

西咸研究

(第1期·总第221期)

西咸研究院

2021年1月8日

关于新区农业农村工作的几点建议

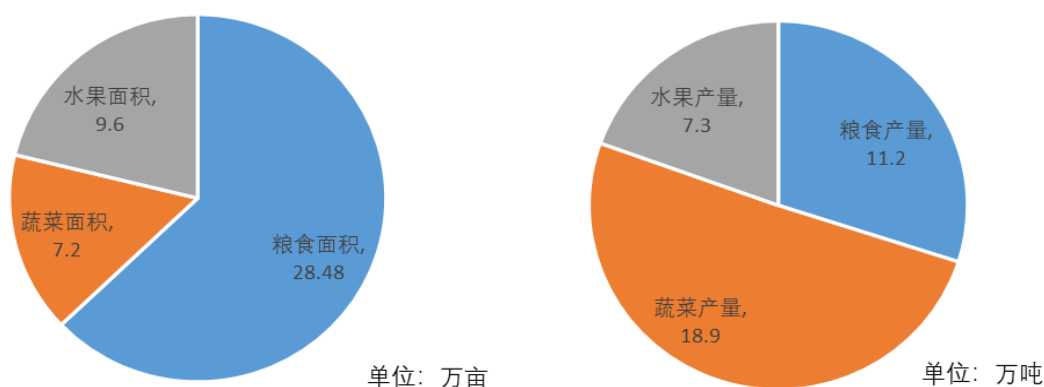
西咸新区研究院专题调研组

党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业全局出发、着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、顺应亿万农民对美好生活的向往，提出实施乡村振兴重大战略。2021年是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点，也是乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军的第一年，做好当前和今后一个时期的农业农村工作意义重大。为此，我们对新区农业农村工作进行专题调研，并结合国内先进做法与经验提出意见建议，供决策参考。

一、基本情况

近年来，新区把深入实施乡村振兴战略作为新时代做好“三农”工作总抓手，大力发展现代农业，稳步推进农村各项改革，全区农业农村工作保持健康稳定发展。

（一）农业综合生产能力稳步提升。新区现有耕地 52.34 万亩、基本农田 15.84 万亩，分别占规划总面积的 39.6%和 12%；现存 316 个行政村，农业人口 56.4 万人，占全区总人口 54.5%。近年来，新区加快农业产业结构调整，逐渐形成了**粮食、蔬菜、水果、畜牧、花卉**等支柱产业，其中多肉及露地花卉在西北市场占有率超过 30%。2019 年，新区农林牧渔业总产值 83.22 亿元，同比增长 3%，农村居民人均可支配收入增长 9.8%。累计实施农业项目 50 个，完成投资 10 亿元，农业综合生产能力不断提升。



西咸新区主要农产品产量与面积对比表

（二）农业现代化水平加快推进。加快产业链、价值链整合，推进农业产业化向纵深发展。一是**“三产融合”趋势明显**。着力打通养殖种植、精细加工、农产品流通、农业服务等环节，打造

以龙头企业为引领、农业园区为示范、专业合作社和家庭农场为支撑的现代化农业生产经营体系。全区现有省、市级龙头企业 10 家，省、市、区县级现代农业园区 9 家，农业专业合作社 344 个、家庭农场 59 个。这些经营主体的培育发展，推进了新区农业产业化向纵深发展，有力带动农民脱贫致富。**二是新业态新模式竞相涌现。**针对市场需求，大力发展休闲农业产业链，新区现有省级特色旅游名镇 2 个、省级乡村旅游示范村 4 个，休闲农业和乡村旅游经营户数 859 家，年接待游客突破 100 万人次，休闲农业、创意农业成为提档增效的重要支撑。借力西咸大数据中心打造农业信息化服务平台，新增农业经营主体电商 30 家，“农业互联网+”成为引领农业发展的新潮流。**三是绿色农业深入推进。**着力打造中国绿色地理标志农产品，提高农产品质量安全水平，持续推进农业绿色发展。新区现有无公害、绿色农产品基地 20 个，认证面积 256.86 公顷，打造了泾河茯茶、太平红杏、马王草莓、浓香园、念奇蜂农、葡小淘等农业品牌 20 余个，农产品监测合格率达 99.7%，质量安全水平显著提升。持续实施畜禽粪污资源化利用工作，畜禽粪污资源化利用率达 83%，规模养殖场畜禽粪污处理设施装备配套率 100%。

