

国外代表性农业农村生态景观



农业农村生态景观管护(landscape and ecological stewardship)是指社会各个组成成员为提高生态环境质量、建立优美的乡村景观,对农村生态环境、生态系统和景观开展的保护、修复、重建、提升和维护等日常行为活动,是实现可持续发展所应履行的责任与义务。

农业农村生态景观管护和农业政策的大方向息息相关,农业政策中对于农业生态环境的认识决定了农村生态环境的发展方向。欧美日国家农业农村生态景观管护的认识也经历了若干阶段,逐步形成了重视农业农村生态环境改善、乡村景观保护和建设的发展战略。 梁苗

管护策略

美国:以立法为基础的多层次化保护措施

自20世纪30年代起,土壤侵蚀、水土保持、耕地保护一直是美国农业政策的重点。1985年美国国会修改了“农业法”,并通过了《食品安全法案》,正式启动土地保护项目,针对高度侵蚀区域实行休耕制度,之后逐步扩展到自然资源保护、生态环境保护、水土污染控制、生物多样性保护、乡村景观建设和休闲旅游。1994年土壤保护服务局改名为自然资源保护服务局,开始重点关注农村环境的改善。美国农业部农场管理局负责项目的具体实施,农业部自然资源保护服务局提供技术支持,农业部商品信贷公司提供资金支持。各州县成立了田间技术咨询处负责提供技术指导。目前,大约有8000名技术人员参与自然资源保护项目。美国提出的自然和农业保护工程技术标准,包括60多个项目,内容非常广泛和翔实。美国农村生态环境管护政策的特点在于全美都遵循了一套环境管护制度,而每个州、每个地区都针对自身的地理环境条件在上级工程措施的基础上为当

地量身定制了更为详细的措施。

在美国环境管理领域,不得不提的是美国环境保护署(EPA),它是美国联邦政府于1970年正式成立的一家独立执行机构,由17个部门和10个区域办公室以及分布在全国的17个实验室组成,能够独立立法并直接向美国总统汇报。EPA负责组织和指导州环境机构开展工作和环保行动,并与区域办公室合作,通过市场经济手段激励各州政府积极解决环境问题。在地方层面,美国各州都设有州一级的环境质量委员会和环境保护局,形成与国家一致的环境保护行政领导体系。可以说,EPA独立的环境保护执法权是美国环境保护体制的主要特征之一,也是美国环境保护取得显著成效的保障。

在EPA的领导下,美国的保护政策措施呈现出多层次化,整体上以立法为基础,以行政措施为主导,辅之以一定的经济手段。而环境保护政策的主要形式包括:直接的行政管理、资源管理,以及赔偿责任制、污染税

欧盟:重视乡村发展多功能性的共同农业政策

欧盟共同农业政策是欧盟国家农业政策的核心。从1962年实施至今经历了3个阶段的改革,特别是2000年《农村发展条例》,实现了从农业生产支持到农业环境控制,再到乡村综合发展和生态景观建设支持的转变,开始重视乡村发展的多功能性,加强乡村生态环境保护和建设、生物多样性保护、水资源管理、乡村景观保护和提升以及应对气候变化。2005年欧盟又制定了更为严格的乡村发展计划(2007-2013),主要包括4个方面的发展战略:

第一,提高农业林业的竞争力,包括职业和年轻农民培训、信息化和推广咨询、现代化农业控股、提高林地的经济价值、提高农林业产品的价值、合作开发新产品、农林牧基础设施、恢复农业生产潜力、注重食品安全,培育生产者团队。

