

从直接支持到交叉遵守： 欧盟 CAP 绿色转型的创新举措、政策效应与情景启示

朱 佳,于滨铜,王志刚

(中国人民大学农业与农村发展学院,北京 100872)

摘 要:目前中国农业生产中化学投入品使用缺乏统一监管与有效约束,带来生态恶化和农产品质量安全问题,新世纪初欧盟则通过实施交叉遵守机制有效化解了生产与生态之间矛盾。阐释交叉遵守政策内容与管理机制,剖析其对社会福利和生产行为的影响,基于中欧政策环境比较分析提出对我国的启示。结果表明:条件性补贴和生态性导向是交叉遵守主要特征,其内容包括 SMR 和 GAEC 两部分,前者旨在维护公共卫生环境、食品安全与动物福利,后者主要针对农地土壤保护和水资源管理;该机制缓解了欧盟资源环境压力,减轻了市场和贸易扭曲;规模化、专业化经营农户交叉遵守意愿相对更高,但在绿色生产转型中可能存在对传统生产方式的路径依赖;加快培育新型农业经营主体、完善优质优价市场信息机制是农业绿色转型政策有效实施的重要条件。

关键词:CAP;交叉遵守;绿色转型;遵守意愿;政策环境

中图分类号:F320

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)12-0072-09

From direct support to cross-compliance: Innovative measures, policy effects and situational implications of the CAP green transformation of EU

ZHU Jia, YU Bintong, WANG Zhigang

(School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: At present, the use of chemical inputs in China's agricultural production lacks unified supervision and effective constraints, which brings about very serious environmental pollution and quality and safety problems of agricultural products. At the beginning of the 21 century, the European Union effectively resolved the contradiction between production and ecology by implementing cross-compliance mechanism. This paper explains the policy content and management mechanism of cross-compliance, analyzes its impact on social welfare and producer behavior, and puts forward its enlightenment to China based on the comparative analysis of the policy environment between China and Europe. The results show that conditional subsidy and ecological orientation are the main characteristics of cross-compliance mechanism. The content of the cross-compliance includes SMR and GAEC. The former aims at maintaining public health environment, food safety and animal welfare, while the latter aims at farmland soil protection and water

收稿日期:2021-10-12

修回日期:2022-10-20

基金项目:国家自然科学基金应急管理项目“基于目标导向的新型农业支持保护政策体系研究”(71841010);国家自然科学基金重点项目“食品安全消费者行为与风险交流策略研究”(71633005);中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目“欧盟农业绿色转型的机制创新、政策效应及其对我国的启示”(21XNH122)。

作者简介:朱佳(1999—),女,河南鹿邑人,中国人民大学农业与农村发展学院博士生,研究方向为农业经济学、农业政策学。通信作者:王志刚。

resources management. Cross-compliance mechanism has eased pressure of resources and environment as well as reduced market and trade distortions of EU. Farmers with large-scale and specialized operation have higher cross-compliance intention, but there may be path dependence on traditional production mode in green production transition. Accelerating the cultivation of new agricultural business entities, completing market information mechanism linking price and quality are important conditions for implementation of agricultural green transformation policy.

Key words: CAP; cross-compliance; green transformation; compliance intention; policy environment

伴随农业市场化的快速推进,农民逐利心理和政府监管相对缺失,我国农业生产过程中化肥、农药等化学投入品的使用鲜少受到约束。2020年,中国亩均化肥施用量约30 kg,高达国际公认安全上限15 kg的2倍;亩均农药施用量达0.7 kg,约是世界平均水平3倍。粗放发展方式与可持续发展目标之间的矛盾正在成为农业发展的主要矛盾。然而,与中国相对,20世纪90年代末的欧盟,同样面临化学生产资料滥用、自然资源环境退化、食品安全事件频发等严峻局面,但通过特殊的交叉遵守政策机制创新,有效化解了农民趋利性下化肥农药滥用与生态环境保护之间的矛盾,成为农业绿色转型的新起点。因此,深入研究该机制的创新设计、政策效应与情景启示,对完善我国农业支持保护政策体系,促进农业绿色转型与可持续发展具有重要理论价值和现实意义。

国内外相关研究主要聚焦以下3点:第一,欧盟农业政策绿色转型。欧盟农业农村政策主要经历了从注重共同市场建设,向关注农村发展和资源环境保护转变,市场化、贸易化、生态化是其重要取向^[1-2]。日本、欧盟农业资源情景与中国相似,前者立足小农生产格局下农业竞争力弱化现实,选择提高小农竞争力的转型路径;后者则从农业环境保护现状远低社会预期的现实出发,选择提升绿色发展能力的转型路径^[3]。第二,绿色转型的政策工具。包括领取农业补贴先决条件的“条件性”举措、鼓励性与强制性兼具的“绿色支付”举措和纯粹鼓励性的“农业环境措施”^[4]。第三,政策成效与治理路径。欧盟农业环境政策(AEP)通过向农民支付环境服务费用,提高了私人提供公共产品的积极性^[5],农业环境计划(AES)则显著减少了除草剂等化学资料使用,缓解了土壤污染压力^[6]。欧盟共同环境治理或存在

