

在疫情冲击下,越来越多人将粮食视为最基础、最重要的公共产品,迫切要求对农业与粮食体系进行改革。例如,英国全国农民联盟(The National Farmers' Union)认为,新冠肺炎疫情说明了英国实现粮食自给具有极端重要性,英国目前的粮食产量约为其消费量的2/3,这一比例不应进一步下降。为此,2020年2月25日,英国全国农民联盟积极推动丹尼·克鲁格等国会议员修订农业法案,要求政府“考虑到鼓励英格兰农民生产粮食的必要性”,每五年报告一次粮食安全情况。

英国农业出现可持续性危机

多种因素恶化了英国农业的可持续性状况。英国集约型农业对环境造成了较大压力。农业约占英国温室气体排放总量来源的10%,其中农业是英国一氧化二氮和甲烷的主要来源。2017年,受尿素化肥和奶牛饲养增加影响,农业占到英国氨气排放来源的87%。目前英格兰和威尔士约17%的土地面临土壤侵蚀的威胁,土壤的养分和生产能力受损,每年损失9亿~14亿英镑。其中,土壤板结的土地约390万公顷,每年导致约1.63亿英镑的总产量损失。此外,田间生物多样性也出现了明显下降。2018年所有农田鸟类的生物多样性指数为44.5,不及1970年指数的1/2。其中以农田为唯一栖息地或者高度依赖农田作为栖息地的12种鸟类数量减少了



英国部分农场经营陷入困境

目前英国很多农场经营困难已较为普遍。2019年,超过25%的英国农场经营收入为负值,仅有28%的英国农场经营收入超过5万英镑,如果扣除无偿劳动和自有土地租金的市场价值,未能盈利的农场比例达到34%。其原因是多方面的。

第一,英国农业劳动力长期较为缺乏。目前英国的农业劳动力已进一步老龄化。2019年,英国约1/3农民年龄超过65岁的法定退休年龄,35岁以下年轻农民的比例仅约为3%。自2005年以来,35~44岁年龄段的农民比例下降了5%,而65岁及以上年龄段农民占比上升了5%。目前英国每年农业劳动力缺口约达6万人,一般是通过东欧保加利亚和罗马尼亚等国的季节性劳工补充,英国民众普遍对农场劳作缺乏热



新冠肺炎疫情冲击下的英国农业政策调整

新冠肺炎疫情对英国农业政策的冲击持续深化。疫情期间,英国国内食品生产能力不足、实时供应链(Just-in-time Supply Chains)部分中断和农业劳动力匮乏等因素削弱了英国农业与食品体系的供给能力,一度仰赖荷兰和西班牙的蔬菜进口,而这一因素在脱欧之后将面临更大的不确定性。疫情暴发初期,超市货架商品匮乏,基本消费品被迫实行定量配给。学校关闭之后,许多贫困儿童失去了免费的学校餐食。疫情造成的失业潮进一步加剧了粮食危机。与此同时,农业与食品部门人员的死亡率是最高的。此外,饮食相关疾病在英国是诱发新冠肺炎的重要因素之一,说明英国食品体系已损害了国民健康。

余福海 萧子扬
彼得·韦恩斯



变革之年英国农业政策的调整

2020年是英国农业政策急速变革的一年。为了应对即将结束的脱欧过渡期和新冠肺炎疫情造成的粮食供给挑战,英国政府积极调适其农业政策。

第一,逐步取消共同农业政策

诚然,脱欧之前英国历届政府一直在推动共同农业政策改革,但是力度有限,并未实现根本性变革。2016年脱欧公投之后,英国政府将农业视为争取舆论支持的重要领域,倾力推进农业政策变革。2018年7月,时任英国首相特蕾莎·梅就着手制定新农业政策,以取代共同农业政策。不久,时任环境、食品和农村事务部大臣迈克尔·戈夫制定了英国脱欧后的农业政策,其重心即逐步取消欧盟时期对农民的直接补贴(Direct Payments)政策。

