

如何看待都市型现代农业劳动生产率的特殊性

——以北京市为例

姜长云

(国家发改委产业经济与技术经济研究所,北京100038)



摘要 加快建设农业强国,提高农业劳动生产率至关重要。基于对北京市农业劳动生产率的原因分析,指出普适型农业政策对于以北京等超大城市为典型代表的大城市周边地区都市型现代农业发展有其不适应性,创新都市型现代农业支持政策日趋紧迫。据此提出要辩证看待北京等超大城市农业劳动生产率低的问题,做到分类精准施策;要加强政策引导和资金支持,引导超大城市农业发展更多聚焦都市型现代农业,并提升精品农业、短链农业、科技型农业和农村产业融合发展水平;要坚持试点先行,创新政策,支持北京等超大城市创建都市型现代农业先锋城市。

关键词 农业强国; 都市型现代农业; 农业劳动生产率; 超大城市

中图分类号:F323 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)03-0001-09

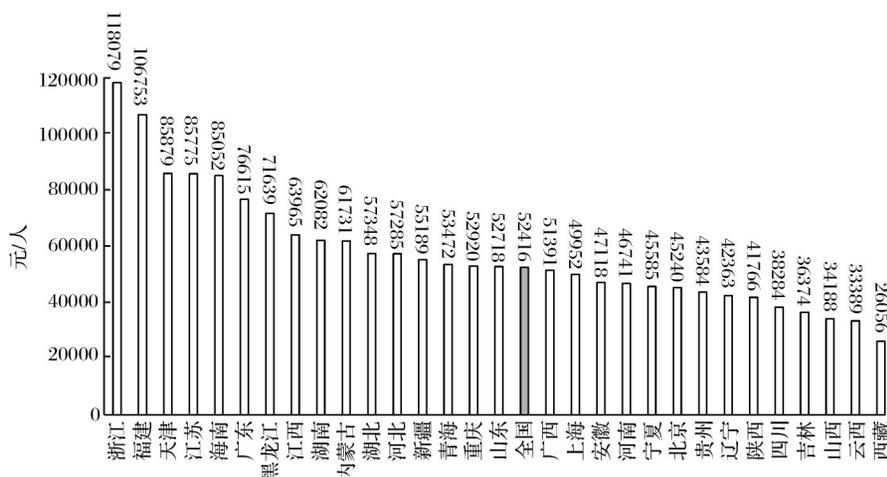
DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.03.001

党的二十大做出了“加快建设农业强国”的战略部署^[1]。2023年12月在北京召开的中央经济工作会议明确要求“把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来”。当前,加快建设农业强国的行动已在全国蓬勃展开。以北京、上海、深圳、武汉等超大城市为典型代表的现代化大都市,都在立足自身比较优势和主体功能定位,把推进都市型现代农业发展作为重要切入点,探索符合自身特点的参与农业强国建设的道路和模式。这实际上也是推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合的重要方式。农业劳动生产率和农业比较劳动生产率是反映农业强国建设进展和成效的两个重要指标^[2]。农业劳动生产率直接反映农业的效率情况,也是衡量农业现代化水平、进展和成效的重要标尺。农业比较劳动生产率,即农业劳动生产率与全社会劳动生产率之比值,反映农业现代化相对于国民经济现代化的差距。当前就总体而言,我国与世界其他农业强国相比,在这两个指标上的差距都比较大。因此,提高农业劳动生产率和农业比较劳动生产率,是推进农业强国建设的重要任务。然而,笔者团队研究发现,当前北京市农业劳动生产率和比较劳动生产率水平都比较低。那么,如何看待这一现象?应该怎样采取应对措施?北京市农业劳动生产率低的问题,实际上昭示了超大城市、特大城市发展都市型现代农业的特殊需求,也警示着普适型农业政策对以超大城市、特大城市为代表的大城市周边地区都市型现代农业发展存在不适用性。因此,创新都市型现代农业支持政策显得尤为紧迫。

一、北京市农业劳动生产率低是个突出问题

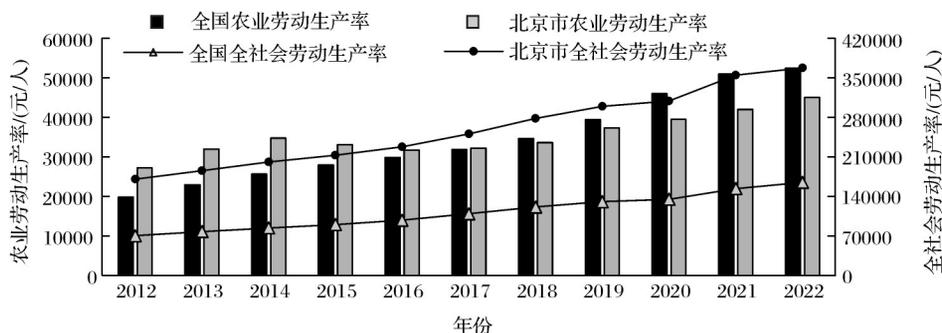
本文所讨论的“农业劳动生产率”实际上是农林牧渔业劳动生产率之简称,用农林牧渔业增加值除以农林牧渔业就业人数计算得到。限于现有统计资料,无法准确获得各年份农林牧渔业劳动力就业数据,但第一产业就业数据相对容易获取。因此,本文采用农林牧渔业增加值除以第一产业就业

