

# 区域经济一体化视角湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理研究

刘锦豪 潘宏骏 朱良 陈霖樵 方雪茹 吴启庭

(湛江科技学院 广东湛江 524094)

**摘要:** 在区域经济一体化的大背景下, 湛江与茂名同属北部湾城市群城市, 资源禀赋相似, 并且已有坚实的合作基础。两市共建现代农业产业发展集聚区有助于发挥相互间的区位优势和产业优势。自 2020 年 11 月签订合作协议以来, 两市共同进行了现代农业产业发展集聚区的协同治理, 但是还是存在合作机制有待完善、协作效率受限、缺乏合作机制等问题, 针对存在的问题, 本文提出了有效健全合作机制、提升协作效率和深化协同路径等建议。

**关键词:** 区域经济一体化; 现代农业; 产业集聚区; 协同治理

2020 年 7 月, 党的十九届第五次会议指出在十四五规划中要全面形成“两横三纵”城镇化战略格局, 形成我国社会主义特色战略蓝图。加强优化各个城市群, 发展壮大中原地区、南粤地区、北部湾等城市群, 加强都市圈的建设推进基础设施一体化强化城市间的产业合作。

湛江市和茂名市发展水平较为接近, 同属广东省内欠发达地区, 都属于农业大市, 但非农业强市。推动湛江和茂名现代农业产业集群建设, 对于推动经济高质量发展, 助力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局具有重要的应用价值和现实意义。

## 1. 湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理的可行性分析

### 1.1 地域特色、资源的相似性奠定产业协同发展基础

湛江和茂名东邻珠三角地区, 南望海南, 北靠西南, 同处热带亚热带过渡地带, 地理位置优势较为明显。地域和气候相近, 人文相通, 农业产业特色鲜明, 为两地进行现代农业发展奠定了良好基础。在东起茂名西到湛江的长度为 100 公里的城市带上, 聚集了近 700 万以上的人口, 囊括了湛江市区、茂名市区、电白、吴川、化州、遂溪等六座城市, 经济规模超过 4500 亿。在区域经济一体化视角下, 该地区人口稠密、城市密度高、经济基础较好。同时, 气候与农业的情况相同性极高, 相当部分的科技成果或发展模式可复制性强。但其农作物种植和农产品加工产业都有着很大差异, 湛江和茂名现代农业产业合作将有助于充分发挥相互间的区位优势、产业优势, 合作空间巨大, 前景广阔。

### 1.2 相关政府大力扶持, 促进了良好的合作环境

区域经济一体化视角下湛茂现代农业产业发展集聚区的建设需要政府、社会组织和企业等多元主体间共同发挥治理能力, 才能促进北部湾区域建成一批产值破千亿具有全球竞争力的国家级优势特色农业产业集群, 成为引领全国农业高质量发展的排头兵。

中国特色的社会主义市场经济体制为中国的区域经济一体化发展创造了各种良好条件。在国家层面, 湛茂都市圈被赋予了清晰的目标定位。早在 2017 年, 在《北部湾城市群发展规划》中, 由原北部湾经济区扩大至今跨桂、粤、琼三省, 湛江市和茂名市被纳入规划范围中。在省级层面, 广东省政府也多次印发实施一系列政策措施, 将湛茂都市圈高水平协同发展作为重大战略任务。2009 年的《关于促进粤西地区振兴发展的指导意见》、2011 年的《粤西地区经济社会发展规划纲要》与 2017 年的《广东省沿海经济带综合发展规划(2017-2030 年)》等、2022 年 8 月广东省自然资源厅发布的《广东省都市圈国土空间规划协调指引》中提出在生态系统与农业空间方面建立湛茂两市全区域覆盖、分类管理的生态环境分区治理体系。在市级层面, 2020 年 11 月北部湾城市群包括湛江和茂名在内的 11 个城市签署了《北部湾共建现代农业产业发展集聚区合作协议》, 并以此为抓手和切入点, 推进北部湾城市群多领域协同发展, 强化在

国家新发展格局中的突出地位。

国家政策无不利好湛茂现代农业产业集聚的发展。从政府的角度进行协调配置, 能够有效避免区域内有关各方因为利益分配问题的矛盾和争执, 提高运行效率, 当面临新的问题和局面时, 也能够站在全局角度妥善处理<sup>[1]</sup>。

由此来看, 在区域一体化背景下, 湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理是有湛江市、茂名市、广东省以及国家各个层面发展战略做支撑的, 今后的发展必会得到各级政府的大力支持, 并将享受充分的政策红利。

### 1.3 湛茂已在多方面合作, 拥有坚实的合作基础

湛茂两地在广东省政府以及湛江、茂名两地政府的有效指导和密切配合下, 已在多方面展开合作, 并取得了较多合作成果。

(1) 在 2018 年 11 月, 湛江、茂名等 10 市共同签订《北部湾城市环境保护合作框架协议》, 强调保护环境力度的加大、推进环境的联合防治等方面的协调配合, 湛茂生态环境联合防治取得不错的成效。

