

● 政策研究

新中国成立以来农业绿色发展支持政策演变及优化进路

◆ 李学敏 巩前文

(北京林业大学马克思主义学院 北京 100083)

摘要: 国家资源安全、环境安全、食品安全的多重约束要求农业走出一条兼具经济性、安全性和低碳性的绿色发展之路, 其中政策引导是关键。本文运用统计分析和比较分析法对新中国成立以来中国农业绿色发展变化趋势和农业绿色发展支持政策演变历程展开分析, 探索农业绿色发展支持政策优化进路。研究发现: 新中国成立至今农业绿色发展逐步达成社会共识, 农业低碳生产方式初步形成, 粮食安全与餐桌安全稳步提升, 农业经济性目标从增产转向带动农民增收; 中国农业绿色发展支持政策演变历程可以以 2002 年《中华人民共和国农业法》修订和 2016 年中央 1 号文件出台为关键节点, 划分为政策孕育阶段、政策初建阶段和政策体系化阶段 3 个阶段; 农业绿色发展支持政策的演变, 经历了聚焦粮食增产到注重农产品质量提升、再到以绿色生态为导向的转变过程, 该过程中农业绿色发展支持政策逐步实现了经济性、安全性和低碳性 3 方面的体系化整合, 但在全面性、系统性和可操作性等方面仍存在改进空间。对此, 本文提出新时代农业绿色发展支持政策的优化进路: 坚持底线思维, 构建资源源头管控、产地环境监控、产业准入严控的农业绿色发展支持政策改革体系; 坚持法律思维, 制定农业绿色发展法推进农业绿色发展支持政策法律化; 坚持系统思维, 财政补贴多补并一补强化支持农业绿色发展主线。

关键词: 农业绿色发展; 支持政策; 政策演变; 优化进路

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2020.04.005

1 引言

农业绿色发展是实现农业现代化的重要指标, 是新时代贯彻新发展理念的重要举措。新中国成立以来, 中国农业生产能力迅速提升。1949—2018 年, 粮食产量从 11 318.40 万 t 增长到 65 789.22 万 t, 年均增长达 789.43 万 t; 同期, 在全国人口增长了近 1.6 倍的情况下, 人均粮食产量仍从 208.90kg 增长至 471.48kg, 解决了世界上近 20% 人口的吃饭问题^①。然而, 资源的长期过度开发以及

日益严重的生态环境污染直接对农产品质量安全造

收稿日期: 2020-03-05。

项目基金: 本文获得国家社会科学基金项目“新时代农村绿色发展的外溢效应测度及补偿政策研究”(18BGL173)的资助。

作者简介: 李学敏(1994—), 女, 硕士研究生, 研究方向: 马克思主义中国化研究、农业绿色发展问题, E-mail: lixueminx@163.com。

通信作者: 巩前文(1982—), 男, 副教授, 研究方向: 绿色发展、马克思主义中国化研究, E-mail: gongqianwen@bjfu.edu.cn。

① 参见国家统计局(编),《中国农村统计年鉴》(1985—2018)。

成威胁^[1]，限制了农业发展的可持续性。为了促进农业可持续发展，探索突破资源环境限制的农业绿色发展道路是中国农业政策始终追求的重要目标。但是，农业发展中面源污染加重、餐桌食品安全隐患犹存、农业增产不增收的困境未得到根本扭转，农业发展“不绿”状况突出，迫切需要在新发展理念的指引下，通过政策引导、全面参与，把农业绿色发展落地落实。因此，总结中国农业绿色发展支持政策演变历程、厘清政策逻辑，对于找准政策优化进路意义重大。

学术界对于农业绿色发展的内涵尚未达成共识，但已有学者尝试从农业可持续发展出发对农业绿色发展作出阐释，也有学者结合中国经济新常态的时代背景阐述农业绿色发展的重大意义。农业绿色发展与农业可持续发展均要求农业发展兼顾经济效益、生态效益和社会效益，但不同于可持续发展的结果导向，农业绿色发展的侧重点在于强调人的主观能动性，旨在推行农业生产经营过程绿色化^[2-3]；只有实现了农业生产经营过程的绿色化转变，才能将生态环境优势转变为生态经济优势，从而应对中国经济新常态下日渐突出的供求结构矛盾和资源环境问题^[4-6]。综合上述研究，本文认为农业绿色发展是指在农业生产过程中，兼顾农业发展的经济性、低碳性和安全性，追求生态、经济、社会等多元目标共赢，是绿色发展理念在农业领域的理论拓展与实践，也是一种推动新时代中国农业可持续发展的形式。其中，经济性指提升农业经济效益，包括提升农业增产能力和带动农民增收的能力；低碳性指推行资源节约、环境友好的农业生产方式，重视农业生态环境的保护和改善；安全性指提供安全高质量的农产品与农业服务^[7]。事实上，全面推动农业绿色发展的中国农业绿色发展支持政策体系形成较晚，但此前的农业支持政策中包含了丰富的“绿色发展”内容，不同时期农业绿色发展政策在经济性、低碳性、安全性 3 方面各有侧重，为农业绿色发展支持政策体系的形成奠定了基础。

已有文献中将中国农业绿色发展支持政策作为整体，探讨其演变历程的研究较少，但学术界对于促进农业经济性、低碳性发展的农业政策演变的研究较多，且已有学者关注到欧盟农业绿色发展支持

政策的演变研究。其一，促进农业经济性发展的政策演变研究。一是着眼于农业补贴政策与工农业经济发展关系，将中国农业补贴政策演变轨迹总结为从剥夺到保护的过程，该过程划分为“农业受损、工业受益”“农民利益受损、城市消费者收益”“工业反哺农业，城市支持农村”3 个阶段^[8]；二是以价格支持和补贴政策的政策目标、财政支农数量和支持结构为划分标准，将改革开放以来农业支持政策划分为以提高粮食收购价格和补贴粮食购销企业为主的阶段、以粮食保护价收购和粮食风险调节基金补贴为主的阶段、以最低收购价和对农民直接补贴为主的阶段、探索市场决定价格+生产者补贴的阶段 4 个阶段，并阐述了各阶段农业支持政策对农业生产能力与农民增收的影响^[9]；三是纵贯政策目标的变化，将欧盟共同农业政策划分为侧重于刺激农业生产、侧重于调整农业价格、侧重于抑制农产品过剩、侧重于抑制农业生产过快增长、侧重于增加农民收入 5 个阶段^[10]。其二，促进农业低碳性发展的政策演变研究，包括对中国农业环境政策演变历程的研究^[11]以及对农户施肥调控政策演变历程的研究^[12]，前者将农业环境政策分为政策初步制定、政策力度加大和政策转型发展 3 个阶段，后者将农户施肥调控政策分为化肥增量增产、化肥增量调结构和化肥减量增效 3 个阶段。此外，已有学者将有利于农业生态效益增长的农业支持政策作为农业绿色发展支持政策体系，将欧盟农业绿色发展政策划分为体系形成期、体系完善期两个阶段，并基于经济合作与发展组织（OECD）农业政策评估系统，结合欧盟农业农村发展背景分析各阶段政策取向、特征及影响^[13]。

