

农业强国建设及其关联问题

姜长云

(国家发改委产业经济与技术经济研究所,北京100038)



摘要 加快建设农业强国,要高度重视保障粮食和重要农产品稳定安全供给的重要性和紧迫性,但这是建设农业强国的底线要求,不是全部主要任务。保障粮食和重要农产品稳定安全供给是个系统工程,不可顾此失彼,要注意强化产业链供应链思维。通过分析巴西在保障粮食安全问题上的教训提出:解决粮食安全问题不仅“饭碗应该主要装中国粮”,还要注意这些粮源必须“自主可控”;加快建设农业强国必须同巩固拓展脱贫攻坚成果、促进工农城乡收入差距合理化结合起来;推进农业组织结构创新要注意依托双层经营体制发展农业,带动小农户合作经营、共同增收。当前加快建设农业强国时不我待,要注意推进相关研究强化包容互动。

关键词 农业强国;粮食和重要农产品;大农场;小农户

中图分类号:F324.6 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2023)02-0001-10

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.02.001

习近平总书记在党的二十大报告中做出“加快建设农业强国”的重大战略部署,并在2022年12月召开的中央农村工作会议强调,“锚定建设农业强国目标,科学谋划和推进‘三农’工作,加强顶层设计,制定加快建设农业强国规划”。2023年中央一号文件也就全面推进乡村振兴、加快建设农业强国进行了周密部署。近期国内关于农业强国建设的研究迅速升温,但就总体而言,相关研究仍然较少,与加快建设农业强国的实践需求存在较大差距。本文将在笔者和国内学术界前期相关研究的基础上,就农业强国建设及其关联问题做进一步探讨。

一、保障粮食和重要农产品稳定安全供给是建设农业强国的底线要求

1. 高度重视保障粮食和重要农产品稳定安全供给

世界农业强国往往在世界农业竞争中呈现出规模化的农业比较优势和强势竞争力,具体表现为“一个底线”和“三强两高”。“一个底线”,即粮食和重要农产品供给保障能力强,换言之,粮食和重要农产品稳定安全供给能力强;“三强两高”,即农业及其关联产业创新力强、国际竞争力强、可持续发展能力强,农业现代化水平高、涉农产业链供应链韧性和安全水平高^[1-2]。2023年中央一号文件在界定农业强国时所说的“供给保障强”,主要也是指粮食和重要农产品供给保障能力强。笔者之前的研究显示,现有世界农业强国有的主要依靠自身就能为实现其粮食和重要农产品稳定安全供给提供强劲保障;有的因资源贫乏等,难以通过国内有效保障粮食和重要农产品稳定安全供给,但由于经济发达和人均收入水平高,通过国际市场仍能为实现粮食和重要农产品稳定安全供给提供强劲支撑,这些国家多属人口小国。如在笔者筛选的美国、加拿大、法国、德国、意大利、澳大利亚、新西兰、丹麦、荷兰、以色列、日本等11个现有世界农业强国中,2020年谷物自给率分别为123.2%、184.8%、209.7%、104.2%、55.7%、215.7%、61.4%、112.5%、9.4%、5.8%和32.0%;低于100%的国家只有意大利、新西兰、荷兰、以色列和日本,其中新西兰和以色列人口不足1000万,荷兰人口不足2000万,意

收稿日期:2023-02-07

基金项目:国家社会科学基金重大项目“推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合研究”(21ZDA027)。

意大利人口不足6000万,仅有日本人口超过1亿,但仍不足我国人口的1/10^[2]。因此,作为一个拥有14亿人口的大国,我国主要依靠国际市场来实现粮食和重要农产品稳定安全供给是行不通的。习近平总书记很早就强调,我国作为一个人口大国,“如果粮食等主要农产品供给出了问题,谁都不可能救我们”“只有把饭碗牢牢端在自己手中才能保持社会大局稳定”^[3]。2022年全年,我国净进口食用油籽9510.2万吨,净进口额641.1亿美元,每万吨食用油籽净进口成本674.12万美元,较上年同期增加20.6%^①。尽管我国食用油籽高度依赖进口的格局在较长时间内难以根本改变,但据此延伸可见,如果我国粮食和重要农产品高度依赖进口,不仅多数农产品的国际货源难以保证,而且一旦国际农产品价格上涨,也容易遭受较大的利益损失。2022年、2023年中央一号文件强调“大力实施大豆和油料产能提升工程”“加力扩种大豆油料”,很大程度上与此有关。

