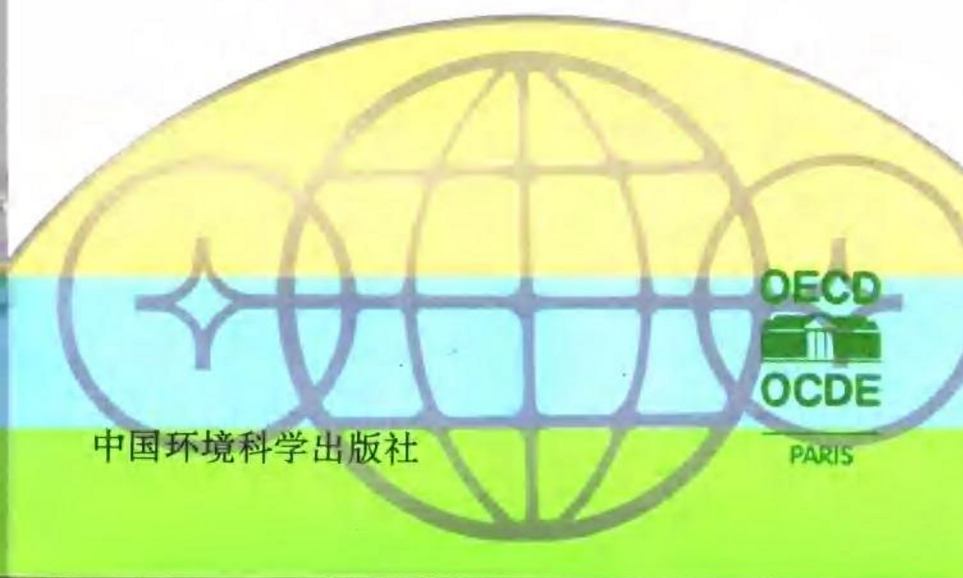


农业与环境政策一体化

AGRICULTURAL AND
ENVIRONMENTAL POLICIES:
Opportunities for Integration



中国环境科学出版社

PARIS

农业与环境政策一体化

经济合作与发展组织

高朗 陈菁华 王媛 译
毕军 文希罗[法] J.L. Schott 校

中国环境科学出版社
·北京·

图书在版编目(CIP)数据

农业与环境政策一体化/经济合作与发展组织编;高朗等译. - 北京:中国环境科学出版社,1996.9

原书名:Agricultural and Environmental Policies: Opportunities for Integration(英);POLITIQUES DE L' AGRICULTURE ET DE L' ENVIRONNEMENT POSSIBILITÉS D' INTÉGRATION(法)

(OECD 环境经济与政策丛书)

ISBN 7-80135-107-X

I. 农… II. ①经… ②高… III. 农业 - 环境保护 - 环境政策 - 研究 IV. X322

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 17912 号

©1989 年,巴黎,经济合作与发展组织

©中文版,1996 年,巴黎,经济合作与发展组织;北京,中国环境科学出版社;中国环境科学研究院环境管理研究所。英文版和法文版是此书的正式版本。

农业与环境政策一体化

经济合作与发展组织 编

高朗 陈菁华 王嫫 译

责任编辑 陈亚林 丁枚

中国环境科学出版社出版发行

河北省三河市宏达印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1996 年 9 月第一版 开本 850 × 1168 1/32

1996 年 9 月第一次印刷 印张 7 1/4

印数 1—1000 字数 190 千字

ISBN 7-80135-107-X/X · 1076

定价:14.80 元

OECD 环境经济与政策丛书

高级顾问(Senior Advisor):

王扬祖

主 编(Chief Editors):

陆新元 王金南

编 委(Editorial Board):

陆新元 王金南 杨金田 段 宁

汪冬青 张世秋 张天柱 马 中

夏 光 陈亚林

Bill L. Long Michel Potier

Tom Jones Jean-Philippe Barde

Chris Chung Bernard Hugonnier

特约编辑(Special Editors):