可以看出，学者们分别从农业绿色发展的不同视野，对农业绿色发展视角下的农业支持政策的多个内容分别展开了深入研究，为进一步探求农业绿色发展支持政策体系的完善奠定了研究基础。但仍需将农业绿色发展支持政策体系作为研究整体，分析中国农业绿色发展支持政策的历史沿革、演变逻辑和优化方向。

2 新中国成立以来农业绿色发展取得进展

农业发展的“绿色”演变是一场综合性变革，蕴含着发展理念、生产经营方式和资源利用方式等

一系列绿色化转变。农业绿色发展的理念与实践由来已久,中国几千年的精耕细作式传统农业一直是生态农业^[14],而“不违农时,谷不可胜食也”^①正是体现了善用自然资源的朴素农业绿色发展理念。新中国成立以来,历经中国共产党的持续改革与中国人民的实践探索,农业绿色发展从整体理念到其低碳性、安全性、经济性 3 方面均发生了质的变化:农业绿色发展逐步达成社会共识,农业低碳生产方式初步形成,粮食安全与餐桌安全稳步提升,农业经济性目标从增产转向带动农民增收。

2.1 绿色是农业的底色:农业绿色发展达成社会共识

农业生产是人类劳动对生物及其环境条件的控制,相较于其他部门,农业与自然具有更紧密的联系。善用生物自然生长与自然环境变化的规律,是传统农业的生产原则,也是绿色发展理念的价值取向,因此,绿色是农业的底色。推动农业绿色发展则意味着农业对其绿色本色的回归,是当前农业发展面临资源环境压力的必然选择。新中国成立以来,中国农业凭借现代农业生产要素(如化肥、农药、现代机械)的高投入得以迅速发展,但在农业资源短缺和农业生态环境问题日趋严重之际,传统石化农业的增产空间越来越小。一是资源短缺、面源污染倒逼农业绿色发展。在资源短缺方面,以耕地资源为例,2016 年年底中国人均耕地面积为 0.09 hm²,仅为世界人均耕地面积(0.19 hm²)的 47%,耕地数量较少^②;同时,耕地质量总体水平较差,中低产田超过全国耕地总面积的 70%^③。在面源污染方面,化学投入品边际产出率下降,加剧了农业面源污染的威胁。统计结果显示,中国单位土地化肥施用量每增加 1kg 就会使粮食单产增加 20kg,仅为世界平均水平(35kg/kg)的 57.1%^[15];化肥边际产出率的下降促使了化肥施用强度的增加,进一步加大了农业面源污染的威胁。二是国民对高质量农产品需求的增长成为推动农业绿色发展的内生动力。国民消费结构的改善为农产品质量安全带来越来越多的关注,重产量、轻质量的传统农业难以满足消费者日益增长的农产品质量安全需求。应对农业发展数量和质量提升两难的困境,推动中国农业绿色发展,促进中国农业向提高资源利用效率、降低污

染、提升质量的方向转型,已达成社会共识。

农业绿色发展是将绿色发展理念运用到农业领域的重要实践,绿色发展观的不断深化是推进农业绿色发展的理论前提。新中国成立以来,伴随着国家经济发展,经济增长与生态环境保护之间的矛盾不断加深。为了协调经济与生态环境之间的关系,绿色发展观不断深化,“绿色”成为当前中国经济不可或缺的发展理念^[16]。新中国成立到 20 世纪 90 年代初,国家发展坚持以促进国民经济增长为导向,建立起了较坚实的工业基础,社会主义市场经济体制初步形成^[17];20 世纪 90 年代后期,受国际可持续发展趋势的影响,可持续发展理念日渐深化,该理念强调在资源永续利用的前提下发展经济;2003 年 10 月党的第十六届三中全会提出科学发展观,在可持续发展理念的基础上,强调以人为本,增加了全面、协调的基本要求;党的十八届五中全会正式提出绿色发展理念,并将其作为破解国家发展难题的五大发展理念之一,绿色发展理念不仅要求协调经济与生态环境保护之间的关系,而且提出“将绿色转化为经济”的创新性观点,是中国绿色发展观内涵的进一步深化^[18]。推行农业绿色发展,必须以绿色生态为导向,将绿色发展理念贯穿于农业绿色发展的始终,促进农业生产方式向绿色清洁转变、农产品供给向安全高质转变、农业经营向带动农民增收转变。

2.2 低碳是农业绿色发展之基:化学投入品倒 U 形增长已经生成

新中国成立以来,化肥、农药和农用薄膜等化学投入品对提高粮食产量、保障国家粮食安全起到了重要作用。然而,从 1989 年开始,中国化肥施用强度就超过了发达国家为防止水污染而设定的化肥施用强度安全上限 225kg/hm²^[15]。农业生产过程中,高增长的化学投入品使用量导致农业资源破坏和农业环境污染的加剧,制约了农业经济进一步增长。因此,保护和修复农业资源及防治农业生态环境污染,推行低碳农业生产方式,是打破资源环境

① 出自《孟子·梁惠王上》。

② 参见世界银行网站, <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.HA.PC?view=chart>。

③ 参见国土资源部(编),《中国国土资源公报》(2014—2017), <http://www.mnr.gov.cn/sj/tjgb/>。

制约, 推动农业绿色发展的基础。

新中国成立以来, 中国化肥施用量及施用强度

经历了较长的增长阶段, 直至 2015 年出现下降拐点, 倒 U 形增长曲线已经形成 (图 1)。

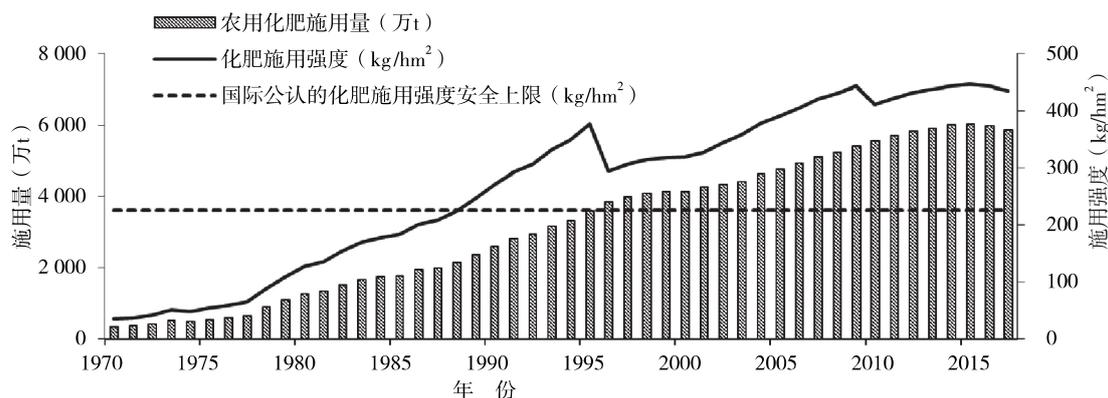


图 1 1970—2017 年化肥施用量及化肥施用强度变化趋势

数据来源: 1970—2008 年化肥施用量数据来自《新中国六十年统计资料汇编》;
2009—2017 年化肥施用量数据来自《中国农村统计年鉴》(2010—2018)。

