

周应恒, 彭 云, 周 德. 中国农业发展困境与农业支持政策改革转型——基于欧盟共同农业支持政策改革的启示[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(11): 289–293.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.11.075

中国农业发展困境与农业支持政策改革转型 ——基于欧盟共同农业支持政策改革的启示

周应恒, 彭 云, 周 德

(南京农业大学经济管理学院, 江苏南京 210095)

摘要:当前中国农业发展依然面临诸多的困境和挑战,农产品市场面临国际市场价格和国内农业生产成本的双重挤压,粮食生产、进口、库存的三量齐增局面在短期内会持续存在,农业生产面临资源约束日益趋紧、环境承载超负荷的双重约束等。欧盟农业支持政策在 20 世纪 80—90 年代的改革过程中也曾面临类似问题,但欧盟通过从价格支持到直接支付的改革,更加注重农村发展和环境保护,保证了农业竞争力和可持续发展。从欧盟农业政策的改革历程可以总结出以下启示:以市场化为导向,由价格支持逐步向收入补贴转型;保供增收目标相分离,价格支持与直接补贴相结合;推进补贴方式阶段性转变,挂钩与脱钩补贴相结合;促进可持续性发展,推进农村发展和保护生态环境。

关键词:农业;发展困境;欧盟;共同农业支持政策;改革转型

中图分类号:F310 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-1302(2017)11-0289-05

为强化农业基础地位、促进农民增收,全面推进小康社会建设,中国根据多予、少取、放活的基本方针出台了一系列农业支持政策,并经过不断的探索和实践取得了明显成效。中国粮食生产至 2015 年实现了“十二连增”,这对于促进粮食生产和农民增收、推动农业农村发展发挥了积极的作用,然而当前中国农业发展依然面临诸多的困境和挑战。首先,农产品市场面临国际市场价格和国内农业生产成本的双重挤压,造成中国农业国际竞争力不足,农产品的市场生存空间越来越窄。中国劳动力实际工资自 2005 年以来以年均 8% 左右的速度增长,耕地租金 2008—2013 年间在东北和华北分别提高 51%、70%,并且今后 10 年这种上升趋势将更为明显^[1];同时国内外粮食价格差异日益明显,从 2015 年 1—9 月的价格来看,中国国内批发市场的小麦、玉米、大米平均价格分别比进口到岸完税后的成本价高 36.6%、50.6%、41.6%^[2]。其次,我国粮食生产、进口、库存的三量齐增局面在短期内会持续存在,从统计数字来看,中国粮食生产自 2004 年以来呈逐年上升态势,中国粮食(包括大豆和薯类在内)总产量从

2003 年的 4.3 亿 t 增长到 2015 年的 6.21 亿 t,增长了 44.4%;2014 年中国进口粮食(包括大豆)总量达 1.04 亿 t,截至 2015 年 10 月达 1.03 亿 t,基本与 2014 年全年的进口总量相当。根据国务院发展研究中心的调查数据,2015 年中国的粮食库存量巨大,其中玉米约 1.5 亿 t,水稻近 2 亿 t,保持粮食稳产增产和维持高库存所需的财政成本巨大,导致政府财政不堪重负。最后,农业的生产发展面临资源约束日益趋紧和环境承载超负荷的双重约束。在资源环境方面存在严峻的环境污染和透支问题,根据全国土壤污染状况调查,目前中国受重金属污染的耕地面积已达 0.2 亿 hm²,工业“三废”(工业生产所排放的废水、废气、固体废弃物)污染耕地近 0.1 亿 hm²,遭受不同程度农药污染的农田面积达 0.09 亿 hm²;根据国土资源部公布的数据,截至 2015 年末,全国耕地面积为 1.35 亿 hm²,与 2010 年相比,减少了 27 万 hm²。根据水利部公布的数据,2014 年全国水资源总量为 27 266.9 亿 m³,较 2010 年下降 12%,全国总用水量 6 095 亿 m³,其中农业用水占 63.5%,较 2010 年增加 4.8%。为实现粮食连续高产,农民在农业生产过程中过量使用化肥和农药,严重透支了中国农业生产资源环境。这些问题的出现也使得中国现行的一些农业支持政策陷入了困境。面对这些挑战与困境,中国农业要实现可持续发展则须要转变发展观念,调整农业生产方式与结构,其中对农业转变调整起到关键推动作用的农业支持政策也急需调整改革以适应农业发展的新环境和新形势,近

收稿日期:2016-12-17

基金项目:国家社会科学重大项目(编号:14ZDA037);国家自然科学基金(编号:71333008)。

作者简介:周应恒(1963—),男,湖南长沙人,博士,教授,主要从事农业现代化和农村发展、涉农产业经济分析和食品质量安全管理研究。E-mail:zhouyh@njau.edu.cn。

究[J]. 农村经济,2010(6):36–38.

