



# 农科智库要报



2023年第13期（总第39期）

中国农业大学国家农业科技战略研究院  
国家农业科技发展战略智库联盟

2023年12月18日

## 【建设农业强国战略研究系列报告（14）】

### 畅通循环是构建农业农村新发展格局的紧迫任务

党的二十大报告指出，“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。习近平总书记于2020年4月在中央财经委员会会议上首次提出，“构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”，在2022年中央农村工作会议上习近平总书记强调，“畅通工农城乡循环，是畅通国内经济大循环、增强我国经济韧性和战略纵深的重要方面”，“只有农业强起来，粮食安全有完全保障，我们稳大局、应变局、开新局才有充足底气和战略主动”。2023年年初习近平总书记再次强调，“只有加快构建新发展格局，才能夯实我国经济发展的根基、增强发展的安全性稳定性，才能在各种可

以预见和难以预见的狂风暴雨、惊涛骇浪中增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力，确保中华民族伟大复兴进程不被迟滞甚至中断，胜利实现全面建成社会主义现代化强国目标”。因此，打通堵点、畅通循环，加快构建新发展格局，就成为全面推进乡村振兴、加快建设农业强国十分紧迫的任务。

## 一、构建农业农村新发展格局的理论逻辑

1956年，毛泽东将马克思主义基本原理同中国实际相结合，在《论十大关系》中初步构想了中国式现代化道路的基本路径，成功找到了在中国进行社会主义革命和建设的正确道路。习近平总书记基于马克思主义社会再生产和世界市场理论，创新性提出以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，连同新发展阶段、新发展理念、供给侧结构性改革、高质量发展等重要论述，丰富了习近平经济思想，开辟了马克思主义政治经济学新境界。

**国内国际双循环以国内大循环为主导。**习近平总书记强调要构建的新发展格局是以国内大循环为主体的大格局，这是习近平经济思想在新时代下推动经济高质量发展的实践应用，是世界百年未有之大变局下构筑经济发展的防火墙，是应对变局的战略抉择。中国作为经济大国，在全球化时代构建以国内为主导的新发展格局，就是要确保在国际形势出现极端变故情况下，国民经济仍然能够正常运行，不会引起巨大波动。对于国内大循环的运转机制，习近平总书记指出，“以国内大循环为主体，是针对全国而言的，不是要求各地都搞省内、市内、县内的自我小循环”，并且这种循环是一种动态循环而不是静态循环。不是各个地方都要进行产业链补全，而是以产业链为导向，结合自身产业发展实际适度延长产业链，如果

每一个省、市、县都要发展全产业链，无疑会出现大量的重复建设，不仅难以实现自身目标，还会影响国家经济秩序的稳定。在加快构建新发展格局的过程中，要引导各地按照比较优势原则，充分利用资源禀赋，选择方向与重点，避免无序竞争、重复竞争与恶性竞争。

**国内经济大循环以畅通工农城乡循环为战略支点。**马克思在《1857—1858年经济学手稿》中，把人类经济活动划分为生产、分配、交换、消费四个环节，这四个环节中，生产处于首位，起着主导和支配作用，正是生产端即供给侧的推动维持着国内经济大循环的运转。习近平总书记指出，“畅通工农城乡循环，是畅通国内经济大循环、增强我国经济韧性和战略纵深的重要方面”，农业农村发展的相对滞后正是城乡经济循环的堵点。马克思恩格斯充分认识到先进工业技术对农业的推动作用，提出“把农业和工业结合起来”，“在农村中从事工业劳动”，城镇工人也可以在农村的新鲜空气中工作。构建新发展格局就要先稳农业的基础地位和补农村发展的短板。稳住农业的基础地位，首先要确保粮食安全，构建双循环格局下有效的粮食安全防护体系，构筑大食物观指导下的粮食安全保障体系，实现主要粮食作物关键核心技术自主可控，提升对国际市场的抗冲击能力，牢牢守住口粮的自给率底线。作为经济社会发展相对滞后的农业和农村区域，能否实现经济的迭代升级并培育出更加具有世界竞争力的新型产业增长点，决定新发展格局的顺畅与否。只有在持续不断弥补农业农村发展短板的基础上，才能为经济的不断跃升提供强有力支撑。

