

DOI: 10.13669/j.cnki.33-1276/z.2021.061

温州西部休闲产业带发展的内在机理与路径优化

杨美凤

(中共温州委党校, 浙江 温州 325400)

[摘要] 温州以西部休闲产业带为主载体和主平台,不断推进城乡融合协调发展。选取温州作为实践案例,分析其西部休闲产业带发展过程中存在的问题,有助于探讨其内在机理。研究发现,西部休闲产业带的发展需要挖掘优质特色产业新优势,完善政府服务供给,创新利益联结机制,加强要素保障供给,激发产业提质增效的新动能。

[关键词] 西部休闲产业带;城乡融合;内在机理;温州;

[中图分类号] F327 [文献标识码] A [文章编号] 1671-4326(2021)04-0024-05

Internal Mechanism and Path Optimization of the Development of Leisure Industry Belt in Western Wenzhou

YANG Meifeng

(Party School of CPC of Wenzhou Municipal Committee, Wenzhou, Zhejiang, 325400)

Abstract: By taking the western leisure industry belt as the main carrier and platform, Wenzhou has been constantly promoting the coordinated development of urban-rural integration. By taking Wenzhou as a practical case, the paper has analyzed the problems existing in the development of its western leisure industry belt, which is helpful to explore its internal mechanism. The studies have found that for the development of the western leisure industry belt, it is needed to discover new advantages of high-quality characteristic industries, improve government service supply, innovate the interest linkage mechanism, enhance the supply safeguard, and stimulate the industrial quality and efficiency improvement.

Key words: western leisure industry belt; urban-rural integration; internal mechanism; Wenzhou

实际上,是休闲而不是劳动使得工业资本主义走向成熟。在这里,休闲新的合理性被展示出来了^[1]。休闲伴随着人类的诞生而存在,又伴随着现代工业的发展而出现,是社会生产力高度发达阶段的产物,是社会全体成员的一种崭新的生活方式,与每个人的生存与发展息息相关^[2]。对休闲产业经营者(商家)和政府等而言,更为重要的是经济效益,即休闲活动及相关服务的非经济或超经济性价值。对休闲主体而言,更为重要的是的是休闲活动及相关服务的目的性价值,也就是休闲者接受休闲服务、参与休闲活动的内在收获,比如人性效益、文化效益、人际和谐、健康愉悦和生态效益等^[3]。

温州建设西部休闲产业带,是推动城乡区域平衡发展的破题之举,是全面打开“两山”通道的创新之举,对于提高区域经济社会的发展水平起着重要作用,是满足人民美好生活需要的惠民之举,亦是实施乡村振兴战略进程中助推乡村发展的有效探索。本文基于温州的实证分析当前西部休闲产业带发展存在的问题,探讨其内在机理,并提出有针对性的路径优化,希冀进一步深化这一领域的研究。

一、温州西部休闲产业带的具体实践

根据温州《西部生态休闲产业带建设五年发展规划(2018—2022年)》(温委办发〔2018〕41号),

[收稿日期] 2021-10-23

[作者简介] 杨美凤(1988—),女,浙江温州人,讲师,硕士,主要从事乡村治理研究。

产业带建设规划范围为文成、泰顺两县全域,鹿城、瓯海、瑞安、平阳、苍南西部山区以及乐清、永嘉北部山区,覆盖9个县(市、区)的81个乡镇。西部生态休闲产业带面积广阔,占全市64.5%,户籍人口243.1万人,占全市30.0%,常住人口133.0万人,占全市14.6%^①。这一规划通过空间生产重构,对温州全局发展具有基础性作用。当前温州以西部生态休闲产业带建设为主平台,以延伸产业链、建立利益链、完善价值链为重点,突出产业项目、产业平台、产业品牌建设,联动推进11个生态休闲区块建设,乡村产业加速实现从“点状分布”向“带状发展”转变,乡村一二三产融合发展的势头良好。

1. 生态环境明显改善

三年来,温州坚持用“两山”理念引领西部生态休闲产业带发展,突出环境整治、样板打造和美丽创建,产业带的人居环境得到有效改善。一是全力开展“厕所革命”“污水革命”“垃圾革命”,改造农村公厕4 769座、覆盖率达94.9%,农村污水达标处理率达100%,垃圾分类处理率达85%。二是坚持把乡村振兴示范带建设作为温州实施乡村振兴战略的主抓手,温州已建成乡村振兴示范带88条,其中西部生态休闲产业带范围内56条。三是统筹推进美丽村镇、美丽乡村和美丽田园建设,共建成市级美丽乡村标杆乡镇81个、美丽乡村样板村51个,创成3A级景区村庄186个,建成美丽田园46万亩、美丽庭院5.1万户。

