

# 高度发达的多功能农业

◎ 国务院研究室赴德意英农村考察组

为了解发达国家农村发展的经验,前些时候我们对德国、意大利和英国进行了考察。从考察情况看,三国农业的多功能性正在日趋充分地显露和发展,食品安全受到高度重视并已成为全社会共识,保护资源与环境成为农业的重要任务,乡村旅游成为促进农业转型、增加农民收入的重要渠道。

## 一、三国经济社会简况

英、德、意三国都是欧洲的大国,但经济社会发展

水平又各不相同。英国经济最为发达,农业仅占国民经济和就业的1%左右,近年来失业率只有5%左右。德国工业化起步晚于英国,但二战之前就已成为典型发达国家,近年来经济不振,失业率高达9%以上。意大利从农业国发展成为工业国也就是二战后几十年的时间,20世纪50年代农业仍占GDP的20%以上、总就业的40%以上,现虽已成为发达的工业化国家,但经济社会发展水平相对要低一些。

2005年三国基本情况表

	德 国	意大利	英 国
人口密度 (人/平方公里)	236	194	247
人均 GDP (美元)	33854	30199	37023
农业占 GDP 比重 (%)	< 1	2.5	0.7

## 二、三国农业的总体印象

考察三国的农业,感觉较深的有几种基本情况:一是农业生产高度发达,主要农产品基本呈过剩格局。20世纪50年代,三国普遍食品供应不足,到20世纪末,主要农产品则基本实现自给有余,并成为重要的农产品出口国,化解农产品过剩成为主要问题。二是家庭农场占主体地位,劳动力以家庭成员为主。2005年,英格兰农业劳动力37万,62%是农场主及其家人,20%是固定工人,14%是临时雇工,4%是雇用管理者。德国农业工人126万,61%是家庭成员,15%是固定工人,24%是季节性工人。三是农业劳动力持续减少,农场平均规模不断扩大。1990年以来,英国农业劳动力减少了30%,农场规模也扩大了不少。德国的全职农业劳动力由1960年的240万减少到2005年的不足60万,农场数量由1949年的165万

个减少到2005年的不到40万个,农场规模则由1949年的8公顷扩大到2005年的46公顷。四是农业政策以欧盟政策为主导,以高度保护为基本特征。欧盟共同农业政策的作用大大超过各国国家政策的作用,在许多领域欧盟都经过各国中央而直接与州及地方打交道。欧盟各国农业又高度依赖农业补贴,农产品价格较少受外界影响,农业实际成了一个处于国家计划状态之下的特殊部门。

## 三、农业多功能性的发展与农业转型

近年来,三国农业发展呈现出一些新的趋势,集中表现为农业的社会需求发生重大变化,农业的多功能性得到充分发展,农业正在经历从传统农业过渡到现代农业之后的又一次新的转型。这主要表现为以下5点:

1. 大力发展优质农业。食品质量安全是在农业原始功能基础上发展起来的新功能。三国都很重视食品质量

安全,花大力气发展包括专用产品和特色产品在内的高质量农产品。意大利除了加强食品安全执法、严格化学品残留检测外,主要抓三个方面:一是抓原产地保护,包括原产地标志保护(简称PDO)和地理标志保护(简称PGI)。法律明确规定,不适当地使用保护标志,要受到法律制裁。截止2003年底,意大利已有149个保护产品,估计总产值44.8亿欧元,总消费价值84.9亿欧元,实物量63万吨,其中出口11吨、12.2亿欧元,走在了欧盟的前列。葡萄酒原产地标志,是与以上标志不同的单独一类,目前全国已有335个产品获得认证,实施保护的面积占到全国葡萄酒的近1/3。二是抓名特产品发展。意大利的名特产数量居欧洲第二,仅次于法国。它充分利用“地中海饮食结构”(以低脂、低热量、高营养为主要特征,是备受欧洲乃至世界推崇的健康和天然食品)的独特优势,创出了许多世界级的品牌,如帕尔玛火腿、帕米加诺奶酪、莫力诺超纯橄榄油等;它还成功突破欧盟普通牛奶的配额限制,率先发展奶水牛及其产品,创

出了享誉全球的莫杂莱拉水牛奶酪品牌。三是抓农场质量认证。目前意大利已有393个农场和渔场通过了ISO9001和ISO9002质量认证。这些都是促进食品质量和安全的有效措施。

