

中国农业
发展研究丛书

面对挑战的中国粮食问题

王宝琦
李双庆

谷志科
张平英

编著

中国农业出版社



中国农业发展研究丛书编辑委员会

主 任:

刘成果 郭德宏

副 主 任:

徐 静 郭书田 郭玉福

委 员 (按姓氏笔划排序):

丁 力 马洪军 王宝琦 王旭波 毛永江

石 霞 田文英 刘 海 刘晓治 孙善友

李双庆 李津生 谷志科 张平英 陈必滔

郑金兰 郝 彦 郝文杰 施仲元 莫泰尧

高建军 韩雅生 董淑恒 腾锡尧

主 编:

陈高同 赵素芬

副 主 编:

许 学 张瑞红



第一章 绪论	1
一、21 世纪谁来养活中国	3
二、本世纪末能否实现小康	6
三、全方位解决中国的粮食问题	9
第二章 粮食生产中的资源因素	18
一、土地资源	18
二、水资源	23
三、气候资源	28
四、生态环境的保护	32
第三章 粮食生产中的资金因素	35
一、粮食资金概述	35
二、我国粮食资金存在的问题及其后果	39
三、粮食资金的筹集	42
四、粮食资金的使用	46
第四章 粮食生产中的科技因素	50
一、发展粮食生产必须依靠科技进步	50
二、科技兴粮的战略目标与建立农业科技新体系	53
三、农业科技成果转化与完善农技推广体系	58
第五章 粮食生产中的劳动力因素	63

一、农业劳动者素质在粮食生产中起 最终的决定作用	63
二、我国农业劳动力资源的基本 状况	65
三、合理利用我国农业劳动力资源的 基本对策	68
第六章 粮食生产的结构与布局	75
一、建立合理的种植业结构	75
二、搞好粮食作物布局	81
三、加强商品粮基地建设	86
第七章 粮食管理体制	93
一、粮食管理体制的演变	93
二、现行粮食管理体制	99
三、粮食管理体制的改革	100
第八章 粮食市场	109
一、粮食市场运行模式	109
二、培育粮食市场主体	112
三、建立粮食市场体系	116
四、完善粮食市场宏观调控体系	118
第九章 粮食期货交易	122
一、重大的制度创新——粮食期货市场的 形成	122
二、中国粮食期货市场的产生和发展	125
三、我国粮食期货市场的管理和调控	128
四、建立健全我国粮食期货市场	131
第十章 粮食价格	137
一、粮食价格的影响因素及其变动特点	137
二、粮食价格改革的历程	140
三、粮食价格改革的目标模式	145

四、粮食价格改革的对策	147
第十一章 粮食加工	149
一、社会主义市场经济条件下粮食加工 的重要意义	149
二、粮食加工的两个重要子系统	151
三、发展社会主义粮食加工业应处理好 的几个关系	155
四、发展社会主义粮食加工业的微观 策略	159
第十二章 粮食储存	163
一、粮食储存的意义	163
二、粮食储存的原则和任务	166
三、积极开展“四好”粮库活动	173
四、完善社会主义市场经济条件下的 粮食储备调节体系	176
第十三章 粮食调运	179
一、粮食调运是实现粮食商品流通的 重要手段	179
二、统筹兼顾，合理组织粮食调运	183
三、以经济效益为核心，合理组织粮食 运输	188
第十四章 粮食消费	194
一、粮食消费水平	194
二、粮食消费结构	203
三、粮食消费模式	206
第十五章 世界粮食生产	209
一、世界种粮面积及务农人口	209
二、世界粮食作物及产量	211
三、世界主要粮食作物的分布	214

四、世界各国发展粮食生产的 主要政策	219
第十六章 世界粮食展望	222
一、世界粮食生产趋势	222
二、世界粮食消费趋势	227
三、世界粮食贸易趋势	230
后记	232

第一章 绪论

农业是国民经济的基础，而粮食则是农业部门发展的基础。粮食的状况，关系到农业的全面发展和整个国民经济的繁荣。

1. 粮食是人类最基本的生活资料。粮食产品是最珍贵的、不可代替的食品，是人类最基本的食物。当前人类对蛋白质和碳水化合物的大部分需要，都是从粮食食品中满足的。粮食是直接生产者的生存和一切生产的首要条件，其自然属性和经济价值，以及在使用上的经常性和普遍性，决定了它区别于其他一般商品，占有特殊重要的位置。

