

国外农业绿色发展支持政策演变、经验及对中国的启示

◆ 曾华盛 程 龙 余 磊

(扬州大学商学院 扬州 225009)

摘要: 长期以来,中国农业支持政策主要以增产为目标,在增产的同时也带来一些环境污染问题,制约了农业可持续发展,完善农业绿色发展支持政策已成当务之急。美国、欧盟和日本在长期实践中已建立了相对完善的农业绿色发展支持政策体系。基于此,本文系统分析了美国、欧盟和日本农业绿色发展支持政策的演变和经验,并针对中国实际情况提出相应的政策建议。研究发现:美国、欧盟和日本的农业绿色发展支持政策都经历了启蒙、加速和成熟三个阶段,政策支持手段越来越多元化,支持重点逐步从资源和环境保护向农业可持续发展转变。在政策实施中,这些国家或地区注重法律法规体系的建设,强调政府、企业和农民的多方协同合作,推进农业产业链各个环节系统性政策体系的构建,促进农民的教育和参与。从政策实施效果来看,这些政策有效改善了农业环境,促进了有机农业发展,并提升了农业生产效率。为更好地引导中国农业绿色发展,应强化立法保障,推动政企农协同落实政策,构建全产业链的政策体系,深化农业补贴政策改革。

关键词: 农业绿色发展; 农业支持政策; 政策演变; 国外经验

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2025.03.003

1 引言

长期以来,中国农业支持政策以增产为主要目标。截至2024年,中国粮食生产实现“二十一连丰”,且连续十年稳定在1.3万亿斤以上。然而,在粮食增产的同时,中国农业发展面临土壤退化、水资源匮乏与污染、化肥农药过度使用等多重挑战,这些问题不仅威胁国家粮食安全,也阻碍了农业的可持续发展^[1-2]。在资源和环境的双重约束下,国家逐步开始重视农业绿色发展。2016年,农业绿色发展理念首次纳入中央一号文件。2018年,农业农村部颁布了《农业绿色发展技术导则(2018—2030年)》,明确了在农业生产全过程中推广和应用绿色生产技术的方向。在这一背景下,加快推进农业绿色发展不仅是农业高质量发展的关键,也是加快完善生态文明制度体系、落实“两山”理念的重要实践与体现^[3]。然而,中国农业绿色发展支持政策起步较晚,仍需探索符合国情的农业绿色发展支持政策。美国、日本和欧盟在长期实践中已建立完善的农业绿色发展支持政策体系^[4],因此对国外典型国家或地区的农业绿色发展相关政策进行梳理和总结显得尤为重要。

现有研究主要集中在典型国家或地区农业绿色发展相关政策梳理和政策效果评估。政策梳理方面,主要

收稿时间: 2024-08-29。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金“中国全球农业价值链重构中自由贸易协定的影响与优化研究”(22YJC790006),江苏省软科学项目“‘双碳’背景下江苏农业全产业链绿色发展策略研究”(BR2023020-2)。

作者简介: 曾华盛(1993—),男,江苏徐州人,博士,讲师,研究方向为农业经济理论与政策, E-mail: huashengz@yzu.edu.cn; 程龙(2001—),男,江苏徐州人,硕士研究生,研究方向为农村区域发展与社会治理; 余磊(2000—),男,江苏南京人,学士,研究方向为农业绿色发展。

集中在对中国、美国、欧盟和日本等国家或地区相关农业绿色发展支持政策的梳理。例如,高群等对中国1984—2022年共1 535份农业绿色发展相关政策文本进行分析,把中国的农业绿色发展支持政策划分为起步探索时期、建设发展时期、巩固深化时期3个阶段^[5]。周应华等着重分析了美国农业可持续发展在法律、政策、制度、科技等方面的经验^[6]。马红坤和毛世平以1957年着手建立共同农业政策到2021—2027年改革的七十年为时间轴,探究了欧盟共同农业政策推进绿色生态转型过程中不同阶段改革的背景、措施和得失^[7]。刘文等总结了日本农业发展的历程和特点,强调要坚持农业绿色发展,发挥农业生态功能带来的价值^[8]。政策效果评估方面,学者们通过实证分析和案例研究,评估了不同政策工具在促进农业绿色发展方面的实际效果。例如,欧盟通过直接支付、环境补贴、绿色标准等手段,成功减少了化肥和农药的使用,促进了农业生态环境的改善^[9]。美国的农业改善法案通过市场化激励和财政支持,推动了可持续农业的实践,提升了农产品的绿色附加值^[10]。日本的环境保全型农业政策则通过技术支持和财政激励,显著降低了农业生产对环境的负面影响^[11]。总的来说,虽然现有文献分别就美国、欧盟和日本等国家或地区的农业绿色发展支持政策进行了梳理,但未将这些国家或地区的政策放在一个框架下进行比较分析并总结出具有规律性的经验。现有文献主要总结了美国、欧盟、日本等国家或地区的农业绿色发展情况,对农业绿色发展支持政策梳理的研究较少,也缺乏系统性。另外,虽然现有文献对这些国家或地区的农业绿色发展政策进行了归纳,但较少研究将这些国外经验与中国国情相结合,提出切实可行的政策建议。基于此,本文按照政策演变、政策实施重点、政策实施效果的统一框架,旨在深入探讨美国、欧盟、日本等国家或地区在农业绿色发展方面的政策实践,总结这些国家或地区农业绿色发展的主要经验和规律,以期为中国农业绿色发展支持政策的构建提供有益的借鉴,从而为农业绿色转型和高质量发展提供有力的实践指导。本文的主要边际贡献在于:对美国、欧盟和日本的农业绿色发展支持政策进行了系统的梳理,为理解不同国家在农业绿色发展方面的政策动态提供了清晰的脉络。此外,从跨国比较的视角,总结了这些国家在政策实施中的主要经验和效果,为中国推进农业绿色转型提供了可操作的政策路径。

2 国外农业绿色发展支持政策的演变

2.1 美国农业绿色发展支持政策的演变

美国农业绿色发展支持政策经历了多个重要阶段,从启蒙阶段的土壤保护措施,到环保运动阶段受环保意识驱动的立法,接着是可持续农业阶段强调资源节约与环境保护,再到绿色支付和保护计划阶段的经济激励,最后进入气候变化与可持续发展阶段应对日益严峻的环境挑战。这一演变历程如图1所示。

2.1.1 启蒙阶段

20世纪30—60年代是美国农业绿色发展支持政策的启蒙阶段。美国于1935年成立土壤保护局,旨在推广防止土壤侵蚀的措施。这个时期,美国还通过了1936年的《土壤保护和国内配额法》(*Soil Conservation and Domestic Allotment Act*)和1947年的《联邦杀虫剂、杀真菌剂和杀鼠剂法》(*Federal Insecticide Fungicide & Rodenticide Act*),以规范农业活动、保护土壤和生态环境,并限制有害化学物质的使用。1960年出台的《多重利用、持续产出法》(*Multiple Use and Sustained Yield Act*)进一步强调了农业资源的多重利用和持续生产。这些早期政策为美国农业的绿色发展奠定了坚实的基础,并为未来以环境可持续性为重点的政策铺平了道路。