Lisa Williams

Murielle Delugin



序 言

在过去的二十四年中,探索环境政策制定的范畴及其经济涵义已经构成了 OECD 环境工作的核心。二十多年来,OECD 一直大力提倡使用功能完善的市场手段,尤其是应用合适的价格政策和有效的管理手段及其策略,从而达到环境目标。污染外部性内部化的要求导致 OECD 于 1972 年提出并采纳了“污染者付费原则(PPP)”。“污染者付费原则”是制定环境政策的一个基本经济原理。同时,OECD 请求各成员国为环境措施合理定价,制定诸如排污收费和污染税这样一些所谓的“经济手段”。

经济与环境的关系是多方面的,而且由此引发出许多问题,例如:控制污染的费用是多少?由谁来支付?各种政策方案的经济和环境的费用和效益分别是什么?确保经济发展和环境保护的最有效的机制是什么?环境政策的宏观经济及其就业内涵又是什么?如何才能确保环境问题在一些关键经济部门或政策领域(如能源、交通、农业、税收和贸易)中得到有效地结合和协调?环境政策在贸易方面又意味着什么?

OECD 环境理事会经常与该组织的其它部门合作,而且我们将继续探索这些问题以及相关的其它一些问题,出版这些问题的研究报告,同时在 OECD 成员国中加以广泛地宣传。

最近,一些非 OECD 成员国的国家在尝试协调经济与环境政策和处理经济与环境相互交叉的问题中,对工业化国家所取得的经验表示了极大的兴趣。为此,OECD 正在以各种不同的方式对此作出积极的响应。在这里,我们特别荣幸地看到,中国环境科学研究院环境管理研究所已作出决定,从 OECD 的出版物中选择 11 本环境经济著作,组织中国专家翻译,并以《OECD 环境经济与政策丛书》的形式在中国出版发行。我们希望这套丛书将有助于中国的环境研究人员和有关人士更好地了解 OECD 成员国的经验,并在利用市场力量改善中国环境的努力中吸收这些经验,最后从中取得宝贵的经验。

作为这套丛书共同的序言,有必要指出的是,读者应该认识到,即使在那些主要依靠市场力量来达到环境目标的国家中,也存在着各种根深蒂固和持久的市场失灵和不完善之处,这意味着市场需要严密的监督和指导,例如,要求政府把有关的“游戏规则”解释清楚。

比尔·朗(Bill L. Long)

OECD 环境理事会干事长



序 言

1992年6月,在里约热内卢召开的联合国环境与发展高峰会议上,通过了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》。在这两个文件中,要求各国政府在制定环境政策时,要发挥价格、市场和政府财政以及经济政策的补充作用,把环境费用纳入到生产和消费者的决策过程。为了积极响应联合国通过的《21世纪议程》,中国政府提出了《环境与发展十大对策》,并制定了《中国21世纪议程》,明确要求各级政府按照资源有偿使用的原则,逐步开征资源利用补偿费,并开展对环境税以及把自然资源和环境纳入国民经济核算体系的研究和试点,使市场价格准确地反映经济活动造成的环境代价。中国政府对经济手段在保护环境和促进可持续发展中的作用给予了高度的重视,环境经济政策已成为中国环境政策中的一个重要组成部分。

众所周知,经济合作与发展组织(OECD)早在70年代就提出了“污染者付费原则”,并依此制定和实施了一系列环境经济政策,取得了许多宝贵的经验。而在中国,其大多数环境经济政策都是借鉴了发达国家的经验,并结合中国的实际情况提出来的。但当时依然处在计划经济体制下。目前,中国正在逐步建立和完善社

