

建设农业强国的逻辑与加强金融服务支持的路径

■ 冯兴元

摘要: 2023年中央一号文件再次聚焦“三农”发展,这也是中央连续第20次以指导“三农”发展为内容发布年度中央一号文件。我国坚持实施乡村振兴战略,加快推进农业农村现代化,以实现城乡共同富裕为重要目标。随着2020年精准扶贫攻坚战的成功实施,全面推进乡村振兴、实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接成为当务之急,在全面建设中国式现代化国家的实践中,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。本文结合我国基本国情和农情,阐明了走农业强国必由之路的内在逻辑,并从加强金融支持方面,提出了充分发挥政府的引领和授能作用、健全农村金融服务体系、完善乡村振兴多元投入机制等建设农业强国的路径,最后走出一条以共同富裕为特征的中国式农业现代化道路。

关键词: 中央一号文件;乡村振兴;农业强国;农村金融服务体系

中图分类号: F832.4 **文献类型:** A **文章编号:** 1007-0753(2023)03-0003-05

DOI: 10.14057/j.cnki.cn43-1156/f.2023.03.008

一、推动建设农业强国的时代背景与政策脉络

我国从2017年起开始实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,加快推进农业农村现代化。随着2020年精准扶贫攻坚战的成功实施,自2021年开始,中央提出全面推进乡村振兴,实现巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接。全面推进乡村振兴,意味着全面推进乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。到目前为止,乡村振兴取得阶段性重大成就,2017—2021年,我国农村居民人均可支配收入实际增长28.9%,城乡收入倍差由2.71缩小至2.50。农业供给侧结构性改革得到深入推进,农业生产能力基础得到进一步夯实,农产品质量、效益和竞争力得到提升。到2022年底,我国粮食产量已经连续8年稳定在1.3万亿斤以上。2022年,我国粮食总产量达到了13731亿斤,增产74亿斤。

在上述背景下,二十大报告适时提出“加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”,走以共同富裕为特征的中国式现代化道路。2023年中央一号文件《中共中

央国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》于2023年2月13日正式发布,这是中央连续第20次以指导“三农”发展为内容发布年度中央一号文件,文件指出,全面建设中国式现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍在农村。文件还指出,随着世界百年未有之大变局加速演进,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,守好“三农”基本盘至关重要、不容有失。必须坚持不懈把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力全面推进乡村振兴,加快农业农村现代化。

2023年中央一号文件还强调,强国必先强农,农强方能国强。要立足国情农情,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。上述“五强”也是当前衡量是否建成农业强国的五大基本核心标准。当然,除了这些基本核心标准之外,还有一些进一步的标准,比如食品安全保障强和技术能力强,这些标准也部分体现在“五强”标准之中。例如没

收稿日期: 2023-03-06

作者简介: 冯兴元,研究员,中国社会科学院农村发展研究所,研究方向:乡村振兴、普惠金融。

有食品安全保障强,就没有竞争能力强;没有技术能力强,就没有科技装备强和竞争能力强。

二、我国农业发展的基本国情和走向农业强国的必由之路

(一)我国农业发展的基本国情

中央一号文件强调要立足国情农情。我国作为人口大国,2022年人口居世界第一,GDP规模目前已达世界第二,但人均GDP排名还不是很高,根据国际货币基金组织的统计,2021年我国人均GDP排名为第60位。作为人口大国,我国人均耕地面积偏小。根据第三次全国国土调查结果,我国耕地面积达到19.18亿亩,实现了《全国国土规划纲要(2016—2030年)》要求的2030年耕地保有量18.25亿亩的目标,但我国人均耕地面积不足世界平均水平的40%,耕地资源空间分布不均衡,总体质量不高。我国精耕细作型农业占比大,小农户比例高,规模经营的农业生产经营实体少,且相较于国外的农业生产经营实体,多数适度规模经营的农户仍属于较小规模。此外,我国种粮成本高,大宗进口粮食的到岸价要低于国内市场价。就农业基本经营制度而言,我国实行联产承包责任制。目前推行的适度规模经营离不开这一基本经营制度,主要是通过允许承包户的经营权可转让和鼓励发展农民合作社、大种养户、家庭农场、农业龙头企业、农业社会化服务组织和新型集体经济组织来实现的。

就产粮、产肉总量而言,我国属于农业大国。目前,我国粮食总产量世界第一。其中稻谷和小麦总产量均位居世界第一,玉米总产量位居世界第二。根据2019年10月14日国务院新闻办公室发布的《中国的粮食安全》白皮书,我国已实现谷物基本自给,谷物自给率超过95%,稻谷和小麦产需有余,完全能够自给。也就是说,我国已做到谷物基本自给,口粮绝对安全。但是我国作为农业大国,与农业强国还有较大的距离。从农业大国走向农业强国,需要告别传统农业,走向高质量发展的农业现代化道路。正如诺贝尔经济学奖得主舒尔茨所说,要“告别传统农业”,走向现代农业,全面发力提高农业综合生产能力。

