

# 农业强国建设激励制度的优化逻辑与实践路径

杨鑫, 乔慧

(中国社会科学院农村发展研究所, 北京 100732)

**【摘要】**激励相容是提高农业经营主体参与农业强国建设的前提条件。中国农业发展激励制度在“农业新目标提出—农业发展激励制度边际功能衰减—农业政策偏差”过程推动下不断演进,具体改革大体沿着政府和市场关系协调、激励对象确认两个思路展开。农业强国建设是中国农业发展的长期目标,农业发展激励制度需要确保所有农业经营主体在此过程中可持续地获得足够的收益,但在实践中面临着平衡多元化目标、兼顾多元化产业发展、包容多主体共存的现实挑战。农业强国建设激励制度优化的总体思路是匹配多元化农业经营主体的比较优势与农业强国建设的多元化目标,以最小化激励成本原则协调政府和市场关系,鼓励不同地区和农业经营主体自主探索在农业强国建设中的分工和增收渠道。实现这一制度变迁的实践路径是推进农业供给侧结构性改革,进一步拆分农业强国建设的目标,确保所有激励措施有效落实。

**【关键词】**农业强国 激励制度 制度变迁 激励相容

**【中图分类号】**F302.2;F320.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-5455(2023)06-0018-13

## 一、农业强国建设需要配套系统优化的激励制度

党的十八大以来,农业强国建设的基本条件和顶层设计逐步形成。2017年,党的十九大报告指出:“我国社会主要矛盾已经转化为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的矛盾。”农业领域同样存在上述矛盾。2018年中央“一号文件”首次指出:“以农业供给侧结构性改革为主线,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,加快实现由农业大国向农业强国转变。”2022年,党的二十大报告提出了强国建设的13个具体领域,要求加快建设农业强国,以此夯实社会主义现代化强国的根基。2023年中央“一号文件”进一步提出,“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”,在中国式现代化的整体框架下明晰了农业强国的内涵。整体上,到21世纪中叶建成农业强国,是党中央着眼全面建成社会主义现代化强国作出的战略部署<sup>[1]</sup>。

中国农业发展取得的既有成就,离不开广大农业经营主体逐利动机下对农业生产方式的改造。若农业强国建设的驱动力仅是“从上到下”,小农户、农业新型经营主体、

收稿日期:2023-07-03

基金项目:研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“加快建设农业强国的主要目标、重点任务与对策演进”(23ZDA045);国家自然科学基金青年项目“农业政策介入下灌溉用水效率提高的回弹效应形成机制研究”(72103201)

农业社会化服务主体等农业经营主体发展农业的动力将不可持续,进而诱发农业强国建设中突出的激励问题。一方面,全国有上亿农户、上百万新型农业经营主体和农业社会化服务主体,政府不可能比这些主体掌握更多的农业产业信息,信息分散使得激励制度必不可少<sup>[2]</sup>;另一方面,农业强国建设伴随利益分配,信息不对称导致即使是帕累托改进的制度变迁也不一定能实现<sup>[3]</sup>,即农业强国建设对农业发展的激励制度功能提出更高要求。<sup>①</sup>所以,农业强国建设不仅要持续推动农业技术进步,更要调动农业经营主体以及地方政府建设农业强国的积极性,提升其发展农业的综合收益水平。

2023年中央“一号文件”为农业强国概念勾画了清晰的轮廓<sup>[4]</sup>。深入农业强国研究的方向之一是分析其建设路径。在这方面,已有的研究分为四类。第一类研究以“三农”领域战略为切入点,注重农业强国与其他国家战略有效协同<sup>[5]</sup>,认为农业强国建设应坚持农业农村现代化一体推进,农业现代化引领农村发展共同推进,发挥农村现代化对农业发展的支持和补偿作用<sup>[6]</sup>。第二类研究基于国际经验和国情农情,分析农业强国的建设战略,例如分阶段稳步推进和分地区、分产业、分主体的分类推进战略<sup>[7]</sup>,采取体现中国特色、世界眼光、内外兼修、整体提升的农业发展策略,把握好发展与安全、小农与现代农业、政府与市场的关系<sup>[8]</sup>。第三类研究侧重于明确建设农业强国的具体路径,要么从农业强国内涵和农业全产业链视角提出详细路径<sup>[9-10]</sup>,要么从农业产业某一具体环节发展视角提出针对性路径。例如,推动产业融合赋能农业强国建设<sup>[11]</sup>、提升农村人力资本建设农业强国<sup>[12]</sup>。第四类研究基于农业发展激励和农民增收的一般规律,为农业强国建设提供理论支持。例如,蔡昉认为在进入解决粮食安全问题的新阶段后,农民不能从已有“三农”政策和市场机制中获得足够的务农激励<sup>[13]</sup>;涂圣伟提出农业发展与激励约束机制紧密相关<sup>[14]</sup>,应以收入的成长性、均衡性、安全性构建农民增收的长效机制<sup>[15]</sup>;阮海波发现缓解“非粮化”现象的关键是以市场逻辑调节国家政治逻辑与农民经济逻辑之间的张力,实现国家“种粮增产”与农民“种粮增收”的双赢结果<sup>[16]</sup>。

可见,大部分研究将农业经营主体积极参与农业强国建设视作研究的前提,然后讨论如何落实已有的与农业强国相关的政策文件内容。但是,若忽视农业相关主体参与农业强国建设的内在积极性,则相关政策建议可能缺乏建设性,甚至可能催生背离政策目标的“强国弱农”风险。目前,部分研究提出建设农业强国要以科技和改革保障农户收入及其他各类涉农主体的能动性<sup>[17]</sup>,或者建立有利于农业农村均衡协调发展的制度框架<sup>[18]</sup>,强调在农业强国建设中要体现出“千方百计拓宽农民增收致富渠道”和“让广大农民在改革中分享更多成果”的实践原则。由此可见,与农业强国建设配套的农业发展激励制度亟需系统优化。

农业发展激励制度是国家在不完善信息和个体自利条件下,为实现农业发展目标,根据农业经营主体决策过程制定的一整套奖励和分配制度安排,以使大多数农业经营主体与农业发展达到激励相容的效果。本文从农业发展激励制度视角出发,梳理

