

欧盟促进农村社会化科技创新的政策措施

曹建如

(河北省农林科学院, 石家庄 050051)

摘要: 欧盟农村发展计划及其农村发展行动联合计划(Leader 计划), 有效促进了欧盟农村创新体系各主体之间的合作, 推动了农村社会化创新, 是欧盟推动农村发展的一种创新性政策实践。通过对欧盟 Leader 计划、欧盟农村发展计划及推动农村社会创新的政策措施等进行研究分析, 提出了推动我国农村社会化创新的建议: 充分发挥农民的主观能动性, 推进农村社会创新; 利用经济刺激手段, 提高农产品质量; 实施生态补偿, 引导农民保护环境; 建立公私合作伙伴机制, 促进农村社会化创新。

关键词: 欧盟; 农村社会化; 科技创新; 政策举措

中图分类号: F310(196.2) **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2014.06.007

欧盟近 56% 的人口居住在占国土面积 91% 的农村地区。农业和林业是欧盟农村地区最大的土地使用者, 深刻影响着农村地区的自然资源^[1]。尽管农业食品工业产值只占欧盟总产值的 6%, 提供的就业岗位占欧盟的 7%, 但由于农业在政治、经济、社会、生态服务功能和环境保护中的作用, 农业对欧盟经济社会和环境的贡献远远超过其在 GDP 的比重。因此, 通过共同农业政策, 对农产品实施价格支持, 对农村地区进行公共产品服务支持, 一直是欧盟长期坚持的重要政策。

欧盟农村发展计划是欧盟共同农业政策的重要支柱, 旨在推动农村社会化创新, 提高农村产业竞争力, 保护环境和提高农村居民的生活质量。1991 年, 欧盟实施了“农村发展行动联合计划”(Liaison Entre Actions de DEveloppement Rural, Leader), 在推动农村地区社会化创新中发挥了积极作用。在 2007—2013 年欧盟农村发展计划中, 欧盟全面引入 Leader 项目管理模式, 有效促进了农村创新体系各主体之间的合作, 推动了农村社会化创新, 是欧盟推动农村发展的一种创新性政策实践。本文将对 Leader 计划、欧盟农村发展计划、

推动农村社会创新的政策措施等进行研究分析。

1 Leader 计划

1.1 运作机制

Leader 计划于 1991 年正式启动, 旨在提高欧盟农村地区的发展潜力, 以公私伙伴机制为基础, 建立农村地区各利益群体组成的共同体, 制定战略发展规划, 推广和传播新技术。

1990 年以前, 欧盟采取了各种促进农村发展的办法, 但这些政策和方法大多为自上而下的方法, 各种政策之间缺乏联系和沟通。Leader 计划的理念是, 在农村不同地区, 自然和社会资源及农业生产条件差异很大, 如果采用自下而上的方法, 在欧盟和成员国的政策引导下, 制定当地发展战略, 由外部提供政策和技术支持, 这种发展方式将更为有效。因此, 自 1991 年以来, 欧盟启动的 Leader 计划, 在当地层面进行了尝试, 并取得了良好效果。

Leader 计划的组织管理和项目的实施, 依靠 Leader 所建立的众多的地方行动小组(Local Action Groups, LAGs)来进行。LAGs 是欧盟农业农村基金在地方上的非政府、非营利的代理机构, 是一

作者简介: 曹建如(1962—), 男, 博士, 研究员, 主要研究方向为农业资源管理与科技项目管理。

收稿日期: 2014-03-07

种地方社会团体，是由有志于农村社区发展的农民、农民组织、乡村企业等各种利益群体，以及一定比例的来自不同社会经济部门的地方政府官员共同组成的一个联合体，其中，政府官员不能超过50%，私有机构的比例至少达到50%。他们与地方政府合作，并与欧盟在成员国的代表机构进行工作联系。

LAGs的任务是，按照欧盟政策导向制定当地农村发展总体规划和设计农村发展项目，并对社区的农村发展项目进行组织实施、监督和管理。LAGs制定了包括区域内所有私人和公有活动在内的农村社区总体发展战略规划，而不是一般的单一项目计划。其他单项规划都必须以实现这个农村社区发展规划为框架进行设计和安排。在制定社区农村发展战略规划的基础上，LAGs以欧盟和成员国农村发展计划为导向，设计当地社区的农村发展项目，并负责项目的筛选、申报、计划和管理。欧洲农业农村发展基金，按照项目，以社区为单位下拨，由LAGs对经费进行管理。

