

执行摘要

旨在应对全球危机的短期农业政策必须同时兼顾当前面临的挑战，并支持农业改革以对抗气候变化和国际市场的扭曲。

农业支持的持续增长低于农业增长幅度，但主要受暂时性因素推动，支持力度达到历史高点

本报告涵盖的 54 个国家/地区在 2019-2021 年度每年对农业部门的总支持达到 8170 亿美元，较 2018-2020 年度报告的 7200 亿美元增加了 13%。其中，每年有 5000 亿美元由公共预算支付，其余则通过提高价格转移。一些暂时性因素可能部分推动了这一增长，包括 COVID-19 疫情背景下对消费者和生产者的支持，以及非洲猪瘟后与重建畜群有关的市场价格支持的增加。

2019-2021 年度，农业总支持规模为每年 8170 亿美元，按名义价值计算，较 2000-2002 年度增长了 2.4 倍，相比之下，农业产值增长了 3.3 倍。上述总额集中在少数几个大经济体中。在经合组织国家中，对农业的支持力度仍然很大，2019-2021 年期间平均每年为 3460 亿美元。欧盟和美国都是重要的农业产区，二者对农业的支持占到了此总额的三分之二。过去十年，经合组织国家的农业政策改革停滞不前，在某些情况下甚至出现倒退。与此同时，本报告涵盖的 11 个新兴经济体对农业的支持大幅增加，2019-2021 年期间达到每年 4640 亿美元，仅中华人民共和国（以下简称“中国”）就占到了其中的 60% 左右。

2019-2021 年期间，个体生产者共计每年获得了 6110 亿美元的正面支持，占经合组织国家农业总收入的 17%，在 11 个新兴经济体的农业支持开支中占比为 13%。在对生产者的支持中，超过一半（即每年 3170 亿美元）是通过消费者支付更高的市场价格来提供的，而剩余的 2930 亿美元则是通过预算转移由纳税人支付。

少数国家人为压低了部分或所有农产品的价格，导致每年有 1170 亿美元被从农业生产者手中夺走。因此，2019-2021 年度，对生产者的净支持（生产者支持估计 (PSE)）平均每年为 4940 亿美元，占本报告涵盖的 54 个国家/地区农业总收入的 12%。

对农业一般服务（包括创新和基础设施）的支持份额已下降到 13%

相比之下，对农业一般服务 (GSSE) 的支持所占份额仍相对较小，仅占拨付给农业总数额的八分之一多一点（即每年 1060 亿美元）。其中大部分数额（每年 800 亿美元）用于农业创新系统、生物安全服务和非农业基础设施的公共投资。此外，尽管这些投资对气候变化和实现粮食系统目标至关重要，但在过去 20 年的大

部分时间里，它们相对于农业的产业规模一直呈下降趋势。总体而言，2019-2021 年度，对一般服务的支持占对农业支持总额的 13%，低于二十年前的 16%。

2019-2021 年度，对消费者的补贴（如食品援助计划）每年达到 1000 亿美元，占消费者农业支出的 2.8%。尽管压低的价格也让部分国家的消费者受益，但平均而言，这并不足以抵消其他国家消费者面临的更高价格。

俄罗斯入侵乌克兰已经对粮食、饲料和化肥市场产生了重大影响

俄罗斯对乌克兰的大举入侵正在对食品、饲料、化肥和能源市场产生重大影响。尽管现阶段总体供应量仍充足，但这些商品的价格上涨已经带来挑战。不过，随着俄罗斯入侵的影响仍在持续，供应压力也可能会增加。政策制定者需要对上述因素对贫困国家和消费者的影响保持警惕。

一些国家正在实施相关政策，以期减轻其生产者和消费者面临的新压力。虽然一些措施（如减少进口限制）促进了食品供应，但其他措施可能适得其反。出口限制增加了全球价格和供应压力，应避免或立即废止。放宽环境限制以刺激国内生产也可能产生顺周期效应，并以降低可持续性为代价。

