

生态农业农村建设的 国际经验及启示

International experience in ecological agriculture and countryside construction and its enlightenment

■文 / 孙飞翔 刘金森 李媛媛



面源污染、居住环境“脏乱差”等已成为制约中国农业农村高质量发展的瓶颈。当前,国际上许多国家在建设生态农业农村方面积累了大量经验,值得中国借鉴。

一、生态农业农村的发展

生态农业自提出以来,经历了探索(1920-1960年)、关注(1970-1980年)和稳步发展(1990年至今)三个阶段,20世纪90年代中期以来,发达国家相继采取了政策引导性措施鼓励生态农业发展,使其规模、速度和水平都有了质的飞跃。与此同时,发达国家陆续采用绿色贸易壁垒来限制农产品的进口,使世界各国对生态农业产生重视。生态村所蕴含的思想历史悠久,但生态村作为特定概念和实践对象的历史仅有短短几十年。生态村在强调农业绿色发展、基础环境整治的同时,也十分注重生态文化和管理体系建设。

二、国外实践分析

日本、瑞典、美国、德国等国家生态农业农村建设经验归纳为以下几个方面。

(一) 政策法规建设

国家作为政策制定的主体,必须重视本国生态农业农村发展政策的制定。日本实行业务计划体制,即出台政策作为指导,配套制定各类计划辅助政策实施。日本目前发布了《新食品、农业、农村政策的方向》《食品、农业、农村基本法》《考虑环境和谐的农业农村整备事业登记本纲要》《田园环境整备基本计划》等多项政策法规。2005年颁布的《食品、农业、农村基本计划》明确了其未来十年农业农村改革方向。2007年又制定实施《农地·水·环境保护提高对策》,对于地区保护农田和农田用水的活动,日本政府直接给予资金支持。

瑞典政府通过制定法律、税收调节等,对供给、生产与消费需求进行同步约束、引导,积极削弱农业生

产对环境造成的污染。通过税收政策、资金补贴、加大农业科研力度等,瑞典给予了环境友好农业生产长期而稳定的优惠政策。早在1969年,瑞典便有了环境保护法规,20世纪80年代,又相继出台了15个单项法规。瑞典《农业环保法》被认为是当前农业环境保护领域最为完善的法律之一。

美国于1983年制定了有机农业法规,对有机农业进行界定,并要求所有农药都必须在联邦农业部登记,在使用的州注册;制定了《有机食品生产法》,并成立了“有机标准委员会”。美国在《1990年农业法》中,制定了农药、化肥等使用标准,规定对生产、使用农药、化肥造成环境污染者,采用投资课税的方式征收农药税和化学肥料税;而美国的一般农产品种植也必须遵循《肥料使用法》《自然资源保护法》《垃圾处理法》和《水资源管理条例》等相关规定。

(二) 农业农村规划计划

国际生态农业农村规划的核心思想是土地生态分区,结合居民生产生活需要和土地板块的适宜性,确定土地基本用途和生态功能,并通过多种辅助手段协调各类功能用地之间的矛盾,优化用地效果,使居民的生产生活更符合生态学原则。日本《田园环境整備基本计划》将农村地域分为“环境创造区域”和“环境考虑区域”。基本计划和农业农村整備事业挂钩,确立了4个重点方向实现资源与环境统筹保护:一是生产基础完善,配套灌溉排水、修正农业道路和农场、土地改良、技术骨干培养等;二是山间地带整合,配套措施包括财政支付等;三是农村整合与振兴,包括农业集中排水、资源循环利用、居民用水优化等;四是防灾,包括蓄水、排水、引水以及水质净化。

美国通过土地休耕(CRP)项目计划,对易发水土流失地区农田进行补贴性弃耕恢复保护;通过联邦与地方州政府共同出资的土地休耕强化(CREP)项目计划,对土壤侵蚀和野生动植物自然繁殖地等有重大影响的地域,采取农业生产用地保护。

