

循环农业视角下的武汉城市圈城乡统筹发展研究

王 蓉¹, 陈世寅²

(1. 中国政法大学法与可持续发展研究中心, 北京, 100088; 2. 中国政法大学, 北京, 100088)

摘要: 该文阐述了循环农业在武汉城市圈城乡经济发展中的重要作用, 分析了循环农业发展的现状、特点及其存在的不足。在此基础上, 提出了以武汉城市圈区域一体化的理念为指导, 发挥循环农业在统筹城乡发展中的作用的建议。

关键词: 武汉城市圈; 循环农业; 城乡统筹发展; 区域一体化

中图分类号: F292 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2009)35-0068-09

1 循环农业在武汉城市圈城乡统筹发展中的重要作用

1.1 循环农业概述

循环农业, 顾名思义, 就是把循环经济的理念运用到农业发展的领域, 因此当然地秉承了循环经济的本质内涵。“循环经济”又称物质闭环流动型经济, 是指在人、自然资源和科学技术的大系统内, 在资源投入、企业生产、产品消费及其废弃的全过程中, 把传统的依赖资源消耗的线形增长的经济, 借由物质和能量的闭合循环转变为依靠生态型资源循环来发展的经济。它以资源高效利用和循环利用为核心, 以“减量化、再利用、再循环”为原则, 以低消耗、低排放、高效率为基本特征, 体现了新的系统观、经济观、价值观、生产观和消费观; 循环经济不仅是一种经济发展模式, 而且还是一种可持续的经济增长方式。

循环农业就是循环经济理念在农业领域的运用, 其实质就是产业链物质能量梯次和闭路循环使用在生态农业上的反映。循环农业同样以3R原则为经济行为准则, 其减量化原则体现为节约型清洁型农业生产技术的推广, 通过技术革新改进农业生产方式, 在源头上降低资源成本; 再利用原则体现为对农业产品的深加工和反复加工, 通过延长产业链实现价值不断增值; 再循环原则体现为对农业产业

废弃物的综合利用, 通过可再生能源的开发等实现废弃物资源化。减量化、再利用和再循环从不同的方面构成了循环农业的完整系统。

1.2 循环农业在中国社会发展背景下的定位

从党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展”思想, 到十六届三中全会确定以“统筹城乡经济社会发展”为首的“五个统筹”原则, 统筹城乡发展成为了当前及今后一个时期中国经济社会发展中的重大战略指导思想之一。从2004年至今中央一号文件连续六年以“三农”为主题, 而解决“三农”问题的重点、难点又在城乡分割的二元经济结构。因此, “统筹城乡发展”也是作为有效解决“三农”问题和改变城乡二元社会经济结构而做出的科学决策。

“统筹城乡发展”就是改变过去城乡梯度发展和非均衡发展的传统思路, 把城市和农村的经济与社会发展作为一个整体通盘考虑, 统一规划; 把城市与农村发展中存在的问题及其相互因果关系综合起来进行研究, 统筹加以解决。其目的在于促进城市和农村、农业和非农产业的协调发展。“城乡统筹发展”包括城乡制度统筹、城乡要素统筹和城乡关系统筹。其中, “城乡制度统筹”包括就业制度、户籍管理制度、教育制度和社会保障制度等的统筹; “城乡要素统筹”包括土地要素、资金要素和劳动力要素的统筹; “城乡关系统筹”包括产业关系、区位关系和居民关系等的统筹。

农业是国民经济的基础产业, 在整个国民经济中处于基础地位并发挥基础作用, 是农民最基本的生计来源, 也是农村地区最主要的经济支撑。统筹城乡发展战略同样必须以农业为基本出发点, 努力探索从传统的就农业谈农业的发展模式向现代型的

收稿日期: 2009-11-09

作者简介: 王蓉, 副教授, 硕士生导师, 法学博士, 中国政法大学法与可持续发展研究中心主任, 主要从事法与可持续发展、环境与自然资源保护法、法律的经济分析、水法等方面的研究; 陈世寅, 民商经济法专业硕士研究生在读。E-mail: wangr_mail@yahoo.com.cn

农业带动产业链模式转变,只有这样才能改变农村的落后面貌,从根本上解决城乡统筹发展中的“二元结构”障碍。此外,发展区域循环农业能够促进农业基本要素在城乡之间的循环,促进常规农业与非农产业之间的耦合,这正契合了统筹城乡发展的目的和内容,尤其契合了城乡要素的统筹和城乡产业关系的统筹。

1.3 发展循环农业是“两型社会”的必由之路

两型社会,即资源节约型、环境友好型社会。所谓资源节约型、环境友好型社会,就是在社会生产、建设、流通和消费各个领域,在经济和社会发展各个方面,切实保护和合理用各种资源,提高资源利用率,以尽可能少的资源消耗,获得最大的经济效益和社会效益,实现人与自然和谐发展、经济社会可持续发展。简而言之,“两型社会”就是实现经济和环境双赢的可持续型社会。当然,统筹城乡发展是作为“两型社会”建设的重大战略指导思想之一。

