

各国对话以共同迎接当前世界的挑战

2007年10月4日-7日

## 议题 WT34：中国和欧洲农村的未来

来自

中欧论坛

论证报告-欧洲

下划线的为关键词

中国和欧洲的乡下未来会是个什么样子？我们究竟需要怎样的农村？通过什么政策、手段和战略才能实现我们的愿望？本专题正是要探讨这些问题。

### 全景

在以农业为主导的经济体系中，多数就业人口从事农业生产，而非农业生产一般分散在各地。自18世纪以来，农业单位面积产量和农民的人均耕种面积都大大提高，农业生产率迅速提高，工业革命从中获益，把大量劳动力从土地上解放出来，进入工业生产领域，随后劳动力又以更快速度进入服务行业，这一切都导致了农村人口向城市大量迁移。时隔100到150年的今天，中国开始了相同的历史进程。

近50年来，农业和渔业本身也经历了工业化，大型的机械化农场和养鸡、养猪场集中了肉类生产中的巨大份额。在欧洲，许多非农业经济活动则放弃农村而集中在城市。两百年前，效率最高的农业和自给自足的农业的生产水平之比是10比1，而今天这个比率则提高到1000比1。

与此同时，农村地区已发生着分化，部分土地被城市吞噬，而另外一些则成为休闲的乐园和用来建造第二住宅。这创造了农村地区的繁荣，却也使留在农村的农民的生活无以为继，他们被更高利润的经济活动逐步剥夺了生存空间。

区域发展计划试图补偿或是扭转这个过程。例如欧盟的引导项目(Leader

Program)把原本投入农业生产的部分信贷转向，用以重振乡村的规划，但与继续支持集约农业的共同农业政策（CAP）贷款相比，这个项目实在微不足道。

### **欧盟共同农业政策（CAP）和农村发展**

欧盟共同农业政策和农村发展政策正在经历不断的改革。致使它们发生改变的壓力有内在的也有外来的。

从外部压力来看，最主要的是WTO和“多哈回合”，还有“自由化”和相关的农场资助和生产的分离，以及取消出口补贴。而且，在美国几乎同时进行的农业政策改革，对转基因生物，食品标签，激素等问题的质疑也有一定的关系。

从内部来看，压力主要来自于预算成本和欧盟预算的分配、食品的成本和质量、对地貌和环境的影响、生产体系和农业结构的两极化、超市不断增长的市场力量。

另外，对单一农场支付的不同实施方法导致的内部的不平等和新、老成员国之间在农产支付上的不同也带来了越来越大的压力。这些都是属于“第一台柱”的问题，第一主台柱用了共同农业政策预算的90%。

从第二台柱来看，正是在这个方面共同农业政策能够帮助农村环境（自然，土地），森林，农村服务业和非农业企业的发展和农村地区整合发展计划的发展。

第二台柱被分为所谓的轴。第一轴主要关于农场投资以提高竞争力；第二轴关于农业环境；第三轴和第四轴关于更广泛的农村发展、服务业、农村旅游业、小型和微型企业，和农村地区整合发展计划等等。眼下，到2013年前，第一和第二轴在开支和内容上要优于第三和第四轴，一部分是因为共同农业政策对非农民的支持有限，一部分是因为农民的游说、环境保护者的游说和那些最终决定平衡各轴开支的成员国的影响。

马上要发生的政治事件为改革第一和第二主轴提供机会，尤其是：

—— 在2008年对共同农业政策的评估，包括对资源欠佳地区政策评价

—— 为2013-2020年的下个改革进行的准备（从2008/9）

## **欧盟区域/结合政策**

欧盟区域政策目的是通过增加贫困地区的收入，以达到更加富裕地区的水平（‘会合’），确保共同的竞争力，给没有经济和社会基础设施的地区提供帮助，并鼓励创新和创业等手段来在欧盟内部建立‘公平赛场’。经济和社会聚合被认为是通过更大的结合和竞争来实现的。

欧盟区域和结合政策在 1989 年大的改革之后有了很大的发展。农村发展是 1992 年《马斯特里赫特条约》的‘聚合目标’，而且 1988 年至 2000 年欧洲结构基金目标 1, 5b 和后来的目标 6 都覆盖了欧洲农村重要部分，开发了那些农村地区的区域发展项目并发展了区域伙伴关系。欧盟结构基金是个多项基金计划，它包括区域发展基金、社会基金和农业指导与保证基金一直到 2006 年。在此之后，社区的结构计划就变成了‘单基金’动议。这就是说区域政策（除了一类目标地区）由区域发展基金资助，农村政策（前指导措施和农村地区整合发展政策 LEADER）由共同农业政策的第二主轴资助。尽管该改革是以‘简约化’为基础，它还有其它一些影响，因为跨越农业社区来分配欧洲农业指导与保证基金 (EAGGF)（法语为 FEOGA）有一定的困难。这还意味着区域政策能够主要关注城市和市镇地区，和交通基础设施的泛欧网络 (TENS) 等计划。泛欧网络会在接下来进行讨论。

