

DOI: 10.5846/stxb201412282591

骆世明.构建我国农业生态转型的政策法规体系.生态学报, 2015, 35(6): 2020-2027.

构建我国农业生态转型的政策法规体系

骆世明

华南农业大学, 热带亚热带生态研究所, 广州 510642

摘要: 中国农业需要进入产出高效、产品安全、资源节约和环境友好的生态转型阶段。为了全面推进生态农业建设,在分析了各国农业生态转型的经验和我国相关政策和法规的基础上,提出了建立我国农业生态转型政策法规体系的原则是整体把握、系统设计,因地制宜、分级管理,疏堵结合、奖惩有度,着眼基层、重在落实。分别就我国生态农业的红色清单制度的清单内容、惩罚措施、监督机制,绿色清单制度的清单内容、分层管理、经费支持和行动主体,以及生态农户认证制度的标准构建、认证程序和支撑政策等进行了论述。最后提出了制定“现代生态农业实施条例”的设想。

关键词: 生态农业; 生态补偿; 农业政策; 农业转型; 农业环境; 农业资源

在 2014 年 12 月举行的中央经济工作会议指出要“要坚定不移加快转变农业发展方式,尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来,走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。”在 2014 年《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》的中共中央和国务院 1 号文中提出了(1)促进生态友好型农业发展,(2)开展农业资源休养生息试点,和(3)加大生态保护建设力度等措施建立农业可持续发展长效机制。显然,我国农业的发展已经到了一个从仅仅重视产量和经济效益的阶段,要转向兼顾农业的社会效益、经济效益和生态环境效益的阶段。生态环境与食品安全已经成为社会关注的焦点。现在是我国进行农业生态转型的关键时期。

我国的生态农业建设一直受到社会和学术界的关注,政府也动作不断,实施了大量与改善农业生态环境相关的措施与项目,但是农业生产引起的严峻资源、环境、生态与食品安全问题却没有得到根本遏制。除了能够直接产生经济效益和能够得到政府补贴的模式与技术以外,生态农业措施还没有成为广大农民、农业企业和其他农业经营者行为规范。政府资助的生态农业项目仅仅能够在项目区内实现。在项目期过后,生态农业措施得不到应有的示范和扩散效果,甚至连示范区也会因没有了项目经费支持而中断有关实践。

因此促进我国生态农业发展的战略必须从“关注项目,不管全局”、“只见物,不见人”、“只重视模式技术,忽视政策法规”、“只见人的行为,不触及行为驱动力”的管理思维中转变过来,系统建立促进农业生态转型的政策法规体系,多途径引导农业生产者的行为方式从只重视农业生产的经济效益,转变到同时重视农业的社会效益、经济效益与生态环境效益。这样,我国的农业才能真正实现生态转型,走上可持续发展的路。

1 各国农业生态转型的经验

农业的生态转型就是在农业生产从仅仅重视农业的产量和经济效益的形态过渡到同时重视农业的生态环境效益的发展形态。从 20 世纪 90 年代开始,世界上不少国家都先后稳步地全面实施了农业的生态转型。

1.1 建立制度规范,推动农业生态转型。

欧盟在上个世纪 80 年代,农业引起的面源污染非常严重,地表水和地下水污染中 70%—80% 的氮,30% 的磷都来自农业。为了彻底扭转农业污染的局面,欧盟 1992 年通过了新的《共同农业政策》。新的政策推行了农业与环境的一揽子计划,采取的措施包括降低家畜放养密度,减少使用化肥农药,并且对因此减产的农民

