

WORLD AGRICULTURE

世界农业

- ★ 中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊
- ★ 中文社会科学引文索引(CSSCI)扩展版来源期刊
- ★ 中国农林核心期刊
- ★ 国家新闻出版广电总局第一批认定学术期刊
- ★ 中国知网(CNKI)数据库全文收录

主管单位 中华人民共和国农业农村部
主办单位 中国农业出版社有限公司
指导单位 农业农村部国际合作司
协办单位 农业农村部对外经济合作中心
农业农村部农业贸易促进中心
(中国国际贸易促进会农业行业分会)
农业农村部国际交流服务中心
中华人民共和国常驻联合国粮农机构代表处
中国人民大学农业与农村发展学院

刊名题字：吴作人
1979 年创刊
月 刊



世界农业编辑部
微信公众号

总字第 545 期
2024 年第 09 期

世界农业 编辑委员会

主 任 马有祥

副 主 任 (按姓氏笔画为序)

广德福 马洪涛 朱信凯 刘天金 杜志雄 何秀荣 张陆彪 顾卫兵 隋鹏飞

委 员 (按姓氏笔画为序)

王林萍 韦正林 仇焕广 孔祥智 叶兴庆 司 伟 吕 杰 朱 晶 朱满德 刘 辉
刘均勇 李先德 李翠霞 杨敏丽 吴本健 宋洪远 张林秀 张海森 张越杰 陈昭玖
陈盛伟 苑 荣 苑 鹏 罗小锋 罗必良 金 轲 金文成 周应恒 赵帮宏 赵敏娟
胡冰川 柯文武 姜长云 袁龙江 聂凤英 栾敬东 高 强 黄庆华 黄季焜 程国强
蓝红星 樊胜根 潘伟光

主 编 刘天金

副 主 编 苑 荣 张丽四

执行主编 贾 彬

责任编辑 卫晋津 张雪娇 李 辉

编 辑 吴洪钟 汪子涵 陈 璠 程 燕

SHIJIE NONGYE

出 版 单 位 中国农业出版社有限公司

印 刷 单 位 中农印务有限公司

国内总发行 北京市报刊发行局

国外总发行 中国出版对外贸易总公司

(北京 782 信箱)

订 购 处 全国各地邮局

地 址 北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮 编 100125

出 版 日 期 每月 10 日

电 话 (010)59194435/988/990

投 稿 网 址 <http://sjny.cbpt.cnki.net>

官 方 网 址 <http://www.ccap.com.cn/ym/zdqk>

定 价 28.00 元

广告发布登记:

京朝工商广登字 20190016 号

ISSN 1002 - 4433

CN 11-1097/S

◆凡是同意被本刊发表的文章,视为作者同意本刊将其文章的复制权、发行权、汇编权以及信息网络传播权转授给第三方。特此声明。

◆本刊所登作品受版权保护,未经许可,不得转载、摘编。

[特载] 关于乡村记忆工程的内涵意蕴与实施路径	农耕文化传承保护工程课题组 (5)
农业基本法视角下日本农业政策演变及特征研究	穆月英 司 伟 (11)
大选之年英国《农业转型计划》重大更新: 变革动力、政策意蕴与未来演进	余福海 王陆奇 (22)
CPTPP 框架下新西兰 2022 年《植物品种权法》评析及启示	周贤桀 程宝库 张文斐 (33)
美国新农业法案面对的问题和走向分析	王 琪 吕向东 田志宏 (42)
重大信息公告对农产品期货实时交易行为的影响研究	张 硕 李 剑 祁楷清 等 (52)
两权抵押贷款对农户收入分配的影响研究	李谷成 章洁茹 王煜正 (66)
君自故乡来: 关系网络促进农民工参与农村公共品供给了吗	常 伟 杨嘉鑫 (80)
农民合作社绿色创业何以可能? ——基于戴庄的案例研究	崔祥民 王淑雯 (92)
农户农地质量保护行为的市场有效性分析 ——基于农地市场的分析框架	张连华 (106)
科技金融能促进农业创业活跃度吗? ——来自地市级微观数据的准自然实验证据	李林凤 刘 杨 杨亦民 (120)
其他	
国际农产品市场价格与贸易形势月报 (第 33 期)	农业农村部农业贸易预警救济专家委员会 (134)
国际粮农动态: 常驻联合国粮农机构大使广德福出席“77 国集团和中国”罗马分部全会等 3 则	(138)
2024 年 8 月世界农产品供需形势预测简报	张明霞 (140)
2024 年上半年我国农产品贸易情况分析	赵若君 赵可轩 (144)
广垦橡胶“走出去”的价值创造研究 ——基于资源行动视角的分析	田 曦 陶茜茜 尹春森 (146)

A Study on the Evolution and Characteristics of Japan’s Agricultural Policies from the Perspective of the Basic Law for Agriculture
 MU Yueying, SI Wei (11)

Significant Update of UK’s *Agricultural Transition Plan* in the Election Year: Drivers of Change, Policy Implications and Future Developments
 YU Fuhai, WANG Luqi (22)

Analysis of *Plant Variety Rights Act 2022* in New Zealand under the CPTPP Framework and its Enlightenment
 ZHOU Xianjie, CHENG Baoku, ZHANG Wenfei (33)

An Analysis of the Major Problems Facing the Next U. S. Farm Bill and Where it’s Going
 WANG Qi, LV Xiangdong, TIAN Zhihong (42)

Research on the Influence of Major Information Announcements on Real-time Trading Behavior of Agricultural Futures
 ZHANG Shuo, LI Jian, QI Kaiqing, et al (52)

Impact of the Mortgage Loan of the Rural Land Contract Management Right and the Farmers’ Housing Right on Income Distribution in Rural China
 LI Gucheng, ZHANG Jieru, WANG Yuzheng (66)

The Gentleman from the Homeland: Have Relationship Networks Facilitated the Participation of Migrant Workers in Providing Rural Public Goods
 CHANG Wei, YANG Jiaxin (80)

What Makes Green Entrepreneurship in Farmers’ Cooperatives Possible?
 —A Case Study based on Daizhuang
 CUI Xiangmin, WANG Shuwen (92)

Market Efficiency Analysis of Farmers’ Farmland Quality Conservation Behavior
 —An Analytical Framework based on the Farmland Market
 ZHANG Lianhua (106)

Can Science and Technology Finance Boost Agricultural Entrepreneurial Activity?
 —Quasi-natural Experimental Evidence from Microdata at the Prefecture and Municipal Level
 LI Linfeng, LIU Yang, YANG Yimin (120)

· 特载 ·

关于乡村记忆工程的 内涵意蕴与实施路径

◆ 农耕文化传承保护工程课题组^①

乡村振兴，既要塑形，也要铸魂。农村是我国传统文明的发源地，乡土文化的根不能断。文化是乡村的根与魂。乡村记忆工程以“传承乡村文脉，留住乡愁记忆”为根本任务，有效推进农耕文化在挖掘保护、记录整理、传承发展等方面的实践创新，让优秀中华农耕文化在新时代绽放出瑰丽华彩。系统实施乡村记忆工程，需要准确把握两个方面问题。一是乡村记忆工程是什么、为什么？要科学界定其内涵，深刻理解实施乡村记忆工程的重要意义。二是乡村记忆工程如何实施？要面向时代使命与未来发展构建乡村记忆工程长期可持续发展的实施路径和方略体系。

1 实施乡村记忆工程的重要意义

习近平总书记强调，“乡村文明是中华民族文明史的主体，村庄是这种文明的载体，耕读文明是我们的软实力”。中华优秀传统文化的根脉在乡村，中国乡村丰收的土地，承载着古往今来、生生不息的中华文明。2024年3月，农业农村部办公厅联合中国文联办公厅发布《“大地流彩——全国乡村文化振兴在行动”工作方案》，遵循守正创新、求真务实的总要求，以打造“有影响力传播力的管用平台”为抓手，提出实施“乡村记忆工程”，旨在赓续农耕文明，推动农耕文化保护传承，充分发挥其在中华民族现代文明建设中的重要作用。

1.1 乡村记忆工程是践行习近平文化思想的必然要求

文化是一个国家、一个民族的灵魂。习近平总书记始终高度重视乡村文化建设，在河北、福建、浙江等地工作期间，把乡村文化建设作为重要工作来抓。党的十八大以来，习近平总书记在中央农村工作会议和十九届中央政治局第八次集体学习等重要会议上，多次就乡村文化进行系统阐释和专题部署，在全国宣传思想工作会议、中央城镇化工作会议上对乡村文化相关工作提出明确要求，并向全球重要农业文化遗产大会、国际茶日系列活动致贺信。在参加十三届全国人大一次会议山东代表团的审议和考察江苏徐州、福建武夷山、河南安阳、湖南常德等地时，习近平总书记就农村精神文明建设、移风易俗、保护传承优秀农耕文化等乡村文化振兴重点任务作出重要指示。习近平总书记关于乡村文化的重要论述高屋建瓴、思想深邃、统揽全局，形成了完整的理论体系和逻辑框架，是习近平文化思想的重要内容，彰显了中国共产党人高度的文化自信。

^① 农业农村部农村社会事业促进司和上海交通大学共同组织开展农耕文化传承保护工程相关研究，探索推进农耕文化保护传承的内容、方法、路径等重大问题。为便于公众理解和接受，面向社会以“乡村记忆工程”为名进行宣传阐释，营造全社会共同关心关注农耕文化保护传承的良好氛围。课题组组长为唐珂、周武忠，成员为周峰、周之澄、徐媛媛、杜凯、陈昌军、王墨竹。

信和文化使命感,为新时代推进乡村文化振兴指明了前进方向、提供了根本遵循。实施乡村记忆工程,要运用好当代中国马克思主义的科学立场、观点和方法去分析、研究和利用农耕文化,推动农耕文化的创造性转化和创新性发展,充分发挥文化铸魂、培根、养德、凝心、聚力作用,增强中华民族文化自信自强,探索马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的有效途径和方法,为创造人类文明新形态做出更大的贡献。

1.2 乡村记忆工程是推动乡村文化振兴的重要举措

乡村文化振兴是乡村“五大”振兴之一,实施难度最大,也最具标志性意义。党的十八大以来,中央对乡村文化振兴进行了全面部署。2017年春节前夕,中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》,首次以中央文件形式专题阐述中华优秀传统文化传承发展工作,从顶层设计明确了工程实施的基本原则和重要任务。2021年4月,中央宣传部印发《中华优秀传统文化传承发展工程“十四五”重点项目规划》,新增农耕文化传承保护工程。2020—2024年,中央连续五年印发中央一号文件对乡村文化传承保护和繁荣发展进行专项部署,要求深入实施农耕文化传承保护工程,加强重要农业文化遗产保护利用,赋予中华农耕文明新的时代内涵。特别是2024年中央一号文件提出,推动农耕文明和现代文明要素有机结合,书写中华民族现代文明的乡村篇。党的二十届三中全会坚持城乡融合,对“健全文化事业、文化产业发展体制机制,推动文化繁荣,丰富人民精神文化生活,提升国家文化软实力和中华文化影响力”进行了全面部署,提出实施中华文明标识工程、文明乡风建设工程,强化传承中华优秀传统文化,建立优质文化资源直达基层机制,建立文化遗产保护督察制度等工作要求。实施乡村记忆工程,要加快开展文化资源摸底调查,深化文化价值研究阐释,加快农耕文化遗产挖掘认定,推动农耕文化活态传承,促进区域性协同保护,开展优秀成果展示传播,进一步夯实乡村文化振兴的工作基础。

1.3 乡村记忆工程是传承保护农耕文化的有效手段

习近平总书记指出,“农耕文化是我国农业的宝贵财富,是中华文化的重要组成部分,不仅不能丢,而且要不断发扬光大。”乡村是孕育中华农耕文明的摇篮,实施乡村记忆工程的根本任务就是保护和传承好农耕文化。农耕文化是以人类农事活动为中心,围绕农作生产、农业生态与农人生活而形成的一种文化类型。优秀的农耕文化积淀了中国千年乡土社会的智慧结晶与经验方法,是乡村社会治理与和谐发展的文化根基。农耕文化不仅塑造了我们的生活方式,更深刻影响了我们的精神世界。农耕文化中的许多理念、思想和对自然规律的认知在现代仍具有现实意义和应用价值;在农村、农民日常生活和农业生产中仍起着潜移默化的作用;在保持本民族特色、传承本国文化传统方面,也发挥着十分重要的基础作用。乡村记忆工程围绕农耕文化“物质-知识-行为-观念”四个方面进行全面调查整理和识别评估:物质文化层面包括村落遗址、农业设施、农具农作物、农业物种、农林产品、古农书等;知识文化范畴包括农业知识制度、传统工艺、神话传说、农谚俗语等;行为文化包括农技、农艺、时令、节庆、礼仪、民风农俗等;观念文化范畴包括农耕文化要素基础上所形成的思想观念、人文精神、道德规范,代表着乡村社会文明程度,反映了中国人独特的精神世界,如讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同等。

1.4 乡村记忆工程是培育文明乡风的现实需要

习近平总书记强调,“国无德不兴,人无德不立”,“优秀乡村文化能够提振农村精气神,增强农民凝聚力,孕育社会好风尚”,“培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,改善农民精神风貌,提高乡村社会文明程度,焕发乡村文明新气象”。农耕文化依托乡土社会,坚持勤、俭、实、慈、孝、善、睦等核心价值导向,通过礼仪规范、民俗节庆、生产生活技艺等形式,潜移默化地发挥了农耕美德的道德教化和约束作用。当前,乡村生活水平普遍提高,但部分农民的精神世界仍然相对贫乏,功利主义、拜金主义、个人主义等不良

思想乘虚而入。高额彩礼、人情攀比、厚葬薄养、铺张浪费等陈规陋习在部分地方仍有较大的生存空间。一些地方农村存在邻里纠纷、酗酒、赌博、治安等问题，不同程度与德育弱化相关。中华文明五千年，是从农耕文化中“长”出来的。农耕文化是一种乡村生活与教育实践，是塑造乡村社会风貌的重要力量。乡村记忆工程的“记忆”目的在于认知自我、构建共识、培育精神，要挖掘传承乡村优秀的传统文化基因，提升农民的文化素养。要充分发挥农耕文化在凝聚民心、淳化民风、引领风尚、移风易俗等方面的作用，推动乡村社会治理的现代化，这是全面加强文明乡风建设、助力乡村文化振兴的现实需要。全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，要培育风清气正、团结奋斗的人文环境，调动亿万农民群众的积极性、主动性、创造性，为推进乡村全面振兴、建设农业强国汇聚强大精神力量。

1.5 乡村记忆工程是激发乡村内生发展动力的重要抓手

习近平总书记强调，“现代化越往前走、物质生活越丰富，人民群众越喜欢山清水秀的田园风光，农业除了保障粮食和重要农产品供给，其生态涵养、休闲观光、文化传承的功能就越能发挥积极作用”。乡村文化内涵丰富，千百年的农耕实践中孕育的生产生活智慧、人与自然和谐共生的生态理念，对于我们推进农业绿色发展和农村生态建设具有借鉴启发价值。传统村落和传统手工艺、节庆、礼俗等为乡村增添了独特魅力，服务休闲康养、科普教育、文化旅游等新产业新业态发展，对拓展农业多种功能、开发乡村多元价值具有重要意义。乡村记忆工程贯彻“以人民为中心”的发展理念，坚持农民的主体地位，充分尊重农民的文化意志，深度挖掘和创造农耕文化与当下人们生产生活方式的连接点和契合点，引导城市优质文化资源下沉，营造传统文化与社会民众的互动氛围，形成文化传承聚合力，创造能够得到大众认可并能带动增收的农耕文化产品，通过产业创新为乡村社会提供文化资源增值支持，激发乡村内生发展动力，最终让农民在精神层面和物质层面上双获益、双丰收。

2 实施乡村记忆工程的方法路径

实施乡村记忆工程，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以习近平文化思想作为根本遵循，贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，锚定建设文化强国、农业强国目标，坚持农民主体地位，深入贯彻新发展理念，对传统农耕文化进行创造性转化和创新性发展。具体来说，要全面开展摸底调查工作、构建科学保护管理机制、实施转化创新推广项目、搭建跨界融合展示平台。

2.1 全面开展摸底调查工作，留存农耕文化鲜活记忆

从乡村资源现状来看，如果不采取有效措施，一些珍贵的农耕文化将面临永久性失传，主要体现在两个方面。其一，农耕文化载体正在加速消亡。据统计，近30年间全国行政村数量减少了近一半，自然村数量减少了近1/3；不少古村老宅被拆除，传统农具等农村老物件被丢弃，一些传统技艺、民间艺术濒临消失。其二，农耕文化传承表现后继乏力。据普查，15~39岁的年轻人常住在乡村的比例低于30%。本土人才对农耕文化价值认识不足，农耕文化传承方式和创新路径单一，大部分掌握农耕相关民间艺术、民俗传统、手工技艺的农民年事已高，若他们这一辈人离世，相当数量的农耕传统技艺将会失传，一旦消失，想要恢复非常困难。因此，在全国范围内开展农耕文化资源摸底调查和整理分析是农耕文化传承保护的第一步，也是最为关键的一步。具体实施策略如下。

第一，开展全国农耕文化资源摸底调查。结合第四次全国文物普查，在乡村同步开展摸底调查。重点收集农耕文化专题研究成果、各地县志、相关部门和行业协会工作汇编、博物馆与村史馆馆藏四个方面资料。其中，专题研究包括与农耕文化相关的农业古籍、专著、论文汇编、研究报告汇编、专题报告等，各地县志资料主要搜集调查各地与农耕文化相关的历史、地理、风俗、人物、文教、物产等资料信息，相关部门和行

业协会工作汇编资料重点关注部门与行业协会在前期开展农耕文化相关传承保护工作中所积累形成的基础资料、研究内容、工作进展及成效,博物馆与村史馆馆藏资料主要针对各地博物馆与村史馆搜集调查农耕文化相关的实物、文献、展演以及电子化资料。

第二,形成“中华农耕文化资源库”。根据“农”字特色的分类体系对摸底调查获取的资料进行整理识别和登记建档,根据需要对典型农耕文化目的地开展现场核实和田野补充调查,验证资料的准确性和完整性,在此基础上围绕农耕文化的特点提取指标关键词,进一步筛选农耕文化资源,形成可供数据检索的“中华农耕文化资源库”。

第三,加强农业文化遗产挖掘保护。持续开展中国重要农业文化遗产挖掘认定工作,配合有关部门开展非物质文化遗产代表性项目、传统村落名录申报认定工作。勘定中国重要农业文化遗产核心保护区边界,对传统农业物种、传统耕作技艺、古农田(古果园、古茶园等)、民俗节庆等核心保护要素登记建档,推动纳入文化遗产保护督察范围。