3种理想模式:一是欧盟层面具有法律约束力的规则治理;二是国家监管机构信息交流的沟通治理;三是国家行政系统之间的竞争治理^[7]。

然而,已有文献对欧盟共同农业政策绿色转型的关键工具——交叉遵守机制研究与关注不足,且针对交叉遵守政策绩效的关键影响因素——农户交叉遵守意愿考察不足,同时缺乏中欧政策环境比较分析,未能深入剖析交叉遵守机制在中国的政策土壤。基于此,本文在针对交叉遵守主要政策内容、机制设计进行创新性梳理基础上,通过构建行为经济学和福利经济学模型,理论剖释交叉遵守的政策效应与影响遵守意愿的关键因素。在此基础上,通过对中欧政策环境进行系统性比较分析,为中国农业经营绿色转型的政策设计提供可行性方向。

一、政策沿革与概念内涵

(一)政策背景与政策沿革

欧盟共同农业政策(CAP)主要历经了由价格支持导向,向市场调节导向,再到生态行为导向的转变。1962年,欧洲共同体开始全面实施共同农业政策,旨在通过目标价格、门槛价格与干预价格构建多维价格支持体系,对稳定农产品市场,保护生产者收益与维护粮食安全起到重要作用,但同时也带来农产品过剩、财政负担激增、国际贸易摩擦加剧等问题。在此背景下,欧共体于1992年推出MacSharry改革,提出给予农业生产者直接收入补贴并部分取代市场价格支持,对调整农民生产积极性、平衡市场供需和缓解贸易扭曲具有重要意义。鉴于其良好政策效果,1999年欧盟首脑会议中提出《欧盟2000年议程》,进一步降低对价格支持依赖程度,提高直接支持比例,将直接补贴应用范围由最初的谷物等主要作物逐步扩展到乳业、水果、蔬菜等其他部门。

与此同时,20 世纪末及 21 世纪初的欧盟,农业粗放发展方式带来了一系列严重环境与公共问题:一是农业生产污染严重,农药、化肥等生产资料的滥用给欧盟环境造成巨大压力。以法国为例,作为欧盟主要农业大国,全国高达 90% 的地表水受到了来自农药残留的污染,而化肥的大规模使用释放了大量温室气体,造成气候问题加剧。二是食品安全问题频发。由于农业化学资料进入水体,污染了供水系统,2001 年前后欧盟爆发了口蹄疫、疯牛病等疾病,严重威胁到公众生命安全以及 CAP 社会公信力。三是贸易扭曲程度不断加深。欧盟巨额的直接收入支持扭曲了国际农产品贸易,贸易摩擦加剧,美国、WTO 等不断施加压力要求其减少补贴。

在此背景下,2003 年欧盟进一步推进 CAP 改革,正式引入交叉遵守政策机制。农民若要获得直接补贴,就必须遵守与食品安全、公共卫生、动物福利和土地管理相关的最低环保生产标准,政府则遵守承诺为生产者发放基础性补贴与增益性补贴,“交叉遵守”由此得名。2013 年新一轮 CAP 发展议程做出了进一步完善与调整,将直接补贴结构调整强制性补贴和自愿性补贴。其中,强制性补贴包括新基础补贴、青年农民直接补贴和绿色直接补贴,而新基础补贴发放以交叉遵守义务为支付标准,预算上限可高达直接补贴预算总额 70%。截至目前,欧盟最新农业政策 CAP(2023—2027 年)依然延续 2003 年 CAP 改革中交叉遵守机制的基本框架,并进一步强化了对气候变化贡献评估和生物多样性目标两方面内容,增加了相应的增强型条件和补贴资金预算。

(二) 内涵特征

交叉遵守机制是指将直接补贴发放与农户生态化生产行为相挂钩,通过补贴政策与环保政策相结合,利用财务杠杆激励农户采取环境友好型生产方式的环境政策机制。交叉遵守机制主要基于欧盟 1782/2003 号理事会条例所规定的法定管理要求(SMR)和良好农业与环境条件(GAEC)两部分政策内容构成,其内涵特征主要包括如下 3 点:一是条件性。若农场主在生产过程中并未遵

守相关生态标准,则根据实际情况按比例削减甚至取消直接补贴;若农场主遵守或满足了更多、更高级的生产环保条件,则对其增益性生产行为进行额外奖补。二是主导性。与交叉遵守挂钩的直接补贴占据了农业补贴的主导。截至 2020 年,直接收入支持资金占欧盟农业补贴资金 70% 以上,并完全与交叉遵守机制挂钩,对生产者的补贴与农业收入产生决定性影响。三是全覆盖性。交叉遵守所涉及的相关生态标准覆盖范围全面,包括环境公共卫生、食品安全、动物福利、土壤保护等多个大类。每一环保大类分为若干细则,基本实现对农业生产过程与领域的全方位覆盖。