<sup>①</sup> 农业强国建设对农业发展约束制度也提出更高要求,而且农业发展激励与约束制度也存在冲突与兼容的复杂关系。然而,没有激励就不会有农业长期发展,农业强国建设不可能快速推进,且农业发展激励制度的完善也会使约束制度更可信。由于篇幅所限,本文仅聚焦于农业强国建设的激励制度优化。

中国农业发展激励制度演进的过程与逻辑,分析农业强国建设激励制度面临的现实挑战,总结农业强国建设激励制度的优化总思路与具体实践路径,以期将农业经营主体的行为决策统一到农业强国建设目标下,以“下上联动”的方式加快推进农业强国建设。

## 二、中国农业发展激励制度的演进过程与逻辑

### (一) 中国农业发展激励制度的演进过程

中国农业发展激励制度的演进可分为四个阶段:1949年到改革开放、改革开放到21世纪初、21世纪初到2015年、2015年至今,分别对应以食物热量安全主导的激励制度、农业市场化主导的激励制度、农业支持保护政策主导的激励制度、农业多功能价值主导的激励制度。农业发展激励制度是累积式演进而非取代式演进,每一阶段主导的激励制度都体现了农业经营者福利或收入增量的主要来源。

1949年到改革开放前,农业经营者从农业现代化中获得的激励主要是食物热量安全。中华人民共和国成立初期,中国农业采取分散的小农户经营模式,基于传统技术体系的农业供给能力远不能保障所有居民的食物热量安全,故将传统农业改造为现代农业成为该时期农业发展的核心目标。在改革开放前,国家对农业的财政支持主要用于扩大现代要素投入水平、兴修农田水利、发展农用工业、兴办农业科研和推广事业等。1950—1980年的大部分年份里,国家对农业基本建设投入占基本建设投资总额的比重在10%左右,1963年达到23%<sup>[19]</sup>,使得农业机械总动力、农用化肥、有效灌溉面积快速增长,农业供给能力大幅提升。1949—1978年粮食、棉花、油料、糖料、水产品的人均占有量分别由208.9公斤、0.8公斤、4.7公斤、5.2公斤、0.8公斤,增长到318.7公斤、2.3公斤、5.5公斤、24.9公斤、4.9公斤。不过,在平均主义倾向的工分制和压低农产品价格的统购统销制度下,1956—1977年农村居民家庭人均纯收入平均增长率仅为2.4%,收入激励低效率引发的一系列社会矛盾推动了农业发展激励制度改革共识的形成。

改革开放到21世纪初,中国农业发展目标为市场化改革,扩大农业经营主体的市场收入,逐渐形成了以市场经济为基本框架的激励制度。1978年,农村地区陆续推行了以“大包干”为主要形式的家庭联产承包责任制,在农业生产领域引入价格激励和分配激励,市场经济在中国农业农村发展中的作用不断凸显。随着非农部门收入提高,居民肉、菜、粮食的消费结构由1:1:8转变为3:3:4,推动农业供给结构中农副产品的比例增加,农户从非粮产业发展中获取的收入持续增长,这种非农业部门所推动的食品消费以及与之配合的农业结构的转型被称为“隐性农业革命”<sup>[20]</sup>。2001年,菜篮子产品收入在农民收入中的贡献份额在三分之一左右,<sup>①</sup>非粮食产业成为农村经济支柱产业和农民增收的主要来源。但是,随着中国加入WTO,出口导向的劳动密集型产业发展吸引农业的资本、劳动力、土地等要素不断流出,“谁来种地”成为农业发展的重要

<sup>①</sup> 数据来源:《在全国“菜篮子”工作会议上的讲话》,光明网, <https://www.gmw.cn/01gmr/2002-08/19/02-5210AA7455FEF2CD48256C1A0002B206.htm>, 访问日期:2023年6月15日。

问题。同时,居民食物消费升级与巨大人口规模催生了超大规模农产品需求,保障粮食安全成为农业发展的重要目标。因此,如何将保障粮食安全和农业经营者农业相关收入提高相统一,成为农业发展激励制度的改革方向。

21世纪初到2015年前后,在粮食安全目标下,家庭经营和农业产业化经营并存推动了农业大国建设,通过差异化增收渠道提高了不同农业经营主体收入。2004年中央“一号文件”提出强化对农业支持保护后,国家陆续出台大量农业补贴和财政支持政策,协同农业市场化改革,协助农业经营主体从农业发展中获益。在种粮农民直补等政策保护下,以兼业化为基础的家庭经营模式得以延续,加之农业社会化服务的快速发展,有效提高了小农户种粮积极性。由于粮食适度规模经营资金等政策支持以及市场激励的共同影响,新型农业经营主体主导的农业产业化经营模式大幅提高了农业生产效率。同时,因为产粮大县奖励政策出台和中央涉农转移支付的政策引导,地方政府逐步扩大对粮食生产的扶持与保护。2015年,农村居民人均可支配收入为11422元,工资性收入比重超过50%,家庭农场等新型农业经营主体平均年利润在70万元左右。<sup>①</sup>但是,农业大国建设的超大市场范围经济红利释放完毕后,2015年之后的粮食、肉类、水果等人均占有量保持低速增长(见表1),农业供给侧出现结构性矛盾,农业持续增收压力较大、农业可持续发展能力较弱、农业质量效益和竞争力不足共同形成了深化农业发展激励制度改革的现实基础。

表1 1980—2022年全国主要农产品人均占有量的年均增速(%)

	1980—1990年	1990—2000年	2000—2015年	2015—2022年
粮食	2.1	-0.8	1.9	0.3
油料	6.9	5.7	0.4	0.8
猪牛羊肉	6.7	6.1	1.8	-0.2
禽肉	44.3	14.5	2.4	4.5
水产品	10.1	11.7	3.1	1.3
牛奶	13.3	6.6	9.3	3.2
禽蛋	15.2	10.6	1.7	1.8
水果	10.2	12.9	9.6	3.8
蔬菜	8.8	8.4	2.3	2.8

