

从全球大背景看我国“三农”发展走向

叶兴庆

国务院发展研究中心农村经济研究部部长、研究员

未来我国农业发展的比较优势

记者：新中国成立 70 年来我国农业发展取得了巨大的成就。未来我国农业发展的比较优势在哪里？应如何提高我国农业的竞争力？

叶兴庆：比较优势既要从国内产业结构演变的长期趋势来看，也要从全球范围的比较来看。这些年随着工业化、城镇化程度的提高，原来人多地少的资源禀赋，其不利的一面在逐步显现，导致农业发展面临国内外成本和价格倒挂问题。在这样的背景下，我们要发挥小规模农业的比较优势。要把农业发展的着力点放在劳动密集型农产品、特色农产品、鲜活农产品生产上，寻求差异化竞争优势；要通过产业链的改造和农业多种功能的释放，重新构造农业的竞争优势；要从产量导向转向品质导向，通过品质的提高和优化来弥补成本上不利的一面，让消费者愿意为国产优质农产品付更高价格，以高价格覆盖高成本，以高品质支撑高价格。这样才能让小规模农业有生存的空间，这是未来中国农业的根本出路。

记者：当前绿色发展方式成为农业发展的必然选择，您如何看待我国农业发展与生态环境保护这方面的关系？

叶兴庆：过去在追求增产的压力下，我们采取了各种手段，甚至是不计代价来提高产量，这个代价包括过度消耗资源、透支生态环境。经过 70 年的快速发展，我国农业的综合生产能力上了几个大的台阶，现在社会的主要矛盾在变化，老百姓从要求吃饱变为要吃得好、吃得放心、吃得营养，需求的变化对农业发展的理念带来新的要求。要解决这个问题需要一套有效的机制。一方面要靠政府用“有形之手”来撬动。退耕还林、化肥农药减量、畜牧业和水产养殖的布局调整等，都是朝着绿色生态的方向对农业进行结构性改革的重要抓手。另一方面要发挥市场这只“无形之手”的作用，让按照绿色生态的生产方式生产出来的产品被市场认可。这里面有很多工作要做，如品牌的培育、营销模式的改造、可追溯体系的运用等。还有就是通过科技评价体系的改变来引导科技创新方向和创新重点的转变。以前评价科技成果水平高低主要看增产多少，今后要注意看资源节约的程度、对环境的友好程度。所以，这是一个系统工程，要通过多维度采取措施形成一个政策组合，实行新的政策组合才能够实现新的发展方式。

“一带一路”倡议与中美贸易摩擦对我国农业发展的影响

记者：您认为“一带一路”倡议对我国农产品贸易格局会带来什么影响？我们怎么应对这种变化？

叶兴庆：“一带一路”倡议是新时代我国应对全球化的一个重要构想。目前我国农产品的进口集中度比较高，主要农产品前 5 位进口来源国在总进口量中所占比重普遍在百分之八九十以上。我们国家是 14 亿人口的大国，体量大，未来农产品进口还会不断增长。这就要求我们通过进口来源多元化分散风险，“一带一路”倡议的实施能促进农产品进口

来源的多元化。“一带一路”沿线的国家有不少是农业资源禀赋比较好的，而且一些具有潜力和优势的产品恰恰是我们缺乏比较优势的产品。通过“一带一路”倡议的实施会从战略上在沿线国家培育更多的农产品来源地，这对我们国家和沿线国家是一种双赢的选择。

记者：您认为中美第一阶段经贸协议对我国农产品贸易将会产生什么影响？

叶兴庆：中美贸易中，在工业品上我们存在顺差，在农产品上我们存在逆差。所以在前一阶段的中美贸易战中，我们更多的是把对农产品特别是大豆加征关税作为一种反制手段。如果中美贸易摩擦常态化，或者中美相互加征关税的局面不能够得到消除，有可能从根本上改变全球重要农产品贸易格局，特别是美国在全球大豆生产和贸易中的地位肯定会下降。我相信美国人认识到了如果不结束贸易战全球农产品生产和贸易格局将会重构这一点。

