

农业供给侧改革亟需剖析的“三个关键词”

四川省社会科学院 任慧慧

2017 年是实施“十三五”规划的重要一年,是解决“三农”问题的关键之年,是农业供给侧改革的深化之年。随着“三农”工作的第 14 份题为《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》的中央一号文件的公布,农业供给侧结构性改革的深入推进和农业农村新动能的加快培育正式成为了各地政府农业工作部署中的重头戏。其中,“农业规模化”、“技术资本”、“新农民队伍”是三个重要的关键词,笔者一一予以剖析并提出建议。

一、农业规模化

习总书记在 2016 年 1 月 26 日中央财经领导小组第十二次会议上强调,供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平。同理,农业供给侧改革的根本目标便是提升农业生产能力,因此,我们进行农业改革的大方向便是要促使农业发展规模化、标准化、规范化。那么,关于“农业规模化”产生的根本背景、发展的必要方向以及目标的最终实现,都需要注意哪些问题呢?

1、打破我国农产品的“周期性怪圈”

保障农产品的有效供给是深化农业供给侧改革的重点工作之一。但是,关于我国的农产品,却长期存在着“周期性怪圈”:价格不稳定,普遍高于国际市场价以及农民难以致富。以种养殖户为例,由于这部分群体目前存在着分散、自发、盲目跟从、缺少规范性引导等问题,相对于瞬息万变的市场,它们便始终处于弱势地位,且易对市场产生错误判断,从而使得农产品价格暴涨暴跌,最终导致生产与需求的脱节。因此,要打破这个怪圈,让农业经营朝着标准化、规模化方向发展,才是根本出路。

2、以“共生”理念为导向

我国尚未明确“农业规模化”的官方定义,但就其实践意义而言,主要是指形成一条从农资供应如种子、肥料和农机等,到农产品、食品加工和食品供应等一系列农业生产者、食品加工企业和专业协会(社会团体)所组成的农产品产业链。而产业链的完整构建和农业规模化的有效推进,最需要处理好的便是这条新兴产业链当中各种新型经营主体间的关系。家庭农场模式不难建立,但困难的是

如何做到上游品控、检测和运输等环节的规范化。这便离不开合作社和企业等新型模式的补位。合作社模式可以将农民通过合作社组织联合起来,组建成控股公司,从而使他们真正地成为整个产业链的主人,得以分享各个环节带来的利润。因此,只有让家庭农场、生产经营合作社以及股份制企业等新型经营主体在各方互相博弈的过程中始终保持一种“共生”的局面,才会既有助于实现农民的增收目标,又利于保障农产品的质量。

3、绿色生态才是长久之路

农业规模化确实有助于解决农业生产过程中以供求关系为主的结构矛盾,促进农产品的提质增效,但另一方面,面对各种可喜成绩背后日益严重的农村秸秆焚烧、养殖场的粪污乱排、农药化肥过量施用等农业污染问题,我们也应给予高度重视。“良好的土地是一切幸福健康的基础”,没有了好土地、好环境、好生态,农业发展就是一片空谈。关于这点,四川省目前成功探索出了多种绿色农业模式,且受到了社会各界的高度赞誉和鼓励。如绵阳市梓潼县的“种养结合”模式,通过以种植规模确定养殖规模,以养殖规模确定种植规模的方式,既使得粪污处理无害化、资源化,又肥沃了土壤、升级了农产品的品质,真正实现了经济与生态效益的共赢。另外,成都市区“鱼菜共生”基地的创设,也成功做到了“养鱼不换水而无水质忧患,种菜不施肥而正常生长”。

二、技术资本

无论是工业还是农业,只要想发展市场经济,就离不开资本,只有资本才能创造价值。根据长期致力于资本理论研究的罗福凯教授等人的观点:技术资本正逐渐成为价值增长的第四种资本。特别是在现如今大数据、互联网+、云计算等新兴智能技术蓬勃发展的大环境下,要发展现代化农业,并在该领域最大程度地创造出价值,就必须懂得如何运用技术资本。