正因为如此,中央提出了建设农业强国的目标要求,具体则要体现在实现上述“五强”。

(二)走向农业强国的必由之路

2023年中央一号文件提出,要做好2023年和今后一个时期的“三农”工作,应“坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,强化科技创新和制度创新,坚决守牢确保粮食安全、防止规模性返贫等底线,扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作,加快建设农业强国,建设宜居宜业和美乡村,为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。”

文件把“抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供”确定为最优先的任务。具体措施包括全力抓好粮食生产、加力扩种大豆油料、发展现代设施农业、构建多元化食物供给体系、统筹做好粮食和重要农产品调控。文件提出:要确保全国粮食产量保持在1.3万亿斤以上,各省(自治区、直辖市)都要稳住面积、主攻单产、力争多增产;全方位夯实粮食安全根基,强化藏粮于地、藏粮于技的物质基础,健全农民种粮挣钱得利、地方抓粮担责尽义的保障机制;实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动。粮食产能再提升千亿斤是经过农业农村部估算的,这说明我国农业综合生产能力基础有望得到相应夯实,粮食安全保障程度将大大提升,这也是我国从农业大国走向农业强国的必由之路。而实现农业产能再提升,加快农业现代化,建设农业强国,需要切实推行一系列的政策措施。

1. 基本政策措施方面

一是改进农业生产的物质基础。坚决守住18亿亩耕地红线,逐步把15.46亿亩永久基本农田全部建成高标准农田。根据农业农村部市场预警专家委员会2022年发布的《中国农业展望报告(2022—2031)》,未来10年中,受益于农业政策的持续发力,我国粮食播种面积有望稳定在17.5亿亩以上,将建成高标准农田12亿亩左右,并改造提升现有高标准农田2.8亿亩。我国的谷物面积将稳定在14.5亿亩左右,口粮面积稳定在8亿亩以上。

二是改善农业生产的种业基础。随着种业振

兴行动的深入实施,粮食品种有望实现一轮更新换代,未来10年中,预计粮食单产水平提高6.4%。根据农业农村部的统计,在我国农作物生产中,80%的种子是靠企业提供的。虽然我国已经拥有两家全球前10强的农作物种业企业,但是多数农作物种业企业规模小、竞争力不强,需要持续抓好种业振兴。

三是扩大粮食种植面积,改善农业种植结构。扩种1000万亩以上大豆和油料作物(其中大豆自食部分属于粮食作物),确保大豆油料面积稳定在3.5亿亩以上,并力争再扩大。

四是增加农业科技投入,促进农业技术创新和生产经营科技化。一方面,要投入更多科技力量和资源用于组织农业关键核心技术攻关工作,打造农业生产经营核心能力,形成自身竞争优势。另一方面,促进农业生产经营的信息化和数字化和科技化,充分利用农业科技提升农业生产经营的管理能力,促进防灾减灾、机收减损,减少生产经营过程中的粮食损失,并推动农业生产的专业化分工和社会化服务。

五是打造高品质的农产品全供应链,促进粮食安全和食品安全保障水平双提升。农产品全供应链的打造需要结合培养农业核心企业,这有利于打造品牌农业,实现农产品安全可追溯,落实食品安全责任。农产品全供应链的打造也有利于供应链金融服务的跟进。

2. 配套改革措施方面

要抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供,需要各项配套改革措施齐头并举,建立建设农业强国多元投入机制,加强财金协同。

一是构建多元化食物供给体系。中央一号文件指出,要“树立大食物观,加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系,分领域制定实施方案”。大食物观指的是将所有可吸纳成为食物成分、转化为热量和蛋白及其他营养的动植物来源都归为食物,由此构成大食物口径。

二是统筹粮食调控。根据中央一号文件,要“统筹做好粮食和重要农产品调控”“加强粮食

应急保障能力建设”“强化储备和购销领域监管”,也就是要做好粮食储备、畅通粮食购销、平衡粮食供求、做好粮食应急保障。

三是健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制。加快建立健全农产品价格、农业补贴、农业保险等保障机制。根据农业农村部的资料,2022年,中央先后向实际种粮农民发放一次性农资补贴资金400亿元;继续提高小麦、稻谷最低收购价,稳定玉米、大豆生产者补贴和稻谷补贴政策;实现三大主粮完全成本保险和种植收益保险在主产区产粮大县全覆盖。在完善主产区利益补偿机制方面,可能需要考虑降低甚至取消主产区政府对很多上级政府项目的配套要求。

四是进一步推动农村金融改革。发展功能齐备的农业金融服务体系和粮食金融服务体系,提升农村金融机构的为农服务能力,同时改进政府财政支农的体制机制,发挥政府财政“四两拨千斤”的作用,有效调动金融资源根据市场原则助力农业现代化,全面推动乡村振兴。