以化肥施用量及施用强度的增长速度为划分标准, 中国农用化肥施用从 1949 年至今共经历了 4 个阶段。图 1 直观地展示了从 1970 年至今的化肥施用阶段变化情况。第一阶段是 1949—1977 年的缓慢增长期。新中国成立至 20 世纪 70 年代末期, 中国化肥资源长期供不应求^[19]。在供给数量限制下, 该时期中国化肥施用量和化肥施用强度均处于较低水平。1970—1977 年化肥施用量从 351.2 万 t 增加到 648.0 万 t, 年均增长 42.4 万 t, 增长速度较慢。第二阶段是 1978—1994 年快速增长期。20 世纪 70 年代末期, 借助改革开放的东风, 国内开始引进大型化肥厂, 与此同时, 国内自行设计投产的上海吴泾化肥厂也相继投产, 化肥供给能力大幅提升^[20]。这一时期, 化肥施用量从 1978 年的 884.0 万 t 增长到

1994 年的 3 317.9 万 t, 年均增长 152.1 万 t; 同样, 该时期化肥施用强度同步上升, 16 年间施用强度从 88.9 kg/hm² 增加至 349.3 kg/hm², 年均增长率达 8.9%。第三阶段是 1995—2015 年增速放缓期。该时期中国化肥施用量及化肥施用强度增长速度皆放缓, 化肥施用量年均增长 103.0 万 t, 低于第二阶段增长速度, 且化肥施用量在 2015 年达到峰值 6 022.6 万 t。第四阶段是 2016 年至今的下降期, 进入 2016 年, 化肥投入量及施用强度开始下降, 倒 U 形增长开始生成。与化肥施用量相似, 农药和农用塑料薄膜使用量和使用强度分别以 2014 年和 2016 年为拐点, 形成了倒 U 形增长曲线 (图 2)。化学投入品倒 U 形增长的形成, 意味着中国农业绿色发展推行低碳农业生产方式取得了初步成效。

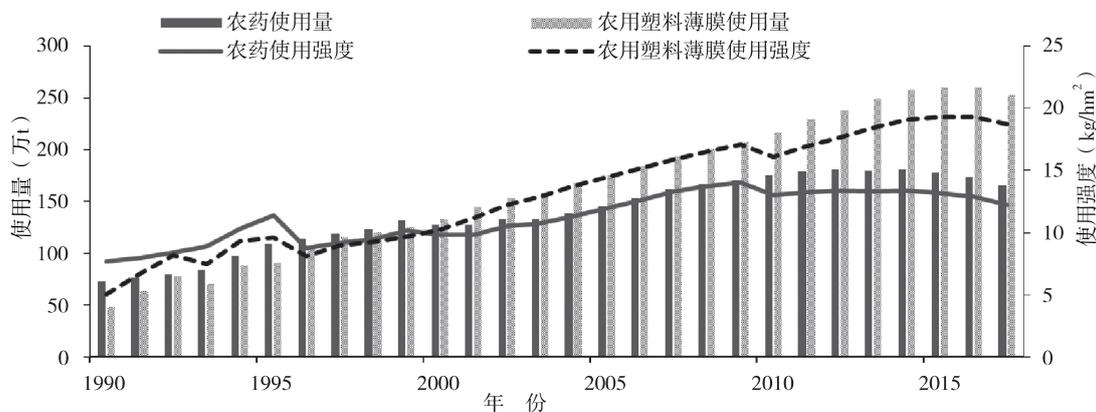


图 2 1990—2017 年农药和农用塑料薄膜使用量及使用强度变化趋势

数据来源: 1990—2008 年农药及农膜使用量数据来自《新中国六十年统计资料汇编》;
2009—2017 年农药及农膜使用量数据来自《中国农村统计年鉴》(2010—2018)。

2.3 安全是农业绿色发展之要：粮食安全与餐桌安全稳步提升

现阶段，保障粮食安全仍然是农业发展的重中之重，确保餐桌安全则是农业绿色发展的核心要义。新中国成立以来，随着中国人口的持续增长，粮食的刚性需求持续增加。与此同时，经历了多次土地制度、经营方式与农业支持政策改革，中国粮食产量不断登上新台阶，中国农业保障国家粮食安全的能力日渐提升。近年来，伴随着国民经济的迅速发展，农产品的质量保障与品质提升成为国民关注的焦点，餐桌安全倒逼农业绿色发展转型。

新中国成立至今，国家为了促进粮食生产，持续进行农村土地制度改革、增强农业基础设施建设，2003年以来积极实施以保障农民利益为目标的惠农政策，粮食增产能力提升显著。新中国成立之初，中国粮食产量仅1亿余t；1966年，粮食产量突破2亿t；1984年，粮食产量又迅速突破4亿t。这意味着粮食产量的连续两次翻番分别仅用了17年和18年。2003—2015年，中国粮食产量实现“十二连增”，其间，粮食产量从4.3亿t增加到6.2亿t，共

增加了1.9亿t，年均增长1589.5万t，并于2013年突破6亿t大关^①。中国农业生产能力的持续稳定增长为保障国家粮食安全提供了坚实的基础。

在保障国家粮食安全的基础上，确保餐桌安全成为保障国民生命健康的重大民生工程，也是农业绿色发展的核心要义。为了保障农产品质量安全，中国农业政策大力推进无公害农产品、绿色食品与有机农产品等高质量农产品产业的发展。以绿色食品为例，从20世纪90年代起，中国便开展了建立绿色食品标准体系的探索。20世纪90年代初，农业部设立绿色食品发展中心，逐步建立起绿色食品质量检测系统以及绿色食品的行业技术标准和规范^[21]。21世纪以来，绿色食品得到社会广泛关注，绿色食品行业逐步扩大。2004—2017年，每年认证的绿色食品标志产品数量和企业数量呈阶段性增长（图3）。截至2017年年底，有效使用绿色食品标志的企业数量共10895个，有效使用绿色食品标志产品数量达25746个^②。农业绿色发展保障餐桌安全的能力稳步提升。



