

建设农业强国的战略内涵、动力源泉与政策选择

高强 周丽

摘要: 推进农业强国建设是全面建设社会主义现代化强国的必然要求。建设农业强国必须准确把握农业强国的战略内涵,明确其本质特征、国情特色、国际通识、建设目标、基本前提及战略主线。为确保农业强国战略的有效推进,要找准突破口,着重从激活“四化同步”蕴含的外部动力、城乡融合发展激发的内源性动力、双层经营体制的弹性和韧性及高水平开放注入的发展动力四个层面入手,挖掘建设农业强国的动力源,走出一条中国特色的农业强国之路。从战略布局上看,农业强国战略应与扩大内需战略、乡村振兴战略、新型城镇化战略、“双碳”转型战略等国家重大战略统筹谋划,一并推进;从政策选择上看,要强化规划引领保障,夯实人才基础支撑,创新政策支持体系,深化城乡联动改革,协同推进释放政策合力,实现农业大国向农业强国的迈进。

关键词: 农业强国;战略内涵;动力源泉;政策选择

中图分类号: F323 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)03-0043-09

农业稳,则社会稳;三农强,则国家强。2023年中央一号文件对全面推进乡村振兴、加快建设农业强国作出明确部署和安排。对于人口众多的发展中大国而言,建设农业强国既是我国建设社会主义现代化强国的根基,也是促进经济社会发展和实现长治久安的战略决策。从农业大国迈向农业强国,一直是我国全面建成小康社会、促进农业农村发展的理想夙愿,也是解决新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间矛盾的战略选择。从2013年习近平总书记在中央农村工作会议上提出“中国要强,农业必须强”的深刻论断,到2017年他立足科技支撑提出“由农业大国走向农业强国”的任务要求^①,到2018年他在中共中央政治局第八次集体学习时提出“实现农业大国向农业强国跨越”的明确指示,再到2022年党的二十大报告和中央农村工作会议明确“全面推进乡村振兴、加快建设农业强国”的战略部署,充分体现了党中央

对农业强国建设一以贯之的高度重视。

关于如何建设农业强国,目前学界主要存在协同论、比较论和总体论三种观点。这些观点各有侧重、有所不同,但又互相影响、相互支撑,体现了理论认知逐步深化的过程。一是协同论,其主要聚焦于农业高质量发展与农业现代化等内容,侧重于讨论农业及其关联产业做大做强政策选择^[1],而将农业强国与农村现代化、农民增收等内容区别开来。这种观点属于狭义的农业强国论,但对于农业产业发展的论述比较深刻。二是比较论,其主要通过考察世界上主要农业强国的比较优势和共性特征^[2],反观我国农业大而不强的基础条件,进而研判建设农业强国的历史进程^[3]。三是总体论,其从全局看待农业、农村、农民问题,重视农业强与农村美、农民富的内在逻辑,强调将农业强国放到社会主义现代化强国建设的总体布局中考虑。比如有研究分析了数字乡村建设与农业高质量发展互促机制等方面的

收稿日期:2023-01-10

基金项目:国家社会科学基金项目“历史性跨越:从脱贫攻坚到乡村振兴”(21FJYB053)。

作者简介:高强,男,南京林业大学农村政策研究中心主任,南京林业大学经济管理学院副院长、教授、博士生导师(江苏南京 210037)。周丽,女,南京林业大学经济管理学院博士生(江苏南京 210037)。

内容^[4]。基于以上观点,从发展目标看,建成现代化强国,首先必须建设农业强国。从战略任务看,全面建设社会主义现代化国家,必须加快推进农业农村现代化。因此,农业强国实质是“三农”强,不仅包括农业强、产业强,更要求实现农村美、农民富。建设农业强国,必须将农业高质量发展与农民增收致富、建设宜居宜业和美乡村等任务协同部署,同步推进农业强国战略与其他国家重大战略,统筹解决农业、农村、农民发展问题,一体推进农业现代化和农村现代化,为全面建设社会主义现代化国家奠定坚实基础。

一、建设农业强国的战略内涵

建设农业强国,需要从全局和历史视野出发,在中国式现代化的整体框架下理解和把握其战略内涵。农业强国是一个内涵比较明晰而外延相对宽泛的概念,明晰之处在于其在一定时期内拥有明确的参照标准、战略目标和基本前提,而外延宽泛是指其具有包容性、可扩展性,属于中央凝聚社会各界共识、汇聚各方支农资源,依靠其统领“三农”领域各项政策举措的一种综合性战略。建设农业强国的战略内涵主要指依靠自身力量解决我国人民吃饭问题,对内改变农业在国民经济中的短板地位,对外彰显我国在国际农产品市场竞争中的优势,实现农业高质量发展、农业农村现代化、农民农村共同富裕。具体而言,对建设农业强国战略内涵的理解,需要把握以下四个方面。

1. 农业强国的本质特征与国情特色

农业强国的本质特征不仅在于科技创新、农民素质提升和经济增长,还在于实现制度创新和乡村转型。从农业大国迈向农业强国,要立足于我国“大国小农”的国情农情,走中国特色的农业强国之路。据统计,2021年全国农业及相关产业增加值为184419亿元,占国内生产总值的比重为16.05%^②,这说明农业仍然占有基础性战略地位。建设农业强国的过程,也是加快推进中国式农业农村现代化的过程。农业农村现代化既是一场联动城乡的系统性变革,也是一次涉及农业、农村、农民的整体性重塑。建设农业强国,不仅要求科技创新、农民素质提升和经济增长,还要实现制度创新和乡村转型。

