

欧盟共同农业政策 2023—2027 年改革的动向及其启示

曾寅初 计 薇

(中国人民大学农业与农村发展学院, 北京, 100872)

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2023.06.001

摘要: 欧盟共同农业政策(CAP)2023—2027 年改革, 明确了由“三项领域目标”和“三个跨领域目标”组成的政策目标体系, 将首次采用以“国家战略计划”为核心的新交付模式, 在延续“两支柱”和“三领域”政策框架的同时, 对各领域的政策干预措施进行了部分调整, 实现了脱钩支付的“绿色化”, 新设了“气候、环境和动物福利计划(生态计划)”, 调整了“特定产品部门援助计划”的实施方式, 重组了农村发展政策的“优先领域”, 归并了农村发展领域干预措施等。改革后的新一轮 CAP 更加“绿色化”, 更强调“知识与创新”并更加简化。2023—2027 年新一轮 CAP 对中欧农产品贸易的影响不大, 但对我国乡村振兴战略下的政策制定、执行、监测和评估具有借鉴意义。

关键词: CAP 改革; 农业政策; 欧盟

一、引言

欧盟共同农业政策(Common Agricultural Policy, CAP)是欧盟通过政策指导和调节农业和农村发展的根本依据。鉴于上一轮 CAP 的实施期于 2020 年底到期, 欧盟于 2018 年启动了以 2021—2027 年为实施期的新一轮改革。在对上一轮 CAP 进行全面评估的基础上, 欧盟委员会于 2018 年 5 月提出了关于 2021—2027 年欧盟多年度财政框架(MFF)的提案, 并于同年 6 月 1 日提出了新一轮 CAP 的立法提案, 基本明确了新一轮 CAP 的改革方向。由于新一轮 CAP 涉及较大的实施规则变动, 为了适应新冠肺炎疫情应对的需要, 欧盟委员会于 2020 年 5 月提出了关于 2021—2027 年 MFF 修正案和 CAP 过渡性法案提案。欧洲理事会(Council of the European Union)分别于 2020 年 11 月 10 日和 27 日就 2021—2027 年 MFF 和 CAP 过渡规则达成政治协议。随后, 欧洲议会(European Parliament)分别于同年 12 月 16 日和 23 日通过了 2021—2027 年 MFF 和 2021—2022 年 CAP 过渡性法案。根据过渡性法案规定, 在过渡期内 CAP 将

继续适用 2014—2020 时期的规则, 但会按照新通过的 MMF(Council of the European Union, 2020)进行付款。而新一轮 CAP 政策规则也已经由欧洲理事会在 2020 年 10 月 20 日达成政治协议, 并通过了欧洲法院的表决。由于新一轮 CAP 政策规则开始正式实施的时间被推迟到了 2023 年 1 月 1 日, 所以本文将新一轮 CAP 改革称之为“2023—2027CAP 改革”。

CAP 改革不仅直接关系到欧盟农业和农村的发展, 也会影响到中欧农产品贸易的政策环境和世界农产品贸易规则的未来取向, 因此受到极大的关注。对于 CAP 此前几轮的改革和调整, 已有很多文献进行了总结和梳理。马红坤等(2019a)、张云华等(2020)、孙娟娟(2020)、张鹏等(2022)等从整体上总结了 CAP 政策演变过程; 而更多的学者则是从某一政策领域或者某一具体制度探究其调整趋势和启示, 具体包括农业市场政策(吕建兴等, 2017)、农村发展政策、农村人居环境建设(史磊等, 2018)、青年农民支持(夏宇等, 2020)、农业知

识创新服务体系等方面。而对于新一轮 CAP 改革,目前仅两篇文献有所涉及,马红坤等(2019b)对新一轮 CAP 的改革方向进行了预测性的梳理,但由于成文于正式法案确定之前,难以涉及改革具体内容且描述难免存在不确定性;刘武兵(2022)则根据新通过的 CAP 法律文本重点对新一轮 CAP 改革主要政策措施的调整进行了总结介绍,但并未厘清从环境变化、政策理念到政策目标

的改革逻辑,也未涉及交付模式变化等本轮改革的重要内容。

因此,为了更全面地明确新一轮 CAP 改革的动向,本文将从改革的政策目标、政策框架、交付模式、政策主要措施等方面,对本轮 2023—2027CAP 改革的进展进行较为系统的总结梳理,并简要探讨其对我国乡村振兴战略下的政策制定、执行、监测和评估的启示。

二、新一轮 CAP 改革的政策目标

(一) 适应环境变化的政策新理念

诞生于 1962 年的 CAP 经历了多次改革调整,每一次改革都是为了适应欧盟农业和农村发展环境变化的调整过程。2013 年 CAP 改革实施以来,欧盟农业和 CAP 的运行主要面临着如下的环境变化,一是金融危机后,更高的市场价格不确定性已经取代了高价格/高波动性和高协同性的环境;二是在 WTO 多边贸易谈判进展困难的情况下,贸易谈判已经从多边协议转向双边和区域协议,欧盟更加重视对世界市场的开放;三是欧盟在气候变化和可持续发展目标方面做出了更多新的国际承诺,为 CAP 面临的挑战和机遇增添了新维度;四是在国际竞争中更加强调创新发展,生物经济、可再生能源、循环经济和数字经济的快速兴起,为未来农业农村发展提供了新的机遇(European Commission and Directorate - General for Agriculture and Rural Development, 2018a)。正是为了适应上述环境变化,欧盟委员会认为新一轮 CAP 改革必须贯彻以下新政策理念。

第一,以环境和气候挑战为机遇,实现经济可持续发展。2017 年 6 月 28 日,欧盟委员会在《关于欧盟财政未来的思考文件》中明确指出,欧盟需要转向新的、可持续的增长。而在 2019 年欧盟将“绿色欧洲建设”(A European Green Deal)新确定为六大优先事项之一,希望将气候和环境的挑战转化为机遇,转向公正和包容的新增长方式,实现欧洲经济的可持续性。首先,通过 CAP 的改革,展示欧盟对气候应对的更大雄心;其次,根据从农场到餐桌的战略,提高食品生产的可持续性,继续发挥 CAP 保持农业部门韧性、保障欧洲粮食安全的作用;最后,根据新的森林战略,通过水、土壤、空气等

自然资源的管理等为生物多样性的保护作出贡献。此外,CAP 支持了《2030 年气候与能源框架》中阐明的可持续发展承诺,呼吁农业部门在 2030 年前实现 40% 的减排目标从而为欧盟适应战略(European Adaption Strategy)做出贡献。

第二,制定共同长期愿景,确保农村地区功能。为了确保欧洲农村地区能够继续为欧洲公民提供食物、房屋、就业机会以及基本生态系统服务,欧盟委员会将“欧洲民主新动力”(A New Push for European Democracy)确立为六大优先事项之一,通过“农村地区的长期愿景”确保目标的达成。于是,新一轮 CAP 将通过促进欧盟地区的商业发展以及社会平等和就业等,激发农村地区活力,保证农村地区功能的完整。

第三,适应数字时代,以数字化促进农村现代化。“适应数字时代的欧洲”(A Europe Fit for the Digital Age)同样是欧盟委员会六大优先事项之一。欧盟的数字化战略强调数字化要更好地服务于企业和个人,要坚持以人为本,为实现经济可持续繁荣提供新的增长动能。因此,未来的 CAP 也必须致力于欧盟的经济发展,将促进知识、创新和数字化作为贯穿全领域的目标,推进数字化转型,促进农村地区的现代化。

因此,在世界人口增长、环境压力加大以及气候环境变化的背景下,为了确保欧洲居民继续获得安全、高质量、可负担、营养丰富和多样化的食物,新一轮 CAP 应该延续以市场为导向,继续支持欧盟家庭农业模式,并使政策更加注重结果导向、更加简便易行,以促进欧盟农林业和农村地区的现代化水平和发展可持续性。

