

## 政府扶持下的都市农业产业集群模式研究 ——以北京市延庆县为例

彭朝晖 杨开忠

(北京大学政府管理学院, 北京 100081)

**摘要** 对北京延庆县 20 世纪 90 年代中期以来都市农业的发展道路及现状进行了实地调查研究,发现其已具备都市农业产业集群的雏形。延庆的都市农业是以经济功能为主,兼具生态、社会以及旅游功能。在前期阶段,由基层政府引导组织的农产品市场平台的建设,农产品供需信息平台的建设以及农业管理技术推广部门相应的技术支持为都市农业的起步起到了关键性的带动作用;同时,其独特的土地竞价承包制使得土地集中使用,从而加快了都市农业的发展。在此时期,地方农产品的生产与销售中的经济协作、信息沟通、原材料供应、创新模仿与技术传播等网络组织体系更多地是依附于土地的邻里、家族和地方基层组织关系,还未出现明显的中小企业集群,与市场和研究机构的联系也很松散。本研究认为,延庆案例对其他地区都市农业发展的借鉴作用在于:在都市农业产业集群发展过程中,地方政府应当做好角色定位,重视市场平台与信息、技术支撑平台的建设,支持本地中小企业的发展,支持新产业的成长,协助其加强与大学和研究开发机构的联系,培育稳定完善的地方网络体系。在此过程中,政府的角色将经历由扶持和参与到逐渐减少参与,直至最后退出。

**关键词** 都市农业; 产业集群; 市场平台; 信息与技术平台

中图分类号 F 290

文章编号 1007-4333(2006)02-0022-05

文献标识码 A

## The role of local government in development of urban agricultural cluster ——A case study in Yanqing of Beijing

Peng Chaohui, Yang Kaizhong

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract** The method of field survey was used to investigate the status of urban agricultural cluster in Yanqing, Beijing since 1990s. Economic function is main aspect in Yanqing's urban agriculture development, and concurrently others are ecological function, social function and tourism function. During the first stage, primary products market platforms, information and technology platforms constructed by local government are basic conditions for urban agriculture, and special land institutions collected the land, which expedited the development of urban agriculture. Local network of urban agricultural cluster there is mainly neighborhood or consanguinity, not so many enterprises and institutions. In this article, we consider that the role of local government in the development of urban agricultural cluster is very important. The most important role of local government is to accelerate the ramification of new industries and the growing of new enterprises, and before the local network is perfect, constructing market platforms, information and technology platforms, connecting with universities and R&D institutions is also the responsibility of local government.

**Key words** urban agriculture; industrial cluster; market platforms; information and technology platforms

20 世纪中期,都市农业的研究开始发展,最初 主要关注于迅速的城市化以及乡村消退与都市农业

收稿日期: 2005-12-21

基金项目: 国家自然科学基金重点资助项目(70433002)

作者简介: 彭朝晖, 博士后, 主要从事城市与区域经济研究, E-mail: chaohuipeng2002@sina.com;

杨开忠, 教授, 博士生导师, 主要从事区域经济学、城市经济学、发展经济学及战略管理的教学与研究, E-mail: ykz@pku.edu.cn

的联系；到了 80 年代，随着日本、新加坡、荷兰、以色列、韩国及我国台湾等的快速城市化，都市农业发展开始逐渐在世界范围受到广泛重视。在发达地区，由于国情和社会经济、自然条件各不相同，都市农业的发展模式也不尽相同。归纳起来主要有 3 种模式：以经济功能为主；以生态功能为主；兼顾经济社会和生态功能。以色列高度集约化的农业和美国大西洋两岸的巨型都市农业带属于第一种模式；而欧洲一些发达国家则侧重于生态功能，如德国的市民农园、英国的森林城市等；在兼顾经济、社会、生态功能方面，则以东亚地区的日本、新加坡最为典型<sup>[1]</sup>。与此同时，一些国际发展合作组织开始在发展中国家进行社区和私家菜园的都市农业实践，其中联合国儿童基金会、联合国粮农组织、联合国开发计划署、联合国大学等给予了积极支持。联合国粮农组织认为，都市农业(urban and peri-urban agriculture)还没有一致认可的定义，但可认为是城市内及城市周边的农业实践活动，主要包括园艺、牲畜饲养、饲料和牛奶生产、水产业、林业等<sup>[2]</sup>。这些活动与城市其他活动竞争土地、水、能源、劳动力等资源。20 世纪 90 年代，关于都市农业研究的出版物、国际会议、国际合作机构和信息网络大大增加。它们多关注发展中国家的经验，强调都市区域内初级的农业活动是生产食物以补充供给、保障健康、提供经济安全<sup>[3]</sup>。显然对于大多数发展中国家而言，都市农业的发展模式是以经济功能为主。我国大规模的都市农业实践也出现于 20 世纪 90 年代，发展模式属于以经济功能为主，兼顾社会和生态功能的模式。本研究将在回顾我国都市农业研究的基础上，以北京市延庆县为例，探讨政府扶持下的都市农业产业集群的发展模式。