（三）美丽乡村建设初见成效。以农村“新三大革命”（垃圾革命、污水革命、厕所革命）和村容村貌整治为重点，聚力打造西咸新区田园生态乡村。**一是大力开展农村人居环境整治。**安排各类人居环境整治项目 56 个，总投资 74972 万元，完成 188 个清洁村庄、20 个生态村庄和 10 个美丽乡村建设。**二是着力改善**

农村生产生活条件。实施新一轮农网改造提升工程，加快开展通村公路提升改造工作，实现通村公路硬化率 100%。不断提高农村教育、医疗、养老、就业等公共服务水平，新建、改建各类学校 12 所，村卫生室覆盖率达 90%以上，镇级卫生院实现全覆盖，群众幸福感、获得感不断提升。三是全力打好脱贫攻坚战。采取“扶贫+城改+代理财”“大社区+公司运营+贫困户入股”等多种措施，创新推出“面袋子、花房子、菜篮子、果盘子、老院子”为主题的“五子富民”工程，动员全社会力量参与扶贫、合力攻坚，辖区内全部贫困户实现脱贫。

（四）乡村治理体系不断完善。推行村级事务阳光工程，建立以村民自治组织、村务监督组织、集体经济组织、农民合作组织、其他社会经济组织相互促进的村级组织管理体系。一是**强化法治建设**。持续开展普法宣传教育和法治创建活动，完成村级法律顾问覆盖的公共法律服务体系建设。二是**强化平安建设**。推进农村社会治安防控体系和“雪亮工程”建设，农村公共安全视频监控覆盖到 50%以上行政村。三是**强化文明乡风建设**。以德治建设为主，持续开展乡贤治村，开展村标、家风、家训等系列宣传工作。四是**健全社会保障体系**。以农村就业服务和被征地农民养老保障工作为主，建立就业服务体系和社会保障救助体系。五是**发挥党建引领**。整体优化村党组织带头人，加大从本村致富能手、外出务工经商人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人中培养选拔力度，农村基层党组织和党员在脱贫攻坚和乡村振兴中威信、影响显著提高。

（五）农业农村改革迈出新步伐。以完善产权制度和要素市场化配置为重点，全面推行和深化农村集体产权制度改革。一是落实农村基本经营制度和农村土地制度改革，有序推进**农村承包地三权分置**工作，承包地确权颁证率 98.77%，农村发展活力进一步释放。二是建立**四级产权交易平台**，7.17 亿元经营性资产进入市场发挥作用，完成交易项目 16480 个，交易额突破 1000 万元。三是稳步推进闲置宅基地、闲置住宅盘活利用试点示范工作，**秦汉新城、沔西新城、泾河新城**三个试点已制定试点方案报送市级审定。四是加大农村金融改革力度，积极推广 PPP 模式撬动更多金融和社会资本投向乡村，采用**“政银担”模式**加大对涉农企业、农业龙头企业、新型农业经营主体提供融资担保支持。

二、存在问题

（一）现代都市生态农业发展滞后。现代都市生态农业产业链不够完整，大多停留在观光、季节性采摘、垂钓、餐饮等方面，缺乏文化内涵，在体验性、挖掘当地民俗风情等方面项目较少。同时缺乏品牌、战略的联动互动，导致品牌规模较小，新区生态农业发展总体上仍处于初级阶段。

（二）农业科技创新支撑不足。农业科技对农业发展的支撑不足，农业科技成果转化率较低，已形成的科技成果不能快速有效地在生产者（农民）这一最重要层面中传播应用。科技人才相对缺乏，从事现代农业的农民大多是附庸工作者，农业专业性技术人才尤为不足，对现代农业的发展有所限制。

（三）农村基础设施比较薄弱。新区原有底子薄，农村发展

欠账多，资金缺口大。部分农村基础设施不够完善，与城镇地区有较大差距，农村社会保障体系水平较低，城乡基本公共服务和收入水平差距仍然较大，污水处理设施、天然气设施、农村幸福院等利用率较低，客观上制约着农业农村的快速发展。

（四）城乡要素流动机制尚需健全。新区当前正处于城镇化快速发展与质量提升的新阶段，资源要素向城镇单项流动长期存在，区域内基本公共服务等事关城乡融合发展的深层次问题和矛盾依然严重，城乡融合深度的壁垒依然存在。同时新型农业经营组织发育迟缓，对城乡深度融合的带动能力不强，亟需有带动能力的新型经营主体。