第四,汇编“农耕文化保护传承实践案例集”。整理一批文化产业赋能乡村振兴重点项目、建设和美乡村的农村公共文化服务案例,汇总农文旅融合新业态新模式资料,积累各地农村建设、乡村文化创意、传统手工艺文旅融合的实践成果和鲜活案例,为后续农耕文化资源的价值评估、保护管理、传承利用与展示传播奠定基础。

2.2 构建科学保护管理机制,挖掘农耕文化资源内涵

由于农耕文化资源存在品类繁多、界定标准不统一、涉及不同的管理归口和职能部门等现实问题,各方在开展传承保护工作时往往存在认知偏差、管理协调成本高、评价与绩效不受重视等问题,一些尚未达到“遗产”“文物”等现行保护标准的农耕文化内容因缺乏有效保护而面临被忽视、被遗忘进而失传的风险。基于此,构建科学的农耕文化保护管理制度非常必要,要梳理和厘清农耕文化保护对象的类目与价值,落实农耕文化保护的针对性管理制度和路径指南,解决社会化力量在农耕文化保护中缺位的问题。

第一,加强农耕文化研究阐释。学习领悟习近平总书记关于乡村文化、农村精神文明建设、移风易俗、乡村治理、农民教育培训等重要论述,加强研讨交流、研究阐释。围绕农耕文明优秀遗产和现代文明要素结合的途径方法、农耕文化传承人才队伍培育、物质文明精神文明一起抓的协同机制、文化结对帮扶的政策举措、农耕文化道德教化作用发挥等重大理论和实践问题,组织科研院所、高校等开展深入研究。支持相关理论阐释专著出版,结合乡村文化、乡村治理、移风易俗等领域重要政策出台,以署名文章、解读文章、评论员文章等形式进行宣传阐释。

第二,形成“农耕文化资源重点保护名录”。研究提出农耕文化资源识别分类标准和评价方法,各地、各门类的文化资源信息能够合理归类、有序保存;对资源库资料开展分析对比和阐释,解读不同地域、不同类别农耕文化资源的历史特点与时代内涵。依托空间特征、时间特征、经济特征、文化特征等维度制定农耕文化资源评价体系和等级分类标准,对需要重点保护的农耕文化资源进行遴选,发布“农耕文化资源重点保护名录”。

第三,编制“农耕文化资源保护管理方法和保护评价指南”。针对前期评估所形成的分级分类农耕文化资源提出适配性的制度性保护管理方法,避免“一刀切”式;依据农耕文化资源的典型性和特色性,落实农耕文化保护管理的结构性政策设计(宏观层面、中观层面、微观层面)及保护管理效果指标设计,编制农耕文化资源保护管理办法和保护评价指南,明确农耕文化保护工作的范围范畴、权责体系、财政预算等。

第四,加大农耕文化保护传承工作资金投入。财政支持与社会募捐相结合,对具有代表性、示范性的农耕文化保护项目、农耕文化艺术与培训活动、农耕文化作品创作、农耕文化工作者等进行资助和扶持。同时健全社会参与机制,探索农耕文化资源产权多元化、运作市场化的保护管理新理念和方式,推动社会力量

设立保护基金，支持农耕文化保护公益项目。在资金、项目、信息、技术等方面为政府、企业、社区间合作创造条件，更好发挥社会力量的作用。

2.3 实施转化创新推广项目，促进文化产业发展和文明乡风培育

农耕文化转化创新后劲不足，其经济价值没有得到充分发挥，应布局农耕文化品牌体系，规划和实施系列转化创新推广项目。

第一，打造“国家级农业文化展示区”。按照《乡村振兴促进法》提出“有计划地建设特色鲜明、优势突出的农业文化展示区”的要求，在对全国农耕文化类别、特点、分布情况充分掌握的基础上，考虑农耕生产与生活资料、农事特征、农技水平、行政主体等要素，确立展示区划定原则与条件并编制建设规划。根据农耕文化起源传播脉络，打破行政区划限制，优先在长白山沿线、东北松嫩平原、太行山沿线、新疆西藏农牧区、三江源地区、长江中下游、黄河几字湾地区、巴蜀地区、珠江三角洲、武夷山沿线等建设文化展示区。同时，支持各片区开展农耕文化传承保护工程项目，每个片区提出农耕文化保护项目，纳入黄河、长江、长征、大运河、长城国家文化公园建设规划。

第二，推进“中华农耕文化艺术馆”建设。主要选取农耕文化与艺术资源较为丰富的乡村区域，通过建设农耕文化艺术馆汇集地方展陈，以农俗展示、民艺表演、文化活动等引领文明乡风建设；兼顾考虑在农耕文化资源不富集但人口密度较高的城市区域建设相应场馆，进一步放大这一农俗载体在普及农耕文化知识、推广优秀传统文化理念、拓展素质教育等方面的影响力。

第三，培优“农遗良品”品牌。深入挖掘文化遗产独特内涵，为农遗产品赋予中国品质、中国味道，做好“农遗良品”优选培育推介工作，促进遗产系统保护、活态传承。依托农耕文化创新创意系列大赛，设置题材、遴选点位、征集方案、举办同名主题活动，以设计大赛的形式促进文旅康养、农事体验、良品培育等农耕文化产业支柱性项目、品牌、线路的孵化与开发，积极推动设计方案向实体产业、项目产品的转化，广纳主题创意，做实产业应用，增加就业机会，营造文化氛围，利用农耕文化资源培育新质生产力。

第四，建立复合型农耕文化专项人才培养机制。突出实用导向，扎实推进高素质农民培育学用贯通综合试点、“耕耘者振兴计划”等，培训乡村振兴急需的规划设计、建设运营、三产融合、文化治理等人才。开展粮油作物大面积单产提升专题培训、新型农业经营主体产业发展能力提升培育、脱贫地区致富能力提升、农民综合素养提升整村推进等行动，提高农民技术技能水平、产业发展能力和综合素质素养。

第五，推进农村移风易俗培育文明乡风。持续开展“听党话、感党恩、跟党走”宣讲，加强农民群众思想道德教育。通过宣传展示弘扬传统农耕美德，抵制陈规陋习。以“整治无事酒 倡导新生活”为小切口，以脱贫地区特别是乡村振兴重点帮扶县为重点，谋划治理大操大办、高额彩礼等切实可行的政策举措，坚持不懈抓下去，将其办成农民群众可感可及的实事。

2.4 搭建跨界融合展示平台，促进农耕文化多维传播

以农传声，以农载道。梳理农耕文化展示传播现状可以看到，中国农民丰收节已成为农耕文化展示传播最有效的文化实践，迄今已经连续举办六届。在电视视频方面，央视在2015—2023年共出品7部农业相关纪录片，涉及稻作文化、村落变革、种源安全、农遗故事等；央视旗下中国环球电视网在海外平台发布农耕文化纪录片（外文）共计5部。中央电视台制作的纪录片《农耕探文明》（2023年）在同时段上星频道收视率排名第一。《记住乡愁》纪录片已经连续播出了十季，累计观众上百亿人次。农耕文化的展示传播已形成一定影响力，应继续加强建设，打造功能性、展示性、互动性于一体且能跨越时空限制的农耕文化共享共创平台。

第一，搭建“中国数字村史村志”云平台。根据农耕文化摸底调查、管理评价、创新推广的工作成果，搭建“中国数字村史村志”云平台，吸纳数字化、智慧化、智能化新技术，建设以农耕文化为主题的数字资

源库、数字信息集、数字品牌组、数字产品线，分别对应农耕文化实体资源的数字化保存、农耕文化基础研究与衍生实践的信息全记录、由农耕文化保护传承工程所催生的专有品牌展示窗口以及代表乡村元宇宙单元的专项数字化产品开发集合，扩大农耕文化资源的社会开放度和国际传播力，形成在国家层面服务教育、研究和旅游等多领域的乡村历史知识库及农耕文化数字化体验平台。

第二，农耕文化影像录制传播。拍摄以农耕文化为主题的宣传片，加强新媒体平台推介，引导全社会共同保护传承农耕文化。影像时代，纪录片作为国家叙事体系的重要组成部分，承担着文化交流互鉴的重要作用。录制各类农耕文化纪录片及短视频，并在官媒与社交平台进行推送，实现从中国到世界范围农耕文化影像化的多维呈现。

第三，依托文化节庆进行宣传推广。依托中国农民丰收节等节庆文化实践活动，举办群众性农耕农趣农味文化活动，支持涉农博物馆举办农耕文化科普活动，并通过直播等形式对活动进行广泛宣传推广。组织开展“大美·二十四节气”进校园、进社区等活动，传承弘扬农耕文化，推动农耕文明与城市文明交相辉映。

第四，推进“大地流彩”系列活动。坚持农民唱主角，大力推广“村字号”品牌活动，充分体现“三农”特色、乡愁记忆，因地制宜举办村跑、村超、村舞、村歌、村钓、村厨等活动，引导各地将农耕农事、乡景乡俗、土特产品融入其中，丰富农民群众精神文化生活，推动文化铸魂、文化培根、文化养德、文化兴业。

第五，开展“艺术乡建”行动。以“艺术点亮乡村”为主题开展“艺术乡建”行动，鼓励引导支持文艺类院校以及专家、教师、青年艺术家等，与乡村建立常态化定点结对帮扶关系，推动优质文化资源直达基层，培育乡村文化艺术基地。打好“乡情牌”，支持绘画村、雕塑村、风筝村、乐器村等特色村庄发展，鼓励正能量网红进乡村，开发富有特色的农文旅融合项目，促进乡村文化事业和文化产业发展。

3 结语

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。实施乡村记忆工程，保护传承中华农耕文化，让我国悠久灿烂的农耕文明根脉生生不息并展现与时俱进的实力与魅力，具有重要的时代价值和深远的历史意义。习近平总书记指出，“对历史最好的继承就是创造新的历史，对人类文明最大的礼敬就是创造人类文明新形态”。通过摸底调查全面挖掘农耕文化资源，制定一系列农耕文化传承保护的规范和标准，建设“中国数字村史村志”云平台等新手段，建立由“国家农耕文化资源库-国家农业文化展示区-国家农耕文化专业人才体系-国家农耕文创产业品牌-国家农耕文化共享平台”构成的乡村记忆体系，不断增强中华农耕文化传统的生命力和影响力，重新创造和展现中华农耕文化新辉煌，为建设文化强国和农业强国做出积极贡献。

农业基本法视角下日本 农业政策演变及特征研究

◆ 穆月英 司 伟

(中国农业大学经济管理学院 北京 100083)

摘要: 农业强国的建设离不开农业支持保护政策体系, 中国的农业政策亟须瞄准世界农业政策演变的共性问题, 通过不断地调整与改革提高政策的精准性和有效性。以东亚国家日本为例探究其政策的演变及特征, 对于揭示农业政策的前沿发展方向和形成“中国方案”具有重要的实践意义和学理价值。日本《农业基本法》从开始实施, 到历次修订, 经历了三个主要阶段: 1961年日本《农业基本法》实施, 1999年修订并更名为《食物、农业、农村基本法》, 2024年《食物、农业、农村基本法》修订。日本农业政策的演变特征遵循由第一阶段保生产稳价格到第二阶段注重农业多功能和农村地区振兴再到第三阶段“食物供应-产业转型-可持续发展-乡村振兴”多维度的逻辑, 是个不断根据日本经济社会的新规律完成适应性调整的过程。日本农业政策演变过程提供了如下经验启示: 一是以法律为依据制定农业政策, 二是因时而异确立农业政策目标, 三是重视农业和食物产业的绿色转型, 四是农业政策的长期一贯性以及政策目标措施的适变性。

关键词: 农业政策; 日本; 农业基本法修订; 政策演变

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.09.001

1 引言

农业是确保国家安全、社会稳定的基础性产业。受自然因素和政策因素的影响, 全球农业可持续发展正面临着气候变化、经济减速、贫困和收入不平等等因素的严峻挑战, 保障关键产业安全成为各国经济稳步发展的必然选择^[1-2]。世界各国都在力求通过制定相关农业政策确保农业安全, 但在世界贸易组织(WTO)《农业协定》的框架下, 部分农业支持容易引致贸易扭曲而有必要实行持续改革。2004年以来中国相继出台了一系列农业支持政策, 并根据国家农业发展的实际情况不断完善和调整。但是目前仍存在农业发展的外部环境制约农业支持政策的有效实施, “双碳”目标下农业质量建设与数量发展矛盾突出, 政府转移支付带来的价格扭曲造成个体福利的损失等问题^[3-5]。尤其是在内部要素禀赋改变、生态环境恶化以及国际规则制约

收稿日期: 2024-05-29。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“我国粮食生产的水资源时空匹配及优化路径研究”(18ZDA074)。

作者简介: 穆月英(1963—), 女, 山西大同人, 博士, 教授, 研究方向为农业经济理论与政策。

通信作者: 司伟(1978—), 男, 安徽阜阳人, 博士, 教授, 研究方向为农业经济理论与政策, E-mail: siweicau@126.com。

的嬗变中,中国农业政策也面临着诸多风险挑战,有必要借鉴国外经验,对国外的典型案例进行深入剖析,以期为中国农业政策的转型提供新的改革空间。

日本和中国的农业经营都是以农户家庭经营为基本格局,且农业经营规模同样具有小而分散的特征。如果不计入北海道,日本全国平均每个农户的耕地面积为1公顷左右。近年来,中国农业农村与日本一样面临着高龄化趋势。面对这一挑战,日本出台了与农业农村相关的众多法律,《农业基本法》是其中最具核心地位的农业农村法律。长期以来,日本通过不断完善农业政策体系保障食物供给,提升农户收入,维护产业安全。中国的农业生产在土地资源禀赋、经营方式、劳动力结构等方面与日本存在很多相似之处,如两国的人均耕地面积小、后备耕地极其有限等。同时,两国在城市化进程加速、产业结构向二三产业转型的背景下,都存在城乡差距不断扩大、农产品国际竞争力低、农业劳动力老龄化等问题^[6]。作为WTO成员,两国的农业政策在有效规避WTO规则制约方面压力巨大,因此日本农业政策体系的构建与调整、经验与不足可以为中国制定农业政策提供重要参考^[7]。

一般而言,农业政策的范畴比较宽泛,具体包括农业补贴政策、农业保护政策和农业支持政策。已有文献研究了第二次世界大战后日本农业政策的演变,从单纯依靠关税手段转向农业管理领域,并以此为基础将现行农业政策进行了分类,包括财税信贷支农制度、农产品价格保护与农民收入支持制度、粮食储备和农业保险制度、农业科技推广制度、农业资源与环境保护制度、促进偏远地区经济发展等^[8]。宗湘义和李先德认为1999年《食物、农业、农村基本法》出台后日本的农业政策按照支持方式不同可划分为价格支持政策、稻作经营安定对策、收入补贴及非关税措施^[9]。部分日本学者将农业支持政策的内涵与日本国情联系起来^[10]。在日本农地流动化的基本背景下,生产性规模差距的存在是不可避免的,日本农业支持政策包含农地资源的管理、农业结构的改善等方面^[11];有研究基于概率前沿生产函数比较了直接补贴对技术效率的影响和不同经营形态的管理结果,结果表明越依赖直接补贴,农耕技术效率越低,因此农业政策需要从消费者支持型向纳税人支持型转变^[12]。

目前,许多学者对日本农业政策进行了许多丰富而有意义的研究,为中国调整完善农业政策提供了参考。但是,在中国开始实施《中华人民共和国粮食安全保障法》的背景下,从农业立法的视角探究如何将农业政策有效融入立法体系的研究较少^[13]。本文以与中国农业生产经营条件较为相似、农业政策借鉴意义较大的日本为研究对象,以日本《农业基本法》的实施和修订为视角,分析日本农业政策的演变、现状及趋势。可以发现,日本的农业政策以《农业基本法》为依据,而《农业基本法》又为农业政策的实施提供规范和依据。

2024年5月28日,日本国会审议并表决了政府提出的《食品、农业、农村基本法修正案》,以多数赞成通过,修订基本法成立,这也意味着日本会实施一系列相应的农业新政策。以下以1961年日本《农业基本法》实施、1999年修订并更名为《食物、农业、农村基本法》、2024年修订《食物、农业、农村基本法》为主线,解析日本农业政策的演变和特征。

2 1961年日本《农业基本法》的实施

从二十世纪六十年代开始,日本经济进入高速增长阶段,同时工业与农业之间的收入差距拉大,农业剩余劳动力向非农及农村外部转移、农户数量减少;与此同时,食物消费需求总量不断增长、消费结构趋于多元化。农业供给和需求的矛盾对日本的农业政策转变提出新要求,1961年,日本制定并实施了《农业基本法》^[14]。

《农业基本法》实施的基本原则:一是在农业劳动力向外转移背景下,通过促进耕地集中、扩大农业经营者规模,从而提升农业生产效率;二是通过优化农业生产结构,满足消费者对农产品的需求;三是培育农业经营人才,通过提升农业收入水平,缩小农业与非农产业的收入差距^[14]。

1961年日本《农业基本法》中明确规定要实施三大农业政策：一是农业生产政策，注重促进农业生产效率提高；二是农产品价格和流通政策，注重稳定农产品价格、提高农业收入；三是农业生产结构政策，注重扩大农业经营规模、发展现代农业。

农产品价格既关系到生产者福利，又关系到消费者福利。日本政府一直高度重视农产品价格政策实施，对农产品价格实行政策干预。其中价格支持强度最大的是稻米，目的是确保稻米生产者的收入、提高稻米产量。这一时期日本稻米价格比国际市场平均价格高出十多倍，有力保障了生产者的福利水平。并且，农产品价格支持的实施对象不断扩大，将更广泛的作物品种和农户涵盖在政策支持体系之中。在1961年《农业基本法》实施以前，日本农业价格支持政策实施的农产品对象仅有稻米、小麦、生丝、饲料、淀粉用马铃薯；1961年《农业基本法》在原来的几种农产品的基础上，又追加了畜产品、蔬菜、果品、大豆、油菜籽、甜菜、甘蔗，1982年作为农产品价格支持对象的农产品价值占到农业总产值的80%。价格支持政策推动了农业产业的发展和农业生产力的提升，并且也为后来政策提供了范式。

针对不同农产品，日本政府采取差异化的干预策略。对稻米和烟草价格干预程度较高，对其他农产品价格干预程度较低。稻米在日本农业中占据重要地位，1960年日本人均全年大米消费量达115千克。该时期日本对稻米采用“全量管理、直接统治”的手段，其特点是农民的商品稻米由政府“全量收购”和销售，政府直接管理控制稻米的进口和流通，稻米全部由政府管理（被称作“政府米”）。此后，日本人均大米消费量持续下降。伴随稻米生产和对策调整过程，日本农业生产结构也发生转变。随后，日本稻米生产出现过剩，粮食财政赤字压力增加，政府不得不改变对稻米的收购办法。在原有“政府米”的基础上，日本政府于1969年开始引入自主流通米的制度，即政府只收购部分稻米，其余的可以自由流通。到1995年，自主流通米逐渐占据主导地位，稻米流通与价格主要依靠市场决定。

