



农业支持政策的转型方向

□ 涂圣伟

推进农业支持政策转型是时代发展的必然要求

根据形势变化适时调整完善政策，是改革开放以来我国“三农”工作取得卓越成就的重要保证。当前，我国农业进入推进高质量发展的新阶段，农产品供求关系、工农城乡关系等发生深刻变革，要素条件、消费需求、外部环境等发生重要变化，推进农业支持政策调整已势在必行。

顺应农产品供求关系变化的必然选择。长期以来，农产品总量不足是我国农业发展的主要矛盾，促生产保供给一直是农业政策调整的主线之一。经过持续多年丰产丰收后，我们真正告别了农产品短缺，主要农产品供求关系实现向供需基本平衡、结构性短缺转变，部分农产品出现阶段性供过于求，结构性矛盾成为农业主要矛盾，矛盾的主要方面在供给侧。在新的供求关系条件下，过去刺激生产、以数量为导向的农业支持政策不仅没有必要，而且也很难持续下去。更好地适应消费升级需求，深化农业供给侧结构性改革，提高农产品供给体系的适应性和灵活性，促进农产品供给与需求在更高水平上有效匹配，需要加快建立以提质为导向的农业支持政策体系。

顺应工农城乡关系变化的必然选择。在我国过去几十年快速的工业化和城镇化进程中，农业的基础性地位和作用主要体现在稳定的农产品供应上，农业政策支持的重点在强化农业生产功能。当前，我国城镇化进入提质发展阶段，工业化步入中后期，经济社会对农业发展提出新要求，人民群众不仅更加关注质量安全，而且对优质农产品有了更大需求，既要吃饱吃好，也要吃得安全、吃得营养、吃得健康；同时，也对清新美丽的田园风光、洁净良好的生态环境有了更多期待，对农业生活、生态功能拓展提出了更多要求。

顺应内外因深刻变化的必然选择。与农业总量规模快速增长同样值得关注的是，历经多年发展，我国农

核心阅读

■ 以取消农业税和实施农产品价格支持政策为标志，针对性强、含金量高、惠及面广的农业支持政策体系的确立，推动了粮食等重要农产品持续丰产丰收。

■ 以增产为导向的农业支持政策，同时也造成市场扭曲、库存压顶、资源环境紧张等一系列问题，农业结构性矛盾凸显。

■ 实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化，亟待构建起以提质为导向、符合农业发展阶段转换要求的农业支持政策体系。

业经营主体、经营方式、组织模式、外部条件等发生深刻变化，农业现代化有了新内涵、呈现出新特征。从经营主体结构看，新型经营主体已成为现代农业的重要力量，与小农户共同发展的格局基本形成；从经营方式看，农地“三权分置”，租地农业占比不断提升，家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等呈现共同发展态势；从外部环境看，国内外农产品价格倒挂长期化、国际进口冲击压力不减。内外因的深刻变化，需要农业支持政策、资源配置方式等随之进行调整，提高政策的精准性和有效性。

提质导向是农业支持政策转型的基本取向

推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。对农业而言，政策要从增产导向转向提质导向，这为新时期农业支持政策转型提供了基本遵循。落实好这一战略导向，强化乡村振兴政策保障，推动农业尽快由总量扩张向质量提升转变，农业支持政策应该实现以下转型。

从政府直接干预转向市场主导。当前我国农业支持政策转型的重点，就是减少对市场的直接干预，让市场信号真正反映供求关系、引导资源配置。多年来我国实施的粮食价格支持政策，虽然有效缓解了国内粮价波动，调动了农民生产积极性，但在一定程度上扰乱了市场价格机制，不

仅造成库存大量积压，财政负担不断加重，也带来国际国内价格倒挂，进口压力不断加大。近年来，棉花、大豆目标价格改革、玉米市场定价、价补分离改革、增加口粮最低收购价政策弹性等，正是农业支持政策朝着市场化方向加快调整完善的探索。要进一步深化粮食收储制度和价格形成机制改革，保护生产者合理收益；在粮食储备、三产融合、农业基础设施建设等领域，发挥政府支持“四两拨千斤”的效应，吸引更多的金融和社会资本投入。

