

【农林经济管理专题】 主持人:于晓华

农业政策向可持续食物政策的转型与 公平“食物环境”的创造:德国的设想

于晓华¹, 陈晓福², 宋玉兰²

(1. 德国哥廷根大学 农业经济与农村发展系, 德国 哥廷根 37073;

2. 新疆农业大学 经济与贸易学院, 新疆 乌鲁木齐 830052)

[摘要] 文章梳理了德国和欧盟农业政策的发展历程,概述了德国农业政策在解决了粮食安全问题和农民收入相对贫困问题后,农业政策面对的新挑战以及改革的必要性,指出在多重政策目标冲突的背景下,需要系统性制定农业政策,对传统的农业政策进行全面改革是非常重要的。2020年下半年,德国作为欧盟的轮值主席国,公布了其农业政策改革的纲领性文件——《可持续食物政策:制定综合食物政策和创造公平食物环境》,开始引领欧洲共同农业政策由以往关注农业生产和农村发展两个支柱转型为“可持续食物政策”:从社会、健康、环境和动物福利四个维度综合考虑农业的外部性,然后从八个方面提出了具体的应对性政策,创造公平的“食物环境”,达到促进农业可持续和高质量发展的目的。高质量发展的农业必须创造公平和良好的“食物环境”。这为中国系统性的农业政策改革,让农业更加“绿”起来,促进乡村全面振兴和农业高质量发展提供了方向性的参考和借鉴。

[关键词] 可持续食物政策;共同农业政策;绿色农业;高质量发展;食物环境;“3F政策”;德国

[中图分类号] F31

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2021)04-0018-09

一、引言

2008年多哈回合贸易谈判破裂后,联合国于2015年制定了可持续发展议程(又称“2030议程”),世界各国农业政策都面临着转型的挑战。如何在保障粮食安全的同时,实现农业可持续发展,让农业“绿”起来,成为包括中国在内的世界各国农业政策的追求。

传统的农业政策关注农业、农村和农民问题,即所谓的“三农”问题,具体关心的政策问题包括农业生产问题、农村发展问题以及农民收入等问题。舒尔茨(Schultz)指出,农业发展过程中存在两个阶段的问题:发展中国家的粮食安全问题(Food Problem)和发达国家的农业调整问题(Farm Problem)^[1]。随着经济和社会的发展,粮食安全和农民收入问题在发达国家都不再是棘手的问题,而农业的外部性越来越得到重视,如何让农业变得更加可持续发展成了政策焦点,这就是农业政策的第三阶段:农业高质量发展的问题。传统的“三农政策”在西方发达国家逐渐演变成了

[收稿日期] 2021-02-10

[基金项目] 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)。

[作者简介] 于晓华(1979—),男,江苏南通人,德国哥廷根大学农业经济与农村发展系教授,博士,主要研究方向为农业经济学、发展经济学;陈晓福(1992—),男,新疆吉木萨尔县人,新疆农业大学经济与贸易学院博士生,主要研究方向为农业政策;宋玉兰(1979—),女,山西闻喜县人,新疆农业大学经济与贸易学院教授、副院长,博士,主要研究方向为农村发展。

“3F 问题”: 食物 (Food)、农业 (Farm) 和可持续问题 (Future), 学者们试图从食物链的角度去理解农业的可持续发展问题。

欧盟作为 27 个发达国家组成的超国家联盟,其“共同农业政策”的发展和演变除了对欧洲各国本身的农业发展具有深刻的影响外,对世界各国的农业政策也具有强力的示范作用。为了应对可持续发展的挑战,欧盟委员会在 2018 年对 2021—2027 年欧洲共同农业政策改革提出了框架性建议,具体包括:(1)保证对农民交易公平和未来经济稳定;(2)制定更高标准的环保和气候行动计划;(3)保障农业在欧洲社会中的心脏地位^①。

