

# 黑龙江省生态农业补贴问题研究<sup>\*</sup>

林 红, 周玉玲

(黑龙江八一农垦大学, 大庆 163319)

**摘要:** 在黑龙江省建设生态农业, 走生态经济发展之路是富民强省的重要途径。通过对我省生态农业的现状分析, 可以看出我省生态环境功能有所下降, 要建设生态农业, 必须解决生态农业补贴存在的问题, 确保农业安全。

**关键词:** 生态农业; 农业补贴; 补贴方式

中图分类号: F 304.4      文献标识码: A      文章编号: 1002—2767(2006)06—0052—03

## Research of Ecological Agriculture Subsidy Problem in Heilongjiang Province

LIN Hong ZHOU Yu-ling

(Heilongjiang August First Land Reclamation University, Daqing 163319)

**Abstract:** Constructing ecological agriculture, taking the way of ecological and economical development in Heilongjiang Province is the important path to prosperous people and strong province. This article analyzed present situations of ecological agriculture in Heilongjiang province. It was found that the ecological environment function started to drop. In order to construct the ecological agriculture, existing problem of the ecological agriculture subsidy must be solved and the agricultural security should be guaranteed.

**Key words:** ecological agriculture; agricultural subsidy; subsidy way

农业补贴是我国支持和保护本国农业的一种基本政策。农业补贴的内容是极其丰富的, 总的来说, 包括农产品的价格补贴和进出口补贴, 增加农民收

入的直接补贴, 农业生态补贴等, 其中生态农业补贴占据了极其重要的地位。“生态农业”一词最早是由美国土壤学家威廉姆·阿尔伯卫奇于 1970 年提出,

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2006—06—07  
基金项目: 黑龙江省社会科学基金项目(05B0179)  
第一作者简介: 林红 (1977—), 女, 黑龙江省青冈县人, 讲师, 在读硕士, 从事法学研究。E-mail: bing\_xuer@126.com; Tel : 13836962387 或 0459—6818878.

示范区和实验基地, 探究不同的生态农业方式。在重视我省地方立法的规范和保障作用同时, 重视法规的导向作用和促进功能, 通过制定“鼓励”、“支持”、“提倡”等内容, 发挥法律主体的自主和能动优势, 促进其进一步转变生产观念, 增强发展生态农业的意识。

### 4 结 论

在黑龙江省的生态农业建设与发展实践中, 政府部门在强化调控服务功能, 普及生态农业知识, 加强生态农业的科技研究和服务, 建立健全鼓励生态农业的法律、政策、制度和管理措施方面需发挥应有

的作用。

### 参考文献:

[1] 黎华寿, 骆世明. 生态农业产业链应对农产品贸易绿色壁垒的策略与途径[J]. 生态环境, 2005, 14(4): 101-105.  
[2] 尚杰, 索志林. 黑龙江省生态农业建设实践[J]. 国土与自然资源研究, 1999, (1): 41-42.  
[3] 程序. 对拜泉县生态农业成就与不足的思考[J]. 中国生态农业学报, 2005, (3): 10.  
[4] 张全红. 我国生态农业发展困境分析[J]. 农村经济与科技, 2005, (8): 10-11.  
[5] 贺峰, 雷海章. 论生态农业与中国农业现代化[J]. 中国人口、资源与环境, 2005, 15(2): 23-26.

简单地说,生态农业就是遵循生态学、生态经济学原理进行集约经营管理的综合农业生产体系。生态农业要在良好的生态条件下从事“三高农业”(高产量、高质量、高效益),不单纯着眼于当年效益,而是追求三个效益(即经济效益、社会效益、生态效益)的高度统一,使整个农业生产步入可持续发展的良性循环轨道。要走生态经济发展之路,必须进行生态农业补贴,来促进农民增收,提高农业的综合生产能力。