2. 融合产业项目蓬勃发展

温州坚持项目带动,三年累计新建产业项目425个,累计投资367亿元,休闲农业、农家餐饮、乡村民宿、森林康养等新产业新业态快速发展。一是休闲观光农业不断壮大,产业带创成市级以上田园综合体10个、各类休闲农业基地134个,建成省级“最美田园”18个,形成休闲农业旅游线路35条。二是乡村旅游产业蓬勃发展,前三季度全市乡村旅游接待人数为4 101.21万人次,占全市旅游业52.6%,乡村旅游经营总收入38.12亿元,同比增长23.14%。三是乡村夜光经济方兴未艾。2020年西部生态休闲产业带发展乡村民宿1 108家,培育发展乡村特色夜市125个、农家乐夜餐厅405家、夜经济休闲村45个、夜游特色路线29条。

3. 发展活力有效迸发

近三年,温州坚持以农村综合改革为主动动力,

改革红利在产业带建设中逐步显现。一是宅基地“三权分置”、小农户与现代农业发展有机结合、人口集聚与农民增收致富等多项改革列入国家级试点,农民资产受托代管融资、“三位一体”农民合作体系改革等取得突破性成效。二是推进“两进两回”改革。三年来,累计聘请(引回)乡贤能人4.9万人,吸引2 600名青年人才下乡创业,推动社会资本下乡626亿元,其中投资西部生态休闲产业带449亿元,占71.7%,西部生态休闲产业带逐步成为资源要素集聚的洼地。

二、当前温州西部休闲产业带的实践困境

近年来,温州以西部生态休闲产业带为主载体和主平台,推进城乡空间协调发展,全域推进新时代美丽乡村建设取得明显成效。不过,当前温州西部休闲产业带面临的实践困境仍需关注。

1. 谋划和规划不深入

(1)部分乡镇(街)谋划项目深度不够。在空间谋划和布局中,对市场预期分析研究不到位;示范带实施方案深化不全面,基础设施和环境整治等生态宜居类项目偏多,产业发展类项目偏少,部分项目具体实施主体尚未落实。

(2)特色产业不明显。区域内的农产品规模普遍不大。由于土地流转难,适度规模经营和现代农业发展受到影响,以及对主导产业的规划引导与政策扶持较为缺乏,目前传统特色农产品发展滞后,基本上处于“低、小、散”的状态。比如西部生态休闲产业带区域内一些地区的农产品,土地亩均增加值不到2 000元,与温州乡村振兴要求的亩均增加值3 300元存在较大差距;如茶叶即使每亩稍高能达到4 000元,与安吉、松阳等地茶园单位产出上万元相比,差距还很大。

(3)乡村的特色挖掘不够。目前多个地区都在推全域旅游,乡村旅游既是乡村振兴新的经济增长点,又具有带动产业发展、扩大农村劳动力就业和增加农民收入的综合效应^[4],已成为乡村振兴的主导产业。但发展定位尚未明确,旅游项目投资规模普遍偏小,加大了项目运营的市场风险。乡村之美,美在特色,但是不少村庄的外观亮点不够,一些乡村有新房没新村,有新村没新貌,建筑风格千篇一律,没能做到特色开发;村庄的内涵提炼不足,没有充分挖掘乡村背后的文化基因,项目的核心价值模糊。

^① 关于温州西部休闲产业带的的数据均来源于温州市农业农村局。

2. 利益联结机制不顺畅

西部休闲产业带项目涉及政府、外资、农民三方,目前实施以外资为主,利益组织构建和利益联结机制不明确,导致农民利益不受保障。

(1) 政府未能提供或引导提供资本与资源的有效对接平台。虽然地方政府也积极牵线搭桥,组织一些村企的见面会,但是地方政府未能建设相应的项目信息库来建立长效信息对接机制,已建立的农村产权交易中心未能发挥有效作用。

(2) 部分资本可能存在投机心理。目前,农村地区各类市场主体、市场机制、市场服务机构等都有待完善,部分工商资本试图在这种“不完善”中寻找先机、锁定资源、获取利差。这种投机心理会对乡村产业发展带来负面作用。比如一些投资主体进入农村流转农民土地,往往利用信息不对称、农民谈判能力弱、地方政府服务尚不到位等优势,通过压低租金等形式加大企业利差;也有部分主体是为了圈地及获取土地利差的先机。