2020 年 7 月 1 日到 2020 年 12 月 31 日,德国作为欧盟轮值主席国,开始引导欧盟共同农业政策改革。德国农业部组织了德国农业经济学界最优秀的一批学者,成立了“德国农业政策、食品与健康消费者保护科学顾问委员会(Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz, WBAE)”,经过长时间的努力研讨,于 2020 年 8 月 21 日公布了其政策报告《可持续食物政策:制定综合食物政策和创造公平食物环境》(Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten)^②,报告全长达 879 页,对德国未来农业政策的改革做了全面论述,为欧盟共同农业政策改革做出了示范和指引。该报告从四大维度(健康、社会、环境和动物福利)定义了可持续食物政策,并提出了八项具体的政策工具。本文将对德国综合食物政策改革的背景和政策内容做一个具体的分析。

二、德国和欧盟农业政策的发展历程

德国的传统农业政策作为欧洲共同农业政策的重要组成部分,经历了多次转型。欧盟在 1962 年正式导入共同农业政策,主要围绕农产品价格制定农业政策,对农业进行补贴和保护。^[2]由于农产品价格支持政策存在的棘轮效应^[3],导致欧盟粮食价格与国际市场粮价的持续倒挂,虽然初期粮食产量的激增可以转向国际市场,但是到了后期由于补贴的刚性和国际粮价的持续走低,欧盟内部粮价却持续提升,粮食产量过剩,导致欧盟对农业支出的财政负荷加重,迫使欧洲共同农业政策走上了螺旋式的曲折改革道路,紧接着一系列农业政策改革接踵而至。1992 年共同农业政策的补贴手段从价格支持向直接补贴过渡。^[4-5]由于农业的发展并不等于农村的发展,当时的补贴政策并不能对农村发展发挥最大效用,无法从根本上解决农村发展需求,从而影响了欧盟内部区域间的稳态。欧盟“2000 年议程(Agenda 2000)”聚焦农业的多功能性和可持续性,将两大支柱——生产支持(市场支持和农户直接补贴)和农村发展——引入欧盟共同农业政策,旨在支持农业多功能发展,激发农村地区发展活力,将共同农业政策赋予新的发展内涵。至此,欧盟围绕“生产支持”支柱来保障粮食安全、围绕“农村发展”支柱来促进农村持续发展而进行了一系列的政策补缺,随着共同农业政策受到不同时期国内、国际多重发展因素交织的影响,按照阶段性的发展目标不断地创新政策工具,引入更有利于农业、农村发展的政策工具,形成了传统共同农业政策的两大支柱,并且将补贴指向真实的农民^[6]。

欧洲共同农业政策在欧洲一体化过程中扮演了重要的角色,其政策支出占欧盟总预算的比例非常庞大。在 80 年代初的时候,共同农业政策的预算占到了欧盟总预算的 3/4 以上,即使通过多次改革之后其预算比例不断下降,现仍然占欧盟总预算的 1/3 以上。^[2]以欧盟 2020 年预算为例,总预算为

① 资料来源:欧盟农业委员会. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en#:~:text=Based%20on%20the%20July%202020,amount%20to%20%E2%82%AC95.5%20billion.

② 资料来源:德国农业部. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html.](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html)

1686.8 亿欧元,其中对农业直接支付预算为 406 亿欧元(占 24%),农村发展预算为 146 亿欧元(占 8.7%),其它农业相关支出为 1.7%,农业总预算为 581.2 亿欧元,占欧盟总预算比例达到 34.5%^①。

虽然欧盟共同农业政策在表面上包含了两大支柱:生产支持和农村发展,由于欧盟各成员国经济发展水平差距较大,这样庞大的预算支出,从客观上也部分起到了矫正欧盟各地区收入差距以及欧盟内部城乡发展水平差距的作用。^[7]

随着经济和社会的发展,粮食安全问题在欧洲早已经解决,但是过度集约化的农业生产方式对环境和生态造成了很大的负面影响,包括水污染、土壤流失、土地肥力下降、空气污染、生物多样性丧失、食物质量下降等问题,原有的农业政策框架已经很难系统性地支持农业的可持续发展。尤其是欧盟东扩后,在经济相对落后的新成员国,农业在国民经济中的占比和农业人口的比例都较高^[8-9],使共同农业政策面临前所未有的变局。农业存在多面功能,如食物供给、环境保护、生态涵养、教育、文化传承等功能。^[10]从另外一个角度说,这意味着农业具有很强的外部性,如何充分考虑这些外部性,让农业变得绿色和可持续显得尤为重要。农业不仅是“三农”问题,它和我们的健康、环境、社会发展、文化传承以及动物福祉保护等都是息息相关的。由于市场的脆弱性和波动性,农业发展通常遇到各种困局,若不能充分将外部性问题内部化,就需要政策进行干预,但是农业政策的多重目标之间可能存在冲突^[11],这更增加了农业政策的复杂性和不确定性。如何综合性地制定农业政策,考虑农业功能的各个维度,把农业外部性充分内部化,实现农业的可持续发展就成了大家关心的问题。在这样的大背景下,德国又作为欧盟的轮值主席国,公布了全新的农业政策报告——《可持续食物政策:制定综合食物政策和创造公平食物环境》,引领欧盟政策从“农业政策”转型为“(综合性)食物政策”。

