

国家社会科学基金项目资助

居安思危

——中国粮食安全的忧思与出路

中国小康建设研究会 编



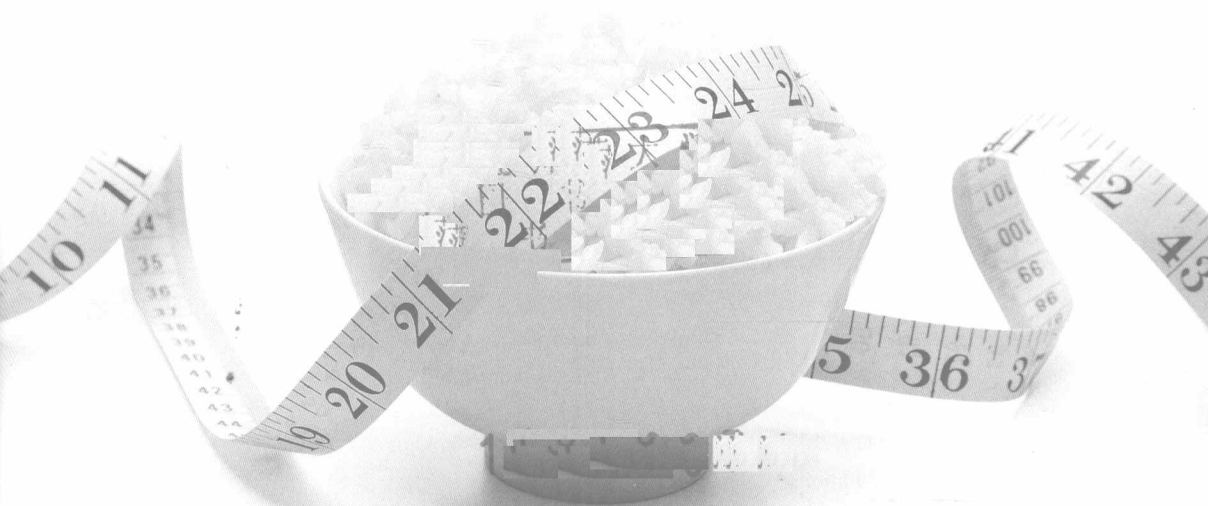
清华大学出版社

国家社会科学基金项目资助

居安思危

——中国粮食安全的忧思与出路

中国小康建设研究会 编



清华大学出版社
北 京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

居安思危：中国粮食安全的忧思与出路 / 中国小康建设研究会编. — 北京：清华大学出版社，2016

ISBN 978-7-302-43573-0

I. ①居… II. ①中… III. ①粮食问题—研究—中国 IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 078101 号

责任编辑：张立红

封面设计：钟 达

版式设计：方加青

责任校对：李 安

责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：北京雅昌艺术印刷有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：170mm×240mm 印 张：19.5 字 数：340 千字

版 次：2016 年 5 月第 1 版 印 次：2016 年 5 月第 1 次印刷

定 价：45.00 元

产品编号：068692-01

序言

中国小康建设研究会会长 王巨禄

《居安思危——中国粮食安全的忧思与出路》一书，是我们中国小康建设研究会专家智库委员会成立半年以来，专家学者研究“三农”问题，特别是产粮大县与国家粮食安全专题的新成果。在该书出版之际，我谨代表中国小康建设研究会向辛勤从事调研和研究的专家学者表示崇高的敬意。

通读这部书稿，总的感觉是资料丰富、视野开阔、逻辑严谨、观点鲜明、学术价值较高。全书既有对国家粮食安全的战略认识，又有对产粮大县专题不同角度的细化研究；既有对“三农”前沿问题的积极探索，又有丰富的深入基层调研的第一手资料；既有比较全面、系统的理论支撑，又有比较权威、详尽的数据分析，从理论和实践的结合上阐明了如何保证并实现我国的粮食安全。无论是理论工作者，还是领导干部和实际工作者，均值得一读。