数据来源:历年《中国农村统计年鉴》和国家统计局官网。

2015年至今,农业多功能性价值融入农业高质量发展的新目标中,农业绿色发展与一二三产业融合发展拓展了农业经营主体的增收路径。2015年中央“一号文件”首次指出:“推进农村一二三产业融合发展。增加农民收入,必须延长农业产业链、提高农业附加值。”2017年中央“一号文件”明确提出,深入推进农业供给侧结构性改革,以增加农民收入、保障有效供给为主要目标,促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求,向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变。在农业绿色发展激励方面,以绿色生态为导向,农业“三项补贴”由激励性补贴向功能性补贴转变,即对农业补贴主体和产业的选择性下降,为发挥农业市场机制创造更好的经济社会环

<sup>①</sup> 数据来源于经济日报社中国经济趋势研究院新型农业经营主体调研组:《新型农业经营主体调研(2016一期)发布——新型农业经营主体盈利状况趋好》,《经济日报》2016年8月22日。

境。在农业产业融合激励方面,政府通过改善营商环境和降低市场交易成本,令农业从单一均衡市场演变为多重均衡市场,适应多元化食物消费,促进农产品增值和农业多功能性价值提高,具体措施包括促进农产品深加工、发展休闲农业和农村电商等产业融合新业态、鼓励农村电商发挥小农户与大市场的对接桥梁作用等。2021年,全国农业及相关产业增加值占GDP比重为16.05%,若分三次产业看,农业及相关产业增加值中,第二和第三产业增加值占比为54.9%。<sup>①</sup>2022年,全国农业科技进步贡献率达到62.4%,农业内涵式发展特征显现,农村居民人均可支配收入首次超过2万元,呈现工资性收入、经营性收入与转移性净收入共同驱动的态势。需要注意的是,2015—2022年,农村居民增收与农业发展呈现强脱钩的态势,人均个人可支配经营性净收入由39.4%下降到34.6%,且其中也只有六成多来自农业经营收入。这种趋势使得农业经营者难以从农业强国建设中获得足够的激励。

(二) 中国农业发展激励制度的演进逻辑

中国农业发展激励制度是在“农业新目标提出—农业发展激励制度边际功能衰减—农业政策偏差”过程推动下不断演进的,改革大体沿着政府和市场关系协调、激励对象确认两个思路展开,核心是再平衡农业支持保护政策激励与市场激励、识别成本与激励效应(见图1)。农业政策偏差指农业政策的执行效果不及制定时的预期,使得农业发展实际情况与预期目标之间出现显著偏离,进而导致既有的农业政策精准性下降,甚至出现“失灵”。为了提高农业支持保护政策的精准性、农业质量效益和竞争力,国家往往通过保障不同农业经营主体从农业发展中持续受益,促进农业发展新目标的实现。

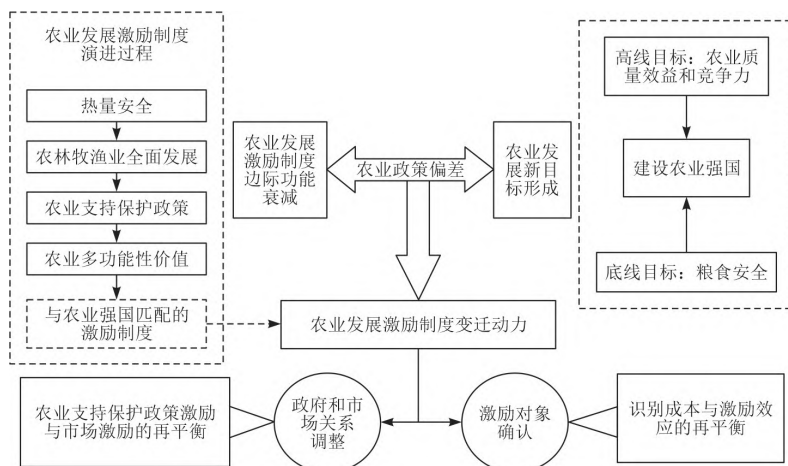


图1 农业政策偏差诱导的中国农业发展激励制度的演进逻辑

如上所述,中国农业发展目标总是根据社会发展需要进行调整的。农业对国家利益具有多种贡献,包括经济发展、社会稳定、粮食安全和工业化积累等<sup>[21]</sup>,农业阶段性问题塑造了农业发展的新目标。从农业发展的底线目标看,改革开放以来,无论是口粮安全到大食物观的调整,还是“菜篮子工程”到保障重要农产品稳定供给的政策转

① 数据来源:国家统计局官网, [http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901695.html](http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901695.html), 访问日期: 2023年6月15日。

变,粮食安全始终是农业发展的重中之重,这也是中国成为世界性农业大国的根本动力。从农业发展的高线目标看,2015年以来,社会主要矛盾已经转化为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的矛盾,过度追求农业产量会降低农业可持续发展能力和有效供给能力,农业质量效益和竞争力不强,推动农业供给侧结构性改革、农业绿色发展、质量兴农、农业高质量发展等政策目标相继出台。随着农业竞争力不强、农业科技自主创新能力较弱等问题凸显,农业发展的底线目标和高线目标同时承压,最终促成了农业强国建设这一农业发展新目标的形成。

