



新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华
通讯
社

政务智库报告

2019年5月6日

福建秀屿：非传统农业区乡村振兴实践探索

如何在非传统农业区开展乡村振兴？如何破解土地、资金、人才等制约难题？近期新华社中国经济信息社组织智库专家对福建省莆田市秀屿区乡村振兴进行了全面深入调研。

专家组对秀屿依托现有资源禀赋，大力发展现代水产养殖业、深入推进三产融合、开拓乡村休闲旅游及乡风文明建设等方面给予充分肯定。对乡村振兴实践中存在的土地、资金和人才等制约因素进行了剖析，从规划引领、政策激励、文化传承等多个方面提出建议举措，并从秀屿未来乡村发展定位角度提出建设“四区”的方向和路径。



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目 录

一、五大特色凸显乡村振兴成效.....	2
（一）水产特色养殖产业发展基础坚实.....	2
（二）旅游、休闲、康养等新业态融合发展态势喜人.....	3
（三）乡风文明建设取得新突破.....	4
（四）资金筹措渠道丰富，未来潜力可期.....	4
（五）创新设立“双平台”，助推乡村振兴.....	5
二、秀屿乡村振兴存在的不足与制约因素.....	6
（一）土地、资金、人才等制约因素明显.....	6
（二）产业总体水平不高，引领带动作用有限.....	7
（三）“农业+”多业态融合有待深入.....	8
（四）投融资力度有待加强.....	8
（五）规划缺位限制了基层干部积极性.....	8
三、秀屿乡村振兴发展的政策建议.....	9
（一）规划引领，细化乡村振兴实施方案.....	9
（二）政策引领，破解土地、资金、人才制约难题.....	10
（三）文化引领，构建文明宜居新乡村.....	10
四、“四区”定位秀屿乡村振兴发展路径.....	11
（一）做大做强特色产业，建设产业兴旺引领区.....	11
（二）推进产销贸工农一体化，建设三产融合示范区.....	12
（三）培育新型经营主体，建设创业创新孵化区.....	13
（四）提升质量效益和竞争力，建设乡村振兴先行区.....	14

福建秀屿：非传统农业区乡村振兴实践探索

莆田市秀屿区三面濒海、三湾环绕，全区海域总面积约2800平方公里，岛屿112个，是福建省的渔业大区之一。秀屿陆上人均耕地面积不足一分，是典型的非传统农业区。

如何在这种条件下开展乡村振兴？如何破解土地、资金、人才等制约难题？近期新华社中国经济信息社组织农业农村部农村经济研究中心、工程建设服务中心专家及中国经济信息社经济分析师，对秀屿区乡村振兴进行了全面深入调研。

专家组先后赴埭头镇、南日镇和东庄镇，对梨嶺十八进士家风礼堂、埭头传统家训书画院、道德力量体验馆、天云洞风景区、大蚶山景区、后海垦区蔬菜水果种植基地、后海现代渔业产业园、东岱现代渔业养殖基地、东禹海洋南日鲍养殖基地、锦山百果园示范基地、垦兴果蔬种植专业合作社、东庄镇生态农业示范基地、白山村百草园示范基地等进行了实地调研，并与区政府、有关部门及七个乡镇相关领导进行了专题座谈。

专家组对秀屿依托现有资源禀赋，大力发展现代水产养殖业、深入推进三产融合、探索开拓乡村休闲旅游及乡风文明建设等方面给予充分肯定，同时也指出在乡村振兴总体规划、种植业专业化、农产品品牌建设等方面存在的短板，对乡村振兴实践中存在的土地、资金和人才等制约因素进行了

剖析，从规划引领、政策激励、文化传承等多方面提出建议举措，并从秀屿未来乡村发展定位角度提出建设“四区”的方向和路径。

一、五大特色凸显乡村振兴成效

经过数年的发展建设，秀屿区乡村振兴已经取得良好开局，产业发展、生态宜居、乡村文化、创新机制等方面均取得显著成效，全区农业农村保持健康稳定发展的良好态势，调研中专家一致认为秀屿乡村振兴已形成水产养殖特、民生保障强、文化底蕴厚、发展动力足、创新机制先等特色。

