经济时评

农业现代化要靠创新驱动

□施 红

2014年中央农村工作会议（以下简称“会议”）的主题是农业现代化。会议分析了农业农村经济发展形势，阐明了农业现代化的首要任务，并且明确指出农业现代化要靠创新驱动。中国正在发生千古巨变，在工业化、农业现代化、城镇化和信息化同步发展中，农业现代化是短板，没有农业现代化就没有中国现代化。会议为当前和未来农业农村经济指明了发展方向。

农业农村经济发展进入新常态

会议提出，要深刻认识新常态下农业农村外部环境和自身内部发生的重大变化，善于在变化中捕捉机遇、逆境中创造条件，不断挖掘新潜力、培育新优势、拓展新空间。农村家庭联产承包责任制拉开了中国改革的序幕，农村家庭联产承包责任制的实行使农产品供给丰富起来，农村乡镇企业发展起来，也使得农民可以利用农闲时间到城市务工，推进了中国城镇化。但是，随着时间的推移，农村家庭联产承包责任制的政策能量释放已近完成，农村家庭联产承包责任制带来的一家一户的小农经济的负面效果，在中国现代化进程中越来越显现出来。一些农产品国际国内价格倒挂，农产品生产成本不断提升，小规模的小农经济发展压力日益加大。由于大量施用农药化肥等，土壤层变薄、地下水污染等问题出现，农业可持续发展问题愈发突出。在中国快速的城镇化进程中，农村青壮年劳动力流向城市，农村出现留守儿童、妇女和老人，相对于城市，农村发展滞后。

农业农村发展面临的巨大挑战，也正酝酿着农业农村的大变革，意味着中国农业农村经济发展进入新阶段，农业农村经济步入新常态。第一，新的粮食安全观。随着中国人口增长和人民生活水平提高，对粮食需求不断增加，尽管农业技术不断进步，但是由于土地资源的有限性，我国粮食供需矛盾突出，我国提出了新的粮食安全观。习近平总书记提出，要确保口粮安全，谷物基本自给。在新的粮食安全观下，要更多地用好国际国内两个市场两种资源。第二，加快转变农业发展方式，促进农业经济结构优化升级。资源环境已经成为农业农村经济发展的“紧箍咒”，农业农村经济迫切需要由粗放型向集约型转变，由依靠资源投入转向依靠技术、管理、人才投入，要大力发展资源节约型、环境友好型农业。第三，创新驱动。农业农村经济发展要从要素驱动、投入驱动向创新驱动转变。

农业现代化是农业农村经济发展的关键

会议指出，坚定不移走中国特色新型农业现代化道路，加快转变农业发展方式。发展产业是农业农村经济发展的核心要务，农业现代化是农业农村经济发展的关键。作为农业产业，最重要的任务是确保国家粮食安全，确保国家经济安全。农村经济工作会议提出：“推进农业现代化，要坚持把保障国家粮食安全作为首要任务。”在社会主义市场经济下，国家重视粮食安全，农民考虑农业经济效益，消费者注重粮食质量。只有农民、消费者和国家利益得到保障，农业才能持续发展，粮食安全才有保障。

推进农业现代化，确保国家粮食安全，需要注重以下几点。第一，农业产业化。作为一个产业，农业要遵循产业发展的规律。农村工作会议提出“要把产业链、价值链等现代产业组织方式引入农业，促进一二三产业融合”。从产业链看，农业产业链涉及农业科研、农药化肥等生产资料生产、农业生产、农产品加工、农产品销售等多个环节。从价值链看，涉及研发、生产、销售等环节。从产业融合看，要从单纯发展农业转变为一二三产业融合。对于一二三产业融合，有人提出第六产业概念，1+2+3或1x2x3等于6。从一些发达国家的经验看，农业对国民生产总值贡献小，但是，农业产业链或者一二三产业融合对国民生产总值贡献比较大。随着我国经济发展和人民生活水平提升，农业产业链发展和一二三产业融合发展的空间越来越大。第二，发展多种形式农业适度规模经营。小规模分散经营制约了农业发展，农业适度规模经营是农业现代化必由之路。许多地方已经和正在探索农业适度规模经济道路。中央农村工作会议提出，发展适度规模经营，方式多种多样，要因地制宜，充分发挥基层和群众首创精神，允许“探索、探索、再探索”。中央农村工作会议精神必将促进农业适度规模发展。第三，建设资源节约型、环境友好型农业。经过多年发展，农业资源和环境受到了损害，为可持续发展，必须大力发展资源节约型、环境友好型农业。第四，增加农业政策和资金投入力度。农业是个弱质产业，需要国家扶持。农村工作会议提出，不管财力多紧张，都要确保农业投入只增不减。创新农业农村投融资方式，促进资金流向农业农村。