## **二、构建新发展格局才能夯实农业强国根基**

加快构建新发展格局，就要破除制约新发展格局形成的主要矛

盾和发展桎梏。习近平总书记指出，“实现农业农村现代化是全面建设社会主义现代化国家的重大任务，是解决发展不平衡不充分问题的必然要求”，“农业农村仍然是我国现代化建设的短板”。只有加快构建农业农村新发展格局，才能不断巩固脱贫攻坚成果，有序推进乡村振兴，有效应对世界百年未有之大变局下大国博弈及全球产业链供应链调整收缩引致的严峻外部环境，在一个更加不确定不稳定的世界中，全力推动我国经济实现高质量发展。

**加快构建新发展格局是加快建设中国特色农业强国的必由之路。**供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强是农业强国建设的基本任务。重点是立足我国国情，立足农耕文明的历史底蕴、人多地少的资源禀赋、人与自然和谐共生的时代要求，充分体现农业强国的中国特色。一是产量产能一起抓、数量质量一起抓、生产生态一起抓，增强农业产业链供应链韧性和稳定性。二是以家庭经营为基础，坚持统分结合，广泛开展面向小农的社会化服务，积极培育新型农业经营主体，形成中国特色的农业适度规模经营。三是实现农业生产、农村建设、乡村生活生态良性循环，做到资源节约、环境友好，守住绿水青山。四是做到乡村社会形态完整有效，文化基因、美好品德传承弘扬，广大农民自信自强、振奋昂扬，精神力量充盈。五是农村具备现代生活条件，农民全面发展、过上更加富裕更加美好的生活。

**加快构建新发展格局是推动农业农村高质量发展的战略基点。**我国正处于产业优化升级、消费扩容提质的关键时期，对实现供需两端动态平衡和良性互动提出了更高要求。农业农村高质量发展的本质，就是以“有没有”为基础，向“好不好”提升，畅通经济循

环正是助力实现高质量发展的重要手段和战略抉择。当前，我国城乡、工农之间的发展失衡已成为影响高质量发展的明显短板。加快构建新发展格局，必然要求加快补齐农业农村发展短板，进一步推进城乡融合发展，使投资—消费循环更多通过农村地区实现，有效推进乡村振兴。加快构建新发展格局，必然要求优化工农资源配置，推动农业产业链现代化，促进乡村产业兴旺度快速提升，实现产业结构在更高水平转型升级、城乡经济均衡发展。

**构建新发展格局是解决农业农村发展不平衡不充分问题的必然选择。**新时代，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，经济社会发展最大的不平衡是城乡发展不平衡，最大的不充分是农村发展不充分。全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务在农村，农业农村现代化仍是国家现代化的短板。当前，我国正处于不断缩小城乡差距、推进农业农村现代化的历史关口，同快速推进的工业化、城镇化相比，我国农业农村发展步伐还跟不上，“一条腿长、一条腿短”的问题比较突出。加快构建新发展格局，就是要实现城乡融合发展、基本公共服务均等化，农村具备现代生活条件，农民全面发展、过上更加富裕更加美好的生活。

**构建农业农村新发展格局是确保国家粮食安全的破局之策。**民为国基，谷为民命。习近平总书记指出，“粮食安全是‘国之大者’”，“粮食多一点少一点是战术问题，粮食安全是战略问题”。从世纪疫情、俄乌冲突后世界粮食格局急遽紧张的形势可以看到，粮食安全是维护国家主权安全的坚实基础。当今世界正经历百年未有之大变局，在新一轮科技革命快速发展的同时，经济全球化遭遇逆流，

粮食生产与贸易均衡格局被打破，全球粮食安全风险陡增。在此形势下，构建新发展格局，深化供给侧结构性改革，全方位夯实粮食安全根基，强化藏粮于地、藏粮于技，做到产能提升、结构优化、韧性增强、收益保障、责任压实，同步构建国内国际双循环保供格局，是实现粮食安全的破局之策。

