
日本都市农业建设情况 及对上海的启示

方志权¹

（上海市委农办研究室 200003）

【摘要】：日本的都市农业是伴随着其经济迅速增长和城市化的过快发展而产生的，同时也是经济政策和税制制度的必然结果，是竞争经济的产物。本文作者通过实地考察，对日本都市农业的形成、现状、特征、功能、存在的问题以及对策进行了系统阐述，与上海都市农业进行了简要的对比分析，在此基础上提出上海加快都市农业发展的建议。

【关键词】：日本 都市农业 对策建议

日本是世界上最早出现都市农业的国家之一。1968年，日本的农业用地被大量编入城市街区的规划，农业用地需要支付与住宅用地相同的税金以及继承税。因而一段时间内，日本都市农业发展缓慢。20世纪90年代，随着《改正绿地法》和《新农业法》的实施，日本都市农业多种功能越来越得到重视。2015年，日本通过了《都市农业振兴基本法》，标志着日本都市农业迎来了新的转折点。日本都市农业极具日本特色，作为一种特殊形态的现代农业，有其不可替代的功能作用，同时也存在着不少十分棘手的问题与困难。由于日本属小农经营的国家，人均农地占有规模小，这与我国特别是上海的情况比较接近。因此，日本发展都市农业的做法和其它西方国家相比更值得我们研究和借鉴。

一、日本都市农业的形成

日本的都市农业是伴随着其经济迅速增长和城市化的过快发展而产生的，同时也是经济政策和税制制度的必然结果，是资本主义竞争经济的产物。

1968年，为抑制都市区域的无秩序扩大，日本修改都市计划法，指定了用于10年之内建造住宅的城市街区化区域的农地。在东京、千葉、埼玉、神奈川等地，指定了32万公顷的土地。

其后，出台了通过让街区化区域内的农地缴纳相当于宅基地的税收来促进宅地化的政策。随着这些法规政策的实施，在城市街区不要农业的论调越来越高涨。据日本农林水产省原常务副部长皆川介绍，划入城市街区内的都市农业像是一位被嫁出去的妇人，谁也不管。

然而在实践中人们发现，镶嵌在大都市里的农地作为一种特殊形态的农业，其不可替代的多功能作用越来越为社会各界所接受。除生产功能外，都市农业还具有陶冶情操的教育功能、绿化城市空间的功能、形成城市景观的功能、防灾抗灾的功能和

¹**作者简介：**方志权，管理学博士，上海市委农办研究室主任，上海市农委政策法规处处长，研究员。

注：本文系上海交通大学顾海英主持的2016年上海市政府发展研究中心重点课题《本市都市农业效益提升研究》阶段性成果，作者2016年8月底专程对日本进行了实地考察。

休闲娱乐功能。

日本都市农业发展始终围绕着两大主题：为市民提供新鲜的农副产品和创造绿色的生存环境。于是，1991 年日本出台《绿地改正法》，法律规定城市街区规划内的农地明确区分为用作宅基地的农地和用于 30 年农业经营的农地生产绿地。

同年，日本修改生产绿地法与土地税制，规定被指定为生产绿地地区内的农地缴纳低水平的农业税赋，而未受到指定的农地则要被课以相当于宅基地的税赋。1999 年，日本颁布《新农业法》，规定要制定必要的政策进一步发展都市农业，以应对都市居民的需求。

日本在推进工业化过程中较好地处理了城乡关系，没有出现城乡二元结构，日本农民收入（2015 年日本全国农户人均年收入 460 万日元，都市农业地区农户人均年收入 610 万日元）普遍高于城市居民（2015 年日本城市居民人均年收入 400 万日元）。

二、日本都市农业的现状

（一）基本状况

日本对都市农业的区域范围作了明确规定，即人口集中地区（人口密度在 500 人以上的市町村）的都市农业面积占可居住地面积 5%以上。都市农业主要分布在城市化地区。

2015 年，日本从事都市农业的农家为 22.8 万户，约占全国总农家数 252.8 万户的 9%；经营都市农业的耕地面积为 8 万公顷，约占全国总耕地面积 451.8 万公顷的 2%；都市农业经营产值为 4466 亿日元，占全国农业总产值 5 兆 8366 亿日元的 9%。

从都市农业生产经营的作物来看，蔬菜比重为 64%、水果为 5%、花卉为 11%、稻米为 8%、畜产品为 8%。与全国平均 24%、9%、5%、22%和 31%的比例形成鲜明的对比。

