

With support from



by decision of the
German Bundestag

政策简报



为自己思考，为自己计划，为自己设计

欧盟如何为德国的农村发展提供支持

托马斯·坦能博格 (Thomas Tanneberger)

2022年11月



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。所有观点、结果、结论、建议或陈述仅代表作者本人观点，并不一定反映德国联邦食品和农业部（BMEL）的意见。

作者简介:

托马斯·坦能博格 (Thomas Tanneberger) 博士，出生于 1970 年，是一名农民和农业经济学家。1996 年至 2019 年，他担任各种农业期刊的专业编辑，负责农业政策和管理栏目，其中有 10 年他领导东部德国《农业周刊》（Bauernzeitung）的编辑团队。自 2020 年以来，他一直就农业政策、农业经济和媒体事务为农业公司和专业组织提供咨询。

由中德农业中心（DCZ）编辑出版

北京市朝阳区农展北路 55 号
农业农村部对外经济合作中心 201 室
电话: +86 (0) 10 6500 0958
邮箱: info-dcz@iakleipzig.de

出版物作为 PDF:

本出版物可以从中德农业中心（DCZ）网站
免费获得
<https://www.dcz-china.org/home.html>

任何形式的重印或复制，必须得到出版人的许可。

现代化的住宅，畅通的街道，所有公寓都有水电供应，公交车和火车日夜运营，互联网达到 5G，医生、邮局、银行、幼儿园、学校和购物场所都近在咫尺：无论如何，城市生活在大多数情况下都相当方便和舒适。经济达到顶峰，税收流入市政预算，可以资助许多事情，让生活变得轻松美好。很多市民欣赏这一点，尤其是高素质人群：技术工人定居在科学和商业全速运转、生活舒适的地方。

农村的问题

另一方面，如果你看看世界各地的农村地区，就不会认为舒适是理所当然的。到供应中心的距离往往很长，道路很差。很多地方的人口密度如此之低，以至于连购物中心都没有盈利，更不用说邮局、银行、天然气管道或医疗中心了。私人投资者只会亏损，商业企业找不到足够的工人或有效生产所需要的基础设施。并且国家也不能开发一些地区，因为缺乏资金。

我们在世界许多地方都熟悉的这些结构性问题，在欧盟，尤其是在德国，过去和现在都存在。此外还有社会问题：没有足够的幼儿园、学校、职业培训设施、医生诊所、文化设施和养老院。德国政府很早就认识到，这些不足不会自行消失，而是必

须积极采取措施，使城市和农村的生活条件平等。例如，自 20 世纪 50 年代中期以来，税收立法规定，财产税和遗产税、某些交通税和消费税以及部分所得税、公司税和销售税仍然留在在各地区的预算中。财产税（约占预算的 15%），贸易税（约为 45%），部分所得税和销售税（由国家通过，约占预算的 30%）以及地方消费和支出税（如狗税、狩猎税、马税、娱乐税、第二套住房税、酒店税）都直接支付给作为最小行政区划的地方当局。通过这种方式，每个居民 500 至 3000 多欧元的预算积累在市政当局中，可以直接用于农村发展。

欧洲也援助

几十年前，欧盟也决定农村地区需要积极帮助。20 世纪 50 年代中期以来，欧洲的政策不仅关注粮食安全的目标¹，也关注农村地区的发展。特别是 1969 年的 Mansholt 计划，首次指定资金用于促进个体农场投资，改善生产和劳动条件。同时，在自然条件差的地区和山区，引入可持续土地管理促进措施。1992 年欧洲农业政策的 McSharry 改革，是对农村地区实行有针对性的支持的决定性推动力。为高龄农民提供社会保障的措施首次被采纳，环境保护的内容和农业部门的结构改善也被纳入欧洲农业政策。从 1999 年起，欧盟为“促进农村发展”