会主义的市场经济,市场机制在经济活动中的基础性作用也正日益明显,因此,如何加快建立市场机制下的中国环境经济政策体系,在环境管理中更多地利用经济手段,就成了一个亟待研究的新领域。作为第一步,我们首先应该充分借鉴市场经济国家,尤其是OECD成员国在这方面取得的经验。很显然,今天与读者见面的,由OECD出版社、中国环境科学出版社和中国环境科学研究院环境管理研究所联合出版发行的《OECD环境经济与政策丛书》,就是这第一步工作的尝试。在此,对这三家单位以及丛书编委和译者付出的辛勤劳动表示感谢。

今年是中国与OECD在环境领域开展对话与合作项目的第一年,其主题就是中国的环境经济政策。《OECD环境经济与政策丛书》的中文版出版标志着双方有了一个良好的合作开端。在此,希望双方在环境经济政策以及其它环境领域的合作能不断深入,为我们拥有一个美好的地球作出一份贡献。

解振华(Zhenhua Xie)

中国国家环境保护局局长

根据 1960 年 12 月 14 日在巴黎签定,并于 1961 年 9 月 30 日开始生效的条约的第一条款,经济合作与发展组织(OECD)将促进既定的政策,以求:

- 实现各成员国最大限度的可持续的经济增长、就业和生活水平的提高,同时保持财政稳定,从而为世界经济的发展作出贡献;
- 在经济发展过程中,为促进成员国及非成员国的经济健康发展作出贡献;
- 根据国际契约,在多边的和无歧视的基础上,为扩大世界贸易作出贡献。

OECD 的创始国有:奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。按时间顺序,下列国家先后加入 OECD 成为该组织的成员国:日本(1964 年 4 月 28 日),芬兰(1969 年 1 月 28 日),澳大利亚(1971 年 6 月 7 日),新西兰(1973 年 5 月 29 日)。欧共体委员会参与 OECD 的工作(OECD 条约第 13 条款)。

前 言

长期以来,与工业活动相比较,农业活动与 OECD 的环境目标更相一致。但是,随着现代技术的发展和农业支助的增加,农业与环境目标之间的矛盾日益突出。

OECD 各国政府已经意识到农业将会损害环境,并正采取措施以减少这种损失和危害,并增加有利影响。本书展示了目前存在以及近期可能出现的、协调农业与环境目标的各种政策选择。

OECD 各国政府目前已达成共识,即在未来改善农业与环境政策的一体化,为在农业与环境两方面均以最低的经济与环境费用实现政策目标提供可能的机遇。

本书主要讨论了这些问题,并提出了可供选择的政策。同时着重于农业化学品使用、动物肥料残余物、土壤侵蚀及农业景观变化等引发的问题。附录 I 描述了某些国家近年来在农业与环境政策一体化方面所作的努力。附录 II 是一些成员国实例研究的梗概。这些实例涉及了本书中所反映的主要农业与环境问题。这两个附录是在秘书长授权之下发表的,并不一定代表 OECD 各成员国政府的意见。

目 录

内容提要.....	(1)
1. 农业与环境.....	(8)
历史及国家意义上的农业:和谐与矛盾	(8)
农业对环境有利的贡献	(10)
其它污染源对农业的影响	(12)
2. 现在的政策性方向和目标	(14)
一体化	(14)
农业目标和环境目标	(15)
环境质量	(16)
经济的发展及其效率	(18)
收入的维持	(19)
3. 一体化的方法	(21)
国际、国家及区域一体化的方法.....	(21)
特定政策领域一体化的教训	(32)
4. 政策一体化的提高	(57)
制度上的一体化	(57)
一体化的程序	(58)
一体化的手段	(59)
5. 农业与环境政策一体化成功的现有机遇	(65)
6. 农业与环境政策一体化成功的潜在机遇	(75)
附录 I. 农业与环境政策一体化的国家手段	(83)
附录 II. 有关农业与环境的某些政策问题	(141)

内容提要

随着现代技术的发展和农业支助的增加,农业与环境目标之间的矛盾日益突出。这部分是由于人们还没有认识到农业与环境之间相互依存的关系。在农业政策的刺激之下,农业集约化经营已经给环境带来了不利的影响。同时,我们也应该认识到农业能够,实际上也的确对环境质量改善起了正面作用。来自其他污染源对农业的影响也已成为一些国家关心的问题。

