

城市化对都市农业的作用机制分析

檀学文

中文摘要

都市农业是城市化发展的诱致产物。城市化对都市农业的作用机制包括两个方面。一方面城区扩张对农业可能造成负面影响(初始形成机制),另一方面城市人口聚集和经济发展产生对现代都市农业的需求。两种机制作用下的都市农业可以分别称为原生型都市农业和诱致型都市农业。原生型都市农业应该得到三方面产品的补偿价格,即农业的生产收入、农业的保险功能和农业的外部效益。“现代化”都市农业项目可以用“受益者支付”的原则帮其走出困境,政府由投资人转变为购买人,向企业采购都市农业的“公共产品”。

一、城市化对都市农业的作用机制

城市里面有农业古来有之。我国古代部分城镇,即使在城墙内也有大量农用地留存,所以有“关住城门吃三年”的说法(张强,2001)。最早出现的都市农业理论对都市农业概念进行了精辟界定,把它描述为城市市区内和近郊区受城市直接影响的农业。随后都市农业的实践和理论探讨在世界各国展开,并有国际组织参与进来。发达国家发展都市农业,主要是为了保护城市生态环境,向市民供应新鲜、安全的农产品,为市民提供休闲和农业教育的场所等。发展中国家发展都市农业,则对食品安全、维持城市贫民生计、缓解城市环境危机等有特殊作用。

城市中的农业最初不是因为城市的需要而发展的,而是随着城市扩张,农业受侵害后在城市内的残留。随着人口和经济的发展,城市开始扩大。当城市的扩张越过城区的边缘,开始侵占农业用地,而这种扩张又显得盲目和缺乏规划时,新建城区便会保留下没有被消灭的零星农业。这就是都市农业的最初来源或雏形。此时最需要都市农业的不是城市和市民,而是那些残留土地的主人,他们仍然需要依赖这些土地而生存。这种情形不仅表现于古代的城市农业,也是现代发展中国家都市农业的一般特征。

都市农业的产生和发展是社会和经济发展,尤其是城市化发展的产物。都市农业形成之初是一种供给,后来逐步演变成一种需求。首先,城市化造成对农业的侵犯;随后,农业生产者作为一种弱势群体在城市丛林的夹缝中谋求生存;紧接着,新建立的城市逐渐发现都市农业的价值,包括生产的、生活的和生态的价值,形成需求;最后,城市化的弊病开始凸显,都市农业成为城市可持续发展的内在要求,生态功能成为第一功能。

可以看出,城市化对都市农业的作用机制在于两个完全不同的方面。一方面是随着城市化的发展,城市人口聚集,经济发展水平提高,并相应产生城市环境问题,必然形成对鲜活农产品、良好生活和生态环境、理想的休闲处所的需求。这种需求与各地区形式多样的农业经营传统相结合,便形成了当前世界上多种多样的都市农业形态,如市民农园、农业公园、观光农园、度假农场、教育农场等。另一方面,都市农业的初始形成机制在很多地方仍然发挥作用,即城区扩张对农业可能造成负面影响。这种影响在发展中国家的城市普遍存在。农业土地被侵占和

分割，既有的生产格局遭到破坏，农民的利益得不到保护，农业产业在萎缩。因此，城市中遭到破坏和正在消失的农业也是都市农业的一部分。

两种机制作用下的都市农业可以分别称为原生型都市农业和诱致型都市农业。原生型都市农业是直接受都市化发展影响而发生变形的农业，是受保护对象。在落后城市是城市贫民借以谋生的自发农业，在现代城市是为了保护城市生态功能的自觉农业。诱致型都市农业首先是半企业行为的现代企业，如城近郊区的农业园区；随后是扩散型都市农业，即大城市郊区的现代都市型农业。两种都市农业在发达国家和发展中国家城市的区分比较明显。快速发展的新兴城市中这两种农业同时存在，都市农业理论在发达国家提出很早，而在我国提出很晚，是因为城市化只是都市农业产生的直接诱因，其发展的真正原因在于社会经济水平的总体水平。都市农业发展受经济水平限制，原生型农业随经济发展向诱致型农业转变。

二、诱致型的现代都市农业

一般而言，经济理论总是产生于经济较为发达、实践上先行的国家和地区。因此，关于都市农业的理论也多见于发达国家。联合国等国际组织则是从发展的角度考虑，将注意力更多地投向发展中国家和落后地区。都市农业理论演绎的一般脉络是：20世纪30年代从地理和功能的角度提出都市农业概念，奠定其基本框架；随后一直到20世纪80年代，各理论研究流派分别从不同角度对都市农业的范围和功能进行阐发；20世纪90年代以后，以联合国为代表的国际组织将都市农业概念应用到发展中国家，突出了其生产和生态功能；近年来，发达国家都市农业理论突出了其生态和景观功能。当今的发达国家的“都市农业”实践形式多样，理论丰富多彩，总的来说都是与其经济、社会发展水平相一致的，因此都具有科技含量高、投资额大、满足需求层次高等“现代化”特征，丝毫看不到贫穷、不平等、落后等的影子。

