

With support from



by decision of the
German Bundestag



Sino-German Agricultural Centre, 2nd Phase



德国的农村发展 —

现状概览

受“农村发展”顾问委员会委托

就德俄农业政策对话进行现状分析

Implemented by



In partnership with



免责声明:

本研究由中德农业中心 (DCZ) 负责发表, 该中心由德国联邦食品和农业部 (BMEL) 资助。文中所述的所有观点和结果、结论、提议或建议均属作者所有, 并不一定反映德国联邦食品和农业部 (BMEL) 的意见。

关于作者:

本出版物由德国和俄罗斯之间的农业政策对话 (APD) 出品。农业政策对话 (APD) 促进德国和俄罗斯就共同感兴趣的农业政策问题进行对话。

作者: Dr. Hans Peter Pöhlmann

编辑贡献: Florian Amersdorffer, Dr. Tatjana Damm, Dr. Hans Peter Pöhlmann

出版人:

中德农业中心 (DCZ) —

这是德俄农业政策对话的出版物的翻译重印本。

未经出版人许可, 不得重印或复制。

目录

1. 德国农村发展的基本数据概览.....	3
2. 图能研究所 (Thünen-Institut) 的“土地图集”项目	4
3. 农村发展结构政策的挑战.....	6
3.1 人口发展.....	6
3.2 经济结构的变化.....	9
3.3 区域差异的扩大.....	11
4. 在欧洲层面促进农村地区的发展 (共同农业政策的第二支柱, 欧洲农村发展农业基金).....	14
5. 在联邦和州层面促进农村地区的发展.....	17
5.1 “改善农业结构和海岸保护” 联合任务 (GAK)	17
5.2 联邦和州资助的实际实施.....	20
5.3 “农村发展” 联邦计划 (BULE)	21
5.4 LEADER 方法.....	23
5.5 EIP-Agri.....	23
6. 关于农村发展的委员会和工作组.....	24
6.1 “平等生活条件” 委员会	24
6.2 联邦-州可持续农村发展工作组 (ArgeLandentwicklung)	26
6.3 农村发展专家委员会(SRLE).....	26
7. 德国的志愿服务、农村妇女和农村青年.....	27
7.1 志愿服务.....	27
7.2 农村妇女.....	29
7.3 农村青年.....	29
8. 当前的发展: 新冠疫情 (Covid-19) 中的农业和农业政策	30
9. 2020 年后共同农业政策 (GAP) 的进一步发展	33
版本说明	35

1. 德国农村发展的基本数据概览

在德国，8310万人口生活在357,582平方公里的土地上。德国大约90%的面积或多或少都是农村：一方面，约4700万人（超过德国居民的一半）生活在农村地区；另一方面，德国80%以上的面积用于农业和林业。

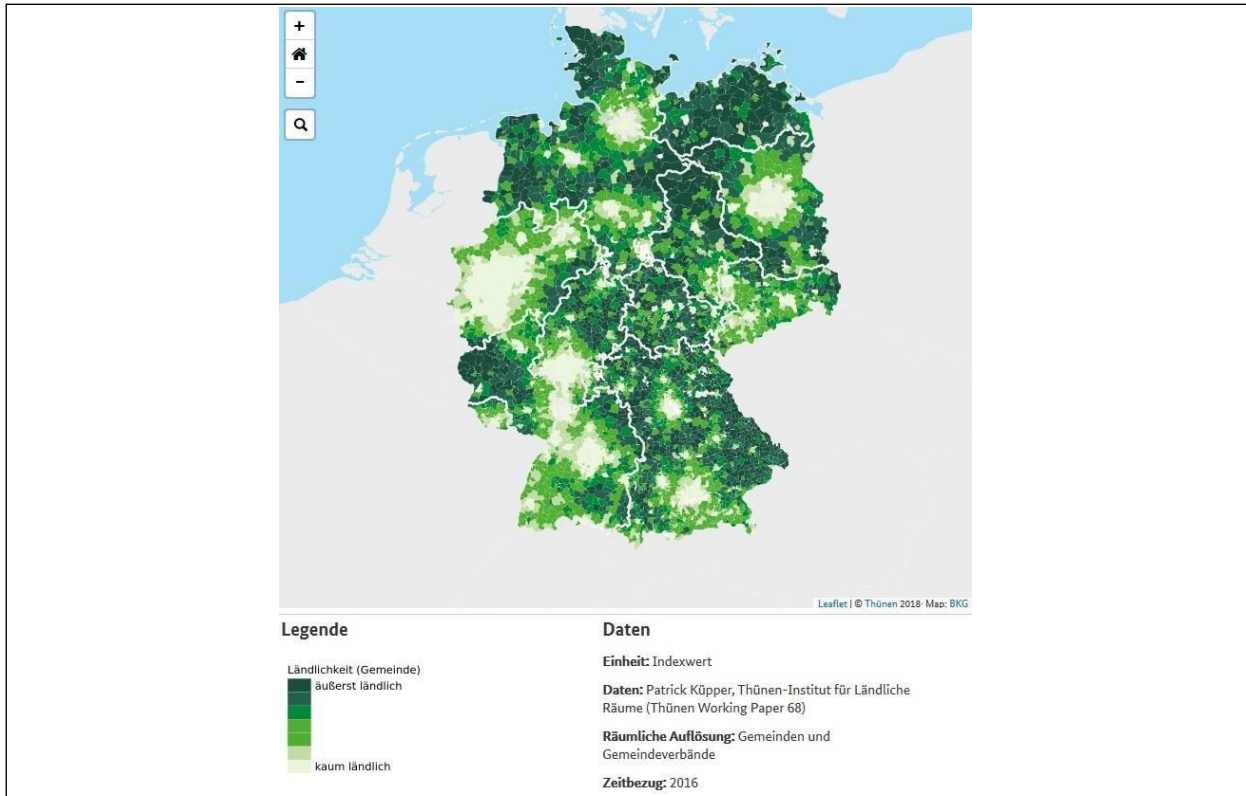


图 1：德国市镇一级的农村化程度

来源：图能（Thünen）研究所（2018）

在德国，农村地区非常多样化 - 体现在居住结构、经济实力和供应状况、土地使用和自然特征以及人口的年龄结构方面。无论是村庄还是小镇，主要从事商业、工业、农业还是旅游业，农村地区的生活和工作具有多方面的特征。

农村地区实现了作为生活空间、经济空间、休闲空间和自然空间的众多功能。它们是很多人居住和工作的地方，是各经济部门的企业所在地，是农业和林业的生产基地。¹

1200万公顷的森林为建筑、材料和能源供应提供木材。70万公顷的农业用地种植工业作物，用于建筑材料、润滑剂、塑料、染料、药物和众多其他产品。

¹ Vgl. BMEL (2017): 2016 联邦政府农村地区发展报告, P. 4.

在德国，约有94万人在约26.67万家农业企业中生产食品和原材料，每年价值超过570亿欧元。² 但农村地区远不止是农业。它们是中型企业、服务业、手工业、可再生能源、研究和发展的重点地点。2019年，德国的可再生能源占最终能源消费总量的17.1%。³

农村地区的共性是以土地用作农业和林业为特征。景观以村庄和中小城镇为主，周围是田地、草地和森林。经济和就业以中小型企业为主。这些结构性特征也塑造了农村地区的生活态度、认同感和凝聚力。仅仅几十年前，（大）城市和农村的生活还截然不同。而现在，通过教育、流动性、媒体和通信，人们的生活条件和生活方式已大大趋同。

在农村地区，俱乐部生活、习俗和社区感有着特殊的传统。那里的人们对他们的房屋所有权和有吸引力的景观给予尤为积极的评价。生活质量、休闲活动、自然体验 - 旅游业蓬勃发展。德国的农村地区拥有丰富的自然和文化景观 - 从北部的沼泽和湖泊，到林木茂密的中部山脉，再到阿尔卑斯山。农村地区是国内度假者的热门目的地，占德国国内旅游市场的33%。每年有数百万人在农场或农村度假。旅游业在农村的重要作用还体现在，根据一项调查，联邦“在农场度假”工作组中40%的企业从旅游业获得超过25%的收入。⁴

但是，各地区的情况千差万别：一些地区确实在蓬勃发展，而其他地区则缺乏企业投资和基础设施，生活在那里的人数减少。现代宽带互联网的供应在一些地区堪称典范，而在其他地区仍有“白点”。因此，政策需要合适的分类，以便能够对各地区的发展进行比较并有针对性地促进。

2. 图能研究所（Thünen-Institut）的“土地图集”项目

在德国这样一个高度城市化的社会中，要尽可能准确地定义农村并不容易 — 在20世纪的进程中，城市和乡村的生活条件已经相似了，而且在经济方面，今天很难再用曾经重要的农业对农村地区进行定义。尽管如此，很多人对城市与乡村的区别有比较准确的想法。

在2016年11月图能农村研究所⁵ 首次发布的互动式土地图集⁶ 中，对大约60个指标做了小规模处理，主要涉及社会、人口、经济状况、住房、供应情况以及各种生活设施的可达性。

土地图集假设人口稀少的农村地区和城市中心区代表了居住结构和土地使用的两极。在这两极之间可以发现不同程度的乡村性。乡村化的程度由各种空间地理指标的差异来界定。越来越明显的

² Vgl. 联邦统计局 (2020): <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/inhalt.html>; Der Produktionswert bezieht sich auf das Jahr 2019, vgl. agrarheute.com (2019): <https://www.agrarheute.com/management/agribusiness/bzl-produktionswert-land-wirtschaft-um-8-prozent-gestiegen-562802>

³ Vgl. 联邦环境局 (2020): <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#primar-energieverbrauch-nach-energetragern>

⁴ Vgl. BMEL (2015): „理解农村地区“, P. 5.

