

领导批示：

内部参阅

# 智库成果要报

(第49期)

中共宁夏区委宣传部

2021年12月20日

---

宁夏黄河生态经济带粮食产业高质量发展路径研究

..... 王重玲

以“共同缔造”理念推动村庄规划的建议

..... 方 俭 张 敏



# 宁夏黄河生态经济带粮食产业高质量发展 发展路径研究

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央审时度势，把保障国家粮食安全提到新的高度，对粮食工作作出了一系列新的部署，提出了新的要求。2020年6月，习近平总书记在视察宁夏时指出，“推动农业实现高质量发展，需要细处着眼、精准施策”，为宁夏粮食产业高质量发展指明了方向。以“土地利用—粮食安全—人类福祉”为主线，分析宁夏黄河生态经济带粮食产业发展现状及存在问题，提出粮食产业高质量发展路径和对策建议，对确保区域粮食安全、促进区域可持续发展等方面具有重要的意义。

## 一、宁夏黄河生态经济带粮食产业发展现状

宁夏黄河生态经济带作为全国重点开发区域，同时也是全国商品粮基地之一和宁夏粮食主产区，粮食产业的发展，对区域粮食安全乃至国家粮食安全有着非常重要的意义。宁夏黄河生态经济带粮食作物主要为稻谷、小麦、玉米、薯类和豆类。2010—2015年一直以种植稻谷、小麦和豆类为主，粮食作物结构单一，2015年以后，在政府调控和乡村振兴战略下，粮食作物结构趋于合理。近十年来，宁夏沿黄生态经济区粮食种植面积和产量基本情况如下：2010—2012年，粮食作物种植面积基

本保持平衡，分别为  $31.62 \times 10^4 \text{hm}^2$ 、 $31.5^2 \times 10^4 \text{hm}^2$ 、 $31.60 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，产量呈现上升趋势，由2010年的  $215.72 \times 10^4 \text{t}$  上升至2012年的  $225.54 \times 10^4 \text{t}$ ；2013—2014年，粮食种植面积大幅下降，由2013年的  $29.50 \times 10^4 \text{hm}^2$  下降至2014年的  $26.47 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，产量由2013年的  $221.16 \times 10^4 \text{t}$  下降至2014年的  $214.06 \times 10^4 \text{t}$ ；2015—2016年，粮食种植面积又有所增加，由2015年的  $27.81 \times 10^4 \text{hm}^2$  增加至2016年的  $28.25 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，产量也由2015年的  $211.19 \times 10^4 \text{t}$  上升至2016年的  $215.18 \times 10^4 \text{t}$ ；2017—2019年，粮食种植面积下降较快，由2017年的  $26.14 \times 10^4 \text{hm}^2$  下降至2019年的  $23.24 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，但粮食产量由2017年的  $370.05 \times 10^4 \text{t}$  上升至2019年的  $373.15 \times 10^4 \text{t}$ 。

总体上，2010—2019年间，宁夏黄河生态经济带粮食产业发展还不够平稳，在一定程度上影响了区域粮食产业高质量发展和粮食安全的战略目标。

## 二、宁夏黄河生态经济带粮食产业发展中存在的问题

(一) 粮食结构性问题突出。宁夏黄河生态经济带稻谷、小麦、玉米等粮食作物的产量相对较高，且布局较均衡，但薯类和豆类播种面积小、产量低，对日益增长的市场需求产生较大影响。

(二) 粮食产业品牌建设力度不够。2020年，宁夏黄河生态经济带4个企业的粮食产品进入“中国好粮油”企业产品名录，实现了宁夏在“中国好粮油”产品中的“零”突破。但总体上，

