

国内大循环新格局下农业农村发展的 目标再定位与战略选择

于晓华^{1*}, 黄莹莹¹, 王汉杰²

(1.哥廷根大学 农业经济与农村发展系,德国下萨克森州 哥廷根 37073;

2.西南大学 经济管理学院,重庆 400715)



摘要 经济发展规律表明农业政策根据其目标存在三个不同阶段:粮食安全阶段、农民收入相对贫困和城乡融合阶段以及农业高质量发展阶段。在国内大循环的新格局下,本文按照农业发展的三个阶段,从三个层次对农业农村发展的目标再定位及战略选择进行阐述。农业农村的现代化发展是畅通国内大循环、实现经济高质量发展的关键所在。首先,从传统农业的粮食供给功能视角出发,尽管饥饿问题已经解决,粮食安全仍是国内大循环的基础。这要求我们进一步“保障粮食安全,提高农业质量效益和竞争力”;以粮食安全支撑国家安全,保障国内大循环。可通过智慧农业、数字农业等农业“新基建”推进农业现代化,并提高农业资源的利用效率。其次,从宏观经济和城乡融合发展视角出发,现阶段城乡收入分配差距较大和城乡要素市场割裂是阻碍国内大循环形成的两个关键体制机制性障碍。这需要多渠道稳步提升农民的收入水平,矫正城乡收入差距,以进一步释放农民的消费需求,防止农村成为国内大循环的“死水区”;同时,打破城乡之间人才、劳动力、土地、资金等要素双向流动的体制机制性壁垒,实现要素市场的统一和城乡融合。最后,从农业产业链和高质量发展的视角出发,要注重发挥和引导农业的多功能,包括营养健康、生态环保、社会发展、文化传承等功能,这能够提高生活质量、促进经济整体高质量发展、为国内大循环注入新动能。

关键词 国内大循环;农村内需;城乡要素市场分割;农业政策三阶段理论

中图分类号:F 323 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)03-0010-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.03.003

大力推进“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”新发展格局的形成,是确保社会经济稳定发展,实现社会主义现代化发展的重要保障。不同于国际循环,国内大循环的定义是:供需关系中生产和消费环节的衔接和匹配主要在国内完成,从而在这过程中构建出能够抵抗外力冲击的、稳定的产业结构和经济结构。目前,随着中美经贸摩擦升级、新冠肺炎疫情爆发、自然灾害等一系列重大事件的发生,我国面临的国内外发展环境日益复杂、风险挑战也在不断增加^[1]。

目前已有少量研究集中探讨了国内国际双循环构建的基本内涵与战略构思^[2-3]。研究的基本观点表明如何真正形成国内大循环是当前我国面临的主要问题^[4],这需要打破一系列制度障碍,实现产业链的整合和生产要素的自由流动^[5-7]。与此同时,超大规模市场是我国实现国内大循环的独特优势,是促进国内大循环的市场运行保障^[8-9]。然而,不可否认的是,无论是产业链的整合还是超大规模内需的拉动,都离不开农业农村的现代化发展。尽管农业占 GDP 的比重在下降,但其重要性并没有下降,农业农村的现代化发展是畅通国内大循环的关键所在。厘清农业农村发展与国内大循环之间的内在逻辑关系是当前我国亟待解决的重大理论与现实问题。

收稿日期:2020-12-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“推进居民绿色消费升级的监管体系研究”(19ZDA106);国家社会科学基金青年项目“西部地区农村相对贫困治理与乡村振兴战略协同推进的路径研究”(20CSH048)。

* 为通讯作者。

伴随着宏观经济的发展,农业政策在不同的发展阶段具有不同的目标^[10]。按照诺贝尔经济学奖得主西奥多·舒尔茨的理论,农业政策发展要经过两个阶段。在发展中国家,农业政策主要面对粮食安全问题;而在发达国家,农业政策主要面对农业调整或农民收入问题^[11]。当粮食安全问题和农民收入问题都解决后,农业政策面对的是发展第三个阶段的问题即高质量发展的问题。图1总结了上述农业发展的三个阶段与国内大循环的关系。

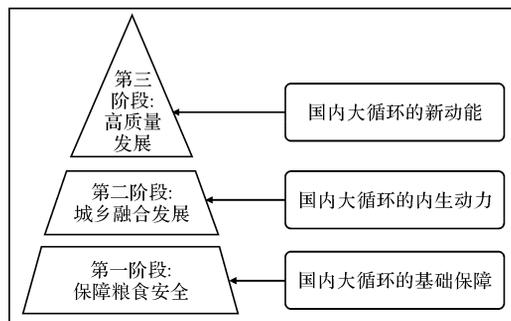


图1 农业发展的三个阶段与国内大循环

首先,农业是国民经济的基础。在经济起飞阶段的发展中国家,伴随着工业化的推进和人口快速增长,粮食不足通常困扰着整个社会,决策层通常把“促进粮食生产、保障粮食安全”当作农业政策甚至是国家政策的优先目标。在任何一个国家,“粮食安全”都是国家安全的基础,也是国内大循环的基础。