我国保障粮食和重要农产品稳定安全供给应该坚持“立足国内基本解决我国人民吃饭问题”^[3],将稳产和保供结合起来。除印度人口与我国接近外,2021年我国年中人口数14.12亿,接近世界人口排名第3~8位的美国、印度尼西亚、巴基斯坦、巴西、尼日利亚、孟加拉国等6国年中人口数之和(14.25亿)。因此,在我国,保障粮食和重要农产品稳定安全供给,首先应该在加强国内稳产保供能力上下功夫。中央早就提出“要坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略”^[3],很大程度上正是基于这个原因。按照联合国粮农组织编制的食品价格指数,2022年全年食品价格指数及其中的谷物、植物油油脂、奶类、肉类、食糖价格指数分别为143.7、154.7、187.8、142.5、118.9和114.5,分别较上年提高14.3%、17.9%、13.9%、19.6%、10.4%和4.7%^②。但同年我国国内农产品价格在总体上仍然保持平稳运行态势,一个重要原因是粮食和重要农产品稳产保供的基础强,特别是粮食再获丰收、畜禽生产平稳健康发展。2022年,全国农产品生产者价格总水平仅比上年上涨0.4%,其中粮食、鲜菜价格较上年涨幅均为2.8%,猪肉价格还下降6.8%;2022年末我国人口总量较上年减少85万,首次出现负增长;2022年底优化新冠防控措施,特别是2023年1月8日新冠转为“乙类乙管”后,即便未来仍有可能出现一两年的人口增长,但人口总量见顶回落的大势难以根本改变。与此同时,我国人口老龄化进一步深化,2022年末我国65岁及以上人口占人口总数的比重已达14.9%^③。人口总量见顶回落和人口老龄化深化,会对我国未来粮食和重要农产品需求总量的增长形成抑制效应;但由于人口总量的下降过程仍将是缓慢渐进的,人均收入水平的提高和对优质农产品需求的凸显,仍会对稳定甚至强化粮食和重要农产品稳定安全供给能力不断提出新要求。因此,确保粮食和重要农产品稳定安全供给仍然不可大意。

我国确保粮食和重要农产品稳定安全供给,不仅需要注意“我们的饭碗应该主要装中国粮”,而且必须将保障粮食和重要农产品稳定安全供给的主动权“牢牢掌控在自己手中”^[3]。当前,世界进入新的动荡变革期,百年变局加速演进,不确定难预料因素明显增多;乌克兰危机和新冠疫情余波未了,其后续影响仍待观察;新的地缘政治冲突和极端天气灾害何时何地何种程度发生,并将如何影响全球粮食和农产品市场,进而通过国际市场的溢出效应影响到我国粮食和重要农产品稳定安全供给,仍然具有很大的不确定性。况且,全球粮食或农产品市场、能源市场、农资市场、金融市场的波动,容易形成交织叠加效应。因此,全球粮食和重要农产品产业链供应链面临的不确定性风险明显增加,给我国确保粮食和重要农产品稳定安全供给带来了严峻挑战。在此背景下,我国掌握粮食和重要农产品稳定安全供给的主动权至关重要。对此需要警钟长鸣,始终保持清醒认识。习近平总书记早就强调,“越是面对风险挑战,越要稳住农业,越要确保粮食和重要副食品安全”^[4]。党的二十大

① 资料来源于农业农村部农业贸易促进中心:“2022年1—12月我国农产品进出口情况”http://www.moa.gov.cn/ztzl/nybrl/rlxx/202301/t20230128_6419275.htm,“2021年1—12月我国农产品进出口情况”<http://www.chinagrains.cn/axfwnh/2022/01/28/0132293896.shtml>。

② 资料来源于FAO数据库,<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/zh>。

③ 资料来源于国家统计局:“2022年国民经济顶住压力再上新台阶”,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202301/t20230117_1892090.html。

报告要求“着力提升产业链供应链韧性和安全水平”“加强重点领域安全能力建设,确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全”^[5]。要结合农业农村工作和农业强国建设,深刻悟透提升粮食和重要农产品稳定安全供给能力的重要性和紧迫性。

2. 准确把握保障粮食和重要农产品稳定安全供给的“度”

第一,保障粮食和重要农产品稳定安全供给是农业强国建设的底线要求,也可称作“头等大事”,但不是农业强国建设的全部主要任务,不能以此取代或冲淡其他。底线不牢,地动山摇。实施乡村振兴战略也好,建设农业强国也罢,保障粮食和重要农产品稳定安全供给,在任何时候都是不可动摇的底线要求,要注意统筹发展和安全,夯实这个底线。我国是拥有14亿人口的大国,如果稍不留神让这个底线失守,要建设农业强国就容易沦为空谈、笑谈,坚持高质量发展、推进中国式现代化也容易落空,甚至会通过其溢出效应加大全球粮食不安全和经济社会风险。但是,底线只要做牢了、夯实了即可,不需要多多益善。不能用保障粮食和重要农产品稳定安全供给,代替或抵消、冲淡加快建设农业强国的其他主要任务,如增强农业及其关联产业创新力、国际竞争力、可持续发展能力,提升农业现代化水平和涉农产业链供应链韧性、安全水平等。

第二,保障粮食和重要农产品稳定安全供给是个系统工程,不可顾此失彼有所偏废。相对而言,保障粮食安全特别是口粮绝对安全,属于底线中的底线,又是保障粮食和重要农产品稳定安全供给的“头等大事”。但是,保障粮食安全或粮食稳定安全供给,并非意味着粮食产量越多越好。要统筹兼顾保障粮食稳定安全供给和保障重要农产品稳定安全供给,在夯实粮食安全底线的同时,顺应消费结构升级和消费需求多样化趋势,抓紧做好重要农产品稳产保供的文章,避免因片面、过度强调粮食安全,挤占了本应用于保障重要农产品稳定安全供给的资源配置。在此方面,不仅要注意强化系统思维,还要注意强化结构思维、历史思维。如粮食单产水平的提高和品质的改善,有利于拿出更多更好的耕地用于保障重要经济作物生产和稳定安全供给。在耕地总量既定的前提下,对粮食安全用力不足,固然可以拿出更多的耕地保障粮食之外的重要农产品稳定安全供给,但可能影响粮食安全这个“国之大者”。如对粮食安全用力过猛,既可能导致粮食供给过剩、价格下跌,导致今后粮食主产区特别是种粮农民利益和地方政府重农抓粮积极性受到侵蚀,不利于粮食综合生产能力的长期稳定;又可能加剧重要农产品生产资源配置不足和供给短缺问题,甚至推动我国重要农产品全面进口格局的形成和强化。因此,在统筹粮食和重要农产品稳定安全供给方面,也要注意把握好“度”。