### **三、构建农业农村新发展格局的紧迫任务**

畅通循环是构建农业农村新发展格局的紧迫任务。习近平总书记在论述构建新发展格局时强调，“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作的重中之重，举全党全社会之力推动乡村振兴，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”。农业农村领域构建新发展格局，最紧迫的是要打通阻塞农业经济、工农产业、地区供给、城乡要素、区域协调、国内国际六个循环的堵点，形成农业农村经济良性循环，支撑保障国民经济新发展格局。

**畅通农业农村经济循环，打通小生产进入大市场的堵点。**马克思主义政治经济学认为，社会再生产需要各种生产要素的组合在生产、分配、流通、消费各环节有机衔接，如果经济循环顺畅，物质产品就会增加，社会财富就会积聚，人民福祉就会改善，经济实力就会增强，从而形成一个螺旋式上升的发展过程，反之，就会导致经济发展放缓，各类风险积聚。由于大国小农特殊国情，小生产和大市场之间的矛盾突出，处于供应链终端、产业链初端、价值链末端的小生产者，在生产资料价格、服务价格、要素价格和产品价格谈判中均处于弱势地位，小农户成为生产成本的主要承担者、上游产业利润的主要贡献者，与供应商、流通商、加工商利润分配不均。表现为：农业生产效率相对较低，导致油料、糖类、奶类的自给率

偏低，大豆长期自给率低于安全线；农业比较效益低下，城乡居民收入差距较大；农产品销售难问题依然存在；农产品消费适配性不足，适应个性化、差异化、品质化消费需求不够。只有打通生产、流通、分配与消费堵点，才能提高小农分享大市场的红利份额，畅通农业农村经济循环。

**畅通三次产业链式循环，打通产业间互通互利的壁垒堵点。**产业聚合、要素整合、主体联合，通过融合裂变释放新动能。一是打通种养生产链循环，坚持良田粮用，粮食、经济作物、饲草料三元种植结构由市场决定，科学合理布局规模化养殖与小规模养殖。二是打通生产供应链循环，发展低成本农业生产性服务业，鼓励开展代耕代种代收、大田托管、生资保供、统防统治、烘干储藏、科技支撑等服务供给。三是打通农业生产与加工产业链循环。完善农产品产地加工用地、用电、用水、补助等政策。加强政策引导，支持农产品深加工和农村特色加工业发展，促进其向优势产区和关键物流节点集聚。四是打通生产与营销服务链循环。以提升粮食和农产品产地商品化率为目的，加快产地冷链物流设施和公共服务能力建设，推进市场流通体系与储运加工布局有机衔接，支持优势产区产地批发市场建设，提高在线营销能力。五是打通农业与旅游、教育、文化、康养等产业循环。一体化发展多种形式的农家乐、特色村镇、乡村旅游休闲产品。通过多种模式的融合，开发出新产品，创造出新服务，提供就业新机会，进一步挖潜出产业发展新效能。

**畅通地区供给微循环，打通“米袋子”“菜篮子”地方负责制堵点。**习近平总书记指出，“在保障粮食安全的同时，必须保证其他重要农产品稳定安全供给，特别是抓好大豆和油料生产，抓好生

猪和‘菜篮子’工程”，“衡量一个地方领导干部得不得力、合不合格，可不仅仅看 GDP、能不能抓上几个项目，更主要看是否按照党中央要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，局部服从整体，把粮食安全这类党中央交办的大事要事办好办妥。粮食安全党政同责要求很明确，现在关键是要严格考核，督促各地真正把责任扛起来”。一是地方政府要全面加强耕地保护和用途管制，切实遏制耕地“非农化”乱象，防止过度“非粮化”特别是“非食物化”，坚决保住中华民族的“铁饭碗”。二是地方政府切实承担起保障本地区粮食安全的主体责任，无论是主产区还是产销平衡区、主销区，都要确保粮食播种面积和产量只增不减，确保粮食自给水平不断提高。三是大中城市切实保障“菜篮子”产品高质量供给。守好大中城市“金贵”的土地，坚守住城市菜地和永久基本农田。调优生产结构，紧盯重点品种，建好城市自有鲜活农产品生产基地，在确保基本产品一定自给率的基础上，进一步增加中高端产品供给。四是提升应急保供能力。农业保的是生命安全、生存安全，是极端重要的国家安全。在应急情况下，农产品自给率就是生存率，地方政府应该增强价格暴涨暴跌调控能力，完善储备制度，强化监测预警。

