

# 以更大政策力度对冲疫情影响

□ 周人杰

当前,新冠肺炎疫情正在全球蔓延,对全球生产和需求造成冲击。面对前所未有的挑战,中国经济在前一阶段经受住了考验,重点项目复工率、制造业采购经理指数等均强劲回升。我们必须把困难估计得更充分,下好先手棋,把党中央各项决策部署抓实抓细抓落地,以更大政策力度对冲疫情影响,以更有力的逆周期调节稳住基本盘,实现国民经济正常运转与高质量发展。

宏观调控讲求相机抉择,重在有力、有度、有效,前瞻性、针对性、有效性要建立在形势科学分析基础上。一方面,未来一段时间国际经贸交往活跃度将持续低迷,要对冲外需

下降的不利影响,必须激活国内市场潜力、畅通内部良性循环、强劲居民消费引擎。另一方面,疫情冲击导致部分企业生产经营困难、重点群体就业压力较大,产业链、供应链等要尽快完成修复、稳定,还要抓住时机优化、升级。因此,必须合理加大调控的力度,抓“六保”、促“六稳”,加快恢复经济社会运行秩序,防止短期冲击演变成趋势性变化,牢牢守住经济发展的底线要求。

加大政策力度,调控“组合拳”要更有针对性,各地区各部门要在落实上更见真章。比如,针对内外需的突发下降、产业链上下游协同困难、微循环受阻、企业亏损面上升,财政政

策再提前下达一定规模的地方政府专项债,货币政策又增加面向中小银行的再贷款贴现额度与定向降准,这都需要抓好落实执行。又如,当下更加突出就业政策,各地不能被动靠财政金融政策层层传导,而需要直接推出各项招生、入伍、企事业单位招聘和基层服务项目的扩招计划,同时尽可能吸纳农村劳动者就地就近就业。确保宏观政策实施效果,地方政府应主动作为,一手加大投资补短板力度、支持制造业改造升级,一手做好人对人、点对点的就业服务,扩大人力资本投入,切实增进普通劳动者的收入水平与消费能力。

加大政策力度,要培育壮大

新的增长点增长极,从战略布局完善的高度化危为机。比如,都市圈的郊区新城、数字城市建设及网络型城市群结构拓展、旧城和老旧小区改造,都是扩大内需重要支撑点,都有巨大需求和发展空间。此外,重塑新的产业链条,全面加大科技创新和进口替代力度,打通产学研创新链、价值链,强化公共卫生体系等,都亟待发挥好企业主体作用和政府统筹作用。

更大的宏观政策力度并不意味着“大水漫灌”,而是要分类识别、精准施策,正确处理好政府和市场的关系,畅通生产要素流动渠道,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。从“放管

服”改革到要素市场化配置体制机制改革,都是为了激发政策措施的“乘数效应”,通过更好的营商环境、市场机制,增强企业自身的抗风险能力,实现更高的风险把控力与更少的发展“后遗症”。在改革中创新调控,在调控中深化改革,我们才能在逆行行进中把制度和市场的优势结合得更充分。

“雨过天晴云破处,这般颜色做将来。”在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,沉着应对纷繁复杂的外部不确定性,我们一定能稳住经济基本盘,培育壮大新的增长点增长极,牢牢把握发展主动权。

## 以绿色驱动农业高质量发展

□ 农村经济研究中心经济体制研究室主任 金书秦

“十四五”是将绿色、高质量发展从理念转向实质性行动的第一个五年规划,同时,在世界农产品需求持续上升、国际贸易环境不确定性增大的背景下,中国将越来越需要提高自身农业生产能力的持续性,这对于实现全球范围的可持续发展目标意义重大。

目前来看,我国“十三五”农业绿色发展的各项主要目标有望实现。农业总用水量呈现下降趋势,水资源利用效率总体提高。2018年农业用水量为3693亿立方米,农业灌溉水有效利用系数为0.554,已经实现目标。化肥、农药利用率提高,投入品量实现双下降。2019年我国水稻、玉米、小麦三大粮食作物化肥和农药利用率分别为39.2%和39.8%,已经非常接近40%的目标。化肥和农药投入量已经分别实现连续三年和四年下降,提前实现零增长。废弃物资源化利用率不断提高,2018年,农膜回收率达到69%,秸秆综合利用率为83.63%,全国畜禽粪污综合利用率达到70%。

### 当前农业绿色发展仍存在的一些问题

一是政策“重出台、轻落实”仍然存在。据笔者不完全统计,自2014年以来,仅与畜禽粪污资源化利用直接相关的法律法规有5个,党中央、国务院文件4个,部门文件13个。有多项政策均涉及养殖废弃物综合利用目标,但覆盖范围和目标界定不一致,在执行中易给地方带来困扰。一些激励措施还未落实,例如有机肥生产和使用的税收、运输、补贴优惠,沼气发电上网电价等政策。在其他领域也存在政出多门、落实不力的现象。