鉴于未来我国口粮需求稳中有降的趋势,要在夯实口粮绝对安全底线的同时,将维护粮食安全的重点放在解决饲料粮供给短缺上。近年来,我国局部、少数地区出现了收割未成熟的小麦卖给养殖户作青贮饲料的现象,简称“割青苗”现象。对此要注意冷静观察、客观分析,尊重企业和微观主体的自主选择,并保持必要的“平常心”,不要危言耸听、草木皆兵。要从提高动物营养和资源配置效率的角度,辩证看待这种“割青苗”现象,深化粮食作物、经济作物、饲料作物、饲草作物统筹,创新拓展构建多元化食物供给体系的思路。要创新思路,推动“树立大食物观”由“倡导”和“要求”切实转化为“行动”。在加强耕地保护和高标准农田建设的同时,结合推进科技创新和成果转化能力建设,拓展农林牧渔结合、植物动物微生物并举,向山、水、林、湖、草、沙“要食物”的路径,扩大维护粮食和重要农产品稳定安全供给的回旋余地和选择空间。

第三,保障粮食和重要农产品稳定安全供给要注意强化产业链供应链思维,将加强综合生产能力建设和综合流通能力、宏观调控能力建设结合起来。保障粮食和重要农产品稳定安全供给,要注意跳出农业抓农业,把粮食和重要农产品生产同相关农资供应、加工、流通、储备、国际贸易等结合起来。笔者之前的研究已经显示,现有的世界农业强国往往是世界范围内推进农业产业化、产业融合化、产业链一体化的领头羊,注意促进现代农业与现代服务业、先进制造业深度融合发展,发挥现代服务业对农产品加工等涉农制造业、现代农业发展的引领支撑和带动作用^[2]。所谓稳定安全供给,即

与消费需求和消费能力相适应的供给。保障粮食和重要农产品稳定安全供给,归根到底是要实现粮食安全和重要农产品供求平衡。而供给是生产和流通综合作用的结果,因此,为了保障粮食和重要农产品稳定安全供给,加强粮食和重要农产品综合生产能力建设是重要的,但加强粮食和重要农产品综合流通能力建设同样不可或缺,其有利于化解农产品产销衔接不畅导致的资源错配和浪费问题。以县城、中心镇或区域物流中心为重要节点,加强畅通区域、疏通城乡的粮食或重要农产品流通服务网络建设;或依托区域中心城市、节点城市或县城、中心镇,加强重要农产品集采集配中心或区域公共营销平台建设,可以对加强粮食和重要农产品综合流通能力、促进农产品产销衔接和供求平衡发挥画龙点睛的作用,有利于优化面向都市圈的粮食和重要农产品应急保障体系,甚至有利于促进粮食和重要农产品无效供给转化为有效供给。

此外,优化粮食和重要农产品市场调控和农产品、农资进出口调控,以及培育具有全球竞争力和贸易影响力的跨国农业企业,对于保障粮食和重要农产品稳定安全供给也有重要意义。最近几年来,强化跨周期调控和逆周期调控日益引起中央政府的重视,但是面对不稳定不确定的发展环境,如何创新调控方式,增强跨周期调控和逆周期调控的时效性和精准性,仍然值得高度重视。稍有不慎,很有可能导致调控时机选择失误,出现类似“拍马屁拍到马腿上”的问题,加剧粮食或重要农产品供求或价格波动。要积极支持现代农业产业组织成长壮大,以此为依托,鼓励在国内乃至全球农产品贸易中具有影响力和竞争力的跨区域甚至跨国性农业企业集团成长壮大,在统筹利用“两种资源、两个市场”、促进粮食和重要农产品稳定安全供给中发挥生力军作用。

二、以中国式现代化指导农业强国建设:卢拉的眼泪及其启示

党的二十大报告为我们谋划了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图,也提出了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务,并强调中国式现代化是“中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”,是“人口规模巨大的现代化”“全体人民共同富裕的现代化”“物质文明和精神文明相协调的现代化”“人与自然和谐共生的现代化”“走和平发展道路的现代化”等重要命题^①。建设农业强国是全面建设社会主义现代化强国的基础工程,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,必然要求把中国式现代化的理念和政策思维作为加快建设农业强国的行动指南。近年来,作为世界粮食生产和出口大国的巴西,粮食不安全问题明显加重。这从反面给我国敲响了警钟:以中国式现代化推进农业强国建设不能流于形式,对此丝毫不得大意。

1. 巴西粮食生产和出口能力强,与其粮食不安全风险增加形成鲜明反差

作为南美洲面积最大的国家,巴西国土面积851万平方千米,2021年总人口21432.62万,GDP总量位居世界第12位^②。得天独厚的地理条件,决定了巴西是世界上少有的适宜农林牧渔业全面发展的国家,农业开发潜力位居世界前列。巴西农牧业发达且资源禀赋优越、农业科技和机械化水平较高,是近年来其经济增长的主动力之一,拥有“21世纪的世界粮仓”之称,是多种农产品主要生产和出口国。2021年,巴西全年谷物和大豆产量分别位居世界第5和第1位,谷物中稻谷和玉米产量分别位居世界第10和第3位;谷物和大豆出口量分别位居世界第9和第1位,谷物中稻谷和玉米出口量分别位居世界第3和第4位。2020年和2021年,巴西人均谷物产量分别为588.98千克和523.60千克;人均大豆产量分别为571.29千克和629.58千克,人均薯类(马铃薯和甘薯)产量分别为21.65千克和21.83千克;谷物净出口量分别占当年谷物产量的21.6%和10.4%,分别相当于人均谷物净出口127.26千克和54.56千克;大豆净出口量分别占当年大豆产量的67.4%和63.2%,分别相当于人均大豆净出口385.33千克和397.74千克^③。从这组数据推测,巴西应该不会出现大量饥饿人口,更不会有

① 数据来源于世界银行, <https://data.worldbank.org/cn/indicator>.