二、政策内容与管理机制

(一) 政策内容

1. 法定管理要求(SMR)。作为交叉遵守管理内容的第一部分,SMR 共包括 18 项法律规定,主要特点包括如下 3 点:首先,高度重视对环境公共卫生、动植物健康、食品安全以及动物福利 4 个方面的法律保护。如 SMR1—野鸟栖息地指令要求成员国必须采取必要措施,保护、巩固或重建所有自然野生鸟类栖息地。其次,政策要求主要基于欧盟之前实施过的指令与法规。SMR 18 项规定是对之前环境保护相关法律法规的重申与强调,并在交叉遵守框架下赋予其强制性执行的特点。最后,强调提高欧盟农业生产的统一性和规范性。SMR 为 18 项规定设置了相应最低遵守标准,欧盟区域内所有农民的农业生产必须满足法律规定的基本性统一生态标准。

2. 良好农业与环境条件(GAEC)。GAEC 共包含 15 项法律规定,内容特点包括如下 4 点:首先,围绕土壤冲蚀、土壤有机质、土壤结构、农场最低维护水平、水资源保护与管理五方面提出严格管理要求。其次,分为强制性和可选择性。其中 8 项属于强制性要求,7 项为可选择性要求。成员国应为所有“强制性要求”确定最低限度生态标准,“选择性要求”则提供了自主裁量空间。再次,允许因地制宜。各成员国设立 GAEC 标准时可考虑所涉及地区的特性,包括土壤、气候条件,现有耕作系统、农场结构等。最后,强调永久牧场条款。

确保在 2003 年作为永久牧场接受耕地补贴的土地长期维持牧场状态,从而维持相应的生物多样性、水土保持等生态功能。

(二)管理机制

1. 管制机构与支付机构相互独立的制度设置。欧盟 796/2004 号理事会条例规定了交叉遵守管理系统的详细规则,在此基础上,各成员国发展出 3 种交叉遵守机构职能组合:一是支付机构同时作为管制机构,二是支付机构和管制机构共同负责农场检查工作,三是管制机构和支付机构相互独立。由于独立模式有助于划清职责和提高效率,管制和支付机构分置并行模式占据主流。各成员国支付机构一般只有一个,由国家级政府部门执行,如农业和渔业部。但管制机构的数量与类型可因地制宜,如法国根据农业、环境、兽医和食品安全这四个立法领域设置了四个管制机构。最后,管制机构通过完善的汇报系统向支付机构传递信息,通常在检查后一个月内呈递报告。

2. 以风险评估为基准的定期抽样检查制度。根据 796/2004 号委员会条例,首先,抽样检查方面,成员国至少应对 1% 申请单一农场补贴的农民进行现场检查。根据农场等级、类别或地理位置进行风险评估,农场违规风险越大被抽查的概率越高,并设置 20% ~ 25% 随机抽样比例。其次,检查时间方面,与农作物或植被相关的检查时间段通常是夏季,针对牲畜的检查通常在冬季或春季。交叉遵守检查通常不是“即时的”,农民可获得为期 14 天的准备期,但牲口补贴检查准备期不超过 48 小时。最后,检查形式方面,所有成员国中,一般采取工作人员到现场巡视并做行政记录形式。

少数会员国会使用地理信息系统、遥感或拍摄技术检查部分条款的遵守情况。

3. 基于违规性质与数次累进的处罚机制。首先,补贴削减主要取决于是否首次违规和违规性质。首次违规情形下,如果是过失所致,那么扣减农民当年全部直接补贴数额的 3%。如果故意为之,通常会削减直补数额的 15% ~ 20%。而重复违规情形下,如果均为过失所致,处罚数额可能达到全年直补数额的 15%。如果均是故意所为,则可能取消当年全部直接补贴。其次,前述处罚标准只作为常规标准,在个案中,支付机构可以管制机构的检查报告为参考依据,对处罚金额做出适度调整。2005 年,交叉遵守机制全面实施当年,欧盟共计进行 240 898 次农场检查,高达 11.9% 受检农户直接补贴得到削减,削减总值达 984 万欧元,占直接收入支持总额的 0.03%。

4. 设立完善的信息普及与农场咨询服务系统。首先,通过多途径向农民传递信息。如由官方编制并发放《交叉遵守手册》,开办演讲、培训会、研讨会等信息普及活动。《交叉遵守手册》一般每年一更新,个别成员国甚至每月一更新。其次,建立专门的农场咨询系统,表现出有偿性和倾向性两大特点。多数成员国中,主要由私营机构负责咨询工作,如农业商会、农民合作社、工会等,且咨询人员通常由专职人员构成,咨询费用通常双方共担,但政府承担主要部分。多数成员国中,咨询机构将优先向每年直接补贴金额超过 1.5 万欧元的农民提供建议,即对大农场、政策遵守情况良好的农场主提供优先咨询服务。综上分析,交叉遵守政策管理机制如图 1 所示。