收稿日期:2014-12-28; 修订日期:2015-03-30

* 通讯作者 Corresponding author. E-mail: smluo@scau.edu.cn

实施补贴等。欧盟各国相应修改和制定了自己的法律,通过了与农业环境相关的法案 160 多个。实施 10a 后,欧盟的化肥使用量下降了 9%,粮食产量上升了 5%,肥料利用率达到了 60%—80%^[1-2]。在美国,1999 年开始推荐基于资源与环境的最佳管理措施(BMP),并制定系列引导性和预防性政策。日本在 1992 就提出了发展环境保全型农业的构想,1994 年制定了《环境保全性农业推进基本方案》,并在 1999 年颁布了《食物、农业、农村基本法》,全面推行环境保全型农业^[3-4]。韩国 1998 年确定农业转型,发展“环境友好型农业”,当年制定了《环境农业育成促进法》,2012 年公布了《关于促进环境友好型农业和渔业,并且管理和扶持有机食品法案》^[5]。

1.2 建立经济补偿制度,引导农业经营者的行为转变。

为了支持属于公益性的农业生态环境效益,减少因为经济外部性引起的市场不公。有关国家在农业生态转型中重视通过税收政策、财政补贴政策等生态补偿手段来弥补市场经济的不足。

欧盟在《2000 年议程》中对生态脆弱地区和植树造林行为提供补贴,在给农民的政府直接支付中明确了与生态环境挂钩。2003 年欧盟通过了农业政策改革决议,使得农业政策更加市场化,把与生产挂钩的政策转变成成为与生产不挂钩的农场补贴。农民根据市场需求有更加自由的生产决定权。然而,农民获得有关补贴必须满足“交叉达标(cross-compliance)”中提出的对环境、食品安全、动物卫生与动物福利的基本道德基准^[1]。

韩国实施的产品认证与直接支付制度是环境友好型农业的两个重要政策支柱。产品认证分为:无农药农产品、低农药农产品、有机农产品和过渡期有机农产品。直接支付制度仅仅给予那些获得环境友好产品认证的农户^[5]。

日本推行环境保全型农业,农业环境政策的财政补贴鼓励与农业环境保护密切相关的活动,例如采取可持续生产方式的农业给与金融和税收方面的优惠,对于堆肥生产与有机产品的储运设施进行建设资金补贴和税款返还政策^[4]。

美国的农业环境保护政策一方面让更多的土地休耕以恢复地力,另一方面对于在耕的耕地实施(1)土壤质量提升,(2)减少水土流失,(3)保护野生生物,另外还采取措施防止农用地的非农发展,例如农地发展权的购买,草地恢复。国家通过提供技术性援助,帮助农民保护和改善自然资源状况^[6]。

2 我国实现农业生态转型的法律和政策基础分析

2.1 我国农业生态转型相关的法规现状

我国与生态环境的政策法规很多适用于农业与农村可持续发展。这些法规由宪法、综合性生态环境基本法律、生态环境单行法律、生态环境地方、部门和区域性法规构成。

《中华人民共和国宪法》第九条规定“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。第十条规定“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地”。第二十六条规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”,“国家组织和鼓励植树造林,保护树木”,这些原则同样适用于农业和农村发展。

综合性的生态环境法规有《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国城乡规划法》等。2010 年《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》中规定了全国各地的发展要先进行主体功能区规划,下一级的规划要服从上一级的功能区规划。性质上也是综合性的,但是还没有上升到法律层面。

生态环境有关的单行法律制度包括:(1)自然资源方面的《水法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》、《矿产资源管理法》、《野生动物保护法》等,(2)环境保护方面的《环境影响评价法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《噪声污染防治法》、《固体废物污染防治法》、《海洋环境保护法》、《水土保持法》等,(3)产业生态方面的《清洁生产促进法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《退耕还林条例》等。

部门法规中《中华人民共和国农业法》第八章涉及“农业资源与农业环境保护”,农业部还颁布了《农业环境监测报告制度》,这些都是有利于生态农业开展的法律规定。

地方法规是各地根据实际情况制定的,例如甘肃省在 2013 年制定了《甘肃省废旧农膜回收利用条例》有力促进了甘肃省的农膜回收工作。广东省就有《广东省农药管理规定》、《广东省基本农田保护区管理条例》等地方性的规章。这些措施有利于在地方发展生态环境友好型的农业。