本书的宗旨在于阐明政策一体化的必要性,以便尽可能获取两方面的利益,并在必要时对农业与环境目标进行有目的的权衡。

农业与环境一体化的思想要求人们在制定和实施农业政策的早期就对环境问题加以充分考虑;同样,在制定和实施环境政策时也应全面考虑它们对农业产量、收入和价格的潜在影响。

在制定农业及其相关发展政策时,应考虑以下三个相互依赖的因素:1)增加农业对环境正面影响的必要性;2)减少农业污染的必要性;3)调整农业政策使之充分考虑环境的重要性。

——第一,通过采用管理协议及其他类似协议(如果它们对环境产生的有利影响在足够长的时间内能够被认识到),农业的正面作用,例如不产生污染或环境危害,能够得以加强。在某些情况下,应对农民净收入的损失及额外维护费用加以补偿。这些协议及安排的主要作用应是提高景观舒适性和保护的价值。

——第二,为了减少农业污染,各种不同的可能手段都应给予考虑——不论是单一方式还是联合方式。在某些情况下,标准的制定和实施将是十分有效的。另一些情形下,

建议性程序的实施,或者刺激与收费等经济措施的应用则优于常规的措施。但无论如何,污染者付费原则(PPP)应当得到遵守,并应努力克服应用这一原则控制不同来源农业污染过程中遇到的困难。

——第三,那些主要为达到农业及其它部门目标而制定的政策,如减少农业支助,应能够而且应该有利于最大环境效益的实现。

当农民得到技术支持,而且研究、发展及监测计划都致力于农业与环境政策的一体化时,以上三个方面的一体化就可能更为有效。就第三个方面而言,减少支助的计划应有针对性,以便同时减少产品剩余、降低农业污染、提高环境质量。目标机制包括为造成污染的土地的撂荒提供财政刺激手段,同时对造成环境问题的地区的支助计划进行限制。

在认识到一体化是一个双向过程之后,环境政策的制定应有利于一个有效且兴盛的农业部门的形成。例如,在制定大气排放标准时,应充分考虑工业污染方面的法规对农业资源价值的影响。有关污染及环境法规对农业的影响及其经济后果的研究将有助于该领域的决策,且多多益善。

管理上的一体化

成功的一体化要求政策制定者对其政策对其他所有部门目标产生的影响进行充分考虑,并承担相应责任。无论是环境政策对农业政策的影响,还是农业政策对环境的影响,这都同样正确。

对于“责任”这一概念的一个必要前提是,政策制定者对相互作用、相互依赖的各部门的一系列目标必须共同商定。当这些目标明确、可以测定且时间具体时,就能取得更大的进展。当存在内阁水平上环境与农业政策一体化的公开约定之后,且建立相应管理机构去推进这种一体化过程时,同样很可能取得进展。

改变机构安排是一条能达到更有效的一体化的途径,由此,可以在环境保护与农业发展的责任者之间进行建设性的对话。另一途径是,建立要求不同机构之间进行合作的管理程序。例如,对其他部门必须提出政策建议。农业开发活动及政策的环境影响评价则是改善管理一体化的又一途径。

由于自然、社会和经济条件的区域差异,成功的一体化经常要求发展基于混合政策的战略。某些社会和经济战略是国家水平上的,而另一些,尤其是在一些大国家,则是区域性的。经验证明,在这些大国家内,区域水平上成功一体化的可能性要大得多。

政策一体化成功的机遇

农业与环境政策一体化的现存机遇很多。同时,有一些将随着农业政策的改变而出现。但是,现存的与即将出现的机遇之间的区别在某种程度上并不是一成不变的。某些最重要的机遇,以及达到成功一体化需考虑的三个相互依赖的因素在图 1 已表示出来。

现存的机遇

农业与环境政策更好地一体化的现存机遇包括:

- 发展研究和咨询计划,对环境目标给予更多的重视和更广泛的考虑;
- 增加提供教育和咨询服务,以改进农业投入的利用,改变农业经营活动,使之对环境的破坏减小到最低限度;
- 鼓励或要求农民准备管理计划,表明他们如何利用投入、如何改变其活动来保护和改善环境;
- 与农民达成管理协议和其他安排,以改善景观舒适性及提高自然保护的价值;
- 排除采取有利于环境活动的障碍。如农民在采纳综合性

- 害虫治理活动时仍有资格接受财政资助；
- 对化肥与农药的使用,以及动物粪肥的撒播进行收费,用于补偿咨询、研究等防止和控制农业污染的活动；
- 更严格地执行现有法规；
- 进一步协调规范农业投入使用的规章与程序,包括食品质量和标签标准,更改农产品质量标准,影响消费者的偏好等,以降低农民使用农药的积极性；
- 使收入、资本和土地的税收政策对农业与环境目标保持中性。

管理一体化

- 一致的环境质量目标
- 意识到的责任
- 区域性的措施

政策一体化

正在出现的机遇

现存的机遇

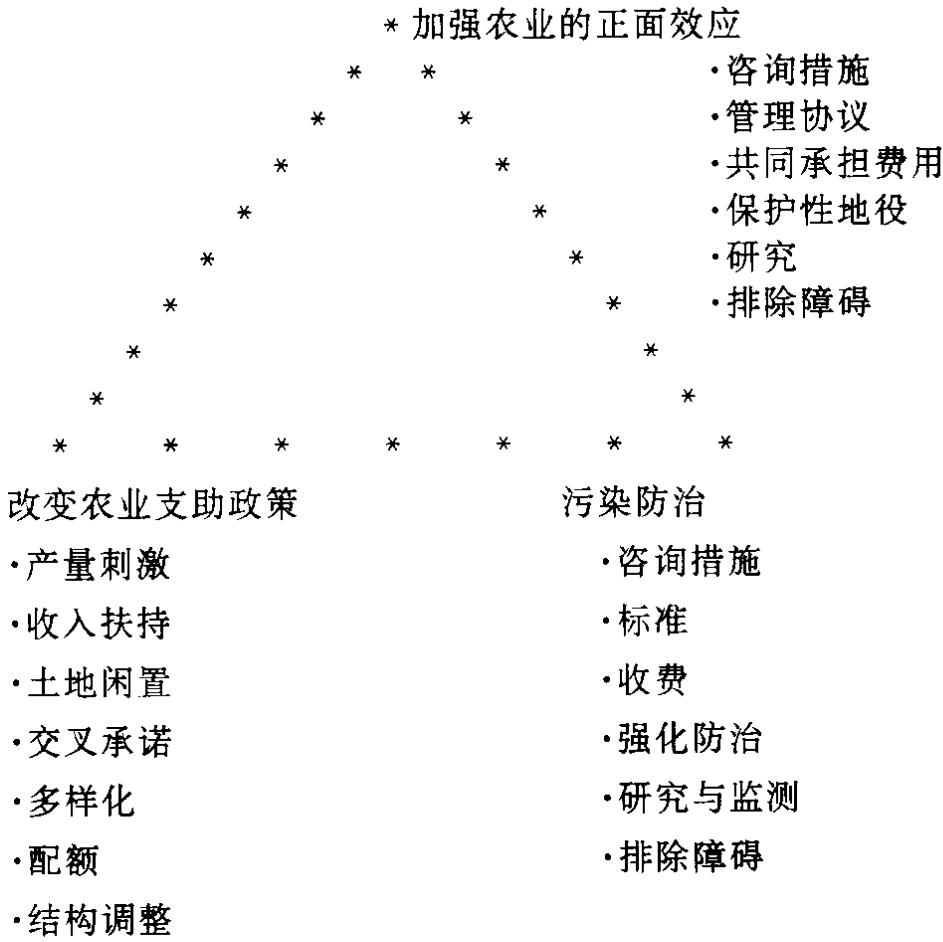


图 1 农业与环境政策成功一体化的机遇结构调整

我们注意到,许多国家已经认识到现在存在着许多一体化的机遇。但还有许多值得改进的地方,尤其是目前正在大力倡导的一项政策,即提高农民在保持和改善景观舒适性和自然保护目标方面的作用。同时,在实施污染防治措施时,总的来说,应多重视环境政策对农业的影响,特别是对农业收入的影响。