要在资源环境不退化甚至得到改善的情况下促进经济增长,从而实现经济和环境双赢的可持续发展战略目标,必须改变传统的经济发展模式,建立新的经济发展模式。根据循环经济理念,不仅起到节约资源和保护环境的作用,更从根本上缓解环境和资源约束,实现社会的可持续发展。循环农业是循环经济理念在农业领域的运用,不仅秉承了循环经济最为核心理念,而且也为“两型社会”建设中出现的主要障碍——城乡“二元结构”问题提供了根本的解决途径,因此,可以说发展循环农业是建设“两型社会”的必由之路。

2 武汉城市圈循环农业发展现状及特点

2.1 现状

武汉城市圈,是指以武汉为圆心,包括黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江周边8个城市所组成的城市圈。根据国家促进中部崛起的战略决策,国务院批准了武汉城市圈作为中部地区综合配套改革试验区域,即“两型社会”建设试验区。“统筹城乡发展”作为圈内改革试验九大重点领域^①和关键环节之一,同时也是为了贯彻连续六年中央一号文件锁定的“三农”问题,推进新农村建设,发展现代农业,促进农民增收。城市圈决策层出台各种

政策文件旨在推动圈内新农村建设,实现城乡统筹发展,其中发展循环农业是重要举措之一。

城市圈内各个城市都不同程度地开展了循环农业的试点工作,但呈现出发展程度不均匀,普及程度还不高的基本态势。武汉市在循环农业建设方面开展得相对较早,也较成熟,其中以汉南区的板块模式最为成熟和典型。根据圈内已开展的循环农业试点,可以概括出以下几种循环农业发展模式:

(1)农业省工节本降耗模式和农业立体种养模式。包括省工高效技术的运用、节地、节水、节种、节肥、节电、节药、节煤、减人等。(2)农业种养结合模式。包括以沼气为纽带的能源生态模式,主要有猪—沼—果、猪—沼—茶、猪—沼—菜、猪—沼—瓜、猪—沼—粮等类型;以食用菌为纽带的废物利用模式以及以动植物互利为纽带的种养结合模式。(3)农产品加工产业链耦合模式。包括食品饮料加工、蔬菜加工与生物有机肥加工相耦合;肉制品加工与畜禽皮毛加工相耦合;油脂加工与饲料加工相耦合以及木材加工企业间相互耦合。(4)农村生态家园模式。主要是完善基础设施建设,实现“四通四改一化”。

2.2 特点

综观武汉城市圈现有的循环农业试点工作,存在以下几个特点:

(1)从投入主体来看,各试点单位的开展模式主要是以政府投入为主。现阶段,各类农村沼气集中供气等工程的建设与维护大部分由政府投资建设,其他一些适合市场化运作的领域也基本由政府资金扶持。

(2)从循环层次来看,现阶段的循环基本集中在农业产业系统内的小循环,尚未实现产业系统间和区域系统以及社会大循环。目前城市圈循环农业呈现的是一种农户系统最多、乡村系统推进、园区系统典型、区域系统缺乏的态势。无论集体运营还是企业运营,武汉城市圈循环农业的发展基本还是属于小范围的局部循环模式。

(3)从普及程度来看,武汉城市圈内各城市之间、各区县之间呈现不均衡的状态,总体普及程度不高。除武汉市汉南区有比较成熟的循环农业模式外,其他区县和城市循环农业的开展还处于零星的

^① 九大重点领域:资源节约、环境保护、科技创新、产业结构优化升级、统筹城乡发展、节约集约用地、财税金融、对内对外开放和行政管理等。

试点阶段。

(4)从出发点和落脚点来看,武汉城市圈循环农业的开展是以建设新农村,改善农村环境,即环境保护和生态建设为政策导向,以改善民生为落脚点。

3 武汉城市圈循环农业在城乡统筹发展中的问题

现阶段武汉城市圈开展循环农业存在的基本问题在于其自身定位的缺失,即城市圈循环农业试点基本被定位为,新农村建设背景下提高农民生活环境品质的一种具体途径,而非真正的循环经济理念指导下的循环农业。现阶段倡导的以新农村建设为目标在农民生活领域实施的农村资源循环利用技术,只强调单一的农民生活环境改善和用能结构的改变,而在农业产业结构调整 and 升级、城乡统筹发展等方面都未取得实质性进展,并不是实质意义的循环农业上的经济循环。

这一民生层面的定位,引发了循环农业发展的两个现实制约瓶颈:一是循环农业模式如何维持其可持续性;二是循环农业发展如何在突破低层次循环基础上,构建多层次的经济循环,从而实现城乡统筹和社会整体进步。具体表现为三个方面问题:

3.1 循环层次低

武汉城市圈循环农业在循环层次上基本立足于小循环、局部循环,缺乏区域循环和社会循环,无法实现城乡互动、统筹发展的目标。小循环层面意味着循环的层次停留在农业产业内或农业各产业间而未扩展至产业互动;循环的范围局限于以户或村为单位而缺乏区域联动和城乡统筹。这种局部循环容易引发三个方面的问题:一是由于忽略了农业产业结构调整 and 升级,循环农业试点在宏观层面上缺乏长远性和大局观,无法形成完整的系统循环;二是由于局部循环只是停留于城乡二元结构基础上的简单农业内部循环,无法实现农业与其他产业、农村与城市之间的良性互动;三是区域循环和社会循环层面的缺乏也使得城乡相互支持和互动的机制难以形成,循环农业的效应无法得到有效扩散,并无法与社会整体循环经济发展实现有效对接,由此导致经济社会可持续发展的不可持续性和城乡二元经济结构的持续存在等问题。

3.2 资金渠道单一

武汉城市圈循环农业的具体运作以政府投入为

主,缺乏稳定的资金投入机制。以可再生能源生产为主要内容的农村小循环层面的循环经济持续运行的基本要素之一是稳定的资金支持,从而才能保持循环农业可持续性的资金保障。现阶段资金投入机制上,武汉城市圈循环农业建设主要依靠政府的财政投入,市场化水平不够。武汉城市圈内各城市在循环农业发展上没有设计多渠道的综合资金筹措和投入机制;从目前实践运行的试点工程来看,大部分工程也是采取政府直接投入的运营方式。这种单一的投入机制一旦缺乏政府财政的持续支付,即可面临不可持续性的危机。同时,这种单一的投入机制还制约了市场化手段的介入以及工程后期管理和维护的资金缺乏和机制建设等问题。

3.3 资源供应机制缺陷

以可再生能源生产为主要内容的农村小循环层面的循环经济持续运行的另一个基本要素是用于能源生产的充分原料。城市圈循环农业的资源供应机制以内部供给为主,基本上以农业生产和农民生活所产生的废弃物作为原料,发展模式具有不可持续性。随着城市圈内农业生产结构的调整,现阶段已开展的以农业废弃料为主要原料的试点工程(如沼气工程),可能存在无法持续自给自足的风险。加之,现有的试点工程没有实现产业之间和城乡之间的对接。这种缺乏扩展性的原料供应机制,极易受到农业生产结构调整的影响。一旦因农业生产结构调整引发农业生产废弃物种类、数量的持续削减,则必然导致已有的再生能源工程所产生的能源种类和数量的持续消减,从而无法充分满足农民基本生活所需,直接影响农民已提升的生活品质的维持问题,甚至会出现农民基本生活用能要求都无法满足的潜在风险。

3.4 实施效果呈现单一性

实施效果呈现的是单一的农民生活品质的非市场化提高,而非经济、环境、民生的持续三赢。城市圈循环农业的试点成效只是单一的农民生活品质的提高,这种品质提高是建立在政府主导基础上的非市场化提高,即主要依靠政府的财政倾斜,支付农村发展循环农业的成本,而没有充分发挥市场机制优化配置资源的作用。这种单一的政府投入的农民生活品质的非市场化提升模式,一是弱化了农民自身发展能力的培育,减损了循环农业的生态效应的市场化价值,丧失了其利益上升的弹性空间,没有实现

循环经济作为一种新型的财富持续增长模式的功能;二是异化了循环农业的本质。将循环农业异化为单一的农村环境公共品的政府供给,削减了循环经济实现环境与经济持续共赢的功能;三是偏颇了循环经济提高民生的根本路径。循环农业作为推动人与自然和谐相处、人类社会可持续发展的循环经济发展模式,其提升农民民生的功能在于将农民民生融入循环农业的实现过程中,即在循环农业中实现农民民生的可持续提升,而非单一的依靠政府投入的民生提升。

3.5 制度性保障缺失

此处只针对法律制度对循环农业的保障而言。在中国现阶段对循环经济的法律规制只有《循环经济促进法》,但由于其软法性质,对实践无法起到有效的保障性作用。武汉城市圈现阶段循环农业的开展主要是以政策性文件为导向,有武汉城市圈“两型社会”建设“小宪法”之称的《武汉城市圈资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验促进条例》也没有对循环农业作出相应的规定,甚至是原则性规定。

法律制度是对国家推行循环农业政策的系统保障,使之更具规范性。一项完整的法律制度包括有关主体的规定、权利义务的确定以及法律责任的设定。循环农业政策的推行缺乏法律制度的保障,其所产生不利影响体现为:一是参与循环农业的主体无法确定,政府和市场主体的角色没有清晰的定位,这样可能导致政府管制面无限扩大的后果;二是循环农业各参与主体的权利义务边界没有明确界定,例如,市场主体对循环农业要素及所投入设施的产权界定问题,循环农业各环节、各板块链接的交易规则问题以及纠纷出现时程序性的权利义务如何确定等等;三是法律责任的立法缺失。

