



县域经济“双向五化一体”发展研究

——破解“三农问题”和“发展问题”

XIANYU JINGJI SHUANG XIANG

WUHUA YITI FAZHAN YANJIU

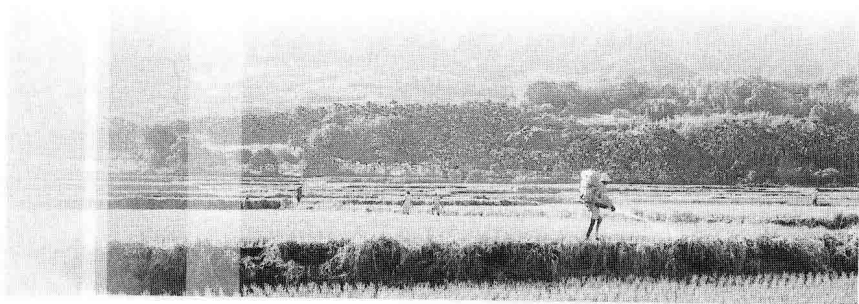
POJIE SANNONG WENTI HE FAZHAN WENTI

杨志银 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



县域经济“双向五化一体”发展研究

——破解“三农问题”和“发展问题”

杨志银 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

县域经济“双向五化一体”发展研究：破解“三农问题”和“发展问题” / 杨志银著. —北京：经济科学出版社，2016. 11
ISBN 978 - 7 - 5141 - 7204 - 1

I. ①县… II. ①杨… III. ①县级经济 - 区域经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 205242 号

责任编辑：周国强 程辛宁

责任校对：王肖楠

责任印制：邱 天

县域经济“双向五化一体”发展研究

——破解“三农问题”和“发展问题”

杨志银 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 20. 75 印张 390000 字

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7204 - 1 定价：68. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

破解“三农问题”和“发展问题”是县域经济发展普遍面临的“两大难题”。

“三农问题”，是历史原因造成的历史问题在现实发展中的反映，是工农产品、城乡劳动力、国有与农村集体土地、城乡住房、城乡基础设施建设、城乡社会公共服务等价格方面的“六个剪刀差”及其“剪刀差乘数效应”的结果。因此，补“三农”短板，既要补存量短板更要补增量短板，是数学追及问题，关键是要彻底消除长期以来形成“三农问题”的“六个剪刀差”及其“剪刀差乘数效应”的制度体制机制，重在建立补齐“三农”短板的制度体制机制。

“发展问题”，是既要破解“三农问题”才能加快县域经济发展，“三农问题”是阻碍县域经济发展的现实问题，对此又必须通过发展也只能在发展中才能加以解决；更要破解“三农问题”以外县域经济发展的其他问题，例如县域经济发展征程中的经济、政治、社会、文化教育、生态文明、民生民权等发展中面临的各种现实问题和潜在问题。这些属于“发展问题”。

“三农问题”与“发展问题”之间虽然在产生的历史背景、时代条件、理论性质、存在领域有所不同，但是这“两大难题”相互联系、相互影响、相互作用、相互渗透。因此破解这“两大难题”的政策资源要整合，工作措施要对接互助。笔者从自己家庭经历“三农问题”的亲身感受角度，通过分析研究传统县域经济发展的政策背景、考评体系、实践进程、成功模式、理论解读等方面，揭示县域经济作为一种特殊经济体的基本特征及其所固有的

一般发展规律。县域经济，是以在党组织和国家政权结构中承上启下的县委县政府为经济社会调控主体发挥引导作用，发挥市场配置资源的决定作用，以县级行政区划为地理空间和县域经济主体竞争力为市场空间，实现繁荣经济、保障民生、促进民权和稳定社会为目的而有别于区域经济的特殊经济体。

本书在研究了传统县域经济发展情况的基础上，进一步探索出从传统县域经济转向现代特色县域经济，在县域层面，把全面贯彻落实党中央国务院提出的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局，全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局，创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展新理念”和实现“两个一百年奋斗目标”等“目标任务”与从供给则破解“三农问题”和“发展问题”结合起来的“双向五化一体”理论架构及发展路径。“双向”，是对社会生产生活的资源和生产力要素在工农产业之间、城乡区域之间、市民与农民的居民社会之间、国有与农村集体所有的土地制度之间、自然生态与社会生态之间自主自愿“双向流动”和通过发挥市场决定作用与政府引导作用的“双向作用”的简称，是破解这“两大难题”和实现“目标任务”的市场手段。“五化”，是对工业与农业之间产业发展一体化、城市与农村之间的城乡区域发展一体化、市民与农民之间的居民社会发展一体化、国有与农村集体所有土地制度之间的土地权能一体化、自然生态与社会生态之间的生态环境全面保护一体化等“五个一体化”的简称，是破解这“两大难题”和实现“目标任务”的政府手段。“一体”是对把“双向”的市场手段、“五化”的政府手段和完成的“目标任务”融合为“一个有机整体”的简称。