首先,建设农业强国不能脱离农业从业人员规模巨大和农村居民数量众多这一基本国情。截至2021年年末,全国拥有就业人员74652万人,其中

第一产业从业人员占22.9%,远高于美国等农业强国第一产业从业人员的占比^③。同时,耕地资源供给、农业耕作特点与农村土地集体所有制等因素,决定了我国人多地少的资源禀赋、分散的农业经营格局与农村人口的聚居形态将长期存在。其次,建设农业强国必须充分吸收传统农业蕴含的生态理念、生产技术、耕作制度等优秀农耕文明,发挥其在维系生物多样性、促进资源可持续利用、传承民族文化和维持村居独特景观等方面的重要价值,发挥农业农村多种功能^[5]。最后,建设农业强国要正确处理人与自然的关系,遵循经济与生态规律,以生态文明建设为指引,发展绿色低碳农业,破除推进农业可持续发展面临的约束性边界条件,实现人与自然和谐共生。

2. 农业强国的国际通识与建设目标

从国际通识看,建设农业强国既是相关国家追逐农业发展前沿、塑造强势竞争地位的过程,也是其推进农业农村发展、化解瓶颈制约和短板弱项的过程^[2]。魏后凯等将农业强国的共性特征概括为“四强一高”,即农业供给保障能力强、农业科技创新能力强、农业可持续发展能力强、农业竞争力强和农业发展水平高^[3]。唐仁健将农业强国的基本特征概括为供给保障安全可靠、科技创新自立自强、设施装备配套完善、产业链条健全高端、资源利用集约高效、国际竞争优势明显^[6]。张红宇在综合分析世界农业强国的一般表现后,依据人地关系、劳动生产率和土地产出率等因素,将农业强国划分为以美国、加拿大为典型的规模化农业强国和以荷兰、以色列为典型的精细化农业强国两大类^[7]。

尽管世界农业强国的建设路径不一,资源禀赋不同,但它们都基本实现了农业农村现代化,并在农业发展、乡村建设或国际农产品贸易中处于领先和强势地位。对于我国而言,建设农业强国,既要致力于发展“更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更具竞争优势”的农业,又要建设“生态宜居、乡风文明、富裕富足、和美和善”的乡村,推动农业农村发展实现从“数量追赶”转向“质量为先”,从“规模扩张”转向“结构升级”,从“要素驱动”转向“创新驱动”的全面跨越^[8]。

3. 建设农业强国的两个基本前提

建设农业强国,着眼于发展成为强大而没有软肋的农业农村现代化国家,就不能忽视确保粮食安全和防止规模性返贫两个基本前提。从农业基本性功能看,保障粮食和重要农产品稳定安全供给是建

设农业强国的头等大事。新中国成立后,我国始终把解决人民吃饭问题作为治国安邦的首要任务。重视农业基础地位、打造农业强势竞争力,一个核心命题就是牢牢掌握粮食生产的主动权。当前和今后一段时期,我国耕地保护形势不容乐观,东北黑土地退化、南方耕地酸化、北方耕地盐碱化等问题尤为严峻,而城镇人口持续增加将使建设用地供需矛盾更加突出^[9]。建设农业强国要紧紧抓住耕地和种子两个要害,从增产和减损两端同时发力,提高种粮主体和粮食主产区两个积极性,构建多层次、分品种、精准化粮食安全保障体系,全方位夯实粮食安全根基。

从农业扩展性功能看,巩固拓展脱贫攻坚成果是建设农业强国的底线任务。到2020年年底,我国已经全面打赢脱贫攻坚战,解决了千百年困扰中华民族的绝对贫困问题。但如果按照中等偏上收入国家的典型贫困线,即2022年每人每天6.85美元(2017年购买力平价)的标准,我国仍有约19%的人口低于这个水平^④,相对贫困问题依然广泛存在。同时,农村低收入人口和边缘易致贫农户的占比还相当高,脱贫地区与其他农村地区的发展差距还相当大。建设农业强国,需要筑牢防止规模性返贫致贫防线,推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,依靠全面推进乡村振兴加快改善乡村整体面貌,让脱贫地区在全面小康的基础上走向共同富裕^[10]。

4. 建设农业强国的两条战略主线

建设农业强国是一个以农业产业发展为主,并涵盖农民增收、乡村建设等多领域的综合性战略。这就要求在具体推进过程中,既要突出重点,又要统筹兼顾,牢牢把握两条战略主线,加快推进乡村全面振兴。第一条主线是正确处理农业发展与农民增收的关系。产业发展是解决农村一切问题的前提,更是农民持续增收的基础。农业强不仅意味着农产品供给保障能力强和国际竞争力强,还意味着农业价值创造和分享获益能力强,具备带动农民增收致富的能力。农业领域贯彻落实以人民为中心的发展理念,最直接的表现是在产业发展中帮助、提高、发展、富裕农民,通过挖掘农业内部增收潜力、扩展外部增收渠道等方式,促进农业及其关联产业从业人员收入增长。第二条主线是正确处理农业现代化与农村现代化的关系。农业现代化是建设农业强国的路径选择,农村现代化是建设农业强国的内在要求。要加快推进县域城乡融合发展,把乡村建设摆在社会