在以《农业基本法》为基础的一系列政策的综合作用下，日本的农业技术进步和农业机械化提升了农业劳动生产率、土地生产率，农产品供给和农业产值不断增长。这一时期日本农产品价格稳定，农户家庭经营和自立经营模式的收入水平不断提高，城乡收入差距不断缩小。

3 1999年修订更名为《食物、农业、农村基本法》

日本稻米产值最高是在1965—1970年，随后稻米产值下降。进入20世纪80年代，日本农业总产值也开始下降，农村人口数量和人口密度下降，特别是在山区、半山区等条件不利地区，这引发了日本各界对农业可持续发展和乡村振兴问题的关注。在此背景下，1999年日本实施《食物、农业、农村基本法》，代替原来的《农业基本法》。

3.1 新的基本法的实施背景

在二十世纪八九十年代，日本农业和农村发展面临着以下几个方面的难题。

第一，食物方面。受居民生活消费方式改变等因素的影响，日本人均稻米消费需求不断减少，人均全年稻米消费量从1962年的118.3千克减少到1970年的95.1千克，1995年减少到67.8千克。大米消费需求的减少使得具有传统优势的稻米生产收益不足。与此同时，日本的食物自给率持续下降，如表1所示，按照热量计算的食物综合自给率从1965年的73%下降到1995年的43%。1998年日本成为世界第一大农产品净进口国，高进口依赖度给日本的食物安全构成了威胁。此外，消费者对食品质量安全的意识不断提高，消费者要求在食品供给方面强化对策，成为围绕食品问题的新的政策课题。

第二，农业方面。作为日本国内食品供给主要来源的农业生产面临着结构转型难题，稻米、小麦、大豆等土地集约型农业生产仍很脆弱，农业规模经营进展缓慢影响到长期食物供给稳定；同时，农业生产面临着全球气候变暖带来的冲击。

表 1 日本食物综合自给率

单位: %

自给率	1965年	1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年	2015年	2020年
按热量计算	73	60	54	53	53	48	43	40	40	39	39	37
按产值计算	86	85	83	77	82	75	74	71	70	70	66	67

数据来源: 日本农林水产省《食物供需平衡表》。

第三, 农村方面。日本社会的少子化、高龄化等问题也波及农村地区, 农村地区缺乏活力, 农村经济社会发展的后备动力不足。

3.2 1999年《食物、农业、农村基本法》的实施

如上所述, 从二十世纪八九十年代开始, 日本在食物、农业和农村等方面面临着诸多难题, 而1961年开始实施的《农业基本法》强调的是农业, 实施的农业政策也仅聚焦于农业生产发展, 未能综合考虑食物安全、农业和农村的多维耦合。为此, 日本在总结《农业基本法》经验的基础上, 政策导向的调整逐步趋向综合协调。1999年, 日本政府制定并实施了《食物、农业、农村基本法》, 代替了原来的《农业基本法》。

《食物、农业、农村基本法》的三个维度强对应不同的政策含义: 一是农产品维度, 强调农产品数量供给稳定和质量安全; 二是农业维度, 强调农业的多功能性发挥以及可持续发展; 三是农村维度, 强调农村地区振兴。

3.3 《食物、农业、农村基本法》的特征

《食物、农业、农村基本法》与原来的《农业基本法》相比, 特征变化如图1所示。新的农业基本法主要包括: 一是食物的稳定供应保障, 二是发挥农业的多功能性, 三是农业的可持续发展, 四是作为基础的振兴乡村。

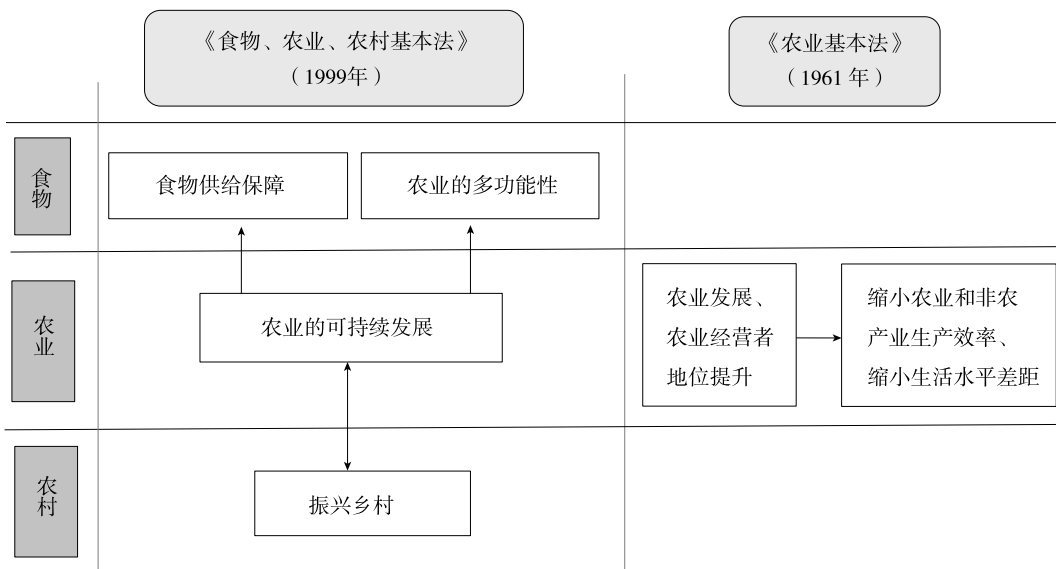


图 1 《食物、农业、农村基本法》与《农业基本法》的比较

资料来源: <https://www.maff.go.jp/j/law/bill/213/index.html>。

第一, 政策内涵由一维转向三维协调。《农业基本法》侧重于农业这一政策内涵维度, 《食物、农业、农村基本法》则从食物、农业、农村三个维度分别确定了一系列的对策措施, 食物的追加体现了农业基本法从生产者到消费者的重视; 食物方面, 除了强调食物供给保障方面的作用, 还强调农业的多功能性发挥; 在农

村方面强调振兴乡村。

第二，在农业方面，农业发展目标的调整。《农业基本法》强调农业生产发展和农业经营者的地位提升，具体对策主要包括：一是农业生产效率提升，二是农业总产出扩大和农业发展的多样性选择，三是稳定农产品价格，四是促进农户家庭经营发展和利益保障。《食物、农业、农村基本法》农业发展的目标是农业的可持续发展，重视农业发展过程兼顾对环境的保护，具体对策包括：一是强调食物自给率要达 45%，二是提高农业生产效率以保障稳定的农业经营，三是反映市场变动的价格形成机制和经营稳定政策，四是维持和促进自然循环机能，五是山区、半山区等条件不利地区的生产条件改善。

第三，在食物方面，食物供给保障和农业的多功能性。在食物方面，除了强调食物供给保障方面的作用，还强调农业的多功能性发挥，从消费者视角制定合意的食物政策。

《食物、农业、农村基本法》中，食物、农业和农村三个因素既相互影响，又有各自的对应性政策措施，三个维度是这一时期政府制定农业政策的出发点和基础。图 2 显示的是这一法律实施所面临的形势和政策目标以及所实施的具体政策。

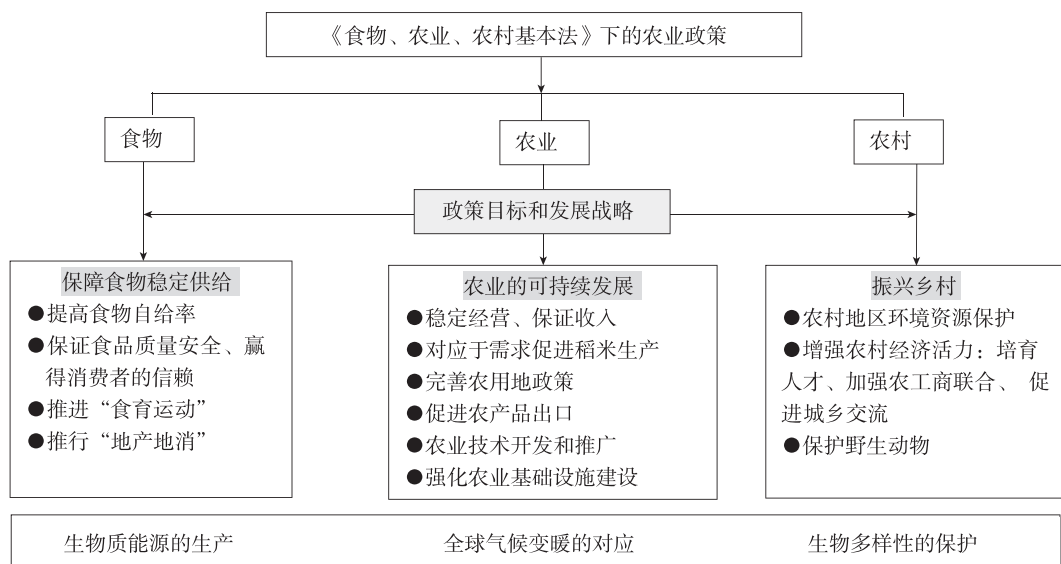


图 2 日本的食物、农业、农村所面临的形势及政策目标

资料来源：日本农林水产省《2007 年度食物、农业、农村白皮书》（2008 年 5 月）。

食物方面的具体政策包括：提高食物自给率、食品质量安全、推进农业“产地地消”和“食育运动”。农业可持续发展方面的政策包括：稳定经营收入、促进稻米生产、完善农用地政策、促进农产品出口、促进农业技术推广以及强化农业基础设施建设。振兴乡村的政策包括：农村地区环境资源保护、增强农村经济活力（培育人才、加强农工商联合、促进城乡交流）、保护野生动物等。值得指出的是，日本政府推进农业“产地地消”，指的是一方面根据消费者的需求来安排农业生产，另一方面本地生产的农产品尽可能多地在本地消费。通过开展一系列活动，农产品生产者与消费者实现有效连接，从而促进物流、价值流和信息流的顺利实现，促进农业发展、提高农产品供应水平。“食育”也是“产地地消”的重要组成部分。强调“食育”是生存之本，围绕智育、德育、体育开展各种活动，增加关于“食”的知识，提高选择“食”的能力，形成健全的“食”的生活方式。日本农林水产省 2005 年实施了《食育基本法》，将“食育”作为一项国民运动在日本普及推广。

3.4 基于《食物、农业、农村基本法》的农业政策调整

3.4.1 原有农产品价格政策的调整

新的农业基本法强调市场机制对农产品价格形成的作用，取消了政府对稻米市场的直接干预，农产品供应形成了多渠道的市场自主调节模式，允许农户自由销售稻米，也允许流通商自由进入粮食流通市场；与此

同时，日本国内对稻米的消费需求也在不断减少，价格支持政策逐步从以稻米价格为重点转向以稳定发展稻作农业经营、促进水田利用的多样化、提高日本食品自给率为重点。

3.4.2 从农产品价格支持向直接支付制度转变

为了防止稻米市场价格下跌给稻农造成过大的冲击、稳定农民收入，同时又不违背 WTO《农业协定》的相关规定，2007 年开始，日本针对农业生产经营者实施了“贯穿多品种的安定经营对策”，以及以农用地、水等资源和环境保护为目标的“农用地、水、环境向上支援对策”，形成了日本农业支持政策的三个支柱。与此同时，以蔬菜、水果、畜产品为对象的农业政策也得到了完善。由此日本完成了从农产品价格支持向直接支付制度的农业政策转变。

3.4.3 从单一品种政策支持向综合性政策支持转变

新的农业基本法实施以后，日本农业政策的另一个特点是从单一品种政策方式向综合性政策支持转变。单一品种政策支持侧重于对价格的变动进行政策实施，而贯穿多品种的政策支持则依据收入的变动进行政策支持；单一品种政策支持依据各个单一品种实施价格支持，而贯穿多品种的政策支持是将各品种当年收入与标准收入的差额加总起来加以考察并实施政策支持，故称为贯穿多品种的安定经营对策。

3.5 农业政策的作用效应

基于《食物、农业、农村基本法》农业新政策的实施，日本农业发展取得了显著成效。一是在国内食物供给方面，通过促进增加使用本地和本国农产品，保障农产品供给，日本食物自给率稳定在 40% 左右的水平。二是在稳定本国农产品需求方面，通过消费者与生产者的交流，推进了“食育”，增加了居民对本国生产农产品的消费需求。三是在农业的多功能性发挥方面，包括对以本地农产品为原料的地区传统饮食文化发挥传承作用；促进农业的自然循环功能，降低农业生产对环境的压力。四是在农业基础设施维修和改善方面，通过地力培养、地力改良、农用地集约化等，对农业的可持续发展发挥促进作用。五是在稳定提升农业生产者收入方面，通过农业的六次产业化，将更多的附加价值留在农业；通过农产品价格稳定政策，既保障了农业生产者利益，也有利于保护消费者利益。

4 2024 年《食物、农业、农村基本法》的修订

从 1998 年开始，日本成为世界第一大农产品净进口国，世界不确定性风险和日本农产品进口依赖度不断提升的冲击严重威胁了日本的农业生产经营。以谷物为例，2008 年以来，受到气候变化和经济社会因素影响，世界谷物产量极不稳定，国际市场谷物价格始终保持高位，为各国农业带来不确定性。日本政府为了保障食物供给、促进农业产业可持续发展，对 1999 年以来实施的《食物、农业、农村基本法》进行修订，由此日本迎来农业政策上的重大转折。因此，需要对新时期日本农业和农村面临的新挑战进行分析，根据 2024 年 2 月日本农林水产省《食物、农业和农村基本法》部分修订的法律草案纲要，对新的农业基本法修订的目标和具体政策内容进行归纳总结。

4.1 新时期日本农业和农村面临的挑战

4.1.1 迫切需要保障食物供应稳定

日本在食物供应方面面临的问题表现在以下几个方面。第一，国际市场引致的食物稳定供给风险。一是进口依赖度高带来的风险。日本按照热量计算的食物自给率由 1965 年的 73% 下降到 2020 年的 37%，与其他国家相比属于低水平。日本主要农产品的自给率分别为稻米 98%、蔬菜 76%、畜产品 50%。为了提高食物自给率，日本政府提倡利用国产农产品进行加工，并呼吁企业和家庭减少食物浪费。二是世界谷物市场传导至日本国内谷物市场的供应风险，即日本食物供应链的韧性不足风险。三是世界性生物质燃料需求增加造成

的食物供应的风险。四是气象灾害、畜禽疫病等农业灾害带来的食物供应风险。第二，农村社会结构性变迁引致的食物供给难题。一是高龄化带来的交通工具不便利造成的食物获取困难；二是日本贫困率较高，2018年中位数收入一半以下的户数所占比重仍为15.7%。第三，农产品生产成本增加给食物系统可持续性带来的风险。一方面，日本农业生产资料、人工费在增加；另一方面，这种成本增加不能体现在农产品价格中，挫伤了农户生产的积极性，从而严重制约了食物系统的持续性发展。

4.1.2 迫切需要协调农业与环境的关系，实现可持续发展

协调农业发展与环境的关系至关重要。这主要体现在以下几个方面。第一，农业与环境的关系密不可分。农业是与自然环境及自然因素高度关联的产业，但是化石燃料、化学农药、化学肥料的过量使用会对土地质量、水资源保护、减碳降排和生物多样性产生负面影响。日本若要在2050年实现碳中和，就必须实现农业与环境的协调，积极推进农业产业低碳可持续转型。第二，气候变化对农食系统的影响。这需要农业生产者、食品工业经营者、消费者等主体协同，形成一体化的政策推进措施。第三，有机农业的发展成为日本提升其农产品国际竞争力的新机遇。

4.1.3 迫切需要针对农业结构的新变化制定政策措施

日本农业结构的变化主要表现在四个方面。第一，农户家庭经营与法人等经营主体并存，经营主体的平均规模在扩大。日本《食物、农业、农村基本法》实施20多年来，日本农业经营者数从2000年的240万户减少到2022年的123万户，但农业法人和其他大规模经营主体数却在增加。2020年日本农业经营体的平均耕地面积为3.1公顷，是2005年（1.9公顷）的1.6倍。从农户平均经营面积分组看，2019年所占比重最大的经营规模组别是30公顷以上，这一组别经营面积所占比重超过1/3的经营面积。第二，农用地面积下降10%，农业总产值维持不变。日本农用地面积下降，2021年比1965年下降了28%，比2005年下降了7%。日本农业生产总值1984年以来持续下降，直到2010年开始出现新的转机，在大米、蔬菜、牛肉等需求因素的拉动下日本农业产值又出现小幅度增加。在农业结构方面，从占农业总产值的比重看，稻米一直在下降，畜牧业在持续上升，蔬菜变化不大。2021年日本农业产值中，稻米占15%、蔬菜占24%、畜牧业占38%。第三，农业劳动力高龄化、农业劳动力数量减少。日本农业劳动力高龄化及农村人口外流问题严重，1990年、2000年和2019年日本农业劳动力数分别是293万人、240万人和140万人。日本农村人口的高龄化率（65岁以上人口所占的比重）为35%，高于城市的高龄化率（25.9%）。2021年，日本农业生产经营者的平均年龄为67.9岁。2022年日本70岁及以上的农业经营者占农业经营者总数的56.7%，60~69岁的占22.7%，两者合计占79.4%。2020年，在以出售农产品为主的农户中，经营者年龄在65岁以上的占比为70%，49岁以下的占比不到11%，农业后继乏人。农业经营者的高龄化使得农业经营规模难以扩大，而小规模经营又不利于农户进入市场。第四，农业企业经营不善、新技术采用条件差。农业企业的经营不善，营利能力脆弱；智能化技术因素要求生产条件改变，原有耕作制度对智能化技术引入带来障碍；服务业体系不健全，农村人才匮乏。

4.1.4 迫切需要重构农村社会维系

农业发展面临的难题表现为以下两个方面。第一，农村人口数量减少。1989年以来，日本低生育率等自然增减和人口转移等社会增减带来了农村人口数量减少，尤其是2009年以后，社会减少比自然减少更加明显。第二，农村社会维系和生态保护面临困难。伴随着农村人口减少，农村社区居住的户数也在减少，并因此对农用地保护的实施产生障碍，给通过日本国内农业生产保障食物供应稳定、发挥农业的多功能性也都造成障碍。农业劳动力高龄化对农业用水等基础设施的管护也会产生影响。

4.2 新修订的农业基本法的目标

新修订的农业基本法在食物、农业和农村等方面确立了明确的目标。具体来讲，一是要提升食物供给系统的可持续增长能力，二是要减少农业发展对环境带来的不利影响，三是在农村人口减少的背景下保障可持续食物供给。

