翟欢. 生态文明建设背景下有机农业立法问题研究［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2021，20（3）：100-108.
ZHAI Huan. Research on organic agriculture legislation under the background of ecological civilization construction［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2021，20（3）：100-108.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2021.03.013

生态文明建设背景下有机农业立法问题研究

翟欢
（华东政法大学 法律学院，上海 200060）

摘 要：“有机农业”这一概念源于西方的农业生产，与我国的生态文明建设理念相合。20世纪90年代以来，我国的有机农业取得长足发展，现已形成比较完善的有机产品认证监督法律体系，并开始出台行政规范化文件对有机农业进行鼓励和扶持。然而，相对于生态文明建设而言，我国的有机农业立法位阶比较低，立法体系和内容总体为消费导向型，关于有机农业的鼓励和扶持还没有统一立法。为了让有机农业更好地服务于生态文明建设，有必要对有机农业立法进行改进：提高立法位阶，协调各方立法力量；增加环境评价要素，实现经济效益、市场效益和环境效益之间的平衡，充分发挥有机认证的评价和监督功能；建立有机农业鼓励和扶持的立法体系。

关键词：有机农业；生态文明建设；有机产品认证制度
中图分类号：D912.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-816X（2021）03-0100-09

有机农业是全球增长最快的农业生产部门之一。截至2017年底，全球有机农业的种植面积达到6980万公顷，比2016年增长了20%，是1999年的6倍，占全部农业用地的1.4%。与此同时，中国的有机农业种植面植达到303.2万公顷，比2016年增加74.1万公顷，在十年内翻了一番[1]。近年来，我国大力推动以资源节约、环境保护为中心的生态文明建设，2020年4月，习近平在陕西考察调研时指出：“人不负青山，青山定不负人。绿水青山既是自然财富，又是经济财富[2]。”显示出党中央对于生态文明建设的决心。理论和实践话语中的有机农业对于促进生态文明建设、实现农业现代化、增加农民收入、发展绿色农业、保障食品安全等领域具有积极意义。2020年的中央一号文件继续把发展绿色农业、有机农业等现代农业生产方式作为保障农民增产增收、加强农业生态文明建设的重要手段[3]。然而，我国目前的有机农业法在立法技术和价值理念上与生态文明建设存在一定偏差。在我国大力推动生态文明建设背景下，有必要对有机农业的立法体系和内容进行改进，以便更好地适应时代发展的需要。

现有文献表明，有机农业从理论和实践上与生态文明建设具有耦合关系[4-5]。20世纪90年代以来，我国有机农业从无到有，生产规模不断扩大，有机农业立法建设也取得了较大进展，建立起比较完善的有机产品认证体制。已有的一些研究从西方经验出发，提出我国需建立统一的有机农业补贴制度[6-7]，完善有机产品认证监管体系建设等措施[8]，也有研究立足中国问题，探讨有机农业政策和立法的未来方向[9-10]。然而，在现有体制下，要充分利用生态文明建设的政策优势，通过立法的形式加以规范引导，才能保障有机农业长期健康发展。所以，本研究重新审视有机农业的理论和实践与生态文明建设的关系，从立法的角度提出有机农业服务生态文明建设的建议。

一、有机农业与生态文明建设

中共十八大以来，我国大力开展以尊重自然、顺应自然、保护自然为理念的生态文明建设。我国是农业大国，农业人口众多，农业的可持续发展对于推动生态文明建设具有举足轻重的作用。起源于20世纪20年代，至今已有百年历

收稿日期：2020-10-25 **修回日期：**2020-11-10
作者简介：翟欢（1990-），男，博士研究生。研究方向：农业政策。E-mail：1508285920@qq.com

史的有机农业无论从理论亦或实践上都包含节约资源和生态保护的理念。

（一）生态文明建设的内涵

生态文明的提出是基于对西方工业文明体制下以破坏环境、滥用资源为代价的资本逐利型发展模式的反思[11]。党的十八大报告指出："面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。"因此，"人与自然和谐共生"的生态自然观是我国生态文明思想的一个基础性观念[12]。人与自然不是主体与客体、主宰与被主宰的对立关系，而是一种互相依存的生命共同体。针对生态文明建设，习近平进一步提出"绿水青山就是金山银山"的生态发展观。"宁要绿水青山，不要金山银山"，显示出我国的生态发展不是所谓的先发展后治理的"零发展"，而是一种节约资源、保护环境基础上的"真发展"、"好发展"[13]。生态文明建设就是要在尊重自然、顺应自然、保护自然、人与自然和谐共生的基础上实现物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明的全面协调发展。