最后，从县委县政府发挥主动性角度探索出县域民营经济是实现县域经济“双向五化一体”发展的重要依靠力量。并分析研究了新中国成立以来民营经济发展经历“肯定—否定—否定之否定”的曲折历程，以及改革开放进程中经历的“四个发展阶段”：从允许“个体经济”出现到默许“私营经济”的默许阶段（1978~1983年）；从“私营经济”合法化到鼓励“民营经济”发展的合法化阶段（1984~1991年）；从鼓励“民营经济”到支持“非公有资本”发展的大力发展阶段（1992~2013年）；2013年以后资本走向形态多样化的资本化阶段。通过对民营经济发展这“四个发展阶段”和发展前

景进行规律性研究后，进一步分析了民营经济的政策前景和本质属性，论证了“县域民营经济”和“村域家庭民营经济”，是历史形成的特殊经济形态并占有县域经济的主要自然资源。为了促进县域经济发展、盘活县域资源，必须建立“双向五化一体”发展的制度体制机制系统，才能推动村域家庭民营经济和县域民营经济健康高效快速可持续发展，最终全面实现县域经济发展目的。



第一章

导论 / 1

一、提出问题 / 2

二、研究意义 / 15

三、县域经济的研究现状 / 23

四、理论工具和分析框架 / 40

五、研究特点和创新 / 41

第二章

县域经济是具有独特性的经济体 / 45

一、县域经济是我国历史形成的一种特殊经济体 / 46

二、我国的县域经济是有别于区域经济的特殊经济体 / 49

三、县域经济在空间结构和经济行为上具有特殊性 / 51

四、县域经济的行政体制结构具有特殊性 / 53

五、工业化、城市化、市场化的二重性证明县域 经济有特殊性 / 59

六、学术界对县域经济体特殊性的理论研究 / 80

第三章

经济学主要流派对县域经济发展的解读及其评述 / 83

- 一、马克思主义政治经济学学者对县域经济发展方式的研究 / 85
- 二、西方经济学学者对县域经济增长方式的研究 / 91
- 三、发展经济学学者对县域经济传统发展路径的研究 / 98
- 四、区域经济学学者对县域经济布局方式的研究 / 101
- 五、产业经济学学者对县域经济产业结构的研究 / 114
- 六、制度经济学学者对县域经济发展制度机制的研究 / 116
- 七、对主要流派解说县域经济主要观点的评述 / 120

第四章

考评县域经济发展的主要指标及其评述 / 133

- 一、机构考评县域经济发展的综合指标体系概述 / 134
- 二、县域经济发展的考评和目标监测指标体系 / 137
- 三、县域经济现代化路径的单项评价指标与理论 / 151
- 四、考评指标有助于测评县域经济发展水平并提供决策依据 / 169
- 五、县域经济发展考评指标的局限性 / 196

第五章

县域经济发展的规律性 / 199

- 一、学术界对县域经济发展模式的研究和分类 / 200
- 二、昆明市努力探索县域经济的发展路径 / 205
- 三、云南省探索县域经济发展的历程 / 214
- 四、全国县域经济发展成功的主要模式及其特征 / 218