② 数据来源于FAO数据库, <https://www.fao.org/faostat/zh/#data/QCL> 和 <https://www.fao.org/faostat/zh/#data/TCL>.

饥饿人口的迅速增加。

但是,恰恰是在巴西,近年来生活在饥饿中的人数越来越多。巴西瓦加斯基金会(FGV)社会政策中心通过分析盖洛普(Gallup)咨询公司的调查数据发现,巴西粮食不安全率从2014年的17%跃升到2021年底的36%,2021年底巴西的粮食不安全状况达到创记录的严重水平,并首次超过全球平均水平(35%)。在最贫穷的20%的巴西人中,75%的人确认在过去12个月中出现过没钱买食物的情况^①。联合国粮农组织(FAO)2022年7月6日发布的报告显示,2014—2016年,处于粮食不安全状况和重度粮食不安全状况的巴西人分别为3750万人和390万人。2019—2021年,约6130万巴西人处于粮食不安全状况,其中1540万人处于重度粮食不安全状况。换句话说,近年来,巴西人的饥饿或粮食不安全状况严重恶化,到2021年每3个巴西人就有1个处于粮食不安全状况^②。巴西新任总统路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦当选后曾含泪感慨,他从未想到饥饿会再度光顾这个国家,他要带领巴西人“与饥饿与贫困做斗争”^③。那么,在粮食安全问题上,巴西何以出现这种情况呢?

2. 巴西现代化的大农场呈现强烈的出口导向和市场导向特征,粮食产业链供应链受跨国公司和国际资本的强势控制

巴西农业结构呈现大农场和小农场并存的特点。长期以来,由于实行土地私有制,土地可在市场自由交易,巴西大部分土地,特别是良田集中在少数大庄园主手中^④。大型农机具和现代信息技术、智能技术的运用,提升农业生产效率的要求和国际竞争的压力,进一步推动巴西土地向大庄园主集中。这些大庄园主经营的农场属于商业性大农场,现代化程度高,主要从事大豆、甘蔗、咖啡、玉米等出口农产品生产,生产率和收入水平高。近年来,巴西农业生产率增长较快,农业在国际市场形成很强的竞争力^⑤,这些现代化大农场的支撑作用功不可没。巴西尽管对外资购买和租赁土地有限制性政策,但长期以来推行私有化并鼓励外资特许经营,鼓励外国企业或个人在巴西投资农业^⑥。加之,跨国农业企业和国际资本通过种子和化肥农药等农业投入品市场、粮食加工、收购、出口贸易和粮食仓储物流等环节的高度垄断和控制,通过农业产业链产前、产后环节对生产环节的影响,形成了对大庄园、大农场及其粮源的强势控制力。按照这些出口导向、市场导向的大农场,特别是跨国农业企业和国际资本的行为逻辑,商业盈利是最重要的,满足巴西居民的粮食需求则是次要的,甚至不用过多考虑。因此,大量粮食虽产于巴西,但其产销控制权属于大庄园主、大农场主背后的跨国粮食企业,巴西人无权支配。在此背景下,近年来国际能源价格上涨,推动巴西大量粮食被用于生产利润高得多的燃料乙醇以供应国际国内市场,脱离巴西的粮食储备和口粮消费,助推巴西成为世界上重要的燃料乙醇出口国和可再生能源消费大国,也导致近年来巴西粮食不安全问题凸显。

此外,以下因素也助推了跨国农业企业和国际资本对巴西大庄园、大农场控制力的强化。第一,巴西农业和农业投入品市场高度开放,甚至农产品国内价格与国际市场价格基本保持一致,农业出口导向、农产品贸易政策以市场为导向的特征鲜明^{⑦-⑧}。第二,巴西是食品出口大国,食品出口以加工后的食品为主,食品加工业对全国经济发展至关重要^⑨。巴西农产品和食品加工企业众多,机械化、集团化、规模化、产业链成熟完善、资本雄厚等特征鲜明,有的食品加工企业规模在全球名列前茅。为促进食品加工业发展,巴西每年都从国外进口大量食品加工与包装设备^⑩。因此,跨国农业企业和国际资本对农产品加工业的控制力也较强,甚至通过融资支持等方式,推动农业生产与农业投入供

① 资料来源于中巴商业资讯网:“巴西粮食安全首次低于世界平均水平”,<https://china2brazil.com/2022/05/26/巴西饥饿程度超过世界平均水平/>。

② 资料来源于央视网:“联合国粮农组织:2019年至2021年巴西约6000万人粮食安全无法保证”,http://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-07-07/doc-imizmsecv0397750.shtml?finpagefr=p_108。

③ 资料来源于新华网:“卢拉宣誓就任巴西总统 强调团结和重建”,<http://news.cctv.com/2023/01/02/ARTIyzH6C66IK8pV-CYrbQ5qR230102.shtml>。