人数的方法来近似代替农业劳动生产率^①。农林牧渔业较第一产业在范围上仅多了一项农林牧渔业专业及辅助性活动。无论是全国,还是在北京市,农林牧渔业专业及辅助性活动占农林牧渔业增加值的比重都较低。以2022年为例,按当年价格计算,全国和北京市农林牧渔业专业及辅助性活动增加值分别仅为4237.0亿元和1.6亿元,占农林牧渔业增加值的比重分别仅为4.6%和1.4%^②。因此,本文用农林牧渔业增加值除以第一产业就业人数近似代替农业劳动生产率不会存在较大误差,对相关分析结果影响不大。由图1可知,2022年北京市农业劳动生产率为45240元/人,位居全国第22位。2012—2022年,北京市全社会劳动生产率明显高于全国平均水平;而北京市农业劳动生产率已由明显高于全国平均水平,逐步转为明显低于全国平均水平(图2)。2012年北京市农业劳动生产率高于全国平均水平37.3%,2022年转为低于全国平均水平14.0%(表1)。



注:数据系根据《中国统计年鉴2023》计算所得。

图1 2022年北京市与全国、各省(市、自治区)农业劳动生产率比较



注:全国数据系根据《中国统计年鉴2023》计算所得,北京市数据系根据《北京统计年鉴2023》计算所得。

图2 北京市与全国农业劳动生产率和全社会劳动生产率比较

从农业比较劳动生产率来看,全国农业比较劳动生产率由2012年的28.05%上升到2022年的31.77%,总体上呈现波动上升的趋势。这说明,就全国而言,农业现代化与国民经济现代化的差距在总体上呈现缩小趋势,尽管缩小的过程有所波动和起伏。但2012年北京市农业比较劳动生产率为15.94%,较全国平均水平低12.11个百分点;到2022年,北京市农业比较劳动生产率仅为12.26%,较全国平均水平低19.51个百分点(表1)。由此说明,同期北京市农业比较劳动生产率在总体上呈现下降趋势,且与全国平均水平的差距越拉越大。

① 农业全要素生产率也是反映农业强国建设进展和成效的重要指标,但在现行统计数据中缺乏全要素生产率统计数据;因此,本文主要讨论农业劳动生产率。

② 本文数据凡未注明出处者,均据《中国统计年鉴2023》《中国统计摘要2023》计算所得。

表1 北京市与全国农业/全社会劳动生产率比较

年份	全社会劳动生产率/ (元/人)		农业劳动生产率/ (元/人)		农业比较劳动 生产率/%		北京市高出全国平均水平 的百分比/%	
	北京市	全国	北京市	全国	北京市	全国	农业劳动 生产率	全社会劳动 生产率
2012	170579	70630	27197	19809	15.94	28.05	37.30	141.51
2013	185848	77714	31953	22943	17.19	29.52	39.27	139.14
2014	200788	84292	34731	25689	17.30	30.48	35.20	138.20
2015	212806	90259	33132	27945	15.57	30.96	18.56	135.77
2016	227696	97894	31703	29869	13.92	30.51	6.14	132.59
2017	250844	109395	32202	31860	12.84	29.12	1.07	129.30
2018	278295	121306	33589	34619	12.07	28.54	-2.97	129.42
2019	299494	130756	37348	39447	12.47	30.17	-5.32	129.05
2020	308844	135027	39536	45948	12.80	34.03	-13.96	128.73
2021	354453	153946	42000	50958	11.85	33.10	-17.58	130.24
2022	367555	164989	45060	52416	12.26	31.77	-14.03	122.78