总的来说,我国还没有针对农业生态转型的生态农业专门法规,有关分散在各种政策法规中的规范还比较原则性,需要进一步加强系统性、针对性和可操作性。

2.2 我国有关生态补偿制度的建设现状

根据 2013 年 4 月第十二届全国人大常委会第二次会议上《国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告》可以看到,2005 年以来我国已经把建立生态补偿机制作为重点工作,起草了《关于建立健全生态补偿机制的若干意见》征求意见稿和《生态补偿条例》草案。我国已经初步形成了生态补偿制度框架,生态补偿投入逐步增加。国家还积极开展区域综合性生态补偿的办法。例如在祁连山、秦岭—六盘山、武陵山、黔东南、川西北、滇西北、桂北等 7 个不同类型区开展生态补偿示范区建设。我国还加强了监督和监测工作,完善了生态环境质量的考核和评价体系。各地也紧跟国家的政策发展,陆续推进了各地的生态补偿工作。

然而,我国目前的生态补偿工作总的来说还存在生态补偿资金来源单一,补偿力度不足。由于部分自然资源的产权制度不健全,功能区划分没有到位,补偿主体不清晰,补偿标准不统一,落实受益者的权利与责任还不到家,生态补偿的法律规定分散,缺乏系统性和可操作性等问题。现有法规的执行也存在有法不依、执法不严的问题。为此,我国需要抓紧完善有关政策和立法,健全生态补偿的机制,特别是对保护生态环境的农业行为要建立生态补偿机制。

3 构建我国生态农业政策法规体系的基本原则

构建我国生态农业政策法规体系应当遵循的基本原则是:整体把握、系统设计,因地制宜、分级管理,疏堵结合、奖惩有度,着眼基层、重在落实。

3.1 整体把握,系统设计

态农业建设对农业的认识是基于对农业生态系统的整体结构与功能的认识。生态农业建设的制度设计也必须面对与农业生态系的输入输出和内部结构有关的农业经营者的行为调整。农业生态系统跨边界的输入和输出是造成资源压力、环境污染和食品质量问题的直接原因,因此法规制定必须涉及农业的资源输入、副产物及污染输出、产品输出等方面的行为调整^[7-8]。农业生态系统的输入和输出实际上受到系统内部结构与功能的影响,因此政策法律的制度设计也必须涉及人们对农区生物多样性结构、循环体系结构和景观结构的行为方式。

3.2 因地制宜,分级管理

我国南北东西的跨度大,不仅气候、土壤、植被等农业依托的自然环境差异大,而且社会经济状况的差异也大。这不仅造就了各地农业生产的独特特点,而且决定了各地农业生态转型所面对的资源、生态、环境的压力不同,能够利用开展农业生态转型的人力、资金、物力、经验也有很大差异。期望在全国通过几个模式和技术体系的推广就能够实现农业生态转型的构想是不现实的。为此,(1)国家一级需要克服在对操作层面的模式与技术太具体化的倾向,集中精力进行原则和方向的指导,以及配套方针和政策的制定。(2)省市和县一级要因地制宜,提出资源节约、资源替代、污染治理、景观布局、循环设计、生物多样性利用方面的具体推荐措施,对国家的法律和政策具体化为地方的可执行措施。(3)农业经营者则应当根据自己的生产项目、技术能力、经济条件等一方面遵守保护资源与生态环境的道德底线,另一方面采纳适合自己的推荐生态农业模式与技术,并获得政府的政策支持与市场认可。(4)科学技术部门承担的任务应当是在政府项目的支持下不断研究、总结和推进适合各地的生态农业模式与技术体系,提出相关政策建议和制定生态补偿标准等。

3.3 疏堵结合,奖惩有度

生态农业制度要调整农业经营者与生态环境的关系,让农业经营者行为向生态环境友好转变。为此,应

当坚决制止对资源环境有负面影响的行为,列出红色清单。根据触犯红线的违规程度,制定相应的惩罚措施,从减少农业补贴,停止农业补贴,征收罚款,直到移交法律处理等一系列相应措施。另一方面应当大张旗鼓鼓励对农业生态环境有益的行为,列出绿色清单。根据执行绿色清单的成本、绿色行动产生的生态环境效益、政府的支付能力等因素综合制定补贴措施和奖励政策,分别从财政补贴、优先贷款、低息贷款、市场准入、标签认证等方面给与激励。