1、技术资本的产生

技术资本的生成包括两个阶段:纯粹技术的生成阶段和技术资本的转化阶段。在农业经济中,技术生成的方式主要包括个体自行创造、企业自建团队研发、借助科研院所的研究能力及企业间进行合作四种。因此,为优化技术资本,推进农业供给侧改革,应继续响



应我国 1992 年三部委联合发起的“产学研联合工程”的号召,并进一步深化新时代下各种资本要素间的协同作用。技术顺利生成后,接下来便要对其进行登记,通过确权的方式,将其隐藏的生产性潜能充分展现出来。另外,这样做还有助于将其后续投入进市场,经过自由流转,最终能够真正地参与到资本的运作过程当中去。

2、运营模式创新

有了技术资本,不会运营也不行。目前,我国农民的收入要远低于 GDP 增长水平,农业贷款难、融资少、保险少。在这些问题层出不穷的情况下,注重技术资本运营模式的创新便是一种有效的思路。例如,近年来有些企业通过自建团队研发或者与科研院所、其他企业合作研发的方式生成了新的技术,将其转化成技术资本后,转而利用该项技术资本另设了子公司,后通过该技术生产出高质量的产品,使得其子公司的企业价值在短期内得到快速增值,最终得以通过抵押、质押、出售、转让等方式,从银行或转让收益中获得充足的资金,有效地解决了贷款难的问题。

3、制度环境的建立和完善

没有制度的保障,技术资本的转化和运营始终无法得到规范性的引导、管控、监督和激励,难以实质性地推进农业供给侧改革。笔者认为,所谓制度环境,理应包括技术资本的

内、外部环境两种。内环境主要是指企业内部激励机制的建立。通过企业内部自行规制或国家对相关规定的修改、调整,可以有效地解决企业内部收益分配、表决和管理权限以及担保、代理等问题上面产生的分歧,从而极大地调动企业的发展活力,激励新型农业经营主体的积极性。外部环境是指为确保技术资本快速增值化、高度自由流转等目的的实现,深化农业供给侧改革,国家和政府应采取中介机构、第三方监督等方式,通过政策、法规的制定进一步完善技术资本市场。

三、新农民队伍

人才是第一生产力,要实现农业结构的优化、农业产业的升级、农产品效益的提升以及从根本上改善农业供求关系,就少不了了一支有文化、懂科技、善运营、析市场的新农民队伍的保驾护航。新农民队伍之所以称作“新”,就是因为相较于旧农民群体,他们在同样拥有丰富的农作经验的同时,更是获得了专业技术的指导、科学知识的武装以及政策环境的保护等有力保障。

1、城乡人才的双向流动

一方面,为培养和提高农业劳动者整体的工作素养,完善城乡劳动者平等的就业制度体系,应鼓励农民多渠道就业,同时由于大部分外来务工的乡镇人员属于城镇劳动力中较为弱势的群体,也应高度重视农民工相关

合法权益的保护,对于目前出现的如新生代农民工等一系列典型性问题,一定要认真予以解决。另一方面,要营造有利的环境吸引更多在农业发展、技术研发、市场管理、资本运作等方面优质的高科技城镇人才投入到“三农”的建设中来,实现城镇反哺农村,从而为农业供给侧的改革增添活力。

2、专业技能的培训

由于我国社会主义初级阶段基本国情和受教育条件的限制,不得不说,生于农村、长于农村的农民群体不仅对市场管理、资本运营等非农性质的工作不太熟悉,就算是在其长年接触的农业领域,面对不断涌现出来的各种新技术、新模式,很多农民也是只能嗟叹不已。笔者认为,首先,农民群体应积极地转变思想意识,主动去适应城乡各方面的差异,通过虚心向有经验、懂技术的成熟员工的学习、在条件允许的情况下主动参加专业技能培训班、参加岗位技能水平认定考试等途径,不断地提升自身的工作素养和能力。另外,国家和政府也应通过组织统一的技能教育培训活动来进行引导,加强对家庭农场经营者、农业合作社带头人以及农业企业管理人等的培训,将理论性学习与实践性指导相结合,让致富带头人在习得专业技能的同时,还可以将其转而教授给经济组织内部的其他员工,从而得以让整支团队获得真本领。