⁵ 图能研究所成立于2008年，是联邦食品和农业部 (BMEL) 下属的联邦研究机构，前身为三个机构。它分为“农业/食品”、“森林/木材”和“海洋/渔业”三个专业领域共14个专业研究所。其总部位于 Braunschweig。

https://www.thuenen.de/media/ti/Ueber_uns/Das_Institut/2020-02_Thuenen_Flyer_dt.pdf

⁶ Siehe BMEL/Thünen-Institut (2020): www.landatlas.de

是，居住密度越低，农业和林业用地比例越高；独立式和半独立式房屋比例越高，人口潜力越低并且大型中心的可及性越差。

这五个特征用来区分农村和非农村地区。因此，不仅是村庄，许多中小城镇也被算作农村地区。按照这一定义，德国57%的人口生活在农村地区，占德国面积的91%。

为了对农村性进行差异化分析，对不同的基本服务领域制作了专门计算的可及性指标，例如，市镇平均税力（基于税收收入）、平均失业率、平均工资和收入水平及18至29岁的平均净移民，采用三年期间以平滑年度波动。

这些数据在尽可能小的范围内对选定的主题和指标进行处理，以提供德国农村地区生活和工作的差异化视角。这不仅对感兴趣的公民来说是一份令人兴奋的读物，尤其是对政治、经济、媒体和行政部门的决策者极为有趣。

因为针对农村地区的政策只有在尽可能精确地符合当地条件的情况下才会成功。土地图集为此提供了必要的、科学的数据基础。同时它还能描绘出政策措施的效果。土地图集基本上以统计数据为基础，并定期更新。它是“监测农村地区”研究项目的一部分。

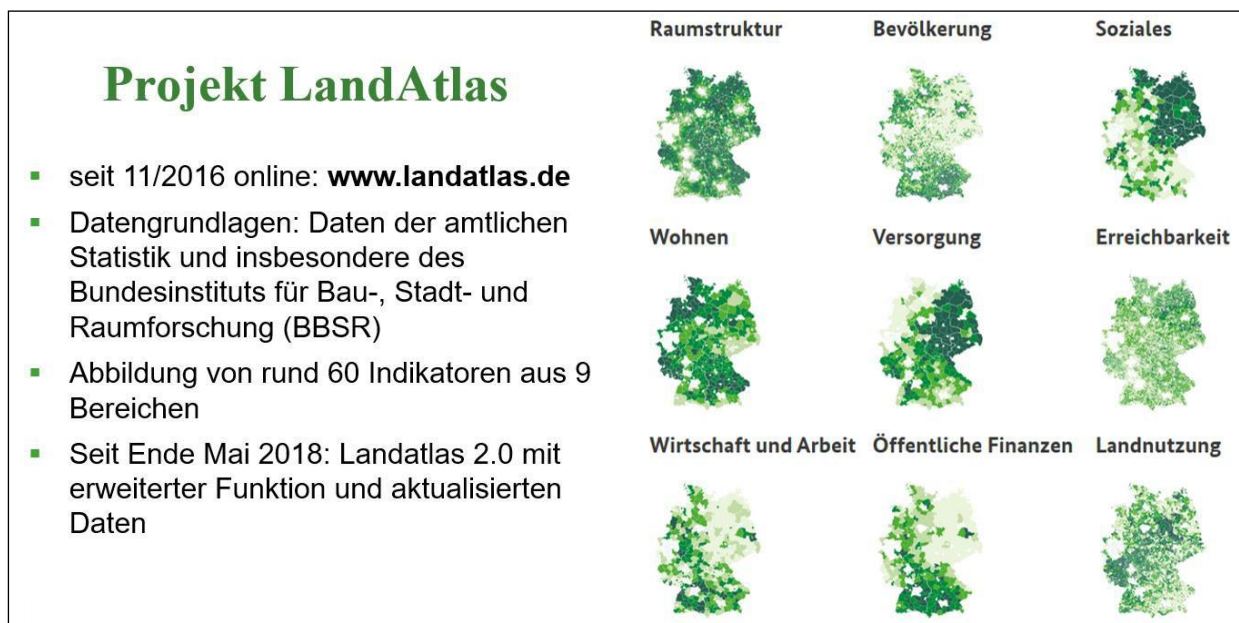


图 2: 土地图集项目

来源: BMEL, Thünen-Institut (2019)

土地图集项目

- 自2016年11月上线: www.landatlas.de
- 数据基础: 官方统计数据, 尤其是联邦建筑、城市和空间研究所 (BBSR) 的数据
- 9大领域约60个指标
- 自2018年5月末: 土地图集2.0上线, 功能扩展, 数据更新

空间结构	人口	社会
居住	供应	可及性
经济和就业	公共财政	土地使用

3. 农村发展结构政策的挑战

由于现有的差距及其动态发展，德国的政治和社会面临重大挑战：在一些地区繁荣发展的同时，另一些地区面临与经济、社会和文化资源失去联系的危险。由于这种机制有可能不受管制地加剧，受影响的农村地区越来越不能有效地实现前面提及的作为生活、经济、休闲和自然空间的功能。因而农村地区对国家经济和社会发展的丰富的资源潜力可能会丧失。

3.1 人口发展

人口变化对农村地区的发展具有核心意义。这不仅关系到整个德国，也关系到其社会、养老金和金融体系。它对受到老龄化和人口移出影响的农村地区构成了特别的挑战。

德国的人口正在变得越来越老。一方面预期寿命在增加，另一方面死亡率在下降，特别是在老年人群中。目前，新生男孩的平均预期寿命约为79岁零1个月，新生女孩约为84岁零1个月。⁷

自1990年代中期以来，德国东部各州的总生育率上升，自2012年以来，德国西部各州的总生育率也重新上升，但自2017年以来停滞不前。2018年德国的总生育率为每名妇女1.57个孩子。⁸ 2018年德国出生的78.75万个孩子不足以阻止人口下降。⁹ 自1972年以来，德国死亡人数多于出生的儿童。2018年差额为16.7万多人，2017年为14.7万多。¹⁰

外国移民的盈余确保了近年来德国人口的整体增长，尽管人口的自然平衡为负。2018年，德国登记的净移入移民人数约为40万人。根据初步数据，预计2019年将有29.4万人净流入。根据联邦统计局的初步估计，到2019年底，总人口因此增加约20万人达到8320万人。由此德国的居民人数达到一个新高。¹¹

尽管如此，可以推测几十年来形成的人口结构不平衡将继续存在：大多数大城市及其周边地区的居民有所增加，但许多农村周边地区的人口数字却在下降。

大都市地区的人口增长是来自德国其他地区，包括农村地区和外国的人口流入带来的移民效益。城市对移民特别有吸引力，因为它们通常通过各种各样的工作机会、教育设施以及休闲和购物机

⁷ Vgl. Statista (2019): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/273406/umfrage/entwicklung-der-lebenserwartung-bei-geburt--in-deutschland-nach-geschlecht/>

⁸ Vgl. Statista (2019): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36672/umfrage/anzahl-der-kinder-je-frau-in-deutschland/>

⁹ Vgl. Statista (2020): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235/umfrage/anzahl-der-geburten-seit-1993/>

¹⁰ Vgl. 联邦统计局 (2020): <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/lebendgeborene-gestorbene.html>

¹¹ Vgl. 联邦统计局 (2020): https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/01/PD20_022_12411.html, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungsueberschuss.html>

会提供高品质的生活。凭借良好的交通连接，周边地区也可以从人口增长中受益，而核心城市通常稀缺且昂贵的居住空间也对此做出了贡献。在德国南部和西北部，也有一些农村地区的人口与2011年相比有了显著增长。

相比之下，结构薄弱、主要是农村的地区往往多年来一直在经历人口数字的下降。对于德国东部的大片地区来说，情况尤其如此。

人口持续下降给市镇带来了重大挑战。例如，人口减少会影响教育设施、当地公共交通和购物设施的利用率。与居民有关的财政拨款和各县区的收入下降，使相关的融资问题变得更加困难。

年轻人出于教育和就业的目的从结构薄弱的地区迁出，很少返回。而大量的退休人员则相反，他们尤其愿意迁往更具吸引力的农村地区。

综上所述，很多农村地区的老龄和高龄人口比例明显高于全国平均水平。这导致在医生、医院和护理设施、无障碍出行服务等方面的供应上面临新的挑战。

年轻妇女的迁出尤其成问题。研究表明，女性对农村地区的发展和稳定具有决定性的意义。如果她们受过良好的教育并有家庭，情况更是如此。女性作为家庭结构的稳定承担者，不仅对农村地区的人口发展具有重要意义，她们还更多地参与协会、日托和家长代表、文化机构等志愿工作，从而以特殊方式为农村地区的内部稳定、归属感和认同感做出贡献。

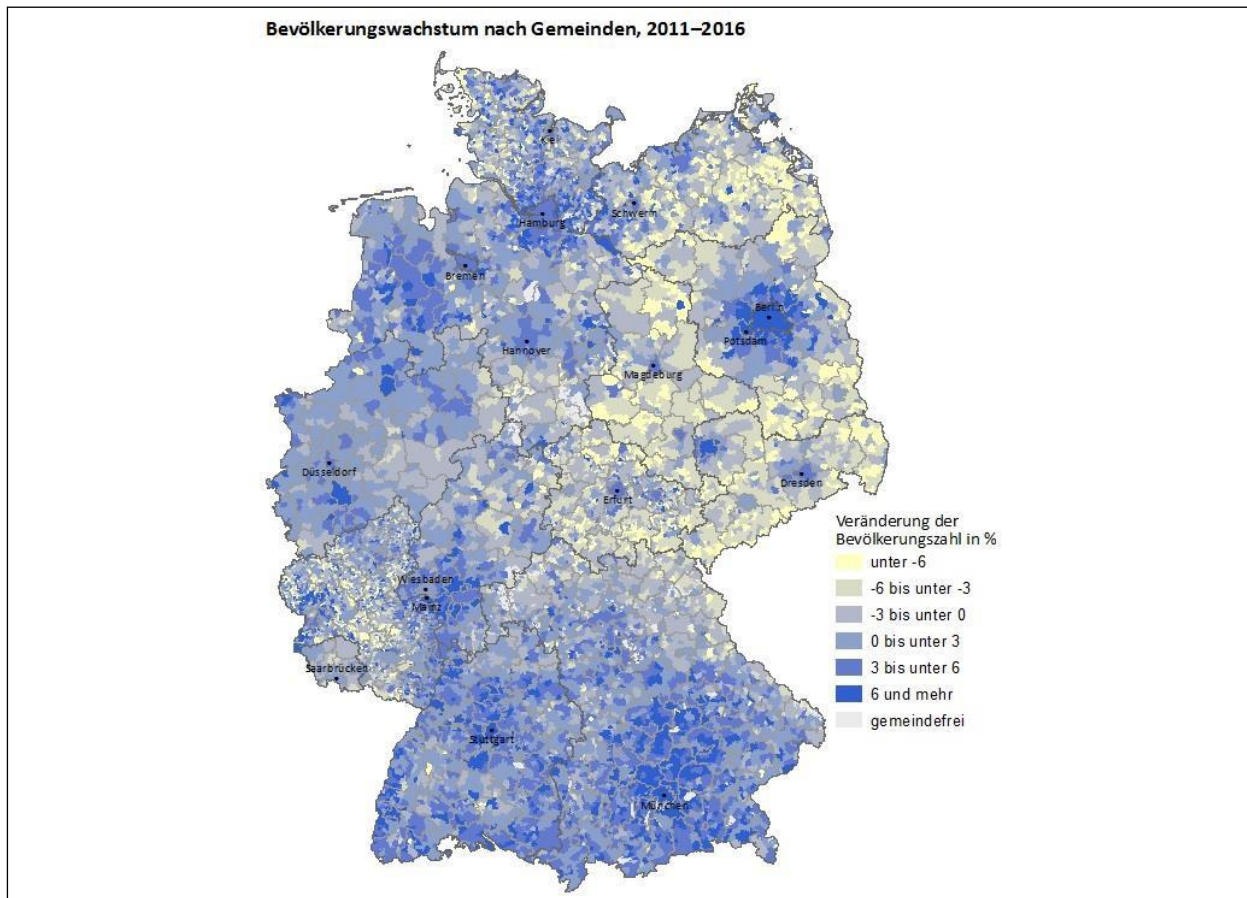


图 3: 各地人口增长 2011-2016

来源: 联邦建筑、城市 and 空间研究所 / demografie-portal.de (2018) <https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum-Gemeinden- Kreise.html>