图3 2004—2017年绿色食品变化趋势

数据来源：《绿色食品统计年报》（2004—2017年）。

2.4 增收是农业绿色发展之魂：增产不增收困境有所缓解

农业生产经营者是农业发展的活力之源，农业生产经营能否有效增加农民收入，决定着能否吸引农民重视农业。提高农业带动农民增收的能力，有利于进一步提升农业绿色发展的低碳生产和安全供给能力，是农业绿色发展之魂。新中国成立以来，中国农业总产值由1949年的271.8亿元增加到2018年的61452.6亿元，增长了225倍^③。其间，改革开

放以前农业总产值波动较大；改革开放之后，除1999、2000和2003年农业总产值年增长量为负，其余年份农业总产值持续增长^③。此外，在2003—

^① 参见国家统计局（编），《中国农村统计年鉴》（2004—2016）。

^② 参见中国绿色食品发展中心，《绿色食品统计年报2017》，<http://www.greenfoodagri.cn/>。

^③ 参见国家统计局（编），《中国农村统计年鉴》（1980—2018）。

2015 年, 粮食产量实现“十二连增”, 国家粮食安全得到有力保障。然而, 农业总产值的持续增长未能助力农业成为效益高、吸引力大的产业, 农业生产经营促进农民增收的能力提升缓慢。纵观 20 世纪

90 年代以来中国农业收益状况, 粮食生产的净利润总体呈波动下降趋势, 2017 年粮食生产的净利润下降趋势有所缓解 (图 4)。

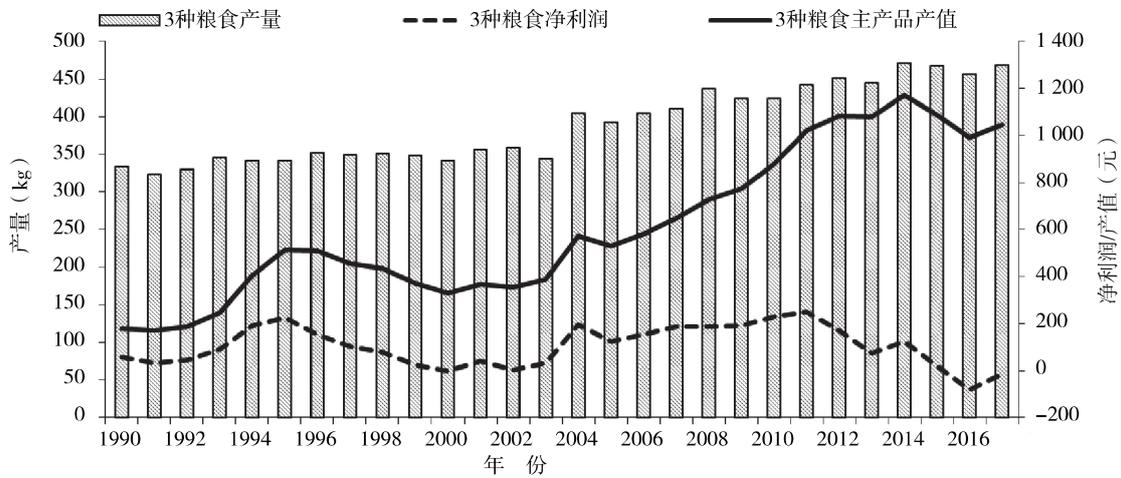


图 4 1990—2017 年 3 种粮食平均每亩产量、产值与净利润变化趋势
数据来源:《全国农产品成本收益资料汇编》(2006—2018 年)。

由图 4 可以看出, 1991—1995 年, 3 种粮食平均每亩净利润持续增长 (1 亩 = 1/15hm²), 1995 年达到该阶段峰值 223.91 元; 随后, 1996—2000 年 3 种粮食平均每亩净利润进入下降期, 2000 年下降到最低值 -3.22 元; 2001—2011 年 3 种粮食平均每亩净利润进入稳定增长期, 除 2002 年有所下降外, 整体呈上升趋势, 直至 2011 年, 3 种粮食平均每亩净利润达到峰值 250.76 元; 2012—2016 年, 3 种粮食平均每亩净利润再次呈下降趋势, 2016 年下降到最低点 -80.28 元; 2017 年, 3 种粮食平均每亩净利润出现回升, 下降趋势有所缓解。对比 3 种粮食平均每亩主产品产值与净利润可以看出, 1990—2011 年, 每亩产值与净利润变化趋势大致相似; 2012 年以后, 每亩产值与净利润走势出现分歧, 表现为每亩产值持续上升, 每亩净利润开始下降。究其原因, 2012 年以后 3 种粮食平均每亩净利润的下降与生产成本的上升有关, 生产成本由 2011 年的每亩 791.16 元上升到 2016 年的每亩 2 093.62 元, 其间, 仅 2012 年一年的年增长率就达 18.4%^①。直至 2017 年, 农业生产总成本才有所下降, 使净利润的下降趋势放缓, 农业增产不增收的困境有所缓解。

3 新中国成立以来农业绿色发展支持政策演变

农业绿色发展支持政策的演变历程体现了中国

农业绿色发展的变革轨迹。新中国成立到 21 世纪初, 农业政策以激发农村生产活力为目的, 通过土地经营制度改革、鼓励农业科技推广以推动农业经济增长, 同时伴随着农业环境保护政策的初步实施。2002 年, 中国农业发展目标转变为高产、优质、高效、生态、安全^[22], 农业政策在保障农业经济效益的基础上, 强调农业安全性发展。2016 年, 农业绿色发展概念在中央 1 号文件中正式提出, 一系列以绿色生态为导向, 兼顾农业发展的经济性、低碳性、安全性的农业绿色发展支持政策逐步深化, 农业绿色发展支持政策体系得以整合推进。新中国成立至今, 农业绿色发展支持政策从以促进经济性发展为主的阶段, 转变到以促进安全性发展为主的阶段, 再到综合推进经济性、安全性、低碳性发展的体系化阶段, 反映了农业绿色发展经过了追求数量、追求质量, 最终达到追求绿色发展的演变过程。

3.1 农业绿色发展支持政策孕育阶段: 聚焦数量兴农 (1949—2001 年)

新中国成立初期, 恢复受战争创伤影响严重的国民经济是党的迫切任务。1949 年 12 月, 全国农业会议指出: “农业的恢复是一切部门恢复的基础,

^① 参见国家发展和改革委员会价格司 (编), 《全国农产品成本收益资料汇编》(2012—2018 年)。

没有饭吃,其他一切就都没有办法”^①。因此,恢复农业经济,提高粮食产量,解决人民的吃饭问题成为当时农业政策的主要目标,形成了以促进经济性发展为主的农业绿色发展支持政策。

