

秦巴山脉区域农业经济绿色发展战略

刘旭^{1,2}, 梅旭荣², 杨世琦³, 杨正礼³, 邢磊³, 刘宏元³

(1. 中国工程院, 北京 100088; 2. 中国农业科学院, 北京 100081; 3. 中国农业科学院
农业环境与可持续发展研究所, 北京 100081)

摘要: 协同推进秦巴山脉区域的生态环境保护与经济产业发展, 农业经济绿色发展是关键内容。本文根据秦巴山脉区域绿色循环发展的研究需求, 深入分析该区域农业经济的现状, 凝练农业经济绿色发展的指导思想和战略目标; 从农业发展政策、土地规模化经营、引导人才和资本定向流动、农业产业升级、劳动力素质提升、产业融合发展、世界名山品牌树立等方面完整阐述农业经济绿色发展的创新路径; 针对性提出保障措施: 推动区域发展的共同认识与学术研讨、示范农业经营的规模化/品牌化/专业化、建立农村产业金融机制、转变地方政府职能、优化基层组织作用、统筹城乡发展空间等。研究建议, 设立秦巴山脉区域农业经济绿色经济发展特区, 通过生态制度创新引导区域内的社会、经济、生态绿色可持续发展。

关键词: 秦巴山脉区域; 农业经济; 绿色发展

中图分类号: X321 **文献标识码:** A

Green Development Strategy of Agricultural Economy in Qinba Mountain Area

Liu Xu^{1,2}, Mei Xurong², Yang Shiqi³, Yang Zhengli³, Xing Lei³, Liu Hongyuan³

(1. Chinese Academy of Engineering, Beijing 100088, China; 2. Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing 100081, China;
3. Institute of Environment and Sustainable Development in Agriuculture, CAAS, Beijing 100081, China)

Abstract: The green development of agricultural economy is a critical in promoting and coordinating ecological protection and economic development in the Qinba Mountain Area. To satisfy the research demand for green and circular development in this area, this study thoroughly analyzed the current situation of the agricultural economy, and summarizes the guiding ideology and strategical targets for the green development of the agricultural economy. Meanwhile, some innovative paths were elaborated from the aspects of agricultural development policy, large-scale land management, directional flow of talents and capital, technological upgrading for rural industries, promotion of labor quality, industry integration, and establishment of the World-Famous Mountain brand. Specifically, some guarantee measures were proposed, including promoting the common understanding and academic studies on regional development, implementing large-scale, branded, and specialized agricultural operation by demonstration, setting up a financial mechanism suitable for rural industries, transforming the functions of local governments, optimizing the role of rural-level organizations, and balancing the space for urban and rural development. Moreover, a specialized economic zone for green economy development should be established in the Qinba Mountain Area, and the ecological system should be innovated to guide the sustainable development of the society, economy, and ecology in this region.

Keywords: Qinba Mountain Area; agricultural economy; green development

收稿日期: 2019-11-23; 修回日期: 2020-01-05

通讯作者: 刘旭, 中国工程院院士, 主要研究方向为作物种质资源、粮食安全; E-mail: liuxu01@caas.cn

资助项目: 中国工程院咨询项目“秦巴山脉绿色循环发展战略研究(二期)”(2017-ZD-02)

本刊网址: www.engineering.org.cn/ch/journal/sscae

一、前言

绿水青山就是金山银山。国家对生态文明建设作出重大部署，要求加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线“三大红线”，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设[1]。秦巴山脉地处我国内陆地理中心，区域涉及湖北、陕西、四川、河南、甘肃、重庆（五省一市），区域内分布3000余种种子植物和400多种野生动物，生态价值极为突出；约有2/3面积的国土属于生态主体功能区中的限制开发区和禁止开发区，生态环境相对敏感。秦巴山脉区域被视为国家重要生态屏障、中央水库、生态根基和安全命脉。