(2) 在湛茂资源共同开发与利用上, 湛茂两地区曾在《广东滨海旅游公路规划》中, 与其他 12 个滨海城市串联, 建设广东滨海旅游公路, 其中茂名区域和湛江区域分别将 6 处和 10 处旅游景区串点成线。

(3) 在湛茂经济合作领域方面上, 粤西地区的各类产业基地、交易中心、园区等建设为湛茂经济合作打下一定基础。较具代表性的有粤西再生资源产业基地、茂湛炼化一体化基地、广东北部湾农产品流通综合示范园区、粤西中药港、茂名粤西农副产品综合交易中心、粤西创业创新孵化基地等, 汇集了粤西地区的农产品资源、石化资源、人力资源等大量资源, 大大提升了湛茂两地的资源配置、产品结构、农产品批发流通的现代化水平。

(4) 在交通基础设施方面, 粤西国际机场是广东省交通“十三五”规划中的主要建设机场之一, 迁建工程已顺利开工, 建成后将辐射至湛江和茂名在内的粤西地区, 对接湛茂一体化战略布局, 为壮大特色产业群奠定良好基础<sup>[2]</sup>。

以上合作成效的取得, 对湛茂两地进一步开展区域经济一体化与协同治理奠定了一定的基础。

## 2. 湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理的现状存在的问题

### 2.1 湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理的现状

湛茂把发展农业产业集群作为北部湾城市群多领域协同发展的主要抓手, 湛茂两市呈现出农业产业布局持续优化、农业专业化生产和规模化经营不断推进的良好态势。自 2020 年 11 月北部湾城市群包括湛江和茂名在内的 11 个城市签署了《北部湾共建现代农业产业发展集聚区合作协议》以来, 湛茂两市在现代农业产业发展方面密切合作, 深入交流, 已经在高质量发展特色农业、联动共建地方特色鲜明的现代农业产业发展集聚区等方面开展了一定的合作。具

体表现在共同做大做强优势养殖业、促进特色农副产品精深加工、推动特色农业标准化品牌等。茂名市的三高水产开发有限公司,是我国国家级罗非鱼养殖基地,辐射带动广东省及其他省份超过100万亩水产养殖,拥有2万多农户,每年带动社会总产值超过100亿元,2021年茂名携手湛江获得了“北部湾世界罗非鱼产业优势核心区”的“国字号”招牌,为两市现代农业产业合作奠定了良好的基础。

## 2.2 湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理存在的问题

在区域经济一体化发展视野下,湛茂都市圈开展了一些协同治理,但两地缺乏着眼于区域整体发展的大局观念和合作共赢意识,两市在农业产业发展集聚区协同治理方面略显不足,缺少系统的理论指导,开发不平衡不充分问题突出。共同发展集聚区目前数量过少,成绩比较突出的只有“北部湾世界罗非鱼产业优势核心区”,辐射带动作用不强。同时,由于两地资源禀赋相似,在相似的战略规划下,两市在农业发展方面重复建设问题突出,在农副产品加工等产业发展中竞争多于合作,造成资源浪费。

### 2.2.1 合作机制有待完善

湛茂农业虽然拥有先天的农业优势,但在科学生产发展上缺少了统一规划,缺失了湛茂双方共同制定的发展推进计划。各个以农业生产为主要收入手段的乡村区域,数据表明大多数农户、个体户、农村集体的带富能力呈现一定的下降趋势。之所以农村农户无法维持稳定收入甚至提升收入,是因为大多数从事农业生产加工的农民文化素质水平较低,缺少大量的市场信息又无法自主学习相对应的农业生产加工知识,使得当地的农作物经济无法做到以市场需求为导向反方向发展适应市场,出现了随波逐流、盲目发展的现象。湛茂两地局部利益的相对独立性在协同治理过程中尤为突出,利益冲突难以避免。

### 2.2.2 协作效率受限

协作效率在一定程度上体现了协同治理水平。长期以来,湛茂都市圈在协同治理方面做了一系列有益探索,但效率不高,其原因是多方面的。究其根本在于湛茂两地经济社会发展水平整体较低,且在现已展开的合作中,尚未打破既有利益格局,缺乏科学统筹,难以汇聚力量构建支撑区域高质量发展的协同治理体系。

### 2.2.3 缺乏协同路径

湛茂基层政府农业技术部门往往是根据当地农民生产需要去提供相应的生产技术指导,当地农业经济管理部门一般只负责当地农村基层集体经济组织的管理,很少去照顾到周边农业生产技术水平,导致不同地区生产水平及生产速度不一致。另外政府协议规划事项推进进度缓慢,未为湛茂农业区域合作规划合理路线,跨域农业治理积极性较低等突出问题,难以实现协同治理的稳定运行和正向促进。