3.1.1 聚焦粮食增产,从经营体制改革到推动生产提效

新中国成立到20世纪80年代初期,党中央先后实施土地改革、合作化政策以及家庭联产承包责任制改革,促进了农业经济增长,为社会主义工业化开辟了道路。其一,实施土地改革,改变延续几千年的封建土地所有制。1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议讨论通过了《中华人民共和国土地改革法》(以下简称《土地改革法》)。《土地改革法》的实施,废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,极大地解放了农村生产力,发展了农业生产,并为新中国工业化道路奠定了基础。其二,开展合作化运动,改善农业生产经营能力。土地改革基本完成后,农业互助合作运动逐步开展。1951年党中央下发《关于农业生产互助合作的决议(草案)》,规范了互助组内关键的等价互利问题,更有利于不具备独立生产条件的农民通过互助组改善其生产经营能力。随着互助组涣散问题日渐凸显,党中央加快了农业社会主义改造的步伐,1955年党的七届六中全会通过《关于农业合作化问题的决议》,出现了农业合作化高潮^[23]。其三,推行家庭联产承包责任制改革,激发农业生产经营活力。20世纪70年代末期,“一大二公”的人民公社制度弊端日益凸显,农业生产效率低下与农民贫困成为制约中国经济发展的主要障碍之一。20世纪80年代初的家庭联产承包责任制改革,在保留农村土地集体所有权的前提下恢复家庭经营,打破了束缚农业发展的人民公社制度,有效激发了农业生产活力。

20世纪80年代后期,与中国现实相适应的农业经营制度已相对稳定。此时,中国农业发展的重点转变为突破人多地少的资源限制,进一步提高粮食产量,解决中国人民的吃饭问题。1989年11月27日出台的《国务院关于依靠科技进步振兴农业加强农业科技成果推广工作的决定》提出“农业的发展最终是要靠科学解决问题……必须在提高农业劳动生产率、增加农作物单位面积产量和有效利用资

源上下功夫”^②。1992年国务院出台《关于发展高产优质高效农业的决定》,指出中国农业于20世纪90年代已转入高产优质并重、提高效益的新阶段,提效促增产成为下一阶段农业经济发展的主题。为此,国家在财政投入和法律保障等方面采取了措施。一是加大高标准农业生产基地建设的投入,为农业生产效率的提升奠定基础。早在1983年,国家就开始有计划地开展高标准农业生产基地建设,启动了农业综合开发项目;1988年国务院建立农业发展基金,逐步加大农业综合开发投入,1988—1997年农业综合开发项目资金累计投入548.1亿元,改造了2.3亿亩中低产田,新增粮食生产能力414.4亿斤(1斤=500g),发展了一批农副产品加工的龙头企业^③。二是加强农业科技与农业教育的法律保障,以科技带动农业生产效率的提升。1993年第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过了《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国农业技术推广法》,前者将加强农业科技与农业教育单独设为一章,要求各级政府增加农业科技与农业教育投资,扶持农业技术推广事业,后者为加强农业技术推广工作的专门法律,二者共同促进农业科技与农业教育事业的发展。

3.1.2 农业资源与农业环境保护政策法规体系初步建立

政策孕育阶段,农业绿色发展支持政策在聚焦粮食增产提效的基础上,还伴随着农业资源与环境保护相关政策法规的初步制定和财政资金的投入。其一,农业生态环境保护相关的政策法规陆续出台。1982年中央1号文件强调农业应当走对生态环境有利的发展道路;1984年国务院发布《关于环境保护工作的决定》,提出要保护农业生态环境,积极推广生态农业,防止农业环境的污染和破坏;1989年出台《中华人民共和国环境保护法》,首次在法律中使用了农业环境概念,将加强农业环境的保护写入法律条文。其二,生态农业试点工作初步开展。20世纪80年代初,中国开展了生态农业试点村的试验示范,并建成了被联合国环境规划署授予“全球500

① 参见周恩来,《周恩来选集(下卷)》。

② 参见中国农业年鉴编辑委员会(编),《中国农业年鉴1990》

③ 参见中国财政年鉴编辑委员会(编),《中国财政年鉴1998》。

佳”称号的成功典型；进入 20 世纪 90 年代，农业部分别于 1994 和 2000 年主导开展了两期全国范围内的生态农业县试点工作，探索生态农业在全国更大范围的推广^①。其三，通过农业综合开发项目建设了水土保持工程、防治荒漠化和草原沙化等生态工程，并逐步增加对农业生态环境保护的财政投入。1998 年 10 月党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，提出了农业可持续发展的概念，指出必须“严格保护耕地、森林植被和水资源，防治水土流失、土地荒漠化和环境污染”。按照《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》的要求，中央财政于 1998 年审定了 300 多亿元的农业基础设施和生态环境建设项目。由此，中国农业支持政策正式建立起对农业生态保护的支持体系^②。1999 年，国家开展了天然林资源保护工程。2000 年 1 月出台《中共中央国务院关于做好 2000 年农业和农村工作的意见》继续强调改善农业生态环境，随后国家林业局、国家发展计划委员会、财政部相继联合发布《关于开展 2000 年长江上游、黄河上中游地区退耕还林（草）试点示范工作的通知》和《关于在湖南、河北、吉林和黑龙江开展退耕还林（草）试点示范工作的请示》，正式启动了中西部地区退耕还林还草试点示范工作；其后，国务院针对退耕还林还草试点的具体实施方式颁布《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》。2000 年开始，天然林资源保护工程、退耕还林还草工程、防沙治沙工作构成了中国农业资源与生态保护体系；2001 年，森林生态效益补偿试点工作启动，此后，森林生态效益补助纳入农业资源与生态保护财政资金，中国农业生态保护支持体系逐步建立。

3.2 农业绿色发展支持政策体系初建阶段：聚焦质量兴农（2002—2015 年）

中国加入 WTO 后，提高农产品质量成为增强中国农产品市场竞争力的必然要求。2002 年修订的《中华人民共和国农业法》，首次将提高农产品质量写入法律。此后，农业绿色发展支持政策开始聚焦农产品质量提升，与此同时，推动农业经济增长的重点从增加产值转向提高农民收入，并对农业资源和环境保护工作进行了更细致的部署。