然而从经济产业发展的角度来看，秦巴山脉区域是我国11个集中连片贫困带典型地区之一。2015年年末，秦巴山脉区域共有贫困人口712万人，占全国贫困人口的12.8%；贫困发生率为11.6%，为全国平均水平的2.04倍；有国家级贫困县67个，占全国总数的11.3%[2]。突出的生态价值、落后的经济状况，使得秦巴山脉区域的绿色循环发展研究成为国家亟需。基于生态保护和经济发展的实际需求，中国工程院于2017年启动实施了“秦巴山脉绿色循环发展战略研究（二期）”咨询项目。本文研究聚焦秦巴山脉区域的农业经济绿色发展课题，研判目标、阐述路径、提出建议，以期为秦巴山脉地区乃至广大山区的绿色发展提供参考借鉴。

二、秦巴山脉区域农业经济现状

（一）五省一市农牧渔服务业产值处于全国平均水平，秦巴片区相关产值在五省一市具有一定优势

五省一市农牧渔服务业产值占全国的24.66%，秦巴片区农牧渔服务业产值占五省一市的15.82%（五省一市耕地面积占全国的24.2%，秦巴片区耕地面积占五省一市的13.3%）[3~10]。在省域尺度上，河南、湖北和四川具有一定的产业优势；在片区尺度上，四川与陕西片区具有明显的产业优势，河南和湖北片区略低于秦巴片区平均水平。在省域尺度上，只有湖北省人均农牧渔服务业产值具有一定的优势；在片区尺度上，湖北与陕西片区人均农牧渔服务业区具有一定的优势。

（二）五省一市农业产值（种植业）在全国处于平均偏上水平，秦巴片区相关产值在五省一市处于平均偏上水平

五省一市农业（种植业）产值占全国的26.42%，秦巴片区农业（种植业）产值占五省一市的14.97%[3~10]。在省市尺度上，河南与四川具有明显的优势，湖北有一定优势；在片区尺度上，河南、四川和陕西具有相对明显的产业优势，尤其是陕西秦巴片区。湖北、陕西和甘肃在五省一市具有较明显的人均产值优势，河南略低于五省一市与全国平均值。河南、湖北和陕西秦巴片区在秦巴片区具有较明显的优势，其中，湖北和陕西秦巴片区还高于五省一市平均水平。

（三）五省一市牧业产值在全国具有一定优势，秦巴片区相关产值在五省一市不具优势

五省一市牧业产值占全国的26.81%，秦巴片区牧业产值占五省一市的16.21%[3~10]。河南、湖北和四川在五省一市具有明显的总量优势，其中，河南和四川超过30%；四川秦巴片区占全片区的37.22%，具有较大优势；湖北和陕西秦巴片区具有一定优势。河南、湖北、四川在五省一市具有一定优势（五省一市平均值高于全国平均水平），湖北、四川和陕西秦巴片区在秦巴片区具有较大优势；尤其是湖北和四川片区，在五省一市也具有一定优势。

（四）五省一市服务业产值在全国具有一定优势，秦巴片区相关产值在五省一市具有一定优势

河南和湖北在五省一市具有较大的优势，分别占到五省一市服务业总产值的29.0%和32.76%[3~10]；湖北和陕西秦巴片区在五省一市具有较大的优势，尤其是陕西秦巴片区占到了46.03%。五省一市与全国平均值接近且略低，湖北省、陕西省和甘肃省人均服务业产值在五省一市具有优势，尤其是湖北省（1.92倍）与甘肃省（1.89倍）具有显著优势；湖北、陕西秦巴片区在秦巴片区具有显著优势，分别达到1.71倍和2.28倍。

（五）五省一市农牧渔服务业产值构成以农业（种植业）和牧业为主

河南、重庆、四川、陕西和甘肃，两项合计占

比超过 90% [3~10], 其中, 各省市种植业均超过 50%, 河南、重庆、陕西和甘肃超过 60%, 湖北为 76%; 各省市秦巴片区均超过 90%, 最高的河南和四川秦巴片区接近 95%, 河南、重庆、陕西和甘肃秦巴片区的种植业产值比例超过 60%。

整体上看, 五省一市的生态与产业现状呈现为生态高地、农业台地与产业台地; 秦巴片区为生态高地、农业台地与产业台地, 第二产业和第三产业整体均为凹地, “三农”经济现状呈现为农业经济凹地、农民经济凹地以及农村集体经济凹地特征。实现农业经济绿色循环发展的主要途径是盘活三类土地资源: 一是耕地, 二是林地、草地与池塘, 三是农村庄基地。设立秦巴山脉区域农业经济绿色发展特区, 建立有助于农业经济绿色发展的政策体系, 将是吸引社会资本深度参与本区域农村与农业产业发展的根本途径。