农业发展目标新要求与农业发展激励制度功能衰减的矛盾,表现为农业政策偏差,形成了农业发展激励制度变迁的驱动力。任何经济激励制度都不可能任何时候、任何地区始终发挥预期作用,激励制度的边际功能存在必然的衰减过程<sup>[22]</sup>。改革开放前后,食物热量安全激励效应被收入分配制度抵消。2000年前后,各类副食品供求基本平衡,农业产业结构调整的边际收入效应大幅下降,耕地从粮食生产快速转移到非粮食生产中。农业补贴和农业价格支持政策对不同农业经营主体的激励功能在2015年后逐步下降<sup>[23]</sup>。根据《中国农村政策与改革统计年报》,2015—2020年土地流转平均速度为2360万亩/年,不及2010—2015年的一半。对于小农户而言,家庭经营中无法获得更高的政策性收入,农业脱钩补贴逐步退化为纯粹的收入转移,对农业生产发展的激励效应下降<sup>[24]</sup>。2015年之后,乡村振兴、一二三产业融合等战略拓展了农业多功能性,其激励效应仍然处于较高水平,但部分涉农二三产业出现竞争力和局部市场饱和的现象。例如,农副食品加工业大中型工业企业利润总额由2013年的3105亿元下降到2022年的1901亿元,食品制造业大中型工业企业利润总额由2013年的1550亿元仅缓慢增长到2022年的1798亿元;受疫情影响,乡村休闲旅游收入由2019年的8500亿元下降到2022年的7000亿元,涉农第三产业发展处于恢复和转型阶段。<sup>①</sup>由于农业发展激励制度的边际功能衰减定势,农业强国建设目标下以产量为导向的农业政策将出现失灵,反而降低农业质量效益和竞争力。例如,财政支农资金无法发挥预期激励效应,“垒大户”等政绩工程不断出现<sup>[25]</sup>,甚至会造成农业经营主体与市场激励相脱节,从而导致农产品过剩。若农业政策的激励功能始终与农业发展新目标相错位,在市场经济环境下,农业经营主体获得更高的市场收入成为唯一激励机制,可能加剧套取政策补贴、农产品价格炒作等机会主义行为倾向。

在激励目标和制度变迁动力明晰后,与激励目标的相关性决定了农业发展的激励对象。激励目标相关性本质上是为了识别出不同农业经营主体对农业发展不同目标的重要性,而这一识别成本随着农业发展目标复杂化而变得越来越高。若识别成本相对较高,农业发展激励对象将模糊化,特别是在农业产业单一、农业经营主体尚未分化的农业发展初期,宽泛的粮食种植户是政府的主要激励对象,市场激励也因为信息成本无法拓展为细分市场激励。若激励效应相对较高,农业发展激励对象将清晰化,例如农业补贴向新型农业经营和社会化服务主体倾斜,就伴随着激励对象由亿级向百万

<sup>①</sup> 2019年数据来源于中国政府网, [https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/05/content\\_5567227.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/05/content_5567227.htm); 2022年数据来源于中国新闻网, <http://www.chinanews.com.cn/cj/2023/07-26/10050060.shtml>, 访问日期: 2023年6月15日。

级下降。随着交易效率提高,农业逐渐在产业层面横向和纵向拓展市场范围,在区域层面提高农业生产专业化水平,不同农业经营主体将从细分市场的需求中获得激励。综合来看,在不同农业发展目标下,农业发展激励对象的范围取决于激励制度运行的净收益,总体呈现精准化和差异化激励的趋势。

在明确激励目标和激励对象的基础上,政府与市场的关系还会影响农业发展激励制度的取向和工具选择。从改革开放到21世纪初,农业市场化改革给予农业经营主体更大自主决策权,政府通过取消统购统销制度、农业市场法治化建设等完善市场机制,鼓励农业经营主体从市场交易中获得更高收入。21世纪初到2015年,农业支持保护政策对农业发展的干预快速增强,特别是粮食和生猪等重要农产品产业越来越依赖农业的价格政策、补贴政策、财政政策等激励措施。2015年之后,有为政府和有效市场相结合成为全面深化改革的总基调,农业发展的政策激励向基础设施建设、公共产品供给等普惠性方向转型,农业补贴对市场的扭曲效应减弱,农业发展的市场激励在高质量农产品供给、农业科技创新等领域发挥了更大作用。

### 三、农业强国建设激励制度面临的现实挑战

在农业强国目标提出后,农业政策偏差逐步显现,农业发展激励制度变迁的动力基础已经形成。自2018年“农业强国”首次出现在中央“一号文件”中以来,农业农村改革持续进行,但未完全突破农业大国建设的路径依赖。在供给保障方面,小麦和水稻自给率超过100%,与大豆油料自给率偏低并存,农民增收与粮食安全之间的政策张力加强,“非农化”“非粮化”现象层出不穷,城乡居民收入差距仍然处于2.5左右的较高水平。在科技装备方面,政府主导的农业科技创新效率较低,低水平农业技术供给过剩与“卡脖子”风险并存,中国农业科技进步贡献率从2002年的42.3%增长到2012年的54.5%,再提高到2022年的62.4%,增速显著放缓。在经营体系方面,面临存量需求整合困难与增量需求显化不足并存、服务供给主体自生能力不足、本土化发展迟缓与供给结构性失衡并存等市场短板<sup>[26]</sup>,政策支持有效性仍需要持续提高。在产业韧性方面,存在气候灾害频发、土壤退化、冷链物流“断链”、国内外农产品价格联动性提高等多重挑战;同时,农业巨灾保障力度不足、农业农村财产险市场仍处于空白状态,发生农业自然、经济与社会系统性风险的可能性扩大。在竞争力提高方面,2015—2022年,水产品、蔬菜等农产品贸易顺差收窄或增速放缓,水产品贸易由贸易顺差113.4亿美元倒转为贸易逆差6.8亿美元,蔬菜贸易顺差由127.3亿美元仅缓慢增长到162.5亿美元。因此,建设农业强国目标是未来农业发展导向及规划的再定位,农业强国的多元化内涵要求农业发展激励制度做到平衡多元化目标、兼顾多产业发展、包容多主体共存,成为推动制度优化面对的巨大挑战。

#### (一) 农业强国建设激励制度要平衡多元化目标

农业强国具有多元化目标,实现农业发展激励相容的复杂性成倍地增加。不仅要避免某一目标推进得过慢或过快,否则将造成农业强国建设的不全面性;还要动态地确定农业强国建设不同时期的关键目标,规避“眉毛胡子一把抓”导致的农业强国建设激励效率下降。从静态视角看,农业强国建设激励制度若被设计为片面追求一个目

标,甚至会对另一个目标的实现产生负面影响,从而阻碍农业强国建设的进程。例如,激励农业经营主体保障重要农产品供给的同时,若农业经营主体突破了市场机制下适度规模经营的阈值,生产规模过大和依赖农业补贴会降低农业产业韧性和农业竞争力。从动态视角看,农业强国建设需要与农业农村现代化紧密结合,通过确定中短期关键目标或关键举措降低激励成本。例如,高标准农田建设和种业振兴是推进农业农村现代化的重要举措,又可同步推动供给保障强、科技创新强、竞争能力强三个子目标的实现。

