

ZHIDU CHUANGXIN
YU NONGYE XIANDAIHUA
XINXING CHENGZHENHUA

制 度 创 新

与农业现代化、新型城镇化

尹成杰 © 主编



 中国农业出版社

制度创新与农业现代化、 新型城镇化



尹成杰 主 编
秦 富 李玉勤 张宁宁 副主编



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制度创新与农业现代化、新型城镇化 / 尹成杰主编

. —北京: 中国农业出版社, 2014. 3

ISBN 978-7-109-18945-4

I. ①制… II. ①尹… III. ①农业现代化-研究-中国
②城市化-研究-中国 IV. ①F320.1②F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 038703 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 刘明昌

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月北京第 1 次印刷

开本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 25

字数: 480 千字

定价: 56.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

目 录

在中国农业经济学会 2013 年年会暨学术研讨会上的报告	陈锡文 (1)
新型城镇化与国家粮食安全	尹成杰 (8)
大力培育新型农业经营主体	
——在中国农业经济学会年会上的致辞	陈晓华 (12)
在中国农业经济学会 2013 年年会暨学术研讨会上的讲话	唐仁健 (18)
关于建立新型农业社会化服务体系的几点思考	李春生 (22)
发展旱作农业对保障粮食安全的启示	万宝瑞 (26)
我国农户粮食生产适度规模的经济学分析	钱克明 (32)

农 业 现 代 化

构建新型农业经营体系是中国特色	
农业现代化的战略选择	唐园结 徐恒杰 (41)
探索苏南现代化示范区的农业创新	
——关于新型农业经营主体的调研与建议	刘立仁 (47)
创新农业经营体制的新视角	
——积极发展综合性农民社区合作社	陈 进 陈复东 庞振月 (50)
“家庭农场”健康成长问题探讨	陈爱巧 (58)
云南现代农业庄园经济发展研究	牛建宏 (63)
新型农业社会化服务体系建设中的合作社角色研究	
——基于福建省的调查与思考	黄 弘 董帝伟 (72)
技术选择、劳动配置与制度安排	
——我国棉花产业家庭经营体制	
与现代农业的冲突分析	王 力 高鹏飞 (80)
推进我国农业现代化主要障碍与战略举措	张立中 潘建伟 (92)
基于职业农民主体发展现代农业的思考	朱广其 (100)
对新型职业农民培育的思考	
——来自统筹城乡改革实验区成都市的创新实践	贾 晋 (108)
劳动力转移背景下农业机械化	
对粮食生产贡献研究	张宗毅 刘小伟 张 萌 (119)

二元经济视角下河南省城镇化与粮食产量

- 的变动关系研究 杨 强 黄静静 (136)
- 农户科学储粮技术认知与采用意愿研究
- 基于山东农户的实证分析 西爱琴 徐龙军 刘 阳 吴敬学 (145)
- 农民合作经济组织：功能拓展、未来方向与保障要素
- 基于重庆的典型案例分析 高 静 贺昌政 (154)

新 型 城 镇 化

- 城镇化进程中要充分尊重和切实保护农民权益 黄延信 (167)
- 诱致性制度变迁：城乡统筹实现的重要途径
- 一个基于演化博弈的制度变迁分析框架 薛曜祖 (174)
- 新型城镇化、农村教育、农业现代化
- 协调发展研究 刘新智 刘雨松 (182)
- 我国城镇化进程中的问题与建议 张冬平 (193)
- 关于推进中国特色新型城镇化的几点思考 李 瑾 刘会想 (209)
- 山西省城镇化加速中的产业发展构想 李玉萍 晁娜娜 陈景华 (214)
- 新型城镇化与新农村建设同步发展研究 王 璠 (224)
- 新型城镇化要重视生态化 陈景华 (234)
- 生态小城镇建设路径与对策研究
- 以黑龙江省为例 陈 沫 欧阳怀东 (239)
- 南通走新型城市化道路的基本问题研究 徐志华 茅丽华 (248)
- 城镇化背景下的空心村：生成机制，危害与整治 关 博 (256)
- 邻居类型、人力资本提升与农民工县镇定居决策
- 基于辽宁省五县镇农民工调查 杨肖丽 张瑞龙 王秋兵 (262)
- 三重角色理论架构下农村留守妇女的生计策略研究 罗 丞 (277)