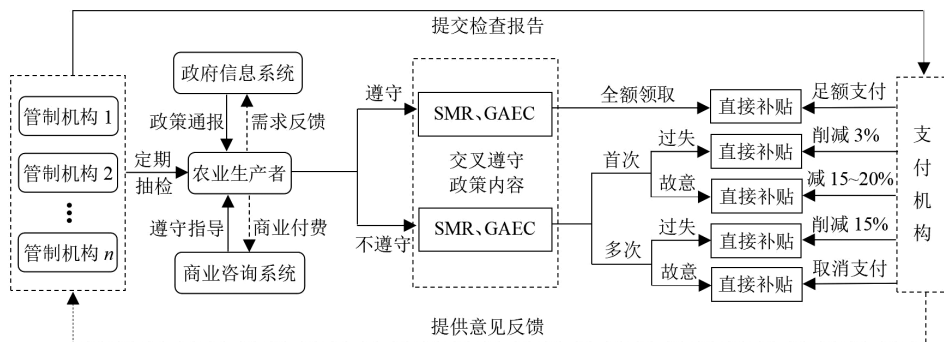


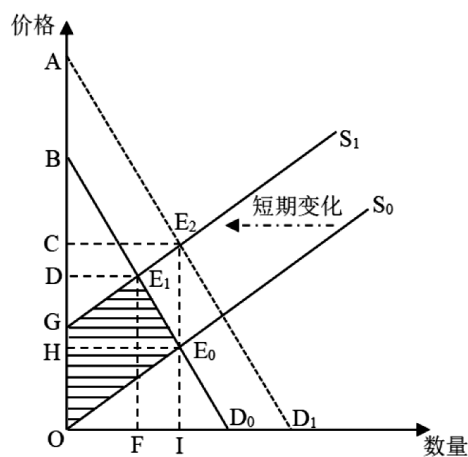
图 1 交叉遵守管理机制

资料来源:作者根据欧盟政策文件整理制作

三、交叉遵守的政策效应

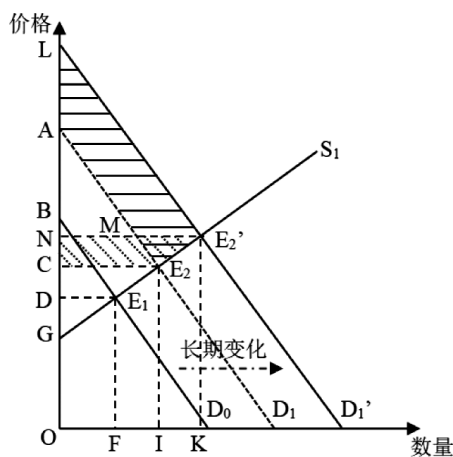
(一) 政策效应的理论剖析

1. 交叉遵守的福利效应。如图 2 所示,假设在交叉遵守机制实施前,农产品供给曲线为 S_0 ,需求曲线为 D_0 ,不失一般性,农产品需求价格弹性相对较低,供给弹性则相对较高,即有 $|e_D| < |e_S|$ 。在满足市场出清条件下,市场均衡价格与均衡产量位于点 E_0 。此时,消费者剩余为 S_{BHE_0} ,生产者剩余为 S_{HOE_0} ,社会总福利为 S_{BOE_0} 。在此基础上,政府实施交叉遵守机制,令农户在进行农产品生产时自发限制对农药化肥等化学投入品的使用,采取环保性生产行为并寻求相应生产资料替代品,这在客观上增加了农户生产成本,从而在短期内使市场供给曲线由 S_0 向左上方移动至 S_1 。此时,由于农产品的需求弹性相对较低,使得生产者的经营收益由 S_{HOE_0} 上升至 S_{DOFE_1} ,但由于生产成本的上升,使得生产者剩余最终由 S_{HOE_0} 下降至 S_{DE_1G} ;同时,消费者剩余由 S_{BHE_0} 下降至 S_{BDE_1} ,最终造成社会总福利减少,减少部分为 $S_{OGE_1E_0}$,如图 2a 横线阴影部分面积所示。



a. 短期福利效应

进一步的,由于交叉遵守机制实施,降低了农户在生产过程中对污染性化学资料的使用,提升了农产品质量安全水平,进一步提高了消费者购买意愿,或在长期内使得需求曲线由 D_0 移动至 D_1 。如图 2a 所示,假设新的均衡点 E_2 与初期均衡点 E_0 保持在同一垂直水平上,则长期社会总福利 $S_{AGE_2} = S_{BOE_0}$,生产者剩余 $S_{CGE_2} = S_{HOE_0}$,消费者剩余 $S_{ACE_2} = S_{BHE_0}$ 。即在长期内,存在一个均衡点,能够使社会总福利保持不变,当政府投入一定监管成本后,交叉遵守的生态价值将全部实现。更进一步的,如图 2b 所示,若长期内需求曲线移动至 D_1 右侧,即 D_1' 的水平上,则会使生产者剩余增加至 $S_{GNE_2'}$,增加部分为 $S_{NCE_2E_2'}$,如图 2b 虚线阴影部分面积所示;消费者剩余则变化至 $S_{LNE_2'}$,变化部分为 $S_{LME_2E_2'}$;社会福利则由最初的 S_{BOE_0} 提升至 $S_{LGE_2'}$,提高部分为 $S_{LAE_2E_2'}$,如图 2b 实线阴影部分面积所示。在此情形下,交叉遵守机制实施或将在长期内带来社会总福利提升,实现生态价值与经济绩效的统一,变“绿水青山”为“金山银山”。



b. 长期福利效应

图 2 交叉遵守的福利效应

2. 农户交叉遵守意愿分析。假设在交叉遵守机制实施下,存在一个两期消费的农户家庭,其在第一期进行生产,投入农业生产与交叉遵守成本;第二期获得农业生产收益。假设农户在第一期初始资产为 I ,消费水平为 c_1 ,农业生产的固定投入成本为 p ,交叉遵守程度为 a 。根据交叉遵守政策