3.4 着眼基层,重在落实

农业生态环境问题涉及面广,涉及主体多,政策法规起作用的关键是能够被严格执行、逐条落实到农业生产经营者的行为改变方面。对于红色清单,可以采用农业经营者事先签订承诺书,年末签订履诺书,并加以公布的方式。在当年没有违反红色清单情况下才可以如数获得当年政府农业补贴。如果被举报违规,或者抽检发现违规,不仅按规定减扣补贴,而且将在基层农业经营者诚信制度中留下记录,并在后期加大抽检频度。对于绿色清单,可以采用农业生产经营者申报,部门认定,政府备案,分期付款,事后验收的方式。为了鼓励市场认可,可以设立“生态农户”标签。生态农业法规的实施,可以更多借用民间力量,例如公开的网络和电话举报系统,基层农村专业技术协会、农民行业协会、民间生态环境组织等。

4 我国生态农业建设的红色清单构建

4.1 清单内容

红色清单要围绕影响资源、生态、环境的农业输入与输出的农业行为来构建,可以分为资源保护与利用、农业生产资料投入以及农业与农村废弃物处理3个方面(表1)。红色清单的制定有利于迅速遏制农业生产过程对资源与生态环境产生的负面影响。从表1可以看到我国在农业与生态环境有关政策法规中关于农膜回收、秸秆处置、乡村垃圾与污水处理等方面的顶层政策法规还急需制定。即使是已经有了国家层面的一些政策法规的,关系到具体执法的各地具体规范还非常缺乏。生态红线的制定应当具体到能够让农业经营者非常清晰知道:不能够在什么地方进行农业耕作活动,不能够超出的灌溉水定额是多少,不能够超出的化肥使用上限是多少,不能够使用的农药和添加剂种类是什么,不能够随便烧的秸秆该如何处置,不能够随便排放的畜禽粪便如何循环,不能够随便倒的垃圾和不能随便排放的污水该如何处理。

4.2 惩罚措施

红色清单构建的另外一个重要组成部分就是相应的惩罚措施。目前各种政策条例分散由不同部门管理,而且农业经营者分散居住、分散作业,监督成本和执法成本很高,因而很多规定形同虚设。为此可以考虑在县和乡一级制定农业经营者应当遵守的保护资源与生态环境的“承诺书”,书中具体列出禁止的行为红线。不破坏生态环境是国家对公民的基本道德要求,因此违反红线规定给予相应惩罚是在情在理的。根据违规的程度,(1)绝大部分情况下可以减发直至不发国家给予的各类农业补贴。为此需要对粮食生产补贴、农资综合补贴、良种补贴、菜篮子生产补贴、能繁母猪补贴、农机补贴等国家和地方的政府补贴规定进行补充修改,把遵守生态红线作为前提,作为一个基本道德要求。(2)个别行为不当造成较大生态环境问题的,要补偿所造成的生态环境损失。(3)个别动机不良、行为恶劣、后果严重的,就需要依据法律,移送司法机关依法处置了。

4.3 监督机制

需要根据红线规定进行对当地农民、农业企业和群众进行广泛的宣传教育,做到路人皆知。每年农业经营者在获得农业补贴前,需要提交“履约书”,评价自己遵守各项红线的情况。基层需要建立农业生产者是否如实报告红色清单遵守情况的诚信档案,告知农业经营者诚信的重要性。在小机关大社会的条件下通过政府机构与民间社会共同完成农业生态环境问题的监督和核查。例如可以采用授权农民专业技术协会、农业合作社、农业行业协会进行监督,可以设置有偿举报热线和举报网站,可以采用随机的专业人员抽查和抽检等。