欧盟Leader计划的重点领域包括：利用多媒体以及先进的通讯手段，促进新技术和新诀窍的推广应用；引进新型服务模式，提高农村生活质量；保护和充分利用社区自然和文化遗产资源，发展当地经济；促进当地中小企业发展，加强农村青年和妇女的技能培训^[2]。重点行动计划包括：建立地方伙伴关系，发展技能培训，开发当地的发展潜力；建立公私伙伴关系，在发展农村社会化创新、促进建立公私伙伴关系上发挥作用；鼓励创新和创业，支持当地发展多种经营；开展在线社区服务，支持农村知识转移，交流经验，促进农产品及服务创新^[3]。

1.2 实施效果

Leader项目设项目协调员（项目负责人）1人，对本项目总体负责。在申请项目时，项目申请书必须要证明项目的实施有助于实现社区发展战略目标。因此，这种自下而上的方式，较好地体现了农村基层社区各利益群体的意愿，符合当地农村社区可持续发展的需要。同时，也体现了欧盟和成员国的农村发展政策导向。Leader计划自1991年实施以来，在推动农村社会创新，增强农村竞争力和可持续发展上产生了良好效果。

1991年，Leader计划在欧盟欠发达地区建立了217个LAGs，为当地农村社区提供了新理念、新技术和经验交流和网络合作的机会。Leader第一期总投资4.17亿欧元，占当时共同体框架计划总投入的1%。1994年，欧盟实施了Leader二期计划（Leader II）。Leader II共建立1000个LAGs，除注重网络建设和跨区域和跨国经验分享之外，项目增加了合作和创新内容，并增加了先锋行动计划。2000年，欧盟实施了第三期Leader计划（Leader+）（2000—2006年），由欧盟结构基金提供支持，总投资50亿欧元^[4]。与第一期和第二期相比，Leader+面向欧盟所有地区开放，项目主题包括了所有战略领域，并且更加注重建立伙伴和网络合作关系，强调经验交流和合作。Leader+阶段，欧盟在15个成员国建立了893个地区行动小组，覆盖人口5200万人，共开展300多个跨国/区域合作项目及900多个跨地区合作项目^[4]。

鉴于Leader计划在前三期的成功经验，欧盟在其2007—2013年农村发展计划中，全面引入Leader项目的运作和管理模式，明确要求农村地区所有发展项目都必须以Leader+的方式，由LAGs主持制定规划，在规划制定后方能获得和使用欧洲农业农村基金，并且要求各国按照各国国情，把欧盟农村发展原则转化为本国战略，同时要求，必须以自下而上的原则，制定地方发展规划。此举，既坚持了欧盟原则，也给各成员国和地区留下了选择空间。

1.3 特点

（1）以地域为基础

Leader计划以地域为基础，把当地一定规模的（通常为1万~10万人）、具有相近社会和环境资源禀赋特征、具有相似发展需求的地区作为一个目标区，打破行政区域限制，精准定位，精心策划，发挥当地竞争优势和人、财、物优势，因地制宜地制定当地农村社区发展规划，促进具有地方特色的农村社区可持续发展。

（2）注重发挥农民的积极性

Leader计划，强调充分发挥农民和基层组织参与创新的积极性，让当地社区各利益相关方的代表参与战略决策全过程，参与项目计划的制定，并且，重大事项实行民主决策。各参与方包括：农民

和居民代表、经济和社会的各种利益群体、公共和私人机构代表等。参与事项包括：发展战略的制定和实施，项目监督、发展指标的制定和项目评估，经验教训的总结等。Leader 计划，强调决策和管理过程的透明、对话和协商，充分考虑各方意见，在达成一致的基础上，推进各项计划的实施。

（3）强调公私伙伴合作机制

Leader 计划的一个重要特征是，建立地方行动小组（Local Action Group, LAGs）。LAGs 由当地政府、乡村企业、社会各界、农民代表按照一定比例组成，其中，非政府代表要占到 50% 以上。LAGs 具有管理职能，负责制定当地农村发展规划和按照欧盟政策导向设计农村发展项目，并负责农村发展项目的选择、确定、控制、管理、监督和评估。LAGs 具有决策自主权，能够根据当地资源优势，因地制宜制定社区发展计划，并将各种问题、行为主体和资源集中在一起，采取综合的途径，解决农村问题。此外，政府层面的农村发展计划，通过 LAGs，可以与农村不同利益群体和机构之间进行有效讨论和沟通，促进农村各种问题的协商和解决^[6]。

