2016年12月15日 星期四 理论周刊 **理论周刊** 作為 n 教

深入推进农业供给侧结构性改革

国务院发展研究中心 叶兴庆

【阅读提示】 近日,中共中央政治局召开会议,分析研究2017年经济工作,其中重点提到"积极推进农业供给侧结构性改革"。推进农业供给侧结构性改革,提高农业综合效益和竞争力,是当前和今后一个时期我国农业政策改革和完善的主要方向。在新形势下,如何坚持问题导向,深入推进农业供给侧结构性改革,以新的发展理念破解农业发展中存在的突出矛盾和问题,亟待我们深入思考。

农业发展面临四大严峻挑战

经过30多年的转型发展,我国农业 在结构优化和效率提高等方面都有进步。 但也要看到,深层次的矛盾和问题在不断 积累。随着工业化城镇化的深入发展、全 社会生态文明意识的觉醒、国内外农产品 市场融合程度的加深,我国农业发展方式 中不健康、不可持续、缺乏竞争力的问题 日益突出。

一是国际竞争力下降。尽管 2015年全国粮食产量达到 6.2亿吨,但全年粮食进口量再创历史新高,达到 1.3亿吨左右。造成产量、进口量、库存量"三量齐增"的重要原因,是农产品价格倒挂,这与我国农产品成本过高有关。我国农产品成本高,根子在于人多地少水缺的资源禀赋。随着工业化城镇化程度提高,人工和土地成本快速增长,我国农业缺乏国际竞争力的问题日益凸显。

二是可持续发展能力下降。与传统工业面临产能过剩现象不同,农业面临较为严重的产能透支。现在我国达到的农业产能中,相当部分是通过透支资源和生态环境获得的。过量使用化肥和农药,长期超采地下水,侵占湿地造田种粮、造池养鱼等生产行为增加了当前产量,但农业产能

透支带来的后果在逐步显现,导致农业可持续发展能力不断下降。

三是供需匹配能力下降。在市场机制作用下,农产品供需会自发对接,形成相对稳定的匹配关系。受农业生产特征等因素影响,我国农产品供需失衡问题较为严重。一方面,粮食产量缺口需靠进口弥补,另一方面,粮食浪费惊人。供需失衡的背后是资源错配,这些需要引起高度重视。

四是增收支撑能力下降。农民收入的四大来源增长乏力:受农民工人数和工资水平增速下降影响,工资性收入增长不容乐观;受国际大宗农产品价格低迷等的影响,家庭经营收入很难快速增长;受国家财政收入增速放缓影响,农民通过农业补贴和社会保障获得的转移性收入增速也会放缓;受释放农村集体产权制度改革红利需要时间的影响,财产性收入目前很难成为大多数农村地区增收的推动力量。这四大增收动力的衰减,苗头已经出现,今后一个时期甚至可能加剧。

农业发展面临的上述突出矛盾和问题,只有通过深化改革来化解。

推进农业改革的四大着力点

与农业结构调整相比,农业供给侧结 构性改革更加注重解决体制机制问题,从 根本上矫正供需结构错配和要素配置扭曲,以新的发展理念破解农业发展中存在的突出矛盾和问题。

一是发展多种形式的农业适度规模经营。这是应对城乡人口结构变化和农业兼业化、农民老龄化、农村空心化的必然要求,也是提高农业劳动生产率、控制农产品人工成本过快上涨、增强我国农业基础竞争力的根本出路。要加快农村土地承包经营权确权登记颁证,推进"三权分置"改革,构建培育新型农业经营主体的政策依系

二是以绿色产能的增长接替边际产 能的退出。农业是自然再生产与经济再 生产相交织的特殊产业,既对自然生态 环境有很强的依赖,也对自然生态环境 产生明显影响。过去以牺牲生态环境为 代价换取的农业产能,是一种不健康、不 可持续的产能,必须尽快退出。推动农业 走上绿色发展道路,发展资源节约、环境 友好型农业,是推动全社会绿色发展的 主战场,也是农业供给侧结构性改革的 一个重要任务。在这一过程中,既要推进 科技创新,大规模开展高标准农田建设 和农田水利建设,大力推进农业科技进 步,还要推进制度创新,构建起有利于促 进农业绿色发展的体制机制,让农业尽 快"绿"起来。