中美已达成第一阶段经贸协议，我方将按市场原则增加美国农产品进口。这有利于满足国内对优质农产品的需求，对国内相关农产品生产的影响在可控范围内。还要看到，这也利于发挥农业在维系中美经贸关系中“锚”的作用。

农产品价格支持政策对我国农业发展的作用

记者：您曾多次提出我国农产品价格支持政策需要进行改革，以往的价格支持政策对我国农业发展发挥了哪些作用？近些年来进行的棉花目标价格补贴等尝试是否取得了一定的效果？

叶兴庆：2004年是一个关键年份，是重构中国农业支持政策体系的起始年份。2004年开始实行粮食最低收购价政策，此后粮食连年增产。但是随着最低收购价提高到一定水平以后，新的矛盾和问题出现了。比如价格倒挂，再比如支持制度本身是否符合WTO规则也受到一些人的怀疑。大概经过10年的运行，我们已经开始意识到那一套支持政策有问题。所以从2014年开始我国对这套农业支持政策进行改革。2014年又是一个节点性的年份。这一年对新疆的棉花和东北的大豆实行目标价格补贴试点，随后取消了油菜籽和食糖的临时收储。从2016年开始，玉米取消临时收储，实行市场化收购加生产者补贴。第一轮棉花和大豆的目标价格补贴结束以后，2017年开始棉花实行第二轮的目标价格补贴，大豆跟玉米一样，实行生产者补贴加市场化收购。现在来看，我们到底应该建立一套什么样的农业支持保护制度，仍然在探索的过程中。无论是进一步完善棉花目标价格补贴，还是完善稻谷和小麦最低收购价政策，我们都必须考虑到WTO规则的合规性问题。2019年上半年，世贸组织发布了专家组和争端解决机构的两份报告，一个是认为我们对稻谷和小麦的最低收购价的操作办法导致市场价格支持力度超过了8.5%的上限；另外一个报告裁定认为中国对农产品关税配额的管理办法，特别是在国营贸易上的管理办法，跟中国当年加入WTO时的承诺存在一些偏差。未来中国农业支持保护制度的调整完善，要向着符合发展阶段、符合入市承诺、符合国际惯例的方向发展，主要政策取向是要发挥市场的决定性作用。同时农业作为一个特殊产业，农产品特别是稻谷、小麦作为口粮，要保证它的供应，保障它的安全，政府支持政策也不能缺位。其实，根据世贸组织《农业协定》关于“绿箱”措施的规定，有大量的措施是可以为我所用的，下一步要充分利用。至于“黄箱”措施，

要有效利用非特定产品 8.5%的空间。比如，按照 10 万亿元的农产品产值计算，8.5%的非特定产品“黄箱”空间就是 8500 亿元，这个空间我们用得还很少。所以即便是按照 WTO 的规则来做，农业的支持空间仍然很大。随着工业化、城镇化的发展，随着国家财力的增长，新的农业支持政策在未来的农业发展中是大有可为的。

乡村治理与城乡融合的发展趋势

记者：70 年来，我国乡村治理走过了非常不平凡的历程，党的十九大提出建立健全自治、法治、德治相结合的完善的乡村治理体系。您认为我国新时期乡村治理迎来哪些新变化？有哪些挑战呢？

叶兴庆：这些年在乡村治理上我们一直是在探索。实行家庭联产承包责任制以后，在县下的乡村建立新的治理体制，通俗地叫“乡政村治”。这套治理体制经过 20 多年的运作，应该说在当时的历史条件下，发挥了它应有的功能。但是随着各方面条件的变化，“乡政村治”这套治理体制内在的缺陷逐步暴露。一是乡村的人口构成在变；二是治理的事项发生了变化。以前要收统购粮，实行计划生育，农村有些基本的公共设施要靠农民摊派。现在，农村需要治理的事项变了，比如环境问题、集体资产问题、承包地宅基地“三权分置”以后的所有权问题等。因为人在变、治理的事项在变，乡村治理的机制也应该变，所以十九大提出自治、法治、德治相结合的治理体系。在新时代，推进乡村治理仍然要发挥自治的基础性作用。同时，整个国家在全面推进依法治国，乡村事务里面大量的事情，特别涉及财产权利的问题，更多要靠现有的法律来维护执行，不能简单地实行自治。不过自治和法治都是有成本的，德治能够发挥四两拨千斤的作用。如果大家在一个村的命运共同体和文化共同体里，有一个共同的价值观，那么矛盾纠纷的概率就会降下来。所以未来在乡村治理的过程中，自治、法治、德治各有各的功能，各有各的边界。

