



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成 果 要 报 》

2019 年第 11 期 （总第 185 期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2019 年 3 月 12 日

推进田园综合体高水平发展的建议

刘洪银

【内容简介】田园综合体是加快推进农业供给侧结构性改革，实现乡村现代化和新型城镇化联动发展的新模式。调查发现，田园综合体建设缺乏统一的科学规划布局、镇域基础设施和社区服务不完善、功能单一、主导产业合而不融规模不强、乡村资源要素供给严重不足等问题。本报告建议：加强顶层设计，完善田园综合体建设规划；加强要素供给保障，支持田园综合体高水平发展；采取镇企合作方式，推进田园综合体高标准建设；强化品牌建设，拓展田园综合体宣传推广渠道。

2017 年中央一号文件首次提出建设田园综合体，同年 6 月，财政部发布了《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》，确定河北、山西、内蒙古、江苏、浙江等 18 个省份开展田园综合体建设试点。2018 年，田园综合体培育创建工作在全国展开。田园综合体是集现代农业、休闲旅游、田园社区为一体的特色小镇和乡村综合发展模式。但我国田园综合体建设尚处于起步阶段，粗放式、单一化、低水平发展问题突出。

一、田园综合体建设问题

1. 缺乏统一的科学规划布局

田园综合体是现代农业、休闲文旅、田园社区的统一。政府相关部门曾引导开展现代农业产业园区、现代农业科技园区、特色小镇建设规划，但没有针对田园综合体建设的专门规划。部分省市制定了田园综合体创建导则，要求镇政府负责编制所在镇田园综合体建设规划。但国家和省市层面应做好顶层设计，统筹规划田园综合体建设，统筹规划空间布局、功能布局和产业布局，统筹布局各类农业科技园、农业产业园、创业园区和农业特色小镇建设。

2. 村镇基础设施和社区服务不完善

基础设施和社区服务是田园综合体建设的主要短板。源于城乡发展水

平差距，村镇道路交通、网络通讯、电商物流、食宿娱乐、金融服务等基础设施和公共服供给严重不足，不能满足游客休闲需求。田园综合体创建中省市两级财政应重点支持镇域基础设施和公共服务，并将其建设达标作为田园综合体验收的必要指标。

3. 田园综合体功能单一

田园综合体应该是集产业增收、生态文明、休闲旅游、文化展示、居住生活等多功能于一体的融合体。但农文旅融合仅具备田园综合体的雏形，尚不具有田园综合体的多功能性，尤其缺乏文化渗透功能，休闲康养功能和社区服务功能，不能满足宜业、宜居、宜游和生产、生活、生态等多元化功能需求。

4. 主导产业合而不融规模不强

第一、特色农业规模不强。受资金、技术约束，特色农业规模化水平不高，每个家庭农场仅有几个蔬菜大棚。调查发现，城市群区域特色农产品需求旺盛，供给不足是现代都市特色农业发展的短板。农业融资困难，新品种新技术的引进使用是影响特色农产品供给的主要原因之一。第二、三次产业融合不足。农产品深加工业发展滞后，农业产业链、价值链较短。农业与旅游、教育、文化、康养等产业合而不融，难以充分释放农业的生态价值、休闲价值和文化价值。第三、休闲旅游项目单一，不能实现全天

候营业，难以吸引客人长期驻留。游乐设施配套不全，旅游项目深度开发不够，旅游景观缺乏系统化整合，多数游客短暂逗留后离去，难以吸引游客长时间驻留。

5. 乡村资源要素供给严重不足

第一、资金短缺是最大的短板。农民利用农业积累和打工收入难以实现大规模创业，田园综合体建设离不开工商资本的广泛介入，离不开社会资本的积极参与。第二、土地用途管制严格。田园综合体建设势必占用农村集体建设用地和农业辅助设施用地，即使苗木种植也需要申请土地用途变更，严格的土地用途管制给田园综合体建设带来障碍，需要土地政策的创新。第三、乡村各类人才短缺。一方面，农业从业者主要是 50 岁以上人员，缺少懂技术、善经营、拥有互联网思维的青年职业农民，缺乏农业创业带头人。另一方面，村两委干部带头致富、带领群众致富作用不强，部分村庄难以选出“双带”能力强的村干部。

