



生态农业：我国农业供给侧结构性改革的有效途径

□于法稳

[摘要] 生态农业是新常态下实现农业供给侧结构性改革的有效途径,也是实现农业发展与水土资源及其环境之间协调发展、提高农产品质量安全的有效措施。本文在简述我国生态农业发展现状及演变特点的基础上,分析了生态农业发展面临的资源环境形势及现实问题,从8个方面提出了发展生态农业、推动农业供给侧结构性改革的政策性建议:从战略层面,切实重视生态农业的发展;科学规划生态农业发展的空间布局;完善生态农业发展的技术支撑体系;提升现代生态农业基地建设水平;强化生态资源保护,确保农产品质量安全;规范相关者行为,提升农产品质量;创新模式与手段,推动生态农业产业化;建立促进生态农业发展的有效机制。

[关键词] 生态农业;农业供给侧结构性改革;有效途径;政策性建议

[中图分类号] F323.2 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2016)04-0021-04

[DOI] 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2016.04.004

[基金项目] 中国社会科学院 2016 年创新工程项目“绿色农业政策体系研究”

[作者简介] 于法稳,中国生态经济学学会秘书长、中国社会科学院农村发展研究所研究员,博士生导师,博士,研究方向为生态经济学、农业可持续发展与水资源管理。(北京 100732)

Abstract: Eco-agriculture is the effective way to realize the agricultural supply side structural reform under the new normal state, and also the effective measures to realize the development between agricultural and water-cultivated land and their environment, and to raise the security of agricultural products. This paper, based on describing the development and evaluation statistics on eco-agriculture briefly, analyzes the resources and environmental situation and practical problems and puts forwards the policy suggestions to develop eco-agriculture and promote the agricultural supply side structural reform from the following 8 aspects: paying attention to the eco-agricultural development strategically; planning the spatial distribution of eco-agriculture scientifically; improving the technology support systems for eco-agriculture; raising the level of the modern eco-agricultural base constructing; strengthening the protection of eco-resources and make sure the security of agricultural products; normalizing the behaviors of relatives to raise the quality of agricultural products; innovating the model and meanings to promote the industrialization of eco-agriculture; building the effective mechanism to promote the eco-agricultural development.

Keywords: eco-agriculture; agricultural supply side structural reform; effective way; policy suggestion

党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,对做好新时期农业农村工作作出了重要部署,明确提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,大力推进农业现代化。中央农村工作会议强调,要加强农业供给侧改革,切实提高农业供给体系质量和效率,从而推动农业现代化进程。中共中央国务院《关于落实发展新理念加快农业现代化 实现全面小康

目标的若干意见》又对“十三五”期间农业农村发展进行了战略部署。

新形势下,我国农业生产所面临的资源环境数量与质量双重约束日益严重。如何在五大发展理念的指导下,实现农业绿色转型发展,确保粮食等重要农产品数量与质量的有效供给,是新常态下必须解决的现实问题之一。生态农业作为遵循生态经济规律,并与中国农业现实紧密相联系的农业生产方式,

将会成为实现我国农业供给侧结构性改革的有效途径。因此,研究我国生态农业发展中的相关问题,探寻实现农业生产与自然之间的协调、农业增效与农民增收和农村发展,具有重要的战略意义。

一、引言

党中央、国务院始终关注我国的“三农”发展,并持续采取了一系列的惠农政策,对解放农业生产力、发展农业生产力起到了重要作用,农业生产取得了举世瞩目的成绩。但在农业发展的背后,则是资源和环境付出的沉重代价,水土资源长期处于“超负荷”供应状态。此外,过度关注农业生产效益的提高,进一步加剧了生态资源与环境的破坏与污染,极大地影响了农产品的质量安全,进而严重威胁着国人的身体健康。