其 他

- 农地超产权改革论 丁长发 (293)
- 农地股份合作社的产权制度解析 张笑寒 (307)
- 论政府主导型农地流转 常 伟 (316)
- 解决“三农”问题的根本路径是协同推进“新三农”建设 曹俊杰 (323)
- 农民工工资性收入的不确定性：测度、
- 分解与影响因素 王振华 张广胜 (331)
- 如何增加农民的社会资本 郑普建 冯 治 (340)

北京市集体林地委托流转制度探析	何忠伟 (349)
西部地区农村金融服务的分层供给与农民收入增长	
——基于分位数回归方法的经验研究	王小华 (356)
组织化降低了规模养殖户的碳排放量了吗?	
——来自江苏三市 229 个规模养猪户的证据	闵继胜 周 力 (367)
农户对农业面源污染教育培训	
项目的行为响应研究	华春林 陆 迁 王建洪 (383)

在中国农业经济学会 2013 年年会暨学术研讨会上的报告

中央农村工作领导小组副组长、办公室主任 陈锡文

首先，代表中央农办对中国农业经济学会 2013 年年会的召开表示热烈的祝贺。从我们农办的工作来看，也很期待每年一度的中国农业经济学会年会，因为每次年会开完后学会整理的纪要，反映了很多专家学者对农业农村改革发展的意见建议，对我们准备年底的中央农村工作会、起草第二年中央指导农业农村工作的文件，具有重要的参考价值。

其次，感谢会议组织者给我发言的机会，借此我想和大家探讨一下当前各方面普遍关注的“三农”中的有关问题。现在大家有一个基本的共识，由于工业化城镇化快速推进，农村不论是经济还是社会都发生了深刻变化，因此又在呼唤新一轮的改革。但到底怎么看待这些改革？或者这些改革的基本取向、目标是什么？我想是每年一次的中国农业经济学会年会热烈讨论的议题。我想就以下三个方面谈一点看法：一是当前农业农村经济的形势；二是当前农业农村发展中面临的突出问题；三是关于农村社会管理创新和农业转移人口市民化。

一、农业农村形势

进入 2013 年以来，农业农村发展外部环境的不利因素比较多，一是全球经济复苏乏力，导致我国经济增长速度有所回落。2013 年上半年 GDP 增长 7.6%，上年是 7.7%，与上年相比略有下降，比很多人预期的要低，经济回落对农业发展肯定会有影响。二是自然灾害比较频繁，东北的春寒春涝，以及云南、西北的旱情，使 2013 年春播面临挑战；进入夏季也是两极化，东北洪涝严重，另外有些地区却是旱情比较严重。有关部门统计，到 2013 年 9 月 1 日，由于洪涝受灾的农田面积在 1.4 亿亩^①以上，死亡人员 640 人左右，失踪 370 人左右，死亡和失踪的人已经超过 1 000 人，与过去十年的情况相比，受灾面积和死亡人数有所减少，但是直接经济损失差不多翻了一番，这一方面说明受灾严重，另一方面说明这几年农村的财富在增长，受灾后的财产损失更大。但由于各地各部门认真贯彻落实中央的要求，

^① 亩为非法定计量单位，1 亩=1/15 公顷。——编者注

努力落实各项政策，农业农村发展总体还是好的。

2013 年夏粮和早稻都已经丰产到手，这两项增产了 28 亿公斤。从目前的情况看，中部地区一些地方因旱情没有插上晚稻，估计有一部分地方会减产。黑龙江的灾情比较重，但是农业受灾没有想象的那么重。2013 年全年的粮食总产量继续有所增长还是有可能的。