主义现代化建设的重要位置,一体推进农业现代化和农村现代化,实现乡村全面提升和均衡发展。要通过农业强国建设,科学布局乡村生产、生活、生态空间,把产业、村庄、基础设施与公共服务有机结合起来,发挥农业多种功能和乡村多元价值的综合效应,让农村逐步具备现代生活条件。

二、建设农业强国的动力来源

改革开放以来,我国农业发展取得了历史性的成就,实现了跨越式发展。实践表明,每一次跨越式发展,都是顺利实现了新旧动能转换接续的结果。建设农业强国,必须在改造提升传统动能基础上,适应新需求,引入新技术,培育新主体,发展新产业、新业态,构建城乡融合发展的新体制机制。具体来看,建设农业强国的动力来源可以从农业内外和国内外两个维度,并区分四个层面进一步分析。

1. “四化同步”蕴含强大的外部动力,建设农业强国根本在于科技创新

农业的根本出路在农业之外。当前,我国正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展阶段,国内市场拥有巨大的发展潜力和回旋余地,消费需求升级又蕴藏着新的发展空间,从而形成推动农业发展的强大动力^[8]。从需求端来看,在全面建成小康社会之后,我国农产品需求将发生一系列新的变化,模仿型排浪式消费开始改变,并逐步呈现出追求小型化、特产化、精致化和功能化的趋势。通过创新供给激活消费需求的重要性显著上升。从供给端来看,工业化可以带动和装备现代农业,而信息技术进步可以进一步推进农业跨越式发展^[11]。

在“四化同步”带来的强大外部动力中,科技创新驱动是建设农业强国的根本动力。改革开放以来,我国从机械技术、生物技术、信息技术等方面对传统农业进行了全面技术改造,使农业产量和农业劳动生产率大大提高。但与世界农业强国相比,我国粮种资源虽能够实现基本自给,但优质种源开发利用不足,核心技术创新不够。从农机关键装备来看,我国高端农机主要依赖于进口,国产农机难以覆盖农作物的全部作业环节。农业机械化水平不高,农机结构也不均衡,小型拖拉机占比在70%以上,中型及大型拖拉机占比不足30%,而美国等农业强国的中型以上拖拉机占比在65%以上^⑤。建设农业强国,要充分发挥科技创新的潜力和能量,瞄准科技创新“卡点”和“堵点”,加强农业产业共性基础技术

研发,强化农业科技推广,改进科技创新综合管理体制,完善农业科技创新激励机制,以新型举国体制提升创新体系整体效能,塑造农业发展新优势,走依靠科技进步支撑的农业强国之路。

2. 城乡融合发展激发内源性动力,建设农业强国关键在于深化改革

建设农业强国的内源性动力在于城乡融合发展,并依靠改革激活农村一切资源要素。振兴乡村需要立足乡村,但不能就乡村论乡村,必须把城市和乡村作为一个整体统筹谋划。当前,我国城乡融合发展的历史趋势不可逆转,乡村振兴战略在全国层面已经全面推开,而建设农业强国又为中国式农业农村现代化确立了新的战略目标。在新发展格局下,必须通过重塑工农城乡关系,继续强化以工补农、以城带乡,消除农村资源要素市场的封闭性、城乡产业布局的非协调性、城乡基础设施的非均衡性与城乡民生保障的非共享性等体制机制性障碍^[12]。立足城乡中国的国情农情,建设农业强国要把县域作为城乡融合发展的重要切入点,着眼于全域统筹城镇和乡村、工业和农业,以城乡要素自由流动、产业交叉融合、公共资源均衡配置为支撑,激发城乡融合发展的内源性动力^[13]。

受城乡二元结构体制惯性、矛盾利益交织、改革成本上升等因素影响,城乡要素流动不畅、农村资源要素潜能尚未激发、公共资源失序错配等问题依然突出,依靠城乡融合发展支撑农业强国建设,还需要进一步深化城乡联动式改革。当前,从宏观层面看,国家已经先后制定了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》两个纲领性改革文件,从城乡融合发展和要素优化配置的双向视角,对城乡改革作出了明确部署。从微观层面看,全国各地设立了农村金融、土地制度、产业融合、可持续发展、生态价值实现等多个试点示范区或试验区,创造了一批通过改革引领发展的基层经验。但从建设农业强国的任务要求看,当前中观层面的城乡联动式改革进展缓慢,改革成果可复制推广性较差,农村各项改革试点单兵突进,缺乏改革协同、试点联动和政策协调,改革的综合效应尚未充分发挥^[1]。建设农业强国,要通过深化改革建立健全城乡要素平等交换、结构一体、双向融通的政策体系,重塑城乡协同的结构优势和发展空间,促进要素更多地向乡村流动、向农业汇聚,充分彰显乡村资源要素的内在价值,强化农业农村发展的要素保障。

3. 双层经营体制拥有弹性和韧性,建设农业强国要发挥制度优势

集体所有制下的农村双层经营体制,以人地关系为主线、以统分结合为特征,具有广泛的适应性和应变灵活性,是建设农业强国的制度性基础。农村双层经营体制,既是农村生产资料所有制的具体体现形式,也是农村生产经营的组织方式,还涉及农村各类生产经营主体的性质和地位。据第三次农业普查数据和第三次全国国土调查数据,我国小农户数量占农业经营主体的98%以上,小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%,人均耕地面积仅有1.36亩,土地资源细碎化和劳均耕地面积小成为建设农业强国的重要制约因素之一。当前,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,已全面转向多层次、立体式、复合型的现代农业经营体系,通过土地流转与多种模式的适度规模经营缓解了土地细碎化的状况,实现了“法人经营”制度弹性和小农经济韧性的有机结合。