三、秦巴山脉区域农业经济绿色发展战略

(一) 指导思想

依据国家生态文明建设总体部署, 秦巴山脉区域农业经济绿色发展应以推进区域农业供给侧结构性改革为主线, 以空间布局优化、生产资源节约、生态环境友好、农业经济增长、农产品供应稳定为基本路径, 以生态粮食“双”安全、绿色有机“双”供给、农民收入与农村经济“双”增长为基本任务, 以制度创新、机制创新、政策创新、科技创新为基本动力, 以“农民、农业、农村”为主体、“国内与国际”市场为主导、“政府与群众”依法监管为基本遵循。转变传统农业发展方式, 优化主体产业发展布局, 持续改善农业产地环境, 保护利用自然与农业资源, 提升秦巴山脉区域生态服务功能。将绿色发展的核心理念导向贯穿农业发展全过程, 全力构建人与秦巴山脉自然和谐共生的农业发展新格局, 推动形成绿色生产方式和生活方式, 为打造全国一流绿色农产品品牌、全面贯彻秦巴山脉区域乡村振兴战略提供坚实支撑。

(二) 战略目标

基于秦巴山脉区域的农业产业、农民经济和乡村振兴绿色发展需求, 全面树立绿色发展导向与理

念, 创新“三农”绿色发展制度, 构建“三农”绿色发展机制, 引领“三农”绿色发展新模式和建立试验示范区。

(1) 推动区域生产力与生产关系的协调发展, 加快土地流转, 促进农业产业规模化经营与三产融合发展, 提升产业链效益。推广农业面源污染控制与环境友好型农业技术, 助推肥药零增长及“双减”措施的进一步落实。发展绿色农产品, 创建一批具有“秦巴山脉(山区)”地理标识的农产品商标, 形成多个具有显著竞争力的著名商标。

(2) 推进秦巴山脉区域县(市)与乡镇的城市化建设进程, 引导农村人口向城区流动。加快空心村、老人村综合整治, 消除贫困、整体脱贫。合理规划引导村村合并, 建立中心村与新的人口聚居区, 聚力振兴乡村和繁荣秦巴百姓特色文化。

(3) 国家与地方政府加大资金与技术扶持力度, 出台政策优惠, 鼓励企业主导和参与, 促进传统经营模式转变与产业升级, 打造以现代科技为核心引擎的发展模式。提速秦巴山脉区域“三农”绿色发展步伐, 创建环境优美、生态安全、产业高效和乡村繁荣的新秦巴。

(4) 开展秦巴山脉生态环境综合治理与保护工程, 确保主要流域与支流达到国家饮用水质标准。形成区域农业绿色循环、提质增效与生态环境安全“双赢”的局面, 建设生态高地与生态名山, 确保南水北调工程的水体质量。凸显并持续发挥秦巴山脉区域对周边地区及全国的生态服务功能, 为打造秦巴山脉国家主体生态功能区和世界名山提供坚实支撑。

四、秦巴山脉区域农业经济绿色发展路径

实现农业经济可持续发展是终极目标。在秦巴山脉区域, 农村与农业产业是支持农业经济绿色发展的基石, 唯有以产业“绿色”作基础, 农业经济发展才能转到绿色发展轨道上来。农村与农业产业绿色发展, 既不是传统农业模式, 也不是高投入/高产出的集约农业, 而是一种现代化绿色农业模式, 其重点是采用环境友好型技术手段来实现经济、生态和社会效益的协同发展。

（一）制定农业经济绿色发展政策

一是贯彻和落实生态补偿政策。以南水北调的生态补偿为例，国家发展和改革委员会发布的《关于南水北调中线一期工程运行初期供水价格政策的通知》中规定了水源工程综合水价，越往下游，价格越高（从基准的 0.13 元 /m³ 到最高的 2.33 元 /m³）。关于秦巴山脉区域内的退耕还林还草、限制化肥农药施用、限制产业（如黄姜产业）发展等生态保护措施，其落实效果和妥善补偿有关，可以研究包含在南水北调的水价之中、单独建立补偿价格等方式。此外，发展有机农业，宜优先明确市场补偿与（或）政府补偿等政策。