如东京都、大阪府的都市农业主要生产蔬菜、水果，特别是不耐储存运输的绿叶菜占较大的比例，蔬菜比重最高的东京行政区高达 79%。

（二）农业劳力

在都市农业中，农村劳力弱，兼业农户比例高。随着经济的发展，农村中各类农业劳动力外流现象严重。在日本的三大都市圈中，农业劳动力外流最为严重的是大阪府，其次为东京都。农村劳力的大量转移，加快了都市农业日趋兼业化。

在日本，农户被划分成三大类：一是专业农户；二是以经营农业为主同时兼营他业，家庭收入以农业收入为主的第一类兼业农户；三是以经营农外产业为主同时兼业农业，家庭收入以农外收入为主的第二类兼业农户。

与全国平均数相比，大城市都市农业中的第二类兼业农户比重明显较高。这表明，由于城市工业企业提供了大量的就业机会，都市农业区域内的农民的经济生活已不再仅仅局限于占有和经营一小块土地，而更主要的还在于从事其他行业。据统计，2015 年都市农业农户收入 610 万日元中有 65%来自不动产经营所得。

（三）经营形态

由于城市规模不断扩大，日本都市农业在经营方面出现了两极分化：一方面都市农业受城市和其他产业劳动报酬高的影响，

地价较高、劳动力价格也相对较高。

同时正由于农业处在大城市内，因而在购买农用物资、吸引利用资金、及时掌握市民消费动向、了解口味喜好变化等方面具有不少优越性。因此一部分农户根据这一实际情况，增加设施建设投入，依托先进的科学技术，充分利用现代化设施，发展节约土地的集约化经营方式。

如实行蔬菜轮作、温室大棚设施栽培、无土工厂化生产等，以此获得较高的经济效益。另一方面由于城市的不断扩张使农业前景日趋暗淡，都市农业区域内的耕作条件往往比其它地区更困难。

农业发展必须要有长期规划，但事实上都市农业的不确定更强，不少土地在不远的将来都将被工厂、住宅等建筑物所蚕食，从而大大影响了中长期的农副业投资，不少农民鉴于这种认识都不愿再投资。

由于日本是土地私有制国家，农户都将农田视为财产，不愿放弃土地、放弃农业，以图保值或升值。因此也有不少农户采取粗放的耕作方式，或干脆弃耕等待土地增值，以期获得比从事农业更高的收入。

三、日本都市农业的特征

在地价和劳动力价格偏高的形势下，日本都市农业的基本特征是：

（一）耕地零碎，农业集约化程度高

由于城市无序发展，使土地变得狭窄细小，耕地十分零碎，常呈“格子田”、“箱子田”。据统计，东京都与大阪府规模经营面积不满1公顷的占80%。

与日本全国其它地区的农地相比，为了支付高额的税赋，应对日益紧缺的劳动力，都市内不少农家十分注重引进先进科技、应用新品种种植、增加劳力投入，农业专业化、集约化程度明显高于其它农区。

（二）兼业性强，农民收入以不动产为主

日本三大都市圈内的农民从事农业生产的兼业化程度很高，依托靠近大城市、农地价格日涨夜升的优势，不少农家利用零星土地建造停车场、仓库，或出租房屋、店铺，以此增加收入。

近年来日本三大都市圈内农家收入中，平均有65%以上的农户有不动产收入。近年来，东京都、大阪府平均每户农家农外收入已占农家总收入的八、九成。从总体来看，以出租房屋为主的不动产收入已成为都市农业中农家收入的重要支柱。在都市化进展较快的大都市，已蜕化出依靠租贷业收入而生活的农民。

（三）以蔬菜为主，多作物多品种生产

蔬菜生产是都市农业的一个重要组成部分。作为一种特殊的商品，蔬菜易变质，不耐贮存、运输，因此市场离产地越近越好。目前日本首都圈和近畿圈内的城市农业已很少生产水稻，而主要生产蔬菜、水果，特别是不耐运输的绿叶菜大多由大城市近郊的农家生产经营。