[11] 邵 飞,陆 迁. 基于 Nerlove 模型的中国不同区域玉米供给反应研究[J]. 经济问题,2011(7):73–76.

[12] 高 强,王海雨. 基于 Nerlove 模型的中国水产品供给反应研究[J]. 农业经济与管理,2012(1):79–84.

[13] 朱思柱,周曙东. 基于扩展 Nerlove 模型的中国大豆供给反应弹

性研究[J]. 大豆科学,2014(5):752–758.

[14] 杨 春,王明利. 基于 Nerlove 模型的我国牛肉产品供给反应研究[J]. 农业经济,2015(1):121–123.

[15] 汪武静,王明利,金白乙拉,等. 基于 Panel Nerlove 模型的我国牛肉供给反应实证分析[J]. 中国农业科技导报,2015(4):150–156.

年来社会各界对中国农业支持政策改革调整的呼声也日益增加。

农业支持政策作为推进农业发展的重要措施,在世界各国广泛推行,并且各国农业支持政策根据其农业发展条件有不同的演变路径及特点^[3]。总体而言,欧盟农业支持政策在 20 世纪 80—90 年代的改革过程中也曾面临诸多问题,如农业过多投入化肥、农药以追求产量增加,环境资源压力增加;国际农产品市场价格较低和国内生产成本低企,造成农产品国际竞争力不足;农产品产量过剩,造成库存高企财政负担不断加重等。这些问题与中国当前的农业发展困境较为相似^[4],由此可知欧盟在面临以上农业发展困境而进行的共同农业支持政策改革路径对中国目前农业支持政策的改革转型具有较强的借鉴意义。

1 中国农业支持政策的现状和存在的问题

1.1 中国农业支持政策的现状

进入新世纪以来,中央做出了“两个趋向”的重要论断和“我国总体上已到了‘以工促农、以城带乡’发展阶段”的重大判断,制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的基本方针。中国农业支持政策的投入力度不断加大,同时政策目标更加多元化,由保供为主变为保供与增收兼顾,再变为

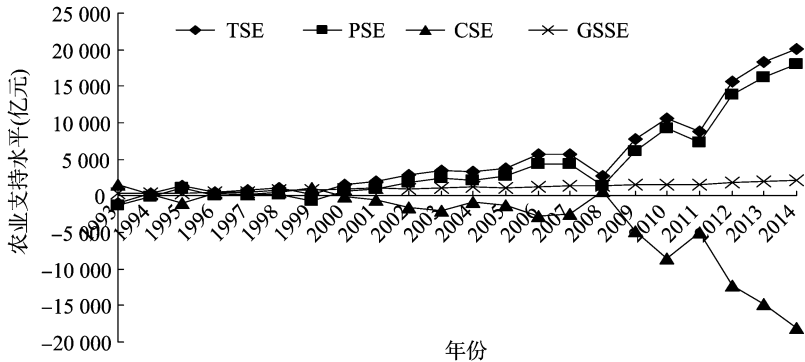
保供、增收与可持续(表 1)。围绕以上政策目标,中国先后实施了一系列重点农业支持政策,主要涵盖价格支持、生产者补贴和一般服务支持,具体包括粮食最低收购价、目标价格、临时收储、粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等政策。中国农业支持政策总体上处于转型发展的过程中,主要以“保供、促增收”的二元目标为核心,并在此核心目标的基础上,统筹兼顾确保食品安全、农业竞争力、环境保护及农业可持续发展、农业多功能等。其基本结构和特征为价格支持成为基础性措施,直接补贴逐步成为支持农业的重要方式,农业综合服务支持持续增加^[5]。

