

牢牢守住“两条底线”的中国实践与国际经验*

——中国国外农业经济研究会 2022 年会暨学术研讨会综述

王京雷 韩毅 李晓阳

2021 年中央农村工作会议特别强调指出，要牢牢守住保障国家粮食安全和确保不发生规模性返贫两条底线。中央确定的这“两条底线”，对于做好“三农”工作、稳定“三农”基本盘、推进脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接、保持平稳健康的经济环境和国泰民安的社会环境具有重要意义。党的二十大报告指出：“全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，深入实施种业振兴行动，强化农业科技和装备支撑，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”^①这是居安思危的深远谋划，更是对世情国情农情的深彻洞察。聚焦确保不发生规模性返贫的目标，在农业农村领域应以粮食生产为抓手，切实提升农业生产能力与农民富裕水平。受国际冲突、新冠疫情、极端自然灾害等多重不利因素影响，全球粮食贸易供应链稳定性减弱，粮食供给和消费体系不稳定和不确定性凸显。中国粮食生产成本和机会成本持续提高，粮食安全面临的风险和不确定因素逐渐增多，以粮食安全生产为重要内容的农业现代化建设还未实现，推动中国式现代化进程的能力也有待增强。基于中国式现代化建设的需要，探讨粮食安全问题 and 阻断规模性返贫问题，对全面建成社会主义现代化强国具有重要意义。

在此背景下，中国国外农业经济研究会 2022 年会暨学术研讨会于 2022 年 12 月 4 日以线上方式举行。本次大会以“牢牢守住‘两条底线’的中国实践与国际经验”为主题，探讨巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴、加快农业农村现代化、促进农民农村共同富裕的中国实践方案和国际经验。会议由中国国外农业经济研究会、中国社会科学院农村发展研究所主办，西南大学商贸学院、西南大学经济管理学院、西南大学乡村振兴战略研究院共同承办。本次年会吸引了来自中国社会科学院、北京大学、西南大学、中国农业大学等国内外 100 余所高校和科研院所的专家、学者参与，线上参会人数达到 5000 余人。

*本文受“西南大学创新研究 2035 先导计划”（批准号：SWUPilotPlan032）资助。本文通讯作者：李晓阳。

^①参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

一、强化国家粮食生产与保护能力

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，必须提升粮食生产能力，确保粮食安全，满足全体人民的粮食需求。因此，粮食安全是社会主义现代化国家建设新征程中的重要议题，是国家农业现代化的首要任务。针对粮食的高效生产与安全问题，与会专家围绕调整粮食生产经营方式、变革粮农生产行为、开展农业文化遗产保护等方面展开了深入讨论。

（一）调整粮食生产经营方式

粮食生产能力的提升，离不开粮食适度规模经营。中国农业规模化经营发展较快，对促进现代农业发展、提高土地生产效率、保障粮食安全具有积极作用。建立适应规模化生产需要的农业生产经营组织和方式，既有助于解决大量农村劳动力外出所带来的土地撂荒问题，也有助于发展壮大农业产业。钟甫宁指出，人口变迁造成农民权利和义务不平衡，农村自治组织与集体经济组织的经济关系应当调整，以适应现代农业规模化生产的要求。米运生提出，应从土地经营权的功能入手，促进小农经营向规模化、集约化和资本化的现代化农业转型。国家出台了一系列政策鼓励和支持发展适合中国国情的农地规模化经营方式，关键一招在于提升农户的规模化经营意愿。在现代农业社会中，土地资产、实物资产、人力资本的资产专用性均会影响农户的规模化经营意愿和行为。