为了确保新鲜蔬菜的供应，政府对蔬菜的产销制定了一系列的措施。因此尽管都市农业内的蔬菜生产形式仍是高度资本集

约型的，如温室栽培、无土栽培等，但正因为其单位时间的劳动生产率都比较高，从总体来看，农家仍乐意投资发展蔬菜、生产经营蔬菜。

（四）注重投入，实行设施化栽培

都市土地价格高、劳动成本大，因此日本三大都市圈内的不少地方充分利用在城市的资金、物资、科技优势增加对农业的投入，设施农业应运而生。

其主要发展形式是增加投入，种植甜椒、茄子、网纹甜瓜等经济价值较高的蔬菜、花卉和果树，同时还采取促成栽培技术，提前和延后作物生长，拉长上市供应期，尽可能使蔬菜、花卉、果树实现周年生产、周年供应，以提高单位面积的产量和产值。

据对东京都、神奈川县、大阪府、爱知县的调查，4县（都、府）的农业七成以上都已实现了设施园艺化栽培，农户拥有玻璃温室和塑料大棚的比例明显高于全国平均数。

（五）与城市配套，观光农业发展盛行

由于市民长期生活在喧哗的大城市里，因此体验自然、亲近自然已成为都市人的迫切心愿。为了满足市民的这些心愿，与城市相配套的以有偿服务替代农产品生产的一种新型农业——观光农业发展盛行。如开办苗圃，为餐馆、办公室、商店出租花木盆景等。由于这些服务的收入大大高于传统农业，因此观光农业已渐渐成为农民的主要业务。

（六）比重下降，畜牧业日渐萎缩

由于城市规模不断扩展，使资本集约型的畜牧业止步不前，表现为畜产公害问题越来越尖锐，加之劳务费用迅速上涨，都市地域范围内的许多畜牧场变得无利可图，迫使大量向纯农区转移，畜牧业在大都市农业中的比重逐年下降，发展前景不容乐观。

四、日本都市农业的功能

日本的都市农业是整个现代化城市的一个有机组成部分。因此与一般农区相比，都市农业直接受到城市及其扩展的影响。都市农业生产市民所需的蔬菜、水果、奶制品，为城市发展提供建设空间和更好的生活条件，如绿色空间、新鲜空气等。在国际化大城市迅速发展的今天，日本的都市农业在经济、社会和文化方面发挥了重要的作用。其主要功能有以下几点：

（一）为市民提供新鲜农副产品

在一切生产手段都能实现工厂化的今天，农业作为依赖自然的唯一产业，为人类生产各类农副产品，无论是在城市，还是在农区，这是其本身的功能。由于紧靠城市，与一般农区相比，市民更关心都市内生产的农产品是否受到污染，在都市范围内生产收获农作物，市民可以眼见为实，充满安全感。

同时都市农业生产还有其明显的地理、科技、信息优势，都市农业生产的各类优质、新鲜、卫生、安全的农副产品主要供给大城市，以满足市民多层次的需求，这已经成为都市农业的主要功能之一。

其中最显著的特点是都市农业利用各类现代化生产设施和先进技术，生产一般农区不易替代的不耐贮藏运输的各种新鲜绿叶菜及部分水果。

大阪府、东京都等大城市农民大多在较短时间内生产各种短期绿叶菜，有的地方年间收获上市次数可达 7-8 次，由此确保了新鲜农产品的供给率和市场占有率。值得一提的是，不少地区还十分重视挖掘与开发富有本地特色的农副产品，以满足市民各种需求。

（二）为市民提供优质生活环境，提高生活质量

由于城市急剧扩张，都市被钢筋水泥所笼罩，热岛效应不断加剧，气候日趋恶化。而在都市内残留一些农地空间，发展一些以林果业栽培为主的绿化，既为城市增添了绿色和观赏景点，又改善了大城市的生态环境，提高了都市人的生活质量，自有其存在的价值。

为了搞好都市农业中的绿化，日本先后出台了《生产绿地法》和《改正绿地法》。这些法规的出台，对保障三大都市圈内大城市都市农业的良好生态循环创造了条件，在增强水源涵养、防止砂土流失、促进城市氧化供应与大气净化以及保护野生鸟兽等方面都取得了明显进展。

（三）为市民提供休憩娱乐场所

为使市民在劳动之余能够得到休闲调整，日本各大城市都在市民集中居住地创建了自然休养村，开设了市民农园和农业公园，并开展评选优秀农业景观、举办农业节和农产品展评会，由此加强了生产者和消费者的相互交流和相互理解。

市民通过参加各类农业活动，观赏农业风景，摆脱纷杂的都市喧哗，亲近自然、亲近农业，在大自然中休养身心，休憩娱乐。都市农业提供的优美场所已成为都市人生活中密不可分的组成部分。