在与波兰交界的边缘县格尔利茨 (Görlitz) 进行的一项研究得出的结论表明, 应该向移出的年轻女性展示该地区需要她们的回归者计划。社会和文化融合在这里具有特别的意义, 因为社区和社会亲近的价值观对年轻女性尤为重要。¹²

农村地区对年轻人或移民保持吸引力的先决条件是良好的经济前景和成功的社会和文化融合。农村地区在许多方面提供了良好的框架条件, 例如通过乡村社区的透明度、协会的社会凝聚力和高水平的志愿工作。以现有的居住空间为唯一特征, 并不足以为人们提供农村地区的生活视角。

而合适的就业机会和足够的基础设施 — 从当地的公共交通到融合课程再到学校和幼儿园的供给, 才是人们留在农村地区或搬去那里的先决条件。研究表明, 与繁荣地区或城市地区相比, 农村地区、周边或萎缩地区在处理移民的挑战和机遇方面存在更大的问题。

¹² Vgl. TRAWOS 研究所 / Zittau/Görlitz 大学 (2016): 提高高素质女性留在 Görlitz 的机会的研究 P. 30 ff.; 提高年轻女性留在 Oberlausitz 的机会; https://me-dia.lk-goerlitz.active-city.net/downloads/planung/Wer_kommt_wer_bleibt_wer_geht.pdf

3.2 经济结构的变化

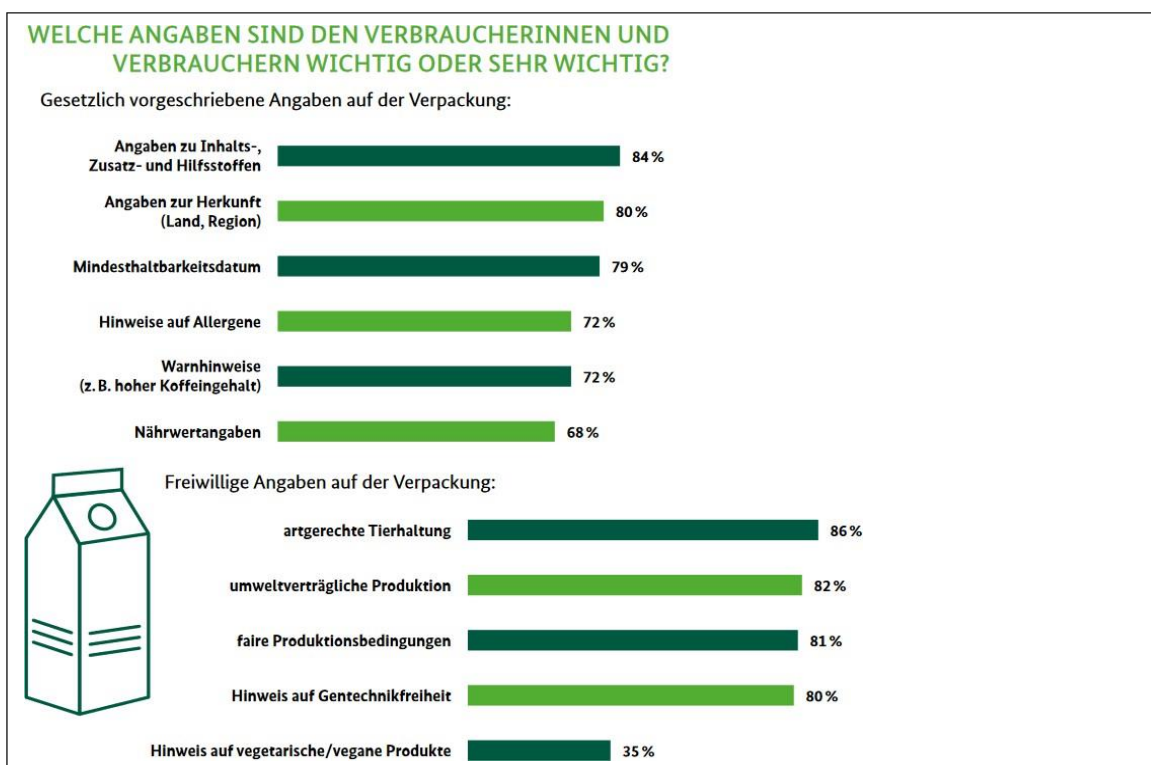
第二个主要趋势是**经济结构**的变化，这在德国的农村地区尤为明显。

2019年，制造业（包括建筑业）对德国30,928亿欧元**生产总值**的贡献率约为29.8%（1991年36.9%）。经济发展的最大驱动力是**服务业**，其份额超过69%。¹³

非农村地区 and 农村地区相比，制造业在农村地区更强。相反，服务业在非农村地区更强。

2019年，农业、林业和渔业对德国生产总值的贡献共计273.1亿欧元，对应的份额略低于0.9%（1991年1.2 %）。1990年德意志联邦共和国还有3%的员工从事农业、林业和渔业，而到2019年，他们所占的比例仅为1.3%左右。¹⁴

而农业生产本身也在变化。人们对可持续生活方式和动物福利的意识日益增强，对有机产品、区域产品和由可再生原料制成的创新产品的需求不断增加。根据2019年受联邦食品和农业部（BMEL）发布的一项代表性调查，德国86%的消费者认为注重动物福利的养殖业“重要”或是“非常重要”；84%的消费者赞成提供有关成分、添加剂和辅助材料的信息，82%的消费者赞成环保生产，81%的消费者赞成公平的生产条件，各有80%的消费者赞成原产地和无转基因。



¹³ Vgl. Statista (2020): <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/255682/umfrage/bruttowertschoepfung-nach-wirtschaftsbereichen/>

¹⁴ Vgl. 联邦统计局 (2020): <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrerw13a.html>

哪些信息对消费者重要或非常重要？

包装上的法定信息：

配料、添加剂和辅料信息	84%
产地信息（国家，地区）	80%
保质期	79%
过敏原提示	72%
警示提示（如咖啡因含量高）	72%
营养价值信息	68%

包装上的自愿信息：

福利养殖动物	86%
环保生产	82%
公平的生产条件	81%
无转基因提示	80%
素食/纯素产品提示	35%

图 4: 德国消费者对包装上法定和自愿信息的偏好

来源: 德国人如何吃。2019 联邦食品和农业部营养报告 P. 20-21

质量标识会增加额外的信任度，许多消费者在购物时会以此为参考。“有机标签”识别按照欧盟有机农业标准生产的产品，最受关注。每两位受访者表示他们在购物时“总是”或“通常”关注有机标签。¹⁵

农村地区的结构变化导致它们除了农业和林业之外，还为中小型企业、服务业、手工业、研究、发展、健康产业和旅游业提供了越来越多的空间。

根据联邦环境局的初步数据，2019年可再生能源在德国初级能源消费总量中的比例接近15%。¹⁶ 2000年至2019年，可再生能源在电力消费总量中的比例从6.3%增加到42.1%，在最终能源消费

¹⁵ Vgl. BMEL (2019): 德国人如何吃。2019 联邦食品和农业部营养报告, p. 16

¹⁶ Vgl. 联邦环境局 (2020): <https://www.umweltbundesamt.de/daten/energie/primaerenergieverbrauch#primar-energieverbrauch-nach-energetragern>

总量中的比例从2004年的6.2%增加到2019年的17.1%。¹⁷

2017年的数据显示，可再生能源在总电力供应中的份额几乎有一半(49%)来自风能，还有21%来自生物质能。¹⁸

农村地区也是德国原材料的重要来源地。1140万公顷森林为建筑和材料行业以及能源供应提供木材。¹⁹ 2017年约265万公顷农业用地用于种植可再生原材料，其中大约30万公顷用于国内种植工业原料作物。²⁰

此外，农村地区还是受欢迎的旅游目的地 — 每年轻在度假屋和农场房间就有1540万人次过夜。

²¹

但发生变化的不仅是工作岗位。员工的要求也在变化。关键词是灵活的职业道路、终身学习、女性就业增加、家庭和职业兼容以及越来越多的通勤者。在医疗保健、学校和日托场所方面提供有吸引力的服务以及灵活的工作模式，对于选择居住地和雇主，从而吸引劳动力很重要。²²

3.3 区域差异的扩大

一方面，农村地区的特点非常多样化；另一方面，德国历史上成长起来的、多中心的居住和经济结构以及农村地区的发展显示出相当大的差异。

联邦政府2016年农村地区发展报告指出：

"在不同地区，尤其是在德国东部，人口变化已经深入发展。除了经济繁荣的农村地区，它们有足够数量的工作机会和高度的吸引力以及良好的基本服务和与中心的连接，因此具有人口流入或基本稳定的特点外，也有一些地区和地方的特点是人口流出和老化，缺乏就业机会，建筑物空置，市政财政紧张，基本服务赤字和边缘化"。²³

在2019年1月发表的关于德国地区差异发展的研究报告中，图能研究所得出的结论是，依据描述经济实力、社会状况以及基本生存服务和基础设施的13项指标，既不能笼统确定德国各区县的根本疏离，也不能确定农村地区与总体社会发展脱钩。但每个指标中都有一些（农村）地区的发展与全国趋势相反，在各自的排名中有所下降。但在“经济实力”的调查部分，指标特别有利和不

¹⁷ 联邦环境局 (2020): <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-erneuerbare-energien#die-wichtigsten-fakten>

¹⁸ Vgl. BMWi (2018): <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/erneuerbare-energien.html>

¹⁹ Vgl. 德国森林保护协会 (2020): <https://www.sdww.de/waldwissen/wald-in-deutschland/waldanteil/>

²⁰ Vgl. top agrar ONLINE (2018): <https://www.topagrar.com/energie/news/energie-energienews-9358428.html>

²¹ Vgl. BMEL (2015): „理解农村地区“, S. 5.

²² Vgl. BMEL (2015): „理解农村地区“, S. 14.

²³ Vgl. BMEL (2017): 联邦政府农村地区发展报告 2016, S. 4.