其次,当新兴国家或者发达国家在粮食安全问题解决后,就要面对城乡收入差距扩大的问题。如何调整农业结构、补贴农业和增加农民收入,从而矫正城乡收入差距、促进城乡融合,就成了农业政策或者国家经济政策在这一阶段的重要使命。长期以来,城乡之间的割裂导致我国超大规模市场的独特优势难以全面释放,城市偏向的经济政策是造成国内大循环不畅的主要根源之一。我国是典型的城乡二元经济结构社会,城镇化进程的加深已导致我国城镇人口数量接近8.5亿,持续发展以城镇为主的经济战略对GDP的边际拉动作用将会降低。而我国乡村人口数量巨大到甚至超过了世界第一经济体美国和第三经济体日本的人口总和,高达5.5亿,占我国人口总量的40%。此外,我国农村社会地域广阔、市场规模巨大,但其居民消费和市场投资一直处于待开发状态,开发潜力很大,从而具有重要的经济优势。

从城乡融合发展的角度来看,畅通国内大循环存在两大障碍。首先,农村收入相对低下和社会保障体系不健全,抑制了农村消费的扩大,使得农村形成了经济“死水区”,阻碍了国内大循环的实现。其次,城乡要素市场存在严重割裂,城乡之间要素自由流动和平等交换存在体制机制性壁垒,比如劳动力市场和土地市场等。

最后,一个国家在解决粮食安全和城乡收入差距问题之后,基本上进入了发达国家的门槛,农业政策主要面对的就是高质量发展问题。除了食物供给功能,农业还具有环保、教育、文化遗产、增进健康等衍生出来的“多功能”,这些功能和高质量生活以及高质量发展紧密相连,并创造出更多高质量的经济增长点,给国内经济大循环注入了新的动能。

为了更深入分析农业农村发展和畅通国内大循环的关系,必须要深入剖析国民经济结构以及农业与非农的关系。因此,本文力求从农业部门与非农部门之间的要素流动视角剖析农业农村发展在未来我国国内大循环新格局当中的目标定位。如图2所示,农业、农村、农民在国内经济大循环中起着至关重要的作用。农业为城市提供粮食和工业原料的同时,也为城市发展提供了大量的劳动力;农村由于其巨大的人口数量,也为城市提供了巨大的商品和服务销售市场。随着饥饿问题的解决,农业的多功能日益突显其重要性,这包括生态环境保护、健康营养生活、文化遗产以及社会发展等功能。

如前所述,农业发展目标具有阶段性。本文基于农业发展的三个阶段,结合我国发展的现实,从农业与非农的结构关系出发,具体来论述农业发展对促进国内大循环形成的作用,从而在国内大循环背景下对农业农村发展的目标再定位,并提出相应的政策建议。

一、农业是国内大循环的基础和保障

无论经济如何发展,人类的生存都离不开食物的供给,农业作为国民经济的基础地位不可动摇。保障粮食安全是所有国家农业政策的第一要务,没有粮食安全作为基础,国内大循环便是无本之木。

尽管中国解决了饥饿问题,已进入了中等收入国家梯队,但作为世界第一人口大国,粮食安全永远是经济发展的基础和保障。

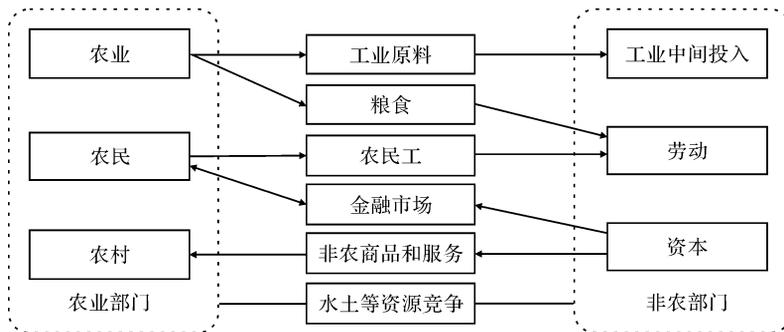


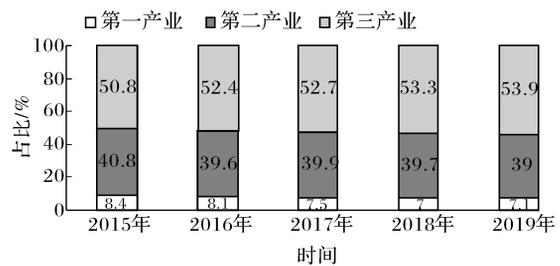
图2 农业和经济大循环

1. 保障粮食安全

农业是国民经济其他部门赖以独立的基础,其他部门的发展都以农业发展状况为依据,农业为城乡居民提供丰富的食物以保障劳动力的维持和再生产,从而保障国民经济的发展^[12]。随着国民经济的发展,农业产值的比重会逐步下降,但这绝不意味着农业在国民经济中的基础作用会降低^[12],在当前经济环境下,国内大循环应包括农业和二、三产业的循环。由图3可知,2019年国内生产总值990865亿元,比上年增长6.1%,其中第一产业增加值增长3.1%,达到了70467亿元,占国内生产总值的比重达到7.1%。

