

一、二、三产业融合发展推进思路

刘静 王东阳

引言

最近一段时间，“六次产业”成为农业领域的热门词汇。中央农村工作会议和一号文件都强调，要在稳定粮食生产的基础上，通过一、二、三产业相互融合，提升农产品附加值，促进农民增收，将农业由第一产业升级为六次产业。

过去农业只讲从种到收，六次产业则是从田间到餐桌，以农业为基础，内生出农产品加工业、农产品直销、餐饮业和休闲农业等，形成集生产、加工、销售、服务一体化的产业链条，六次产业=第一产业×第二产业×第三产业，即 $1 \times 2 \times 3=6$ 。拉长的产业链条细分出无限的环节和就业岗位、增收机会，农户能够分享二、三产业增值带来的收益。以休闲旅游观光农业为例，2014 年全国 3200 多万户农民从事休闲农业，年收入 3300 亿，平均每户增收 1 万元。

一、产业融合类型和特点

一、二、三产业融合不仅是个重大的理论问题，实践中也

显示出旺盛的生命力，出现了农产品加工、农业资源多功能开发、农耕文化保护传承等多种不同形式。

1、乡村旅游和农耕文化传承。江西婺源景区打造小桥流水人家景观，大力发展乡村旅游，农户或做导游、或撑游船、或开农家乐，或做旅游产品、或经营摊点茶楼，目前全县共有农家乐 3360 户，解决 1.6 万农民就业，户均经营利润达到 6 万多元，同时景区将收入 4%的用于村庄基础设施建设、改水、改电、路面硬化、村庄美化，让全体村民分享乡村旅游红利，实现景区与农民利益共享。陕西咸阳市礼泉县袁家村打造关中民俗文化，让每个农户都参与民俗旅游，农户开设油坊、布坊、豆腐坊、醪糟坊、药房，2015 年春季期间接待游客 78 万人次，2013 年袁家村共接待游客 165 万人次，旅游总收入 6500 万元。贵州兴义市万峰林自然环境优美，市政府将乡村旅游与精准扶贫相结合，积极引导支持当地贫困农户发展“农家乐”，2014 年万峰林游客达到 186 万人次，休闲旅游收入 1.2 亿元。重庆市奉节县兴隆镇始建于清朝乾隆年间，村民屋舍保护完整，当地政府将生态扶贫和古村落保护相结合，既保护原有村社传统建筑，又充分挖掘当地民俗文化，打造特色乡村游，农户或制作腊肉、或制作旅游纪念品、或表演原生态歌曲舞蹈，吸引大量城里游客，大幅增加当地农民收入，旅游扶贫取得显著成效。北京密云县石城镇，通过树立乡村旅游民俗户榜样，引领带动当地乡村旅游发展和乡亲致富，目前已有 103 户民俗户成为星级民俗户，2014 年石城镇年接待游客 124.1 万人次，乡村旅游收入达 7060.9 万元。

2. 产地加工型。湖南永顺县长官果王柑橘合作社，兴办打蜡厂、包装厂、配送中心等多个实体，按交易量、生产资料返

利及按股分红等多种形式增加合作社成员收入，合作社成员人均收入万元以上。湖南湘西边城醋业科技有限责任公司以椪柑生产、加工、储运或销售企业为“龙头”，通过构建完整的椪柑产业链，形成龙头企业连基地、基地连农户，最大化的提升产业链条上各方收益。湖北宜昌土老憨公司与 2 万多柑农结成利益共同体，每年按销售量对订单农户实行二次返利，户均增收近万元。荆门洪森米业公司按照当年稻米加工销售收益高低，向农户每百斤返利 5 元左右，保证订单农户收入高于其他农户，既保障企业原料供应又提高了农户收入。

3. 产业融合特点。值得注意的是，与农业产业化、贸工农一体化不同之处在于一、二、三产业的融合更多的是一个经营主体内部的产业融合，比如说以农户或家庭农场为单位，把增值收益更多地留给农户。凡是做得比较成功的六次产业都有如下共同点：一是尽其所能开发保护利用当地资源，比如农产品主产区发展加工和特色农产品直销¹，自然风光优美独特地区发展休闲农业民俗文化特色旅游；二是农户通过合作社、村集体等方式形成了规模化和专业化，从事农产品加工或流通，解决了小农户与大市场的问题；三是配置资本、营销和科技这三个核心要素即企业家、营销专家和科技专家；四是坚持农民主体地位、尊重农民意愿，通过协商、自愿和有偿的方式，同农民形成利益共同体。没有工商资本进入六次产业就无法形成竞争活力，没有合作社、村集体、种养大户、能人带动和农户的积极参与，分散在产业链上多个环节的小农户就无法整合形成合力。

¹常见于农超对接、实体直销店以及诸如天猫、1 号店，京东，我买网等各大平台电商建立的生鲜平台，例如，京东是苏州阳澄湖大闸蟹协会官方唯一认证的电商合作平台，阿里打造农村电商，丽水农产品 5 小时送上杭州餐桌。

