

欧盟共同农业政策框架下农业生态保护补偿政策对我国的启示

秦 晓

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年8月11日; 录用日期: 2025年9月3日; 发布日期: 2025年9月15日

摘 要

我国农业生态保护补偿制度已由《生态保护补偿条例》确立了基本框架, 然而当前仍面临诸多挑战, 比如立法体系不够完善、补偿标准不够精确、资金管理较为分散以及激励机制存在不足等, 这些问题限制了该制度在实践中的应用。欧盟共同农业政策历经持续改革, 逐渐构建起了一套完善的生态保护补偿政策体系, 它借助“交叉遵守”机制强化生态约束, 借助“绿色直接支付”实现经济诱导, 依托“农村发展计划”协同环境与农业发展目标, 这些机制为我国制度的优化提供了关键的政策参考。我国农业生态保护补偿制度应从创新补偿资金机制、健全法律与政策框架、建立差异化且精细化的补偿标准这三个关键方面进行系统完善, 推进农业绿色转型以及可持续发展。

关键词

欧盟共同农业政策, 农业生态保护补偿, 补偿标准

The Implications of the Agricultural Eco-Compensation Policies under the EU's Common Agricultural Policy Framework for China

Xiao Qin

Law School, Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: Aug. 11th, 2025; accepted: Sep. 3rd, 2025; published: Sep. 15th, 2025

Abstract

China's agricultural eco-compensation system has established a basic framework through the “Eco-

文章引用: 秦晓. 欧盟共同农业政策框架下农业生态保护补偿政策对我国的启示[J]. 争议解决, 2025, 11(9): 149-153.

DOI: 10.12677/ds.2025.119291

Environmental Protection Compensation Ordinance”. However, it still faces multiple challenges, such as an incomplete legislative system, imprecise compensation standards, fragmented fund management, and insufficient incentive mechanisms, all of which hinder its effective implementation. The EU’s Common Agricultural Policy (CAP), through ongoing reforms, has developed a comprehensive eco-compensation policy system. It strengthens ecological constraints via the “cross-compliance” mechanism, provides economic incentives through “green direct payments”, and aligns environmental and agricultural development goals under the “Rural Development Program”. These mechanisms offer valuable insights for refining China’s system. To advance agricultural green transformation and sustainable development, China’s agricultural eco-compensation system should be systematically improved in three key aspects: integrating and innovating compensation funding mechanisms, strengthening the legal and policy framework, and establishing differentiated and refined compensation standards.

Keywords

EU’s Common Agricultural Policy (CAP), Agricultural Eco-Compensation, Compensation Standards

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

农业生态保护补偿属于推动农业可持续发展以及协调农业生产和农业生态关系的关键政策工具，同时也是健全生态保护补偿体系的关键部分，2024 年 4 月，《生态保护补偿条例》正式施行，确立了生态保护补偿的基本制度架构，为农业等特定领域开展生态补偿提供了法律依据，然而当前，我国农业生态保护补偿尚处于起步探索时期，在补偿范围的确定、参与主体的责任、补偿途径的多样性以及补偿标准的科学性等方面存在诸多欠缺，限制了该制度在实践层面的有效施展。在此情形下，欧盟共同农业政策作为一项历史久远、体系完备的农业支持政策，较早确立了绿色发展方向，且在多次改革中持续强化生态保护目标，其成熟的生态补偿机制为我国构建契合国情的农业生态保护补偿体系提供了宝贵借鉴，本文依靠梳理欧盟共同农业政策从以产量为核心到以生态为导向的政策转变进程，着重分析其生态补偿的具体举措与制度特性，期望为推进我国农业生态保护补偿机制的建立完善提供参考。

2. 欧盟共同农业政策

欧盟共同农业政策(CAP)经过数十年的发展，从最初以增产为核心的支持体系，成功转型为以生态保护为中心的治理框架，并探索出一套值得借鉴的农业生态保护补偿机制。

2.1. 欧盟共同农业政策的演进历程

欧盟共同农业政策经历了从以产量为主到绿色转型的过程，在共同农业政策的初期阶段，其核心是增加产量，依靠价格支持机制来刺激农业生产，这样做虽然保障了粮食供应，然而却引发了一系列问题，比如环境负荷加重、农业面源污染、资源过度消耗以及农产品结构性过剩等情况。

自 1992 年“马克歇瑞改革”起，欧盟共同农业政策逐步调整支持方式，削减价格干预，引入与生产量脱钩与生态环境保护挂钩的直接收入补贴政策。将补贴资格与生态保护措施建立直接联系，包括实施休耕、轮作等以减少农业对环境的影响。