区域政策和共同农业政策的改革使一些观察家认为农村地区，（尤其是一类目标地区之外的地区），被困在一个范围更小和不完整的共同农业政策（从农村发展的角度来看）和一个基本上不涉及农村地区和事务的区域政策之间，陷入了困境。不管怎样，正如对共同农业政策的评价一样，接下来的对欧盟政策评价（2008/9）和 2013-2020 年间的下一个改革提供了改变的机会。在农村的小城镇和村庄以及整个乡村看来，缺少了‘区域政策’就意味着非农业部门（包括旅游业）和农村服务业的相关政策上的薄弱，而其他区域政策问题如创新支持，研究机构和基础设施将不再得到资助。另外，聚合政策中‘农村发展’的地位也会被削弱（聚合政策意味着相对收入的提高，就业机会的增多和其他相关方面如教育和基础设施的改善）。

**空间发展和规划（欧洲空间发展计划 (ESDP) — 欧洲空间规划观察网络 (ESPON)）**

这个计划和区域政策紧密相关。欧洲空间发展计划是各国规划部的一项计划，目的是为了全面考虑空间规划和空间政策对内部边界逐步消失的欧洲的影响，也因此能跨越以前非常封闭的边界来进行空间上的规划和协作。从‘证据’来看，欧洲空间发展计划（ESPD）得到欧洲空间观察网络(ESPO)项目支持。在权限方面，空间计划不是欧盟的权限，因此 ESPD 是一种政策，它处理本质上产生于国家和地区政策和制度的问题。

从农村的角度来看，ESPD 计划在很大程度上被认为是一个‘城市区域计划’，换言之，城市被看作是增长，思想，创新和竞争力的发动机。‘里斯本峰会’更是进一步的激发了这种想法。根据这种思想，农村地区和机构都是被动的、静止的，并且它们的发展是由来自城市的推动力量决定的。在很大程度上，农村已经城市化的社会中的作用就是提供符合城市居民利益的‘城市绿地’。毫无疑问，这种观点和想法并不受农村居民的欢迎，而且同农村富于活力的事实不相符。这一点实际上已经得到了经济合作与发展组织（OECD）新农村范式的认可，也在欧洲委员会的区域和农村政策宣言中得到了体现。不管怎样，城市和它们农村腹地的关系是个重要的问题。那些非常偏远的农村和城市及市镇的关系，以及同第三国的关系虽然同上面的关系有很大的不同但也同样重要。

## 运输

象规划一样，运输也不是欧盟的‘权限’。但是，欧盟通过两个主要的机制同运输衔接起来。第一是竞争和国家扶持规则。第二是通过泛欧交通网络(TENS)。

按照国家扶持规则，对货物或者载人运输没有补贴，除非供应者有‘公共服务义务’。关于提供多少补贴来帮助履行这种义务的供应者有很严格的规定。这些规定尤其对更加依赖航空，铁路和海运，居住在偏远和人口稀少的农村地区的人影响很大。后者认为受到了不公平的对待，因为对公路好像没有这种规定，而公路才总是得到‘补贴’。许多这里真正存在的问题都是由以下两点导致：1. 权衡不同运输方式的对环境的利弊中遇到的技术和实际问题；2. 为远离市场的地区提供的富有竞争力的运输的重要性。目前，至少泛欧网络只致力于通过铁路、公路和交叉运输方式来连接欧洲水平内的主要市镇和城市。整体上来说农村地区认为被泛欧网络忽视了，因为泛欧交通网络总是避开农村。他们还得继续依赖慢得多和没有规律的地方上的交通服务，当然，如果有这种服务的话。

## 能源

农村范围内的能源政策主要和各种可再生能源相关，因为在可再生能源方面农村地区有着潜在的比较优势。对可再生能源的兴趣和能源价格及气候变化的不确定性和人类对气候变化的影响有关，并且由以下几种因素导致：

- 限制温室气体排放的《京都议定书》和欧洲碳交易市场的出现；
- 石油，天然气和其它不可再生能源价格的不断增长和供应的不稳定性；
- 对核能的抵制和核设施退役和核废料管理的花费

欧盟的生物质能行动计划是欧盟新的能源政策的一部分。该行动计划的目标是到2010年实现生物质能使用达到1.5亿吨油当量（toe），比现在的69百万吨油当量的两倍还要多（占欧盟能源需求的4%和所使用的可再生能源的约50%）。该行动计划的大多数建议都在2006年3月的欧盟春季理事会上得到了国家或政府首脑的支持。该计划是欧盟新能源政策的一部分，它的三个主要目标是竞争力，可持续发展和安全供应。

通常人们认为欧盟的生物质能政策是由能源政策而不是农业利益所驱动的，相比之下，美国的爱荷华州上大草原的农场主也毫不犹豫的建议总统把使用生物能源作为能源和农业的重要政策。