与全国其他产粮省区相比，宁夏粮食产业品牌建设力度还不够，需要进一步增强建设力度，继续扩大地域品牌的影响力。

（三）粮食产业链短，转型升级缓慢。宁夏黄河生态经济带粮食产业中小麦、稻谷、玉米等产量高，但转型缓慢。从经营范围来看，主要以粮油、饲料、来料加工及销售等为主，集中在初级加工领域，其产品多属于粗加工或者一次加工，粮食加工产业链条短，三产融合力度低，龙头企业的带动作用不明显，积聚型发展合力不够，粮食产业发展在各个环节联系不够紧密。

（四）耕地资源有限，粮食种植面积减少。宁夏区域面积狭小，耕地资源有限。随着城镇化的发展和城市用地的扩张，宁夏黄河生态经济带耕地面积也在减少，2010年为 $31.62 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，2015年减少至 $27.81 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，到2019年降至 $23.24 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，10年间减少了 $8.38 \times 10^4 \text{hm}^2$ ，未来粮食作物种植面积还存在降低的风险。

（五）农业机械化程度不高，统筹发展不够。宁夏黄河生态经济带以小型机械作为农业生产的基本工具，大中型农业机械数量还不足，农户主要以家庭为主的小规模经营和兼业化经营，生产方式单一、规模不大，缺乏统筹发展。

### **三、推动宁夏黄河生态经济带粮食产业高质量发展的建议**

（一）大力推进优质粮食工程。进一步支持龙头企业，打造“三链同构”、推动“五优联动”，培育宁夏优质粮食工程。培育“宁夏好粮油”和“中国好粮油”品牌，大力建设“粮食产业综

合体”和“稻渔空间”综合体，推进“宁夏大米”、“宁夏精品玉米”、“宁夏亚麻油籽”品牌及其产品的推介，扩大跨区域合作，提升宁夏粮油市场品牌影响力和知名度。

（二）不断优化特色农业产业布局。全面落实粮食安全保障责任，在保证小麦、玉米等基本作物种植面积和产量的前提下，加大对豆类、薯类等经济作物的支持力度，大力发展无公害、绿色和有机农产品生产，适当提高经济作物产量，推进优质粮食、草畜、瓜果、枸杞、葡萄等优势特色产业，合理布局一批新型特色农业产业园，大力发展优势特色农业产业，努力把黄河生态经济带建设成为特色农业观光带、新型农村展示带。

（三）建立高质量粮食产业调控体系。积极落实和实施“粮安工程”，确保售粮便利、储粮安全、物流畅通、供给稳定、应急高效、质量安全、调控有力。坚持保护耕地和节约用地并行的土地利用年度计划和总体规划，完善耕地流转制度，严格控制农用地转非农用地，积极保障耕地安全的红线。聚焦补短板、强弱项，抓好“五优联动”，让“产、购、储、加、销”串珠成链，推进“三链协同”，使粮食产业链、价值链、供应链之间形成全程优质、全链提升的粮食产业集群，不断提高粮食产品的供给质量。

（四）建立现代化粮食产业发展体系。深化农业供给侧结构性改革，推广低损耗、高效率的粮食收割方式，降低粮食生产过程中耗损率。依托互联网+农业，推广大数据技术在粮食收

割、仓储、运输、加工、流通等方面的信息化和可视化管理，提高粮食产业全链条智能化监管水平。大力发展粮食产业循环经济，鼓励粮食企业对粮食资源进行高效循环利用，走绿色可持续生产方式。鼓励和支持粮食加工企业发展“绿色粮源、绿色仓储和绿色工厂”的经营模式，发展集粮食产业良种繁育、种植、收储、精深加工、食品加工、连锁经营、畜牧养殖、有机肥生产和农业废弃物综合利用为一体的粮食产业循环经济模式，切实推动粮食产业健康平稳可持续。

(执笔人：银川能源学院 王重玲)

## 以“共同缔造”理念推动村庄规划的建议

习近平总书记强调，实施乡村振兴战略要坚持规划先行、有序推进，做到注重质量、从容建设。坚持先规划后建设，乡村建设才能少走弯路、不走错路。课题组建议以共同缔造理念谋划村庄发展规划，有序开展村庄规划编制，不断引领乡村振兴。