3、惠农补贴体系的健全

为支持新型农业经营主体、农业结构的调整以及农村产业的融合发展,农业部与财政部于 2017 年 3 月 23 日联合发布了 2017 年重点强农惠农政策,明确了农机购置、耕地地力保护、玉米生产者等具体的直接补贴事项。我国相关的惠农补贴政策确实保障了持有土地承包权的农民享有定期定额的补助,降低了农民群体的生产风险,利于土地资本的自由流转,颇受广大农业经营主体的欢迎。但同时,随着我国综合国力的增强、国际地位的稳步上升,健全惠农补贴制度,使之与国际农业保护体系相接轨是必然的选择。因此,定要优化“黄箱”政策(Amber Policies)的相关规定,充分利用“蓝箱”政策(Blue Box Policies)内容,借助国际贸易规则赋予发展中国家的特殊保护规定,积极地进一步完善我国的惠农补贴体系,推动农业供给侧的结构性改革,促进农民增收目标的完成,从而真正实现我国农业的国际化、现代化。

一、“双随机”抽查机制的背景和定义

在社会主义市场经济体制愈发完善的情境下,政府作为良好市场经济环境的保障者,对市场主体的监管仍然是其重要职责之一。“双随机”抽查机制系政府新兴的监管方式之一。“双随机”即指在行政执法部门实施执法检查工作时,从作为被检查主体的市场主体数据库中随机抽取检查对象,从执法检查人员数据库中随机指派具体的执法检查人员,并随机匹配已经被抽取出来的检查对象和执法检查人员以开展执法检查工作的。

2017 年 3 月 5 日,国务院总理李克强在第十二届全国人民代表大会第五次会议上做政府工作报告时强调,要完善事中事后监管制度,实现“双随机、一公开”的监管机制。其实,这一监管制度并非今年才提上日程,早在 2015 年,国务院办公厅就已经发布了《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》,其中明确要求建立“双随机”抽查机制。由此可见“双随机”抽查机制自诞生以来便倍受关注,尤其在今年两会报告上李国强总理提出在全国普遍建立这一监管机制之后,让各地都纷纷刮起了“双随机”监管风潮。

二、“双随机”设计的合理性

(一)制度设计本身目的

本杰明·卡多佐说过,法律的终极原因是社会福利。制度作为指引人们行为规范的规则,它的制定也需要遵循法律这一宗旨。社会福利,在卡多佐的定义下,简单说来,也就是公共政策、集体组织的善或由于坚守正确行为所带来的社会收益等等。监管制度的制定或许是遵从上级法律、法规或者依据社会现实需求而生的结果,但无论制定一项再大

再小的制度,把社会福利作为终极懿旨以遵守都是合规而且必要的。也只有这样,不同效力层级的政策法规才能获得从根本上的一致。

目前,我国政府正从管理型政府向服务型政府转型,把社会福利作为政策制定的标准或者追求的目标也是符合国情的。那么传统的监管制度为何被替代,现在已经开展的如火如荼的“双随机”抽查又是否达到了足以追逐社会福利的标准了呢?

(二)“双随机”制度设计的意义

1.传统监管制度无法适应监管需要

传统监管制度中,执法检查人员和检查对象因为受行政地域划分的限制,成为长期固定匹配。而具体监管任务的执行往往受到执法检查人员主观判断的影响,相当于变相赋予执法检查人员在具体事务评判中拥有一定程度的自由裁量权。这一“制度漏洞”成就了不依法执行监管任务者的权力寻租空间,于是想要逃脱行政监管的被检查对象也千方百计找寻甚至开辟这一“权力寻租空间”。由此频繁出现的“任性监管”、“人情监管”等不合法监管现象,已经表明被监管的市场主体没有得到公平对待,这样的监管制度之下的监管实效也可想而知。既然原有监管制度不能有效地完成监管任务,那么这样一个已经被实践证明的不合理的制度终究需要被革新。