2. 粮食是重要的工业原料。粮食产品是国民经济许多工业部门必需的原料，如食品加工业、制糖工业、饲料工业、酿造工业、淀粉工业、饮料工业以及制药工业、纺织工业、化学工业等等。没有粮食将无法生产，甚至不可能发展为独立的产业部门。

3. 粮食是调整农村产业结构的物质基础。近年来，我国逐步调整种植业结构和农村产业结构，使之做到种植业、养殖业、加工业、农业、林业、牧业，农业、工业、商业之间比例合理，全面发展，综合经营。这是我国农村具

有深远意义的变革，事实证明，农村产业结构的调整，对粮食的需求量将大大增加。这是因为，随着农村产业结构的调整，大量劳动力由农业转向林牧渔业和工副业，从粮食生产者变为商品粮消费者，必然使商品粮需求量增大。再者，农村产业结构调整中，饲养业将蓬勃发展。这一产业发展的必要条件之一是饲料，而饲料的基本成分又是粮食。农村产业结构调整中的另一项新产业是食品加工业，与粮食的关系更直接、更密切，像糕点、饮料、酿造等行业的基本原料都是粮食。这就说明商品粮食总供给能力是调整农村产业结构的基本条件之一。

4. 粮食是市场物价稳定的支柱。粮食价格是市场价格的中心及市场稳定的主要标志。粮食紧，市场紧；粮食稳，市场稳。所以粮食形势和粮食价格对稳定市场关系极大。

5. 粮食是治国安邦的战略物资。毛泽东同志曾强调指出：要注意，不抓粮食很危险，不抓粮食总有一天要天下大乱。陈云同志也指出：粮食定，天下定；粮食紧，市场紧。并提出无粮必乱的精辟论断。这些都深刻阐明了粮食在经济上、政治上的重要性，在国家建设中的重要作用。粮食是决定战争胜负的要素，古今中外，有粮则胜，无粮则负的战例屡见不鲜。粮食的丰裕，是国家繁荣昌盛的象征，表明了应付自然灾害的能力，标志了一个国家的经济实力。而且随着世界范围内对粮食需求的增长，粮食在国际政治、经济斗争中的地位也将日益重要。

而我国，由于人多地少，依然没有摆脱粮食的困境。整个经济，以至整个社会都感受到由此产生的巨大压力。这个压力，在今后长时间里，随着人口和消费的增长，还有逐渐增强的趋势。如何估价中国未来的粮食形势？众说纷纭。国际上有人惊呼：“21世纪谁来养活中国？”国内有人怀疑：“到本世纪末能不能实现小康？”因此，实事求是地研究粮食的现状和前景，从中国的实际情况出发，探讨解决粮食问题的方法和途径，就是非常必要的了。

一、21 世纪谁来养活中国

美国世界观察所所长莱斯特·布朗自 1994 年下半年以来，多次对中国粮食问题发表评论，在其一系列论述中，对未来中长期世界粮食的供求前景抱着相当悲观的看法。在该所出版的《1994 年世界状况》与《1995 年世界状况》两书中，认为食物安全是人类面临的最严峻的挑战，特别是中国于 2030 年人口达到 16 亿时粮食将有巨额缺口，可能造成对有限的出口供应的激烈竞争，使世界粮食市场由买方市场变成卖方市场。布朗的观点引起国际、国内的普遍关注。

布朗断言，不但在最近十几年间，几乎找不到划时代的新技术的出现，从而导致粮食产量的突破性提高，就是在可预见的未来，这种技术也不存在。而从需求方面看，世界人口的增加和人民生活水平的提高，都对粮食产生了越来越大的需求。因此，世界性的粮食供求紧张不可避免。他对未来世界粮食状况作了如下分析：

1. 1950~1984 年，世界粮食年产量从 6.31 亿吨增加到 16.49 亿吨，平均年增长 3%，超过人口增长率，使世界人均粮食产量提高约 40%。但从 1984 年到 1993 年，世界粮食产量年增长率不到 1%，世界人均粮食产量下降了 11%。如果世界人口按预期的速度增长，而世界粮食的增产每年不超过 1 200 万吨，则世界人均粮食产量将持续下降，从 1984 年的最高纪录 346 公斤下降为 2030 年的 248 公斤，后退到 1950 年的水平。