五是促进农业投资。一方面调动社会资本的大力参与,另一方面投入更多的人力资本,培养农业农村致富带头人,也就是农业领域的企业家,同时扩大农业生产经营的适度规模。

六是鼓励发展更多适度规模经营的新型农业经营主体,培养高素质农民,并进一步由这些新型农业经营主体和高素质农民带动一般农户。同时创造条件,让更多农民自愿转移出农业产业,成为新市民。

三、加强金融支持建设农业强国的路径

(一) 充分发挥政府的引领和授能作用

全面推进乡村振兴,意味着全面推进产业、人才、文化、生态、组织振兴,即“五大振兴”。这是一个系统工程,需要充分挖掘和利用农村本土产业资源、人才资源、文化资源、生态资源和组织资源。为挖掘其内生发展潜能,按照事物发展的本质,应推动农村人口的自组织发展,社会和市场能够自行解决的,由社会和市场主体自行承担,同时由政府提供辅助性支持。在全面推进乡村振兴、建设农业强国的过程中,政府、市场

和社会的作用至关重要。政府能够在不同方面发挥引导、协调、发起、促进、便利、授能、托底、保护等作用。但是,政府在发挥其作用时,需要顺应市场和社会固有的发展逻辑。比如政府财政要尽量发挥“四两拨千斤”的作用,带动农户和新型农业经营主体的农业投资,动员社会资本的参与和金融资本的投入。

然而,在看到政府财政积极作用的同时,还要看到其可能产生的消极作用。比如要考虑让效率较低和较高的农业经营主体在同一种绩效竞争环境中接受优胜劣汰的考验。在市场经济环境下,对效率较低农业经营主体或者经验项目提供大量的财政补贴实则是保护落后,维持一种注定要被淘汰的过时农业结构,将大量资源配置给低效的经营项目。而实现农业强国则要求农业结构得到及时调整,最终不仅要致力于实现资源配置效率,而且要实现跨时的“动态效率”,也就是通过充分发挥农业农村领域企业家的作用和体制、制度、机制、组织与技术创新的作用所能实现的中长期效率。农村产权确权化不足以及城乡各种资源不能通过有效形式的交易和转让而流向回报率更高的方向,这些都会影响农业强国的实现。农产品市场则需要依托核心企业形成多条全产业链,形成良性竞争。培养核心企业、保护和授能市场主体在此成为关键。农业及其相关领域的要素市场和产品市场都应该形成统一大市场,这种统一大市场必须体现为面向绩效竞争的公平、公正和公开的竞争性市场。这种统一大市场不限于农村地区,而应打破城乡隔离,因而与城乡融合和三产融合相一致。欧盟的统一大市场也叫内部市场,要求实现“四大自由流通”,即人员、服务、资本和货物的自由流通。另外,还需要注意鼓励农地流入高素质农民、农业领域的职业经理人和农业企业家。

(二)健全农村金融服务体系

二十大报告重申“健全农村金融服务体系”,这是非常适时的、高瞻远瞩的要求。虽然农村金融属于农村经济的一部分,但为了论述方便,可将其分别看待。健全农村金融服务体系意味着营

造一个充满活力的、优胜劣汰的农村金融生态子系统,以支持同样充满活力的、优胜劣汰的农业农村经济生态子系统,两者构成了农业农村经济金融生态体系。这两个生态系统都应该具备高度生产性,即能面向需求生产和提供各种产品与服务。农业农村经济生态系统的农业经济子系统服务于实现农业的多种功能,包括经济(农产品提供和创收功能)、生态、社会和文化等功能。根据兹维·博迪和罗伯特·莫顿的观点,金融系统应该履行以下六大基本金融功能:清算和支付功能,集合资金和细分股权的功能,提供渠道、跨时空实现资源转移的功能,风险管理的功能,信息提供的功能,以及提供激励的功能。一个健全的农村金融服务体系可以有效地把农村人口的闲散资金作为储蓄吸纳到农村银行信用社系统,并将其作为信贷资金放贷给农户、新型农业经营主体和农村新型集体经济组织,从而把农村储蓄转化为农业投资。这种金融资本的作用在于通过竞争的方式从其他生产消费环节争取到资源,并将其配置于农业生产经营主体的农业生产经营项目,其基本逻辑在于这些农业生产经营项目能够创造足够的未来现金流,其不仅可用于还本付息,而且在扣除资金成本和其他成本之后还能获得一定的利润。这些成功的农业生产经营项目的拥有者,将构成农业经济子系统的核心市场主体,成为该子系统的活力来源。农业产业振兴的基础在于维持这样一个优胜劣汰的过程,直至实现农业产业振兴,甚至实现农业强国。而农村金融生态系统中的金融机构也将持续面对优胜劣汰的生存发展压力,以维持农村金融生态系统的活力。