在农民收入上，与 2012 年相比，上半年农民现金收入，扣除价格因素实际增长了 9.2%，虽然增幅回落，但是增速还是比城镇居民更快，城镇居民可支配收入增长了 6.5%，农民收入增长的速度继续保持着略快于城镇居民的态势。

还有一个很重要的指标是外出的农民工数量在继续增加。到 6 月底外出务工的农村劳动力总量达到 1.71 亿人，与上年同期相比增加了 444 万人，估计到 2013 年年底外出农民工加上在本乡镇从事非农产业的农民工人数总量会突破 2.7 亿人，这对农民增收发挥了巨大作用。

二、面临的问题

改革开放以来，我国农业农村发展成就巨大，但是问题不能忽视，当前的几个突出问题：

第一，粮食和其他部分重要农产品的供求关系面临新情况。一是近几年粮食增产很多，但还是赶不上消费需求的增长，供求的缺口在扩大。二是在品种、区域的供求之间存在不少突出的结构性矛盾。

第二，为获得农业增长付出的代价也不少。除了财政方面，更突出的是资源环境的代价，这就为今后发展带来了许多必须克服的问题和障碍，包括一部分农产品的质量安全缺乏保障。这些问题不解决，发展得再快，也未必能够满足市场的需求。

进入 21 世纪以来，我们进口的农产品在逐步增加，粮食供求的缺口在逐步扩大。粮食产量实现了“九连增”，但是进口也在年年增长，2012 年的粮食总进口是 8 025 万吨，就是 800 亿公斤，相当于一个半河南省的产量。2012 年进口大米 237 万吨、小麦 370 万吨、玉米 520 万吨，我们谷物净出口的时代已经过去。进口大豆主要是为了榨油和用于饲料，我们植物油的缺口非常大，进口了 5 838 万吨大豆还不够弥补食用植物油的供求缺口，另外还直接进口了 845 万吨的食用植物油。从目前情况看，谷物的进口量只相当于我们自己谷物总产量的不到 3%，但是大豆的进口已占到我们总需求的 80%。

以后会怎么样？一方面要抓紧提高自己的农业生产能力，但另一方面我们也面临许多客观上的制约。为了获得农业的发展，在过去的发展条件下采取了一些不科学的做法，现在就面临一系列的问题：由于环境的污

染、生态的破坏，有一些地方出现了比如土壤受到重金属污染的问题。2013 年南方出现了大米镉含量超标，这些地区怎么办？政府一定要对消费者的健康负责，当然就要制定一些政策措施去解决问题。还有一些地方至今还是在陡坡地上生产，引起水土流失甚至地质灾害。还有一些地区大量超采地下水，地下水漏斗的总面积已超过 20 万平方公里。还有些地方为了增加耕地，把沼泽地都开发了。我们正处在这样一个关口，下一步要发展农业，非常重要的就是要转变我们的发展方式，确保农业的可持续发展。从这个角度看，很可能有一部分农业资源要休养生息，增加国内农产品供给的难度会更大。

从第二次国土详查数据来看，似乎增加了一点耕地，但一是比减少的草原和其他土地的数量要少得多。二是说耕地多了，但也只是账面的数字多了，其实都种着呢。为了实现农业可持续发展，肯定会有一些不适合耕种的土地要退出。从 2000—2012 年，12 年时间中，我们化肥（折纯）的使用量增加了 41%，但是同期粮食产量并没有增长这么多，所以化肥增加的速度要高于粮食产量的增长速度。我们每公顷使用的化肥大约是美国的 4.2 倍、印度的 3 倍，与日本比我们要高出 30% 多。可见科学地使用化肥，不仅可以节约大量的资源，而且可以对减少污染排放发挥非常大的作用。农业部这几年一直在推进测土配方施肥。同时大量使用塑料薄膜但有相当部分却没能回收，对农地的破坏也是非常大的。

从消费需求的角去看，人口增长，人们消费水平提高，再加上农村人口的城镇化，这几大因素，今后我们农产品的需求还会较快增长。就目前的情况来看，除口粮外，城镇居民人均对其他主要食品的消费量都比农民人均消费要高得多。2012 年的人均植物油消费城镇比农民消费高出将近 17%，肉类消费要高出 50% 左右，家禽、蛋、水产品高得更多。在这个过程中农民大量转为城市居民的变化，对我们的整个农产品的供求情况都会带来非常大的影响。

