华南农业大学学报(社会科学版)
2006年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY November. 2006
(SOCIAL SCIENCE EDITION)

循环农业发展中的政府作用

薄 斌

(华南农业大学 经济管理学院,广东 广州 510642)

摘 要:建设发展循环型农业,是我国资源约束和环境压力下的必然选择。但由于政府在经济发展中不适当的角色定位、传统农业生产的外部性和路径依赖问题以及当前缺乏配套的政策法律制度体系,使循环农业单依靠市场经济的力量很难发展壮大。由此,本文提出政府通过准确定位职能、建设激励约束机制、进行财税金融政策扶持,将有效推动循环农业发展。

关键词:循环农业;政府角色定位;激励约束机制

中图分类号:F301.1 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2006)S0-0052-06

一、案例:新农村建设的成功与失败

(一)平度:生态经济型新农村

由青岛市环能站、平度市环能站提供资金技术,通过崔家集镇坊头村蔬菜协会在该村推出的养殖、种植、太阳能(光照)和生物能(沼气)利用"四位一体"的无公害蔬菜示范大棚和对村民家中厕所、厨房和猪圈进行的"一池三改"试验让人长了见识。

这里的蔬菜示范大棚分为三部分:居住区、养殖区和种植区。畜禽排泄的粪便通过漏槽进入并储存在地下沼气池里,产生的沼气一部分进入种植区供给沼气灯燃烧,在冬天光照不足的情况下用沼气灯为大棚蔬菜增加光照并保持大棚里的温度;另一部分则进入居住区,为看守大棚的农民提供做饭、烧水和取暖的能源。剩下的沼液和沼渣则是非常好的有机肥。据该市农业局负责同志介绍,用沼液和沼渣施肥的有机蔬菜,营养价值比用化肥的普通蔬菜高出几倍而且不用多花钱。

"四位一体"示范大棚和"一池三改"在平度的普及推广,不仅可促进农村废弃能源的利用和循环,使村庄、庭院清洁化、生产无害化,而且解决了农家小院里和村旁、路边、田间地头令人头疼的"三大堆",原先脏、乱、差的村容被整齐洁净所代替(摘自青岛新闻网)。

(二)马六坡:公司+基地+农户,模式创新助新农村建设

长期以来,马六坡群众只依靠种甘蔗作为收入来源,生活水平比较低。马六坡群众根据自身的实际情况,不断调整优化产业结构,大力发展香蕉特色种植,走出了一条"公司+基地+农户"的农业产业化生产经营发展的路子。2002年12月,占地1200亩的南宁市大热门公司马六坡香蕉生产基地建成由于实行的是"公司+基地+农户"的生产经营模式,农民除了将土地租给公司外,平时还可以到香蕉基地做临时工,参与香蕉基地的生产管理。"公司+基地+农户"的农业产业化经营模式,让乡村经济与市场实现了更好的对接。

通过大力发展乡村经济,让马六坡的群众越来越意识到,要实现经济的可持续发展,必须大力

收稿日期:2006-09-01

作者简介:薄 斌(1979-),男,华南农业大学经济管理学院2004级硕士研究生,主要研究方向为产业组织政策与理论.

指导老师:罗必良教授.

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

加强生态环境建设。从2002年开始，结合“五村、两规范”示范点建设和“亮化工程”建设积极投入到环境建设中，平整硬化7条村道和1条巷道，建设沼气池46座，沼气池入户率100%，改厨改厕率达100%，绿化率达到52%。（摘自新华网）

（三）宁夏贫困县：为建农业示范区强迫农民种菜

中央电视台《焦点访谈》8月18日播出“政府‘点’菜谁买单”，以下为节目实录：宁夏固原市原州区的一个村子里村民喂羊不用草料，却用自家种的挺好的甘蓝菜，而这里是国家确定的重点贫困县，这个村民又是村里的贫困户。这到底是怎么回事呢？记者：你怎么用这么好的菜来喂羊？村民王：现在甘蓝菜卖不出去，现在这个菜不值钱，有些人有羊的还能喂个羊，有的猪还能喂个猪，没有猪的就烂在地里了。记者：这么好的菜为什么都烂在地里？为什么不卖呢？村民赵：便宜卖不成。记者：现在多少钱一斤？赵：一斤一二分钱。我也想卖一些，卖不出去，没有人要，今年菜便宜没有人要。