建设农业强国,既要对社会主义现代化建设期内的乡村产业、村庄形态及人口结构进行前瞻性考察,也要对我国人地关系拐点进行分析预判,统筹考虑产业转型、人口流动、基础设施建设、公共服务供给等因素,为乡村产业升级、农村要素集约和美丽乡村建设创造条件。建设农业强国的制度优势在于通过农村双层经营体制创新,带动生产模式和产业形态创新,实现经营模式、产业发展、资源匹配与循环利用相协同。建设农业强国,既要加快培育发展家庭农场、农民合作社、农业社会化服务组织等新型农业经营主体和服务主体,促进农业生产经营法人化,也要关注不同类型农户的发展需求,引导其依托产业集群、要素集聚和技术集成,探索经营协作、抱团发展的模式与路径,让农户在更大范围和更深层次上实现多元化的分工合作,着力提高农业生产组织程度。

4. 高水平开放注入发展动力,建设农业强国要全球配置资源

建设中国特色的农业强国,不能走孤立地、自我封闭的发展道路,而应积极参与全球化,推动多边合作,依托开放创新、畅通贸易往来,构建国内、国际双循环新发展格局。高水平农业对外开放,既有商品和服务等要素流动型开放,又有规则、标准等制度型开放。改革开放以来,我国深度参与农业国际分工,农产品贸易持续快速发展,海外分工深化带来前所未有的发展动力。目前,我国已成为全球第一大农

产品进口国、第五大出口国,农产品贸易总额居世界第二位,农业对外投资存量超过 300 亿美元^[14]。我国通过统筹利用国际国内两个市场、两种资源,一定程度上实现了对国内农产品供求余缺的调剂,拓展了农业发展空间。

农业对外开放度不断提高,给我国农业强国建设带来了巨大的发展机遇,也带来了前所未有的挑战。比如,农产品内外价差、贸易逆差不断扩大,价差驱动型进口特征显著,等等。同时,一些国外大型跨国公司的生产经营全球化,增加了农产品贸易的不确定性,不仅会对我国农产品宏观调控能力产生冲击,还会影响到国家粮食安全。在受国际农产品市场影响加深的背景下,我国在建设农业强国的进程中如何提升农业竞争力,赢得参与国际市场竞争的主动权,是必须应对的重大挑战。在开放条件下建设农业强国,要深度参与全球分工合作,尤其是配合“一带一路”倡议,依托超大规模农产品市场优势,主动参与并引导全球贸易规则制定,高水平引进农业技术和管理经验,大力培育具有国际竞争力的涉农跨国企业,打造安全可靠的海外农产品供应链,构建新型农业国际合作关系,开创全方位农业对外合作新局面。

三、建设农业强国的宏观战略性谋划

党的二十大对以中国式现代化推进中华民族伟大复兴作出了一系列宏观战略性安排,并重点部署了未来五年的战略任务和重大举措。建设农业强国,需要锚定社会主义现代化强国建设目标,并注重与国家其他重大战略有效协同。

1. 协同扩大内需战略,释放农业农村内需潜能

扩大内需既是增强国内大循环主体地位的内在要求,也是有效应对外需拉动作用减弱、把握发展主动权的战略举措^[15]。我国农业农村发展滞后,延缓了农业强国的建设进程,但也使得农业农村在扩内需、保增长、促循环等方面比城市更有发展潜力。建设农业强国要把畅通城乡经济循环作为战略重点,与扩大内需战略协同推进,通过扩大农村居民消费和农业农村有效投资,完善乡村市场体系,推动农村消费升级,释放内需潜能,使农业强国建设更多依靠内需特别是消费需求的拉动。

第一,增强消费对建设农业强国的基础性作用。消费既是农业生产的根本目的,也是建设农业强国的目标体现。随着城乡居民收入增加,消费模式和

消费结构的转型升级必然会拉动农业农村发展。从消费模式看,居民消费需求从“有没有”开始向“好不好”转变。这将反向推动农产品品种培优,实现农业生产从重视产量向重视质量转型。从消费结构看,随着居民的消费结构向服务产品消费不断演进,农业多种功能将不断得到拓展,乡村多元价值将进一步得到挖掘。扩大内需战略将进一步拓展农业产业链,促进农村一二三产业融合发展,推动农业不断向高附加值的价值链攀升。

第二,增强农业产业链的支撑能力。农业产业链的支撑能力是农业强国建设的基础保障。目前,我国农产品加工业产值与农业总产值之比为 2.5:1,低于发达国家的 3:1 至 4:1,农业产业链条短,综合效益不高^⑥。首先,应结合消费者需求结构转型,以农业产业链升级为基础,深度融合产业创新链,在城乡经济循环中推进产业链不断延伸拓展。其次,从提升要素质量、优化配置结构、完善政策设计、强化科技创新等方面入手,加快补齐农业产业链短板。再次,要利用规模化经营、资源共享和技术溢出等手段,不断强化农业产业链的集聚规模效应。最后,要建立健全农业相关服务业的供求联动机制,发挥农业服务化对农业产业链的溢出“红利”。