农业必须在适应气候变化的同时减少排放

除了当前引发重大政策响应的短期危机外，农业还面临着对该部门政策产生重要影响的更大、更持久的冲击。气候变化对农业来说是一个独特且复杂的挑战：尽管特别容易受气候变化的影响，但农业同样是全球温室气体 (GHG) 排放的主要来源。农业有足够多的机会来减少这些排放。此外，通过从大气中清除碳并将其封存在土壤和生物质中，农业成为少数几个能够为应对气候变化做出积极贡献的部门之一。

鉴于政策干预的程度和农业对一系列社会目标的重要性，在解决农业领域的温室气体排放方面也存在特殊挑战。关于现有政策对减缓气候变化的帮助或阻碍程度，以及还能做些什么，这些都是重要的问题。在实现气候目标的同时还需要同步解决粮食系统面临的其他三个方面的挑战：为不断增长的全球人口提供充足、负担得起、安全且营养的食物，在整个粮食价值链中提供就业支持，同时提高农业的环境可持续性。

农业造成的排放既有直接的——与生产相关的农田排放，这是非二氧化碳气体的重要来源，特别是甲烷和一氧化二氮，也有间接的——农业扩张导致的土地利用变化（土地利用、土地利用变化和林业 (LULUCF)）。总体而言，农业、林业和其他土地利用 (AFOLU) 产生的排放量约占人为温室气体排放的五分之一 (22%)。在这之中，有一半来自 LULUCF 造成的二氧化碳排放，另一半来自农田排放的甲烷和一氧化二氮，它们的升温潜力比二氧化碳高得多，其中甲烷的短期影响更甚。

由于农业用地面积、农业部门规模、所生产商品的组合和生产方法的差异，各国/各地区农业的直接温室气体排放量各不相同。在所有 54 个国家/地区中，畜牧业通过肠道发酵、粪肥管理和牧场上的残留粪便产生的直接排放量占农业直接排放量的三分之二。水稻种植也是甲烷排放的重要来源，在所有 54 个国家/地区的农业直接排放量中占 11%。其余的直接排放（约五分之一）来自农业土壤施肥产生的一氧化二氮排放。在所有上述领域，各国/各地区的排放情况存在很大差异。

各国/各地区可通过采取**供给侧**或**需求侧**措施以减少农业温室气体排放。在**供给侧**，可采取的措施包括：(i) 减少农业生产中产生的农田直接排放（如通过更好的技术和管理以及减少农业排放的具体技术方案，以提高生产力和投入的利用效率）；(ii) 减少土地利用变化带来的间接排放并增加农业土壤中的碳储量（通过减少农业用地的扩张，包括提高生产力、恢复退化的农业用地、提升农田与草地的土壤固碳，以及植树造林）；和 (iii) 通过限制田间损失和农田收获后损失，减少粮食损失造成的排放。在**需求侧**，各国可着重于通过改变饮食偏好以转移消费者需求、鼓励消费排放强度较低的产品，以及减少家庭食物浪费。

本报告涵盖的 54 个国家/地区的排放量约占全球农业温室气体排放总量的三分之二，其中 16 个国家/地区为其农业部门制定了某种形式的减排目标

本报告涵盖的 54 个国家/地区的排放量约占全球农业温室气体排放总量的三分之二。尽管整个经济层面的减排目标通常也涵盖农业，但具体针对农业的目标有助于集中减排工作和衡量进展。即便如此，54 个国家/地区中也只有 16 个国家/地区为其农业部门制定了某种形式的减排目标，因而在加强和加速农业减排方面还有很大的空间。

在本报告涵盖的许多国家/地区中，农业减排政策侧重于通过以创新为主导的生产力增长和改进生产方法来降低农业排放强度。虽然这些措施提供了显著的机会，但它们可能不足以实现要求的总体减排目标。相比之下，通过碳定价或同等监管措施来减少农业排放的直接激励手段仍然有限，即使已经制定了针对其他部门的定价机制也是如此。