三、德国农业政策面对的新挑战和改革的必要性

(一)传统农业功能的重要性在下降

1. 农业小部门化

农业对于满足人们日益增长的高品质食物需求是极其重要的。农业小部门化,是技术进步、经济增长、社会变迁的历史规律,也是当前农业发展面临的全新挑战。农业人口的析出和优质土地资源的稀缺性是农业小部门化发展不可逆的两个重要因素^[12],但是农业产值比例下降远快于农业人口的析出。农业受制于土地规模,很难实现规模报酬递增,而非农业不受限于土地,所以农业在国民经济中的比例必然会下降。2019 年德国农业在 GDP 中的占比仅为 0.82%,而 1990 年其农业在 GDP 中的占比为 1.1%。相应的,中国农业占 GDP 的比例在 2019 年为 6.1%,可以预期中国农业所占比例在未来一段时间内还会继续下降。

2. 农业生产过剩

由于生产技术的进步,以及共同农业政策补贴的激励作用,欧盟的农业生产普遍存在过剩现象。根据粮农组织统计数据库(2014—2017)显示,欧盟生产的小麦和玉米的出口数量分别为其产量的 50%、40%左右^②,基本上可以判断出欧盟粮食生产过剩问题比较突出,这造成粮食价格低下,导致农民收入无法提高。

3. 农业收入增加停滞

随着经济的发展,农民通过兼业等手段,使得城乡收入差距基本平衡。共同农业政策使农业产业

① 资料来源:欧盟情况介绍, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>.

② 资料来源:粮农组织统计数据库, <http://www.fao.org/faostat/en/#data/FBS/report>.

化程度大幅提升,驱动农民依靠农业产业化大幅提升产量,增加收益;但是随着经济增长放缓,财政负担加剧,欧盟被迫逐渐降低了对粮食的补贴额度^[2,13]。由于环保压力升高,农民粮食生产的成本上升,国际粮食价格又波动加剧,且处于一个长期下降周期,而农业补贴金额在不断减少,这样就导致农民的农业收入增加减缓。同时,由于农业生产结构的不断调整,农民分化严重,导致了农民收入不平等加剧。如何制定更好的农业政策,保障农民收入持续增加,让农民收入更加平等、生活更加富有尊严,是2020年欧洲共同农业政策的重要改革内容之一,当然也是今后农业政策的主要关注点。

(二)现代集约农业带来了严重的环境生态问题

1. 气候变化带来的环境变化

农业生产很容易受到气候变化的影响。在全球范围内,农业部门(不包括土地用途变化)人为温室气体排放量的份额为12%(IPCC,2019)^①。同样,自然资源和生态系统变化也会影响粮食生产,进而影响消费者可获得的粮食质量和数量。^[14]同时,消费者的选择和需求影响所生产食物的类型,改变地表植被覆盖。伴随着人口的增加,农业可能进一步增加对生态系统的压力,并可能导致区域小气候变化,尤其是畜牧业和水稻种植业也带来了大量的温室气体的排放,从而加剧了气候变化。^[15]

2. 集约农业对环境的破坏和生物多样性的丧失

现代集约化农业生产方式对环境产生很大的负外部性。为了提高单位面积农产品产量,获取更便宜的食物,从而大量增加化肥、农药、机械和电力等投入以提高农业生产率,这也造成了水、土壤和空气的污染,导致生物多样性的丧失。在土地资源有限和环境污染双重挤压下,集约化农业严重透支了欧盟各国的生产资源环境,同时也影响了消费者健康和社会可持续发展,以往只关注农业本身的欧盟农业政策已经很难适应农业发展的新阶段和新环境,迫切需要加快政策改革以走出农业发展的困境。欧盟已经制定了一系列政策,导入新的技术,逐步限制和减少化学肥料的使用,也即将全面禁止草甘膦等农药的使用。为了保护生物多样性,欧盟在1992年开始导入Natura 2000生物多样性保护网络,目前已经划定了18%的土地和7%的沿海滩涂作为生物多样性保护区,在保护区内对农业生产活动严格限制化肥和农药的使用^[16]。