第三,多渠道扩大有效投资。投资作为需求侧的“三驾马车”之一,不仅是我国扩大内需的重要手段,也是农业强国建设的重要保障。现代化的物流体系和完善的市场体系是畅通城乡间农产品生产、分配、流通及消费各环节的重要基础,也是进一步巩固和扩展农村市场潜力和优势,释放内需潜能的重要支撑。一方面,要持续加大国家在农村基础设施建设、农业高质量发展等方面的投入,加快补齐交通物流、公共卫生、生态环保等短板,逐步改变农村基础设施陈旧、农业发展落后的现状,促进农业农村设施现代化;另一方面,要鼓励扩大社会资本投资,构建统一开放、竞争有序、制度完备的高标准市场体系,增强市场主体的投资信心,激发社会主体的投资活力,形成以市场为主导的投资内生增长机制。

2. 协同实施乡村振兴战略,加快推动农业农村现代化

全面推进乡村振兴战略与建设农业强国战略统一于全面建成社会主义现代化强国这一奋斗目标,“两大战略”都是党中央着眼于中长期发展战略对“三农”工作的系统谋划。促进农业强国战略与乡村振兴战略协同,深刻阐释了全面推进乡村振兴的内在逻辑,也指出了建设农业强国的时代要求。要

把全面推进乡村振兴作为加快建设农业强国的重要任务,推动乡村产业升级,带动农村发展,促进农民增收。

第一,发挥乡村产业要素的整体优势,拓宽农民增收渠道。“产业兴旺”是实施乡村振兴战略和建设农业强国战略有效衔接的关键。一方面,要优化农业产业链结构,提高农产品附加值。如水稻生产,不仅可以通过初加工和深加工制成不同产品,还可以衍生出稻田景观等多种分支,实现农业产业链结构的“树状”延伸。另一方面,要创新多层次、多类别的产业融合模式。既要促进农业内部不同农业类型的融合,如农牧、林牧、渔牧融合模式,形成有机循环农业、立体农业等,又要促进农业产业链产前、加工、流通等不同环节的融合;既要促进农业与非农业之间的融合,如农业与旅游业结合形成休闲农业,又要促进农业与农村之间的融合,实现生产与生活、农产品与乡村文化的有机结合。

第二,建设宜居宜业和美乡村。建设宜居宜业和美乡村是实施乡村振兴战略的重要内容,也是与建设农业强国高度契合的乡村愿景。从宜居层面看,要立足现有村庄基础条件,重点加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,完善农村养老、教育、医疗等方面的公共服务设施,逐步使农村基本具备现代生活条件。从宜业层面看,要重新审视乡村就近就地就业空间,发展一批就业容量大的县域富民产业,充分挖掘农村建筑业、服务业、旅游业等多个行业的用工需求,在农村工程项目建设中推行以工代赈,促进农民就业增收。

第三,实现乡村治理现代化。乡村治理现代化既是建设农业强国的内在要求和必要条件,也是实施乡村振兴战略的重要内容。首先,要顺应乡村人口结构、公共事务、政府与村庄职责边界的变化趋势,建立健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。其次,要深化农村集体产权制度改革,发展壮大新型农村集体经济,缓解政府财政资金投入不足的压力。最后,要依据村庄发展水平和资源禀赋特点,创新乡村治理模式,积极探索积分制、清单制以及数字化治理、网格化治理等多种治理模式,提高乡村治理效能,促进乡村治理现代化。

3. 协同实施新型城镇化战略,促进城乡要素有效配置

实施新型城镇化战略,不仅能吸纳大量农村剩余劳动力转移就业,提高城乡之间生产要素配置效率,还能引导资本、技术、信息等生产要素向乡村转

移^[16];既有助于挖掘农业从业者在农业内部的增收潜力,又有利于持续减少农业从业人员数量,提升农业劳动生产效率,这是建设农业强国的重要保障。现阶段,要加快推进以县城为重要载体的新型城镇化,促进城乡要素双向流动,为乡村产业高质量发展提供支撑。

第一,促进农业劳动力分工分业。根据斯密定理,分工作为国民财富增长的基本源泉,可以成为经济增长的重要起点。当前,我国农业劳动力收入远低于全国平均水平,亟须通过分工分业,缩小农业从业者和非农从业者之间的收入鸿沟^⑦。从农村产业视角看,可以将农业劳动力分工分业划分为资源型产业、区域特色产业、绿色产业及劳动密集、技术密集、资本密集比较优势产业等不同类型,进而增加农业从业者的经营性、集约型、附加性或增值性收入^[17]。从劳动力生产率视角看,可以通过科技创新,引进现代生产要素代替劳动力,提升农业集约化水平,以提高单位劳动力的投入产出效率。

第二,促进农村剩余人口向城镇转移。实施新型城镇化战略,既为农民非农化转移提供重要保障,又为新型经营主体发展现代农业提供契机。从实践看,新型经营主体通过统一生产资料供应、技术服务、加工销售等多种措施生产优质安全的农产品,凭借联合与合作优势寻求市场机会和价格改进,可以提高农产品市场竞争力。为此,一方面,要深化农村土地制度改革,健全农村土地流转市场,完善土地流转、征收及退出制度,促进人地资源优化配置;另一方面,要强化县城在就业、就医及子女教育等方面对农村人口迁移的吸引力,增加农民非农就业机会,提高农村剩余人口转移进城就业的稳定性。