（一）水产特色养殖产业发展基础坚实

秀屿区自然资源条件优越，全区已形成鲍鱼、牡蛎、花蛤、缢蛏、对虾、海带、龙须菜、紫菜、海参等养殖品种组合的优势水产品养殖产业带，是福建省主要的鲍鱼、龙须菜、海带养殖基地，也是全国重要的鲍鱼、海带、紫菜育苗基地之一。2018 年全区水产养殖生产面积超过 30 万亩，产量 46.4162 万吨，养殖业产值 38 亿元。

专家指出，秀屿水产养殖业的组织化、标准化、规模化、专业化、设施化程度较高，产业链条较为完整，覆盖了良种繁育、养殖生产、捕捞加工、农旅结合等产业阶段，吸纳大量的农民就业，是农业增效、农民增收的关键产业。

同时，水产养殖产业集聚了优良品种、先进养殖工艺、

智慧化养殖设备等先进的生产要素，将成为未来乡村振兴中产业振兴的主战场。

（二）旅游、休闲、康养等新业态融合发展态势喜人

秀屿旅游资源丰富，仅埭头镇的天云洞风景区、后海现代渔业产业园、南日镇的九重山等地，就汇集了丰富的旅游吸引物要素，这里不仅有美丽的大蚶山、九重山自然风光，也有千亩自然生态观光园、百草园、药膳园、万亩水面形成的“水乡渔村”、遍布乡村的“小洋楼”，还有多样的乡土民俗、历史文化、红色元素等。

秀屿利用这些要素打造了乡村观光、历史研学、休闲康养等多种业态。天云洞景山已建设成为国家 AAA 级旅游景区、福建省乡村旅游三星级接待单位、福建省水利风景区；后海渔产业园已逐步形成集生态养殖、科研、旅游观光为一体的休闲渔业产业，被称为莆由的“马尔代夫”；南日岛则以海防文化为依托，围绕南日岛烈士纪念碑、南日岛战地公园暨莆田东极日出观景台、军民融合暨海防文化建设现场教学基地、海防精神现场教学基地、国防教育综合培训基地等项目打造红色旅游。此外，秀屿还规划利用 LNG 冷能打造冰雪小镇，让南方的炎炎夏日变成“冰天雪地”，助力 2022 年北京冬奥会。

以产业为基础、以生态为依托、以科技和文化为抓手，“产业+旅游”“健康+旅游”“文化+旅游”等多业态的融合

发展，不仅改善了秀屿生态环境、基础设施，提升了居民生活品质，也激活了农村闲置资源、增加了农民收入。

（三）乡风文明建设取得新突破

秀屿利用历史文化底蕴深厚优势，将传统妈祖、陈靖姑等信俗文化及乡贤文化融入移风易俗、重塑文明乡风建设，成为乡村振兴的一大亮点。

乡风文明蕴含丰富的文化内涵，是乡村振兴战略中最基本、最深沉、最持久的力量，是乡村振兴的核心和灵魂，抓住乡风文明建设，就抓住了乡村振兴的关键。

埭头镇政府正是深刻认识到这一点，以乡风文明建设为乡村振兴的突破口，将英田村元明风格浓郁的林氏宗祠改建成家风礼堂，以梨嶺十八进士的家风为内核，融入时代主题，推动秀屿优秀传统文化创新性发展，引导广大农民群众树立良好家风。