从中国历年农业支持水平(图 1)来看,中国支持总量总体上呈现上升趋势,且在农业总支持(TSE)中以生产者支持(PSE)为主,二者变化趋势较为一致^[6]。2014 年的农业支持水平达到 20 134.07 亿元;其中对农业生产者的支持达 18 015.97 亿元。中国的消费者支持水平(CSE)自 2009 年以来一直为负值,意味着中国通过对购买农产品的消费者征收隐形税收来补贴农产品生产者。从整体来看,消费者支持有迅速下降的趋势,1993 年的消费者支持仅为 1 557.89 亿元,到 2014 年的消费者支持水平下降为 -18 093.18 亿元。一般性服务支持(GSSE)总体上呈现上升趋势,但一直处于较低水平,从 1993 年的 352.79 亿元增加到 2014 年的 2 118.1 亿元。

表 1 中国农业支持政策的发展演变

年份	主要目标	价格政策	生产者补贴	一般服务支持(公共品建设)
1998 年以前	保供为主	保护价	农业税 缺乏补贴	农业综合开发、农业研发、检验检疫等
1998—2013 年	保供、增收兼顾	最低收购价、临时收储	取消农业税(2006) 粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、 农机购置补贴四大补贴为主 其他	更加丰富(良种推广示范、农业推广体系 改革建设示范县项目、大型灌区连续 配套建设与节水改造项目等)
2013—至今	保供 + 增收 + 可 持续	价格政策改革: 目标价格制度 (试点)	补贴政策改革:三大补贴合并为“农 业支持保护补贴”(试点) 其他:整合	服务支持政策改革:整合强化

注:资料来源于中国农业支持政策发展历程的收集整理。



数据来源于 OECD、PSE/CSE 数据库(2015 年)

图1 中国历年农业支持水平

1.2 中国农业支持政策存在的问题

中国农业政策的实施在促进农业生产,维护市场稳定,增加农民收入等方面起到了积极的作用,然而随着中国农业发展出现的上述困境,农业支持政策也面临着诸多挑战。首先,在价格支持方面,最低收购价格和临时收储政策在实践过程中容易造成价格扭曲,抑制市场作用,造成粮价居高难下、价格倒挂现象严重的问题。由于国内外价格差异和中国最低收

购价的存在(表 2),导致中国面临粮食生产、进口、库存的三量齐增的困境(表 3)。目标价格政策的实施涉及 2 个关键价格的确定,即目标价格与市场价格(表 4)。然而,大宗粮食作物各地种植周期、成本不同,品质差异较大,业内对于政府如何制定统一的市场价格仍然存有很大疑虑。

其次,在生产者支持方面,自 2004 年全面实施粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机购置补贴政策等农业补贴政策

以来,由于中国农业补贴政策体系仍处于初期阶段,在实施过程中仍存在许多问题,如补贴水平较低、政策目标不清晰、补贴方式不科学、补贴结构不合理、补贴机制不健全等^[7]。

表 2 中国最低收购价政策变化情况 元/50 kg

年份	小麦(三等)最低收购价			稻米(三等)最低收购价		
	白小麦	红小麦	混合麦	早籼稻	中晚稻	粳稻
2004				70	72	75
2005				70	72	75
2006	72	69	69	70	72	75
2007	72	69	69	70	72	75
2008	77	72	72	77	79	82
2009	87	83	83	90	92	95
2010	90	86	86	93	97	105
2011	95	93	93	102	107	128
2012	102	102	102	120	125	140
2013	112	112	112	132	135	150
2014	118	118	118	135	138	155
2015	118	118	118	135	138	155

注:数据来源于政府决算报告。表 4 同。

表 3 中国主要粮食进口量情况 万 t

年份	进口量				
	大米	小麦	玉米	大豆	糖
2003	25.9	44.7	0.3	2 074.0	77.51
2004	76.6	725.8	3.9	2 023.0	121.40
2005	52.2	353.8	0.8	2 659.0	139.00
2006	73.0	61.3	0.1	2 827.0	136.50
2007	48.7	10.1	0.2	3 082.0	119.30
2008	33.0	4.3	0.4	3 744.0	78.00
2009	35.7	90.4	6.5	4 255.0	106.50
2010	38.8	123.1	3.5	5 480.0	176.60
2011	59.8	125.8	5.0	5 263.0	292.00
2012	236.7	370.1	8.4	5 838.0	374.70
2013	226.9	553.5	157.3	6 340.5	226.90
2014	237.2	691.9	175.4	7 355.0	197.40