注:全国数据根据《中国统计年鉴2023》计算所得,北京市数据根据《北京统计年鉴2023》计算所得;劳动生产率按当年价格计算。

二、北京市农业劳动生产率水平低的原因分析

导致北京市农业劳动生产率低的原因大致可分为以下三类:第一,是由都市型现代农业的特殊性决定的。北京作为现代化大都市,发展都市型现代农业具有得天独厚的条件。如高收入消费群体比较集中,现代服务业和数字经济发达,地方财政实力雄厚进而支持现代服务业与现代农业深度融合的能力强,科技、金融资源丰富等有利于提升涉农产业融合的水平与质量。但发展都市型现代农业对农业劳动生产率的负面影响也值得充分注意,要跳出农业看农业,努力培育“三产带动一产,一产燃亮三产”的格局,将关注重点从农业劳动生产率转向涉农产业链或产业融合活动覆盖全程的劳动生产率上;观察农业价值和功能作用,不仅要重视农业的生产功能和直接经济价值,还要重视其“玩乐”场景营造功能,重视其生活、生态、科教、文化甚至美学价值,重视与农业融合的制造业、服务业乃至涉农产业链供应链的增加值,进而提升农业产业链供应链劳动生产率。第二,是由北京坚持“四个中心”、面向“四个服务”^①的特殊要求带来的。这些特殊要求包括要更加重视守住粮食和重要农产品稳产保供底线,稳定并适度提高粮食和重要农产品自给率;发展都市型现代农业,通过激发农业及其关联产业的多重功能,发挥其他国家、其他地区农业难以替代的本地化服务功能。当前,北京郊区种植的蔬菜相当一部分属于不耐储存的叶菜类、茄果类品种,这些蔬菜品种对流通时间和条件的要求相对较高,相较于从外省调运,在本地生产容易保障新鲜度、口感和安全要求。第三,是由北京农业发展面临的特殊问题和困难造成的。北京特殊的区位条件及气候特征使得农产品生产成本较高,用地政策的限制进一步影响了全市农产品加工业的发展,因而北京的农业发展定位和方向有待优化,需要通过创新政策、深化改革推进农业高质量发展,进而赋能农业强国建设。具体而言,又可以分为如下五点:

1. 难以完全坚持市场导向和效率原则

近年来,北京市坚持“四个中心”城市战略定位,做好“四个服务”,将“保供固安全”作为首都农业发展的重要导向,严格落实粮食安全和“菜篮子”责任制。特别是近几年,不仅要完成耕地保有量任务,加强高标准农田建设;还要完成粮食、蔬菜、肉类生产任务,稳定并适当提高粮食、蔬菜、生猪自给率。然而,许多地方完成这些任务后,可供发展高效种植或养殖的空间已经很小,回旋余地不大,导

^① 2017年9月中共中央、国务院批复的《北京城市总体规划(2016年—2035年)》明确“北京的一切工作必须坚持全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的城市战略定位,履行为中央党政军领导机关工作服务、为国家国际交往服务、为科技和教育发展服务、为改善人民群众生活服务的基本职责”。

致北京市农业发展和结构选择难以完全坚持市场导向和效率原则,制约农业增加值的形成进而影响农业劳动生产率的提升。以北京远郊的延庆区为例,全区一般耕地22.7万亩,其中永久基本农田20.8万亩,基本农田储备区1.9万亩;但2023年粮食种植任务是15.0万亩,蔬菜种植任务是4.5万亩,仅有3.2万亩的可回旋空间。

此外,以下政策也影响北京市农业增加值的形成和农业劳动生产率的提高。自2019年启动新一轮耕地保护空间划定以来,由于农业可选择的用地空间受限,加之受城市总体规划中推进大量市政工程、蓄滞洪区、项目建设等影响,部分永久基本农田及储备区在投入大量资金实施土地整理后才能进行种植利用,需要经历数年的地力涵养。一些地方的一般耕地中还包括难以规范利用的地块,这增加了农产品生产中的物质和服务费用以及土地成本,不利于农业增加值的形成。例如,在北京朝阳区现有的1.55万亩永久基本农田及保护区中,可常年种植的耕地仅占5752亩,近三年内实施客土回填的整治地块达9224亩,分别占总耕地的37.1%和59.5%。许多客土回填的整治地块,地力涵养至少需要4~5年,并且需要大量资金支持长期养护土壤以提升地力。在朝阳区现有的8687亩一般耕地中,仍有5000余亩缺乏农业灌溉条件,目前主要依靠城市排水系统,但难以满足农业排涝要求,严重限制了其生产能力。