从生产支持拓展到产业链价值链提升。我国仍处在工业化城镇化加快推进阶段，全社会对农产品特别是优质农产品的需求还将继续增长。尽管过去多年来我国农产品产量总体不断增长，但粮食等重要农产品的产能基础事实上并不稳固，优质农产品与城乡居民对美好生活的需要还不适应。攻关提升农业生产能力，强化优质农产品生产，增加与需求变化相匹配的有效供给，仍是当前农业支持政策的重点。同时，优质产品不仅是“产”出来的，还是技术进步、加工转化等共同作用的结果。在稳定农业生产的同时，新增补贴和支持手段要向产业链前端的科研和产业链后端的加工等环节覆盖。此外，除了要顺应广大人民群众对看得见山、望得到水、记得住乡愁的精神消费需求日益增长的需要，还应加大对农业新产业、新业态、新模式的支持力度，实现农业从生产向生态、生活功能拓展。

应当把握“互联网+”的战略契机，使其能够充分对接实体产业，从而规避经济空心化的问题，实现真正的产业结构高级化、产业体系现代化。

破解“互联网+”的核心技术风险困境。当前世界范围内正面临着新一轮科技革命和产业革命，而两新革命的兴起也使得信息技术成为关注的焦点。所以在推进“互联网+”战略的过程中，应当明确“互联网+”战略对于企业投入产出的影响，以及互联网技术如何更好地快速发展。在此基础上，还需要对互联网技术安全发展问题进行有效解决。随着大数据等兴起，信息泄露等问题时有发生，在全面推进“互联网+”战略时，还应当提升互联网技术，有效解决信息泄露等技术安全问题。

“互联网+”助推现代化产业体系建设的路径

以“互联网+”拓宽产业集聚深度与广度。通过推进“互联网+”，将现有产业集聚区不断进行纵横拓展，打造现代化产业集群。横向上加快同类企业的“抱团”发展，纵向上加快上下游企业之间的垂直联系，从而降低企业运行成本，实现产业升级的网络化。发挥产业集群优势，培育现代科技新城，引进高新技术企业进驻。以“互联网+”为契机，推进互联网经济、互联网创业等产业的发展，打造众创空间等创新创业孵化平台。尤其是以“互联网+”为纽带，全球配置

从增量支持转向提升政策效能。考虑到我国农业生产成本“地板”持续抬升、国际农产品进口冲击、农业生态环境保护压力，要将粮食产量维持在一个合理的区间，将重要农产品质量提升到更高层次，同时让生态环境得到“休养生息”，我国农业支持力度还需要进一步加大。正如习近平总书记强调的，要加大农业投入力度，财政再困难也要优先保证农业支出，开支再压缩也不能减少“三农”投入。同时，目前我国尚不具备全面、大规模补贴支持农业的能力，与发达国家搞补贴竞争，单纯依靠扩大政策支持规模来保障农产品供给，既不现实，也不合理，需要在提高支持政策效能上下功夫，更多从提高政策精准性上要效率，聚焦重点品种、重点生产区域和重点生产群体，形成“谁种谁补”“多种多补、不种不补”的机制；从提高政策协调性上要效率，统一直接补贴、价格支持、保险补贴等政策目标，提高政策合力；从保持政策延续性上要效率，对投入周期长、见效过程慢的领域，要稳定投入、久久为功。

从黄箱为主转向扩大绿箱支持。我国农业已经深度融入国际市场，农业支持政策调整必须符合世贸组织规则、与国际接轨。从近年来发达国家的实践看，遵循WTO规则和市场化导向，将农业支持与农业生产脱钩，将属于黄箱政策的农业补贴逐渐转为农民收入、风险管理、资源环境保护等绿箱支持政策，是农业支持政策调整的重要趋势。目前，我国黄箱政策支持还有一定空间，绿箱政策利用还很不充分，有进一步可以利用的国际规则空间，与发达国家相比也有较大差距。基于当前我国农业发展的实际，黄箱政策在短期内还不能大幅削减，应该以调整改进为主，进一步用足用好；同时，推进黄箱政策向绿箱政策适时转换，扩大绿箱支持政策实施规模和范围，强化耕地地力保护、农业科研、自然灾害救助、环境保护、农业基础设施建设等的支持力度。