### (二) 农业强国建设激励制度要兼顾多元化产业发展

保障粮食稳产高产仍然是农业产业发展的底线任务,特别是要提高农民种粮收益。农业的弱质属性和粮食生产比较收益低导致经济发展落后,粮食主产区利益损失未得到合理补偿<sup>[27]</sup>,许多产粮大省地方政府“重农抓粮”的积极性难以为继。2003年,全国粮食净调出率5%以上的粮食主产区有10个;到2022年,只有河南、内蒙古、黑龙江、安徽和吉林5个省份有粮食净调出<sup>[28]</sup>。在强化耕地用途管制、约束各类要素从粮食生产领域流出的基础上,农业强国建设更要激发粮食产业自我强化的内生发展动力,与非粮食产业形成良性竞争机制。由于中国农业的多功能性以及资源禀赋的多样性,农业产业结构呈现向二三产业外延发展的特征,涌现大量打破传统农业发展单一模式的农业新业态。为适应农业强国建设,不同农业产业的比重和相互关系将进行调整。例如,大宗农产品生产的发展重点是产业链的升级与竞争力的提升,需要通过推进农业产业延链、补链、强链<sup>[10]</sup>,全面提高产业体系的韧性和稳定性,深度融入全球农业产业链、价值链与供应链,提高关键物流节点调控能力,增强中国农产品全球供应链韧性<sup>[29]</sup>。特色农产品的发展以培育新市场需求为核心,探索独特、高效的生产与消费的对接形式。所以,农业强国建设激励制度需要鼓励发展粮经饲统筹、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,还要加快产业跨界融合、要素跨界流动和资源跨界集约配置,促进农业产业横向一体化和纵向一体化的协同推进。

### (三) 小农户与现代农业的矛盾是建设农业强国必须解决的关键问题

农业强国建设激励制度要包容多元化主体共存,特别是小农户与现代农业的矛盾是建设农业强国必须解决的关键问题<sup>[8]</sup>。2011年中央“一号文件”提出“新增补贴向主产区、种养大户、农民专业合作社倾斜”,家庭农场、合作社和农业产业化龙头企业等新型农业经营主体的食物供给市场比重迅速提高,成为构成现代农业经营体系的中坚力量。2016年,全国各类农业产业化组织辐射带动农户1亿多户,所提供的农产品及加工制品占农产品市场供应量的三分之一,占主要城市“菜篮子”产品供给的三分之二以上。<sup>①</sup>根据《中国畜牧兽医年鉴(2022)》,2021年,年出栏500头以下的生猪养殖散户数量为1992.3万个,年出栏500头以上的主体为858.9万个,其他畜牧养殖业具有相似的分布特征。小农户具有粮食生产的自发性、能动性和强韧性优势<sup>[30]</sup>,也是传承农耕文明和维护社会稳定的基础力量,是建设农业强国可动员的重要组织资源<sup>[31]</sup>。然而,在效率导向下,农业强国建设中资源的分配可能会产生一定倾向性和优先序,片

<sup>①</sup> 数据来源于余瑶:《我国新型农业经营主体数量达280万个》,《农民日报》2017年3月8日。



面追求效率将导致资源过度集中,令地方政府形成规模依赖的惯性和惰性<sup>[32]</sup>。“去小农户化”将严重挫伤小农户的生产积极性,降低农业产业韧性,影响农业强国建设的社会基础。因此,充分发挥小农户独特优势,推动新型农业经营主体与小农户建立紧密且稳定的利益联结机制,是农业强国建设惠及大部分农民的必要条件。

#### 四、农业强国建设激励制度优化的总体思路与实践路径

王亚华等提出片面的制度可以设计或不能设计、抽象设计或具体设计的思维都不可取,有限制度设计的思想更符合制度设计的规律<sup>[33]</sup>。遵循这一观点,既要结合制度变迁的一般规律,总结农业强国建设激励制度优化的一般性原则或总体思路,也要分析农业强国建设可能涉及的激励对象和工具,进而形成灵活性与实用性相结合的优化路径。

##### (一) 农业强国建设激励制度优化的总体思路

农业强国建设激励制度优化的总体思路是大力推进农业精细化治理,发挥不同农业经营主体在不同农业产业中的比较优势,匹配农业强国的不同子目标,形成多元化农业发展激励制度。坚持社会主义市场经济改革方向,包容多种农业经营主体发展,明晰政府与市场激励作用的边界,鼓励激励制度的自主创新,最终实现“农强民富”。

1. 识别和发挥农业经营主体比较优势,从不同的农业产业、农业经营模式、农业功能中获得收益,鼓励农业经营主体探索内生发展模式。黄季焜提出种植业应转变为“二八格局”,即新型农业经营主体主要生产粮食等大宗农产品以保障国家粮食安全,小农户主要发展高值农业以保障收入持续增长<sup>[34]</sup>。上述观点的合理性在于,认识到将小农户与新型农业经营主体置于同一激励制度对二者发展均不利。家庭经营的优势在于农户自觉精心地照顾农作物,而且小农户的农业生产行为有天然的内在惯性,改变生产结构的成本较低,从事特色农业能发挥其精耕细作和不需要额外监督的长处。若强行以规模化为目标改造小农户,这些农业经营主体的农产品供给品类多样性以及提供的农业生态保护和农耕文化延续功能可能会丧失。从培养小农户内生发展动力出发,农业社会化服务主体应就服务对象提供差异化的服务,逐步将农业服务环节由生产扩展为全产业链,尊重小农户使用现代化农业生产要素的自主选择权。