2. 耕地细碎化严重

北京山区和平原区面积分别约占总面积的62.0%和38.0%,其中园地、林地、草地面积分别相当于耕地面积的1.35倍、10.35倍和0.16倍。近年来城市建设和绿化造林占地,导致北京市耕地布局分散,连片耕地面积少,耕地细碎化比较严重。这给农业机械化、精准农业发展和农业科技的推广应用带来了很大困难,容易导致农业发展、农业社会化服务体系建设和农村一二三产业融合发展难以形成规模经济、范围经济和网络效应,增加其运行成本和风险。此外,这也会给丰富一二三产业发展的内涵业态、加强基础设施和公共服务能力建设增加了障碍,不利于农文旅融合和农业与互联网融合的深化,进而妨碍其品质、品位和品牌的提升。这些因素又会进一步制约农业及其关联产业劳动生产率的提高。因此,北京市农业社会化服务和农业机械化,特别是以大型机械为主导的农业机械化发展较为滞后。如拥有20多万亩耕地的延庆区仅有农机大户两个,流转土地上千亩,农机服务涉及4~5个乡镇。据《中国农村统计年鉴2022》资料,北京市耕地面积占全国0.07%,但2021年机耕、机播、机收面积分别仅占全国0.06%、0.06%和0.05%;农业机械总动力、大中型拖拉机台数、大中型拖拉机配套农具分别占全国0.11%、0.08%、0.02%。朝阳区作为首都中心城区,1.55万亩永久基本农田及储备区分布在12个乡和2个国有农场,分为129块,最小面积仅5.99亩。

耕地连片规模小且布局散,也导致北京部分涉农产业园区规模小,不利于其基础设施和公共服务规模经济、范围经济、网络效应的形成,影响其质量效益竞争力的提升。例如,大兴区的涉农产业园区,连片规模多在300~500亩。2012年就基本建成的圣露庄园,位于朝阳区崔各庄乡奶东村,是距中心城区最近的大型葡萄种植花园,以葡萄种植为基础,葡萄酒酿造为纽带,集蔬菜有机种植、蔬果饮品加工、农业生态体验于一体。然而,其园区面积仅为480亩,其中基本农田61.33亩。一些涉农产业园区果园更新改造滞后,盛果期树体少,丰产手段应用不足,产品质量和效益低,园区产出也较低,这些情况都难以得到有效治理。

3. 重视多重功能价值开发会牺牲农业增加值

北京作为超大城市,其农业具有明显的都市型现代农业特征。根据新时代首都城市功能战略定位,虽然“保供固安全”是北京农业的重要功能,但是,生态涵养、科技示范、休闲娱乐、生活体验、文化传承也同样重要^[3],有必要将服务市民和幸福农民更好地结合起来。如进入21世纪以来,北京市推进绿化隔离地区建设,实施了两轮百万亩平原造林工程,虽然有效带动了城市增绿,大幅提高了森林覆盖率,取得了显著的生态价值;但也导致耕地空间迅速减少,大量良田用于造林,剩余耕地质量在总体上不如被造林占用的耕地质量,影响农业劳动生产率的提升。朝阳区约3/4的农田集中在第二道绿化隔离地区,为首都中心城区提供了稀缺的都市田园空间。然而,实现这些功能往往要以牺牲农

业部分增加值为代价,这妨碍了农业劳动生产率的提升。从这方面来说,北京与上海同作为现代化大都市,在农业劳动生产率低方面具有相似性(图1)。在一定程度上甚至可以说,发展都市型现代农业,往往需要农业以牺牲部分“高增值”换来“高颜值”,用牺牲部分经济价值换来美学价值和“玩乐”性、观赏性。

进一步来看,北京都市型现代农业的发展,在很大程度上是通过农业与文化、旅游、数字经济等融合发展,进而推进农村产业融合来实现的,“玩乐”功能较强。虽然与“玩乐”场景营造、农业多重功能培育相关的这些价值,在农业增加值和农业劳动生产率上难以得到体现,但在与之融合的二三产业,包括文化、休闲旅游、康养服务、数字经济等领域的增加值上,往往会有程度不同的反映,主要体现在农业关联产业链、产业群,抑或产业融合活动增加值形成功能的强化和劳动生产率的提升上^[4-7]。在此方面,农业对提高涉农产业链的劳动生产率,实际上发挥了举足轻重的“托”的作用。尽管北京市农业劳动生产率不高,但通过农业打造宜居宜业和美的乡村环境,通过农文旅融合、农村一二三产业融合,吸引大量城市居民下乡体验乡野之美、诗画乐趣和田园生活的惬意悠闲,体验乡村丰富多彩的地域文化、民俗风情、特色小吃以及手工技艺,激发乡村民宿经济繁荣和餐饮、住宿等涉农关联产业大幅增值,仍可以大幅提升涉农产业链农外环节的劳动生产率。