④ 巴西的初级产品出口占总出口的5%左右,2020年巴西食品加工工业增加值占全国GDP的10.6%,食品行业贸易总额占巴西对外贸易总额的64.4%。

供应商、农产品加工商、连锁超市等一般分销商、国际贸易企业等紧密结合,推动农业综合企业等迅速发展和国际影响力迅速提升^①。巴西的农业综合企业竞争力强,贡献了约1/5的国内生产总值^[8]。

3. 小农场在维护巴西国内粮食市场供给中的重要性较为突出,但来自大农场市场竞争的挤压容易导致其退出农业并加剧失业和贫困问题

巴西大多数农场是小型家庭农场,集中了很大一部分农业劳动力,但其产出占总产出的份额却很小。这些小农场以生产木薯、黑豆为主,劳动生产率和经营收入水平较低,主要面向国内市场甚至本地市场的食品消费需求^[9]。巴西62%的农场是用地不足50公顷的小型农场,只占农业用地面积的7%,其竞争力明显弱于大型农场。其中,相当一部分属于自给自足、贫穷且受教育水平低的农民^[6-7]。巴西的农资市场高度开放,且约3/4的化肥依赖进口。近年来,全球通货膨胀加剧,国际能源价格迅速上涨或高位运行,推动农资价格加快上涨或高位运行,导致巴西小农场的生存压力明显加大。

长期以来,巴西政府也注意采取措施支持小农场的发展。如引导小农场通过加入合作社等方式,接受合作社为社员提供的农业产前、产中、产后环节全方位服务,参与农业产业化运作和现代化发展,借此提高市场竞争力和风险应对能力。生产者、商业企业或工业加工商通过纵向一体化形成的合作组织,对活跃在商业农业中的中小型生产者提供技术知识和依托定期合同提供的信贷支持,也为其融入农业价值链提供便利^[7]。巴西政府还通过实施家庭农业支持计划,对家庭农场、低收入农户和小农户进行针对性的支持,防止农业人口向大城市过快流动导致城市社会问题^[8]。政府的技术援助仅限于小型家庭农户和特定的农村生产者群体,以及以土著社区为代表的少数民族群体^[7]。巴西农业发展部20世纪90年代中期开始实施的家庭农业信贷支持计划,主要资助以家庭为单位进行农业生产的低收入农民。2020年6月,巴西农业部启动的“丰收计划”将中小型农业生产者作为政府补贴和贷款支持的重点,旨在推动国内农业生产发展^[8]。但小农场和大农场相比,在资金实力、竞争能力、抗风险能力等方面差异悬殊,这些措施对于解决小农场的生存困境和发展难题收效甚微。

4. 大农场取代小农场导致巴西的部分口粮消费被迫依赖进口,也加剧巴西社会的贫困和两极分化问题

在巴西,大农场挤压、排挤小农场的现象较为严重,许多小农场的农民因此失业并陷入贫困。大农场排挤小农场,为发展规模化、机械化和出口导向的现代农业提供了便利,也导致土地向大农场加快集中,跨国公司、国际资本对粮食产业链供应链的控制力进一步强化,小农场日益陷入粮食产业链供应链的边缘和依附地位。来自现代化大农场的竞争挤压,大幅弱化了主要面向国内市场的小农场为巴西居民提供生存保障的作用,导致巴西在大量出口粮食的同时,口粮消费还有相当一部分被迫依赖进口。2020年、2021年,巴西人均进口谷物分别达到42.67千克和49.65千克。因此,近年来的全球粮价上涨和通货膨胀,很容易传导到巴西,增加居民生活成本和口粮不安全风险。

巴西社会长期存在严重的收入分配不均问题。面对大农场市场竞争的挤压,许多小农场被迫退出农业,导致巴西农民失业和贫困现象加剧,社会两极分化严重,饥饿风险增加。巴西收入水平在前20%和前10%的人所获收入分别占总收入的60%和40%,收入水平在后20%和10%的人所获收入占总收入的比重分别为不足4%和仅占1%。在收入和财富向少数人高度集中的同时,近2000万居民处于低收入陷阱^[8]。因大农场竞争挤压而失业、失地的农民被迫流向城市进入“贫民窟”,处于失业和非正规就业状态。近年来,新冠疫情导致其就业机会进一步减少,收入水平大幅降低并加剧其贫困状态,容易形成贫穷的恶性循环。因此,巴西的贫困主要发生在城市,近2/3的穷人生活在城市地区,特别是城市非正规居住区^[8]。由于巴西国内粮价与国际粮价基本相同,农产品市场高度开放,在通货膨胀导致国内外粮价暴涨的背景下,大量低收入人口陷入饥饿和营养不良状态,买不起粮食,加重饥饿或粮食不安全问题是不难避免的。

① 当然,以大农场为主导的农业结构特点,为巴西农业综合企业的迅速发展提供了经验丰富的企业家支持;巴西农牧业研究公司(Embrapa)、其他公共和私人研究机构、跨国农业企业等为增强农业创新力、提高生产率发挥的重要支撑作用,也推动了巴西农业综合企业的迅速发展及其国际影响力的迅速提升。