于是，人们开始考虑两方面的问题，一方面，怎么通过国内的改革发展增加我们的粮食产量。习总书记强调粮食安全必须牢牢抓在我们自己手上。农业的生产力水平不是短期内就能提上去的。农业生产力的提高，农产品的价格形成，农民的转移就业和收入增长，这一连串的问题，都需要抓紧研究，完善体制。

另一方面，如何适应农业农村发生的深刻变化去创新农业的经营体制，这也是当前不能回避的问题。农村确实发生了非常大的变化，但是有些事情要实事求是，不要把这个变化说得太过分。毕竟在农村还有 6.4 亿人。从 9 亿多的农业户籍人口，减到现在农村还有 6 亿多常住人口，到底引出了什么新问题，这需要认真去研究。2013 年《农业经济问题》第 3

期上刊登了一篇关于日本农业生产法人制的文章，把日本“二战”后 60 多年来整个农业经营体制的法律制度演变做了一个非常完整系统的描述，得出的结论是，日本从提出土地改革时的追求土地分配的公平，转向追求土地的集中和提高利用效率，是以 1970 年为拐点。因此认为日本搞了 18 年的土地公平之后就开始转向追求土地的效益。但我国从包产到户到现在都 30 多年了，还是停留在保持土地分配的公平性上，因此认为我国在制度上存在很大的浪费。

但实际情况如何呢？日本 1946 年 10 月开始制定农地改革法，农地改革后的情况是，7 500 万亩耕地、610 万农户。到 2010 年的时候，还拥有土地的农户接近 400 万户，日本的城镇化过程减少了 210 万农户，减少了 1/3。现在日本的耕地总面积不到 7 000 万亩，户均规模扩大了多少呢？这里面有一个非常重要的情况，是 2010 年有 137.4 万农户不种地了，土地租出去了，只有 253 万农户在种地。日本把这些农户分成两类，一类是户均经营规模不足 0.3 公顷、年销售农产品总额不足 50 万日元的自给性农户，有 90 万户；经营面积 0.3 公顷以上，年销售额超过 50 万日元的销售农户数量是 163 万户。日本 40 多年来在推进农业规模经营方面花的力量是很大的，但到 2010 年，自给性农户和销售农户加在一起共 253 万户，其中经营面积小于 1 公顷的农户占 55%，经营面积大于 5 公顷的农户和企业等加在一起占 7%，其余 38% 的农户经营面积为 1~5 公顷，平均每个经营主体为 1.82 公顷。日本在农地经营制度的变迁方面是下了很大功夫的，在政府投入和支持方面更是不惜工本，但实际效果显然并不尽如人意。我们下一步会怎么样？能怎么样？这要从我国农村的实际情况和当前发展的阶段性特征出发。当然日本和我们无法相比之处，他是私有制，但是日本长期实行土地和房屋长子继承制，太郎在家里种地，次郎以下的只能外出打工，好处就是土地不分割，保持最低限度的经营规模。我国农村不断分家析产，分到最后，土地被分割得很细碎。日本农业在 GDP 中的比重已非常低，农民所占的比重也非常低，而且已基本不存在农业劳动力转移就业问题，与我们显然不处在同一个发展阶段。因此我国农业经营体制的创新也好，改革也好，都必须从我国的实际出发。

我们现在确实要根据农村发展的变化，大力推进农业经营体系创新，但问题是各类新型农业经营主体，在今后一段时间内能占多大比重？现有的普通农户，在相当长的时期内所占的比重还是最大的。目前在经营农地的还有 1.8 亿多农户，所以千万不要光顾新的，把普通农户给忽视了，要清醒地认识到，我们是在这样的背景下推进农业经营体系的创新。什么叫专业大户、家庭农场，现在还没有明确的定义。家庭农场这个词，学农业经济的都知道，东方国家的农民家庭叫农户，新大陆国家都叫农场主。我国南北方各地