第三,加快推进以县城为重要载体的新型城镇化建设。县城是我国城镇体系的重要组成部分,是城乡融合发展的关键支撑。推进以县城为重要载体的城镇化建设是建设农业强国的重要路径。首先,要明确县城产业发展定位,壮大县城特色产业,完善产业平台和配套设施^[18],通过推动产城融合,将农村产业发展和小城镇建设有机结合起来,发挥城乡资本、人才等要素集聚牵引作用,进而推进县域富民产业高质量发展^[19]。其次,要加快县城基础设施建设,大力推动基本公共服务均等化,推动城镇服务向农村延伸,有效发挥社会化服务对农业转型升级的积极作用。最后,要推进信息技术基础设施建设,通过向农业注入现代生产要素和现代服务等为农业强国建设提供支撑。

4. 协同实施“双碳”转型战略,推动农业农村低碳转型

农业既是全球重要的温室气体排放源,又是一个巨大的碳汇系统^[20]。农业绿色低碳发展不仅是满足人与自然和谐共生的时代要求,也是国内农业转型升级的现实需求。“双碳”转型战略下的农业强国建设,要处理好农业发展和固碳减排之间的关系,走出一条符合中国特色的生态优先、绿色低碳的农业可持续发展道路。

第一,发展高效生态农业。高效生态农业既是建设农业强国的重要选择,也是在农业领域实现“双碳”转型的重要体现。要把发展高效生态农业作为现代农业的重要任务,持续推动农业资源投入减量化,促进农业资源全面节约和循环利用。要加快转变发展方式,推动高效生态农业发展,努力实现从拼资源、拼消耗的掠夺式农业经营方式向资源节约、环境友好的可持续型农业经营方式转变,引导农业生产节水、节地、节肥、节药,保护和利用好耕地、优良品种和农业文化传统。

第二,优化农业产业结构。要加快优化农业种植业结构和乡村产业结构,控制高消耗、高污染、高排放的种养业及关联产业,把农业结构布局与重塑乡村生态环境结合起来,增加绿色农产品的供给。要推进粮食生产功能区、重要农产品保护区、现代农业示范区、可持续发展试验区建设,促进农业绿色发展。要调整优化农业产业结构,推动农业园区和集群循环化改造,促进全产业链优化升级。

第三,促进低碳农业发展。一方面,要有序推进农业纳入碳市场。加快完善农业碳交易项目方法学,健全农业碳排放和碳汇的计量、监测体系,推动形成政府主导、社会参与、市场化运作的农业碳交易机制^[17]。另一方面,要实施低碳兴农工程,打造低碳农业品牌,通过品牌溢价提升低碳农产品的市场收益。政府部门要加大低碳农业示范区建设支持力度,促进低碳技术集中应用与集成示范,助力低碳农产品在市场上获得溢价收益。

四、建设农业强国的政策选择

在我国全面建成社会主义现代化强国总体战略布局中,加快农业强国建设,必须从规划、人才、政策、改革四个方面入手,部署若干重大工程,科学谋划和有序推进“三农”各项工作,完成从农业大国向农业强国跨越的历史任务。

1. 科学制定农业强国建设规划

建设农业强国是一项长期的历史任务,要坚持规划引领,优化政府职能,更好地履行政府职责,最大限度激发农户及其他各类市场主体的主动性和创造力。首先,要明确建设农业强国的任务和目标,加快制定建设农业强国的专项规划,细化建设农业强国的战略重点和任务要求,更好地发挥建设规划对实现农业强国目标的战略导向作用。同时,要确保农业强国目标与社会主义现代化强国目标相一致,促进农业农村优先发展,明确细化目标任务的时间点和路线图。其次,基于农业强国的战略内涵和外延,锚定2050年实现农业强、农村美、农民富的战略目标,从世界、国家、地区等不同层次维度,经济、社会、政治等不同领域维度,农业、工业、服务业等不同部门维度,综合国内外统计指标体系建设经验,健全农业强国的评价标准和指标体系。再次,要加强规划衔接协同,促进农业强国建设规划与空间规划、产业规划、区域规划相协调。要加强地方规划对国家规划的贯彻落实,确保地方农业强省规划、农业强市规划与国家建设规划相衔接。最后,要加强规划实施,落实责任分工,合理确定年度工作任务、阶段性工作重点,把握农业强国战略下“三农”工作之间的内在关联性和系统协调性,对规划实施情况进行动态监测,适时开展第三方评估,做到短期目标和长期目标的综合平衡。

2. 加强农业农村人才队伍建设

建设农业强国的关键环节是夯实人才基础,充分发挥人才第一资源的支撑作用。要围绕农业转型升级的需要,培养造就高素质经营者队伍和乡村建设人才队伍,全方位引进、培育、用好各类知农爱农人才,激发人才在农业强国建设中的创新活力。首先,要加快培育新型农业经营主体和新型职业农民,重视乡土人才,加大对农村实用型新型人才的培养力度,积极引导大学生、返乡农民工和各类城市“新农人”入乡创业,鼓励各类退休人员回乡建设。其次,开发农村人力资源,强化乡村发展、乡村建设、乡村治理等“三类”人才队伍建设,完善乡村人才培养、引进、聘用和激励措施,促进各类人才投身农业农村。再次,加大农业从业者培训力度,组织开展乡村产业、农村商业和转产就业等技能培训,创新定向制、订单式人才培养方式,实施现代农业知识更新工程,开展农村技能提升行动。最后,加快建立农村集体经济组织人才加入机制,畅通人才跨区域流动渠道,强化县域内人才统筹使用,赋予涉农企业和农村