早在 20 世纪 80 年代初期,一些学者就开始进行生态农业理论研究,并在小范围内进行试点。理论与实践结果表明,生态农业发展具有明显的阶段性特征,也将成为中国农业发展的未来(叶谦吉,1988);随着生态农业研究与实践内容的不断深入与丰富,越来越多的学者从不同视角、采用不同方法对生态农业进行了研究。特别是进入新世纪之后,中国农业从生态农业向生态产业发展成为一种必然,而且这种转型具有知识型、服务型、网络型、规模型等几种模式(王如松、蒋菊生,2001);与此同时,生态农业理论与实践也出现了一系列的问题(章家恩、骆世明,2005);在理论层面,有的学者从农业生态系统的结构出发,分析了农业环境、农业生物多样性、食物网、农业集约化生态系统结构功能之间相互关系等尚未解决的理论问题和将来要努力的方向,并明确提出要用整体的视野和方法来研究和解决生态农业所面临的困难(曹志平,2013)。有的学者则认为,中国生态农业经过近 30 年的实践和发展,建立了较为完善的理论体系,不同层面的生态农业建设试点,也取得了显著的成效(李文华、刘某承、闵庆文,2010);在实践层面,生态农业也面临着生态环境等一系列严重问题,既有自然因素,也有人为作用的因素;既有历史原因,也有现实障碍。要解决这些问题,就必须将发展生态农业作为农业现代化的必然选择(贺峰、雷海章,2005)。

毋庸置疑,生态农业的技术体系是能够支撑生态

农业模式顺利运作并达到预期目标的多个单项技术的组合,单项技术与模式之间可能存在配套关系、相容关系或者不兼容关系等一系列问题,需要针对模式对单项技术进行时间、空间和用量的调整和整合(骆世明,2010);同时,在资源与环境数量、质量双重约束趋紧的形势下,中国农业更应该进入产出高效、产品安全、资源节约和环境友好的生态转型阶段,同时也需要建立相应的中国农业生态转型政策法规体系(骆世明,2015);通过对我国推动生态农业发展的政策体系的梳理,可以发现这些政策体系呈现出明显的逐步完善的特征(于法稳,2015),并且还会随着生态农业发展中所出现的新问题、新情况,趋于更加完善,以更好地促进农业供给侧结构性改革(于法稳,2016)。

综上所述,已有文献对生态农业理论和实践进行了不同层面的探讨,并且提出了一些促进生态农业发展的有效措施。本文思考的问题是:农业具有生产、生活、生态、文化等多重功能,但在现实中却并没有看到这些功能的发挥,相反却是过分地强调农业的生产功能,把注意力集中在提高农业效益方面。这种方式恰恰诱导出生产主体的行为朝着过多地使用化肥、灌水、农药、除草剂及杀虫剂方向发展,不但影响了农产品的质量安全,更严重的后果是对水土资源的污染,从而损害了生态农业持续发展的生态基础。特别是在资源与环境双重压力之下,如何才能实现真正意义上的生态农业呢?

切实发展生态农业,实现一二三产业融合,推动农业供给侧结构性改革,是“十三五”期间迫切需要破解的重大问题之一。基于此,本文在简述我国生态农业发展现状的基础上,剖析生态农业发展所面临的严峻形势,并据此提出了发展生态农业,推动农业供给侧结构性改革的政策性建议。

二、我国生态农业发展现状及演变特点

我国生态农业经过 30 多年的实践,无论是推广范围还是发展模式以及技术、政策等方面,都取得了一定的成效。具体表现在如下几个方面:一是生态农业发展的范围不断扩大。从起初的生态农业建设示范县逐渐扩大到生态农业建设示范市,再到现代生态循环农业发展试点省建设,生态农业发展示范的范围不断扩大。二是生态农业发展模式与技术不断

提升。随着生态农业的发展,其发展模式与技术不断提升。从最初单一的模式与技术(已经成熟)的示范,逐渐发展到多种技术的集成,再进展到多种新技术、新成果的综合应用,以及多种模式与技术的系统化示范。三是生态农业发展的政策不断完善。随着生态农业的发展,新模式、新技术、新组织、新管理方式不断出现,原有政策中的相关内容可能不再适应新形势下生态农业的发展。因此,需要调整与完善相关的政策,从而更好地推动生态农业的发展。

三、生态农业发展面临的资源环境形势分析

实现农业供给侧结构性改革的一个重要方面,就是提供优质农产品,对种植业而言,优质农产品生产的基础就是要有好的土壤以及良好的灌水,但事实表明,农业生产的水土资源及其环境污染状况十分严重,极大地影响农产品的质量。因此,必须对生态农业发展所面临的资源环境形势有一个清醒的认识。