4. 农产品生产成本较高和农业从业人员老化严重

北京作为现代化大都市,城市工资水平高、非农就业机会多,农业发展面临较高的成本和机会成本,容易出现比较利益低、对优质人才和劳动力吸引力不足的问题。数据显示,2022年全市乡村人口仅占总人口的12.4%。而乡村就业人员更是稀缺,2021年全市乡村就业人员数(年末)145万人、第一产业就业人员数(年末)27万人,分别占常住就业人员数的12.5%和2.3%。许多户籍在农村的年轻劳动力都选择到城市务工经商,而不愿留在农村。加之,近年来农村人口持续减少,农业从业人员老龄化比较严重,农业经营管理和科技人才不足,影响农产品产量和质量提高。根据调研,在许多乡村的农业从业人员中,超过60岁的占60%以上,有的超过70%。这些老年农业从业者多数观念老化、科技水平低、创新能力弱,面向需求、对接市场的渠道不畅。例如,在近郊的大兴区,实际种地的本地人不超过10%。作为北京种业大区,在大兴区从事西瓜种苗嫁接的熟练技术工,平均年龄在55岁以上,每天人工成本高达500~600元。最近几年,为解决种苗嫁接旺季嫁接工严重短缺的问题,大兴区开始引进全自动嫁接机。但全自动嫁接机嫁接种苗成活率往往不足70%,而人工嫁接的成活率高达80%以上。

相对于全国其他地区,北京市还存在一些抑制农产品价格、提高农产品生产和流通成本的因素,影响农业增加值的形成和劳动生产率的提高。第一,农业特殊的区位条件,特别是耕地连片规模小、分布细碎化,容易推高其农业生产成本,包括农业用工和农机、农技服务成本。以2022年为例,根据《全国农产品成本收益资料汇编2023》数据,北京市苹果生产每亩主产品产量990.32千克,较全国平均水平低37.8%;但每亩物质与服务费用、人工成本、土地成本分别为2600.00元、3926.10元、439.84元,分别高出全国平均水平49.9%、17.4%和45.8%;每50千克主产品平均出售价格、总成本分别为425.68元和351.70元,分别比全国平均水平高72.6%和108.3%;每亩现金收益3176.80元,较全国平均水平低37.0%。北京露地大白菜等少数农产品生产虽然每亩现金收益略高于全国平均水平,但考虑到相对于其他地区,北京就业机会较多、非农就业工资水平较高,其机会成本仍然高出全国平均水平。第二,北京的北方气候特征导致部分露天蔬菜生产一年只能种植一季,难以实现全年均衡稳定供应,这不利于通过发展订单农业等方式解决蔬菜销售问题。第三,与全国其他地区相比,北京许多农产品产地规模小、布局分散,容易导致收购商进入产地收购的意愿不足,增加部分农产品销售网络不畅的问题。第四,基于新时代首都城市功能定位,北京市重要农产品稳产保供更为关注价格异常波动对民生的负面影响。特别是近年来北京不断健全北方大城市冬春蔬菜储备制度,在重要节庆、会议和灾害天气期间加强储备投放,并将其同启动重要民生商品保供稳价应急机制结合起来,有效防控了特殊时期大城市蔬菜市场的异常波动。由此导致北京市生猪、蛋鸡、西红柿、黄瓜、茄子、露地

大白菜等部分农产品价格低于全国平均水平,甚至形成价格低、成本高的格局,也会抑制农业增加值的提高。如2022年北京市露地大白菜和中规模生猪每50千克主产品平均出售价格分别为41.81元和806.00元,分别较全国平均水平低19.0%和13.6%。

此外,近年来工业化和农村城镇化的推进以及实施平原造林工程,拉高了北京的土地流转成本和人工成本。到2022年底,北京市家庭承包土地面积407万亩,土地经营权流转面积264.4万亩,流转率超过65%,明显高于全国平均水平。而据2023年9—11月的调研,每亩耕地流转租金在中心城区丰台和近郊的大兴区一般在3000元上下,在远郊的延庆区也达1100~1200元。北京市多数农户将土地经营权流转给村集体经济组织、乡联社、林业站等其他经营主体,占土地经营权流转面积的56.3%。其中,流转给企业的占25.6%,流转给农户、专业合作社、家庭农场的分别仅占12.6%、2.9%和2.6%。但在村集体经济组织、乡联社甚至相当一部分新型农业经营主体的带头人中,经营观念老化,科技创新、服务创新能力弱,导致农业及其关联产业发展同质性强,营销渠道和销售网络不畅的问题较为突出,难以精准对接客户需求并提升其附加值。在许多地方,村级集体经济收入主要来自集体土地房屋出租或征地补偿款利息收入,经营性收入少,甚至集体负债水平高。据对丰台区调研,2020—2022年集体经济资产负债率平均在80%以上。许多涉农产业园区或农文旅融合项目产品或服务内容单调,业态雷同,供给粗放,消费体验亟待改善。一些地方农村人均林地面积大,但收入主要来自百万亩造林的政策性养护补贴资金,利用林地资源发展林下经济多处于空白状态。诸如此类的现象,多与涉农产业组织带头人的企业家素质和创新能力不足相关。