农业现代化要与新型城镇化同步发展

会议指出，发挥好新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用。破解城乡二元结构，促进城乡一体化发展，要使要素在城乡之间自由流动，公共资源在城乡之间均衡配置。从要素流动看，不仅农村劳动力向城市流动，而且城市现代生产要素要向农村流动。农业现代化要与新型城镇化同步发展。新型城镇化强调以人为本，特别是“三个1亿人”问题的解决，将有助于进城务工农民市民化，促进以户籍人口计算的城镇化率提升，也将有助于缓解农村人地矛盾，促进农业现代化。城市现代生产要素流向农业农村，特别是技术、管理等流向农村，将促进农业现代化发展。农业现代化为新型城镇化发展提供坚实基础。

新农村建设和新型城镇化也要同步发展。实践证明，并不是新型城镇化自然而然带来新农村，许多地方是繁华城市与落后农村并存。因而，在重视新型城镇化过程中，也要重视新农村建设。在新农村建设中，一些地方重视物的建设，相对忽视人的建设。2014年中央农村工作会议提出，要加快改善人居环境，提高农民素质，推动“物的新农村”与“人的新农村”建设齐头并进。要促进农村劳动力从人力资源向人力资本转变，要增加对农村人力资本的投资。最关键的是教育农民。农业现代化需要懂技术、会管理的新型农民。随着进城务工农民市民化推进，进城务工农民素质决定产业工人水平和城镇人口素质，因而也决定着中国国际竞争力。要不断提高务农农民和进城务工农民的素质，政府要做的事情就是培训农民。对农民进行技术等职业培训越来越成为一项重要而紧迫的工作。推进城乡基本公共服务均等化，逐步统一城乡居民社会保障制度，使农民和城市居民共享改革开放成果。韩国新村建设提出要培养农民自立、自强同样精神，中国新农村建设中也要注重农民自立、自强精神培养。在推进新型城镇化和新农村建设同时，中国还有扶贫重要任务。只有不断提高贫困人口生活水平，才能实现全面小康目标。

创新是农业现代化动力之源

会议提出了“稳粮增收、提质增效、创新驱动”的总要求。改革开放以来农业农村经济的发展来源于农民创造，农村家庭联产承包责任制是农民的创造，乡镇企业、农业产业化经营等也是农民的创造，现在正在推进的农业适度规模经营也是农民的创造。推进农业现代化和新型城镇化也要依靠农民创造。2014年中央农村工作会议强调，推进农业现代化和新型城镇化，要坚持以人为本，激发农民的创造、创新、创业活力，形成大众创业、万众创新的生动局面。

随着我国经济转型，创新成为经济发展重要驱动力。农业农村经济发展也是如此。2014年11月习近平总书记在福建调研时强调要深化科技体制改革，向创新要活力、要动力、要出路、要效益。习近平总书记强调要围绕建设特色现代农业，努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农民增收上获得新成效，在建设新农村上迈出新步伐。习近平总书记强调的农业“五个新”都离不开创新驱动，比如：提高粮食生产能力要依靠科技创新；农业结构调整也要依靠科技支撑，由生产导向向消费导向转变；转变农业发展方式，发展资源节约型、环境友好型农业需要创新；促进农民增收，需要发展适度规模经营，而对农业适度规模经营的探索要充分发挥基层和群众首创精神；物的新农村和人的新农村齐头并进，特别是使农民成为职业农民和较高素质城市产业工人更需要创新。

政府要营造创新的环境。创新需要公平公正的市场经济环境，要按照社会主义市场经济的方向全面深化改革。只有通过改革，才能让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民。各级政府要从体制机制上对创新予以引导、支持和保障。就如同在农村工作会议指出的，发展适度规模经营，只要符合国家法律和法规，符合改革方向，农民群众欢迎，不管什么形式，都要鼓励和支持。只有营造了创新的氛围，创新驱动力才能发挥出来。