二是制定区域“三农”引智政策。秦巴山脉区域年输出农村劳动力总量达到 1405 万人，占到区域总人口的 21.63%、农村人口的 29.48%、农村劳动力的 48.89%。劳动力输出主要是青壮年，留下的大多是老人、妇女和儿童，而大学毕业回乡创业人数非常有限，这导致区域内整体劳动力受教育程度较低。通过制定引智政策，在对口扶贫、科技援建、优惠待遇、培训计划等方面适度倾斜，缓解农村地区的“智力凹地”困境，保障农村经济绿色发展面临的人才需求。

三是制定区域“三农”资金政策。伴随着人口外流，不可避免的是资金与人才单向外流，形成了“资金凹地”，阻碍了技术与人才的回流，出现了土地撂荒、耕作粗放、传统加工业萎缩、空心村、老人村等问题。因此，积极引导民营资本与国家投资下乡也是政策制定的重要方面。

（二）推动土地规模化经营

秦巴山脉区域人多地少，人均耕地面积不足 1 亩（1 亩 ≈ 666.7 m²），耕地质量不高；土地资源承载压力偏大，很难以有限的土地资源获得体面的生活，甚至会以牺牲生态环境来换取生存。土地小规模经营的局限性越来越大，无论是先进技术应用、金融服务供给，还是农产品质量提高、生产效益增加、市场竞争力提升，都遇到了很大困难。为了适应农业结构调整以及规模化经营提质增效的需要，土地流转与适度规模化成为区域农业产业化发展的重要解困途径。必须突破一家一户传统经营模式的限制，为提高劳动生产率和

经济效益创造条件，为农村产业发展创造机会，为乡村振兴创造机遇。

（三）引导人才向农村与农业产业流动

农村的发展首先是农业的发展，乡村振兴首先是农业的振兴。秦巴山脉区域的农村需要一批有志于以农业为事业的有识之士、能够带动农业产业发展的实干人才；需要一批胸怀农村情怀的投资与经理人，最好是从农村走出、有着农村生活经历、从事过农业生产、对农村还抱有深厚的感情，能“读懂”农村，也能够有效地协调农业发展所需的资源、技术与金融等要素；需要一批新行业新领域的人才支持，农村除了农业产业，还有溪流、瀑布、大坝、民俗与美食等城市没有的生态环境、清新空气与传统民俗，旅游、康养和娱乐等产业都是农村再发展的增长点。此外，建议试点“乡绅制度”，充分利用退休人才资源，发挥余热，建设家乡。

（四）鼓励资本流向农村与农业

秦巴山脉区域的农村与农业发展需要资本支持。建议设立秦巴山脉区域农村与农业发展平台，由国家投资，采用企业化运作模式，全面整合区域内农村与农业资源，集中资金、技术与人才要素，发挥社会主义集中力量办大事的体制优势。引导民营资本流向秦巴山脉区域农村与农业产业，以有效带动优秀人才、先进技术、市场渠道接口、产业发展理念与宝贵经验。效率最高的资本是私人资本，应对强烈的私人投资需求，通过鼓励富人下乡就能实现资本下乡。政府应给予个人和民营企业适当的支持政策，创造良好的创业环境，助力非公资本为秦巴山脉区域农村与农业产业发展做出更大的贡献。另外，还可以通过国债、世界银行贷款、“一带一路”产业投资基金等引导资本流向区域内的农村与农业产业。

（五）推动农村与农业产业的技术升级

秦巴山脉区域农业产业“技术凹地”现象较为明显，应大力推动农业技术的应用与升级。主要方向是绿色化、有机化、生态化、特色化、多样化、精确化、机械化、智能化、优质化、功能化、品牌化、