表 1 我国生态农业制度建设的红色清单方案

生态红线类型 Type of Red Lines	目前主要政策法规依据 Existing Laws and Regulations	可操作的执行规范 Regulation in Implementation Level
《中华人民共和国农业法》第八章		
资源保护与利用方面 Protection and use of Resources		
(1) 耕地	《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》 《基本农田保护条例》	耕地红线的具体范围
(2) 水资源	《中华人民共和国水法》《中华人民共和国循环经济促进法》	各地区的作物灌溉定额上限
(3) 森林资源	《中华人民共和国森林法》《退耕还林条例》	森林公园、自然保护区、水源林界定
(4) 草原资源	《中华人民共和国草原法》,农业部《草畜平衡管理办法》	各草原的载畜量上限
(5) 渔业资源	《中华人民共和国渔业法》《中国水生生物资源养护行动纲要》	东海、南海、渤海、长江、珠江禁渔期
(6) 农业生物种质资源	《中华人民共和国种子法》	农业生物的野生和近缘种保护区
农业生产资料使用 The use of industrial inputs		
(1) 化肥	《中华人民共和国肥料管理办法》	目前缺乏对农田使用上限的额度规范
(2) 农药	农业部《农业管理条例》	具体农药的使用量和使用时间规定
(3) 农膜	《固体废弃物污染环境防治法》《甘肃省废旧农膜回收利用条例》	目前缺乏全国性的农膜回收规定
(4) 饲料添加剂	《饲料和饲料添加剂管理条例》	需要加强对使用品种和量的监管
废弃物的处置规范 The waste treatment		
(1) 秸秆	国家环境保护总局《秸秆禁烧和综合利用管理办法》,《关于进一步加强秸秆禁烧工作的通知》	缺乏可操作性,缺乏疏导途径和政策
(2) 畜禽粪便	环境保护部发布《畜禽养殖业污染防治技术政策》,国务院颁布《畜禽规模养殖污染防治条例》	制定各区域养殖环境容量以及核查途径
(3) 乡村垃圾	《固体废物污染环境防治法》,《四川省城乡生活垃圾处理指导意见》	需要提出各地具体实施办法和措施
(4) 农村污水	《水污染防治法》,环保部《关于农村地区生活污水排放执行国家污染物排放标准等问题的复函》	需要提出各地具体实施办法和措施

5 我国生态农业建设的绿色清单构建

5.1 清单内容

绿色清单与红色清单类似,也要围绕农业内部的结构与功能分别就景观设置、循环体系构建、生物多样性利用,以及农业输入输出有关的资源节约和污染治理来构建(表 2)。《中华人民共和国农业法》第八章关于农业资源与农业环境保护部分,列举了很多禁止做、应当做的事,其中也提出了一些该引导和支持做的事,这是绿色清单的法律基础。从中央到地方在过去一段时间对农业资源与生态环境,以及生态农业建设的良好实践方式都实施过或者正在通过各种项目与补偿的方式给予支持(表 2)。然而,当项目的财政预算在 3 到 5a 结束后,绿色行动的经济支撑就没有了,绿色行动往往成了短期行为。如果政府有关项目的实施是一种先行先试,为项目实施后把这些行为列入到各地长期支持的农业绿色行动清单提供经验和数据,绿色行动就可能成为一个社会可以预期的长期行为。

5.2 分层细化

绿色清单的制定应当分层进行,越到基层越应当具体化。一方面是因地制宜的行动内容,可以具体到植物动物的品种,工程的规格等。另一方面是补贴标准。各地对于特定绿色行动的补贴额度应当综合行动成本、效益、政府支付能力、当前鼓励的优先顺序等因素,统筹考虑。绿色清单在基层具体化的依据就是科研、推广和前期项目实施经验和数据的总结。例如美国明尼苏达州农业最佳实践手册中列出了各种具体措施的政府补贴额度。其中土地植物覆盖措施中种植禾本科或者豆科覆盖作物的每公顷补贴 123.5 美元,授粉动物依赖的本地植物种植每公顷补贴 504 美元,坡地种植水平植物缓冲带种植本地种超过 4 公顷的每公顷补贴 578