三、形势分析

随着我国经济转向高质量发展阶段，乡村发展将处于大变革、大转型的关键时期。**一是**党的十九大提出实施乡村振兴战略，农业农村优先发展基本框架建立。十九届五中全会提出把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，全社会关心农业、关注农村、关爱农民的氛围将更加浓厚。**二是**居民消费结构加快升级，农业由增产导向转为提质导向，农产品市场空间和农业多功能性将进一步拓展。**三是**农业进入高质量发展新阶段，农村改革不断深化，绿色发展理念深入人心。**四是**乡村差异显著、多样性分化的趋势仍将延续，村庄空心化和农村老龄化、延续乡村文化血脉、完善乡村治理体系的任务艰巨。**五是**城镇化进程的加快，促使城市辐射带动农村的能力进一步增强，但大量农民仍然生活在农村的阶段性现状不会改变，重塑城乡关系成为迫切需要。

习近平总书记强调“农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。”在此形势下，需要高点站位、全面分析，深刻认识做好“三农”工作的重要意义。**农业农村现代化是社会主义现代化建设的重大任务。**全面建设社会主义现代化国家，大头重头在“三农”，基础和潜力也在“三农”。加快构建双循环新发展格局，扩大内需，需要挖掘农村巨大市场潜力。应对国内外形势复杂变化，同样需要进一步巩固农业基础，守好“三农”这个战略后院。**农业经济是现代化经济体系的重要基础。**构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，实现农村一二三产深度融合发展，有利于增强新区农业创新力和竞争力，为建设现代化经济体系奠定坚实基础。**农民富裕是实现共同富裕的必然选择。**乡村振兴，生活富裕是根本。不断拓宽农民增收渠道，全面改善农村生产生活条件，促进社会公平正义，有利于增进农民福祉，让新区农民走上共同富裕的道路。**农村环境是建设生态西咸的关键举措。**乡村是生态涵养的主体区，农业是生态产品的重要供给者。加强农村人居环境整治，加快推行乡村绿色发展方式，有利于构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，实现百姓富、生态美的统一。**乡村治理是健全现代社会治理格局的固本之策。**社会治理的基础在基层，薄弱环节在乡村。加强农村基层基础工作，健全乡村治理体系，确保广大农民安居乐业、农村社会安定有序，有利于打造共建共治共享的现代社会治理格局。**乡风文明是传承中华优秀传统文化的有效途径。**深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规

范，在保护传承的基础上创造性转化、创新性发展，有利于在新时代焕发乡风文明的新气象，进一步丰富和传承中华优秀传统文化。

四、几点建议

做好新区下一步农业农村工作，建议结合实际，重点把握一条主线、紧扣一个核心、实施四大行动，即把握高质量发展这条主线，以三产融合、科技支撑、绿色循环、品牌引领为导向，推动农产品供给在确保“有”的基础上向“好”转变。紧扣增加农民收入这个核心，把增加新区农民收入作为“三农”工作的出发点和落脚点，千方百计、多措并举，构建长效机制，让新区农民在乡村振兴中有更多获得感。实施产业兴旺“特色乡村”行动、科技支撑“智慧乡村”行动、生态宜居“绿色乡村”行动和城乡融合“富裕乡村”行动，为谱写新时代追赶超越新篇章奠定坚实基础。

（一）实施产业兴旺“特色乡村”行动，坚持走产业融合化、生产绿色化、产品品牌化、手段数字化的高质量发展之路，推动乡村产业全面振兴。一是做大做优特色产业。围绕茯茶、苗木花卉、精品果蔬等新区主导农产品，因地制宜打造五个新城的农产品优势区，加快构建产业精深、产出精品、经营精细、科技精湛、服务精准、文化精粹的新区特色精致农业产业体系。实施品牌强农工程，打造一批叫得响、过得硬、有影响力的农业品牌，讲好品牌故事，做好品牌包装推介，提升农产品溢价空间。二是打造新载体新模式。提升现有平台的资源集聚、要素投入、科技创新、主体孵化、产业融合等功能，打造国家级现代农业产业园、农业科技园区、农产品加工园。培育一批农商产业联盟、农业产业化

联合体等新型产业主体，大力促进农业产业**渗透、重组、联动、跨境**融合发展。顺应消费拓展升级趋势，深入发掘**采摘游、民俗风情游、生态康养游**等多重价值，创新谋划“吃农家菜、听农家曲、住农家屋、品农家乐”的乡村休闲游精品线路，形成新的消费热点，增强新区特色产品时代感和竞争力。三是保障农产品**质量安全**。对标最高品控检测标准，实施农产品生产、销售等环节的全流程标准化管理，完善农产品标准化体系建设。构建**覆盖广、数字化、可追溯的农产品质量安全监管体系**。建立新区农资和农产品生产企业信用信息系统，对失信市场主体开展联合惩戒，强化农产品生产经营者的质量安全意识。