## 1 我国都市农业理论与实践回顾

我国大规模都市农业始见于 20 世纪 90 年代初的上海、深圳、北京，目前已遍及许多大中城市。与此同时，学者们开始了相关的理论探索，集中在都市农业的概念、特征、功能、发展状况与对策措施等<sup>[4]</sup>。目前对于都市农业的定义有多种相近的表达，例如，“都市农业是地处城市化地区及周边延伸地区，紧密依托并服务于大城市的农业”<sup>[1]</sup>，“都市农业是指在城市化地区及其周边地区，充分利用大城市提供的科技成果及现代化设备进行生产，并紧密服务于城市的高层次、多形态的绿色产业。是以

现代科技为基础，以农业产业化为依托，以规模经营为条件，集生产、服务、消费于一体的经济和生态等多种功能并存的现代农业”<sup>[5]</sup>；“都市农业是指处在大城市边缘及间隙地带，依托大城市的科技、人才、资金、市场优势，进行集约化农业生产，为国内外市场提供名、特、优、新农副产品和为城市居民提供良好的生态环境，并具有休闲娱乐、旅游观光、教育和创新功能的现代农业。”<sup>[6]</sup>；“都市农业一般是指靠近都市或在城乡结合地区发展起来的，可为都市居民提供优良的生存环境，实现集约化、多功能、高效益的现代农业”<sup>[7]</sup>。中国的国情不同于最早发展都市农业的那些城市化水平较高的发达地区，也不同于那些接受国际援助发展都市农业的发展中国家，中国的都市农业实践有其独特的内容、特征、方向与实现途径需要总结。笔者根据上述各种表述，赞同选择最简单明了的定义，即将都市农业定义为地处城市化地区及周边延伸地区，紧密依托并服务于大城市的农业。

与其他发展中国家都市农业发展的背景不同，中国较早开始的城市规划及土地利用管理使得城市中社区和私家菜园方式的都市农业不可能广泛开展，中国越来越多的实践表明，产业集群是中国都市农业发展的重要方向。“产业集群(industrial cluster)”的概念最早是由美国哈佛商学院的迈克尔·波特教授在其 1990 年版的《国家竞争优势》中明确提出的，随后在学术界被广泛使用，也派生出了很多相近的概念和表达方式。波特认为，产业集群是一种介于市场和等级之间的新的空间组织形式，是有效的价值链管理方式，能够提高生产效率，创造产业竞争力乃至区域竞争力。波特关于“产业集群”的最新界定认为，产业集群是在既竞争又合作的特定领域内，彼此关联的公司、专业化供货商、服务供应商和相关产业的企业以及政府和其他相关机构(如大学、规则制定机构、智囊团、职业培训机构以及行业协会等)的地理集聚体<sup>[8]</sup>。中国大陆学者对产业集群的研究最早始于 20 世纪 90 年代初期，而倍受学者们关注的产业集群主要集中在工业领域。朱华晟认为，“我国至少存在 4 种类型的产业集群或潜在产业集群，即各种类型的开发区包括沿海外向型出口加工区(如东莞出口加工产业集群)，乡镇企业集群区(如浙江产业集群)，智力密集型地区(如依托于民营科技企业发展起来的中关村高技术产业集群)，以及以国有大中型企业为核心的工业基地”<sup>[9]</sup>。同时，对农业发展的反思也使学