粮食安全始终是关系国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题,正如习近平总书记强调指出“中国人要把饭碗端在自己手里,而且要装自己的粮食”,“六保”工作中就有保粮食能源安全,因为保证了粮食和能源的安全就保证了国家的生命线,足以见在当前复杂多变的国际环境下粮食生产和安全的重要性及其对实现国内大循环的重要性。我国粮食产量在2019年创下了历史新高,高达13277亿斤,这也意味着粮食产量在连续5年的时间内一直稳定在1.3万亿斤水平以上,稻谷、小麦自给率甚至超过了100%,玉米自给率多年也稳定在95%以上。尽管在遭遇新冠肺炎疫情和南方地区严重洪涝灾害的情况下,2020年夏粮产量不减反增,创下了历史新高,达到了2856亿斤,相较于2019年增加了24.2亿斤;此外,2020年早稻种植面积也比上年增加了470万亩,打破了其在过去七年间一直保持下滑趋势的局面。另一方面,国际粮食安全标准线设定为人均粮食占有量400千克,但我国人均粮食占有量已连续多年高于该标准,在2019年达到了474.9千克,由此可看出我国粮食供给有着充足的保障。当前,全国小麦、稻谷库存量能够满足全国居民一年的消费需求,谷物库存消费比远高于联合国粮农组织提出的17%~18%安全水平。在当前新冠肺炎疫情全球大流行的情况下,一些国家采取了限制粮食出口的措施,导致国际农产品市场的剧烈波动,但由于我国粮食等重要农产品供给充裕、价格稳定,我国社会始终保持稳定,这就是粮食安全体现的“压舱石”“稳定器”作用。

虽然当前我国粮食安全呈现良好的态势,但可以预见我国的粮食生产需在很长的时期内仍将处于紧平衡的状态,也就是说我国的粮食安全问题依然不容放松。尽管在2016年我国粮食生产就实现了“十二连增”,我国加大了粮食的收购量和库存量,但居民的粮食需求也有所增加,年均粮食生产需求依旧存在缺口。具体来说,伴随着我国人口的持续增长,可以预见居民的肉蛋奶消费会日益增加,而这些消费会导致转化的粮食需求上涨,这将直接导致粮食消费量的刚性增长。然而,我国的耕地淡水资源在逐步减少、生态环境承受能力也在逐渐减弱,这些因素都会增加粮食生产的刚性约束,这会提升粮食增产的难度。因此,从长期来看,在面对消费刚性增长的情况下,我国的粮食安全面临着生产硬性约束。



注:数据来源于国家统计局,后图同。

图3 2015—2019年三次产业增加值占国内生产总值比重

由联合国粮食及农业组织等编写的最新版《世界粮食安全和营养状况》报告预测,在全球范围内,新冠肺炎疫情引发的经济衰退导致2020年饥饿人数至少新增约8300万到1.32亿。报告指出,2019年全球有近6.9亿人遭受饥饿,与2018年相比增加1000万,与5年前相比增加近6000万。其中,亚洲饥饿人数最多,非洲饥饿人数增长最快,疫情使全球粮食体系的脆弱性凸显。国际粮食贸易面临着保护主义和单边主义的干扰,不稳定因素增加,因此保障粮食安全是经济社会稳定的基础,粮食安全支持了国家安全,对实现国内大循环至关重要。

综上所述,粮食安全是我国实现国内大循环的根基,供应链稳定是粮食安全的重要基础。全球新冠肺炎疫情发生以来,一些国家和地区的粮食供应链受到冲击,引发了国际社会对粮食问题的广泛关注。当前,我国应坚定落实国家粮食安全战略,在新发展格局中加快构建更高层次、更高质量、更有效率、更可持续的粮食安全保障体系,从而实现国内大循环。

2. 提供重要工业原料和服务业就业

随着现代经济社会分工的逐步深化,农业已成为工业原料,尤其是轻工业原材料的重要来源,为农业部门与工业部门之间的产业链纵向一体化提供了条件,这就意味着以工业原料形式存在的农产品在产业链中越来越重要。从这一层面来看待农产品在国内大循环中的目标定位,必须跳出农业的框架,从食物产业链的宏观视角进行审视,由此展开的农业发展思路才能真正服务于国内大循环的实现。