的资源禀赋、农作物种植等情况都很不一样。农业的经营规模只能从中国的实际情况出发。从一些地方的实践看，适度规模经营的农户，加上社会化服务体系，是成功的经验。我请了韩国、日本的专家来看，中国用完善的社会化服务体系来为适度规模经营的农户提供服务，他们都认为这是一种创新。很多专家都已经概括了，家庭承包经营是我国目前农业经营体制的基础，家庭承包就是土地集体所有权和农户承包权的两权分离。但发展到现在，农村劳动力大量外出务工，承包土地经营权的流转，把经营权从农户的承包权中再分离出来，已经走向了三权分离。到 2012 年年底，我国农村流转的承包土地经营权已经占到了农户承包土地总面积的 21.5%，这当然是好事，但是这里不能有太多的强制性人为因素，必须依法自愿有偿。之所以要强调农业社会化服务，是因为从现在的技术和生产手段看，绝大多数农户即便加上流转的土地，为这点土地购买成套先进的农业机械，也是施展不开的，不可能有什么效益。

但是日本的农业，家家户户都有农机，人没多少、地没多少，但是机器不少。2010 年日本 65 岁以上的农民已经占到 62%，所以必须改革。日本目前的设想是农户只要把土地租出去政府就给予补贴，但规定，所有把土地租出去的农户，农机具必须自行销毁，担心租出土地的农户又把土地要回来，可见农机的过剩到了多么严重的程度。我们东北的大型农业机械，比加拿大、美国的利用率要高，因为我们可以提供社会化服务，但是新大陆国家的农场主都是买了自己用，尽管他们的农场规模很大，但购买的大型农机具也难以得到充分利用。

在现阶段，中国要追求农户的经营规模，要想普遍地发展几百亩、上千亩的家庭农场，难度将非常大，但是追求扩大服务的规模则要容易得多。农民专业合作社买的农业机械，在满足自己的同时又帮助别人。在三权分离的基础上，发展适度规模经营的家庭农场再加上社会化服务，也可以取得较好的效益。其中的奥秘就是我们用扩大服务的规模弥补了耕地经营规模的不足，既节约了资源，又提高了效率。当然，我国农业的发展不能变成日本的模式，所以粮棉油等大田生产这种耕、种、收靠社会化服务，日常田间管理靠家庭成员的模式就出来了，让人看到了希望。而蔬菜、水果、鲜花等生鲜农产品的生产主要是解决好品种、技术、市场问题，这就要发挥好“能人”的作用，发展专业合作社，路子对了头，把大批普通农户就都带起来了。设施农业、规模化养殖，可以实行企业化经营的，可能引入社会投资更适合。因此，创新农业经营体系一定要丰富形式，让实践去检验，让实践去选择。在这个过程中政府要做的主要是创造一个好的条件，同时要去研究规律性的东西，要尊重规律，尊重农民的意愿，一步步扎扎实实地向前走，就不会出现大的问题。

三、关于农村社会管理和农业转移人口市民化

当前农村有两类地方值得特别关注，一是人口流出地，大量青壮年外出务工了，孩子、老人、妇女“三留守”问题突出，这种地方怎么进行社会管理、怎么提供公共服务是个大问题。二是外来人口大量进入的“城中村”、城乡结合部的农村，这类地方怎么管理？农村集体经济组织是成员权和财产权合一的，但是现在有些地方外来人口比当地户籍人口还多，像这类问题怎么解决？还有，过去农村的社会管理、农村的公共服务主要是靠农村集体经济组织自己的收入支撑，所以差距很大，将来这条路怎么走？现在村委会的运行费用财政已经给了一部分，但村委会毕竟是自治组织，将来怎么实现基本公共服务均等化，这些问题都迫切需要研究并提出解决的办法。