注:数据来源于贸促中心。

表 4 中国从临时收储到目标价格的变化情况

价格类型	年份	元/50 kg	
		价格	
		大豆	棉花
临时收储价格	2008	185	
	2009	187	
	2010	190	
	2011	200	990
	2012	230	1 020
	2013	230	1 020
目标价格	2014	240	990
	2015	240	955

最后,在一般综合服务支持方面,由于中国的一般综合服务支持政策也处于发展阶段,水平低、覆盖面窄,相关的配套政策还存在不匹配的问题。如农民培训政策主要是直接对参加职业培训的农民进行支持,而对新型职业农民教育培训主体缺乏支持,导致实行过程中教育资源分配不合理,使该政策未达到计划中的效果。

2 欧盟共同农业支持政策

2.1 欧盟共同农业支持政策的改革历程

20 世纪 60 年代欧共体各成员国农业生产水平较为落后、须要大量依赖进口农产品满足国内需求。为扭转这一局面,提升农产品供给能力,1962 年欧共体制定并实施了共同农业政策(CAP),加大对农业的补贴力度,因此采取了价格干预机制,然而同时又面临着农产品过剩、财政负担沉重、环境破坏和农村发展落后等问题^[8],所以欧盟自 1992 年以来一直在推动共同农业支持政策的改革,当前欧盟的共同农业政策正逐渐降低价格支持水平和产出支付,在减少价格支持的同时,向农民提供直接收入补贴,以期降低其整体农业支持水平,从而减少政府对农业的干预和保护,充分发挥市场机制的作用,2015 年终止的牛奶生产配额和即将在 2017 年终止的食糖配额,也深化了这一改革趋势。同时,市场价格支持向收入直接支付、促进农业发展、保障食品安全、提高食品品质、实现产品多样性、保护农业生态环境、保持自然和乡村景观的方向转变。

2.1.1 由价格支持逐渐向直接支付政策转变的改革 为解决共同体市场农产品短缺、保障粮食安全的问题,1962 年欧共体制定 CAP,开始实施农产品价格干预政策,该价格支持体系具体包括目标价格(the target price)、门槛价格(the threshold price)、干预价格(the intervention price)。当时政策实施的主要目标是保障农产品供应,提高农业保护率,以价格支持为主,生产补贴为辅,从而实现较高的农业保护。共同农业政策的成效期初很明显:提高了劳动生产率,增加了农产品总量;保持稳定的市场价格,保障了粮食供给;贸易创造效应明显,转移效应也显现;消费价格相对合理,消费者从中受益。但是共同农业政策的严重后果之一是补贴政策导致农民盲目扩大生产,造成产品供大于求,政府预算不堪重负,同时化肥和杀虫剂在欧洲大多数地方被广泛使用,造成了环境保护和食品安全的压力。

为缓解农产品产量过剩与农业补贴开支持续递增的问题,欧盟在接下来的农业支持政策改革中,开始大幅降低国内支持价格水平,由原来的价格支持转变为以价格和直接补贴为主的机制,同时注意控制预算开支,减轻财政负担,主要包括以下措施:(1)逐步降低支持价格水平。到 90 年代中期,欧盟在解决农产品过剩和财政负担的问题方面取得了良好的效果,欧盟 2003 年以来的农村支持政策改革的效果比较明显,农产品干预价格不断下降,提高了农产品国际竞争力^[9]。(2)降低调节储备。谷物公共储备的数量从 1993 年的 3 000 万 t 下降到 1996 年的不到 300 万 t 的水平,休耕措施有效地遏制了农产品产量的上升趋势。(3)控制财政支持。以价格支持为主的“黄箱”政策补贴水平不断降低,与限制农产品产量等相关的“蓝箱”政策水平也在不断降低,而不会造成市场扭曲的“绿箱”政策直接收入支付水平却不断提高。总体上看,农业补贴支出比例大幅度下降,减轻了政府财政负担^[10]。(4)直接补贴方式与产量和面积脱钩。自 2003 年以来,欧盟共同农业政策改革继续降低农产品支持价格,向农产品市场化迈进,直接补贴方式向着与生产不挂钩的“单一支付补贴”的方式转变,推动农业补贴进一步与产量和面积脱钩,并开始