(三) 管理体系建设

国际上生态农业农村建设管理中公众参与和民主决策水平较高,广泛采用基于协议与协商制度设计的民主自治管理模式,依靠居民协议或决策共识来约束和规范居民行为,以参与会议的形式践行民主自治。农业生产上,日本推行以粮食、农业、农村政策推进为中心的政府一体化管理体系。而瑞典政府同样牵

头构建了生态农业发展管理体系,委托其国家农业委员会建立由政府部门、商界和农场主代表共同组成的有机农业理事会,具体负责实施有机农业计划;建立了有机农业咨询服务网,派遣专家协助制订计划、指导田间试验、举办有机农业培训班和讲座、举办展览会、出版书籍等。

(四) 标准及认证制度

生态认证制度已成为国际上较为成熟的生态农业监管辅助措施。其中,生态农场通常采取恢复、维持、促进生态和谐的管理措施,完全不用或基本不用人工合成的肥料、农药、生长调节剂和饲料添加剂,将对空气、土壤和水源的污染降到最低。

20世纪70年代日本设立生态环保农户认证制度。环保农户由都道府认定,通过堆肥改良土壤、减少化肥及农药使用等措施,可享受农业改良资金延期偿还等特别政策。生态环保农户申请要提交堆肥使用计划、机械和设施购入维修计划以及资金调配计划。生态农户有专属标识,并可适用于其农产品包装。遵守GAP(Good Agricultural Practices)是日本农户享受农业补贴的附加条件。2007年,日本制定了适用本国的GAP,对耕种部门和畜产部门做了128项规范,对生产过程各环节做出了细致规定,并在2016年再次修订。

德国实行德国生态农业协会标准认定,规定生态农业协会成员生产的产品附加料必须95%以上是生态的,才称为生态产品。生态产品认证前,申请转入生态农业生产的生产方需经过3年调整期,期内提供许可资料(产品生产地、生产过程记录、设备、原料、附加料记录,种子、肥料、植保剂名称、数量及出处等),由国家授权的检测中心对其进行至少一年一次的检查以及不定期抽查,如检查不合格,则要延长调整期。2001年德国颁布《生态标识法》。

瑞典以KRAV标识生态食品,由瑞典生态食品认证中心颁发。瑞典生态食品检验实行全过程管理,一是生产环节要求农民禁止或限量使用化肥、农药、兽药、生长调节剂、饲料添加剂等一切可能有害健康的产品,要求通过使用有机肥、种植绿肥、作物轮作、生物防治等技术来改良土壤和控制病虫害;二是要求产品原产地的环境质量有所保证;三是生态食品认证严格,认证中心得到有机农业运动国际联盟认可,该中心半数员工负责对申请认证的生态食品进行跟踪



检查,通过各种渠道信息反馈对生态食品的标准做出完善和更新(重审周期为3年,并要接受有机农业国际联盟的核查)。

美国分为自愿性认证和强制性认证,自愿性认证有:有机食品认证、公平贸易认证等;强制性认证有:食品质量管理GMP(GOOD MANUFACTURING PRACTICE)认证、危害分析和关键控制点HACCP(Hazard Analysis and Critical Control Point)认证、产品生产质量管理规范GAP认证等。其中,有机农作物在认证前必须停止使用禁用物3年,依照有机计划栽培并向认证机构递交有机农作物生产计划,所有栽培过程要被记录并保持5年。

(五) 财政支持与引导

欧盟设立共同生态农业基金,支持各类生态农产品组织体系的运转,保障其生产、加工、仓储和销售有序进行;同时,设置了面向生态农产品的专项补贴和专项资助,平衡生态农产品因市场需求不高而对农户

生产的影响。瑞典一方面对化肥和农药的价格进行规范;另一方面通过国家农业委员会制定生态耕种和相关补贴政策法令。瑞典农场主在固定的地块连续采用生态方式耕种,坚持不使用化肥和农药,严格控制有机肥使用时间,经瑞典农业委员会认定,可在前三年得到国家发放的补贴金;农场主申请补贴金时,需要提交由农业局批准的实施生态农业种植方式的“五年计划”。美国一方面采用投资课税的方式征收农药税和化学肥料税,抑制“非生态农业”发展,另一方面通过加大对生态农业基础设施建设(如道路、供电、通信)、生态农业生产以及生态农业科研和营销的财政补贴以支持其发展。