4 武汉城市圈在发展循环农业上的优势

4.1 政策扶持和财政支持

鉴于循环农业对城乡统筹发展的重要作用,湖北省以及武汉城市圈内各城市针对循环农业的发展提供了一定的政策扶持和财政支持。虽然相比完善的政策支撑体系还有不足,但城市圈决策层不断增加对农业和农村基础设施建设的投入,为发展循环农业提供了必要的硬件设施;不断加强补助等手段,为循环农业发展提供了必要的保障机制;不断推进

循环农业试点向深度、广度发展,为循环农业发展奠定了必要的现实产业基础和路径。

4.2 自然条件优越

湖北省号称“九省通衢”、“千湖之省”,为中国大陆地形第一阶梯到第二阶梯的过渡段,省内多为山地,占全省面积的56%,丘陵占24%,平原占20%,除鄂东沿江平原,中部江汉平原外,鄂东鄂西大多为山地丘陵地带。

武汉城市圈地处湖北省东面,区位优势明显。首先,囊括了湖北省内的两大平原,适宜规模化的循环农业;其次,境内湖泊主要分布在江汉平原上,均位于城市圈的范围之内,有利于发展多种循环农业类型;再者,众多的长江支流为循环农业的发展提供了丰富的水资源;最后,境内拥有宝贵的山区资源财富,具有重要的生态价值、社会价值和经济价值。这四个方面的地理优势,都为城市圈发展循环农业提供了重要的承载基础,充足的空间和巨大的潜力。

4.3 人才和科技基础

武汉城市圈人才和科技实力基础雄厚。到2007年为止,湖北省内拥有15个国家重点实验室和18个国家工程技术研究中心,名列全国各省区第三;拥有两院院士55位。仅武汉市就拥有大专院校52所,各类研究与技术开发机构452家,“两院”院士48名,市中心城区资金、人才、技术和市场等优势明显,辐射带动能力较强。

政府注重自主创新,推动科技优势向发展优势转化。其中在农业方面,积极推进农作物新品种的培育,建立核心试验基区;积极推进农村科技信息服务;加大水产科研和示范力量的整合,这些均取得丰硕的成果,为城市圈循环农业的发展提供了科技支持。

4.4 多元化、多层次的消费市场

现阶段,武汉城市圈消费品市场有两个主要特点:一是消费品市场平稳发展,消费结构中高档消费市场逐渐升温,高端消费市场逐渐形成,城镇居民在食品的消费中也由低端消费层向中高端消费层过渡。二是城市圈城镇居民的恩格尔系数不断下降,生活水平显著提高。以武汉市和鄂州市2009上半年的数据为例:武汉市城市居民人均食品消费支出为2620.03元,同比增长6.4%,恩格尔系数为42.7%,比上年同期降低2.9个百分点;鄂州市城镇居民人均食品消费支出2075.92元,同比增长

4.17%,恩格尔系数为44.11%,比上年同期下降2.61个百分点。武汉城市圈庞大的食品消费额、不断升级的消费结构,都为循环农业的发展提供了广阔的市场空间。

4.5 丰富的资源和广阔的市场

相比于单个城市发展循环农业,城市圈整体的区位优势,有利于区域内成员共享各个城市所拥有的丰富资源和广阔市场。

城市圈内资源的丰富不仅体现在各城市特有资源的简单累加,更体现为各城市资源的优势互补,形成整体性、一体化的资源利用模式。例如,武汉市雄厚的人才和科技实力,以及其较为成熟的汉南循环农业模式,为发展区域循环农业提供科技支持和先进经验;又如,其他各个城市的特色农业产业,为循环农业的区域大循环提供了不可缺少的产业环节链接。

在城市圈内市场的整合方面,以城市圈一体化发展理念为指导,发展城市圈共同农产品市场。随着“半小时铁路网”的开工建设,这个以武汉为中心的放射状快速铁路网将会给城市圈内各城市的物流更加快捷,市场联系更加紧密,为城市圈的资源整合、发展和实现区域循环农业模式提供了交通便利。

4.6 经验的积累

武汉城市圈围绕农业增效、农民增收,在农业改革创新、转变发展方式、建设现代农业等诸多方面进行了积极的探索和实践,一系列的农业改革创新为城市圈循环农业积累了一定经验,例如:发展板块经济,整合农业品牌,发展农产品加工业,建立合作经济组织,实行农业综合执法等。在循环农业试点中,武汉汉南循环农业也形成了较为成熟的模式,可供圈内成员学习借鉴。

4.7 发展机遇

综合配套改革试验区为武汉城市圈发展循环农业提供了难得的发展机遇。首先,中央给予了城市圈广大的探索和突破传统体制的空间,体现在循环农业的建设上就是给予了城市圈决策层探寻全新循环农业模式的机遇;其次,“资源节约型和环境友好型”的指导理念,正好契合了循环农业的本质与核心,有利于城市圈决策层更加重视发展循环农业;最后,随着统筹城乡发展力度的不断加大,各级对“三农”的投入将会越来越多,农业支持保护体系将会