（4）有效推动农村社会化创新

Leader 计划的重要目的是推动农业和农村创新，提高农村产业竞争力。Leader 建立的地方行动小组，以共同利益为基础建立公私伙伴机制，有利于将公共部门的科技成果向农村转移，农村所面临的实践问题也能够迅速反馈至公共科研机构。这种双向交流有效地推动了农村地区技术转移和新产品、工艺、组织和市场的创新。Leader 建立的网络合作关系，有利于其他地区新技术和经验的引进和消化吸收以及再创新。此外，Leader 计划本身就是一种创新，它所倡导的自下而上的方法，是农村创新的一个重要动力。

（5）注重多部门整体行动

Leader 强调多部门整体行动。从政策层面，Leader 计划强调多部门的联合及各种政策的整合，Leader 计划不是一个单部门计划，而是以多部门的整体为基础的农村发展行动联合计划；在项目层面，Leader 建立的地方行动小组，制订社区整体发展战略，并在此基础上，实施各种行动和项目，作为一个整体互相协调和配合。在具体行动计

划和项目的实施中，Leader 强调要把不同社会、经济、文化、环境方面的利益攸关方和部门包括进来，采取联合行动。

（6）建立网络关系和加强合作

Leader 计划注重建立网络合作关系和加强交流与合作，包括：项目内部各利益攸关方的合作以及与其他地区项目组织、行政部门、研究机构、农村农业发展组织、合作社等公私机构之间的合作，加强交流农村发展经验、技能、窍门，开展合作和共享创新，解决和综合利用社会资源，开展联合销售，合作开发等^[7]。

2 欧盟农村发展计划

2.1 目标和主题

欧盟共同农业政策包括两大支柱：市场政策、农村发展政策。市场政策支柱主要通过农产品价格担保机制，保护农民利益，促进农业食品生产；农村发展政策支柱，主要是通过提供农业和农村公共产品服务，促进农村可持续发展和发挥农业的生态服务功能（见图 1 所示）^[8]。欧盟分别设立了两个基金，支持这两大支柱计划：一是欧洲农业担保基金（European Agriculture Fund for Guarantee, EAFG），主要用于支持市场政策计划；二是欧洲农业农村发展基金（European Agriculture Fund for Rural Development, EAFRD），主要用于支持农村发展政策计划。2007—2013 年，欧盟 EAFRD 资金总计 697.5 亿欧元，其中，5% 用于支持 Leader 计划，约 35 亿欧元^[5]。

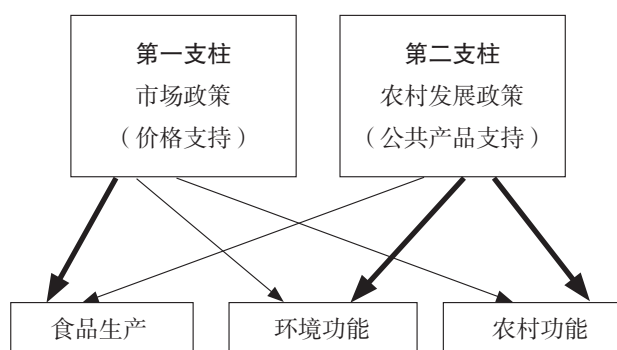


图 1 欧洲农业共同政策两大支柱计划

欧盟农村发展计划的目标是：实施农业结构调整以提高农业的竞争性；加强土地管理以及改善环境；推进农村地区的经济多样性，提高农村地区生

活质量。“欧盟农村发展政策 2007—2013”^[1]，重点包括 3 个主题：Ⅰ 提高农业和林业竞争力；Ⅱ 改善农村土地和生态环境；Ⅲ 促进农村经济的多样化，提高农村居民生活质量。在此基础上，还设立了横向的补充主题，即 Leader（引领）主题。

为确保各项战略目标的平衡发展，欧盟为每个主题设定了最低的资金占比，要求每个项目中用于主题Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ的经费最少不能低于一定的比例，分别是：第Ⅰ主题经费占比不能低于 10%，第Ⅱ主题 25%，第Ⅲ主题 10%，Leader 主题 3%，以确保每个项目都要实现 3 个方面的政策目标。但欧盟定的比例都比较低，目的是为农村社区留下更大的自主权。