尽管农业占GDP的比重在2019年已下降到7.1%,但若从食物产业链的角度出发,考虑产业链相关第二第三产业,食物产业链占GDP的比重还在20%以上^[13];与此对照,美国农业的GDP占比只有0.9%,但整个食物产业链占GDP的比重超过6%。尽管农业产值在国民经济中所占的比例在不断降低,但其作为中间产品所带来的农产品加工产值以及餐饮业等服务业带来的附加值没有下降。农业的现代化生产不仅能在数量上保障部分农产品作为工业原料的有效供给,也可以进一步提高农产品作为工业原料的质量,推动农产品附加值的提升。

3. 稳定宏观物价

农业是稳定国民经济的基础,因而也是稳定物价的基础。党的十八大以来,我国经济发展迈向了新常态,“坚持稳中求进”的方针是我国经济稳中向好态势的基础,这里的“稳”既指平稳的经济增长,更包括稳定的物价。农产品的供求变化和价格涨落不但影响下游产品,也直接影响广大居民的生活和物价总水平的稳定。国家统计局最新数据^①显示,食品价格是影响CPI走势的主要因素。2020年前三季度,食品价格比去年同期上涨14.3%,影响CPI上涨约2.92个百分点,占CPI总涨幅的近九成。其中,猪肉价格上涨82.4%,占CPI总涨幅的近七成。2020年11月份,从环比看,CPI下降0.6%,其中食品价格下降2.4%,影响CPI下降约0.53个百分点;随着生猪生产持续向好,各项保供稳价措施不断发力,猪肉价格继续下降6.5%。由于去年汛期降水量偏多,多地发生洪涝灾害,不利于鲜菜生长和储运,2020年前三季度鲜菜价格平均上涨6.1%,影响CPI上涨约0.16个百分点。

因此,我国需要继续注重夯实农业基础,完善粮食和农产品储备机制,建立起兼顾城镇居民、农民、政府财政三者效益的农产品价格机制,从而保持农业生产特别是粮食生产的稳定发展,提高粮食和食品供应能力,守住国家粮食安全的“红线”^[14]。其次,强化生活必需品保供稳价,“促进生猪产能加快恢复,做好进口和储备调节等工作,保障食品市场供应及价格稳定,密切关注部分关联产品价格变化,防止物价联动上涨”^②。

综上所述,“只要保持农产品价格稳定”就可以保持物价总水平基本稳定,在农产品价格中“粮食价格”是龙头,因为粮价上涨会导致饲料价格上涨,随之带动肉、禽、蛋、奶等食品价格上涨,并带动饮

① 资料来源于国家统计局。http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202010/t20201020_1795029.html; http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202012/t20201209_1808097.html

② 资料来源于国家统计局 http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-09/26/content_5433667.htm?cid=303。

食行业和食品工业价格上涨^[15]。因此,稳定粮价是稳定居民消费价格总水平的关键,只有“大力发展农业,促进农业生产,保障农产品的供应”才能稳定粮价,进而保证市场物价的基本稳定,促进国内经济大循环的实现。

4. 农业资源的合理配置促进城市经济发展

农业的生产必须要占用水和土地等资源,这与城市发展所必要的资源必然形成竞争。为了保障粮食安全,我国采取了最严格的耕地保护措施。

在农业发展的过程中,我国应加强农业资源的科学合理利用,这能提高我国农产品质量和产值,促进我国农业全方位发展,同时也有利于促进国内大循环,因为国内大循环和发展需要大量资源,尤其是土地和水资源。我国是农业大国,社会与经济的快速发展离不开农业作为支撑,农业能够为国民经济发展提供土地和水资源生产要素。首先,土地是农业生产和非农部门必不可缺的基本生产资料^[12,16]。除了利用荒地和位置、质量很差难以用于农业的土地外,非农部门的发展所需要的新增土地,只能来自农业生产率的提高而提供的富余土地。其次,为了促进农业资源利用效率显著提高,生态农业大力宣传了农业资源对于社会经济以及人类生存的重要价值,促使水资源和土地资源利用效率得到大幅提升。提高水资源利用效率能够确保水资源安全,增强农业生产后劲,又能节约大量水资源提供给第二三产业,促进国内经济大循环。

在我国水资源和土地资源禀赋非常有限的条件下,要保障 14 亿人的粮食安全,就有必要合理利用“国内国外两个市场、两种资源”,这和“国际国内两个循环、以国内大循环为主”的思想是一致的。我国既要保证口粮安全,把口粮装在中国人自己的饭碗里,又要合理利用外国资源,适量进口粮食,保障人民日益增长的饮食需求。