对生物质能使用的推动源自于农场原材料的生产。这不仅对潜在的资助（津贴，奖励）方向有很大的影响，对食品的生产和本成本以及当前的土地使用也是一样，因为食品供应的细微变化就会对供应的价格和安全产生很大的影响。对生物能源产品（如乙醇和植物油生产的生物柴油）重要性的新的特别规定也会促进发展中国家的生产，但要以食品生产为代价。

## 环境

全球变暖，可再生能源，自然保护，农业环境和遗产等问题都和‘环境’密切相关。还有建造在农村地区的绿色空间，空间管理等问题，尤其是在那些和大市镇和大城市邻近的‘压力’更大的农村地区。在这些地方城乡交通形式成为了农村生活的一个重要部分，那些有钱的城镇居民也通常希望居住在这里。

欧盟政策通过‘生活质量’来把环境保护，经济增长和社会进步联系在一起。欧盟认为当前的主要挑战是气候变化，生物多样性的减少，污染对健康的威胁，我们使用自然能源的方式，和过多的废物排放。所有这些都是第六次环境行动计划优先考虑的问题。

欧盟环境政策的主要手段是‘环境行动计划’，它由一系列措施和它的生物多样化策略以及一些主要鼓励好的举措的小的倡议来支撑。这些措施处理如水质，硝酸盐污染，动植物栖息地，野生鸟类和废物等相关问题。我们现在正处在第六次环境行动计划中，该计划将持续到2012年。

### **欧洲公民论坛的所得**

正是在最近几年在欧盟才有了对我们想要什么样的乡村和可能实现的策略集中讨论。欧洲公民论坛([www.citizenspanel.eu](http://www.citizenspanel.eu))对农村地区的未来的讨论正是朝着这个方向前进了一大步。

首先，在选题上看：欧洲公民真正感兴趣的话题不再是单独的农业，而是在农村地区更广泛问题中的农业。其次，从方法上看：有必要展示出从各地区人口中随机挑选的公民能够在这些复杂的问题上提出相关的建议。这种方法包括适度的专业性，来自专家和有关人士的信息，审议和公布出来的提交给政府当局的讨论结果。与会的公民在2006到2007年间在两个层面上发展的进程中投入了很长的时间：地区层面上的8次讨论，来自8个成员国和一个邻国（瑞士）的10个地区，然后是欧洲层面上的一次讨论，在此次讨论会上由各地区讨论组选送的公民代表提出他们的观点并解释他们共同的政策优势。

对各地区讨论组达成的结论进行对比尤其有益。它表明，对于2007年抽取的这些欧洲公民来说，欧洲的农村政策不再主要是关于农业。对他们来说重要的是从地区到区域水平上的政治和行政代表能够协力起草和实施共同的和连贯的地域政策，不管是从就业到服务业，从有关能源的1号绿皮书，还是从教育到旅游业。因此，欧洲的乡村能够多样化、起决定性的作用并且繁荣起来。总之，这为政府当局提出了巨大的挑战，因为当局通常被分为不同水平上的权限和不同的行政部门。

### **一些跨领域议题**

这些议题包括欧洲公民论坛提到的如治理、农村地区未来的作用、公平、青年和可持续发展等。这些议题都跨越了政策领域。

有效的实施欧盟的新政策需要治理上的转变，尽管这一点很清楚，但是治理的问题不在欧盟的权限之内。治理仍在很大程度上是一个国家的权限。欧盟能够也的确影响了他自身共同农业政策和区域政策的主要政策领域，但是公民明显地感到需要做更多的事情，以改善实际运用的不同治理方式的机制及具体操作。

公平可被认为是同凝聚力和竞争力政策都相关。但是公民们也有可能认为其含义更广，也许指不同农民、农场类型和地区在共同农业政策支付上巨大的差异。公平作为一个有关凝聚力的问题对欧盟政策的被接受程度至关重要。

青年的问题常关于青年人才流向城市，或者当他们开始组建家庭时吸引他们回到农村。委员会政策的主要作用应是帮助确保较高的收入和好的就业机会，好的服务基础和不断提高的农村居民的生活质量。这可作为未来改善了的农村发展政策的一部分。这样看来，确保为农村政策提出更好的‘结果指标’十分重要。这些指标要能够准确地反映出公民希望这些政策带来什么。

该议题的文章是由下一代基金会在以下资源的基础上写的：

- 中欧论坛/ FPH (2007) 主题讨论组 WT34—议题陈述
- John Bryden (2007) 欧洲公民论坛提出议题的欧洲视角（欧洲公民讨论期间在7个地区公民讨论报告中提出的议题）。J. Bryden 是阿伯丁大学的荣誉退休教授，UHI PolicyWeb 的主管和 International Rural Network 的主席。
- 欧洲公民论坛（2007）欧洲农村：定义，问题和政策
- 欧洲公民论坛（2007）普通公民开展同欧洲机构的对话
- 欧洲公民论坛 ‘农村地区在欧洲的未来起什么作用？’ [www.citizenspanel.eu](http://www.citizenspanel.eu)

议题 WT34: 中国和欧洲农村的未来



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>