2.1.2 环保运动阶段

20世纪70—80年代是美国农业绿色发展支持政策的环保运动阶段。1970年,美国成立环境保护署,并在同年出台《清洁空气法》(*Clean Air Act*)。1972年,美国通过《清洁水法》(*Clean Water Act*)等一系列重要的环境法案。1976年通过《森林和牧场可更新资源规划法》(*Forest and Rangeland Renewable Resource Planning Act*)为国有森林和牧场资源的管理和保护提供了法律框架。1985年,美国出台了《食品安全法》

(*Food Safety Act*), 鼓励农民参与农田保护和环境修复, 推动了农业生产与生态环境的协调发展。在此期间, 农业政策开始更明确地关注环境问题, 促使减少农药使用、加强土壤和水资源保护的项目相继推出。

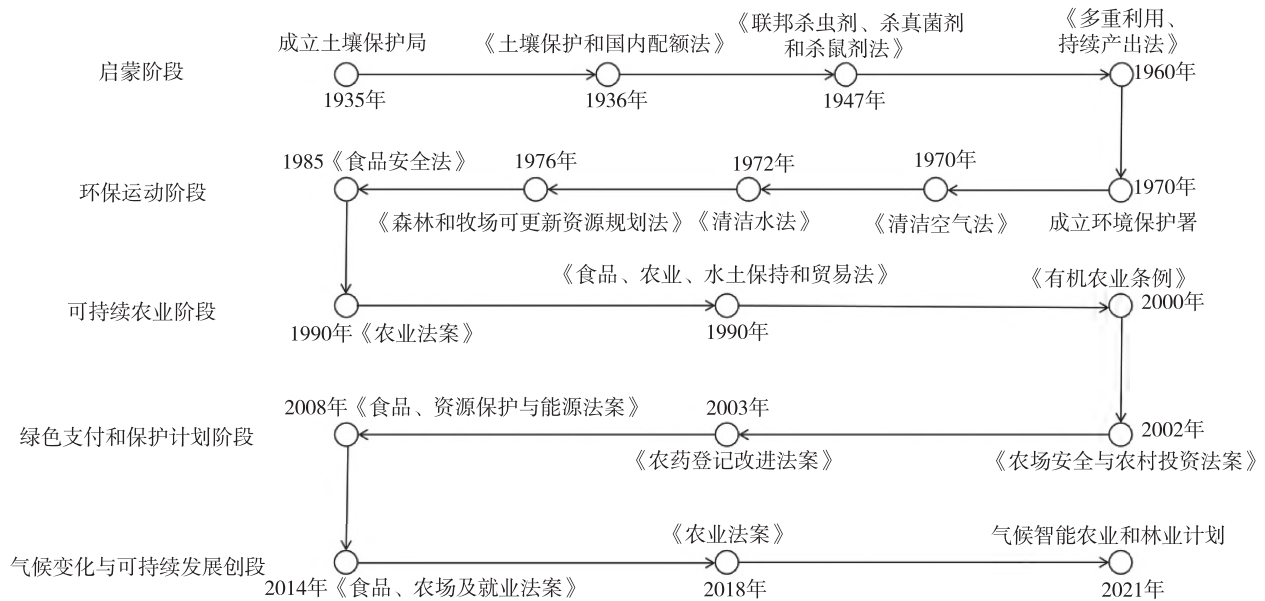


图1 美国农业绿色发展支持政策演进

2.1.3 可持续农业阶段

20世纪90年代是美国农业绿色发展支持政策的可持续农业阶段。美国农业部和环境保护署于1988年对农业可持续发展进行定义,并在1990年颁布了《农业法案》(*Farm Bill*),引入了可持续农业研究与教育计划,为可持续农业实践的研究和教育提供了资金支持。此外,1985年设立的保护储备计划得到了进一步扩展,鼓励农民将环境敏感土地转为保护储备区,从而减少土壤侵蚀并改善水质。1990年的《食品、农业、水土保持和贸易法》(*Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act*)进一步强调了食品安全与农业生产和水土保持之间的平衡。政府还推动了多项环保和可持续发展项目,包括2000年通过的《有机农业条例》(*National Organic Program*),正式支持有机农业的发展。

2.1.4 绿色支付和保护计划阶段

21世纪的第一个十年是美国农业绿色发展支持政策的绿色支付和保护计划阶段。2002年在《农业法案》中提出了保护安全计划,通过奖励措施鼓励农民在耕地上采用保护性措施。环境质量激励计划也得到了扩展,为实施解决环境问题的保护措施提供财务和技术支持。2002年的《农场安全与农村投资法案》(*Farm Security and Rural Investment Act*)不仅保护了农场工人的安全,还促进了农村地区的可持续发展。2003年通过的《农药登记改进法案》(*Pesticide Registration Improvement Act*)继续规范农药使用,确保食品安全并保护生态环境。2008年的《食品、资源保护与能源法案》(*Food, Conservation and Energy Act*)整合了多方面政策,关注农业的环境影响,为农民提供更全面的保障,推动土地的可持续利用和生态环境保护。

2.1.5 气候变化与可持续发展阶段

21世纪10年代至今是美国农业绿色发展支持政策的气候变化与可持续发展阶段。2014年的《食品、农场及就业法案》(*Food, Farm and Job Act*)和2018年的《农业法案》(*Farm Bill*)提供了大量的保护项目资金,其中包括旨在促进合作保护工作的区域保护伙伴关系计划。这些法案的实施不仅为环保型农业生产注入更大的政策支持,还突出了森林保育和跨州协作的重要性,从而推动了全国范围内的环境保护与资源管理的协同努力。另外,2021年美国政府推出的气候智能农业和林业计划,标志着将气候韧性纳入农业政策的一个重要里程碑。

2.2 欧盟农业绿色发展支持政策演进

欧盟农业绿色发展支持政策的演进彰显了其在农业环境保护和可持续发展方面的持续努力和创新。最初，政策集中在提高环保意识和探索可行措施；随后，政策向循环经济与绿色转型方面倾斜；之后，政策全面推动可持续发展，实现经济、社会和环境的协调发展。欧盟农业绿色发展支持政策演进历程如图 2 所示。