**畅通城乡要素循环，打通土地劳动资本等要素流向乡村的堵点。**习近平总书记指出，“城乡经济循环是国内大循环的重要方面，也是确保国内国际两个循环比例关系健康的关键因素”。农业是近 2 亿人就业的产业，农村是近 5 亿农民常住的家园，只有把农业农村搞好了，广大农民安居乐业，他们才有充足的获得感、幸福感、安全感。全面推进乡村振兴，经济要素必须向乡村聚集。但目前取之于乡、用之于城的倾向仍然突出，土地、资本、劳动力等传统要素



和技术、数据等现代要素向乡村自由流动仍存在堵点。一是解决乡村用地难，促进农村土地要素价值实现。应建立公平合理的集体用地入市增值收益分配制度，促进农民对土地增值收益的合理分享。二是解决农村就业难，促进劳动力自由流动。城乡二元的户籍制度限制了劳动力要素的充分流动和流动人口的生活保障水平，流动人口面临医疗、教育、住房等保障不完善等问题。三是解决融资难，吸引社会资本增加对农业农村发展投入。目前资金资本大量从农村流向城市，农业贷款余额增速也明显低于全社会贷款增速。四是解决引才难，建立农业科技优先发展政策体系。力争农业科技投入强度、涉农企业研发投入占比、农业基础研究投入占比追平全国相应水平，农业科技进步贡献率追平全国科技进步贡献率。五是解决数字鸿沟，充分挖掘和利用农业农村数据资源的价值。农村地区信息基础设施建设还较为薄弱，互联网普及率较城镇地区低 20%以上，农业农村领域数据资源利用水平还较低。

**畅通产销区域循环，打通“种粮多吃亏多”的堵点。**20 世纪 90 年代，我国开始划分粮食主产区、产销平衡区、粮食主销区，目前全国有 13 个粮食主产区、7 个主销区和 11 个产销平衡区。粮食主销区产量和需求缺口较大，粮食自给率低的问题突出。产销平衡区对全国粮食产量贡献有限，但基本能保持自给自足。近年来，我国粮食运销基本格局正在发生深刻变化，从“南粮北运”到“北粮南运”，曾经是鱼米之乡的南方种粮越来越少，粮食安全的主要责任压在了缺水少雨的北方主产区。习近平总书记要求：“保证粮食安全，大家都有责任，党政同责要真正见效。要有合理布局，主产区、主销区、产销平衡区都要保面积、保产量。”（习近平：《论

“三农”工作》，中央文献出版社 2022 年版，第 327 页）因此，主产区、主销区和产销平衡区要共同扛起保障粮食安全的重担，共同端牢 14 亿多中国人的饭碗。对粮食生产，比较效益是源动力、价格预期是牵引力、进口挤压是风险源、科技金融营销是千斤顶、保护政策是安全网。打通粮食产销区的堵点，一是引导主销区发挥“鱼米之乡”的资源优势，主动提出恢复粮田粮用中长期规划，主动担起援助粮食主产区经济发展的分担粮食安全责任。二是支持主产区、产销平衡区降低种粮负担，实施粮食主产区保障计划，使粮食主产区财政能力不低于中等水平。三是干预种粮成本和价格形成机制，以产业链平均利润为目标保障种粮农户利润预期，恢复农民种粮的动力机制。

