

江苏省农业绿色发展进阶思考与 政策取向探讨¹

曹爱兵 姚瑶

(江苏省绿色食品办公室, 南京 210036)

【摘要】农业绿色发展是一项呈进阶式且不断发展的系统性工程。本文基于近年来江苏省的实践,深入剖析了农业绿色发展的阶段性内涵和基本任务,认为江苏省已转型升级至农业绿色发展的提质阶段,结合省级绿色优质农产品基地建设探索,从深化体制创新、健全协调机制、统筹外部支持和推动优质优价等角度,系统性规划江苏省农业绿色发展方向。

【关键词】农业绿色发展; 优质农产品; 基地建设; 江苏省

绿色农业是实现农业全面、协调、可持续发展的重要模式。追求绿色生态环境,倡导绿色生产技术,增加绿色优质农产品供给,推进农业绿色发展,不仅是农业发展观的深刻转变,也是实现农业现代化的必由之路,更是推动农业高质量发展的重要举措。为贯彻落实中央《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》,全面建立以绿色生态为导向的制度体系,基本形成与资源环境承载力相匹配,与生产、生活、生态相协调的农业发展格局,江苏省不断践行体制、机制创新,为推进农业“绿色革命”先行先试。本文分析了农业绿色发展的进阶性内涵,总结了近年来江苏省在农业绿色发展提质阶段的实践探索,提出了江苏省在推动农业绿色发展方面的工作思路和政策取向。

一、江苏省农业绿色发展的

战略设想

党的十九大报告指出,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾是当前社会的主要矛盾。新时代下“三农”工作的头等大事始终是缓解农业生产结构性矛盾,保障重要农产品的有效供给。2019年中央一号文件再次强调深化农业供给侧改革,增加紧缺和绿色优质农产品有效供给,将供给侧改革和农业绿色发展有机衔接。探索更高水平的供需平衡关系,实现农业绿色发展已经成为我国农业发展的内在要求和核心目标^[1]。

绿色农业是可持续的代名词,即实施可持续的生产,追求可持续的消费,是以实现生物资源的整体利用以及微生物、植物和动物的良性生态循环,提高农业生产综合利用水平和经济效益为目标的农业^[2],被联合国官方定义为“管理和保护自然资源基础,调整技术和体制变化的方向,以确保获得和持续满足当代和后代人需要”的一种发展方式。不同国家对农业绿色发展的内涵解读各不相同,国际上相继出现低碳经济、循环经济、绿色经济、可持续发展经济等不同社会发展模式^[3]。在我国人多地少的基本国情下,以小规模经营为特点的小农经济具备长期存在的合理性和现实性,中国特色的绿色农业应坚持绿色和发展两个主

¹ **基金项目:** 江苏省农产品质量安全专项资金“江苏省绿色优质农产品基地建设规范项目”(2019-SJ-032、2020-SJ-030)。

作者简介: 曹爱兵(1976-),高级农艺师,从事两品一标工作。E-mail: 107480724@qq.com,姚瑶(1993-),从事两品一标工作。E-mail: 727417742@qq.com(通讯作者)。

题，以绿色促发展，以发展保绿色不断优化化学投入品施用，探索低投入可持续的发展模式，实现数量和质量的受控式平衡，即安全受控下的数量扩张和质量受控下的品质提升。

目前，国内还没有统一准确定义农业“绿色”内涵，主流学者认为其内涵会随着社会经济发展不断丰富，是一项呈进阶式且不断发展的系统性工程，涵盖了去污、提质和增效等不同阶段^[6]，通过追求绿色生态环境，倡导绿色生产技术，从而增加绿色优质农产品供给。江苏在践行绿水青山就是金山银山理念，夯实“强富美高”新江苏农业基本盘的进程中多方摸索，成效显著，给出了江苏的“绿色”解读方案。

（一）去污：保证产品的基本安全自 2000 年试点无公害行动计划以来，江苏省以“去公害、保障基本安全”为中心任务，推广投入品减量、资源高效利用、废弃物资源回收等绿色生产方式。“点”上引导农业朝着清洁化方向发展。2018 年无公害农产品认证制度改革，鼓励向绿色优质农产品平稳过渡，意味着江苏省已成功迈过农业绿色发展的第一阶段。

（二）提质：倡导生产与产品并重自 2015 年中央一号文件明确提出绿色发展战略以来，以“农药、肥料等生产资料的减量使用”为中心任务，农业系统内部各领域绿色技术体系基本成熟，绿色防控、有机肥替代等行动计划启动实施，绿色食品加速发展，绿色成效多“点”开花。当前，江苏省已升级至农业绿色发展第二阶段，处于承上启下的关键时期。

