

**健康与和谐：  
绿色脱欧的未来食品、农业和环境**



Department  
for Environment  
Food & Rural Affairs

**Health and Harmony: the  
future for food, farming and  
the environment in a Green  
Brexit**

2018年2月11日，英国政府发布《绿色未来：环境改善25年规划》（见《信息通报》No10）。随后，英国环境、食品和农村事务部（Defra）向议会提交了题为《健康和谐：绿色脱欧的未来食品、农业和环境》政策咨询文件，并向全国开展为期十周的公开咨询。

本期《信息通报》编译了咨询文件的执行摘要，供参考。

Production of this report was supported by Defra (SAIN), STFC-Newton Fund (AgriTech in China Network+), and BBSRC/NERC-Newton Fund (N-Circle Virtual Joint Centre).



**Agri-Tech in China  
Newton Network**



**Newton  
Fund**

**健康与和谐：  
绿色脱欧中的未来食品、农业和环境**  
**Health and Harmony:  
the future for food, farming and the environment in a Green Brexit**

**执行摘要**  
**Executive Summary**

1. 农民和土地管理者种植粮食的同时，也在塑造自然环境。他们守护着英国美丽的乡村、壮观的森林和丰富多彩的野生动植物。英国农业雇用近 50 万人，是食品和饮料行业的重要组成部分，这个行业每年为国民经济贡献 1120 亿英镑。农业用地占英国土地面积的 70% 以上，对环境有重大影响。
2. 本报告就脱离欧盟共同农业政策（CAP）之后，新的国内农业政策安排进行咨询。新的安排要根据英国国情设计，并为所有地区提供更大的自由。这次咨询，标志着在实施新的欧盟之外农业政策的道路上迈出的第一步。

**退出共同农业政策**

3. 共同农业政策（CAP）改变了农业生产方式。CAP 最早实施了全球一些农业环境计划，在改善环境方面做出了贡献。20 世纪 80 年代的一些重大改革，使 CAP 从严重的生产过剩中转变了过来。将直接支付与生产脱钩，减少了对环境有害的生产方式的鼓励。
4. 尽管如此，CAP 仍然存在缺陷。以土地为基础的补贴，会削弱全面提高生产力的动力，对纳税人来说是不利的。CAP 的官僚结构也限制了改善环境的努力。CAP 施加了不必要的监管负担，没有充分奖励提供公共物品行为，例如改善水质和土壤健康的措施。

**农业和环境愿景**

5. 离开欧盟和 CAP 将为英国提供彻底改革的机会。为继续保持国际竞争力，向国内市场提供最高标准的产品，并增加出口，我们希望有一个更具活力，更加自主的农业产业。除此之外，我们希望改革后的农业和土地管理政策，能够为英格兰塑造更优良和丰富的环境。
6. 我们将激励那些能够为野生动物创造新栖息地，增加生物多样性，减少洪水风险，更好地缓解气候变化，通过减少农业排放来改善空气质量的耕作方式。我们将通过确保公共资金用于生产公共物品来实现这一目标，如：恢复泥炭沼泽以及封存大气中碳的措施；保护干石墙和其他一些标志性遗产；通过更好地监测动物健康和福利的新举措减少其疾病。
7. 我们认为这是一个在整个英国可行的愿景。我们认识到，权力下放会使每个地方主管部门都有权决定自己的优先事项。根据（欧盟谈判）部长级联合委员会商定的建立共同框架的原则，在必要时建立框架，以便能够在整个英国有一个运作良好的内部市场，遵守国际义务，保护我们的共同资源。我们坚信，通过共同努力，我们可以建立具有适当通用性和灵活性的框架。政府期望这一进程最后能够提高每个权力下放主管部门的决策权。

## “农业转型”

8. 在本届议会结束之前，我们将维持农业部门拨款总额不变，包括在当前 CAP 的第一支柱和第二支柱下，为支持农场提供的所有欧盟和国库资金。这项承诺适用于英国的每个地区。
9. 英国将于 2019 年 3 月正式离开欧盟。政府预计会与欧盟商定一个为期两年的执行期。一旦摆脱 CAP 的束缚，英格兰将进入“农业转型”时期。这将使农民有时间准备进入新的贸易关系和新的环境土地管理系统。

## 对英格兰的建议

10. 英格兰在“农业转型”期间将会继续执行直接付款。为了能够支持农民为变革做好准备，需要腾出资金。要做到这一点，我们建议从得到最高付款者开始，减少直接付款，为环境土地管理计划的试点项目提供资金，帮助农民发挥其可持续生产的最大潜力。获得权利下放的行政管理机构将具有相同的灵活性，以最适合当地情况的方式提供具体支持。
11. 英国农业有很大的机会提高其竞争力，例如开发下一代食品和农业技术、采用最新的农艺技术、减少病虫害的影响、投资技能和设备、与其他农民及产品加工商合作。我们希望未来的政策为农民提供有利环境，以提高其生产力和产品附加值，使他们能够获得更多利润，更具竞争力。因此，我们建议在“农业转型”期结束之前，进一步减少和逐步淘汰英国的直接支付。
12. 我们认识到，有些行业可能更难以适应 - 例如那些位于英格兰最偏远和风景优美地区的行业。我们认识到，乡村景观及包括高地等地区的传统生活方式的环境和文化价值。鉴于高地景观的性质和它们提供的许多公共物品，如生物多样性、洪水风险缓解和碳封存，高地在新环境土地管理计划中有受益的潜力。我们将探讨各种可能方案给这些区域提供最好的支持。
13. 我们也会考虑在“农业转型”时期，简化现行的各种计划。在转向新的监管体制之前，我们将努力简化农村托管计划、交叉合规、并取消或减少当前无效的“绿色”要求。