(三)现代农业和消费者的日常营养和健康生活密切相关

在发展中国家,由于政治、经济和自然环境不稳定等原因,社会治理失序,食物作为人类的一个基本权利并不能得到充分保障,形成了粮食短缺问题,导致了严重的营养不良现象。世界范围内,由于各国和各地区发展存在差距,存在营养不平等和营养不良(Malnutrition)。由于各国之间发展水平不一致、各国内部收入不平等加剧等原因,国家与国家之间、国家内部个人之间,甚至在家庭内部个人都存在广泛的营养不平等问题:饥饿与肥胖共存。

营养不良存在三个方面:营养不足、微量元素缺乏和营养过剩。《2020年全球营养报告》^②的重点是“采取行动消除营养不良”,强调发育迟缓、消瘦、肥胖、微量营养素缺乏以及与饮食有关的非传染性疾病的负担极不公平,它清楚地指出了我们的卫生系统和食品系统中存在的各种问题,这些问题限制了弱势群体获得健康和充足营养的能力。营养问题当然是农业政策的延伸,所以不考虑营养问题的农业政策是片面的,不是有效的,也不符合时代发展的需求。

(四)区域发展不平衡,农村空心化、老龄化问题日益凸显

1. 欧盟内部各地区的发展不均衡

欧盟内部各地区发展不均衡,各地区经济发展差异加大,尤其是德国、比利时、西班牙、法国、意大

① 资源来源:政府间气候变化专门委员会. <https://www.ipcc.ch/reports/>.

② 资源来源:2020年全球营养报告. <https://globalnutritionreport.org/reports/2020-global-nutrition-report/>.

利、瑞典等国家经济总量从2010年开始占到整个欧盟成员国的70%以上,欧盟东扩后,欧盟成员国的内部差距更大,优势资源和要素都在向西欧中心城市流动,与较落后的成员国形成鲜明对比。尤其在欧盟落后成员国的一些地区,农业人口比例较大,经济结构不合理,在欧盟一体化进程中逐渐变成了边缘化的经济体。^[17-18]2019年欧盟地区人均GDP为32020欧元,卢森堡人均GDP最高,为10.22万欧元,保加利亚人均GDP最低,仅为8780欧元,不到卢森堡的1/10,仅为欧盟平均数的27.4%。如何通过政策工具矫正欧盟各地区之间发展不均衡问题,成了政策制定者最关心的问题之一。由于共同农业政策预算庞大,其自然就部分承担了均衡区域发展的任务。但是,由于欧盟各国农业禀赋和经济发展水平不同,如何考虑各地区的经济发展差异,又能充分发挥农业政策的多面功能,需要重新系统地设计农业政策体系。

2. 人口老龄化和农村社会的崩溃危机

全世界几乎所有的发达国家都面临着人口老龄化问题。联合国《2019年世界人口展望》报告中指出,世界上65岁及以上年龄段的人口比例增长最快,2018年全球65岁及以上的人口数量首次超过5岁以下的儿童^①。未来人口老龄化问题将会对全世界社会保障体系以及财政造成巨大压力,尤其是农村劳动力人口比例大幅下降,人口老龄化问题将会在农村地区显得更加尖锐。德国经历“逆城市化”阶段后,很多人喜欢居住在城郊的乡村,乡村人口绝大多数都是非农业人口,使得农村人口结构发生了根本的转变。^[19]

欧盟许多地区农村人口年龄结构性危机非常突出。根据欧盟统计,2016年欧盟农业劳动力总人口为970万,其中40岁以下的劳动力仅为11%;农业劳动力主要为男性,女性仅为28%^②。农业后继无人,农村社会趋于崩溃,如何维持农村社会的可持续,也就成了农业政策的一个重要内容。