要进一步破除城乡二元结构体制，只有这样才能尽快消除三个大的差距：一是城乡居民之间收入差距；二是城乡基本公共服务差距；三是进城农民和当地居民之间的身份差距。当前，农业转移人口进城落户还面临非常大的困难，但也确实有许多实际问题需要解决。城镇化的关键是实现农业人口稳定地向城镇迁徙。我国 2012 年的城镇化率，按常住人口统计为 52.6%，达到了世界平均水平。但如按户籍人口统计，城镇化率只有 35%，即城镇中有 1/3 的常住人口是没有当地的城镇户籍的，其中主要是来自农村的转移人口。这表明我国城镇化的任务还非常艰巨。

实现农业转移人口的城镇化，至少有四件大事必须逐步解决好：

一是农村转移劳动力在城镇的就业问题。农业人口向城镇转移的关键，在于进城农村劳动力的就业。2012 年，我国城镇就业人员总数为 37 102 万人，其中在国有单位就业的有 6 839 万人，只占总数的 18.43%，这表明非国有单位目前已经容纳了城镇 80% 以上的就业人员。因此，要想真正解决好转移到城镇来的农村劳动力就业问题，就必须大力促进非国有经济的发展，否则就不足以解决这个大问题。

二是进城农民的住房问题。据有关部门统计，2011 年进城农民工的住房问题，有 52% 是靠用人单位提供的集体宿舍，也就是一个铺位；有 47% 住的是租赁房，其中绝大多数都是租住“城中村”、城乡结合部的农民住房；只有不足 1% 的农民工在城镇购买了自有住房。而全部农民工中缴纳了住房公积金的人数不足 3%。可见，解决好进城农民的住房问题确实还任重而道远。

三是进城农民工的基本社会保障问题。据有关部门统计，农民工中缴纳社会保障金的比重还很低，其中交纳城镇养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险的分别只占 16.4%、18.6%、27.0%、9.4%。据对中部某省会城市的调查，如按当地政府 2011 年的规定足额缴纳各项社会保险金，每个农

民工每月自己需要缴纳 166 元，用人单位需要为每个农民工缴纳 516 元，合计为每人每月 682 元，每人每年为 8184 元。可见缺口之大。必须加强对劳动合同的管理，因为现在许多小微企业和个体工商户都不与农民工签订正规的劳动合同，也就谈不上缴纳社会保险金。而大量从劳务公司等中介机构那里批量使用农民工的企业，往往对由谁来代缴农民工的社会保险金缺乏严格规定。同时，农民工转移就业地点或回乡时不能转移接续个人账户以外的社会保险金，也严重抑制了农民工在城镇缴纳社会保险金的积极性。

四是农民工随迁子女的义务教育问题。我国共有义务教育阶段的孩子约 1.5 亿人，其中城镇户籍的约 3 000 万人、农村户籍的约 1.2 亿人。2012 年随父母到城镇就读义务教育的农村孩子 1 260 万人。但即便只有 10% 强的农村孩子到城镇来接受义务教育，许多城镇就已经感到难以承受，因为进城就读的农村孩子已经相当于当地城镇义务教育阶段孩子总数的 30%~40%，甚至更高。随着城镇化的推进和农业转移人口的增加，这一矛盾将越来越突出，因此必须加快推进教育资源在城乡之间的合理配置，否则就难以适应这样的发展趋势。同时，解决了农民工随迁子女在城镇的义务教育问题，紧接着的就是必须解决他们高中阶段的教育和如何参加高考的问题。

上述几个问题没有一个是简单的，因此千万不能把城镇化进程想简单了。解决上述问题，既要通过深化改革来完善城镇化健康发展的体制机制，还要形成推动城镇化进程与新农村建设双轮驱动的局面，使将来留在农村的数亿人口也能分享现代化的成果。

新型城镇化与国家粮食安全

中国农业经济学会会长 尹成杰

(2013年9月7日)

“四化同步”发展是中央提出的重大战略。我以为，“四化同步”发展的关键是大力推进农业现代化。实现农业现代化的目的主要是：维护国家粮食安全和促进农民增收。因此，“四化同步”发展要从中国国情、农情、粮情出发，探索出一条保障国家粮食安全条件下的新型城镇化道路。