生产要素资源，提升我国产业竞争力，打造我国成为全球科技创新高地。

以“互联网+”延伸产业联动宽度与强度。充分发挥我国信息经济、“互联网+”发展的先发优势，以此作为改造传统产业的重要抓手，包括“互联网+农业”“互联网+工业”“互联网+物流”等，创新传统产业的发展模式。加快“互联网+”战略与各个产业的融合，尤其是动漫、旅游等文创产业，延伸各领域的产业链，增强产业附加价值。在此基础上，以“互联网+”引领共享经济发展，将互联网渗透到日常生活，满足好人民对美好生活向往的需求。拓展信息产业的发展空间，为现代服务业与制造业互动发展提供技术基础，尤其是借力“互联网+”集聚高端创新要素。一方面政府需要大力扶持，加快互联网技术发展，从而推进“互联网+”战略的实施；另一方面要加大对互联网技术安全性的监督和防范，防止信息外泄等安全隐患，从而规避系统性风险。

以“互联网+”激发自主创新力度与活度。“大众创业、万众创新”深入人心，助推我国经济转型升级，应当发挥好“互联网+”的先天优势，培育创新创业的良好氛围。重点是要加强政策支持、财政补助、税收优惠等扶持力度，鼓励企业建设实验室、博士后流动站等自主研发平台，并加大力度引进与培养创新型人才，为自主创新提供智力与平台支持。“互联网+”背景下的创新创业关键在于“人脑+电脑”，所以培养创新型人才是政府、企业、高校等主体需要协同配合的重要工作，而在此过程中，企业是核心环节，人才是关键主体。

10年前，由美国次贷危机而引发的全球性金融危机对国际社会产生了严重的冲击和影响，时至今日，金融风险余波仍未平息，全球经济复苏仍在路上。10年中，在防控金融风险、缓释风险水平方面，美国、英国等国家和地区不断对其监管框架和政策进行大刀阔斧的改革。虽然各国的改革存在着这样或那样的差异，甚至也存在着各种反复或调整，但从改革的目标、宗旨以及趋势来看，更多体现出防范系统性金融风险、加强宏观审慎管理以及充分保护金融消费者权益等几点核心要素。

防范系统性金融风险是各国的普遍之举。系统性金融风险指的是由于金融系统之中的机构与业务关联，特定事件导致整个金融体系或市场的剧烈波动甚至崩溃的可能性。系统性金融风险的触发因素很多，包括经济基本面的较大变动、大型金融机构的倒闭、金融投资者与消费者信心的变化以及外部系统性风险的传染等等。随着现代金融体系的不断复杂化，系统性金融风险越来越成为金融稳定的重要威胁。鉴于此，次贷危机后世界主要国家与地区的金融监管改革很自然地将系统性金融风险的监管放在了极为重要的位置。美国金融改革体现出美国已充分认识到加强系统性金融风险监管的重要性，强调通过维持较高的资本充足率、限制高风险投资和提高杠杆率等措施，对所有大型、关联度高的系统重要性金融机构实施稳健监管。英国要求加强对具有系统重要性的大型复杂金融机构及批发金融市场进行审慎性监管，通过改进公司治理机制，提高市场透明度和其他激励性措施来强化市场纪律约束。欧洲则专门成立欧盟系统风险委员会（ES-RB），负责监控和评估在宏观经济发展以及整个金融体系发展过程中威胁金融稳定的风险。反观中国，守住不发生系统性金融风险的底线是党的十九大对当前中国金融市场发展和监管改革提出的最重要的任务、要求和目标，也位列全面建成小康社会“三大攻坚战”之首。可见，防范系统性金融风险并不是当前我国独有问题，也并非突然出现的问题，而是伴随着这场10年危机的普遍之举。