(一)水资源形势及现实问题分析

在农业水资源利用问题研究中,往往关注水资源能否满足农业生产的需要,而对农业水资源的水质却关注不够。随着工业化、城镇化进程的加快,越来越多的优质水资源配置到工业产业、城镇生活领域,农业生产用水面临愈来愈严峻的形势。但更为严峻的问题,则是农业用水的水质。

从导致水资源污染的原因看,既有工业企业,也有农业生产自身,而且后者造成的污染呈现出明显的递增态势:一是农业生产中化肥、农药、除草剂、杀虫剂的过量及低效利用,以及农药、除草剂、杀虫剂等包装物的任意丢弃;二是农村规模化养殖废弃物的任意排放;三是工业废水直接排放,在一些地区造成地表水有水皆污的局面。

(二)耕地资源形势及现实问题分析

进入快速工业化、城镇化阶段之后,各地对耕地的占用将呈现强劲态势,特别是对土地生产率较高的优质耕地占用将会有增无减。在中国耕地资源构成中,优质耕地面积所占比例仅仅为2.9%。在工业化、城镇化背景下,优质耕地所占比例将会进一步下降。从长期来看,中国农产品数量安全将会受到严重威胁。在优质耕地严重不足的同时,我国耕地资源污

染日益严重,呈现出从局部向区域蔓延的态势。特别是重金属污染正由大气、水体向土壤污染转移,土壤重金属污染已进入一个“集中多发期”。

在现实层面,国家推行承包土地确权颁证之后,发展生态农业需要的新技术的推广应用受到一定的影响,特别是对物理、生物植保技术的推广构成障碍。基层调研发现,农民都不同意农业技术推广部门将一些新型植保技术设施安置在自己的土地上,也不同意把灌溉水井打在自己的耕地里面,更不同意林业部门在自己耕地附近植树造林。特别是在土地流转方面,往往出现因一户农户不愿意流转,而导致生态农业发展项目的流产,而国家恰恰没有相应的政策与措施来处理类似问题。

四、发展生态农业,推动农业供给侧结构性改革的政策性建议

(一)从战略层面,切实重视生态农业的发展

大力推动生态农业发展,确保农产品质量安全,是推动农业供给侧结构性改革的有效途径,是关系到国人身体健康、中国民族能否可持续发展的关键问题,党中央、国务院应将其作为我国经济社会发展的关键问题来看待,并上升到国家层面,将其常抓不懈。为此,需要加强科学的顶层设计,制定生态农业发展的路线图,确定生态农业发展的重点领域、重点产业、重点区域,并配以切实可行的生产标准、有效机制与政策设计。同时,建议尽快制定并实施《生态农业发展条例》,将生态农业的发展纳入法制化轨道。

此外,针对农村耕地确权颁证之后,耕地流转中出现的一些矛盾与问题,建议国家层面出台《土地流转实施办法或条例》,以规范农民在发展生态农业中的行为。

(二)科学规划生态农业发展的空间布局

一是基于不同区域的生态资源条件,以及《全国主体功能区规划》规划的农产品主产区的“七区二十三带”,结合农业的生产、生态、生活、文化等多功能性,在国家层面制定生态农业发展规划。二是明确不同区域内生态农业发展的核心问题、重点目标和农业产业适宜发展模式和规模,以促进不同区域在国家生态农业发展的总体规划框架下,编制区域生态农业发展规划。

(三)完善生态农业发展的技术支撑体系

从不同类型区域生态农业发展的实际出发,对传统农业技术精华以及现代农业生产技术进行生态集成,从而实现从单一技术向综合技术的转变,进行发挥出集成技术的综合优势,以实现生态农业发展对技术的需求。

(四)提升现代生态农业基地建设水平

一是转变经营主体,建立示范基地。不同区域应立足自身生态资源、社会经济条件以及农业发展的传统,选择最优经营主体,因地制宜开展新技术试验示范、成果转化,建设一批现代生态农业技术试验示范基地。二是规范耕地流转机制。针对农村耕地确权颁证之后出现的实际情况,应出台有效的规范耕地流转的实施办法,以满足现代生态农业基地建设所需要的土地规模,进而提升生态农业基地建设的水平。