基层组织更加灵活的用人自主权,培养一支懂农业、爱农村、爱农民的农村工作队伍。

3. 创新农业农村政策支持体系

对农业农村发展提供政策支持是世界农业强国采取的通行做法。建设农业强国,要重视农业农村投入保障问题,加大支持保护力度,创新投融资机制,优化政策支持体系设计,形成稳定支持农业农村优先发展的长效机制。首先,要坚持强农惠农富农的政策取向,持续加大一般公共预算支农投入力度,完善“财政专项+基建投资”“中央支持+地方投入”等组合方式,确保财政支农支出平均增幅高于其他领域。同时,要拓展政府性基金和专项债券等新渠道,提高土地出让收入用于农业农村的比例,赋予县级政府合理使用资金的自主权,引导社会资本投向农业乡村。其次,要创新农业农村支持政策设计,为建设农业强国相关的政策目标匹配政策工具,以促进农业绿色转型和提高产业链韧性为导向优化农业支持政策,以农村社会事业均衡发展为重点优化农村发展政策。最后,结合农业强国的政策取向,优化农业补贴和投入方式,持续推进科技兴农和科技强农,强化政策要素协同保障,推动涉农资金整合,提高农业农村支持政策效能,构建发展目标、规划项目与宏观政策协调联动机制。

4. 深化城乡联动改革

改革是乡村振兴的重要法宝,也是建设农业强国的动力源泉。建设农业强国,要以完善产权制度和要素市场化配置为重点,聚焦一些中观层面的综合改革领域,深化城乡联动改革,打破利益固化格局,推进农村集体资源资产的权利分置和权能完善。首先,要增强改革的联动性,由点到面,以县域为单元统筹谋划,推进一批覆盖城乡的整体性改革。比如,在土地改革方面,要将耕地利用保护、承包地流转、适度规模经营、设施农用地保障、宅基地制度改革与“点状供地”改革协同起来,配套推进新型农业经营体系建设,不断优化农民和土地的关系。其次,顺应经济社会发展规律,以产业为抓手,打破行政区划边界,加大政府部门“放管服”力度,实施一批跨区域、流域性的综合性改革。比如,要建立区域性农业改革协调机制,一体谋划大农业下的各细分产业,将粮食生产与科技装备引入、智慧农业发展、绿色低碳转型、农产品生产功能布局等协同起来,促进生产要素向先进生产力流动。最后,坚持以人民为中心的改革思路,尊重基层创造和农民意愿,适应农民群体分化、农民工市民化和人才返乡的历史趋势,依靠

改革回应城乡居民对农业强国建设的新期待。比如,要顺应城乡人口流动和农村人口结构变化,以人为纽带,协同部署农民职业化与农民退休、乡村治理、进城农民“三权”维护、农民工市民化、新型城镇化等相关领域改革,切实维护城乡居民利益。

结 语

党的二十大报告深刻阐述了中国式现代化的中国特色和本质要求,明确了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的战略指引。农业农村是国民经济的重要组成部分和现代化建设的重要阵地,理应在中国式现代化进程中探索中国特色农业强国道路。加快建设农业强国是一项长期艰巨的工作任务,要深刻理解中国式现代化背景下建设农业强国的战略内涵,锚定建设农业强国目标,协同推进扩大内需战略、乡村振兴战略、新型城镇化战略、“双碳”转型战略等多项中长期重大战略,扎实推动乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作。与世界上其他农业强国相比,我国农业发展在发展条件、发展阶段和发展方式上仍存在深层次的矛盾与挑战。从发展条件看,我国需要长期面对人多地少、超小规模经营的现实基础和“大国小农”的基本国情农情。从发展阶段看,尽管制定了农业现代化与工业化、城镇化、信息化同步发展的宏观战略,但农业现代化短板仍然突出,地区间发展不平衡不充分成为制约我国建设农业强国的短板。从发展方式看,我国农业主要依靠资源消耗的粗放经营方式没有根本改变,化肥、农药的过量施用对水土资源和生态环境造成严重破坏,科技创新在农业生产经营中运用不足,农业机械化、现代化、规模化和产业化进程远低于美国、法国、日本等农业强国。破解上述矛盾与挑战,需要我国实现从农业大国向农业强国的转变。建设农业强国不仅要借鉴世界农业强国的发展经验,更需要科学制定农业强国建设规划,加强农业农村人才队伍建设,创新农业农村政策支持体系,深化城乡联动改革,体现中国式现代化的中国特色。

注释

①2017年5月26日,习近平在祝贺中国农业科学院建院60周年的信中提出:“要立足我国国情,遵循农业科技规律,加快创新步伐,努力抢占世界农业科技竞争制高点,牢牢掌握我国农业科技发展主动权,为我国由农业大国走向农业强国提供坚实科技支撑。”参见:《习近平致信祝贺中国农业科学院建院六十周年》,《人民日报》2017年5月27日。②此处数据源于国家统计局:《2021年全国农业及相关

