

# 市县乡村振兴规划需要算清的几笔账

- 算清人口账:促进各路人才投身乡村振兴
- 算好土地账:提升土地利用的综合效益
- 算准资金帐:积极拓宽资金筹措渠道

杜国明 田荣华



2019年中央一号文件指出,强化乡村振兴规划引领,以县为单位抓紧编制或修编村庄布局规划,县级党委和政府要统筹推进乡村振兴工作。当前,包括我省在内的全国各市县正在紧锣密鼓的编制县域乡村振兴规划。科学的市县域乡村振兴规划首要任务是要认清当前市县域社会经济发展条件和趋势,特别是要充分洞察影响社会经济发展的核心要素状况。近年来,专家学者们对乡村振兴战略进行了深入分析,普遍认为“人”“地”“钱”是影响市县域乡村振兴的核心要素,人才要如何培养、土地要怎么整合、资金要如何筹集?乡村振兴工作的前提是理清目前可以利用的资源有多少,可以激活的资源有多少,分门别类,有针对性地提出发展规划。因此,我省各市县在编制乡村振兴规划时应算清这三笔账。

## 人口与人才账

乡村振兴要把人力资本开发放在首要位置;摸清人口结构,带动全民参与乡村振兴;重点培养农业生产经营人才、专业技术服务人才、“三农”工作管理人才

(一)统计人口结构,因材施教  
从整体来看,乡村人口老龄化严重,文化程度普遍偏低,新型职业农民总量不足,基层农技推广人才“青黄不接”。所以在乡村振兴中,不能仅以总人口数为参考,更应该统计以下几类人口结构账,做到“因材施教”。首先了解县内人口的年龄结构与教育水平结构,有针对性地制定相应基础教育工作,通过实施“乡村本土人才学历提升工程”,尤其是选择青年人喜欢的学习方式,为乡村培养一批具有中专以上学历并回得来、用得上的留得住的本土人才。其次,摸清市县内外务工务工人员情况,如外出务工人数、从事行业等,根据外出务工人员特点及需求制定吸引人返乡工作或创业的政策。第三,根据留守人员性别比特点,制定妇女工作指导内容,发展适合女性的农业生产活动。最后,依照各地区民族分布,制定民族特色产品生产或旅游政策,带动全民共同参与乡村振兴。

(二)重点关注三类人才的培养工作  
2019年中央一号文件指出,把乡村人才纳入各级人才培养计划予以重点支持。建立县域人才统筹使用制度和乡村人才定向委托培养制度,探索通过岗编适度分离、在岗学历教育、创新职称评定等多种方式,引导各类人才投身乡村振兴。农业生产经营人才。一是充分了解市

县内种植能手、养殖能手、加工能手、乡村工匠等农业生产人才数量,着眼现有生产设备,发挥生产人才潜力,实现高效生产和优质生产目标,并逐步增加配套投入,建立健全本土人才培养机制,完善乡村振兴人才储备梯队;二是统计家庭农场经营者、专业合作社负责人、农业龙头企业经营者、经纪人等农业经营人才数量,建立激励机制,扩大市县内农业生产经营规模,实现规模经济,同时畅通智力与管理人才下乡通道,吸引具有企业管理才能的人才,到乡村投资兴业,实现乡村振兴。

专业技术服务人才。一是确定为各市县提供农业播种、收割、病虫害防治等专业技术服务的技术人才数量,对农村具有专业技能人才进行调查核实,开展专业技术职称评审工作,建立完善的激励机制,发挥专业技术人才在乡村振兴中的支撑作用。除此之外,对高中以上学历的人员进行调查登记,从中发现潜在人才,开展农民职业教育,培养一支服务乡村建设的专业人才队伍,为乡村振兴提供坚强的人才保证。二是培养专门从事电商和物流等配套服务人才。电商和物流等服务是转变农业发展方式的重要手段,各市县应积极选拔了解农村、热爱农村、有一定文化程度、有创业想法的人才,参与农村电商教育培训计划,推动城乡融合发展。