第六章

五、县域经济成功模式发展的一般规律 / 222

县域经济“双向五化一体”发展的理论构建 / 237

一、“双向五化一体”的含义及其国际实践经验 / 238

二、经济学主要流派对“双向工农产业一体化”发展的理论论证 / 245

三、“双向城乡区域一体化”发展是解决城乡问题的途径 / 250

四、“农民与市民之间双向流动的居民社会一体化”发展的必然性 / 255

五、坚持国有与农村集体所有土地的“土地权能一体化”发展 / 261

六、营造自然生态与社会生态全面一体化发展的制度环境 / 269

第七章

县域民营经济是县域经济“双向五化一体”发展依靠的重要力量 / 273

一、民营经济的理论概述和曲折发展 / 275

二、改革开放后民营经济形态的演化与发展状况 / 279

三、民营经济的政策前景和本质属性 / 291

四、县域经济发展中县域民营经济发挥了重要作用 / 296

五、县域经济发展需要做大做强村域家庭民营经济 / 298

参考文献 / 302

附件 1 1982 ~ 2004 年上交公余粮的部分票据 / 311

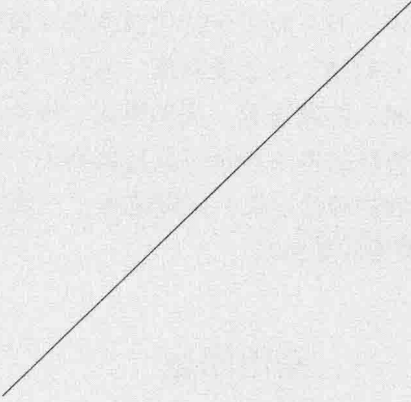
附件 2 1956 ~ 1991 年上交任务猪和屠宰税的
部分票据 / 319

后记 / 323



县域经济“双向五化
一体”发展研究

Chapter 1



第一章 导 论

从传统的县域经济转向体现创新、协调、绿色、开放、共享“五大发展新理念”的现代特色县域经济发展，不仅在县域层面，而且在国家层面，“三农问题”都是发展绕不开的障碍和必须破解的难题。本书在“五大发展新理念”指导下，从破解县域经济发展面临的“三农问题”和“发展问题”的需要出发，把破解“三农问题”与“发展问题”结合起来研究，力图建立自动自觉破解“三农问题”与“发展问题”的制度体制机制系统的理论架构。破解“三农问题”与发展县域经济问题是实现“两个一百年奋斗目标”进程中在县域不同阶段、不同层面、不同领域中的“两大难题”：“三农问题”是历史原因造成的历史问题在现实发展中的反映，成为阻碍发展的现实问题，必须通过发展也只能在发展中才能加以解决；“发展问题”是发展中的问题，既要破解“三农问题”，还要破解“三农问题”以外的发展问题，即县域经济发展征程中的经济发展、政治发展、社会发展、文化教育发展、生态文明发展等发展中面临的各种现实问题和潜在问题，这些属于“非三农问题”。“三农问题”与“非三农问题”或“发展问题”这“两大难题”之间相互联系相互影响相互作用，但不能相互替代或掩盖或耽误解决时间。作者从自己家庭亲身经历“三农问题”的感受角度，通过分析研究传统县域经济发展的政策背景、考评体系、实践进程、成功模式、理论支撑等方面，揭示县域经济作为一种特殊经济体的基本特征及其所固有的一般发展规律，构建促进现代特色县域经济发展的理论框架，探索破解“三农问题”和“发展问题”，促进县域经济全面发展的新路径。

一、提出问题

（一）“三农”问题的演变

“三农”问题从新中国成立至今仍久治难除，成为顽疾。它经历了从世界的“三农”问题到我国的“三大差别”和“三农问题”及“新三农问题”的演变。下面从对改革开放之前和之后两个时期的“三大差别”与“三农问题”和“新三农问题”的演变问题进行分析。

1. 改革开放之前计划经济体制下的“三大差别”问题

改革开放之前,通过计划经济体制形成了“三大差别”问题。“三大差别”就是工农差别、城乡差别、脑力劳动与体力劳动的差别。在“一化三改造”时期,确立了社会主义工业化的发展方向,对农业进行社会主义改造,并通过工农产品价格“剪刀差”^①为工业化发展积累资金,快速推进工业化发展,到1978年完备的现代工业体系基本建成。1958~1983年期间实行一大(规模大)、二公(公有化程度高,实际上是平均主义)、三调(无偿调拨)的“人民公社”制度。其间通过“大跃进”下放机关干部到农村支持农村农业建设,“知识青年”到农村去接受再教育等一系列群众运动去发展农业、建设农村,缩小和消灭“三大差别”。结果,“三大差别”不但没有被消灭,也没有被缩小,反而越来越大。