2.大力发展有机农业。有机农业由于具有满足新的消费需求和保护土壤肥力的双重作用,因而成为农业转型的重要领域。英国1993年有机农业面积不到5万公顷,2002年达到72.5万公顷的峰值,2005年1月下降到69万公顷。德国2001年推出“有机农业计划”,提出2010年有机耕作的农田比重要提高到20%;2005年,有机农业盈利情况趋好,单个有机农场平均利润达到40602欧元,比传统农场高出21%,比上年增长14.6%。意大利有机农场的数量和土地面积居欧盟之首,有机农业面积已占到全国耕地的6.9%,其中饲料作物占28.2%,草地和牧场占25%,谷物占19.9%,橄榄占8.2%,果蔬占7.6%,葡萄占3%,工业作物占3.1%,其他占5%。

2003年三国和欧盟有机农业发展概况表

	德国	英国	意大利	欧盟15国	欧盟25国
占全国农场的比重 (%)	4	1.7	2	1.6	1.7
2003年比2002年变化 (%)	5.4	-1	-14.3	-5.2	-4
占全国农场面积的比重 (%)	4.3	4.4	6.9	2.8	3.2
有机农产品市场 (亿欧元)	31	17.5	14	101	—

3.大力发展旅游农业。农业本身就是自然景观的重要组成部分,可以成为重要的旅游资源。德、意、英对此都十分重视,尤其是基层地方政府竞相把乡村旅游作为促进农业转型、增加农民收入、振兴地方经济的重要措施。2004年,意大利的旅游农场已发展到13519个,旅游收入超过8亿欧元,分别比上年增长7.1%和3.8%,其中来自外国的旅游人数大幅增长,他们平均逗留时间长达7天左右,大大超过国内游客(4天)。在这些旅游农场中,61%可提供食品餐饮服务(共有13.9万张床位),25%有葡萄酒和食品品尝,10%有骑马运动,7%专为农业野营而建。值得指出的是,供学生逗留和旅行的教育农场2004年增长了150%,达到约1500家,其主要目的是让学生重新认识农

业及其传统。我们参观的德国奥德—斯普瑞县,为应对人口大量减少和失业率居高不下的压力,也将经济振兴的希望寄托在农业和农村旅游上,投入大量资金开发旅游特别是自行车旅游,在许多地区专门修建了旅游用自行车道。

4.大力发展能源农业。在国际油价一再上涨的背景下,风力发电和生物能源由于既可以充分利用可再生的自然资源,又可以替代化石燃料、减少污染排放,因而成为农业转型的重要方面。2005年英格兰新增了8个风力农场、40兆瓦的发电能力;2006年前4个月又有36兆瓦的风电机组投入运营。目前,英格兰能源作物约2500公顷,仅占耕地的0.03%,但未来4年预计将会增长10倍;用能源作物替代化石燃料,估计可向400多万家庭供应能源,并且一年就可减少近400万



单位的碳排放。德国是发展生物能源的先锋,能源作物种植面积已占耕地的7%以上,油菜籽是目前最重要的能源作物,主要用于提炼生物柴油。德国是利用生物柴油最广泛的国家,每年生产和消费的生物柴油占世界消费量的一半多;为鼓励生物柴油发展,德国对生物柴油生产企业全额免除税收。目前德国的生物资源已占到化学工业的12%,未来还将快速发展,并有望为发展农村经济、增加农村就业作出更大贡献。

5. 大力发展环境农业。生态和环境功能,是农业多功能性最为重要的表现。在这方面推进农业转型,就是要将保护资源环境作为农业发展的目标、任务和重要内容,融入农业的全过程。欧盟的农村发展计划对此有很多支持,各国同时还有自己的多种农业与环境计划。各国这方面的措施主要有:

——划定保护区。意大利已划定的各类保护区面积占到国土面积的11.6%,覆盖了6000种植物和大多数动物种类,涉及全国37%的市镇,其中国家公园占46.1%、国家自然公园占40.4%、自然保护区占11.6%、其他保护区占2%。全国有超过23万个农场位于国家公园中,这些农场的已利用土地占到全国土地的9%。英格兰保护区的覆盖面更大,已占到国土面积的26%。