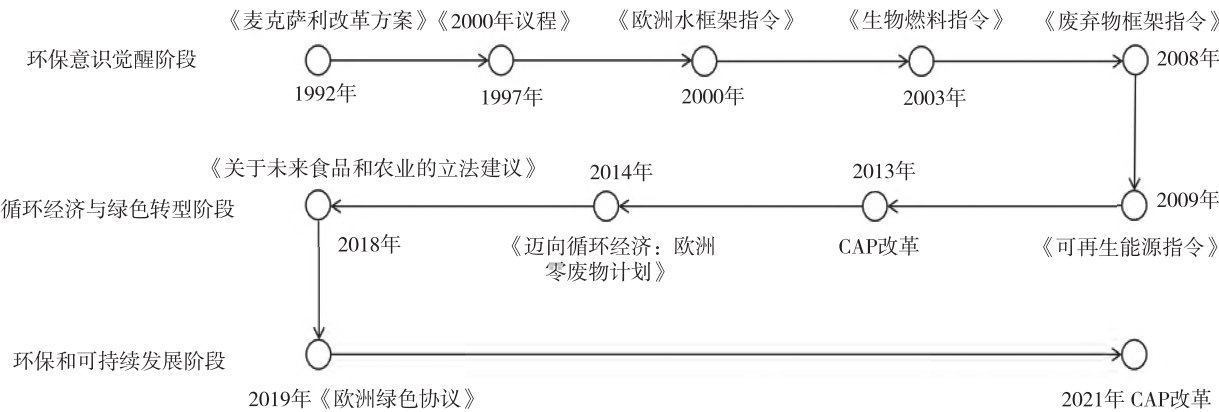


图 2 欧盟农业绿色发展支持政策演进

2.2.1 环保意识觉醒阶段

1992—2008 年是欧盟农业绿色发展支持政策的早期阶段。随着环保意识的不断增强，1992 年出台了《麦克萨利改革方案》(Macsharry Reform) 为后续环保措施的实施铺平了道路。1997 年的《2000 年议程》(Agenda 2000) 将环保目标融入农业政策，凸显了欧盟对农业与环境关系的重视。2000 年，《欧洲水框架指令》(Water Framework Directive) 进一步强调了水资源保护的重要性，推动了农业与环保的紧密结合。进入 21 世纪后，欧盟对农业绿色发展的关注进一步加深。2003 年出台的《生物燃料指令》(Biofuel Directive) 标志着欧盟开始关注生物燃料在农业中的应用及其环境影响，推动了农业能源的绿色转型。同年，欧盟共同农业政策 (CAP) 的改革将环保目标整合其中。2008 年的《废弃物框架指令》(Waste Framework Directive) 则强调了农业废弃物管理和循环利用的重要性，促进了资源化利用。这些政策措施为欧盟农业绿色发展的持续推进奠定了坚实的基础。

2.2.2 循环经济与绿色转型阶段

2009—2018 年是欧盟农业绿色发展支持政策的循环经济与绿色转型阶段。2009 年，欧盟出台了《可再生能源指令》(Renewable Energy Directive)。2013 年，欧盟共同农业政策的改革进一步整合了环保目标，推动了农业的绿色转型，鼓励可持续的农业实践。2014 年，欧盟提出了《迈向循环经济：欧洲零废物计划》(Towards a Circular Economy: A Zero waste Programme for Europe)，旨在减少农业废弃物，提升资源利用效率。2018 年，欧盟出台了《关于未来食品和农业的立法建议》(The Future of Food and Agriculture: Legislative Proposals)，再次启动对共同农业政策的改革。在这段时期，欧盟明确提出循环经济理念，积极推广有机农业和生态农业，减少化肥和农药的使用，以降低对环境的影响。

2.2.3 环保和可持续发展阶段

2019 年至今进入环保和可持续发展阶段。2019 年 12 月，欧盟委员会发布了《欧洲绿色协议》(European Green Deal)，为欧盟的政策制定提供了新的框架。2021 年，CAP 的改革旨在更环保、更公平、更灵活和透明，其进一步简化了冗余政策，增加了市场支持预算，给予小农场和年轻农民更多支持，调整了绿色发展政策工具，成为农业绿色发展支持政策的最新体现，推动农业的全面绿色转型。这些改革强调了环保和可持续发展在农业政策中的核心地位，鼓励农民采取更加环保和可持续的农业实践，促进农业与环境的和谐共生。

2.3 日本农业绿色发展支持政策演进

第二次世界大战结束后,日本迅速投身于经济恢复的热潮中,其中推动农业增产成为一项重要任务。然而,随着粮食生产的增加,环境问题逐渐凸显。为应对这些问题,日本农业绿色发展支持政策经历了从资源保护到环境监管,再到持续农业和有机农业的演变。日本农业绿色发展支持政策演进历程如图3所示。

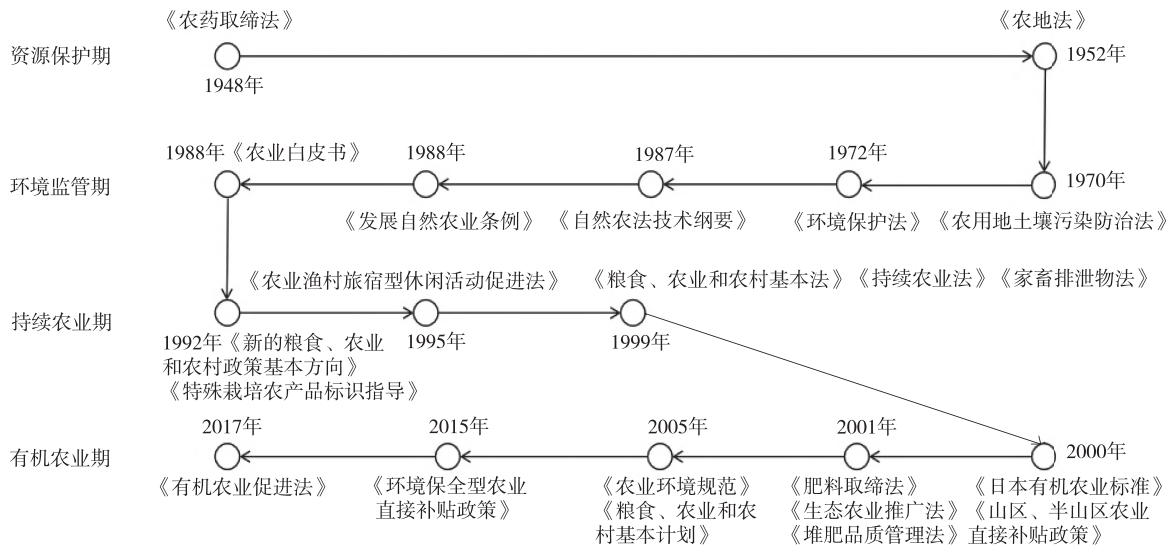


图3 日本农业绿色发展支持政策演进

2.3.1 资源保护期

20世纪40—60年代是日本农业绿色发展支持政策的资源保护期。日本在1948年推出《农药取締法》(Agricultural Chemicals Regulation Law),通过农药注册体系管理农药使用,减少农业环境污染。1952年实施《农地法》(Agricultural Land Act),加强农田管控,保障农民权益和农业生产力。这一时期,日本的绿色发展理念仍处于起步阶段,农业重点在于增产。

2.3.2 环境监管期

20世纪70—80年代是日本农业绿色发展支持政策的环境监管期。1970年出台的《农用地土壤污染防治法》(Act on Prevention of Soil Contamination on Agricultural Land)和1972年出台的《环境保护法》(Nature Conservation Act)为土壤保护提供了法律依据,标志着日本政府对农业土地污染防治的重视。1987年出台的《自然农法技术纲要》(Technical Guidelines for Natural Farming)和1988年出台的《发展自然农业条例》(Regulations on the Development of Natural Agriculture)推动了日本农业向环境友好和可持续方向发展。其中,《自然农法技术纲要》强调土壤保护、植物保健和有机肥料利用,不使用化肥、农药和有害添加剂。《发展自然农业条例》严格限制农药和化肥的使用,倡导放养家禽和农业副产品的循环利用。1988年,日本在《农业白皮书》(Agriculture White Paper)中明确提出,要推动有机农业发展,并确立了相关标准。