（三）增效：实现高水平供需平衡探索绿色优质农产品优价机制，将外部对农业绿色发展的政策支持内化为自觉自愿的全民生产、经营、消费绿色优质农产品的行为，实现“面”上绿色生产，不断改进丰富江苏“绿色优质农产品”内涵，以期在世界大流通的市场上获得认同并享有溢价。

二、江苏省农业绿色发展的

提质摸索

近年来，江苏省绿色有机农产品总量规模快速增长，质量水平不断提升。截至目前，全省绿色食品企业 1690 家，产品 3678 个，居全国第 3 位；有机农产品企业 86 家，产品 106 个，“点”上成效显著，但“面”上不稳定、生产不受控的风险仍然存在。当前提质阶段主要面临的难题，一是分散农户参与绿色生产较难，产品质量难以控制；二是绿色生产企业自建基地规模相对较小，难以广泛形成绿色生产基础。为尽快破解现阶段“提质”难题，实现农业高质量发展全面进阶，江苏省率先以乡镇政府为主体，建立质量受控管理平台，开展绿色优质农产品基地建设，摸索形成可复制、可推广的江苏农业绿色发展新经验。

江苏省绿色优质农产品基地建设试图融合各领域绿色发展成果，打造全域全程质量安全受控平台，落地更科学合理且具有自我优化功能的绿色优质农产品。目前已建设基地 938 个 172.56 万 hm^2 ，涉及农户近 900 万户。

（一）建立“产管协同，技术优化”的工作机制生产与管理的协同，是农业绿色“提质”发展的先决条件。江苏省率先打破传统农业分段式管理的思维桎梏，组建绿色优质农产品基地审定委员会，统筹生产与管理部门，涵盖种植、监管、植保、耕保和推广等单位，重组“前道”生产和“后道”管理环节，齐抓共管形成合力。同时，成立绿色优质农产品基地审定委员会专家库，由 103 名种植技术、质量管理、绿色食品等领域专家组成，推动科研落地，优化技术支撑，开展试验示范。

（二）搭建“乡镇主导，部门支持”的主体框架农业条线和基层政府的协同，是牢牢守住农业绿色“提质”发展前线阵地的重要保障。为将农业绿色发展理念传导至生产一线，江苏绿色优质农产品基地建设以乡镇人民政府为主体，引导基层领导重视农业绿色生产，由乡镇直接领导、整合资源、协同建设、参与质控，农业部门提供技术支持，实现基层政府和农业系统的内外联动。

(三) 丰富“全程管控，融合发展”的建设内容标准与生产的协同，是实现农业绿色“提质”发展的技术支撑。技术标准既要为生产服务，又要高于生产。江苏绿色优质农产品基地建设围绕产地环境、组织管理、生产管理、投入品管理、技术服务、监督管理和产业融合等开展建设，既强调生产技术的科学性，避开“伪”绿色；又突出管理措施的有效性，实现资金统筹和项目融合发展。

(四) 嵌入“考核奖补，四级监管”的发展驱动供给侧与消费侧的协同，是农业绿色发展的终极目标。生产者抱怨优质不优价，消费者担心高价不优质，为解决绿色优质农产品发展内生动力不足难题，江苏绿色优质农产品基地建设实施多重外部支持政策，通过省委省政府高质量发展监测评价和农产品质量安全专项资金奖补，正向拉动绿色生产；依托农产品质量安全监管队伍、乡镇监管员、村级协管员和基地建设办公室4级监管体系，全面提升农产品质量安全监管风险预知和防范能力。

当前，江苏省农业绿色发展框架已基本成型，基地容量初具规模，占全省耕地面积的30%左右。面对区域差异大、产品落地难、协同力度弱等种种难点，亟需立足绿色发展，找寻突破口，寻求江苏农业绿色发展的优化升级。

三、江苏省农业绿色发展的

优化考量

今年，江苏省委省政府印发《关于促进乡村产业振兴推动农村一二三产业融合发展走在前列的意见》和《关于深入推进美丽乡村建设的意见》，支持各地加强绿色优质农产品基地建设，发展绿色有机农产品。可以说，基地建设是农业绿色发展的一次创新性摸索。为缩短提质进程，尽快实现农业绿色发展的第3阶段跃变，建议以基地建设框架为基础，以工作优化为重心，进一步明确基地作为农业绿色生产平台的功能定位，按照“前道有规范、中间有控制、后道有验证”的受控式发展思路，准确回答“为切实增加绿色优质农产品供给，需要建设什么样的基地，以及如何建设”等关键问题。