利的特征相对集中。尤其是在调查期的开始和结束时，东-西差异变得明显。²⁴

因此，尽管2010年代的经济上升对全德国人民的生活产生了积极影响，但在收入、就业和经济实力方面存在着相当大的地区差异。

巨大的差距不仅仅存在于德国东部和西部联邦州之间。在德国西部各州也存在结构薄弱的地区，迫切需要得到促进和支持。繁荣的地区和地方拥有足够数量的工作机会，良好的基本服务，与中心的联系以及稳定或增长的人口（由于净移民），与那些面临人口外迁、高于平均水平的人口老龄化、工作机会缺乏、建筑物空置、市政财政紧张、边缘位置以及自我强化的螺旋式下降的高风险地区形成对比。

德国农村结构政策的主要挑战

- 平等的生活条件
- 人口和社会变化
- 经济结构变化
- 空置/建筑-功能性村庄发展
- 保障基本生存服务
- 基础设施和移动性
- 数字化
- 加强志愿服务

图 5: 德国农村结构政策的主要挑战

来源: BMEL (2019)

在德国存在一个广泛的社会共识，即各州和各地区之间以及各地区内部的生活条件不能有太大的差别。政治目标是平等的生活条件 — 无论是在城市中心还是农村地区。

因此，联邦政府和各州政府意在加强农村地区作为独立的生活和经济区域，考虑它们不同的发展潜力，进行可持续地塑造，使其适应未来，并保持吸引力。此外还使用欧盟、联邦政府和各州的各种资助工具，旨在克服地区之间和地区内部在经济发展、基本服务和基础设施方面的差距，促进土地的可持续利用，确保城市和农村的高质量生活。

在欧洲层面上主要有共同农业政策（GAP）与欧洲农村发展农业基金（ELER），联合任务“改善农业结构和海岸保护”（GAK）是国家农业结构支持的主要工具（联邦政府和各州），此外还有大量的农业结构和基础设施措施，以及联邦政府和各州的众多补充计划。

²⁴ Vgl. Thünen-Report 66 (01/2019): Küpper, Patrick / Peters, Jan Cornelius: 德国及其农村地区在经济实力、社会状况以及基本服务和基础设施方面的地区差异的发展, S. XIX – XX

自欧洲统一以来，共同农业政策（GAP）就是欧洲政策最重要的领域之一。根据欧洲生活条件的变化，共同农业政策也被不断调整。共同农业政策对农村地区的发展变得越来越重要。早在 2000 年，在农产品市场政策之外建立了农业政策的第二支柱，其作用是促进农村地区。

在德国，"改善农业结构和海岸保护"（GAK）联合任务是国家支持农业结构的主要工具，构成了众多联邦州计划的内容和财政核心。它包含了广泛的农业结构和基础设施措施，因此基本上涵盖了欧洲农村发展农业基金（ELER）的使用范围。此外农村地区还通过联邦和州的众多其他计划获得支持。

4. 在欧洲层面促进农村地区的发展 (共同农业政策的第二支柱, 欧洲农村发展农业基金)

自欧洲统一以来, 共同农业政策 (GAP) 就是欧洲政策最重要的领域之一。根据欧洲生活条件的变化, 共同农业政策也被不断调整。共同农业政策对农村地区的发展变得越来越重要。早在 2000 年, 在农产品市场政策之外建立了农业政策的第二支柱, 其作用是促进农村地区。欧盟委员会和德国之间的伙伴关系协议描述了 2014-2020 年资助期的目标。²⁵

欧盟共同农业政策 (GAP) 旨在促进农业发展 — 所谓第一支柱, 其核心是直接支付 — 以及促进农村地区发展, 即所谓的第二支柱。²⁶

欧盟最近的一次共同农业政策改革完成于 2013 年 12 月。从 2014 年到 2020 年, 仅欧洲农村发展农业基金 (ELER) 每年就在德国提供了约 13.5 亿欧元的欧盟资金。

促进农村发展的重点是以下由欧盟委员会制定的长期战略目标:²⁷

- 促进农业、林业和食品行业的竞争力,
- 确保自然资源的可持续管理和气候保护, 以及
- 农村经济和农村地区在空间上的平衡发展。

这些总体目标体现在欧盟农村发展政策的以下六个优先事项中:²⁸

- 促进农业、林业和农村地区的知识转让;
- 改善所有类型农业的竞争力和农业企业的盈利能力;
- 促进食物链的组织, 促进农业的风险管理;
- 恢复、保护和改善依赖农业和林业的生态系统;
- 促进资源效率, 支持农业、林业和食品行业向低碳和气候适应型经济过渡;
- 促进农村地区的社会包容、减贫和经济发展。

一方面重点是农业中的自愿性农业环境和气候保护措施。例如, 成员国必须将分配给它们的欧盟

²⁵ Siehe https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-germany-summary-jun2014_de.pdf

²⁶ 关于所谓“第一支柱”的细节 (下文未详述) 以及对 GAP “第二支柱”的进一步实施 vgl. BMEL (2019): <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-nationale-umsetzung.html>

²⁷ Vgl. 欧洲议会 (2020): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/110/die-zweite-saule-der-gap-politik-zur-entwicklung-des-landlichen-raums>

²⁸ Vgl. 欧洲议会 (2020): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/110/die-zweite-saule-der-gap-politik-zur-entwicklung-des-landlichen-raums>

第二支柱资金的至少30%用于扩展措施、有机农业或促进自然条件差的地区的发展。²⁹

第二个重要领域是通过对农业、旅游业、景观维护和农场商店的投资来加强农业企业。

第三个领域支持农村地区的经济发展以及当地的村庄发展项目，以创建具有未来吸引力和功能性的农村地区和村庄。

在作为第四领域的LEADER方法框架下，区域发展战略的制定和广泛的公民参与为支持农村发展创造了特定的区域附加值。³⁰ 根据欧洲农村发展农业基金（ELER）规定，ELER贡献的至少5%必须用于LEADER方法。资助金额和费率在法规附件二中有详细规定（例如，青年农民创业补助最高可达70,000 欧元，对质量管理的补助最高可达每年3,000 欧元，对生态/有机农业多年耕作补助每年最高 900 欧元）。³¹

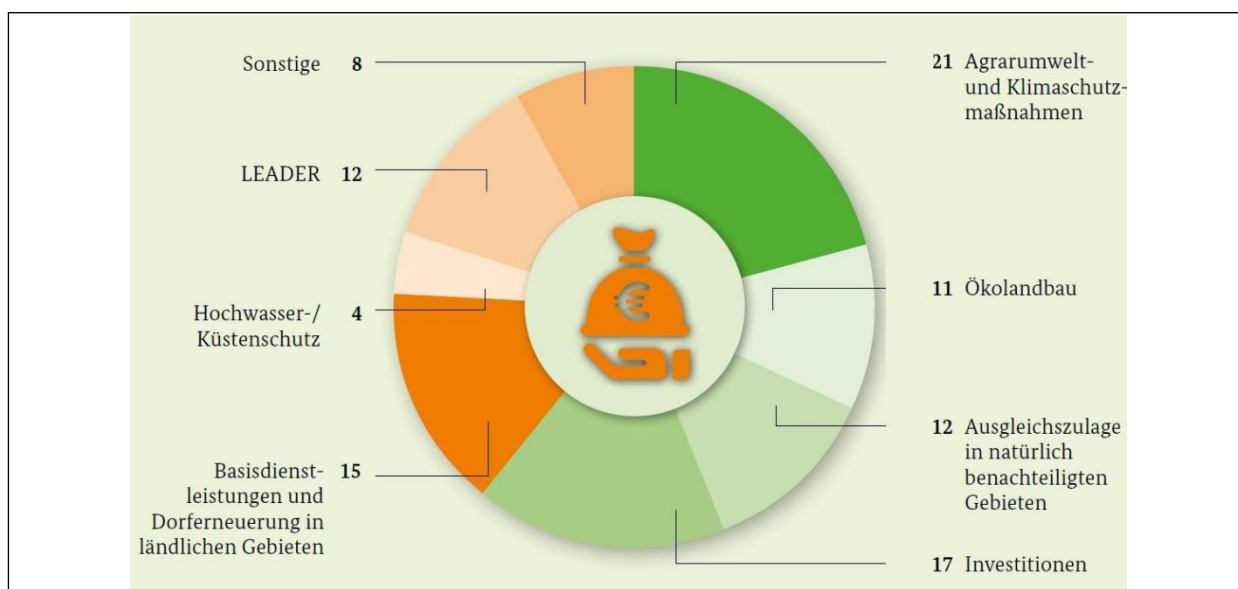


图6: 欧洲农村发展农业基金（ELER）资金的使用，根据德国2014年至2020年期间的措施细分（各占收到资金的百分比）

来源: BMEL (2019)

²⁹ Vgl. BMEL (2019): https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/agrarumwelt-und-klimamassnahmen-aukm/agrarumwelt-und-klimamassnahmen-aukm_node.html

³⁰ LEADER 方法在第 5.4 节中有详细介绍

³¹ 参见欧洲议会和理事会 2013 年 12 月 17 日第 1305/2013 号法规 (EU):<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

8 其他	21 农业环境和气候保护措施
12 LEADER	11 生态农业
4 洪水/海岸保护	12 对自然弱势地区的补偿津贴
15 农村地区的基本服务和村庄更新	17 投资

与完全由欧盟资助的第一支柱相比，第二支柱的计划由欧盟资金及地区或国家资金共同资助。由于有更大的灵活性（与第一支柱相比），地区、国家和地方当局可以在第二支柱下，以欧洲的措施菜单为基础，自行设计自己的七年期农村发展计划。这些多年期的ELER计划实施的战略适合每个成员国（或地区）的具体情况和要求，并与上述六个优先事项中的至少四个挂钩。

这些计划是基于欧洲措施目录中的一揽子相互关联的措施，这些措施的细节在《农村发展条例》（欧盟条例编号1305/2013）中作了规定，并由ELER共同出资。共同出资率因地区和措施的不同而不同。

这些计划必须得到欧盟委员会的批准，并包含一个融资计划和一套结果指标。委员会和成员国已经建立了一套农村地区发展政策的联合监测和评价体系。当前计划的规划期（2014-2020年）的重点是ELER与其他欧洲结构和投资基金（“ESI基金”）的协调。

长期以来，共同农业政策（GAP）由单一基金资助，即欧洲农业指导和担保基金（EAGFL）。2007年1月1日，它被欧洲农业担保基金（EGFL）和欧洲农村发展农业基金（ELER）取代。2015年，根据成员国决定的共同农业政策两个支柱之间的资金转移，对农业多年度财政框架进行了修改。³² 下表显示了共同农业政策下共同市场组织（GMO）、直接支付和农村发展的最终财政安排：

共同农业政策预算 2014-2020 (EU-28)	2014-2020总计 (十亿欧元, 按各自价格计算)	% GAP
市场措施 (GMO)	19,002	
a) 专项收入	(4,704)	
b) 危机准备金	+3,155	
A) 市场措施总计 [(a) + (b)]	17,453	4,3 %
直接支付	298,438	
c) 向第二支柱转移	(7,369)	
d) 向直接支付转移	+3,359	
e) 转移支付余额 [(c) + (d)]	(4,010)	
f) 危机准备金	(3,155)	
B) 直接支付总计 [(e) + (f)]	291,273	71,3 %
第一支柱总计 [(A) + (B)]	308,726	75,6 %
农村发展措施	95,577	
g) 第二支柱余额	+4,010	
	99,587	24,4 %

³²见实施条例 (EU) 2015/141 (ABl. L 24 vom 30.1.2015).