(3) 农户谈判能力较弱。农村资源相对匮乏,农民缺乏与工商资本谈判的资本,农民的组织化程度较低,必然导致农民的谈判能力弱,也制约着农民参与市场的积极性。

(4) 比较收益不明显。农民放弃经营权是有成本的,如果流出土地所获收益不能明显高于持有土地的收益,农民流转土地的积极性必然受抑制。目前,土地流转的租金略大于或相当于农户自己耕作的纯收益,但是,考虑到农户自己耕种土地时的生活支出更少,比较收益可能为零甚至为负。

3. 发展要素保障不足

(1) 缺乏高素质的专业人才储备。当前,温州农村现代化程度和社会、经济、文化等各项事业发展还落后于杭州、宁波等市,其主要原因是农村青年大量汇入城市,农村难以“留住”人才,农村普遍“无才”,尤其是专业性人才的缺失。

(2) 基础设施配套不足。从总体上看,西部区域的基础设施、人居环境、乡村景观等方面建设力度还不强。对外联结公路基础薄弱,公路等级低、质量差,景区道路、停车场等交通设施建设滞后。基础设施包括道路、标识、水电、排污、通信、消防、安全等。调研发现西部休闲产业带项目无一例外存在着基础设施的跟进速度滞后于资本投资进度的问题,个别项目所需的公路甚至还未开通,严重影响了经营项目的后续发展,加大了资本的投资风险。

(3) 项目涉及的配套用地指标难落实。外来资本参与乡村治理的项目围绕“农+”的业态,都需要一定的配套设施用地。大部分国有建设用地的指标还涉及农地的征用,国家对该类指标的管理较为严格,而这些配套用地又是项目可持续发展不可或缺的部分。调研的各项项目都遇到土地指标难落实的问题。

(4) 农村金融供给不足。农村信贷机构、信贷模式都相对单一,缺乏法定意义上的抵押担保物导致了企业或农户难以进入正规信贷市场,农村融资难是不争的事实。目前农业政策性保险涵盖的品种少,而且保险公司设置了较严格的理赔条件和较烦琐的理赔程序,农户或公司往往因为交易成本太高而放弃申请理赔。

4. 项目进展缓慢

(1) 项目高端化不足,缺乏标志性的龙头项目。近年来,融合主体大量涌现、融合业态多元呈现、融合载体丰富多样,乡村产业围绕“农业+”多业态发展态势良好。但受投资环境、营商环境、生产要素和土地资源要素等多方面影响,目前企业投资意愿不高,尤其是标志性龙头企业等高端化产业,招商与落地的难度较大。

(2) 项目市场化不足。西部休闲产业带项目主要涉及产业发展类、基础设施类、乡村旅游类等三大项目,资金投入以社会资金为主,而目前由于项目包装不成熟,吸引资金流入较少,一些潜力发展较好的项目虽有社会资本介入,但后续投资仍处于观望状态。最终资金主要来自政府公共财政投入。

(3) 政府与企业的行为边界模糊。这是城乡的共性问题,但在农村表现得更为典型。公共配套设施特别是距离村庄“最后一公里”范围内的基础设施由谁来提供,土地流转涉及的政策处理由谁来负责,项目的规划运营由谁做主,这些本该明晰的事情,现实中却需要政府与企业博弈。

三、温州西部休闲产业带发展的内在机理

温州以西部生态休闲产业带建设为主平台,迭代升级乡村振兴“六千六万”行动、乡村振兴示范带、美丽田园等工作,拓宽农民增收渠道,让农民群众在西部生态休闲产业带项目建设中真正得实惠。分析其内在机理能有效地解释实践困境并探索优化路径。

1. 西部休闲产业带发展的关键行动者是农户

西部休闲产业带在发展过程中要坚持政府引导、农户主体、市场运作原则,充分发挥农户在产业带创

建中的主体作用,从而体现市场在资源配置中的决定性作用。调研发现,西部休闲产业带的投资进程快慢主要取决于项目在实施过程中农户的主体作用发挥。从建构视角看,在西部休闲产业带的多元主体参与过程中,农户作为关键行动者嵌入西部休闲产业带的网络构建。也正是农户作为关键行动者的支撑,促进多个异质行动者加入,形成错综复杂的关系网络,使得西部休闲产业带成为促进乡村城镇化、工业化与信息化的有效载体,将产业、地域文化与旅游进行成功融合。