3.2.1 聚焦农产品质量提升，建立农产品质量监督

管理体系

发展高产、优质、高效、生态、安全农业是体系初建阶段农业绿色发展支持政策的核心内容。为了加快提升农产品质量水平，农业部于 2002 年密集出台了一系列相关规定。一是建立无公害农产品认证制度的规定。2002 年 4 月 3 日农业部第五次常务会议通过了《无公害农产品管理办法》，开始建立无公害农产品质量认证制度；2002 年 7 月 23 日，农业部发布《全面推进“无公害食品行动计划”的实施意见》，在全国范围内推进“无公害食品行动计划”，对产地环境、生产过程实施全程质量控制；到 2003 年，无公害农产品认证基本实现了全国的“统一标准、统一标志、统一程序、统一管理、统一监督”^[24]。二是畜禽产品检疫的规定。2002 年 5 月 24 日农业部第 11 次常务会议连续审议通过了《动物免疫标识管理办法》《动物检疫管理办法》《动物防疫条件审核管理办法》等管理规定，规范动物强制免疫工作，提升畜禽产品质量安全水平。三是加强“菜篮子”工作的规定。2002 年 8 月 3 日《国务院关于加强新阶段“菜篮子”工作的通知》发布，首次提出将质量的重要性提到数量之前，将提高农副产品质量安全水平作为工作核心。四是农药使用管理的规定。2002 年 6 月 18 日农业部第 15 次常务会议审议通过《农药限制使用管理规定》，该规定将农产品卫生质量作为农药限制使用考虑因素之一，规范农药限制使用的申请、审查、批准和发布标准，进一步加强了对农产品生产过程的监督管理。此后，保障农产品质量的法制化进程加快，一系列与保障农产品质量安全相关的法律陆续出台。2004 年修订的《中华人民共和国传染病防治法》对畜禽产品的检疫提出要求；2005 年发布的《中华人民共和国畜牧法》将质量安全保障作为单独一章对畜禽的饲养、交易与运输的监督管理做出了明确规定，以保障畜禽产品的质量安全。2006 年出台《中华人民共和国农产品质量安全法》，对农产品质量安全标准、产地、生产过程、保障和标识、监督等做出了明确规定；2009 年出台《中华人民共和国食品安全法》，规定了食用农产品质量安全标准须纳入食品安全国

^① 参见李瑞农，《中国 50 个生态农业试点县建设开始启动》。

^② 参见中国农业年鉴编辑委员会（编），《中国农业年鉴 1999》。

家标准,该法于2015年再次修订,增加了食品安全全程追溯制度,对农产品质量提升提出了更严格的要求。在逐步健全农产品质量安全相关法律的同时,提升农副产品质量,加强高质量农产品认证体系建设以及农产品质量安全检测等方面的管理规定不断得到补充,《国务院办公厅关于统筹推进新一轮“菜篮子”工程建设的意见(2010)》《绿色食品标志管理办法(2012)》《农产品质量安全检测管理办法(2012)》陆续发布。农业绿色发展支持政策在安全性方面逐步加强对农产品质量法制化标准化的建设等,建立起科学、严格、系统的农产品质量管理体系。

3.2.2 探索农业直接补贴促进农民增收,多措并举推进低碳生产

21世纪初,粮食快速增产与农民收入增长受限并存,同时伴随着生态环境恶化日益严重的风险,因而促进农民增收、推进低碳生产成为体系初建阶段农业绿色发展支持政策的重要内容。其一,促进农民增收。2002年修订的《中华人民共和国农业法》增加农民权益保护作为独立一章,将提升农业经济效益的重点转为促进农民增收。2003年12月31日发布《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,指出农民增收困难是农业农村发展存在的突出矛盾。此后,农业绿色发展支持政策的经济性目标逐步从保供给转向保供给促增收兼顾。国家通过取消农业税、增加对农民的直接补贴等政策措施,在保持粮食供给稳定的基础上,逐步探索保障农民利益的有效途径。2004年,中央1号文件提出为农民增收减负提供体制保障后,国家开始进行农业直接补贴试点工作,随后农民直接补贴和价格补贴相结合的农业支持政策逐步形成,有效提高了农业产量,调动了农民生产积极性。其二,推进农业低碳生产。一方面,国家财政资金持续投入农业资源与环境保护工作,多个农业生态环境保护项目陆续开展。在前期以农业综合开发项目投资为主要方式推动森林和草原生态保护工程的基础上,继续扩大农业生态环境工程提升的项目内容,包括沃土工程、乡村清洁工程、农作物秸秆综合利用、农村沼气建设、循环农业促进行动与农业面源污染防治行动等项目。通过多项农业生态环境保护项目的单个实施、全面开展的方式,有效推进了农业低碳

生产的进程。另一方面,注重农业生态环境改善的法律保障,保障农业资源和环境的法律法规相继出台。一是出台防治水污染的法律法规,包括2002年修订的《中华人民共和国水法》、2008年修订的《中华人民共和国水污染防治法》和2012年发布的《国家农业节水纲要(2012—2020年)》,推动节水型农业的发展;二是从法律层面提出了农用薄膜回收利用和露天焚烧秸秆区域划定的要求,体现在2004年修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》中;三是促进循环经济在农业中的利用,涉及《中华人民共和国可再生能源法(2005)》《中华人民共和国节约能源法(2007)》《中华人民共和国循环经济促进法(2008)》的内容;四是规范生态农业建设工作,2006年颁布《全国生态农业建设技术规范》,中国生态农业走向制度化规范化^[25]。可以看出,该阶段的农业绿色发展支持政策在经济性方面的侧重点做出了改变,将农业经济增长与农民增收紧密联系起来,通过探索直接补贴方式建立促增收的政策体系;农业绿色发展支持政策在低碳性方面涉及的内容更加广泛,在增加生态工程财政投入的基础上,进一步加强了对农业低碳生产的法律保障。

3.3 绿色导向的农业绿色发展支持政策体系化阶段:聚焦绿色兴农(2016年至今)

2016年,中国粮食连增局面被打破,遏制农业环境污染和生态退化的任务日益紧迫,绿色化成为农业发展转型的方向。2016年中央1号文件提出推动农业绿色发展,随后农业绿色发展连续4年成为中央1号文件的重要内容。“加快农业环境治理、加强农业资源保护和高效利用、注重农业生态保护修复、提高农产品质量”成为新时代农业发展绿色转型的总体要求。2016年10月17日国务院印发《全国农业现代化规划(2016—2020年)》,提出绿色兴农的理念,将“补齐生态建设和质量安全短板,实现资源利用高效、生态系统稳定、产地环境良好、产品质量安全”^①作为农业绿色发展的要求。2017年中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》,提出创新体制

^① 参见《国务院关于印发全国农业现代化规划(2016—2020年)的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/20/content_5122217.htm。

机制,推进农业绿色发展^①,将保障国家粮食安全、资源安全和生态安全联系在一起,以探求保供给、保收入、保生态的协调统一。可以看出,2016年中央1号文件提出农业绿色发展完整概念以来,“绿水青山就是金山银山”的理念更深刻地融入农业领域,农业绿色发展的低碳性、安全性、经济性逐渐联系为一个整体;2017年发布的《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》则为农业绿色发展支持政策体系构建了基本框架,其后,以绿色生态为导向的农业绿色发展支持政策朝着体系化方向不断发展和完善。