欧盟强调，欧盟和成员国的政策工具应相互配合，协调一致和互为补充。欧盟鼓励结构基金、农业发展政策基金的结合，要求成员国也要保证在某地区某领域欧盟各项基金的互补和融合（如：区域发展基金、融合基金、社会基金、渔业基金、EAFRD 基金等），以确保农村发展项目的有效实施。

2.2 主要政策措施

欧盟农村发展计划的主要政策措施及经费资助情况见表 1 所示。

2.3 主要内容

2.3.1 提高竞争力

提高竞争力要依靠提高农业经济效益，降低生产成本，提高农户的经营规模，促进产品和市场的创新。本主题主要以知识转移、创新和改进食品质量为重点，加强基础设施和人力资源投资，提高农业食品产业的活力和动力，提高农业产业的市场竞争力。具体措施包括：人力资源管理、基础设施建设及提高食品质量等。

（1）人力资源管理

该措施包括信息服务及职业培训，特别是对农村青年农民的培训和支 持；对农户及农业从业者提前退休或离开土地从事其他产业，给予一定的经济补偿，促使他们将土地转让给其他农户以增加农田经营规模；鼓励农民利用咨询机构的咨询服务，提高农林业的生产效率。

（2）改善基础设施

该措施为农户购置现代化设备和机器提供支持，帮助他们提高农业现代化水平，提高农业总体

效益，引进新技术，发展多种经营（包括非食品作物、能源作物以及改善环境、农村卫生及动物福利）。提高农产品初级产品的加工效益，支持中小企业开展环境安全、卫生、动物福利生产，促进农林产品可再生能源的生产和加工，为农林产品开辟新市场，实现价值增值。

（3）提高食品质量

对于按照欧盟促进食品安全、提高食品质量的政策计划和机制从事生产和加工的农户提供支持，如，产地标识保护、农产品与食品特别认证机制、有机农产品生产计划等。资助额强度最高为 3 000 欧元/(hm²·年)，资助年限最长可达 5 年^[5]。

2.3.2 改善农村土地和生态环境

欧盟经费主要用于确保实现农业系统的环境保护和生态服务功能，鼓励农户和林业从业者保护环境，确保农林资源的可持续利用。重点投资三大领域：生物多样性保护、发展高附加值农村产业、传统农业水资源及气候变化。具体措施包括：防止农业土地弃耕，对自然条件恶劣及由于环境保护需要（如，应对气候变化、生物多样性、改善水质、资源保护等）而导致的经济损失给予生态补偿。

（1）可持续土地利用

对于签订农业环境保护承诺的农户给予最少 5 年的补偿，数额按照由于承诺环境保护义务而导致的损失或成本的增加而定。

（2）可持续林地利用

对于农转林、农田林业项目、非农土地绿化、自然保护区项目等进行生态补偿。补偿标准按照项目所致的收入损失或成本的增加而确定^[5]。

2.3.3 提高农村居民生活质量

核心目标是使农村成为宜居中心，帮助农村，特别是面临人口日益减少的偏远地区保持和提高社会竞争力，加强对农村经济和社区的投资，改进基础服务，加强农村社区的能力建设。主要政策措施包括：发展农村多样化经营、开展技能培训和改善农村生活质量。