名牌化、高效化、产业化，重点体现在水土流失型控制技术、农业面源污染控制技术、精准农业技术、绿色农业技术、有机农业技术、农产品深加工技术、区域农业管理技术等方面。

(六) 优化劳动力结构，提高劳动力素质

在外出打工潮的带动下，秦巴山脉区域农村与农业劳动力曾经的数量优势已不复存在，且劳动力结构出现了很大变化，呈现出数量与结构劣势。劳动力严重匮乏问题成为限制农业与农村发展的主要瓶颈因素之一。鉴于秦巴山脉区域农村与农业产业发展需求，补充一定数量的劳动力（包括普通劳动者和高素质劳动者）势在必行。一是要利用土地流转吸引一部分人返回农村；二是要改革农村宅基地转让政策，吸引城里人到乡下安居乐业，进而带动劳动力增加；三是要鼓励大学生、年轻人与企业等下乡创业。区域内地方政府应制定相关政策，鼓励优质劳动力要素进入，带动技术与资金输入，为农村与农业产业发展奠定坚实基础。

(七) 加快三产融合发展，促进可持续发展

三产融合就是质量、绿色和效益的融合发展，其本质是农业生产（种养）、农产品加工及其销售服务的融合，主要目的是解决农业生产（种养）在整个农业产业链中的低收益问题（农产品价格低、农民收入低）。第二产业、第三产业的收入往往是第一产业的几倍甚至十几倍，具有向第一产业分配的能力；通过增加第一产业收入改善农业全产业链，促进农业产业的可持续发展。一是推行土地规模化经营，壮大农业生产与农民的自身实力，实现以量占市与以质定价，解决以往小农户单打独斗对接市场现象；二是成立合作社，进一步壮大第一产业实力，也为农产品提质增效提供保障条件；三是企业带动农户的融合，以企业为主导，通过订单农业方式带动农户种植养殖增收；四是引导农民进入第二产业、第三产业环节，在农闲时间参与到第二产业、第三产业从事短工或零工，通过跨产业劳动促进三产融合发展。

(八) 确立“农业经济绿色发展+”模式

秦巴山脉区域农村与农业产业绿色发展的最大优势资源是生态环境，始终坚持“农业经济绿色发

展+”切实模式，保护好“中央水库”与“生态绿肺”。把生态环境价值嫁接到农村与农业产业中，通过农产品的绿色化与有机化、农产品品质提升与价格增值、农村与农业经济升级发展，能够解困生态高地与“三农”经济凹地之间的矛盾。通过合理的生态补偿机制，避开以牺牲环境为代价的发展模式，实现优质生态环境保护及永续利用，促成“农业经济绿色发展+”模式的可持续化（见图1）。秦巴山脉农业经济绿色发展的核心是秦巴山脉的“中央水库”与“生态绿肺”，这是实现绿色发展目标的关键内容。一旦秦巴山脉区域生态地位不保，农业经济绿色发展目标不仅无法实现，而且会导致区域性生态安全受损。

(九) 把握农村与农业产业绿色发展的核心抓手

秦巴山脉区域农村与农业产业绿色发展模式，涉及农村产业、农业产业和农村生活。①农村产业绿色发展模式的核心抓手是“净菜出村”与“零”废弃物。前者是指叶菜无枯与根菜无泥；后者强调使用农产品加工下脚料做养殖饲料或有机肥料，农产品包装选用可降解包装纸质材料，塑料类包装材料循环和节约使用，农家乐与乡村旅游禁用一次性餐具，节约生产用水、全部尾水处理无污排放。②农业产业绿色发展模式的核心抓手是绿色农产品和环境友好型技术，包括肥药双减、秸秆还田、节水灌溉、病虫害生物防治、健康养殖、科学防疫、发酵床养殖与畜禽养殖“零”废弃物等。