二、城乡融合发展是国内大循环的内生动力

经济经过高速增长阶段后,一个国家的饥饿问题一般都会得到解决,接下来就要面对工农收入差距和城乡收入差距扩大的问题,即农业调整问题。发达国家主要通过农业补贴等形式来多渠道增加农民收入,矫正城乡收入差距,实现城乡融合发展,促进国内统一市场的形成。在我国,饥饿问题和绝对贫困问题已经解决,农业发展的第一个阶段性政策任务已经完成。但是,城乡收入分配差距较大和城乡要素市场割裂是阻碍国内大循环形成的两个关键的体制机制性障碍。矫正城乡收入差距和统一城乡要素市场是中国农业政策当前的主要任务,也是畅通国内大循环必须要采取的措施。

1. 城乡收入差距较大阻碍了国内大循环的形成

由于农业生产经营易受到旱涝等自然灾害、生产力水平和资本等因素的影响,国内农产品的价格易受到国际农产品价格的冲击,农村人均收入相对较低,我国城乡居民收入差距过大。表 1 显示了我国城乡收入的变化,总体而言,城乡收入差距并没有显著改善,且存在固化,2019 年城市居民个人可支配收入为农村的 2.6 倍。此外,2019 年我国居民城镇和农村居民人均消费支出分别为 28063 元与 13327 元,城市居民消费支出是农村的 2.1 倍。由此可见,农村居民的收入和消费水平均有待提高,而这对于扩大内需、畅通国内经济大循环具有最终的牵引效应。消费的基础是收入,只有多渠道持续增加农村居民收入才能有效地促进农村居民消费,形成国内大循环的内生动力。

表 1 城乡居民可支配收入

元

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
城镇居民人均收入	26467.0	28843.9	31194.8	33616.2	36396.2	39250.8	42359.0
农村居民人均收入	9429.6	10488.9	11421.7	12363.4	13432.4	14617.0	16021.0
城乡收入比	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6

注:数据来源于国家统计局,后表同。

从日本发展的经验来看,自 20 世纪 60 年代开始日本农业政策核心和农业调整政策的主要目标就是要实现城乡收入均等化,这一时期日本农民收入只有城镇居民的 70% 左右,但是到了 20 世纪 80 年代,国家农业补贴和非农兼业等因素使农民收入超过城镇居民收入 10% 以上^[10]。城乡收入均等化

促进了日本国内统一市场的形成,有力地支持了日本经济的腾飞。

因而,如何合理调节城乡之间的收入水平、增加农村人均收入是我国深化收入分配制度改革的重要任务,也是完善内需体系、畅通经济循环在收入分配领域的重要要求。

2. 劳动力和资本的要素流动促进城乡融合发展

随着工业化进程的加快,农业在国民经济中所占的比重越来越小,即“农业小部门化”,但在这一趋势下,农村仍是中国就业最大的部门,是国家稳定的压舱石。据国家统计局公布的《2019年农民工监测调查报告》,2019年农民工总量达到29077万人,比上年增长241万人,增长0.8%。由图4可知,最近十年农民工规模一直在持续扩大,从2010年的24223万人上升到2019年的29077万人。

此外,农民工的第三产业就业比重提高到了51% (见表2),其中从事交通运输仓储邮政业和住宿餐饮业的农民工比重均有所提高;从事第二产业的农民工比重高达48.6%,其中从事建筑业的农民工比重也有所上升。

综上所述,农业为非农部门提供了大量的劳动力,是农业发挥其推动国民经济发展作用的最强有力的部分^[12]。随着市场的深化,农民的身份变得多重^[17]。农民工也从城市积累了资金和获取了部分人力资本,部分农民工把它们带回了农村,在农村进行创业,这对增加农民收入、促进城乡融合、形成内循环的内生动力至关重要。

资本作为流动性最强的生产要素,是推动国内大循环的核心要素。而长期以来,城乡之间的经济社会差距不断扩大,城市化快速发展所形成的“洼地效应”吸收了大量的农村资本,导致了农村资本的大量外流,资本要素的流动呈现从农村到城市的单向流动,极大地阻碍了城乡之间的协调发展。但近年来,随着农村普惠金融体系的不断完善,尤其是数字金融技术的快速发展,城乡之间的二元金融格局正在逐渐改善。农村金融排斥问题的解决,有利于提升资本要素在国内大循环经济体中的配置效率。此外,随着中央政府在农村土地入市、土地产权抵押贷款政策体系方面的不断推进,未来城乡之间的资本要素将通过逐步健全的金融市场实现互联互通,贯穿于国内大循环的经济体系当中。