目前,共同农业政策即将被取消的主要内容涉及直接补贴政策、绿化要求和交叉合规审查制度。根据迈克尔·戈夫2018年版拟定的《农业法案》,直接补贴政策将于2021年开始逐步取消,直到2027年年底彻底废除。根据原政策享受直接补贴最多的农民或者地主,其补贴将得到最大幅度的削减。2020年7月27日,环境、食品和农村事务部出台政策规定,2021年起英国农民不需再遵守原共同农业政策框架内的绿化要求(Greening requirements)。根据2020年11月30日英国环境、食品和农村事务部发布的工作方案,2021年将简化基础支付计划(Basic Payment Scheme),包括修改交叉合规(Cross-compliance)要求,例如针对农民的违规行为,增加使用警告信,并提供建议而不是经济惩罚;英国环境、食品和农村事务部还提议向希望退出农业的农民提供一次性退出补贴,在农业转型期后期为所有农民提供直接补贴将不再与土地挂钩。

第二,着力增强农业可持续性

英国将农业可持续性视为超越共同农业政策的重要维度。早在2018年,特蕾莎·梅政府就倡导农业政策专注于环境保护,其核心理念是以公共资金换取公共品,如改善水质、减少排放、增加生物多样性等。时任环境、食品和农村事务部大臣迈克尔·戈夫推出了环境主义土地管理机制(Environmental Land Management System),引导农民对环境进行投资。根据这一机制,农民将根据耕作的环境效益获得补贴,提供最大环境效益的农民将获得最大的回报。2020年11月11日,英国正式完成了《农业法案》的立法工作,再次确认将环境主义土地管理作为英国新农业政策的重中之重。2020年11月30日,英国环境、食品和农村事务部发布了《可持续农业之路:2021—2024年农业转型计划》(The path to sustainable farming: an agricultural transition plan 2021 to 2024),明确规定了2021—2024年农业转型期渐进推进农业可持续发展的理念、措施和时间线,实质上成为英国推进环境导向的新农业政策的路线图。

第三,多措并举维护粮食安全

近期英国正在着手制定其国家粮食战略(National Food Strategy),这是75年来英国首次独立制定其国家粮食战略。国家粮食战略分为两部分,第一部分是紧急建议,如何支持英国有效应对新冠肺炎疫情的冲击和2020年12月31日结束的脱欧过渡期,目前第一部分已经完成并于2020年7月发布;第二部分则是一个详尽的重塑粮食体系的计划,预计于2021年完成。

根据国家粮食战略第一部分建议,英国政府须保障贫困儿童得到充足的食物供应和营养。相关的政策选项包括扩大免费学校膳食计划(The Free School Meal Scheme)的覆盖范围,将父母或监护人领取统一福利救济金(Universal Credit)或同等福利家庭的每一个不超过16岁的儿童包括在内,将假期活动和食品项目扩展到英格兰所有地区,将健康启程代金券(Healthy Start Vouchers)的价值提升至每周4.25英镑,并将健康启程代金券计划覆盖到家中儿童不满4岁且父亲、母亲或监护人领取统一福利救济金(Universal Credit)或同等福利的家庭,将“为弱势群体提供食品”部长级工作组的工作延长至2021年7月。此外,英国政府不应拒绝所有廉价且环境和动物福利标准较低的进口产品。

英国政府还积极完善粮食安全立法。《农业法案》在较大幅度的修改完善之后,最终于2020年11月11日完成立法工作。这次修改是在新冠肺炎疫情的背景下完成,有关粮食安全的内容明显增加。根据法案,英国政府将通过提高从农场到餐桌的供应链透明度和公平性来捍卫粮食生产,并通过投资最新技术和研究来保持英国粮食生产的竞争力和创新性;英国政府还将每三年向议会报告国内粮食安全情况。第一份报告于2021年年底发布,其中包括新冠肺炎疫情对食品供应的影响、全球食品供应、食品安全和消费者信心等议题。

第四,采取措施维护农民生计

维护农民生计是2020年英国政府施政的重要议题。由于英国多数农场在较大程度上依赖直接补贴,而且在疫情期间损失较大,仓促将政策过渡到环境主义土地管理机制,将对农民收入造成严重的负面影响。为此,英国政府向农民提供了多种支持方案,以提升新农业政策的适应性,渐进实现政策过渡。根据2020年11月11日通过的《农业法案》,农民将能够在2021年之后的政策过渡期内申请替代性的资金支持,2021年将提供生产补助(Productivity Grants),而完善后的农村管理计划(Countryside Stewardship Scheme)将继续在农业转型期的头几年向申请者提供资金。根据2020年11月30日英国环境、食品和农村事务部发布的《可持续农业之路:2021—2024年农业转型计划》,英国政府还将于2021年设立农业投资基金(Farming Investment Fund),为市场主体投资农业领域的设备、技术和基础设施提供资金。