(一) 优化前道规范，丰富绿色优质内涵绿色食品一直是引领安全优质农产品消费的风向标，然而现行农药使用准则以白名单形式，明确允许使用农药清单，但部分已无实际产能的农药仍列其中，缺少农药退出和新型低毒高效农药的进入机制，参照标准相对滞后于绿色食品产业发展速度。建议明确农药、肥料使用双减受控的绿色优质定位，联合植保、耕保等部门和科研院所，编制基地农药、肥料减量使用准则和规范，包括基地“推荐、可用、谨慎”3级用药使用准则，解决绿色生产用药依据难题；绿色用药准入和退出评估机制，解决抗药性难题，合理调减用量；同时从安全和营养角度分类指导基地肥料合理施用。

(二) 优化中间管理，梯次推广受控模式农药是关系农产品质量安全最重要的投入品，是解决绿色优质农产品落地问题的第一要务。2010年江苏省张家港市率先实行农药零差率配供，革新农资市场，实现源头管控。2017年原江苏省农业委员会和江苏省供销合作总社联合下发《关于积极推广农药零差率统一配供模式的意见》，推动各地陆续开展试点工作。针对区域内发展不平衡等问题，建议重点聚焦投入品管控体系建设，明确不同区域实现“重点受控、相对受控和绝对受控”的阶段性目标和要求；兼顾区域发展差异，总结推广苏南多品种定点受控、苏中主要品种全域受控、苏北单一品种重点区域受控等分级模式。

(三) 优化后道验证，重置产品评估机制检测是农产品质量安全监管的重要手段，现行的农产品质量安全检测手段、检测项目已不能完全满足人们对于绿色优质农产品日益增长的消费需求。为避免“用的不检，检的不用”等现象出现，强化农产品质量安全监管的风险预知和防范能力，建议从安全监管向质量监管转变，依托基地产品质量安全合格评定规范，引入一次性多品种高通量全项扫描技术，更科学快速评估产品“绿色”，掌握基地农药实际使用情况，形成与基地允许用药列表之间的两头验证机制，评估基地生产安全性，倒逼基地绿色生产与安全监管，构建质量安全评估体系的自我优化机制。同时，以乡镇为节点，建立质量安全追溯机制，为绿色优质农产品安全性背书。

(四) 工程示范引领，打造全程受控样板为破解质量安全事件的连锁效应残局，整建制推进农产品质量安全全域全程监管，

全面提升质量安全水平，建议适时实施基地全域全程质量控制试点工程，构建从“土地到餐桌”的基地农产品全程受控生产机制，打造一批基地建设样板，调动基层主动性和积极性，提高乡镇全域全程农业绿色发展水平，为全面推广绿色生产先行先试，积累经验。

四、江苏省农业绿色发展的

政策取向

为守住绿水青山，助推农业绿色发展，探索出一条符合江苏省实际的绿色农业新路径，绿色优质农产品基地建设应运而生，夯实了绿色“提质”基础，也为“增效”跃变加码布局。基地建设在江苏省委省政府高质量考核撬动下，依托临时协调机制实现资源整合，短期正向拉动作用明显，但如果不能充分挖掘绿色农业内生动力，考核导向和临时协调机制难以形成长效合力。农业绿色发展转型是一项系统工程和长期战略，需要自下而上的需求拉动，也离不开自上而下的政府推动，更依赖制度保障^[7-8]，建议从省委省政府层面，明确农业绿色发展的综合性、进阶性和系统性内涵，从顶层设计角度回答“为什么发展绿色优质农产品，如何去发展以及源动力是什么”等问题，系统性规划江苏绿色农业发展方向。

(一)着手法制建设，深化体制创新贯彻新发展理念，强化绿色“指挥棒”作用。我国绿色农业发展缺少专门立法保护，以管理办法或实施规则为主，尚未在理论和实践上形成推进农业绿色发展的法治化路径也没有建立起保障农业投入稳定增加和支持农业可持续发展的法律机制网。建议借鉴国外发达国家立法保护，从“理念宣传、政策引导”向“法制建设、制度保障”转变，构建与农业绿色发展相适应的法律机制。在国家立法时机尚不成熟的情况下，江苏作为农业强省，应始终走在全国前列，建议参照无公害农产品管理办法有关举措，由省人大制定颁布江苏绿色农业发展条例，或者由政府颁布江苏绿色农业发展省长令，明确不同时间节点的阶段性目标和任务。