3. 要素市场的城乡分割阻碍国内大循环

要促进国内大循环,就必须打破国内市场上存在的各种显性与隐性的要素流通障碍,通过促进要素在国内的自由流动来塑造国内统一大市场。中国改革发展的经验证明市场才是推动农业发展的主要力量^[18]。事实上,中国国内市场的绝对规模自2018年就超过了美国,然而相较于美国,在各种要素与商品的流动方面,我国仍然存在着诸多问题。2020年4月9日,党中央、国务院出台了《构建更加完善的要素市场化配置体制机制意见》,其核心所指就是要促进要素定价的市场化以及要素在国内的自由流动,要素的范围涵盖了土地、劳动力、专业人才、金融资本、技术成果与数据。随着国内统一大市场与国内要素自由流动的实现,在未来五至十年内,我国国内有望形成新一轮的区域经济一体化,围绕区域经济一体化而形成的都市圈与城市群建设,则将会成为下一轮中国经济的新增长极。

改革开放以来,我国在统筹城乡发展、推进新型城镇化方面取得了显著进展,但城乡要素流动不顺畅、公共资源配置不合理等问题依然突出,影响城乡融合发展的体制机制障碍尚未根本消除^[16]。因此,党的十九大作出了“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”的重大决策部署。此外,《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(以下简称《意见》)于2019年

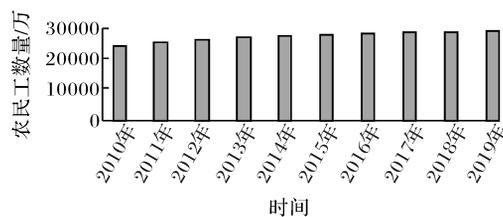


图4 农民工规模

表2 农民工从业行业分布

所在产业	2018年	2019年	增减
第一产业	0.4	0.4	0.0
第二产业	49.1	48.6	-0.5
其中:制造业	27.9	27.4	-0.5
建筑业	18.6	18.7	0.1
第三产业	50.5	51.0	0.5
其中:批发和零售业	12.1	12.0	-0.1
交通运输仓储邮政业	6.6	6.9	0.3
住宿餐饮业	6.7	6.9	0.2
居民服务修理和其他服务业	12.2	12.3	0.1
其他	12.9	12.9	0.0

5月5日公开发布,我国将以完善产权制度和要素市场化配置为重点,坚决破除户籍、土地、资本、公共服务等体制机制弊端,促进城乡要素自由流动、平等交换和公共资源合理配置。《意见》指出在产业融合方面,我国应以农业现代化为基础,推动一二三产业融合发展,相应的资源要素要重新配置;同时,我国要建立城市人才入乡激励机制、改革完善农村承包地制度、稳慎改革农村宅基地制度、建立集体经营性建设用地入市制度、健全财政投入保障机制、完善乡村金融服务体系、建立工商资本入乡促进机制、建立科技成果入乡转化机制,推动人才、土地、资本等要素在城乡间双向流动和平等交换,以城乡融合发展促进乡村振兴战略的深入实施。其中,土地市场是改革的难点^[19]。

综上所述,我国政府之所以如此重视“乡村振兴”,是因为投资乡村建设、加大要素合理配置等措施能够实现城乡融合、要素的双向流动。当前,我国的经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,高质量的城乡融合发展是进一步转变发展方式、优化经济结构和转换经济增长动力的内在支撑,也是促进国内大循环形成内生动力的重大举措。

三、农业多功能是国内大循环的新动能

农业政策在经济发展的不同阶段有不同的目标定位,所以政策也必须“与时俱进”,不断调整。随着经济的高速发展以及小康社会的全面实现,饥饿问题在我国已经基本解决,我国社会各界开始关心高质量发展的问题。农业的GDP占比下降并不意味着农业的重要性下降,农业对我国的高质量发展至关重要,其重要性甚至在上升,这是国内大循环的新动能。农业存在很强的正外部性,即所谓的“多功能”。农业除了食物供给的传统功能之外,还有生态环境保护、营养健康、社会发展、文化传承和教育等各种功能,这些功能和个人高质量的生活以及国家的高质量发展紧密相关。

1. 农业多功能定义

1992年联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》正式采用了农业多功能的定义。1996年世界粮食首脑会议通过的《罗马宣言和行动计划》中明确提出将考虑农业多功能的特点,促进农业和乡村可持续发展。在1999年9月联合国粮农组织(FAO)和荷兰政府召开的国际农业和土地多功能性会议上,农业多功能的概念被正式确定:农业除了提供食品、纤维等生物性商品产出的经济功能外,还具有与农村环境、农业景观、生物多样性、农村社会发展、食品安全、农业文化遗产以及动物保护等非商品产出相关的环境和社会功能^[20-21]。

经济学理论认为,外部性包括正外部性和负外部性。现代集约型农业生产过程需要大量使用化石能源、农药和化肥,造成了污染,这属于“负外部性”。另一方面,农业存在的多功能就是典型的“正外部性”。外部性的存在会导致市场失灵,必须要通过政策干预,让外部性内部化,抑制“负外部性”,补偿“正外部性”。这就需要政府设计新的农业政策,充分补偿农业的多功能。