(二) 直面现行 CAP 存在的问题

评估现行 CAP* 在实现其目标时取得的进展及遇到的问题,可为新一轮 CAP 的调整提供方向。欧盟委员会围绕 2014—2020 年 CAP 的主要目标,总结了现行 CAP 存在的主要问题(European Economic and Social Committee, 2018)。

1. 在高效可行的食品生产方面存在的问题。农民仍然面临着农业收入低的压力。尽管直接支付支持了 700 万农场的复苏,贡献了欧洲农业部门 40% 以上的平均收入,发挥了收入安全网的作用,但是农业部门收入仍明显低于整体经济的平均工资水平,CAP 仍需致力于缩小农业和其他部门之间、成员国之间以及地域之间的差距。

农业竞争力需要继续提高。最初引入直接支付的目的是为了支持农业部门向着以市场为导向的政策环境进行调整,目前直接支付只发挥了收入保障功能。根据 2007—2013 年农村发展措施(RDP)的事后评估结果,由于加强了对现代机械和技术的培训和投资,在欧盟“提高农林业部门的竞争力”的目标仅在一定程度上实现,表明这类多功能性措施仍具有提高农业竞争力的巨大潜力。

风险管理工具使用率低。2014—2015 年农村发展计划扩大了创新和风险管理的范围,但是风险管理工具的使用率低。其可能的原因包括世贸组织的绿箱要求过于严格(如获得赔偿的损失门槛太高)、预算不可预测性、缺乏农场的数据、利益攸关方对新工具不熟悉,以及事后公众支持会减少对农场事前风险管理方法的使用激励等。

2. 在自然资源的可持续管理与气候行动方面存在的问题。绿色支持计划效果不如预期。自 2013 年 CAP 改革以来,直接支付政策国家最高限额的一部分(30%)被调整用于支持有益于气候和环境的活动,即绿色支持计划。但从实施效果来看,采用此项绿色支持计划对农场管理实践和环境/气候的总体影响目前尚不明显,总体来看影响似乎相当有限。

现行的环境和气候架构复杂且难以管理。现行 CAP 中的环境和气候架构涉及直接支付政策,绿色支持计划及其交叉遵守规则,农村发展政策中

的农业环境气候措施、林业措施、对投资和知识建设的支持等。交叉遵守规则要求 CAP 各项政策的受益方在符合法定管理要求(SMR)的同时满足良好的农业和环境条件(GAEC),然而由于会员国设定的 GAEC 条件水平差异巨大,使得欧盟委员会难以在这方面发挥有效的监督作用。直接支付政策中的绿色支持计划,则因为其实施与管理程序过于复杂,效果不如预期。农村发展政策下的各项支持措施,虽然改善了气候变化应对和水资源管理状况,有助于自然资源和景观保护,也对可再生能源的供应产生了一定的积极影响,但是其影响的程度难以明确量化。

3. 在平衡地区发展方面存在的问题。需求优先序和内部一致性需要加强。农村发展领域的干预措施对环境和气候行动以及对经济增长和就业产生了积极的影响,但是在有限的预算约束下,面临着如何有效确定需求的优先序和具体政策目标的困难。此外,在农村发展领域的干预措施与欧盟其他基金之间,如何进行有效协调方面也存在一定的障碍。

相对统一政策框架影响到政策的实施。正如欧洲审计法院所指出的,2014—2020 年 CAP 尽管雄心勃勃地设计了一个相对统一的政策框架,但由于欧盟内部各成员国之间对于地区发展关注重点存在巨大差异,反而影响了政策实施的效果。同时也因为现行 CAP 在直接支付政策和农村发展政策之间的重叠越来越多,显著加大了对政策合规性的管理控制、预算资金交付及其审计、政策干预结果评估等方面的行政事务工作量和复杂性,造成 CAP 实施管理行政负担加剧。

政策的公平性和针对性有待进一步改善。平均 20% 的农民取得 80% 直接支付的现象仍然存在。近一半的 CAP 受益者是规模非常小的农场主,但是大部分的直接支付流向了中型农场,直接支付的公平性和针对性仍需改进。只有 5.6% 的欧洲农场由 35 岁以下农民经营,土地及信贷的可得性限制了青年农民的进入,代际更新问题仍然严峻。

* 现行 CAP 指 2014—2020 年 CAP, 2021—2022 年过渡期内 2014—2020 年 CAP 规则将继续适用

(三)明确新一轮 CAP 的政策目标

为了贯彻落实适应环境变化的政策新理念,致力于解决现行 CAP 所存在的问题,欧盟将新一轮 CAP 政策的整体目标明确为追求“更简化、更智能、更现代和更可持续的 CAP”,并形成了由领域维度目标和跨领域目标构成的政策目标体系(见表1)。

新一轮 CAP 的领域维度目标,基本延续了2014—2020年 CAP 划分为“产业经济”“环境与气候”和“区域社会”的基本框架,但在目标表述上根据问题导向的原则进行了一些调整。一是完善了各维度政策目标的内容。将“产业经济”维度目标由“高效可行的食品生产”调整为“培育智能化、有韧性和多样化的农业部门,以确保食品安全”,进

一步明确了农业发展的方向;将“环境与气候”维度目标由“自然资源的可持续管理与气候行动”调整为“加强环境保护和气候行动,为欧盟环境和气候相关目标做出贡献”,进一步强调了目标的结果导向;将“区域社会”维度目标由“平衡区域发展”调整为“强化农村地区的社会经济结构,促进区域平衡发展”,则进一步明确了实现目标的主要手段。二是在各维度政策目标下新增了具体政策目标。例如,将“产业经济”维度的具体政策目标进一步细分为“支持农民收入和强化韧性”“强化竞争力和市场导向”和“提高农民在价值链中的地位”,分别应对“农业收入的压力”“竞争力弱化”和“价值链失衡”的现实挑战,明确了政策目标与所要解决的现实问题之间的逻辑关系。

表1 CAP 新一轮改革的政策目标体系

总体目标	目标类别	政策目标	具体目标	应对的主要挑战
更简化、更智能、更现代化和更可持续的 CAP	维度 1: 产业经济	培育智能化、有韧性和多样化的农业部门,确保长期食品安全	支持农民收入和强化韧性 强化竞争力和市场导向 提高农民在价值链中的地位	农业收入的压力 竞争力弱化 价值链失衡
	维度 2: 环境与气候	加强环境保护和气候行动,为欧盟环境和气候相关目标做出贡献	气候变化的缓与适应 培育可持续的资源管理保护自然和景观地貌	气候变化、农业碳排放等 不可持续的土壤和水管理、化肥和农药使用等 自然景观、生物多样性的丧失,土地利用转型等
	维度 3: 区域社会	强化农村地区的社会经济结构,促进区域平衡发展	吸引新农民、促进商业发展和世代更新 促进农村地区的就业增长和区域发展 地区平衡、农村贫困和社会包容	低增长、就业不充分、代际更新不佳 欠发达的基础设施和服务及社会复原力 地域和群体之间的不平等
	跨领域 1: 可持续发展	促进农业、食品产业和农村的可持续发展	回应对食品和健康的社会期待	抗生素耐药性等
	跨领域 2: 知识创新	以知识创新和数字化推进农业农村现代化	通过协同创新和知识分享,促进数字化和智能化发展	R&D 投资不足,研究成果转化创新难,数字鸿沟等
	跨领域 3: 政策简化	实现政策简化和提高政策实施效率	新型政策模式设计和紧密联系 EU 目标的预算交付	资格要求的复杂性和措施的多样性