生态文明视域下的农业是一种资源节约型、环境友好型的农业。农业发展不能进行掠夺式开发资源，以牺牲环境来换取增产增收，应因地制宜、遵循自然规律，积极调整种植结构、科学养护土壤、减少农药化肥的依赖，发展高能效、低污染的绿色农业、循环农业、生态农业、低碳农业。从更广泛的意义来讲，农业生态文明建设可以超越农业生产的范畴，通过价值链的导向，扩展到促进社会发展和公众健康、维护食品安全、增加人民福祉的层面上来，形成农业领域的绿色发展观念、绿色生产观念、绿色的消费观念，真正实现农业农村的高质量发展。

（二）有机农业与生态文明建设的关系

1. 生态保护是有机农业理论的固有意涵

有机农业（Organic Farming）的概念起源于在20世纪初对新兴工业食品体系的批判。这个时期，超磷酸盐、硝酸盐和亚硝酸盐等在19世纪开始出现的人工合成肥料由于成本低、肥力强、易于运输等优点被广泛用于农业生产之中。加之农业机械化的推广，农业迎来了前所未有的发展机遇。然而，在农业大发展的同时，沙尘暴、水土流失等许多负面影响也逐渐凸显，一些有识之士开始进行反思：英国的阿尔伯特·霍华德（Albert Howard）、德国的鲁道夫·斯坦纳（Rudolf Steiner）、瑞士的汉斯·彼得鲁希（Hans-Peter-Rusch）和汉斯·穆勒（Hans Müller）等学者受到东方传统农业的启发，在本国发起了以崇尚"自然"为目标的"生物动力型/生物（biodynamic/ biological）农业"运动[14]。有机农业先驱们倡导的有机农业以"土壤养护"为中心。该运动中最重要的人物——英国植物学家阿尔伯特·霍华德在1935年发表《农业圣典》（*An Agricultural Testament*）一书，奠定了有机农业的理论基础。他在本书的开头写道："任何持久的农业系统，其首要条件是土壤肥力的维持[15]"。他主张土壤养护要遵循"返还原则"，即最大程度地利用人类、动物和蔬菜的废弃物进行堆肥然后回归土壤。他认为，如果不将因收获粮食而损失的土壤养分归还，就不可能建立起健康的农业系统[16]。

第二次世界大战后，有机农业的内涵和外延继续扩展。1948年，杰罗姆·欧文·罗代尔（Jerome I. Rodal）在其著作《有机农业前沿》（*The Organic Front*）中主张：有机农业以土壤健康为出发点，通过整个食物链循环，最终融入社会价值之中[17]。1962年，美国海洋学家蕾切尔·卡森（Rachel Carson）发表《寂静的春天》（*The Silent Spring*）一书，对现代化学农药的危害进行了揭露，引起国际对于化学农业引发的食品安全问题和环境污染问题的大讨论。这个时期的环保运动和消费者运动风起云涌，"有机农业"成为环保主义者和消费者追求食品安全、治理农业污染的重要话语[18]。在1972年联合国人类环境会议上，与会国从环保的角度出发，首次提出"有机农业"的概念，同年，国际有机运动联盟（IFOAM）在法国成立，美国、英国、日本等发达国家从生态环境保护的角度出发，开始积极参与、倡导有机农业[5]。

20世纪80年代以来，有机农业生产规模大幅扩展，一些欧洲国家首先认识到有机农业市场的潜力及其对缓解粮食过剩、促进环境保护与农村地区发展的潜在贡献，开始对有机农业进行国家规制[19]。欧盟委员会于1991年颁布（EU）

2092/1991 规则，建立了欧盟范围内有机农业生产必须遵守的最低标准和原则。1990 年，美国联邦政府制定《有机农业法》（*Organic Foods Production Act*；*OFPA*），授权农业部开展国家有机计划（National organic program；NOP）[20]。紧接着，日本、澳大利亚、印度、中国等农业大国纷纷制定自己的有机农业标准和认证体制。在政策和理论的支持下，有机农业的概念继续扩展。2005 年，世界有机运动联盟确定的有机农业的四大原则——健康原则、生态学原则、公平原则和关爱原则，成为新时代有机农业的基本原则。

由此可见，无论是起源时期生物动力论，还是 20 世纪中期的环保论和食品安全论，抑或是现代有机农业四大基本原则，有机农业的内涵中都包含尊重自然、节约资源和生态保护的理念，这与我国的生态文明建设存在理论暗合。

2. 有机农业的实践符合生态文明的理念

地球上约 38% 的土地为农业用地，农业为人类提供了越来越多的粮食和其他产品的同时，也成为温室气体排放、生物多样性丧失、农用化学品污染和土壤退化的幕后推手。然而在实践中，与传统农业相比，有机农业是更加资源节约型、环境友好型的农业生产类型。图 1 展示了一个可持续的、多样化经营有机农业生产系统的生产过程。其中圆圈代表的结构性因素是有机管理的基础，以植物轮作和畜禽轮养为中心。管理决策是结构性因素的必要补充，包括：生物控制、时空分布、建立缓冲区等措施。