2.西部休闲产业带发展的基础是产业体系的特色与优势

西部休闲产业带产业的选择根植于资源要素禀赋。人口密度、游人拥挤程度、资源质量以及气候状况等环境因素也都会对选择与行为产生深刻的影响^[5]。产业体系的资源禀赋主要依托于资本、政府、市场要素、产业生态、土地和劳动力成本等,通过原有的资源要素禀赋形成了休闲经济现象。西部休闲产业带是扎根本地特色经济、地方政府长期筑巢引凤的结果。每一个乡村的背后都有深厚的历史积淀和转型历程,无不是经过市场长期检验、实践探索得来。西部休闲产业带的产业通过一二三产融合,挖掘乡村原有优势,促进乡村振兴。

3.西部休闲产业带发展的方式是空间生产和重构

在权力和资本运作下,西部休闲产业带的空间得到生产和重构。西部休闲产业带规划作为一种被政府赋予特定权力的工具,以政治和意识形态引导乡村空间重构,通过规划空间格局的定位,规划体现出了权力和资本在空间生产中的作用,勾勒出乡村振兴的一个概念性的空间想象,推动着乡村空间重构与功能重组,也正是在这一空间重构和生产中,打破了乡村原有的系统,提供了城乡修复的有机可能。在空间生产中,政府和资本的介入激活了乡村发展的动力,促进资本和人才在城乡间的流动,有效地推动乡村振兴和激发乡村新动能。

4.西部休闲产业带发展的外部驱动是政府政策的引导优势

政府作为“有力行动者”进入西部休闲产业带建设关系网络,建构并不断增强西部休闲产业带网络关系。在西部休闲产业带建设初期,在政府主导和支配下,乡村的空间格局和经济结构发生转变。在该行动者网络中,政府作为“有力行动者”吸纳人类行

动者与非人行动者不断加入网络。西部休闲产业带的成功除了建立在比较优势和市场化基础上,也需要顺应市场规律和动态变化并运用政策手段加以引导,确保产业带可持续发展。乡村在建设初期由于产能整治、环境优化任务较重,人力和资金投入成本较高,回报率低,市场主体无力负担,需按照“政府主导、倒逼整治、优化环境”模式,由属地政府或所属国有企业集团主导,着手制定产能倒逼政策、专项行业整治等工作,由此实现乡村结构调整和动力转换;在运营的后期,可充分吸引企业主体积极参与,通过产业创新联盟建设,有效提升品牌影响力和区域竞争力。

5.西部休闲产业带发展的内生性动力是产城融合

产城融合概念中的“产”是指产业聚集,“城”是指城镇功能聚集。产业集聚是基础,没有特色产业,乡村的空间和景观的作用无法发挥。在特色产业精准定位后,创新西部休闲产业带体制机制、建设理念、产业形态,大力发展产业经济的同时,通过合理的空间布局、集约化的土地利用、良好的公共配套设施,促进产业和乡村协同发展、双向融合的产城融合模式(如图1所示),并在产城融合模式下,构建良好的产业生态系统。在提供基本资源和基础设施供给基础上,创新生产生态系统、自然生态系统、政务生态系统、社会文明生命系统,促进一个完整生态链的形成。

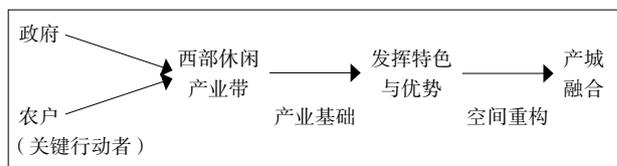


图1 温州西部休闲产业带发展的内在机理

四、温州西部休闲产业带发展路径优化思考

充分发挥西部生态休闲产业带的区域优势,切实增加农民收入促进共同富裕,已经成为城乡融合发展亟待破解的一个重要课题。

1.挖掘优质特色产业新优势

农业是西部生态休闲产业带的基础产业,西部区域的产业振兴,首先是生态农业的振兴。要立足西部区域的生态资源优势与绿色产业基础,大力发展高效生态产业。

(1) 打造产业的“金字招牌”。复兴传统特色经典产业,打造西部区域的“多彩农业”,形成生态精品农业的集群品牌。鼓励开发西部山区大面积的山

园抛荒地,打造具有山区特色的田园综合体。如针对发生杨梅病害的老基地,可以采取改种黄桃、枇杷等果树的应对措施,或者结合松材线虫病的迹地更新,发展新品种的杨梅基地。

(2) 推进产业的“接二连三”。要通过空间谋划布局,加快推进农业由增产导向转向提质导向,加强农产品的精深加工与产业融合发展,以农产品生产基地、龙头企业、产地市场为核心,打造从生产、加工、流通到观光、休闲的“接二连三”全产业链,提高西部生态农业的附加值。建立市级产业化资金,将政策扶持重点从生产环节转向加工、营销等后续带动性环节。