低息贷款是另一种常见生态农业财政支持措施。日本对生态农业的低息贷款以农户作为载体,主要投向农地开垦、改良和灌溉、经营设施等生态建设,同时以都道府县作为补偿主体,向服务环保型农业的农户发放无息贷款。德国政府为鼓励金融机构参与农村信

贷,对生态农业、环境保护等领域实行农村信贷利息补贴,或是减少存款准备金比例。

(六) 技术支持

瑞典在1989年由农业部发布决议,发动全国农民支持生态农业,并在农业大学中设置可持续发展农业中心,设立生态农业专业,聘请涉及种植业、畜牧业及环境保护等领域的众多学者,开展生态农业相关跨学科问题综合研究,强化生态农业人才培养和科技培训。美国先后提出低投入持续农业计划、高效持续农业计划,打造科技农业生产体系,并在近二十年发展了病虫害综合防治、3S利用等先进技术应用。日本重点开发了低害农药技术、残留农药简易诊断技术、土壤诊断技术、无农药无化肥栽培技术、林产废弃物和家畜粪尿制堆肥技术以及农业用水和水产管理等。

三、对中国的启示

(一) 问题

中国于20世纪80年代开始探索生态农业农村建设,力图实现经济、生态、社会三个效益的统一,然而直至目前,仍面临诸多问题:现实意义上的生态村仍未在全国形成规模,且多有“形”无“魂”,生态文化和组织管理相对不足;生态农业产品供销链仍不完善,缺乏稳定保障机制,食品生产商缺乏必要的社会责任感和环境意识,造假成本低且监管严重缺位,消费者普遍低估生态农产品价值等。

(二) 启示

1.加强优化中国生态村与生态农业相关政策、法规和标准建设,包括防治污染和保护自然资源环境等。政策设计要充分立足农村现状、考虑农民心态,引导农民认清生态农业的长远可持续性效益,多措并举,以“疏”代“堵”。以土地质量改良为关键核心,以农村有机废弃物综合利用为重点,加快生态农业管理、技术、产品标准化及本地化。国家层面重点引导规范中国生态农场、生态农产品的认证制度,严格规范认证程序。地方管理部门要加强对生态农产品生产、认证、销售各环节的监管。

2.建立健全农业农村生态发展组织、管理与考核机制。建议立足小规模家庭经营模式和农民经营管理能力水平,地方政府应因地制宜地组织成立生态农业发展组织,提供生产技术和管理经验,鼓励和引导农民进行合作化经营。同时,要同步组织构建生态农业

农村发展评估考核机制,建立完善各级考核指标体系。

3.供给侧与消费端同步改革,形成良性循环。供给侧推行绿色生产,消费端引导积极合理消费,逐步使生态农产品成为市场主流,反向支撑绿色生产。地方政府积极引导、参与构建生态农产品生产与消费平台,辅之以稳定的财经支持,对短期内无经济收益的实施生态农业补贴,探索建立生产者和消费者共同承担风险和收益机制。引导政策性金融机构参与生态农业农村建设,减少建设期间对政府财政的依赖。

4.注重科学技术应用。重视生态农业相关科研院所、高校、社会团体的组织建设,加强对科研人员的培养,尤其重视对遗传育种、土壤生化、污染防治、资源经济等领域跨学科综合专业人才的培养。突出有机肥制备、使用等方面的技术指导,推动实现农药化肥减量化。

5.加强宣传,注重科技应用、文化传承、管理水平同步提升。科学部署政府、学校及民间的宣传教育活动,促成生态农业和生态村建设成功经验的共享。继承发扬中国农村特色,重视村落文化与生态建设融合。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