粮食规模化经营离不开农业机械化，推进以农机装备升级改造为核心的农业机械化建设是转变农业生产方式、提高粮食生产能力的重要支撑。陈建明确了山地丘陵地区实现农业机械化涉及的三要素，即作业环境、农业机械和社会经济环境。在众多耕作地形中，山地丘陵地区由于耕作地形复杂，推进农业机械化应用最为困难，粮食规模化经营也因此受到限制。阻碍中国山地丘陵地区实现农业机械化的最大障碍就是作业环境，尤其是田块大小、形状及机耕道等问题限制了规模化生产能力。因此，要提高山地丘陵地区的粮食规模化生产能力，就必须改造农田作业环境。农田宜机化改造是山地丘陵地区粮食规模化经营的重要途径，也是实现山地丘陵地区农业现代化的必然选择。

中国农田宜机化改造的地方实践逐步增多，并取得了明显成效。万平、张小军、敖方源、王飞等专家学者分别介绍了各地的农田宜机化改造实践，他们指出，地方农田宜机化改造应注重制度和 workflows 的详细设计，统一高标准农田建设标准。这些经验对于全国推进山地丘陵地区宜机化改造具有重要借鉴意义。然而，中国山地丘陵地区农田宜机化改造过程中还存在农田改造标准模糊、改造成本过高等问题。为此，在进行农田宜机化改造时，应动态平衡生产要素投入与粮食产出之间的关系。

粮食规模化经营促进了粮食产量的稳步提升，这势必影响到粮食收储工作。中国粮食收储和库存压力逐年增大，国家粮食储备财政支出负担加剧，以政府定价、收储为主的模式受到冲击。为抵御市场风险、稳定农户收益和保障粮食安全，国家适时推出“保险+期货”模式。翁可欣基于这一模式，探讨了农户在市场中经历风险的状况与他们投保意愿的关系。她认为，有市场风险经历的农户对市场价格波动引起的收入减少有更充分的认知，他们会寻求风险管理工具以规避未来的价格风险，因此会具备较强的投保意愿。农户对当地政府政策、村干部、保险公司的信任度越高，在受到市场不利环境的影响后，越有意愿购买“保险+期货”类型的农业保险产品。从加强农户对农产品的风险认知、发挥

政府等权威群体的引导作用、实行差异化保险产品推广策略等方面增强农户对“保险+期货”模式的接受度，能够变革农产品价格风险转移方式和农产品补贴方式，最大化保障农民基本收益。

（二）变革粮农生产行为

提升国家粮食生产能力，除了需要从制度层面创新粮食生产经营方式外，还需要从生产主体层面变革粮农生产行为。粮农作为从事粮食作物种植一线工作的庞大群体，其生产行为对粮食生产具有重要影响。粮农生产行为并非一成不变，而是在社会结构和文化模式变化的双重作用下不断发生着适应性变革。随着社会经济制度革新和文化交流融合，农户会积极调整生产行为以适应社会变化。农业生产用药是粮农典型的生产行为之一，王昭君、王涵可等研究了农户用药行为的邻里效应问题 and 环境治理意愿问题，发现信息技术发展水平、信息获取渠道等均会影响农户的生产用药行为，进一步规范粮农用药行为应积极开展农业技术推广、加强农药店的管理和监督、拓展农户用药信息的来源渠道。

农业劳动效率与参与率是影响粮食生产能力的重要因素。粮农生产效率不仅受制于粮农种植技术的高低，也依赖于他们参与种植工作的意愿和能力。中国农村青壮年劳动力大部分已转移至城镇就业，农村耕作人群以中老年人为主，这不利于先进农业技术的推广，阻碍了粮食生产效率提高。少数留在农村从事粮食生产的青壮年劳动力，由于家庭抚养、赡养等问题，他们的粮食生产效率与参与率也受到了制约。为此，有必要分析家庭劳动分工在农业生产中的作用，探索劳动效率的提升路径。从劳动分工的视角看，隔代照料和代际赡养是家庭分工的重要特征，这种分工对农业劳动效率与参与率有重要影响。农业生产中家庭分工问题也受到学者关注，肖雪指出，隔代照料能够提升农村青壮年劳动力的农业劳动效率，故应减轻农村青壮年劳动力的抚育压力和赡养压力。