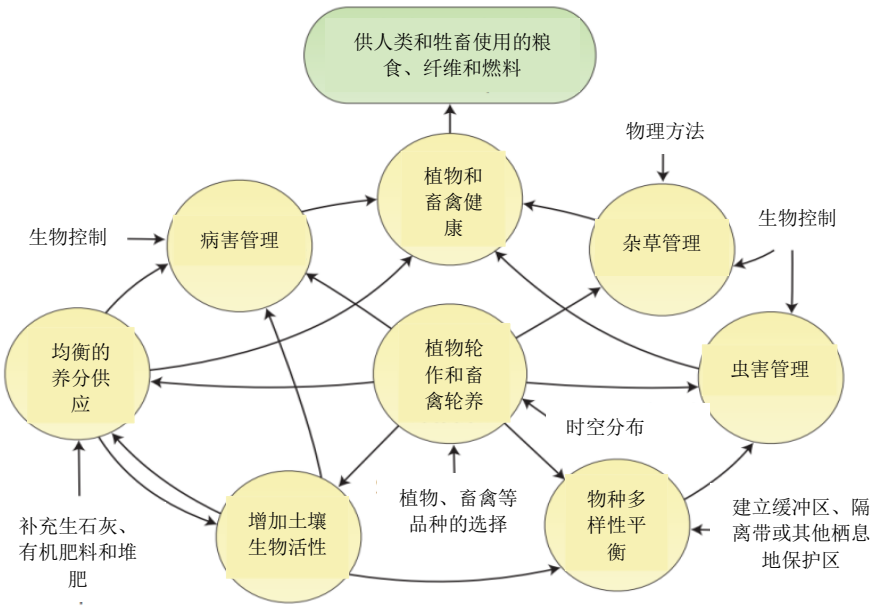


图 1　多样化经营有机农场生产循环示意图

首先，发展有机农业对于保持土壤肥力、减少土壤污染和保护土壤生态具有积极意义。相关的研究发现，有机农业系统中的土壤碳水平更高，质量更好，侵蚀度反而较低[21]。有机农业主要采用栽培技术、种植肥田作物和施加有机肥的方式进行土壤肥力管理，土壤中主要养分氮、磷、钾的淋溶性更低，降低了土壤养分流失和水体富营养化的风险。有机农业所使用的有机肥和堆肥措施可以增强土壤生物活性，降低土壤板结，改善土壤结构。

其次，有机农业可以提高植物多样性和动物多样性水平。传统农业使用的农药化肥、除草剂等化学物质，在有效控制病虫草害的同时，也损害了一些有益植物及动物的生长，可谓“伤敌一千，自损八百”。有机农业普遍采用的轮作、间作等科学种植方式，不使用化肥和农药，通过物理、天敌等方式控制病虫草害，对于增加生物多样性和生态景观的多样性具有积极意义。

此外，有机农业系统比传统农业的资源利用效率更高，对于控制温室气体排放，防止气候变

暖具有显著效果。有机农业系统依赖农场内部的投入（秸秆堆肥、种植豆类、有机肥、微生物），只有当内部投入物不足时，才会补充必要的外部投入物，可以最大限度地实现资源的循环与高效利用，减少能源尤其是化石能源的消耗。而且，有机农业通过改进耕地管理和林粮间作，实现了对土壤中的有机物的有效管理，使有机农业具有螯合有害气体的特殊功能[5]。此外，有机农业通过有规律地增加土壤有机质的管理方式，可以保持或增加土壤中有机碳，从而达到固碳的效果。总之，有机农业系统较低的能源使用量和较高的土壤有机质，使发展有机农业成为减少化石燃料污染和增加土壤碳储存、控制温室气体的理想路径。

二、我国有机农业立法现状与不足

（一）我国有机农业立法的现状

我国的有机农业在立法上包括两个方面的内容：有机产品的认证与监督体系以及有机农业的鼓励与扶持体系。

我国的有机产品认证工作肇始于20世纪90年代，当时的有机生产和认证还处于尝试阶段。进入21世纪，随着有机产品出口量和国内有机产品市场的增长，有机认证机构数量和发证数量迅速攀升，我国也开始着手建立有机产品认证的制度体系。最初，有机产品认证和管理由原国家环保总局（2008年变更为国家环境保护部）牵头。国家环保总局有机食品发展中心于1995年颁布了《有机（天然）食品标志管理章程（试行）》，第一次对有机食品标志的申请、审批和监督等问题作出了规定。2001年，国家环保总局废除该章程，又颁布《国家环境保护总局关于有机食品认证管理办法》[9]。2004年，根据国务院关于统一管理我国认证认可工作的决定，环保总局正式向国家认可认证监督管理委员会（下称“认监委”）[①]移交了有机产品认证管理职责。认监委先后于2004年、2005年制定发布了《有机产品认证管理办法》《有机产品》国家标准（GB/T 19630.1-2005）和《有机产品认证实施规则》等部门规章，建立了我国统一的、与国际接轨的有机产品认证认可制度。2011年至2014年认监委先后对标准、办法和规则进行修订，建立了统一的有机产品认证标准。目前，新一轮的修订还在进行之中，截至2020年4月底，《有机产品》国家标准（GB/T 19630.1-2019）和《有机产品认证实施规则》的修订工作已完成，《有机产品认证管理办法》的修订工作还在进行之中。总之，我国的有机产品认证监督体制基本完善，《中华人民共和国农产品质量安全法》《中华人民共和国认证认可条例》《认证机构管理办法》《有机产品认证实施规则》和《有机产品》国家标准等，对认证机构、认证咨询机构、认证培训机构、实验室和检查机构、认证从业人员、认证证书和认证标志、认证监督管理等方面做出了具体规定和要求[22]。