2.3.3 持续农业期

20世纪90年代是日本农业绿色发展支持政策的持续农业期。日本在1992年提出《新的粮食、农业和农村政策基本方向》(Basic Policy Direction for Food, Agriculture, and Rural Areas),首次提出“环境保全型农业”的概念,明确了农业发展的新方向,标志着日本农业绿色发展进入新阶段,并推出《特殊栽培农产品标识指导》(Act on Protection of the Names of Specific Agricultural, Forestry and Fishery Products),推动有机农业的发展。1995年出台的《农山渔村旅游型休闲活动促进法》(Promotion of Stay-type Leisure Activities in Rural Areas Act)鼓励农业与旅游业结合,提出了绿色发展的新思路。1999年出台《粮食、农业和农村基本法》(Food, Agriculture and Rural Basic Act)、《持续农业法》(Sustainable Agriculture Act)

和《家畜排泄物法》(*Law on the Proper Management and Utilization of Livestock Excreta*), 进一步保障了农业绿色发展。在此期间, 日本的绿色农业呈现出蓬勃发展的态势。

2.3.4 有机农业期

21 世纪至今是日本农业绿色发展支持政策的有机农业期。2000 年《日本有机农业标准》(*Japanese Agriculture Standard*) 设定了有机农产品、加工食品和有机畜牧业的标准, 只有通过有机农业标准验证的商品才能标有有机标签。此外, 政府将农户补助与有机农业实践相结合, 2000 年出台的《山区、半山区农业直接补贴政策》(*Direct Payment System for Mountainous and Hillside Areas*) 对高坡度农田和稻田提供补贴, 防止土地荒废。2005 年颁布的《粮食、农业和农村基本计划》(*Basic Plan for Food, Agriculture, and Rural Areas*) 指出逐步将《农业环境规范》(*Agricultural Environmental Standards*) 实施作为享受补贴、政策性贷款的必要条件。2015 年出台的《环境保全型农业直接补贴政策》(*Environmentally Conserved Agricultural Direct Subsidy Policy*), 进一步加强对生态农业的直接补贴。2017 年《有机农业促进法》(*Organic Agriculture Promotion Act*) 包含促进有机农业的财政支持措施, 如贷款优惠和税收减免, 以及建立有机农业交流平台和技术研发的支持措施。

2.4 演变规律总结

美国、欧盟和日本等国家或地区的农业绿色发展支持政策演变大致经历了启蒙、加速和成熟三个阶段, 这一过程伴随着漫长的探索与创新, 农业绿色发展支持政策手段越来越多元化, 支持的重点逐步从资源和环境保护向农业可持续发展转变。这些国家重视农民的教育、培训和参与, 支持绿色农业项目和合作组织, 建立政府、社会和农户间的紧密联系, 促进农民快速接受可持续农业理念与实践, 提升绿色农业的实施效率。

3 国外农业绿色发展支持政策主要经验与效果

3.1 国外农业绿色发展支持政策主要经验

3.1.1 重视农业绿色发展法律法规体系建设

美国和日本在农业绿色发展方面均制定了完善的法律法规体系。自 20 世纪 30 年代起, 美国政府开始在联邦和地方层面制定一系列法律法规, 规范农业生产并保护生态环境。这些法规覆盖农药、化肥、水资源保护、有机农业、生态农业等多个领域, 为农业绿色发展提供了法律保障, 推动了农业生产方式的转变, 实现了经济、社会和环境效益的协调发展。与此同时, 日本的农业绿色发展支持政策利用立法手段来保证其长期性和稳定性。自 20 世纪中叶以来, 日本政府开始关注农业环境问题, 并逐步制定和完善相关法律法规, 确保农业绿色发展的长期稳定性。进入 20 世纪 70 年代, 日本的农业战略从追求高产转向推动农业绿色转型, 采取一系列措施, 如土壤管理、家畜废物处理、肥料控制以及有机产品的认证, 并将这些举措纳入《环境保护法》等法律当中, 确保农业朝着绿色可持续的方向发展^[12-13]。

3.1.2 强调农业绿色发展政策多方合作的开展

美国、欧盟和日本在农业绿色发展支持政策中都强调合作的重要性。从美国来看, 政府、农民、企业和科研机构共同发挥关键作用, 其中, 政府通过制定政策和提供资金, 引导各方积极参与农业绿色发展; 农民作为生产主体, 通过实践和创新优化生产方式; 企业则通过研发和推广环保产品和技术, 推动农业现代化和智能化; 科研机构提供科学研究和技术创新的支持和指导, 共同推动农业绿色发展的深化和完善。从欧盟来看, 欧盟通过加强国际合作与交流, 构建起一个完整的政策体系, 确保各项农业政策能够相互支持、相互促进, 更好地应对农业绿色发展中的各种问题和挑战^①。日本的农业绿色发展支持政策则强调广泛的参与性。

① 资料来源: 经济合作与发展组织 (OECD), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* 2018。

从日本来看,日本政府注重与农民、企业和社会各界的合作与交流,共同推动农业绿色发展。政府通过提供培训、指导和资金支持,鼓励农民参与环保实践,并加强与企业的合作,推动环保技术的研发和推广。与此同时,日本也通过国际合作,共同应对全球农业环境问题。这种广泛的参与性确保了日本农业绿色发展支持政策的顺利实施和实际效果的取得^[12]。

3.1.3 注重农业绿色发展系统性政策的构建

美国、欧盟和日本通过多种市场手段和政策措施推动绿色农业发展,包括定价调控、财政激励和税收优惠等。美国农业绿色发展支持政策已经形成了一套以市场手段为核心的政策体系。自 20 世纪 90 年代起,美国取消了依赖价格支持和产量限制的农业补贴政策,农业绿色转型融入市场导向元素,转而实施直接支付等新的政策工具,形成了绿色化的农业补贴模式,体现了对环境保护的重视。这种转变传递了采用环保方式的信号,鼓励生产者选择绿色生产方式而非单纯追求产量和利润,为农业的可持续发展奠定了基础。美国的环境质量激励计划将补贴与环保标准相结合,这种方式确保了补贴的发放能够直接促进环境的保护。例如,减少水土流失、保护生物多样性以及减少化学品的使用;美国的保护储备项目是通过支付农民将土地从农业生产中退出,并用于生态保护的项目。这个项目对美国农业的生态保护起到了重要的作用,尤其是在减少碳排放、改善水质和增加野生动物栖息地方面^[14]。欧盟的农业绿色发展支持政策框架主要包括绿色农业补贴政策和农业资源优化政策。绿色农业补贴政策鼓励农民采用环保和可持续的农业实践,而农业资源优化政策则通过行政指令推动水资源保护、废物管理以及可再生能源的推广。这种多维度的政策框架促进了欧洲在农业绿色发展方面的显著进步。在日本,政府在制定农业政策时,不仅关注农业生产本身,而且重视土壤污染防治、水资源保护及生物多样性维护。