### 一、基本理念

“共同缔造”理念是以人居环境科学为基础的，在实践中逐渐进行探索和深化的。村庄规划共同缔造是以强化规划编制的科学性和操作性为目的，突出村民主体地位，加强村庄规划公众参与，激发村民参与村庄规划编制和实施的积极性和主观能

动性，建立并完善村民、政府、企业、社会团体、规划设计人员等多方协作联动的规划编制和实施工作机制。

## 二、我区现有政策及实施中存在的问题

为改善农村人居环境，建设生态宜居美丽乡村，提升群众的获得感、幸福感、安全感，自治区结合中央有关文件要求、统筹借鉴全国先进的经验做法，陆续制定一些符合本土实际的政策文件。《宁夏农村人居环境整治三年行动实施方案》中明确“要突出村民为主体，保障村民民主平等参与的权利义务”。自治区自然资源厅、住建厅、发改委等5部门联合制定《关于印发〈统筹推进村庄规划工作实施方案〉的通知》中提出“着力发挥村民主体作用，紧紧依托村党组织和村民委员会开展村庄规划工作，提高村庄规划全过程村民参与度，深入开展驻村调查、入户走访，充分听取村民诉求、获取村民支持，让村民参与规划决策，确保规划符合村民意愿”。自然资源厅在《关于将兴庆区掌政镇镇河村等19个村庄列为“多规合一”实用性村庄规划编制试点的通知》中要求“试点工作要坚持村民的主体地位，发挥村支两委主导作用，激发村民主人翁意识，在调研访谈、方案比选、公示公告等各个环节创新村民参与方式”。

我区村庄规划编制工作方面主要存在以下问题：一是基于村庄规划公众参与视角，成果展示过于专业，传统媒介缺乏应用造成公众参与方式不足，效果欠佳。二是村民参与村庄规划的管理与监督意识较为薄弱，乡贤能人作为潜在力量需进一步



挖掘，监督管理体制机制有待完善。三是规划缺乏统筹，部门协作不足，存在多头规划、项目重叠、建设重复现象，资金投入较为分散。

### 三、工作建议

（一）资金共投统管，避免多头管理。在市、县（区）层面，建立多方协同、联动参与村庄规划工作的机制，按照“渠道不乱、性质不变、专账管理、统筹安排、各计其功”的思路，整合涉农资金，统筹使用，做到“无规划、不建设”。

（二）规划共谋共建，杜绝形式主义。明确规划引领作用，强化党委领导、政府负责、部门协作，实现长效发展，坚持“多规合一”，一张蓝图绘到底；各级发改、财政、农业农村、自然资源、住建等相关部门要坚持协调配合，共同发力，推动村庄规划编制和管理基本覆盖。

（三）政府牵头搭台，多方参与配合。组建由政府部门牵头、编制单位技术支持、村民参与、专家指导、相关部门配合的村庄规划编制团队，开门编规划、听意见，动员组织群众全过程参与村庄规划编制，协商确定规划内容。县（区）要加强基层村庄规划队伍建设，提高乡镇规划建设队伍中专业人才比例。自然资源主管部门要加强评估和监督检查，及时研究规划实施中的新情况，在不突破约束性指标和管控底线的前提下，探索村庄规划动态维护机制。

（四）创新宣传方式，提升工作实效。运用广播、电视、网

络、宣传栏、微信群等方式，采取入户访谈、问卷调查、“两会”及现场公示等方法，多渠道、多形式抓好村庄规划编制工作的宣传。在宣传展示的内容上要化繁为简，增添可视化表达，拒绝千篇一律，切实让群众能知晓、看得懂、愿参与。

(执笔人：宁夏国土空间规划中心 方俭、张敏)

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

---

**呈送：**自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区高级人民法院院长，自治区检察院检察长。

**印发：**各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

---

共印 140 份