（三）开展农业文化遗产保护

加强农业文化遗产保护，是确保国家粮食安全的重要措施。全球重要农业文化遗产具有食品安全保障、生态环境保护、农业文化传承等功能。2022年7月，习近平总书记向全球重要农业文化遗产大会致贺信，高度评价了农业文化遗产对人类文明的独特价值和重大意义，为全球推进农业文化遗产保护与农业可持续发展提供了中国方案。截至2022年底，中国经联合国粮农组织正式认定的全球重要农业文化遗产（Globally Important Agricultural Heritage Systems，简称 GIAHS）达到19项，数量位居世界首位。其中，梯田系统、农林牧复合系统、垛田传统农业系统等均为涉及粮食生产的农业文化遗产，这为全国甚至全球粮食生产提供了范本。

然而，中国的 GIAHS 还存在示范效应不足、生产带动能力偏弱等问题。李先德从 GIAHS 保护与经济发展之间的矛盾冲突、传统农业技术与知识传承困难、GIAHS 遗产地传统农业生产维持不足等方面阐述了中国 GIAHS 面临的挑战。邓蓉提出，国家在制定促进农业与农村发展政策时须考虑农业多功能性问题。实现农业多功能性需要尽可能拓展农业农村具有的多种价值空间，这既是农业文化遗产本身所要保护的内容，也是遗产保护研究的基本路径和重要领域。通过实施地理标志产品保护、直销市场保护等措施，可进一步提高文化遗产地的风险防范能力，进而提升农产品生产能力。

农业文化遗产保护不可避免地一定程度上降低了粮食生产效率，因而需要进行生态环保补偿。刘某承总结了农业文化遗产生态保护的两种补偿方式：一是“输血型”补偿，即政府对农户进行补偿，以

激励他们采取环境友好型的生产方式；二是“造血型”补偿，即政府通过政策扶持、技术支持、品牌建设等手段发展绿色有机产业。部分学者探讨了农业文化遗产的保护策略，如张长水着重阐述了福建安溪铁观音文化系统的核心价值及保护方略。也有学者讨论了农业经营主体对农业文化遗产的保护作用，如张永勋基于交易费用理论研究了新型农业经营主体与农民合作的典型模式，认为新型农业经营主体对农业文化遗产保护具有促进作用。未来，政府需要加快立法工作，推动文化品牌建设，建立粮食生产、文化保护与生态补偿的联动机制，进一步挖掘全球重要农业文化遗产的经济效益和社会效益。

二、阻断规模性返贫的长效机制

2022年中央“一号文件”提出，坚决守住不发生规模性返贫底线。这需要深入落实乡村振兴的战略部署。要在农村领域确保不发生规模性返贫，就要利用各种技术手段，推进农业可持续发展，并通过合理的分配制度让农民共享发展成果。

（一）利用数字技术推动乡村振兴

乡村振兴是乡村领域各项事业发展的重要依托，能够解决中国城乡与区域发展不平衡的问题，是阻断规模性返贫、推动全体社会成员共同富裕的必由之路。如何推动乡村振兴，已成为社会各界热烈讨论的焦点话题。众多学者认为，乡村产业数字化是推动新旧动能转化、加速农村经济增长的重要方式，利用数字技术赋能乡村振兴，能够为乡村振兴的全面实现带来更多可能。现代农业发展已有数字化趋势，数字农业的发展能够优化农业要素配置，实现农业规模效益，提高农业生产效率。李燕利用结构洞理论和价值工厂理论，建构了数字农业价值共创过程动力机制模型，为发展数字农业提供了可行路径。数字技术发展直接影响到农业产业数字化进程，而推进农业产业数字化的根本目的在于提升农民收入水平。数字乡村建设也被部分学者认为是促进农民收入增长、推动农业人口向非农部门转移、实现共同富裕的重要途径。以农村领域互联网应用为例，数字乡村建设不仅能通过推动农民非农就业、促进资产转化来实现农民增收，也能通过增加预期工资收入等方式间接提升农民工的市民化意愿。