3.1.4 保持环境保护与农业发展的平衡

美国、日本和欧盟都在努力平衡环境保护与农业发展,以实现可持续发展。美国通过将农业保险补贴与环境保护措施相结合,通过合规条款促使生产者在生产过程中注重环境保护。这种做法不仅保护了生产者的利益,还减少了农业对环境的负面影响,促进了可持续发展。美国大力支持再生农业,重点恢复土壤健康,增强生物多样性和改善水循环。政府推广先进技术,如精准农业和数字农业工具,以优化资源使用并减少环境影响,体现了对气候韧性和可持续性的日益重视。在欧盟,农业被视为与环境密切相关的生态系统,而不仅仅是食品生产的行业。为此,欧盟在推动农业发展的过程中始终将环保置于核心地位,努力寻求农业生产与自然环境之间的和谐。欧盟采取了一系列措施,如限制化肥和农药的过度使用,推动有机农业和生态农业的发展,强调农田的科学管理和精细化耕作,鼓励对农业废弃物的回收和再利用等^①。

3.2 国外农业绿色发展支持政策的实施效果

3.2.1 农业环境保护上的效果

从美国的情况来看,自 20 世纪 90 年代以来,美国实施直接支付和脱钩补贴,鼓励农民采用环保生产方式。OECD 数据显示,2019 年美国的农业氮平衡降至 30.53 千克/公顷,相较 2000 年的 34.36 千克/公顷明显改善,同年农业磷平衡为 3.47 千克/公顷^②,优于 OECD 平均水平。在降低农业温室气体排放上,如表 1 所示,美国农业温室气体排放量在 2000 年后先呈现上升趋势,在 2015 年后逐步下降,2021 年农业温室气体排放量较 2015 年下降 1.14%,逐步缓解农业生产与大气环境之间的紧张关系。在改善土壤健康方面,美国农业部(USDA)公布的资料显示,2017—2022 年,美国覆盖农作物的耕地面积增加了 17%,从 1 539.07 万英亩^③增加到 1 798.58 万英亩^④。另外,美国通过生态保护计划,如保护储备项目(CRP)和环境质量激

① 资料来源:OECD, Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2019。

② 数据来源:OECD, [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds])。

③ 1 英亩≈0.405 公顷。

④ 数据来源:USDA, <https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=108950>。

励计划 (EQIP), 鼓励农民将脆弱土地从生产中移除, 并采用保护性农业实践, 有效减少了土壤侵蚀, 提高了生物多样性, 并改善了水资源质量。相关研究表明, 2022 年有 2 300 万英亩土地加入了 CRP, 并且合同期满后的土地使用管理决策包括恢复土地的农业生产或重新加入 CRP 或其他保护项目, 确保土地的可持续性生产^[14]。从欧盟的情况来看, 欧盟的绿色农业补贴策略包括直接支付和环境友好型农业实践补贴, 这些措施鼓励农民采用可持续的耕作方法, 如降低土地面源污染和减少温室气体排放, 使农业生产更加生态友好。根据 OECD 数据, 欧盟自 2000 年后, 农业氮平衡和磷平衡呈显著降低趋势, 说明欧盟农业绿色发展支持政策有效提升了农业化肥利用率, 降低农业面源污染。在农业温室气体排放方面, 如表 1 所示, 截至 2021 年, 欧盟农业产生的温室气体排放总量为 378.43 百万吨, 较 2000 年的 409.28 百万吨降低了 7.54%, 农业温室气体排放呈现出明显下降趋势。从日本的情况来看, 日本于 2016 年制定了国家全球变暖对策计划, 该计划的目标是通过减少国内排放和确保吸收量, 并且寻求通过转向节能的园艺温室和农业机械来减少燃料消耗, 通过改变水稻种植方法最大限度地减少甲烷排放, 并通过提高氮肥料利用效率来减少一氧化二氮排放, 降低农业温室气体排放对大气的破坏。由表 1 可知, 2021 年日本农业温室气体排放量较 2000 年下降 8.71%, 政策成效显著。此外, 在降低农业面源污染方面, OECD 数据显示, 日本近年农业氮平衡较为稳定, 磷平衡出现明显下降趋势, 2016 年较 2000 年下降 21%^①, 说明日本在农业生产中降低了磷肥使用量, 提升了磷肥利用效率, 从而减少农业面源污染, 促进农业绿色发展。

表 1 农业温室气体排放量

指标	国家名称	单位	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2021 年
农业温室气体排放量	美国	二氧化碳当量吨 (百万吨)	565.00	577.72	590.99	604.94	597.26	598.10
	欧盟 (28 国)	二氧化碳当量吨 (百万吨)	409.28	389.22	376.26	384.28	381.96	378.43
	日本	二氧化碳当量吨 (百万吨)	35.24	34.53	33.67	32.12	32.10	32.17

数据来源: OECD。

注: 英国于 2020 年脱欧, 欧盟成员国由 28 国变为 27 国, 但统计农业温室气体排放量时仍以包括英国在内的 28 个成员国进行计算。

3.2.2 有机农业发展上的效果

美国通过环境质量激励计划 (EQIP) 和农业管理援助计划 (AMA), 为有机生产者提供资金支持和技术援助, 以降低转换成本和支持有机实践。其中, EQIP 通过技术和财政援助使许多农民能够承担从传统农业到有机农业的转换成本。USDA 数据显示, EQIP 能够涵盖若干保育措施和活动 75% 的成本, 以及 100% 收入损失^②。此外, 在 AMA 的支持下, 许多小规模农场能够更有效地转向有机生产, 提高了有机农业的产量和收益。如表 2 所示, 在美国经过认证的用于种植农作物或饲养牲畜的有机农业耕作面积从 2012 年的 19 490.0 千米² 增加到 2022 年的 20 607.4 千米², 增长 5.73%, 且美国有机食品销售额从 2013 年的 313.8 亿美元增加到 2022 年的 676 亿美元, 年复合增长率为 11.5%, 成为全球有机食品销售额最高的国家^[15]。

欧盟的共同农业政策提供了广泛的资金支持和补贴, 特别是欧盟有机行动计划和绿色直接支付政策, 鼓励农民有机种植。由表 2 可知, 欧盟有机农业耕作面积由 2012 年的 94 578.9 千米² 增加到 2020 年的 147 242.8 千米², 增长 55.7%, 呈现大幅增长趋势。此外, 在 CAP 支持下, 在 2010—2020 年, 欧盟有机食品的生产 and 消费呈上升趋势。其中, 2017 年, 欧盟有机食品市场增长 10.9%, 有机食品市场的销售额达到了 343 亿欧元^[16]。

日本政府推行绿色农业政策, 鼓励减少化学农药和肥料的使用, 促进有机农业的发展。政策实施后, 有机农产品的市场份额显著增加。由表 2 可知, 日本有机耕作面积由 2012 年的 106 千米² 增加到 2022 年的

① 数据来源: OECD, [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_AGRI_ENV%40DF_NB&df\[ag\]=OECD.TAD.ARP&dq=.A.B0_H...&pd=2012%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_AGRI_ENV%40DF_NB&df[ag]=OECD.TAD.ARP&dq=.A.B0_H...&pd=2012%2C&to[TIME_PERIOD]=false&vw=tb)。