2.“双随机”抽查监管制度的优势所在

以最优执法理论为指导而创造出的“双随机”抽查机制具有传统监管模式不具有的

多重优势。下面笔者将从监管关系中双方主体的角度出发探讨“双随机”抽查机制的制度优势所在。

可持续发展的市场环境的营造。从被监管对象的角度出发,“双随机”抽查机制可以为市场主体营造一个公平且阳光的市场竞争和发展环境。被监管对象的随机匹配消除了执法过程中执法检查人员随意挑选检查对象的可能性,避免了不合理加重或者减轻检查对象的责任的情况,有助于规范拥有行政自由裁量权力的行政执法行为。此外,因为随机匹配执法检查人员,减小了被监管对象企图通过贿赂等不正当方式躲避正规检查的可能性,让被监管的市场主体无法心存侥幸而只能切实遵守相关法律法规。只有被监管者合理地共处于行政监管之下,才能够让市场和谐有序的发展。

政府的权威形象的维护。即从监管者的视角来看,“双随机”抽查机制能够有效规范监管主体的监管行为,提升政府服务质量,维护行政权力的权威。理由在于,其一,从执法检查人员的角度看,首先,“双随机”抽查机制要求明确规定具体的检查监督事项,而跨部门联合抽查的高层要求对于作为承担具体监管任务的执法检查人员的工作能力实际提出了更高的标准。该制度要求迫使监管主体倾向于主动提升执法检查人员的专业素养以更加全面地完成监管任务,这对于整个监管系统的工作质量的提升无疑是有益的;其次,该制度设计有利于建立保护执法检查人

员正当权益的程序防护机制,减小执法检查人员执法风险。因为随机匹配前置的监督程序设置,可以有效防止上级管理人员在具体的执法检查案件中进行过度干预而导致执法结果的不客观,避免执法检查人员因为不合理的外界因素的干预而承担责任。其二,从政府监管部门的角度来讲,以随机抽查代替日常的规范性检查减少了监督检查的频次,减小了监管主体的执法压力,节约了行政资源,有助于实现监管部门高效监管的目标。其三,从整个政府的角度来看,执法检查人员和检查对象的随机匹配规则极大地缩小了监管人员权力寻租的空间,有助于防范腐败现象的出现。

“双随机”抽查机制的制度设计下,市场主体有望被全面平等地高效监管,营造和谐的市场环境和权威的政府形象,这就是社会福利的目标所在。

三、监管新机制：另一个层面的探讨与展望

以网络化的协同共治取代单中心的管理控制,并在节约行政成本的基础上让监管更加全面,是行政监管新机制设计的首要目的,的更加全面、具体的解说。但是任何一个制度的革新并不总是只有优势而不存在任何缺陷。就“双随机”抽查机制本身来说,还存在以下几方面的风险需要引起重视。

首先,随机抽查对于市场主体而言并不等于每天,每次都会被检查,客观上反而可能减小了市场主体的违法成本,让某些“心怀不轨”

的被监管主体有希望继续心存侥幸。针对这种情况,则需要在现行的监管机制之下加大处罚力度,用严厉的惩罚手段打压任何可能存在的“侥幸”,以此达到处罚和预防的双重效果。

其次,执法检查人员相互抽查彼此不熟悉的领域也极有可能导致执法成本的增加,而面对新领域的执法检查工作的,对每一个检查对象进行无重点的全面摸排检查是否符合基本的成本效益也有待考察。所以如何做到传统监管体制和新兴的监管机制的有效衔接以保障新机制实施的成本还是一个值得深入讨论的问题。

最后,“双随机”抽查机制的规则设计细化到具体的领域时,以所有的检查对象为原始数据进行随机取样的抽查不能够保证制度实施的科学性。譬如,长期为经营却未注销工商登记而已经失联的“僵尸户”的存在,不合理地扩大了被抽查主体的有效基数,影响了抽查工作的精确性。另外,从对现有市场主体的长期监管情况来看,市场主体表现的好坏有程度上的差异,简单地随随机抽取划归为从“每一个总数里随机点杀”不利于政府对原本有长期“恶劣”表现的市场主体的监管。所以,在随机抽查检查对象之前,检查对象需要进行有效的筛选,剔除无效的抽查对象。同时将剩余的有效的检查对象进行科学的分类,比如依据检查对象对其本身的产品或服务质量的保障能力和实现程度的不同等标准将其划分成不同层次信用等级的主体,并在每一个层次中设计不同频次的抽查,以此做到保证节约执法成本的同时提高执法效率。