① “剪刀差”的产生,是资本主义制度的产物。工业资本家抬高工业品价格,压低农产品价格,利用剪刀差来剥削农民。在国际贸易中,剪刀差是发达国家利用垄断地位控制发展中国家的一种重要交换手段之一。但是“剪刀差”一词,首见于1919年托洛茨基在俄共八大上的发言。列宁、斯大林对“剪刀差”作过阐述。苏联在1921年初,政府为了加快积累工业化资金,支持工业部门发展,压低农产品收购价格,先后引起农民和工人的不满。在此背景下,苏共中央召开了政治局会议和九月中央全会。会议在斯大林的主持下第一次把农业流入工业的超额税正式称作“剪刀差”,在中央委员会下设立了“剪刀差委员会”,专门从事研究和调整剪刀差的工作。“剪刀差”概念在20世纪30年代被介绍到我国,用来研究工农产品比价扩大和不合理状态。新中国成立后一个时期“剪刀差”不仅没有缩小反而日益扩大,发展成为我国工农业之间、城乡之间、市民和农民之间的一个重大经济社会问题。如果单从农业税上看,农民对国家的贡献很小。如1982年我国农业各税收入是29.4亿元,只占当年财政收入的2.4%。而该年度农产品价格转移总额是740亿元,农业总产值是2785亿元,农副产品收购总额为1083亿元。那么套用剪刀差的绝对量测算公式: $(740 \div 2785) \times 1083$,可以得出1982年国家通过价格渠道从农业部门创造的国民收入中转移出去的价值量是288亿元。1982年农民剪刀差绝对量负担是当年农业各税税收的9.8倍,与1982年国家财政收入1212.3亿元之比是23.8%。农业各税与剪刀差绝对量之和是317.4亿元,占当年财政收入的26.2%。参见:“百度百科”的“剪刀差”词条国家从实行“粮食统购统销”开始到取消统购统销制度,国家通过工农产品剪刀差从农民手里取得多少钱的问题,官方没有给出正式的数据,不同研究者根据不同计算口径测算出的剪刀差额度的数据不同,但从中大体可以看出农民所承受的这种剪刀差隐性负担是很沉重的。若把发展进程中各年度的“剪刀差额度”累计额及其逐年投资收益额,就形成了严重的工农产品“剪刀差乘数效应”。以此类推,改革开放后由于农民工的工资、社会保险、土地价格等方面的差异,也形成了对应的各种“剪刀差乘数效应”。在本书第三章中论述六个“剪刀差”及“剪刀差乘数效应”。另见,孔祥智、何安华:《60年来我国农民对国家建设的贡献分析》,《中国农村科技》,2009年第9期。

2. 改革开放之后市场经济体制下“三大差别”演变为“三农”问题

改革开放之后，“三大差别”在市场经济体制下演变为农业、农村、农民“三农”问题。1978年党的十一届三中全会通过了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定（草案）》这一历史性重要文献，从国民收入初次分配和再分配两个层面对工农关系政策进行重大调整，即提高粮食、棉花、油料、糖料、畜产品、水产品、林产品等收购价格，降低农业机械、化肥、农药、农用塑料等农用工业品的出厂价格和销售价格等生产成本；增加财政对农业的投入，减少农产品征购基数等。之后，从1982~1986年连续出台了5个解决“三农”问题的中央“一号文件”，即中共中央每年发的第一份文件，强调了“三农”问题在中国特色社会主义“现代化”^①建设时期“重中之重”的地位。1982年，第1个“一号文件”突破了传统的“三级所有、队为基础”的体制，肯定了包产到户、包干到户或大包干“都是社会主义生产责任制”。1983年，第2个“一号文件”提出处理好统分关系以扩大生产规模，提高经济效益。1984年，第3个“一号文件”允许农民自理口粮进城镇做工、经商、办企业。1985年，第4个“一号文件”提出活跃农村经济的十项