5. 巴西教训对我国加快建设农业强国的启示

第一,“以我为主,立足国内”解决粮食安全问题不仅要注意“饭碗应该主要装中国粮”,还要注意这些粮源必须是“自主可控”的。既然中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,坚持以人民为中心的发展思想,维护人民根本利益、增进民生福祉,就是建设农业强国的基本要求。而解决好我国人民的吃饭问题、保障粮食安全,是维护人民根本利益、增进民生福祉的底线。因此,要将保障粮食安全的主动权牢牢掌握在自己手中,不能让产自中国的粮源其控制权旁落到跨国企业、国际资本甚至他国手中。增强发展的安全性主动权,必须高度重视这一点。巴西的教训说明,粮食产能不等于可控粮源,一国粮食产业体系如果不能以满足国内需求为首要原则将贻害无穷,也容易导致增强发展的安全性主动权落空;在保障重要农产品安全稳定供给上也是如此。因此,在支持农业及其关联产业增强国际竞争力的同时,防止农业产业链供应链受制于人,防止粮食和重要农产品产业链供应链受跨国企业、国际垄断资本甚至其他国家控制,确保粮食和重要农产品购储加销体系自主可控、安全高效,是我国必须坚守的底线,也是提高农业产业链供应链韧性和安全水平的基本要求。

第二,加快建设农业强国必须同巩固拓展脱贫攻坚成果、大力推进农村现代化结合起来,扎实推进共同富裕,促进工农城乡收入差距的合理化。当今世界,农业现代化日益呈现与农村现代化融合互动、耦合共生的特点;作为后发型发展中国家,在推进农业现代化的过程中,更需要注意农业现代化与农村现代化一起设计、一并推进。巴西的一个重要教训正是在于,农业现代化的成功,并没有惠及整个农村地区,大量小农仍处于贫困之中^[7]。在城乡日益融合互动的背景下,农村贫困问题很容易转化为城市贫困问题。而贫困与饥饿往往是一对孪生兄弟,况且,当今世界粮食安全主要不是总量问题而是分配不平等,世界粮食安全风险主要发生在那些经济社会发展水平比较低或收入不平等程度比较严重的国家^[2]。在国家之间如此,在不同人群之间也是如此。因此,贫困问题加剧、收入不平等加重,很容易导致贫困人口因买不起粮食而陷入饥饿或粮食不安全状态。所以,守住粮食和重要农产品稳定安全供给的底线,防范出现粮食不安全风险,应同防范规模性返贫、加强贫困治理和解决相对贫困问题结合起来,并统筹解决城乡贫困问题。

第三,在我国推进农业组织结构创新要注意依托双层经营体制发展农业,将深入开展新型农业经营主体提升行动、实施农业社会化服务促进行动同带动小农户合作经营、共同增收结合起来。要在坚持家庭经营基础性地位的同时,结合培育新型农业经营主体、新型农业服务主体和加强农业区域性综合服务平台建设,鼓励平台型企业对新型农业经营主体、新型农业服务主体发挥赋能作用等,发展多种形式农业适度规模经营,并将增强农业创新力、竞争力、可持续发展能力和提升农业现代化水平、培育现代农业产业链供应链,同促进小农户与现代农业发展有机衔接结合起来,鼓励新型农业经营主体、新型农业服务主体更好地服务小农户、带动小农户转型提升,融入现代农业发展大潮。巴西在推进农业现代化的过程中,推动农业结构日益呈现以现代化大农场为主导的格局,导致巴西农村地区同时存在一个极为现代化、充满活力的高生产率部门和一个庞大的传统部门,尽管公共政策强调通过家庭农业增强计划等手段推进传统部门转型发展,但成效和进展不大,并面临严峻挑战,出现贫穷的恶性循环^[7]。巴西的一个重要教训在于,在培育新型农业经营主体、新型农业服务主体的过程中,没有注意强化联农带农的利益联结机制;没有将培育新型农业经营主体、新型农业服务主体的过程,同时转化为“把小农户服务好、带动好”的过程。我国人口规模巨大,特别是农村人口众多,而中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,农民农村共同富裕是当前影响共同富裕的突出短板。因此,在以中国式现代化指导农业强国建设的过程中,更要注意依托双层经营体制发展农业,赋予双层经营体制新的内涵,强化联农带农的利益联结机制建设,在促进小农户转型提升的同时,防止小农户的农业与现代农业发展脱轨,更要防止小农户因此陷入贫困和失业之中。

三、加快建设农业强国建设亟待推进相关研究强化包容互动

党的二十大报告,实际上向全党全国各族人民吹响了加快建设农业强国的冲锋号。2022年12月

召开的中央农村工作会议和2023年中央一号文件,又结合贯彻落实党的二十大精神,就加快建设农业强国进行了战略部署,加快建设农业强国的实际行动正在迅速展开。加快建设农业强国这支利箭已在弦上,不得不发。但是,客观地说,对农业强国的理论认识和我国推进农业强国建设的战略重点、主攻方向和实施机制、路径思路等研究,以及农业强国建设有哪些国际经验教训可供借鉴,这些方面的研究在总体上仍然处于初级阶段。2022年3月,农业农村部政策与改革司委托笔者开展相关问题的研究,笔者团队详细搜集了现有研究文献。最具代表性的研究者主要有两个,一是时任农业部副部长叶贞琴关于农业强国的系列研究文章^[10];二是中国社会科学院农村发展研究所魏后凯所长等发表在《中国农村经济》2022年第1期的文章^[11]。总体而言,关于农业强国的研究相对较少。这与加快建设农业强国的实际需求相比,仍有很大差距。因此,如果说加快建设农业强国具有重要性和紧迫性,那么深化农业强国建设的理论和政策研究更加重要和紧迫。