农村社会不仅是整个社会的重要组成部分,还是人类文化的重要的传承载体。如果农村社会崩溃,人类文明的传承就少了一个重要部分。

(五)农业生产中的动物福祉保护被提上政策议程

畜牧业是农业重要的一个组成部分,也是人类高质量蛋白质的重要来源。在前机械化时代,牛马等役畜作为人类的劳动帮手,促进了农业的发展。在人类的发展演化过程中,畜牧业给人类提供了重要的蛋白质来源,促进了人类的健康发展,而人类作为高级的灵长类动物,对动物生存和福祉应该富有同情心,这样也会使得人类社会中人與人之间的关系更加和谐,让畜牧业动物在为人类服务的同时,应该减少它们生活的痛苦。但是,现代畜牧业的集约式生产方式,使得动物的生存环境非常恶劣,不顾及动物福祉的生产方式是不可持续的,这种残酷的生产方式最终会反射给人类社会,会影响人类文明进步的步伐。因此,欧盟主要国家开始导入严格的动物福祉保护制度,以促进畜牧业可持续发展。在不久的将来,欧盟会禁止不符合动物福祉保护的食物的进口。

(六)全球治理体系要求农业政策进行系统性改革

1. 国际农业贸易谈判陷于停滞

农业贸易谈判一直是世界自由贸易谈判的焦点,面对当前世界复杂多变的局势,以及各国农业资源禀赋的巨大差异,WTO成员国分歧严重,对如何支持和保护农业的方式存在很多争议,这对谈判进程的推进产生了阻碍^[20]。正是主要围绕农业补贴的争议,导致了多哈回合贸易谈判失败,其后,世界农业贸易谈判一直陷于僵局。日本、欧盟、印度等国对农业支持和保护的力度相对较大,一定程度上

① 资料来源:联合国经济和社会事务部。<https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html>。

② 资料来源:https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics。

扭曲了市场。如何削减补贴,减少扭曲市场的补贴以适应公平和自由化的贸易条件是大势所趋。为此,欧盟在 1992 年的改革中开始导入直接收入补贴等政策,避免补贴和生产直接挂钩从而扭曲市场。此后,如何让农业补贴不扭曲市场,更多采取“绿箱政策”,更充分保障市场自由竞争,也自然成为大家关心的问题和追求的目标。

2. 农业可持续发展是地球可持续发展的最重要一环

2015 年联合国《可持续发展目标》中的 17 个大的目标基本都和农业、农村发展有关,实现农业和农村可持续发展,是达成《可持续发展目标》的前提,这要求农业政策进行系统性改革。在传统农业政策设计中,粮食安全和农民收入的提高是主要考虑的政策目标。但是,随着社会和经济的发展,在德国这样的欧洲国家中,粮食安全和农民收入问题基本已经解决,农业的多面功能以及农业的可持续发展问题越来越受到重视,农业开始追求高质量发展。农业可持续发展包括很多方面,除了食物供给功能,还包括生态环境、营养健康、农村社会发展、文化遗产以及动物福祉保护等多个维度。如何把这些新的问题全面纳入到农业政策的设计中,传统的农业政策框架已经不适应了,这就要求欧盟等国家必须要全面系统地重新设计农业政策,从而形成农业政策向综合性食物政策转型的推动力。

四、综合性可持续食物政策改革

(一) 可持续食物政策的定义

2020 年下半年,德国作为欧盟的轮值主席国,集中了全国最优秀的农业经济学者,制定了一个系统性的农业政策改革纲领性文件——《可持续食物政策:制定综合食物政策和创造公平食物环境》。从农业广义角度来说,食物生产和消费都包含有巨大的社会、环境、气候和动物福利足迹。“可持续食物政策”被定义为一项将健康、社会问题、环境(包括气候)和动物福祉保护四个目标维度整合在一起的政策体系(见图 1)。实现食物可持续的需求是巨大的,只有全面改革当前的农业政策系统,从食物的角度来重新定位,才能逐步实现农业(食物)可持续发展。