法治是农业现代化根本保障

会议提出，要增强改革创新意识和法治思维，健全和落实责任制度，切实加强农村基层党组织建设，造就一支过硬的“三农”干部队伍。推进农业现代化必须依法治国。要加快完善农业农村法律体系，善于用法治思维推进农业农村现代化。改革要于法有据，有法可依。十八届三中全会提出了深化农业农村改革的任务，比如赋予农民更多财产权利、城乡要素平等交换等，这些改革要真正落实，必须首先要修改相关法律法规，然后才能进行实施。对农业农村进行管理时，行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为。要培育农民法治意识，推进依法治村。深入开展法治宣传教育，引导农民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。

农村基层党组织是农村改革发展稳定的保障。实践证明，凡是发展好的农村都有一个强有力的农村基层党组织。推进农业现代化也离不开强有力的农村基层党组织。2014年中央农村工作会议提出，要不断增强农村基层服务型党组织的创造力、凝聚力、战斗力，为农业现代化提供有力保障。要发挥基层党组织在推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法制观念，提高依法办事能力。要充分发挥基层党组织和村民委员会在农村经济社会中作用，建设全面小康社会，实现农业农村现代化。

经济体制

环境污染赔偿还需完善市场手段



□郭兆晖

生态环境污染在经济学里被视为市场的负外部性，不能通过市场自主地配置资源来解决，需要政府发挥作用，来解决这种市场外部性。具体手段有三种：环境资源税费、排放（污）权交易和行政惩罚管制。前两种是调节市场手段，后一种为强制行政手段。

经济学家庇古在1920年提出了环境资源税费——庇古税，即对每个污染排放行为征收一个单位的排放税，实质就是给污染确定价格。在资源税费方面，资源，尤其是化石燃料与矿石产品的开采会带来大量污染，需要用资源税来补偿。我国早在2007年就酝酿推行资源税改革，但当时迫于通胀压力未能实行。接着不期而至的金融危机，使得资源税再次搁浅。我国目前资源税征税范围限于原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿等七个品目，而且存在从量计征、税额偏低的问题，仍有许多重要的自然资源未包括在内，如水资源、地热资源、森林资源等。2010年6月，我国启动了新疆矿产资源税改革试点，明确扩大范围，从价计征，提高税率。2010年7月，中央决定矿产资源税改革扩大至整个西部地区，这标志着我国资源税改革拉开了序幕。目前，加快推进煤炭等其他品目资源税从价计征仍是亟待改革的领域。在环境税费方面，我国排污收费制度已执行30余年，征收对象涉及506万家企事业单位和个体工商户。2003年出台了《排污费征收使用管理条例》，但是至今10余年，排污费全国收费标准一直未变，总体偏低，虽然有16个省份微调了收费标准，但收费与治理成本之间依旧有不小的缺口。2014年7月，天津市开始实行新的排污费征收标准，四种主要污染物排污费平均提高9.5倍以上。今年元旦，北京已经将二氧化硫、氮氧化物的排污费征收标准调整为每公斤10元，比原标准提高15倍左右。即便大幅提高排污费，但是推进环境税费改革还是下一步改革的重点。排污费改税不仅能够增强征管强制力，也是规范政府收入形式的要求，并能解决环保部门依靠“吃排污费”的“尴尬指责”，而且能够调整不同企业间的负担水平，开征有利于企业公平竞争。

经济学家科斯于1960年提出的科斯定理，指出通过给污染行为确定产权，污染权可以进行交换，从而通过市场交易来使污染得到有效解决。我国在排放（污）权交易已经有了一定进展，尤其是碳排放权的交易。1997年通过的《京都议定书》把碳排放交易作为碳减排的重要工具，之后世界各国纷纷构建自己的碳交易市场。由于我国已经成为世界碳排放的第一大国，遭受了巨大的国内外碳减排的压力，因此我国开展了碳排放交易试点工作。2011年11月，国家发改委确定北京、上海、天津、重庆、深圳、广东和湖北为首批碳排放交易试点省市。目前7个试点已经全部启动上线交易。截至2014年6月29日，已启动交易的试点省市累计总成交量约856万吨二氧化碳，总成交额约3.38亿元，当然这距离全球每年约1700亿美元的碳排放交易额还有很大差距，但也说明我国碳交易市场潜力巨大。下一步改革的重点应该是进一步建立全国范围的碳交易市场机制，包括研究全国碳排放总量和分解落实机制、制定全国碳排放权交易管理法、建立国家碳排放权交易登记注册系统等工作。