C) 第二支柱总计 (农村地区发展)		
共同农业政策总计 2014-2020 [(A) + (B) + (C)]	408,313	100 %

图 7: 欧盟 GAP 预算和资金使用细目 2014-2020

来源: 欧洲议会 (2020): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik>

欧盟2020年预算规定的承诺资金总额为1686.8亿欧元。直接支付占资金的24% (406亿欧元) , 农村发展措施占8.7% (146亿欧元) , 其他支出占1.7%。总的来说, 2020年共同农业政策占欧盟预算的34.5% (581.2亿欧元) 。

在2014-2020年的多年度财政框架中, 约有1000亿欧元和610亿欧元的公共资金被成员国指定用于农村发展。³³ 法国 (114亿欧元) , 意大利 (104亿欧元) , 德国 (94亿欧元) 和波兰 (87亿欧元) 是ELER资金的四个最大受援国。

5. 在联邦和州层面促进农村地区的发展

5.1 “改善农业结构和海岸保护” 联合任务 (GAK)

在德国, (联邦政府和各州的) 联合任务 "改善农业结构和海岸保护" (GAK) 是国家促进农业结构的主要工具, 构成了许多州计划的内容和财政核心。它包含了广泛的农业结构和基础设施措施, 因此在很大程度上涵盖了欧洲农村发展农业基金 (ELER) 的使用范围。此外, 农村地区还通过联邦和州的许多其他计划得到资助。

加上各州的资金, GAK的资金总额约为每年15亿欧元。³⁴

"改善农业结构和海岸保护"联合任务 (GAK) 的目的是为了

- 确保农业和林业的效能并适应未来的需求,
- 确保农业和林业在欧洲共同体的共同市场中的竞争力,
- 确保农村地区保持可持续的生产力, 环境和资源友好型农业和林业是这些地区不可或缺的一部分,
- 改善海岸保护,

³³ 欧洲议会 (2020): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/110/die-zweite-saule-der-gap-politik-zur-entwicklung-des-landlichen-raums>

³⁴ BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak.html>

- 改善内陆地区的防洪。

为了完成联合任务，联邦和各州制定了四年财政规划期的联合框架计划。GAK框架计划描述了措施和与之相关的目标、资助原则、资助要求以及资助类型和金额。

该框架计划由农业结构和海岸保护规划委员会 (PLANAK) 通过，该委员会由联邦和各州农业部长以及联邦财政部长组成。框架计划适用于财政规划期间，每年进行审查并根据当前发展情况进行调整。2019年12月12日，框架计划的现行资助原则和现行框架计划获得通过。³⁵

在当前的2020-2023年框架计划中，除其他事项外，还制定了一项特别框架计划 "农业景观中的昆虫保护措施"。

所有资助领域和特别框架计划都对各自的目标和措施做了更详细的界定，并分为单独的章节。

例如，“农村综合发展” (ILE) 资助原则旨在确保和进一步发展农村地区作为生活、工作、休闲和自然空间。为此，各种资助措施汇集为一种综合的方法。

有三项措施对促进农业企业特别重要：支持农业和林业企业在村庄发展背景下改造其建筑存量的措施，支持开发农业、经济和旅游业发展潜力的基础设施措施以及支持农村地区宽带供应的小规模措施。³⁶

资助领域一览：

资助领域一：农村综合发展

资助领域二：资助农业企业

资助领域三：改善营销结构

资助领域四：适应市场和地点以及环境友好的土地经营，包括契约性自然保护和景观维护

资助领域五：森林

资助领域六：养殖动物的健康和健壮

资助领域七：水资源管理措施

资助领域八：海岸保护

³⁵ BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/gemeinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak-foerdergrundsaeetze.html>

³⁶ BMEL (2019): 从 2020 年起促进农业企业。欧盟、联邦政府、各州和农业发展银行在农业部门选定的措施; p. 17. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/FoerderungLandwUnternehmen2020.pdf?blob=publicationFile&v=7>

资助领域九：落后地区

特别框架计划：气候变化导致的海岸保护措施

特别框架计划：防洪措施

特别框架计划：促进农村发展

特别框架计划：农业景观中的昆虫保护措施

图 8：“改善农业结构和海岸保护”联合任务框架内的资助领域 (GAK) 2020-2023

来源：BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/ge-meinschaftsaufgabe-agrarstruktur-kuestenschutz/gak-foerdergrundsaeetze.html>

除了作为自然人和合伙企业的农业和林业企业外，私法下的法人也可以根据以下措施获得资助：³⁷

- 1.0 农村综合发展理念
- 2.0 农村社区发展计划
- 3.0 区域管理
- 4.0 村庄发展
- 5.0 适应农村特点的基础设施措施
- 6.0 农村土地所有权的重组和农村地区的设计
- 7.0 农村地区的宽带供应
- 8.0 基础服务的微型企业
- 9.0 当地基本服务设施
- 10.0 区域预算

³⁷ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/GAK/Foerderbereich1.html>

5.2 联邦和州资助的实际实施

对于德国多样化和结构不同的农村地区，需要适应当地或地区的战略才能满足不同的需求。联邦各州在对农村地区的资助中也考虑到这一点，并提供各种计划、资助机会和规划工具。

这种多样性以及欧洲、联邦和州的多层次联合资助体系造成了一定的复杂性，联邦政府用设计资助指南来应对。这样做的目的是使各利益相关方能够通过特定地区（联邦州）的查询，快速、透明地了解某些措施领域的现有资助计划。

总的来说，联邦各州在常规资助框架内要么用自己的资金资助项目，要么用欧盟和/或联邦资金补充（共同资助）。因此，申请人向负责的州政府部门询问或咨询联邦州的发展计划总是明智的。

各联邦州的发展计划通常对常规资金的具体设计具有决定性作用 — 即使涉及欧盟或联邦资金。

此外，还有模范和示范项目得到了例如联邦农村发展计划（BULE）³⁸ 的支持。在这些项目中，创新型发展开始启动并在实践中进行测试，以便最终广泛地使用其结果，甚至纳入常规资助。

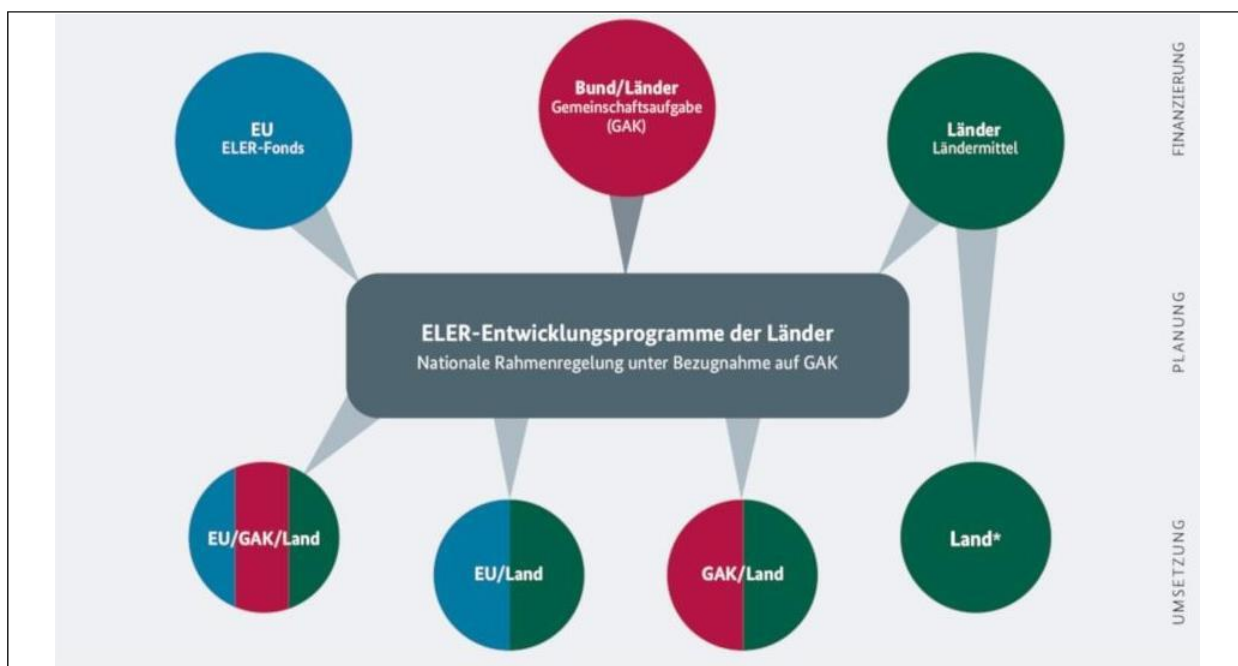


图 9: 德国农村发展的资助结构

来源: BMEL (2019): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bund-und-laender-foerderung/foerderungswegweiser.html>

³⁸ Vgl. BMEL (2020): https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bundesprogramm-laendliche-entwicklung/bundesprogramm-laendliche-entwicklung_node.html

欧盟	联邦/各州	联邦州
ELER资金	GAK	州资金
	各州ELER发展计划	
	有关GAK的国家框架规定	
欧盟/GAK/州	欧盟/州	GAK/州 州

资助指南对资金丛林提供了一个易于理解的介绍。它概述了由联邦资金共同资助的促进农村发展的主要计划，并指出在哪个联邦州提供这种资助。有关该计划的一般信息由指向各州信息页面的直接链接进行补充，这些网页提供各联邦州资助计划结构的信息、联系人姓名或是访问申请文件的途径。³⁹

联邦农业和食品局（BLE）下属的德国农村地区网络办（DVS）作为农村地区网络（NLR）中所有合作伙伴的对话平台也提供支持。作为对话平台，它在协调彼此之间的交流和联络方面发挥关键作用，担任地方行动小组和业务工作组的联系人，通过有针对性的培训以及示范项目和最佳实践经验交流，确保知识转移和专业咨询。⁴⁰

联邦资助数据库⁴¹ 在互联网上提供联邦、各州和欧盟的资助计划的全面和最新概况。

资助指南中介绍了主要由联邦资金共同资助的联邦各州促进农村发展计划的概况。联邦各州由联邦资金共同资助的促进农村发展计划的相应资料可在联邦食品和农业部（BMEL）网站上查阅。

- [农村社区发展的理念和计划](#)
- [促进乡村发展](#)
- [农村旅游和直销](#)
- [对农村人口基本服务的投资](#)
- [经济基础设施投资](#)
- [公共旅游基础设施投资](#)
- [包括旅游业在内的商业部门投资](#)
- [商业部门投资（ERP 区域资助计划）](#)
- [宽带扩展投资（联邦资助计划）](#)
- [“小城镇—跨区域合作和网络”资助计划](#)
- [公司价值：人](#)

5.3 "农村发展" 联邦计划 (BULE)

联邦农村发展计划（BULE）支持示范项目和地区、竞赛、研究和知识转移。当地人们将农村地区变成了我们社会发展的充满活力的未来实验室。积极应对当地挑战的行动者的宝贵经验被积极

³⁹ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bund-und-laender-foerderung/foerderungswegweiser.html>

⁴⁰ Vgl. BLE (2020): <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/die-dvs/>

⁴¹ BMWi (2020): 联邦、州和欧盟资助者数据库; <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Home/home.html>