设计,农户实施交叉遵守的单位成本为 R ,满足交叉遵守机制的单位补贴为 s 。由于农业生产具有季节性和周期性,农户在第二期可能会外出打工而赚取一定非农收入。由此,设其非农劳动时间为 n ,单位工资为 w 。同时,受农产品市场与劳动力市场风险影响,农业生产收益与兼业劳动收入均存

在一定不确定性。因此,假设农户面临所有可能收入情况的概率为 π_i , 且满足 $\sum \pi_i = 1$ 。则在不确定条件下,农户第二期面临的农产品销售价格与数量、兼业劳动时间与工资、消费水平分别表示为 P_i 、 Q_i 、 n_i 、 w_i 和 c_{2i} 。由此,设农户的效用水平主要来自于其两期消费与所付出的劳动,则有 $U(c_1, c_{2i}, n_i) = u(c_1) + \beta[u(c_{2i}) + v(n_i)]$, 且 $v'(n_i) < 0$, 即额外的兼业劳动会为其带来负效用,且 β 为跨期效用的折现率。基于此,农户的效用最大化问题即:

$$\max u(c_1) + \beta \sum \pi_i [u(c_{2i}) + v(n_i)] \quad (1)$$

$$s. t. c_1 + p + Ra = I; c_{2i} = sa + P_i Q_i + w_i n_i \quad (2)$$

基于上述目标函数与约束条件,通过构建拉格朗日方程求解可得:

$$w_i u'(c_{2i}) = -v'(n_i) \quad (3)$$

$$Ru'(c_1) = s\beta \sum \pi_i u'(c_{2i}) \quad (4)$$

在此基础上,在满足凹函数一般效用假设的条件下,可进一步假设农户的效用方程 $u(c) = \ln c$, $v(n) = \ln(1 - n)$, 可进一步解得:

$$c_{2i} = \frac{as + P_i Q_i + w_i}{2} \quad (5)$$

将其代入式(4),可解得农户实现效用最大化条件下存在如下关系方程:

$$R = \beta \sum \pi_i \frac{2(I - p - Ra)}{a + s^{-1}(P_i Q_i + w_i)} \quad (6)$$

由此可得如下重要经济学含义:首先,由式(6)可知 a 与 s 、 I 正相关,即农户交叉遵守意愿与交叉遵守政策补贴、农户资产水平呈正相关。表明交叉遵守对农业经营资金水平较高的职业农民、农业企业、合作社、农业产业化联合体等新型农业经营主体更具吸引力。原因在于较高经营资金水平能够更好地支持交叉遵守生产投资,降低绿色转型成本约束。同时,遵守意愿与补贴额度呈正相关,表明提高与交叉遵守标准挂钩的直接补贴,能够有效提升农户交叉遵守积极性。

其次,通过式(6)可得 a 与 p 、 R 负相关,这表

明农户交叉遵守意愿与农业生产固定成本、交叉遵守投入成本呈负相关。原因主要在于,生产成本的抬升会进一步降低农户的农业经营收入,且农业生产固定成本过高也会降低农户对交叉遵守生产投资的预算约束。由此可得,对于能够创造规模效益的新型农业经营主体,其交叉遵守意愿将相对更高。且建立相应的农业生产综合支持和咨询体系,降低农业生产固定成本和交叉遵守生产成本,亦有助于提升农户的交叉遵守意愿。

最后,由式(6)可得 a 与 w_i 、 $P_i Q_i$ 负相关,即农户交叉遵守意愿与非农劳动收入和一般市场价格下农产品销售收益呈负相关。其主要原因在于,若农户兼业化经营程度相对较高,非农收入或成为其家庭主要收入来源,这会显著降低其农业投资与绿色转型激励。同时,若交叉遵守方式生产的农产品与传统方式生产的农产品价格无差异,则农户传统生产方式下获得的农产品销售收益越高,其越倾向于保持原有的生产经营方式。这进一步启示,要重视交叉遵守机制的市场环境建设,提高农产品市场信息对称程度,形成优质优价正向激励,提升交叉遵守意愿水平。

(二) 交叉遵守的实践效果

1. 污染排放得到控制,生态环境大幅改善。首先,从农药使用情况来看,以法国为例,2002 年以前,其常年农药杀菌剂用量为 4 万~6 万 t;2003 年之后大幅下降,2011 年降至 2.5 万 t;同期除草剂用量下降 1.8 万 t^[8]。其次,从碳排放情况来看,20 世纪 90 年代初期,欧盟与中国亩均农业碳排放处于相似水平,约为 294 kg/亩。伴随交叉遵守机制设立,2014 年降至 254 kg/亩。再次,从氮排放角度来看,免耕制度减少了 N_2O 排放,轮作制度则降低了氮浸出,粪肥限值规定降低了 N_2O 排放和氮剩余^[9]。最后,显著改善了水质,对防治土壤腐蚀与土壤退化发挥了巨大作用^[10]。