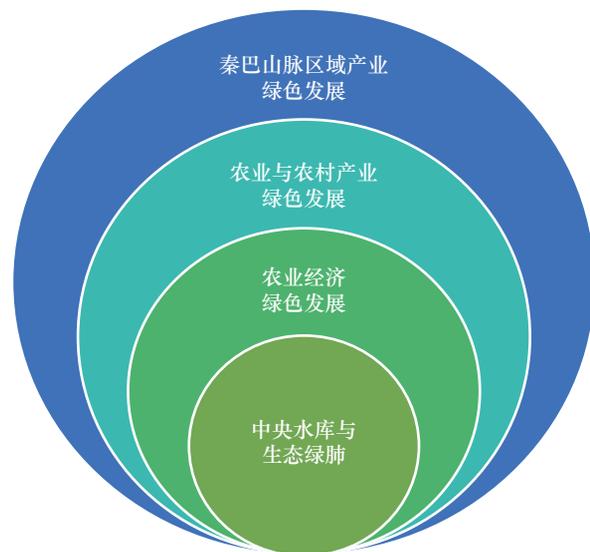


图1 秦巴山脉区域“农业经济绿色发展+”模式示意图

③农村生活绿色发展模式的核心抓手是生活垃圾处理体系与厕所革命。前者是指垃圾收集与分类处理（如无机垃圾收集转运、有机垃圾堆肥处理等），后者是指推广卫生厕所、改善家居卫生条件、家庭生活废水与改厕/庭院种植/村庄排水等相结合。

（十）生态与经济“双”高地融合发展，树立世界名山品牌

秦巴山脉区域的战略定位首先是生态高地，其生态地位极为重要、生态价值越来越大；同时区域也应是经济高地，而这依附于生态高地才能实现。就现状来看，秦巴山脉区域农村与农业产业发展相对落后，原有产业发展与“生态”“名山”割裂，缺乏融合交叉，产业经济发展长期不景气，成为全国农村衰落较早且较快的地区。为此，通过调整区域发展理念、深度挖掘生态价值，秦巴山脉的绿水青山才能变成金山银山。应不断深化对秦巴山脉区域在世界自然生态与文明演进中的价值认知，树立打造世界名山的思想认识，形成生态立山、品牌名山、经济强山的“三山”发展战略（见图2），促进生态、经济与社会的绿色可持续发展。

五、秦巴山脉区域农业经济绿色发展战略措施

（一）大力倡导“秦巴宣言”

秦巴山脉绿色发展宣言（简称“秦巴宣言”）已于2016年9月在第一届秦巴论坛上发布，作为五省一市在基础设施建设、自然保护、生态文明、文化资源等方面形成的共识，旨在引领秦巴山脉地区的生态安全和可持续发展，尤其在区域农业经济绿色发展方面具有指导意义。建议各方共同努力，继续弘扬秦巴山脉区域“不仅是秦巴人之秦巴，更是中华民族之秦巴、世界之秦巴”的理念，进一步认识秦巴、珍惜秦巴、发展秦巴，推进区域的绿色循环发展。

（二）继续打造高端国际学术论坛

中国工程科技论坛第一届秦巴论坛已于2016年9月在陕西西安成功召开，聚焦区域绿色循环发展主题，指明可持续发展方向，达成了秦巴山脉是我国“中央水库”与“国家绿肺”，是国家生态安全命脉等重要共识。第二届秦巴论坛于2019年10月在河南南阳举行，进一步巩固和深化秦巴山脉区域绿色循环发展研究主题。建议在秦巴论坛大主题下，



图2 秦巴山脉区域生态与经济“双”高地融合发展示意图

不定期举办小型与专业型论坛，面向学术、产业、文化、经济或小区综合主题开展研讨交流，促进秦巴论坛深入发展，更好利用高端学术影响力来服务区域绿色发展。

（三）建立土地规模化经营示范村

秦巴山脉区域大量的优质劳动力从农村流转到城市，农村与农业发展态势由过去“有限的耕地资源支撑不起农村人的梦想”向当前“土地制度支撑不起农村创业的梦想”转变。因此，土地规模化经营成为解困农村与农业产业发展的关键因素。传统的一家一户农业生产规模太小，不具备产业发展条件，而只能是“维持生存”模式，其结果必然是完全放弃、半放弃或艰难维持。完全放弃导致土地资源闲置浪费或撂荒，有限的耕地资源得不到利用，挤压国家粮食安全。半放弃会导致管理水平显著降低，种子、化肥、灌溉、耕作、收获等管理环节粗放，农业技术升级困难，农业被迫由“主业”转为“副业”，甚至是“弃业”。艰难维持将导致农民沦为贫困群体。只有通过土地规模化生产经营，才能吸引劳动力、人才、技术与资金等生产要素回归农村与农业产业，农业经济绿色发展也才有可能。建议在秦巴山脉区域推广家庭农场模式，将有限的耕地资源流转集中，促进农业经济绿色发展；以农业产业为主体，形成一定的规模，同时就地发展农业加工与服务业等；开展土地规模化经营示范，重点打造示范村，带动更多的自然村转型发展。

