

咨 询 报 告



中 国 农 业 科 学 院
中国农科院
中国农业发展战略研究院

第 59 期

2021 年 2 月 1 日

新发展阶段提升农业竞争力的路径思考

摘要：在新发展阶段、新发展理念、新发展格局引领下，必须科学研判农业竞争力面临的新形势、新要求、新挑战，重新审视“两种资源、两个市场”的传统利用方式和竞争逻辑，将产业安全和产业竞争力结合起来，以安全保障力、产业控制力、市场竞争力三大能力建设为核心，构建农业竞争力提升的新思维和新路径。建议以分类施策为指引，探索不同产业竞争力的重点策略；以提质增效为核心，构筑农业竞争力的长效机制；以功能拓展为手段，释放农业竞争力的价值空间；以科技创新和制度创新为驱动，强化农业竞争力的持久动力；以供应链掌控和多元化进口为抓手，提高农业开放风险管控能力。

提高农业质量效益和竞争力是党的十九届五中全会作出的关于优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的重要战略部署之一。当前我国已进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段，发展环境面临深刻复杂变化，“三农”工作重心发生历史性转移。有必要系统认识外部环境变化给农业带来的新矛盾和新挑战，准确把握新发展格局构建给农业带来的新要求和新任务，统筹好安全与发展的关系，立足新的安全观视角探寻农业竞争力提升的路径。

一、农业竞争力的现状与问题

（一）我国出口农产品国际市场份额总体趋于增长，但贸易竞争力呈下降趋势。根据《中国农业产业发展报告 2020》测算，出口农产品国际市场占有率从 1995 年的 2.54% 提高到 2018 年的 4.58%，增加 2.04%。出口农产品贸易竞争力指数从 2000 年起不断减小，2011—2018 年基本都保持在 -0.4 左右，农产品出口处于竞争劣势。分品种看，谷物、油料作物贸易竞争力分别自 2008 年、2006 年起进入下降通道；园艺作物、禽类产品整体贸易竞争力保持在较高水平，但 2017 年起开始出现下降趋势；畜产品（不含禽类产品）与主要发达国家相比长期缺乏贸易竞争力。

（二）资源约束趋紧和生产成本抬升，是农业竞争力存在的根本性制约。这是由人多地少水缺的资源禀赋特征和大国小农的基本国情特点所决定的。我国人均耕地仅为世界平均水平的 2/5，人均水资源量只有世界平均水平的 1/5。农业经营长期呈现规模小、分布散和兼业化特征，机械装备率低，成本下降空间受限。其中，稻谷、小麦、玉米、大豆人工成本分别是美国的 3.9 倍、13.9 倍、12.1 倍、7.8 倍，土地成本分别是美国的 1.4 倍、3.0

倍、1.3倍和1.6倍。“十四五”时期我国劳动密集和土地密集型大宗农产品的生产成本还将持续上升，比较优势将进一步削弱。

（三）关键技术“卡脖子”、大企业国际话语权微弱、产业链组织松散，是农业竞争力面临的主要短板。根据《中国农业产业发展报告2020》测算，改革开放以来全国农业全要素生产率（TFP）增长2.61倍，年均增长3.26%，“十二五”以来年均增长率回落至1.72%，“十三五”以来年均增长率呈微幅下降趋势。农业核心技术如种业自主创新与发达国家还存在差距，一些品种、领域和环节面临极端断供情况下“卡脖子”的风险。近年来我国农业产业资本对外依存度及加工业外资控股率呈现上升趋势，大型跨国农业企业对产业各环节的参与和控制在不同程度上威胁了本土企业自主发展，可能给我国食物安全与经济安全带来挑战。此外，农业产业链、供应链、价值链发展程度尚不完善，农产品溢价效益不明显。

二、新发展阶段农业竞争力面临的新要求与新挑战

（一）从国际环境看，维持农业产业链供应链的稳定性保障难度加大，外向开放型农业面临国际市场风险。当今世界正经历百年未有之大变局，大国战略博弈全面加剧，国际体系和国际秩序深度调整，重大公共安全事件频发，贸易保护主义抬头、贸易摩擦加剧，全球经济与政治环境面临的不确定不稳定因素明显增多。经济封锁、贸易链断裂，不仅会使我国传统的农业“两种资源”难以得到有效配置，“两个市场”也无法得到有效对接，结构性短缺无疑将成为国家农业安全的重大隐患。新形势要求我们必须赋予农业竞争力新的内涵，通盘谋划好农业产业竞争力提升路径。

(二) 从国内形势看，社会主要矛盾发生了历史性转变，高品质农产品和多元化功能的需求保障任务更加艰巨。我国农业已转向高质量发展阶段，消费结构在优化升级，但农业发展不平衡不充分问题仍然突出，农业生产还没能同步适应新阶段市场消费结构变化，“大而不强”与“多而不优”问题突出，“买难”与“卖难”并存，高投入、高产出、低品质的农产品供给结构与优质、营养、健康、多样的内在需求结构之间的矛盾日益突出。加快推进农业转型高质量发展，提高农业质量效益和竞争力，是深入推进农业供给侧结构性改革的内在要求。