## 1 生态农业现状分析

黑龙江省是中国粮食大省和重要商品粮基地,要在 21 世纪中国粮食生产发展上做出更大的贡献,就必须发挥出黑龙江的优势,变农业大省为经济强省,专家研究认为建设生态农业、走生态经济发展之路是富省强国的上策。黑龙江省原本具有生态农业的优良传统,在建设生态农业方面有得天独厚的优势条件,黑龙江省已经在这方面采取了有效措施,进行了生态农业建设试点。生态农业建设试点主要包括拜泉、木兰 2 个国家级试点县的建设,绥化、肇东、庆安、延寿和泰来 5 个省级试点县(市)的建设,还有生态农业“121”工程建设,到目前为止,取得了相当大的成效<sup>[1]</sup>。大部分水土流失得到了治理,生态环境的抗灾能力得到了增强,生态环境得到了明显改善。特别是绥化市已经针对不同地区的特点形成了不同的生态农业建设模式,形成了生态环境的良性循环体系。但由于人多地少的压力和重开发、轻保护,重产量、轻生态环境等现实及观念方面的原因,现在的农业生态环境整体功能有所下降,如农业土地破坏现象日益加重,森林过量采伐,使生态功能下降,大量草原和湿地被破坏,出现草原沙化、碱化、退化的严重现象,农业水环境问题日益突出等等<sup>[2]</sup>。在目前状况下,黑龙江省要建设生态农业,确保农业安全,需以生态经济学理论和可持续发展理论为指导,推进农业产业化的进程,加大农业补贴的力度,尤其是生态农业补贴。

## 2 存在的主要问题

### 2.1 缺乏农民收入损失的补偿制度

目前,对于农民为了保护生态环境而造成的损失,缺乏有效的补偿机制。一方面是由于政府财力不足,另一方面,缺乏农业补贴政策与收入支持有关的制度<sup>[3]</sup>。

### 2.2 补贴范围狭窄

政府对农产品的补贴,几乎涉及农产品生产与流通的全过程,忽视了对农业生产要素的补贴,在进

行农业生产时,严重影响生态环境。

### 2.3 补贴强度太低,重点不突出

从补贴力度看,还需进一步加大补贴支持力度,目前对自然灾害救济环境计划下的支付与地区援助计划下的支付等投入有限,补贴不多,因此应加大对生态环境的补贴,而且在补贴领域,应对重点产品、企业、人群进行补贴。

### 2.4 补贴措施缺乏

我省只实施“绿箱”政策的一部分,还存在着许多空白。这固然与我省资金缺乏、财力不足有关,但同时也说明我省对增加农民收入认识不够,补贴手段不足。

### 2.5 缺乏相应的法律规定

补贴没有具体的标准,缺乏实践基础<sup>[4]</sup>。应由省级人民政府根据当地实际情况确定补贴标准和兑现办法。这种固定的补贴形式增加了补贴的透明度,一方面保障了农户全额拿到补贴款,另一方面也防止了地方政府的资金挪用。

## 3 解决对策

### 3.1 建立生态效益补偿制度

黑龙江省要尽快建立生态效益补偿制度,首先要进行经济结构调整,培育特色经济,改变过去依赖于资源开发的传统经济结构,引导农民走向市场,提高农产品的技术含量,增加农民收入,减轻农民为维持生存对生态环境进行的破坏;其次政府还应采用多种渠道,如财政转移支付、银行贷款、政策倾斜等,对进行生态环境保护而减少收入的农民进行补助,尤其是应对农民兴建生态保护林(草)体系进行补偿及鼓励;最后,要加强生态农业方面的立法,对于破坏生态环境者要采取严厉的制裁措施,不仅要求破坏者支付罚款,还要负责恢复生态,对收取的罚款,必须用于黑龙江省生态环境工程建设,以保证我省生态环境建设得以良性循环。

### 3.2 转变补贴方向

补贴方向应从农产品转向农产品与农业生产要素并举。在对农产品进行补贴的同时,还应着重加强对各种农业生产要素的支持。农民是农业的首要生产要素,黑龙江省应在培训农民方面斥以巨资,由省、县政府拨款资助农学院、农业试验站与农业推广站,进行全省的农业教育、技术科研和推广,使农民的教育、培训从基础教育到职业教育和技术推广进修深造都有一整套完整的体系。

农民合作经济组织是农村以人力资源为核心的生产要素组合,应提供优先资助。黑龙江省在此方面应制定出地方性法规,对农民的合作经济组织给

予金融、财政方面的支持或在农民合作经济组织创办时,给予低息贷款等。

科学技术是提高农业竞争力的利器,在农业科研开发和推广方面的投入应不遗余力,特别是在基因农业方面的投入。发达国家对农村信息网络、农产品批发市场、期货市场等皆给予足够的财政支持。与之鲜明对照的是,我省对农业生产要素的财政支持长期处于不利状态,农业补贴在长时期中大部分滞留在粮食生产尤其是流通领域中,对农业教育科研推广方面的投入一直偏低,这对建设生态农业是极其不利的。