越来越健全。

5 相关建议

5.1 改变现有循环农业模式定位,勾勒城市圈城乡统筹发展的战略思路

统筹城乡发展不仅仅是城市和农村基础设施等硬件条件上的相当,还是在此基础上实现城乡互动,形成区域与社会的大循环。现阶段武汉城市圈的循环农业主要立足于民生层面,这种定位,尽管一方面能够在短期内提高农民的生活质量,却不能从根本上提高农民和农业的可持续发展能力;另一方面,引发循环层次往往局限于农户、乡村或园区系统,缺乏区域循环和社会循环,难以形成城乡互动。这并不符合城乡统筹发展的宏观战略。因此,在勾勒武汉城市圈城乡统筹发展的战略思路时,必须改变现有的单一民生定位,确立循环农业的功能定位。通过循环农业的功能定位,一方面可以通过城乡资源大循环,促进城乡居民的身份统筹、城乡经济的要素统筹、城乡文明和功能的统筹,使城乡因素形成推动武汉城市圈两型社会建设的合力;另一方面可以促进三大产业的绿色发展,实现经济、环境、民生的三赢。

发展循环农业在战略层次上,应从宏观和微观两个层面进行勾勒。在宏观上,运用循环经济和城乡统筹发展的理念,结合武汉城市圈循环农业发展的现状和经验,制定促进城市圈循环农业发展的规划、规范和措施;在微观上,明确政府、企业和农民三方在循环农业建设中的功能定位,即政府负责引导和监督、企业主体参与、农民全力配合。

5.2 增加农业循环的层次性,实现多层级的城市圈城乡统筹发展

在国家大力提倡环境保护和生态建设的今天,城乡统筹发展也必须以“绿色”为主导,要在实现绿色农业、绿色工业、绿色服务业和绿色消费的基础上,实现多层级的城市圈城乡统筹发展。这体现了现阶段城市圈循环农业建设的层级内容,也体现了以循环农业建设促进城市圈城乡统筹发展的三条基本路径:

(1)通过农业产业的内部循环,实现绿色农业。通过农业产业的内部循环,综合利用农业资源,延长产业链条,促进农业产业废弃物资源化,实现农业生产要素的闭路循环使用,在对资源最优使用的同时保证农产品的数量和质量安全,最终实现农业的清

洁生产和可持续发展。

(2)通过农业产业和工业产业、农业产业和服务业之间的循环,实现绿色工业和绿色服务业。工农两大产业之间的循环一方面可以为农业循环经济发展提供原料和资源,促进工业产业废弃物资源化服务农业生产,减少工业对生态环境的破坏;另一方面可将工业理念运用农业发展,开展农产品深加工,使主要农产品通过工业链条商品化,促进部分农业经济向“绿色工业”转化。同时,农业产业还可为工业生产提供产业空间,优化两大产业的结构,从而促进工业的绿色化。现阶段武汉城市圈工农产业的互动机制尚不成熟,农业、工业要素在两大产业间尚未流动起来,因此,一方面,应当提高农业的工业化程度,促进农产品加工业的发展;另一方面,加快农业和工业的对接,利用循环经济理念打造工农产业链条,将工业废弃物纳入农业循环,从而实现工业和农业之间的产业循环。

绿色服务业是指以低消耗、高资源回收利用率为目标的服务产业建设,是加强循环农业发展的产业联结和实现绿色消费的重要途径。通过开展绿色营销和产业废弃物资源化,服务业可以补充循环农业的原料供给体系,减少服务行业污染,并在消费层面上为农业生产提供市场化的导向和空间。

(3)通过农业产业和消费领域的循环,实现绿色消费。农业产业和消费领域的循环是一种双向互动的循环:农产品数量和质量的绿色化,可以促使市民消费绿色农产品和进行有节制地消费,形成健康的消费观念;而市民消费观念的提高和绿色化,又会对绿色农业的发展形成积极反馈。同时,从消费作为经济增长的内在动力的角度看,绿色消费可以形成社会循环层面的农业大循环,使生产和消费实现联动,并通过市场带动循环农业的可持续发展。

农业产业和消费领域的循环是一种双向互动的循环:农产品数量和质量的绿色化,可以促使市民消费绿色农产品和进行有节制地消费,形成健康的消费观念;而市民消费观念的提高和绿色化,又会对绿色农业的发展形成积极反馈。现阶段,城市圈内各成员城市在消费结构和消费倾向方面还存在问题,消费未能绿色化,因此武汉城市圈应当从以下方面着手推动农业产业与消费领域的循环:一是引导市民消费“亲环境、低消耗”的农产品;二是通过政府补贴、税收优惠、环保标志,鼓励、刺激绿色农产品的