有些学者指出,关于农业强国的研究,涉及一些基本概念,它的内涵、外延是什么?农业强国建设如何实现?怎样客观评估农业强国建设的国内外经验和教训?怎么看待建设农业强国与实现农业现代化的异同点?怎样用中国式现代化指导农业强国建设?这些问题理论界应该早日形成社会共识,得出清晰统一的看法。但是,“百花齐放、百家争鸣”,正是相关研究处于初级阶段时推动其高质量发展需要重视的常态。真理越辩越明,农业强国的理论和政策研究也是这样。不经过反复讨论和争鸣的过程,要在相关问题上形成理论和政策共识,基本上也是一种奢求;即便达成了共识,也很容易成为低层次的、经不住推敲的“共识”,并无多少实际价值,更难以真正满足推进农业强国建设高质量发展的需求。因此,在深化农业强国建设的研究中,出现必要的争论和讨论是难免的。与其他大多数研究一样,在深化农业强国建设的研究中,“百花齐放、百家争鸣”是正常现象。在类似农业强国建设这样的理论或政策、实践问题研究的初级阶段,情况尤其如此。

但是,加快建设农业强国,与其说是一个重要的理论问题,不如说是一个重要的政策和实践问题。为了推动更多高质量的研究成果涌现出来,以便更好地服务农业强国建设政策和实践的迫切需求,应鼓励更多的研究者秉持包容之心和求同存异、求真务实的态度。这样有利于不同的研究者之间诚恳学习、相互借鉴、相互启发,努力寻求理论和政策研究的最大公约数。否则,如果都是“各说各话”“自说自话”,缺乏交流互动的诚心、虚心待人的勇气,甚至缺少基本的换位思考,各自不在一个平台上讨论,或者不注意不同话语体系的对接和交流,可能只会延误时机,影响相关理论和政策、实践研究的深化,也不利于研究成果更好地服务宏观决策和地方实践的需求。比如,什么是农业强国?这是农业强国建设研究中难以回避的基本问题。要在系统学习党的二十大报告和2022年12月召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议以及2023年中央一号文件精神的基础上,结合相关研究,尽快形成共识。2023年中央一号文件要求“立足国情农情,体现中国特色,建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的农业强国”,实际上已经为科学把握农业强国的内涵外延勾画了比较清晰和科学合理的轮廓。后续研究应该秉持求同存异、求真务实原则,尽可能完善、细化或补充,不宜另起炉灶,再搞一套。否则,你搞你的,我搞我的,最后把时间都耗费掉了,实际的研究进展反而不大;那么,理论与政策、实践需求的差距就会越拉越大,越来越难以满足建设农业强国的政策和实践需求。1992年邓小平同志南巡讲话时提出“不争论,是为了争取时间干。一争论就复杂了,把时间都争掉了,什么也干不成,不争论,大胆地试,大胆地闯。农村改革是如此,城市改革也应如此”^①。这对于我们深化农业强国建设的理论和政策研究,应该说也是富有启发意义的。

有学者在研究农业强国建设时提出,需要注意强化农业产业链供应链的创新驱动能力,又有学者在评论时提出这种研究未注意科技的作用是个缺陷,那强化农业产业链供应链创新驱动能力能够离开科技?科技不是产业创新驱动能力的核心支撑?又比如,有的专家强调农业强国建设要注意发展涉农服务业,促进产业链供应链与服务链深度融合;也有专家说这没有重视农业社会化服务的重

① 资料来源于共产党员网:“邓小平南巡讲话”,<https://news.12371.cn/2016/01/21/ART11453342674674143.shtml>。

要性,那涉农服务业跟农业社会化服务有多大实质性差别?这种思考问题的方式,跟较劲有什么实质性不同?显然,这两种评论方式,存在无视他人研究、不注意交流互动甚至“各说各话”的问题,难以通过交流互动推动研究质量的提升。因此,为了推动农业强国建设研究的高质量发展,为了农业强国建设的理论和政策研究更好地服务实践需求,应该尽量减少没有太大实际意义的争论,避免因此延误大好的研究时机。相信只要注意包容不同学者的研究成果,在农业强国建设的理论和政策研究中就容易形成社会共识,并有利于涌现出更多的高质量研究成果,强化相关研究成果服务宏观决策和实践行动的能力。

进一步来看,党的二十大的报告指出中国式现代化“既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”^[5]。按照类似逻辑,农业强国也是既有各农业强国的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。这就涉及一个问题,当今世界到底有哪些国家属于农业强国?只有科学回答这个问题,才能更好地分析农业强国的共同特征,准确把握我国基于自己国情的中国特色。但是,有学者把某些国家排除在外,有学者把另外的国家包括在内,只要对判断农业强国的共同特征和自身特色没有实质性的重大影响,应该允许各位研究者略有不同。在有的会议上,少数研究者坚持认为,当今世界的农业强国只有美国一个,其他都不是农业强国。这与追求现代化的“美国化”有何根本不同?相关依据在大多数专业研究者 and 实际工作部门看来,恐怕也很难站得住脚。这实际上也难以体现以中国式现代化推进农业强国建设的理念和政策思维。由此也可见,在讨论哪些属于农业强国时,多些包容之心有利于形成理论、政策和实践共识。