2. 市场扭曲得以改善,贸易成本有所上升。交叉遵守机制确立使大部分原来与生产支持挂钩的“蓝箱政策”补贴转变为“绿箱政策”补贴,使得欧盟农业朝着透明、低扭曲方向转型,同时使农民进行未来生产决策时,更加以市场为导向,减少了

生产的盲目扩大化。但是,相关实证研究表明,交叉遵守标准提高会对欧盟农产品出口份额产生一定负向影响,其中猪和家禽部门受到的冲击最大^[11]。遵守食品安全以及动物福利相关标准会导致生产成本不可避免的增加,当受影响农场数量及其生产份额达到一定阈值,会对整个部门的生产 and 市场造成一定冲击^[12]。

3. 促进大农场主受益,遵守意愿与规模相关。与理论剖释相一致,欧盟实践表明,交叉遵守机制为小农户带来了更高生产成本,受种植规模所限,其原本可领取的直接补贴十分有限,农民可能宁愿放弃这笔补贴,也不愿遵守管理内容;与之相反,对大农场主而言,其所能领取的直接补贴与额外奖补范围更广,且规模经济突出,交叉遵守的单位成本相对较低。因此,在基础面积更大、产量更高的农场,其遵守意愿和遵守获益相对更高^[13]。

在不利的市场条件下,交叉遵守更多地给农民带来成本负担;在有利市场条件下,利于实现农民增收和生态保护的双重目标^[14]。

四、中欧政策环境比较分析

为进一步考察交叉遵守机制于中国的政策启示和政策土壤,本文针对中欧面临的政策环境与发展情景进行比较分析,具体如表 1 所示:首先,在环境压力和政策基础方面,目前中国与 20 世纪初的欧盟面临相似的农业生产面源污染问题,化肥、农药等化学资料使用基本不受约束,水源、土壤和生物多样性遭到污染和破坏,迫切需要农业生产绿色转型。而对于实施交叉遵守机制的政策基础,欧盟已确立了以直接收入支持为主的农业支持政策,而中国正由价格支持逐渐向直接收入支持转变,这为农业支持政策进一步向交叉遵守的绿色转型奠定了良好政策基础。

表 1 中国与欧盟政策环境比较分析

类别	欧盟情景	中国情景
环境压力	20 世纪初,面临较大环境压力。化肥、杀虫剂、除草剂等化学物品滥用,土壤酸化,水源供应体系污染加剧,生物多样性遭到破坏,农业碳排放水平较高。目前欧盟农业生态环境获得大幅改善	目前,中国面临较为严峻的环境压力。农业面源污染较为严重,农药、化肥用量远超世界平均水平,地膜污染严重,土壤、水源污染加剧,农产品质量安全问题突出,土地肥力持续下降
政策基础	20 世纪 90 年代以来,通过 MacSharry 改革、CAP 系列改革,不断提高直接收入支持比例,采取“单一农场支付”制度,确立了以直接补贴为主的欧盟农业支持政策体系	新世纪以来,我国农业支持总量和补贴范围不断增大,逐步由补贴流通环节向补贴生产者转型,价格支持和直接收入支持成为主要政策工具,农业综合服务支持不断增加
经营方式	以适度规模经营的家庭农场经营为主。相对于美国、澳洲等地,欧盟农场的平均土地规模较小,仅为 12 公顷左右。合作社在欧盟农业生产、市场供给、对外贸易及提供就业方面发挥了重要作用	小农户家庭经营仍是中国农业主要经营方式。农业经营规模小而分散,各地机械化水平严重不均。专业大户、家庭农场、合作社、产业化联合体等新型农业经营主体正处蓬勃发展阶段
技术水平	欧盟对农业技术研发和成果转化的支持力度较大,推出农业可持续发展创新伙伴计划、ETP 等一系列项目 and 政策支持,在化肥、生物、转基因和动植物防疫方面均处领先技术水平。家庭农场的农业技术和机械化程度处于较高水平	目前,针对农业技术研发、补贴、推广的政策支持力度仍相对较弱,缺乏专门化项目与政策支持,农业科技创新与贡献能力相对较低,推广咨询和社会化服务体系尚不健全。农户家庭经营的技术水平和机械化程度相对较低
监管体系	20 世纪末至 21 世纪初,“疯牛病”等食品安全事件频发为欧盟各国带来巨大损失。在此背景下,欧盟建立了十分严格的食品监管法治体系,法律制度设计周密。成立欧盟食品安全局,建立了从“田间到餐桌”的食品质量安全追溯体系	食品安全标准与国际标准衔接度低,农产品生产监管体系和可追溯体系尚未有效建立,生产环节鲜受约束。21 世纪以来,中国爆发了“瘦肉精”等农产品安全事件,2015 年修订了《食品安全法》,食品监管法治体系正逐步完善
贸易环境	欧盟作为世界最大的农产品出口区域,对外出口贸易发达,贸易顺差较大。2019 年,欧盟全年贸易总额 2705 亿欧元,农产品贸易顺差达 319 亿欧元,其中对中国的贸易顺差达 91.54 亿欧元	目前,中国已成为世界第一大农产品进口国,贸易逆差逐年扩大。粮食、饲料作物单位生产成本较高,大量依赖进口。2020 年 12 月,中国首次超越美国成为欧盟第一大贸易伙伴
行政特点	农业农村政策主要由欧盟理事会农业委员会制定,为成员国提供一个法律意义上的政策框架,各国在选择方面具有自主性和灵活性,政策标准和推行力度不一。在政府政策制定过程中,注重吸收来自农业经营者的意见,强调双方合作关系	主要政策由全国人民代表大会(常务委员会)提议和表决通过,政策执行包括各部委、省市县乡职能部门,自上而下逐级落实,执行标准整齐划一,具有较强行政力量。但政策制定过程中缺少与农民组织沟通,可能忽视基层需求与创造性
价格机制	欧盟不断完善与调整直接收入支持体系,较早确立了以市场为导向的农产品价格形成机制;同时,致力于构建完善的农产品质量监管体制机制,建立农产品质量可追溯体系,推行质量标识与分级制度,建立了严格农产品认证体系,促进了农产品市场质量识别,形成了优质优价正向激励	近年来着力推行农产品市场化改革,目前绝大多数农产品价格形成机制主要基于市场调控;但农产品信息机制和品牌建设尚不完善,目前还无法克服“柠檬市场”弊端,绿色农产品生产成本较高,多数情形下质量安全和化学品投入状况还无法在价格形成和市场竞争中发挥决定性作用