与此同时，国家有关部门认识到有机农业在生态保护、资源高效利用、增加农民收入等方面的作用，积极对有机农业进行鼓励和扶持。在立法上，《农业法》《农业环境保护法》等涉农法律都包含对农业进行科技、财政支持宏观规定。具体到有机农业领域，相关政策还没有上升到立法层面，关于有机农业的鼓励和扶持措施多见于中共中央、国务院、中央各部委、地方政府及各部门下达的，多以“通知”、“意见”等形式发布的行政规范性文件之中。在中共中央、国务院颁布的规范性文件中，有机农业成为发展创新经济、绿色经济的政策工具。2016年中共中央印发的《国家创新驱动发展战略纲要》中提到：“要深入开展节水农业、循环农业、有机农业和生物肥料等技术研发”[23]。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》，提出为农业绿色发展提供科技支持、财政补贴、标准确定、法规体系建设、人才培养等保障措施，其中所指的“绿色农业”就包含“有机农业”[24]。其次，各相关中央部委通过发布各部委规范性文件的形式在自己的职责范围内制定有机农业的支持政策。例如，农业农村部正在推动的“三品一标”建设，其中“三品”中就包含“有机农产品”。2016年原农业部（现

① 2018年3月，根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案，将国家认证认可监督管理委员会职责划入国家市场监督管理总局，对外保留牌子。

为农业农村部）发布《关于推进“三品一标”持续健康发展的意见》，提出“大力开展基地建设、提升审核监督质量、注重品牌宣传、促进改革创新，强化体系队伍建设、和加大政策支持力度等六大支持措施”[25]。市场监管总局先后发布《市场监管总局关于加强认证监管工作的通知》等系列文件，将有机产品认证监管作为监管重点领域。生态环境部发布的《关于生态环境保护助力打赢精准脱贫攻坚战的指导意见》，把发展有机农业等现代农业生产方式作为农民脱贫致富的重要工具。此外，还有地方各政府、各部门发布的政策性文件和指导意见，有机农业的鼓励和扶持措施嵌入到以“乡村振兴”、“农业现代化”、“脱贫攻坚”为目标的各种行政规范性文件之中。

（二）我国有机农业立法的不足

生态文明建设是一个综合性比较强系统工程，有机农业要服务于生态文明建设不只涉及有机产品的认证和监督，还涉及财政和科技、环境保护和资源的高效利用等众多问题。虽然我国已经通过立法的形式建立起统一的有机认证和监管体系，通过规范性文件的形式出台了一些有机农业的鼓励和扶持政策措施，但对于服务生态文明建设而言，有机农业在立法层面还存在一些不足。

其一，我国的有机农业立法位阶不高，不能发挥协调各方的作用。有机农业发展要遵循的上位法——《农业法》《环境保护法》《农业环境保护法》《农产品质量安全法》和《认证认可条例》等资源节约、环境保护、食品安全领域的宏观立法没有直接涉及有机农业，不属于有机农业专门立法。在有机认证方面，直接涉及有机产品认证的立法是由国家质量监督检验检疫总局（认监委）颁布的《有机产品认证管理办法》《有机产品》国家标准和《有机产品认证实施规则》，这些立法在形式上属于部门规章。而关于有机农业的鼓励和扶持的具体政策方面还没有相关的立法活动和立法建设，只停留在制定行政规范性文件的层面。也就是说我国目前关于有机农业的最高立法——《有机产品认证管理办法》等立法文件在形式上仅为部门规章，立法主体也仅为国家质量监督检验检疫总局（认监委）一个机构，由于该机构与其他中央部门或地方政府之间并不存在隶属关系，因而原则上《有机农业认证管理办法》等立法对其他机构不具有强制约束力，使得我国现有的有机农业法效力和管辖的范围大打折扣[9]。