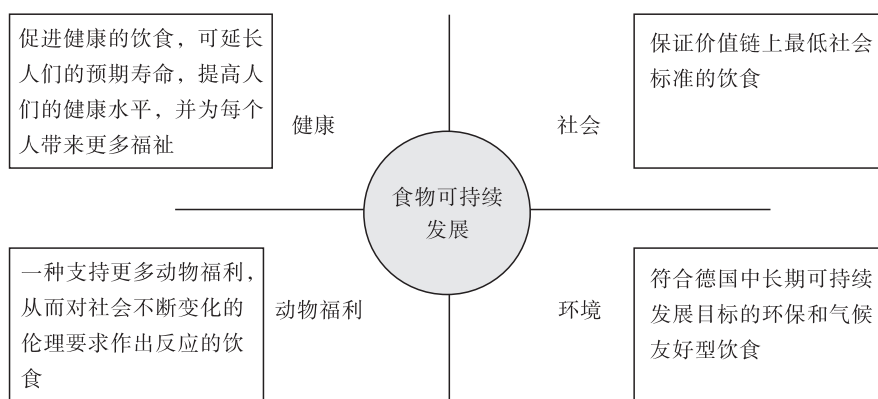


图 1 可持续食物政策的四个主要目标

资料来源:德国农业部文件整理获得^①

什么是可持续的食物? 这是一个非常难以准确、全面回答的问题。我们作为消费者面临着多样的食物环境,包括自然和社会环境等。“德国农业政策、食品与健康消费者保护科学顾问委员会”

^① 资料来源:德国农业部. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html.

(WBAE)建议消费者通过设计适当的饮食环境,提供比以往更多的环境支持,从而实现更可持续的食物消费。首先,在当今流行的饮食环境中减少那些阻碍更可持续食物消费的主要因素(如大量的不健康食品的广告费用);其次,更重要的是提供更多的促进健康生活且对社会、环境和动物友好的选择,使具可持续性的标识更容易识别,从而使信息获取更容易;最后,制定价格激励措施,使消费者更明确地做出更可持续的选择。WBAE将这种饮食环境描述为公平的食物环境,因为它们适应了我们人类的感知和决策能力,以及支持健康生活和社会可持续发展,对环境和动物更加友好,从而更有助于保护人类现在和未来的生计。

相对于传统农业政策,可持续食物政策从食物链的角度来全面、系统地分析我们面对的可持续发展问题,从而制定相应的具有针对性的政策以实现农业的可持续发展。

综合性可持续食物政策建议全面调整和加强营养政策,整合健康、社会、环境和动物福祉保护四个维度的可持续性发展,制定基于长期可验证目标的政策设计方案。这就需要一个系统的政策工具组合,根据实际情况进行严格的测试、评估和调整,也要求政府各部门(尤其是粮食和农业、卫生、环境等部门)之间以及各级政府(从市政当局到欧盟)之间建立更强大的网络,建议扩大相关人员编制,大幅增加食物政策预算。

(二)可持续食物政策的政策工具

综合性可持续食物政策的核心就是从农业政策转型为食物政策,从纵向和横向两个角度扩大农业政策范围,考虑农业的多面功能,制定系统性政策。德国政府为此具体地提出了八项政策工具:(1) 创新补贴工具,促进儿童和年轻人健康饮食。强制执行德国营养学会质量标准,逐步推行至免费日间托儿所和学校的供餐,为儿童和年轻人提供良好的就餐环境和充裕的时间,养成良好的饮食习惯,改善饮食方式,提升儿童和年轻人的健康水平。(2) 减少动物产品的消费量。动物产品的消费逐渐向“少而精”方向转变,提升动物产品质量,同时用更多的蔬菜和豆制品替代动物产品,改善动物福利,与健康和环境目标形成很大的协同作用,农业逐渐向“少而优”的战略转型。(3) 对健康食品补贴和对非健康食品征税。通过取消动物产品的消费税减免,对含糖饮料等一些影响人类健康的食品征税,对蔬菜、水果和豆类的消费进行补贴,以促进消费者形成健康的饮食意识和饮食习惯,进而形成可持续的食物环境。(4) 提供健康的膳食营养,减少因贫困导致的饥饿。在国家食物基本保障服务中充分考虑到促进健康饮食的费用,始终监测可持续食物政策对低收入家庭的影响。(5) 提供健康和可供选择的食品信息标识。国家规定将营养评分、气候和动物福利等作为食品标签的一部分,这一部分标识应该是强制性的。规范的标签为消费者提供准确的食品信息来源,向消费者传播“数字生态系统”和“可持续发展”的关键理念。(6) 制定可持续食物的标准。科学均衡饮食,减少含糖饮料的消费,大力推广自来水消费,切实改变食品加工的配方,在减少营养不良成分的同时保证口感,有效减少食物浪费。(7) 改善公共服务机构饮食环境。强制执行德国营养学会质量标准,设立分散的午餐桌和公共食物“监督人”,改善对于65岁以上老人的营养监测,把食品质量作为餐饮服务业融资的一个重要考虑因素。(8) 发展生态农业。有针对性地发展有机农业,开发更具有可持续性的农业管理系统,并对食品加工的全过程打上标签,实现可追溯;追求发展和创新可持续生产的相关技术,不断更新农业生产解决方案,提升可持续发展水平。