2. 世界粮食产量年增长率下降，是由于主要粮食作物单产上升缓慢。玉米单产以美国为最高，1940~1985 年扩大了 4 倍，达到每公顷 7.4 吨。1985 年到现在，近于停滞。小麦单产英国 1940~1984 年提高了 3 倍多，在以后的 9 年中徘徊于每公顷 7.5 吨上下，没有继续迅速上升的迹象。稻谷单产日本在连续上升近

100 年之后，于 1984 年止住了，其后是稍有下降。

3. 本世纪中叶以来，粮食单产上升的主要动力是肥料的广泛使用，尤其是增施肥料与扩大灌溉面积和推广肥料报酬率高的作物品种三者的协同作用。1950～1984 年，世界肥料用量从 1 400 万吨增加到 1.26 亿吨。在这期间多施 1 吨肥料就能增产 9 吨粮食。在以后的五年中，农民继续增加肥料用量，但多施 1 吨肥料增产的粮食不到 2 吨。1950～1978 年世界灌溉面积的增加创造了历史记录，但以后每年的增加难得达到 1%。环境的恶化也导致单产上升缓慢。

4. 在 50 年代开始之时，有大量的农业技术储备等待使用。李比希在 1847 年发现可以用矿物肥料补充土壤中被农作物吸收走的各种养分。孟德尔在 19 世纪 60 年代建立的遗传学基本原理为作物杂交奠定了基础。基本的灌溉技术已经存在了几千年。至于杂交玉米的品种在本世纪中叶之前早已商品化，而适合于大量施用肥料的矮秆小麦和稻谷在日本已有 100 年的历史。这些早已存在的技术在过去 40 年中得到了广泛的发展与推广。

今后粮食的增产主要得靠尚未使用的技术。可是美国国家科学院和英国皇家学会等最主要的科学机构，对在可预见的将来获得影响较为深远的技术突破都不抱多少希望。

布朗认为，中国粮食的供需状况不但是世界粮食的供需状况的一个缩影，而且表现得更加尖锐，这主要是因为中国经济的高速发展。一方面，随着中国的工业化，大量的耕地和水资源被用于非农产业的发展，生态环境遭到破坏；另一方面，中国人口数量大，在未来的几十年内，人口的增加和随工业化进程人民生活水平的提高，都会对粮食产生巨大的需求。供给能力的下降和需求的增加，使未来中国粮食的供需出现极大的缺口。他作了以下具体分析：

1. 中国经济的迅猛发展，可能使对地球某些支持系统的需求超出可持续生产的界限。西欧、北美和日本在 1950～1975 年

实现工业化并建立起现代消费经济基础的时候，他们的人口分别为 3.4 亿、1.9 亿和 1 亿。可是，中国在进入相同发展阶段之时，却有 12 亿人口，而且经济发展速度远高于其他的先行者。如此多的人口如此迅速地提高消费水平，有可能使世界粮食市场由买方市场变成卖方市场。

2. 在需求方面，随着收入的提高，人们的食物结构从以淀粉类食物为主转向食用更多的肉、蛋、奶。用作饲料的谷物所占的比例，从 1978 年的 7%，上升到 1990 年的 20% 左右。更多的肉意味着更多的谷物。如果继续最近的发展模式，今后 16 年，中国的粮食消费量将增加 40%。

3. 耕地转为非农业用途。日本、韩国和台湾地区在过去几十年工业化过程中大量耕地转作他用，日本为 52%，韩国为 42%，台湾为 35%。结果 1993 年进口的粮食，日本达 77%，韩国达 64%，台湾达 67%。目前中国面临着同样的变化。

4. 水资源从灌溉转为非农业用途。这对于一半耕地依赖灌溉的国家，是一个严重的问题。

5. 在耕地大量减少的情况下，中国的粮食自给目前完全靠提高单位面积产量。中国的稻谷单产已接近日本并开始持平发展。中国的小麦单产也上升缓慢。

6. 综合上述，中国的粮食可能在 1990~2030 年期间至少下降 1/5（每年下降 0.5%）。与此相对照的是，日本从 1960 年高峰期以后下降 33%（每年下降 1%），韩国从 1977 年高峰期以后下降 31%（每年下降 1.9%），台湾从 1977 年高峰期以后下降 19%（每年下降 1.2%）。