② 数据来源: USDA, <https://www.usda.gov/partner-portal/key-programs-catalog/programs-for-individuals/environmental-quality-incentives-program>。

153.2 千米²，增长率达 44.5%。此外，日本通过宣传和教育活动提高消费者对有机产品的认知和需求，这些措施提升了有机产品的市场需求，据统计，日本每周至少使用一次有机食品的消费者百分比为 17.5%，预计 2030 年提升至 25%^①。

表 2 有机农业耕作面积

指标	国家名称	单位	2012 年	2014 年	2016 年	2018 年	2020 年	2022 年
有机农业耕作面积	美国	千米 ²	19 490.0	21 785.0	20 313.0	20 234.0	23 266.0	20 607.4
	欧盟 (27 国)	千米 ²	94 578.9	97 936.9	114 472.6	129 423.0	147 242.8	—
	日本	千米 ²	106.0	106.0	99.6	107.9	119.9	153.2

数据来源：OECD。

注：英国于 2020 年脱离欧盟，欧盟成员国由 28 个国变为 27 国，此外计算有机农业耕作面积时剔除英国数据。

3.2.3 农业生产效率提升上的效果

美国通过 EQIP 支持农民采用节水灌溉技术和其他可持续实践，提升农业生产效率。Liu 等研究发现，EQIP 支付显著降低了生化需氧量 (BOD) 和氮，即增加一个标准差的 EQIP 支付可以使 BOD 减少 0.101 毫克/升，氮减少 0.041 毫克/升，分别减少样本平均值的 3.03% 和 2.89%，而 BOD 和氮的减少表明农业水质有所改善，以此提升作物产量，提升农业土地生产效率^[17]。OECD 数据显示，美国农业劳动生产率在 2000 年为 91 371 美元/人，2020 年则为 142 112 美元/人，增幅达 55.5%^②。欧盟的共同农业政策为农业提供资金支持，鼓励农业生产者采用环保和高效生产技术，推动农业生产效率的提升^[18]。相关研究发现，CAP 中的直接支付鼓励了农民适应市场条件，提升了农业生产效率^③。2021 年 CAP 改革后，新 CAP 聚焦生态农场建设，支持沼气发电，全面提高资源利用效率^[19]。日本鼓励农民通过再生农业实践恢复土壤健康和生态多样性，再生农业提高了土壤的生产力和水分保持能力，增强了农作物产量和质量，提高了日本农业生产效率。相关数据显示，2021 年日本农业用地面积较 1965 年下降 28%，较 2005 年下降 7%，而农业总产值维持不变^[20]。作为自然资源稀缺型国家的日本，其农业劳动生产率为 1.87 万美元/人、土地生产率为 84.99 万美元/千米²，远高于中国 0.68 万美元/人的农业劳动生产率和 22.53 万美元/千米²的土地生产率^[21]。另外，日本推动农业废弃物的回收利用，促进循环经济的发展。循环经济措施改善了资源的使用效率，降低了生产成本，提高了农业整体效益^[22]。

4 国外农业绿色发展支持政策对中国的启示

4.1 中国农业绿色发展支持政策演进历程

伴随着工业化与城市化的快速推进，农业面对严峻的环境挑战。为此，国家逐步加强了环境管理与生态保护，特别是一系列法律法规的相继出台，农业环境保护的法治基础逐步建立。自党的十八大以来，生态文明建设被提升至前所未有的战略层面，意味着农业绿色发展支持政策进入全新的发展阶段。

4.1.1 环境监管期

1982—2012 年是中国农业绿色发展支持政策的环境监管期。1982 年的中央一号文件倡导农业应遵循有利于生态的发展模式。1984 年出台的《国务院环境保护工作决定》明确对农业生态环境保护的紧迫任务，要求防止污染和损害。同年出台《中华人民共和国水污染防治法》与 1986 年出台的《中华人民共和国土地管

① 数据来源：日本农林水产省 (MAFF)，<https://www.maff.go.jp/e/data/publish/attach/pdf/index-177.pdf>。

② 数据来源：OECD，<https://data-explorer.oecd.org/?lc=en&tm=Labour%20Productivity&pg=0&snb=86>，对于农业劳动生产率，由种植业、林业及渔业三部分构成，且人均美元以 2015 年不变价格进行计算。

③ 资料来源：European Commission，https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2019-11/agri-policy-perspectives-brief-02_en_0.pdf。

理法》等针对性法律措施,确保自然资源和生态环境的法律保障。1989年,《中华人民共和国环境保护法》的出台进一步强化了对农业生态环境的法律保护。1993年出台的《中华人民共和国农业法》和1995年中共十四届五中全会的决议,都强调了生态农业的大力发展,1998年的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》更是明确了农业环境保护的理念。2001年12月,国家环保总局引领实施了《国家环境保护“十五”规划纲要》,首次提出了关于农村污染防控和环境质量提升的战略目标。2003年,国家在农业领域尝试引入低碳农业循环生产模式,其核心在于革新农业生产模式。2007年,中央一号文件强调农业的多元功能,倡导有机农业在适宜地区的发展。2008年的中央一号文件则将焦点转向了节约型农业的大力发展。2009年,全国人大常委会对《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国水土保持法》及《中华人民共和国农村土地承包法》等关键法律进行修订,从法律层面系统地规范了水体污染防治、水土资源保护等关键领域和问题。

4.1.2 农业生态文明建设期

2013年至今是中国农业绿色发展支持政策的绿色可持续发展阶段。自党的十八大以来,生态文明建设被提升至前所未有的战略层面,成为新时代中国现代化进程中的关键支柱。在这一背景下,2013年的中央一号文件首度聚焦现代农业的加速发展,特别关注农村生态文明建设,旨在塑造和提升乡村的可持续面貌,启动了美丽乡村的建设蓝图。2015年的《中华人民共和国环境保护法修订案》全面强化了环保法规,明确规定了环保制度、严惩环境违法行为,构建更为严格的环境保护体系。2016年,农业绿色发展理念首次被纳入中央一号文件的核心议题,标志着中国将着重探索农业绿色发展的新模式。2017年的中央一号文件进一步深化,围绕“激发农业农村新活力”进行战略布局,发布了农业绿色发展五大行动计划,倡导转变生产模式,降低资源消耗,减少农业面源污染,将绿色理念切实转化为实际行动。党的十九大对生态文明建设提出了新的目标,绿色增长被确立为首要任务,“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心,生态文明建设的战略地位愈发凸显。党的二十大再次强调必须牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。

4.2 中国农业绿色发展支持政策存在问题

4.2.1 相关法律制定仍不够完善

由于中国农业绿色发展的理念在2016年才首次提出,相关立法工作仍处于初期阶段。虽然中国在农业绿色发展方面出台了一些政策性文件,但尚未出台针对农业绿色发展的专门法律。现有的《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国农业法》等虽涉及绿色发展的内容,但多为原则性规定,缺乏具体操作性和强制力,导致在具体执行中经常出现法律依据不足或相互冲突的情况。例如,对于化肥、农药的使用限制,农业废弃物的处理,生态补偿机制的建立等关键领域,法律规定不够细致,难以在执行中形成有效的监督和管理。再比如,随着农业技术进步,出现了许多新型绿色生产方式和环保技术,但这些技术的推广和应用缺乏相应法律支持。此外,随着科技发展和国际绿色农业标准的提高,国际上关于绿色农业的标准和要求不断变化,现有法律法规难以及时响应和调整,导致中国在国际市场竞争中面临不利局面。

