
田园综合体：上海都市农业发展新路

杜学峰

2016年12月，中共中央、国务院《关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》正式提出，支持有条件的乡村建设以农民合作社为主要载体，让农民充分参与受益，集循环农业、创意农业、农事体验于一体的田园综合体，通过农业综合开发、农村综合改革转移支付等渠道开展试点示范。这为各地加快农业农村发展提供了很好的发展思路和探索空间。作为中国最大的经济发达城市，上海的城市化水平、市民收入水平以及郊区农业发展基础，为率先探索田园综合体试点、借以发展都市农业提供了良好契机。

一、田园综合体：都市农业新样态

都市农业是上个世纪五六十年代由美国的一些经济学家首先提出来的概念。它是指在都市化地区，利用田园景观、自然生态及环境资源，结合农林牧渔生产、农业经营活动、农村文化及农家生活，为人们休闲旅游、体验农业、了解农村提供场所。当下中国提出田园综合体的构想，最初就是借鉴“城市商业综合体”的发展思路，依托城市的科技、人才、资金、市场优势，进行集约化农业生产，为市场提供名、特、优、新农副产品和为城市居民提供良好的生态环境，形成具有休闲娱乐、旅游观光、教育和创新功能的农村商业体。就两者对比来看，田园综合体无疑是继农业公园、观光农园、市民农园、休闲农场、教育农园、民宿农庄等都市农业类型之后，综合各类型优势、整合各类型功能的新的发展样态。

田园综合体作为一种新的都市农业形态，具有几方面特征：

从经济技术原理看，田园综合体就是以企业和农村合作的方式，在乡村社会进行较大范围整体、综合的规划、开发、运营。一是企业化承接农业，以产业园区发展的方法提升农业产业，发展现代农业；二是规划打造文旅产业，借以驱动农村经济社会发展；三是开展人居环境建设，为原住民、新住民、游客等人群营造新型乡村、小镇，形成社区群落。可见，田园综合体就是一种“农业+文旅+地产”的综合发展模式。

从产业体系的角度看，田园综合体的产业链主要包括核心产业、支持产业、配套产业、衍生产业四个层次的产业群。即以特色农产品和园区为载体的农业生产和农业休闲活动是核心产业；为休闲农产品的研发、加工、推介和促销等提高服务的企业群及金融、媒体等企业为支持产业；为创意农业提供良好的环境和氛围的企业群，如旅游、餐饮、酒吧、娱乐、培训等等则是配套产业；此外，还有以特色农产品和文化创意成果为要素投入的其他企业群是其衍生产业。

在产业内涵上，田园综合体集循环农业、创意农业、农事体验于一体。循环农业是利用物质循环再生原理和物质多层次利用技术，兼顾生态效益、经济效益、社会效益，实现资源利用效率最大化、废弃污染最小化的一种环境友好型农作方式。创意农业是借助创意产业的思维逻辑和发展理念，有效地将科技和人文要素融入农业生产，进一步拓展农业功能、整合资源，把传统农业发展为融生产、生活、生态为一体的现代农业。农事劳动是通过休闲农业将农业生产、自然生态、农村文化和农家生活变成商品出售，城市居民则通过身临其境地体验农业、农村、农民资源，满足其愉悦身心的需求。

目前，上海各郊区已经开始结合自身的区位优势、自然禀赋、资源特点等，探索提升都市农业发展水平的思路 and 办法。比如，奉贤提出建设农艺公园的设想，并于2016年首次写入到区党代会报告。其意图是想利用农村地区零散的存量建设用地，通过“增减挂钩”、改造更新等手段，由点带面地改造乡村环境，提升农村产业能级，增加农民收入。如若能够顺应国家要求，创造条件把农艺公园建设再提升一个水平，按照田园综合体的标准来打造和运营，率先在上海走出一条郊区农村农业发展新路，

无疑将会极具示范意义和推广价值。

二、从概念到落地：推进工作遭遇难题

无论是“农艺公园”还是“田园综合体”，实质上都是探索一种都市乡村综合发展的可行模式。但当下，各区在初期规划和建设推进过程中普遍面临着三个方面的主要问题。

（一）对发展什么样的田园综合体认识很模糊

近些年，属地政府经济发展思路还是过多关注工业产业的招商引资，即使有发展都市农业的意识，也只是停留在农业观光、农产品采摘、“农家乐”等初始阶段，对类似田园综合体这种一、二、三产业叠加的“第六产业”完全陌生。国内除了探索比较成熟的无锡阳山（无锡田园东方），类似的成功案例非常少，因而可借鉴和参考的经验十分有限。而最初，奉贤区委、区政府提出建设农艺公园的设想，基层干部真正搞清楚、弄明白做什么的并不多，现在又提田园综合体，更是一头雾水。再加上上海各个区镇村自然禀赋、人文风景及历史文化并不突出，可依托的基础优势不多，到底从哪里切入，挖掘什么内涵，做什么样的主题，区域的发展定位很难确定下来。

（二）田园综合体由谁来主导推进不明确

按照中央文件，田园综合体以农民合作社为主要载体，其本意是让农民能够充分参与和受益。在产业内容上要求是集循环农业、创意农业、农事体验于一体的综合体，也是特别强调参与建设和受益主体这个意思；但是“主要”也不是说完全就合适，还要考虑农民合作社的承接能力，“载体”只是依托的平台，并非推进的主体。田园综合体是农村地区的综合开发，涉及到农民、投资商、村集体等多方的利益，实际推动中，到底是以政府主导还是市场主导，是村级主导还是镇区主导，还没有明确的考虑。