**畅通国内国际循环，打通高水平农业对外开放的堵点。**改革开放以来，我国利用国内国外两种资源、两个市场，在经济发展中发挥了重要作用。进入新时代，稳住粮食安全根基，实现高水平对外开放成为建设农业强国的关键。一是降低国计民生产品对外依存度。牢牢把握粮食进口的主动权，平衡好进口需要与国内供给关系，警惕和化解年进口近亿吨低价大豆等危及国内粮食产业安全的风险，实施多元化进口战略，改变进口来源地相对单一、容易受制于出口地政策和产量变化的国际贸易格局，预防在战争灾害等紧张局势下，西方国家在粮食等关系国计民生产品上对我“一剑封喉”。二是强化高水平农业科技国际合作。我国农业科技自主创新能力还不强，科技贡献率远低于美国、德国、荷兰等发达国家 80% 以上的水平，创新链与产业链未能实现紧密衔接，理论创新—技术研发—产品创制—市场应用的链条还存在堵点。要通过高水平科技合作，加快实

现高水平自立自强。三是支持企业“走出去”融入全球农产品供应链。在金融、财政、通关、检疫等领域试行切实有效的对外投资支持政策，做好对农业“走出去”重点龙头企业的服务工作，进一步提升企业的国际竞争力。四是强化国内国际农产品贸易互补与融合。推进农业国内国际“双循环”畅通，即内循环、外循环互相融合，在立足国内供给的基础上，强化中国农业产业链与世界农业产业链的融合，中国农业生态链与世界农业生态链的衔接。

#### **四、构建农业农村新发展格局的政策取向**

构建新发展格局作为经济发展的系统工程，就是要持续补齐国内大循环的短板和弱项，破解堵点和难点，提升内生发展动力，提高抗外部冲击能力。农业农村现代化作为构建新发展格局的重要着力点，习近平总书记明确指出，“要实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，接续推动脱贫摘帽地区乡村全面振兴。保障粮食等重要农产品供给安全……要坚持推动农业供给侧结构性改革，优化农业生产结构，优化农业生产区域布局，加强粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和特色农产品优势区建设”（习近平：“新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局”，《求是》2022年第17期）。从制约农业农村经济社会发展的突出问题出发，加快构建新发展格局要突出五个政策取向。

**落实农业农村优先发展总方针，解决不平衡不充分问题。**加快构建新发展格局，必然要求坚持农业农村优先发展，加快补齐农业农村发展短板。一是构建人才优先满足农业农村的制度体系。形成人才向农村基层一线流动的用人导向，全面建立吸引人才返乡下乡就业创业的激励政策体系，加快造就一支懂农业、爱农村、爱农民

的农村工作队伍。二是构建要素交换优先满足农业农村的制度体系。改革开放以来，工业对农业、城市对农村要素的虹吸效应加深，城乡要素“剪刀差”问题还比较严重，亟须推动工业资本积累和国民收入分配优先向农业农村倾斜。三是构建资源配置优先保障农业农村发展的制度体系。目前农村优质资源流失严重，需要在节约集约利用的基础上，保证农业现代化发展资源的数量和质量优先。四是构建公共服务优先满足农业农村发展的制度体系。当前，城乡公共服务标准还有不小差距，要加快推动基础设施优先向农村延伸、公共服务优先在农村覆盖，彻底拉平城乡教育、医疗、养老、社会保障差距，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

**全方位夯实国家粮食安全根基，筑牢经济社会压舱石。**构建新发展格局，实现国内大循环良性发展，粮食安全是基础保障。习近平总书记指出，“全方位夯实粮食安全根基，既要抓物质基础，强化藏粮于地、藏粮于技，也要抓机制保障，做到产能提升、结构优化、韧性增强、收益保障、责任压实”。当前，一是守住耕地红线，加快划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，坚决遏制“非农化”、有效防止“非粮化”。二是提升应急保供能力，系统梳理生产、加工、流通、储备、贸易等方面可能存在的风险点。三是稳定农民预期、降低生产风险，既不能让种粮农民在经济上吃亏，也不能让种粮大县在财政上吃亏。四是树立节约减损就是增产的理念，深化食物节约行动，不弃微末、不舍寸功。五是构建多元化食物供给体系，从耕地资源向整个国土资源拓展，从传统农作物和畜禽资源向更丰富的生物资源拓展，以农业设施拓宽农业生产空间领域，多途径开发食物来源。