二、产业融合发展存在问题

虽然一、二、三产业融合发展取得巨大成效，但仍然存在很多亟需破解的难题和问题。

1. 用地问题突出。一是非农用地指标紧张、供给不足。国土部门要求农用地转工业用地必须采取“招拍挂”（招标拍卖挂牌方式）公开确定土地价格和土地使用权人²，直接造成土地使用审批手续难、环节多、耗时长、费用高。二是当前工业用地的标准界定范围过宽。除养殖房被列为农业用地，地面硬化、工厂化种植、设施农业、收购储存农户农产品的仓库、厂房、修路等均被视为工业用地和建设用地，而农业经营主体在建设加工厂房、饲料房、农产品收购站点、仓库、冷库、餐馆等必备设施时，审批手续难、申请费用高。此外技改、扩建、搬迁征地时用地难，土地使用证办理更难。

2. 融资难度大。目前一些省份已经开展农业用地抵押贷款试点³，取得一些成效，但是全国范围内农业用地还是无法抵押：一是土地确权工作尚处于起步阶段⁴，我国的农村土地权利实行登记生效主义，要实现土地融资功能，以法律文件形式确定权属关系是基本前提⁵。二是现有法律规范框架下，农村土地承包经营权、农民住房财产权、农村经营性建设用地使用权“三权”

² 《国土资源部、监察部关于进一步落实工业用地出让制度的通知》[国土资发〔2009〕101号]

³ 自2010年7月，人民银行、银监会、证监会、保监会联合印发《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》（银发〔2010〕198号），首次以部委文件形式探索开展农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款业务，目前有33个试点，重庆、黑龙江、浙江、湖北、四川和安徽等6个省份业务规模相对较大，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、2014年《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》、《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和《积极发展农民股份合作制赋予集体资产股份权能改革试点方案》等文件和政策等都提出要积极探索推进农村土地产权抵质押创新。

⁴ 农业部2013年确定在2个省开展农村土地承包经营权确权登记颁证工作全面试点，其他省份至少选1个县试点，力争2018年完成土地确权。国土部在2014年开始宅基地管理办法制定工作。

⁵ 《最高人民法院关于审理涉及土地承包经营权纠纷案件适用法律问题的解释》第21条规定：“承包方未依法登记取得土地承包经营权证等证书，即以转让、出租、入股、抵押等方式流转土地承包经营权，发包方请求确认该流转无效的，应予以支持”。

抵押一直受到严格限制⁶。三是配套制度不健全。实践中部分土地确权已经完成的土地抵押试点地区⁷，由于尚未建立构建土地分等级评估制度，缺乏合格的农村土地和房屋评估中介机构，无法科学对农村土地价值进行评估。四是市场化的土地流转机制尚未建立，金融机构通过行使抵押权获得土地后，难以变现处置。造成具备土地抵押条件的农业经营主体，银行授信额度小，放贷比例低（一般在固定资产总值的20%-30%），贷款期限短，无法满足实际需求⁸。

3. 税费优惠政策落实不力。中央和地方出台了涉农税收优惠政策，但具体分解落实相应配套政策时还存在不到位现象。例如农产品专业市场收费中的卫生费和水电费均属于代收的经营成本，而税务部门均按营业收入计征所得税。一些税收从严征管的地区，无法享受农业税费优惠政策，例如大多数的休闲农业是按照工商企业标准来缴纳营业税，农民自有的宅基地住房发展农家乐也要缴纳土地使用税和房产税。此外，还需缴纳各种教育费附加、文化建设事业费、水利建设基金、残疾人就业保障金等等地方费⁹。

4. 农村公共品供给不足。已有的大部分涉农财政项目投资比较分散尚未形成促进一、二、三产业融合发展合力。农村基础设施和公共服务发展滞后，二三产业的配套支撑不足。硬件上，农村水、电、路、通讯网络落后，乡村道路大多狭窄，经

⁶ 《土地承包经营法》《担保法》明确规定，除“四荒”外的土地，原则上禁止抵押，《担保法》《物权法》第184条都明确禁止对宅基地使用权进行抵押，农村居民住房现行法律虽未明确禁止，但在现有法律框架下按照房地一体主义，农房抵押必然导致其所属范围内的土地使用权随之一同抵押。

⁷ 全国共有33个土地抵押试点地区

⁸ 一般而言，信贷资金需求与银行实际提供的资金缺口比例一般在30%-40%。

⁹ 例如调研中我们了解到，湖南休闲农业的餐饮、住宿需按营业收入的3%缴纳营业税，按实际经营面积缴纳土地使用税和房产税，根据缴纳增值税、消费税和营业税三项总额的2%缴纳教育附加，按广告、娱乐业营业额的3%征收文化建设事业费，按营业额的0.6%征收水利建设基金，按职工就业人数*540元/人年征收残疾人就业保障金。