4.2.1 食物方面：强化食物供应保障

在新修订的农业基本法中，食物方面的总目标为保障食物供应，并分解为几个子目标：一是保障居民的日常食物供应，二是扩大国内农业生产，三是农产品进口和储备的稳定，四是通过提升食物供给能力促进农产品国际竞争力，五是通过合理的价格支持形成来保证食物系统可持续供给的激励。与1999年修订的农业基本法相比，2024年新修订的农业基本法在食物方面更强调食物供给方面的公平性、食物体系的建设和农产品出口态势。

4.2.2 农食系统：与环境相协调的产业转型

在新修订的农业基本法中，农业与食物方面的总目标是构建与环境相协调的食物系统、发挥农业的多功能性。相应地分解为两个分目标：一是通过减轻环境压力，建立与环境相协调的食物系统；二是发挥农业的多功能性。

4.2.3 农业发展：人口减少背景下的农业生产发展

在新修订的农业基本法中，人口减少背景下农业生产发展的总目标是农业可持续发展，具体分解为三个分目标：一是调整和优化农业结构优化；二是提升农业生产效率，提高农业附加价值；三是在发展农业的同时减轻对环境的压力。

4.2.4 农村发展：人口减少背景下的农村社会重构

新修订的农业基本法在农村方面的总目标是振兴乡村，分解为两个部分：一是农村社区的维持；二是改善生产条件，改善生活环境。

4.3 新修订的农业基本法的政策内容

新修订的农业基本法在食物、农业和农村等方面对应的政策内容如表2所示。强化农业和食物产业发展能力的“产业政策”以及强化农业和农村多功能性发挥的“区域政策”成为农业和农村政策调整的新方向。

表2 2024年新农业基本法对应的政策内容

食物供应保障政策	构建与环境相协调的农食系统、农业的多功能性	农业可持续发展	振兴乡村
①制定食物、农业、农村基本计划，包括食物自给率、食物供应保障相关目标 ②保障食物的可获得性：建设完善物流体系，保障食物供应 ③食品产业的可持续发展，减轻对环境的压力，新技术采用、产业链延伸 ④稳定农产品、生产资料进口，政府与民间机构合作，进口来源国的多元化，与进口来源国的投资合作 ⑤促进农产品出口，培育国内出口基地，对出口对象国在建设销售渠道方面提供支持，知识产权保护等 ⑥为实现持续供给的合理费用和价格形成，关联主体的合作、促进费用合理化 ⑦在突发情况下，各个环节食物供应保障的确保措施	①减轻环境压力前提下的食物产业转型、食物可持续供给 ②农业长远性发展目标：在生产效率、附加价值双提升的同时，重视减轻环境负担 ③自然循环机能的维持和提升，包括化肥农药合理施用、废弃物资源化利用、减轻环境负担的生产方式 ④农产品顺利流通、扩大消费、跟踪减轻环境负担动态	①农业经营主体培育，在农户家庭经营的基础上，强化农业企业法人经营 ②农用地集约化经营、高效率利用 ③防灾减灾、智能农业、夯实农业生产基础、强化设施改造 ④农业全产业链数字技术等新技术的导入、新品种的开发 ⑤通过六次产业化、高品质品种等提升农业附加值 ⑥新的生产方式，减轻对环境的压力 ⑦农村劳动力减少的背景下通过强化服务体系促进生产经营发展 ⑧进行“产业-研发-政府”协作 ⑨动物疾病、作物病虫害的预防对策 ⑩针对生产资料的价格上涨带来的冲击的应对措施	①为保全农用地而进行共同性活动，发挥多功能性 ②为促进与农村关联人士的增加，采取促进地区资源利用的综合措施 ③山区、半山区的地区振兴 ③农业生产和社会福利协作，野生鸟兽对策 ④推进农村民宿发展

与以往农业政策相比，日本 2024 年新修订的农业基本法中农业政策的特点概括如下。

食物政策方面。一是强调确保食物的可获得性。强调政府与民间加强合作，强化食物的流通和运输能力。二是重视食品产业的健康发展。通过食品产业创新发展，在食物产业发展的同时要减轻环境负担，实现资源的高效利用。三是在农产品进口方面，提出进口伙伴的多元化，并重视进口伙伴的投资合作。四是日本虽然是农产品的净进口国，但新时期也强调强化农产品出口，采取综合措施提升日本农产品的国际竞争力。五是强调发生突发事件情境下的食物供应应对措施。

农业政策方面。一是强调优化农业结构，培育农业经营主体，实现农用地等自然资源的高效利用。二是改善农业生产条件，合理利用基础设施、农用地等。三是提升农业产业链各环节技术水平。四是农业发展要减轻对环境的压力。五是强调对农业生产经营者的支持。六是动植物疾病的防治。七是重视农用生产资料的生产、流通的稳定性。

农村政策方面。一是提出全面振兴乡村，促进农业生产基础设施的发展和保护，促进与乡村有关的产业振兴。二是促进有助于保护农业用地的联合行动。三是促进合理利用当地资源，在农村发展农业和非农产业。四是改善农业生产条件。五是山区、半山区的地区振兴。

此外，日本与农业基本法修订相关联的农业的新政策还有 TPP 对策（2015 年）、绿色食物系统战略（2021 年）、食物供给保障强化政策大纲（2022 年）等。食物供给保障强化政策大纲（2022 年）是日本政府出台的政策文件，这一大纲主要是对《食物、农业、农村基本法》的进一步修订完善，为强化食物供给保障而制定的具体对策。一是食物供给保障的结构优化，农业生产所必需的肥料和饲料等尽可能以国产替代，通过进口的稳定性和适度储备相结合的措施，摆脱对国外农产品的过度依赖；二是避免生产资料价格上涨对食物供应的影响；三是智能化提升农业产业发展的可持续力；四是促进农产品出口；五是农业绿色化。

近年来，日本各界也积极探索农业发展对策以应对新情况、新挑战。一是夯实国内农业生产基础，包括：①农业规模化，包括提高农用地利用率，确保农业劳动力数量；②农业高附加化；③农业高效化，包括农业数字化、智能化、生物技术。二是推动农产品出口。三是促进农业发展兼顾减轻对环境的压力。

综上所述，从 1961 年日本《农业基本法》实施以来，已经过去 60 多年，其间经历了 1999 年的修订并更名。在新的时代背景下，2024 年日本对《食物、农业、农村基本法》进行了修订。新的农业政策的实施势必会对日本食物供给保障、农业可持续发展以及乡村振兴发挥促进作用。

5 日本农业基本法修订和农业政策调整的经验启示

5.1 以法律为依据制定农业政策

从 1961 年日本《农业基本法》的实施到 1999 年修订并更名的《食物、农业、农村基本法》，再到 2024 年《食物、农业、农村基本法》部分内容的修订，都有基本原则、主要目标以及相应的对策措施等条款规定，充分表明法律为农业政策制定和实施提供保障^[15]。三个时期日本农业基本法的制定、实施或修订，都是基于当时农业、农村发展面临的难题而制定的政策措施。

5.2 根据农业农村的实际，因时而异确立农业政策目标

从二十世纪六十年代开始，日本食物自给率持续下降，这一时期日本制定农业政策更多地侧重于解决食物问题。“食育运动”“地产地消”以及六次产业化等措施，都将政策目标设定为保障食物供应，提高食物自给率。而后的《食物、农业、农村基本法》部分内容的修订则针对日本农业劳动力高龄化等一系列综合性问题。积极培育经营主体、农业企业以及大规模农业经营者，在政策上做出适当倾斜，2019 年日本

开始实施的政策性农业收入保险规定，只有具有一定规模的农户和农业经营主体才能有资格加入农业收入保险。

5.3 农业政策重视农业和食物产业的绿色转型

日本新修订的农业基本法将构建与环境协调的农业和食物产业系统突出为重要政策目标，强调农业和食物产业系统发展，兼顾减轻对环境的压力。几十年来，日本政府在农业绿色发展方面出台了一系列政策，包括保护资源支持政策（由2007年出台的“农用地、水、环境保全对策”演变而来）、农用地维护的支持政策、山区半山区直接支付政策、环境保全型农业政策。农业绿色发展重视从农业生产者（生态农场）、农业生产过程（GAP）到农产品（有机农产品）的绿色生产体系构建。

5.4 农业政策的长期一贯性以及政策目标措施的适时调整

日本农业基本法的制定和实施，为农业政策的实施提供了法律依据；农业基本法的修订，意味着农业政策的重大调整。日本从1961年开始实施《农业基本法》，到1999年实施《食物、农业、农村基本法》，经历了近40年，再到2024年新修订农业基本法，又经历了25年。从中可以看出，日本的农业政策在保证政策的长期一贯性前提下，顺应时代变迁，对政策目标和具体措施进行及时调整和优化，这样便于提升农业政策的实施效果，发挥农业政策支持对象的能动性和积极性。

5.5 食物供应和农业发展重视产业链各环节采取相应的政策措施

日本新修订的农业基本法，在食物供应方面，在以往重视食物自给率水平的同时，突出强调保障食物的可获得性，既重视食物生产，又重视在物流流通、运输等方面的食物供应能力。并且作为农产品进口大国，日本重视进口来源的稳定性，以及与进口伙伴的国际合作。在农业生产领域，强调农用生产资料供应的稳定性，通过三产融合等提升农业附加值，保障农业生产经营者的利益。

参考文献

- [1] 樊胜根, 张玉梅. 践行大食物观促进全民营养健康和可持续发展的战略选择 [J]. 农业经济问题, 2023 (5): 11-21.
- [2] 张帅, 于宏源. 气候极端化背景下的全球粮食体系韧性治理及对中国的启示 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2023, 31 (7): 79-93.
- [3] 李国祥. 中国遵守 WTO 农业规则面临的矛盾及应对建议 [J]. 中州学刊, 2019 (5): 24-30.
- [4] 王志刚, 朱佳, 于滨铜. 乡村振兴战略下新型农业支持保护政策体系研究 [J]. 财经问题研究, 2019 (10): 103-112.
- [5] 胡向东, 石自忠, 袁龙江. 加快建设农业强国的内涵与路径分析 [J]. 农业经济问题, 2023 (6): 4-17.
- [6] 付兰璐. 日本农业支持政策研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2022.
- [7] 陈阜, 任天志. 中国农作制发展优先序研究 [M]. 北京: 中国农业出版社, 2010.
- [8] 罗屹, 武拉平. 乡村振兴阶段的农业支持政策调整: 国际经验及启示 [J]. 现代经济探讨, 2020 (3): 123-130.
- [9] 宗义湘, 李先德. 中国农业政策对农业支持水平的评估 [J]. 中国软科学, 2006 (7): 33-41.
- [10] 马红坤, 乔翠霞, 夏雯雯. 推动小农高质量发展: 日本农业新政的指向与启示 [J]. 现代日本经济, 2022, 41 (1): 78-94.
- [11] 生源寺真一. 现代農業政策の経済分析 [M]. 东京: 东京大学出版会, 1998.
- [12] 多田理紗子, 伊藤順一. 経営形態別にみた水田農業の経営成果と直接支払いの経済効果 [J]. 農業経済研究, 2018, 89 (4): 261-276.
- [13] 刘振伟. 日本涉农法律制度及政策调整 [J]. 中国农村经济, 2018 (8): 130-143.
- [14] 穆月英. 日本农业发展演变与新趋势 [J]. 中国乡村发展, 2023 (2): 127-133.
- [15] 魏腾达, 穆月英, 张峭. 日本农业保险法: 制度背景、法律框架与镜鉴启示 [J]. 农业现代化研究, 2023, 44 (4): 597-608.

A Study on the Evolution and Characteristics of Japan's Agricultural Policies from the Perspective of the Basic Law for Agriculture

MU Yueying SI Wei

Abstract: The development of a robust agricultural sector in China is heavily dependent on a comprehensive agricultural support and protection policy system. To enhance the precision and efficacy of these policies, it is crucial to address common challenges observed in the evolution of global agricultural policies through ongoing adjustments and reforms. Consequently, examining the trajectory of agricultural support and protection policy development, particularly through an analysis of Japan's policies, is both practical and valuable. This approach facilitates a deeper understanding of the evolution and characteristics of agricultural support and protection policies. The evolution of Japan's agricultural support policy is primarily centred around the *Basic Law for Agriculture*, encompassing three significant stages: the implementation of Japan's *Basic Law for Agriculture* in 1961, the establishment of the *Basic Law for Food, Agriculture, and Rural Areas* in 1999, and the subsequent revisions to this Basic Law in recent years. This evolution follows a multi-dimensional logic of "food supply-industrial transformation-sustainable development-rural revitalization." It progresses from the initial phase of production stabilization to the second phase of multi-functionality and the revitalization of agriculture and rural areas, culminating in the third phase of adaptive adjustments in response to new economic and social conditions in Japan. Japan's experience provides several key insights for China: first, the formulation of agricultural policies grounded in legal frameworks; second, the establishment of agricultural policy objectives that are responsive to contemporary challenges; third, an emphasis on the green transformation of agriculture and the food industry; fourth, an acknowledgement of the long-term persistence of agricultural policies coupled with the timely adjustment of policy objectives and measures.

Keywords: Agricultural Policy; Japan; Revision of the Basic Agrarian Law; Policy Evolution

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)

大选之年英国《农业转型计划》重大更新：变革动力、政策意蕴与未来演进

◆ 余福海¹ 王陆奇²

(1. 中国社会科学院中国社会科学评价研究院 北京 1000732;

2. 农业农村部管理干部学院/中共农业农村部党校 北京 102208)

摘要：2024年是英国大选之年。新年伊始，英国完成了脱欧以来最大规模的农业政策更新，推出了修订版《农业转型计划》。俄乌冲突和脱欧后遗症持续冲击英国农业、农业可持续性危机并未根本改观、农业补贴持续减少、农民收入持续恶化等多重因素叠加，构成了英国推出修订版《农业转型计划》的动力。修订版《农业转型计划》的核心意蕴是增进粮食安全，纠偏激进的农业环境政策。研析英国农业政策的未来演进可知，可持续性是英国未来农业政策的远景目标，粮食安全是英国未来农业政策的重要关切，政府补贴是英国未来农业政策的有力抓手，迈向合作是英国未来农业政策的变革路径。基于此，中国农业政策变革应致力于实现以下目标：一是构建愿景，增强农业可持续性；二是科技创新，增强粮食自给能力；三是关注聚焦，持续提高农民收入；四是合作治理，改善农民公共参与。

关键词：英国；《农业转型计划》；农业补贴；可持续农业

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.09.002

1 问题的提出

英国是全球可持续农业的重要引领者。2020年11月30日，英国环境、食品和农村事务部（Department for Environment, Food & Rural Affairs）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*），擘画了环境主义农业政策的蓝图，英国农业展现出前所未有的活力。一方面，英国农业的化肥、种子、饲料等投入明显减少，农业利用面积明显缩减，但总体生产率稳步提升；另一方面，英国农业补贴虽有所减少，但是英国农业的总产值明显增加，农民收入持续改善。2022年，英国农业总产值实现了17%的增长，达到79亿英镑；农业对英国经济的贡献为139亿英镑，与2021年相比，同比增长15%。2022年，英国农场的平均收入达到72 000英镑，较2021年的46 500英镑增长约54.8%，其中41%的农场的平均收入超过50 000英镑^[1]。

收稿时间：2024-04-17。

基金项目：中国社会科学院评价体系建设专项“哲学社会科学人才评价研究”，中国社会科学院党组交办任务“哲学社会科学学科评价”，中国社会科学院登峰战略特殊学科“哲学社会科学评价”项目（DF2023TS02）。

作者简介：余福海（1993—），男，河南商丘人，博士，助理研究员，研究方向为评价学、国家治理、历史社会学。

通信作者：王陆奇（1989—），女，湖北荆州人，博士，研究方向为农业法、中国企业国际化，E-mail: luqi.wang.luqi@gmail.com。

鉴于英国的可持续农业处于世界一流水平，对“全球南方”的农业发展具有重要的借鉴意义，英国农业政策的未来走向备受关注。英国的农业政策体系主要分为两大模块，即国家粮食安全战略（National Food Strategy）和环境主义土地管理机制（Environmental Land Management scheme），《可持续农业之路：2021—2024 年农业转型计划》正是其路线图。2024 年正值英国大选之年，《可持续农业之路：2021—2024 年农业转型计划》临近截止时间，英国农业政策变革加速。2024 年 2 月，时任英国首相苏纳克宣布提供 4.27 亿英镑的农业补贴，以增强农业技术、创新和可持续性，并承诺将英国的粮食自给率维持在不低于 60% 的现有水平。这是英国农业部门有史以来规模最大的补贴计划^[2]。随后 3 月 19 日，英国环境、食品和农村事务部发布了《农业转型计划（2024 年修订版）》（*Agricultural Transition Plan 2024*），该计划明确了英国农业未来的发展目标，为英国农业农村及其政策发展道路指明了方向（图 1）。

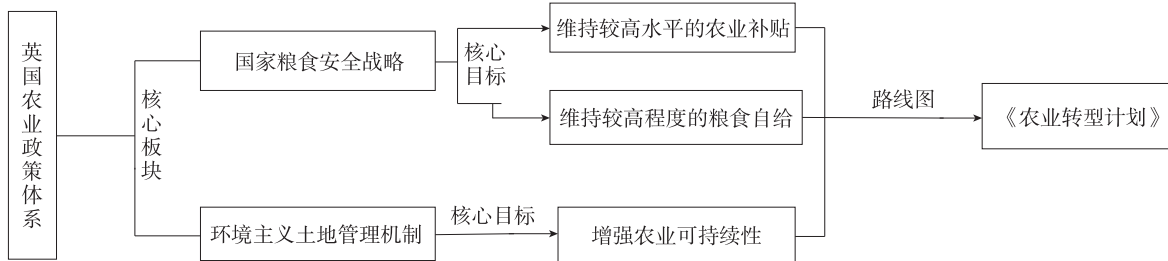


图 1 《农业转型计划》在当前英国农业政策体系中的位置

注：此图系根据英国国家粮食安全战略、环境主义土地管理机制和《农业转型计划（2024 年修订版）》等政策文本制作。

梳理知识界关于近期英国农业政策变革的相关文献，缺乏对 2024 年英国农业变革的前沿追踪。英国在脱欧之前和脱欧过渡期内，长期执行欧盟共同农业政策（Common Agriculture Policy），学界关于欧盟共同农业政策的做法、演变和前景等的研究较为丰富^[3-4]，对于欧盟框架下英国农业政策的研究也为数不少，主要侧重农业补贴、农业科技和环境保护等议题^[5]。此外，对于脱欧前后英国农业政策的比较研究也有部分涉猎，代表性成果如 Greer 和 Grant 的合作研究，讨论了脱欧后英国在农业领域的转变与延续^[6]。目前追踪脱欧之后英国农业政策的中文文献仅见余福海等的合作研究，讨论了脱欧与新冠疫情叠加冲击后，英国农业政策的变革动力、政策调整与未来走向^[7]。

