

从全球大背景看我国“三农”发展走向



嘉 宾：国务院发展研究中心农村经济部部长 叶兴庆
采访人：本报记者 余瑶

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，特别是在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，这也有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，党的十九大提出要建立健全自治、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。

因而在变、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，使法律符合社会现实。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出城乡融合发展之路，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。



□□ 任达隆

中国民主法制出版社近日出版的《万世根本——乡村振兴法律制度》，是刘振伟同志从法治视角看乡村振兴的新作，聚焦乡村振兴法律制度建设。

坚持问题导向，紧紧围绕为乡村振兴提供法治保障的主线展开，是该书第一个鲜明特点。乡村振兴是立足我国经济社会全面协调均衡发展的重大战略，事关全面建设社会主义现代化国家和实现两个百年奋斗目标全局。乡村振兴涉及产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，涵盖农村经济社会发展的方方面面，实施时间长达三十多年。面对领域宽、跨度长的国家重大战略，法治保障至关重要。乡村振兴法律制度不是一部单行法律，而是全部涉农法律法规的集成，是一个制度体系。对标乡村振兴战略目标实现，法治如何保障，该书提供了思路。

突出新时代特征，紧紧围绕加快推进城乡融合发展的法律制度展开，是该书第二个鲜明特点。我国经济社会发展的二元体制由来已久，城乡发展差距大有深层次的体制性原因。按照城乡融合发展的思路，逐步破解二元经济结构，相关的法律制度需要调整完善。作者认为，城乡融合发展，要走的路很长且不平坦，但方向对了，总有到达的时候。解决“三农”问题必须跳出“三农”，要用“愚公移山”精神实现城乡融合发展，渐进式调整城乡融合的法律制度。对此，要敢于啃硬骨头，要有紧迫感，立法不能慢，更不能等。

着眼农业农村发展大局，紧紧围绕如何处理好乡村振兴法律制度建设中改革、稳定、发展的关系展开，是该书第三个鲜明特点。关于完善农村基本经营制度，作者认为，20世纪80年代形成的农村基本经营制度，符合我国国情，必须保持稳定并长久不变，必须坚持党在农村的基本经营制度不动摇，这是“主基调”。同时，农村基本经营制度也需要适应农村生产力发展的新要求，与时俱进，通过“完善”促“稳定”，农村基本经营制度会更加稳定。作者主张，法律制度建设要给地方留出实事求是解决问题的空间，看不准的问题不匆忙定论，注意总结基层和群众的创新性实践经验。作者认为，将“三权”分置、“工商资本下乡”“一二三产融合发展”“集体经营性建设用地入市”“土地使用指标增减挂钩”等创新性实践制度化十分必要，还要抓紧做跟进的文章，细化具体的制度措施，让好的制度落地生根。

作者认为，建立乡村振兴稳定的投入增长机制，解决乡村振兴产业发展用地、提高金融服务乡村振兴的质量效率三大问题，是乡村振兴战略能否顺利实施的关键，制度建设要聚焦这三大关键问题，及时跟进，积极作为。

对于农村集体经济组织、村民委员会、农民专业合作社有没有法人资格，是何种类型的法人，长期以来争论不休。2017年，《中华人民共和国民法总则》对此作出原则性规定。作者多年来一直呼吁在民事法律基本制度中赋予农村集体经济组织、村民委员会和农民专业合作社三类组织特别法人地位。认为，法人制度应坚持实践性、开放性和包容性，在动态中发展完善，否则会抑制经济社会发展的生机。特别法人的具体制度设计，既要尊重其在市场竞争中平等的民事主体地位，又要兼顾特殊属性，设计出具有中国特色、符合农村实际的特别法人治理结构。该书记录了这个探索过程，提供了作者长期跟踪研究的结果。