这样，中国将成为最大的粮食进口国，每年将进口 2 800 万吨。在 1990 年，中国粮食产量 3.29 亿吨，消费 3.35 亿吨，净进口 600 万吨。仅考虑人口的增加，中国在 2030 年的粮食需求将增加到 4.79 亿吨。如果粮食产量下降 20%，到 2.63 亿吨，也将出现 2.16 亿吨的缺口，超过 1993 年全世界 2 亿吨的出口

量。如果富裕起来的人不放弃食用更多的畜禽产品，人均粮食消费上升到 400 公斤（相当于美国水平的一半），总消费量将达到 6.41 亿吨，从而使进口的净量达到 3.87 亿吨。问题是谁也不能供应如此巨额的粮食。1980 年以来，平均每年的世界粮食出口量为 2 亿吨，其中一半来自美国，但美国今后也面临人口增加，耕地减少，预计可出口的粮食不会增加太多，而世界其他地区缺口也将拉大。在这样的背景下，中国的预期巨额缺口将造成世界有限的出口供应的激烈竞争，驱使粮价上涨。

由此，布朗提出两个问题：一是中国将来是否有支付大量进口粮食的能力。回答是肯定的。二是若中国大量进口粮食，是否有哪个或哪几个国家能提供那么多。考虑到上述诸多因素，布朗的答案是否定的。所以，布朗认为，对今后世界粮食供求影响最大的是中国，中国粮食的不足也就是世界粮食的不足。布朗的观点在世界上引起不小的反响。

二、本世纪末能否实现小康

根据党的第十二次全国代表大会提出的经济建设的战略目标，到本世纪末实现国民生产总值翻两番，人民物质文化生活达到小康水平。小康是作为走向富裕的一个中间阶段提出来的，是在温饱的基础上，生活质量进一步提高，达到丰衣足食的程度，但和富裕的距离还相当远。小康是人们对食物的消费需要旺盛增长的阶段。小康生活不仅是基本生活需要的满足，而且对食物质量提出了一定要求。不仅品种要多样化，而且要有更高的营养成分，更好的适口性；不仅要求口粮有稳定供给，能够吃饱，而且要增加动物性食品的消费量；不仅要满足人体活动对热量的要求，而且要满足对蛋白质、脂肪、维生素和其他方面的要求。1991 年 4 月第七次全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲

要》对小康目标的基本要求是“生活资料更加丰富，消费结构趋于合理，居住条件明显改善，文化生活进一步丰富，健康水平继续提高，社会服务设施不断完善。”国家有关部门为了将小康标准量化，制定了小康模式的十六项指标。其中第四项规定：“每人每日蛋白质摄入量等于或大于 75 克。”蛋白质摄入量是小康标准评价指标中作为衡量物质生活改善程度的膳食质量及其结构合理性的重要指标。目前，城市居民膳食质量超前，而农民食物质量偏低。所以，中国的小康问题实质上是农民的小康问题，中国的粮食问题实质上是能否保证农民膳食结构达到小康水平的问题。

1992 年全国农村居民平均蛋白质摄入量为 59.6 克，与温饱值 47 克比较起来，增加了 27%，取得了不小成绩。但与小康值 75 克比较起来，还差 15.4 克，实现程度仅为 45%。

那么，摄入蛋白质 59.6 克的膳食结构是什么样的呢？1992 年，河北省农民家庭平均每人每天摄入蛋白质 61.3 克，当年主要消费品消费量为：口粮 213.09 公斤，蔬菜 128.25 公斤，食油 4.74 公斤，肉类 6.47 公斤，家禽 0.26 公斤，蛋类 2.87 公斤，鱼虾 0.64 公斤。大体上代表了全国平均水平。

如果达到每人每天摄取 75 克蛋白质的小康水平，预计每人每年主要消费品消费量为：口粮 213 公斤，与 1992 年持平；蔬菜 143 公斤，增加 12%；食油 8 公斤，增加 41%；肉类 25 公斤，增加 286%；蛋类 10 公斤，增加 248%；水产品 9 公斤，增加 1306%；奶类增加 6 公斤。