在现代的日本，都市农业是指都市圈中由城市规划法规定的城市化推进区和城市化控制区中的农业。为了确保都市农业的多种功能，城市化控制区的农业土地转用受到严格控制（檀学文，2001）。日本都市农业可以划分为资源利用型、观光品尝型、市民体验型等。美国的都市农业是指都市区域内的农业，其主要形式是耕种社区或称市民农园，采取农场和社区互助形式，加强农民和消费者的联系，增加区域食品供给，促进当地经济发展。加拿大一般从环境、社会和经济的角度考察都市农业，采取的主要形式也是市民农业。法国和德国的都市农业典型形式是家庭农园。荷兰、新加坡等城市国家的农业都可看作都市农业。台湾地区、马来西亚等则把观光休闲农业发展成为都市农业的主要形式（张强，2001）。都市农业概念在我国被进一步演绎成大城市地区的都市型农业。有研究根据城市人口规模统计出都市型农业的面积、劳动力、产值等，还有研究把都市型农业看作我国相对发达的东部地区未来农业的发展方向（李永强等，2000；张强，2001）。概括地说，主流都市农业理论认为，都市农业具有生产性、生活性和生态性功能，兼具现代农业、生态农业、可持续农业的特征。

当然，我们也可以看到，由于经济发展水平的限制以及经营机制的缺陷，很多现代化的都市农业生存困难，并非像其表面上看所显现的一片大好。实践中，很多按照都市农业理念设计的项目在经营上存在很大困难。体现现代科技的农业观光园前期投入和运营费用都很高，而其产品销售收入和旅游收入则很有限，收回投资遥遥无期，根本不象可行性研究报告中那样乐观。许多项目要么转产，要么依附于其他产业，都市农业成为一块招牌。朝来农艺园一些设施很好的玻璃温室，原本是供游人观光和采摘用的，后因收入太低，不得已改为特色餐厅，虽然不失

灵活性，但已远离农业。锦绣大地原本是北京都市农业的象征，后来由于经营困难，转让给了首都创业集团。尽管如此，我们认为这些发展过程中的问题可以在改革和探索中逐步解决；现代农业是都市农业的发展方向。

三、原生型受损害的都市农业

我国是一个新兴的发展中国家，改革开放以来社会、经济蓬勃发展，城市建设日新月异。因此在我国城市中，原生型的农业和诱致型的都市农业形态同时存在。其中原生型都市农业受损害在我国是一个普遍现象。保护农民利益虽然是城市化中一个热门话题，但很少被纳入都市农业研究视野。城市化对城市边缘农业及其经营者（农民）的负面影响包括四个方面：

一是由于市政建设或工商业建设的需要，耕地被随意占用，不合理占地甚至导致大量土地被废弃。2003年全国大力整顿土地市场秩序，发现全国各类开发区中未经合法批准的占67.4%，各类开发区规划面积已经达到3.6万平方公里，这个数据比1993年的1.5万平方公里多出2.1万平方公里，超过了现有城镇建设用地的总量。2000年沈阳市于洪区北陵乡下坎子村660亩菜地以11个拆迁企业的名义被征用，但如今却大部分变成了垃圾场；上述企业要么不知情，要么根本不存在，成为一笔糊涂账。二是城市环境污染和生活垃圾的排放直接破坏农作物的生长，使城市边缘农业生产率下降。笔者所在大学曾经在校园内开辟过一块试验田，使用教学楼的生活废水灌溉。到了收获季节，水稻大面积倒伏，原因据说是“过肥”。三是农民得到的补偿往往低于农民的期望值和土地应有的价值。近年来城市郊区发生的大量社会矛盾都是由于土地占用的补偿太低造成的，而补偿金还常常不能到位，更加剧了社会矛盾。四是农业本身具有的外部效应，如改善城市生态环境和景观的功能，由于土地覆盖的变化而丢失。

破坏都市农业的后果体现为三方面：一是农业产业的损害，二是农民失业及其利益得不到合理补偿，三是农业外部性的损失。人人都知道占用耕地的危害，尤其是盲目追逐利润的工商业占地，但很少有人能把情况说清楚，或者愿意说清楚。

四、谁为都市农业“买单”

都市农业的诱致性质类似于帕累托改进式改革的影响。改革是对利益格局的调整，总的收益是正确的，但必然有利益集团受损，对他们的补偿是改革的必要成本之一。类似的，现代化是都市农业的主流，但城市化中可能受损的农业也需要得到保护和补偿。