## 新的环境土地管理系统

14. 我们建议新的农业政策以公共资金用于支付公共物品的提供为原则。环境的提升和保护至关重要，此外，更好的动植物健康、动物福利、更好的公共通道、农村抗灾能力和生产力，也是政府未来可以在支持农民和土地管理者发挥作用的领域。
15. 当“农业转型”期结束后，新的环境土地管理体系，将成为英国农业政策的基石。农业对于实现最近公布的 [25 年环境计划](#) 中制定的目标，至关重要。新的环境土地管理体系，将帮助保护农民已经完成和交付的农村投资。它将包括一个新计划，向有益于环境的产出付费；并在转向更有效应用“污染者付费”原则的过程中，向农民和土地管理者提供支持。
16. 新的环境土地管理制度将以自然资本原则为基础，使自然环境为人类和野生动物带来的好处得到恰当的重视，并作为未来土地管理决策的参考。新系统旨在提供多方面的利益，包括改善空气、水和土壤质量；增加生物多样性；减缓和适应气候变化；改善我们身心健康、同时保护历史环境的文化效益。

17. 我们将从过去所实施的计划中吸取经验教训，与利益相关者就新计划的设计进行磋商，并开展试点工作，为系统的实施做好准备。

### 高动物福利标准

18. 我们要在世界领先标准声誉的基础上，保护家畜福利。我们将通过试点计划，对那些在动物福利基本保持在最低法定标准部门中的农民，提供有针对性的支付，来达到更高的福利产出，而不是大幅度提高英国立法基准。

### 卓越的动植物健康标准

19. 高生产力和适应能力强的林业、园艺和农业产业，依赖于良好的树木、动物与植物健康。树木、植物和动物的病虫害防治，对生产力、环境、应对气候变化和公共健康也有更广泛的益处。根据我们在 [25年环境计划](#) 中的承诺，希望大幅度减少地方病。

### 更智慧的监管和执法

20. 环境和动物健康与福利的高标准，是建立在强有力的国内立法基础之上。但是，现行一部分法律惩罚不成比例或者力度太轻，不足以使农民改善业绩不佳的状况。我们希望在保持方法稳妥，为纳税人做到物有所值的同时，设计一个新的公平的执法制度。

21. 在“农业转型”期间，我们希望抓住离开欧盟所提供的这一机会，改变监管文化，并建立更加综合、适当和有针对性的执法体系。新系统的核心是大幅度简化监管，实现环境、动物健康与福利目标，并支持农民维持标准。

22. 除了通过适当的监管来维持高标准外，我们还建议支持行业举措，包括通过更好的信息共享，来改善动物和植物健康。我们还将考虑资助改善农场动物福利的创新方法。

### 管理风险和波动

23. 农民面临年度价格波动和其他风险，可能对未来的规划和投资产生不利影响。农业企业可以通过收入多元化、财务规划和利用税收平滑来管理风险。提高农业部门抵御能力的最佳途径，是支持提高农业生产力，促进更好的动植物健康，并确保农民能够获得有效管理风险所需的工具。我们正在就保险、期货合约和其他风险管理工具的更广泛发展，以及政府如何鼓励这些工具的采用，进行咨询。我们也在考虑如何改善政府对重大危机的反应。

### 帮助农村社区蓬勃发展

24. 农业存在于更广泛的乡村社区和经济体中。我们认识到农村地区（包括农场）的企业面临着特殊的挑战，包括不够发达的道路和数字连接。我们将与数字、文化、媒体和运动部门密切合作，改善农村宽带和 4G。那些生活和工作在农村的人，应该有和城市地区的人一样的机会。作为实施政府产业战略的一个组成部分，我们将与住房、社区与地方政府部合作，设计英国共享繁荣基金，支持农村商业。

### 国际贸易

25. 进入新市场可以让农民出口更多的英国农产品，增加利润，分散风险。虽然竞争会导致价格下降，但消费者也可以从更多的选择中受益。我们知道消费者购买某种产品的原因很多，其中也包括产地来源和可持续性。我们希望在卓越英国

(GREAT Britain) 行动的基础上，开发一个能够为消费者做出这些选择提供信息的英国品牌。政府将完全致力于在贸易协定中维持高标准保护消费者、工人和环境。我们将采取促进行业创新和降低消费者价格的贸易方式，但我们也需要采取让行业有足够时间准备的贸易方式。

### 熟练的劳动力

26. 确保农业、园艺、林业和食品供应链行业获得充足和具有适当技能的劳动力，对行业发展和竞争力至关重要。我们将借此机会，激发一个前瞻性农业产业，通过创新实践和自动化，投资未来。我们希望帮助吸引更多的毕业生和国内劳动力，进入这个充满活力的行业。

### 新的法定框架

27. 要使我们能够实施本文件中提出的许多改革措施，农业产业需要一个新的法定框架。我们将推出一项从 CAP 中脱颖而出的农业法案，使我们有能力制定一套经得起时间考验的国内政策。

注：本期《信息通报》编译自英国环境、食品和农村事务部（Defra）咨询文件“Health and Harmony: the future for food, farming and the environment in a Green Brexit”，仅供信息交流，非官方翻译。点击阅读[原文](#)

关于中英协作网(SAIN)更多资讯，  
请登录：<http://www.sainonline.org>；  
如有询问，请发电子邮件至：  
[y.lu@uea.ac.uk](mailto:y.lu@uea.ac.uk)

For more information of SAIN, please visit:  
<http://www.sainonline.org/english.html>  
For further enquiries, please contact Yuelai Lu  
at: [y.lu@uea.ac.uk](mailto:y.lu@uea.ac.uk)