、进村入户的原则,推广“一池三改”和“种、养、加、沼”四结合的物质循环多级利用,力争到2010年实现全市累计用户3万户,占全市宜建沼气池总户的80%。

3.6.4 大力发展农村公共事业。加大农村教育投入,加强教师队伍建设和改善农村办学条件;加强农村文化阵地建设,健全农村文化网络设施,加强推广农民技能教育培训,加强农村科普基地建设,培育农村新型文化,开展精神文明创建活动;发展农村合作医疗卫生事业,加强农村医疗卫生设施建设和技术人才队伍建设,使农村卫生覆盖率达100%。

## 4 儋州市新农村建设的保障措施

### 4.1 经济保障措施

4.1.1 进一步优化农业结构,提高农业整体效益。加快改造传统产业,提高生产技术,推广优良品种与多种形式的产业化经营模式;大力发展特色产业;实施无公害标准化生产,提高农产品市场竞争力;加强市场信息服务体系建设,建立健全农产品营销网络;大力推进农业科技进步和创新,加快科技兴农步伐。

4.1.2 改善农村就业环境,促进农村劳动力转移。加强农村劳动力就业技能培训;落实好保护农民利益的各项政策。

### 4.2 政策保障措施

4.2.1 优先安排新农村建设的示范建设点建设,及时保障新

农村建设的重点基础设施用地。节约和集约用地。严格保护耕地,提高粮食生产能力,土地收益要向农业倾斜。

4.2.2 加强农村地质灾害的预防,保护农民生命财产安全。

4.2.3 建立“政府引导、农民参与”机制,让农民享有知情权、参与权和决策权。除中心村外,其他村庄建设用地总面积要严格控制,新建住宅用地以内部挖潜为主,缩村填实。同时积极引导农民新建住宅往中心村迁移,并给予一定的优惠政策,同时要及时做好旧宅的整理工作,确保农村建设用地总量不增加,农村住宅用地整理新增耕地可以抵新增建设用地占用耕地指标。

### 4.3 法律保障措施

4.3.1 规划先行。土地的承包要区分农用地和建设用,村庄规划的制定要科学,要分村内村外,分别明确产权,切实发挥规划对土地利用的引导、促进和制约作用。

4.3.2 土地产权物权化,健全法制。农民的土地产权包括建设用产权、农用地产权,应得到物权化承认及保护,这是社会主义市场经济发展的内在要求,保护农民合法权益的有效途径,土地流转的前提和保障,破除城乡二元社会,促进土地集约利用的必然选择。应赋予土地管理机关更多的执行权。法律面前人人平等,对农民的违法用地,也应当以高额罚款予以吓阻,不能因为存在以罚代法现象,就因噎废食。

4.3.3 建设用地有条件有偿使用。超过居住标准的其他建设用地应当有条件有偿使用,并经依法批准。此举将使政府宏观调控的力量遍及城乡,有效缓解基层窘迫的财政状况,促进农村基础设施建设。

### 4.4 基层组织建设保障措施

4.4.1 组织建设。包括党支部建设和村民委员会建设。村民委员会建设是依照《村民委员会组织法》来运转的,村民委员会的职能、作用和党支部有所不同,但“两委”关系有时很难协调。组织建设还有一个组织专业协会的问题,像瓜菜协会、天然橡胶协会等。

4.4.2 社会建设。城市和农村差距的扩大,不仅体现在收入上,还体现在居民受教育的水平、机会和质量上,体现在医疗卫生等方面能享受的待遇上。城市居民有最低保障线,农村居民没有。所以,要在农村建立最低保障,推行合作医疗和义务教育,把计划生育工作真正做到群众自觉自愿的程度。

4.4.3 政治建设。政治建设在农村主要是落实《村民委员会组织法》,推进村民自治,让广大人民群众当家作主,实行自我教育、自我管理、自我服务,民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

### 参考文献

- [1] 林培如,李满春.区域土地利用战略研究——以廊坊市为例[M].北京:科学出版社,2005:50-102.
- [2] 刘黎明.土地资源调查与评价[M].北京:中国农业大学出版社,2005:243-265.
- [3] 海南省统计局.海南统计年鉴(1996-2005年)[M].北京:中国统计出版社,2005.
- [4] 罗开富,钟功甫.海南岛热带农业自然资源与区划[C].北京:科学出版社,1985:115-131.