此外，现有的支持政策也会增加农业排放。部分国家/地区继续向牛肉和牛仔肉、羊肉和大米等高排放商品提供大量支持，这占到了此类商品总收入的 8% 至 15%。此外，政府也仍在通过最可能损害环境的措施，包括增加温室气体排放，为大多数生产者提供支持。事实上，整个经合组织农业政策改革的放缓，与改善环境成果的进展疲软有关。

在缓解气候变化的努力与解决粮食系统面临的其他三重挑战（即粮食安全、生计和可持续性方面）所需的政策之间，既有协同作用，也有权衡取舍。例如，针对该部门环境绩效的政策可能会减少农业排放，但也可能导致产量和农业收入下降。

实现粮食系统和气候目标的政策议程应包含六个要素：

在支持实现粮食系统目标和确保农业与《巴黎协定》目标（将全球气温增幅控制在比工业化前水平低 2°C 以内，最好不超过 1.5°C）一致的宏伟减排目标做出贡献方面，仍有相当大的改革空间。政策改革应涵盖六个互补要素：

1. **逐步停止极有可能损害环境、扭曲市场和贸易的市场价格支持与支付。**众所周知，以产出和不受限制地使用可变投入为基础的支持，加之市场价格支持，有可能增加对自然资源的压力并加大国家温室气体排放量。尽管取消市场价格支持的全球影响尚不确定，但这些措施可能导致国家温室气体排放量增加。这些类型的支持也可能在最大程度上扭曲生产和贸易，是向农民转移收入的低效工具，而且往往是公平的，因为它们没有针对低收入生产者。
2. **重新调整预算支持的方向，以提供公共产品和关键一般服务，**以改善农业部门的绩效，或在当前预算支持较低的情况下提高农业部门的绩效。当前的大多数支付既没有激励也没有促进更具可持续性的农业生产和减少温室气体排放，但环境合规要求可能在一定程度上解决这一差距。直接支付给农

民以供应公共产品（如生态系统服务或农业土壤中的碳封存）并采用资源节约型生产方式，既有助于减少排放，也为农民提供了新的收入来源。将支出转向创新，特别是减排技术和生产方法的研发，应有助于缓解和促进可持续的生产力增长，从而减少更严格的环境和排放标准带来的收入压力。

3. **针对最需要的家庭提供低收入补助。**可能需要针对较贫困的农户和其他家庭提供过渡性援助并扩大社会保障体系的广度，以抵消因取消正面价格支持而造成的收入损失，或因取消负面价格支持而导致的食品成本上升。这将需要更好地了解农户的收入和资产情况。从改革针对性不强的支持中所节省的款项也可以为公共产品带来大量额外资金。
4. **强化抗逆力政策包，以应对各种风险以及日益增加的极端天气事件和自然灾害。**对相关数据、工具和技能的投资使农民能够承担中小风险，或通过市场工具对风险投保。政府仍需通过明确的政策来应对大规模风险，以避免排挤私人部门的风险管理。
5. **对农业温室气体排放实行有效的定价制度，以激励向低排放农业转型。**减排补贴可能是备选方案，但随着时间推移，减排需求不断增加，持续提供补贴或许会面临挑战。
6. 如果未将农业纳入广泛的碳定价或同等计划或补充计划中，可制定一揽子方法以确保显著减少农业排放。政府可以在供给侧和需求侧同时展开行动，以减少农业排放。在供给方面，政府可以提高生产力和投入使用效率，采用多种生产技术以减少排放，增加土壤固碳量，植树造林并恢复退化土地，减少农田和农户的粮食损失。在需求方面，政府可以侧重于向消费者提供信息和激励措施，以改变其食物选择的排放强度，并减少家庭食物浪费。协同行动和国际合作应能提高此类措施的效率。

上述改革既能改善农业和粮食系统的绩效，又能为减少温室气体排放做出更大贡献。该重要议程将在 2022 年 11 月的经合组织农业部长级会议上进一步讨论。



From:

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022 Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/7f4542bf-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), “2022 年农业政策监测与评估”, in *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/94320e2e-zh>

本著作由经合组织秘书长负责出版，所表达的意见及使用的论点未必反映经合组织各成员国的正式观点。

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.