4.2.2 相关政策落实效果有待加强

一是不同部门之间职责分工不明确。农业绿色发展涉及多个政府部门,包括农业、环保、财政等。然而,这些部门在政策实施过程中往往缺乏有效的协调与合作,导致政策执行过程中出现推诿扯皮现象。例如,在水土保持、保护性耕地和禽畜种质资源保护等项目中,项目资金和具体实施分别由不同地方政府部门负责,容易导致重复建设或政策不配套等问题,从而削弱政策效果。二是政府与农业企业之间的协同也存在不足。在实际操作中,政府在制定和推行政策时,往往缺乏与农业企业的有效沟通与协调。政府出台的政策可能未能充分考虑农业企业的实际需求和运作模式,导致农业企业在响应政策时面临诸多困难。例如,政府鼓励农业企业投资绿色农业技术,但若缺乏相应的激励机制和政策扶持,农业企业可能因成本过高、市场风险大等原因而不愿投入。三是政府与农民之间的协同也存在不足。农民是农业绿色发展的直接参与者和受益

者,但在政策落实过程中,农民的参与度和积极性往往不足。一方面,农民对农业绿色发展政策的理解和认知有限,许多政策在基层缺乏有效宣传和培训,导致农民对绿色农业技术的接受度不高;另一方面,政府在推行政策时,可能缺乏对农民实际需求的深入了解,未能提供足够的技术指导、资金支持和市场保障。

4.2.3 尚未形成系统的政策体系

农业绿色发展不仅涉及农田生产过程,而且涵盖整个农业产业链的各个环节,包括产前的投入品供应、技术推广,生产中的种植和养殖管理,以及产后的加工、运输、销售和废弃物处理等。这一过程要求政策体系具备高度的复杂性和系统性。然而,目前的农业绿色发展政策多集中于生产过程中的绿色技术推广和生态保护,忽视了产业链中其他关键环节的政策支持。在产前的农资生产环节,尽管政府出台了多项减少化肥、农药使用的政策,鼓励农民采用有机肥料和生物农药,并推广绿色种植技术,但对这些技术的上游供应链,如绿色农资的生产和推广,缺乏相应的政策支持。在产后的加工环节,农产品的绿色加工和流通的绿色化转型,政策关注度明显不足。例如,农产品加工过程中往往涉及大量能源消耗和废弃物排放,但现有政策对农产品加工企业的绿色转型支持力度不够,缺乏针对性的补贴、技术指导和市场激励。这使得许多农产品加工企业缺乏动力进行绿色改造,进而影响了整个产业链的绿色化进程。在产后的流通环节,农业产品长距离运输过程中产生的碳排放和能源消耗问题尚未得到足够重视,缺乏有针对性的政策引导和激励,导致绿色物流技术和模式难以大规模推广,制约了农业产业链的绿色化。

4.2.4 政策目标应重视绿色发展

自2004年实施农业四项补贴以来,补贴总额经历了初期的逐年攀升,2014—2016年有所波动,随后逐渐趋于稳定并下滑,到2020年总额为1374亿元。农业支持和农机购置补贴均稳步增长,从2004年的145.22亿元增至2020年的1374.28亿元,增幅高达1229.06亿元^①。虽然保障产量是农业发展的基础,但当前的政策框架在一定程度上忽视了资源环境的可持续性。根据《中国农业绿色发展报告(2018)》,2017年全国农业绿色发展相关的财政支出仅占农业总支出的约5%,远低于实现全面绿色转型所需的资金量。为了实现高产,农民通常大量使用化肥、农药和水资源,导致资源浪费和环境污染。2000年全国化肥施用量为4146.4万吨,至2015年达到峰值6022.6万吨,尽管后期有所减少,2022年仍为5079.2万吨,比2000年增长约25%。与此同时,农药使用量呈现出先上升后下降的趋势,2000年农药使用量为128万吨,2012年达到峰值180.6万吨后,逐渐降至2022年的119万吨。虽然全国农药化肥施用量在近几年呈逐步下降趋势,但其利用率在2022年仅为41%,明显低于欧美发达国家50%~60%的标准。此外,农用塑料薄膜和农用柴油的使用量也呈现出快速增长的趋势。因此,在保障农产品供给的同时,也需要更加注重绿色发展政策的设计与落实。

4.3 国外经验对中国的启示

美国、欧盟和日本在农业绿色发展的演进过程中虽然采取了不同的政策措施,但其核心目标始终是促进地区农业的可持续发展和生态环境的保护。基于此,借鉴这些国家或地区的成功经验,并结合中国的实际情况,本文提出如下建议。

4.3.1 强化立法来保障有法可依

在全球农业绿色转型的政策探索中,美国和日本的实践表明,坚实的法制基础是保障政策实施效果的关键。中国需要从顶层设计入手,制定专门的农业绿色发展法,构建全面的农业绿色发展法律体系。一是明确农业绿色发展的法律框架。通过法律明确政府、企业、农民在绿色农业发展中的责任和义务,规定农业生产中的环保要求、绿色技术推广、资源利用和生态保护措施。另外,法律还应规定农业生态补偿机制,对在农业生产中进行生态保护的地区和农民给予补偿,以调动农民参与绿色农业的积极性。二是完善相关的配套法规。例如,《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国食品安全法》等。在这些法律中,应涵

^① 数据来源:财政部(www.mof.gov.cn),农业农村部(www.moa.gov.cn)。

盖农业全产业链的绿色发展要求,包括农资生产、农业种植、畜牧养殖、农产品加工和流通等各个环节。

4.3.2 推动政企农协同落实政策

借鉴美国、欧盟和日本的经验,中国可以通过推动政企农协同落实政策,从而有效推进农业绿色发展。一是促进政府、企业和农民三方的紧密合作。政府应制定激励机制,通过财政补贴、税收优惠、绿色贷款等方式,鼓励企业和农民采用绿色技术和可持续的生产方式。企业可以为农民提供技术服务和咨询,通过市场调研、品牌建设和营销推广,帮助农民提高生产效率、产品质量以及产品的市场竞争力。农民应积极参与合作社或农协等组织,通过合作与学习,提高自身的生产技术和管理能力;通过参与农业产业链绿色化,分享利益和风险,共同推动农业绿色转型。二是构建跨部门合作机制。农业绿色发展涉及多个政府部门,包括农业、环保、交通、财政等部门。这些部门需要在政策制定和执行中保持紧密合作,避免政策冲突和资源浪费。可以借鉴欧盟的经验,建立跨部门合作机制,设立专门的协调机构,确保政策的协同推进。