(二)强化管理职能，健全协调机制深化工作协调管理机制 创新，从单兵作战迈向组团服务。农业绿色发展是惠及民生的系统性工程，涉及种植、植保、耕保、推广、监管等多部门，既有生产与管理结构性断层的现实问题，管理体系上也呈现出较大程度的碎片化。建议省级层面设立农业绿色发展的专职职能部门，从组建临时协调机构到设立专职处室牵头，明确目标任务、职责分工和具体要求，健全农业绿色发展机构设置，串起绿色生产与安全监管，集成各领域绿色成果，畅通信息沟通渠道，破解九龙治水难题，合力推动农业绿色发展。

(三)统筹外部支持，实现正向拉动自 2016 年农业绿色发展概念首次出现在中央一号文件以来，我国农业“绿色”化特征逐步强化^[12-13]，外部支持政策体系也逐步完善。据不完全统计，2018 年江苏省投入农业绿色发展的资金达 28 亿元以上，但在让百姓享受农业绿色发展成果方面收效不显著。建议省级层面进一步统筹、优化农业绿色发展支持政策，强化农业补贴制度的绿色导向，实施有针对性、可持续性的农业绿色发展支持保护补贴。构建常态化、动态化绿色优质农产品占比考核体系，从政府角度正向拉动，推动区域内面上绿色生产。

(四)推动优质优价，内化发展动力打造全域绿色形象，破解产品优价难题。推进农业绿色发展是农业发展理念和观念的深刻革命，农民不应该成为“旁观者”^[14-15]，农业重绿色，农民增收有保障，才能实现农业绿色的可持续发展。探索绿色优质农产品优价机制，与常规农产品之间形成合理的市场差价，对于调动生产者积极性、满足消费者升级需求，深化供给侧结构性改革和助推农民增收发挥着重要作用。建议构建“产地即绿色、产品即优质”的江苏绿色优质农产品证明机制，以政府安全背书为保障，以企业质量自证为方向，借助农产品质量追溯工具和污染物全项扫描技术手段，重塑绿色优质农产品的市场消费信任，实现绿色优质农产品市场溢价收益，推动农业绿色发展的全面进阶和可持续发展。

参考文献

-
- [1]韩冬梅,刘静,金书秦.中国农业农村环境保护政策四十年回顾与展望[J].环境与可持续发展,2019,44(2):16-21.
- [2]刘连馥.绿色农业初探[M].北京:中国财政经济出版社,2005.
- [3]China-ASEAN Environmental Cooperation Center. China-ASEAN Environment Outlook1 (CAEO-1):Towards Green Development[M].Singapore: Springer,2018.
- [4]姜长云.促进小农户和现代农业发展有机衔接是篇大文章[J].中国发展观察,2018(Z1):47-50.
- [5]马文奇,马林,张建杰,等.农业绿色发展理论框架和实现路径的思考[J].中国生态农业学报,2020,28(8):1103-1112.
- [6]金书秦,牛坤玉,韩冬梅.农业绿色发展路径及其“十四五”取向[J].改革,2020(2):30-39.
- [7]刘刚.农业绿色发展的制度逻辑与实践路径[J].当代经济管理,2020,42(5):35-40.
- [8]缪建明,王宏,李滋睿,等.深入推进我国农业绿色发展的思考[J].农业农村部管理干部学院学报,2019(1):1-6.
- [9]陈海嵩.绿色发展法治化的基本构想[J].河南财经政法大学学报,2018,33(6):20-26.
- [10]张红宇.中国农业管理体制:问题与前景——相关的国际经验与启示[J].管理世界,2003(7):90-98,109.
- [11]郑微微,沈贵银.江苏省农业绿色发展现状、问题及对策研究[J].江苏农业科学,2018,46(7):1-5.
- [12]李学敏,巩前文.新中国成立以来农业绿色发展支持政策演变及优化进路[J].世界农业,2020(4):40-50,59.
- [13]吴欣阴,黄映晖.中国农业绿色发展政策演进及成效分析[J].农业展望,2020,16(5):3-9.
- [14]沈兴兴.小农户步入农业绿色发展轨道的路径初探[J/OL].中国农业资源与区划:1-8[2020-08-21].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/!1.3513.S.20191112.1011.002.html>.
- [15]孙炜琳,王瑞波,姜茜,等.农业绿色发展的内涵与评价研究[J].中国农业资源与区划,2019,40(4):14-21.