^① 1951年，美国社会科学研究会首次使用“现代化”一词，用于描述农业社会向工业社会转变的特征。国内外专家普遍认为，现代化是指18世纪工业革命以来，一个国家或地区经济、社会、政治、文化等方面，达到、保持及追赶世界先进水平的历史过程，以及在这一过程中人们思想观念、思维方式和行为习惯的深刻变化。现代化进程发端于西欧，然后传导至北美和其他地区。20世纪开始，亚洲、非洲和拉丁美洲的国家，也先后开始了现代化进程。从18世纪到21世纪，世界发达国家现代化进程可分为两个阶段。第一次现代化的典型特征是工业化、城市化和民主化；第二次现代化的典型特征是知识化、信息化和全球化。中国科学院发布的《中国现代化报告（2009）》显示，2007年，上海和北京两个地区已经完成第一次现代化；天津、浙江等15个地区基本实现第一次现代化；云南第一次现代化实现程度仅为74.1%，排名全国倒数第一。据中国现代化战略研究课题组、中国科学院中国现代化研究中心编写的《中国现代化报告》一书指出，过去300年里，发达国家占世界所有国家的比例低于20%，发展中国家占比超过80%。比如，2012年在人口超百万的131个国家中，发达国家约占16%，发展中国家约占84%；其中美国等21个国家为发达国家，俄罗斯等20个国家为中等发达国家，泰国等43个国家为初等发达国家，肯尼亚等47个国家为欠发达国家。我国属于初等发达国家范畴，处于发展中国家的中间水平；第一次现代化指数达到96，排在世界131个国家的第58位；第二次现代化指数和综合现代化指数分别为42、44，排在第56和第62位。该报告根据国家现代化指数的年均增长率预测，我国可能在2020年完成第一次现代化，全面建成小康社会；2040年左右超过世界平均水平，成为中等发达国家，基本实现现代化；2080年左右成为发达国家，全面实现现代化。参见何传启：《从世界历史发展进程看现代化》，《人民日报》，2016年1月17日。

政策,取消了个别品种外的统购派购制度,赋予农民经营自主权。1986年,第5个“一号文件”提出增加农村投入。这些政策使由工农产品价格“剪刀差”和农业税收制度导致的“三农”问题有所缓解。但是,1988~2003年间,特别是2001年中国加入世界贸易组织后,农村改革进度和农民人均收入增速变缓,城乡差距不断扩大,全国粮食产量罕见下滑,为此中央政府2003年正式将“三农问题”概念引入工作报告。

3. 从“三农”问题转化为“三农问题”和“新三农问题”

最初的“三农”问题是指农村、农业、农民“三农”的三大经济问题。之后,逐渐认识到“三农”是一个农业产业、农民职业及其居住地域农村“三位一体”的“三农”经济问题。于是,从2004~2016年,又连续出台了13个解决“三农”问题的中央“一号文件”。2004年,第6个“一号文件”提出“两免三补贴”,即逐步降低农业税税率,同时取消除烟叶外的农业特产税,给予农民粮食直接补贴、良种推广补贴和农机具购置补贴。2005年,第7个“一号文件”要求坚持“多予少取放活”的方针。2006年,第8个“一号文件”提出推进社会主义新农村建设。2007年,第9个“一号文件”提出发展现代农业是社会主义新农村建设的首要任务。2008年,第10个“一号文件”提出加快构建强化农业基础的长效机制,提高农村基本公共服务水平。^①2009年,第11个“一号文件”提出千方百计促进农民收入持续增长,推进城乡经济社会发展一体化。2010年,第12个“一号文件”扩大了良种补贴范围,提出要在3年内消除基础金融服务空白乡镇。2011年,第13个“一号文件”对水利工作进行全面部署。2012年,第14个“一号文件”突出强调部署农业科技创新。2013~2016年,“一号文件”均围绕农业现代化进行部署。其中,2013年,第15个“一号文件”提出农业补贴要向专业大户、家庭农场、农民合作社等新型生产经营主体倾斜。2014年,第16个“一号文件”对农产品价格形成机制、土地制度、农村金融等三方面的改革

^① 2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》中,对“三农”问题用“三个最需要”进行了总结,即农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快。提出了农村改革发展的指导思想、基本目标任务和遵循原则,并指出“三农”问题是中国改革的焦点问题。

做出深度规划，强调市场在农业发展中的作用。2015年，第17个“一号文件”要求加大改革创新力度，加快农业现代化建设。2016年，第18个“一号文件”提出我国经济发展进入“新常态”，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念，转变农业发展方式，加快农业供给侧结构性改革。

在1982~1986年和2004~2016年18年，中央制定了18个“一号文件”解决“三农问题”，反映出针对不同阶段的重大问题确定了“三农”工作的不同重心，长期把解决“三农问题”作为我国党政工作的“重中之重”，并取得了重大成就。但是，迄今“三农问题”依然严重，在“四化同步”中，农业是短腿；在全面建成小康社会中，农村发展和农民收入是短板。现在发现“三农问题”不只是一个经济问题，而且日渐演化成为一个复杂的社会问题、政治问题和生态问题。数十年来“三农”的问题和困难为什么越解决越多？越治理越难越复杂、久治难除呢？并且，在21世纪还出现了农民工与失地农民和村落的终结一起合称为的“新三农问题”，对此将在后面的民生的社会问题中加以分析。

