

加强农业生态文明建设促进农产品质量和农业可持续发展

张桃林

(中华人民共和国农业部, 北京 100125)

摘要: 加强农业生态文明建设, 既是全社会生态文明建设的基础工程, 也是保障粮食和农产品质量的必然要求。本文从农业生态文明建设的必要性和紧迫性、农业生态文明建设的核心内容及制度保障等方面进行了探讨, 以期对生态文明建设研究提供参考。

关键词: 生态文明; 农业资源环境; 制度建设

中图分类号: S-01

生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的根本大业, 是“中国梦”的重要组成部分。农业生态文明是生态文明战略的基石。加强农业生态文明建设, 既是全社会生态文明建设的基础工程, 也是保障粮食和农产品质量的必然要求。

近年来, 中央着眼全局、审时度势, 把“三农”工作作为全党和全部工作的重中之重, 出台了一系列强农惠农富农政策, 推动农业综合生产力不断上新的台阶, 保障了国家粮食安全和主要农产品有效供给, 应对了国际粮食和农产品市场波动, 支撑了经济社会发展大局。然而, 由于我国人口众多, 而耕地、淡水等资源相对缺乏, 农业与资源环境关系始终比较紧张。特别是随着人口的快速增长和农用化学投入品长期、大量及不合理的使用, 传统的农业生态循环体系被打破, 生态破坏、环境污染、资源过度消耗等一系列问题日益凸现, 这既对粮食稳定生产和农业自身可持续发展带来了严峻挑战, 也对农产品质量安全、人民群众健康生活带来了诸多隐患, 更日益成为我国生态文明建设的短板和薄弱环节。

1 农业生态文明建设是可持续发展的迫切需求

1.1 从确保国家粮食安全和主要农产品有效供给的任务来看, 农业资源环境保护压力越来越大

党的十八大以来, 习近平总书记多次强调, 解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事, 中国人的饭

碗任何时候都要牢牢端在自己手上。虽然近年来粮食连年增产, 但随着人口总量增加、城镇人口比重上升、居民消费水平提高、农产品工业用途拓展, 我国农产品供应还跟不上需求增长速度。尽管在单产提高、防灾减灾、减少浪费等领域尚有潜力可挖, 但相对于发达国家人均粮食消费量, 我国目前还处于较低水平, 主要农产品供求总体上仍处于“总量基本平衡、结构性短缺、长期性偏紧”的状态。虽然近年来国家采取了测土配方施肥、退耕还林、退牧还草、休渔禁渔、农村清洁工程等养护资源、改善环境的措施, 但面对持续刚性增长的农产品需求, 还很难做到像欧美等国家那样实施长时间、大范围的休耕制度, 更多地是要在日益趋紧的资源环境约束条件下谋划农业生产。

1.2 从农业资源环境的基础来看, 数量减少与质量下降问题并存

一方面, 我国农业资源“先天不足”。人均耕地为世界平均水平的 38%, 中低产田约占 70%; 人均水资源占有量仅为世界平均水平的 25%, 而且水土资源的时空分布与农业生产布局不匹配, 占全国粮食产量一半多的东北和黄淮海地区水资源总量仅占全国的 15% 左右, 有地没水、有水没地的矛盾比较突出。另一方面, 在耕地质量总体向好的情况下, 区域性农业资源质量下降严重。由于工业化、城镇化大量占用耕地, 且多为占多补少、占优补劣, 加之负载逐年加大, 一些地区土壤有机质下降和肥力衰减等耕地退化问题日益突出。在部分北方地区, 由于地下水超采和污染严重, 农业开发利用的难度越来越大。

1.3 从农业自身生产经营条件和方式来看,资源利用水平和效率有待进一步提高

我国农田水利等农业基础条件建设滞后,耕地水肥保蓄利用水平低。当前,我国农业用水有效利用率只有 50% 左右,每立方灌溉水仅生产 1 kg 粮食,每亩每毫米降水仅生产 0.5 kg 粮食,都只有发达国家的一半。另一方面,农业生产仍以粗放式经营为主,耕地“重用轻养”、农业“重生产轻环境”等现象比较普遍,农业生产资料利用率不高。我国化肥当季利用率仅为 30% 左右,农药利用率仅 33% 左右,普遍低于发达国家 20 个百分点以上;农膜残留率达 40%,每年约有 50 万吨农膜残留于土壤中;随着集约化、规模化种养水平不断提升,农业废弃物种类和数量还在显著增加,而废弃物资源化、综合循环利用及处置能力又明显跟不上,农业面源污染风险不断累积。与此同时,城镇与工矿“三废”污染仍在向农业农村转移扩散,局部地区土壤重金属污染逐渐加剧等问题,严重影响了农业生产生态安全。