第二,农业农村生态环境和景观建设,包括农业环境污染控制、生物多样性保护、乡村景观保护和提升、退化生态系统修复、农林业发展、传统农场的维护和管理、动物福利等。

第三,提高乡村经济多样化和生活质量,包括促进农民非农活动的多样化、鼓励乡村旅游的发展、进行乡村人居环境改造等。

第四,为支持以上3方面实施而专门规

定的管理制度,可理解为一个地方行动小组实施自下而上的地方发展战略。

欧盟关于生态环境景观管护制度有两个比较大的特点。一是涵盖面广、指标详细。包含了农田、林地、草地、历史遗产以及自然资源保护等项目,并制定了每项工程技术的实施标准、资金补贴分值和验收标准。例如,当时英国先后提出4个级别的环境管护制度,每个级别的管理涉及多项技术,如入门管理包括50多种生态景观管护工程技术措施;高级管护针对生物多样性保护、乡村景观建设,制定了100多项工程技术,并且同一工程技术体系下,针对不同情况还提出了更具体的工程技术措施,如湿地管理包括湿地修复、湿地重建、湿地维护等。二是构建了以农户为主体的补贴政策。农民或是乡村集体可以自由选择计划开展哪些生态环境和景观管护措施,当总体补贴分值达到一定标准后,农户可以提交申请,以图和表的形式说明在哪些地方实施什么类型的生态环境和景观管护措施、执行时间以及资金补贴总额。参与环境管护的农户需遵守合同规定,接受监督检查,如果出现违约情况,将会受到严格的惩罚。这些措施的资金由欧盟和成员国共同承担,成员国承担的比例在50%到75%之间。欧盟2002年在农业环境措施方面的花费近20亿欧元,约五分之一的农业用地被该措施所覆盖。经过2003年的改革,欧盟的出资比例更是提高到了60%到85%之间。



制、津贴制,还有增加政府对环境保护经费的投入,完善环境法律体系,加强环境管理的研究,执行战略环评制度、污染法律责任保险、排污许可证制度、排污权交易制度等。

其中,美国的战略环境影响评价制度详细规定了责任者、支持者、监督者和其他环境相关者的权利、责任和义务,为战略环境影响评价的顺利实施提供了保障;污染法律责任保险不仅体现了污染者责任,又解决了修复、治理环境污染资金不足的问题。

日本:以生态农户为载体的农业环境政策

20世纪70年代以后,随着国民环境意识的增强以及由近代集约型农业生产方式带来的环境污染和农产品安全问题的逐渐显现,日本政府开始倡导发展循环型农业,发挥农业所具有的物质循环功能。1992年,农林水产省发布了《新的食品、农业、农村政策方向》(通称“新政策”),首次正式提出“环境保全型农业”的概念。环境保全型农业兼顾农业生产率的提高和减少化肥、农药等农业化学品对环境的负荷,因此也被称为“可持续性农业”。

实践当中,日本主要是通过“减量化、再生化、有机化”措施来完成环境保全型农业的目标。一是农业化学品减量化,主要是利用已有技术在保证单产、品质不下降的情况下,通过减少农业生产过程中化肥和农药的使用量,减少化学污染物排放量及食品有毒物质残留量;二是资源再生化,主要是对畜禽粪便、作物秸秆等有机资源和废弃物的再生利用,减轻环境负荷,防止土壤、水体、空气等环境污染问题的发生;三是农业生产有机化,即通过采用轮作、土壤改良及降低土壤消耗等技术,利用植物、动物的自然规律进行农业生产,避免使用化学合成农药、化肥、生长调节剂、饲料添加剂等农业化学物质。为确保上述目标的实现,日本政

府从法律制度、技术研发、政策扶持等方面措施入手,建立和完善了农业环境政策的推进体系。

日本政府以建立生态农户为载体,从政策、贷款、税收上给予支持,以提高生态农户经济效益和社会地位。专门设计了“生态农户”标志,凡“生态农户”在对外宣传或使用的农产品包装物上均可使用上述标志。生态农户的认定标准为:拥有0.3公顷以上耕地、年收入50万日元以上的农户,经本人申请,并附环境保全型农业生产实施方案,报农林水产县行政主管部门审查后,再报农林水产省审定,将合格的申请者确定为生态农户,银行对这些农户可提供额度不等的无息贷款,贷款时间最长可达12年。在购置农业基本建设设施上,政府或农业协会可提供50%的资金扶持,第一年在税收上可减免7%~30%,以后的2~3年内还可酌情减免税收。另外,对有一定生产规模和技术水平高、经营效益好的生态农户,政府和有关部门可将其作为农民技术培训基地、有机农产品的示范基地、生态农业观光旅游基地,以提高为社会服务的综合功能。在政府的扶持下,“生态农户”数量迅速由2000年的12户增长到2010年的20万户。