¹ 1957 年建立欧洲经济共同体 (EEC) 的《罗马条约》的中心目标是以合理的价格生产足够数量的食品。

提供了大量资金。从那时起，促进农村发展已成为向农场直接支付²之外的欧盟农业政策的固定“第二支柱”。

今天，欧盟向其成员国提供大量援助，用于投资现代畜牧场建设和机械、促进环境友好的土地管理实践、促进直接营销、为

德国萨克森州瓦尔德基兴（Waldkirchen）的游乐场和社区广场项目

LEADER 行动小组发现，瓦尔德基兴是一个很好的乡村社区，有不少非常活跃的年轻人，但却缺少有吸引力的聚会场所。在 LEADER 项目的帮助下，村民于 2019 年建起了崭新的“乡村中心”，使用了十万欧元项目资金，同时村民自筹了 54000 欧元。新活动中心有绿地，沙箱、滑梯、自行车赛道、球场、棋盘、亭子、烧烤区和工具棚。这为什么重要？因为维护工作不是由公司，而是由村民自己负责！



Waldkirchen/Vogtland 的乡村中心“埃德温豪森”，由 LEADER 项目资助建造
图片：Ron Bauer

农民开发替代性收入来源、援助贫困地区农业，资助村庄更新和土地整治。这方面的主要工具是“欧洲农村发展农业基金”（EAFRD）。在 2014-2020 年资助期间，它的金额接近 1000 亿欧元³。过去几年，德国平均获得约 10 亿欧元的可用资金，但必须指出的是，获得这些资金只是因为德国以 1:1 的比例共同出资⁴。

广泛的项目范围

除了“欧洲农村发展农业基金”（EAFRD），还有其他欧洲基金支持农村地区发展，其中最重要的是：

- “欧洲地区发展基金”（ERDF），旨在确保欧盟各地区的平衡发展；

² 自 1990 年代初以来，欧盟一直向农场提供直接支付。最初，这些付款是为了补偿由于取消农业市场的外部保护和相关农产品价格下降而造成的收入损失。今天，直接支付日益被视为对农民提供的农业生态和社会服务的报酬。

³ https://enrd.ec.europa.eu/about/frequently-asked-questions_de

⁴ 根据法律，包括 EAFRD 在内的许多欧盟资金必须由受援国从自己的资源中匹配，才能支付。这样做的好处是欧盟资金具有巨大的杠杆效应，但缺点是，由于受援国没有共同出资的自由资金，一些欧盟资金没有被使用。

- 针对环境、自然保护和气候政策的 LIFE⁵ 资助计划；
- “欧洲社会基金”（ESF），旨在通过教育和培训促进有偿就业，确保劳动力市场的机会平等；
- “欧洲海洋和渔业基金”（EMFF），帮助专业渔民转向可持续捕捞。

此外，还有所谓的金融工具（FI），如贷款、小额信贷、担保、股权赠予等，旨在提高共同出资的欧洲资金的可获得性。它们由欧洲结构和投资基金（ESIF）共同出资，并可与“欧洲农村发展农业基金”（EAFRD）基金结合，用于支持对农业、林业和农村经济的投资。EAFRD 下的金融工具可供所有开展财务上可行的投资项目的潜在受益人使用。

EAFRD 基金的管理和使用由“农村发展计划”（RDPs）负责。目前，欧盟成员国共有 118 个农村发展计划（RDPs）⁶，由欧盟委员会集中管理，由各成员国负责农业和农村发展的国家或

地区行政机构负责实施。在德国，就是各联邦州的农业部或其下属行政机构。他们向欧盟申请 EAFRD 资金，在各自地区有针

移动眼镜店项目

2016 年，配镜师 Fabienne Schulze 在勃兰登堡州的小城尼梅克（Niemegk）开了一家眼镜店，并拥有自己的工作室，她戏称眼镜店为“尼梅克的鼻梁自行车”。从一开始，她的商业理念就包括提供移动服务和为农村地区提供服务。尼梅克和周边地区的年长客户对此特别赞赏。在欧洲农业基金 EAFRD 的帮助下，2018 至 2019 年实现了移动配镜服务的结构改造、店面陈设、车辆配置和技术设备。这要归功于农村发展项目（LEADER）。移动眼镜店总投资超过 20 万欧元，其中约三分之一为欧盟资助。