用于加强农村地区和促进同等生活条件的措施。乡村和小城镇的人们的知识和参与是需要挖掘的宝藏。这正是联邦农村发展计划的目标。⁴²

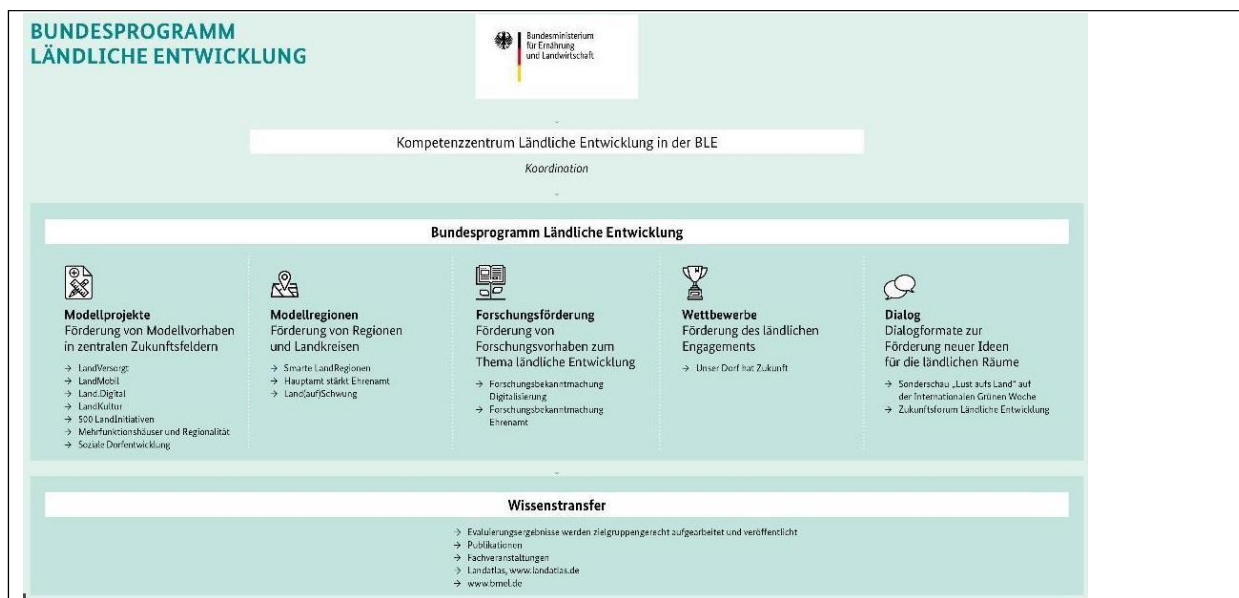


图 10: 联邦农村发展计划 (BULE) 的结构

来源: BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bundesprogramm-laendliche-entwicklung/bule-inhalte-ziele.html>

示范项目从联邦农村发展计划 (BULE) 获得资助，因为它们可以作为全德国农村发展领域的榜样。在示范项目的资助呼吁中，联邦计划充当了农村发展的地震仪。

当某种方案要在不同的地区进行测试时，例如地区预算或数字应用，联邦食品和农业部 (BMEL) 会支持示范地区。应对农村地区当前和未来挑战的杰出想法和前瞻性的解决方案应得到试验、支持、系统性评估和宣传。

其目的是为其他地区的人们提供优秀的范例，为如何成功实施提供动力和必要的知识。这就在农村地区为明天的社会建立了未来实验室。

除了支持乡村和小城镇的创新方法，联邦农村发展计划 (BULE) 还非常重视研究和知识转移。为了从科学的角度了解农村发展的核心问题，联邦食品和农业部 (BMEL) 发起了研究资助呼吁。这就奠定了应用导向的基础。此外，所有的资助措施都有专业陪伴、评估和结果交流。通过这种实践和专业知识的相互联系，联邦食品和农业部 (BMEL) 希望好的想法能够产生跨区域的影响。此外，通过专业评估也会发现框架条件可能需要调整的地方。这些结果被纳入农村地区的政策制定中。

⁴² BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/bundesprogramm-laendliche-entwicklung/bule-inhalte-ziele.html>

与此同时，在联邦农村发展计划 (BULE) 的资助下，1,700 多个项目已经或正在全国范围内得到支持和实施。

5.4 LEADER方法

LEADER方法⁴³ 代表了欧洲农村发展农业基金 (ELER) 资助中一个重要的、概念上非常创新的子领域。LEADER代表了一种特殊的方法性资助方式，根据这种方式，来自最多样化的公共的，但主要是非公共的利益团体（如经济和社会伙伴）的地方行动者联合起来，组成地方行动小组 (LAG)，共同制定区域发展理念 (REK)。

这些文件确定了某一地区的弱点、优势和发展机会，在此基础上，行动小组选择项目进行资助。

LEADER方法在资助申请的决策过程中特别考虑了自下而上的方法。通过纳入各种各样的参与者并有意识地限制公共部门对LEADER项下资金使用的影响力，来加强资金的整合性和多维度特征。通过这种方式，LEADER方法可以将公民参与和国家对农村地区的任务履行结合起来，形成一种增值的共生关系。⁴⁴

德国总共有321个LEADER地区，覆盖了全国大约三分之二的领土。这些举措和进程由LEADER区域管理部门支持。⁴⁵

为了促进经验和知识转移，LEADER项目通过联邦农业和食品局 (BLE) 的德国农村地区网络办 (DVS) 在国家层面上相互联系。这些都是欧洲农村地区发展网络的一部分。⁴⁶

5.5 EIP-Agri

EIP Agri 是欧洲创新伙伴关系 "农业生产和可持续性" 的缩写。它是2012年启动的五个欧洲创新伙伴关系之一，是欧盟2020战略及其旗舰倡议 "创新联盟" 的一部分。

EIP Agri 工具使农业和林业实践者、研究、农业商业咨询的代表以及农村地区其他行动者在欧洲农村发展农业基金 (ELER) 的实施中能够以新的方式进行合作，以实现创新项目。该工具在2014-2020年资助期引入，德国是欧盟第一个实施该工具的成员国。

支持的项目为：

- 资源高效、经济可行、有生产力、有竞争力、低排放、气候友好型和气候适应性的农

⁴³ LEADER: „Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale“; Vgl. Bayerisches StMELF (2020): https://www.stmelf.bayern.de/initiative_leader/index.php

⁴⁴ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/leader-eip-agri.html>

⁴⁵ Vgl. 联邦公民参与网络 (2020): <https://www.laendlicher-raum.info/foerderung/foerder-steckbrief-leader/>

⁴⁶ Siehe BLE (2020): <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/die-dvs/>

业和林业部门,

- 安全、稳定和可持续的食品、饲料和生物材料供应,
- 改进环境保护和气候变化缓解/适应的进程,
- 在顶尖研究人员和顶尖技术以及农民和森林经营者、农村社区、企业、非政府组织和咨询服务机构之间建立桥梁。

根据ELER条例⁴⁷, 与项目相关的实施在联邦州层面在业务组框架内进行, 其参与者主要来自农业和林业、研究、咨询或农业企业领域。

除了在地区层面实施创新项目外, 还特别关注专业知识和最佳实践的交流, 以及在欧洲和地区层面的实践与科学之间的对话。为此, 在 EIP AgriServicePoint⁴⁸ 支持下, 将建立一个欧洲创新和伙伴关系网络。

在国家层面上的联网是通过联邦农业和食品局 (BLE) 的德国农村地区网络办 (DVS) 实现的。⁴⁹

6. 关于农村发展的委员会和工作组

6.1 "平等生活条件" 委员会⁵⁰

2018年9月26日, 由内阁决议设立的“平等生活条件”委员会召开了组成会议。在对同等生活条件共同理解的基础上, 委员会将针对德国不同的区域发展和人口变化制定行动建议。

该委员会由联邦内政、建设和家园部担任主席, 联邦食品和农业部以及联邦家庭、老人、妇女和青年部分别担任联合主席, 所有16个联邦部委、三位联邦专员、所有16个联邦州以及区、市、镇的最高协会都参与其中。

该委员会的工作目的是针对德国不同的区域发展和人口变化提出行动建议。这些建议旨在至第19届立法期结束及以后采取有效和明显的步骤, 实现生活条件的平等。委员会成立了六个专家工作组, 以集中处理不同主题:

- **FAG 1: "市政旧债"** (主席: 联邦财政部, 联合主席: 萨尔州、莱茵兰-普法尔茨州和

⁴⁷ 参见欧洲议会和理事会 2013 年 12 月 17 日第 1305/2013 号法规:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

⁴⁸ 参见欧盟委员会 / EIP-Agri Service Point (2020): <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>

⁴⁹ 参见 BLE (2020): <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/die-dvs/>

⁵⁰ BMEL (2019): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-abschluss.html>; BMI (2019): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html>

德国城市议会)

- **FAG 2: "经济和创新"** (主席: 联邦经济和能源部, 联合主席: 巴伐利亚州和梅克伦堡-前波莫瑞州)
- **FAG 3: "区域规划和统计"** (主席: 联邦内政、建设和家园部; 联合主席: 联邦食品和农业部及勃兰登堡州)
- **FAG 4: "技术基础设施"** (主席: 联邦交通和数字基础设施部, 联合主席: 北威州和德国县议会)
- **FAG 5: "社会基本公共服务和劳动"** (主席: 联邦劳动和社会事务部, 联合主席: 联邦卫生部和石荷州)
- **FAG 6: "社会参与和凝聚力"** (主席: 联邦家庭、老人、妇女和青年部, 联合主席: 汉堡和德国城镇协会)。

经过半年的紧张工作, 专家工作组编写了报告并提出行动建议。在此基础上, 三个主持工作的部委就联邦层面以及州和地方层面的行动需求得出了基本结论。作为第一步, 联邦政府于2019年7月10日决定了一揽子措施, 在各个政策领域启动重要进程。

最终报告中的以下结论⁵¹ 对联邦食品和农业部及农村地区尤为重要:

- **乡村和农村地区得到加强。** 许多村庄和小城镇具有吸引力和活力。但并非到处都是如此。空置、服务减少和年轻人外流影响了德国很多地区和地方 - 太多了。因此, 重点是为这些地方带来更多的生机。以此为导向, 我们并不是反对城市和大都市区, 而是为它们减轻负担。这会加强社会和地区的凝聚力, 并且降低城市增长和密集化的高成本。
- 自2020年起, 除了常规的 "改善农业结构和海岸保护"联合任务 (GAK) 外, **农村发展特别框架计划**还将提供2亿欧元。这意味着与2019年相比增加了5000万欧元。对农村发展的投资支持将更加侧重于可获得的基本供应、有吸引力和活力的城镇中心以及消除空置建筑。因此, 资助不能按照喷壶原则提供, 而应按需要提供。
- 没有**数字化**就没有未来: 数字基础设施的快速全面扩张对于农村地区尤为重要。决不能再有一个两种速度的国家。因此, 联邦政府希望更多地在对企业来说不经济的地区**扩展光纤和移动通信**。
- 学校、医生和其他服务必须为所有人便利可达。因此, 联邦政府的目标是提供**有效的公共交通服务**, 而不仅仅是沿着主要轴线。
- **公民和志愿参与**对德国社会起着关键作用, 尤其是在农村地区。通过**德国志愿基金会**, 我们希望支持结构薄弱地区和农村地区的**服务提供和数字化**。
- 未来, 联邦政府将特别审查所有立法提案对城市和农村人民机会平等的影响 ("平等检查")。这将使农村地区的关切在立法过程中具有重要的份量。