追踪研究俄乌冲突以来的英国最新农业政策，对于迈向农业强国进程的中国具有重要的借鉴意义。英国在可持续农业领域拥有丰富经验和尖端科技，探究英国在俄乌冲突和脱欧后遗症困扰下的农业政策，有助于提升中国涉农决策水平，更好地维护国内粮食安全，有效促进农业的低碳转型。本文基于农民、政府、议会、环保组织和公众等利益相关方的多重视角，探究 2024 年英国农业政策出现重大变革的多重动力，研析英国农业政策此番重大调整的变与不变，前瞻未来英国农业政策的大致走向，探寻英国 2024 年农业政策变革这一重大国际事件对中国“三农”决策的镜鉴价值。

2 近期英国农业政策的变革动力

英国农业政策在 2024 年出现重大变革的主要原因是英国面临的粮食安全形势趋于严峻。近年来全球气候变化加剧，助推农业绿色化、零碳化，增强可持续性，成为世界各国的共识。脱欧之后，英国致力于清理欧盟共同农业政策的历史遗产，重树英国农业的领先优势，即可持续性。然而，面对俄乌冲突持续干扰英国粮食市场、气候危机频发致使部分农民重新“靠天吃饭”以及脱欧后英国政府难以提供原有水平的农业补贴致使农民收入减少等问题，农民生产显现困境，农产品供给出现短缺。英国的粮食安全保障与可持续性转型如何兼顾？农民增收与农业发展之间如何协调？解决这些问题的迫切需求构成了英国农业政策变革的主要动力。

2.1 俄乌冲突和脱欧后遗症持续冲击英国粮食安全

近年来国际环境剧烈演进,进一步提升了英国农业体系的外部风险,成为英国农业政策变革的重要外部因素。

第一,俄乌冲突以来,英国农业体系出现了食品短缺、供应链中断和成本上升等现象,使得尚未从新冠疫情余波中恢复的英国农业部门雪上加霜,粮食安全面临严峻挑战。英国的饲料、化肥、能源价格飙升,农业生产成本显著提高。俄乌冲突使英国难以像之前那样从俄罗斯、乌克兰获取廉价的农产品、化肥和原油,特别是俄罗斯采取了停止化肥出口等措施,导致英国的化肥价格上涨;俄乌冲突对于管道设施的破坏严重限制了能源供应,推升了能源价格。据统计,2019—2022年,英国天然气批发价格上涨了650%,氮肥价格上涨了240%,农用柴油上涨了73%,饲料原料成本增加了75%^[8]。受此影响,英国农产品急剧减产,粮食安全受到威胁。

第二,脱欧之后,英国一直未能摆脱农业劳动力的短缺困境,农业活动的正常开展经常受到外部因素扰动。脱欧之初,英国农场主要通过引进乌克兰、俄罗斯的工人来解决农业劳动力不足的问题^[9]。但是,俄乌冲突爆发之后,英国的农业劳动力将难以获得来自乌克兰、俄罗斯两国的补给。前者是因为战争征调,乌克兰实施戒严令,禁止18~60岁的适龄男性离开乌克兰,以便为战争提供兵源;后者则是由于英国对俄罗斯的封锁。因此,近年来英国不得不从尼泊尔、印度尼西亚等国引进季节性劳工。然而,此类农业新手的生产率明显偏低,所需培训费用更高,且政府规定海外季节性劳工时薪不得低于10.10英镑,远高于本地工的最低工资9.5英镑,这加重了英国农民的财务负担^[10]。同时,从2023年开始,英国政府为季节性劳工发放签证的限额逐渐减少,进一步压缩了季节性劳工进入英国的人数^[11]。季节性劳工的短缺对英国农业的影响立竿见影:作物无人收割、牲畜加工厂陷入困境。

为此,一些农业团体呼吁对农业政策进行调整。2022年3月,英国全国农民联盟(National Farmers' Union, NFU)表示,农民正尽其所能降低各项成本,但化肥和能源呈两三倍数的增长意味着农业生产将难以维持,政府必须采取行动,并将粮食安全置于国家优先事项^[12]。当年12月,英国全国农民联盟的主席米内特·巴特斯与时任英国首相苏纳克会晤后,明确呼吁苏纳克兑现其在2022年夏对农民做出的承诺,要求其维护英国农民在食品供应链体系中的公平地位,在全球化竞争中保护本国的农业和食品部门。英国全国农民联盟还致函时任环境、食品和农村事务部大臣特蕾莎·科菲敦促其尽快采取行动^[13]。

2.2 英国农业补贴减少和农民收入恶化,致使农业发展整体低迷

尽管近年来英国农业受到剧烈外部冲击,2021年以来英国政府对农业的补贴不仅没有增加,反而逐步减少。从总体规模来看,英国政府对农民的补贴总额显著下降。2021年,英国政府对农民的直接付款总额为32.96亿英镑,减少了4800万英镑(-1.4%)^[14];2022年,对农民的直接付款总额为32.13亿英镑,比2021年减少了8300万英镑(-3.0%)^[2]。从细分类目来看,基本支付计划的直接补贴逐步减少,但是农业环境补贴逐步增加。2021年基本支付计划(Basic Payment Scheme)为28.25亿英镑^[14],2022年为26.03亿英镑,同比减少了2.22亿英镑(-7.9%)^[2]。2023年基本支付计划下降了近40%^[15]。英国政府用于农业环境计划(Agri-environment Schemes)的相关补贴占补贴总额的比例较小,但呈现逐年增加的趋势。2021年农业环境相关补贴达3.55亿英镑^[14]。2022年,相关补贴增加了200万英镑(0.5%),达3.57亿英镑^[2]。2023年,相关补贴进一步增加,全国农场平均约发放此类补贴15000英镑,同比增加了约4000英镑^[15]。此外,英国政府在脱欧过渡期实施的交叉合规补贴已于2023年12月31日终止。

外部冲击剧烈,叠加政府补贴退潮,内外交困的农业生产环境加剧了部分英国农民的收入恶化。根据英国政府的评估,由于小麦价格下跌、单产下降和种植面积缩减,2023年英格兰谷物农场和种植农场的农场营业收入均值大幅降低。一是谷物农场的平均农场业务收入预计同比将下降约77%,至34000英镑;同时,谷

物农场的农业补贴收入也逐步下降，其中来自农业环境补贴的补贴收入预计同比将增长 1/3 以上，达到 18 200 英镑，而谷物农场的平均基本付款预计同比将下降约 40%，至 21 300 英镑。二是 2023 年种植农场的平均农场业务收入预计将同比下降 58%，至 53 000 英镑。三是由于牛奶价格下降，奶牛场的平均农场营业收入有所下降。2023 年全英奶牛场的平均农场营收估算为 50 000 英镑，同比下降 78%。所以，一些英国农民抗议政府的农业政策，迫切希望推进政策变革^[16]。

2.3 英国农业可持续性危机并未根本改观

农业受到剧烈外部冲击，农业补贴持续减少，农民收入持续恶化，这一系列因素必然导致英国政府难以实现其可持续农业的愿景。近年来，英国的粮食自给率一直徘徊在 60%，远低于其历史最高点 78%（1984 年）^[17]。英国农业部门一再策略性地放松环境标准，以保障国内的食品供应。时至今日，英国农业实现可持续发展任重道远。

短期来看，脱欧后的英国并未执行欧盟时期的严格环境标准。迫于农业团体的压力，英国一再放松了对农业使用化学品的监管。例如，新烟碱类杀虫剂危害广泛，容易导致生态灭绝，因此欧盟已全面禁止使用新烟碱类杀虫剂。然而，脱欧后的英国政府每年均在英国甜菜生产商和全国农民联盟的游说之后，对新烟碱类杀虫剂予以“紧急”豁免。2020 年 8 月，英国糖业公司请求政府给予其 3 年过渡期，以便开发新的替代性杀虫剂。然而 3 年期到，英国政府再次网开一面，授权英国糖业公司继续使用新烟碱类杀虫剂。此外，英国环境监管制度体系自身也面临经费不足、缺乏人手、专业技能不强、工作量过重等问题，难以胜任常态化的农业生态监管职责^[18]。近年来英国政府的政治妥协和监管不力为英国农业可持续发展蒙上阴影。

长期来看，英国有机农业的发展道阻且长，可持续发展面临挑战。一是近年来英国在农田鸟类指数方面表现不佳。农田鸟类指数是衡量农场生物多样性的一个重要指标。2022 年英国该项指数较 1970 年下降了 61%^[19]，意味着其生态系统正不断恶化。二是近年来英国有机耕种的发展状况不够乐观。2022 年英国的有机种植面积为 50.9 万公顷，占耕地总面积（600 万公顷）的 8.48%，其中有机种植土地仅 9.7%（4.9 万公顷）用于谷物生产。同时，英国的有机经营主体也呈明显下降趋势，由正式脱欧前 2018 年的 6 188 家、2019 年的 6 129 家，减少至 2022 年的 5 500 家^[2]。进一步来说，如果现有农业转型政策缺乏强劲的政策支持，英国农业的可持续性无疑将成为空谈。图 2 为 2024 年英国农业政策的变革逻辑。

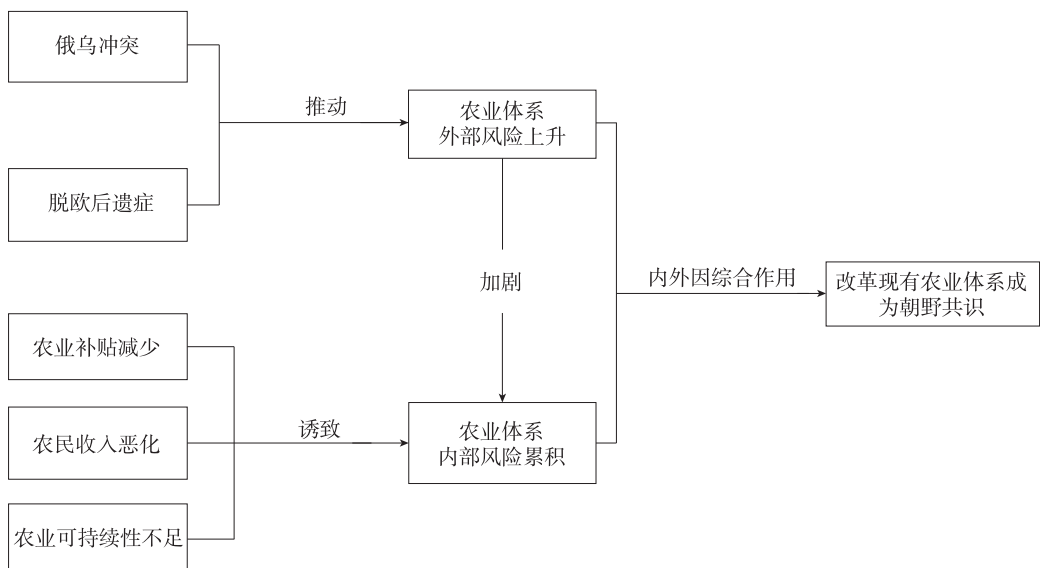


图 2 2024 年英国农业政策的变革逻辑

注：此图系作者综合英国官方发布的农业年度统计报告《英国农业》和英国全国农民联盟官网的相关资讯制作。

3 近期英国农业政策升级的意蕴

英国农业政策的重大变革发生在 2024 年春季并非偶然，而是执政的保守党政府迫于选举压力，试图挽回农村选票的策略性行为。随着英国大选的临近，2024 新年伊始，英国的保守党政府对农业政策进行了脱欧以来的最大规模升级，推出了《农业转型计划（2024 年修订版）》。同脱欧之初的农业政策比较，这次的农业新政补贴力度相对可观；农业新政没有采用直接补贴的“旧方”，而是相对侧重环境主义的农业补贴理念，说明《农业转型计划（2024 年修订版）》所规划的农业政策体系在补贴的规模和导向方面均出现了较大变化，即新的农业政策体系将致力于通过农业补贴的规模增加和理念重塑，求得农业可持续发展和粮食安全的综合平衡。

3.1 增进粮食安全保障：提升粮食生产的政策优先性，补贴农业技术创新与应用

近期英国政府明确将保障粮食生产作为英国农业体系的首要目标^[20]。根据《农业转型计划（2024 年修订版）》，英国将进一步提升粮食生产的政策优先性，使粮食安全成为英国政府的重要政策目标。

第一，《农业转型计划（2024 年修订版）》将维护粮食安全作为重要的政策设计理念。英国政府规定，农地应主要用于粮食生产，避免过多用于环境用途。2024 年 3 月 25 日，英国政府宣布将限制可持续性农业激励的补贴上限，以避免激进的可持续农业转型进一步挤压粮食生产空间。农民如需申请可持续性农业激励的补贴，最多只能将农场总面积的 25% 用于以下土地利用类型：①开辟或者维持鲜花盛开的草地边缘地块，②为蜜蜂提供花粉和花蜜混合物，③专门为过冬鸟类提供食物的耕地和园艺用地，④草地化的边角地和篱笆，⑤修缮草地的边角地、疏于管理的篱笆，专门为过冬鸟类提供食物的草地的维护。截至 2024 年 3 月，英国农业主管部门累计收到了超过 15 000 份可持续性农业激励申请，拨款支持了其中超过 14 000 份申请。此外，英国政府还承诺将粮食自给率稳定在至少 60%，并逐年研制、发布全英粮食安全指数，动态监测本国的粮食安全水平，每年举行“从农场到餐桌”粮食安全峰会（Farm to Fork Summit）^[21]。可见，《农业转型计划（2024 年修订版）》维护粮食安全的政策理念正在转化为公共政策，逐步得到落实。

第二，《农业转型计划（2024 年修订版）》致力于投资农业技术与创新，通过科技手段助力粮食安全和农场繁荣。根据计划，英国政府将积极补贴企业创新前沿科技。2023 年 3 月，英国通过了《基因技术（精准育种）法案》[*Genetic Technology (Precision Breeding) Act 2023*]，支持通过基因技术改进农产品质量^[22]。精准育种指运用一系列新技术，如基因编辑，以更加有效、精确的方式进行与传统育种相同类型的遗传变化。这使得育种者可以有针对性地引入有益基因，用更短时间实现传统育种几十年或更长时间的培育效果^[23]。随后，2023 年 5 月的“从农场到餐桌”粮食安全峰会上，时任英国首相苏纳克宣布成立了精准育种工作组，其成员由来自整个食物链和农业科学的专家组成，旨在促进整个食品行业间交流，探讨内容包括精准育种面临的机遇与挑战、如何推动产品面市及上架供消费者选购^[23]。2024 年，英国将继续推进落实新法案的相关立法工作。

第三，英国政府将统筹多种农业基金，补贴农民应用更加现代化、更加生态友好的前沿科技。根据《农业转型计划（2024 年修订版）》，2024 年英国政府将安排多轮小额拨款，专门用于补贴农民使用更加现代化的农业设备和技术，以帮助提高农场生产力，完善农业粪便管理，改善动物健康和福利。

3.2 纠偏农业环境政策：取消非必要的政策，增强现有政策的质量

激进的环境政策严重冲击农场的正常经营，已为英国近年的农业危机验证。因此，英国政府近期推出的《农业转型计划（2024 年修订版）》在维护粮食安全的同时，致力于进一步优化农业环境政策，提升现有农业环境政策的质量，进而实现农业领域环境政策的公平性、可行性、吸引力和灵活性。

第一,《农业转型计划(2024年修订版)》规定,取消非必要的环境政策,调整环境政策强制执行的要求,增强环境政策在多元情境下的适用性和灵活性。为此,英国政府取消了农村管理计划(Countryside Stewardship)中非必要的项目,将其他项目细分为更加具体的补贴项目,开放给农户自由组合。2024年起,英国政府还将在协议中新增约50个新的选项以供农户选择,包括农林业、精准农业、支持恢复优先栖息地和受威胁的本土物种、改善和恢复水体和水道、保护低地泥炭等项目。此外,英国政府还积极改善在草原、高地和沼泽地等地的农业环境补贴政策。例如,2024年1月1日起,维护草原生物多样性的补贴额度从每公顷182英镑增加到了646英镑。2024年底前,英国政府还将新增一项补贴,专门用于支持沼泽地保护^[24]。此外,根据2024年修订版《农业转型计划》,英国政府还将采取一系列政策措施尽力消除涉农领域的形式主义和繁文缛节,使相关公共服务进一步便捷、高效和透明,相关监管措施进一步清晰、公平和有效^[25]。

第二,《农业转型计划(2024年修订版)》将进一步推动农业补贴公平化,并实现即时更新和动态响应。对小农和佃农而言,农业补贴提供的现金流非常重要,是其维持经营不可缺少的重要支撑。此前英国的农业补贴支付一度较为滞缓,不利于农民维持农场运营,扩大农业投资。《农业转型计划》此次改革的重要内容之一正是增加农业补贴支付的频次,缓解农业经营者的现金流不足。同时,根据《农业转型计划(2024年修订版)》,英国政府还将改变以往仅补贴开辟草原栖息地的措施,为维护草原栖息地提供补贴,以调动农民维护草原栖息地的积极性。此外,英国政府还进一步推动高地和低地的农业补贴公平化,按每公顷20英镑的价格补贴占地面积50公顷以内的小型农场同政府签订协议,逐步向可持续农业转型^[26]。图3为英国《农业转型计划(2024年修订版)》的政策架构。

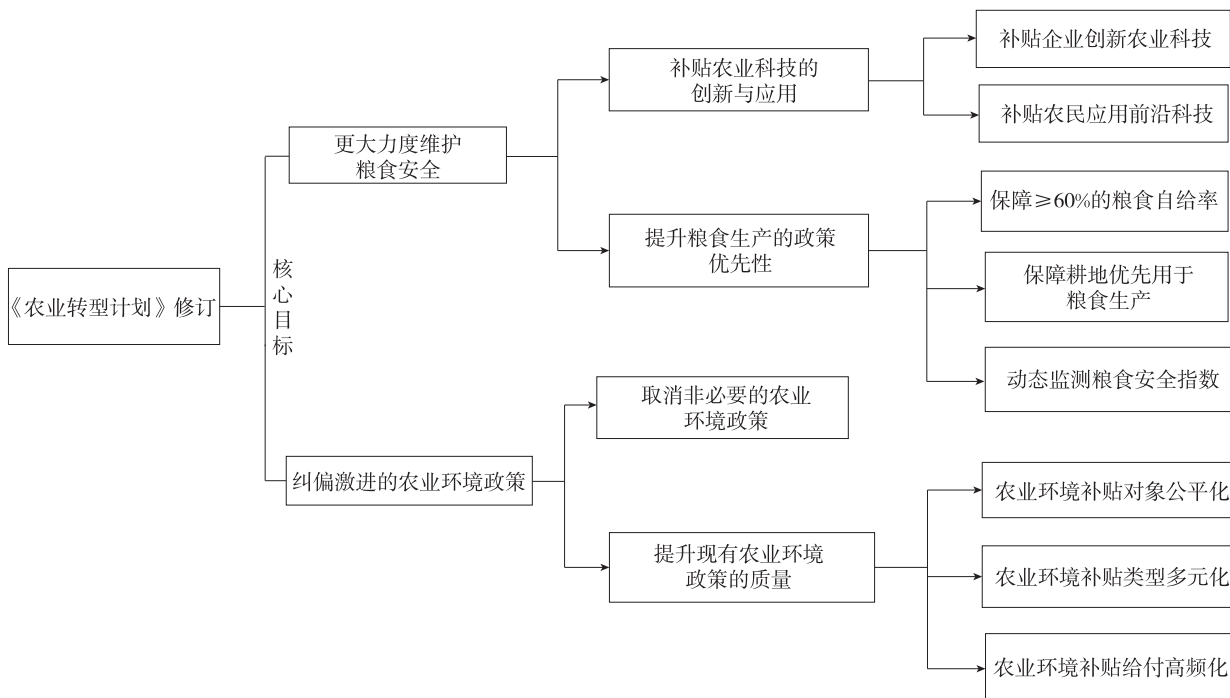


图3 英国《农业转型计划(2024年修订版)》的政策架构
注:此图系作者根据英国《农业转型计划(2024年修订版)》的政策文本制作。

4 未来英国农业政策的演进趋势

2024年是英国的大选之年。英国进行地方国会议员补选后,于7月4日开展新一轮大选。英国两大政党,即执政党保守党和在野党工党,均将农村选区视为竞争的重要战场之一。两党均急于承诺制定更具吸引