（四）申报具有地理标志的农产品商标

秦巴山脉区域相对独立的地理单元造就了独一无二的生态环境品质，成为多样化特色农林产品、生物多样性与自然景观、多样化地域历史与文化的耦合体。建议申报“秦巴山脉”地理标志，集聚农业品牌优势，推动区域特色农产品价值的显著提升，最终形成覆盖区域广泛、市场影响力大的地理标志商标群。相关举措的潜在市场价值巨大，有助于推动区域农产品销售、农业生产者增收，对区域农村与农业产业发展有重要意义。同时，农村与农业产业经济一旦受益于青山绿水，也将正面反馈生态环境保护，从而形成“生态环境保护—绿色农产品—绿色经济—生态环境保护”的良性循环机制。

（五）加强农民专业合作社组织

为了保护农村与农业产业发展、保障农民利益、推动农村与农业现代化，建议加强秦巴山脉区域农民专业合作社组织，尽快扭转区域农村与农业产业发展相对滞后的局面。农民专业合作社提供农业生产资料的购买，农产品的销售、加工、运输、贮藏以及与农业生产经营有关的技术、信息等服务，可有效保护生产者的积极性与利益；同时促进三产融合发展，提高第一产业与第二产业、第三产业对话的话语权，增加农业生产收入。随着秦巴山脉区域农村与农业产业化深入发展，合作社模式和类型趋于多样化，如粮食合作社、蔬菜合作社、水果合作社、农机合作社等，其推动农业经济绿色发展的作用会越来越明显。

（六）建立适应农村与农业产业发展的金融机制

建议在秦巴山脉区域引导金融机构不断创新服务，推出有助于农村与农业产业发展、类型多样化的金融产品，扩大农村与农业金融服务规模和覆盖面，保障农业产业化进程。鼓励证券、保险、担保、基金、期货等金融资源参与区域农村与农业产业发展规划、项目建设与工程实施，例如：发展林权抵押贷款，探索农村土地经营权和农房抵押贷款，发挥政策性农业信贷担保机构作用，建立新型农业保险体系，扩大农业保险覆盖范围。围绕区域产业、旅游、生态与基础设施建设，推进金融扶贫与精准脱贫的有效匹配，提升扶贫资金的效率和效益。引入农户、经济组织、政府财政、担保机构等多方参与的联保模式，建立风险共担及补偿机制，化解潜在金融风险。做好农村低收入群体、小微企业等基础信息收集、加工和评价工作，为农村普惠金融服务奠定基础。

（七）推进政府职能转变，营造良好发展环境

秦巴山脉区域农业经济绿色发展，需要以过人的勇气和智慧来深入推进政府职能转变和“放管服”改革，应坚持目标导向、问题导向，加强分类指导、精准施策。建议秦巴山脉区域深化“放管服”改革步伐，促进政府治理体系和治理能力的现代化发展，为农村与农业产业发展创造良好的管理、政策与引导环境；尊重市场规律，发挥各级政府宏观调控作用，激发区域社会创造力，形成更加规范、更加健

康、更可持续的营商环境；将老百姓的感受作为重要评判标准，明确农村与农业产业目标和重点任务，通过解决主要问题来落实预期、体现效果；区域内统一监管标准、完善监管规则、强化法律保障、推进综合执法，运用互联网、大数据等现代信息技术手段，提高监管的针对性、有效性，为加强和创新事中事后监管提供全面支撑。

（八）发挥农村基层组织的作用

秦巴山脉区域农村与农业产业发展离不开基层组织，提高基层组织的管理能力和业务水平是农业经济绿色发展的重要保障。建议培养一批坚强的基层组织和优秀的基层管理者，造就一支勇于担当、主动作为，懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍，践行高效、活力的发展新机制，在农业经济绿色发展方面发挥中坚作用。立足实情、有效推进秦巴山脉区域基层民主与法制建设，自治、法治与德治相结合，营造农村与农产业发展的良好环境。