（1）发展农村多样化经营

支持创业和促进农村小微企业发展非农产业和多种经营，鼓励发展农村旅游业。

（2）开展技能培训

为提高经济多样性及改善生活质量，提供相关

表 1 农村发展计划政策措施及经费资助情况

政策内容	资 助 情 况
支持青年人创办农场	55 000 欧元/项目。
支持使用咨询机构的服务	咨询费用的 80%，最高 1 500 欧元/咨询项目。
支持农户的农业现代化投资 (设备购置)	指定地区青年农民投资农业合理费用的 60%，特别地区一般农民投资农业合理费用的 50%，一般地区青年农民投资农业合理费用的 50%； 一般地区一般农民投资农业合理费用的 40%，偏远地区及爱琴海岛屿地区农户投资农业合理费用的 75%，2004 年 5 月 1 日入盟成员国农户投资农业合理费用的 75%。
提高林业的经济价值	指定地区合格投资总额的 60%；一般地区合格投资总额的 50%；偏远地区合格投资总额的 85%。
农业及林业产品价值增值	指定地区农户合格投资额的 50%；一般地区农户合格投资额的 40%；偏远地区农户合格投资额的 75%；爱琴海岛屿地区农户合格投资额的 65%。
农业标准化生产计划	最高 10 000 欧元/户。
提高食品质量与食品安全	3 000 欧元/农户。
信息服务及推广	合理成本的 70%。
半自给农户支持计划	1 500 欧元/(户·年)。
支持生产者组织计划	在生产者组织成立的第 1、2、3、4、5 年，对于销售额不超过 100 万欧元的，分别资助销售额的 5%、5%、4%、3% 和 2%； 在生产者组织成立的第 1、2、3、4、5 年，对于销售额超过 100 万欧元的，分别资助销售额的 2.5%、2.5%、2%、1.5% 和 1.5%； 资助额最高不超过 10 万欧元(第 1 年)，10 万欧元(第 2 年)，8 万欧元(第 3 年)，6 万欧元(第 4 年)，5 万欧元(第 5 年)。
支持生态脆弱地区计划	25 欧元/hm ² 。
支持山区脆弱地区计划	250 欧元/hm ² 。
其他类型区支持计划	150 欧元/hm ² 。
自然 2000 项目计划	500 欧元/hm ² (项目最初 5 年)；200 欧元/hm ² (正常年份)。
一年生农作物	600 欧元/hm ² 。
特殊多年生作物	900 欧元/hm ² 。
其他土地利用类型	450 欧元/hm ² 。
当地濒临灭绝家畜	200 欧元/家畜单位。
动物福利	500 欧元/家畜单位。
植树造林收入损失支持计划	700 欧元/hm ² (农民或农民协会)；150 欧元/hm ² (其他自然人或私人主体)。
造林成本支持计划	指定区域合格费用的 80%；一般区域合格费用的 70%；偏远地区和各费用的 85%。
自然 2000 计划和林业 环境项目支付计划	最低支付标准：40 欧元/hm ² ；最高支付标准：200 欧元/hm ² 。

信息和技能培训。

(3) 改善农村生活质量

支持农村基础服务项目建设，对农村文化遗产的升级和保护提供支持^[5]。

2.3.4 发展 Leader 项目

Leader 2007—2013，主要以上述三个主题为目标，重点强调自下而上的运作模式，充分发挥和挖掘当地社区的内在潜力。

3 启示

3.1 充分发挥农民的主观能动性，推进农村社会创新

建立地方行动小组（Local Action Groups, LAGs）是欧盟农村发展计划推动社会化创新的重要环节。欧盟农村发展政策为农村社会化创新和发展提供了顶层设计。但各国/地区农业发展状况差别巨大，农村创新必须因地制宜，充分发挥农民的主动性。LAGs 是连接创新链上游政府部门和下游农民/企业的结合点。LAGs 由农村地区各利益群体代表组成，负责对项目进行筛选、申报和管理实施，即体现欧盟/成员国的政策导向，也充分发挥了农民和乡村企业的积极性，是欧盟推进农村发展的一项机制创新。

3.2 利用经济刺激手段，提高农产品质量

农产品质量和食品安全是关乎民生的大问题。欧盟在农村发展计划中十分重视提高农产品质量和食品安全，将其作为提高农村竞争力的一项重要措施。在保证农产品质量方面，欧盟除严格立法保障机制外，还制定了产地标识、农产品及食品特别认证、有机农产品生产等激励机制，对参加欧盟/成员国食品安全和食品质量政策机制的农户给予资金支持。只要生产出符合标准要求的产品，就可拿到政府补贴。这种利用经济手段，鼓励/引导农户提高产品质量，保证食品安全的做法值得借鉴。

3.3 采用生态补偿的方式，引导农民保护环境

保护农村生态环境，将农村打造成生活舒适、环境优美的宜居区（Living Countryside）是欧盟农村发展计划的三大目标之一。欧盟农村发展政策，鼓励农户和林业经营者保护环境资源，制定了有效的政策措施，确保农业林业资源的可持续利用。对于签订农业/林业环境保护承诺的农户/林户，按照承担环境保护义务所致经济损失或增加的成本给予经济补偿，确保农民利益不受损失。生态服务功能是农业生产系统的重要功能之一。欧盟农村发展计划，通过生态补偿手段，引导农民保护农村生态环境，值得借鉴。