“三农”工作管理人才。乡村振兴离不开基层党组织,基层党组织负责人是基层党组织建设的组织者,选好基层干部能取得事半功倍的成效。将素质好、能力强、作风实和熟悉“三农”工作的干部,优先选配到各级党委领导班子,充实乡镇农经、农技干部队伍。建立干部到农村一线锻炼的培养机制,把到农村一线工作锻炼作为培养干部的重要途径,注重提拔使用实绩优秀的干部,形成人才向农村基层一线流动的用人导向,形成乡村干部队伍后备力量。要加大“选调生”“大学生村官”和基层大学毕业生人才引进力度,提升“三农”工作管理人才的文化素质。

## 土地账

将农用地、建设用地和生态用地等土地资源优化利用、有序流转,盘活土地资源,促进土地投入,提升土地利用的综合效益

(一)农用地资源。十九大报告指出:“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”,随着2018年全国土地确权工作的完成,承包延期与确权工作将为农用地流转交易打通障碍。同时,国家正在推进实施藏粮于地战略与质量兴农战略。因此,各县应充分利用土地确权、地理国情普查、土地资源调查等成果,对包括耕地在内的林地、草地、养殖水面用地、设施农用地等农用地做好统计工作。首先,精准统计县内各种农用地

面积,宏观掌握全县土地情况。其次,全面调查全县农用地是否都在土地确权之列。本轮土地确权工作是以农户在1998年签订的土地承包合同为主要依据,而1998年黑龙江省的农用地面积约有1.8亿亩,目前已经接近2.4亿亩,相差约6000万亩。农用地权属状况十分复杂,存在着诸多权属纠纷,严重影响农村稳定;同时,由于树影地、抹牛地、边角地等原因,造成农户现今承包地确权面积与实际耕种面积不符,这些不在确权范围内的农用地有多少,以及集体的机动地面积有多少,位于农村但又无人管理的国有土地有多少,又应该如何确定权属,都是未来乡村振兴过程中的隐患问题,需要深入调查、妥善解决。第三,统计全县内已经流转的农用地总面积,转让、互换、入股等不同流转形式下的土地面积,涉及的农户数。深入调查是否存在流转行为与手续不规范,避免出现矛盾纠纷。是否存在在流转范围过窄,无法促成规模经营,全力推进土地流转工作。最后,统计建成的高标准农田面积、耕地质量状况、耕地污染状况,以及撂荒耕地、不稳定耕地、超坡耕地面积,探讨后续如何开展土地综合整治工作,促进规模化种植和农地资源多功能利用,促进农业现代化。

(二)建设用地资源。每年有大量农民及其子弟离开农村,离开土地,导致农村大量农房、宅基地常年或季节性闲置。而城市化进程的推进,使得城市土地紧缺问题日益突出,如果能将农村闲置的宅基地进行充分利用,必将为乡村振兴提供巨大支持。各县在统计区域内宅基地总面积的基础上,更应明晰以下几类建设用地的资源数量。第一,统计全县内共有多少农村空心房、闲置宅基地和农房,是否有闲置中小学用地、废弃厂矿,是否有合村并点后闲置的村委会用地,制定合理的复垦计划,计算新增耕地面积潜力与可转化的城乡建设用地增减挂钩数量。要充分利用增减挂钩政策,为乡村振兴增加资金投入,优化城乡布局,保障各类基础设施与公共服务设施的正常运行。第二,深入统计低效利用的农村建设用地数量。由于大量农民离开农村,农房低效利用现象较为普遍,一两口用着四五间房。2019年中央一号文件提出,开展闲置宅基地复垦试点。允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治,盘活建设用地重点用于支持乡村新产业新业态和返乡下乡创业。各地区更应将农村宅基地“三权分置”工作成果与乡村振兴战略相结合,探索盘活闲置宅基地和农房资源增加农民收入的办法,提高宅基地使用效率。所以在乡村振兴过程中要更好挖掘利用低效农房,兴办农家乐、民宿客栈、乡村酒店、旅游电商服务网点、文创农产品深加工等,最大限度地激发乡村土地资源。

(三)生态用地资源。很多市县域之内都有森林公园、地质公园、自然保护区以及具有重要生态功能的水源涵养区、生物多样性区域、防护林地、河流、湖泊等。这些

土地的合理保护直接维系着区域可持续发展。各市县应该充分掌握各类生态用地的地类、范围、主要生态功能、直接影响区域,从而为科学划定生态空间提供依据;要充分调查市县内水土流失、土壤退化、土地沙化等生态环境问题发生区域和影响程度,以便从山水林田湖草生命共同体的视野来优化生态保护格局;要充分掌握耕地垦殖、建设占用等侵蚀的重要生态用地情况,以便采取强有力的措施实现生态修复,维护整个市县区域生态系统的稳定,充分发挥气候调节、水源涵养、水土保持、景观风貌等生态功能。

