

【耳听八方】

甘肃

加速推进
农业科技成果转移转化

日前,一场农业领域技术专项推介会,让甘肃省11项农业科研成果搭上了转移转化“直通车”。本次推介会由甘肃省农科院和兰州科技大市场管理有限责任公司联合举办。主办方说,此举旨在发挥科研单位和技术交易管理部门的职能优势,畅通科研成果从科研院所向地方、企业的输送渠道,加快推动甘肃省科技成果向现实生产力转移转化,更好服务甘肃经济建设。当日推介会上,集中推出了甘肃省农科院近年来形成的陇藜系列新品种、“甘甜系列”薄皮甜瓜新品种、缓释专用肥系列产品、马铃薯连作退化农田土壤生态改良技术、苹果白兰地和苹果醋发酵生产技术、陇黄系列大豆新品种、饲用甜菜新品种及其高效利用技术、马铃薯系列品种、中药材种子丸粒化、马铃薯主食化技术、检验检测技术服务等11项科研成果。

广东

全面推行
河湖警长制

广东省公安厅日前通报,广东将全面推进河湖警长制工作,建立省、市、县、乡四级河湖警长体系,要求在2020年年底前实现各类水域全覆盖。广东省公安厅日前印发《广东省公安机关全面推行河湖警长制工作实施方案》,该方案指出,四级河湖警长体系坚持“条块结合、以块为主”的原则,落实属地管理、分级分段负责,2020年年底前将在全省范围内实现江河、湖泊、水库等各类水域实施河湖警长制管理全覆盖,同时建立联席协作机制,进一步整合信息资源,凝聚打击合力。

安徽

乡村旅游
累计带动40万人脱贫

乡村旅游已成为安徽省农民创业就业的重要渠道。2015年以来全省乡村旅游已累计带动40万人脱贫,全省333个全国乡村旅游扶贫重点村于去年底全部脱贫出列。为推动乡村旅游和旅游扶贫再上新台阶,安徽省将重点实施乡村旅游精品示范工程、乡村旅游扶贫带动工程、乡村旅游业态培育工程、乡村旅游后备箱工程等“四大工程”。

农业农村优先发展的制度体系建构

【封面人物观点】

作者简介

黄祖辉
浙江大学教授

【核心提示】

从农业农村优先发展的现实需求来看,重点是要建立体现中国特色基本经济制度和社会制度本质特征的农业农村经济与社会发展的制度。在农业农村供给侧结构性改革中,激活要素,建立和完善要素市场化制度体系。

我国农业农村优先发展的时代背景和制度需求

农业农村优先发展是中共中央在十九大报告中提出的“三个优先”发展之一,也是中央长期以来一贯重视“三农”问题,始终将“三农”工作作为“重中之重”、将“三农”发展作为经济社会“压舱石”的进一步体现。

改革开放以来,经过农业经营与分配制度、农产品价格与购销制度、农村土地与宅基地制度、农业税费与金融制度、集体经济和社区治理制度、产业组织与产业化制度、农村公共服务与保障制度等一系列制度的改革探索,以及“城乡统筹”、“新农村建设”、“脱贫攻坚”、“乡村振兴”等一系列农业农村重大发展战略

和举措的实施,我国农业农村已发生了翻天覆地的变化,成效十分显著。但是,对照“农业要强、农村要美、农民要富”的追求、农业农村现代化的要求以及中华民族“两个百年”的奋斗目标,我国农业农村的发展依然滞后,农业农村仍然是整个国民经济和社会发展的短板,是不平衡和不充分发展的重点。因此,农业农村优先发展,本质上就是要补上国民经济发展中的农业农村发展短板,就是要解决农业农村发展的不平衡和不充分问题。从制度角度看,我国农业农村能否实现优先发展,不仅需要政府的政策倾斜,而且需要政治、经济、文化、社会、

生态“五位一体”的制度支撑。从农业农村优先发展的现实需求来看,重点是要建立体现中国特色基本经济制度和社会制度本质特征的农业农村经济与社会发展的制度。在十九届四中全会的《决定》中,经济制度建构的核心是坚持社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。社会制度建构的核心是要建立共建共治共享的社会治理制度和统筹城乡的民生保障制度。限于篇幅,本文重点讨论我国农业农村优先发展的经济制度建构问题。

建构农业农村优先发展的供给侧制度

在十九届四中全会的《决定》中,除了阐述社会主义基本经济制度的本质特征外,还特别强调要“坚持以供给侧结构性改革为主线,加快建设现代化经济体系”。就农业农村而言,供给侧结构性改革的实质,就是要通过供给侧制度体系的建构,优化农业农村优先发展的制度环境。在2017年中央1号文件中,农业农村供给侧结构性改革的总基调是坚持“三个激活”、“三条底线”、“三大调整”,其中“三个激活”指激活市场、激活主体和激活要素。“三个激活”的本质就是建立和完善有利于农业农村优先发展和高质量发展的供给侧制度体系。