解说：村干部告诉我们，今年孙家河村收获了400万斤甘蓝菜，目前有上百万斤的甘蓝菜还在地里没有销售出去。孙家河村种菜已经有20多年的经验了，这次怎么样会损失这么大呢？是农民头脑发热菜种多了吗？村民们说头脑发热的并不是他们。今年春天原州区要搞万亩蔬菜基地重点示范区，按照镇里的要求，村民土地一旦被划入示范区，就只能种菜，除此之外的任何农作物都不能种。孙家河村的上千亩地就被划进了示范区，农民大面积种植的甘蓝找不到销路，而只好喂猪、喂羊，甚至任由甘蓝烂在地里。而在示范区里不少人只要种了其它作物，长势再好也要被铲掉。（摘自央视国际网）

二、发展循环农业的原因分析与模式选择

首先，从前两个案例的成功可以看出，传统的农业发展模式是农村脏、乱、差和农民劳动生产率低下等问题的重要原因。平度和马六坡之所以能在新农村建设中取得如此明显而突出的效果，并最终不约而同的选择了注重生态和资源循环利用的农业发展模式，证明了发展以市场为导向的循环农业，是当前环境压力和资源约束下的必然选择[2]。

（一）发展循环农业的必然性

我们应看到，由于受到耕地、水资源、环境容量等限制，我国以石油农业为代表的传统农业模式的发展空间已越来越小。而人地矛盾、农产品供需结构性矛盾、农地面源污染、农村饮水污染等一系列问题越来越突出。因此寻找新的农业发展替代模式，减少对农业资源的消耗、延长农业产值链、减轻或避免对生态环境的破坏已是势在必行。

以3R原则（“减量化”、“再利用”和“再循环”）为特征的循环经济，正是破解三农问题的一件法宝（“减量化”要求减少投入品如化肥农药等的数量，“再利用”要求对废弃物如秸杆、禽畜粪便等进行综合利用，“再循环”则要求对资源的循环使用如水产养殖废水的净化再利用）[2]，其针对当前传统农业产生的诸多问题给出了理想的解决方案（如图1示）。

（二）发展循环农业的模式选择

根据前两个案例的成功经验可以看出：发展循环农业，既可以通过区域大循环的形式进行农业及相关产业布局获取规模经济和结构效应；又可以通过企业小循环和产业链延长获得经济效率和产业链增值[1]。结合当地农业资源优势、产业结构特征及废弃物特征和分布情况，可选择以下几种发展模式：

1. 区域大循环模式

近年来，我国大力推广的特色农业、一村一品工程，为区域大循环农业模式奠定了物质基础。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