二、推进田园综合体高水平发展的建议

1. 加强顶层设计，完善田园综合体建设规划

建议根据乡村振兴战略和 2018 年中央一号文件要求，按照“三生”一体、“三产”融合和“三宜”要求，各省市高起点、高质量编制《田园综合

体建设规划》，合理规划景观吸引核、休闲聚集区、农业生产区、居住发展带和社区服务网等功能区块，建设主导产业强、生态环境美、农耕文化深、农旅结合紧、支撑体系完善的田园综合体。规划布局上应与土地利用总体规划、城乡建设总体规划、现代农业发展规划等相衔接，与农业园区、特色小镇、乡村旅游等规划相融合。

2. 加强要素供给保障，支持田园综合体培育创建

资金、土地和人才是田园综合体建设的核心问题。第一、加大田园综合体建设的融资支持。整合各类涉农扶持资金，建立地方农业投资基金，吸纳社会资本加入。通过 PPP、政府购买服务、贷款贴息等形式，撬动更多金融和社会资本投入田园综合体基础设施建设。第二、加大对田园综合体的土地供给。利用农业农村深化改革之机，深入农村产权制度改革。在农地确权登记颁证基础上，通过合并调整、互换、租赁、反租倒包、股份制、土地信托服务等开展土地流转。改革农用地使用政策。细分土地功能用途，年度新增建设用地计划中单独设立田园综合体、特色农业企业等辅助设施用地指标以及可硬化道路指标，简化农用地转用途办理手续，支持田园综合体建设。第三、建立常态化职业农民培训政策，加快田园综合体建设紧缺人才培养。建议成立乡村学院，以“一村一名大学生工程”推动田园综合体建设。涉农区成立乡村学院，各重点乡镇设立分院，常态化开

展农民学历教育、职业农民培育、职业经理人和经纪人以及村干部培训等工作，优先培养田园综合体创建各类紧缺人才。充分利用地方广播电视大学教育资源，实现农民远程教育和现场学习的有机结合。农业科研院校与乡村学院合作开展“一村一名大学生”培育工程。

3. 采取镇企合作方式，高标准创建田园综合体

第一、借鉴城市综合体营建理念，按照统一规划、统一建设、统一管理、分散经营原则，采取镇企合作方式，与各类专业化企业合作，以旅游为先导、以产业为核心、以文化为灵魂、以交通、物流和通讯等为支撑、以乡村复兴为目标，打造产业与社区高度融合的多功能田园综合体。第二、区政府引导鼓励城市金融、教育、医疗、邮政、商贸物流、住宿餐饮企业在田园综合体设立分支机构或代办处。第三、借鉴江苏无锡阳山镇经验，村镇与互联网平台企业合作，打造电商田园综合体，拓宽特色农产品、休闲旅游产品、养老养生产品的销售渠道。

4. 强化品牌建设，拓展田园综合体宣传推广渠道

一是强化田园综合体品牌创建。以农业特色镇或多功能现代农业片区为依托，抓住小镇或片区在自然环境、农业特色、民俗风情、历史文化上的特点，创建一批特色鲜明、功能齐全、吸引力强的田园综合体。二是强化田园综合体主题形象宣介。拓展品牌宣传渠道，打响品牌特色，扩大田

园综合体知名度。在利用主流媒体、传统旅游平台进行营销同时，积极利用在线旅游平台，通过微博、微信以及手机 APP 等自媒体大力推广旅游景点，促进各旅游平台之间信息链接共享。三是建设城市群田园综合体网络平台。依托网站实现城市群区域田园综合体信息发布、信息共享，广泛吸纳田园综合体客户群。四是加快镇域基础设施建设和社区服务供给。完善交通体系，通镇、通村公路建设中优先规划建设田园综合体道路，完善田园综合体与城市之间、村镇之间道路交通设施建设，大力发展旅游公交和旅游专线车，加快村村通公交、村村通客车工程。

【作者简介】

刘洪银，天津农学院人文学院教授，经济学博士，南开大学特约研究员。研究方向：人力资源经济学，农村城镇化。

分送：中央办公厅、国务院办公厅、教育部办公厅、天津市委办公厅、
天津市政府办公厅、南开大学、南京大学、中国人民大学、
中国社会科学院、国家统计局

本刊为内部资料，请注意保存。如有批示或需要调阅成果，请与我单位联系。

联系电话：022-23500335 022-23506935

电子邮件：cicce@nankai.edu.cn 2019 年 3 月 12 日印发