4.3.3 构建全产业链的政策体系

美国、欧盟和日本等国家或地区在推动农业绿色发展时,十分注重全产业链的政策设计,确保绿色发展目标贯穿整个农业链条。在产业链的产前环节,美国《农业法案》提供的补贴模式值得借鉴,中国可以通过补贴和税收优惠等政策,降低农民和农业企业采用绿色投入品的成本,鼓励农民购买和使用绿色农资。在产业链的生产环节,欧盟在水资源管理和土壤保护方面的丰富经验可以为中国提供参考。中国可以出台相关政策,推动节水农业和土壤改良技术的应用,保护农业生产的生态基础。在产业链的产后环节,日本在绿色农产品市场推广和消费引导方面的成功经验值得中国借鉴。中国可以通过政府主导的市场宣传和消费者教育,提高公众对绿色农产品的认知和接受度,培育绿色消费市场。同时,通过法律保障绿色产品的认证和标识制度,确保消费者购买到真正绿色的产品。

4.3.4 深化农业补贴政策的改革

美国、欧盟和日本在农业补贴政策方面的成功经验表明,补贴政策不仅要关注产量和收入,还应综合考虑环境保护、生态平衡和农业的可持续性。借鉴国际经验,中国需要建立绿色导向的农业补贴机制,以引导农民和农业企业采用绿色生产方式,推动农业的可持续发展。一是提供环保型补贴政策。可以借鉴美国的《环境质量激励计划》以及欧盟的生态补贴模式,设立专项资金,支持农民实施环境友好型农业技术,通过补贴覆盖部分成本,增强农民的积极性。对参与土地轮作休耕、保持生物多样性、保护水源和土壤健康的农民进行经济补偿,鼓励他们持续进行生态保护活动。二是实施有机农业补贴政策。可借鉴日本的经验,通过补贴和税收优惠政策,支持有机农业的发展,推动有机产品的生产和市场拓展。政府可以提供专项资金支持有机农业的认证、生产和推广,促进有机农产品的市场化发展。

参考文献

- [1] 熊素,罗蓉.“双碳”目标下中国农业绿色发展:理论框架、困境审视及破局之道[J].农村经济,2023(2):106-115.
- [2] 朱俊峰,邓远远.农业生产绿色转型:生成逻辑、困境与可行路径[J].经济体制改革,2022(3):84-89.
- [3] 赵敏娟,周超辉.高质量推进农业绿色发展:多目标协同和多中心治理[J].中国农业大学学报(社会科学版),2024,41(5):34-49.
- [4] 杜志雄,金书秦.从国际经验看中国农业绿色发展[J].世界农业,2021(2):4-9,18.
- [5] 高群,陈衡洋,张新亮.中国农业绿色发展政策的历史演变与焦点特征:基于注意力视角的文本分析[J].资源科学,2023,45(12):2433-2448.
- [6] 周应华,陈世雄,尹昌斌,等.美国推进农业可持续发展的经验与启示[J].中国农业资源与区划,2020,41(3):1-6.
- [7] 马红坤,毛世平.欧盟共同农业政策的绿色生态转型:政策演变、改革趋向及启示[J].农业经济问题,2019(9):134-144.
- [8] 刘文,梅冬,彭建仿.农业多功能性发挥:日本的实践经验及其启示[J].世界农业,2023(9):55-63.
- [9] 刘轶芳,王晓娟,葛伟.欧盟绿色农业政策对中国农业的冲击影响[J].经济纵横,2023(9):76-85.

- [10] 孙天昊, 郝碧榕. 21 世纪以来美国农业法案的演进历程、逻辑、走势及启示 [J]. 世界农业, 2024 (6): 27-37.
- [11] 周旭海, 胡霞, 罗崇佳. 碳中和目标下日本农业绿色发展战略研究 [J]. 亚太经济, 2023 (6): 72-80.
- [12] 胡霞, 周旭海, 刘晓君. 粮食安全视域下日本新农业基本法的修改动向分析 [J]. 现代日本经济, 2024 (4): 55-68.
- [13] FUHRMANN-AOYAGI M B, MIURA K, WATAABE K. Sustainability in Japan's agriculture: an analysis of current approaches [J]. Sustainability, 2024, 16 (2): 596.
- [14] THAPA B, CHAPAGAIN B P, MCMURRT S T, et al. Understanding landowner participation in the conservation reserve program in the U. S. high plains region [J]. Land Use Policy, 2024 (141): 107163.
- [15] 许秀川, 蒋涵月. 美国有机食品全产业链融合发展的国际经验与政策启示 [J]. 世界农业, 2024 (10): 56-65.
- [16] WILLER H, LERNOUD J. The world of organic agriculture: statistics and emerging trends 2019 [R]. Brussels: Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM, 2019.
- [17] LIU P F, WANG Y, ZHANG W. The influence of the environmental quality incentives program on local water quality [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2022 (105): 27-51.
- [18] KHAFAGY A, VIGANI M. Technical change and the Common Agricultural Policy [J]. Food Policy, 2022 (109): 102267.
- [19] 宗义湘, 宋洋, 崔海霞. 欧盟 2023—2027 年新共同农业政策演变逻辑、发展趋向与改革思考 [J]. 世界农业, 2023 (5): 5-18.
- [20] 穆月英, 司伟. 农业基本法视角下日本农业政策演变及特征研究 [J]. 世界农业, 2024 (9): 11-21.
- [21] 贾晋, 彭浩瀚, 王欧. 农业强国建设: 理论内涵、规律趋势和实践路径 [J]. 世界农业, 2024 (8): 5-18.
- [22] 韩克勇, 孟维福, 汪小愉. 日本乡村振兴发展模式创新的经验与启示 [J]. 江西师范大学 (哲学社会科学版), 2022, 55 (4): 74-82.

Evolution and Experience of Foreign Agricultural Green Development

Support Policies and Their Implications for China

ZENG Huasheng CHENG Long YU Lei

Abstract: For a long time, China's agricultural support policies have primarily aimed at increasing production, which has also led to some environmental pollution issues, restricting sustainable agricultural development. It has become urgent to improve the support policies for green agricultural development. The United States, the European Union, and Japan have established relatively comprehensive support policy systems for green agricultural development through long-term practice. Based on this, this article systematically analyzes the evolution and experiences of the agricultural green development support policies in the United States, the European Union, and Japan, and proposes corresponding policy recommendations tailored to China's actual situation. The research finds that the agricultural green development support policies in the United States, the European Union, and Japan have gone through three stages: enlightenment, acceleration, and maturity. The means of policy support have become increasingly diversified, and the focus of support has gradually shifted from resource and environmental protection to sustainable agricultural development. In policy implementation, these countries or regions emphasize the construction of legal and regulatory systems, highlight the collaborative cooperation among government, enterprises, and farmers, promote the systematic policy framework across various links of the agricultural industry chain, and enhance farmers' education and participation. From the perspective of policy implementation effectiveness, these policies have effectively improved the agricultural environment, promoted the development of organic agriculture, and enhanced agricultural production efficiency. To better guide China's agricultural green development, it is necessary to strengthen legislative guarantees, promote the collaborative implementation of policies among government, enterprises, and farmers, establish a policy system for the entire industry chain, and deepen the reform of agricultural subsidy policies.

Keywords: Agricultural Green Development; Agricultural Support Policies; Policies Evolution; Foreign Experience

(责任编辑 卫晋津 李 辉)

— 41 —