在环境资源税费、排放（污）权交易没有建立或无法推行的领域，国家还是要加强对环境污染的行政惩罚管制，来弥补市场调节手段的缺失。加紧进行生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度的理论研究和现实调研，厘清基本的理论问题。目前，对环境赔偿的根本目的、环境损害的界定、赔偿原则、赔偿范围、免赔条件、追溯时限等一些基本理论还没有具体界定；因果关系的确认、举证责任、赔偿程序、赔偿数额的计算等基本的政策、标准、规范尚未建立；对无法确定环境侵权人的环境损害如何赔偿、损害后果超过环境侵权人赔偿能力时如何赔偿等无法回避的现实问题还没有形成共识，更没有操作依据。2011年，环境保护部在7省市进行环境污染损害鉴定评估试点工作。待试点成熟后，应确定全国统一的环境损害鉴定和评估计算方法，在国家统一规划下，在各地方建立权威的环境损害鉴定评估机构，为环境损害赔偿提供可靠的技术支撑。

宏观观察

推进市场监管现代化法治化

□本报记者 林 娜

去年3月1日，注册资本登记制度改革正式实施，有效地激发了市场活力，新登记注册市场主体呈现快速增长。3月至9月，全国新登记注册市场主体766.35万户，同比增长14.40%；新增注册资本（金）12.59万亿元，同比增长76.39%；平均每天新登记企业数量由去年的6900户增加到1.05万户；第三产业企业数量增速达62.42%，占全部企业数量的比重达73.06%，其中，信息传输、软件和信息技术业、文化、体育和娱乐业、租赁和商务服务业以及科学研究和技术服务业新登记企业数量同比增速分别接近或超过100%，远高于企业数量平均增速，产业结构得到优化。同时，截至9月底，全国个体私营经济从业人员实有2.4亿人，比2013年底增加2165.73万人，出现良好的就业创业态势。2014年10月1日国务院《企业信息公示暂行条例》正式实施，各地工商和市场监管部门搭建的企业信用信息和年报信息公示系统已上线。目前，国家工商行政管理总局已汇总了26亿多条企业登记许可、市场监管、消费维权等数据信息，将逐步运行，任何单位组织和个人都可以登录查询有关信息并开发利用。

实践证明，大力推进工商行政管理制度改革，将有力促进经济社会发展。在全面深化改革进程中，深入研究市场监管面临的新情况新问题，提升市场监管现代化水平，推进信用建设，维护良好市场秩序是发挥好政府作用保证市场决定性作用的重要方面。2014年第三届工商行政管理创新发展高层研讨会就上述问题进行了深入研究和探讨。

推进市场监管能力现代化。国家工商总局局长张茅指出，市场监管能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是创新市场监管模式的有效途径。主要体现在：一是市场监管科学化。主动适应现代科技进步潮流，把握市场监管规律，树立科学监管理念，构建新型监管模式，研究符合我国现阶段市场运行特点的监管机制，使宽进与严管统筹推进，放活与管好同步到位。二是市场监管法治化。坚持重大改革于法有据、立法先行、依法推进，善于运用法治思维和法治方式履行市场监管职能，完善事中事后监管制度，建立与改革相适应的市场监管规则和办法，严格依法行政。三是市场监管社会化。充分发挥企业的自治功能，行业协会商会的自律作用，市场专业化服务组织、公众和舆论的监督作用，调动一切积极因素，推进社会共治。四是市场监管信息化。以大数据、云计算、物联网等现代信息技术为支撑，促进技术与业务的深度融合，挖掘工商数据信息的巨大价值，破解监管难题，服务改革发展。

提高市场监管的法治化水平。国务院法制办副主任袁曙宏用三个“三”提出了健全市场经济的重要方面：推行三张清单，权力清单、负面清单、责任清单；建设三个经济，市场经济、创新经济、法治经济；重视三项监管，重视事前监管、重视事中监管、重视事后监管。他认为，权力清单是依法行政的一个基本问题，也是行政法的一个基本问题。政府到底有哪些权力，这些权力是从哪里来的，是什么法授予的，都要于法有据，做到法律之外无权力，这就是依法行政的基本含义，就是现代政府的基本要义。依法行政绝不仅仅是行政机关跟法律的关系问题，它实质上是政府和人民的关系问题。负面清单对应的法治理念是市场主体法无禁止皆可为，责任清单是政府和市场监管部门法定职责必须为，不为就要追究行政机关和公务员的责任。现代经济，基础是市场经济，核心是创新经济，本质是法治经济，必须靠法治来制定规则，规范秩序。市场监管，关键是要加强事中监管，全方位全过程的事中监管，然后是事后监管，事前监管要创新方式。