其二，我国有机农业立法基本上是消费导向型，对环境的评价要素偏低。我国有机农业的立法围绕有机产品的认证和监管而展开，其立法主体——国家质量监督检验检疫总局（认监会）属于市场监管机构，有机产品认证和监管活动本来也属于贸易和市场管理行为。所以，有机农业的立法很大程度上是为市场服务。我国《有机农业认证认可条例》在开篇即提到，我国进行有机认证的目的是“维护消费者、生产者和销售者合法权益，进一步提高有机产品质量，加强有机产品认证管理，促进生态环境保护和可持续发展”[26]。很显然，我国的有机农业立法的首要目的是为了维护市场秩序，这里的“促进生态环境保护和可持续发展”仅作为次要性、原则性规定，至于如何促进没有具体标准。况且国家市场监管局（认监委）并没有负责环保的主体责任，能在多大程度上“促进”也不得而知。

就具体的生产标准来说，我国有机农业标准主体内容在于对投入物的规定，对环境的评价要素偏低。这很大程度上也是为了迎合消费者普遍将不添加化学成分的农产品视为“健康食品”简单认识。我国的有机农业标准将有机农业定义为：“遵照特定的农业生产原则，在生产中不采用基因工程获得的生物及其产物，不使用化学合成的农药、化肥、生长调节剂、饲料添加剂等物质，遵循自然规律和生态学原理，协调种植业和养殖业的平衡，采用系列可持续的农业技术以维持持续稳定的农业生产体系的一种农业生产方式[27]”。从定义中可以看出，追求“自然”的有机农业不仅仅要求采用“自然”投入物，也包含利用“自然”方法控制下的有机生产流程。然而总体来看，我国有机农业标准的正文主要是基于自然投入物与合成投入物质的对立，对有机农业中可用和禁用的物质的规定占据了大量篇幅，最后还有专门的可使用投入物的具体清单。从细节来看，与“自然”的生产过程的规定，法律条文更加强调“自然”物质的利用。例如，在“植物生产”部分，标准用寥寥数语说明“要通过耕作

和栽培措施保持和提高土壤肥力”，然后会用较大的篇幅规定可供使用物质的标准和要求。而且很多有机生产的自然流程只在推荐之列，并不是必然要求。例如在“畜禽养殖”中规定，要“避免过度放牧对环境的影响”；在“水产养殖”中规定“鼓励对非开放性水域底泥的农业综合利用”等。

其三，对有机农业的鼓励和扶持政策缺乏相关立法建设。首先，我国有关有机农业支持和鼓励政策还停留在规范性文件的阶段，缺乏相关立法和切实可行的实施细则和保障监督机制。相对立法而言，规范性文件的制定程序简单，管辖范围和效力有限，时效性较强（规范性文件的有效期为3～5年），能在多大程度上协调各部门各地区的力量，促进有机农业的发展还是未知数。其次，关于专门性问题。大部分的行政规范性文件都是把有机农业作为环保、扶贫、市场监管中的政策工具和施政对象来使用，即使是关系比较密切的“三品一标”建设，有机农产品也只居其一，关于有机农业的鼓励和扶持缺乏专门性的规定。这表明我国还没有形成固定化、常态化的有机农业的鼓励和扶持政策，没有把有机农业放在特别重要的战略地位。

三、反思与启示：有机农业立法如何服务生态文明建设

（一）提高立法位阶，调动各方立法力量

在国家大力开展生态文明建设的背景下，我国应提高有机农业的立法位阶，尽快制定一部《有机农业法》或《有机农业促进法》，将有机产品的认证监督工作和有机农业的鼓励和扶持工作全部纳入到统一立法之中，确立我国有机农业发展的基本原则和立场，明确有机农业准入标准、生产标准和加工、运输、存储标准，明确有机农业的科技支持、财政补贴以及有机产品的认证、市场监管等相关规定。

然后，国务院、国家各部委和地方政府可以参照法律规定，制定涉及本部门、本地区的的行政法规、部门规章、规范性文件以及地方性法规。就下位法而言，部门规章、地方法规可以采用多部门、多地区联合立法的形式。例如，有机农业服务于生态文明建设不仅涉及产品认证和质量监督，有机农业的总体部署、金融财政扶持、技术扶持、环保标准、认证认可、市场监督等各项事务需要国务院、农业农村部、财政部、科技部、工商总局、环境资源部、国家市场监督管理总局和国家质量监督检验检疫总局等多部门的联合。对于涉及多个省份或地区的生态系统区域（例如长江流域、跨区域山脉），可以采用跨省份、跨区域联合立法的形式。值得一提的是，下位法也要注意立法体系的建设，对于行政法规、部门规章和地方性法规要及时制定实施细则，确定法律实施和监管的主体责任。