当前，我国正处于工业化、信息化、城镇化和农业现代化快速发展的新的历史时期。就农业现代化而言，实现规模化、集约化、市场化、国际化以及生态绿色、节能环保、高效标准化的要求，已经成为国家粮食安全和广大农民增收面临的一个突出问题。

民以食为天。粮食安全是国家安全的基础。对一个十三亿多人口的大国来说，任何时候、任何情况下都不应忽视农业生产，轻视国家粮食安全。中国人的饭碗一定要端在自己手中，主要要装自己生产的粮食。粮食问题是关系国家安危的战略问题。尽管我国粮食生产实现“十二连增”，已达到一万两千亿斤以上，为国家的改革发展和社会稳定做出了重要贡献，但是，仍要居安思危。我们必须看到我们的粮食安全基础不稳，隐忧尚在。面对工业化、城镇化的不断加快，人口增加、土地减少的不可逆；国内农业成本增加过快，粮价大大高于国际粮价的不可控；规模、集约、绿色、标准化生产不达标；新型经营主体和经营组织的形成和发展不够快；高标准农田基本建设任务重、大量中低产农田待改造，全面抵

御严重自然灾害的能力不够强；农业增产不增收致使农民种粮积极性不够高；新型城镇化建设推进困难大，一、二、三产业互动发展不协调等等，一直在挑战着国家的粮食安全，困扰着农村经济的发展。解决这些问题固然需要多管齐下。但是，研究新情况，深刻拓展这些“不”字后边的发展空间，坚定投资方向，完善创新投资体制和机制，提高投资的精准度，适应新需求，从供给和需求两侧发力，可能是一个紧迫而应该解决的关键问题。

粮食安全是“三农”问题中的重点和难点。粮食产量占全国粮食总产量73.64%的800个产粮大县，一直都是我国粮食生产的主力军。但这些产粮大县的发展普遍落后，综合城镇化率仅为24%左右，国家级贫困县竟达105个之多。许多产粮大县陷入粮食贡献虽大、地方财政收入却少、农民收入不高、经济越落后的困境。针对这种情况，经过实地调研，走访有代表性产粮大县的粮食主管部门、新型农业合作组织，与种粮大户座谈，广泛听取农业专家学者的意见，反复论证，数次邀请长期担任“三农”领导工作的老领导讨论，数十次精心修改，撰写出了《在十三五时期加快实施800个产粮大县城乡统筹一体化发展战略的建议》专题调研报告，明确提出重点抓好粮食主产区800个产粮大县的粮食生产就是基本上保证国家的粮食安全，优先解决好产粮大县的“三农”问题就能带动全国“三农”问题的全面解决，补上农业现代化发展的“短板”。建议国家应优先实施800个产粮大县城乡一体化发展战略，以城乡统筹发展为引擎，加大城乡基础设施和公共服务设施投资，是加快这些地方经济发展步伐的优先选择；以创新发展理念破解“三农”问题瓶颈，才能实现农村经济发展方式的根本转变；以国家战略的全局看待保障国家粮食安全的重要性，从根本上巩固和提高产粮大县粮食综合生产能力与抵抗市场风险的能力；以完善我国新型城镇化的战略布局，探索城市群、大城市与粮食生产区新型城镇化各自定位与功能的再设计，构建跨区域互补型城乡统筹整体发展机制；以协调均衡发展为目的实行差别化政策，重点扶持800个产粮大县的3600万贫困人口尽快脱贫。要在规划的基础上，尽快搞好顶层设计、制度建立、政策指引、实施方案，对项目、资金等作出安排。专题调研报告报送后，中共中央政治局常委、全国政协主席俞正声，中共中央政治局常委刘云山和国务院副总理汪洋都分别作出了重要批示。国家发改委、农业部高度重视。相关分课题的研究也已列入研究计划之中，正逐步实施。