都市农业在为都市人提供休憩娱乐场所方面，发挥了以下几方面的作用：一是提高了土地的利用率；二是满足都市人体验农业的需要；三是能够体验农业、了解农业、理解农业、发展农业；四是加强市民与农民之间的交流；五是利用空余时间进行适当的劳作，有益于增强体质；六是为孩子们提供学农基地，可以了解农业知识，增强热爱农业的信心。

（四）为市民提供防灾御害的生存空间

由于城市土地少、人口多，各种建筑物毗邻相接，加之日本是个地震多发国家，因此如果在都市内不保留部分农地，将给防灾御害带来很大的困难和问题。现有的镶嵌在城市社区内的农地可以起到缓冲作用，通过隔离空间来减少大规模灾害带来的损失。同时一旦发生灾害后，农地也可用作暂时避难所。

如日本阪神大地震后，都市内的农地作为避难空地和缓冲带发挥了很大的作用，减少了损失。此外，城市的进一步开发，林地、绿地不断减少，各种保水机能和防洪能力相对减弱，现有的都市农地可以弥补由此带来的不足。

日本农业专家认为，都市农业除了所具有的经济功能外，还有形成绿色空间、为城市市民提供休闲场所、保护国土环境、抗灾御害、社会人文科学教育等功能，这些功能都称之为公益功能。

从总体来看，公益功能的作用明显大于经济功能，且公益功能都是无偿向社会提供的。据日本农林水产省统计，每年日本生产的稻米经济效益为 4 兆日元，而其公益功能发挥产生的效益为 12 兆日元。

五、日本都市农业面临的问题及对策

不少日本专家与学者甚至认为随着大城市的不断扩张，建设用地的继续扩大，都市农业难逃厄运。

（一）对农田的侵占和农业的不稳定性

城市的发展必须依托土地，而农村特别是被划为城市街区化区域的农地首当其冲成为未来所需土地储备处的首选。如此征得的土地分散在各地，给城市规划带来了不少麻烦。由于建设所需，非农业项目侵占农田，都市农民失去了耕地，田地变得支离破碎。修建主干道、环形道路、铁路、液化气管道和天然气管道也会引起多种麻烦。

农地被建筑物包围以后，设施遭破坏，采光不足、交通不便、流通不畅，更难以扩大生产规模。由于非农业项目对农业的持续侵占，农田的不稳定性已成为阻碍都市农业发展的最大问题之一。

现有的农田随时会被城市吞没，已成为都市农民不愿继续投资的关键因素，导致都市农业集约化程度和农产品产量的总体下降。同时一般老年农民比较保守，多指望依靠土地保证日后的生活，这就更大程度上限制了农业的发展，导致农业的重要性日趋下降乃至农业消亡。

（二）农业的污染和城市对农业的干扰

由于都市农业经营日趋集约化，在生产过程过量施用化肥、农药、除草剂，加之畜牧业集约化规模不断扩大，畜禽类尿处理不当，对土地、湖泊和地下水造成了不良的影响。

一方面都市农业对环境带来了负面效应，另一方面伴随着大都市无序激烈的发展、扩张，城市对农业的干扰日益加剧。由于都市农业靠近城市，工业燃料对空气的污染，公路、铁路沿线的铅污染以及各种工厂噪音，日益增多的汽车排出的废气，这些都影响着农业环境，使都市农业中生产的蔬菜、水果、牛奶或多或少地受到污染，这无疑也会使市民感到担忧，影响农产品生产经营路。

（三）农村劳力老龄化、女性和农业高度兼业化

大城市的急速发展，迫切需要大量劳动力。因此日本都市圈内大城市农村劳力特别是年轻男劳力都显著减少，导致农村劳动力严重老龄化、女性化，农业后继乏人已成为日本都市农业面临的又一大难题。

2015 年日本全国农业主要劳力的平均年龄高达 66.2 岁，75 岁以上的超高龄劳动者的比例不断上升。同时对专业农户调查显示，子女愿意继承父业继续搞农业的仅占一成左右，而绝大多数都不愿再像其父母那样从事农业。

都市农村劳动力锐减，使农业兼业化程度不断加剧。兼业农户为节约农业劳力以便更多地从事兼业，争相购买农业机械，导致农业机械紧缺。

针对都市农业出现的一些困难及危机，近年来日本政府和地方政府、民间团体研究出台了诸多建议对策，进行了有益的实践和探索，取得了一定的成效。

1、制定法规，确保都市与农业长期共存。近年来，日本农林水产省及时调整农业发展战略，确定了“以攻为守”的日本农村新战略，目的是建立强有力的农业，建设充满魅力和富有活力的新农村，主要对策措施是扩大需求、增加农产品附加值、提高规模降低成本和发挥农业的多功能性。