注:2014—2020年以及2021—2022年过渡期的 CAP 政策目标,产业经济维度为高效可行的食品生产,环境与气候维度为自然资源的可持续管理和气候行动,区域社会维度为平衡区域发展;未设置明确的跨领域政策目标。根据《Commission Staff Working Document Impact Assessment》(European Commission and Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2018b)以及“国家战略计划”法案(European Parliament and Council of the European Union, 2021a)整理而成

新一轮 CAP 改革新增了三个跨领域的政策目标,丰富了 CAP 政策的目标体系。首先,呼应 CAP 改革公众咨询中社会对食品和健康的需求,增设了“可持续发展”的跨领域目标。这里的“可持续发展”强调农业农村提供的产品和服务对公众食品和健康需求的满足程度,如有机食品、质量食品的

供给、动物福利保障和生活舒适性的提升等,这显然不同于前述的“环境与气候”领域维度的目标,而必须同时需要通过促进农业、食品产业的可持续发展和农村地区的可持续发展来实现,从而确立欧盟通过促进可持续发展来解决现代化问题的根本思路。其次,适应数字社会到来的时代变化,增设

了“知识创新”的跨领域目标。科技进步的作用无论对于哪个领域维度的目标都是不可或缺的,而“数字化”“智能化”更是因其“通用技术”特征而对经济社会发展产生深远的影响,因此设立“知识创新”跨领域目标是开创欧盟农村现代化未来的需要。再次,回应现行 CAP 实施中的问题,根据 CAP

改革相关的公众咨询意见,将“政策简化”设立为跨领域目标。追求“简化”虽然是历次 CAP 改革的目标,但是 CAP 调整的现实反而越来越复杂,所以本轮改革希望通过“政策设计和预算交付模式”的创新,实现真正意义上的彻底“政策简化”,以降低行政成本,提高政策实施效率。

三、新一轮 CAP 政策框架和干预措施的调整

(一) 新一轮改革后的政策框架与预算

新一轮 CAP 在政策框架上将继续保持现行 CAP“两个支柱*、三个领域”的基本结构。支柱 1

以农业产业政策为核心,包括直接支付措施和市场贸易措施两个领域。支柱 2 以地区平衡发展为核心,包括农村发展措施一个领域(见表 2)。

表 2 新一轮 CAP 的政策框架与主要干预措施

支柱	领域	干预措施	对现行 CAP 的主要调整	
支柱 1	直接支付政策	可持续的基础收入支持	基础收入支持和补充收入支持的重组和可持续化;废弃了绿色支付计划,新设了气候、环境和动物福利计划(生态计划);调整自然条件限制支持计划到支柱 2;增设了支付上限和最低数量要求等	
		可持续的补充再分配收入支持		
		对年轻农民的补充收入支持		
		气候、环境和动物福利计划		
	市场贸易政策	挂钩收入支持		
		棉花特殊支持计划等		
		特定产品部门援助措施		
		域内市场干预措施		特定产品部门援助措施单列,纳入国家战略计划;调整了地理标志相关规则;强化了产品标签规则;追认微调了部分贸易规则等
		营销与生产者组织措施		
		与第三方的国际贸易措施		
支柱 2 农村发展政策	环境、气候和其他管理承诺	重组调整了优先领域,大幅度缩减了干预措施数量;重组新设了环境、气候和其他管理承诺支持;明确了农村发展的支持重点;强化了对风险管理的支持;整合了对知识交流和信息的支持等		
	自然或其他特定地区的限制			
	某些强制性要求造成的特定地区的不利条件			
	投资			
	安置年轻农民和创办农村企业			
	风险管理工具			
合作				
		知识交流和信息		

资料来源:作者根据欧盟委员会的立法提案和欧洲议会修改的“国家战略计划”法案整理

与现行 CAP 相比,新一轮 CAP 从整体来看还是有一些变化。第一,由于实施新的交付模式,CAP 市场贸易政策中的特定产品部门援助计划部分被独立分离出来,虽然仍然作为支柱 1 市场贸易

领域的干预措施,但是将与支柱 1 中的直接支付政策和支柱 2 中的农村发展政策一起,作为国家战略计划的内容。

第二,为了适应可持续发展跨领域目标的实

* CAP 的拨款来源于两个基金,分别为欧洲农业担保基金(European Agricultural Guarantee Fund,简称 EAGF)和欧洲农村发展农业基金(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD),通常称为 CAP 的“两个支柱”

现,新一轮 CAP 采用多种方式强化了资源环境管理和气候变化应对。具体包括:(1)直接支付政策中脱钩收入支持的“绿色化”;(2)调整设置了专门的“生态计划”;(3)重组新设环境、气候与其他管理承诺支持。

第三,为了适应知识和交流的跨领域目标,新一轮 CAP 引入并强化了“农业知识与信息体系(AKIS)”。强化的 AKIS,主要包括以下四类主要行动:(1)加强知识交流,强化科学研究与实践应用之间的联系;(2)构建更全面系统的农业咨询服务,并促进各项咨询服务在 AKIS 内实现互联互通;(3)加强跨学科领域和跨国界的创新合作;(4)支持农业数字化转型。

根据欧盟理事会通过的 2021—2027 年 MFF,新一轮 CAP 实施期的总预算(按目前价格,下同)为 3785 亿欧元*。细分为,支柱 1 的预算为 2911 亿欧元,占总预算的 76.9%,包括将用于直接支付领域 2700 亿欧元(占总预算的 71.3%)和将用于农业市场措施领域的 211 亿欧元(占总预算的 5.6%);支柱 2 的预算为 874 亿欧元,占总预算的 23.1%。与上一轮 CAP 实施期(2014—2020 年)相比,CAP 总预算减少了 9.5%,超过了欧盟委员会削减 5% 的 CAP 预算的建议,但 CAP 预算内支柱和领域间的比例构成变化不大,用于支柱 2 的预算比例略增了 1 个百分点。

(二) 直接支付领域干预政策措施的调整

直接支付政策是 CAP 保障农民基础收入的重要手段,其预算超过 CAP 总预算的 2/3。新一轮 CAP 改革后,直接支付政策将通过新设的“国家战略计划”来支付(见本文第四部分相关论述),其干预措施将主要由可持续的基础收入支持、可持续的补充再分配收入支持、对年轻农民的补充收入支持、气候和环境计划等脱钩形式的支付措施和挂钩收入支持和棉花特殊支持计划等非脱钩形式的支付措施构成。

1. 调整纳入小农场计划,重构可持续的基础收入支持计划。新一轮 CAP 把现行的“基础支付计划”调整为“可持续的基础收入支持计划”的重

要组成部分,继续提供以所管理土地合格公顷** (Eligible Hectare) 为基础的统一金额的年度脱钩支付。在支持水平方面,为了增加支持的针对性,成员国可以根据各自的社会经济和农业条件,按地区确定差异化的支付金额。同时,为了保持政策的连贯性,避免政策调整对农民收入可能带来的不利影响,成员国可在新一轮 CAP 规则实施时进行如下的选择。对于希望延续现行“基础支付计划”支付权利的成员国,可在新一轮 CAP 中选择继续执行,新获得的支付权利在价值上应与现行 CAP“基础支付计划”的支付权利相当,且与有益于气候和环境的农业实践相称。对于决定不再以现行“基础支付计划”的支付权利为依据成员国,则其支付权利在新法案适用前一年的 12 月 31 日到期。

鉴于小农场在支持农村就业和促进区域发展方面发挥着重要作用,新一轮 CAP 保留了“小农场主支持计划”,并将其纳入到“可持续的基础收入支持计划”中。同时,为了促进更均衡的支持分配,并减轻管理小农场受益人的行政负担,还丰富了“小农场主计划”的支持提供形式。成员国既可以一次性付款(现行 CAP 规定的方式)向小农场提供支持,也可以按照每公顷一定金额的方式提供支持,而小农场接受支付的最高公顷数可由成员国确定。虽然小农场主获得的年度支付上限保持不变(刘武兵,2022),但是一次性付款的总额以及每公顷支持数额可以根据不同的门槛面积来设定。