(3) 促进产业“触电上网”。现代信息技术使传统农业实现了从自给自足到高度市场化、高度科技化的转变,提升了农业与包括旅游产业在内的其他产业的关联度^[6]。大力推进农业电商,通过推行众筹、预订、认养、定制等网上销售模式,让西部乡村的土特农产品“触电上网”,拓展销售渠道。

2. 完善政府服务供给

(1) 明确政府与企业的投资边界。细分投资区块,明确基建投资归属。提高设计规划的精细化程度,提前做好规划审批。建议加大对较大规模的涉农项目道路、农田水利、地力提升、农业污染源治理等的扶持力度,降低工商资本进入农业的成本。

(2) 加大资金扶持力度。加大财政资金对西部生态休闲产业带的扶持力度,重点支持产业发展与基础设施建设的重大项目。要充分运用PPP模式、众筹等多元化投融资机制,引导市场主体参与乡村振兴。抓住重点,谋深项目招大商,充分融合“山水+文化+休养”等多种元素,进行综合开发,形成爆点效应。

(3) 打造一站式公共服务平台。以乡村大数据为基础,充分利用现代信息技术,通过多种形式为全市乡村提供项目服务、土地和农房流转服务、农村金融服务、人才市场等多种服务功能。

(4) 打造多领域项目推介平台。建立健全项目招商推介机制,对外发布乡村振兴项目信息,宣传推介投资环境,建立完善招商引资网络,组织承办具体项目路演和推介活动,提供相关投资政策咨询服务。

3. 创新利益联结机制

(1) 引导村集体做好村企对接。政府要发挥引导功能,促进乡贤和农民的有效沟通,寻找双方利益汇合点。在尊重农民意愿的前提下实现多种形式的土地流转。

(2) 建立外来资本准入机制。地方政府要加强对区域的全域规划和产业规划,加强“资本下乡”土地用途管制执法检查等,设置负面清单,防止乡贤下乡资本打着农业开发的幌子建设住宅,侵害农民利益。

(3) 建立农企利益联结机制。通过创新“租金+股金+薪金”三金模式,有效建立农企利益联结机制,不仅可带动项目所在地农民增收致富,也极大地发挥了农民参与项目建设的积极性。同时,通过村集体与企业建立利益联结机制,壮大村集体经济。

(4) 探索建立风险保障制度。针对农地流转尤其是规模化的土地流转,探索建立土地流转风险保证金制度,完善土地流出农户的社会保障,同时还需防范规模化农地流转可能带来的社会风险。此外,针对农民入股土地,采用优先股形式,不承担经营的风险,切实保障农户的承包经营权。

4. 加强要素保障供给

(1) 加大对乡村人才的招引力度。制定出台农村人才引进,尤其是农村高端技术型专业人才的招引工作。引导大学生、工商业主、退伍军人等各类人才向农业农村集聚;可探索制定管理办法,允许符合要求的公职人员回乡任职。

(2) 加大对项目基础设施的投入。加大项目相关道路、农田水利、消防安全、农业污染源治理等方面的投入,特别是需要强化项目配套设施用地的指标供给,尽可能降低用地审批难度,利用各种指标渠道促进项目落地。

(3) 加大对农村基础设施的投入。大力度、高标准地建设公共配套设施特别是距离村庄“最后一公里”范围内的道路、电力、燃气等设施,为乡贤资本下乡创造良好的基础设施条件,提供可预期的前景,减少不确定性。

(4) 创新农村金融体系。加快推进政府资金整合与统筹,健全涉农资金统筹整合长效机制,推进农村“政策性”资金配置与“商业性”资金配置有效衔接,引导商业信贷资金投入。推进农村普惠金融,农民资产受托代管融资,积极探索集体资产融资的可行性。

5. 通过改革激发产业提质增效的新动能

(1) 推进农村改革。加快农村土地“三权分置”改革和“三位一体”改革进程,深化农用地“三权分置”改革,加快土地流转,创新性推进农村宅基地“三权分置”改革试点,盘活农村闲置宅基地、闲置农房。加强人才改革,开展系列行动,鼓励本土工匠、乡贤等人才回乡创新创业,通过(下转第38页)