自《关于从“十三五”规划开始实施800个产粮大县城乡统筹一体化发展战略的建议》专题报告提交中央有关部门并得到中央领导同志批示后，以小康

建设研究会专家智库委员会的成立、中国粮食安全与800个产粮大县城乡统筹发展高端论坛和全国产粮大县投资创新高端论坛的举办为契机,在研究会课题组的指导下,智库的专家学者积极制订科研计划并具体责任落实到人,保证了专题分项研究的细化和全面。袁昕院长的《产粮大县城乡统筹发展的路径思考》和陈印军研究员《坚持国家粮食安全战略不动摇》两文,都从宏观层面论述粮食安全的战略意义,各有特色,内容深刻,立意很高,对提升和统一全社会对国家粮食安全的认识很有帮助;陈振华所长《农村可持续发展与规划引导》一文,从微观操作层面阐明规划与可持续发展的关系,颇具现实的指导意义;王立波书记《浅议涉农金融服务渠道与体系建设》一文,结合县域实践、强调创新金融服务功能建设,对解决“三农”资金短缺问题有很多真知灼见;余志刚副教授等《增产还是增收?——对产粮大县土地流转效果的调查和思考》一文,从土地政策层面论述了增产和增收的经济辩证关系,很有独到之处;张从教授《基于粮食安全的土壤污染治理对策》一文、陈文新院士等的《发挥豆科植物-根瘤菌共生固氮体在生态农业中的重要作用》一文、蒋高明研究员的《生态农业:未来农业的主流方向》一文,从安全生产、绿色发展角度论述科技对农业增产增收,提高竞争力的重要性,多有启迪,令人耳目一新;赵强社主任的《把新型农村社区建设作为粮食主产区推进城乡发展一体化的重要载体》、央视记者王洪明的《800个产粮大县城乡统筹一体化发展的思考》、喻义洪主任的《产粮大县城乡统筹发展经济与评价》三文,分别从土地管理制度、乡村组织与经营主体创新及县域经济发展的角度,阐述了城乡统筹、产业融合发展对全面建成小康社会和推动农业现代化的重要性和深远意义。总之,专家学者的研究是用心的,成果是丰硕的。我认为中国小康建设研究会专家智库工作的开篇是好的。

党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,是马列主义政治经济学中国化的最新经典概括,为保持经济新常态下的农村经济的可持续发展指明了方向。“三农”和保障国家粮食安全问题的解决,直接和间接涉及的环节和领域比较多。从土地控制使用到土壤改良和污染治理,从去库存到调整种植结构,从改进耕种技术到收储加工,从生产精品到品牌推广,从金融、保险创新到企业化经营管理,从一业为主到与二、三产业融合发展,从粮食安全到食品安全,从生产和服务标准制定到强化监督管理,从国内生产到走出国门等等,每个阶段、各个领域生产和生活的创新消费都在呼唤着创新供给,亟需加快实现传统农业向效益型、科技型、生态型、规模化、市场化、国际化和

绿色现代农业发展方式的转变，这是解决“三农”问题和调动农民种粮积极性，切实落实好国家粮食安全战略的迫切要求，也是当代每一个人义不容辞的历史使命。完成这个历史使命，专家智库的各位专家学者需要研究的课题很多，展示聪明才智的空间很大，要努力使我们的科研成果更具有科学内涵，更具有专业水准和学术价值，更能够接地气和利于转化为现实生产力，在服务领导机关决策和“三农”的实践中，有更多的使用价值。争取为国家粮食安全指标体系建设的研究进一步贡献一份力量，为加快缩小城乡差别，增加农民收入，保证国家粮食安全，全面推进农业现代化，促进全面建成小康社会目标的如期实现，做出新的更多的贡献。这是我的心愿，也是中国小康建设研究会今后的希望。