2. 保留调整“再分配收入支持计划”和“青年农民支持计划”,形成支付形式更加多样的补充性收入支持。为了继续以可视化和可衡量的方式促进支持在中小规模农户间的更均衡分配,实现“吸引和维持年轻农民,促进农村地区的商业发展”政策目标,新一轮 CAP 以“可持续的补充性再分配收入支持计划”和“青年农民补充收入支持计划”的名称保留归并这两项计划为“补充性收入支持”,同时丰富了支持支付的形式。

在“可持续的补充性再分配收入支持计划”中,每合格公顷支持金额仍由成员国各自确定,但

* 不包括 CAP 中为应对新冠疫情带来的挑战,由下一代欧盟复苏工具为 EAFRD 提供了 81 亿欧元

** 为了从法律上确保收入支持拨付给了由农民支配、用途是农业活动的土地,CAP 设立了“合格公顷”的概念框架,对具有获取收入支持基本要素的土地进行明确的定义

上限由现行 CAP 的“不得高于全国或地区平均每公顷支付额的 65%”改为“不得超过每公顷直接支付的全国平均数”。为了更好地实现补充支持的目标,在承认欧盟各地农场结构差异的基础上,成员国可在不同地区范围内对每一公顷提供不同数量的补充性支持。在“青年农民补充收入支持计划”中,成员国可按照土地每合格公顷年度脱钩支付的形式或者一次性付款的形式,为年轻农民初创业提供额外的收入支持。

3. 废除了“绿色支付计划”,新设了由农民自愿参与的“生态计划”。鉴于现行 CAP 中的“绿色支付计划”实施效果不如预期,因此新一轮 CAP 废除了“绿色支付计划”,新设立了可由农民自愿参与的“气候、环境计划和动物福利(生态计划)”。该计划将以合格公顷土地或者牲畜为单位,对于遵守有益于气候和环境的农业实践以及如永久牧场和农场景观的加强管理、有机农业等实践的农民或农民团体给予收入支持。成员国应建立有益于气候和环境的农业实践清单以界定获得该收入支持的条件。此外,现行 CAP 中的“自然条件限制支持计划”,在新一轮 CAP 中将不再由支柱 1 的“直接支付政策”资助,而调整为支柱 2 的农村发展政策资助的干预措施。

4. 保留了“挂钩收入支持计划”,规制“特定作物支付计划”的权利集中于欧盟。除了上述脱钩的收入支持政策之外,新一轮 CAP 还保留了现行 CAP 中的挂钩收入支持政策,包括“挂钩收入支持计划”和“特定作物特殊支付计划”。“挂钩收入支持计划”专为提高特定部门或者对社会、经济和环境特别重要的产品的竞争性、可持续性与质量而设立。为营造公平、充分的竞争环境,在保留该项计划的同时,成员国应为其设置最高限额。现行 CAP 中的“棉花特殊支付计划”是指成员国对种植 CN 代码 520100 棉花的农民按每公顷合格棉花种植面积提供的援助。只有当该棉花种植区位于成员国授权的棉花生产农业用地上,播种了成员国授权的品种,并在正常生长条件下收获时,农民才有资格获得此项支持资金(European Parliament and Council of the European Union, 2013a)。新一轮

CAP 将继续对棉花提供“特定作物支付”,并继续支持棉花生产区的跨农场组织。为了确保棉花特定作物支付的有效应用和管理,将由欧盟委员会制定种植土地授权和棉花品种的规则和条件。

5. 通过设定资源和环境方面的基本要求,促进了脱钩直接支付的绿色化。现行 CAP 的直接支付干预措施要求符合交叉遵循原则,这虽然可以缓解一些直接支付措施对自然资源和生态环境的负面影响,但是本质上并不具有“绿色化”的性质。新一轮 CAP 在脱钩的直接支付措施方面,从原本的间接影响改为直接规制,即要求所有获得脱钩收入支持的受益者,必须符合欧盟统一规定在自然资源管理和环境保护等方面的基本要求。这就使得欧盟的脱钩收入支持具有了“绿色化”的性质*。

6. 促进更均衡的直接支付分配,降低政策的行政成本。针对现行 CAP“不到 20%的受益人获得了至少 80%的 CAP 支付”局面,新一轮 CAP 将在可持续的基础收入计划中设置直接支付上限或采用递减支付的方式以促进直接支付的更均衡分配。引入直接支付上限的成员国,单个受益者可获得支付金额不得超过 100000 欧元。采用递减直接支付的成员国,对单个受益者超过支付金额 60000 欧元的部分要进行分级削减,递减范围及削减比例各成员国可以自行设定。由此削减的直接支付预算应该转用于脱钩形式的直接支付,并优先用于可持续性的补充性的再分配收入支持,或者被转移到 EAFRD,转移的资金不受两大基金间最高转移额限制。

为了避免因管理大量小额支付而形成过度行政负担,新一轮 CAP 规定成员国应设定接受直接支付的最低合格公顷面积或最低数量,以确保脱钩形式的直接支付有效地实现 CAP 的目标。设定了最低面积要求的成员国,还应该为那些获得了与动物相关的挂钩支付但拥有的合格公顷土地低于最低面积的农民,设定接受直接支付的最低动物数量。

(三) 市场贸易领域干预政策措施的调整

CAP 市场贸易政策包括域内市场干预政策、

* 正是因为如此,在新一轮 CAP 中,所有的脱钩收入支持措施都被冠以了“可持续的”前缀,分别称为“可持续的基础收入支持”“可持续的补充再分配收入支持”和“可持续的对年轻农民的补充收入支持”

营销与生产者组织政策以及欧盟与第三方的国际贸易政策。新一轮 CAP 改革的一个重大调整是为了适应 CAP 支付模式的改变,将现行 CAP 域内市场干预政策中的特定产品部门援助计划独立分离出来,将其纳入到“国家战略计划”可选用的干预措施范围;而特定产品部门援助计划之外的其他干预措施则延续由欧盟层面直接管理执行的方式,以确保欧盟统一农产品市场的公平竞争环境。除此之外,新一轮 CAP 改革对市场贸易领域的干预政策措施只是根据经济社会环境变化进行了微调(European Parliament and Council of the European Union, 2021b)。

1. 调整了“特定产品部门援助计划”的执行方式,新增了其他产品部门以增加政策灵活性。“特定产品部门援助计划”执行方式适应 CAP 交付模式的变化进行了调整,被纳入成员国“国家战略计划”干预政策措施的可选择清单。而在欧盟层面仅保留了制定干预措施的支持形式、额外要求的授权、目标、具体措施、规划、报告和绩效审批等权限,以确保内部市场的公平竞争环境。

新一轮 CAP 中的“特定产品部门援助计划”将继续涵盖现行 CAP 规定的水果和蔬菜、葡萄酒、蜂业、橄榄油和食用橄榄、啤酒花等部门,其涵盖对象还新增了其他产品部门,包括谷物、大米、糖、干饲料、种子、啤酒花、橄榄油和食用橄榄、亚麻和大麻、香蕉、活树、牛肉和小牛肉、牛奶及奶制品、猪肉、绵羊肉及山羊肉、鸡蛋、禽肉、蚕等。

随着涵盖对象产品部门的扩大,新一轮 CAP 规定了特定产品部门援助计划选择实施的基本规则。规定蜂业干预措施对每个成员国都是强制性的;水果和蔬菜部门干预措施、葡萄酒部门干预措施对特定成员国是强制性的;成员国可在国家战略计划中选择实施啤酒花部门干预措施、橄榄油和食用橄榄部门干预措施和其他产品部门干预措施。特别需要注意的是,由于啤酒花、橄榄油和食用橄榄既是现行 CAP 的涵盖部门,又包含在新增其他产品部门中,成员国可自由选择以专项产品部门计划或者以其他产品部门计划的形式对该产品进行援助。由此提升了特定产品部门援助计划的灵活性,与此同时成员国应该避免出现重复选择。