记者：法治是实现乡村治理的重要保障，推进基层法治建设应该从哪些方面发力？

叶兴庆：第一是要普法。一部分地方、一部分农民群体法的意识还比较淡薄。所以强化法治的观念、理念，普及法律常识，是实现乡村法治的一个重要的基础性工作。第二是为乡村提供公益性的法律援助。很多农民权益受到侵害的时候，不会也不善于用法的手段维护自己的权益。我们需要思考公益性的法律援助体系如何广泛地深入乡村，为农民提供司法援助。

归根结底，乡村治理要实现法治，必须要有法可依，这就要求根据时代的变化对现有涉农法律不断修订和完善，使法符合社会现实。同时根据乡村振兴的需要，一些重要的法律空白点要尽快补上。比如说乡村振兴促进法、农村集体经济组织法等一些基本的法律，不能长期缺位。

记者：解决农村问题，关键在于促进城乡融合，新时期的城乡一体化跟以前有什么不一样的地方，如何能做到这个“融”字？

叶兴庆：到十六大我们党在城乡关系和工农关系的认识上，出现了一个转折性的变化。党的十六大报告里面有两个首次，第一是在党的文献里首次承认我们国家存在城乡二元经济结构；第二个是首次提统筹城乡经济社会发展，在经济社会发展过程中把城和乡统筹考

虑。到十七大和十八大，我们在城乡关系的认识上又往前走了一步，不仅仅是城乡统筹，而且是城乡一体化。十九大明确提出要走城乡融合发展之路，构建城乡融合发展的体制机制和政策体系。这次把城乡融合发展放到这么高的位置，是因为未来在实施乡村振兴的过程中会面临很多拦路虎和难关。有哪些东西在阻碍乡村振兴？毫无疑问，是城乡二元结构。除此之外，在现代化的过程中，乡村的系统性衰落是有它内在的规律的。但是我们又不希望乡村系统性衰落，我们希望乡村在未来的现代化过程中振兴起来。那就是把城和乡作为两个各有各的功能、各有各的优势的空间单元，把它打通，让两个单元相互支撑、相互促进，那就是融合。具体来讲，又可以体现在四个维度。

首先是产业。发展乡村产业，不能就乡村谈乡村产业。因为乡村、农业、农业以外的多元经济，它们的市场在城市。所以未来乡村产业的发展要跟城市的需求融合、有机互动，这是产业层面的城乡融合。

第二是要素。人、地、钱，怎么样在城乡之间自由流动和平等交换。农村劳动力要转移进城，城市里面优质的教师、科技人员怎么下乡，城市里面的养老需求、观光需求，怎么能够在农村落地？

第三是基础设施和公共服务。我们正在推进城乡之间基础设施互联互通。而城乡之间的公共服务体系怎么对接、怎么打通？打个比方，农村的人进城以后，怎么能够享受城市里面的一套社会保障制度？城里人下乡以后，在农村长期生活居住，他需要的医保和社会保障怎么能够跟人一起流动？

第四个是生态。城和乡是在同一个生态体系里面，应在生态上共建共享。乡村更多地发挥生态产品和生态服务的功能，城市作为生态产品和生态服务的消费者、受益者，要促进乡村生态产品和生态服务的供给。城市的产业如果下乡，也要注意不能出现污染转移下乡，因为城乡最终是一个共同体。

所以，十九大提出构建城乡融合发展的体制机制和政策体系，说明未来的乡村振兴一定要按照融合的思路，谋划具体行动。

(来源：农民日报 2020年2月10日)