乡村数字技术发展需要县域载体创新功能的推动。此外，县域还是乡村振兴的重要支点，是乡村振兴的主战场。充分发挥县域创新功能，对于利用数字技术推动乡村振兴具有重要价值。张卫国认为，乡村振兴是县域发展的重要方向，县域应通过创新驱动为产业发展提供科技支撑。一方面，推动数字乡村建设必须依赖技术人才，既要释放乡土人才能力，也要激活专业人才活力。部分学者认为，驻村干部作为专业技术人才对乡村振兴具有促进作用。各级政府可通过培育乡土人才自我价值意识、差异化制定各类乡土人才激励政策，进一步强化乡土人才同乡村振兴的内在联系。另一方面，推动乡村数字技术应用必须以乡村产业发展为导向，应当重视发挥农业的多元化功能，创新农业融合发展模式，以此提高农民收入水平、提升农业经济质量、优化农村产业结构，推动乡村全面振兴。

（二）推进农业农村可持续发展

农业农村可持续发展是推进农业现代化的重要方式，对脱贫户、农民工等群体收入提升意义重大。这些群体的收入增速应高于当地人均收入增速，这样才能逐步缩小社会不同群体间的收入差距。朱琳研究了人力资本对脱贫户收入的影响，发现劳动力迁移就业是脱贫户家庭提升收入水平的主要方

式，但就业技术培训并未取得良好效果，这为进一步优化帮扶政策提供了理论支持。佟大建指出，农民工群体向城市永久迁移意愿受到基本公共服务均等化水平的影响，应进一步改变与城市户籍挂钩的公共服务供给制度，提高农民工市民化水平，这在共同富裕背景下具有重要意义。以农业为主要收入来源的农村家庭易受到自然灾害冲击，劳动力非农就业成为应对这一逆向收入冲击的有效策略。陈苏指出，面对自然灾害冲击，政府赈灾措施对农民的非农就业行为具有显著影响，救助力度越大，越会强化自然灾害冲击对农民非农就业行为的正向影响。此外，灾后重建的跨区务工距离越近，农户非农就业的可能性也越大。

农业农村可持续发展不可回避生态问题，发展生态农业已成为农业可持续发展的重要途径。其中，农业面源污染治理是农村生态环境保护的重要内容，事关农村居民的居住环境和农业的可持续发展能力，影响到国家粮食安全与农业绿色转型进程。中国地方政府环境规制措施有利于降低农业面源污染的排放量，但有效性不高。应当充分发挥农业绿色发展的生态功能，持续提高资源利用水平，改善产地环境质量，增强农业生态系统稳定性。一些学者认为，农民专业合作社能够帮助小农户实现绿色种植、绿色管护、绿色防控，从而提高农业绿色生产率；也有学者认为，可以通过休耕的方式，平衡土地的经济效益与生态效益。从长远来看，这些措施能够推动形成生态改善与农户增收的双赢局面。

（三）构建“共富”的资产逻辑与产业体系

共同富裕是中国式现代化的本质要求，既要做大国家总财富，也要做好民众成果共享，让人民群众充分享受现代化发展的红利。在共同富裕的道路上，最艰巨最繁重的任务在农村，这表现为持续存在的城乡收入差距。造成城乡居民收入差距的根本原因在于双方存量资产的不同以及将资产转化为资本能力的不同。罗必良指出，虽然中国农村拥有丰富的资产，但农民收入水平与农村资产存量之间严重不匹配。他认为，发展集体经济有助于降低不平等程度、增加农民收入、缩小城乡收入差距。也就是说，集体产权能够实现市场资源的有效配置，发展集体经济是实现农民农村共同富裕的重要路径。

资产配置合理化的结果是农村产业有序发展，特别是共富型现代化产业体系的构建。张瑞娟分析了中国构建共富型现代乡村产业体系的产业基础与产业优势，并将共富型现代乡村产业体系的发展模式划分为共富型现代乡村产业联合体模式、多业态齐发展紧密联结型模式、单一产品复合多元化发展模式、生态科技赋能型模式等。中国乡村产业体系建设中还存在规模化经营程度低、就业容纳能力有限等问题，可从促进产业融合、发展壮大农村集体经济、优化利益分配机制等方面加快构建共富型现代乡村产业体系，推动农业农村现代化进程。