三是延长和重构农业产业链、价值链。 在总结借鉴日本"六次产业"和我国农业产业化经验基础上,以农业为基础,以提高农民分享比例为目的,推进农村一二三次产业融合发展。按照有利于延长农业产业链的方向,推动农产品加工业转型升级。按照有利于农民分享增值收益的方向,完善农业产业链与农民的利益联结机制。

四是释放正确的市场和政策信号。在 这一过程中,既要发挥市场信号的导航灯 作用,也要发挥政策信号的指挥棒作用。 稳步推进农产品价格形成机制和收储制 度改革,以降低价格扭曲程度、矫正资源 错配为方向,坚持市场化改革取向与保护 农民利益并重,坚持"分品种施策、渐进式 推进"。继续执行稻谷和小麦最低收购价 政策,但要增强政策弹性,改变只涨不降 的刚性预期。积极稳妥推进玉米收储制度 改革,建立"市场化收购+补贴"的新模式。 无论是将种粮农民直接补贴、农作物良种 补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护 补贴,还是建立农业信贷担保体系,抑或 是发展农村普惠金融、完善农业保险制 度等,都应体现向提高农业质量效益和竞 争力聚焦、向新型经营主体倾斜、向资源 节约和环境友好生产方式发力的政策取 向,以农业政策转型引领农业发展方式



社会治理精准化 需要大数据思维

岳少华

随着互联网特别是移动互联网发展,社会治理模式正在从单向管理转向双向互动,从线下转向线上线下融合,从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。"三个转变"凸显了"互联网+"形势下社会治理的新思路和基本方向。国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》也提出,推动大数据发展和应用,打造精准治理、多方协作的社会治理新模式。因此,我们要深刻认识大数据在社会治理中的作用,不断强化大数据思维,重视大数据的作用,利用大数据扁平化、交互式、快捷性的优势,推进社会治理精准化。

随着信息技术与经济社会的交汇融合,大数据已经成为信息时代的基础资源,能有效集成国家经济、政治、文化、社会、生态等方面的信息资源。在社会治理中充分运用大数据分析提供的规律性结论,不仅有利于形成系统完备、科学规范、运行有效的治理体系,而且还能为社会治理提供决策支撑。

当前,我国经济社会发展进入新常态,社会治理面临新挑战和新机遇。

从挑战方面看,工业化、城镇化、信息化加速推进,城乡发展不平衡、区域发展不协调问题较为突出,大量"单位人"转变为"社会人",大量常住人口变成流动人口,社会结构和利益格局发生深刻变化,传统的治理模式面临严峻挑战。与此同时,群众需求也随着物质生活条件逐步改善,特别是互联网、大数据广泛运用,人民群众对政务服务、民生保障的需求呈现出个性化、多样化的新特点,对服务的体验感、参与感、精准化提出更高要求。社会治理面临一些全新课题。

从机遇方面看,创新社会治理,是我国应对社会转型、化解社会矛盾、协调利益关系所面临的一项重大战略任务。针对目前社会治理领域普遍存在的一些问题,大数据技术通过对海量数据的快速收集与挖掘、及时研判与共享,成为支持社会治理科学决策和准确预判的有力手段,为转型期的社会治理带来了新机遇。未来,基于大数据的科学决策、精细管理、精准服务将成为常态,将大大推动社会治理模式进步,推进法治政府、创新政府、廉洁政府、智慧政府和服务型政府建设。

从国际视野看,美国、欧盟、日本等发达国家已经 布局大数据战略,他们利用大数据形成新的经济增长 业态和板块,更为重要的是,他们开始从战略层面认识 大数据,在社会治理领域融入大数据思维,利用大数据 技术系统逐步改造传统国家治理手段和治理体系。我 们也要顺应时代发展趋势,充分利用大数据提升社会 治理水平。

当前和今后一个时期,用大数据思维推进社会治理精准化,要在以下几方面下功夫:

完善大数据基础设施建设是基础。大数据时代,社会治理所需的数据和信息迅速增长,各项社会建设工作的开展、各种社会治理方式的创新和各种公共服务的提供都需要大量的基础数据与信息。如果没有掌握大量的基础数据与信息或者掌握的信息与数据不及时更新,决策者就难以真正及时了解社会的各种需求,也无法规划和选择合理的提供服务的路径与方式。因此,应建立全面覆盖、动态跟踪、指标齐全的社会治理基础信息平台,以人口基础信息为核心,借助居住信息系统、就业登记信息系统和房屋出租管理系统,整合违法犯罪信息、网络舆情信息、公共卫生信息、环境状况信息、劳资关系信息、突发事件信息等多种信息源和社会统计资源,提高新形势下社会治理信息化水平。

数据安全与数据深度应用是关键。技术往往是一 把双刃剑。大数据的收集和使用可能涉及国家信息安 全和公民隐私等,需要在立法层面明确大数据采集和 使用的原则。要权衡数据开放与个人隐私和商业秘密 保护、国家信息安全与社会数据需求之间的关系,制定 严格规范的数据采集、储存、处理、推送和应用流程。 要在技术上通过信息系统的软硬件投入来保障信息安 全。大数据平台本身的安全性也应引起重视,需要国 家相关部门制定大数据技术标准和运营规范,重视大 数据及信息安全体系建设,加强对重点领域敏感数据 的监管。要充分重视数据和信息在采集、应用过程中 的制度建设。需要注意的是,数据的应用开放共享必 须有边界、有规则、有步骤,并根据相关法律和约定对 开放对象数据使用情况进行监管,从而实现数据开放 需求、隐私保护需求和安全保障需求之间的平衡。数 据的开放和流动、使用和共享,能进一步降低治理成 本、提高治理效率,从而进一步提升治理的效能。

转变政府职能是保障。大数据时代社会治理方式 创新必须转变政府职能,建设服务型政府,充分运用大 数据系统,提升政府便民服务水平,提高政府行政管理 效能。随着信息技术的发展,每个社会成员均可利用 信息化手段表达自己的意愿和看法,形成海量的"微数 据"和"微事件"。决策者往往要对海量的实时数据进 行掌握和挖掘,将分散的小概率事件有序关联起来,突 破"信息孤岛"限制,排除各种垃圾信息的误导和干扰, 把握数据中蕴含的规律性、倾向性问题,提高公共决策 的科学化水平,更好地回应公众关切,满足公众需求和 期待。如,可以借助热力图直观显示不同区域居民需 求的分布情况,便于掌握居民诉求的变化;也可以单位 时间内的出现频率为依据,通过主动搜索等方式追踪 热词,进而确定社会热点问题,实现将大数据分析、追 踪、预测的成果转化为决策者的重要参考,及时发现、 预防和控制社会事件的发生,等等。与此同时,通过全 面联网,充分调动各方面积极性,在及时解决居民生活 和工作难题的同时,推进社会主体积极参与社会治理。 (作者单位:江苏省社会科学院)

学术经纬

认识"互联网+农业"需要大视野

国家信息中心 胡拥军

"互联网+农业"是信息文明与农业文明碰撞、交织、融合、延展的过程,是推进我国农业供给侧结构性改革的一个农业"帮助是关键部署。认识"互联网+农业"需要大视野,它不仅"加"的是新的基础设施、新的生产技术,还"加"的是新的发展模方式、政策制度,更"加"的是新的发展模式、产业形态。把握"互联网+农业"发展,值得我们深入思考。

随着我国经济进入新常态,农业发展的外部环境与内在动因发生了深刻变化,农产品需求结构升级与有效供给不足的结构性矛盾凸显,资源环境约束与国际市场压力增强。推动"互联网+"与农业生产经营理服务深度融合,以"互联网+"引领驱动农业现代化加快发展,将全面改造传统农业的基础设施、技术装备、经营模式、组织形态与产业生态。