将直接支付与环境、食品安全、动植物健康和福利、农业条件等挂钩^[11]。

2.1.2 保护农业生态环境,促进可持续发展政策的改革 20 世纪 90 年代以前,欧盟共同农业政策实施的主要效果是提高了农业生产力,保障了粮食供给,但同时也破坏了农业生产的自然环境和生态环境,付出了昂贵的环境代价^[12]。因此,欧盟 1992 年以后的共同农业政策改革开始注重农业环境保护,主要是通过调整农业结构来保护农业生态环境、促进可持续发展。一方面通过对农民农业生产中减少环境破坏的行为进行补贴,鼓励农民加强对农业环境的有效保护,从而恢复、保护和优化农林生态系统的发展,促进农业、农村的可持续发展;另一方面,提高资源利用效率,支持农业、食品和林业向低碳、气候适应型经济转变,更加重视环境保护和应对气候变化,要求成员国将欧盟预算的农村发展基金的 30% 用于该领域。另外,作为欧洲共同农业政策支柱之一的,改善农村环境和保护乡村风貌政策也在一定程度上保护了农业环境,主要包括农业环境友好、动物福利支付、保护生物多样性支付、非生产性创新支持等政策,这些改革在一定程度上解决了环境污染的问题。

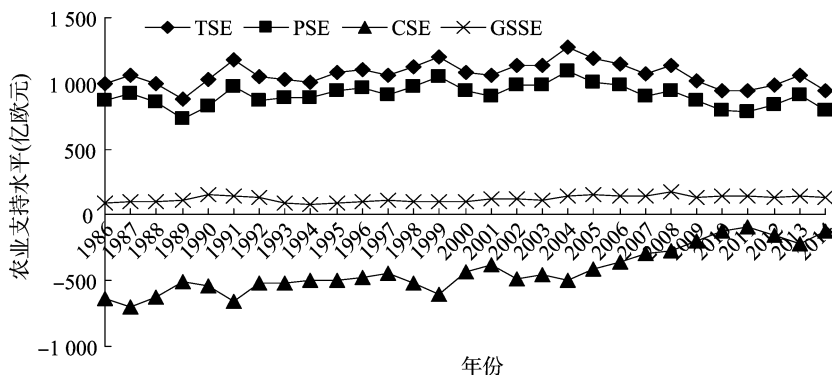
2.1.3 促进农村发展政策的改革 为解决基于欧盟农村发展现实带来的问题,如生产规模小、农村低收入低就业、农业生产者素质低等,脱离基于欧盟共同农业政策实施带来的困境,2000 年 CAP 改革强调对农业政策进行更为彻底的改革,提出建立欧洲农业模式,将共同农业政策转变为“共同农业和农村发展政策”,强调农业的多功能性和可持续性,从此农村发展政策成为共同农业政策的第二大支柱^[13]。主要涵盖农村基础设施建设、农村生态环境改善、农产品质量安全以及农民职业培训等,具体措施包括:通过结构发展基金支持基础设施差、劳动力技能水平低的相对贫困地区的发展;对生态脆

弱地区和植树造林提供补贴,减少有害肥料和农药的施用,实现农业多种经营;维持农村活力,加强农民培训,增加农村就业。2003 年 CAP 改革进一步强调注重农业的可持续发展和农村发展,2008 年《欧盟共同农业政策改革草案》通过增加农村发展基金,减少对大型农场的补贴额度,将节省下来的资金用于支持农村发展项目。为进一步促进农村发展,欧盟在 2013 年提出 2014—2020 年欧盟农村发展计划,主要包括鼓励农林业与农村地区的知识转移和创新;增强现存所有类型农场、农业的竞争力;推进食物链组织和农业风险管理;推动农村地区的社会包容、减贫和经济发展等,这些改革在一定程度上解决了农村发展现实带来的问题。

2.2 欧盟共同农业支持政策改革的总体效果

欧盟通过对共同农业支持政策的不断改革,不仅解决了共同体市场农产品短缺、保障粮食安全的问题,而且解决了由于价格支持带来的农产品过剩和财政负担严重的问题。通过不断降低国内支持价格水平,提高了农产品国际竞争力,降低了库存,减轻了财政负担。另外,这些改革也在一定程度上促进了农村发展,比如扩大农业生产规模、提高农民收入、促进农民就业、提高农业生产者的劳动素质,同时也解决了环境污染的问题,保护了农业生态环境,并且使农业生产者养成了环境保护和可持续发展的生态意识。