2. 修订了地理标志相关规则,扩展了对人为

因素影响的认定。为了使地理标志的注册更简便快捷,新一轮 CAP 将简化原产地名称和地理标志保护从申请到批准的程序,强化了成员国所起的辅助作用。鉴于成员国对原产地名称和地理标志申请中相关数据信息更加了解,因此对于经由成员国保证的评估结果,欧盟委员会不再对评估结果的可靠性和准确性进行再审核,而仅仅检查提交申请是否具有明显的错误。

之所以要进行原产地名称或地理标志保护,是因为地理环境是影响产品质量和特性的关键因素。这里的地理环境不仅受自然因素的影响,也受人为因素的影响。现行 CAP 仅承认狭义的人为因素,即局限于能够赋予产品特定质量的生产或加工方法,新一轮 CAP 将人为因素扩展到包含土壤和景观管理、耕作方法以及有助于维持主要决定地理环境和产品质量特征的重要人类活动。此外,在新一轮 CAP 中,地理标志和传统特产的保护范围进一步扩大,涵盖了通过互联网或其他电子商务方式销售的商品。

3. 保留了域内市场干预规则和竞争规则,强化了产品标签规则。新一轮 CAP 保留延续了对欧盟域内市场的“公共干预与私人存储支持计划”,以及在农产品营销、农业生产者组织、协会和跨领域组织等方面保护市场公平竞争的规则。同时鉴于消费者对农产品质量安全的关注日益加强,新一轮 CAP 强化了对进入市场产品标签规则的要求,新增了关于不符合标签规则的产品退出市场的规定,要求成员国采取措施,禁止不符合标签条例的产品流向市场,已经被投放市场的,应从市场上撤回(从市场移除或者暂时移除纠正产品标签)。

4. 延续了与第三方的国际贸易政策,仅追认微调了极少部分规则。新一轮 CAP 延续了现行 CAP 在进出口许可证、进口关税、关税配额和特殊待遇、特殊进口规定、保障措施和内向加工等方面,有关欧盟农产品与第三方国际贸易的政策。仅就出口返还、糖进口税等现行 CAP 已经实施但法案规定尚未修改的内容进行了追认式微调。

追认微调的内容主要有以下两项:一是取消了出口返还的规定。2015年12月19日在内罗毕举行的第十届世贸组织部长级会议规定了出口竞争措施,要求世贸组织成员自该决定之日起取

消出口补贴权利,所以新一轮 CAP 将删除现行 CAP 中关于出口返还的规定。二是删除了有关糖进口税的规定。2016/2017 销售年度结束时,适用于制糖业的生产规则及要求到期,因此现行 CAP 中关于“用于精炼的原糖进口”“暂停糖业的进口税”措施不再必要,将在新一轮 CAP 中予以删除。

(四) 农村发展领域干预政策措施的调整

农村发展政策属于 CAP 的支柱 2,其主要目标是通过强化农村的经济社会基础,实现地区平衡发展。在 CAP 总预算有所下降的情况下,农村发展领域预算约占 CAP 总预算的比重却呈逐步提高的趋势(张云华等,2020),说明此领域在 CAP 中的地位和作用越来越得到肯定。

1. 重组了支持的优先领域,合并缩减了干预措施数量。新一轮 CAP 将现行 CAP 的农村发展政策六个支持优先领域(European Parliament and Council of the European Union, 2013b)重组为以下八个,即(1)环境、气候和其他管理承诺;(2)自然或其他特定地区的限制;(3)某些强制性要求造成的特定地区的不利条件;(4)投资;(5)安置年轻农民、创办农村企业和小农场的发展;(6)风险管理工具;(7)合作;(8)知识交流和信息。

与此同时,新一轮 CAP 大大缩减了农村政策的干预措施数量。现行 CAP 改变以往在六个支持优先领域下细分设置二十个干预政策措施的做法,直接将八个支持优先领域作为干预政策措施。需要特别指出的是,新一轮 CAP 中干预政策措施数量上的大幅减少,并不意味着政策干预的范围和内容也随之缩小和减少,实际上每项干预措施的范围和内容反而得到了延伸和扩展。而且,新一轮 CAP 农村发展政策干预政策措施的减少,可以为成员国提供更大的灵活性,更有利于成员国根据具体需求选择政策干预措施。

2. 重组新设了环境、气候与其他管理承诺支持,加强了支持的“绿色化”。新一轮 CAP 的农村发展政策在现行 CAP 有关生态系统保护和气候适应优先领域的基础上,将有关农村可持续发展相关

的干预政策措施归并为:(1)环境、气候与其他管理的承诺支持;(2)自然条件限制地区支持;(3)强制性要求不利条件地区支持等三项,加大对农村环境保护和气候变化应对的支持力度。

环境、气候和其他管理承诺支持,是对农民或受益者因作自愿管理承诺而产生的额外费用或者放弃收入的支付。成员国可以按照每单位统一费率或者一次性付款的方式向作出自愿管理承诺的农民或其他受益者提供款项支持。这项干预政策措施是现行 CAP 中所有涉及自愿承诺的支持措施的大整合,包含了现有 CAP 中有机耕作干预措施中对转换为有机耕作方式和方法的付款;农业气候环境干预措施中对农业环境气候承诺的付款和对农业遗传资源的保护、可持续利用和开发的付款;森林环境和气候服务与森林保护中对森林环境和气候承诺的付款;对动物福利的付款等。

自然条件限制地区支持计划经现有 CAP 中直接支付政策的干预措施中调整而来,虽然随着这样的调整,干预政策措施的预算来源归属由原来可由 EAGF 和 EAFRD 提供支持资金转变为仅由 EAFRD 提供,但是政策干预的目标和内容没有变化,仍然是为了培育有韧性、能够确保农民公平收入的农业部门,成员国可以向面临自然和其他地域限制地区的农民提供支持农业面积中的每公顷年度支付。

而对执行强制性要求面临不利条件地区的支持计划,则是对现有 CAP 农村发展政策干预措施的保留。为了达到增强欧盟在环境方面的作用以及加强与自然和生物多样性投资支持的协同性的目的,新一轮 CAP 保留了对执行“自然 2000”*(Nature 2000)和“水框架指令”***(Water Framework Directives)等强制性要求面临不利条件地区的支付。要求此项支持应与“超出相关强制性标准和要求”的规定相联系,同时成员国还应确保这项支付不会与直接支付政策中的“生态计划”形成重复支持。

3. 明确了促进农村地区发展的支持重点,强化了对风险管理的支持。在促进农村地区经济发

* 根据欧盟栖息地指令(为特别重要的植物、除鸟类以外的动物以及栖息地提供保护)和鸟类指令(为野生鸟类及其栖息地提供保护),受到特别保护的地区统称为自然 2000 地区

** 要求欧盟成员国到 2027 年所有的地表水和地下水取得良好的状态

展方面,新一轮 CAP 在现行 CAP 众多的干预政策措施中,突出了投资、创业、合作的支持重点,更加明确了干预政策措施的具体手段。与此同时,基于风险和不确定性加大的现实,将对风险管理工具的支持从现行 CAP 农村发展政策中的一个细分干预措施提升为一个支持优先领域。投资支持是指成员国可为有助于实现 CAP 目标的有形资产和无形资产的投资提供支持。与现行 CAP 规则不同,为了更好地确保新一轮 CAP“国家战略计划”与欧盟目标的一致性,保障成员国之间的公平竞争环境,新一轮 CAP 要求“国家战略计划”中制定提交一份投资负面清单,并且要将一般投资支持的支持率限制在合理费用 65% 以下,对特殊用途投资的支持率设置了灵活的上限,要求最高上限不能突破 100%。