对于还在发展路上的中国的法治,对待每一个新兴的制度我们都需要辩证地看待,每一个公民都有提出意见和建议的权利,但我们要适度的予以信任,至少每一个不信任都需要有充分的依据和理由。

“一带一路”催生边贸新力量

杨静 李晓玲

今年 26 岁的塔吉克族小伙子迪力一年前从上海回到家乡新疆喀什干塔吉克自治县,带着他在大学创业时的积蓄准备在这里实现自己的梦想,想成为一名“松子大王”。

迪力的家乡喀什干塔吉克自治县位于帕米尔高原东麓,与巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦接壤。这里有两个对外开放的一类口岸——中巴红其拉甫口岸、中塔卡拉苏口岸。

与巴基斯坦接壤的喀什干塔吉克是中巴经济走廊必经之路。中巴经济走廊起点在新疆喀什市,终点在巴基斯坦瓜达尔港,全长 3000 公里。随着“一带一路”倡议的提出,中巴经济

走廊建设在沿线不断拓展,成为“一带一路”的重要组成部分。

2016 年 6 月,中巴国际物流综合体项目在这里启动。综合体占地面积 927.5 亩,总建筑面积约为 49 万平方米。预计将于 2019 年 4 月完成建设。

据该项目负责人牛树广介绍,建成后的物流综合体将具备仓储智能化、跨境贸易电商化和交易人民币化等特点,届时将为喀什干塔吉克自治县创造 5000 人的周边产业就业以及创业机会。

牛树广说:“物流综合体的建成不仅能使巴基斯坦人民享受到‘中国制造’带来的便利,也能进口更多的‘巴基斯坦制造’,惠及周边国家和百姓。”

出生于“90 后”的迪力具有独到的商业嗅

觉。他认为自己在上海的经历为他在家乡的再创业打下了良好的基础。

迪力说:“我的目标是成为‘松子大王’。”去年 10 月迪力在家乡投资建起了喀什干塔吉克自治县首个松子加工厂。

据迪力介绍,市场上的巴西松子特指产于巴基斯坦西部与阿富汗交界地区的松子。松子皮薄子硕,味道香浓,具有很高的营养价值,受到消费者的喜爱。

由于产量有限、对生松子的保存和运输条件要求较高,巴西松子在产地的收购价格与市场价在不断攀升。

迪力说:“我们企业的优势在于与巴基斯坦距离很近,有利于运输。‘一带一路’与中巴经济走廊的建设更是打通了从伊斯兰堡到喀什干塔吉克自治县的陆路通道,加快了

物流运输,使优势变得更加明显。”

建厂不久之后,迪力便与正在喀什干塔吉克自治县大兴土木的中巴国际物流综合体签订了合作协议。从中他可以享受到物流综合体为企业提供的便利政策,比如优惠使用智能仓储和通过跨境电子商务展示平台推广产品等。

他说:“有了坚实的政策保障,我有信心把企业做好。”

25 岁的哈萨克斯坦小伙子科明,在位于新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州中哈边境的阿拉山口综合保税区内一家哈萨克斯坦公司做副总经理。

他就职的阿拉山口金丝油脂有限公司是首家入驻阿拉山口综合保税区的外资企业。这家油脂精炼厂于 2016 年 7 月投产,现在日

产量已接近 100 吨。

科明认为在“一带一路”倡议下,阿拉山口对于中外资企业愈发具有吸引力了。

“之所以选择在阿拉山口综保区设厂,主要考虑到这里与哈萨克斯坦距离近,中亚班列运输成本低。此外,优惠的土地和税收政策也让我无法拒绝。”他说。

作为综保区引进的第一家工厂,综保区尽可能简化手续,并专门指派一名工作人员提供对接服务。在综保区招商局的帮助下,金丝油脂有限公司的客户越来越多。

“我们的食用油在新疆各地都能买到,6 月份还将进入广东和江西市场。未来我们还会在阿拉山口开办面粉厂和养鸡场,让更多中国消费者吃上哈萨克斯坦的优质农产品。”科明说。