3.4 建立合作伙伴机制，促进农村社会化创新

推动农村创新是欧盟农村发展计划及 Leader 计划的重要特征。欧盟的农村社区创新，不仅是农业

技术创新，而是包括新技术、新观念、管理方式、市场培育等在内的全方位的农村社会化创新。欧盟农村发展计划，打破行政界限，以地域为基本单元，建立包括农民、农民组织、乡镇企业、商业机构、政府部门等各利益群体代表组成的联合体，以共同利益为基础，加强交流农村发展经验和技术转移，开展合作和共享创新，综合利用社会资源，共同应对农村挑战。欧盟的农村社会化创新模式值得我们思考和借鉴。■

参考文献：

- [1] European Commission. Rural Development Policy 2007–2013. [EB/OL]. (2008-04-18)[2014-01-13]. http://www.ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm.
- [2] Leader+ Observatory Contact Point. How Good Practices Within the Leader+ Initiative Anticipated the Opportunities Foreseen in the New Rural Development Regulation[R]. Brussels Belgium: European Commission, 2007-04.
- [3] European Union. Council Decision on Community Strategic Guidelines for rural development (Programming Period 2007–2013)[J]. Official Journal of the European Union, 2006-02-25, L55: 20–29.
- [4] European Commission. Leader+ Magazine: Special Focus Improving the Quality of Life in Rural Areas[J/OL]. 2005, 1. Brussels, Belgium: European Commission, 2005 [2014-01-13] http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/magazine/mag1_en.pdf.
- [5] European Commission. Fact Sheet EU Rural Development Policy 2007–2013 (Rue de Loi 200, B-1049)[R]. Brussels, Belgium: European Commission, 2008.
- [6] European Commission. Local Action Groups (LAGs)[EB/OL]. [2014-02-02]. http://enrd.ec.europa.eu/leader/local-action-groups/en/local-action-groups_en.cfm.
- [7] European Leader Association for Rural development. The Leader Approach[EB/OL]. [2014-02-02]. http://www.elard.eu/en_gb/networking.
- [8] European Commission. Rural Development Policy Overview [EB/OL]. [2014-02-06]. http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-overview/introduction/en/introduction_en.cfm.

（下转第 51 页）

[8] 日本総務省. 平成 25 年科学技術研究調査の結果[R/OL]. (2013-12-18)[2014-03-19]. <http://www.stat.go.jp/data/kagaku/index.htm>.

[9] 日本文部科学省. 府省共通研究開発管理システム (e-Rad) [EB/OL]. (2014-03-20)[2014-03-20]. <https://www.e-rad.go.jp/index.html>.

Japan's National Research Program System and Its Management Mechanism

ZHEN Zi-jian

(High-Technology Research & Development Center, Ministry of Science and Technology
of the People's Republic of China, Beijing 100088)

Abstract: By studying Japan's "Science and Technology Act", "Science and Technology Basic Plan" published every five years, the government's annual budget and its associated research plans, projects, and activities, this paper systematically analyzes the national research program system in Japan. On this basis, it further studies the organization and management mechanism of research programs in Japan, and analyzes the important role of its national Council for Science and Technology Policy in determination, organization and implementation of these programs. Finally, this paper presents the recommendations for selectively learning from Japanese research program management experience on the basis of Chinese domestic conditions.

Key words: Japan; science and technology; research program system; organization and management

(上接第 44 页)

Policy and Initiatives of European Union on Promoting Research and Innovation in Its Rural Community

CAO Jian-ru

(Hebei Academy of Agriculture and Forestry Sciences, Shijiazhuang 050051)

Abstract: The EU Rural Development Programme and the LEADER Program effectively promoted the cooperation among all the main players of rural innovation systems, and accelerated the rural social innovation, which is an innovation practice of EU to drive its rural development. This paper studies the Leader Program and the Rural Development Programs of EU, and proposes some ideas for promoting Chinese rural social innovation: fully unleash farmers' initiatives to promote rural social innovation; use economic incentives to improve agricultural quality; give ecological compensation to encourage farmers to protect the environment; develop public-private partnership to promote rural social innovation.

Key words: European Union; rural socialization; research and innovation; policy and initiatives