者们开始关注农业产业群的发展,认为产业群是农业发展的重要方向。如郑风田、程郁认为,农业产业区(文中注明与产业群同义)内各经济主体进行了专业化的分工协作,交织在区域社会关系网络之中,创造了难以模仿的竞争优势,是提高农业产业化竞争力的高级形式<sup>[10]</sup>。近年中国的都市农业实践和研究也开始向都市农业产业群的方向发展。方志权等从产业链管理理论出发<sup>[11]</sup>,分析上海市蔬菜产业的生产链、供应链和需求链后指出,上海蔬菜产业链中的主要问题为“环节脱离、信息断流”,即蔬菜育种者与生产者、蔬菜生产者与消费者、蔬菜生产者与市场之间缺乏足够的信息交流渠道,表明从产业群的角度来看还处于初级阶段。笔者在延庆县的实地访谈与调研中,发现了都市农业产业群的雏形,看到了在延庆发展都市农业产业群的潜力,认为地方政府在都市农业产业群的发展中起着非常重要的作用,需要掌握好自己的角色定位。

## 2 政府扶持下的都市农业产业群模式——以延庆县为例

### 2.1 农业是延庆县重要的基础产业

延庆县位于北京市西北部,县城距市区 74 km,是距市区最远的区县。全县土地总面积为 1 992.5 km<sup>2</sup>,其中山地占 76%,盆地占 24%。从各行业的

区位商来看,延庆农业的区位商达到 8.11,说明农业是延庆县重要的基础产业。从外贸出口来看,延庆县出口上升的趋势主要被农副产品拉动。农副产品出口在 1997 年还是空白,1998 年引进了绿富隆菜蔬公司之后,始有农副产品的出口,随后表现了较快的增速。目前延庆出口农副产品主要是蔬菜和蜂蜜。延庆蔬菜出口占北京市蔬菜出口量的 40%,外贸出口的实力和潜力表明,蔬菜业又是延庆县重要的种植业行业。

延庆县距市区相对较远,但其农业发展的历程及其在北京市的产业地位,适合发展的优势产业,以及土地紧缺的现实,都要求其今后农业的发展应以满足大都市需求的都市农业为发展方向。

### 2.2 政府扶持下的都市农业产业群模式

经过考察,笔者在延庆县发现了都市农业产业群的雏形,主要为蔬菜产业群和奶牛产业群,表现为“专业市场+家庭工场+协会”和“龙头企业+家庭工场+协会”的发展模式。本文重点介绍蔬菜产业群。在蔬菜产业群的形成中,市场和协会是联系蔬菜销售商和家庭工场的纽带。到 2004 年底,延庆有 8 个蔬菜交易市场,其中小丰营的北京市八达岭蔬菜交易市场是“专业市场+家庭工场+协会”的典型代表。

下面以延庆县小丰营村为例分析延庆蔬菜产业

表 1 延庆县蔬菜市场建设情况  
Table 1 Vegetable markets in Yanqing

市场名称	占地面积/hm <sup>2</sup>	保险库容量/t	交易大棚面积/m <sup>2</sup>	加工车间面积/m <sup>2</sup>	生活区面积/m <sup>2</sup>	地点
泰利康蔬菜服务中心	3.335	500	300	1 000	4 500	康庄
北京市八达岭蔬菜交易市场	3.335	6 000 *	2 000	0	5 400	小丰营
八达岭蔬菜加工销售中心	2.668	0	800	500	350	沈家营
绿富隆外贸冷冻加工厂	2.001	200~300	840	2 600	1 000	延庆镇
京西蔬菜水果批发交易市场	2.001	200	1 250	900	4 500	张山营
北京市孔化营蔬菜服务中心	2.001	500	1 100	1 100	800	永宁
香营市场	1.334	1 000	1 000	0	500	香营
旧县蔬菜批发交易市场	0.667	0	450	430	50	旧县
其他小企业合计	0.667	500	0	0	0	
合计	18.009	9 200	7 740	6 530	17 100	

注:资料由延庆县发改委提供

群的发展。数据与资料来自笔者2004年6月对小丰营的实地考察。

1) 土地制度的创新——1980年代,小丰营村一直实行的是土地集体所有制,不同于全国大多数地方推行的家庭联产承包责任制。自1995—1996年开始,小丰营村实行人均分配约 $0.033\text{ hm}^2$ 土地,其余土地实行竞价承包的土地制度,这是一种受家庭联产承包责任制启发的土地制度的创新。最初竞价的菜地价格约 $4500\text{ 元/hm}^2$ ,约等同于种植玉米的收益,而种植蔬菜的收益可达到 $9\text{ 万元/hm}^2$ 。这种独特的土地竞价承包制使得土地得以大规模集中于种菜能手的家庭,使土地发挥出了最大的效益,是小丰营蔬菜产业得以迅速发展的重要推动力。