东庄镇利用妈祖、陈靖姑信俗文化、乡贤文化等解决村民纠纷、解决空巢老人饮食陪伴问题和乡村基础设施建设资金筹集问题。

（四）资金筹措渠道丰富，未来潜力可期

资金紧缺是各地实施乡村振兴的一个关键制约因素，仅靠国家财政投入无法满足，需要社会资本的积极参与。

秀屿工业较为发达，民间资本雄厚，秀屿区在外经商的民营企业众多，从事医疗康养、木材加工、金银器制造等

行业，通过多年经营沉淀了大量的资金，成为乡村振兴的潜在动力。

东庄镇依靠民营资本投入，改善乡村基础设施和社会民生，为利用民间资本实施乡村振兴提供了可借鉴的经验。

此外，秀屿风力资源丰富，风电项目的实施既可以为当地经济发展提供源源不断的动力，也可以转化农村的“资源、资产、资金”，实现村级集体经济“破壳消薄”，为乡村振兴提供资金支撑。

（五）创新设立“双平台”，助推乡村振兴

为更好推进秀屿乡村振兴科学、有序、高效推进，秀屿创新成立了乡村振兴研究院和振兴乡村有限公司，以“双平台”为乡村振兴提供智力、技术和运营保障。

1、成立乡村振兴研究院，打造“智力+技术”平台

科技是乡村振兴的保障，建立智库是解决振兴中难题的金钥匙。为了引进高科技人才服务乡村振兴，秀屿区政府与福建农林大学合作共建秀屿区乡村振兴研究院，基于区域内资源禀赋和农业产业及乡村社会事业发展现状，开展乡村振兴战略的总体规划、乡村生态系统管理、现代特色生态产业模式、城乡融合方式、农村基本经营制度、社会治理结构建设以及集体经济振兴等重大课题的研究与实践，让福建乃至全国相关专家为秀屿出谋划策，提供全方位咨询服务。

2、利用振兴乡村有限公司，打造“资金+管理”平台

乡村振兴是一个系统工程，涉及的人员层级多、任务多、目标多、部门多、项目多、资金多、考核多，很多事情直接和农民打交道，政府的单一部门或者几个部门很难承担起如此重任。秀屿充分利用区乡村振兴主体国企——莆田市秀屿区振兴乡村有限公司平台，发挥国有企业引领作用。成立国有振兴乡村有限公司，解放了行政人员、规范了项目实施、强化了资金管理、提高了资金使用效率、拓宽了融资渠道、壮大了村级集体资产，为乡村振兴产业组建了一个责任主体，为乡村振兴提供了组织保障。

二、秀屿乡村振兴存在的不足与制约因素

（一）土地、资金、人才等制约因素明显

专家表示，秀屿区土地资源和水资源有限，制约了现代农业发展。在用地方面问题尤其突出，人均耕地面积小，土地流转困难，限制了农业产业的规模化发展；二产三产建设用地指标紧缺，限制了招商引资和项目争取。

此外，农村劳动力大量转移，有文化、懂技术、会经营的新型农民和农村实用人才总量偏小，农业兼业化、农村劳动力老龄化问题突出，不能适应农业规模化、专业化、产业化和市场化的需要，直接影响秀屿农业的可持续发展。

同时，缺少乡村振兴的专项资金，使得农业农村基础设施建设、农村社会事业发展仍是短板。目前融资的渠道窄，

融资的手段少，很多自然资源缺少开发的启动资金。农村金融产品及服务创新步伐缓慢，农业企业、家庭农场、合作社等贷款需求缺口较大，惠农金融服务的可得性、便捷性亟待提高。

（二）产业总体水平不高，引领带动作用有限

目前秀屿区农业产业主要有水产养殖、生猪养殖、蔬菜等经济作物。受用地和环境承载力制约，生猪养殖只有提质增效一条路，很难再扩大生产规模；蔬菜、花生、番薯等种植规模化、标准化、产业化程度非常低，难以抵抗市场风险，产品的市场化程度较低；水产养殖业作为农业主导产业，也存在产业化、信息化程度较低的问题。