从欧盟历年农业支持水平来看,欧盟农业支持总量呈现出较为平稳的趋势,且在 TSE 中以 PSE 为主,两者变化趋势基本相同。近年来农业支持水平虽然有所下降,但仍保持较高水平,从 2014 年数据看,欧盟 TSE、PSE 分别为 942.51 亿、800.19 亿欧元。欧盟的 GSSE 一直处于较低水平,近年来增加幅度较小。欧盟的 CSE 一直为负值,总体呈现出缓慢提高的趋势。



数据来源于 OECD、PSE/CSE 数据库(2015 年)

图2 欧盟历年农业支持水平

3 欧盟农业支持政策改革对中国农业支持政策改革转型的启示

欧盟早期农业补贴政策目标主要是解决共同体市场农产品短缺、保障粮食安全的问题,采取了目标价格、门槛价格、干预价格等严密、精致的价格干预机制。随着农产品供给问题的解决,农产品过剩、财政负担沉重和国际竞争加剧等问题日益突出,欧盟将政策目标调整为稳定农民收入、增强农产品竞争力,并相应改革政策机制,在减少价格支持的同时,向农民

提供直接收入补贴,同时更加注重促进农业发展、保障食品安全、保护农业生态环境等。欧盟根据政策目标和执行问题不断对农业支持政策进行调整以适应农业发展,对中国如何在变化的农业环境和政策目标条件下进行农业支持政策改革提供了一定的经验启示。

3.1 以市场化为导向,由价格支持逐步向收入补贴转型

欧盟的改革经验表明,价格支持是基础性措施,价格支持政策能够保障农产品供给,提高农业生产力,但会造成市场扭曲,若长期实施,将导致农产品过剩,加大政府财政负担。所

以,为减少农产品过剩、缓解财政支出压力,欧盟在减少价格支持的同时,向农民提供直接收入补贴,以替代对农民的各类价格补贴,注重以市场化导向推进农业支持政策由价格支持逐步向收入补贴转型。

对中国而言,同样面临农产品过剩、库存高企、政府财政负担严重的问题,因此可以借鉴欧盟农业政策改革的经验,实现价格支持逐步向收入补贴转型。要坚持市场定价原则,完善农产品价格形成机制,同时鉴于中国的发展阶段决定用直接补贴完全替代价格支持的条件还不成熟,改革优化原有的价格支持措施是最合适的路径^[14]。所以,接下来的农业支持政策改革须要坚持和完善最低收购价以及临时收储政策,以市场化为导向,农产品价格逐步实现市场化,从而通过对最低收购价的阶段性下降来缓解财政负担和库存压力,同时也要完善农产品目标价格制度等扶持政策,最终实现农民收入稳定增长,减少价格支持政策造成的市场扭曲,建立形成农产品市场化机制,增加农产品的国际竞争力。

3.2 保供增收目标相分离,价格支持与直接补贴相结合

欧盟的改革经验表明,为实现保供和增收的双重目标,须要将价格支持与直接补贴结合起来。起初为解决农产品短缺、保障粮食安全的突出问题,欧盟以实现“保供给”为重点目标,采取了价格支持措施和与产量、面积挂钩的补偿性补贴措施。随着农产品供给问题的解决,欧盟将政策目标调整为稳定农民收入、增强农产品竞争力,以实现“促增收”为重点目标,采取了与生产不挂钩的“单一支付补贴”的直接补贴方式,推动农业补贴进一步与产量和面积脱钩,并开始将直接支付与环境措施挂钩。欧盟保供与增收目标相分离、价格支持与直接补贴相结合,不仅保障了农产品的供给,而且提高了农业生产者的收入水平。

因此,对中国而言,一方面,若是为了实现“保供给”的目标,则应选择价格支持措施与实际种植面积、当期农产品产量、投入品使用等挂钩的直接补贴。另一方面,若是为了实现“促增收”的目标,则应选择与产量、面积脱钩的直接补贴,与环境措施等挂钩的直接补贴与价格支持措施。现阶段农业补贴“保供给,促增收”二位一体的政策目标要求选择政策工具时,既要注重产出效应,也要统筹考虑收入转移效率。所以,必须综合选择和实施价格支持与直接补贴等政策措施。