一、城镇化进程对粮食安全的双重压力

回顾世界各国城镇化发展的历程，有一个共同特征，基本上都是以农业和农村为支撑的。从城镇化发展的规律看，城镇化发展一方面需要增加农产品供给的总量，满足人口总量增加和农村人口城市化的消费需求；另一方面，需要大量占用农业生产的重要资源，主要是耕地和淡水。这就形成了对粮食安全的双重压力。对于我国这种人多地少的国家，这种压力尤为明显。当这种压力达到一个临界点时，传统型的城镇化就不可持续。一个国家的工业化、城镇化的发展，如果导致了这个国家的粮食不安全，那么这种工业化、城镇化是不能巩固的、持久的，对于一个国家的经济社会发展是有害的，就会造成国民经济的严重失调，甚至引发社会动乱。

大力转变城镇化发展方式，推进传统型城镇化向新型城镇化转变，原因有多种，但归根结底，最为重要的是我国的农情和粮情。我国是粮食消费大国，粮食安全始终是治国安邦的头等大事，无论是实行哪种战略和举措，都要服从服务于确保国家粮食安全。近些年来，我国粮食实现“九连增”，粮食供求基本平衡，但国家粮食安全的压力并未减轻，而且呈现出带有预警性、趋势性的矛盾和问题。

一是从粮食消费需求看，我国已由粮食净出口国变为粮食进口大国。粮食消费总量逐年增长，粮食供需总量平衡难度增大，结构性矛盾更为突出。城市每增加一个人口要增加40~50公斤消费需求。目前，每年城镇人口增加900万~1000万人。城镇化提高一个百分点，需要增加50亿公斤以上粮食消费需求。预计2020年我国粮食总产将达6600亿公斤，总消费量7200亿公斤，产销缺口600亿公斤左右。特别是在粮食结构平衡方面，目前我国三大主粮基本维持自给，油、棉、糖和肉类进口逐年增长，对外依赖非常

强烈。

二是从农业资源的供给看，农业资源对粮食平衡的制约加剧。城镇化水平每提高一个百分点，耕地减少 650 万亩左右。与土地类似，还有个水的问题，我国农业用水比重已经从 1997 年的 69.7% 下降到当前的 61.3% 左右，减少了 200 多亿立方米，有一半的耕地得不到有效灌溉。

三是从世界粮食市场状况看，世界粮食市场的可贸易量无法满足我国作为世界粮食大国的消费需求。我国粮食消费量占世界粮食总产量的 1/5，是世界贸易量的两倍左右。特别是每年大豆进口 5 838 万吨，达到世界贸易量的 60%。猪肉消费量 5 200 万吨，全球贸易量仅 600 万~700 万吨。一旦我国出现粮食消费缺口，世界上没有任何一个国家能满足中国的粮食消费需求。

四是从粮食不安全类型看，世界上有资源型、需求型、流通型、灾害型等粮食不安全的种类。而我国一旦发生粮食不安全，很有可能是包括各种类型在内的综合性的粮食不安全，这种不安全来势迅猛，波及面广，影响全局，难以应对。

因此，从我国的国情、农情和粮情出发，必须大力转变城镇化发展方式，积极推进城镇化转型和升级。

二、积极探索粮食安全条件下的新型城镇化道路

从世界城镇化发展的规律看，当城镇化率达到 30% 时，城镇化起步加快发展；达到 50% 时，进入快速发展期；达到 75% 时，进入平稳缓慢发展阶段。当前，我国城镇化已经进入快速发展期，也是国家粮食安全的关键期。离开国家粮食安全谈工业化、信息化、城镇化是非常危险的。消除传统型城镇化对国家粮食安全的双重压力，关键在于探索一条新型城镇化的道路。

新型城镇化道路的基本前提，是充分考虑国家耕地资源、淡水资源对城镇化的支撑能力，以确保国家粮食安全为基本前提。无论是工业化、信息化，还是城镇化，离开了国家粮食安全，都化不起来，也化不好。因此，要把维护国家粮食安全作为新型城镇化的基本前提，我以为这一点十分必要，必须明确和强调。