上述八个方面的政策工具(措施)构成了“综合性食物政策”的框架,这些措施在一定程度上比迄今为止任何措施都更加有效(如图2所示),是保护人类健康、环境和气候、减少营养不良、遵守社会发展最低标准和增加动物福利的重要和必要步骤。

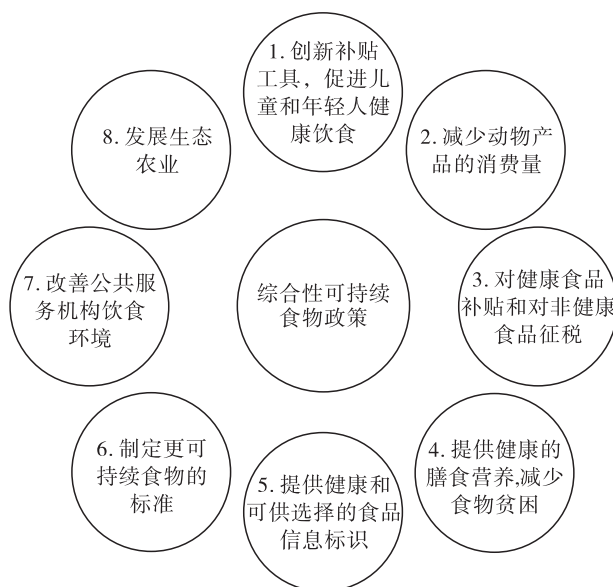


图2 报告的核心政策建议

资料来源:德国农业部文件整理获得^①

(三)创造公平的食物环境

食物环境是指消费者参与到食物系统中,从而对获取、准备和消费食物做出决定的自然、经济、政治和社会文化背景。食物环境是连接供应系统和需求系统的纽带,它们通过各种因素影响食品供应链及其功能,以及个人饮食的选择和质量;它们决定在给定的时间内可获得的食物类型,以及消费者对这些实际获取食物的经济负担、食品促销和广告信息、食品质量和安全^②等。

食物环境是一个庞大和复杂的系统,牵涉到了很多相关元素和利益主体,全面且公平对待各个利益主体非常重要。公平和良好的食物环境可以保护我们所有人,并使我们所有人受益。这就需要设计综合性的食物政策,而综合性食物政策的实施需要全社会共同努力和额外的政府支出。然而,与目前和将来我们可能在饮食中要承担的高昂社会成本和个人(后果)成本相比较,这些额外支出是社会为了实现环境友好、全球食物和生存环境可持续发展必需的投资,如果推迟必要的政策改革和调整必然会加剧改革和调整的成本。食物系统的全面转型非常符合当前欧盟的农业政策改革的需要,是时代发展的必然。

五、总结

农业政策的发展要经历三个阶段:粮食安全阶段、农民收入相对贫困阶段以及高质量发展阶段。本文首先回顾了欧洲共同农业政策的改革路径,指出面对农业的多面功能和农业政策多目标的冲突,在粮食安全阶段以及农民收入相对贫困问题已经基本解决后,人们更加追求健康的绿色食物以及可持续的食物环境。在人们对食物的绿色和健康、社会可持续发展的需求不断提高的背景下,欧洲共同农业政策原有的框架已经不适合欧洲农业的发展,需要革命性的政策变迁来破除当前农业发展的僵局。^[21]随着信息技术的进步和大数据技术的普及,农业和农村发展的治理也发生了革命性的变化。^[22]

有鉴于此,德国农业部在2020年8月提出了新的农业政策框架——综合性可持续的食物政策,从营养健康、生态环境、社会发展和动物福祉四个维度提出了制定农业政策的新框架以及相应的政策

^① 资料来源:德国农业部. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html.