种植、生产和销售;三是规范绿色农产品的销售,制定统一标准;创造条件和渠道,实现绿色农产品和消费人群的对接。

5.3 建立城市圈区域一体化的循环农业模式,发挥其对城市圈内成员、周边、全国乃至世界的辐射作用

武汉城市圈一体化的进程体现在农业领域就是要建立农业和农产品的共同市场,通过农产品末端共同市场的建立推动农业要素市场一体化,实现完全的城市圈区域循环农业一体化发展模式。武汉城市圈发展区域一体化的循环农业模式,首先有利于农业基本要素在区域内流动,充分挖掘城市圈内各成员城市的优势资源,实现优势互补,实现在更大范围内优化农业资源的配置的,使整体性功能得到最大的发挥;其次,有利于先进区域带动落后区域,实现区域内的均衡发展。现阶段武汉城市圈内不仅各成员城市循环农业发展不均衡,各个城市内的各区县也存在不均衡的发展,还处于循环农业试点阶段,构建区域循环农业模式有利于推广现有试点的经验,推进循环农业向更高水平发展,而不是长期停留于试点的阶段。此外,城市圈循环农业的区域一体化发展,也在更高层次上实现区域内的城乡统筹发展。

通过建立武汉城市圈共同的农业和农产品市场,进而推动城市圈决策层制定共同的农业政策,以城市圈内各城市间的政策协调来保障共同农产品市场的有效运转。这方面的工作主要体现在以下几个方面:一是从内部机制上看,通过建立多种农产品共同市场组织来实现农产品的内部价格与干预机制的统一;通过成立城市圈“区域农业指导和保证基金”,来支付城市圈共同农业政策实施的开支;形成共同的价格机制和质量标准,保证城市圈区域农产品的稳定和安全供应等;二是从外部机制上看,在形成城市圈区域一体化的农业和农产品共同市场的基础上,城市圈作为统一的市场主体参与到全国乃至世界的大市场中,与其他市场主体展开竞争,同时城市圈一体化的决策层能够对农产品的对外贸易进行宏观调控,采取相应的补贴制度。

各成员城市之间的政策协调,消除了各成员城市政府对农业发展干预所带来的市场不统一。同时,这种共同的农产品贸易政策,反过来又促进了农产品市场的一体化,保护了农产品的区域内贸易,提高区域农产品的竞争力,发展了区域内部农业,提高

了城市圈农产品在全国乃至世界的农产品贸易中的地位。

5.4 促进农业基本要素循环,实现城市圈区域内外农业基本要素资源的优化配置

农业基本生产要素的循环和自由流动是建设循环农业的前提和基础。所谓农业基本生产要素是指土地、水、人等。首先,土地作为农业生产中不可替代的最基本的生产资料,其能否参与市场配置,实现其使用权属在不同主体间的循环流转直接关系到循环农业建设的开展。发展循环农业需要充分发挥市场的价格机制和供求机制的作用,而目前在武汉城市圈,循环农业建设依然是政府主导型的,市场机制的资源优化配置作用未得到充分发挥,而其中一个重大制约因素就是集体所有的土地的流转障碍。发展循环农业需以一定规模的农村集体土地作为基石,但中国农村集体所有的土地在使用主体上存在诸多限制,如农村集体所有的土地发包给集体经济组织以外的单位或个人有着严格的制度限制,集体所有的土地用于非农业建设仅限于兴建乡镇企业、农村基础设施、公益事业或农民宅基地。这些限制都导致发展循环农业的企业无法获得有保障的土地使用权,从而降低了企业参与循环农业建设的积极性。其次,水的流动性和跨流域性决定了武汉城市圈循环农业建设不能坚守行政区划之限,而应积极跨市区外向拓展。长江干流流经城市圈三个城市——武汉、黄石、鄂州,长江支流更是在湖北省境内广泛分布。倘若循环农业建设仅局限于城市圈各成员城市内或城市圈范围内,即使各城市或城市圈内的污水达到了零排放和循环使用,但是来自河流上游的受到污染的水质仍然会对城市圈内各城市的发展带来挑战。最后,循环农业作为农业发展的潮流和趋势,其中涉及到许多新颖理念和高新科技,需要大量的高新科技人才,这就决定了发展循环农业不能眼光狭隘,囿于城市圈或者更小的范围之内,而应立足全国乃至全球,广纳贤才,促使农业人才在全社会的循环流动,才能使得循环农业建设获得源源不断的智力支持。

因此,为实现真正的循环农业,城市圈决策层应当积极探索如何为企业参与到循环农业中提供土地保障,比如通过土地承包经营权入股的方式予以解决;根据武汉城市圈水资源丰富、水流交错的特点,推动全流域乃至全社会的循环农业建设,为城市圈

城乡统筹发展的可持续性提供保障;建立农业人才市场同其他人才市场的对接机制,促使人才在全社会范围内的自由流动,为循环农业的建设的持续发展提供智力保证。

5.5 提高现有循环农业与城市垃圾处理的对接度,打造实现城市圈两型社会城乡对接的静脉产业

废弃物回收利用型循环农业,若要打造完整稳定的产业链条,形成规模效益和产业优势,必须解决处于产业链源头的原料的大规模、持续供应问题。由于现阶段中国农业生产结构转型较频繁,而且国家为武汉城市圈综合配套改革试验区提供广阔的改革创新空间等现状带来的不确定因素,使得循环农业的原料供应总是处于一种未来预期不稳定的状态。因此,提高现有废弃物回收利用类循环农业与城市垃圾处理的对接度,则是补充并完善这类循环农业的原料供应体系应予以考量的现实思路。