欧盟共同农业政策的 2013 至 2020 政策周期，欧盟共同农业政策更加注重可持续导向，以此应对农

业人口减少、财政负担加重以及环境压力增大等诸多挑战，本周期重点从单纯支持生产转变为推动农业与农村全面发展，借助优化市场机制、放宽生产限制来提高产业竞争力。在农村发展领域，着重强调知识创新、技术转化等，在生态保护方面，构建了绿色支付激励机制，绿色生态转型方面的举措更为丰富多样，这一系列改革意味着欧盟共同农业政策从以产量为核心的传统支持模式，全面迈向更具生态意识、更注重绿色发展的现代农业治理框架。

自 2021 年至今，欧盟共同农业政策持续推进以绿色、公平和效率为核心目标的现代化转型，新周期政策大力强化生态导向，把更多预算投入气候行动，生态计划在直接支付中占据关键比例，同时重视环境、生物多样性以及动物福利等领域，在公平性方面，新 CAP 明确规定成员国将部分直接支付定向用于中小规模农场，提高收入再分配支持。并且政策持续倡导市场导向，鼓励农业经营主体借助合作提升市场竞争力和应对能力，推动农业部门整体现代化，此次改革标志着 CAP 朝着可持续和包容性的农业支持体系深入发展。

2.2. 欧盟共同农业政策中的生态保护补偿措施

1) 交叉遵守

交叉遵守是欧盟共同农业政策中把直接收入支持跟环境保护要求相融合的关键机制，此机制明确规定，农民只有遵循欧盟关于公共健康、动物福利、环境保护等方面所设定的法定管理标准以及良好的农业与环境条件要求，才可获取全额直接支付，具体的义务涉及保持土壤有机质与结构、施行水土保持措施、保护生物多样性、维持农业景观特征，以及在水道周边设立缓冲带等。要是农户没有遵守上述规范，那么其直接支付和农村发展资助将会被相应削减，借助这一强制性约束，交叉遵守切实推动了农业生产与生态保护的协同发展，提升了农业体系的可持续性。

2) 绿色直接支付

“绿色支付是第一支柱政策直接支付的重要组成部分，其额度占直接支付总金额的 30% 以上，是对耕地生态保护最直接的补偿和激励方式” [1]。该政策规定农户要履行三项强制性环境实践，一是实行作物多样化来优化种植结构，二是维持特定比例的永久草地以提高碳汇和生态稳定性，三是把一定比例的耕地划为生态重点区域来提升生物多样性，要是农户没达到这些要求，会按比例扣减绿色支付款项，还可能遭遇成员国施加的行政处罚。这一机制强化了农业补贴的绿色约束条件，把生态效益和农户收入直接关联，是达成耕地保护与气候目标的核心政策工具。

3) 农村发展方案

农村发展方案作为 CAP 的第二大支柱，是 CAP 达成环境保护目标的关键机制，欧盟委员会十分尊重农民自主意愿，促使各成员国制定契合本国实际状况的农村发展方案，此方案与第一支柱达成有效协同，一同推动农业可持续转型，特别着重于达成环境保护与生态治理目标，在资金运用方面，农村发展方案明确规定把相当比例资源投入到环境和自然保护相关领域，包含农业环境与气候措施、生态农业措施、可持续林业经营以及环境友好型投资等诸多方面，系统构建起以生态为导向的农村政策支持体系。该方案由欧盟国家预算和农业发展基金共同资助，方案产生的成本可获得财政补偿，自 2023 年起，所有农村发展方案都被纳入国家 CAP 战略计划，加强了农业政策在生态、经济与社会目标间的协同。

3. 欧盟农业生态保护补偿对我国的启示

通过对欧盟共同农业政策生态内涵与实施机制的分析，可知其成功关键在于构建了一个法治化、市场化与精细化相结合的激励政策体系。基于我国农业生态补偿的现实困境，我们可以从资金整合、制度完善与标准制定三个关键维度，系统完善我国农业生态保护补偿制度。

3.1. 设立农业生态系统专项补偿资金

“目前我国已有的针对农田的资金包括农田建设补助资金、农业支持综合补贴、耕地资源保护支出等，各类资金按照各自的途径和方式发放，缺少统筹机制”[2]。这些补偿资金归属于不同政策框架，其管理较为分散，并且缺乏系统整合，难以形成生态保护的合力，为了强化农业生态保护补偿机制，提议构建面向生态导向的“农田基金”，需要对现有的各类资金进行统筹整合以及使用机制创新，一方面，要在现有资金用途里嵌入生态保护要求，比如在农田建设与保护资金中明确支持耕地生态建设以及绿色基础设施投入，在农业支持补贴中引入生态约束条款，对于违反生态保护要求的生产行为实行补贴扣减。另一方面，可以设立耕地生态保护专项补偿资金，用来支持农民采取环境友好型农艺措施、开展生态修复和保护项目，系统提升农田生态系统的服务功能，借助基金统筹与机制创新，推动农业补贴从生产支持型转变为绿色生态型，逐步建立激励与约束并重的农业生态保护补偿制度。