关于乡村产业振兴的法律制度建设，作者认为，涉农产业法律制度要符合产业发展规律，既要体现产业发展趋势和阶段性特征，又要超前设计并留出空间，激活生产要素，否则会阻碍生产力发展。比如，对于发展现代种业，立足于建立现代种业制度，对能够发挥国家配置资源的决定性作用的，能放则放，如简化种业生产经营许可，设立品种审定绿色通道等，对需要政府严格监管加强调控的，该管则管，不能随意推向市场，如强化植物新品种权保护，建立非主要农作物品种登记制度等，通过严格管理维护正常市场秩序和各市场主体的合法权益。对于完善动物防疫法律制度，在2018年非洲猪瘟暴发造成重大经济损失的背景下，作者认为，做好动物防疫工作需要顶层设计，尽快完善动物防疫方针，实行预防与控制、净化、消灭重点动物疫病相结合的方针，科学界定生产经营者主体责任，完善动物调运监管制度，完善动物和动物产品无害化处理以及明确支持保障措施等制度。作者认为，由政府包揽强制性免疫及忽视净化消灭重点动物疫病的传统管理方式，已难以适应现阶段规模化养殖的新情况，需要尽快调整。

融合法学与部门法学，紧紧围绕法律要实用、管用展开，使法律更好地服务于部门法律制度，是该书的第四个鲜明特点。涉农法律涉及民法、行政法、经济法等多个法律部门，又涉及行政管理、经济管理、自然资源管理、食品安全管理诸多学科以及种养业等自然科学领域。作者在研究涉农法律制度时，着力将“通适性”法理与“专门性”的部门法律制度融合，力图避免空泛枯燥，使涉农法律表述通俗易懂，落地有声，贴近实际，贴近群众。

作者长期在中央政策研究、行政管理和国家立法机关从事“三农”政策研究、管理及立法工作，职业习惯使该书实践性、针对性特征明显，继承前两册的风格，无隔靴搔痒、模棱两可式的空谈（《万世根本》第一册聚焦农村改革与发展，于2005年出版，《万世根本》第二册聚焦立法监督与人大制度，于2013年出版）。立志于乡村振兴者，读读这本书，会受到启迪，有所裨益。

做好疫情防控工作 建设公共卫生体系

□□ 杨文军

2月3日召开的中共中央政治局常委会会议指出，要聚焦攻克脱贫攻坚战最后堡垒，结合推进乡村振兴战略，以疫情防控为切入点，加强乡村人居环境整治和公共卫生体系建设。会议强调，要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足，健全国家应急管理体系，提高处理急难险重任务能力。要对公共卫生环境进行彻底摸排整治，补齐公共卫生短板。

我们应从防治疫情中正视短板、深思差距、远虑不足，回应人民群众呼声，补短板、强弱项、打基础、练内功、促提升。《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作 确保如期实现全面小康的意见》（以下简称《意见》）锁定脱贫和补短板两大任务，明确提出，要“对标全面建成小康社会加快补上农村基础设施和公共服务短板”。在当前疫情下，做好公共卫生体系建设工作尤为迫切。

首先，要关注农村环境问题。环境问题关乎身体健康，农村人居环境整治，不仅是为了美丽，也是为了卫生。为此，要扎实搞好农村人居环境整治，推进农村厕所革命、农村生活垃圾治理、农村生活污水治理等措施，加快补齐农村人居环境突出短板，提高群众卫生健康意识和疾病防控能力。

其次，要关注全民健康问题。习近平总书记指出，“没有全民健康，就没有全面小康”。《意见》提出要加强农村基层医疗卫生服务。办好县级医院，推进标准化乡镇卫生院建设，改造提升村卫生室，消除医疗服务空白点。稳步推进紧密型县域医疗卫生共同体建设。加强医疗卫生服务体系建设，全力提升基层医疗服务能力，配备必备的医疗设备，保障

法治视角下的乡村振兴

《万世根本——乡村振兴法律制度》简评

乡镇卫生院、村卫生室顺利运行。要坚持硬件与软件相结合、赋能与挖潜相结合、见物与见人相结合、预防与救治相结合，充分发挥县乡村三级医疗机构服务基层群众的作用，让群众获得更加便捷、价廉、安全的基本医疗服务。

再次，要加强基层医务人员特别是乡村医生队伍的建设。基层医务人员是最贴近农村居民的健康守护者，要加强乡村医生队伍建设，适当简化本科及以上学历医学毕业生或经住院医师规范化培训合格的全科医生招聘程序。允许各地盘活用好基层卫生机构现有编制资源，乡镇卫生院可优先聘用符合条件的村医。要进一步加强基层医务人员业务技能培训、医德医风教育和队伍建设，提升医疗质量、医技水平和服务能力。关心乡村医生生活和成长，千方百计提高待遇，让村医岗位更具吸引力。