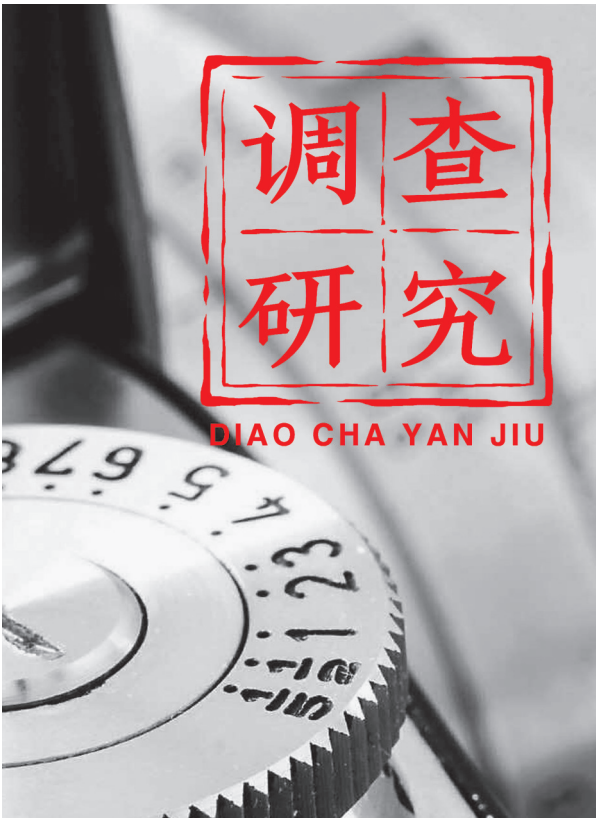
## 资金账

健全投入保障制度,创新投融资机制,加快形成财政优先保障、金融重点倾斜、社会积极参与的多元投入格局

(一)加大财政资金支持。各级财政要发挥基本的公共服务职能,加大对农业农村的支持力度,首先要梳理财政收入来源结构,如每年各项税收等地方公共预算收入、土地出让金等政府性基金收入、养老保险等社会保险基金收入的数额,上一级的财政拨款数额,各项收入是否稳定,并不断完善财政资金的供给结构,涉及涉农资金统筹整合长效机制,保证足够的财政收入可以投入到乡村振兴的关键项目以及纯公益性项目上,并将金融和社会资本有重点地、科学地引向乡村振兴项目。

(二)拓宽资金筹措渠道。首先,积极引导银行等金融机构参与乡村振兴。金融机构在提供信贷服务时,应侧重于提升农业生产经营主体生产能力,将信贷服务向培育新型经营主体、加强面向农户的社会化服务主体倾斜,以实现农户与现代化农业的有序衔接。其次,因地制宜推广政府与社会资本合作模式(PPP),通过双方共同设计开发,共同承担项目风险,投入到乡村振兴公益项目,如筹建卫生所、幼儿园、燃气、供暖、生态修复项目等。第三,加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的政策,落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策,明确政策边界。最后,创新政策机制提高土地增值收益,充分利用农村居民点布局调整、农村废弃居民点复垦调整利用以及建设用地增减挂钩等政策,推动农村居民点拆迁改造、旧村拆迁复垦出的建设用地指标的流转,并积极促进建设用地增减挂钩节余指标的流转,同时根据《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》明确土地出让收入使用范围,进一步提高农业农村投入比例,严格控制未利用地开垦,集中力量推进高标准农田建设,助推新增耕地指标跨省域调剂机制的完善,破解筹措资金的难题。

(作者单位:东北农业大学)



# 大庆发展新能源的有利条件

李海红



大庆作为典型的石油资源型城市,经过60年开发建设,已经进入原油产量日渐枯竭的时期,转型发展的任务愈发紧迫与艰巨。着力建设发展新能源及相关产业,实现从大油田和油化之都向新能源基地与清洁能源城市转型发展,是大庆争当资源型城市转型发展排头兵一个极具可行性的选项。