二产的加工企业数量不多，实力不强，加工能力不足，特别是产业化龙头企业更少。具有较强带动能力的主要是水产养殖业，虽有一些企业，但很难形成稳定的、较强的带动力，仍以初级农产品加工为主，农产品的加工转化能力还较弱。农产品加工产业化体系尚未形成，在农产品生产和消费的全过程中，产前、产中和产后加工的各个环节结合不紧密，制约了农产品加工业发展。

另一方面，专家指出，秀屿缺少农产品、水产品的区域品牌是制约农业产业高质量发展的关键因素。特别是特色水产品，如“南日鲍”“南日紫菜”“南日海带”“双线紫蛤”等，虽然有的已经获得省级乃至国家级的地理标志产品或驰

名商标，但品牌知名度仍较低，影响力小。

（三）“农业+”多业态融合有待深入

专家指出，随着经济的快速发展和城市化进程的加快，秀屿休闲农业（渔业）特别是乡村旅游发展具有很大的市场潜力。但总的来看，秀屿休闲农业和乡村旅游仍处于起步阶段，经营主体的管理能力不强、产品雷同化严重、休闲企业非农化倾向、休闲农业类型发展不平衡，农民利益没有得到较好保护，基础设施、政策支持还有待完善，这些都制约了秀屿“农业+”多业态融合向纵深发展。

（四）投融资力度有待加强

目前秀屿农业投资仍主要依靠财政投入，普遍存在资金短缺、资金筹集渠道不畅、融资结构不优、融资渠道狭窄、地方金融发展相对滞后、项目资金使用分散等问题，难以形成投资的规模效益。

由于资金投入不足，秀屿农业发展规模、发展质量不能满足现代农业需求，这对实施乡村振兴战略十分不利。但是秀屿区民间资本非常活跃，拥有实力较强的医疗产业、制鞋产业、风电产业等，未来要加强民间资本、社会资本、工商资本全面融入乡村振兴战略，为秀屿农业农村发展提供资金支持。

（五）规划缺位限制了基层干部积极性

目前秀屿还未出台区级乡村振兴规划，各乡镇的工作处

于摸索阶段，盲目性和风险性并存。

专家指出，乡村振兴是一个系统工程，必须制定详细的规划，明确发展思路、发展原则和功能定位，科学分解任务、设置项目、测算资金，制定人财物方面的优惠政策，制定详细的组织、技术保障措施以及分步实施计划，才能避免走弯路、冒风险。不少基层干部也反映，因为没有整体规划，在实施乡村振兴中就不敢放开手脚，怕犯错、怕担责的心理普遍存在，并且缺少具体项目管理办法和容错机制，限制了基层干部的积极性。

三、秀屿乡村振兴发展的政策建议

专家表示，基于秀屿区的有利条件和不利因素，为了实现乡村振兴的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，应尽快完成以下几个方面工作。

（一）规划引领，细化乡村振兴实施方案

专家指出，在实施乡村振兴战略过程中，秀屿现阶段最主要的任务是制定乡村振兴战略规划，明确发展目标和任务，细化工作重点和政策措施，部署若干重大工程、重大计划、重大行动。在乡镇层面，要按照因地制宜、宜聚则聚、宜散则散、不搞大拆大建和改造、保护、新建相结合的规划理念，坚持“小而美”的空间格局，维系小城镇宜居尺度，及时更新完善镇村规划体系、镇总体规划和详细规划，实现

规划全覆盖。在村庄层面，要从本地乡村发展实际出发，做强中心村、特色村，明确乡村产业发展重点，适时适当推进村组合并。

（二）政策引领，破解土地、资金、人才制约难题

专家表示，乡村振兴面临的土地、资金、人才问题要靠制定出台相应鼓励和优惠政策，并且不能仅停留在文件上，需要真金白银的落实。

一是制定鼓励耕地流转、探索经营性建设用地入市、宅基地三权分置试点的优惠政策，加快土地集约化、规模化利用，促进产业发展，激活农村沉睡资源要素，探索土地入股、资产入股、定期分红等多种形式，扩大土地流转吸引力，也增加农民收入。

