

都市农业功能定位及开发思路

许庆 上海财经大学

都市农业具有经济、社会和生态三大功能，在中国发展都市农业，既给城市带来了清新的生态环境及丰富的物质产品，又给广大从事农业生产的劳动者带来了收益，它是社会投资的一个重要领域，具有良好的经济价值；都市农业是保障城市经济、社会稳定和公共安全的基础，具有重要的社会意义；发展都市农业是缩小城乡收入差距的有效方式，具有较好的政治经济意义。

未来，应依靠农业技术进步和农业制度创新，着重提升都市农业的环境及生态功能，抓住农业产业链的核心环节，提升都市农业产业竞争力，建立多元化的农业产业组织形式，提高都市农业产业经营效率。

都市农业的形成是为适应中国现代化都市生存与发展的需要，它是中国现代化农业的重要组成部分。它依靠城市强大的科技、经济和基础设施，与工商业、服务业相结合，逐步发展成为适应现代社会需求的、新的城市经济增长点。同时，通过城乡间的互动与联系，可以充分发挥都市农业示范、展示、辐射和带动作用，有利于推进乡村地区的农业结构调整，增加农民收入，促进社会主义新农村建设。因此，都市农业对于满足中国城市的生存与发展、推进农业现代化、解决“三农”问题都有着非常重要的影响。

中国都市农业发展历程

中国都市农业的实践最早源于20世纪80年代末期的城郊农业。此时期，北京、上海、深圳等一些经济发达的大城市已经将都市农业纳入城市发展规划，中西部一些城市都市农业的发展也紧随其后，经过近二十多年的发展，中国的都市农业已具有一定规模，发展势头良好。目前，我国共有700多个大、中、小城市，城市化率已超过50%，这些城市规模不一的地区所涵盖的农业都是属于都市农业范畴，但其中至少有一半的中小城市的农业尚处于城郊农业向都市农业转变过程中。因此，中国各地都市农业的发展模式、发展程度及功能定位是不尽相同的。

中国都市农业发展的模式可以分为东部城市都市农业、中部城市都市农业、西部城市都市农业发展模式。按时间发展顺序来看，我国都市农业的发展由东向西。从国内发展来看，都市农业还处于发展的初级阶段，区别于国外，突出以经济功能为主。国内的都市农业作为一种形态，只是在某一个城市的某一个地方有了突破，形成了多样的都市农业区域性类型，其主要形式如下：产品型都市农业；服务型都市农业；体验型都市农业；混合型都市农业。

中国都市农业功能定位

都市农业位于大城市地区，既可以环绕在市区周围的近郊，也可以镶嵌在市区内部。从总体上看，中国的都市农业具有经济、社会和生态三大功能。经济功能实质上是都市农业的产业功能，而社会与生态功能是都市农业所提供的难以替代的公共产品，也称之为社会公益功能。

(1) 经济功能。经济功能是都市农业的主体功能。都市农业利用现代工业、科技装备，大幅度地提高了农业生产水平，为都市居民提供鲜嫩的蔬菜、鲜活的畜禽和水产品、时令果品，以满足城市居民食物的消费需要。另一方面，都市农业依托大城市对外开放和优越的自然条件，实现国内市场与国际大市场接轨的大流通、大贸易格局，促进农副产品出口创汇，实现价值的增值。

(2) 社会功能。社会功能是都市农业为都市居民提供近距离接触自然、体验农业生产及观光、休闲的场所与机会，借此增强人们对现代农业文化内涵的认识，并通过都市农业的教育示范辐射功能，改善城乡关系，促进都市农业的可持续发展，最终增加社会福利总水平。

(3) 生态功能。农业作为绿色产业，是城市生态系统重要组织部分。通过营造景色宜人的生态景观，对于改善自然环境、维护生态平衡、提高生活环境质量、充当都市的绿化隔离带、防治城市环境污染，防御自然灾害都有十分重要的作用。

未来，中国的都市农业应该向“环境友好、功能齐备、技术领先、产业融合、统筹布局、市场先行”的方向建设和发展，即按照人与生态共进的思路，充分发挥农业在调节和改善生态环境方面的潜在能力，在生态功能上体现环境友好，在经济功能上体现农业系统产出（农产品产业链）扩张，在社会功能上体现保障城市农产品供应和具备应付突发性公共危机时的农产品动员和协调能力，以及保存农村民间文化遗产，保护传统农耕文明和民俗文化，提供观光、休闲等为主体的农业休闲项目，使都市农业具备强大的生态屏障功能、持续稳定的经济社会功能以及领先的技术与完善的服务功能。

中国都市农业开发面临的问题

(1) 适度规模经营问题。土地承包经营权流转机制的不健全，限制了农业向规模化、集约化、市场化方向的发展。同时，在土地风险约束机制不健全的情况下，由于针对农民收益的增加和就业问题解决办法不多，农民仍然比较看中土地这一维持基本生存的生产资料。这类情况在大都市中尤为突出。

(2) 城乡差距与发展压力问题。此问题一直是我国经济发展中所面临的难题。在土地非农化利益的驱动下，有些地方以大力发展非农产业为由对农地能改就改；而有些地区，农民自发地“彻底消灭”农业的行动逐步合法化，所有这些都加剧了都市农业生存空间的萎缩。

(3) 本地劳动力资源弱化问题。都市农业建设的主体应是懂技术、会经营、善管理的新型农民，但农村劳动力素质还远远不能适应都市农业发展的需要。

(4) 农业资本盈利性问题。现代都市农业实行高度集约化、设施化生产，物质资本投入比重很高，人们不愿对土地密集型、资本化过高的项目进行投资，这些项目粗放经营、城市土地生产率低，使其在城市中难以生存下去。

(5) 发展规划问题。目前全国各地在土地规划和管理上，均缺乏对城市用地与都市农业发展用地的统筹安排，造成土地的利用出现双重矛盾。

(6) 农业管理体制问题。在中国，农业管理体制改革滞后，严重阻碍着都市农业的发展。

中国都市农业开发思路及政策建议

(1) 中国都市农业的技术进步和现代化机制与路径。农业制度的创新是目前中国农业现代化路径的最佳选择，它既可以跳出中国农业现代化的路径依赖，又可以最大限度地降低交易成本：包括农业土地制度创新；农业组织经营制度创新与农业产业化；组建农业合作社；提高劳动力素质等。

(2) 提升中国都市农业环境及生态功能的政策思路与措施设计。包括充分认识现代都市农业的生态价值，对农业资源实行最严格的保护；实现生态产出与经济产出的协调发展；综合运用组合政策，实现生态功能目标。

(3) 中国都市农业产业体系建设的基本思路、政策与建议。中国都市农业产业体系建设应抓住农业产业链的核心环节，提升都市农业产业竞争力；延伸和拓展农业产业链，增强都市农业覆盖张力和影响力；建立多元化的农业产业组织形式，提高都市农业产业经营效率。

政策建议方面：基于未来中国都市农业的发展趋势应呈现“五个化”：一是功能发展多元化；二是产业发展集中化；三是手段科技化、智能化、信息化；四是经营国际化；五是农民高素质化，应建立粮食、蔬菜业、畜牧业、渔业合理的生产体系，完善都市农业的社会服务体系，并建立与之相对应的政府管理与支撑体系等。