

# 新形势下“三农”政策创设的“三个遵循”

□ 叶兴庆

2004年以来的十多年中,我国有效构建起一套农业支持保护政策体系。这个体系有个重要特征就是“补”,补给农业、补给农民。因为现在出现粮食进口增加、库存积压和价格倒挂等方面的问题,有人开始反思这些“补”的政策了。但公允地讲,很多批评不客观,也不是历史视角的,很有事后诸葛亮之嫌。需要指出的是,每一项政策有它的具体时代背景,也有其阶段性使命。前几年这些政策为什么那么受欢迎?那时专家和决策层也都一致地赞成,事实也证明,成效很好,粮食产量、农民收入连年双增。更为重要的一点,在处理农民和国家之间的关系时,发生了历史性的变化,国家从以前向农民索取,变为了给予和放活。所以对2004年以来十多年形成的一整套农业支持保护政策体系需要客观地看待,它的问题是有,主要是因为后来形势变了。这就提醒我们,着眼于未来发展的“三农”政策创设需要十分小心。新时期“三农”政策的调整创设应遵循三大原则。

**第一应遵循农业供给侧结构性改革的大战略。**2016年习近平总书记参加十二届全国人大四次会议湖南代表团审议时指出,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农业政策改革和完善的主要方向。这就是我们政策创设的目标,新时期政策完善的主攻方向。习总书记又讲了四个重点。一是要以市场需求为导向。我们的农业生产要以市场需求为导向,也就是要以市场信息为导向完善农业的生产结构和产品结构。二是以科技为支撑,走内涵式发展道路。三是建立市场价格形成机制。以此为目标,改革完善以往的价格政策。四是以家庭农场和农民合作社为抓手,发展农业适度规模经营。这些实质上就是我们今后政策完善的方向,核心的一条就是提高农业竞争力。所以新时期农业政策的创设,现有政策的调整,都要遵循这个大思路。

**第二应遵循更长期的发展战略。**推进农业现代化,实现农民增收致富,是我们国家农业农村政策一以贯之的目标内涵,不论过去、现在还是未来,这些政策都具有很强的承继性和延续性。但不同时期具体政策指向侧重点会有所不同。仔细研读2013年后每年中央农村工作会议文件和领导同志讲话精神、其他涉及未来一个时期的战略目标的重要

文件时,我们会发现,一些说法有了变化。应立足长远,这是非常必要的。我们现在创设新的政策体系,不仅仅是着眼解决当下的问题,还要立足于未来10年、20年的发展。未来10~20年,我们国家将处在什么发展阶段?我们国家的农业处在什么发展阶段?要从这些基本情况出发,来考虑这个阶段我们应该出台施行什么政策。

**第三应遵循WTO游戏规则。**应该说,前十多年那一轮改革,比如2004年启动的最低收购价、种粮农民直补等补贴政策,空间还是够的。当时我们并没有考虑到WTO的“黄箱”政策会用满,所以那些年制订政策比较“任性”,几乎年年出台优惠政策,这些政策又几乎都是给钱,且不管它的属性是“黄”还是“绿”。需要承认的是,当年政策有客观需要和现实可操作性。但现在条件和情况都变了,我们再这样干就不行了。扭曲贸易的“黄箱”政策没法再“增”了。有国家就讲,中国对大米、小麦和玉米提供的补贴远高于加入WTO时的承诺,导致中国一些农产品的产量增加,影响到他们的同类产品出口。老实讲,我们的补贴力度并不是很大,而且老百姓从中能得到的实惠占比并不是很高。这就倒逼我们重新审视相关政策,调整或创设新政策时,一定要考虑WTO规则的因素。我们自己内部应该设立一个合规性审查机制,对调整的政策或新出的政策进行相关审查。首先要考虑,是“绿”的,还是“黄”的?还是“蓝”的?要是“黄”的话,力度够不够,如果够了,怎么技术性处理,进行规避。同时,我们也应借鉴发达国家农业政策转型的经验教训。2014年美国、欧盟农业政策转型力度就非常大。最近有一份材料显示,根据经合组织发布的2016年度农业政策监测与评估报告,从生产者补贴等值角度来看,我国现在补贴的力度不仅超过了美国,也超过了欧盟等其他发达国家。而且在补贴结构中,我国价格补贴占到70%以上,而欧盟、美国价格支持只占到17%,澳大利亚、新西兰更低。值得注意的是,这些国家的补贴大量地转向支持环保、生态和农业保险领域,总体上对价格的扭曲影响大幅下降。这就在提示我们,下一步应考虑补贴政策的调整。❀

(作者系国务院发展研究中心农村经济研究部部长)