二是数据基础薄弱。农业领域点多面广,监测统计难度大,加上农业资源环境等问题近年来才实质性地受到关注,数据基础十分薄弱。我国秸秆综合利用率目标2020年达到85%。正是因为政策目标的高度量化,而秸秆的利用量、产生量都是估算数据,综合利用过程又难以核查,就容易滋生数据造假。2017年原环境保护部约谈有关地区,并通报其秸秆利用数据虚报水分高达90%。其原因可能出于考核压力,也可能出于不同部门之间对于估算方法的不同理解。类似地,畜禽粪便的产生和利用数据也不准确,却有75%的利用率目标。数据基础薄弱,在目标考核倒逼下,必然会带来“数字”上的达标,也给基层干部留下问责风险。

三是农业绿色补贴改革还需加快。2015年,财政部、原农业部印发《关于调整完善农业三项补贴政策的指导意见》,将过去的农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等三项补贴政策合并为农业支持保护补贴。2016年该项改革在全国全面推开。改革后虽然补贴名称调整为“耕地地力保护补贴”,但实质上在补贴的发放方式、对象、标准等各方面仍然主要延续过去的模式,与耕地地力保护并无直接关系。

四是行政执法“一刀切”时有发生。按照有关政策要求,前些年各地开展了禁养区划定工作,禁养区内禁止规模养殖。一些地方超越法律法规范围划定禁养区,甚至将禁养区变成无畜区。还有一些地区为了治理面源污染,对种植行为采取强力禁止的方式,这些实际上都是打着环保的旗号挤压农业生产。行政执法“一刀切”不仅会增加政策实施和后期调整的成本,也会影响政府形象、损害人民利益。

### 农业绿色发展的内涵和实现路径

农业绿色发展不等同于农业环境保护,更加强调绿色作为发展的驱动力,而不仅是发展中要兼顾的问题。农业绿色发展包含三个关键要素:一是农业经济增长与碳排放和环境退化脱钩;二是绿色投入品、绿色技术、绿色投资和消费带动经济增长;三是绿色与经济增长形成相互强化的良性循环,良好的环境、优质的农产品、休闲旅游收入成为经济增长的源泉。这也反映了农业绿色发展从低阶向高阶发展的动态过程。首先是去污,即农业生产过程的清洁化。通过使用绿色生产技术和物资,减少化学投入品,节约高效利用自然资源,资源化利用农业废弃物,实现增产不增污、增产不增碳。其次是提质,实现产地绿色化和产品优质化。水质、土壤、空气等产地环境要素质量明显提高,生态系统得到改善,农产品质量也随之大幅提升,通过完善市场、倡导绿色消费,绿色、优质的农产品在市场中将得到市场溢价。最后是增效,绿色成为驱动发展的内生动力。随着生态环境的持续改善,收入水平的不断提高,农业农村的多功能性逐步凸显,成为满足人们对美好生活向往的重要载体,优质农产品、优美的乡村环境通过完善的产品和服务市场获得溢价,绿色和发展形成良性互动,实现高质量发展。

### “十四五”农业绿色发展建议

第一,推行政策一本通制度,注重抓落实。借鉴地方“最多跑一次”的经验,同一项工作如确需要由不同部门分别出台政策文件,应由牵头部门负责进行政

策的一致性核查,并将该项工作的所有相关政策汇总成册,作为各地各部门执行政策、国务院督查落实的依据。全面落实已有政策明文规定的各类措施。

第二,加强基础数据的获取,科学制定务实、可监控的农业绿色发展目标。加强秸秆综合利用、畜禽粪污综合利用可监控可核查的过程管控,例如秸秆目标可定为“敏感时段无火点”、畜禽粪污目标可定为“规模化设施配套比例+无露天存放和偷排直排”等。在加强过程管理的同时,一方面以“不溯及既往”的原则允许地方重新上报数据,将过去目标倒逼压力下的数据水分挤出;另一方面,加强各环节数据的监测和收集,逐步夯实数据基础。

第三,加强对执法和行政的督查巡查,对政策执行过失严格问责。对党和国家有关政策不落实、选择性落实、“一刀切”,或在执行政策过程中采取简单粗暴的方式,会削弱党和政府的公信力,造成不良社会影响和政治影响。建议近期以贯彻落实《中国共产党农村工作条例》为契机,对各地各部门执行中央有关“三农”决策进行一次全面检视,以“农民拥护不拥护、支持不支持”作为评判各地各部门是否正确、有效落实中央决策部署的依据,对上述产生严重不良影响和后果的行为主体进行问责。

第四,不断深化农业补贴制度向绿色生态方向改革。推动相关农业补贴更大程度与秸秆粪污综合利用、减肥减药、农膜回收等绿色生产行为挂钩。在农机购置补贴中,将绿色防控、粪污资源化利用、秸秆粉碎、农膜回收等机械纳入名录。创新农业生态补偿方式,统筹工业和农业污染减排,在中央转移支付中拿出部分资金,在部分地区探索工业和农业间的排污权交易。加大对农业绿色生产技术的补贴力度。