⁵¹ BMEL (2019): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-abschluss.html>

6.2 联邦-州可持续农村发展工作组 (ArgeLandentwicklung) ⁵²

“可持续农村发展”工作组是属于农业部长会议 (AMK) 及其行政首长会议 (ACK) 的一个联邦-州-工作组。根据 1977年5月17日行政首长会议 (ACK) 决议, 成立了土地整理工作组, 并于 2005 年更改为现在的名称。

可持续农村发展工作组的主席和管理层每三年由成员部门轮流担任。从2020年到2022年, 勃兰登堡州负责主席和管理工作。

可持续农村发展工作组的成员是联邦食品和农业部 (BMEL) 以及各州负责农村发展的部委。工作组成员由各部委的一名成员代表并组成全体会议。

可持续农村发展工作组分为三个工作小组, 就如何有效地准备、规划和实施农村发展项目提出建议:

第一工作小组“原则事务”制定农村发展战略, 处理村庄发展的原则和自然资源的可持续保护, 研究如“生活条件平等”、“农村地区数字化”、“可再生能源”等当前主题。此外, 第一工作小组还负责规划和实施工具的进一步开发, 农村发展的融资、资助和效率以及与科学和研究的合作。可持续农村发展工作组在德国农村文化协会 (DLKG) 和德国大地测量委员会 (DGK) 由第一工作小组代表。

第二工作小组“法律”整理联邦各州关于土地整合的司法权。位于慕尼黑的上巴伐利亚农村发展局负责在技术上落实“土地整合司法权”的成果。除了就联邦各州的法律发展进行一般经验交流外, 第二工作小组还履行可持续农村发展工作组全体会议以及第一和第三工作小组的任何委托。

农村发展项目的规划和实施需要最新的技术设备。可持续农村发展工作组的成员机构通过第三工作小组“技术和自动化”支持新技术的进一步开发。第三工作小组就服务开发提出行动建议, 例如地理数据集可视化的展示服务。此外, 第三工作小组负责与各州测量局工作组 (AdV) 在全国范围内的协调。

可持续农村发展工作组开展公共关系工作, 与大学保持联系, 并整理有关农村发展的科学发现。工作组工作的依据是其制定的当前版本的“农村发展指南 — 共塑农村地区的未来”。⁵³

6.3 农村发展专家委员会(SRLE)

⁵² 可持续农村发展工作组 (2011): <https://www.landentwicklung.de/ueber-uns>

⁵³ 可持续农村发展工作组 (2011): <https://www.landentwicklung.de/ziele/leitlinien-2011/inhaltsverzeichnis>

农村发展专家委员会 (SRLE)⁵⁴ 由十人组成，他们因志愿活动、职业经历或职能在农村地区发展方面具有特别的经验。

专家们伴随联邦食品和农业部 (BMEL) 在农村发展领域的政策，并就以下主题发表意见、评价和建议：

- 人口、基本服务、社会事务和生活条件
- 经济、工作和金融
- 土地使用、环境和休闲

第一届农村发展专家委员会任期为2015年10月28日至2018年10月27日。2018年12月20日，联邦部长Julia Klöckner任命了第二届农村发展专家委员会，任期定于2021年12月19日结束。第二届农村发展专家委员会的组成会议于2019年1月30日在柏林联邦食品和农业部 (BMEL) 召开。

在其2020年4月15日的最新意见 "强大的农村地区，强大的欧洲" 中，农村发展专家委员会探讨了2019年12月1日就任的欧洲委员会关于农村地区的政策取向，结合对事实的简要说明，为以下每个任务领域制定了具体的规范性行动建议：

- 欧洲政策的原则
- 结构和区域政策 (凝聚力政策)
- 数字化
- 银行监管
- 流动性 以及
- 农业⁵⁵

7. 德国的志愿服务、农村妇女和农村青年

7.1 志愿服务

对一个国家的福利进行分类，经常使用与经济发展或社会保障和医疗保健质量有关的指标。即使这些因素确实对一个国家的福利水平有很高的说服力，但是这种考量通常没有充分顾及一个基本的组成部分 - 公民的自愿参与。

这种参与对于社会凝聚力非常重要，因为它对个人参与、社会融合、繁荣、文化生活、稳定的民

⁵⁴ BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/srle-organisation.html#doc16620bodyText1>

⁵⁵ BMEL (2020): <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/srle/stellungnahme-srle-star-kes-europa.pdf?blob=publicationFile&v=2>

主结构和社会联系是必不可少的。而不同的志愿活动都有一个共同点：他们都支持生活状况截然不同的人，丰富了社会共存和凝聚力。

在德国，有3100万人利用空余时间为公共利益工作。他们的参与既重要又与众不同。有些人在最需要的时候是救援者。他们扑灭火灾、抗击自然灾害或提供急救。其他人则在体育俱乐部承担任务，在日常生活中陪伴残疾人或关心难民的融合。公民在德国参与志愿活动的可能性非常广泛，几乎在所有生活领域都有可能。但志愿工作并非理所当然。人口结构的变化和休闲行为的改变使得维持俱乐部结构和寻找新成员变得更加困难。⁵⁶

因此联邦政府以促进德国的公民参与和志愿服务为目标。它通过支持参与者联网、示范计划、项目和立法措施为志愿活动的发展创造框架条件。它将支持志愿参与的政策视为社会政策领域的一项重点任务。在德国，通过适当的框架条件使个人参与志愿活动及公民参与是国家的一项重要任务。⁵⁷

由于志愿工作具有非常广泛的多样性，因此联邦各部委也提供了各种资助机会，特别是联邦家庭、老人、妇女和青年部，联邦内政、建筑和家园部以及联邦食品和农业部。随着2020年4月德国志愿服务和参与基金会的成立，这三个部委发出了认可并加强志愿服务和民间社会参与的明确信号。德国志愿服务和参与基金会作为联邦层级的中心联络点，旨在支持志愿人员并为加强志愿结构做出贡献，尤其是在结构薄弱地区和农村地区。

联邦食品和农业部也促进农村地区的志愿结构，特别是在联邦农村发展计划的框架下（见第 5.2 章）。⁵⁸ 值得一提的是“主要部门加强志愿服务”项目，在18个试点地区测试哪些结构是合理和可持续的，以通过信息、咨询、资格和网络等手段支持志愿者的志愿工作。

新冠疫情使许多志愿倡议和帮助者陷入困境：接触限制使工作变得困难。遵守保护和卫生措施需要额外的资金。疫情中的人们比以往任何时候更依赖于家门口的志愿服务。因此，联邦食品和农业部长Julia Klöckner在联邦农村发展计划框架下启动了“加强志愿服务，确保供给”计划。该计划支持农村地区的志愿邻里互助和就地供应举措，这些地区因新冠疫情而面临额外的负担。志愿服务的重点是生活困难的人和由于新冠疫情中的个人情况而尽量减少接触的人（例如购物时出现的接触）。他们可以获得防护设备、车辆租赁或数字设备的捐助。⁵⁹

⁵⁶ Vgl. BMI (2020): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/buergerschaftliches-engagement/bedeutung-engagement/engagement-artikel.html>

⁵⁷ Vgl. BMI (2020): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/buergerschaftliches-engagement/bedeutung-engagement/engagement-artikel.html>

⁵⁸ Vgl. BMI (2020): <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/buergerschaftliches-engagement/bedeutung-engagement/engagement-artikel.html> und BMEL (2020): https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/ehrenamt/ehrenamt_node.html

⁵⁹ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/166-bule-erwachsenenbildung.html?jsessionid=68B637EA2F6CDE225EBD7B5E6AF95B2C.intranet921>, sowie BMEL (2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/ehrenamt/bule-sondermassnahme-corona.html>

7.2 农村妇女

德国农村妇女协会 (dlv) 拥有约50万名会员，是德国最大的生活在农村的妇女及其家庭的协会。它代表农村地区和农业行业所有妇女的政治利益。德国农村妇女协会的目标是积极为妇女争取更多的公正和平等机会，以改善农村地区的生活质量和工作条件。这包括对农村妇女成就的认识和认可，以及农村妇女在工作、家庭、社会和政治、教育、经济和平等参与。⁶⁰

22个州农村妇女协会，约430个区县协会和12000多个地方协会，代表了农村地区广泛的世代、职业和家庭利益以及参与活动的多样性。最多样化的能力和诉求在此汇聚。作为农村妇女的利益集团，德国农村妇女协会为提出共同立场和具体要求做出了重大贡献，例如如下诉求：⁶¹

- 改善妇女的社会、经济和法律状况，
- 工作与家庭的平衡，
- 社会对家务和家庭劳动的认可，
- 赋予妇女参与公共生活的权力，
- 使农村地区家庭确保收入和生活质量，以及
- 维持和改善生活质量（包括基础设施、农业、劳动力市场、交通联系、环境和村庄的社会生活等）。

通过德国农村妇女协会网站上的“农村门户”（Landportal），人们可以就直销、花园设计、游客服务、健康饮食和会员提供的服务等各种活动，深入交流最新的想法和具体实施方案。⁶²

此外，德国农村妇女协会还积极为协会工作培训志愿领导人员，特别是协会管理人员。在协会所有级别都举办了大量的进修活动，例如职业资格培训或当前社会政策的主题。

因此，德国农村妇女协会的通常志愿组织的、多样化和广泛覆盖的活动，为促进农村地区妇女和家庭的前景做出了重要贡献。

各个联邦部委，特别是联邦家庭、老人、妇女和青年部，联邦司法和消费者保护部以及联邦食品和农业部支持德国农村妇女协会的众多项目。例如“地区同工同酬顾问资格培训”项目（2017-2018），“女性自立！农村地区女性创业”项目（2019-2020），“农村妇女指南 - 消费者信息走向农村”项目（2019-2021），以及全德农业妇女生活和工作状况定量和定性调查（“农村妇女研究”，2019-2022）。

7.3 农村青年

⁶⁰ Siehe dlv (2020): <https://www.landfrauen.info/verband/ziele-botschaften>

⁶¹ Vgl. dlv (2020): <https://www.landfrauen.info/verband/ziele-botschaften>

⁶² Siehe dlv (2020): <https://www.landfrauen.info/landportal/das-landportal>

德国农村青年联合会 (BDL) 也以类似的结构活跃着。它拥有全德约10万名年轻人，组织在18个州协会的众多地方和区县协会中，是专门针对德国农村地区青年的最大利益代表。德国农村青年联合会的活动重点是为农村地区的年轻人创造和保持生活和居留的前景。⁶³

德国农村青年联合会的一个主要活动领域是青年政策的所有多样性主题。除了农村地区青年人口在培训和进修方面的利益外，还涉及许多社会政策议题，如养老金制度在代际公平方面的面向未来的设计、平等的生活条件、促进志愿参与和打击极端主义。数字化和媒体教育也是年轻人特别关注的话题，因此德国农村青年联合会给予特别考虑。⁶⁴