第一,"互联网+"重构现代化的农业流通体系。农产品与农资商贸流通体系梗阻是我国农业发展的一大痛点。"互联网+"与涉农商贸流通体系的结合,有利于打破供求信息不对称、解决农产品流通梗

塞、及时满足个性化需求、倒逼农产品标 准化,通过互联网平台帮助分散的家庭农 场、专业大户、普通农户等直接对接市 场。近年来,我国涉农电商发展迅速,涌 现了平台网店模式、平台自营模式、垂直 电商模式、供应链整合模式等,经营主体 涵盖农业产业化龙头企业、农产品与农资 批发市场、农业合作社、家庭农场、专业大 户以及广大普通农户等。需要注意的是, 农产品电子商务并不是简单把线下的农 贸市场搬到线上。实际上,农产品电子商 务不仅通过原产地直销、预售等解决农产 品卖难买难问题,下一步更重要的是在农 产品电子商务的基础上建立起仓储物流、 包装设计、品牌营销与质量溯源等为代表 的配套服务,集成提供信息发布、产品展 示、贸易结算、物流配送等一站式服务,重 构基于互联网的现代农产品商贸流通

第二,"互联网+"加速现代化的农业品牌建设。农业品牌建设长期滞后是我国农业发展的明显短板。"互联网+"为各地的名优特农产品加速品牌化建设

第三,"互联网+"夯实现代化的农业技术装备。农业技术装备水平相着农业发展的薄弱环节。随着农业农村信息化发展持续推进,村村通宽带智程、信息进村入户、物联网区域试点、智能技术装备、信息服务体系开始设施、智能技术装备、信息服务体系开的各个环节,用信息技术装备推动农业现代化呈

园生产、畜禽水产养殖等领域的生产过程 智能化控制取得突破,农产品质量溯源全 程信息化处理、农业资源与生态环境智能 监管等应用成效显著,移动互联网、物联 网、卫星遥感等在农业生产中的应用领域 不断拓展。当前和今后一个时期,要把基 于互联网的基础设施、智能装备、数据服 务引入农业生产经营与管理服务。一是 铺好农村互联网、物联网、进村入户服务 网"三张网",重点解决宽带村村通问题, 因地制宜采用多种技术手段加快宽带网 络向自然村延伸。二是发展农业云。可 考虑在各地现有农业生产经营数据中心 建设基础上,整合构建国家农业农村大数 据中心,鼓励大型农业产业化龙头企业、 电子商务企业、物流企业、行业协会等建 立区域性、行业性专有云,部署实时应用 为主的中小型数据中心。三是建议推广 适应农业农村发展需求的智能终端,加快 研发和推广适合农业需求的智能终端与 设备,推动设立农业智能终端购置补贴

现良好发展势头,大田种植、设施农业、果

做好产业扶贫这篇大文章

郭兴华 王学军

消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕,是社会主义的本质要求。"十三五"规划纲要提出,充分发挥政治优势和制度优势,贯彻精准扶贫、精准脱贫基本方略,创新扶贫工作机制和模式,采取超常规措施,加大扶贫攻坚力度,坚决打赢脱贫攻坚战。当前,全国各地都在集中优势力量扎实推进扶贫攻坚,为实现贫困人口的精准脱贫制定政策、完善机制、探索实践新模式。在"十三五"脱贫攻坚的过程中,产业扶贫的作用十分关键,要切实做好产业扶贫这篇大文章。

"发展一个产业、带动一方经济、富裕一方百姓。"产业是发展的根基,也是脱贫的主要依托。从我国扶贫工作几十年的实践来看,没有产业带动,就难以彻底脱贫;缺乏产业支撑,更难以持续脱贫。一方面,产业扶贫具有很强的实操性和可复制性。一个地区经济发展水平的高低很大程度上取决于其自身主导产业发展的强弱和支柱产业在产业链条中所处的位置;而解决"有劳动能力、可以通过生产和务工实现脱贫的贫困人口"的有效途径是利用并发挥产业带动的巨大作用。运用产业进行扶贫,在因地制宜的基础上解决该部分贫困人群的就业问题,进而解决"两不愁三保障"的问题,具有很强的实操