2. 农业多功能与生态系统服务

从生态服务系统的角度来看,农业是组成生态系统的最重要一部分,其对维持生态系统服务功能至关重要。生态系统服务功能包括:供给服务、调节服务、支持服务和文化服务。农业的多功能与生态系统的非供给服务基本是重合的。

现有文献研究发现农业的食物和原材料供给功能占生态系统服务价值的比例相对很小。谢高地等的研究指出食物生产功能和原材料生产功能分别只占生态服务价值的2.62%和2.33%^[22]。在饥饿问题和农民收入相对贫困问题解决后,人们开始追求高质量的生活,生态系统的非供给服务(包括调节服务、支持服务和文化服务)的价值相对越来越高。

3. 农业多功能与产业发展

乡村振兴战略提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的二十字方针,产业兴旺放在了“乡村振兴”的首位。农业多功能也为农业农村的产业发展提供了很多机会,增加了农业的附加值,延伸了农业的产业链,促进了一二三产业融合发展。

从食物产业链和高质量发展的角度出发,在粮食安全和农民贫困问题解决后,人民自然会追求高质量的生活:希望吃得更营养和健康,生活环境更加优美,体验更多的农业生产经验和文化等。农业

这些多功能既是农业高质量发展的目标,也能够满足高质量生活的需求,并且还可以衍生出很多新的市场需求,比如高质量的有机食品、精细的加工食品、更个性化的餐饮服务、乡村旅游、农村教育体验等。

从整个食物产业链的角度来看,尽管农业占GDP的比重在逐步下降,但是包括了食品加工、运输、批发零售以及餐饮服务等环节的大食物产业比重并没有下降多少。据国家统计局的统计,2019年中国农业占GDP的比重仅为7.1%,但是居民恩格尔系数为28.2%。据美国农业部的统计,2019年美国整个食物产业的附加值为1.109万亿美元,占GDP的比重为5.2%;但农业产值仅为1361亿美元,占GDP的比重为0.6%,食物产业产值是农业产值的8.7倍。

充分发挥农业多功能可以促进一二三产业融合发展,增加农业及相关产业的附加值,缩小城乡生活差距,实现城乡人员的双向流动,促进城乡融合发展,从而形成国内大循环的新动能。

四、国内大循环新格局下农业农村发展的战略选择

畅通国内大循环,核心在于将满足国内需求作为发展的出发点和落脚点,促进要素在国内的自由流动来塑造国内统一大市场,确保消费市场的持续扩大与消费持续升级,确保我国产业链和供应链的稳定,从而加快构建完整的内需体系,而农业农村发展有着举足轻重的作用。按照经济发展规律,农业发展要经历三个阶段:粮食安全阶段、农民收入相对贫困和城乡融合阶段以及农业高质量发展阶段,不同的阶段有不同的政策目标。此外,我国区域经济在改革开放后快速发展,但东中西部地区在自然环境、农业资源禀赋、农业产业结构和区域农业经济基础等方面都存在显著差异,各区域间逐渐形成了各自不同的农业经济发展模式,这就决定了我国农业发展存在着区域差异^[23]。促进东中西部区域农业的协调发展能够提高我国农业资源的配置效率、促进区域农业资源优势互补,从而增强我国农业的整体实力^[23]。因此,在国内大循环的背景下,农业政策要根据发展的阶段和宏观经济目标以及区域差异进行动态调整和再定位。

首先,改革开放40多年,中国已经解决了饥饿问题和绝对贫困问题,农业发展的第一阶段政策目标已经顺利实现。尽管饥饿问题在我国已经解决,但是粮食安全问题还是农业政策的首要目标,没有粮食安全,就没有社会的稳定,国内大循环就是无本之木。这就要求我国在继续严格保护耕地的基础上,必须加快推进农业现代化发展战略。我国需要通过智慧农业、数字农业等农业“新基建”,推动传统农业生产设备向现代化技术装备转变,形成新的农业现代化消费增长点,并提高农业资源的利用效率,节约水土等宝贵资源,从而促进非农经济发展。

其次,我国的农业政策发展到了第二个阶段,就是要解决城乡收入差距问题,实现城乡融合发展。在城乡二元经济结构下,农业和农村的发展一直处于劣势,城乡收入差距较大和城乡要素市场的分割严重阻碍了国内大循环的形成。为了实现畅通国内大循环,必须优先发展农业农村,补上这块大循环的短板。第一,必须加快推进农民的市民化。农村人口向城镇流动的趋势仍将持续,这需要健全社会保障体系、构建协调发展的新型城乡关系;尤其要多渠道稳步提升农民的收入水平,矫正城乡收入差距,以进一步释放农民的消费需求,防止农村成为国内大循环的“死水区”。第二,推动农村地区基础设施和公共服务设施的建设投入,从而实现城乡生活水准均等化。第三,必须加快推进乡村振兴战略,打破城乡之间人才、劳动、土地、资金、数据等要素双向流动的体制机制性壁垒,实现城乡要素市场的统一,带动乡村产业兴旺,实现城乡融合。