3.3 推进补贴方式阶段性转变,挂钩与脱钩补贴相结合

以挂钩直接补贴为主、脱钩补贴为辅是农业补贴方式未来发展的趋势。欧盟的直接补贴方式向着与生产不挂钩的单一支付补贴的方式转变,推动农业补贴进一步与产量、面积脱钩,并开始将直接支付与环境措施挂钩。欧盟补贴方式的转变,不仅提高了农民的生产积极性,保障了农产品的供给,而且还保证了农民合理稳定的收入预期,同时也达到了保护环境、保障食品安全的目的。

对中国而言,面临着农业直接补贴力度仍然较小、补贴方式还不健全、其他配套改革措施还不完善的困境,因此要进一步增加直接补贴的力度,建立与农民实际种植面积、当期农产品产量、投入品使用、农户经营收入等挂钩的直接补贴政策机制,纳入“绿箱”直接收入支付,为“黄箱”补贴实施保留政策空间。在中国农业发展条件达到一定程度时,可以考虑将农业直接补贴进一步与产量和面积脱钩,并逐步将直接补贴与

环境、食品安全、动植物健康和福利、农业条件等挂钩,从而提高农业生产效率与竞争力。

3.4 促进可持续性发展,推进农村发展和保护生态环境

欧盟为解决农业生态环境破坏、农村发展现实带来的问题,2000 年后的共同农业政策改革更加注重农业生态环境保护、农村发展、农业的现代化和可持续发展,并且使得农村发展政策成为共同农业政策的第二支柱的重要内容。这在一定程度上保护了农业生态环境、促进了农业与农村的可持续发展,同时还实现了保障食品安全、提高食品品质、实现产品多样性、保持自然和乡村景观等基本目标。

对中国而言,同样面临着农业生产环境遭到破坏、资源约束日益趋紧、农村发展问题亟待解决的发展困境^[15],制约了农业和农村的可持续发展。为解决这些问题,一方面要对资源节约、环境友好型农业生产方式给予补贴支持,健全农业资源保护和生态修复机制,加大力度支持退耕还林、退牧还草,实现农业资源开发、利用与保护的协调和统一,建立促进农业可持续发展的体制机制与政策体系;另一方面,要通过政府专项资金支持那些基础设施差、劳动力技能水平低、劳动者素质较低的相对贫困落后的农村地区发展,鼓励农民实现农业多种经营,维持农村活力和乡村风貌,推动农村地区的经济发展。

参考文献:

- [1] 黄季焜. 新时期的中国农业发展:机遇、挑战和战略选择[J]. 中国科学院院刊,2013(3):295-299.
- [2] 陈锡文. 中国粮食政策调整方向[J]. 中国经济报告,2015(12):19-21.
- [3] 钟甫宁. 农业政策学[M]. 北京:中国农业出版社,2003:20-30.
- [4] 乐 昕. 我国农业支持政策探析——基于欧盟共同农业政策的比较研究[J]. 经济研究,2011(1):158-160.
- [5] 程国强,朱满德. 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J]. 管理世界,2012(1):9-20.
- [6] 张慧琴,吕 杰. 欧盟农业支持状况演变及其政策改革分析[J]. 世界农业,2015(5):65-71.
- [7] 周应恒,赵 文,张晓敏. 近期中国主要农业国内支持政策评估[J]. 农业经济问题,2009(5):4-11.
- [8] 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.
- [9] 宋 波. 欧盟共同农业政策的改革及其特点[J]. 国际经济合作,2003(5):20-23.
- [10] 蔡禹农. 欧盟的财政支农政策[J]. 中国财政,2007(5):78-79.
- [11] 尹显平,王志华. 欧洲一体化的基石——欧盟共同农业政策[J]. 世界经济研究,2004(6):79-83.
- [12] 姜 姝. 欧盟共同农业政策改革的环境气候因素[J]. 世界农业,2013(7):34-37.
- [13] 王雅梅. 欧盟共同农业政策向共同农业和农村发展政策的转变探析[J]. 农村经济,2009(5):118-120.
- [14] 程国强. 发达国家农业补贴政策的启示与借鉴[J]. 红旗文稿,2009(15):22-24.
- [15] 肖 萍,朱国华. 农村面源污染治理契约体系[J]. 江苏农业科学,2015,43(12):419-422.