美元等^[9]。有关经验值得借鉴。

表 2 我国生态农业制度建设的绿色清单方案
Table 2 The Proposed Ecological Green List for Eco-agriculture Development in China

绿色清单类型 Type of green actions	具体措施举例 Examples of green actions	有关政府项目与补助举例 Examples of government support and subsidy
生物多样性利用 The use of biodiversity		
(1) 有害生物综合防治	生物天敌及其制剂,鸭稻共作,鱼稻共作,防虫的推拉体系	农业外来入侵生物防治项目
(2) 农田合理轮间套作	禾本科作物与豆科作物轮作,橡胶园间作,	沃土工程,土壤有机质提升项目
(3) 有益微生物利用	根瘤菌,菌根菌,解磷菌,解钾菌,光合菌,益生菌	黑龙江大豆根瘤菌剂补贴项目
(4) 农区自然植被	果园草本植物覆盖,村落、道路、渠道、田头绿化工程	山西标准化果园建设项目
(5) 种质资源保护	传统农家品种保护	畜禽种质资源保护项目,渔业种质资源保护项目
物质循环利用 Circulation of Material		
(1) 秸秆循环利用	生物质能源利用方式,食用菌生产利用,饲料利用	秸秆养畜联户示范项目,秸秆能源化利用补助项目
(2) 畜禽粪便综合利用	沼气利用,食用菌生产,有机无机复合肥生产	农业清洁生产示范项目,循环经济发展专项
(3) 农膜回收利用	农膜回收机械,农膜再生工厂	甘肃省废旧农膜回收利用条例
(4) 加工业有机废物利用	糖厂加工产物综合利用	浙江省生态循环农业项目
(6) 城乡有机废物利用	城市有机垃圾循环利用,城乡污水循环利用	污水处理费,垃圾处理补助
合理景观布局 Landscape Arrangement		
(1) 农田林网建设	主要东北、华北、西北、华东、华南的平原区	平原区林业工程,沿海防护林工程
(2) 水平植物篱	主要在丘陵山区坡地和梯田	国家农业综合开发水土保持项目
(3) 作物镶嵌布局	主要在平原区实施	未见
(4) 乡村景观整治	整治道路、排灌系统、污水垃圾处理系统,开展植被建设,实现乡村美化	美丽乡村建设项目
(5) 防风固沙带建设	主要在西北风沙区	三北防护林工程,长江中上游防护林工程
资源节约、替代与增殖技术 Protection and Sustainable Use of Resources		
(1) 节肥技术	采用因土配方施肥,购买缓释肥,使用有机肥	测土配方施肥项目
(2) 节水技术	膜下滴灌,滴管,喷灌	农田节水技术示范项目,旱作节水项目
(3) 节能技术	太阳能热水器,地热利用,小水电,生物质能利用,节能炉具,节能农机	农村能源综合建设工程,绿色能源示范县建设
(4) 节药技术	采用物理生物方法,如黄板、频振灯,采用新型药剂和新型施药工具	国家级绿色防控示范区
(5) 土壤增肥技术	绿肥种植,有机肥使用,豆科作物种植	沃土工程,中低产田改造工程,保护性耕作项目
(6) 渔业增殖技术	人工鱼礁,人工增殖放流	农业部 2013 渔业资源保护和转产专业项目
农业污染处理技术 Agricultural Pollution Control		
(1) 生态拦截沟	农田排水渠上铺垫过滤基质和种植吸收植物	未见
(2) 沿河植物缓冲带	河流两岸预留自然植被作为野生生物栖息地和排水过滤系统	未见
(3) 人工湿地建设	作为农村分散污水的处理设置,可以用在养殖场、村落和农田排水上	国家水污染治理专项
(4) 污染土地修复和改种	重金属污染土地修复,有机污染土地修复,改种花卉苗木,改为温室水培	耕地的重金属污染修复试点