尤其在农业污染严重的地区,有必要对造成污染的、不能接受的农业活动下个准确的定义。许多国家都存在着这样一个主要问题,即现有土地利用法规的设计很不完善,即使有完善的法规,也没有得到很好的执行。

现在存在这样一种强烈的需要,即价格必须反映社会提供物品和服务的真正费用。这一现象出现在许多甚至所有的 OECD 成员国中,实际上是具有世界性的。从农业和环境的角度来看,这意味着农民必须支付所使用自然资源的全部边际费用,特别是类似水这样的稀缺资源。这一概念适用于所有的产业部门。其对农业的适用性与对其它资源消费者的要求是完全一致的。

如果农民在使用有机肥、矿物肥料及农药时更为节俭和精打细算,那么,农田污染肯定会减少,生物多样性也会上升。通过采用先进的技术,辅之以可靠的建议与适宜的管理指导,这一目标肯定能够达到。

同时,也存在许多以折衷费用改善环境的机会,而这些行动几乎不会给农民带来任何不便。如在农田边缘不予施肥、放弃小块土地的耕种、植树及保留树篱都能明显改善环境。

正在出现的机遇

OECD 成员国已经原则上同意改革各自的农业政策,在整体上减少对农业的支助,以达到更为有效的资源配置,使消费者和社会作为一个整体得到更多的收益。对集约化农业生产的环境关注为减少农业支助的努力更增添了一份砝码。改革为农业与环境政

策一体化提供了一种机遇,这对农业改革与环境目标双方都有益处。在认识到降低农业生产,特别是限制价格补贴的手段之后,那些达到上述目标,并能同时改善环境的机遇就指日可待了。

减少与产量挂钩的支助措施或引入对产量的数量限制将减少农业污染,特别是在那些集约化生产水平较高的地区尤为明显。

随着农业支助减少,在景观舒适性、文化遗产、野生动物生境及生物多样性较为重要的地区,很有必要通过提供和调整特别财政援助,鼓励农民采取对环境更为友善的行动。例如,石墙和梯田的修复,具有历史意义的农舍的维护,在农田边缘不进行喷施等等。

在未来几年可能发生一些其他农业政策的变化,并因此为农业与环境政策的一体化提供机遇。这些变化包括税率变化,“交叉承诺”要求的引入,对农民收入直接的支持,农田休闲制度的建立,以及投入、产出配额制度的引入。

改善农业与环境一体化的一个途径是在价格补贴背后附加上“交叉承诺”的要求。这一建议要求在接收政府补贴的同时必须满足一系列预先的土地利用条件和方法。“交叉承诺”的方法只有在农民接受诸如亏空补贴之类的直接支持时才可采用。

由于某些生产刺激政策的影响,对湿地及其它类型生态脆弱区的开发正在扩大。“交叉承诺”手段正被用来减弱这种趋势。例如,对在严重侵蚀土地上进行耕种,而又没有一个得到批准的保护计划的农民就拒绝提供资金援助。对那些准备开垦湿地的农民也采取同样的政策。

撂荒政策具有一系列缺点,因而仅仅是一种次优的、临时的策略。但是,这些政策却有可能在农业、预算及环境三方面同时达到既定目标。在下述条件得以满足的前提下,获取这些收益的机会将是十分可观的:

——撂荒计划应在存在环境问题的地区实施,包括那些关键的生产区;