从立法学角度而言，法律的效力＞行政法规＞部门规章/地方性法规，法律可以设定的权利和义务范围更加广泛，行政法规、部门规章、地方性法规都不能违反上位法的规定。制定一部《有机农业法》或《有机农业促进法》的意义，一是可以彰显有机农业的重要地位，突出有机农业在生态文明建设和农业现代化的战略意义；二是可以对全国有机农业的进行统筹规划，实现各地区各部门立法标准的统一，建设涉及领域更广，效力更高的有机农业立法体系。从比较法的角度来看，世界上很多国家和地区都已就有机农业进行专门立法，并把有机农业作为农业发展的战略项目，例如，1990年美国《有机农业法》授权农业部开展国家有机农业计划；1991年欧盟通过（EU）2092/1991法案建立起欧盟统一的有机农业生产标准和认证体系。2000年印度工商部启动国际有机产品生产计划（National Programme on Organic Production，NPOP）并发布有机农业标准和方案；近年来一些较小的国家，例如菲律宾、乌干达已经或开始制定自己的有机农业法；我国台湾地区于2018年颁布《有机农业促进法》，规定了有机农业扶持和有机产品认证的基本原则。

（二）增加环境评价要素，充分发挥有机认证的优势

有机产业具有鲜明的可测量可报告，可核查特征，可以作为衡量生态文明的重要方法和手段[4]。但有机农业要适应生态文明建设的要求，必须对认证标准进行优化。现在的有机农业法规对有机农业采用了简化主义的处理模式，将有机农业简单地理解为非合成物质的使用，然而禁止

合成物质的使用并不是环境友好型农业的必须或是全部[17]。极端情况下，高量有机肥投入的养分数量可以与常规农业相当甚至更高，其作物产量可以高于常规农业，但这种情形相当于把其他农业系统的有机肥或者生物固氮形成的氮肥投入到本农业系统内，这在生产实践中是没有推广价值的[10]。有机农业的生产标准，在对投入物的进行强制性规定的同时，一些可以促进资源高效利用、环境友好型的有机生产流程必须得到强调和量化处理，例如，在“土肥管理”上通过规定投入物质不能超过的比率，强制有机生产者采取回收、利用和多样化作物种植进行土壤肥力管理，规定土地免耕、休耕的比例、时间跨度和养护要求；在“畜禽养殖”中规定牲畜通过有机牧场放牧获得饲料的比例，美国农业部有机农业标准规定，反刍家畜户外放牧不得少于120天，来自牧场的干鲜饲料摄入量不低于30%[28]。

需要注意的是，在确定有机生产过程的环保方案时，要考虑更严格的环境标准可能带来的挑战和风险，包括（1）成本上升会导致一些生产者退出有机农业；（2）有机产品的价格可能会提高；（3）与有机食品的健康属性相比，消费者对于环境属性的支付意愿较低——根据我国台湾地区的一项调查，我国台湾地区80%的有机农产品消费者的购买行为是以健康为考量，而非以生态环境为考量[9]。所以，在标准的制定过程中要平衡经济效益、环境效益和市场效益，进行充分地市场和行业调研，了解生产者遵循更严环境标准的成本压力和消费者对于环境保护的支付意愿和支付能力，合理确定有生产标准的环境与资源最优方案。

此外，要支持有机产品认证监督体制建设。强化认证机构的监管和认证人员的培训和技术支持，鼓励认证机构与专业的环境评价机构进行合作。制定认证过程中环境评价和认证之后的监督流程，支持科研机构对有机农业环境标准及其对行业发展的影响进行研究，充分发挥有机认证的的评价和监督体系优势。

（三）建立有机农业鼓励和扶持的立法体系

有机农业服务于生态文明建设需要在严格环境标准的基础上稳步扩大有机农业的生产规模，因此，需要制定统一的有机农业鼓励和扶持规则，增加农民发展有机农业的意愿和消费者对有机产品的消费意愿。在立法体系建设上，根据《有机农业法》或《有机农业促进法》的原则和立场，国务院和各相关部委要以单独立法和联合立法的形式出台有关有机农业鼓励和扶持的行政法规和部门规章，地方政府和各部门按照中央部署和上位法规定出台地方性法规和部门规章。在立法内容上，各级立法主体要考虑政策的推动和消费的拉动两个方面的因素[29]。图2显示了有机农业的政策支持体系的运行机制。

在政策的推动上应包含以下内容：首先，关于有机农业相关技术的研究和推广。农业农村部、财政部、科技部等相关部委要安排专门资金和科研机构开展有机肥、有机农药、有机物理和生物措施的研究和实验，开展有机农业职业培训，鼓励有机生产企业进行自主技术研发。其次，建立完善的财政补贴和金融支持政策。目前我国并没有建立起统一的有机农业补贴措施，各地补贴标准不一，且主要集中在对有机产品认证进行补贴[7]。然而，发展有机农业需要大量的先期投入（转换期养护、建立缓冲区、隔离带等）和比较高的人力和投入物成本。例如，有机生产的转换期通常需要经过2～3年，转换期间要严格按照有机产品的标准进行生产，会导致单位产品的实际成本增加和销售价格的提高，因而抑制市场的发展[4]。所以要建立有机农业转换期、生产期、加工期、销售期、有机农业旅游项目、有机技术开发等全流程、多角度的有机农业补贴和金融支持措施。在消费的拉动方面，要加强有机产品的认证和监管，严厉打击有机标志冒用、滥发滥用，制定与国际接轨的的有机产品标准，加快与其他国家和组织的认证标准互认建设，积极与相关国家和地区签订有机产品的销售协议。第三，要加强宣传教育。教育部门在中小学及高等院校开展有机农业和有机园艺的兴趣和专业课程，提高消费者对于环境和食品健康关系的认识。最后，要进行市场推广。鼓励有条件的国家机关、企事业单位进行一定比例的有机产品的公共采购，利用互联网等新媒体平台进行宣传教育和市场推广活动。