最后，要做好重大疾病和传染病防控工作。政府及卫生健康主管部门要坚持新时期“以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，人民共建共享”的卫生与健康工作方针，认真履行公共卫生职责，构建完备的防疫网络。要完善疫情报告制度，加大传染病防治工作力度，配置相应的仪器设备、消毒药剂和防护器械，有效防止传染病传播。加强卫生健康宣传教育，倡导健康文明生活方式，使“每个人是自己健康第一责任人”的理念深入人心，努力使人们了解必备的健康知识与技能，采取有效措施设置好疾病和传染病防控的坚固防线，通过政府、社会、家庭、个人的共同努力，使群众不生大病、少生病，不断提升人民健康水平，提高生活质量。

应对疫情，稳定农业生产保供基础性作用

□□ 吕捷 李丹丹

新型冠状病毒肺炎疫情的形势对保障国家粮食安全、维持农产品正常生产和及时有效供给提出了严格要求。为此，要科学研判疫情形势，抓好全国农产品生产保供工作，确保春耕工作有序开展，为疫情防控提供坚实的物质基础。

第一，保障疫情防控期间农产品生产供给工作。横向上，各个省市地区应切实落实好“米袋子”省长负责制和“菜篮子”市长负责制，强化主体责任，立足于疫情防控需要，着眼于市场需求，致力于对农业全周期中的上市期、品种结构、要素分类进行合理安排，从生产到销售都要严格遵循卫生防疫部门要求，做到稳定物价，杜绝并防范“天价蔬菜”“天价肉”等现象。纵向上，从中央到地方的龙头企业、政府部门、农业合

作社、农场等应建立协同机制，围绕抗疫情、保春耕积极开展行动，发挥好“互联网+”的作用，共同维护农业生产资料供应资源充足、流通稳定。切实通过横向与纵向的协同配合，形成国家农业政策与市场支持的网格化调整，通过相关农业各环节的支持政策惠及每个具体的个人。

第二，做好动物疫情防控和生产保供工作。一方面，对于重大动物疫病情况应按照有关预案和防治技术规范及时采取无害化处理；另一方面，应深刻把握疫情在畜牧业方面的影响，精准施策。例如部分地区对农产品流通中畜禽采取交易休市与运输交通管制的措施，但是部分养殖户却因此面临生产链断裂的情况。这是因为部分中小养殖户通过资金借贷的形式买入畜禽生产经营资料，销售获取利润后进行偿还。一旦产业链中的某一环断裂，如受疫

情影响，活禽畜交易休市，交通运输限制销售与流通，资金链断流，那么他们将无法偿还欠款。与此同时，与畜禽生产相关的互补行业，如饲料、畜禽种苗行业也势必受到影响。因此，应把握疫情在农业生产不同方面的影响，精准施策。此次疫情带来的影响在内类、禽类上截然不同。以猪肉为代表的传统肉类价格在国家宏观政策调控下虽然稳中有降，整体高价趋势依然稳定，但禽类可能会面临明显经营压力，因此要做好畜牧业稳产保供工作，分类施策。

第三，做好农业农村监测和预警工作，稳定生产。建设生态宜居的美丽乡村，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。乡村振兴战略的实施所打下的基础有利于疫情传播的阻断。在疫情防控中，要在管控好流动人口基础上，持续改善环境卫生，依据疫情情势，动态把握春耕节奏，松紧有序、张弛有

度；在满足农村基本生活自给自足的同时，强化基层党组织、卫生防疫部门的联动作用，着力提升综合研判能力，做好消费情况、市场价格、疫情态势的监测预警工作。

第四，充分发挥农村流动人口作用，保障春耕工作开展。春节伊始，南北方农业生产工作已进入生产准备阶段。当前受疫情影响，高速公路管制措施仍在继续，人员、农资流通情势复杂。在立足疫情防控工作的同时，要做好春耕准备工作。与此同时，此次疫情的暴发使很多农民工推迟了进城务工时间，农村劳动力数量增多。因此，基层党组织应在动态中平衡用工难的调剂空间，组织动员农民工抓住春耕返乡的契机，就近参与春耕工作，规模经营主体应错峰时采收，分散人流，轮流用工，做好防疫疫情、稳产保供工作。

（作者单位：中国人民大学农业与农村发展学院）