两者比较可以看出，小康生活与温饱生活在饮食上的差别主要在食物结构上：一是我国食物结构基本上属于高谷物膳食类型，总体营养水平较低。二是在食物消费中优质蛋白质食物所占比例小，不仅动物性食物消费水平低，豆类食物消费水平也明显偏低，而且增长缓慢。因此，我国人民生活由温饱向小康转化，主要是提高食物质量，改变食物结构，增加动物性食品。

而动物性食品的增加意味着粮食消费的大幅度增加。猪肉的饲料报酬率一般为 4:1, 牛羊肉一般为 3:1, 禽肉一般为 2:1。我国实现比较合理的膳食结构, 仅增加肉、蛋、奶三项就需人均多耗粮 100 公斤。加上口粮、工业用粮、种子、损耗等, 人均占有粮食不能少于 420 公斤。这与十二大提出的到 2000 年预计人口 12 亿, 粮食产量 5 000 亿公斤, 人均 416.7 公斤的目标大体相一致。

实践证明, 这个估计并不高。据北京市统计局抽样调查, 1986 年居民消费水平为 1 076 元, 低于小康生活水平。而这一年每人所吃的肉蛋奶鱼糖酒等副食品折合原粮 469.6 公斤, 把主副食两项合起来, 每人消耗原粮 625 公斤。如果再加上工业用粮, 还会大大高于这个数字。再从国际上看, 美国、加拿大人均每年消费粮食 1 000 公斤, 德国人均每年消费粮食 800 公斤, 原苏联人均每年消费粮食 750 公斤。当然, 小康生活水平低于目前上述国家的生活水平, 但人均消费粮食 420 公斤, 也仅相当于美国人均消费量的 42%, 德国的 52.5%, 原苏联的 56%。所以实现小康人均消费粮食不能低于 420 公斤。

我国目前正值总人口增长高峰。1995 年 2 月, 全国总人口提前突破 12 亿, 到 2000 年可能突破 13 亿大关, 大大超过十二大预计的指标。以人均消费粮食 420 公斤计算, 全国粮食总需求量将达 5 460 亿公斤。

粮食总产量受耕地数量和单产水平两个因素制约。我国耕地少, 增加粮食总产量主要依靠提高单产水平。而我国粮食单位面积产量不低, 据联合国粮农组织统计, 1986 年我国粮食单位面积产量比世界平均数高出 56.74%, 在世界主要产粮国中, 列第十三位, 排在我国前面的大多是发达国家。单产越高, 增产难度越大, 投资效益越差。例如“三五”时期, 粮食单产 130 公斤左右, 每增施 1 吨化肥增产 26 吨粮食; “五五”时期, 粮食单产 180 公斤左右, 每增施 1 吨化肥仅增产 10 吨粮食。据有关方面

专家预测，随着单产的提高，到本世纪末，每增施1吨化肥只能增产3吨左右的粮食。高昂的代价不能不限制单位面积产量的提高。由此可见，我国增加粮食总产量的难度是很大的，到2000年，我国粮食总产量保持在5000亿公斤左右也就不错了。与小康生活对粮食的需求比较，缺口在460亿公斤上下。我们据实说明粮食供需的现状和前景，不是为了得出某种失望的结论，而是为了清醒客观地作出判断，勇敢地去迎接粮食问题的挑战，使小康目标在中国大地上按时实现。

三、全方位解决中国的粮食问题

如何解决中国的粮食问题，一是要有全面性，不仅要研究生产，还要研究分配、交换和消费。二是要有科学性，要用系统工程的方法，揭示生产、交换、分配、消费之间的辩证关系，揭示粮食和经济作物，多种经营，乃至农村产业结构调整之间的辩证关系及其发展的内在规律。具体点说，应采取以下几条对策：

（一）增加粮食产量 为保证粮食生产的稳定增长，从总体上看，可供选择的对策有以下几个方面：

1. 资源因素，包括土地资源、水资源、气候资源等。我国土地资源的短缺，是长期影响粮食总产的主要障碍因素之一。在没有突破性增产措施的条件下，粮食种植总面积不能过低。如果没有足够种植面积来保证，实现预定的总产量指标是十分困难的。要缓解这个矛盾，就必须从现在抓起，长远规划，统筹安排，综合治理。