防范系统性金融风险需要新的组织机构。在各国家和地区的金融体系中，都会存在多个金融监管主体，如美国就存在美国证券交易委员会、美国商品期货交易委员会、联邦住房金融管理局和其他银行监管机构等金融机构监管当局，以及承担金融稳定职能的美国联邦储备委员会。即使是在次贷危机之前实现了相对统一监管的国家，如英国，也存在承担金融市场监管职能的金融服务局、承担金融稳定职能的财政部和英格兰银行等金融监管主体之间的分立。欧盟的问题则更为复杂，不仅在欧盟层面存在欧洲中央银行和三个金融监管当局，还存在为数众多的成员国金融监管当局。多头监管容易出现各监管机构之间的职责与权限划分不清，导致监管套利，从而变相地降低了监管标准。但不可否认的是，多头监管体制也存在一些优越性，例如可以形成激励机制，促进监管竞争，为市场提供更为有效的监管。因此，从全球范围看，多头监管至少在相当长的时期内仍然是各国金融监管体制的选择，这也就意味着监管协调的需求将在长时期内存在。为此，各国监管改革的方向都要加强监管协调，设立实体化、制度化的监管协调机构。从全球范围看，在G20层面上将金融稳定论坛（FSF）升级为金融稳定委员会（FSB），作为新的部门统领全球范围内的金融监管协调。美国成立了金融稳定监管委员会（FSOC），负责统一监管标准、协调监管冲突、处理监管争端、鉴别系统性风险并向具体监管机构进行风险提示。反观中国，2013年国务院批准建立金融监管协调部际联席会议制度是调整宏观审慎机构框架的第一步，而2017年国务院金融稳定发展委员会的正式成立可谓顺应了此改革趋势。同时，随着我国行政机构部门改革方案的确定，“一行两会”仍会在较长时间内保持相对的独立。

防控系统性金融风险需要央行承担更多责任。由于金融体系的崩溃，次贷危机对全球的实体经济造成了沉重的打击，这也再一次从反面印证了金融稳定对于金融乃至经济体系正常运行的重要性。在《多德—弗兰克法案》的建议下，美联储被赋予了更多的金融监管职能，其中包括监管银行、证券、保险及对冲基金等其他具有系统重要性的金融机构；接替证券交易委员会（SEC）行使对投资银行控股公司的监管；修订紧急贷款权利，增强其危机反应能力。不难发

防控金融风险的十年之鉴

现，改革的共同特征，就是强化货币当局的金融稳定职能。在这一背景下，维护金融稳定就成为了货币当局与货币政策制定具有同等重要性的职责，其关注的范围和领域也显著扩大，不再局限于银行类金融机构，而是涵盖了所有具有系统重要性的金融机构。2018年初，银监会与保监会合并，正式启动了中国监管框架调整的实际工作，在此框架下，宏观审慎管理职能进一步明确。新的改革方案提出将银监会和保监会现有的拟定审慎监管基本制度的职责划入央行，使得央行集货币政策职能和宏观审慎职能为一身，其“货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”也会通过本轮改革逐渐清晰。今后央行除承担货币政策职能外，将更多担负起宏观审慎管理、系统重要性机构、金融基础设施建设、基础法律法规体系及全口径统计分析和预警等工作。

防控系统性金融风险需要强调金融消费者保护。次贷危机暴露出的一个重要问题是，现代金融产品的复杂性使得市场微观主体通常难以正确理解其特征和对其其中蕴含的金融风险做出正确评估，从而无法基于审慎的判断做出交易决策，甚至落入欺诈陷阱。为此，美国专门成立了独立的金融消费者保护局（CFPB），英国新成立了金融行为监管局（FCA），均具备负责金融消费者权益保护。中国自2012年起，当时的“一行三会”分头成立了各自的金融消费者（投资者）保护局，将金融消费者权益保护作为金融监管乃至金融业发展的重要目标之一。2015年12月底出台的《推进普惠金融发展规划（2016—2020）》，也明确提出要进一步修订和完善金融消费者保护的法律法规。

防控系统性金融风险需要数据信息的支持。对于金融监管当局来说，其监管活动的开展及效果完全依赖于其所掌握的金融信息。金融危机的发展和蔓延与金融监管当局未能充分掌握相关信息，进而未能做出及时反应有着紧密的关系。因此，各国的监管改革都重点强调了金融信息的收集与处理。具体来说，有以下几点：首先，要求各类金融机构尤其是新纳入监管范围的金融机构和系统重要性金融机构及时向监管当局报告信息，以便监管当局掌握其风险状况。其次，强化金融交易过程中的信息披露要求。最后，要求实现监管当局之间的信息共享。从2011年开始，中国人民银行引入社会融资总量概念，并进行统计、测算与定期发布，经过多年的积累，社会融资总量已经成熟，逐步成为宏观经济调控的重要参考数据。2018年3月16日，银监会发布《银行业金融机构数据治理指引（征求意见稿）》，引导银行业金融机构加强数据治理，并将数据治理情况与公司治理评价和监管评级挂钩。4月9日，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于全面推进金融业综合统计工作的意见》，提出建设安全、先进、完备的国家金融基础数据库，强化大国金融数据治理手段。