在农村发展这一重点领域，在提升农村地区作为生活场所的吸引力的措施框架内，德国农村青年联合会完全依靠农村青年的主动性和积极参与。这包括组织当地活动和创造共享经历来加强地方归属感和凝聚力，如美化村庄的措施或组织文化活动。

在农业政策和葡萄种植政策领域，德国农村青年联合会作为青年职业群体的利益团体，代表**学徒、青年企业家和雇员**对政界和公众的特定需求。德国农村青年联合会的农业和葡萄种植政策目标包括面向未来的、有竞争力的、全面的农业和葡萄种植经营管理，长期可靠的政治框架条件，社会对向该行业支付的接受程度，农业和葡萄种植政策的透明度以及减少官僚主义。⁶⁵

通过最近启动的由农业发展银行资助的“青年农民研究”，德国农村青年联合会与德国农民协会合作，希望首次收集关于青年农民的需求、期望和参与的具体数据，为即将进行的农业政策进程设计获得基础。由欧盟资助的“新手”项目，以德国农村青年联合会为实践伙伴，旨在帮助农业新人和农场继承人在欧洲成功建立可持续的农业企业。联邦家庭、老人、妇女和青年部组织的青年政策日活动是联邦政府共同青年战略的一部分。联邦食品和农业部向农村妇女协会（除德国农村妇女协会外还有德国天主教妇女协会 (KDFB) 和农村青年协会（除德国农村青年联合会外还有德国天主教农村青年运动 (KLJB) 和德国新教青年/农村地区新教青年 (aej/ejl) 工作组提供项目资金，用于实施当前农业、食品和消费者政策主题的联邦中心活动年度计划。

8. 当前的发展：新冠疫情 (Covid-19) 中的农业和农业政策

由于新冠疫情，全球经济以及德国经济陷入衰退。这从4月底公布的2020年春季预测中可以看出。德国政府预计2020年国内生产总值将下降6.3%（价格调整后）。预计2021年在复苏过程中将增长5.2%：

⁶³ Vgl. BDL (2020): <https://www.landjugend.de/wer-wir-sind>

⁶⁴ Vgl. BDL (2020): <https://www.landjugend.de/unsere-themen/jugendpolitik-und-bildung>

⁶⁵ Vgl. BDL (2020): <https://www.landjugend.de/unsere-themen/agrarpolitik> sowie BDL (2020): <https://www.landjugend.de/unsere-themen/weinbaupolitik>

国内生产总值的变化 (价格调整后)	2019	2020	2021
与上年相比的变化百分比			
国内生产总值 [1]	0,6	-6,3	5,2
私人家庭的消费支出 [2]	1,6	-7,4	6,5
国家消费支出	2,6	3,7	1,3
固定资产投资总额	2,6	-5,0	3,5
- 其中设备	0,6	-15,1	8,7
- 建筑物	3,9	-1,0	1,1
- 其他设施	2,7	2,0	2,5
库存变化和贵重物品净增长 (脉冲)	-0,9	0,0	0,0
国内需求	1,0	-4,5	4,6
出口	0,9	-11,6	7,6
进口	1,9	-8,2	6,5
净出口 (脉冲) [3]	-0,4	-2,1	0,8
物价发展:			
私人家庭的消费支出 [2]	1,3	0,3	1,4
国内生产总值	2,2	1,7	1,5
就业人员 (国内)	0,9	-0,8	0,4
消息:			
消费者物价指数	1,4	0,5	1,5
百万人的绝对值			
就业人员 (国内)	45,3	44,9	45,0
失业人员 (BA)	2,27	2,62	2,46

[1] 2020 年日历调整后增长率为-6.7%，年发展速率为-5.5%；

[2] 包括非营利性组织；

[3] 净出口占上年国内生产总值百分比的绝对变化 (=对GDP增长率的贡献)

图 11: 联邦政府 2020 年春季预测的关键数据

来源: BMWi (2020): <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/wirtschaftliche-entwicklung.html>

在这种普遍困难的局面下，德国的农业部门也未能幸免。

据德国农民协会称，新冠疫情造成的限制导致了前所未有的市场状况。零售业的销售记录在春季被刷新，而餐饮业的销售额突然下降。食品链的整个物流，从运输到加工、包装和分销都承受着压力。但是德国和欧盟避免了四月份在美国发生的食物链的重大中断。⁶⁶

早在2020年3月23日，联邦政府就认可农业和食品工业是与系统相关的基础设施。因此，在检疫措施和企业关闭方面，考虑到必要的健康保护，即使在特殊情况下，这种基础设施也能得到维持。

67

⁶⁶ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/054-coronapaket-der-bundesregierung.html>

⁶⁷ Vgl. BMEL (2020): <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/054-coronapaket-der-bundesregierung.html>

在此期间采取的措施⁶⁸ 主要是为了

1. 确保流动性以维持受COVID-19影响的农业和食品部门、林业和渔业的企业持续运营,
2. 维持农业和食品部门、林业和渔业的生产经营和供应链,
3. 为农业和食品部门、林业和渔业的从业人员, 包括季节性工人, 提供劳动法便利,
4. 一般支持措施, 包括临时性租赁合同解除保护, 联邦培训促进法的临时修订和支持在线中介平台。

在欧洲和国际层面, 联邦食品和农业部致力于维护国际贸易无障碍, 并在这种情况下支持农业和食品部门。

欧盟层面的措施⁶⁹:

- 2020年3月19日, 欧盟委员会发布了一项临时援助框架, 以支持 Covid-19 疫情中的经济。临时框架还为农业食品行业以及渔业和水产养殖部门的公司提供所谓的小额援助。
- 在欧洲农业资助的框架内, 欧盟委员会给予了一些便利, 特别是对与受益人接触的控制 (如减少控制配额和使用替代证明)。
- 在渔业领域, 如果因 Covid-19 导致渔业活动暂时停止, 成员国应能为海洋和内陆渔业提供援助。

目前对个别措施进行最终评估还为时过早。但专家们认为这些措施作为一个整体, 对生产过程和供应链在当前危机中没有遭受重大损害做出了重要贡献。在一个充满不确定性的阶段, 这些措施至少能够减轻直接后果。不仅是这些措施本身, 还有行业协会和专家在这些措施的制定和沟通中的广泛参与, 都有助于行业在危机过程中保持谨慎。

危机对农村地区的影响将是今后深入研究的主题。居家办公模式由于Covid-19得到了推动, 对地区产品需求的增加也是如此。⁷⁰ 危机对旅游行为的长期影响 (也包括相关的购买力损失) 难以预见, 但预计中短期内国内旅游将出现强劲增长。对于德国的乡村旅游来说, 与其他行业相比, 目前这种情况也为快速复苏提供了巨大的机会。

⁶⁸ Vgl. BMEL 新闻稿 54/2020: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/054-coronapa-ket-der-bundesregierung.html> und topagrar ONLINE (2020): <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/corona-hilfsmassnahmen-fuer-landwirtschaft-im-ueberblick-12044983.html>

⁶⁹ topagrar ONLINE (2020): <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/corona-hilfsmassnahmen-fuer-landwirtschaft-im-ueberblick-12044983.html>

⁷⁰ Vgl. NDR (2020): <https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/nordmagazin/Regionale-Produkte-profitieren-von-Corona-Krise,nordmagazin72882.html>; Vgl. Industrie.de (2020): <https://industrie.de/coronavirus/mehrheit-wuerde-auch-nach-corona-gerne-im-homeoffice-arbeiten/>

9. 2020年后共同农业政策（GAP）的进一步发展

2018年6月初，欧盟委员会公布了对2020年后共同农业政策的建议。里面列出了三个总体目标：

- a) 促进智能、抗危机和多元化的农业以保障粮食安全，
- b) 加强环境和气候保护，为欧盟的环境和气候目标作出贡献；以及
- c) 加强农村地区。

共同农业政策（GAP）共有九个具体目标，从保障农业收入和提高竞争力，到加强农民在食品价值链中的地位，再到气候保护和生物多样性保护。重点是农村地区的活力和青年农民的促进。⁷¹

通过引入“新的实施模式”的建议，欧盟委员会希望让欧洲目标的实施更多地成为成员国的责任。今后，详细规定将由成员国制定。但委员会希望更系统地记录其资助政策的结果。在计划的未来共同农业政策“结果导向”的框架内，将建立一个共同指标体系，用于持续验证年度实施结果和监测共同农业政策资金的长期影响。

根据欧盟委员会的建议，欧盟成员国应为2020年后的共同农业政策制定国家“共同农业政策战略计划”，该计划包含共同农业政策的两个支柱。在对情况进行全面分析的基础上，该战略计划要明确与部门和地区相关的行动需求，确定资助的优先次序，并说明要采取的措施及资助标准。通过“共同农业政策战略计划”，欧盟国家还要提出简化共同农业政策资助并使之现代化的方法。对于像德国这样的联邦制国家，国家“共同农业政策战略计划”是一项特殊的挑战，以满足不同地区的要求。

根据委员会的提议，新的“绿色架构”包括在共同农业政策第二支柱下由欧洲农村发展农业基金（ELER）资助的自愿性、多年期农业环境和气候措施。新的生态定位在设计和控制上要灵活得多，因为这是由各国主管部门负责的。⁷² 欧洲农村发展农业基金（ELER）也要在这方面进行改革。⁷³

2020年7月1日至2020年12月31日，德国担任欧盟理事会轮值主席国。在当前挑战的背景下，欧盟共同农业政策的进一步发展将是联邦食品和农业部的核心大事。

⁷¹ DBV (2019): <https://www.bauernverband.de/themendossiers/eu-agrarfoerderung/themendossier/weiterentwicklung-der-gemeinsamen-agrarpolitik-nach-2020>

⁷² Vgl. 欧洲议会 (2020): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/113/die-kunftige-gemeinsame-agrarpolitik-nach-2020> und DBV (2019): <https://www.bauernverband.de/themendossiers/eu-agrarfoerderung/themendossier/weiterentwicklung-der-gemeinsamen-agrarpolitik-nach-2020>

⁷³ 关于共同农业政策改革后 ELER 的详细评价，请参阅 Thünen 工作文件 107（2018 年）：“2020 年后共同农业政策中的 ELER - 评估人员如何评价欧洲法规草案？”：https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn060283.pdf .



版本说明

本现状分析由“德俄农业政策对话”完成。“德俄农业政策对话”项目 (RUS-20-01) 由德国联邦食品和农业部资助。

详细信息请见 <http://www.agrardialog.ru> 和
www.bmel-kooperationsprogramm.de

作者:

Dr. Hans Peter Pöhlmann

编辑:

Florian Amersdorffer, Dr. Tatjana Damm, Dr. Hans Peter Pöhlmann

联系方式:

info@agrardialog.ru

构思、校对和技术实施:

Florian Amersdoffer, Dr. Tatjana Damm, Dr. Hans Peter Pöhlmann, Judith Moering,
Ekosem Agrarprojekte GmbH