要十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地应成为我们的基本国策之一。然而，“珍惜每寸土地”至今还没有像实行计划生育那样引起社会的普遍重视。在土地利用上存在着十分严重的浪费现象和有法不依、以权代法的现象，从而我们耕地少的矛盾正被人为地加剧。

开发后备耕地资源。中国现有宜农荒地 3 500 万公顷，其中可垦荒地为 1470 万公顷。加上对工矿废弃地的复垦，计划今后每年开发复垦土地 30 万公顷以上。

建设一批大中型水利工程，缓解水资源区域、季节分布不均的问题；广泛开展农田水利基本建设，到 2000 年，使有效灌溉面积占耕地面积的 56%，达到 5 330 万公顷；加快解决骨干排灌水利工程老化失修问题。

开发山地、草原、水域。据统计，全国 1 747 万公顷内陆水域中，可供养殖的水面 675 万公顷，目前利用率仅为 69%；可供养鱼的稻田 670 万公顷，利用率仅为 15%；海水可养殖面积 260 万公顷，利用率仅为 28%。今后要努力提高现有水域的生产能力，保持水产品继续快速增长。中国现有草地面积 3.9 亿公顷，其中可利用面积 3.2 亿公顷，若将其中的大部分建成人工草场，就能增加大量的畜产品。我国山区面积占国土面积的 70%，具有发展木本食物的良好条件。

2. 物质因素，即加强农业基本建设和增加物质投入。增加投入是发展农业生产的重要保证。多投入才能多产出。在目前情况下，主要依赖国家对农业的投入是不现实的，建立多层次农业投入机制势在必行。做到国家拨一点，地方财政投一点，乡镇企业补一点，农民自己拿一点，哪一方面的投入都不可缺少、不可代替。到 2000 年，中央政府基本建设计划安排的预算内农业投资比重由目前的 11% 提高到 20% 以上，地方政府比照中央的做法相应增加预算内农业基本建设投资；各级财政每年对农业投入的增长幅度要高于财政经常性收入的增长幅度；保持农业贷款增长率高于各项贷款平均增长率，银行新增贷款规模中农业贷款的比重达到 10% 以上，提高信用社贷款用于农业的比重；进一步完善农村金融体制，建立包括农村政策性银行、商业性银行和农村合作金融组织在内的农村金融体系，保证农村政策性金融资金重点用于粮食生产。继续采取一些旨在提高农业投入产出效益的

政策措施，调动农村集体经济组织和农户增加粮食生产投入的积极性。

3. 技术因素，即广泛采用良种、先进栽培技术等措施，通过确保单位面积产量增长，实现粮食总产量的逐步增长。加快实施“种子工程”。完善优良品种的繁育、引进、加工、销售、推广体系，到 2000 年，主要粮食作物用种全面更换一次。

逐步健全县、乡、村三级农业技术推广网络，扶持各类民办专业技术的发展，形成国家、集体和各种民办技术组织相互配合、相互补充的农业技术推广服务体系。积极引进一批具有显著增产效果的重大粮食生产技术。

我国农业资源贫乏，唯其如此，我们才更需要科学技术，通过合理利用资源和寻找替代资源以弥补自然资源的不足，舍此别无他路。

4. 刺激因素，即以经济政策调动农民的种粮兴趣，保持粮食生产发展的内在动力。健全农村社会化服务体系，完善家庭联产承包责任制是一个重要刺激因素。实行家庭联产承包制后，极大地调动了农民发展生产的积极性。但家庭经营也有局限性，主要就是规模小，经营分散，扩大再生产碰到技术、信息、流通、资金等多方面的困难，因而，广大农民要求社会提供优良种苗、适用技术、农膜农药、配合饲料、各种肥料以及储运、加工、销售等服务。建立健全农村社会化服务体系，既是深化农村改革的重要问题，也是关系农业发展的重要问题。

适度规模经营也是一个刺激因素。经营规模同经济效益之间有着密切的关系。在粮食单位产量经济效益已定的情况下，经营规模的扩大意味着经营者经济效益的提高。如果随着经营规模的扩大，粮食单位产量的生产成本有所下降，其经济效益还会进一步提高。所以，在有条件的地方，可以根据农民自愿的原则，稳妥地推进适度规模经营。首先，要制定和执行促进土地集中利用的具体政策，包括促使农户离土经营政策和解决离土经营农民口