2015 年,日本专门制订了《都市农业振兴基本法》,明确规定国家和地方政府在税收减免、培育新型农业经营者、确保都市农业农地等方面对划入城市街区化地区的都市农业采取相应的优惠政策措施,把农业规划放到城市规划中统一考虑,通过立法和规划,让农业作为城市的一个有机组成部分长期存在。

着重抓好几点:一是对已划入保护范围的土地依法固定下来,提升农产品供给功能,加快培育新型农业经营者。二是研究制订有利于促进都市农业发展的税费政策措施。三是进一步发挥都市农业的多功能作用,大力倡导发展集生产、流通、加工于一体的农业“6 次产业化”,通过产业融合发展,力争使一次产业实现价值连锁翻番。四是采用多种形式,增强全体国民对都市农业的理解和关心,继续发展以体验农业、亲近农业为宗旨的观光农园与市民公园。

2、增加投入,扩大农业规模经营。要维持和发展都市农业,必须继续多渠道地筹集资金,增加对农业的投入,并进一步向专业化、区域化、社会化发展,因而对现有的零星农业必须要使土地有计划地向种田能手集中,提高其规模效率。

通过新建农地中间托管机构,将分散、零星的土地扩大为成片成规模的农地(全国户均经营 1 公顷),进一步提高劳动生产率。引导农业经营形态多样化,增加农业组织经营体数量,提高农业法人化的比重(2015 年占 59%)。

3、加强培养,造就新型农业经营者。为缓解农业后继无人的难题,需要拓展视野,采取综合措施,培养与造就一批优秀的农业骨干:

一是设定确保都市农业继承者的专业基金会,用以培育农业骨干、提高务农者劳动素质。为吸收农外人员从事农业,日本组织实施为期 1-2 年的农业实习培训补助计划,每人每年补贴 150 万日元。如通过审定正式从事农业生产经营的,5 年内每人每年政府再补贴 150 万日元。二是为女性充分发挥能力和开展活动创造必要的条件。三是重点投资,注重培养复合型人才。

六、对上海发展都市农业的启示

都市农业在世界各国广泛存在,但因不同国家、不同地区的社会政治制度、经济发展水平、自然历史条件差异很大,导致了各国都市农业产生和发展的起因、演变的过程也各不相同,表现形式各具特色,进而决定了其发展模式千差万别,功能定位各有侧重,不能照搬硬抄。

日本的都市农业是土地私有制国家的都市农业,是经济调整发展的结果,也是由制度产生的特殊形态的现代农业。由于大都市农村城市化进程加快,近郊土地不断非农化,农业萎缩,于是强调确保残留在城市中的零星土地,并发挥它在改善城市生态环境等方面的作用。应该说,日本都市农业是被动的、保持性的。

日本的都市农业并不是十全十美的,也存在着不少负面效应,如生产的农产品受污染严重、生态环境日趋恶化、农业后继乏人等。而上海的都市农业是伴随着社会经济的快速发展而由城郊型农业衍生而来的,是一种自上而下的行为,上海都市农业建设是主动的、是引领我国农业现代化发展方向的。

上海发展都市农业应在吸收海外建设都市农业成功经验的基础上,发挥自己的长处,科学合理地做好规划,建设有中国特色的都市农业,同时对一些不足取的问题引以为戒,避免出现类似的问题和困难。

这其中特别要注意土地的规划应用,建设都市农业应把可持续发展、优化生态环境列为重要地位,绝不能鼠目寸光地以恶化环境的可悲代价换取暂时的高效。

上海应强化政府在都市农业发展过程中的作用。

一是采取多种形式，宣传和推广都市农业的理念，增强社会各界对都市农业功能与作用的认识，并将其纳入城市发展政策与规划的制定之中，并通过制定地方性法规予以保障。

二是加强政府对都市农业用地的保护力度，完善配套鼓励都市农业发展的优惠政策。

三是加强政府对都市农业基础设施建设的投入，加快建立产前、产中、产后的社会化服务体系，促进一二三产业融合发展，提高都市农业的可持续发展能力。

四是积极培养都市农业各类专门人才队伍，加快培养新型农业经营者，提高务农人员的整体素质。