产业增加值占 GDP 比重为 16.05%》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202212/t20221229_1891313.html,2022 年 12 月 30 日。③此处数据源于人力资源和社会保障部:《2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/07/5694419/files/92476f85ea1748f3816775658bbd554f.pdf,2022 年 6 月 7 日。④此处数据源于世界银行:《中国经济动态》,世界银行网站,https://www.worldbank.org/en/country/china/publication/china-economic-update-december-2022,2022 年 12 月。⑤此处数据源于农业机械化推广司:《2021 年全国农业机械化发展统计公报》,农业农村部网站,http://www.njhs.moa.gov.cn/nyjxhqk/202208/t20220817_6407161.htm,2022 年 8 月 17 日。⑥此处数据源于唐仁健:《加快建设农业强国(认真学习宣传贯彻党的二十大精神)》,《人民日报》2022 年 12 月 15 日。⑦此处数据源于《国家统计局,农业农村部有关负责人就 2020 年全国农业及相关产业增加值数据答记者问》,国家统计局网站,http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202201/t20220114_1826336.html,2022 年 1 月 14 日。

参考文献

- [1] 高强.农业高质量发展:内涵特征、障碍因素与路径选择[J].中州学刊,2022(4):29-35.
- [2] 姜长云.全球农业强国建设的历史经验和普遍规律研究[J].社会科学战线,2022(11):57-66.
- [3] 魏后凯,崔凯.建设农业强国的中国道路:基本逻辑、进程研判与战略支撑[J].中国农村经济,2022(1):2-23.
- [4] 夏显力,陈哲,张慧利,等.农业高质量发展:数字赋能与实现路径[J].中国农村经济,2019(12):2-15.
- [5] 复学禹.传承弘扬农耕文化 留住我们生活的根[J].休闲农业与美丽乡村,2014(7):84-97.
- [6] 唐仁健.加快建设农业强国(认真学习宣传贯彻党的二十大精神)[N].人民日报,2022-12-15(1).
- [7] 张红宇.加快建设农业强国的道路选择[J].前线,2022(12):79-82.
- [8] 薛洲,高强.从农业大国迈向农业强国:挑战、动力与策略[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(1):1-15.
- [9] 魏后凯,崔凯.农业强国的内涵特征、建设基础与推进策略[J].改革,2022(12):1-11.
- [10] 高强,曾恒源.巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接:进展、问题与建议[J].改革,2022(4):99-109.
- [11] 曹俊杰.新中国成立 70 年农业现代化理论政策和实践的演变[J].中州学刊,2019(7):38-45.
- [12] 李宁.城乡融合发展驱动共同富裕的内在机理与实现路径[J].农林经济管理学报,2022(4):473-480.
- [13] 高强,薛洲.以县域城乡融合发展引领乡村振兴:战略举措和路径选择[J].经济纵横,2022(12):17-24.
- [14] 索寒雪.中国农业贸易展现超常韧性[EB/OL].(2021-11-10)[2022-12-10].http://www.cb.com.cn/index/show/jj/cv/cv135352792069.
- [15] 王一鸣.百年大变局、高质量发展与构建新发展格局[J].管理世界,2020(12):1-13.
- [16] 徐雪,王永瑜.中国省域新型城镇化、乡村振兴与经济增长质量耦合协调发展及影响因素分析[J].经济问题探索,2021(10):13-26.
- [17] 张红宇.加快建设有中国特色的农业强国[J].农村·农业·农民(A版),2022(11):8-11.
- [18] 高强,程长明,曾恒源.以县城为载体推进新型城镇化建设:逻辑理路与发展进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):61-71.
- [19] 文丰安.基于共同富裕的新型城镇化之路:重要性、障碍及实现路径[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(6):1-10.
- [20] 金书秦,林煜,牛坤玉.以低碳带动农业绿色转型:中国农业碳排放特征及其减排路径[J].改革,2021(5):29-37.

Strategic Connotation, Momentum Source and Policy Options of Building an Agricultural Power

Gao Qiang Zhou Li

Abstract: Promoting the construction of a powerful agricultural country is an inevitable requirement for building a modern socialist country in an all-round way. To build an agricultural power, we must accurately grasp the strategic connotation of the agricultural power, clarify its essential characteristics, national characteristics, international common sense, construction objectives, basic premise and strategic main line. In order to ensure the effective promotion of the agricultural power strategy, it is necessary to find a breakthrough, focusing on the external power contained in the activation of the "simultaneous realization of industrialization, informatization, urbanization and agricultural modernization", the internal power stimulated by the urban-rural integration development, the flexibility and toughness of the two-level management system and the development power injected by the high-level opening, to excavate the momentum source of building an agricultural power, and to forge a road of agricultural power with Chinese characteristics. From the perspective of strategic layout, the strategy of strengthening the country through agriculture should be promoted together with the strategy of expanding domestic demand, the strategy of rural revitalization, the strategy of new urbanization, the "double carbon" transformation strategy and other major national strategies. From the perspective of policy choice, it is necessary to strengthen the planning guidance and guarantee, consolidate the talent base support, innovate the policy support system, deepen the urban-rural linkage reform, and jointly promote and release the policy synergy, so as to realize the transformation from a large agricultural country to an agricultural power.

Key words: agricultural power; strategic connotation; momentum source; policy options

责任编辑:澍 文