5.3 经费筹集

绿色清单制定的一个重要制约因素就是政府的财政预算和资金筹集。可以从几个途径考虑资金来源。

(1) 农业生态补偿政策调整:国家财政 2012 年的生态补偿经费就已经达到大约 780 亿,今后还会继续增

长。其中在农业部分尽量与绿色清单结合,将会使生态补偿的经费使用更加有效;

(2) 外围补贴政策调整:我国目前还存在一些不合理的政府补助政策,例如目前关于化肥工业和农药工业的用电用气补贴和税收减免政策存在不少争论。有人建议在逐步减少对化肥工业税收减免的同时,可以把用电和用气补贴转向奖励农业经营者实施因土配方施肥和购买控释肥等新型化肥^[10];

(3) 各级政府在生态环境建设和环境修复方面,每年都有不少预算,例如“十二五”期间,滇池的治理投入达到 420 亿,重金属污染土壤治理预算也非常高。在今后,应当逐步把末端治理的费用转移到过程和源头治理,其中很多源头治理项目已经列入绿色清单中;

(4) 争取打开更多企业和民间资金的投入农业生态环境保护与生态农业建设的渠道。

5.4 明确主体

绿色清单的实施需要明确绿色行为的执行主体和接受政府奖励与资助的主体。任景明等年提出了我国农业用地产权主体不明确是对农业环境改善的重要制约。大家都想“搭便车”,例如农村的水利设施和农田防护林等公益性设施,谁都不想维修保养,不想投入,以至于失修和报废,更不用说与生态环境保护有关的公益性项目了^[11]。在 2007 年实施的《中华人民共和国物权法》中规定农田、草地和林地的承包期分别为 30a、50a 和 70a。使用权的长期稳定能让使用者关注到土地的长期生态环境状况,能够部分弥补产权界限模糊产生的问题。

目前土地使用权的另外一个问题是土地流转制度。土地使用权或者产权如果不能实现市场化流转,在比较利益的驱动下,大量劳动力转移到城市和工业,不关注承包的小块农田。这样家庭承包的农田会荒废,更不用说关心长期的生态环境改善了。为此,土地流转的制度建立与健全值得关注。各地正在累积一些经验,例如广州农村通过土地平整后,实行确权不确界,让农民拥有股份。成都成立农村产权交易所,建立四级农村产权交易服务平台。重庆成立农村土地交易所,实施实物交易与虚拟交易并存的做法。只有长期的土地所有权与使用权明确,而且土地经营者对土地有足够的关注度,才能够使经营者积极采纳绿色清单推荐项目,并获得相关的政府奖励与资助。

6 建立生态农户认证制度

生态农户认证的目的是建立一个新的农业社会行为典范,并且为生态农户获得市场和消费者认可提供一个标识。

6.1 国际经验

2013 年底联合国粮农组织发布了面对农业企业的“可持续食物与农业体系评估指导意见(第三版)”,其中包括了对(1)企业管理理念与组织,(2)生态环境与动物伦理,(3)经济收益与稳定性,(4)对社会平等与文化多元的尊重等 4 个方面的 21 条标准,每个标准都有完全满足要求的绿色标准与不可接受的红色底线,以及介乎两者之间的评价标准。这种评价方法简单易行,值得参考^[12]。日本对申报为“环保型农户”的农户,银行可以提供长达 12 年的无息贷款,政府或农协可提供 50% 的农业基本建设设施资金扶持,而且第一年可以享受 7% 到 30% 的税收^[3]。韩国首尔地区环境友好型农户在实施初期就从 1990 年的 1306 户迅速增加到 2004 年的 28951 户^[5]。

6.2 认证标准

生态农户认证不同于无公害农产品认证,绿色产品认证和有机产品认证。尽管对资源、生态、环境负责任的农业方式有利于产生安全的食品,但生态农户认证侧重的是农业经营者的行为方式对资源及生态环境的影响,而不仅仅是农产品本身。为此生态农户认证的基本标准应当包括:(1)农业生产中没有违反生态农业红色清单划定的红线,(2)农业生产中是否尽量采用了生态农业绿色清单中符合经营者实际情况的措施,(3)产品起码达到了无公害农产品标准。因为无公害农产品是我国对农产品的基本要求,实际需要增加的仅仅是第一项和第二项。