激活市场

关键是转变政府职能和完善市场机制同步。激活市场就是要让市场在农业农村供给侧的资源配置中起决定性作用,但这种决定性作用的发挥也是有条件的。一是要建立在政府更好发挥作用和行业组织协同的基础上,二是要建立在市场机制完善的基础上,以形成本文所述的“政府有为、市场有效、行业有能”、“三位一体”的农业农村供给侧制度体系,使我国农业农村供给侧制度能适应农业农村的高质量发展和全球化竞争。当前,我国农业农村供给侧的主要问题还是政府介入和干预过多。表现为市场供求关系主要是政府在调控,而不是市场和行业;地方政府掌握资源多,行为如同企业,但又不受市场约束,而是政绩驱动,各自为战,竞争过度,跨区域统一市场难形成。在这样的格局下,市场主体也普遍存在重政府、轻市场行为,分化和异化问题比较突出。因此,要激活市场,关键是要转变政府职能,但要转变政府职能,一方面要同步改革地方政府绩效考核制度,另一方面,必须建立和完善市场机制,也就是要激活市场主体和要素,同步推进产权制度改革和要素市场化。很显然,如果政府职能不转变,政府过度干预市场、替代市场的问题就不可能得到解决,但同时,如果市场赖以发挥作用的基础性制度,如产权与交易制度不完善,那么政府即使转变职能,激活市场和发挥市场资源配置决定性作用也是一句空话。政府转变的职能,一部分由市场来承担,一部分要由行业组织来承担,因此,

在政府职能转变的同时,还应对行业组织赋能,使行业组织能突破区域行政壁垒,实现跨区域发展,让行业组织替代政府的部分职能,在行业供给调适、有序竞争、质量追溯、品牌营造、信息服务、价格协调、贸易促进和主体培育等方面发挥比政府和市场更为有效的作用。

激活主体

关键是赋权赋能和经营制度适配。在社会主义市场经济体系中,市场主体是市场体系的组成,主体和市场相互依存,是皮之不存毛将焉附的关系。在农业农村供给侧结构性改革中,激活主体的关键是要对作为农业农村经营主体的产业组织或者农民赋权赋能,使其具有经济性、独立性、平等性和激励相容的特征。当前,我国农业经营主体在经济性上还存在财产权不完整和权能不充分的问题,如农民房屋不能买卖,进而难以抵押;又如合作社缺乏内置金融功能,合作金融步履艰难。在独立性上,主要是主体普遍过于依附政府,同时,在农村集体经济组织社会功能嵌入的情况下,农民经济人和社会人身份难以有效分离,弱化了农民作为市场主体的独立性特征。在平等性上,主要是存在因制度与政策的偏差而导致主体在市场竞争中的地位不平等等问题,一是源于城乡不平等的居民基本公共保障制度,二是与政府对农业经营主体培育与扶持的偏差性有关。经营制度对经营主体行为具有指向作用,在农业农村的供给侧,存在家庭经营、合作经营、公司经营等多种类型的经营制度,这些制度具有自身功能属性,各自有其最适宜的领域与主体对象。因此,要激活农业农村经营主体,还需重视经营制度的完善及其与经营主体的相互适配性,使家庭经营、合作经营、公司经营等市场主体形成分工合作、竞争有序、激励相容、具有竞争活力的主体结构。在我国农业农村供给侧结构性改革中,需要从经营制度与经营主体相互适配的角度激活主体:一是要坚持和完善我国农村基本经营制度,处理好集体经营与家庭经营、合作经营的关系;二是要对农业合作经营主体进一步赋权赋能,比如赋予其合作金融与抵押保险等功能;三是重视家庭

农场与合作社规范化发展,防止因主体行为扭曲、经营组织异化而导致的经营制度失效和市场失灵;四是鼓励工商企业进入农业适宜领域,防止经营制度与经营主体错配;五是政府育农、惠农政策要注意惠及普通农民,防止经营主体过度分化而导致的社会冲突。

激活要素

关键是建立要素市场化的制度体系。土地、劳动力、资本、技术、信息等生产要素是经济运行过程中市场配置和主体营运的基本对象。激活要素要以市场和主体的激活为前提,而要素激活又是市场与主体激活的基础。在农业农村供给侧结构性改革中,激活要素的关键是建立要素市场化制度体系,也就是让市场在资源配置中起决定性作用,但同时,这一制度体系的建构除了要充分体现更好发挥政府和行业作用外,还需体现公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存的我国社会主义基本经济制度的要求。从我国农业农村制度现状看,激活要素,就是要建立土地要素“三权分置”、集体经营与农民家庭经营、合作经营、公司经营共同发展,多种分配方式并存基础上的要素市场化制度体系,这具有很大的挑战性。目前,我国农业农村要素的市场化总体上是滞后的,从土地、劳动力、资本三大要素看,土地要素的市场化程度依然不高,在“三权分置”下,仅经营权的市场化比较充分。劳动力要素的市场化仍存在扭曲,原因主要是城乡基本公共保障的二元结构以及相应的户籍制度制约,使得农村劳动力在市场竞争中处于不平等的地位,同时也制约了农村劳动力要素的充分流动,难以优化配置。资本要素的市场化主要存在两个问题:一是农村金融结构不完善,突出表现为合作金融严重滞后于农村合作经济的发展;二是农民信贷难与抵押难问题始终没能得到根本解决。