3.2. 完善农业领域生态保护补偿政策体系

“CAP 通常采用由立法机关通过法律和法规的形式来进行，并且每一轮改革都要经过几年的商讨和谋划以及多次的修改完善，最终形成一套程序严格规范且可高度执行的政策体系”[3]。为生态补偿提供了坚实的制度保障，明确了补偿的主体、标准与实施机制。相比之下，我国目前缺乏针对农业生态保护补偿的强制性、专门性立法，现有政策对生态友好型生产方式(如化肥农药减量、有机肥施用、秸秆还田等)的补偿支持仍较为笼统，激励效果有限，难以有效调动农户参与保护的积极性。基于此情况，我国需要加快推进农业生态保护补偿专项法律法规的制定工作，将生态补偿的权利义务以及实施程序给予细化，以此提高制度的规范性以及约束力，在农业生态保护补偿制度中，应当提高“绿色补贴”的比例，强化公众的生态意识，依靠制度保障与经济激励相结合的办法，引导农业朝着绿色方向转型，促使资源节约、环境友好的生态农业经营体系得以形成。

3.3. 细化农业生态保护补偿标准

“德国通过 CAP 体系、财政补贴和社会捐助等方式对农业生态补偿发展提供多途径的资金资助，取得了非常好的环境效益”[4]。“如德国农业生态补偿中的直接补贴包括常规补贴和特殊补贴两部分。在常规补贴基础上，其他一些特殊的生产因素如气候、地势、动物保护、自然放养均被作为发放补贴所要考查的条件。补贴的数额根据实际的支出或损失进行计算”[5]。而目前我国的农业生态保护补偿标准仍较为笼统，部分领域存在“一刀切”现象，难以体现区域差异和生态投入成本，影响了政策的公平性。因此，我国应系统构建差异化和精细化的生态补偿标准体系，增强补偿的合理性与激励精准度。同时，应做好相关宣传保障工作，确保农户及时了解补偿细则。

4. 结论

欧盟共同农业政策的演变过程表明了现代农业政策由产量为主的生产主义转向维护生态安全、促进经济活力与社会公平的综合治理模式的必然趋势。该政策通过一系列法规政策、市场化方案，将生态环境保护通过农业生产激励政策进行保障。本文通过分析欧盟共同农业政策中“交叉遵守”、“绿色直接支付”与“农村发展方案”三项农业生态保护补偿措施，阐释了其如何通过“强制约束与积极激励”相结合的有效路径，激励和引导农业生产者广泛采用对环境更加友好型的生产方式。基于国际经验的借鉴与我国国内现状的思考，我国农业生态保护补偿制度建设应着力进行相关机制的完善与创新，以克服当前实践缺少明确政策指引的现状。首先是把现在各种各样的农业补贴和生态保护资金整合起来，成立一个专门的农业生态补偿基金，让资金来源更稳定、更有保障。第二，要加快推进农业生态补偿的专门立法，

明确谁补偿、谁受益，规范操作流程和监管办法，让整个制度更有权威、更容易落地。第三，要建立一套区别不同地区、考虑生态功能价值和实际成本的分级补偿标准，同时加强政策宣传、鼓励农户参与，并设置科学的评估监督和责任追究机制。这样才能确保农业生态补偿政策更加有效、公平和透明，真正实现农业高质量发展和生态可持续的有机结合。

参考文献

- [1] 赵晓宇, 曹庭语, 张晓钰, 等. 欧盟共同农业政策框架下生态保护补偿的经验与启示[J]. 自然资源情报, 2025(3): 23-28.
- [2] 周伟, 石吉金, 苏子龙, 等. 耕地生态保护与补偿的国际经验启示——基于欧盟共同农业政策[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(8): 37-43.
- [3] 孙彤彤. 欧盟共同农业政策的演变历程、实施效果及其启示[J]. 农业经济, 2025(1): 36-38.
- [4] 谢春云, 王宁. 德国农业生态补偿政策形成的背景、政策实践与启示[J]. 农业科学研究, 2023, 44(4): 68-76.
- [5] 曾哲. 欧盟共同农业政策框架下德国农业生态补偿政策及启示[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2020, 48(3): 76-81.