突出信用在市场监管中的基础性作用。张茅认为在放宽市场准入的背景下，信用约束尤为重要，信用建设刻不容缓。一个社会的信用水平越高，经济运行成本越低，市场越活跃。反之不仅仅会增加交易风险，抑制市场活力，还会影响经济社会的可持续发展。因此，要着重突出信用在市场监管中的可持续作用。一是牢固树立信用意识。引导全社会重视信用，自觉遵守诚实信用和公序良俗原则，抵制违背市场竞争原则和侵犯消费者合法权益的行为，推动社会信用体系建设。二是创新信用监管方式。强调信用监管、行为监管、综合执法、社会共治融为一体，褒扬诚信，惩戒失信，促进企业诚信经营、市场公平竞争。三是强化信用约束机制。注重信息公示，强化信用约束，以建立企业信息公示制度为核心，构建新型市场监管模式，使信用约束成为规范市场经济秩序的治本之策。

完善保障市场自由的法治，加强维护市场秩序的法治。中国政法大学原校长江平提出，从这两个方面来看，市场自由是基础，应该少管，应该放开，市场秩序则是我们监管市场不可缺少的方面。关于市场自由和市场秩序的立法，江平认为，世界市场经济经历了三个阶段。第一个阶段是自由为主兼顾秩序，第二个阶段是自由和秩序并重，第三个阶段是自由和秩序分别立法。如反垄断法，反不正当竞争，反价格补贴这样的一些一系列的法律。我们现在已经步入了市场秩序的单独立法。市场秩序的法治涉及以下问题：一是立法模式。以产品质量法为例，产品质量的立法可以有两种模式：一种是美国的模式，食品和药品以外，一个产品质量如果出现了问题，完全由受害人自己来提起诉讼，政府不加干预，政府不介入，完全是民事诉讼，这是保护当事人权利的一个重要的原则；第二种模式，就是我们现在考虑的产品责任法，产品责任法的特点就是既有行政监督管理又有民事侵权的诉讼，政府要对产品的质量严加管理。二是涉及执法权的统一。没有统一的执法机构仍然是体现了执法中一个混乱的方面，我国在这方面还亟待加强。三是权利保护模式。现代市场经济通用的手段是以司法为主，私权利保护为主。

以大数据的支撑和运用创新市场监管模式。对外经济贸易大学校长施建军认为，大数据时代的市场监管模式被认为是二十一世纪的新的资源，也是新的资本。目前世界各国都用大数据在进行市场监管，美国将大数据作为国家战略，推出大数据研究和发展倡议，各个部门各个行业各个企业都形成了专业数据库，这些数据库将为信用市场和管理市场提供极大的支撑。美国很多行业引进了内部行业的共用系统，强化了市场监督的数据基础。欧盟也建立了开放性的数据，这个数据也是以创新增长透明三个理念为引进，加大数据处理技术，构建数据门户网站，加大科研数据基础投入。在欧洲市民和企业之间能够自由获取政府提供的公共数据。日本也通过IT综合战略提出了部门的信息互通，各部门各单位建立共用的信息平台，更大范围地为科学决策提供全面的依据。

积极推进大数据市场监管探索。施建军提出，各个国家的实践为我们运用大数据的创新市场监管带来启示：一是我们要尽可能早期投入。建立门类齐全，而且信息规格一致，最后能够达到资源共享的多元化的信息基础，全面完整地反映市场运行和市场主体的特征。二是信息资源要互通。信息资源的本质是共享，但是我们现在的信息系统共享还存在很多问题，比如说我们部门之间跨省之间怎么信息共享，这是中国管理很大的一个问题。三是信息系统要有安全保障。建立之初就要建立稳定的安全系统，要有配套机制和保障，特别是关于个人隐私和商业秘密的保护。在大数据的条件下，运用现代信息技术进一步提高市场的监管水平，是我们进一步探索的任务目标。