城市垃圾大致分为工业垃圾、生活垃圾和危险废物三类,能参与循环农业运行的主要是城市生活垃圾。虽然湖北省建设厅下发今年的垃圾无害化处理率目标为37%,但即使达成该目标,还有相当大的垃圾将给环境自净能力带来巨大的压力。根据目前湖北省垃圾处理的现状显示,武汉城市圈垃圾处理是以非循环经济的高成本方式为代价所取得的。更重要的是,目前的垃圾处理方式,是在“比较成本”的主导思想下忽略了其作为资源再利用可能性的功利的短视选择。然而,通过综合处理利用、生物降解等技术,却可以将城市生活垃圾转化为循环农业的原材料,并通过城市生活垃圾和农村循环农业所需原材料的要素耦合,形成从消费领域到生产领域的逆向物流,并在产业联接的过程中实现循环增值,从而形成有利于循环农业发展的原料规模供应体系和两型社会建设的静脉产业。

提高现有循环农业与城市垃圾处理的对接度,必须坚持技术成熟原则和循序渐进原则。技术成熟是指首先从技术成熟的领域开始对接,提高对接的效率和效益;循序渐进是指考虑经济发展水平、技术实力、社会效应等综合因素,有计划、有层次地逐步分类推进。目前中国其他较发达的城市,如北京,在餐厨垃圾、粪便垃圾资源化领域已有成熟技术和相应的示范实例,可以实现有效地对接。当然,提高废弃物回收利用类循环农业与城市垃圾处理的对接度,还有赖于构建完善的法律法规体系、实施严格而

合理的垃圾分类制度,并在政府引导下逐步建立垃圾处理的市场化和社会化机制。

5.6 实施基于最低农产品保障的循环农业,形成城市圈城乡统筹发展的稳定基石

最低农产品保障是指一个城市要保证自己的农产品供应安全,必须保证一个最低的人民日常必需的农产品生产量。保障主要农产品基本供给是确保国家粮食安全、维护国家经济社会稳定的物质基础;也是维持居民正常生活、稳定市场经济秩序的必要条件。由于关系国计民生和社会基本秩序,这一最低生产量必须依靠政府力量予以保证。

农产品最低保障机制发挥作用的前提是特定规模的农业生产。依托该机制,结合城市圈区域一体化的循环农业发展战略,一方面,可以构建特定规模和程度的稳定的区域一体化农业;另一方面,通过产业联动,促进区域内农业、工业、服务业和末端消费等各产业协同发展,从而实现全面的区域市场一体化。因此,农产品最低保障机制实际上也是构建一定范围、一定程度上的稳定的区域一体化产业链接和市场体系,也即循环农业的最低保证机制。

针对现阶段城市圈循环农业的试点现状,各成员城市和城市圈决策层应当自觉将农产品最低保障机制同构建循环农业的紧密联系起来,因为作为最低农产品保障机制所保障的特定规模的农业生产,不仅可以使得农业产业链物质能量规模化梯次和闭路循环使用成为可能,也为以“资源—产品—消费—再生资源—再生产品”的物质反复和反馈流程为基本特征的循环农业创造稳定的特定产能和利润领域。同时,还应自觉将最低农产品保障机制同城市圈统筹发展建设紧密联系起来。最低农产品保障机制在为循环农业的发展提供稳定基石的基础上,也必然会为城市圈城乡统筹发展奠定一定范围内的稳定的实现途径。依赖最低农产品保障机制,特定规模的区域一体化农业生产必然能够通过循环链,带动特定规模的工业、服务业和末端消费等产业区域一体化的稳定实现,从而为城市圈区域一体化基础上的城乡统筹发展构筑了一个稳定的驱动力。

5.7 促进城市圈循环农业与低碳经济相结合,提高城市圈城乡统筹发展的国际化品质

低碳经济是以低能耗、低污染、低排放、高效率为基础的经济模式,其实质是能源高效利用、清洁能源开发、追求绿色 GDP 的问题,核心是能源技术和

减排技术创新、产业结构和制度创新以及人类生存发展观念的根本性转变。作为一种秉持循环利用、可持续发展的农业发展模式,循环农业致力于农业基本生产要素的循环利用,尽量减少向外界排放造成环境恶化的物质,是一种典型的低碳经济发展模式。因此,大力发展循环农业,实际上是同整个国际社会倡导的低碳经济发展模式接轨的。

促进城市圈循环农业与发展低碳经济相结合,首先,有利于城市圈循环农业的遵循绿色发展的道路,各环节秉承绿色发展的理念,促使城市圈城乡统筹发展站在“两型社会”理念的最前端;其次,低碳经济倡导能源高效利用和清洁能源开发,孕育了国际碳汇交易的可能性,因此,在城市圈循环农业发展过程中遵循低碳经济的理念,不仅促进各城市自身的清洁发展,而且通过碳汇交易也为城市圈的建设获得国际资金支持;最后,由于目前国家正全力推动低碳经济的发展,如果把城市圈循环农业的发展和低碳经济相结合,将会得到国家各项政策优惠。总之,只有循环农业与低碳经济实现有机结合,才能通过其国际化品质构筑城市圈循环农业发展的持续动力和机制,进而提高城市圈城乡统筹发展的国际化品质。