2) 家庭工场——起源:1995年,妇代会建立了约 $7\text{ hm}^2$ 的“三八蔬菜示范基地”。随后,受土地制度改革的影响,出现了蔬菜生产家庭工场,蔬菜产业迅速发展起来,并带动了全县蔬菜种植业的发展。这里,邻里和亲缘关系是蔬菜种植技术与信息得以迅速传播的重要媒介。目前,小丰营的蔬菜示范基地面积已经扩大到 $200\text{ 多 hm}^2$ 。

3) 蔬菜交易市场——该市场兴建了 $6000\text{ t}$ 的冷库、 $5400\text{ m}^2$ 的临时生活住宅区,运输需求吸引了各地运输车辆,日平均25辆卡车参与。现在,南方常年驻地菜商有200多家,其中有20~30家大公司,河北、内蒙、山西及本地的菜农还纷纷贩运蔬菜来小丰营交易。交易蔬菜达30多个品种,其中10%~20%销往北京,30%销往南方的广州、深圳、香港等地,40%~50%出口日本、韩国、东南亚等地,甚至远销英国、荷兰。

4) 民俗旅游村——民俗旅游是都市农业发展的自然延伸。1997年以来,小丰营村不仅因蔬菜专业村闻名,同时也吸引了大批国内外游客,其中瑞典、挪威的游客最多,原因是1997年1位挪威导游带团到小丰营民俗旅游反映良好,以后小丰营便有了稳定客源。迄今,该村已接待了60多个国家的政府官员,3万多名外国游客;200多户民俗旅游专业户中已有30多户成为外宾接待专业户,一次共可接待400余人,成为远近闻名的外宾接待专业村。受民俗文化魅力的驱动,很多外宾团还参观访问延庆县域养殖场、蔬菜基地和菜市场、中小学校、医院;当地的水果、干菜、粗粮、陶瓷、手工艺品参观访问也成为游客们竞相购买的热点。

5) 协会——现阶段,小丰营蔬菜产业集群发展中

一些服务功能主要由协会和基层组织承担,如技术培训、信息收集、肥料种子供应等。小丰营蔬菜协会是延庆县蔬菜协会下的分会,大部分种植蔬菜的农户、菜商都加入进这个协会,因此,协会又是重要的协调机构,承担着维护菜商和菜农利益的功能,如蔬菜最低价保护等。

综上,蔬菜产业群的组织与运行模式可以总结为图1,家庭工场和菜市场由蔬菜协会联系起来,当地的基层组织与协会紧密结合,提供与保障蔬菜产业发展的前后向服务,包括技术培训、信息收集与分析、信用社贷款以及运输、肥料种子供应、包装等,蔬菜产业群的发展也促成了民俗旅游的发展。

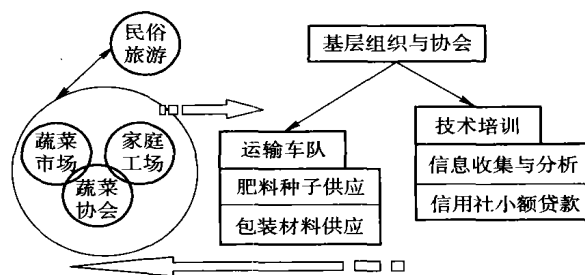


图1 蔬菜产业群的组织与运行模式形式

Fig. 1 Organization modes of vegetable industrial cluster

奶牛产业群的发展也初具规模,采用的是“龙头企业+家庭工场+协会”的组织形式。目前已有冰凌花和大草原2家奶制品加工企业,预计生产能力超过目前延庆鲜奶供给量,进一步拉动本地鲜奶需求。如大草原乳业建立的生产基地占地约 $15\text{ hm}^2$ ,生产能力为日加工生产 $300\text{ t}$ 牛奶。2家均为入驻企业,牛奶销售已经形成一定的网络和渠道。此外,延庆县还有其他开始发展或有发展潜力的产业群,包括葡萄产业群、花卉产业群、薯类产业群、中药材产业群等。