新型城镇化的基本原则：一是不以牺牲农业资源为代价，从根本上改变滥占滥用耕地和淡水资源的状况，坚持严格的耕地保护制度和节约用地制度，坚持严格的淡水管理和使用制度；二是不以牺牲环境特别是农村生态环境为代价，从根本上改变破坏农业农村生态环境的状况，坚持城镇建设、农业基本建设和农村生态建设相结合；三是不以牺牲农民利益为代价，不能把土地城镇化和人口城镇化割裂开来，城镇化关键是人口的城镇化，城镇化的

过程中要保护农民利益，要从根本上改变低价征收农民的耕地、宅基地的状况，坚持把城镇建设、新农村建设和新型农村社区建设统一起来。四是不以放弃小城市、小城镇为代价，坚持把推进中小城市、小城镇、中心镇为重点，发展农业产业，扩大就业和就地转移结合起来。

三、建立健全新型城镇化与农业现代化协调发展机制

解决国家粮食安全，必须大力推进现代农业建设，提高农业劳动生产率、土地产出率、资源利用率。关键是要建立健全新型城镇化与农业现代化相互协调的发展机制。

一是建立城镇化和现代农业建设统筹规划机制。切实做好科学的发展规划，优化“城市圈—大城市—中小城市—小城镇—新农村”的布局。把中小城市、小城镇作为新型城镇化的重点，使农村人口就近就地城镇化，防止大量农村人口涌入城市。大力发展县域经济，培育支柱产业，形成县域内的产业聚集，突出区域特色和产业特色，做到城乡衔接、产业衔接，用城市带动新农村和现代农业建设。

二是建立节约集约利用资源机制。城镇化要优先利用荒地，尽量不占或少占耕地。占补平衡，要先补后占，不仅要数量上平衡，还要质量有提升。坚持“两个最严格”制度，坚守耕地红线不动摇和最严格节约用水制度，严守 18 亿亩耕地和 16 亿亩粮田，优先保障人畜用水和农业用水。

三是建立健全新型农业经营机制。大力扶持种粮大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型经营主体发展，加大财政投入、税费减免、市场准入等支持力度。通过土地流转、股份合作等多种方式，推动农业的专业化、标准化、规模化、集约化发展。

四是建立农业投入长效机制。我国农业生产进入高成本、高投入、高价格、高风险阶段。现有的强农惠农富农政策支持保障水平，已满足不了现代农业发展的需要。要加大农业投入力度，加强农业基础建设，提高农业综合生产能力、抗风险能力和可持续发展能力；加快农业科技研发和推广应用，促进现代农业要素与农业经营主体相结合。

五是建立城乡要素自由流动和平等交换机制。改变农村土地、资本等生产要素单向流动，带动城市资金、技术、人才向农业农村领域延伸，实现城乡要素平等交换。商业银行吸收农村的存款重点要投向农村，支持有条件的合作社开展信用合作。加快发展农业保险，提高规避和管理农业风险的能力。

六是建立农业科技创新与应用机制。把农业科技作为实现农业现代化的重要出路。加快农作物种业、农业机械、先进耕作和田间管理技术、农产品仓储和加工等科技研发，大力发展“一主多元”的社会化服务。

七是建立农业保险发展机制。我国农业自然灾害多发重发、各种市场风险交织复杂。特别是随着农业投入要素和科技含量增加，规避自然风险和市场风险的要求越来越高。要把农业保险作为我国强农惠农富农政策的重要组成部分，加快农业保险机制创新，进一步扩大保险品种、提高补贴标准、完善保障制度，推动农业保险向适应现代农业发展的更高层次转变。

八是建立促进人口城镇化机制。城镇化要从土地城镇化向人口城镇化转变，人口城镇化是城镇化的核心。要让农村人口转得出、留得住、能就业、有社保。要让转移人口、就地城镇化人口与城市居民一样，享受同等的就业、养老、医疗、教育、失业等社会福利和保障。