感谢 LEADER 计划的支持：来自尼梅克的 Fabienne Schulze 和她的移动眼镜店
图片：尼梅克的鼻梁自行车

⁵ LIFE = 法语：L'Instrument Financier pour l'Environnement

⁶ 20 个成员国资助一个国家计划，8 个成员国资助两个或两个以上的（地区）计划

对性地实施农村发展计划。这样做的好处是能高效稳妥地使用大额资金，缺点是需要灵活性和当地知识的小型项目实施效果不好。这就导致了 30 年前另一个资助计划的出现，它不像许多中央农村发展计划那样“自上而下”地组织，而是以“自下而上”的方式！

LEADER：使用本地能力

欧洲资助计划“LEADER”成立于 1991 年，旨在利用农村地区人们的专业知识和当地知识来设计和实施有效的资助措施。对于说英语的人来说，LEADER 听起来像是“领导力”，就其有效性和接受度而言，它的确是欧洲的领导者。该名称其实是源自法语，意思是“Liaison entre actions de développement de l'économie rurale”，即“农村经济发展行动联络处”。

该计划的基本原则是，农民、手工业者、公司、组织、当局和个人等潜在参与者组成“地方行动小组”（LAGs 或 CLLDs⁷），制定自己的地方发展战略，并获得欧盟资助，用以实施目标项目。这些资金来自“欧洲农村发展农业基金”（EAFRD），其中至少 5% 必须根据法规用于 LEADER 项目。此外，也可以使用来自其他基金的资金。预算由 LEADER 小组独立管理。目前，欧洲约有 2800 个 LEADER 小组，管理着数万个项目，

造福于农村地区的经济、文化、社会和环境发展。

LEADER 小组的组成很有意思：它们通常是公共-私营伙伴关系（PPP），即社会机构与个人和公司合作。当然，这在实践中并不是那么容易，因为公共部门和私营部门的工作方式往往差异很大，工作和决策的速度也不同。但实践也表明，这种合作利大于弊：从一开始，相关地区的所有主要参与者都坐到一起，每个人都知情并参与发展过程。只有这样，才能进行实用的创新和可持续发展，才能应对复杂的任务和解决问题。

典型 LEADER 项目的生命周期是从问题分析开始的。基于对当地情况的了解和对问题的理解，行动小组的成员共同确定他们所在地区的发展战略。发展战略考虑具体地区的弱点、优势和发展机遇。国家没有规定。但如前所述，国家机构可以参加行动小组。

LEADER 小组随后号召公民、公司、协会和社区等所有可能的参与者加入。只要他们能证明他们的项目有利于实现行动小组设定的目标，就可以申请资助。然后由 LEADER 小组的委员会筛选合格的项目。该委员会向地区行政部门提交批准为合格的

⁷ CLLD=社区带动当地发展

项目草案，地区行政部门通常会发布正式批准通知。

项目的多样性

欧洲 LEADER 项目的主题、内容和成果也极为丰富多样。申请和实施的资助项目的主要方向为基础设施建设、教育、社会政策、经济促进和文化发展。

基础设施建设主要是与确保向农村人口提供粮食、能源和水有关。每当市政部门达

到其财力或行政上的极限时，LEADER 项目就会介入。

在欧洲各地有许多支持教育设施的 LEADER 项目。通常，可以利用项目资金改进设备的是学校和幼儿园：翻新教室，设计校园，升级体育设施。农村成人教育机构也一再从 LEADER 计划的项目资金中受益。