### 3 政府角色定位——产业群地方网络培育

农业长期以来处于我国经济发展的薄弱地带,在都市农业产业集群发展的初期阶段,很多的服务功能是由政府基层组织和协会来承担的,除了家庭工场之间依附于土地的邻里或亲缘关系之外,地方网络仍然比较脆弱。而都市农业产业集群的发展与其他的工业产业集群发展不同的是,其地方网络更多地是依附于土地的邻里或亲缘关系,还未出现数量众多的中小企业集群,与市场和研究机构的联系也很松散。因此,除了前期的市场平台和信息、技术支撑平

台搭建以外,地方政府应当继续在都市农业发展中发挥重要作用,从支持和培育产业群的角度,支持本地中小企业发展,支持新的产业的成长,协助其加强与都市的大学与研究开发机构的联系,培育稳定完善的地方网络体系,实现政府引导与扶持下的都市农业快速发展。

随着都市农业产业群的不断发展,除了生产与销售之外的其他服务功能,将可以分化发展出独立的产业,出现很多活跃的中小企业,不仅为农业服务,也为其他产业服务,实现资源的共享,更好地发挥范围经济和规模经济效益(图2)(在初期阶段,方框内的功能主要由政府来承担,随着产业群的不断发展,这些功能将不断分化独立,形成新的产业,如农业技术培训业、信息采集业等)。其他相关产业不仅可以是与都市农业产业群存在前后向联系的产业,还可以是存在资源、信息共享的产业。因此,随着都市农业产业群和地方二、三产业的发展,将出现交叉与融合,形成网络联系错综复杂的地方产业群网络体系,而在这个网络发育完善之前,政府的作用在于不断扶持新的产业分化,不断促成这种网络联系。

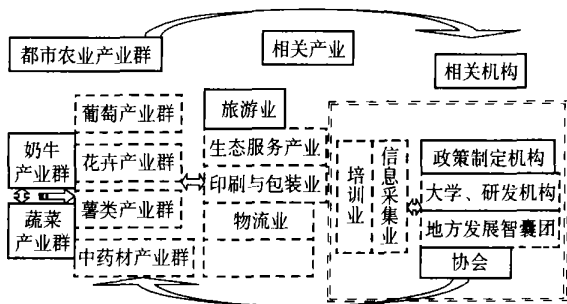


图2 产业群地方网络的培育

Fig. 2 Fostering local network of industrial cluster

#### 4 小结

延庆县的都市农业是以经济功能为主,兼具生态、社会以及旅游的功能,其发展的前期,市场和信息平台的建设发挥了关键的作用,独特的土地竞价承包制使得土地可以集中使用,从而加快了都市农

业的发展步伐。随着都市农业产业群的不断发展,将不断出现新的细分产业,最后形成网络联系错综复杂的地方产业群网络体系。在此完善与发展的过程中,政府的角色将经历由扶持与参与到逐渐减少参与,乃至最后退出的过程,在我国农业发展长期滞后,三农问题日益得到重视的今天,这对于我国其他地区的都市农业乃至整个农业产业的发展都有重要的借鉴意义。

#### 参考文献

- [1] 方志权. 中外都市农业比较之研究[J]. 世界经济研究, 2000(1): 28-30
- [2] Food and Agriculture Organization of the United Nations. Urban and peri-urban agriculture[EB/OL]. <http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/Coag15/X0076e.htm>
- [3] Isabel Madaleno. Urban agriculture in Belém, Brazil. Cities. 2000, 17(1): 73-77
- [4] 宋金平. 北京都市农业发展探讨[J]. 农业现代化研究, 2002(3): 199-203
- [5] 姜乃力. 浅谈都市农业[EB/OL]. 中国公众科技网, 2003-07-07 <http://database.cpst.net.cn/popul/farms/zoos/artic/30707153318.html>
- [6] 安训生. 发展都市农业的实践与思考[J]. 中国农村经济, 1998(3): 68-72
- [7] 范学科, 李鹤荣, 黄玉敏, 等. 都市农业与城市化进程研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2003(5): 32-35
- [8] Porter M. Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy[J]. Economic Development Quarterly, 2000, 14: 15-20
- [9] 朱华晟. 浙江产业集群——产业网络、成长轨迹与发展动力[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2003
- [10] 郑风田, 程郁. 从农业产业化到农业产业区——竞争型农业产业化发展的可行性分析[J]. 管理世界, 2005(7): 64-73
- [11] 方志权, 顾海英. 上海蔬菜产业链发展的现状、问题及对策[J]. 上海农业学报, 2004(1): 1-4