6.3 认证程序

为了核实农业经营者是否达到认证标准应当要求,申请者应当提交:(1)生态农业红色清单“履约书”,(2)绿色清单补贴申报书,(3)支撑这些行动的生产资料购买记录(化肥、农药、饲料、兽药、添加剂、激素),生产过程记录(施肥、灌溉、施药、治病等的时间和量),农副产品处理记录(秸秆、禽畜粪便、农膜)。如果这些材料都符合要求,认证机构还需要现场勘察农业生产现场和周边的生态环境状况,如果有任何资源破坏、环境污染、生态恶化的现象和相关投诉,实行一票否决。认证结果应当有一个公示期。由于认证标准简洁明确,核实手段简单实用,经过一定的培训后,认证可以授权给县一级,由农业、水利、环保、林业等部门的组成的认证组织,也可以授权给相关的农业与环保学术团体。认证结果交政府备案。

6.4 支撑政策

为了鼓励农业生产经营者积极投入生态农户认证,可以考虑对获得认证的经营者给予(1)市场认可的生态农户产品标识,(2)无公害农产品、绿色食品和有机食品的检测补贴,(3)优先获得低息贷款或政府贴息贷款,(4)优先获得下一阶段的绿色清单补偿等。

国家的生态农业建设制度,可以在现有各种法律和规章制度的基础上,以农业部门为主,国土、水利、林业、财政、司法、环保、工商等部门共同参与,依据生态农业建设的红色清单、绿色清单、生态户认证的思路,集思广益,补充、完善、细化,形成国家层面的“现代生态农业实施条例”。经过一段时间的实践检验,暴露出一些涉及需要完善法律层面的内容,可以考虑对现有的农业法进行适当的修订,就像欧盟、日本和韩国曾经做过的那样,使农业的生态转型大方向能够得到有力的法制保障。

目前我国的农产品产量在继续增加的同时,农业成本越来越高,农产品价格超越国际市场价格越来越普遍,生态环境与食品质量越来越成为社会普遍关注的问题和农业长远发展的制约。只有从制度建设方面着手,才有可能整体扭转农业以产量和经济为核心的惯性,走向“产出高效、产品安全、资源节约、环境友好”的绿色可持续发展道路。中国的也才能够最终把“饭碗”牢牢端在自己手上。

参考文献(References):

- [1] 陈彬.欧盟共同农业政策对环境保护问题的关注.德国研究:2008,23(2):41-46.
- [2] 乐波.欧盟“多功能农业”探析.华中农业大学学报:社会科学版,2006,62(2):31-50.
- [3] 胡启兵.日本发展生态农业的经验.经济纵横:2007,11:64-66.
- [4] 金京淑.日本推行农业环境政策的措施及启示.现代日本经济:2010,173(5):60-64.
- [5] 赵华,郑江淮.从规模效率到环境友好.经济理论与经济管理:2007,7:71-75.
- [6] 王世群.美国农业环境保护政策及其借鉴.环境保护:2010,17:64-65.
- [7] 骆世明.生态农业的景观规划、循环设计几生物关系重建.中国生态农业学报:2008,16(4):805-809
- [8] 骆世明.论生态农业的技术体系.中国生态农业学报:18(3):453-457.
- [9] Minnesota Department of Agriculture.The Agricultural BMP-Handbook for Minnesata. St Paul, Minnesota.2012:1-186.
- [10] 程存旺,石嫣,温铁军.氮肥的真实成本.绿叶,2013,(4):77-88.
- [11] 任景明,喻元秀,王如松.中国农业政策环境影响初步分析.中国农学通讯:2009,25(15):223-229.
- [12] FAO.Guidelines:sustainability assessment of food and agriculture systems. Rome. 2013:1-249.