总之,在对农产品进行补贴的同时,还必须加强对农业生产要素的支持,转变农民的生产观念,提高农民的科学文化素质,加大在教育科研方面的投入。只有这样,农业才能生产出大量的农产品并改善生态功能。

### 3.3 扩大补贴领域

在补贴领域里,应从单一的生产支持转向生态支持。在过去的几十年里,为了取得空前的农业产量,化肥、农药大量投入,造成环境污染、生态退化、食物安全性降低,因此应加大农业生态环境补贴。一是在粮食仍供大于求的情况下,可通过实行财政直接补贴,引导农民因地制宜地开展退耕还林、还草工作,并按实际面积或造林株数予以一定的补贴;二是对农村河道清淤、秸秆还田等有利于改善生态环境的事项,可在相关技术部门的指导下,采取公开发包、竞价招标、明确验收标准及完成期限的办法,由农民自行组织实施,在竞价的额度内给予补贴。在这方面加大投入,有利于恢复、扩大森林,治理好江湖,把我省建设成既有生态功能,也有一定经济效益的富饶的黑土地。在广大农村投资生态建设,既可为子孙造福,也可解决相当一部分剩余劳动力在农村就业,增加收入。此外,政府还应该花费大量投资,开发推广绿色种植、养殖技术,无公害农产品生产技术,农业污染事故应急处理技术等;同时加快建立健全农药残留检测体系,农业环境监控网络体系等,确保农业安全。

### 3.4 实现补贴方式的多样化

我省目前的补贴大部分是对农业的间接补贴,尚未大范围的对农民实施直接补贴,应加强对农业直接补贴的管理<sup>[9]</sup>。我省农民的数量多,财政收入有限,要在全省范围内实施大规模、大额度的直接补贴,条件尚不成熟,我省只能随着财政实力的增强,农民比例的下降,分阶段、分地区、分人群逐步增加

对农民的直接补贴。2006 年开始全面取消农业税费,也相当于对农民的直接补贴;给退耕还林、退耕还草、退渔还湖的农民以及尚未脱贫的农民开仓放粮,以粮代钱,也是很好的直接补贴方法。把财政收入的重心放在提升农业生产要素,加强农业基础设施,建设农业生态环境上,从而达到既增加农民收入,又提高我省农业竞争力的双重目的。

当然,农业直接补贴是一项涉及面广、工作量大而且复杂的工作,必须依靠地方政府的重视,特别是要坚持国务院确定的省长负责制原则。主要措施应当是:地方政府要因地制宜的选择直补方式,在选择对农民补贴方式时,既保证农业产品质和量的提高,又能够维护生态环境的平衡;对补贴政策做广泛宣传解释,让农民家喻户晓,对自己应享受的补贴清清楚楚,提高政策和操作的透明度。

### 3.5 建立、健全生态农业补贴法规,强化执行监督

我省已经颁布了《黑龙江省农业环境保护条例》农业环保方面的法规,但尚未见到一个对生态农业的总体目标、发展规划、保障机制完备规定的纲领性文件,省政府对各地农业生态建设也缺少严格的要求和有利的约束<sup>[6]</sup>。随着经济的发展,农业生态环境发生了巨大变化,出现了许多新问题,原有的法律法规与现实的差距在拉大,有些领域如对因保护生态环境而减少收入的农民的补贴标准、数额等方面处于无法可依状态,应结合我省的实际状况,完善生态农业补贴的法律规定。

## 4 结束语

黑龙江省应坚定地走生态农业的建设道路,积极落实省委省政府早已提出的“打绿色牌,走生态路”的战略布署,努力构筑绿色经济主体框架,实现富民强省的战略目标。

### 参考文献:

- [1] 刘义杰. 黑龙江省建设生态农业需要解决的几个问题[J]. 大庆高等专科学校学报, 2004, 24(2): 46-48.
- [2] 尚杰, 索志林, 张佩. 黑龙江省生态农业建设实践[J]. 国土与自然资源研究, 1999, (1): 41-42.
- [3] 刘颖. 完善我国农业补贴政策的思考[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2003, (2): 55-56.
- [4] 朱俊峰. 中国农业补贴政策的国际比较存在问题及对策[J]. 世界农业, 2005, (8): 4-7.
- [5] 陈得良. 浅析我国对农民直接补贴的依据[J]. 实事求是, 2004, (5): 46-48.
- [6] 郭海霞, 任大鹏. 加入 WTO 后我国农业补贴立法问题研究[J]. 农业发展, 2005, (8): 40-42.