2016年3月

《居安思危——中国粮食安全的忧思与出路》

编委会名单

顾 问：肖万钧 段应碧 尹成杰

编委会主任：王巨禄

编委会副主任：宋晓梧 白 洋 茅永红

朱重庆 邓 伟 任开国

执 行 主 编：喻义洪

编 委：张 从 陈印军 陈源泉

田玉川 彭相国 何晶晶

目录

第一篇 政策法律篇

关于从“十三五”规划开始实施800个产粮大县城乡统筹一体化发展战略的建议 ...	2
关于创新构建我国粮食安全体系的建议	13
坚持国家粮食安全战略不动摇	20
把新型农村社区建设作为粮食主产区推进城乡发展一体化的重要载体	36
产粮大县城乡统筹发展的路径思考	49
我国产粮大县县域经济及其城镇化特征研究	59
国家粮食安全的法律保障	71
构建中国低碳农业法思考——中西比较视角	78
推进产粮大县城乡统筹发展，强化粮食安全保障	95
增产还是增收？——对产粮大县土地流转效果的调查和思考	104

第二篇 生产技术篇

发挥豆科植物—根瘤菌共生固氮体在生态农业中的重要作用	120
基于粮食安全的土壤污染治理对策	138
现代农业的微观基础	149
生态农业：未来农业的主流方向	158

800个产粮大县城乡统筹一体化发展的思考	175
绿色革命中的科学与政治	184

第三篇 社会经济篇

农村可持续发展与规划引导	198
现代化进程中的乡村文化建设	215
产粮大县城乡统筹发展经济与评价	224
浅议涉农金融服务渠道与体系建设	233
后记	240

附录 国家政策与规划文件

国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）	244
关于印发《粮食收储供应安全保障工程建设规划（2015—2020年）》的通知 ...	264
粮食收储供应安全保障工程建设规划	265
中共中央办公厅 国务院办公厅印发《深化农村改革综合性实施方案》	284
国务院办公厅关于印发粮食安全省长责任制考核办法的通知	296

中国出版集团出版 中国出版集团 中国出版集团

中国出版集团出版 中国出版集团 中国出版集团

第一篇

政策法律篇

关于从“十三五”规划开始实施800个产粮大县城乡统筹一体化发展战略的建议

课题组负责人：王巨禄

摘要：占全国粮食总产量73.64%的800个产粮大县，一直都是我国粮食生产的主力军，在保证国家粮食安全上始终占据不可替代的地位。可是，这些县域经济仍然十分困难，没有中央财政的转移支付，地方财政的支出很难承受，社会基本公共服务不均等、水平低，不能充分分享改革发展的红利；新型城镇化建设投资少、欠账多、达标率低，城镇带动辐射功能差；二、三产业规模小，发展不快，难以形成一、二、三产业相互促进、互惠发展的格局；城乡和产业间的比较效益差距明显；农民增收缓慢，青壮劳动劳力流失严重，空巢老人、留守妇女和儿童的现象普遍存在。这些问题严重影响了地方政府抓粮和农民种粮的积极性，给全国粮食安全和社会经济全面可持续发展带来了巨大的隐患。究其原因，是因为小农经济和二元经济结构的影响尚未完全改变，城乡统筹一体化发展严重滞后。面对产粮大县贡献大、处境难的严峻现状，忧思800个产粮大县的今天与明天，不仅直接关乎全国粮食的安全，更关乎全面建成小康社会战略目标能否如期实现。

联系农村实际，学习党的十八大报告关于城乡发展一体化是解决“三农”问题根本途径的指示，建议从“十三五”规划开始，把800个产粮大县实施城乡统筹一体化发展提升到国家战略层面，将推动实现全国农村经济发展方式的根本转变，从根本上保证国家粮食安全，破解“三农”积弊，推进新型城镇化建设，加快农业现代化进程并对全面建成小康社会产生更加积极而深远的影响。

关键词：800个产粮大县；城乡统筹；政策建议

一、当前我国800个产粮大县城乡统筹一体化发展进程严重滞后

（一）我国800个产粮大县城镇化率远低于全国平均水平

800个产粮大县广泛分布于我国24个省区（详见图1），城乡发展普遍落后。经统计，800个产粮大县综合城镇化率仅为24%左右，远低于我国常住人口53.7%的城镇化率，更低于发达国家80%的平均水平。