资料来源:作者基于中欧相关文献资料与实地调研所得。

其次,从经营方式和技术水平来看,相对于美国、澳洲等发达国家和地区,欧盟和中国同样面临地块分散、各地农业发展不均等问题。欧盟通过鼓励家庭农场发展、推动适度规模经营,奠定了良好主体条件。而小农户家庭经营依然是我国农业主要经营方式,但农业产业化组织的发展亦对培育新型农业经营主体、促进分散经营向规模经营转型起到重要作用,进而创造了一定政策环境。同时,欧盟已建立较为完善的农技研发、推广和服务体系,农业生产技术处于较高水平;而我国农技研发推广尚缺乏专门化的政策支持体系,农业政策绿色转型的技术环境尚有待提升。

再次,农产品市场监管体系和贸易环境方面,欧盟建立了十分严格的农产品质量安全监管体系,制定了从“田间到餐桌”的可追溯体系,形成了有效的社会监管和市场淘汰机制。与之相对,中国相关体制机制尚未完善建立,农产品质量安全水平难以被消费者准确识别,这对绿色生产行为甚至起到反向激励。同时,欧盟以农产品贸易出口为主,为提高国际竞争力,农场主在生产过程中更倾向于优质栽培和生态化生产。而我国作为世界上最大农产品进口国,农户所产农产品大多流入国内市场,加之市场监管体系尚未完善建立,这给化学资料栽培农作物较大的市场空间。

最后,在政策执行特点与市场价格形成机制方面,欧盟农业政策制定和推行过程中相对更注重与农业生产者的沟通协商,中国则更多依赖于上层决策,注重政策自上而下逐级落实。但是,欧盟农业政策实施在各地难以实现统一,政策内容和实施效果参差不齐,而中国行政体系具有高度的组织效率和执行力,能够有效弥补欧盟政策实践瓶颈。同时,欧盟已较早地确立以市场为导向的农产品价格形成机制,建立了较为完备的质量追溯体系与市场信息机制,农产品的绿色生产溢价和品牌溢价相对较高;在我国农产品尤其是绿色、有机农产品市场中,“劣币驱逐良币”现象仍较明显,品牌建设相对混乱,尚未形成完善的优质优价正向激励,市场条件有待改善。

五、结论与政策启示

(一) 研究结论

第一,交叉遵守机制创设标志着 CAP 绿色转型的开始。CAP 绿色转型主要体现为由鼓励生产和增加收入,向减少扭曲和绿色发展转变。交叉遵守机制主要由 SMR 和 GAEC 两部分政策内容构成,前者主要用以维护公共卫生环境、食品安全与动物福利,后者主要针对农地土壤与水资源的保护和利用管理。

第二,交叉遵守机制带来显著环保与市场绩效。一方面,交叉遵守有效约束了农业生产者对化学资料的无节制使用,在空气、土壤和水源保护方面取得显著成效;另一方面,促进了“蓝箱政策”向“绿箱政策”转变,改善了市场和贸易扭曲。短期内,交叉遵守实施将带来生产成本上升,但长期内,利于提高社会总福利与实现生态价值。

第三,规模化、专业化经营者的交叉遵守意愿相对更高。农业生产者的交叉遵守意愿与其资产水平和政策补贴额度呈正相关,与农业固定生产成本、交叉遵守投入成本、农户兼业收入水平呈负相关,且与传统生产方式下的农产品收益呈负相关,即存在一定路径依赖问题。