2. 以激励成本最小化为原则,明晰政府存量激励与市场增量激励作用的边界。在有限信息条件下,政府无法通过准确把握食物消费升级趋势而规划农业发展,更多是发挥规范涉农市场交易以及保护小农户利益的作用。也就是说,农业政策的激励重点在于强化农业产业韧性、稳定农业发展的存量,包括以小农户为主的主体存量和以粮食为主的产业存量,强化对农业经营主体支持制度的系统性,特别是要利用技术大幅降低农业政策的激励成本。例如,基于信息技术创新农业执法方式,利用大数据落实农业领域的法律法规;同时,将“乡规民约”的非正式制度嵌入“警戒线”和“底线”之间的缓冲空间中,以此打击假冒伪劣和侵权的农业生产资料、避免耕地不规范流转、强化小农户合同意识等。不同于政府干预对农业发展存量的保护,市场机制仅以价格为激励信息,可诱导农业经营主体主动根据私人信息进行最优决策。风险与收益并存使得农业经营主体具有强烈的动机搜寻相关决策信息,可有效激励具有创新能力的主体满

足食物新需求、投资农业新技术与培育现代农业人才,即以创新驱动挖掘农业发展增量。

3. 根据农业强国不同目标设计多元化激励机制,包容农业发展激励制度的自主创新。农业强国建设并不意味着所有地区都成为农业强省,也不是所有农业产业和农业经营主体都达到农业强国所有的内涵要求。2015年,中共中央政治局第二十二次集体学习时,习近平强调:“要坚持不懈推进农村改革和制度创新,充分发挥亿万农民主体作用和首创精神,不断解放和发展农村社会生产力,激发农村发展活力。”所以,农业强国建设的激励制度应给予农业经营主体充分的创新空间,鼓励其自主探索在农业强国建设中的分工与增收渠道。

## (二) 农业强国建设激励制度优化的实践路径

1. 推进农业供给侧结构性改革是农业强国建设激励制度优化的主线。2018年中央“一号文件”提出,“以农业供给侧结构性改革为主线,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系,提高农业创新力、竞争力和全要素生产率,加快实现由农业大国向农业强国转变”。在农业供给侧结构性改革下,农业强国目标才有了突破农业规模路径依赖的基础,进而提高农业质量效益和竞争力。从农业强国的五个内涵出发,农业强国建设的目标可以细化,从而有利于匹配多元化农业经营主体的比较优势。

在供给保障强化激励方面,以提高粮食和重要农产品供给保障能力为主要目标,可拆分为稳产和高质量增产两个子目标。从动物性食物消费升级出发,稻谷、小麦、蔬菜、鸡蛋等农产品保持低速增长就能有效保障市场需求,乳制品、水产品、水果等产量仍需要增加。从农业经营主体看,促进小农户与新型农业经营主体在农产品供给保障中发挥不同作用。一方面,激励小农户通过粮食产量稳定、保护耕地潜力获得农业直接补贴,借助各类市场中介组织满足个性化食物需求,以生产高附加值农产品获得市场激励;另一方面,激励新型农业经营主体从高质量增产中获得市场收益,辅之以粮食生产规模获得种粮大户的政策激励。在地方政府激励方面,产粮大县奖励可转变为产粮强县奖励,将粮食综合生产能力纳入其中,定期评估耕地质量等级、环境友好型农业技术采用强度以及高产高效型农业技术储备完善度,从而激励地方政府投资农业基础设施。不仅如此,还要根据不同作物的换算系数创新粮食综合产量核算制度,例如0.5公斤大豆、50公斤蔬菜等同于1公斤水稻或小麦,然后中央政府与地方政府每年签订粮食综合生产能力目标合同。若没有达到这一目标,地方政府党委书记和省长要承担党政责任,扣除部分转移性支付;反之,下发产粮强县的达标奖励资金和排名奖励资金,激励地方政府通过持续提高粮食单产的内涵式路径,平衡粮食安全与大农业发展。

在科技装备强化激励方面,以提高农业科技自主创新和农业技术推广效率为主要目标。利用更完善的财政金融政策和知识产权制度促进企业开展农业科技创新,特别是大力支持种业研发的自立自强,建立以农业科技企业为核心的产学研合作网络,充分发挥企业家精神,激励政策以知识产权保护、科技创新基础设施建设、产学研一体化等功能性措施为主。建立农业技术公益性和市场性混合的推广体系,农业技术推广站主要获取符合农业发展目标的政策激励,推广田间耕作、土壤改良等公益性技术,降低小农户采用农业新技术的公共成本;农资企业和农业社会化服务主体主要获取符合农

业经营主体需求的激励,营销新种子、化肥、农业机械等产权清晰的农业技术产品。

在经营体系强化激励方面,以提高农业社会化服务质量、促进新型农业经营主体与小农户的利益公平分配为主要目标。通过营造公平竞争的市场环境,增强新型农业经营主体和服务主体高质量发展的市场激励,发挥农业适度规模补贴政策的乘数激励效应。一方面,坚决打击以资本下乡名义侵占耕地、剥夺小农户利益、套取政策资金的机会主义行为,设置明确的农业适度规模经营主体资格审查制度;另一方面,逐步开放土地流转和农业生产服务业市场,规范市场进入和退出程序,强化农业社会化服务发展的内生动力,利用补贴激励服务质量高、服务小农户数量多、公益性强的农业新型经营主体发展。此外,完善新型农业经营主体与小农户联结的利益共享、风险共担机制,创新基层党组织、村委会、合作社等主体介入的中间担保功能,有序放活土地经营权,将土地出租收益转变为土地经营权入股收益。

在产业韧性强化激励方面,以提高农业抗风险能力为主要目标。农业生产稳定和价格稳健符合大多数主体的利益,提升农业产业韧性需要强化市场激励以促进农产品加工业、农业保险业发展,即利用农业产业链整合的方式化解农业风险。发展农产品加工业可以从低价的农产品中获益,进而抵消农产品阶段性过剩引发的农业收益下降问题;通过促进农业保险业的高质量发展,持续开发农业灾害保险、完全成本保险、种植收入保险等,避免农业经营主体因农业风险而收入大幅下降。此外,强化行政管理,激励地方政府支持高标准农田、农业气象预警、农业防灾救灾体系等的建设。在农产品贸易方面,推动农产品进口多元化战略,提升中国农业全球价值链的参与程度;利用深化农产品对外开放分散中国农业风险,增强中国农产品贸易商对农产品货源和流通关键阶段的控制能力<sup>[35]</sup>。