最后,从农业的长期发展来说,当饥饿和农民相对贫困问题解决后,农业的多功能包括营养健康、生态环保、社会发展、文化传承等功能就显得突出。这些功能可以推动绿色农业发展、提高生活质量、实现城乡人员双向流动,从而促进经济高质量发展,形成国内循环的新动能。这就要求我们突破传统农业政策分析框架,从农业产业链和可持续发展的角度出发,系统性地协调和制定农业政策,注重发挥和引导农业多功能。

总而言之,农业发展具有阶段性、渐进性等特征,这需要制定科学的农业农村发展战略,按照经济发展过程中的三个不同阶段,不断调整政策目标,推动农业高质量发展,畅通国内大循环。同时需要

指出的是,我国农业经济发展存在着区域差异,而这种农业上的差异有别于工业和服务业,也有别于不同地区经济发展水平的整体差异。从我国整体农业农村现代化发展上来说,同一时期东中西部地区的农业政策发展会处于不同的阶段,所侧重的目标也就有所不同。但无论如何,我国的粮食安全始终不能放松,实施全国区域农业协调发展战略势在必行。

现阶段,农村的内需市场是我国形成国内大循环的潜在优势,也是高质量发展的发力点。这要以科学的农业农村发展战略逐步矫正城乡收入分配差距、释放农村内需、推动城乡之间的要素流动、形成协调的工农城乡关系,从而真正构建起以“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的新发展格局。

参 考 文 献

- [1] 沈坤荣,赵倩.以双循环新发展格局推动“十四五”时期经济高质量发展[J].经济纵横,2020(10):18-25.
- [2] 陈文玲.当前国内外经济形势与双循环新格局的构建[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(4):1-8,105.
- [3] 蒲清平,杨聪林.构建“双循环”新发展格局的现实逻辑、实施路径与时代价值[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,26(6):24-34.
- [4] 钱学锋,裴婷.国内国际双循环新发展格局:理论逻辑与内生动力[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,26(6):1-13.
- [5] 伍山林.“双循环”新发展格局的战略涵义[J].求索,2020(6):90-99.
- [6] 杨承训.内循环为主双循环互动的理论创新——中国特色社会主义政治经济学的时代课题[J].上海经济研究,2020(10):24-28.
- [7] 徐奇渊.双循环新发展格局:如何理解和构建[J].金融论坛,2020,25(9):3-9.
- [8] 韩海燕.国内大循环视角下居民消费能力提升分析——兼论居民债务风险问题及其化解[J].中国特色社会主义研究,2020(4):40-46.
- [9] 王微,刘涛.以强大国内市场促进国内大循环的思路与举措[J].改革,2020(9):5-14.
- [10] 速水佑次郎(Hayami Yujiro),神门善久(Godo Yoshihisa).农业经济论[M].沈金虎,等,译.北京:农业出版社,2003.
- [11] YU X,ZHAO G.Chinese agricultural development in 30 years:a literature review[J].Frontiers of economics in China,2009,4(4):633-648.
- [12] 吕亚荣,周诚.论农业是国民经济的基础[J].学理论,2009(17):64-67.
- [13] 于晓华,郭沛.农业经济学危机及未来发展之路[J].中国农村经济,2015(8):89-97.
- [14] 蒋和胜,曾兴.新中国成立以来我国稳定物价的历史脉络、演进特征及经验启示[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(2):214-221.
- [15] 李功豪.论农业是稳定物价的基础[J].价格理论与实践,2005(3):32-33.
- [16] 于晓华,钟晓萍,张越杰.农村土地政策改革与城乡融合发展——基于中央“一号文件”的政策分析[J].吉林大学社会科学学报,2019(5):150-162,222-223.
- [17] 王汉杰,韩佳丽.“真实农民”的定义提出与政策含义[J].江南大学学报,2020(8):77-84.
- [18] 于晓华.以市场促进农业发展:改革开放40年的经验和教训[J].农业经济问题,2018(10):8-13.
- [19] 于晓华,钟晓萍.马克思产权理论视点下的地权属性研究[J].江南大学学报,2020(8):49-55.
- [20] 陶陶,罗其友.农业的多功能性与农业功能分区[J].中国农业资源与区划,2004,25(001):45-49.
- [21] 高林英,王秀峰.论农业的多功能性及其价值[J].理论前沿,2008(8):27-28.
- [22] 谢高地,张彩霞,张昌顺,等.中国生态系统服务的价值[J].资源科学,2015,37(9):1740-1746.
- [23] 何红光,宋林,李光勤.中国农业经济增长质量的时空差异研究[J].经济学家,2017(7):87-97.

(责任编辑:陈万红)