一个健全的农村金融服务体系不仅要求有一个有活力的间接金融部门,而且要有有一个有活力的直接金融部门,如果没有来自这些金融部门的资金支持,全面推进乡村振兴和农业农村现代化将会举步维艰。一方面,中央一号文件强调要加快农村信用社改革化险,推动村镇银行结构性重组,此外还要加强农业信用信息共享,以打造一个有活力的间接融资部门,并加快发展数字普惠金融服务。另一方面,一个正式的、多层次的资

本市场也非常重要,能够为不同投融资项目提供多渠道、形式灵活的资金支持。例如,农业技术创新项目需要天使资金或私募基金等风险投资资金;农业生产经营企业的转型升级、大型农业投资项目等也能够从债券市场和股票市场获得直接融资。正如中央一号文件所要求的那样,要发挥多层次资本市场支农作用,优化“保险+期货”模式。

过去学者们更多强调农村金融的概念,而非农业金融、食品金融或粮食金融,可能的原因一是农业贷款和农户贷款占涉农贷款的比重很低,这与农业和农民在我国社会经济发展中的地位极不相称,学者们为了引起政府和公众的重视而通常强调了农村金融;二是也与金融机构发放贷款的区域性和对象有关,从统计方面更易形成农村金融的概念。2023年中央一号文件出台后,应更多地强调农业金融、食品金融或粮食金融,健全食品或粮食金融服务体系,以凸显农业在我国国民经济中“压舱石”作用。

(三)完善乡村振兴多元投入机制

中央一号文件提出要健全乡村振兴多元投入机制,这为推动财金协同支持乡村振兴和建设农业强国创造了条件。文件强调,坚持把农业农村作为一般公共预算优先保障领域,压实地方政府投入责任。按照中央一号文件的要求,这些投入责任体现在稳步提高土地出让收益用于农业农村比例,将符合条件的乡村振兴项目纳入地方政府债券支持范围,支持以市场化方式设立乡村振兴基金。文件还鼓励一些新公共管理的做法,以增加资金来源,提升资金使用效率,改善资金管理,具体要求是:健全政府投资与金融、社会投入联动机制,鼓励将符合条件的项目打捆打包按规定由市场主体实施,撬动金融和社会资本按市场化原则更多投向农业农村。

在货币和监管政策方面,中央一号文件强调,要用好再贷款再贴现、差别化存款准备金、差异化金融监管和考核评估等政策,推动金融机构增加乡村振兴相关领域贷款投放,重点保障粮食安全信贷资金需求。

在推动发挥政策性金融的作用方面,中央一号文件指出,要引导信贷担保业务向农业农村领域倾斜,发挥全国农业信贷担保体系作用。在将来,还可以考虑更充分地利用农村政策性银行和商业银行在资金利用方面的分工协作空间。这方面,德国复兴信贷银行(KfW)提供了一些有用的经验。该行将从国际资本市场获得的低成本资金,向商业银行、储蓄银行和合作银行提供零售式转贷,不直接向农场主、合作社和中小企业放贷,但向这些“管家银行”对借款户所发放的贷款提供配套贷款资金。这些“管家银行”需要承担复兴信贷银行转贷资金的部分风险,同时也可相应地享受后者的部分转贷收益,而后者也省去了对借款对象进行信用评估的麻烦。

农业保险是我国当前农村金融服务体系中的一项重要金融服务,履行着风险管理的功能。银行、信用社等金融机构会更愿意向投保的农业生产经营主体提供贷款服务,这对于新型农业经营主体尤其重要。从农业保险的类型来看,目前,粮食保险属于政策性农业保险。近几年中央一直强调发展农业保险尤其是政策性农业保险。相较于种粮面积小、比较依赖其他收入来源、对于其种粮生产有着一些非正规的“保险”(比如储备一些粮食)的小农户,适度规模的新型农业经营主体对种粮保险的需求更大。目前,一些地方正在推行农业巨灾保险,这对维护农户和新型农业经营主体的种粮积极性非常重要。另外,2023年的中央一号文件强调鼓励发展渔业保险。一直以来,农业保险主要指政策性农业保险,尤其是种粮保险、养猪保险和果树保险等,政府和学界很少对政策性渔业保险给予关注。此次在大农业的概念下,将渔业纳入农业,将渔业保险纳入农业保险范畴,并强调发展渔业保险,这一政策动向有其深意。

上述农村金融服务体系改革措施和金融服务支持措施有利于推动我国朝着实现农业强国的目标方向迈进。在整个过程中,要保障粮食安全、提升食品安全水平,实现农民农村的共同富裕,走农业领域的中国式现代化道路。

(责任编辑:张艳妮/校对:唐诗柔)