——控制农业化学品使用。英国2004年的氮肥施用量比1990年减少27%,磷肥使用量减少33%,但每公顷谷物施用的化学杀虫剂没有大的变化。主要控制措施,一是制定比欧盟更加严格的施用标准。比如规定秋季禁止使用氮肥,冬季使用氮肥的标准为每公顷25公斤,施用有机肥每次不能超过每公顷250公斤,每次施肥都要有书面记录等。二是对控制行为进行补贴。比如,农场在改变土地用途过程中如不施用氮肥,则每公顷补贴450—550英镑;在氮污染敏感地区,如果每公顷氮肥施用量小于150公斤,则补贴65英镑。

——控制温室气体排放。目前,英国农业占全部温室气体(包括二氧化碳、甲烷、氮氧化物等6种气体)排放量的7%,但却排放了46%的甲烷(80%源于动物消化系统的发酵,20%源于动物粪便)和66%的氧化氮(主要源于氮肥使用)。2004年,农业排放的温室气体总量比1990年减少了22%,其中甲烷减少13%,氧化氮减少17%。主要控制措施有:减少氮肥的使用,改变动物饲养方法(如延长奶牛寿命就相当于减少了奶牛量),对动物粪便进行微生物处理,发展可持续林业,发展非食品作物等。对每种措施,政府都有一定支持资金,有的还设有专项实施计划;政府还特别强调沟通机制和市场机制,努力让参与者理解政府意图并真正有利可图,从而形成鼓励农民改变传统行为的机制和氛围。

——促进动物健康和福利。保护动物健康和福利,是消

费者和全社会的要求,它有助于防治动物疾病,也能给农户带来经济收益,同时还有益于环境和生物多样性保护。英国在这方面实施了不少项目和计划,对鼓励的行为提供资金支持。主要包括:成立战略咨询机构,协调和推动政府、畜牧业和养殖农场的改进行动;实施农场健康计划,促进养殖农场改善动物健康和福利;完善有关网络,提供信息、咨询和培训机会;建立动物健康和福利的成本责任分担机制,让消费者、政府和养殖场共同分担有关成本。

此外,吸引年轻人务农也是促进农业转型的重要内容。三国都面临着农业劳动者老化的问题,英格兰60%的农民年龄在55岁以上,意大利费拉拉省农民平均年龄已超过60岁。为此,鼓励年轻人务农就成为农业转型政策的重要内容。早在1992年,欧盟共同农业政策就作出了对55岁以上农业生产者实行提前退休制度的规定,目的就是给年轻人腾出就业机会。目前欧盟鼓励年轻人务农的政策主要有两类:一类是对创建新农业企业的,给予最高40%并且最高不超过70万欧元的资金扶持(可以不偿还);另一类是对农业企业发展中的贴息贷款支持,包括参加展销会、到市场销售等。各国及其地方也都还有一些自己的鼓励政策,比如意大利有些市镇就出台了对于45岁以下农民减收土地税等规定。应当说,这些政策还是起到了明显作用。我们一路参观访问的几个农场,既是农业转型的典型,同时也是吸引年轻人务农的典型,农场主都在40岁以下。

总之,随着农业多功能性的充分发展,农业已经不再是简单的提供食物的部门,而更多地被赋予生态环境、自然景观和食品安全等新的含义。在三个国家,我们走访的几乎每个机构和专家都特别强调农业的意义,并努力阐述他们为什么要花很大的代价发展农业。我们感觉,英国对此的认识相对更加深刻。英国官员用如下一组数字来说明农业的重要地位:英国农业占GDP不到1%,就业不到全国的2%,但是食品部门占到整个经济的17%,农场主管理着全国75%的土地和80%的国家公园,农业排放了80%的水污染,在发展生物能源、保护生物多样性方面还有着不可替代的作用和巨大的潜力,而且许多今天最具价值的自然景观都是通过数百年的农业实践人为创造的。他们还讲到,近50年来农业人口越来越少,生产力水平越来越高,农村日益现代化,为此必须重新认识农业和农村的特征,他们的政策就是保护农业和农村,保护农村的自然景观,保护国家的生态环境,保护公众的食品安全。2001年,英国政府改组时将农业、食品和环境三个部门合为一体,成立“环境、食品和农村事务部”,体现了其对农业功能和意义的全新理解。

(考察组成员:李炳坤 李萌 田少龙 陈爱清 李福荣 董忠)