(五)强化生态资源保护,确保农产品质量安全

水土资源及其环境是农业生产的根基,为此,应采取有效措施强化生态资源保护:一是从数量与质量两个方面,加大水土资源的保护与污染治理的力度;二是降低化肥、杀虫剂、除草剂等化学投入品的施用强度,减少对水土资源的污染;三是建立农药包装物、塑料薄膜的回收机制,降低其对水土资源的二次污染;四是建立种植业、养殖业协调发展的产业体系,提高规模化养殖废弃物的资源化率,以确保农产品的质量安全。

(六)规范相关者行为,提升农产品质量

一是规范农业生产资料的生产行为。为此,化肥生产企业应根据区域测土配方施肥项目提供的土壤养分信息,生产满足区域需要的肥料;切实杜绝剧毒农药的生产,加大生物农药的技术推广;加大可降解薄膜的生产与推广,以减少白色污染的发生;在养殖业饲料生产方面,制定严格的生产标准,以杜绝铜、锌、砷等重金属元素的添加,以减少随养殖废弃物进入土壤或水体对其造成重金属污染。二是规范农业生产主体的生产行为。为此,应制定严格的农产品质量标准体系,并强化农产品质量的安全检测监督。三是规范农产品质量认证机构的行为。严格审核认证机构所认证的产品在认证规程、认证时间、认证费用等方面是否符合规范要求,发现问题应严格追责,甚至吊销其认证资质,以确保认证农产品的市场信誉。

(七)创新模式与手段,推动生态农业产业化

一是加强生态农业发展的服务体系建设。政府、金融、保险等部门需要完善和优化服务体系,为现代生态农业发展提供政策支撑和资金保障;同时,要建

立各种生态农业服务体系,稳定生态农业服务技术人员队伍,提升生态农业的社会化服务水平。二是尽快建立与提高农产品追溯体系。利用“互联网+”技术,建立连接农产品生产、销售、消费完整渠道的追溯体系,以确保农产品质量的安全。三是搞活生态农业产品的市场流通。利用现代信息化技术,整合各种农业信息网络资源,建立有利于生态农业发展的信息平台,创新生态农业产品销售模式。

(八)建立促进生态农业发展的有效机制

针对生态农业发展所面临的资源与环境双重约束,应尽快建立相应的有效机制:一是建立生态指标约束机制,强化“生态红线”意识,以加强区域生态资源对实现农产品质量安全的保障。二是建立农业生态补偿机制,明确补偿行为、补偿主体与补偿对象。三是建立监督评价机制。以各级农业资源环境管理部门为主体,对不同区域生态农业的运行效率、生态效益进行客观评价,以作为区域政府绩效考核的重要指标,进而突出地方政府在发展生态农业中的主责地位。

参考文献:

- [1]曹志平.生态农业未来的发展方向[J].中国生态农业学报,2013,(1).
- [2]贺峰,雷海章.论生态农业与中国农业现代化[J].中国人口.资源与环境,2005,(2).
- [3]李文华,刘某承,闵庆文.中国生态农业的发展与展望[J].资源科学,2010,(6).
- [4]骆世明.构建我国农业生态转型的政策法规体系[J].生态学报,2015,(6).
- [5]骆世明.论生态农业的技术体系[J].中国生态农业学报,2010,(3).
- [6]王如松,蒋菊生.从生态农业到生态产业——论中国农业的生态转型[J].中国农业科技导报,2001,(5).
- [7]叶谦吉.生态农业——农业的未来[M].重庆:重庆出版社,1988.
- [8]于法稳.中国生态农业发展与展望[A].中国社会科学院农村发展研究所,国家统计局农村社会经济调查司.中国农村经济形势分析与预测(2014-2015)[C].北京:社会科学文献出版社,2015.
- [9]于法稳.加快生态农业建设的建议[J].中国国情国力,2016,(1).
- [10]章家恩,骆世明.现阶段中国生态农业可持续发展面临的实践和理论问题探讨[J].生态学杂志,2005,(11).

[责任编辑:何雄伟]