在竞争力强化激励方面,以提高农产品的成本、质量、品牌多维比较优势为主要目标,避免陷入唯低成本的农业单一竞争陷阱。激发规模优势,降低标准化程度较高的农业产业生产成本(包括设施蔬菜、食用菌等种植业及生猪、蛋鸡、肉鸡等养殖业),提高农业种子和畜牧种源的自主生产和生态驯化能力,大力发展设施农业和立体农业,探索低成本的绿色农业发展模式。对于大田作物生产而言,只有部分地区可能在土地规模化、产品标准化模式下产出具有成本竞争力的大宗农产品。所以,要在与国际农产品差异化的领域进行竞争,挖掘中国农产品药食同源、品类丰富等特色功能附加值,着重提高农产品的营养、文化、品牌价值,借助食品工业企业和餐饮企业的国际化,扩大中国农产品的海外市场;同时,培育国内消费者对本土农产品的忠诚度,最终形成具有世界影响力的中国农产品非对称竞争力。

2.任何激励制度功能发挥的充分必要条件是可信性,即农业强国建设激励制度的优化必须确保在政策层面得到完整落实,在市场层面得到充分发挥。一方面,要加大对农业支持补贴资金的监管和审计,确保从事农业的生产、经营、服务主体切实得到资金支持,建立农业强国巡察组审查地方政府的工作落实情况。另一方面,减少政府对市场机制的事后干预,保护农业经营主体从市场公平竞争中获得的收益,稳妥处理“非粮化”现象,约束形式主义现象对市场机制的扭曲。实际上,尽管美国、法国、德国、日

本等发达国家对农业补贴力度极大,但较少直接介入农业生产阶段或者仅参与大型项目投资,农业发展扶持政策由选择性逐步转变为竞争性,以此充分发挥农业经营主体的内生动力。

3. 农业强国建设激励制度的顺畅运行需要配套的制度结构,例如农村社会保障制度、农民收入再分配制度等。为同步推进农业强国建设与共同富裕,需要优化农业领域的分配制度,重点提高农村低收入群体和粮食主产区纯农户的增收能力,减少城乡间和农村内部收入不平等对农业强国建设的阻碍。目前,支持农村弱势群体生活主要以非正式的土地保障制度为主,但会降低土地配置效率,进而压缩农业强国建设目标下农业经营主体的增收空间,应以农村居民社会保障制度代替土地社会保障功能。鉴于城乡一体化社会保障制度建成还存在巨大困难,可率先构建食物社会保障体系。原因在于,农业经营主体依赖于土地的底层需求是保证营养摄入或避免饥饿,且任何激励制度都会在保障农村弱势群体基本生活的社会压力下丧失大部分功能,导致小农户难以生产需要长期声誉积累和品牌建设的高附加值农产品。目前,美国、欧洲、新加坡等发达国家和地区利用营养支持项目、食物银行、社区小贩中心等方式保障社会弱势群体的食物消费<sup>[36]</sup>,中国可借鉴国际经验,构建符合国情的食物社会保障体系。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 加快建设农业强国推进农业农村现代化[J]. 求是, 2023(6): 4-17.
- [2] 钱颖一. 激励与约束[J]. 经济社会体制比较, 1999(5): 7-12.
- [3] 丁利. 制度激励、博弈均衡与社会正义[J]. 中国社会科学, 2016(4): 135-158.
- [4] 姜长云. 农业强国建设及其关联问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(2): 1-10.
- [5] 高强, 周丽. 建设农业强国的战略内涵、动力源泉与政策选择[J]. 中州学刊, 2023, 315(3): 43-51.
- [6] 陈明. 农业强国、乡村振兴与农业农村现代化——新时代“三农”政策范式解析[J]. 治理现代化研究, 2023, 39(3): 29-35.
- [7] 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.
- [8] 黄祖辉, 傅琳琳. 建设农业强国: 内涵、关键与路径[J]. 求索, 2023, 335(1): 132-141.
- [9] 金文成, 靳少泽. 加快建设农业强国: 现实基础、国际经验与路径选择[J]. 中国农村经济, 2023, 457(1): 18-32.
- [10] 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, 23(1): 1-15.
- [11] 姜长云, 王一杰, 李俊茹. 科学把握中国式农业农村现代化的政策寓意和政策导向[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 1-12.
- [12] 罗明忠. 人力资本视角下中国农业强国建设的基本路径[J]. 求索, 2023, 335(1): 120-131.
- [13] 蔡昉. 农业发展进入新阶段 完善激励机制成关键[N]. 中国经济导报, 2013-07-20.
- [14] 涂圣伟. 中国式农业现代化的基本特征、动力机制与实现路径[J]. 经济纵横, 2023(1): 84-92.
- [15] 涂圣伟. 面向共同富裕的农民增收长效机制构建[J]. 改革, 2023(4): 14-25.
- [16] 阮海波. “趋粮化”抑或“非粮化”: 粮食安全的张力及调适[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022, 21(4): 79-90.
- [17] 宋洪远, 江帆. 农业强国的内涵特征、重点任务和关键举措[J]. 农业经济问题, 2023, 522(6):