对于受损害原生型的都市农业，无论是被占用的还是正在受到侵害的，都要从土地的价值和价格分析起。根据马克思主义经典理论，首先要“把土地物质和土地资本分开来”，“经济学上所说的土地是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象”。因其中未凝结决定价值的物化劳动，所以没有价值。土地资本是“对已经变成生产资料的土地进行新的投资，也就是在不增加土地的物质及土地面积的情况下增加资本”（《资本论》第3卷，1975）。因此土地资本的价值就是土地资源的价值。自然资源价格“是由虚幻性和真实性构成的二元性。虚幻性是由于自然资源物质的无价值和社会支付自然资源资本过多的价值决定的，而真实性则是由于自然资源资本个别劳动价值决定的，即已开发自然资源的价格。而从自然资源自身特性看其‘虚假的社会价值’和虚幻的价格特性则是由于自然资源的稀缺性，即自然资源绝对数量有限或相对价值随时间递增，因而，自然资源价格即稀缺价格。”（封志明等，1994）既然农民集体拥有土地所有权，理应获得其稀缺价格。

具体到都市农业被占用的耕地，其稀缺价格包含三方面的产品，三者应各自得到补偿。这三方面的产品分别是：每年稳定的农业生产收入（包括物质产品和社会服务产品）、支撑农民家庭安身立命的安全感（保险功能）、为社会提供的生态和景观效应（外部效益）。首先对于生产功能，新建工商业的效益大于农业产出的损失，这一点毋庸置疑，因此农民损失的现金收入应得到直接赔偿。其次，农民失去土地以后，多数出现就业困难，产生生活缺乏保障问题，因此需要支付其就业和生活保障金。就业和生活保障金在发达地区可以直接采取现金支付或投保形式，也可用于创造就业机会的投入。第三，都市农业被取代，则其生态和景观的外部效益完全丧失，城市居民福利无形受损。弥补方法是另建规模相当的农业项目或环境项目。

都市农业土地的三种产品应分别得到补偿，共同形成耕地占用的补偿价格，而且是谁占用、谁受益、谁补偿。如果占地是纯企业行为，则企业应支付全部的补偿费用；如果还有政府干预，则由财政和企业共同承担。那些还得以保留、但是正在受到城市化的侵害的农业，其受损的生产功能和生态功能，也应按照上述原则得到一定的补偿，补偿的一部分应规定用于改善其景观形象。为了切实保护农民利益，从运作机制上看，必须改革土地市场架构，除了公共用途占地外，经营性占用耕地不能适用当前的两级土地市场机制，而是要确立农民集体对于耕地的市场主体地位，并形成耕地非农占用的市场价格（牛若峰，2003）。生活保障金在发达地区可以直接采取投保形式，也可用于创造就业机会的投入。其承担方式与对农业的补偿是一致的。

对于那些面临困境的“现代化”都市农业项目则可用“受益者支付”的原理分析其走出困境之道。现代化都市农业项目属企业行为，其产品包括三个部分：一是可以直接销售的农产品，二是可供市民休闲的观光休闲、采摘、垂钓、教育等服务项目，三是为整个城市带来的景观效益和生态环境效益。其中第一和第二部分产品分别被消费者和游人购买，第三部分则往往得不到实现。既然该效益是社会性的，理应由政府代表纳税人来购买，这就是政府对都市农业的投入。事实上，政府对都市农业有大量投入，只是由于机制不顺才导致了经营的困难。目前我国政府投入都用于前期投资，等于政府和企业合作投资，提供两种私人产品和一种公共产品。由于产权关系不清晰，往往得到回报的只是企业投资，政府投资效果不好。如果政府担当的角色由投资人转变为客户，采取由独立企业提供公共产品，由政府支付（补贴）的方式，就可提高企业的经营积极性和政府的投入效果。具体做法是：政府虽然制定有鼓励都市农业项目发展的优惠政策，却不直接参与项目的前期发展和建设；待项目建成投产后，政府视企业提供环境和景观产品的数量和质量而给予相应补贴，作为对该产品的购买。这样企业提供的三项目产品就都找到了市场买家，激励机制就可以发挥良好作用。

参考文献：

- 马克思：《资本论》，第3卷，人民出版社1975年版
- 封志明等：《资源科学论纲》，地震出版社1994年版
- 唐健：《征地价格的构成》，《中国土地科学》，2002年第4期
- 牛若峰：《关注土地征用中的农民利益问题》，《牛若峰工作室通讯》，2003年第3号
- 张强：《大城市地区都市型农业发展研究》，国家社会科学规划基金项目报告，2001年3月
- 李永强等：《中国都市农业发展研究》，《区域农村经济发展研究》，中国统计出版社，2000年版
- 檀学文：《城市农业与可持续城市化》，世界农业，2001年第3期
- 北京市规划委员会：《关于北京市城市建设用地规划管理有关情况的汇报》，2002年4月25日