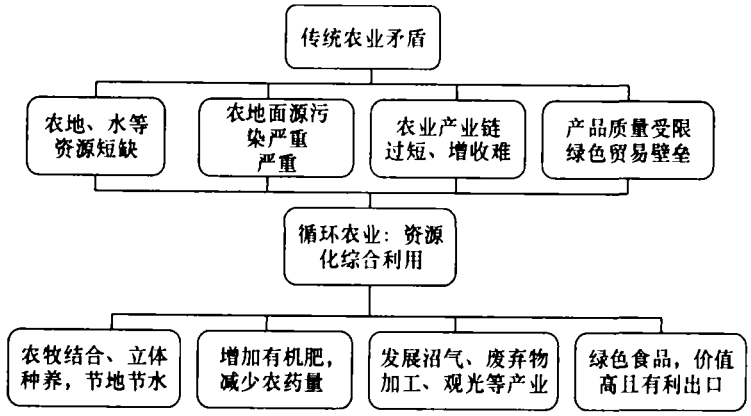


图1 循环农业对传统农业问题的解决方案

一方面,由发展特色农业形成的规模经济为相关二、三产业的发展提供了生存空间,同时,二、三产业的壮大反过来有利于促进不同特色农业带的资源循环使用。

2. 能源综合利用模式

常见的做法是推广使用沼气、太阳能等,最近提出要积极发展"能源农业"。推进沼气池建设不仅可以有效降低农业面源污染,还可为农村地区提供新型能源和高效环保的有机肥料。同时,随着国际原油价格的节节攀升,人们开始重视以秸杆、废弃木料发电或提炼乙醇等生物质能开发项目上,能源农业在高油价时代应运而生:由于可用来提炼燃料乙醇,近几年来玉米的价格持续走高;而提炼生物质能专用的油菜、甜高粱种植区其亩产效益远远高于传统农业区[4]。

3. 绿色农业模式和生态养殖模式

该模式包括无公害农产品基地模式、高效集约式养殖模式等[3]。严格控制化学药品使用量,确保所生产产品的生态指标和质量标准,服务高端客户,是该模式的立足点。

4. 农业废弃物深加工模式

该模式立足于延长农业产业链,发展对农业废弃物深加工的相关二、三产业。废弃农膜、养殖业丢弃动物内脏、鱼虾外壳,这些平常污染环境、对农村卫生构成威胁的废弃物均可成为优良的工业加工原料,通过扶植相关产业,实现变废为宝、变害为宝[4]。

三、循环农业发展的现实困境

其次,通过案例三的不成功及上述循环农业发展模式的介绍,可以看出,循环农业虽好,但通常需要事先进行大量的资金和技术投入(能源综合利用模式和废弃物深加工模式)、地区间的统一规划和协调(区域大循环模式)、权威部门的品质认证(绿色农业和生态养殖模式),这显然是分散的、规模小、经济实力弱的中国农户无法独立完成的。由于农业产业自身的特点和我国农民、农业、农村的特殊国情,决定了我国发展循环农业无法回避以下问题:

1. 规模农业与分散农户、政府主导与市场主导的矛盾

循环农业在一定程度上也是一种规模农业,它需要在一定规模上有相同或相近的种植(养殖)结构:循环农业比传统农业有更多的生产环节,需要更多的专业化分工;农业废弃物的收集和加工在很大程度上规模报酬递增;循环农业产业链是环型链状产业链,任何一个环节出现问题都会导致整个产业链的断裂,这种组织协调能力已超越了传统的单个农户的能力范围(至少需要企业或农业协会级别的组织出面协调)。

基于上述原因,加之地方干部出于经济至上政绩观的考虑,一些地方政府热衷于采用行政手

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

段强制推行推广包括循环农业在内的各种特色农业。不可否认，在近几年各地政府大力扶植的特色农业、一村一品工程中多数为当地农民带来巨大实惠，但也不乏失败的惨痛教训（如案例三）。另外，政府主导的生产经营模式侵犯了农民的关于农地经营的自主权，而且面对市场风险，政府不一定具有比单个农户更强的规避风险的动机和能力。

2. 传统农业生产的外部性和路径依赖问题

农药、化肥的过量使用，粪便、废弃农膜的随意堆放，私自打井以致地下水超采，这些生产行为均产生外部不经济性，加之农村公共卫生设施落后，我国农村的生产环境和生态环境持续恶化。由于缺乏农业污染控制的政策法律框架和配套制度（相对于西方国家，我国尚未对农业污染征税）以及完整的农业污染监测网络和控制体系，我国目前的农业污染问题始终没得到足够重视和有效解决。

另外，受农村公共设施的缺乏和传统生产生活方式的制约，广大农民对传统农业恶性循环般的生产方式有某种程度的路径依赖——文化观念、受教育程度、经济实力等决定了我国农民大多属风险回避型经济人[6]，如没有明确经济预期，农民很难主动变革当前生产生活方式——改变当前局面需要一种外来的强制性诱因。