二是利用秀屿资源丰富、产业基础坚实、民间资本雄厚的特点，探索设立由政府牵头、银行主导、民间资本积极参与的乡村振兴发展基金，整合财政、金融和社会资本，形成合力，多方出力共同实施乡村振兴。

三是延伸乡村振兴研究院的智库职能，挖掘现有教育资源潜力、扩大新型职业农民的培训范围，开展初、中、高不同级别的培训内容和培训方式。

（三）文化引领，构建文明宜居新乡村

专家表示，全区应以埭头镇和东庄镇为样板，广泛开展“新家园、新生活、新风尚”活动和五好家庭、星级文明户、

文明集市等创建活动，加强外出务工和外来务工人员文明礼仪、道德素养和职业技能等培训。积极开展家风建设活动和好人好事评选，大力塑造文明乡风、良好家风、淳朴民风。创造性转化红色文化、历史文化、民族文化、民俗文化、农耕文化等文化资源，实施乡村文化品牌培育行动，扶持一批创新力竞争力强的文旅和文创企业，塑造具有地方特色的乡村文化品牌，打造一批集农业文化创意、生态饮食体验、特色食材交易和观光旅游为一体的综合产业体，打造生态宜居的美丽秀屿。

四、“四区”定位秀屿乡村振兴发展路径

专家表示，秀屿加快推进乡村振兴，要按自身资源条件、区位优势、产业基础等因素，准确定位发展方向，精准发力。对此，专家组提出四项建议：

（一）做大做强特色产业，建设产业兴旺引领区

专家组指出，秀屿要依托水产、生猪、蔬菜、水稻等优势特色主导产业以及独特的生态环境，以市场需求为导向，以科技创新为支撑，以质量效益为追求，以“种养规模化、经营产业化、农民职业化、装备现代化、产品品牌化、流通外向化”为方向，做强主导产业、做优特色产业、做大新兴产业，提倡“一镇一业”“一村一品”，加快构建绿色环境、绿色生产、绿色产品和绿色生活为一体的现代农业体系，建

成一批规模化原料生产大基地，培育一批农产品加工大集群和大品牌，将秀屿打造为品牌突出、业态合理、效益显著、生态良好的乡村产业兴旺引领区。

现阶段建设重点：一是全面推动全域农产品公共品牌建设，将秀屿较有特色的海带、鲍鱼、紫菜、水稻、畜禽等使用统一的全区公共品牌，加大品牌宣传力度，打造秀屿农产品的知名度和影响力；二是大力加强对外开放，推进农业产业和企业走出去，特别是利用秀屿对台合作优势，建立对台农业合作示范园；三是加强农业科技合作，推动秀屿与农业大学、科研院所、水产大学等全面开展农业科技合作，加快科技研发和示范推广，提升秀屿农产品产量和质量，探索建立农业科技示范区；四是加快培育新型经营主体，秀屿人均资源条件有限，要迅速推动土地流转进程，加强农业龙头企业、合作社和家庭农场建设，提高秀屿农业组织化程度。

（二）推进产销贸工农一体化，建设三产融合示范区

专家组表示，秀屿应围绕产业发展特点，以产业融合发展为方向，因地制宜、分类引导，实施农业“接二连三”工程，构建种养有机结合，生产、加工、收储、物流、销售于一体的农业全产业链，挖掘农业生态价值、休闲价值、文化价值，推动农业产业链、供应链、价值链重构和演化升级。积极探索培育农业内部融合型、产业链延伸型、功能拓展型、新技术渗透型、多业复合型、产城融合型等不同产业融合发