- 18-29.
- [18] 陈明.农业强国、乡村振兴与农业农村现代化——新时代“三农”政策范式解析[J].治理现代化研究,2023,39(3):29-35.
- [19] 董志凯.我国农村基础设施投资的变迁(1950—2006年)[J].中国经济史研究,2008(3):29-37.
- [20] 黄宗智.中国的隐性农业革命(1980—2010)——一个历史和比较的视野[J].开放时代,2016(2):11-35.
- [21] 全世文.中国粮食安全战略及其转型[J].华南师范大学学报(社会科学版),2022(3):112-121.
- [22] 任剑涛.在正式制度激励与非正式制度激励之间——国家治理的激励机制分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2012,42(2):140-147.
- [23] LIN W, HUANG J K. Impacts of agricultural incentive policies on land rental prices: new evidence from China[J]. Food policy, 2021,104:102125.
- [24] 高鸣,宋洪远,MICHAEL CARTER.粮食直接补贴对不同经营规模农户小麦生产率的影响——基于全国农村固定观察点农户数据[J].中国农村经济,2016(8):56-69.
- [25] 孙新华.规模经营背景下基层农技服务“垒大户”现象分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(2):80-86.
- [26] 郭晓鸣,温国强.农业社会化服务的发展逻辑、现实阻滞与优化路径[J].中国农村经济,2023(7):20-34.
- [27] 杜鹰.关于新时期“三农”工作的几个问题[J].宏观经济管理,2013(3):4-10.
- [28] 郑兆峰,宋洪远.健全粮食主产区利益补偿机制:现实基础、困难挑战与政策优化[J].农业现代化研究,2023,44(2):214-221.
- [29] 巩慧臻.全球农业强国的特征观照与有益启示[J].农业农村部管理干部学院学报,2022,13(3):78-84.
- [30] 李小云,林晓莉,徐进.小农的韧性:个体、社会与国家交织的建构性特征——云南省勐腊县河边村疫情下的生计[J].农业经济问题,2022(1):52-64.
- [31] 胡新艳,陈卓,罗必良.建设农业强国:战略导向、目标定位与路径选择[J].广东社会科学,2023(2):5-14.
- [32] 赵晓峰.地方政府在农业转型中的规模依赖行为分析——兼论小农户的发展困境及其超越[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019,19(5):6-15.
- [33] 王亚华,王睿,康静宁.公共事物治理制度设计原则的检验与反思[J].北大政治学评论,2022(1):3-25.
- [34] 黄季焜.加快农村经济转型,促进农民增收和实现共同富裕[J].农业经济问题,2022(7):4-15.
- [35] 周南南,于文洁.新发展格局下中国农业全球价值链位置测度与提升研究[J].世界农业,2021,512(12):58-71.
- [36] 杨鑫.美国食物社会保障体系建设经验与启示[J].乳品与人类,2023(5):19-26.

【责任编辑:于尚艳;责任校对:赵小华】

## ABSTRACT

### China's Strength in Agriculture: Conceptual and Context Exploration

(By QUAN Shiwen, DONG Chenyang)

**Abstract:** China's strength in agriculture is a new policy paradigm put forward by the central government for the work of agriculture in the new era, which marks that the construction of China's strength in agriculture is formally incorporated into the strategic system of socialist modernization. We use semantic and context analysis to examine the concept of China's strength in agriculture and analyze the relationship between agricultural power and national power. The concept of China's strength in agriculture conveys dual semantics, which corresponds to the agriculture category and the nation category, respectively. The notion of being an agricultural powerhouse in the world context emphasizes the first semantics, while that in the Chinese context emphasizes the second semantics. According to the principle of connotation category equivalence, there are close relationships between political power, economic power and agricultural power, and the former is stronger than the latter. The key principle of building up China's strength in agriculture is to eliminate the conditions that lead to a mutually exclusive relationship of the double semantics, and to explore and strengthen the conditions that make the double semantics compatible. Therefore, to achieve both national development and the well-being of farmers, it is essential to carefully balance the importance of agricultural strength in relation to both political and economic power.

**Key words:** China's strength in agriculture; national power; semantics; context

### Logic of Optimizing Incentive System of Building up China's Strength in Agriculture and Its Practical Path

(By YANG Xin, QIAO Hui)

**Abstract:** Incentive compatibility is a prerequisite for encouraging farmers in building up China's strength in agriculture. China's agricultural development incentive system has been evolving under the process of "proposing new goals for agriculture - attenuating the marginal function of agricultural development incentive system - existing agricultural policy failure", and following reform has been generally centered on the two ideas of coordinating the relationship between the government and the market, and identifying the target of incentives. Building up China's strength in agriculture is the long-term goal of China's agricultural development, and the agricultural development incentive system needs to ensure that all agricultural subjects can obtain sufficient benefits in a sustainable manner, but it faces the challenges of balancing diversified goals, taking into account diversified industrial development, and accommodating the coexistence of multiple subjects. In this regard, the general idea of the design of the incentive system is to match the comparative advantages of diversified agricultural subjects with the diversified goals of China's strength in agriculture, to coordinate the relationship between the government and the market with the principle of minimizing incentive costs, and to encourage different regions and agricultural subjects to independently explore the division of labor and channels of income increase in building up China's strength in agriculture. The practical path to realize this institutional design is to promote the agricultural supply-side structural reform, further divide the goals of agricultural power building, and ensure the effective implementation of all incentives.

**Key words:** build up China's strength in agriculture; diversified incentive institution; institutional change; incentive compatibility

### The Mechanism and Promotion Path of the Impact of Digital Agriculture on the Achievement of the Goal of Building a Strong Agricultural Country—Empirical Testing Based on the Perspective of Building a Strong Agricultural Province

(By YAO Wen)

**Abstract:** China's agriculture is large but not strong, and it is urgent to achieve a leap from a large agricultural country to an agricultural powerhouse. Digital technology is in the ascendant and has become a new driving force for promoting the development of the national economy. Accelerating the integration of digital technology and agriculture, and developing digital agriculture is an inevitable choice to help China's transition from a large agricultural country to an agricultural powerhouse. Based on the perspective of building a strong agricultural province, this study empirically examines the mechanism and promotion path of digital agriculture's impact on the achievement of the goal of building a strong agricultural country. Research has shown that digital agriculture has a U-shaped nonlinear impact on achieving the goal of building a strong agriculture. In addition to directly affecting the achievement of the goal of building a strong agriculture, digital agriculture also indirectly promotes the achievement of the goal of building a strong agriculture by promoting new agricultural business entities and the development of agricultural green industries. Financial support for agriculture is achieved by promoting the development of digital agriculture and empowering the construction of a strong agriculture. To achieve the goal of building a strong agriculture, we should vigorously develop digital agriculture and accelerate the construction of agricultural informatization; the development of digital agriculture requires continuous investment and long-term achievements. A scientific and reasonable digital agriculture investment mechanism should be established according to local conditions. Regions where digital agriculture plays a prominent role in promoting the goal of becoming a strong agricultural country