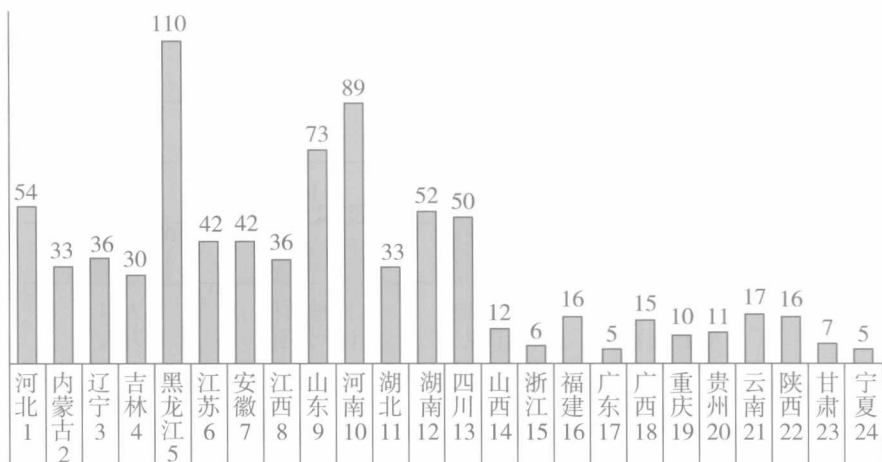


图1 800个产粮大县在24个省区的数量图（单位：个）

国家统计局2013年的数据表明：经城镇化形成的二、三产业将对当地GDP增长分别产生3.7%的拉动力。800个产粮大县城镇化水平普遍不高，以城带乡、以工促农能力低下。在实施城乡一体化发展的过程中，应当把加大对新型城镇化基础设施的投入和政策支持摆在更加突出的地位，通过进一步完善城镇化的功能，为城乡一、二、三产业的发展创造环境、搭建平台，让农民增强运用市场配置资源的自觉性，学会在城乡中互动，在一、二、三产业发展中，找到更多的创业就业岗位和增加家庭财产收入的渠道。

（二）800个产粮大县中高产穷县普遍存在

经统计：2013年800个产粮大县（市、区、旗、场）的粮食产量已占到全国粮食总产量的73.64%，其中，粮食播种面积占全国总播种面积的65.86%，商品

粮占全国农村商品粮总量的86.7%（详见图2）。然而800个产粮大县中国家级贫困县却达105个（详见图3），占800个产粮大县总数的13.13%。很多产粮大县仍是财政穷县或财政小县，出现粮食贡献大、地方财政收入少、农民收入低、地方经济落后的困境。