（九）统筹城乡融合，拓展发展空间

秦巴山脉区域的农村与农业产业发展格局不能仅局限于农村，建议统筹周边城镇与城市资源，创新城乡融合发展模式，具体涉及：①统筹城乡空间格局融合发展，改变“城镇工业、农村农业”的二元思维方式，确立工农一体化的经济社会发展思路；②优化乡村发展布局，坚持人口、资源、环境相均衡，经济、社会、生态效益相统一，人与自然有机融合的新农村，避免新的资源失衡和浪费；③完善城乡融合发展政策体系，推动城乡要素自由流动、平等交换，资源互补，解决农村与农业产业发展中的教育、市场、金融、技术、人才、信息等资源需求，如“农村创业，城镇生活”“城镇转移、就业、乐业”模式；④严格遵守生态红线、基本农田红线与保护区边界等国土刚性约束，科学划定农业、城镇空间以及自然资源开发利用、保护与修复空间；⑤在产业发展、基础设施、公共服务、资源能源、生态环境保护等方面进行城乡统一规划，科学安排乡村布局、设施配置，规划村庄整合，构建田园乡村与现代城镇各具特色、交相辉映的城乡发展模式。

（十）建议设立绿色经济发展特区

秦巴山脉区域在行政区划上分属五省一市，但在生态与地理上应该视作一个完整单元。受行政与地理区位因素的影响，秦巴山脉区域内部在社会经济发展方面存在较大的差异性，转向整体化的提质增效模式已经成为区域经济绿色发展的重大命题。建议在秦巴山脉区域设立绿色经济发展特区，凸显绿色发展特质，保护生态环境与提振经济发展并重、协调；通过生态制度创新，建设我国第一个绿色经济发展特区，以生动实践发挥示范引领作用。

参考文献

- [1] 习近平主持中共中央政治局第四十一次集体学习 [N]. 人民日报, 2017-05-28 (1).
President Xi hosted No. 41 collective study of the Political Bureau of the Central Committee of the CPC [N]. People's Daily, 2017-05-28 (1).
- [2] 游俊, 冷志明, 丁建军. 中国连片特困区发展报告(2014—2015) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015.
You J, Leng Z M, Ding J J. The development report of China contiguous destitute areas (2014—2015) [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2015.
- [3] 《中国省市经济发展年鉴》编委会. 2018中国省市经济发展年鉴 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2018.
Editorial Committee of *China Provinces and Cities Economic Development Yearbook*. 2018 China provinces and cities economic development yearbook [M]. Beijing: China Financial & Economic Publishing House, 2018.
- [4] 陕西省统计局, 国家统计局陕西调查总队. 陕西省统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
Shaanxi Provincial Bureau of Statistics, National Bureau of Statistics Survey Office in Shaanxi. Shaanxi statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [5] 河南省统计局, 国家统计局河南调查总队. 河南省统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
Henan Provincial Bureau of Statistics, National Bureau of Statistics Survey Office in Henan. Henan statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [6] 湖北省统计局, 国家统计局湖北调查总队. 湖北省统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
Hubei Provincial Bureau of Statistics, National Bureau of Statistics Survey Office in Hubei. Hubei statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [7] 重庆统计局, 国家统计局重庆调查总队. 重庆统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
Chongqing Bureau of Statistics, National Bureau of Statistics Survey Office in Chongqing. Chongqing statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [8] 四川省统计局, 国家统计局四川调查总队. 四川省统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.

- Sichuan Provincial Bureau of Statistics, National Bureau of Statistics Survey Office in Sichuan. Sichuan statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [9] 甘肃省统计局, 国家统计局陕西调查总队. 甘肃省统计年鉴 2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- Gansu Provincial Bureau of Statistics, Gansu Bureau of Statistics Survey Office in Chongqing. Gansu statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.
- [10] 国家统计局. 中国统计年鉴2018 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2018.
- National Bureau of Statistics. National statistical yearbook 2018 [M]. Beijing: China Stastics Press, 2018.