3. 对生态保护者与破坏者缺乏有效的激励与约束机制

不仅缺乏有效的的农业污染监控体系，更缺乏配套的奖惩机制：对传统农业生产外部性的经济制裁、对发展循环农业的经济激励或相关效益损失的补偿。在治理工业污染领域，我国对排放“三废”企业有征税、罚款、停产整顿等多种手段，试行了排污权交易等产权交易改革，同时安排了专项技改基金对相关企业进行改造和补贴等，而在农业治污领域，资金投入、政策支持、制度建设都还处于起步阶段。

同时，现行的农地产权制度安排中没有明确界定农民对耕地下水资源、耕地的可持续耕作能力等“隐性资产”的产权归属。这就使农民的滥用、污染地下水和破坏耕地可持续耕作能力的行为是否违法产生了争议，也使政府无法有效干预农民超采地下水发展高耗水农业。与激励和约束制度相配套的产权制度等相关制度建设也需要进一步的完善。

4. 循环农业内的市场风险分摊问题

在循环农业发展模式中，农民面对的将不再是单个农产品的市场风险，而是整个循环对外所代表的系统风险和循环内部各环节之间的协同风险。而且由于地区内农产品的市场相关度的高度一致，农民的市场风险被捆绑在一起并无限放大了（正如案例三中的孙家河村村民今年遭遇的情况）。如何应对市场风险、该建立怎样的产业链内部的风险分摊机制，循环农业各链条之间将进行多次的谈判和博弈——循环农业的高度组织化特性决定了它的运行将依附于更多的契约关系。保证利益分配机制中弱势群体的正当权益，还需要进一步的法规制度体系建设和政府协调服务职能的发挥。

四、政府在发展循环农业中的作用

综合三个案例的正反经验教训可以得出：政府在推动循环农业发展的过程中既要充分保证市场机制对资源配置的基础作用，又要通过各种经济、法律、行政手段减少外部不经济性、市场主体行为的盲目性、滞后性、非竞争性等不利因素。政府在经济调控中的角色扮演既不能越位，又不要失位。具体而言，需要在以下方面有所作为：

1. 准确定位政府角色，建立绿色政绩考核体系

目前的地方干部选拔和政绩考核过于看重经济增长指标，导致地方政府热中于直接充当市场

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

主体参与经济建设。循环农业所面临的市场风险决定了政府搭台、企业/农户唱戏才是良性的发展模式,相反如果是领导意志政府主导下的大干快上,短期可能会有成效,但难免不会积累下巨大的市场风险。

循环农业真正需要政府作的是提供科学统筹的产业规划、及时准确的市场信息和公正透明的契约纠纷调解,以及对环境保护、能源短缺等宏观问题的有效调控管理。建立农业污染和资源利用监控体系,通过农业污染指数、地区资源循环使用指数、农业单位GDP能耗指数等考察地区经济和谐发展程度,并将其纳入地方官员的政绩考核体系中,从根本上解决干部追求环境改善动力不足的问题,是个不错的解决方案。

2. 利用价格、税收、法律等手段建立激励约束机制

政府可以采用给予相关农副产品价格优惠或价格补贴等形式拉大循环农业的利润空间;或通过改变生产输入端的资源税费政策和输出端的污染税费政策来促使经济过程中整个物流循环使用更有利可图。形成强大的利益驱动机制,使农户和企业愿意投入到循环农业生产中去,逐步发展,步入良性发展轨道。借鉴西方发达国家经验,进行资源使用、废弃物管理和循环经济立法,使用强制手段来推动循环农业发展。同时,进一步明晰农地产权,明确耕地下水资源、耕地可持续耕作能力的国家产权属性,使农民污染、超采地下水、滥用化肥农膜导致土地可耕能力损失等行为的法理依据彻底丧失。

