

# 科学把握保障农业安全的内涵与取向

◎朱满德 高鸣 / 文

农业为国本、粮系民生。农业长期被视为我国经济发展、社会安定和国家自立的基础；不仅是重大的经济问题，更是重大的政治问题、安全问题。当前在全球贸易保护主义抬头、国际农业市场准入与补贴摩擦增多、我国农业竞争力下滑和进口快速增加等复杂多变局势下，我国农业安全问题备受关注。

## 重塑“农业安全”的内涵和边界

对我国而言，农业安全需要包括产业安全、生态安全和社会安全多个维度。其中，产业安全是基础，生态安全是红线，社会安全是底线。在保障农业产业安全的同时，必须坚持绿色生态导向，高度关注农业资源的永续利用和生态环境的可持续，保护好农业发展的“命根子”；必须兼顾新型经营主体和小农共同发展，切实确保农民安居乐业和社会长治久安，发挥好农业的稳定器和压舱石作用。即，我国的农业安全追求的不完全是利益最大化，更应是安全最大化、风险最小化；不局限于支持优势农产品“走出去”竞争，更应注重防范和减缓暂不具优势的农产品面对进一步开放和进口带来的冲击。

从产业安全看，我国所面对的一定是“开放视域”下的农业产业安全

问题。今后或许国际贸易摩擦增多、各种不确定性风险增加，但经济全球化、区域经济一体化等趋势没有逆转。伴随我国经济社会快速发展和消费持续升级，扩大农产品进口的趋势也不易逆转。我国的国情和粮情决定了我们需要境外农业资源和国际农产品市场的调节补充。因此关起门来发展农业、搞农业保护主义，这条路行不通。对我国农业产业安全的探讨，将会在进一步扩大农业开放深度和广度的前提下，既要考虑如何把中国人的饭碗牢牢端在自己手中，又要研究并做好如何促进我国农业产业更好更健康地发展转型。

## 需要正视我国农业安全面临的挑战

辨识我国农业发展的真实挑战所在，是明确努力方向、推动农业安全发展的关键。在深化改革和扩大开放背景下，我国农业发展既有“内忧”也有“外患”。

“内忧”突出表现在：一是“忧”竞争力。近年来，我国农业生产要素投入成本上涨、现行经营格局、质量安全风险等因素叠加影响，导致现阶段国内农产品整体上难以与国外农产品直面竞争。二是“忧”可持续发展能力。过去几十年，为增加粮食供给、保障粮食安全，所付出的

资源、环境和生态代价巨大。若不及时做出改变，粮食的可持续产能和农业的可持续发展将面临极其严峻的挑战，可能危及子孙后代的粮食安全。三是“忧”创新力。当前面向世界农业前沿科技的研发创新支撑能力仍然不足，推动农业高质量发展的核心技术研发与关键技术集成还有待突破。四是“忧”适应力。农业供给结构对市场需求变化的适应性和灵活性亟待提高，供需结构性矛盾较为突出；小农经营与现代农业发展、与大市场还不能有机衔接和匹配。

“外患”主要在于：一是“患”全球农业的能源化和资本化趋势严重。国际能源价格与农产品价格的联动加强，能源价格的频繁波动、大幅波动，可能快速传导至国际国内农产品市场，进而影响农业农村的发展稳定。农产品也是一种投资品，资本的投资、投机等行为将会加剧农产品市场波动。二是“患”跨国粮商对国际农产品市场影响力持续增强，而我国利用国内国际两种资源两个市场能力仍有明显短板。跨国粮商的全球布局 and 全产业链优势，使其在全球农产品市场和国际贸易中占主导地位，也使我国建立全球农业采购网络和供应链难度增大。三是“患”全球贸易保护主义抬头，国际农业贸易与投资环境

可能进一步恶化。这将会使我国农产品进出口贸易面临较大的不确定性风险，境外农业投资、国内农业支持保护则面对严峻的挑战。

## 保障我国农业安全的取向和建议

究竟如何为农业安全“排忧解难”？对提升农业竞争力，一是从成本角度考虑，如以技术进步实现机械、资本对劳动的替代，以制度创新实现土地托管、股份合作对土地租赁的补充，降低经营成本，即低成本策略。二是从差异化竞争角度考虑，如推动农业优质化、特色化、品牌化发展，提高经营质量和效益，即差异化策略。三是从功能性竞争视角出发，可通过农村一二三产业的融合发展，促进农业转型增效，提高功能性竞争力。

应当注意，从我国农情出发，不能只从农产品贸易视角一味追求国际竞争力，因为我国农业发展目标不在于占领国际市场，而是更好地满足或服务国内消费需求。因此更应从产业链和价值链的视角看待农业的竞争力。而且，依赖于资源禀赋和技术优势的产品型竞争，受我国农业禀赋条件和小农经济等现实约束，虽有进一步提升的潜力，但提升空间有限，也易受其他国家农产品竞争力变化等

影响。西欧、日本等则依托农业功能性开发，通过价值链拓展所形成的功能型竞争力，难以被替代，且避开传统的竞争、独善其身，应是我国提升农业竞争力的方向。与提高优势农产品出口竞争力相比，现阶段着力改善净进口农产品和重点敏感农产品竞争力，并给予适度保护，防范进一步开放和大量进口带来的冲击更为重要。

对提升农业可持续发展能力，要坚持绿色兴农、质量兴农，推动农业由拼资源消耗、拼农资投入、拼生态环境的粗放型增长向资源节约型、环境友好型和生态保育型转型。全面实施“藏粮于地”“藏粮于技”战略，确保在急用之时粮食能够产得出、供得上。抓住用好全球粮食供应充足、粮价低位运行，国际粮食贸易环境相对宽松和国内粮食供应充裕的重大机遇，加快实施农业资源休养生息、生态修复治理工程。保护好潜在产能，切实提高农业资源的永续利用能力和国家粮食安全的可持续保障能力。

对增强农业创新力，核心在于支持农业前沿科技创新、核心关键技术研发以及技术集成研究推广，提高农业发展的科技支撑能力。同时要发挥农地制度、农业经营制度等体制机制创新、制度创新对农业发展转型的引领支撑作用。

对增强农业适应力，关键在于围绕农业生产的绿色化、生态化和安全化，产品的多元化、优质化和品牌化，供给的智慧化和便捷化，提高农业产业链和农产品供应链对市场需求变化的适应力，促进小农与现代农业发展有效衔接，提高农业供给体系质量，提升农业发展的质量和效益。

与此同时，应从融入全球农业产业链、供应链和价值链出发，积极参与全球农业资源开发、合理利用国际农产品市场，通过实施多元化进口、支持“走出去”境外农业投资和加强新型农业国际合作等方式，构建具有全球视野的开放型国家粮食安全保障体系和农产品供应体系。

“打铁还需自身硬”。以我为主、苦练内功，方是确保中国农业安全的根本途径。当我国农业的创新力、适应力和可持续发展能力有显著提升，产业竞争力或国际竞争力自然会有“质”的跃升。今后在面对进一步扩大农业开放广度与深度时，中国农业将会应对自如、游刃有余。■

>> 作者单位系贵州大学经济学院农业农村部农村经济研究中心