力的农业政策，以争取农民的选票支持^[25]。但可以肯定的是，在英国无论是保守党还是工党中的任何一方执政，粮食安全将在农业政策中与环境保护同等重要。农业补贴作为支持农业转型不可或缺的政策工具，将会得到更广泛的运用。增强农业的可持续性英国农业摆脱气候危机的唯一路径，这一目标将在未来的农业政策中继续被强调和实施。

4.1 可持续性：英国未来农业政策的远景目标

英国仍在持续推进向可持续农业转型的长远目标。这是由于气候危机对英国农业造成的危害日益显现，而英国迄今所做的努力却难以遏制气候危机的频发。旱涝灾害已成为英国农业必须应对的气候挑战。2023年2月，英格兰许多地区遭受罕见的干旱。到了2024年春季，英格兰南部许多地区的降水量达到当地平均降水量的2倍，尤其是2月的降水量创下了1836年以来的历史新高，以至于2023年10月以来种植的农作物腐烂在地。在英格兰西南部的萨默塞特郡，洪水淹没了大片农场，但由于环境部门设置的水泵较少，农场的排水工作难以实施，所有农业活动不得不待气候条件向好恢复。换言之，气候危机已使得该地区2024年的农业减产成为定局^[26]。

然而，与英国政府在国际社会展现的气候雄心相比，其政策措施略显滞后。净零排放对于经济的系统性重塑需一定过渡期来缓冲，逐步构建新的替代产业体系，其高昂的经济转型成本也需全社会逐步消化。尽管英国承诺到2050年将温室气体排放量减至净零，但英国独立的公共政策评价机构气候变化委员会（Climate Change Committee）评估认为，如果维持现有政策的规模和力度，英国将难以实现其气候目标。特别是粮食安全战略在减排力度和规模上均不尽如人意，也没有采取措施来提高农业体系应对未来气候危机的能力，如广泛植树、修复泥炭地等，这也成为阻碍英国经济转型的重要因素之一^[27]。换言之，英国政府应对气候危机的策略已从“急行”转为“渐进”，不再追求过于激进的快速变革，而是在经济社会体系兼容的前提下进行渐进变革。然而，在气候危机的“利剑高悬”之下，持续推动农业迈向可持续化已成为英国各界共识，即使政党交替执政，也将一以贯之。

4.2 粮食安全：英国未来农业政策的重要关切

未来一段时间内，粮食安全将成为英国农业政策的重中之重，或至少会取得与环境保护同等重要的地位，而不再在此前政府决策中被视为次要目标。2023年11月，为争取农村社区选票，在野党工党的影子环境大臣史蒂夫·里德明确表示，粮食安全即国家安全，工党深刻认识到农业政策应有效回应农民关切，工党承诺上台后将确保农村居民获得廉价的清洁能源，减少粮食进口，并要求欧盟进口食品遵循更高的动物福利标准^[25]。2024年2月，工党的影子农业大臣丹尼尔·蔡克纳公开承诺，若工党重新执政，将减少农产品进口，促进农产品出口；确保医院、学校和监狱等机构至少50%的食品是英国生产的高质量食品；增加农业补贴，确保农民不再为农业“自掏腰包”。同时，执政党保守党也采取了相应措施，时任英国首相苏纳克也在当月一次性追加了2.2亿英镑的农业补贴，并宣布了“一揽子”维护粮食安全的计划。相较之下，似乎工党的主张更受农民欢迎，工党批评保守党的农业政策更加偏向环境保护而非粮食生产能力，而工党则主张两者兼顾，平衡粮食生产和环境保护，恢复农场繁荣。根据目前的选情，工党已重新获得农村社区的支持，并有望在新一轮国会大选中锁定60多个农村席位^[25]。可以预测的是，鉴于农村社区对于新一轮大选的关键性影响，英国新一届政府将不再过于忽视粮食安全的重要性，而会进一步提升粮食安全在农业政策体系中的地位。

4.3 政府补贴：英国未来农业政策的有力抓手

近年来，英国农业政策回归政府补贴导向，进一步凸显了农业经济的脆弱性。可以预见的是，未来英国农业的低碳转型将以政府补贴为抓手予以维持。根据英国执政党和在野党的行动来看，未来的英国农业补

贴将具有多重使命。一是致力于改善英国农业的生产力，通过技术改进和创新提升农产品自给能力，维持本国农产品相对进口农产品的优势。二是改善农民收入，缓解农民的经营压力。英国农业补贴标准因时而变，动态响应，2024年1月1日起更新了农业补贴的标准，以确保在农业市场剧烈变化之时，发挥重要作用，有效缓解农民的处境^[24]。三是激励农业迈向可持续性发展之路，增强英国农业的环境友好度，以及有效应对气候危机的能力。2025年起，在3年内完成对农业领域环境政策的全面审查。无论2024年大选之后新一届英国执政团队对食品体系和粮食安全的认知如何变化，鉴于英国农业在多重冲击面前的相对脆弱性，一切农业政策的有效实施均需经由政府补贴方能实现。

4.4 迈向合作：英国未来农业政策的变革路径

英国农业政策的变革是利益相关方沟通博弈的结果。英国农民和农业团体同政府部门进行平等、常态化的沟通协商，仍将是英国农业政策变革的主要动力。此外，英国媒体和民众也是英国农业政策变革的重要参与者。随着英国农民频繁抗议政府的农业政策，民众对本国农业现况的关切日增，成为英国政府反思调适农业政策的重要因素。农民团体将持续对英国农业政策变革发挥重要影响。一方面，英国全国农民联盟同英国政府保持了高频互动，已使其认同并承诺将农业作为英国同外国签订贸易协议时的优先选项，将粮食安全作为英国农业政策的优先项，并对粮食安全状况进行动态监测；另一方面，在农民团体的支持下，近年来英国有组织的农民游行示威活动明显增多。2024年3月25日，逾100辆拖拉机参加了威斯敏斯特议会大厦外的抗议活动。“为农民争公平”“拯救英国农业”等社团组织了此次抗议，其核心诉求是禁止不合格食品进口、禁止外国农产品使用英国国旗作为标识、采取更多措施维护英国粮食安全。为此，他们希望政府不再签署新的贸易协议，废除现有的贸易协议，并支持民众购买本国农产品，维持并提高英国农产品的自给率^[16]。此外，英国媒体和公众也开始高度关注本国的农业政策。2021年以来英国广播公司制作的农场题材纪录片《克拉克森的农场》火爆出圈。纪录片主角克拉克森作为明星农民，探索了一系列农场多元化经营模式，如农场商店、野餐区、扩建农场停车场等，并与持反对意见的当地议会进行了多轮交锋。这些内容经过电视媒体和社交媒体的广泛传播，引起了人们对英国农业政策的关切^[28]。可以预见，未来英国的农业政策将在多元治理主体的博弈与合作中渐进调适，臻于完善。

5 研究结论与政策启示

本文结论：2024年英国农业政策出现了重大变革。其变革动力主要为俄乌冲突和脱欧后遗症持续冲击英国粮食安全，英国农业可持续性危机仍未根本改观，英国农业补贴持续减少，农民收入持续恶化。2024年英国农业政策的重大调整主要体现为粮食安全在农业政策体系的地位上升，与环境保护居于同等重要的地位。从2020年脱欧之前和脱欧过渡期施行的共同农业政策，到2020年仓促推出的初始版本《农业转型计划》，再到2024年迭代升级的修订版《农业转型计划》，不变的是农业补贴政策，变的是农业补贴的逻辑和导向，即2020年脱欧之前和脱欧过渡期内，英国实施欧盟框架内的共同农业政策，侧重对农民进行直接补贴，导向是维持粮食的综合生产能力；2020—2024年，英国推出了《农业转型计划》，转而侧重补贴农民开展农业环境保护，导向是引导英国农业增强可持续性；2024年，英国《农业转型计划》迭代升级，修订版《农业转型计划》则侧重补贴农民和涉农企业加强农业环境保护和农业科技创新来提升农业体系的韧性和活力，导向是实现农业环境保护和粮食安全的综合平衡。2024年英国《农业转型计划》的修订，标志着英国农业政策从侧重农业环境保护正式迈向了农业环境保护与粮食安全并重，不仅有助于使英国农业的可持续发展得到农民支持，也有助于维护英国食物主权的相对独立和国家的整体安全，这无疑是一次相对理性的政策调适。未来英国农业政策也将兼顾粮食安全与可持续性，通过巧妙设计的政府补贴和多元治理主体的有效协同，同时实现粮食安全和气候雄心。

他山之石，可以攻玉。中国农业亟须在维护粮食安全的同时，增强农业可持续性。英国农业政策变革对优化中国农业政策具有丰富启示。

第一，构建愿景，增强农业可持续性。增强农业可持续性已经逐步成为中国社会各界的共识。可以预见，中国农业的长期愿景仍是增强农业可持续性。中国“三农”政策语境中的农业可持续性不仅包括农业生态保护，也包括维持并增加粮食的长期自给能力，后者必须借由农业生态的有效保护方能实现。基于英国的经验教训，中国应将农业可持续性作为农业强国的重要衡量指标。一方面，加强中国农业的生态保护，改善土壤质量，降低农业面源污染，美化农田景观，改善农村社区的生物多样性；另一方面，通过增强农业的可持续性，维持并提升农业生产的质量和效益，使高品质的绿色农产品进入百姓餐桌，走向千家万户。

第二，科技创新，增强粮食自给能力。英国农业科技享誉全球，拥有“现代农业科学发源地”英国洛桑研究所（Rothamsted Research）等一系列全球知名农业科学机构，植物保护、精准育种等技术为农业创新发展提供了不竭动力，助力英国农业生产率在全球范围内居于领先地位。长远来看，中国粮食安全仍将维持严峻态势。从进出口结构来看，中国的玉米、大豆等粮食品类的产量难以满足国内需求，目前仍相对依赖进口。基于英国通过科技创新助推农业增产的经验，中国维护粮食安全的关键仍是农业科技创新。特别是以基因编辑和植物保护等前沿农业技术为牵引，培育和改良具有增产潜力、环境友好度较高的农业良种，形成新一轮的农业增产革命，持续提升中国的粮食自给能力。

第三，关注聚焦，持续提高农民收入。建设农业强国，关键是促进农民增收。生产力的巨大进步并不必然带来生产关系的优化，农业现代化的英国尚需加大农业补贴力度以适度改善农民的处境。殷鉴不远，中国农业政策变革亟需目光向下，问计于民、问需于民。当务之急是多方施策增加农民收入。一是通过常态化的政策协商和反馈机制，适度提高种粮综合补贴和粮食收购价格，逐步将有机耕作纳入国家生态补偿范畴，增加专项补贴，将农民基础养老金的财政补贴标准至少提升至当地农村低保的保障水平；二是持续推进农业现代化和产业融合，提升农业的附加值并改善农民在食品产业体系中的经济地位，使农民真正成为有利可图、保障充分的职业，切实维护中国粮食安全。

第四，合作治理，改善农民公共参与。英国农业部门长期维持了同全国农民联盟的沟通。在农业组织高频呼吁和农民街头抗议之下，英国农业政策方出现重大变革，其代价是政府的公信力受损。目前多元主体之间广泛合作已成为中国乡村建设的重要理念。未来中国的“三农”政策议定仍需探索构建和完善农民和农业组织有序参与公共政策的体制机制，提升基层农民、农业组织和农业专家在各级人大代表和政协委员中的代表性，实现涉农决策的公开、透明和回应性，最大限度地凝聚农民智慧、社会关切和专业观点。

参考文献

- [1] Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department of Agriculture, et al. Agriculture in the United Kingdom 2022 [EB/OL]. (2023-11-07) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/collections/agriculture-in-the-united-kingdom>, 45.
- [2] Department for Environment, Food & Rural Affairs and The Rt Hon Steve Barclay MP. Biggest upgrade to UK farming schemes introduced by the Government since leaving the EU [EB/OL]. (2024-01-04) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/news/biggest-upgrade-to-uk-farming-schemes-introduced-by-the-government-since-leaving-the-eu>.
- [3] 余福海, 彼得·韦恩斯. 后疫情时代的欧盟粮食安全战略: 改革趋向、体系架构与政策启示 [J]. 世界农业, 2020, (12): 30-38.
- [4] 余福海, 陈招希. 欧盟《危机时期确保粮食供应与安全的应急规划》研究: 政策背景、顶层设计与借鉴启示 [J]. 世界农业, 2023 (12): 31-42.
- [5] 刘慧颖, 黄永菊, 苏爱华, 等. 英国农场践行农田生物多样性的农地利用方式 [J]. 世界农业, 2017 (9): 194-198.
- [6] GREER A, GRANT W. Divergence and continuity after Brexit in agriculture [J]. Journal of European Public Policy, 2023, 30 (11): 2326-2348.

- [7] 余福海, 萧子扬, 彼得·韦恩斯. 脱欧与新冠肺炎疫情叠加冲击后的英国农业政策: 变革动力、政策调整与未来走向 [J]. 世界农业, 2021, (5): 37-44.
- [8] NFU Online. NFU calls for action on supply chain emergency [EB/OL]. (2022-12-06) [2024-05-27], <https://www.nfonline.com/updates-and-information/nfu-action-on-supply-chain-emergency/>.
- [9] The Migration Observatory. Migration statistics show UK's dependence on Ukrainian seasonal workers and more than 100 000 visas issues for BNO passport holders [EB/OL]. (2022-02-24) [2024-05-27], <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/press/migration-statistics-show-uks-dependence-on-ukrainian-seasonal-workers-and-more-than-100000-visas-issues-for-bno-passport-holders/>.
- [10] MCKINNEY C J, COE S, STEWART I. Seasonal work visa and UK agriculture [EB/OL]. (2022-11-04) [2024-05-27]. <https://freshproduce.org.uk/files/Seasonal-Worker-Visa-and-UK-Agriculture.pdf>, 21.
- [11] HOOKER L. UK farmers turn to Nepal and Tajikistan for fruit pickers [EB/OL]. (2022-06-13) [2024-05-27]. <https://www.bbc.co.uk/news/business-61603429>.
- [12] MEIERHANS J. Farmers warn Ukraine war will hit UK food prices [EB/OL]. (2022-03-10) [2024-05-27]. <https://www.bbc.com/news/business-60691116>.
- [13] NFU Online. NFU writes to the new Defra Secretary of State outlining key pledges [EB/OL]. (2022-12-15) [2024-05-27]. <https://www.nfonline.com/updates-and-information/nfu-writes-to-the-new-defra-secretary-of-state-outlining-key-pledges/>.
- [14] Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department of Agriculture, et al. Agriculture in the United Kingdom 2021 [EB/OL]. (2022-07-14) [2024-05-27]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62e149d8e90e0766b19960f0/Agriculture-in-the-UK-27jul22.pdf>, p119.
- [15] National Statistics. Farm Business Income in England, 2023/2024 forecast Updated 14 March 2024 [EB/OL]. (2024-03-14) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/statistics/farm-business-income/farm-business-income-in-england-202324-forecast>.
- [16] Farming UK Team. Over 100 tractors rally outside parliament as concern over policy grows [EB/OL]. (2024-03-26) [2024-05-27]. <https://www.farminguk.com/news/over-100-tractors-rally-outside-parliament-as-concern-over-policy-grows-64404.html>.
- [17] Department for Environment, Food and Rural Affairs. United Kingdom Food Security Report 2021 (Theme 2): UK Food Supply Source. [EB/OL]. (2023-10-05) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/statistics/united-kingdom-food-security-report-2021/united-kingdom-food-security-report-2021-theme-2-uk-food-supply-sources>.
- [18] MONBIOT G. Britain is becoming a toxic chemical dumping ground - yet another benefit of Brexit [EB/OL]. (2024-03-18) [2024-05-27]. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/mar/18/britain-toxic-chemical-dump-brexit-europe>.
- [19] Department for Environment, Food and Rural Affairs. National statistics 5-farmland species [EB/OL]. (2024-05-07) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/statistics/england-biodiversity-indicators/5-farmland-species>.
- [20] Department for Environment, Food and Rural Affairs, Rural Payments Agency, et al. Government ensures food production remains primary purpose of farming [EB/OL]. (2024-03-25) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/news/government-ensures-food-production-remains-primary-purpose-of-farming>.
- [21] Department for Environment, Food and Rural Affairs. Defra announces cap on SFI actions to maintain food production [EB/OL]. (2024-03-25) [2024-05-27]. <https://www.fwi.co.uk/business/business-management/agricultural-transition/defra-announces-cap-on-sfi-actions-to-maintain-food-production>.
- [22] UK Parliament 2024. Genetic technology (precision breeding) act 2023 [EB/OL]. (2023-03-23) [2024-05-27]. <https://bills.parliament.uk/bills/3167/publications>
- [23] UK Government. Precision breeding working group [EB/OL]. (2023-12-12) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/groups/precision-breeding-working-group>.
- [24] GARDNER K, POLLARD R, HOLMES J. Wet weather causes havoc for farming communities [EB/OL]. (2024-03-11) [2024-05-27]. <https://www.bbc.co.uk/news/articles/c4nrz5v09g3o>.
- [25] Department for Environment, Food and Rural Affairs. Agricultural transition plan update January 2024 [EB/OL]. (2024-03-19) [2024-05-27]. <https://www.gov.uk/government/publications/agricultural-transition-plan-2021-to-2024/agricultural-transition-plan-update-january-2024>.
- [26] Labour pledges to cut red tape for British farmers [EB/OL]. (2024-02-20) [2024-05-27]. <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-68352103>.