3. 发展资源环境产权市场,减少污染外部性和资源浪费

挖掘循环农业节水、节能、减污等生态效益的经济价值,通过资源环境产权市场交易加以实现。循环农业节约的江河及地下水资源进入水权市场进行交易,其减少的(农药、化肥、农膜粪便等对水体、耕地的)污染可试行类似排污权的产权交易。通过建沼气池所减排的甲烷气体量可以考虑进行国际二氧化碳排放权交易(甲烷所产生的温室效应是二氧化碳的21倍,对臭氧层的破坏力是二氧化碳的7倍[7],一个2000头的猪场,其对环境污染的程度相当于10万人口当量[8])。

4. 建立绿色财税和金融制度

要解决发展循环农业所需要的大量资金投入问题,政府有必要建立绿色财税金融政策体系。采取给予投资循环农业的贷款进行财政贴息、税前列支等财税优惠;或引导低息国际机构环保类贷款、安排国家专项技改基金、通过证券市场融资等金融手段扶植循环农业型龙头企业;另外政府还可通过鼓励国企集团优先采购绿色产品等多种灵活措施,加速培养一批农业企业作为市场主体参与竞争,提高循环农业的生存发展能力。

参考文献:

[1] 黄贤金. 循环经济:产业模式与政策体系[M]. 南京:南京大学出版社,2004,(12).
[2] 李 树. 循环经济:我国社会经济发展模式的必然选择[J]. 理论导刊,2002,(6).
[3] 李 健,等. 论循环经济发展及其面临的问题[J]. 理论经济学(人大复印资料),2003,(2).
[4] 黄贤金. 循环经济:产业模式与政策体系[M]. 南京:南京大学出版社,2004,(12).
[5] 傅成华. 发展新能源 建设新农村[J]. 农电管理,2006,(7).
[6] 吴易明. 循环经济是实现可持续发展经济的必然选择[J]. 理论经济学(人大复印资料),2003,(2).
[7] 华建敏. 全面推进煤矿瓦斯治理与开发利用[N]. 中国经济时报,2006,(7).
[8] 燕惠刚,邹永霞,刘钦云. 湖南省农业环境污染问题及对策[J]. 农业环境与发展,1999,(4).

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

A Study of the Government's Functions in the Recycling Agricultural Development

BO Bin

(*College of Economics and management, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: Under the resource constrain and the environmental pressure, to develop the recycling agriculture is the inevitable choice for China. However, due to the government's impropriate roles, the external diseconomies of the traditional agriculture and the lack of necessary laws and policy systems, it is difficult to develop the recycling agriculture only through power of the competitive market. It is concluded that adjusting the government' functions and building the effective law system will be the best countermeasures to promote the development of the recycling agriculture.

Key Words: recycling Agriculture; government's role; motivating and restraining Mechanism

(上接第 51 页)

参考文献:

[1] 华兴顺. 韩国新村运动及其对中国新农村建设的启示当代世界与社会主义,2006,(3).
[2] 邓　芳. 教育一新农村可持续发展的基石[J]. 世界农业,2006,(7).
[3] 邱云生,刘　莎. 建设社会主义新农村要着力于制度创新[J]. 农村经济,2006,(3).
[4] 周亚莉. 社会主义新农村评价指标体系探讨[J]. 世界农业,2006,(7).

A Study of the Enlightenments from the "New Rural Campaign" in Korea

GUO Xiao-nuo

(*College of Economics and Management, Soth China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The spirit of "Diligence, self-helping and cooperation" in the Korean new village campaign has brought tremendous changes to Korea's rural economy, politics and spiritual fields. There exist plenty of similarities between China and Korea in the culture and tradition. In addition, China's current economic development situation is also similar to Korea in the process of the reform. Accordingly, from the perspective of sustainable development, this paper analyses its enlightenments to China's rural construction. Integrating China's special situation, this paper also puts forward several suggestions to new China's socialist rural construction.

Key Words: new rural construction; system; new rural campaign; sustainable development

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net