（二）实施科技支撑“智慧乡村”行动，加强科技与农业深度融合，为农业发展拓展新空间、增添新动能。一是打造农业科技**创新平台基地**。抓住未来农业研究院落户西咸机遇，支持农业科技园区、科技试验站、科技创新中心（联盟）等平台建设，鼓励龙头企业、专业合作社、行业协会与涉农高校及科研院所开展合作，加速农业科技最新成果在新区推广应用。二是健全农业**技术推广体系**。发展农业**技术交易市场**，加大绿色技术供给，加强集成应用和示范推广。借鉴浙江经验，实施“农业科技特派员”**扎根计划**，鼓励科技特派员带项目、资金、技术和成果服务乡村产业发展。健全农技推广激励机制，完善落实科研成果转化相关政策。三是强化乡村**振兴人才支撑**。实施**农技推广服务特聘计划**，加强农技推广人才队伍建设。依托专业院校、专业合作社、龙头企业等，培养新一代爱农业、懂技术、善经营的**新型职业农民**。

建立新型主体带头人名录，加强能工巧匠培养。四是实施数字农业创新行动。启动建设 5G 智慧农业产业园，推进“5G+智慧农业”体系建设，促进新一代信息技术与现代农业深度融合，建设精细农业。

（三）实施生态宜居“绿色乡村”行动，着力补短板、强弱项，让农村成为安居乐业美丽家园。一是加强农村基础设施建设。在推进“四好农村路”攻坚建设的基础上，根据新区城乡紧邻、交错布局的空间结构，大力推动公交线路向农村延伸，提高往来交通的便捷性。同时要抢抓国家支持全球性航空枢纽、中欧班列（西安）集结中心示范工程建设等战略机遇，加快物流配送中心、农村末端网络、农产品仓储保鲜冷链物流等基础设施网络布局。二是持续改善农村人居环境。坚持“示范先行、以点带面”，持续开展农村生活垃圾、厕所改造、污水治理等改造提升。建议突出打造具有乡土特色的村容村貌，比如乡村景观应避免城市化，村庄布局和农房设计应体现关中农村特点，实现习近平总书记多次强调的“保留乡村风貌，记得住乡愁”。三是增加农村公共服务供给。加大公共教育、医疗卫生、社会保障等资源向农村倾斜，建立健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系。特别是针对公共服务网络化供给新趋势，推广“互联网+教育、远程医疗”等新技术新模式进村，推动现代信息技术与农村生产生活全面深度融合。

（四）实施城乡融合“富裕乡村”行动，坚持乡村振兴和新型城镇化双轮驱动，让农民群众有更多获得感、幸福感、安全感。

一是**推进城乡统一规划**。独特的空间布局，决定了新区农村既具备成为城市后花园的优势，也具有向城市转型的条件。以**编制新区国土空间规划和“十四五”规划、实施国家城乡融合发展试验区**为契机，通盘谋划城乡产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等布局，既强化承接城市功能外溢、满足城市消费需求的能力，又为农村发展留足空白，着力擘画点上出彩、面上出新、带上成景，全面铺开的美丽乡村蓝图。二是**深化重点领域改革**。稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革。在做好农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记的基础上，针对返乡下乡人员创业、发展休闲观光和养生养老等新产业，**适度放开放活宅基地和农民房屋使用权**，引导进城落户农民依法自愿有偿退出承包地、宅基地。**健全新区四级农村集体产权交易平台**，规范有序盘活农业农村基础设施存量资产，基本实现行政村“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革全覆盖。三是**壮大新型农业经营主体**。农民专业合作社是发展适度规模经营、发展现代农业的有效组织形式。建议积极扶持**家庭农场、农民合作社**等新型农业经营主体建设，鼓励各新城结合发展优势探索不同的专业合作社模式，不断提高农业科技水平、提高农民科技文化素质、提高农业综合经营效益。同时强化招商引资服务，引导一批专业人才下乡、培育一批创新创业能人、引进一批行业领军企业，积极为美丽乡村持续健康发展创造条件。四是**健全多元投入保障机制**。落实好中办、国办近期印发的《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，稳步

提高土地出让收入用于农业农村比例，加快形成财政优先保障、社会积极参与的多元投入格局。建立新区**财政支农投入稳定增长机制**，确保与补齐全面建成小康社会“三农”领域短板、完成乡村振兴重大目标任务相适应。加大农村基础设施和公用事业领域开放力度，在资金奖补、PPP项目、政府投资基金、普惠金融、农业信贷担保服务、农业龙头企业上市等方面，**打好政策组合拳**，吸引社会资本参与乡村振兴。

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