值得注意的是，有机农业的鼓励和扶持立法和政策还要支持有关社会组织和机构（第三方认

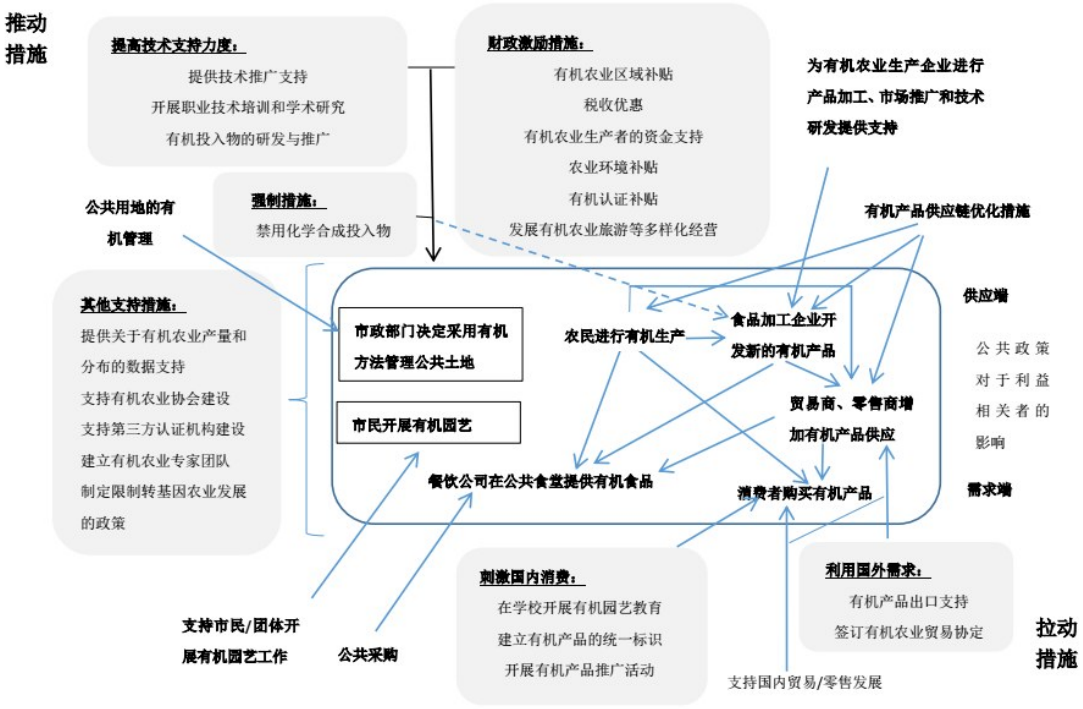


图2 有机农业政策效应关系图

证机构、有机农业协会）的发展，建设国家级的有机农业专家团队，为有机农业提供必要的技术和数据统计支持。

参 考 文 献

[1] Willer, Helga , Lernoud, et al. The world of organic agriculture statistics and emerging trends 2019, IFOAM-Organics International[R/OL]. (2017-09-01)[2020-05-03]. https://orgprints.org/id/eprint/37018/.

[2] 习近平在陕西考察调研讲话金句[EB/OL].(2019-04-23)[2020-05-03]. http://politics.people.com.cn/n1/2020/0423/c1001-31685765.html

[3] 中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见[EB/OL].(2019-01-03)[2020-05-03]. http://www.moa.gov.cn/ztzl/jj2020zyyhwj/2020zyyhwj/202002/t20200205_6336614.htm

[4] 顾绍平，王茂华，唐茂芝，等. 有机认证作为我国生态文明重要评价指标的探讨[J]. 环境保护，2014，42（22）：58-60.

[5] 国家认证认可监督管理委员会，中国质量认证中心. 有机产品认证服务于生态文明建设的理论与实践[M]. 北京：中国质检出版社，2016：64-81.

[6] 钱静斐，李宁辉. 美国有机农业补贴政策：发展、影响及启示[J]. 农业经济题，2014，35（7）：103-109，112.

[7] 吴文浩，周琳，尹昌斌，等. 欧美有机农业补贴政策分析——基于农业生产环境视角[J]. 世界农业，2019（2）：36-42，106.

[8] 焦翔，修文彦. 丹麦有机农业发展概况及其对中国的启示[J]. 世界农业，2019（8）：85-89.