根据农业强国的内涵界定及农业强国“一个底线”和“三强两高”的基本特征,笔者团队将2020年人均GDP是否超过世界银行划定的高收入国家平均水平的70%、是否具有规模化的农业比较优势和强势竞争力,作为判断一国是否属于农业强国的两个关键指标,从而筛选出美国、加拿大、法国、德国、意大利、澳大利亚、新西兰、丹麦、荷兰、以色列、日本等11个农业强国。当然,这只是一种大致选择,少数国家由于数据和资料缺乏,我们难以准确把握其农业比较优势和强势竞争力状况,将其遗漏于农业强国名单之外可能是难免的。但这对于科学认识世界农业强国的具体表征和历史经验未必有很大影响^[2]。对于我们筛选的前述农业强国,最容易受到普遍质疑的是,英国为什么不是农业强国,日本为什么是农业强国?有人说,英国早已实现了农业现代化,不应将其排斥在农业强国之外。但是,笔者认为,在实现了农业现代化的国家中,农业强国属于农业现代化的“佼佼者”,英国可能不算。英国除威士忌等少数产品外,具有较强比较优势或国际竞争力的规模化农业及其关联产品并不多。因此,笔者认为,英国不应列入农业强国。但如有的研究者认为,英国农业在其他方面还有一些可圈可点的突出亮点,并要把英国归入农业强国。对此,我们认为,基于包容性研究的心态,按照求同存异原则,这也未尝不可。因为“萝卜青菜各有所爱”,在筛选农业强国名单时也要容忍“情人眼中出西施”。这方面可能不存在绝对统一、普遍认可的“标准答案”。

也有学者认为,我国东亚邻国日本虽然农业现代化水平较高,但农产品贸易长期存在较大逆差,且农业长期实行高保护状态,农产品价格水平较高。如果取消高保护政策,面对国际竞争,日本农业可能“一冲就垮”。因此,不应将日本归入农业强国之列。笔者认为,这只能说明,日本不属于综合农业强国,但不能否认日本可以是特色农业强国。因为在世界农业竞争中,日本精品农业发展已经形成了规模化的比较优势和强势竞争力,类似“阳光玫瑰”这些高端化、品牌化农产品在国际市场拥有超强的竞争力。部分农业强国由于资源禀赋和地理位置等原因,部分农产品生产成本低,甚至不得不进口,长期存在农产品贸易逆差;但在国内外农产品市场中,产自这些农业强国的农产品多占据高端市场,而产自其他国家特别是非农业强国的农产品多占据低端市场,这也是农业强国国际竞争力的重要表现。如农业强国往往表现出由内而外的强,日本的大米和果蔬好吃早已名扬天下,市场影响力、控制力和话语权足,远超一般的农业发达国家。况且,日本的农业强国建设道路,对于人均农业资源禀赋少的东亚国家具有较强的借鉴价值。我国人均资源禀赋与日本相似,在建设农业强国的过程中注意借鉴日本的经验教训,有利于规避对欧美国家农业强国建设道路亦步亦趋、照搬照抄的

问题,也有利于客观看待我国农业强国建设面临的约束条件。重视中国式现代化“既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”,也应注意尊重世界农业强国建设的多种模式,包括跨国区域模式。从日本的经验来看,中国的农业强国建设很可能要走出一条先建设特色农业强国,再建设综合农业强国的道路;而且,相对于特色农业强国建设,综合农业强国建设更加任重道远。我国加快建设农业强国,应该注意汲取众强之长,再结合国情农情消化吸收,形成自身的独特竞争优势。

参 考 文 献

- [1] 姜长云. 加快建设农业强国需要善作善成[N]. 农民日报, 2022-12-10(5).
- [2] 姜长云. 农业强国[M]. 北京: 东方出版社, 2023.
- [3] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [4] 习近平. 论“三农”工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2022.
- [5] 本书编写组. 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [6] 张宝宇. 巴西现代化研究[M]. 北京: 世界知识出版社, 2002.
- [7] 赫伯特·克莱因, 弗朗西斯科·卢纳, 王飞, 等. 巴西农业现代化发展的经验与结构性问题[J]. 拉丁美洲研究, 2019, 41(5): 60-84, 156.
- [8] 王晶, 聂凤英. 巴西农业[M]. 北京: 中国农业出版社, 2021.
- [9] 方平, 岳晓文旭, 周立. 农业多功能性、三生农业与小农户前景——基于巴西三类农场调研的反思[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2020(6): 22-33.
- [10] 叶贞琴. 现代农业强国有五大重要标志[J]. 农村工作通讯, 2016, 691(23): 1.
- [11] 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, 445(1): 2-23.

On the Agricultural Power Building and Its Related Issues

JIANG Changyun

Abstract To accelerate efforts to build China into the agricultural power, more attention should be attached to the importance and urgency of ensuring a stable and safe supply in food and important agricultural products. But that is the bottom line requirement, not all of the main tasks. Ensuring the stable and safe supply of food and important agricultural products is a systematic project. We must not lose sight of this and should enhance the thought of the industrial chain and supply chain. By analyzing the lessons learned from Brazil's food security problem, it is proposed that the solution to the problem of food security is not only that “the rice bowl should be mainly filled with Chinese food”, but also that these food sources must be “autonomous and controllable”. Building China into the agricultural power should be combined with consolidating and expanding achievements in poverty alleviation and promoting the rationalization of the income gap between workers and farmers and between urban and rural areas. In promoting the innovation of agricultural organization structure, more attention should be paid to developing agriculture by relying on the double-tier management system, so as to drive small farmers to cooperate in operation and increase their income together. At present, it is imperative to build China into the agricultural power and we should go on to promote relevant research and strengthen their inclusiveness and interaction.

Key words agricultural power; food and important agricultural products; plantation; small farmers

(责任编辑: 余婷婷)