## 3 促进湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理的建议

### 3.1 有效健全合作机制

政府要着力发挥在协同治理中的主导作用,从湛茂区域发展规划出发,设置区域协调机构,促使各地方政府在其中的参与程度有效提升,并以正式制度规范各方行为。此外,赋予该机构在处理重大问题时的话语权和处置权,督促相关政策和规划的有序实施。并将各地主要领导会议制度化、常态化,畅通横向沟通渠道,深入开展多层次、多方面、高频率的交流与沟通,展现协同治理的强大凝聚力。

必须依靠综合性的区域发展规划引导两市的发展,进而实现人才、资本、管理等区域内自由流动。深入剖析区域内部各市的优劣条件,取长补短,把准重点任务,体现区域规划的全局性和长远性。

设置湛茂区域协调发展领导小组,每年定期召开1-2次会议,并由选举成员担任该小组组长,同时下设办公室,协调处理日常工

作。

### 3.2 提升协作效率

首先,湛茂政府间要达成一致目标,制定详细计划,按照计划开展合作建设工作。所以,湛茂政府间想提高协作效率,首先要双方共同制定目标。所制定的目标首先要达成共识,并面向政府部门公开、向全市公开,目标清晰化,让各个部门、各人都能同时看到政府的所制定目标,并明确自己的工作方向及工作方法,并检查自己所做的工作是否偏离了政府目标。

其次,要加强湛茂政府间的互联意识。政府间各级部门应当提高两市协同意识,及时沟通,善于发现并解决解决工作难点和问题。深入融合,相互促进、相互合作、相互支持,从而有效地整合资源与合理配置资源,发挥最大化的管理效率。创建顺畅的沟通条件,建设良好的沟通渠道。政府要着力完善湛茂城市间基础设施建设,使得双方农业资源可以得到更好的交换<sup>[1]</sup>。

第三,要激发主体的积极性<sup>[4]</sup>。湛茂现代农业产业发展集聚区的建设,一方面离不开两市政府的共同统筹规划和布局,另一方面也离不开行业协会、农业龙头企业、农业种植大户的参与。因此,要积极沟通,密切与各参与主体对接,加强信息共享与联动,充分调动各参与主体,特别是行业协会、龙头企业及种植大户的积极性,积极参与到集聚区建设中。

### 3.3 深化协同路径

湛茂政府间应明白自己承担的具体任务,是在湛茂合作的大目标、大系统统领之下来构建农业产业的相结合治理。政府间应制定详细计划关联,谁主谁辅、谁先谁后、谁因谁果。对于政策将会引发哪些互动和后果,要有预判。湛茂两市政府具体应在完善各项惠农政策,优化公共财政,发展社会资本支农平台,培养职业农民,利用互联网、农业科技拓展农业生产经营模式,推动农产品精加工等方面助力现代农业产业发展<sup>[5]</sup>。

湛茂政府在协同治理的过程中应重视服务重要性,要设立一个专门串联各部门的沟通岗位,以及明确该岗位的具体工作,分析反馈各级政府间的沟通流程,协同各部门有序开展。优化协同治理体系,建设农业现代化发展格局,各项工作任务从发出到执行的过程中,政府层面应当有明确的、完备的工作流程,各部门层面应有明确的完成或者反馈的可估量目标及完成的时间节点。同时要注重该岗位的反馈监督考核。

## 参考文献:

- [1]何爱平,安梦天.新中国成立区域经济发展的政策演进、现实挑战与未来展望[J].山东社会科学,2020,(03):117-122+153.
- [2]行帆.区域一体化发展视野下湛茂都市圈协同治理研究[D].湛江:广东海洋大学,2020.
- [3]李民梁,张玉强,虞霖田.协同视角下北部湾城市群发展问题及路径选择[J].海南热带海洋学院学报,2019,(06):30-37.
- [4]朱金勤,高维新,温馨.乡村振兴下城乡协同发展态势及优化策略——以广东沿海经济带为例[J].河北农业大学学报(社会科学版),2022,(02):34-42.
- [5]赵鹏.协同治理视角下大连西岗区重点项目建设研究[D].大连:大连理工大学,2015.

作者简介:刘锦豪,湛江科技学院经济与金融学院20级国际经济与贸易专业学生;潘宏骏、朱良、陈霖樾为20级经济学专业学生;方雪茹为20级国际商务专业学生;吴启庭为20级服装设计与工程专业学生。

基金项目:湛江科技学院2021年度大学生创新创业训练计划项目《区域经济一体化视角下湛茂现代农业产业发展集聚区协同治理研究》(2022ZKYDCA38);湛江科技学院2022年“攀登计划”大学生科技创新计划项目(ZJKJXYPDJHC202202)。