大庆具有发展新能源的资源禀赋  
大庆的太阳能资源较为丰富。从大庆地区的年日照时数和年辐射总量看,该区域太阳能资源丰富,日照时间较长,属于我国Ⅱ类太阳能资源区域,年总辐射量为1406.36千瓦时/平方米,年日照小时数为2601.9小时,并且该区域年平均温度较低,有利于提高光伏组件的效率,适合建设大型地面光伏电站。大庆地处举世闻名的数古拉大风口,风资源丰富,年有效风速持续时间长,年平均风速3.8米/秒,个别地区在7米/秒以上,年大于16级风日数为30天;70米轮毂高度全年有效风速可利用小时数为7600小时以上,全市可供开发风电资源总量在500万千瓦以上,风能蕴藏量居全省西部首位,同时具有地势平坦、不占用耕地、上网方便和输送成本低等优势,开发前景广阔。大庆可以进行秸秆综合利用的作物约750万亩,年产生的秸秆、稻壳数量大约500万吨;生物质可利用资源富余量934.25万吨/年,其中农业剩余物313万吨、畜禽粪便621.25万吨。大庆市地热资源形成的要素配置清楚、特征明显,属于层状热储类型中低温地热水,地热田面积广、储量大、地层压力大、产水层自喷能力强、水质好,开采条件较好,具有良好的勘查开发前景。

此外,大庆应积极对接京津冀协同发展战略,为其提供源源不断的清洁能源,建成国内大型新能源基地和新能源之都的必要性可行性就更加突显。按千年大计规划建设的雄安新区,要求100%实现清洁能源的供给,其供应方式为“以接受区外清洁电力为主、区内分布式可再生能源发电为辅”,与目前提出的相关方案相比,在大庆建设可再生能源综合应用基地,为雄安新区供应清洁电力应是一个兼具稳定性、可靠性、安全性与经济性等综合优势的方案。

新技术的不断提升与突破,确保大庆各类新能源能够综合运用与发展

大数据、“互联网+”、云计算、人工智能等新技术的发展,能够有效地将不同的能源统筹起来,实现智能组合、智能调峰、智能配电以及辅助服务,最终形成智慧能源与电网。特高压输电技术的突破与特高压输电线路建设的快速发展,为省内内外,尤其是京津冀及雄安新区源源不断地输送清洁能源提供了可靠的保证。从长远看,随着石墨烯技术研究的突破,储能问题的最终解决,将带来新能源革命性变革。黑龙江省有着得天独厚的丰富的石墨资源,这方面的研究与开发正在省内多个科研院所展开,这构成了新能源建设与发展的重要支撑。这也提示我们,利用我省得天独厚的条件,下决心建设国内最大的新能源基地,将会极大地促成我省整合省内外、国内外各类资源与人才,拉动我省新能源、新材料、新技术的研究与开发,进而极大地促进我省经济社会全面振兴与发展。

(作者系黑龙江省贸促会巡视员)

大庆油田是我国最大的油田,面积约6000平方公里。勘探范围主要包括东北和西北两大探区,共计14个盆地,登记探矿权面积23万平方公里。多以沼泽地、盐碱地和草甸分布为主,为太阳能光伏的发展留有充足的空間。大庆市湿地的范围有120万公顷,占全省已知湿地总面积的4.95%,接近1/20,占大庆市土地总面积的六成,有自然资源水面29.27万公顷。大庆湖泊密布,面积在100亩以上的有284个,总面积接近3000平方公里。丰富的水面资源,使上百种鱼类得以繁衍生息,水产品年产量达5.5万吨,现引进养殖的罗非鱼、大银鱼已获得成功。随着经济的发展,人民物质文化生活的提高,对湿地的社会效益的需求会日益

# 壮大特色产业 促进城乡融合 发展县域经济

关于推动我省县域经济高质量发展的对策建议

刘小宁



发展壮大县域经济既是稳固国民经济的坚实基础,又是促进城乡融合的重要载体,更是推动乡村振兴的关键支撑。经过多年发展,我省县域经济竞争力得到了一定程度的提升,但目前仍然面临着经济体量小、财政收入少、发展不平衡、质量水平低、竞争能力弱等突出问题,尤其是与新时期推动我省县域经济高质量发展的要求相比还存在不小差距。