5. 用地政策制约较为严重

当前,在北京市朝阳区、海淀、丰台等中心城区,仍存在部分乡村地区。其中发展民宿经济的政策仍不明朗,建设农业设施往往难以获得用地审批,严重影响农业和涉农产业融合的业态创新。如据朝阳区反映,由于设施农业建设用地位于严格限制,为完成市级产量要求,70%的蔬菜产量只能依靠露天种植,品种和结构以大白菜、萝卜等低附加值农产品为主,难以有效对接中高端需求和区域自给需求,影响农业价值增值能力的提升。发展设施农业要求使用一般农地,但北京一般农地很少,因此大兴等区的一些大型涉农产业园区项目迟迟难以落地。此外,部分一般耕地因城市总体规划未预留农业灌溉、用地配套等空间,通过打井解决农业灌溉用水问题,缺乏用地保障,也难以解决农田周边晾晒、烘干、蔬菜预冷等配套设施用地难题,增加了农业生产、涉农产业融合活动的物质与服务费用及土地成本。

用地政策限制对全市农产品加工业和涉农产业融合发展的制约同样存在。由于耕地保护要求较严,水、电设施占地和硬化沟渠、超过两米的生产土路均无法核算为耕地,导致大田生产场景难以引入农文旅融合项目;加之由于点状供地政策在绿化隔离地区不再适用,农业用地难以与观光旅游、休闲体验、科普创意、亲子教育等市场化需求对接,甚至连建设厕所、餐饮等配套设施也面临诸多用地限制,影响休闲农业和乡村旅游内涵的丰富和业态创新,不利于吸引中高端消费需求,影响社会资本对设施农业、休闲农业和乡村旅游发展持续投入的积极性。目前,北京仍有许多休闲农业和乡村旅游场地使用旱厕,使用体验较差,但仍不能拆除,拆后重建将面临审批难题。

近年来,尽管北京市在优化乡村营商环境方面取得了大量成效,但优化营商环境永远在路上。与其他地区相比,北京许多农产品产地规模小,农产品加工、流通和产业融合活动难以实现规模经济、范围经济,且资金回收期长。此外,许多山区涉农基础设施投入成本高,吸引社会资本投资的能力往往不足。北京地处首都,在贯彻中央政策方面对全国有风向标意义。这不仅容易导致北京涉农领域改革更加强调“稳字当头”,也容易导致每遇带有“刹车”性质的政策出台时,北京执行起来更加雷厉风行,在一定程度上影响营商环境的稳定,并影响企业盈利能力的培育和可持续发展能力的形成,进而影响企业投资积极性。

三、促进都市型现代农业发展的几点建议

北京相对于多数省份,企业化农业在农业中的占比较大;而按现行统计方式,由涉及农产品加工、农村一二三产业融合发展的企业化农业形成的增加值可能纳入工业甚至服务业统计,不在农林牧渔业或第一产业增加值统计之列,容易造成对北京市农业劳动生产率的低估。从现有数据看,北京市农业劳动生产率在总体上低于全国平均水平并在全国各省(市、自治区)处于较后位置,且其农业比较劳动生产率也低于全国平均水平。但近年来北京市国民经济现代化,特别是高精尖产业的迅速发展,拉高了北京市全社会劳动生产率,而且北京市全社会劳动生产率仍然高于全国全社会劳动生产率1倍以上。作为超大城市、特大城市,北京市既有其鲜明的个性,也有其作为现代化大都市的共性。由表1可知,虽然北京、上海两市农业劳动生产率都低于全国平均水平,但天津市农业劳动生产率却明显高于全国平均水平,且位居全国第三位。那么,北京市农业劳动生产率较低能否在一定程度上体现现代化大都市地区的特殊性值得考量,笔者团队进一步对部分省会城市农业劳动生产率与其所在省其他市(州)的农业劳动生产率进行了比较。由于部分省份2023年统计年鉴缺少分市(州)农林牧渔业或第一产业就业数据,如湖北省、山东省等,最终选择了以四川省为例。鉴于《四川统计年鉴2023》缺少各市、州农林牧渔业增加值数据,用第一产业增加值除以第一产业就业人数近似代替农业劳动生产率。计算结果显示,2022年成都市农业劳动生产率为36146元/人,低于四川省平均水平37230元/人,按照从高到低的顺序,位居四川全省21个市、州的第11位。由此可见,北京市农业劳动生产率较低,至少在一定程度上体现了大都市地区农业劳动生产率的特殊性。通过对北京市农业劳动生产率较低的原因分析,对以超大城市、特大城市为典型代表的都市型现代农业发展提出如下建议:

1. 辩证看待超大城市都市型现代农业劳动生产率低的问题,厘清成因分类精准施策

如前所述,北京市农业劳动生产率和农业比较劳动生产率都明显低于全国平均水平;近年来北京市全社会劳动生产率明显高于全国平均水平,但农业劳动生产率却由高于全国转为低于全国平均水平;在全国农业比较劳动生产率波动提高的同时,北京市农业的比较劳动生产率却呈现出较为明显的下降趋势。

对于北京市农业劳动生产率较低,应该适当保持“平常心”,不宜求全责备;更要从中看到以北京等超大城市为典型代表的都市型现代农业的特殊性。否则,单凭省(市、自治区)之间农业劳动生产率的横向比较,可能导致对北京、上海等超大城市甚至特大城市农业在全国农业中地位、作用严重的低估问题。基于新时代首都城市战略定位和“四个服务”的要求,北京农业相对于其他省份农业在保供稳价和提供本地化服务等方面,具有更强的公益性;因此,加强对北京市农业发展和农业产业链供应链现代化水平提升的支持,甚至在部分领域实行特殊支持措施,有其必要性。打造农业强国建设的“北京方案”,推动北京市更好地参与全国建设农业强国的战略行动,亟待北京市在创新政策、深化改革、完善制度上有更大作为;简单套用一般地区的涉农政策,有可能导致北京等超大城市都市型现代农业的发展,相对于普通地区的农业发展更容易面临“负重前行”的问题,因而亟待创新政策,增强其对发展都市型现代农业的针对性和有效性。

2. 加强政策支持,提升精品农业、短链农业、科技型农业和农村产业融合发展水平

北京农业耕地连片规模小、布局散,加之农产品生产成本和机会成本高、比较利益低,发展农产品加工业和农业关联配套产业面临诸多用地限制。在此背景下,按常规方式发展农业难以形成较高的质量效益竞争力,宜将突出守住稳产保供底线和增强农业多功能性等作为主要目标。应结合廓清农业强国建设的“北京方案”,引导北京农业更多聚焦发展都市型现代农业,并将发展精品农业、短链农业、科技农业、提升涉农产业融合发展水平,作为新增长点和未来方向。所谓“短链农业”,有别于常规农业追求延伸产业链借此提升价值链的发展方式,追求缩短农产品运输过程以减少碳排放、增加农产品生产流通过程对消费者的透明度以提升农产品质量和食品安全水平^[8]。所谓“科技农业”,即通过强化农业科技成果转化及其示范推广展示,强化科技对农业高质量发展的引领支撑和参与渗

透。发展精品农业(特别是小众化、精品化特色农业)、短链农业、科技农业并提升农村产业融合发展水平,有利于提高农产品价格竞争力和农业附加值;北京在此方面具有消费市场优势,有利于化解农产品生产、流通成本高的难题。为此,要结合创新政策,从以下三方面协同发力:

一是实施发展都市型现代农业“头雁计划”,提升涉农企业家素质和创新创业能力。通过组织新型农村集体经济、新型农业经营主体带头人和科技特派员外出考察,加强先进经验和典型案例宣传推介,组织涉农企业家联谊会,加强涉农企业家创新创业培训,建立都市型现代农业创新创业示范基地等方式,搭建涉农企业家成长和培训提升平台。

二是引导科技人员向科技特派员、科技创业带头人转型,鼓励协同打造区域公共品牌、产业链联合品牌和产学研用金合作平台。发挥北京涉农科技和人才优势,必须结合优化营商环境和公共服务,强化资金引导和政策支持,鼓励涉农科技和人才进入涉农产业创新的前沿阵地,成为发展精品农业、短链农业、科技农业和提升涉农产业融合发展水平的生力军。

三是优先支持现代服务业同先进制造业、现代农业融合发展,探索服务引领、需求导向的都市型现代农业发展方式。鼓励建立北京农产品营销促销和创新创业服务平台,打造北京精品特色农产品城市营销中心。以组织相关节庆活动和会展经济为重点,鼓励提升涉农服务的精细化、品质化发展水平,丰富服务内涵。

3. 坚持试点先行,创新政策,支持创建都市型现代农业先锋城市

北京等作为超大城市发展都市型现代农业的特殊性,以及北京市坚持“四个中心”、面向“四个服务”的特殊要求,决定了简单套用对普通省份适用的农业政策,难以有效支持北京农业的高质量发展,也难以形成高质量的参与农业强国建设的“北京方案”。前述北京农业的部分问题,有其区位特点和历史原因,不是短期内可以根本改变的,单靠北京或其相关区县自身难以根本解决。虽然在全国范围内全力推进最严格耕地保护制度落地见效、守牢耕地和永久基本农田保护红线是必要的,但在北京现有耕地中永久基本农田比例明显偏高。大兴区是北京最大的平原区和传统农业大区,现有耕地面积28.6万亩,其中永久基本农田及其储备区占90.2%。延庆区现有耕地面积22.7万亩,其中永久基本农田和永久基本农田储备区分别占91.6%和8.4%。在此背景下,北京农业政策如果过分追求与普通省份等同,则其农业发展和结构调整将无更多选择空间,推动北京聚焦发展都市型现代农业并提升精品农业、短链农业、科技型农业和农村产业融合发展水平也难以落地。