1.4 从社会公众不断提高的诉求来看,农业资源环境保护标准越来越高

随着经济社会发展和人民生活水平的大幅提高,不少与农业资源环境相关的问题日益引起社会公众的关注,这其中首先体现在对农产品质量安全的关注上。当前,社会公众对农产品质量安全水平要求越来越高、容忍度越来越低。农产品质量安全涉及众多方面,链条长、环节多,但其源头和基础还是良好的资源条件、安全的产地环境和清洁的生产方式。此外,由于绝大多数村庄没有系统完善的污水、垃圾收集和处置设施,目前农村地区每年产生 30 多亿吨畜禽粪便、2.8 亿吨生活垃圾、90 多亿吨生活污水,几乎得不到有效处理,这不仅对农业生态安全构成严重威胁,也让小桥流水、青山绿林等传统、自然的田园风光渐渐只存在于人们的记忆之中。

因此,加强农业生态文明建设,保护农业资源环境,是可持续发展的迫切需求。

2 农业生态文明建设的核心内容

生态文明的核心问题是正确处理人与自然的关系。人类可以通过实践活动,在适应自然的同时,有目的地利用自然、改造自然,不断改进人类生存和发展方式,提升人与自然和谐相处的文明程度。农业生产是人类一切生产活动和文明的基础,是与自然关系最悠久、最广泛、最密切的人类经济社会活动。农业生产过程本质上是人类对农业资源开发利用的过程,

具有巨大的生态环境效应;同时,农业生产又受到资源环境的影响与制约。作为农耕文明历史悠久的古国,我国农业发展长期以来高度关注与资源环境之间的关系,在满足中华文明延续的同时,总体上实现了人与自然的和谐发展,形成了“生之有道、用之有节”、“相继以生成、相资以利用”等朴素的生态循环发展理念,留下了桑基鱼塘、顶林-腰果-谷农-塘鱼、猪-沼-果、梯田系统、立体种养、庭院经济等传统生态农业典型模式。从发达国家的经验来看,在经历了“绿色农业”革命、高投入高产出的阶段以后,针对日益突出的农业环境生态问题,农业可持续发展已经成为农业政策的最重要目标之一,更加强调生产发展与生态保护的有机结合。比如,“欧盟 2000 年议程”将可持续发展政策作为欧盟共同农业政策的第二支柱,其预算占欧盟共同农业政策总预算的 27%,将农业生产中的水资源保护、肥料农药安全施用等指标与获得的直接补贴挂钩,以确保生态环境不被破坏。2014 年美国新农业法案,也更加重视对农业水土资源保护和农业农村可持续发展的支持。

作为生态文明建设的重要组成部分,农业生态文明建设的核心内容就是在努力提高农业从业人员生态环保意识和科技文化素养的基础上,使农业生产更加自觉遵循生态系统原理和生态经济规律,将环境与生态目标融入到现代农业建设之中,优化农业生态系统结构功能,不断提高农业的综合生产能力和可持续发展能力。在发展理念上,更加牢固地树立生产、生活、生态“三位一体”、“三生共赢”的理念,遵循人、自然、社会和谐发展的客观规律,用现代生态农业理论指导农业生产。在发展途径上,立足国情农情实际,借鉴国际先进经验,切实转变农业发展方式,既善于吸取传统农业精华,又注重积极运用现代农业技术和绿色生产资料,不断提高资源利用效率、经济产出效益和生态环境效应;在发展功能上,不断丰富农业发展的内涵和外延,在保障粮食安全和主要农产品有效供给的同时,更加注重挖掘农业的生态功能和环境效益,构建农业生产与自然资源相协调、与社会主义文明相促进的和谐、共赢的现代生态农业发展体系。

3 农业生态文明建设的制度保障

农业生态文明建设是一项系统工程,涉及到科技创新与推广、政策体系、法规制度等多个方面。要按照习近平总书记“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”的要求,针对当前制约我国农业生态文明建设的突出问题,特别是在政绩考