2016年至今,农业绿色发展支持政策的绿色化特征不断加强,政策体系不断强化。一方面,农业绿色发展的创新驱动与约束激励机制不断完善,包括农业绿色发展的技术体系逐步建设以及完善农业绿色补贴制度的相关政策文件陆续发布;另一方面,资源保护和生态修复的措施持续实施,包括建立湿地养护制度和耕地轮作休耕制度。第一,建立了以绿色生态为导向的农业补贴制度。2016年,财政部与农业部发布《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》,提出将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴,并将耕地质量保护纳入补贴政策的主要政策目标^②;同年5月,国务院发布《土壤污染防治行动计划》,对全面改善土壤环境和实现生态环境良性循环做出具体行动计划并明确责任主体^③。2016年12月财政部和农业部发布《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》,正式提出到2020年建成以绿色生态为导向,促进农业资源合理利用与生态环境保护的农业补贴政策体系和激励约束机制^④的目标;其后,《农业资源及生态保护补助资金管理办法(修订)》于2017年4月颁布,该办法对耕地质量提升、草原生态修复、渔业资源保护等补助资金的管理办法做出具体规定,进一步推进农业绿色补贴体系的构建。第二,加强了财政资金在农业污染防治和推动生态农业建设的投入。2018年1月农业部发布《农业生态环境保护项目资金管理办法》,加强农业环境保护项目资金管理,严格规定必须将其用于农业污染防治和生态农业建设等农业生态环境保护有关工作;2019年农业农村部办公厅联合生态环境部办公厅发布《关于进一步做好受污染耕地安全利

用工作的通知》,要求加快建立省级土壤污染防治基金,保障耕地污染治理修复的资金投入^⑤。第三,加强农业绿色发展的科技支撑,健全绿色标准体系。2018年7月2日,农业农村部印发《农业绿色发展技术导则(2018—2030年)》,提出农业绿色发展技术体系的改革方向为更加注重质量和数量双重效益,更加注重生产和生态双重功能,更加注重全要素生产率的提高,与此同时,将研究制定绿色农业技术标准作为完善绿色标准体系的重要任务,包括从产地环境、生产过程、产品质量等全过程的评估技术标准的完善。第四,完善生态修复制度和资源节约利用措施。一是完善湿地保护修复制度。2016年11月30日国务院办公厅印发《湿地保护修复制度方案》,加快建立系统完整的湿地保护修复制度。二是开展以耕地轮作休耕为主的农业资源休养生息制度。以2016年农业部等十部委办局发布《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》为始,轮作休耕制度试点工作开始展开;2017—2019年,轮作休耕试点工作连续被纳入财政重点强农惠农政策,2019年中央财政计划支持的轮作休耕试点面积达3000万亩^⑥。

4 新时代农业绿色发展支持政策优化进路

回顾新中国成立以来农业绿色发展支持政策的演变历程,农业绿色发展支持政策的聚焦点经历了从粮食增产到农产品质量提升再到绿色发展的转变

① 参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见〉》, http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/30/content_5228960.htm。

② 参见《财政部、农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》, http://nys.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/cz-pjZhengCeFaBu_2_2/201604/t20160425_1964825.html。

③ 参见《国务院关于印发土壤污染防治行动计划的通知》, http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/31/content_5078377.htm。

④ 参见《财政部、农业部大力推进建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革》, http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/19/content_5149900.htm。

⑤ 参见《农业农村部 生态环境部办公厅关于进一步做好受污染耕地安全利用工作的通知》, http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/201904/t20190422_6212175.htm。

⑥ 参见《农业农村部 财政部发布2019年重点强农惠农政策》, http://www.jcs.moa.gov.cn/zcjd/201906/t20190625_6319183.htm。

过程,逐步实现了农业绿色发展经济性、安全性和低碳性 3 方面的支持政策体系化整合,为全面推进中国农业绿色发展提供了政策引导、法律保障和财政支持体系。当前,中国农业绿色发展面临的资源环境压力日益增大,国民对农产品质量和生态环境的要求进一步提升。应对当前农业绿色发展新形势,必须进一步完善中国农业绿色发展支持政策体系。然而,中国现有的农业绿色发展支持政策仍存在诸多改进空间,主要体现在:第一,农业绿色发展支持政策涉及内容不完整,现有农业绿色补贴及农业投入政策多集中在森林及草原的生态保育、耕地质量保护方面,其中生态保育的支持政策覆盖面较广、体系较完备,耕地质量保护的支持政策如耕地污染治理修复的财政投入、轮作休耕制度等均处于起步阶段;第二,农业绿色补贴体系尚未建成,当前农业绿色支持以农业综合开发的生态综合治理项目财政投入为主,农业绿色补贴政策起步较晚,缺乏完整的规范体系;第三,农业绿色发展标准体系仍待完善,需要制定一系列政策规范形成统一的绿色优质农产品市场准入标准,此外,农产品产地的综合发展和产品质量监测是确保绿色优质农产品质量的基础和关键^[24],故还应重视农产品质量安全追溯体系的建设。基于此,本文提出新时代农业绿色发展支持政策的优化进路。

4.1 坚持底线思维,构建资源源头管控、产地环境监测、产业准入严控的农业绿色发展支持政策改革体系

完善农业绿色发展支持政策体系,必须坚持将粮食安全作为农业绿色发展的底线,构建农业资源、产地环境和农产品生产、市场、消费信息监测体系,巩固提升农产品质量安全水平。其一,加强资源源头管控,推行农业低碳生产,建立耕地质量监测评价体系、农业用水总量控制和定额管理体系、农业生物资源保护与利用体系。其二,实施产地环境监控制度,建立可操作性强的农业产地环境监测机制,定时监测农业资源环境承载力,确保农业生产与农业资源环境承载力相匹配。其三,建立产业准入严控机制,建立严格的农产品质量安全动态监督机制和绿色农产品标准体系,完善绿色优质农产品市场机制,有效推动农产品质量提升。

4.2 坚持法律思维,制定农业绿色发展法推进农业绿色发展支持政策法律化

为农业绿色发展专门立法,将为农业绿色发展

提供更系统更完善的法律支撑。第一,通过专门立法保障农业绿色发展的财政支持,促使税收、金融保障、财政补偿等支持工具向绿色化方向倾斜。第二,发挥法律的权威性和强制性,明确农业绿色发展支持政策责任主体,提升农业绿色支持政策执行效率^[26]。第三,推进农业绿色补贴常态化和法治化,增强农业绿色补贴的稳定性,从而稳定农业生产者预期,提高农业绿色生产的积极性^[13]。