**坚持农业农村供给侧结构性改革，确保发展高质量。**构建新发展格局，就要强化改革推力、增强内生动力、激活消费潜力、提升供给能力。习近平总书记指出，推进供给侧结构性改革是经济发展新常态下我国宏观经济管理必须确立的战略思路。必须把改善供给侧结构作为主攻方向，用改革的办法推进结构调整，从生产端入手，提高供给体系质量和效率，扩大有效和中高端供给，增强供给结构对需求变化的适应性，推动我国经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。新形势下农业主要矛盾表现为阶段性的供过于求和供给不足并存，要以市场需求为导向调整完善农业生产结构和产品结构，以提高环境资源匹配度为重点，优化区域布局，以科技为支撑走内涵式现代农业发展道路，以健全市场机制为目标，改革完善农业支持保护政策。

**加快高水平科技自立自强，激发内生源动力。**习近平总书记指出，“构建新发展格局最本质的特征是实现高水平的自立自强”（习近平：“把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局”，《求是》2021年第9期）。实现高水平农业科技自立自强，就必须加快建立农业科技优先发展的政策体系。优先确保农业科技地位不断强化，农业科技改革要立足我国国情农情，遵循农业发展规律和科学研究规律；优先提高农业科技投入水平，到2035年，农业科技投入强度、基础科研投入占比、稳定性支持占比、企业研发投入占比全面追平发达国家水平；优先稳住农业科技队伍，充分认识农业科技长期积累的不易，防止搞“脱钩”“断奶”“转企”，动摇农业科技创新的根本，防止减人压编；优先支持涉农企业提升技术研发能力，加快科技成果转化应用，加速企业技术与产品的持续

升级换代；优先提升农业科技创新体系效能，把县乡科技服务机构建设成为农业农村科技进步的桥头堡，打通田间地头到实验室的逆向创新链条，加强面向基层的科技成果的有效供给，实质性推动农业科技成果与农业产业需求有效对接。

**建设现代化农业农村产业体系，提升产业链韧性。**构建新发展格局就要以新发展理念引领现代农业新发展，着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。一是突出现代生产体系建设。提高农业良种化、机械化、水利化、科技化、信息化、标准化水平，努力实现产出高效、产品安全、资源节约、环境友好。建设粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、特色农产品优势区，形成现代农业产业集群。建好高产标准农田，加强农业高新区和农业科技园、产业园、创业园建设，促进农业生产、加工、物流、研发、服务等相互融合。二是重视现代产业体系建设。消除无效供给，增加有效供给，减少低端供给，拓展高端供给。做好“粮头食尾”“农头工尾”大文章。构建农业产业链体系、供应链体系、价值链体系。提升农产品生产、加工、仓储、物流服务能力。三是强化新型经营主体培育。无论是对接市场需求、还是促进一二三产业融合，关键要培育现代化多元化新型经营主体。推进农业企业增量提质，尽快解决农业企业数量少、规模小、创新能力弱、国有成分少的问题。推动新型经营主体规范发展，让新型经营主体多得实惠、做大做强。加强新型职业农民和农村实用人才培养。

研究专家：

张合成 全国政协委员、中国农业科学院原党组书记

（原文刊于《中国党政干部论坛》2023 年第 11 期，经作者本人同意后转载）

中国农业大学国家农业科技战略研究院

联系方式：010-62734913 [tast@cau.edu.cn](mailto:tast@cau.edu.cn)

如有转载、摘要、引用或批示等请与我们联系

责编：崔振岭 陈源泉

主编：高旺盛

主审：田见晖

---

报送：全国人大办公厅、国务院办公厅、全国政协办公厅及国家相关部委

---