核体系、农业清洁生产和绿色发展技术研发应用、农业从业者环保意识与科学文化素质、企业环保责任主体行为、农业农村环保管理体制等方面的问题,加强顶层设计和制度创新,从立法、监管、投入、评价和激励等环节,构建起系统完善、统一规范、权威高效,有利于优化农业生态资源配置和体现社会各方主体公平的制度体系,切实发挥好制度在农业生态文明建设中的基础性、保障性作用。

3.1 健全完善的法律法规

“源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度、环境治理和生态修复制度”,是实现生态文明的主要制度。具体到农业生态文明,就是要建立最严格的农产品产地保护制度、农业面源污染防治制度、农业环境污染事故调查处理制度、农业资源损害赔偿制度、农业资源环境治理与生态修复制度等,划定农业资源保护红线,严惩破坏者。围绕贯彻落实《环境保护法》,推动农业资源环境保护、农产品产地污染防治、农业生态补偿等法律法规以及条例的研制。顺应时代发展,修改完善《农业法》、《农产品质量安全法》、《基本农田保护条例》等已有法律法规,将与农业生态文明建设密切相关的制度引入法律,细化为法律条文,变为具有可操作性的法律规范,通过发挥法律固有的权威性和稳定性,推动农业生态文明的实现。

3.2 科学高效的监管制度

必须从农业生态系统的整体性和过程性考虑,建立一整套从“农业投入品到农田”、从“农田到餐桌”的全过程监管制度及体系。进一步理顺农业资源环境管理体制,明晰中央与地方、主产区与主销区、流域上游与下游及政府部门间的职责分工,加强农业农村资源环境保护队伍和条件能力建设。在已有各类污染调查的基础上,进一步完善评价指标体系,开展重点地区农业资源环境和耕地质量的详查评价,摸清家底并更新资源清单。加快建立农产品产地环境质量及农业面源污染的动态监测和预警体系,强化现代技术手段在监测监管中的应用。

3.3 稳定多元的投入机制

加大政府对农业和农村生态文明建设的财政支

持力度,围绕农业清洁生产、农村清洁工程、农业资源循环利用技术、绿色农业生产资料研发与应用等现代生态农业和农业可持续发展投入保障为重点,发挥好农业科技的支撑作用,建立健全以技术补贴机制和绿色农业经济核算体系为核心的农业补贴制度,形成稳定长效的财政支持机制。同时,在确保公益性投入的基础上,充分发挥市场的作用,发挥农业投入品生产者与使用者、农业合作化组织与生态专业化服务体系等市场主体及社会力量的作用,创新多元投入机制,搭建交流交易平台与载体,充分挖掘现代生态农业及特色优势生态农产品自身的品牌和商业价值,提高其产业化经营水平。

3.4 系统量化的生态考核机制

以资源环境承载力为基础,健全自然资源资产产权制度和用途管制制度,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。把农业资源消耗、农业环境损害、农业生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现农业生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。建立农业资源保有量的科学核算评估机制,量化可持续发展能力。建立包括粮食产量、农产品质量、农业生态资源保有量等在内的农业生态文明考核体系。

3.5 合理可行的生态补偿激励机制

建立以现代生态农业为发展方向的生态补偿和激励机制。按照“重点产品、重点区域、重点技术”的原则,明确补偿环节和补偿主体,完善补偿标准和操作规范,改进补偿方式,对生态友好型、资源节约型的清洁生产技术及绿色生产资料等进行补偿、激励,探索建立循环农业技术补贴的有效机制。具体来说,可选择一批生态敏感脆弱区、集约农业和设施农业区、国家重大工程(如南水北调)沿线区开展试点示范,对科学合理使用抗逆优质新品种、新型肥料和有机肥、高效安全农药、环保地膜以及病虫害绿色防控技术的农户给予直接补贴,大力发展和推广种养结合、良种良法结合、农机农艺融合,推进农业节水节地与节能减排,促进农业可持续发展。

Strengthen the Construction of Agricultural Ecological Civilization, Promote the Agricultural Product Quality Security and Agricultural Sustainable Development

ZHANG Tao-lin

(Ministry of Agriculture of the People's Republic of China, Beijing 100125, China)

Abstract: As a basic engineering of ecological civilization construction, the construction of agricultural ecological civilization is inevitable requirement of food and agricultural product quality security. In this paper, the necessity and urgency of agricultural ecological civilization construction, and its core content and system guarantee were discussed, which provides the reference for the further study on ecological civilization construction in China.

Key words: Ecological civilization; Agricultural resources and environment; Institution building