^② 资料来源:2020年全球营养报告. <https://globalnutritionreport.org/reports/2020-global-nutrition-report/>.

工具箱,提出创新补贴和激励工具,通过改善食物环境、食物消费方式以及食物获取的方式,创造全新的食物系统,并创新补贴方式,营造公平的营养环境,从人性化角度出发,实现环保、健康、动物福利、社会多维的统一协调发展。

在全球化的今天,中国增产富农的农业补贴政策满足了国内农民的诉求与愿望,但是未来中国的农业补贴政策的制定要逐渐向国际靠拢,从食物链角度出发,以人们的健康、社会以及环境可持续发展为主线,体现以人为本的理念,让中国农业政策“绿”起来,使更多的国民拥有健康公平的食物环境,促进农业可持续和高质量发展。

[参 考 文 献]

- [1] 于晓华,赵国庆.中国农业增长研究述评[J].经济理论与经济管理,2009(4):68-74.
- [2] 于晓华,武宗勋,周洁红.欧盟农业改革对中国的启示:国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策的关系[J].中国农村经济,2017(2):84-96.
- [3] 谭砚文,马国群,岳瑞雪.国外农产品最低支持价格政策演进及其对中国的启示[J].农业经济问题,2019(7):123-133.
- [4] 吕建兴,曾寅初.欧盟CAP改革中农业市场政策的调整与启示[J].农业经济问题,2017,38(7):89-100.
- [5] 罗超烈,曾福生.欧盟共同农业政策的演变与经验分析[J].世界农业,2015(4):69-72.
- [6] 韩佳丽,王汉杰.“真实农民”的定义提出与政策含义[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(4):77-84.
- [7] 张天佐,张海阳,居立.新一轮欧盟共同农业政策改革的特点与启示——基于比利时和德国的考察[J].世界农业,2017(1):18-26.
- [8] 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.
- [9] 马红坤,毛世平.欧盟共同农业政策的绿色生态转型:政策演变、改革趋向及启示[J].农业经济问题,2019(9):134-144.
- [10] 叶兴庆.以绿色托举中国农业[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019,36(3):5-8.
- [11] 全世文,于晓华.中国农业政策体系及其国际竞争力[J].改革,2016(11):130-138.
- [12] 李人庆.乡村振兴需破解大政策与农业小部门化之间内在结构性矛盾[J].中国发展观察,2019(23):45-48.
- [13] 刘武兵,李婷.欧盟共同农业政策改革:2014—2020[J].世界农业,2015(6):65-69.
- [14] SUN F F, DAI Y, YU X H. Air pollution, food production and food security: A review from the perspective of food system[J]. Journal of Integrative Agriculture, 2017,16(12):2945-2962.
- [15] WANG H J, FEIL J H, YU X H. Disagreement on sunspots and soybeans futures price[J]. Economic Modelling, 2020, <http://dx.org/10.1016/j.econmod.2020.03.005>.
- [16] KOEMLE D, LAKNER S, YU X H. The impact of Natura 2000 designation on agricultural land rents in Germany[J]. Land Use Policy, 2019, <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.05.032>.
- [17] 王雅梅,谭晓钟.欧盟区域政策改革趋势探析[J].经济体制改革,2005(6):142-145.
- [18] 王雅梅,谭晓钟.论欧盟区域政策对欧洲一体化的特殊作用[J].德国研究,2005(2):25-29.
- [19] 叶兴庆,程郁,于晓华.产业融合发展 推动村庄更新——德国乡村振兴经验启事[J].资源导刊,2018(12):50-51.
- [20] 周航.国际经贸谈判的停滞原因与再推进:诸边到多边[J].经济研究导刊,2016(32):174-178.
- [21] OLSON M. The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities[M]. New Heaven: Yale University Press,1982.
- [22] 刘畅,付磊.信息技术、数据要素与乡村治理体系和治理能力现代化研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(4):77-84.

(责任编辑:蒋萍)

(下转第68页)