- [27] Climate Change Committee. Government's food strategy 'a missed opportunity' for the climate [EB/OL]. (2022-06-13) [2024-05-27].
<https://www.theccc.org.uk/2022/06/13/governments-food-strategy-a-missed-opportunity-for-the-climate/>.
- [28] GILYEAT D, MEDIA P. Clarkson's farm planning concerns discussed by MPs [EB/OL]. (2024-03-18) [2024-05-27].
<https://www.bbc.co.uk/news/articles/cw4zkd9wxgvo>.

Significant Update of UK's *Agricultural Transition Plan* in the Election Year: Drivers of Change, Policy Implications and Future Developments

YU Fuhai WANG Luqi

Abstract: 2024 marks the year of the general election in the United Kingdom. At the outset of the new year, the UK has undergone its most extensive overhaul of agricultural policies and issued the updated *Agricultural Transition Plan* since the onset of Brexit. The ongoing crisis in Ukraine and the lingering aftershocks of Brexit continue to impact British agriculture. Despite this, the sustainability crisis within the agricultural sector remains largely unabated, with agricultural subsidies dwindling and farmers' incomes continuing to deteriorate, among other compounding factors. These elements collectively serve as the impetus behind the significant reform of the *Agricultural Transition Plan*. The core essence of this updated *Agricultural Transition Plan* lies in the advancement of both food security and the correction of agricultural environmental policies. Analysis of the future evolution of British agricultural policy reveals sustainability as a long-term goal, with food security emerging as a critical concern. Government subsidies are positioned as a potent lever in shaping future agricultural policies, while collaboration is seen as the pathway to transformative change. In light of this, the reform agenda for Chinese agricultural policy should strive to achieve the following objectives: firstly, to articulate a vision and enhance agricultural sustainability; secondly, to foster technological innovation and bolster food self-sufficiency; thirdly, to focus on and continuously elevate farmers' incomes; and fourthly, to embrace collaborative governance and improve farmers' public participation.

Keywords: United Kingdom; *Agricultural Transformation Plan*; Agricultural Subsidies; Sustainable Agriculture

(责任编辑 李辉 卫晋津)

CPTPP 框架下新西兰 2022 年 《植物品种权法》评析及启示

◆ 周贤桀¹ 程宝库¹ 张文斐²

(1. 南开大学法学院 天津 300350;
2. 华中农业大学文法学院/农业农村法治创新研究中心 武汉 430070)

摘要: 在《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 框架下, 根据国际贸易拓展与规则制定、遗传资源和传统知识保护的需要, 新西兰于 2022 年修订《植物品种权法》并于 2023 年正式生效。其核心主张主要包括: 扩大品种权保护范围、建立毛利植物品种委员会、完善强制许可制度以及明晰过渡性衔接规定。该法在国际植物新品种保护公约(UPOV) 1991 文本的基础上进一步实现了保护遗传资源相关传统知识和促进育种创新成果流动等多重价值, 较好对接了 CPTPP 的有关规定。中国已启动加入 CPTPP 程序, 并着手修订《植物新品种保护条例》以履行协定规定的义务, 但仍存在完善空间。借鉴新西兰的实践经验, 中国可从整合利用国际技术资源、完善品种权申请费用和强制交叉许可规定、健全繁殖材料获取机制与农民品种保护制度三方面进一步优化相关规定, 在提升中国种业知识产权保护水平的同时, 实现国内规则与高标准国际经贸规则的良好对接, 为推动种业国际交流合作、促进种业振兴提供制度支持。

关键词: CPTPP; 新西兰; 植物品种权; 强制许可; 农民品种

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2024.09.003

1 引言

《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP) 作为美国退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP) 之后另起炉灶的成果, 为促进亚太区域经济增长和区域经贸合作提供了新标准, 确立了亚太经济一体化的新走向^[1]。加入 CPTPP 对促进中国的商品、服务及技术等要素自由流动和经济发展具有重要意义^[2]。习近平总书记多次公开表示中国积极考虑加入 CPTPP, 表明中国继续向世界开放的决心。

2023 年 6 月, 中国向 CPTPP 成员递交加入该协定的交流文件, 目前正对标 CPTPP 标准梳理需修订的法律法规^[3]。作为目前全球最高标准的自由贸易协定, CPTPP 与中国已加入的《区域全面经济伙伴关系协

收稿日期: 2024-03-26。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“总体国家安全观下农业遗传资源保护困境及出路研究”(23YJC820055), 中国农业农村法治研究会课题“生物育种产业化法律规制研究”(2024003)。

作者简介: 周贤桀(1996—), 男, 湖北武汉人, 博士研究生, 研究方向为植物新品种保护; 程宝库(1966—), 男, 河北武强人, 教授, 研究方向为国际经济法。

通信作者: 张文斐(1992—), 女, 山西晋中人, 博士, 讲师, 研究方向为遗传资源保护, E-mail: zhangwenfei@mail.hzau.edu.cn。

定》(RCEP)在成员范围上高度重合,但对发展中国家提出了更加严格的要求,特别是其知识产权规则是迄今为止所有贸易协定中最先进与详细的^[4]。近年来,为推动 CPTPP 加入进程,中国做了大量前期准备工作,通过修订相关法律,中国知识产权保护水平已接近 CPTPP 标准,但在植物新品种保护等重点领域仍有待完善^[5]。CPTPP 中直接涉及植物新品种保护的有第 18.7 条第 2 款“缔约方应在协定生效之日批准或加入国际植物新品种保护公约(UPOV)1991 文本”和第 18.16 条“缔约方应认识到知识产权制度和遗传资源相关传统知识两者之间的相关性”,但并未阐明应如何实现此种关联。2023 年,中国以 UPOV 1991 文本为蓝本制定了《植物新品种保护条例(修订草案送审稿)》(以下简称《条例(送审稿)》)。《条例(送审稿)》虽极大地提升了中国植物新品种保护水平,但有两个问题值得注意:一是其参考的 UPOV 1991 文本是在现代植物育种技术发展初期拟定的,部分内容不可避免地存在历史局限性和未尽善处;二是 UPOV 作为以保护育种者权利为主的国际公约,仅参照该公约制定相关制度,难以满足 CPTPP 第 18.16 条的要求。

作为 CPTPP 缔约国和保存方,新西兰此前一直实施 UPOV 1978 文本,与中国同样面临提高植物新品种保护水平以履行 CPTPP 义务和加强本土遗传资源保护的问题。新西兰本次修法在提高植物新品种保护水平的同时较好地平衡了遗传资源与传统知识保护,并在强制许可制度等方面有所创新,这对于完善当前中国植物新品种保护工作具有重要借鉴意义。本文拟在梳理新西兰植物品种保护制度发展历程的基础上,分析新西兰 2022 年《植物品种权法》(*Plant Variety Rights Act 2022*)的创新之处,并探讨中国《条例(送审稿)》完善路径,以期为中国完善植物新品种保护制度提供借鉴,进而为推动中国加入 CPTPP 以促进经济发展和高水平开放提供助力。

2 新西兰植物品种保护制度发展历程

作为农产品、木材及其制成品等初级产品的出口大国,新西兰植物品种保护制度起步较早。该国结合其国情和农业生产特点在实践中探索出一套行之有效的实施方案。

2.1 新西兰植物品种保护法历史沿革

早在 1973 年新西兰就制定《植物品种法》(*Plant Varieties Act 1973*, 亦称《植物选择者权利法》)^[6]。该法共 37 条,围绕品种权的授予、撤销与强制许可等进行了一系列规定,并授权由农业大臣组建植物品种权办公室(以下简称 PVR 办公室)负责受理和审查品种权申请。1979 年,新西兰对该法进行修订,并形成《植物品种法修正案》(*Plant Varieties Amendment Act 1979*),其中一个重要修改就是用“植物品种权”代替“植物选择者权”。1981 年,新西兰加入国际植物新品种保护公约(UPOV)后,以 UPOV 1978 文本为蓝本对《植物品种法修正案》进行修改并于 1987 年通过《植物品种权法》。1990 年,新西兰政府将 PVR 办公室并入新西兰商业、创新与就业部(MBIE)下属的知识产权局(IPONZ)集中管理,由 IPONZ 负责帮助权利人申请和维护海外知识产权。PVR 办公室由品种权管理专员统筹管理,其下辖两位品种权审查员负责具体的审查授予植物品种权工作,管理专员直接对 IPONZ 局长负责,并通过每季度出版的《新西兰植物品种权杂志》发布通知和决定,以及与品种权申请和补助有关的信息。

由于新西兰的主要贸易伙伴(澳大利亚、美国、欧盟等)先后签署或加入 UPOV 1991 文本,加上 UPOV 1978 文本难以适应育种技术的快速发展和满足本土遗传资源与传统知识保护的需求,为提升植物新品种保护水平以促进贸易发展,新西兰着手对 1987 年《植物品种权法》进行审查并讨论是否应加入 UPOV 1991 文本,新西兰分别于 1990 年、1994 年、1996 年和 1999 年形成了 4 份修正案。然而品种权保护水平的提高需平衡农民/种植者、毛利人(Māori)、消费者和其他利益群体的利益,且当时新西兰怀唐伊调解庭(Waitangi Tribunal)将发布 Wai 262 调查报告,故对标 UPOV 1991 文本进行修法的提议被搁置。此后,因 TPP 谈判导致审查被进一步推迟。2017 年美国退出 TPP 后,接替 TPP 的 CPTPP 保留了此前谈判中与

UPOV 1991 文本有关的义务，这要求新西兰或加入 UPOV 1991 文本，或在 2021 年底前实施以 UPOV 1991 文本为蓝本的植物品种权制度。2017 年，新西兰议会正式启动对 1987 年《植物品种权法》的审查，并提出将审议 Wai 262 调查报告关于品种权制度的建议作为对该法审查的一部分，由此着手制定了 2022 年《植物品种权法》。

2.2 新西兰植物品种保护成效

在 2022 年《植物品种权法》生效前，新西兰已将品种权保护范围覆盖至包括真菌在内的所有种类植物品种，仅将藻类和细菌排除在外。在植物品种保护实践中，考虑到由品种权授权机构同时参与解决权利范围的争议并不合适，且品种权本质为私权，权利行使与保护应遵循权利人意思自治，故在涉及品种权侵权纠纷时新西兰 PVR 办公室以“不加评论、修改或质疑地向争端各方公平提供援助”为准则，不提供任何涉及品种权侵权案件的裁决服务。但若涉及品种鉴定或区分则可提供品种描述和照片等其他描述性信息，则可在当事人支付费用后进行种植或比照实验，但所得测试结果均会提供给所有当事方且不会附带任何陈述性结论。

2022 年《植物品种权法》规定，授予品种权均需经过特异性、一致性、稳定性测试（DUS 测试）。然而受行政资源限制，由 PVR 办公室全部研制测试指南任务艰巨，故在实践中依照作物重要性，分为官方测试、育种者自行测试和购买测试报告 3 种方式。对于大田作物（如小麦等）、果树类和大宗贸易的重要植物（如猕猴桃、薰衣草等）由 PVR 办公室组织进行官方测试；对于观赏植物（如百合、康乃馨等出口欧洲的花卉），则购买外国测试报告；对于小规模作物或蔬菜类，由育种者自行测试并提交报告。数据显示，2015—2021 年，新西兰有效的植物新品种总量稳定在约 1 300 件，每年申请量和授权量分别约 300 和 100 件^[7]。从申请主体来看，约 40% 为新西兰国内育种者，60% 为海外育种者^[8]。从申请类别来看，花卉和蔬果占据品种权申请和授予的绝大部分，这与新西兰生产相关农产品的优势地位相符。

总体看，新西兰品种保护制度在品种权授权范围上已经基本涵盖了所有种类植物，基本对标了 UPOV 1991 文本对保护范围的要求；在品种权许可方面，强制许可制度在数次修法过程中不断完善，这体现了新西兰对于植物品种权的“弱产权保护”理念；在实施成效上，新西兰并未刻意追求品种权的申请数量和授权数量，而是着重培育精品品种（如优质牧草和奇异果）以服务优势产业（畜牧业）和生产高价值农产品，这与新西兰农业生产结构和产业创新政策相符。2020 年，新西兰政府启动了“农业科技产业转型计划”（ITP），旨在强化农业科技对经济增长的贡献，提升新西兰初级产业的可持续性^[9]。这推动新西兰进一步加强对包括遗传资源等育种创新战略性资源的保护，并尝试打通遗传资源与植物品种保护制度，以适应产业升级需求。

3 新西兰 2022 年《植物品种权法》的发展

为履行加入 CPTPP 的有关义务和保护本土遗传资源，参考 UPOV 1991 文本，新西兰 2022 年《植物品种权法》进行了大幅修改，篇幅上从此前的 41 条增加至八部分共 159 条。另有 4 个附表，分别就过渡性规定、上诉以及对其他法令的修正等进行补充性规定。

3.1 新西兰 2022 年《植物品种权法》的创新之处

新法开宗明义指出，本法是为履行 CPTPP 协定承担的义务和《怀唐伊条约》（*Treaty of Waitangi*）对毛利人的责任以及为植物品种的开发和使用提供激励以促进创新和经济增长而进行修订。虽然新西兰 2022 年《植物品种权法》在很大程度上是参考既有国际植物新品种保护规则进行的修订，但仍在以下四个方面有所创新。

3.1.1 扩大品种权保护范围

新西兰 2022 年《植物品种权法》第 7 条首次将藻类纳入植物品种保护范畴，并在第 15 条依照 UPOV 1991

文本的规定，将品种权保护范围扩展到收获材料和实质性派生品种（Essentially Derived Variety, EDV）。就保护范围而言，新西兰 2022 年《植物品种权法》基本承继了 UPOV 1991 文本品种权“人工瀑布（Cascading Principle）”保护规则中的强制性义务^[10]，但未执行选择性义务，即将收获材料直接制成品（即加工物）纳入品种权保护范围，不过在第 18 条权利用尽条款中授予品种权人禁止将收获物及其加工物出口的权利。

值得注意的是，新西兰 2022 年《植物品种权法》在第 9 条引入依赖性派生品种（Dependent Variety）概念。依赖性派生品种即不能明显区分的两个品种或除非重复使用该品种或另一个从属品种，否则不能繁殖的品种（即杂交品种）。该条实质上是参考澳大利亚《1994 植物育种者法》的实践经验，对 UPOV 1991 文本第 14 条（5）款规定的“实质性派生品种和其他品种”进行了区分。此外，该法第 16 条保留了农民特权作为植物品种权例外，允许农民为繁殖种子，在自己农场土地上以自种自收的形式续种，使用受保护品种或其 EDV，但同时授予品种权人要求农民支付报酬和限制适用本条所赋予权利的种子数量的权利，从而实现品种权人与农民利益之间的平衡。

3.1.2 建立毛利植物品种委员会

履行《怀唐伊条约》对毛利人的责任作为该法的三个关键目的之一，具有明显国家特色。新西兰 2022 年《植物品种权法》第五章“适用于本地植物物种的附加规定和具有重要意义的非本地植物物种”作为全新章节，增加了对重要本土植物物种和非本土植物物种进行保护的规定。该章亦是新西兰为满足 CPTPP 第 18.16 条规定，尝试打通品种权制度与遗传资源相关传统知识保护的成果。其明确指出品种权制度需保护 Taonga 植物物种^①与 Mātauranga Māori（毛利知识）^②之间的 Kaitiaki 关系^③，主要包括制定额外的程序来识别和保护 Kaitiaki 关系的物种、授权毛利植物品种委员会负责评估授予植物品种权对 Kaitiaki 关系的影响。所涉的植物品种可以是完全或部分源自本土的植物或具有重要意义的非本土植物物种，以及从新西兰获得的衍生植物品种材料。

2022 年《植物品种权法》授权 PVR 办公室牵头成立毛利植物品种委员会，委员会成员需由专员任命，专员提议任命时需考虑任命对象对毛利传统知识、礼仪文化和 Taonga 植物物种的了解程度。委员会需发布专门指南并向涉及 Kaitiaki 关系的植物品种权申请人提供指导，对由专员转交的植物品种权申请进行评估和确定该植物品种权获得批准是否会对涉及与该品种有关的一个或多个 Kaitiaki 关系产生不利影响。在按照规定程序得出结论后，委员会需通知专员继续审查或拒绝该植物品种权的申请。然而需要注意的是，关于毛利植物品种申请的附加程序并未与该法同步生效，此系吸纳在立法过程中收集的意见而采取的方案，主要原因在于目前利益相关方未能对存在 Kaitiaki 关系的物种和 Taonga 植物物种达成合意，故需进一步确认 Taonga 植物物种的种类或范畴。

3.1.3 完善强制许可制度

新西兰 2022 年《植物品种权法》将强制许可制度（第七章）作为专章进行规定，亦是该法本次最为重要的修订部分。

第一，明确强制许可启动条件。此前 1979 年《植物品种法修正案》和 1987 年《植物品种权法》虽均有强制许可的规定，但因始终未明确规定申请程序和补偿价格等必要条件而遭诟病。本次修法明确要求品种权人应按强制许可证中规定的条款（包括价格）向申请人提供繁殖材料，并明确强制许可不具有排他性且受专

① Taonga 植物物种一词在新西兰立法和政府文件中经常使用，但没有统一定义，是一个流动术语，通常会使用它来概括一些珍贵的、具有文化意义的物种。

② Mātauranga Māori 源自毛利人祖先的知识体系中，有毛利人的世界观、价值观和观点，毛利人的创造力和文化实践，以及对所有生命力量之间相互关联的认识，无论是肉眼可见的还是不可见的。

③ Kaitiaki 关系是新西兰传统概念，就植物物种而言，是指任何特定的部落（iwi, hapū）、毛利人后裔个人或毛利人实体作为自然或环境的看护人、守护神的关系，包括本土植物或重要的非本土植物。参见 <https://teara.govt.nz/en/kaitiakitanga-guardianship-and-conservation/page-4>。

员规定的时间和范围等限制条件。对于强制许可的授予标准，要求在获批植物品种权之日起3年后，且申请人已做出合理努力但仍未能取得植物品种权持有人授权的情况下方能申请强制许可。

第二，优化强制许可实施要求。2022年《植物品种权法》增加了实施强制许可需评估公共利益的要求，并规定PVR专员在决定强制许可前需给申请人、植物品种权持有人及任何独家被许可人陈述意见的合理机会，且无论授予或拒绝强制许可均需公开通知决定及其原因。至于补偿价格则须列明使用费的数额或计算方法、支付的时间等。同时，2022年《植物品种权法》将强制许可一并扩展到与该品种有关的EDV或依赖性派生品种。

第三，完善强制许可的修改和撤销条件。新法规定强制许可既可依照品种权人或被许可人申请后修改或撤销，也可基于PVR专员认定强制许可的实施已不再符合公共利益或被许可人违反许可条款进行修改或撤销。但无论是修改或撤销强制许可均需经过审查且通知申请人、被许可人和品种权人原因并进行公开，如果驳回申请则仅需通知相关当事方。