（三）田园综合体到底怎么做思路并不清楚

近年来，郊区在发展休闲农业与乡村旅游方面做了不少努力，个别村镇的农业节庆活动、农家乐等乡村旅游经营主体，在吸纳农民就业、帮助农民增收方面发挥了作用，成为郊区农业发展的亮点，并彰显出比较广的发展前景。这些都为我们创新农村发展模式、提升农业发展能级打下了良好的基础。如何立足现有的基础条件，结合各区正在推进的特色小镇和美丽乡村建设工作，提升层次，打造具有上海特点的田园综合体，需要大胆探索和实践。但目前对这个问题的研究还相当不够，基层村镇还停留在概念阶段，并没见到有实际行动。

三、破解之道：走市场化推进之路

在都市农业发展方面，上海过去已经有了很好的实践基础，各方面探索也积累了不少经验。适应都市农业升级要求，推进田园综合体建设应以市场为导向，吸引更多的社会资本投向农业和农村，要整体规划，重点突破，根植乡土，依托原有的文化景观，探索多种建设形式，避免大拆大建，另搞一摊。

（一）转变观念，提高认识一方面，要加深郊区农业对城市发展作用的认识，充分把握农业的多功能开发在满足城市居民物质和精神方面的多种需求，以及绿化、美化城市生态环境需要方面的综合效益，避免仅从经济效益角度看待农业。另一方面，要对田园综合体到底是什么、做什么和怎么做要深入研究，并通过教育培训和宣传发动在区镇村干部和农民中普及都市农业的基本知识，提升各方面建设和发展田园综合体的主动性和自觉意识。

（二）全面规划，重点突破

各个郊区要从实际出发，在做好区域定位、功能定位、形态定位的基础上，对本区田园综合体的发展要在区域内全面规划，选准重要项目，集中资金，重点开发。注重规划引导，在产业、用地、环境保护、乡村遗产保护等方面纳入地方统一规划，做好风险评估与效益分析，规范工商资本投资行为。田园综合体项目开发规模到底做多大，要根据区域现有条件，特别是农地可利用情况。可在美丽乡村、特色小镇、现代农庄等建设成果基础上，以农村基础设施、人居环境的总体改善为前提，循序渐进，因地制宜，根据美丽乡村的不同模式、类型探索田园综合体的多种实现形式。

（三）面向市场，用好优势

随着国内旅游消费升级、地产开发升级，农村的发展也面临着大转型大融合的机遇，在这个过程中，市场需求也更趋多样化。建设田园综合体，必须科学分析并准确研判田园生活的市民需求，以市场需求为导向，通过一、二、三产业的相互渗透，为改变农村地区发展趋同和没落的颓势，提供更多发展机会和空间。除了崇明以外，上海郊区普遍离市中心城区不远，而且交通比较发达。这些郊区背靠着上海主城区，既享有全球城市的各种便利，又有融合现代与传统、科技与自然、人才与资本的“隐形商地”优势，从满足市场多样化、个性化需求出发，以田园综合体为载体，发展都市现代农业，可以创造和生产多样的融合式、复合式旅游产品，吸引文化创意、会议会展、研发策划等服务产业，为上海农村地区未来发展注入更多活力。

（四）引入资本，借力政策

关于田园综合体的试点示范，中央文件明确通过农业综合开发、农村综合改革转移支付等渠道开展。既然要开发，就需要依靠市场，吸引有实力的工商资本参与田园综合体建设是必然的事情。要探索通过 PPP 模式，引进战略投资者，借助市场和社会力量，通过“公司+农户（农民合作社）”、“公司+社区+农户”、“政府+公司+农户”等模式，按照企业化承接农业、打造文旅产业、开展人居环境建设等推进逻辑，实现田园综合体的真正落地。在引入工商资本利用集体建设用地时，要充分利用好中央文件关于农村新产业新业态用地方面的政策，比如，完善新增建设用地的保障机制，将年度新增建设用地计划指标确定一定比例，用于支持农村新产业新业态的发展；允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，通过入股、联营等方式，重点支持乡村休闲、旅游、养老等产业和农村一、二、三产业融合的发展。同时，要特别注意处理好本地居民和外地工商资本的关系。农村地区居民往往受资金、技术、管理等方面的限制，在休闲农业、特色产业发展等方面难以与外地工商资本竞争，要建立有效的利益联结机制，防止本地居民在产业发展和利益分享中被“挤出”，集体资产被外来资本控制。

（五）科学布局，渐次推进

要根据田园综合体的结构，合理规划，正确布局，渐次推进。首先，建设观赏型农田、瓜果园、观赏苗木、花卉展示区、湿地风光区、水际风光区等，形成景观核心区，以吸引人流，使游客身临其境地感受田园风光和体验农业农村魅力。其次，发展包括农家风情建筑（如庄园别墅、小木屋、传统民居等）、乡村风情活动场所（特色商街、主题演艺广场等）、垂钓区等休闲聚集区，让游人深入农村特色的生活空间，体验乡村风情活动，享受休闲农业带来的乐趣。再次，建设农业生产活动区，让游人认识农业生产过程，在参与农事活动中充分体验农业生产的乐趣。同时还可以开展生态农业示范、农业科普教育示范、农业科技示范等项目。最后，通过农民宅基地集中置换新建或旧屋改造等，发展民宿产业，吸引城市居民住下来，形成人口相对集中居住，以此建设居住社区。与此同时，要建设服务于农业、休闲产业的金融、医疗、教育、商业等社区公共配套网络，为田园综合体提供服务支撑功能。