[9] 瓮怡洁. 有机农业：法律规制与政策扶持[J]. 华南农业大学学报(社会科学版)，2011，10（3）：7-16.

[10] 孟凡乔. 中国有机农业发展：贡献与启示[J]. 中国生态农业学报(中英文)，2019，27（2）：198-205.

[11] 宋林飞. 中国生态文明建设理论创新与制度安排[J]. 江海学刊，2020（1）：26-34，254.

[12] 姚修杰. 习近平生态文明思想的理论内涵与时代价值[J]. 理论探讨，2020（2）：33-39.

[13] 王雨辰. 习近平生态文明思想的三个维度及其当代价值[J]. 马克思主义与现实，2019（2）：7-14.

[14] Alemanno, Alberto. Regulating organic farming in the European Union - balancing consumer preferences and free movement imperatives[J]. social science electronic publishing，2009（1）：83-108.

[15] 艾尔伯特·霍华德. 农业圣典[M]. 李季，译. 北京：中国农业大学出版社，2013：1.

[16] Seufert V , Ramankutty N , Mayerhofer T . What is this thing called organic? ——how organic farming is codified in regulations[J]. Food Policy，2017，68：

10-20.
[17] Sligh M, Cierpka T. Organic values [C]//Edited by Lockeretz, William. Organic farming: an international history. CABI, 2007: 30-39.
[18] 吴小沔，贺聪志. 从反思到实践：有机农业的发展历程与话语变迁回顾[J]. 中国农业大学学报（社会科学版），2019，36（2）：118-130.
[19] Padel S, Lampkin N, Lockeretz W. The development of governmental support for organic farming in Europe [C]//Edited by Lockeretz, William. Organic farming: an international history . CABI, 2007: 93-122.
[20] Rawson J M. Organic agriculture in the US: program and policy issues[C]. Congressional Information Service, Library of Congress, 2005.
[21] Reganold J P, Wachter J M. Organic agriculture in the twenty-first century[J]. Nature Plants, 2016, 2(2): 15221.
[22] 对十二届全国人大四次会议第2799号建议的答复[EB/OL].(2016-09-29)[2020-05-03]. http://www.moa.gov.cn/govpublic/ncpzlaq/201610/t20161008_5298180.htm
[23] 中共中央国务院印发《国家创新驱动发展战略纲要》[EB/OL].(2016-05-19)[2020-05-03]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-05/19/content_5074812.htm
[24] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于创新体制机制推进农业绿色发展的意见》[EB/OL].(2017-09-30)[2020-05-03]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/30/content_5228960.htm
[25] 农业部关于推进“三品一标”持续健康发展的意见[EB/OL].(2017-11-30)[2020-05-03]. http://www.moa.gov.cn/nybgb/2016/diliuqi/201712/t20171219_6102531.htm
[26] 中华人民共和国认证认可条例[EB/OL].(2013-10-15)[2020-05-03]. http://www.ofcc.org.cn/index.php? auto_id=686&optionid=699
[27] 有机产品生产、加工、标识与管理体系要求[EB/OL].(2019-8-30)[2020-05-03]. http://c.gb688.cn/bzgk/gb/showGb? type=online&hcno=6C7830BA57AF12ACE93AF43B8CA7B315
[28] Electronic code of federal regulations [EB/OL](2011-2-17)[2020-05-03]. https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx? SID=b18c7c28f1a47d86524de283bed15d45&mc=true&node=se7.3.205_1240&rgn=div8
[29] Katto-AndrighettoJoelle, BowenDiane, VariniFederica, et al. Guidelines for public support to organic agriculture, international IFOAM - Organics [R/OL](2017-09-01)[2020-05-03]. https://www.ifoam.bio/sites/default/files/policy_toolkit_main_report.pdf

Research on organic agriculture legislation under the background of ecological civilization construction

ZHAI Huan

(*East China University of Political Science and Law, Shanghai* 216400, *China*)

Abstract: The concept of organic agriculture, which originated from the western countries, is consistent with the concept of ecological civilization construction both in theory and practice in China. Since the 1990s, China's organic agriculture has made great progress, and now it has formed a relatively perfect legal system of organic certification and supervision, and began to issue administrative standardization documents to encourage and support organic agriculture. However, compared with the construction of ecological civilization, China's organic agriculture legislation ranks relatively low; the legislative system and the overall content are consumption-oriented; organic agriculture on the encouragement and support has not been unified legislation. In order to make organic agriculture better serve the construction of ecological civilization, it is necessary to improve organic agriculture legislation: to raise the legislative rank, to coordinate the legislative forces of all parties; to increase the elements of environmental assessment, to achieve a balance between economic benefits, market benefits and environmental benefits, and to give full play to the evaluation and supervision functions of organic certification; thus establishing encouraging and supporting organic agriculture legislative system.

Keywords: Organic agriculture; Ecological civilization construction; Organic certification system

（编辑：牛晓霞）