通过对我国的“三大差别”和“三农问题”及“新三农问题”的演变问题的历史分析，看出我国的“三农问题”与世界的“三农”问题比较具有不同的特性和特征，解决办法不可能从发达国家照搬照抄。“三农”问题，作为一个具有普遍性的经济问题，从人类社会发展的历史看，它是农业文明向工业文明过渡的必然产物。从进入工业文明时代看，它在发达国家和发展中国家都出现过，但发达国家都较好地解决了“三农”问题。在我国，“三农问题”，自新中国成立以来就一直存在，但把“三农问题”作为一个概念在我国提出来是在20世纪90年代中期。2000年3月，湖北省监利县棋盘乡前党委书记李昌平上书朱镕基总理，反映当地“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的问题，引起中央对“三农”问题的关注。此后，在学术界和党的文献中“三农问题”逐渐被广泛运用和大力研究，越来越受到重视，解决起来也越来越困难，问题也越来越复杂。为此“三农”问题与“三农问题”之间的关系，就不只是概念之别了。这里的“三农问题”就不单是一个具有普遍性的经济问题的“三农”问题，而是除经济性以外，还有社会性、文化性、政治性、生态性等属性的问题。本书重点研究解决“三农问题”中的经济属性问题。“三农问题”中的经济属性问题，在我国不同时期，具有不同

的内涵、内容和表现。其基本含义如下：

农民问题，包括两个方面的问题：一是从事农业产业的农民的职业性问题及其社会保障、农民素质^①、减负、收入等问题；二是居住在农村从事非农产业的职业性、社会保障、收入等问题。表现为城市居民和农村居民收入存在明显差距。农村家庭的农业经营性收入增长难度大，非农产业的打工工资性收入增长困难多，按时足额拿到打工工资都成为较大困难。从报道看，仅河北省截至目前共为 35.5 万农民工追讨工资 35 亿元，^② 在全国农民工工资被拖欠的人数和额度难以想象！拖欠农民工工资问题应该成为依法治国多种问题中必须彻底解决的首选问题。另外，农民的转移性收入和财产性收入增长在贫困地区也很难。

农业问题，主要是农业的弱质性及其产业化、组织化、市场化问题和自给自足的家庭承包小农经济问题与加入世界贸易组织后国外集约型农业的国家竞争问题。农业的弱质性无论是处于传统农业阶段还是现代农业阶段，面临巨大的市场风险，自然风险。受土地收益递减规律“上限”的影响，农民的收入总是受到一个上限的制约，追加在农业上的投入与产出不一定成正比，因此农地和农业依靠科技进一步提升农产品产量与质量和农民收入的空间越来越小。而第二、第三产业却不受土地收益递减规律“上限”制约，其投入与产出成正比。因此，农业问题、农村问题和农民问题与国家粮食安全问题^③的关系复杂，国家粮食安全问题是国家层面的主要问题，而农业问题既

① 农民素质包括农业专业素质、科技文化素质、思想道德素质、民主法制素质和卫生健康素质等。

② 徐运平：《河北严查恶意欠薪，为 35 万农民工追讨工资 35 亿元》，《人民日报》，2016 年 6 月 6 日第 1 版。

③ 粮食安全在我国意义特别重大。我国解决低水平的温饱问题也只是近 30 多年的时间，而且是，距最近一次的粮食危机并不遥远，新中国成立后发生在 1959～1961 年的粮食危机给国人带来的伤痛至今还刻骨铭心。习近平总书记说“中国人的饭碗要牢牢端在自己手里”。粮食安全需要处理好人地关系问题，这是我国农村从古至今最基础的生产关系，对历代经济发展、社会稳定、政权稳固乃至历史变迁均产生过重要影响。我国人均耕地越来越少，分布极不平衡。所以习近平总书记指出，保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子，18 亿亩耕地这条底线要严防死守。之所以这样是有原因和国际背景的。例如，1994 年，美国学者莱斯特·布朗写了《谁来养活中国？》一文，声称中国受土地约束，必将出现粮食短缺，进而造成世界性的粮食危机。当时这篇文章遭受国内猛烈批判，被定性为“中国威胁论”，粮食安全被上升为严重的政治问题。参见吴运凯、李首成：《尊重农民土地情结 稳妥推进土地流转》，《人民日报》，2014 年 12 月 11 日。