营者需要投资建设变电站、修路，大多数的经营者缺乏投资能力与积极性。大部分农村不具备污水和垃圾处理能力，随着二三产业发展，污水等生活垃圾倍增，特别是不可降解垃圾，将破坏农村自然生态环境。农村当地人才培养、文化挖掘与传承等方面财政投入相对较少。

5. 用水用电未享受优惠。中央和地方政府对于涉农行业用电用水均有优惠政策，例如 2014 年中央 1 号文件规定“涉农企业或合作社可以享有用水用电优惠”，但实践中涉农企业用电同一般企业或工业企业相比，并没有享受到优惠，特别是果品流通企业的冷库用电、设施农业用电用水均没有优惠政策。

三、推进产业融合发展的对策建议

农业由第一产业升级为六次产业，本质是实现第一、二、三产业融合发展。为有效贯彻落实“六次产业”发展战略，日本政府自上而下成立了专门的六次产业化推进组织，并辅之以“农工商合作事业计划”“综合化事业计划”“地产地消促进计划”和“农业技术创新计划”四大计划以及政策补贴、低息贷款和“农林渔业产业化成长基金”三大资金配套支持。借鉴日本经验，推进我国农村一二三产业融合发展，政府要通过财政支农、税费优惠、金融支农、抵押担保等手段引导和激励农业及相关产业各类主体，促进一、二、三产业融合发展。具体而言，目前可采取如下措施：

1. 破除农村二三产业非农用地障碍，降低准入门槛。一是为了支持农村生态环境保护（休闲农业）、环境污染治理（农膜回收）、农业废弃物资源化利用（循环农业）等重点领域六次产业发展，通过村集体内部土地整理获得的经营性建设用地指标，建议国土部门免去“招拍挂”程序，减少审批环节，降低非农

用地交易成本。二是加大土地整理投入，清理闲置土地，扩大经营性建设用地来源。盘活破产、改制企业用地，鼓励开发荒滩、荒坡、荒地、荒山等未利用地，增加土地储备。在扩大建设用地规模情况下，建议国土部门放松对农村二三产业重点领域农用地转工业用地审批权和审批环节。三是建议国土部门在未来经营性建设用地规划时，向农村六次产业倾斜，优先考虑圈舍、加工厂房、餐饮、仓存等建设用地。

2. 推进涉农金融改革和创新，激发投资积极性。短期来看，缓解融资缺口的一个重要切入点是实现土地抵押担保¹⁰。为此，需要加快土地确权登记颁证工作，科学确定农村土地价值，培育完善土地流转市场，尽快修改完善一系列现行相关法律。然而，仅仅依靠土地抵押难以长期有效解决农村贷款难问题，治本之策在于放松管制，扩大准入。发达国家在向农业现代化迈进的过程中，都建立了制度性的农村金融体系，为农业发展提供长期、低息的资金支持。我国应拓宽农业政策性金融的支持范围，采取政府引导、社会参与、市场化运作的模式，设立以中央和地方各级政府股权为主的农业产业发展基金或贷款担保公司，吸引鼓励企业、社会组织、民间资本、个人等多种形式的资金投入，确保资金投入和使用的长期性和连续性。此外，可以在税收和贴息政策上给予优惠，探索六次产业的众筹支持机制，与有影响力的众筹平台合作，重点支持扶贫、社区参与以及弱势群体主导型农业六次产业项目的股权筹资。

3. 着力支持当地农民参与六次产业，促进农民就业增收。制定六次农业政策支持标准，对吸纳当地农民就业数量和农民增收达到一定比例时，应给予营业税(增值税)、所得税、房产

¹⁰党的十八届三中全会提出，赋予农民土地承包经营权抵押、担保权能，审慎稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点，实现农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同价同权。

税和土地使用税以及相关费用的优惠减免政策。对于设施农业、养殖场等用水用电按农业电价水价给予支持。

4. 加大公共支持力度，加强规划引导和配套基础设施建设。科学规划六次产业布局，整合统筹已有财政项目向实现生态环境保护、资源利用效率提升的六次产业项目倾斜。同时，按照政策目标的实现程度给予相应的政策补贴或奖励。在六次产业集聚区，加快公共交通、通讯网络、电网改造、垃圾与污水处理、厕所与停车场等基础设施的建设，对经营者自行建设的基础设施项目给予奖补支持。注重当地人力资源的培养和农村自然、人文生态资源保护开发利用及乡村传统文化与技艺的传承。

此外，发展“六次产业”，还要围绕农业生产本身做文章，如一村一品、一乡一业，发展产地初加工、富有当地特色的加工制品等等。尤其要创新流通方式，推动电商和实体流通相结合，支持发展直销、配送、电子商务等农产品流通业态。同时还要注重城乡双向互动，实现城乡之间的资金、人才、信息等资源要素的双向流动。

(欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。)

责任编辑：毛世平 黄丽江

联系电话：(010)82109793

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>