作为全国“两型社会”建设的示范区域,武汉城市圈的经济发展模式对全国其他城市有着极大的政治和示范效应。能否率先转向低碳经济,将对整个国家的低碳经济目标的实现,缓冲中国面临的国际压力,提升中国的国际影响力,都有重要意义;能否积极转变经济增长模式、尽快实现低碳经济,也将直接决定着城市圈自身的国际化水平和国际影响力。因此,提高农业循环经济与低碳经济的国内和国际对接度,是提升城市圈发展循环农业国际化品质以及武汉城市圈高品质发展循环农业的自我需要和选择。

5.8 建立城市圈循环农业法律体系,保障城市圈循环农业区域一体化建设的有序进行和持续运转

现阶段由于中国的循环农业尚处于由理念倡导向试验示范全面推进的转折时期,循环农业全面立法还处于探索阶段,相关的法制建设存在着大量的不足与空白,还没有形成较为完备的循环农业立法,只是在《农业法》、《中国 21 世纪议程》、《全国生态环境保护纲要》和《中国 21 世纪初可持续发展行动纲要》等法律和政策文件体现了发展循环农业的思

想。但是,这种立法的不完备并不影响武汉城市圈区域循环农业法律体系的建设。因为循环农业有其自身的区域性特点,使得循环农业的立法必须考虑区域农业资源优势,产业结构特征以及废弃物特征和分布状况等等,法律的制定要体现因地制宜的特点。所以,从某种程度上来说,与国家层面的立法相比地方性的循环农业立法更具有针对性。

武汉城市圈要促进区域循环农业一体化的发展,建设制度化的循环农业发展模式,就必须根据城市圈的具体情况,以地方性法规的建设来促进和保障城市圈区域循环农业一体化政策的有效实施。与此同时,还可以通过地方性的立法经验促进相应法律、法规的制定,从而在国家层面上完善循环农业法律制度,建立完备的循环农业法律体系。

武汉城市圈区域循环农业一体化法律保障制度的建设可以分步骤、分阶段进行:首先,制定《城市圈循环农业盟约》作为统领性、原则性和方向性的地方性法规,体现循环经济的理念,融入城市圈区域一体化的指导思想;其次,在循环农业实践的不断探索中制定个具体方面和具体环境的地方性法规,与基本法相配套,形成完备的区域循环农业法律体系;

最后,通过这种地方立法经验,积极推进国家层面的立法,从而提升循环农业立法的层次。

参考文献

- [1] 王蓉. 中国环境法律制度的经济学分析[M]. 北京:法律出版社,2003. 204.
- [2] 姜太碧. 统筹城乡协调发展的内涵和动力[J]. 农村经济,2005,(6):13-15.
- [3] 肖安民,赵炜. 扎实推进武汉城市圈“两型社会”试验区建设[J]. 政策,2008,(1):23-26.
- [4] 王梦奎. 关于统筹城乡发展问题[J]. 求是,2004,(10):5-9.
- [5] 石萍. 我国循环农业发展的法律对策[J]. 农业环境与发展,2007,(5):81-83.
- [6] 杨玉梅. 欧盟区域政策述评[J]. 经济问题探索,2007,(1):47-51.
- [7] 王雅梅,谭晓钟. 论欧盟区域政策对欧洲一体化的特殊作用[J]. 德国研究,2005,(2):25-29.
- [8] 戴蓬军. 欧共同体共同农业政策的基本目标和手段[J]. 农业经济,1993,(1):39-40.
- [9] 张学忙,董利民. 武汉市大力发展农业循环经济的调查[J]. 农业经济问题,2006,(4):59-62.

The Research on Balanced Urban and Rural Development in Wuhan Metropolitan Circle from the Perspective of Circular Agriculture

Wang Rong¹, Chen Shiyin²

(1. China Center for Law and Sustainable Development Research, China University of Political Science and Law, Beijing100088, China; 2. China University of Political Science and Law, Beijing100088, China)

Abstract: Based on the perspective of circular agriculture, this paper has made a research on the balanced urban and rural development in Wuhan Metropolitan Circle. The development of circular agriculture, an important path for constructing Wuhan Metropolitan Circle with the demand of Two-oriented Society, plays an important role in advancing the balanced urban and rural development in Wuhan Metropolitan Circle. Having analyzed the current situation and characteristics as well as the challenges and advantages of the development of circular agriculture in Wuhan Metropolitan Circle, this paper puts forward some related suggestions under the idea of regional integration.

Key words: Wuhan Metropolitan Circle; circular agriculture; balanced urban and rural development; regional integration