在社会政策方面，LEADER 项目寻找和留住技术工人，在农村地区创建乡村中心、社区空间和聚会场所等。

农业教育项目

25 年多来，勃兰登堡州农业学院一直在组织农业部门的继续教育活动。与此同时，它已成为勃兰登堡州持续职业培训的常设机构，也是勃兰登堡州农业和园艺业管理人员、雇员以及顾问人员的教育合作伙伴。它所提供的课程注重实践导向，包括工商管理、农业法和劳动法、沟通和领导力行为等。最后，得益于来自德国勃兰登堡州的 EAFRD 资金和来自 LEADER II 社区倡议的资金以及勃兰登堡州的共同出资所提供的全面资金，使该教育机构能够以一种极其可持续的方式运行多年。



勃兰登堡州农业学院主楼
图片：Torsten Haier

在经济发展领域，主要是资助保障供应和日常生活的项目。无论是需要新诊所的医生，获得现代计算机系统的面包师，还是提供移动眼镜服务的配镜师，好的项目总是服务于公众的普遍利益。许多经济发展项目也开发旅游景点，如开发徒步路线以及在农场建设住宿设施。

在欧洲农村的许多地方，也有由 LEADER 支持的文化项目。得益于 LEADER 项目资助，有些单靠门票收入无法负担的音乐会和艺术展得以举办，博物馆有了新的展品，一些艺术品和历史建筑得到了修复。

总结

德国农村地区面临的问题，与世界上其他地区的问题相似，只是严重程度可能没那么大而已，比如像中国。因此，德国和欧洲农村地区的经济和社会发展也需要支持。德国有大量的税收资源来资助适当的措施，欧盟的资助机制作为补充。其中来自“农村发展农业基金”（EAFRD）的资金通过集中管理的“农村发展计划”（RDP）用于农村发展，但也通过分散管理的 LEADER 项目。后者过去三十年的发展证明，LEADER 项目特别高效，其高效性值得效仿，其参与式方法富有吸引力。LEADER 项目始终遵循自下而上的组织方式并明智地利用当地能力，已经成为公民参与欧洲农村地区发展的象征。近几十年来，正是这种方式决定性地推进了欧洲。

参考文献

勃兰登堡州农业学院：“湖边小屋”——学习的乐趣所在 <https://www.blak-seddinersee.de/>

德国农村地区网络机构。我们致力于农村地区发展 <https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/service/ueber-uns/>

欧洲委员会。农村发展。
https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_de#leader

欧洲委员会。欧洲农村发展网络。资助农村发展
https://enrd.ec.europa.eu/about/frequently-asked-questions_de#Q2

欧洲委员会。欧洲农村发展网络。LEADER/CLLD https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en

勃兰登堡州农业、环境和气候保护部。尼梅克的移动眼镜店是 3 月份的 EAFAD 项目
<https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/aktuelles/presseinformationen/detail/~04-03-2021-mobile-optikerin-aus-niemegk-ist-das-eler-projekt-im-maerz>

农业、环境和气候保护部/勃兰登堡州/柏林 ELER 主管部门：配镜师带来移动服务。
https://eler.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/PdM_03-21_00.jpg

萨克森州地区发展部。萨克森自由州的 LEADER 战略 <https://www.laendlicher-raum.sachsen.de/leader-strategie-im-freistaat-sachsen-6885.html>

萨克森州地区发展部：LEADER 项目的好例子
<https://www.laendlicher-raum.sachsen.de/gute-beispiele-8849.html>

萨克森州地区发展部：Vogtland 地区瓦尔德基兴的游乐场和社区广场
<https://www.laendlicher-raum.sachsen.de/spielplatz-in-waldkirchen-vogtland-10997.html?>

德国联邦食品和农业部：LEADER und EIP-AGRI — 选择的资助工具
<https://www.bmel.de/DE/themen/laendliche-regionen/foerderung-des-laendlichen-raumes/eu-foerderung/leader-eip-agri.html>