性和可复制性。另一方面,产业扶贫具有很强的造血功能,可以从根本上解决贫困人群的生存发展问题,使该部分人群具备增加经济收入的可持续性"造血"功能。可以说,做好了产业扶贫的大文章,全面打赢脱贫攻坚战就有了可靠保障。

当前,我国扶贫开发进入啃硬骨头、攻坚拔寨冲刺期,面对数千万贫困人口脱贫致富的迫切需求,要充分发挥产业扶贫的作用,坚持以问题为导向,创新工作机制,解决瓶颈制约,力求在产业扶贫中将产业发展与精准扶贫相结合,将现代农业发展要求与扶贫对象自身特点相结合,走精准产业扶贫新路子。

第一,创新体制机制,为产业扶贫保 驾护航。扶贫开发是民生工程,需要多维 联动、多策并举。产业扶贫如何在实践中 精准落地和推进,需要政府给政策、法治 给保障、金融给支持、教育出人才、企业为 先锋;更需要基础设置有保障、专项扶贫 资金能用好、生态环境不破坏、贫困户人 力资源培育常态化等。因此,要积极引导 各方面力量参与产业扶贫,围绕解决资 金、市场、技术三大瓶颈,着力做好金融扶 贫、电商扶贫和致富带头人培训等工作, 系统地推进精准产业扶贫,为贫困农户增

收脱贫夯实基础。

第二,因地制宜,创新开发特色产 业。我国贫困地区资源禀赋千差万别,贫 困户经营能力和脱贫需求也不尽相同,精 准扶贫要"因地制宜",具体到各县区、乡 镇,更要"因组制宜、因户制宜",要充分考 虑到当地的自然资源、文化资源、人力资 源等,有针对性地引入相应的产业龙头企 业参与到扶贫攻坚工作中来,以"公司+农 户+基地"的形式,使资源和产业形成较高 程度的匹配。比如,山地资源丰沛的可以 引导其种植中药材、菌类、林果等经济作 物,亦可引导其饲养牛、羊、兔等家畜,还 可以开发生态旅游观光区;水资源丰沛的 地方可以引导其搞水产品养殖;文化资源 较丰富的可以引导其开发文化内涵,建设 文化新村,推进旅游产业建设,等等。总 之,要宜工则工、宜农则农、宜商则商、宜 游则游,让产业既适应地方发展的需要, 也适应扶贫脱贫的现实。

第三,以供给侧结构性改革为契机创新发展有机农业。针对我国农业产业结构不够合理、农产品安全性评价不高、国际竞争力差等状况,贫困地区可以供给侧结构性改革为契机,在退耕还林的基础上,减轻土地负荷度,降低农药化肥施用量,以质取胜,以有机取胜。通过有机蔬

菜、有机小麦、有机奶源等的生产供给,满

足中高收入人群对有机农业的有效需求,进而引领技术和资源逐渐进入中高端农业,改变其有效供给不足的局面。在这一过程中,要注重扶持新型农业经营主体,树立品牌意识,形成优质农产品品牌。特别是要恰当并充分利用好电子商务的力量,减少中间环节,降低交易成本。贫困户可成为农业经营主体下游原材料供给的有效力量,从而在就业中脱贫,在脱贫中致富。

此外,推进产业扶贫、加快脱贫步伐,还要在受益精准、保障精准上做好工作。要找准特色产业与脱贫增收的结合点,将产业发展与建档立卡贫困人口的脱贫衔接起来,通过股份制、股份合作制、土地托管、订单帮扶等多种形式,建立贫困户与产业发展主体间利益联结机制,让贫困人口分离产业发展收益。

当前和今后一个时期,我们要打赢脱贫攻坚战,就必须充分发挥产业扶贫的重要作用,按照精准扶贫要求,因地制宜,以更加明确的目标、更加对路的政策、更加有力的举措和更加扎实的行动量身定做、靶向治疗、对症下药,千方百计让富民产业红火起来,让贫困群众的腰包充盈起来,彻底拨"穷根"、栽"富根"、开"富路"。(作者单位:武汉大学经济与管理学院)

本版编辑 欧阳优