第四,加快形成优质优价正向激励机制是交叉遵守政策实施的重要市场条件。目前,欧盟已建立较为严格的农产品认证与质量可追溯体系,产品质量市场识别度高;我国农产品市场价格形成机制尚不完善,“柠檬市场”现象较为明显,交叉遵守政策推行的市场条件仍有待进一步改善。

(二) 政策启示

首先,加快农产品市场化改革,完善直接收入支持政策。目前,中国面临与欧盟 20 世纪初转型时期相似的经营情景、环境压力和财政压力,可充分借鉴其市场化改革和绿色转型经验,进一步加快由价格支持向直接支持转型。通过基于经营规模、经营种类、经营方式等多样化直接收入支持手段,建立市场导向、生态导向的农业支持保护政策体系。通过直接收入支持引导,鼓励延伸农产品产业链、拓宽农产品价值链、缩短农产品供应链,

提高政策补贴效能与资源配置效率。

其次,采取有条件的补贴策略,逐步建立交叉遵守机制。逐步确立直接收入支持与环境友好型生产挂钩的农业支持保护政策,以生产性补贴为依托,设置自然资源环境保护条件,限制农药、化肥施用量。同时,建立统一的环保清单和因地制宜的绿色生产标准,构建统一监督监测执行准则。建立健全相应监测管理体系,设置专门环境检测机构,定期进行土壤、水质等环境检验。在政策制定过程中注重与基层农业经营者的对话沟通,形成各级部门协调一致的政策推行体系。

再次,加快新型农业经营主体培育,为农业政策和农业生产绿色转型创造良好主体条件。加快对家庭农场、职业农民、合作社联社、农业产业化联合体等新型农业经营主体培育,增强农业社会化服务,促进乡村土地市场发育,完善建立小农户的退出机制,促进兼业化向职业化经营转变。注重农业技术升级培训,给予新型农业经营主体相关信贷支持。同时,新增直接补贴要注重向新型农业经营主体倾斜,一方面提高农业补贴效率,另一方面提升对生产导向的激励效果。

最后,完善农产品市场信息机制建设,加快形成优质优价正向激励。价格形成机制与市场激励调节是农业绿色转型的重要动力。应加快农产品市场信息机制建设,完善信息传递与识别机制,建立健全农产品质量安全追溯体系,建立整齐划一、严格规范的标识认证体系,鼓励专业化的绿色农产品交易市场和交易平台发展。通过提高农产品的绿色生产溢价、品牌溢价,形成优质优价市场价格机制,为交叉遵守等相关农业绿色转型政策实施创造良好的市场条件。

参考文献:

- [1] 芦千文,姜长云. 欧盟农业农村政策的演变及其对中国实施乡村振兴战略的启示[J]. 中国农村经济,2018(10):119-135.
- [2] 李登旺,仇焕广,吕亚荣,等. 欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示[J]. 中国软科学,2015(8):12-21.
- [3] 马红坤,毛世平. 日本和欧盟农业支持政策的转型路

径比较与启示[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):46-53,166-167.

- [4] 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.
- [5] BAYLIS K,PEPLOW S,RAUSSER G. Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison[J]. Ecological economics,2008,65(10):753-764.
- [6] KUHFISS L, SUBERVIE J. Do European agri-environment measures help reduce herbicide use? evidence from viticulture in France[J]. Ecological economics,2018,149(3):202-211.
- [7] KNILL C, LENSCHOW A. Compliance, communication and competition: patterns of EU environmental policy making and their impact on policy convergence[J]. European environment,2005(15):114-128.
- [8] 朱春雨,杨峻,张楠. 全球主要国家近年农药使用量变化趋势分析[J]. 农药科学与管理,2017,38(4):13-19.
- [9] FOLLADOR M, LEIP A, ORLANDINI L. Assessing the impact of cross compliance measures on nitrogen fluxes from European farmlands with DNDC-EUROPE[J]. Environmental pollution,2011,159(11):3233-3242.
- [10] GRAAFF J, DUARTE F, FLESKENS L, et al. The future of olive groves on sloping land and ex-ante assessment of cross compliance for erosion control[J]. Land use policy,2010,27(1):33-41.
- [11] JONGENEEL R A, BEZLEPKINA I, BROUWER F M, et al. Facilitating the CAP reform: compliance and competitiveness of European agriculture[R]. Netherlands: LEI, 2008: 193-218.
- [12] JONGENEEL R. Direct income support and cross-compliance[R]. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019: 140-146.
- [13] BARTOLINI F, GALLERANI V, RAGGI M. Modelling the effectiveness of cross-compliance under asymmetric information[R]. Sevilla, Spain: European Association of Agricultural Economists,2008:291-302.
- [14] FLESKENS L, GRAAFF J. Conserving natural resources in olive orchards on sloping land: alternative goal programming approaches towards effective design of cross-compliance and agri-environmental measures[J]. Agricultural systems,2010,103(8):521-534.

(本文责编:王延芳)