黑龙江省县域经济发展面临的主要问题

(一)经济体量小。目前我省仅有肇东、五常、安达、宾县等4个县(市)地区生产总值超过300亿元,而相邻的吉林省已有5个县(市)经济总量超过400亿元;我省63个县(市)均地区生产总值刚刚达到100亿元,而吉林省县均地区生产总值已经逼近200亿元。

(二)财政收入少。目前我省县域公共财政收入超过10亿元的仅有肇东和安达接近10亿元,在6亿元左右的只有宾县、五常、穆棱、海林、北安、嫩江、富锦、东宁、虎林等9个县(市),而吉林省所有县(市)平均公共财政收入接近10亿元,其中,珲春市达到24.2亿元,公主岭市达到21.9亿元。

(三)投资占比低。在首届中国县域经济高峰论坛发布的《中国县域经济发展报告(2017)》中,我省进入全国400强样本县(市)榜单的肇东、五常、宾县、安达等4个县(市)整体上社会固定资产投资额占GDP比重42.4%,均不足50%,而吉林省和内蒙

古占比分别达到81.9%和66%,全部400强样本县(市)整体上达到73.4%。

(四)结构不合理。具体表现在产业结构方面尤为突出,以2017年我省进入全国400强样本县(市)榜单的4个县(市)为例,肇东第一产业增加值占GDP比重为20%,第二产业增加值占GDP比重为46%,第三产业增加值占GDP比重为34%,第三产业占比明显偏低;距大庆市很近的安达市第三产业增加值占GDP比重也仅为33.7%。此外,宾县和五常市的第二产业增加值占GDP比重分别仅为35.7%和29%,工业发展严重滞后。

(五)发展不平衡。目前我省经济规模相对较大的县(市)大多集中在哈尔滨、牡丹江、大庆等城市周边,如肇东、五常、宾县、安达、尚志、海林等县(市)的GDP均超过200亿元,而地处“四煤城”等资源型城市周边或地处边境地区的县(市)经济规模普遍偏低,如鸡东、宝清、集贤、勃利等县的GDP仅为几十亿元,饶河、呼玛、孙吴等县的GDP则更少,只有十几亿元。

(六)项目支撑弱。目前我省县域的好项目、大项目不多,特别是上亿元项目偏少,10亿元以上大项目更是有限,而吉林省县域实施规模以上重点项目4400个,工业类项目占比达到65.5%,超亿元以上项目占36.6%。

制约黑龙江省县域经济高质量发展的主要原因

(一)农业县和生态县占比较多。依据2014年我省制定出台的《黑龙江省县域经济社会发展综合评价办法》,目前我省农业县和生态县占比高达46%,占了一半。这些县域经济发展的首要任务是保障国家粮食安全和完成生态保护的战略目标,客观

上存在着发展“机会成本”偏高的问题。此外,我省11个沿边开放类县(市)由于毗邻俄罗斯远东经济不发达地区,再加上当前国际贸易保护主义抬头,经贸形势不确定等不利因素,导致这些县(市)的经济发展也受到较大影响。

(二)第二、第三产业发展严重滞后。2017年,全国三次产业结构为7.9:40.5:51.6,而我省三次产业结构则为18.3:26.5:55.2。其中,我省第一产业增加值占GDP比重比全国高出10.4个百分点,而第二产业增加值占GDP比重比全国低了14个百分点,尽管第三产业增加值占GDP比重与全国基本持平,但多为传统服务业,而现代服务业发展明显不足。具体到县(市),产业结构层次低、社会化服务能力弱、缺少产业化龙头企业带动等更是成为制约县域经济竞争力提升的突出短板。

(三)优势特色主导产业不强。近些年,我省各县(市)把发展优势特色产业作为突破口,加快县域经济发展。但至今仍然存在着一些县域特色主导产业尚未形成规模、关联性和集聚度不高等诸多问题。

(四)园区建设缺乏统筹规划。县域产业园区产业定位不准、服务功能不配套、建设水平偏低、主导产业优势特色不突出、园区“小散杂乱”,管理机制和招商模式不能很好适应产业项目集中集聚发展需要的情况比较普遍。

(五)行政区划体制不尽合理。由于受特定的行政区划和现实政绩考核机制的影响,目前我省许多县(市)因为行政区划界限的限制,未能有效开展与其他县(市)的相互协作、优化资源配置,这也是提升县域经济竞争力的巨大障碍。

## 提升县域经济竞争力的对策

(一)提高思想认识。应充分认识到,