北京作为超大城市发展都市型现代农业的特殊性,以及坚持“四个中心”、面向“四个服务”的特殊要求,决定了在北京发展都市型现代农业的要求更高。建议有关部门加强资金特别是政策支持,鼓励北京等超大城市甚至特大城市建设都市型现代农业先锋城市,在发展都市型现代农业方面先行先试,并培育引领示范功能。结合推动构建更加紧密的京津冀协同发展格局,支持北京城市农业发展圈、近郊农业发展圈、平原农业发展圈、山区生态涵养发展圈和环京合作农业发展圈,探索都市型现代农业发展的圈层结构,并开展不同类型地区发展都市型现代农业的改革试验,鼓励北京市为其他大城市、超大城市探索都市型现代农业发展的不同模式提供经验借鉴和发挥改革引领作用。

考虑到北京处于河北省环绕之中,建议严格执行首都规划重大事项向党中央请示报告制度,在报经国家相关部门批准的同时,充分考虑耕地恢复的经济成本和社会成本,鼓励北京和河北、辽宁、内蒙古等周边省份在双方自愿协商并建立收益调节分配机制的基础上,探索跨省域补充耕地规模、加强和改进耕地占补平衡管理的路径;或在双方协商并报经国务院批准的基础上,依据《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》,允许北京同周边省份加强合作,建立耕地补充特别是高标准农田建设合作机制。在确保“补足补优”的前提下,新增耕地或高标准农田建设新增面积按一定比例纳入北京市新增耕地或高标准农田新增面积,北京市或相关区县政府对参与合作的周边地区提供适当高于“跨省域补充耕地资金收取标准”的资金支持。这对北京规避耕地建设需要涵养地力和连片耕地规模小的问题具有重要意义,对加强全国的高标准农田建设、提高粮食产能和农业质量效益竞争力也有重要

的全局性影响。与此同时,建议有限放松对北京市等超大城市、特大城市使用永久基本农田种植粮食、蔬菜等任务要求,有条件允许其在不破坏耕作层的前提下,在其需要综合整治和涵养地力的永久基本农田中拿出一定比例(如5%~10%)的耕地发展设施农业或作为农业、农村产业融合配套设施用地;或通过完善城市总体规划补充规定等方式,对农业灌溉用水、田间设施道路、晾晒、烘干、蔬菜预冷等设施用地适当预留空间。

参 考 文 献

- [1] 本书编写组. 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] 姜长云. 农业强国[M]. 北京:东方出版社,2023:30-32.
- [3] 张光连. 北京乡村振兴研究报告[M]. 北京:中国言实出版社,2023:192-199.
- [4] 姜长云. 关于农业强国建设的若干认识[J]. 中国农村经济,2024(4):20-31.
- [5] 姜长云. 农业强国建设及其关联问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2023(2):1-10.
- [6] 魏后凯,崔凯. 建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J]. 中国农村经济,2022,445(1):2-23.
- [7] 姜长云. 农业强国建设中需要澄清的几个重要关系[J]. 农村金融研究,2023(2):3-11.
- [8] 杜志雄,檀学文. 食品短链:时尚还是方向?[M]. 北京:北京时代华文书局,2015:1-3.

A Study of the Viewpoints on the Particularity of Labor Productivity in Urban Modern Agriculture

——Taking Beijing as an Example

JIANG Changyun

Abstract Improving agricultural labor productivity is crucial to the accelerating the construction of an agricultural power. Based on the analysis of the reasons for the low agricultural labor productivity in Beijing, this paper points out that universal agricultural policies are not suitable for the development of urban modern agriculture in the surrounding areas of large cities represented by mega cities such as Beijing, and innovative support policies for urban modern agriculture are becoming increasingly urgent. Accordingly, it is proposed that We should dialectically view the problem of low agricultural labor productivity in mega cities such as Beijing and implement targeted and precise policies, so as to classify and precisely implement policies. We should strengthen policy guidance and financial support, and guide agricultural development of mega cities such as Beijing to focus more on urban modern agriculture, and improve the level of high-quality agriculture, short-chain agriculture, technology-based agriculture, and integrated development in rural industries. Meanwhile, we should adhere to pilot projects, innovative policies, and support of mega cities such as Beijing in creating an urban modern agricultural pioneer city.

Key words agricultural power; urban modern agriculture; agricultural labor productivity; mega cities

(责任编辑:余婷婷)