（四）完善收入分配制度

实现共同富裕需要不断优化再分配政策。中国居民收入差距仍处于高位徘徊阶段，特别是城乡收入差距明显。杨穗使用中国家庭收入调查数据分析了中国社会保障的收入再分配效果，发现社会保障具有收入再分配的调节作用，但存在城乡差异、地区差异和保障项目差异。相比于高收入国家，中国社会保障的再分配作用仍有较大提升空间，因此，应该发展可持续的社会保障制度，坚持社会保障制度的统一性与规范性，推进社会保障体制机制建设和法制化进程。沈琼分析了教育投入对共同富裕的影响及机制，认为总体上教育投入有助于促进共同富裕，人力资本差距在其中发挥了重要的中介作用。

无论是建立合理的收入分配机制，还是强化关键要素的转化效果，推进共同富裕都应把落脚点放在居民收入增长方面，关注全体居民分享社会主义现代化发展成果的可得性与持续性。

关注不同群体的特殊需求、合理调控群体间收入差距，是阻断规模性返贫的关键点，也是实现共同富裕的聚焦点。杨修娜认为，共同富裕社会应当是中等收入群体占多数的橄榄型社会，扩大中等收入群体是促进高质量发展的重要路径。中国仍存在中等收入人群比重偏低、城乡收入差距明显等问题，政府应从完善收入再分配政策、加强教育培训力度等方面入手，持续扩大中等收入群体规模和比重。由于中国区域发展不协调，不同区域共同富裕的进度不一致，难度也各有不同。高静、李文庆等都关注了西部地区省份的共同富裕进程，对地方共同富裕的实践经验、水平测度、推进路径等做了充分研究。他们认为，突破资源约束、提高农民收入是实现全社会共同富裕的关键任务，要实现西部地区的共同富裕，必须推进要素资源高效配置、提升民众就业创业能力以及推进基础设施建设。

三、牢牢守住“两条底线”的国际经验与启示

粮食在人类社会中占据重要地位，关乎人类的生存与发展。因此，粮食安全一直是国际社会关注的重大政治问题与经济问题。各国政府为了减轻农产品供给压力、提高粮食自给能力以及保障粮食安全，开展了诸多有益实践，这为中国保障国家粮食安全提供了经验。

日本以稻作农业为主，耕作地貌多为丘陵山区，粮食生产的作业条件不佳。但随着战后日本经济的快速崛起，农业农村现代化逐步完成。日本在促进农业农村现代化进程中，推出了大量法规政策，其中《粮食法》《土地改良法》《食品、农业和农村基本纲要》在粮食增产、食物安全供给、农田基础设施建设等方面做出了规定。周应恒认为，日本农业基础设施建设效果明显，提高了农业机械化水平和劳动生产率。他指出，人多地少的日本农业是典型的小农经济，虽然日本在过去数十年中遇到了食物能量自给率下降、撂荒土地面积激增等问题，但日本通过基本农田建设与农用设施现代化、小农及超小农与现代市场对接等策略，提升了农产品附加值。日本正在向更具竞争力的农业政策转变，对丘陵山区的农户进行收入补贴，促进农食产品出口，形成农业国际市场的局部竞争优势。

韩国在“二战”结束后推出了“耕者有其田”政策，确立了小农经济，但也制约了农业现代化发展，粮食产量增长空间受限。20世纪60年代后，韩国农业劳动力快速转移，导致农业产值与就业容纳能力持续降低。为提高粮食安全保障能力，韩国全面推进农业转型。罗浩轩指出，包括韩国在内的东亚主要发达经济体在农业转型过程中均注重改革土地制度、推进农业工业化进程、变革农业生产方式。农业转型是一个国家或地区发展到一定阶段时必然经历的过程，在内容方面主要表现为粮食生产机械化、农业产业技术化和三次产业融合化，在结果方面主要呈现为农民收入的快速增长。改革开放以来，中国农业转型逐渐加快。一方面，农业部门产值在GDP中的占比不断下降；另一方面，农业投入结构、增长方式与经营制度正发生剧烈变化。罗浩轩认为，中国应借鉴发达国家经验，从完备农地“权力束”、把握劳动力转移时机、改善农业生产条件等方面推动农业经济转型。