新一轮 CAP 保留了对安置年轻农民、创办农村企业和小农场的支持,但新设定了支持上限。由于年轻农民和新进入者在获得土地、高价格和获得信贷方面仍然面临重大障碍,新创企业受到价格波动(投入和生产)的威胁更大,因此,新一轮 CAP 继续规定成员国应该为年轻农民、小农场的发展、农林业相关的农村企业、或多样化农户收入、农村地区非农创业提供支持,尤其支持创业和风险管理技能培训方面。成员国应根据代际更新和其他相关具体目标,提供相应战略措施以及确定一套明确、协同的干预措施。成员国可采用一次性付款、金融工具或者二者组合的支持方式。单个企业和农民可获得最高支持限额为 100000 欧元。

新一轮 CAP 保留了对促进农村地区合作的支持,并要求应该促进在至少两个实体之间建立和实施合作。与现行 CAP 相比,新一轮 CAP 扩展了合

作的内涵与支持范围,规定成员国可以为准备和实施欧洲农业生产力和可持续性创新伙伴关系的运营小组项目,准备和实施 LEADER*, 促进和支持质量计划及其采用,为生产者组织、生产者团体或跨部门组织和其他形式的合作提供支持。

针对现行 CAP 的风险管理工具使用率较低的状况,新一轮 CAP 保留并强化了对于风险管理工具的支持,以帮助农民管理超出其控制范围的农业活动带来的生产和收入风险。风险管理工具的支持规则更加灵活,成员国可根据需求为不同类型风险管理工具提供支持,尤其是对保险保费和共同基金的资助。成员国应将支持限制在合理费用的 70% 以内,向为风险管理工具作出贡献的农民提供不超过其接受的直接支付 1% 数额的支持。

4. 整合了对知识交流和信息的支持,强调了数字化的发展方向。新一轮 CAP 将现行 CAP 农村发展政策中有效推动欧盟农业知识创新服务体系建立的知识转移和信息行动,咨询服务、农场管理和农场救济服务两项行动进行整合(赵黎, 2020),形成了新的“知识交流和信息”支持政策措施,并首次明确提出“通过促进农业和农村地区的知识、创新和数字化来促进现代化”的政策目标。对知识交流和信息的支持可以覆盖任何促进创新行动、培训和咨询、起草更新计划和研究报告、知识和信息的交流和传播的费用。在建立咨询服务的情况下,成员国可以提供最高 200000 欧元的定额支持。各成员国或地区可酌情利用“国家战略计划”中制定的干预措施类型,资助一系列旨在进行知识交流和创新的行动。

四、新一轮 CAP 改革的交付模式变化

(一) 新一轮 CAP 交付模式变化的直接动因

现行 CAP 的执行理念以成员国必须遵守详细的欧盟规则为核心。由此导致人们认为, CAP 本质上不是由目标驱动的,而是几乎完全通过控制、处罚和审计来执行规则的政策。因此,无论是因为成员国和农民主要担心潜在的资金损失,还是欧盟

委员会希望以低出错率获得欧洲议会的配合,各个层面强烈关注的都是确保执行的合规性。于是产生了这样一些现实影响,即政策实施过程的行政负担越来越重,需要非常严格的控制来保证执行,以及各层面要求提供的各项规则越来越详细、精确。正是在这样的背景下, CAP 政策陷入了恶性循环,

* 是一种“自下而上”的组织形式,农民、农村企业、地方组织及政府和来自不同部门的个人聚集在一起,组成地方行动小组,制定自己的发展战略与预算

即虽一直强调政策简化但现实却越来越复杂。

现行 CAP 的绩效评估表明,考虑到非常多样化的农业和社会经济条件,在当前的欧盟实施详细的相同规则非常困难。制定现行 CAP 规则的 2013CAP 改革也证实,制定一套共同的详细规则存在巨大的困难和矛盾,许多政策工具的规则不得不给出多选择的要求或者单列不少的例外。现行 CAP 共同规则的“一刀切”办法具有局限性,因为同样的措施很难应对不同地区的现实政策需求,在不同地区可能产生不同的影响。因此,新一轮 CAP 改革希望从执行理念的更新出发,改变现行 CAP 交付模式,以切实达到简化治理、增强效果和提升

效率的目的。

(二) CAP 交付模式变化的主要内容

为了实现执行理念从以过程合规为核心向以结果绩效为核心的转变,CAP 交付模式改革的基本思路从权责相对集中走向权责合理分置,重新分配欧盟和成员国之间的权力和责任。而 CAP 交付模式改革的关键是新引入了 CAP 国家战略计划,即在新一轮 CAP 实施前,每个成员国都要根据 CAP 在欧盟层面的政策目标,参照欧盟层面设置的结果指标,以欧盟层面提供的可选择干预措施为基础,制定提交各自的国家战略计划。由此,将使得 CAP 交付模式至少带来以下的改变(见图 1)。

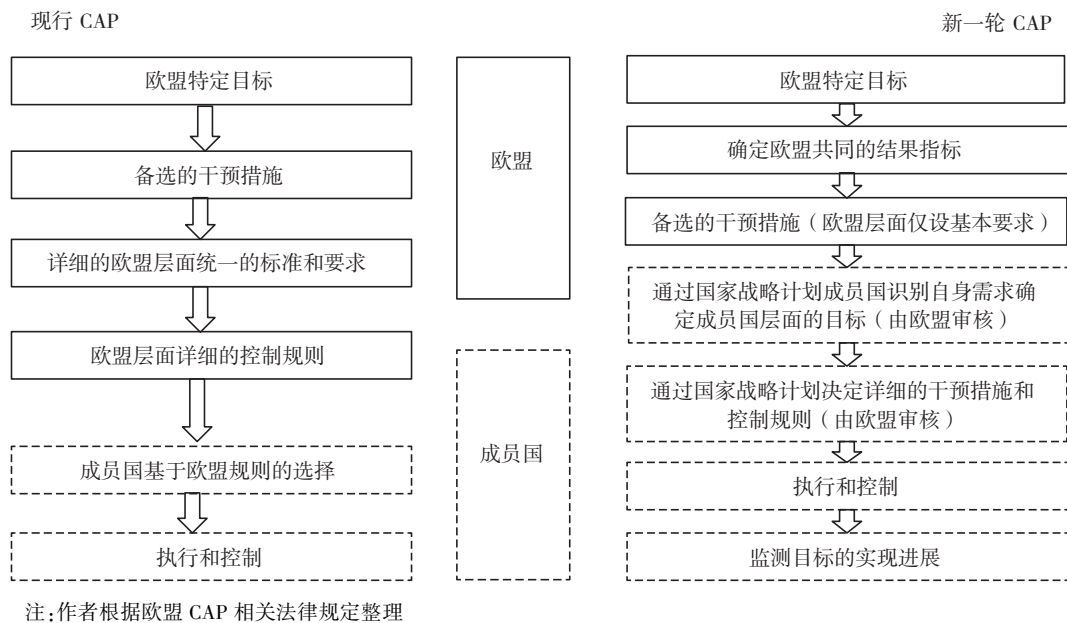


图 1 CAP 交付模式的改变

第一,改变了欧盟和各成员国之间的责任分担。《欧洲联盟运作条约》本就要求欧盟和成员国共享农业管辖权,同时建立具有共同目标、共同执行的共同农业政策。与现行 CAP 交付模式相比,新支付模式下欧盟层面虽然仍然负责确定政策目标,提出可供选择的干预措施框架,但是对于各项干预措施只会提供相对简单的基本要求,不再统一制定各项干预措施的具体规则,也不再制定政策执行所需的统一控制规则,而改为通过对各成员国“国家战略计划”是否设定了适当的量化目标和实现这些量化目标可行方法的评估,及其执行是否达到欧盟层面设定的成果指标的审核来推进政策执