(三) 新阶段国情农情发展和建设社会主义现代化强国战略部署，对农业竞争力提出新要求。审视我国经济社会发展全局，农业农村依然是“四化同步”的“短板”，农业农村现代化进程直接关系到第二个百年奋斗目标的实现。纵观世界发达国家发展道路，一些国家在工业化、城镇化进程中注重同步推进农业现代化，较快地迈进现代化国家行列；也有一些国家没有同步解决好农业现代化问题，落入了“中等收入陷阱”。我国现有农户2.3亿户，小农户数量占到农业经营主体98%以上，小农户从业人员占农业从业人员90%，小农户经营耕地面积占总耕地面积的70%。农业依然是农民就业最大的产业和农民收入的重要来源，更是经济社会发展的“压舱石”。农业有没有竞争力，关乎政治、经济、社会的稳定发展，甚至对国家安全构成重大挑战，必须要更稳地端牢中国饭碗、更好地扎牢农业根基。

三、新发展阶段提升农业竞争力的思路与路径

新发展阶段要把保障国家农业安全放在更突出、更重要的位置，将产业安全和产业竞争力结合起来，立足新的安全观视角，

赋予农业竞争力新的内涵。**新发展阶段的农业竞争力是指农业能够抵御外部环境变化的风险与不确定性，维持国内农产品市场供应稳定、农户生计可持续和生态环境可持续，并且在开放经济条件下保持一定的市场竞争力和产业控制力。**以安全保障力、产业控制力、市场竞争力三大能力建设为核心，实现“安全多元，绿色高效，核心掌控，自主竞争”目标。

（一）以分类施策为指引，探索不同产业竞争力的提升策略。立足农业结构调整的现实需求，分类施策。对于事关粮食安全的基础性产业（如水稻、小麦、玉米），要稳定粮食供给的“保一块”；对于事关国计民生的重要农产品产业（如棉花、油料、糖料、橡胶、肉类等），要强化控制风险的“防一块”，深化农业分工的“活一块”；对于具有一定特色的优势产业（如蔬菜、水果、茶、水产品等），要寻求贸易机会的“争一块”，延伸农业价值链的“拓一块”。

（二）以提质增效为核心，构建农业竞争力的长效机制。走高质量发展之路，是摆脱过去以量取胜、低价竞争模式，从根本上解决农业竞争力不强问题的核心。以提升农产品供需适配性为导向，把生产体系的高质量、经营体系的高质量、产业体系的高质量、要素配置的高质量和可持续发展的高质量作为基本落脚点，全面推动农业产业组织模式创新、生产经营管理标准化、全链条质量监管制度化、品牌运营体系建设长效化、需求倒逼生产柔性化和第三方监督检查普及化等，让农业竞争力真正“强起来”。

（三）以功能拓展为手段，释放农业竞争力的价值空间。将农业发展的战略基点放在国内庞大的消费市场，筑牢支撑国内居民健康、营养、高品质、多样化需求的食物供给体系，确保

新发展阶段高质量保供目标的实现；实施差异化战略，以特色农产品守住国内市场空间，走差异化、特色化、品牌化发展道路；开发农业多元功能价值，坚持农业一二三产业融合发展，加快农业产业链、价值链、供应链的“三链重构”，推进全环节升级、全链条升值、全产业增效，助推向内需推动型的新发展格局转变。

（四）以科技创新和制度创新为驱动，强化农业竞争力的持久动力。坚持科技自立自强，聚焦突破作物种质资源保存与分子定向育种、动物遗传资源收集保存及育种与繁殖研发、农业风险管控、智慧农业等领域关键核心技术，启动实施种源“卡脖子”技术攻关，保持水稻、小麦等品种竞争优势，缩小玉米、大豆、生猪、奶牛等品种和国际先进水平的差距，扩大以我国为主导制定优势特色农产品国际标准的范围和数量。释放体制机制改革红利，深化农村土地制度和产权制度改革，创新多元主体参与的投融资机制，促进新型农业经营主体与服务主体现代化，重塑国内新型农业支持保护政策体系，激发农业农村内部活力。

（五）以供应链掌控和多元化进口为抓手，提高农业开放风险的管控能力。强化对进口农产品供应链的控制力，重点掌控农产品收购、仓储、物流等供应链的关键环节，加强战略性物流通道建设，拓展农业对外经贸布局，提升在全球农产品市场的话语权。统筹考虑主要粮食品种敏感性的变化、粮食进口与畜产品进口之间的替代关系，建立多源头、多渠道、多品种的海外农产品供应体系，降低农产品进口来源和渠道过于集中带来的风险。健全两个市场监测体系与风险应对机制，为提升农业竞争力筑牢防火墙。

供稿人：吴孔明（中国农业科学院）

毛世平 张 琳 谢玲红 王国刚 孙炜琳 陈秧分

（中国农业科学院农业经济与发展研究所；

中央农办 农业农村部乡村振兴软科学研究基地）

(欢迎引用、摘编、全文刊载, 请注明出处, 尊重著作者知识产权。)

责任编辑: 梅旭荣

通讯地址: 北京市海淀区中关村南大街 12 号

联系电话: 82106717

中国农业科学院战略研究中心

电子信箱: icads@caas.cn

邮 编: 100081

本期印数: 55 份

中国农业科学院战略研究中心 印发