4.3 坚持系统思维,财政补贴“多补并一补”,强化支持农业绿色发展主线

强化农业补贴制度的绿色导向、采用系统化的补贴政策框架是全面推行农业绿色发展的有效措施^[27]。在农业“三项补贴”改革的基础上,进一步探索“多补并一补”的农业绿色发展补贴制度变革,将农业支持保护补贴、农业资源与环境保护专项补贴、农户绿色生产行为直接补贴合并为一项农业绿色发展支持保护补贴,增强农业绿色发展支持政策的系统性和指向性。

参考文献

- [1] 于法稳. 中国农业绿色转型发展的生态补偿政策研究 [J]. 生态经济, 2017, 33 (3): 14-18+23.
- [2] 魏琦, 张斌, 金书秦. 中国农业绿色发展指数构建及区域比较研究 [J]. 农业经济问题, 2018 (11): 11-20.
- [3] JU X H, XUE Y H, XI B, et al. Establishing an agro-ecological compensation mechanism to promote agricultural green development in China [J]. Journal of Resources and Ecology, 2018, 9 (4): 426-433.
- [4] 于法稳. 习近平绿色发展新思想与农业的绿色转型发展 [J]. 中国农村观察, 2016 (5): 2-9+94.
- [5] 魏后凯, 韩磊, 胡冰川. 粮食供需关系变化新形势下转变农业生产方式研究 [J]. 河北学刊, 2018, 38 (1): 103-110.
- [6] 王飞, 石祖梁, 王久臣, 等. 生态文明建设视角下推进农业绿色发展的思考 [J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39 (8): 17-22.
- [7] 巩前文, 李学敏. 农业绿色发展指数构建与测度: 2005—2018 年 [J]. 改革, 2020 (1): 133-145.
- [8] 彭慧蓉, 钟涨宝. 建国六十年我国农业补贴政策演变轨迹及逻辑转换 [J]. 经济问题探索, 2010 (11): 39-44.
- [9] 张天佐, 郭永田, 杨洁梅. 基于价格支持和补贴导向的农业支持保护制度改革回顾与展望 [J]. 农业经济问题, 2018 (11): 4-10.

(下转第 59 页)

- et al. Procedural issues related to Conservation Reserve Program participation in Montana: considerations prior to making an offer, offer formulation, and offer acceptance [J]. Agricultural Marketing Policy Center, 2014; 1-14.
- [14] United States Department of Agriculture Farm Service Agency. Fact Sheet of Conservation Reserve Program-Environmental Benefits Index (EBI) [EB/OL]. [2019-12-01]. https://www.fsa.usda.gov/Assets/USDA-FSA-Public/usdafiles/FactSheets/2019/crp__environmental__benefits__index-fact__sheet.pdf
- [15] HELLERSTEIN D M. The US Conservation Reserve Program: the evolution of an enrollment mechanism [J]. Land Use Policy, 2017, 63: 601-610.
- [16] STUBBS M. Conservation Reserve Program (CRP): status and issues [R]. Library of Congress, Congressional Research Service, 2014: 1-24.
- [17] 江娟丽, 杨庆媛, 童小蓉, 等. 我国实行休耕制度的制约因素与对策研究 [J]. 西南大学学报 (社会科学版), 2018, 44 (3): 52-57.
- [18] 钟媛, 张晓宁. 休耕政策存在的问题及对策 [J]. 农业经济问题, 2018 (9): 76-84.
- [19] KRAFT S, LANT C L, LOFTUS T, et al. Why landowners participate in CRP and other federal conservation programs: insights from recent surveys [J]. Compensating Landowners for Conserving Agricultural Land, 2003: 107-118.

(责任编辑 杜婧 张雪娇)

(上接第 50 页)

- [10] 付岩岩. 欧盟共同农业政策的演变及启示 [J]. 世界农业, 2013 (9): 54-57.
- [11] 宋燕平, 费玲玲. 我国农业环境政策演变及脆弱性分析 [J]. 农业经济问题, 2013, 34 (10): 9-14+110.
- [12] 李新华, 巩前文. 从“增量增产”到“减量增效”: 农户施肥调控政策演变及走向 [J]. 农业现代化研究, 2016, 37 (5): 877-884.
- [13] 崔海霞, 宗义湘, 赵帮宏. 欧盟农业绿色发展支持政策体系演进分析: 基于 OECD 农业政策评估系统 [J]. 农业经济问题, 2018 (5): 130-142.
- [14] 张慧鹏. 中国农业是如何走上石油化工道路的?: 农业生产方式转型的体制机动力 [J]. 开放时代, 2016 (3): 176-189+8.
- [15] 刘旭, 唐华俊, 尹昌斌. 生态文明建设和农业现代化研究 [M]. 北京: 科学出版社, 2017: 6.
- [16] 王海芹, 高世楫. 我国绿色发展萌芽、起步与政策演进: 若干阶段性特征观察 [J]. 改革, 2016 (3): 6-26.
- [17] 何艳玲, 李志军. 中国共产党发展观的演变 [J]. 科学社会主义, 2016 (5): 56-61.
- [18] 黄茂兴, 叶琪. 马克思主义绿色发展观与当代中国的绿色发展: 兼评环境与发展不相容论 [J]. 经济研究, 2017, 52 (6): 17-30.
- [19] 中国市场学会, 中国商业联合会课题组. 我国化肥流通体制历史沿革与基本现状 [J]. 经济研究参考, 2006 (5): 15-25.
- [20] 王利, 孙爱文, 马文奇, 等. 我国化肥流通政策的历史演变与发展态势 [J]. 磷肥与复肥, 2008 (2): 6-11.
- [21] 刘子飞. 中国绿色农业发展历程、现状与预测 [J]. 改革与战略, 2016, 32 (12): 94-102.
- [22] 骆世明. 农业生态转型态势与中国生态农业建设路径 [J]. 中国生态农业学报, 2017, 25 (1): 1-7.
- [23] 郑有贵. 10 次中共中央全会通过的农业决议与当代中国“三农”政策演变 [J]. 当代中国史研究, 2001 (5): 43-52.
- [24] 韩杨. 中国绿色食品产业演进及其阶段特征与发展战略 [J]. 中国农村经济, 2010 (2): 33-43.
- [25] 朱文玉. 我国生态农业政策和法律的缺陷及其完善 [J]. 学术交流, 2008 (12): 96-99.
- [26] 周淑芬, 李妍, 王康. 绿色金融视角下农业循环经济发展的政策支持研究: 以河北省为例 [J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (7): 200-206.
- [27] 李守伟, 李光超, 李备友. 农业污染背景下农业补贴政策的作用机理与效应分析 [J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29 (2): 97-105.

(责任编辑 张雪娇 杜婧)