行。欧盟委员会保有暂停对政策执行出现严重偏差的成员国预算支付的权利。

而各成员国则通过国家战略计划增加了规则制定上的权责,可以根据对国家需求的评估更有针对性地选择干预措施,也可以在选定的干预措施方面以欧盟层面的基本要求为基础制定成员国层面更加详细的规则要求,同时也增加了在政策执行和控制上的权责,即成员国将不再按照欧盟统一的详细要求和控制规则来执行,而是将根据自己制定的国家战略计划中所规定的详细要求和控制规则来执行,同时成员国还负有每年向欧盟委员会报告政策执行进展、制定正式行动计划、纠正执行偏差的

责任。对成员国的权责转移,应该有利于更好地发挥成员国在 CAP 实施上的积极性和主动性。

第二,提高了政策措施对差异化需求的针对性。现行 CAP 政策制定了欧盟层面统一的干预措施规则要求和控制规则,存在着难以适用欧盟差异巨大的农业与经济条件,不能很好地满足某些国家和地区的特殊政策需求的问题。在新一轮 CAP 交付模式下,要求成员国在制定国家战略计划时通过 SWOT 分析充分评估本国和本地区的政策需求,在欧盟提供的可选干预措施中选择适合本国国情的干预措施(附带资金分配),并根据各成员国的状况在欧盟基本要求的基础上自主制定详细的要求和控制规则,这就极大提高了 CAP 政策的针对性,从而使政策发挥更好的影响效果。

第三,强化了实现欧盟共同目标的结果保障。为了改变现行 CAP 实施中偏重于强调过程合规性的倾向,新一轮 CAP 在实施中将更强调结果导向,强调欧盟共同目标的实现。具体做法是在欧盟层面,在确立 CAP 特定政策目标的同时,新增设置了

欧盟共同的结果指标。(1)用于指导各成员国制定国家战略计划,并将国家战略计划是否可实现欧盟的结果指标作为审核通过的重要内容;(2)用于对各成员国国家战略计划实施的监测和评估,将这些结果指标作为考核政策实施效果的主要内容。

第四,提供了降低政策实施财政负担的可能性。由于引入了各成员国的国家战略计划,一是大大简化了 CAP 的规则内容,在欧盟层面只需要规定措施的基本要求,不再需要规定详细规则,成员国要在该国计划中体现政策简化和减少行政负担的具体内容,使得政策措施的执行极大简化;二是将 CAP 主要政策措施的执行控制转交各成员国,欧盟层面将重点转向了结果指标考核控制,这就极大减少了欧盟层面的行政事务;三是 CAP 政策措施将通过各成员国的国家战略计划来实施,不仅细化规则符合各成员国的实际,而且各成员国也可以更好地把握政策实施过程中的各种信息,从而使得执行和控制更加容易。

五、总结与政策启示

(一) 结论

本文通过分析欧盟 CAP2023—2027 年新一轮改革,可得到如下的主要结论。

第一,新一轮 CAP 确立了新的政策目标体系。为了适应政策的环境变化,新一轮 CAP 积极引进政策新理念,并针对现行 CAP 存在的问题,首次确立了“更简化、更智能、更现代化和更可持续的 CAP”的总体政策目标,并构建了由领域目标和跨领域目标构成的政策目标体系。在基本延续“产业经济”“环境与气候”和“区域社会”三个领域目标的同时,首次明确提出了“可持续发展”“知识创新”和“政策简化”这三个跨领域的目标。新确立的跨领域目标集中体现了新一轮 CAP 的主要发展趋势,那就是 CAP 在继续追求简化的同时,呈现出越来越“绿色化”的趋向和越来越知识化的趋向。

第二,新一轮 CAP 整合调整了部分政策干预措施。新一轮 CAP 整体预算略有下降,但仍维持在较大的规模,确保了其重要性。新一轮 CAP 在延续“两个支柱”和“三个领域”的基本政策框架的同时,对各领域的政策干预措施进行了部分调整。

直接支付政策的重要调整包括:通过设立环境与气候方面的基本要求,实现了“脱钩”支付政策措施的“绿色化”转型;废弃了“绿色支付计划”,新设了“环境、气候计划与动物福利(生态计划)”;将“条件不利地区支持计划”调整到农村发展政策领域;通过设定支付上限等,实现了更均衡的支付分配等。市场贸易政策的调整较少,具体包括:单独分离出“特定产品部门援助计划”,纳入到“国家战略计划”实施;调整强化了地理标志规则和产品标签规则;追认微调了部分与第三方贸易规则。农村发展政策的调整幅度最大,将现行 CAP 的“六大优先领域”重新整合为“八大优先领域”,废弃了现行 CAP 多达 20 项的政策干预措施,直接按照“优先领域”整合成了 8 项干预措施,包括将与“环境与气候”相关的措施整合成“环境、气候与其他管理承诺”措施,明确了农村地区发展的投资、创业和合作等重点支持措施,强化了风险管理工具的支持,整合了知识和信息支持措施等。

第三,新一轮 CAP 将采用新的交付模式。新交付模式的采用,是本轮 CAP 改革的“重头戏”,是

欧盟希望从本质上实现“政策简化”的重要举措。通过新导入的“国家战略计划”，改变了 CAP 政策在欧盟和各成员国之间的责任分担，相对弱化了欧盟层面在执行和控制方面的权责，强化了成员国的权责，应该有利于更好地发挥成员国在 CAP 实施上的积极性和主动性；提高了政策措施对差异化需求的针对性，成员国可在制定国家战略计划时充分评估本国和本地区的政策需求，在欧盟提供的可选干预措施中选择适合自己国情的干预措施，并根据各成员国的状况在欧盟基本要求的基础上自主制定详细的要求和控制规则，从而可以使政策发挥更好的影响效果；强化了实现欧盟共同目标的结果保障。

（二）政策启示

从新一轮 CAP 正式法案来看，本轮 CAP 对欧盟市场贸易措施的调整较小，因此从整体来看不会使得中欧农产品贸易的政策环境发生较大的改变，结合新一轮 CAP 强调欧盟农业将继续扩大对世界开放的趋向，可以预判本轮 CAP 改革对中欧农产品贸易的影响不大。但是，欧盟作为世界农产品贸易主要参与方，在世界农业贸易谈判中具有重要的影响力。因此，CAP 的调整将会潜在影响欧盟在世界农业贸易谈判中的立场和选择。从本轮 CAP 改革来看，至少在国内支持政策方面，有可能对涉及与环境挂钩的直接支付、收入风险保障措施的性质认定等规则调整上产生潜在的影响。

而就我国实施乡村振兴战略中的农业政策制定和执行而言，新一轮 CAP 改革具有以下启示。

第一，“绿色化”将是农业支持政策转型的重要方向。农业政策支持是工业化完成国家的基本形式，在 WTO 农业贸易规则中的国内支持规则的制约下，如何开展农业政策支持正面临着新的挑战。自我国在本世纪初开始实施“四补贴”政策以来，农业支持政策的制定也已经面临着 WTO 规则“天花板”的挤压。随着乡村振兴战略的实施，农业支持政策的“空间”还会进一步收窄。欧盟 CAP 强调农业支持政策与资源环境政策的一体化，2003 年 CAP 改革将脱钩支付的依据调整为“管理土地的面积”为收入支持提供了一个新的依据，而新一轮改革为脱钩支付增加了资源环境管理的基本要求，则是真正实现了脱钩支付的依据和性质的转

变。这不仅很巧妙地规避了 WTO 农业贸易规则对农业国内支持的限制，而且也很好地呼应了对于履行碳中和承诺以及实现联合国可持续发展目标的需要，形成了具有特色的 CAP 农业支持模式。因此，在同样面临着 WTO 贸易规则制约，同时正处在“碳达峰、碳中和”行业政策顶层设计过程中的我国，欧盟 CAP 的“绿色化”转型思路无疑具有重要的参考价值。