西方发达国家推进三产融合的实践经验表明，农村三产融合不仅有利于延伸农业产业链，拉升农产品生产能力，还有利于提高农户收入水平，缩小农户收入差距，对实现共同富裕也具有重要意义。

郝汉总结了西方发达国家农村三产融合的实践经验，他指出，美国采取先进要素渗透融合的模式，利用先进信息技术催生出各种农业新业态，并借助互联网和物流平台提高了农产品出口效益，增强了农业的核心竞争力；英国采取产业功能复合化的模式，致力于改善农业基础设施，推进农业与乡村旅游、科普教育、素质拓展等产业深度融合，农村居民收入水平保持了十数年的增长趋势。这些实践经验为中国解决农村三产融合存在的问题提供了方向，对于解决农业基础地位不牢固、融合驱动力不足等问题具有借鉴意义。郝汉认为，未来政府可从深入挖掘农业多功能性、培育多元化融合主体等方面入手，不断探索推进中国农村三产融合的有效路径。

在全球化背景下，中国参与农业国际贸易的情况值得关注。农业产业融入全球价值链能够创造更加有利的市场格局，提升农业产业化经营水平，提高落后地区的农业生产效率与农民收入水平。肖玉婷指出，区域合作战略为中国农产品出口提供了重大机遇，参与国际农产品贸易的有效策略包括加快建设商贸物流体系、重视培育特色优势产业、合理规避技术壁垒等。中国农产品在国际市场的贸易拓展过程中，还面临政治互信、贸易自由化等方面的挑战。发展中国家产业链融入全球价值链过程中，大多承接低附加值、高能耗和高污染的生产环节，在全球价值链中的地位不高，而发达经济体在全球价值链分工中的地位普遍高于发展中经济体。齐心从建立中印俄区域性自贸区的思路出发，提出突破西方发达国家制约的区域价值链模式，即通过建立区域价值链改善参与国的贸易结构，提高参与国的福利水平。中国应积极同周边国家开展农业贸易合作战略，以农业国际贸易激发国内农产品生产潜能，实现农村经济与农民收入的共同增长。

四、总结

本次学术研讨会上，与会专家学者紧密围绕“牢牢守住‘两条底线’的中国实践与国际经验”这一主题，就调整粮食生产经营方式、变革粮农生产行为、开展农业文化遗产保护、利用数字技术推动乡村振兴、推进农业农村可持续发展、构建“共富”的资产逻辑与产业体系、完善收入分配制度等问题展开了深入讨论，为提升国家粮食安全保障能力、防止发生规模性返贫提供了大量有益的建议。李晓阳认为，与会专家学者紧紧围绕研究会宗旨开展学术活动，以保障国家粮食安全和不发生规模性返贫为主题，分享了学术思想，充分契合了扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴的国家战略。苑鹏指出，中国国外农业经济研究会是一个关注时事、建言时事的学术团体，通过举办专题学术会议为应对地区冲突、推动“一带一路”建设积极向决策机构建言献策。她认为，本次大会突出了守正创新的基本原则，既有如共同富裕、数字技术、乡村振兴、农业农村可持续发展、农业生态经济发展等学术界共同关注的专题，也有如农业文化遗产保护、全球农业转型发展、全球价值链贸易拓展等体现研究会特色的专题。学者们的讨论聚焦于通过增加民生福祉来提升生活品质，对于推动共同富裕具有重要意义。

（作者单位：西南大学商贸学院）

（责任编辑：胡 祎）