3.1.4 明晰过渡性衔接规定

UPOV 1991 文本规定，依照该文本修订本国立法的成员可对根据早期法律获得保护的品种提供新制度的保护，但对已授权品种赋予新的权利范围可能会产生权利冲突等问题。为实现新旧法律的平稳过渡，新西兰2022年《植物品种权法》在副本中专门规定制度衔接事项。总体上看，新西兰采取“不溯及既往”原则，未赋予已授权品种新的权利范围，并以近乎“一刀切”的方式处理2022年《植物品种权法》生效前的品种权申请和诉讼。

具体而言，在2022年《植物品种权法》生效前已被授予植物品种权或已提出品种权申请的植物品种，任何与该品种有关的权利、利益、豁免权、职能或义务等，以及所有事项的定义必须根据1987年《植物品种权法》确定。在2022年《植物品种权法》生效前提出或开始的申请、诉讼或其他事项必须根据1987年《植物品种权法》继续审议、完成和确定，对于强制许可的申请和审议亦采取相同方式。至于新引入EDV制度的实施，若在2022年《植物品种权法》生效前就存在的EDV，其原始品种权人不享有任何对EDV的权利。对于2022年《植物品种权法》废止的相关规定，如1987年《植物品种权法》第17条，在2022年《植物品种权法》生效前已有效的1997年《植物品种权利（受让人权利）令》仍继续有效。

此外，随着2022年《植物品种权法》及2022年《植物品种保护条例》的生效，申请植物品种权的收费标准亦同步更改。由于自2002年以来PVR办公室长期未更新品种权申请费用和年费，这期间不断增加的成本导致PVR办公室长期处于亏损状态。2022年《植物品种权法》在征求公众意见后对收费标准进行适当上浮。另外，2022年《植物品种权法》还增加了对于琐碎、无理取闹或重复的申请，审查专员可在不考虑内容的情况下驳回申请的规定。

3.2 新西兰2022年《植物品种权法》的效果审视

3.2.1 必要性达成

第一，有利于国际贸易拓展与规则制定。作为履行CPTPP对接UPOV 1991文本的产物，新西兰2022年《植物品种权法》在吸收UPOV 1991文本的基础上进行了全面修订。从内容上看，新法同时借鉴了新西兰主要贸易伙伴的实践经验，如在UPOV 1991文本第14条（5）款基础上参考澳大利亚1994年《植物育种者权利法》第3条的规定，对EDV和依赖性品种的概念进行了区分，避免实践中因概念混同而造成的诸多争议。第二，打通了品种权制度与遗传资源相关传统知识保护。为履行CPTPP关于知识产权制度与遗传资源相关传统知识的规定，新法基于新西兰国情设立的毛利植物品种委员会负责审查涉及传统品种的品种权授权相关事宜，这表明新西兰在平衡毛利人利益上做出的让步和努力，亦试图借此打通遗传资源与植物品种保护制度，避免因UPOV不要求审查申请品种来源所招致的诟病，尝试实现育种者与遗传资源提供方之间的利益平衡。第三，完善强制许可制度。如前所述，强制许可制度自新西兰植物新品种保护制度建立伊始便已

存在,但此前因启动条件和补偿价格计算方式的模糊而备受争议,本次修法结合实践经验对该制度进一步完善,能有效减少相关争议,从而推动优质品种的自由流动以促进农业生产和育种创新。

3.2.2 不足及风险

受制于行政资源和 UPOV 1991 文本本身的历史局限,新西兰 2022 年《植物品种权法》亦存在进一步完善的空间。第一,品种权保护范围扩张不足。诚如国际观赏植物无性繁育育种者协会(CIOPORA)秘书长 Edgar Krieger 所指出的,UPOV 1991 文本将保护范围扩大到所有属和种虽给育种者带来一些帮助,但实际执行过程仍不尽如人意,特别是对收获材料的有限保护,对于主要价值体现在收获物上(如水果、花卉、蔬菜等)的品种育种者尤其不利^[11]。然而新西兰 2022 年《植物品种权法》并未在收获材料保护范围上进一步扩张,甚至未将保护范围延伸到收获材料的加工物,这无疑不符合该国在果木和无性繁殖品种领域优势地位的利益需求。第二,新引入的 EDV 制度尚不完善。应当注意的是,UPOV 1991 文本关于 EDV 制度的条款是在分子植物育种技术发展初期拟定的,技术的发展使 UPOV 相关制度面临部分或完全难以适用等问题^[12]。目前新西兰对于 EDV 的规定基本照搬 UPOV 1991 文本,结合该国品种保护实践,未来新西兰对于 EDV 的判定在很大程度上借鉴 UPOV 相关解释文件或国外判例。但随着以基因编辑等为代表的新育种技术的进一步发展,育种者对性状变化的控制更加精准,这使得 EDV 的判定标准更加难以拟定^[13]。特别是 2023 年 10 月 UPOV 发布的《UPOV 1991 文本关于实质性派生品种的解释性说明》,将所有由突变、基因改造或基因编辑等产生的单亲品种(Mono-parental Variety)不加区别地视为原始品种的 EDV,相关规定不仅可能同 UPOV 1991 文本第 14 条(5)(b)(3)相冲突,亦可能对育种创新活动带来挑战。故对于以果树、观赏植物为主要品种申请的新西兰而言,对 EDV 的认定标准进行本地化调适将是 2022 年《植物品种权法》实施后亟须解决的问题。第三,2022 年《植物品种权法》虽授权成立毛利植物品种委员会以保护 Kaitiaki 关系与 Taonga 植物物种,但在程序和内容上都存在不足^[14],例如委员会提出的意见都是咨询性的而不具有强制性,也并未授权委员会审查所有的品种权申请,这对于新西兰这种品种权主要源于海外申请的国家来说,如何防止外来品种对传统生态环境造成影响尚待明晰^[15]。

4 新西兰 2022 年《植物品种权法》的启示

为推动 CPTPP 加入进程,完善法律制度框架以稳步推进制度型开放,中国以 UPOV 1991 文本为蓝本制定了《条例(送审稿)》,然而受制于公约本身的局限,仍需进一步完善方能满足 CPTPP 关于知识产权制度与遗传资源相关传统知识保护关联性的要求。结合新西兰植物品种保护的实践经验和 2022 年《植物品种权法》的修订成效,可从以下三方面进一步完善。

4.1 整合利用相关资源,与国际规则良性对接

第一,整合植物品种权行政管理部门资源。目前植物新品种保护制度的实施主要由农业农村部与国家林业和草原局按照作物类别分工受理和审查。纵览域外各国植物品种保护运行体系,以单一部门统筹管理植物品种权申请和授权事项是域外国家的主流选择,大体有独立机构及附属专门机构。独立机构如欧盟植物品种办公室(CPVO)负责授权和管理共同体植物品种权(CPVR)。附属专门机构如新西兰等依托于知识产权或农业农村主管部门下属机构进行专门管理。特别是 UPOV 1991 文本要求将新品种保护扩展到所有属和种的植物,这无疑会对植物品种权的申请和授予提出新的要求。为实现中国从 UPOV 1978 文本向 UPOV 1991 文本的平稳过渡,结合国内大部制改革的趋势,同时出于简化植物新品种权申请流程、便利育种者申请的目的,应考虑整合植物品种权行政管理部门,以实现植物新品种权审查资源的集中利用,降低制度运行与监管成本。

第二,充分利用域外技术资源。如前所述,受行政资源限制,新西兰的植物新品种保护工作很大程度上

依赖于 UPOV 及其成员国的实施经验和技術资源, 2022 年《植物品种权法》及其实施条例的修订也在很大程度上体现了“拿来主义”。借鉴新西兰植物品种保护制度的实践经验, 中国可将 UPOV 及其成员国的开放性文件系統整理后择优吸纳, 从而减少重复制定技术指南的成本, 亦能降低法律适用的冲突成本, 实现国内规则与国际规则的双向互动。对于新申请品种若在域外已获得品种权, 亦可尝试实行 DUS 测试报告互认机制, 以减少重复测试所耗费的时间与经济成本, 为育种者申请品种权提供便利条件, 推动中国种业“走出去”和外国优质品种“走进来”。

4.2 细化具体实施规则, 提高育种创新积极性

植物新品种保护制度具体实施规则的细化主要体现为品种权申请费用规定的优化及强制交叉许可制度的制定与完善。

第一, 优化品种权申请费用规定。就品种权申请费用而言, 需改变国内目前停征植物新品种保护权申请费和相关费用的政策。中国于 2017 年停征植物新品种保护权申请费、审查费和年费。此举本意是降低品种权人的负担, 鼓励植物新品种权申请, 但受诸如政策激励等多种因素影响, 相关费用的免除虽带来品种权申请数量的快速增长, 但品种权授权数量并未显著增加, 主要原因在于大量不符合授权条件的品种集中申请。此种情况不仅浪费 DUS 测试等公共资源, 增加品种权授权部门的运行成本, 还导致真正有价值的植物新品种不能尽快进入公共领域, 阻滞其他育种者对优质品种的再利用和育种创新进程。借鉴新西兰的实践经验, 在中国植物新品种保护水平日益提高的当下, 对新品种保护应考虑逐步从追求数量到追求质量, 使育种创新真正能够服务优势产业和提高农产品附加值, 故可在恢复相关费用的前提下, 通过梯度减少年费的方式, 鼓励育种者尽早将新品种投入市场。对于有重要经济价值和重大创新的新品种, 可由相关主管部门给予奖励, 以提高品种权人开展育种原始创新和成果转化的积极性。

第二, 完善强制交叉许可制度。中国目前在司法实践中确立了亲本品种分属不同权利人的强制交叉许可^[16]。《条例(送审稿)》虽对强制许可制度进行修订, 但仅是将原“审批机关”细化为具体部门, 同时增加了“实施强制许可的单位或者个人不享有独占实施权利”的规定, 对于强制许可的具体实施方案和补偿机制尚待明确。参考新西兰的相关规定, 相关部门可在后续制定实施规则中围绕品种权强制许可的申请条件、审查标准与补偿机制等进行更详细的规定。同时, 考虑到当前受专利保护的生物工程技术广泛应用于育种创新活动, 品种权与专利权共存于同一品种的情况日益普遍, 为避免知识产权保护被滥用的可能性不断增加的问题, 还需在品种权强制许可制度中规定品种权与专利权的强制交叉许可, 对此或可借鉴《欧盟生物技术发明保护指令》的相关规定, 在《条例(送审稿)》可增加一条, 即“育种者为获得或利用一项植物新品种而需要实施一项已有专利权的, 在支付适当使用费的前提下, 可以申请使用该专利所保护发明的普通强制许可, 条件是该许可对其使用应受保护的植物新品种是必要的; 当授予此种许可时, 专利权持有人应有权在合理的条件下得到使用该受保护植物新品种的交叉许可”。

4.3 推动育种材料流通与保护, 实现利益平衡

完善植物新品种保护的目的在于促进作物育种创新, 同时还需兼顾使用者(主要是农民)和遗传资源提供者之间的利益平衡。主要包括以下两个方面。

第一, 建立繁殖材料获取机制以便利育种创新。植物育种创新本质上是利用生物育种方法在原始植物材料上改进其品种性状^[17], 依赖于繁殖材料的自由获取, 具有累积性和顺序性的特点^[18]。UPOV 公约自诞生之日便确定了“育种豁免”制度, 以保障育种者对育种材料的可访问性, 该制度亦被视为植物品种权制度的基石^[19]。为保障繁殖材料的自由流动, 新西兰 2022 年《植物品种权法》及澳大利亚 1994 年《植物育种者权利法》均规定了对已授权品种繁殖材料的获取规定, 相关条款的设立不仅保障用户(特别是农民)能以合理价格享受到育种创新成果带来的好处, 亦确保了已授权植物品种繁殖材料的自由流动, 避免因新品种保护导

致植物育种材料的封闭,从而实现品种权人与其他使用主体间的利益平衡。然而《中华人民共和国植物新品种保护条例实施细则(农业部分)》第32条规定,“保藏中心和测试机构对申请品种的繁殖材料负有保密的责任”。这意味着已授权品种是否进入市场取决于品种权人意愿。但将繁殖材料置于保藏中心不流动并不能实现“以公开换保护”的知识产权法基本原理,且对已授权品种的繁殖材料进行保密的必要性较低。《条例(送审稿)》第4条新增“完善繁殖材料保藏管理,开展国际合作交流”的规定,这为中国建立繁殖材料获取机制提供了支撑。或可借鉴域外实践经验,在《条例(送审稿)》中另增一条获取方式的规定,即“若育种者已尽可能申请但仍无法以合理价格获取已授权品种繁殖材料,可请求保藏机构依规定提供”。当然,出于维护国家粮食安全和保护商业秘密的目的,对于杂交种的亲本品种繁殖材料可予以专门规定,即在杂交种品种权保护期内亲本繁殖材料不适用强制获取。

第二,构建农民品种保护制度以认可农民集体贡献。新西兰2022年《植物品种权法》建立毛利植物品种委员会,对毛利人相关权利和地方品种保护进行特别规定,肯定了少数民族及当地农民对于植物育种创新做出的贡献。与之类似的是中国的农民品种,即农民通过观察野生品种物竞天择的过程,对野生品种与作物种子种属进行选择、改变和再种植,并加以利用,在推广过程中形成的作物品种。保护农民品种有利于防止品种消失或灭绝,维护生物遗传资源的多样性,为现代生物技术育种提供种质遗传资源。农民品种是农民在遗传资源基础上凝结自身劳动和知识的成果,也是CPTPP所称与遗传资源相关传统知识的重要内容。目前,《中华人民共和国种子法》和《条例(送审稿)》均未对农民品种进行规定。为满足CPTPP对知识产权制度应体现于遗传资源相关传统知识关联性的有关规定,借鉴新西兰建立毛利植物品种委员会的有关经验,中国应尽快构建农民品种保护制度,承认农民对遗传资源的贡献和农民品种的集体创新。同时,完善与农民品种相关的品种审查与惠益分享制度,为加快实现种业科技自立自强、种源自主可控目标提供基础制度保障。

参考文献

- [1] 封安全. 新发展格局下中国加入CPTPP的策略思考[J]. 经济纵横, 2021(7): 79-84.
- [2] 苏庆义, 王睿雅. 中国加入CPTPP: 一个统一框架的分析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2021(3): 63-72.
- [3] 马晓玥. 我国正推进加入CPTPP进程[N]. 中国贸易报, 2023-06-20(001).
- [4] 于鹏, 廖向临, 杜国臣. RCEP和CPTPP的比较研究与政策建议[J]. 国际贸易, 2021(8): 27-36.
- [5] 国务院知识产权战略实施工作部际联席会议办公室. 2023年知识产权强国建设纲要和“十四五”规划实施推进计划[EB/OL]. (2023-08-02) [2024-05-31]. <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/P020230814393521928588.pdf>.
- [6] New Zealand Legal Information Institute. Plant Varieties Act 1973 (1973 No37) [EB/OL]. [2024-05-31]. http://www.nzlii.org/nz/legis/hist_act/pva19731973n37205/.
- [7] New Zealand Intellectual Property Office. IPONZ organisational chart 2021 [EB/OL]. [2024-05-31]. <https://www.iponz.govt.nz/about-iponz/>.
- [8] Issues Paper Review of the Plant Variety Rights Act 1987 [EB/OL]. [2024-05-22]. <https://www.mbie.govt.nz/dms-document/3703-review-of-plant-variety-righsts-act-1987-issues-paper>.
- [9] 中华人民共和国商务部. 新西兰农业科技产业及出口概况[EB/OL]. (2021-12-10) [2024-05-22]. <http://nz.mofcom.gov.cn/article/slfw/202112/20211203226977.shtml>.
- [10] 李菊丹. UPOV1991人工瀑布保护规则及启示[J]. 知识产权, 2012(6): 75-81.
- [11] KRIEGER E. Plant breeders deserve effective protection. Is UPOV1991 fit for 21st century?[C]. Geneva: The CIOPORA Chronicle, 2021.
- [12] RAPELA M A. Fostering innovation for agriculture 4.0 [M]. Bern: Springer, 2019.
- [13] 周贤桀, 程宝库. 新育种技术视角下实质性派生品种制度的再思考[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(3): 154-163.
- [14] JEFFERSON J D. Treasured relations: towards partnership and the protection of Māori relationships with Taonga plants in Aotearoa New Zealand [J]. The Journal of World Intellectual Property, 2022(25): 347-374.
- [15] JEFFERSON J D. Reconciling guardianship with ownership: protecting Taonga plants, Māori knowledge, and plant variety

rights in Aotearoa New Zealand [J]. *The Journal of World Intellectual Property*, 2023 (26): 1-21.

- [16] 李秀丽, 陈红. F1 代杂交种销售对其亲本品种新颖性之影响问题探析: 兼评“天隆公司与徐农公司纠纷案” [J]. *中国发明与专利*, 2018, 15 (3): 98-103.
- [17] 邓卓. 论植物新品种权侵权判定中科研豁免的范围: 植物新品种培育视角下的品种授权与品种审定 [J]. *法律适用*, 2021 (12): 112-121.
- [18] 李秀丽. *国际植物新品种保护制度研究* [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2011.
- [19] KOCK M A. *Intellectual property protection for plant related innovation-fit for future?* [M]. Bern: Springer, 2022.

Analysis of *Plant Variety Rights Act 2022* in New Zealand under the CPTPP Framework and its Enlightenment

ZHOU Xianjie CHENG Baoku ZHANG Wenfei

Abstract: Under the framework of CPTPP, and in response to the need for international trade expansion and rule-making, as well as the protection of genetic resources and traditional knowledge, New Zealand amended the *Plant Variety Rights Act* in 2022, which officially take effect in 2023. The core propositions include expanding the scope of variety rights protection, establishing a Maori Plant Varieties Committee, improving the compulsory licensing system, and clarifying transitional provisions. Building upon the UPOV 1991 text, this law further enhances the protection of genetic resources related to traditional knowledge and promotes the flow of breeding innovation achievements, aligning well with relevant provisions of CPTPP. China has initiated the process of joining CPTPP and is working on amending the *Regulations on Protection of New Varieties of Plants* to fulfill its obligations under the agreement. However, there is still room for improvement. Drawing from New Zealand's practical experience, China can further enhance relevant regulations by integrating and utilizing international technological resources, optimizing variety rights application fees and compulsory cross-licensing provisions, and strengthening mechanism of access to breeding materials and farmer varieties protection system. This will not only elevate China's level of intellectual property protection in seed industry, but also achieve a harmonious alignment between domestic rules and high-standard international economic and trade rules. It will provide institutional support for promoting international exchange cooperation in seed industry revitalization.

Keywords: CPTPP; New Zealand; Plant Variety Rights Act; Compulsory License; Farmer's Variety

(责任编辑 卫晋津 张雪娇)