第二，“问题导向的系统性”是农业政策设计的重要原则。新一轮 CAP 改革表明，政策目标的确定来自于问题的梳理，综合性的政策需要明确目标体系。我国实施的乡村振兴战略虽然其具体目标与欧盟 CAP 有所不同，但是其针对多问题的综合性特征与欧盟 CAP 基本相似。而要实现综合政策的目标体系，必须有与之相适用的系统性政策干预措施。新一轮 CAP 改革的重要启示在于：（1）系统框架下的多选择干预措施。系统框架可以保障欧盟共同目标的实现，而干预措施的可选择性则充分考虑了各成员国农业与经济条件的差异性。（2）各项政策措施之间的协调性。通过规则设置尽可能地缓解和降低政策措施之间的负向影响，形成各项政策措施的合力。除此之外，新一轮 CAP 的一些具体政策措施也对我国实施乡村振兴战略具有借鉴意义。例如，CAP 非常重视青年农民和新进入者在激活农村地区活力方面的作用，通过“对年轻农民的补充收入支持”、为其提供金融工具的优惠条件等政策，缓解年轻农民和行业新进入者在土地、信贷获得方面的重大问题，促进代际更新，增强农村地区的发展活力，这类政策措施对于乡村人才振兴具有一定的参考价值。

第三，“权责分层化”是农业政策执行的有效方式。新一轮 CAP 改革充分地说明，政策执行在很大程度上决定着政策效果。因此，在政策的执行机制上，欧盟在新一轮 CAP 改革中导入了“国家战略计划”新方式，可以更好地发挥成员国的作用，简化了执行过程，提高了政策的灵活性和针对性，降低了执行成本。与此同时，CAP 的一个重要特点是目标明确、可选择政策措施也明确，但并不是所有的政策措施都是强制实行的。欧盟层面广泛的干预措施政策箱，使得政策简化成为可能，具体干预措施由成员国根据自身情况来选择，并据此在

预算使用上设置了必要的灵活性。我国具有国土面积广阔、地区之间差异大、行政层次较多等特点,与欧盟具有相似性。所以,可以参考借鉴欧盟在政策实施执行机制设计方面的经验,来保障我国乡村振兴战略各项政策措施的高效执行。

第四,“结果导向”应是农业政策控制和评估的重要依据。在政策执行监测和绩效评估上,欧盟新一轮 CAP 改革完成了政策合规导向到符合政策

目标的结果绩效导向的转变,并据此来改进现有的共同监测和评价框架和目前的直接支付和农村发展监测系统,形成涵盖 CAP 战略计划的所有工具的新绩效监控和评估框架。政策绩效将通过一套欧盟范围内的通用指标,根据 CAP 设定的具体目标来衡量。这样的政策监测和评估体系对我国乡村振兴战略下的政策监测和评估体系具有一定的借鉴意义。

参考文献

1. Council of the European Union. COUNCIL REGULATION(EU, Euratom)2020/2093 of 17 December 2020 Laying down the Multiannual Financial Framework for the Years 2021 to 2027. Official Journal of the European Union,2020
2. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Proposal for a Regulation of the European Parliament And of the Council Establishing Rules on Support for Strategic Plans to be Drawn up by Member States under the Common Agricultural Policy(CAP Strategic Plans) and Financed by the European Agricultural Guarantee Fund(EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD) and Repealing Regulation(EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation(EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0392&qid=1664976813151>
3. European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development. Commission Staff Working Document Impact Assessment, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0301&qid=1665054376056>
4. European Economic and Social Committee. Opinion of the European Economic and Social Committee on Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The Future of Food and Farming. Official Journal of the European Union,2018
5. European Parliament, Council of the European Union. Regulation(EU)2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 Establishing Rules on Support for Strategic Plans to be Drawn up by Member States under the Common Agricultural Policy(CAP Strategic Plans) and Financed by the European Agricultural Guarantee Fund(EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD) and Repealing Regulations(EU) No 1305/2013 and(EU) No 1307/2013. Official Journal of the European Union,2021a
6. European Parliament, Council of the European Union. Regulation(EU)2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 Amending Regulations(EU) No 1308/2013 Establishing a Common Organisation of the Markets in Agricultural Products, (EU) No 1151/2012 on Quality Schemes for Agricultural Products and Foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the Definition, Description, Presentation, Labelling and the Protection of Geographical Indications of Aromatised Wine Products and(EU) No 228/2013 Laying Down Specific Measures for Agriculture in the Outermost Regions of the Union. Official Journal of the European Union,2021b
7. European Parliament, Council of the European Union. Regulation(EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Establishing Rules for Direct Payments to Farmers Under Support Schemes Within the Framework of the Common Agricultural Policy and Repealing Council Regulation(EC) No 637/2008 and Council Regulation(EC) No 73/2009. Official Journal of the European Union,2013a
8. European Parliament, Council of the European Union. Regulation(EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development(EAFRD) and Repealing Council Regulation(EC) No 1698/2005. Official Journal of the European Union,2013b
9. 方向明,覃 诚. 现阶段中国城乡发展差距评价与国外经验借鉴. 农业经济问题,2021(10):32~41
10. 刘武兵. 欧盟共同农业政策 2023—2027:改革与启示. 世界农业,2022(9):5~16
11. 吕建兴,曾寅初. 欧盟 CAP 改革中农业市场政策的调整与启示. 农业经济问题,2017(7):89~100+112
12. 马红坤,孙立新,毛世平. 欧盟农业支持政策的改革方向与中国的未来选择. 现代经济探讨,2019(4):104~111
13. 马红坤,毛世平. 欧盟共同农业政策的绿色生态转型:政策演变、改革趋向及启示. 农业经济问题,2019(9):134~144
14. 史 磊,郑 珊. “乡村振兴”战略下的农村人居环境建设机制:欧盟实践经验及启示. 环境保护,2018(10):66~70
15. 孙娟娟. 农业农村政策演变中的三类转型:欧盟经验对我国实践的启示. 江西财经大学学报,2020(4):93~101
16. 夏 宇,赵立军,王士海. 欧盟青年农民支持政策及其启示. 世界农业,2020(12):39~47+59

17. 张 鹏, 梅 杰. 欧盟共同农业政策: 绿色生态转型、改革趋向与发展启示. 世界农业, 2022(2): 5~14

18. 张云华, 赵俊超, 殷浩栋. 欧盟农业政策转型趋势与启示. 世界农业, 2020(5): 7~11

Common Agricultural Policy 2023—2027 Reform in European Union: Trends and Enlightenment

ZENG Yinchu, JI Wei

Abstract: In the process of the Common Agricultural Policy (CAP) 2023—2027 reform in the European Union, a new policy objective system consisting of “three field objectives” and “three cross field objectives” has been set up, and a new delivery mode with the “CAP strategic plans” will be introduced for the first time. While the policy framework of “two pillars” and “three fields” will remain the same, the policy intervention measures in various fields have been adjusted. The more “green” decoupling payment measures have been realized. The “schemes for the climate, environment and animal welfare (‘eco-schemes’)” has been newly established. The implementation method of the “types of intervention in certain sectors” has been changed. The “priority areas” of the rural development policy have been reorganized, and the intervention measures in the rural development field have been merged. The new CAP after the reform will be more “greener”, put more emphasis on “knowledge and innovation” and more simplified. In spite of the impact of the CAP reform on China–EU agricultural trade will be small, the new CAP has important reference valuations for China’s rural vitalization strategy in the aspects such as policy formulation, implementation, monitoring and evaluation.

Keywords: CAP reform; Agricultural policy; European Union

责任编辑: 鄂昱州