展模式，激发融合发展活力，切实增强农业转型发展新动能，将秀屿打造为农业产业链条完整、功能多样、业态丰富、利益连接紧密、产城融合更加协调的农村产业融合示范区。

现阶段建设重点：一是加强农产品加工业发展，不仅建设好现有农产品原料加工基地，更要探索与大型加工区域合作，提升农产品深加工水平；二是依托天云洞、南日岛等现有乡村旅游资源，加强产业融合，推进产城融合、特色小镇、田园综合体等项目实施；三是着力加强数字乡村建设，充分利用大数据、物联网、信息化等新技术渗透，加强电子商务、智慧农业建设，全面推进信息进村入户，依托“互联网+”推动公共服务向农村延伸；四是探索建设国家级农产品专业市场，特别是在鲍鱼、紫菜、海带等水产品领域，充分发挥价格形成中心、产业信息中心、物流集散中心、科技交流中心、会展贸易中心等功能，带动相关产业健康发展，提高产品价值、提升产业影响力。

（三）培育新型经营主体，建设创业创新孵化区

专家指出，秀屿应鼓励引导培育家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，搭建一批创业见习、创客服务平台，大力引导工商资本、社会资本、民营资本、金融资本等参与乡村振兴战略，降低创业风险成本，提高创业成功率，将秀屿打造为新型经营主体“双创”的孵化区。

现阶段建设重点：一是推进秀屿较有实力的医疗产业、风电产业等全面参与乡村振兴建设，带动当地农民创业就业，提高农民收入；二是打造新型经营主体创业创新平台，为新型经营主体提供创业就业服务；三是推进新型职业农民培育工程示范县建设，整合教育培训资源，加大教育培训力度，培育新型职业农民。

（四）提升质量效益和竞争力，建设乡村振兴先行区

专家指出，秀屿应尽快把生态优势、资源优势转化为产品优势、市场优势。大力发展绿色、生态种养业，加强农产品质量安全监管，强化品牌培育，推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化，推动农业由增产导向转向提质导向，建立健全质量兴农的体制机制，全面提升农业质量效益竞争力。以城乡基础设施建设、公共服务配套、产业发展等为重点，以重点中心镇和农村新型社区为抓手，按照“政府主导、镇村主体，因地制宜、分类指导，统筹规划、分步实施，典型示范、稳妥推进”的原则，加快培育一批镇村布局合理、产业特色鲜明、基础设施健全、公共服务配套、生态环境优良的特色镇、特色村，将秀屿建设成为生产、生活、生态相互协调，改革发展成果共享的福建城乡一体化发展先行区，成为全国乡村振兴发展战略的先导区。

现阶段建设重点：一是以东庄镇为样板，大力推进农村生态环境治理，着重加强人居环境整治，改善农村面貌，实

现美丽乡村全覆盖；二是进一步挖掘人文底蕴、生态禀赋，特别是秀屿红色文化、乡村特色文化、传统文化等，建立具有地方特色的微信公众号，全力推动乡村发展与产业相融合、与生态环境相协调、与公共服务相匹配，实现“产、城、人、文”深度融合和“生产、生活、生态”融合发展；三是顺应村庄发展规律和演变趋势，根据不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照示范引领、集聚提升、融入城镇、特色保护、搬迁撤并等思路，对秀屿所有村庄要进行归类认定，统筹谋划好村庄工作思路和重点任务的优先次序，根据阶段性发展目标（先致富，后小康，再实现农业农村现代化），梯次推进乡村振兴；四是科学谋划一批乡村振兴重点建设项目，依托秀屿振兴乡村有限公司，建立健全政府、市场、社会协同推进机制，科学配置资源，鼓励创新创造，强化责任落实，广泛动员全社会力量，切实形成乡村振兴的强大合力，保障秀屿乡村振兴战略顺利实施。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师 刘 昕

参与调研：

农业农村部农村经济研究中心研究员 徐 雪

农业农村部农村经济研究中心研究员 姜 楠

农业农村部工程服务中心研究员 牛明雷

新华社中国经济信息社福建中心智库部 吴德松

编辑：

新华社中国经济信息社 毛 娜

编审：

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民 申 郑

主 编：申 郑 联系电话：（010）88052733