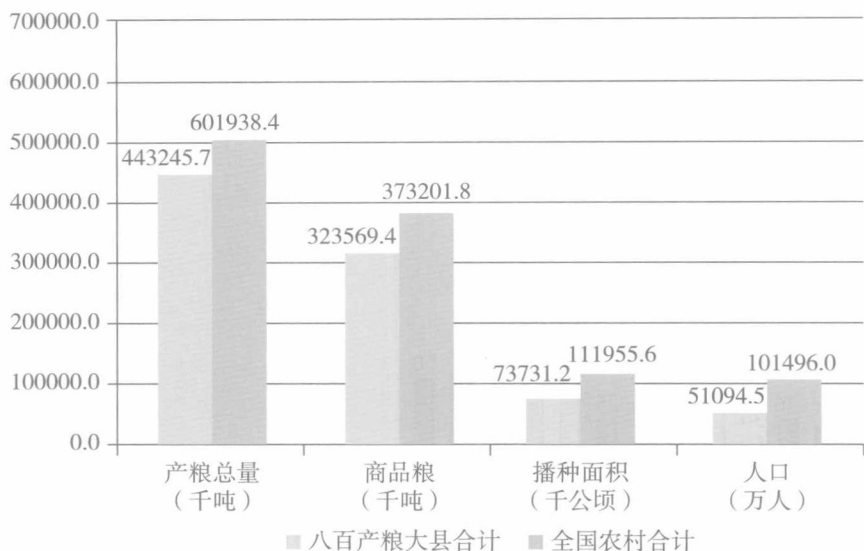


图2 800个产粮大县与全国农村四指标比较图

（依据2013年公开数据整理）

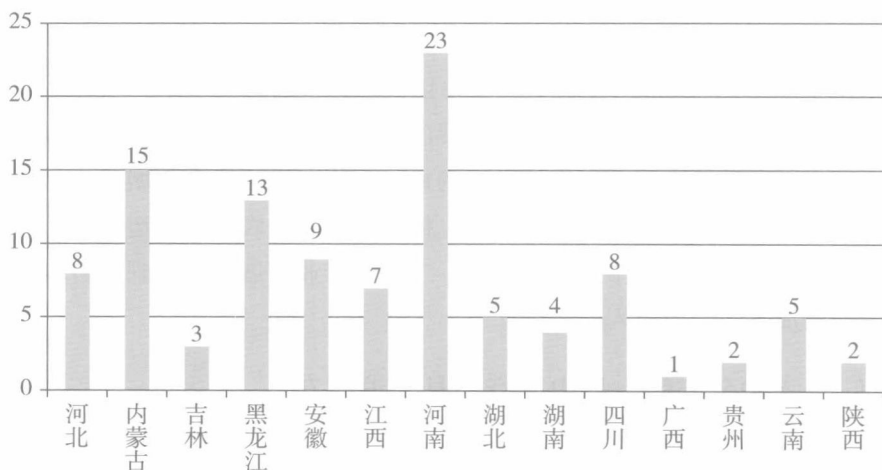


图3 800个产粮大县中国家级贫困县在各省区的数量图

（单位：个；依据人民网2014年10月17日公布名单）

调研显示：我国产粮第一大省——黑龙江省70个产粮大县中，有43个县的财政收入不足1亿元，21个县是省级或国家级贫困县，60个县要靠财政转移支付维持政府运转。据2013年数据统计，我国粮食主产区人均财政支出为6136元，相当于全国平均水平的80%，人均财政收入只占全国平均水平的77%。

鉴于800个产粮大县在保证国家粮食安全上的特殊地位和贡献，从战略上考虑，尽快帮助这些产粮大县摆脱高产穷县的困境，在全面建成小康社会中应该是一项紧迫的任务。

（三）粮食生产社会化服务体系薄弱，阻碍着粮食农业现代化的发展和种粮效益的提高

目前，我国产粮大县农业社会化、专业化服务体系依然薄弱，社会化服务业增加值仅占农业GDP的2.3%，与发达国家12.5%左右的增加值占比相去甚远。这也是农民增加收入缓慢的重要原因之一。

由于缺乏必要的扶持、鼓励和引导政策，政府与社会主体建设社会化专业化服务体系积极性不高，在粮食主产区基础设施建设、投入品服务、生产作业服务、病虫害防控、储运加工服务、科技服务、信息服务、金融服务、教育培训等社会化服务方面普遍存在着不配套、不完善、不普及的状况。乡镇政府组织服务手段有限，能力低下。加之农业生产产业链不长，附加值不高，生产资料价格涨幅过快，粮食生产成本居高不下，导致农民种粮的积极性在不断减弱。

（四）粮农收入低、社会基本服务保障落后，致使粮农人力资源流失严重和虚弱化

近年来，由于粮食价格天花板，加上农资价格等生产要素连年上涨，粮食比较效益更显偏低并呈下降情势。多数地方，一亩粮食的纯收益只有三百元左右，粮农说“辛辛苦苦种一亩田，不如外出打工三两天。”另外，粮农基础养老金低，农村社会救助资金有限，卫生医疗条件、养老资源条件差，其他诸如失业保险、工伤保险、农村社会福利等项目不落实，粮农收入增长缓慢与社会保障水平低下，加之艰苦的劳动环境，致使农村青壮劳力大量外出打工，农民老龄化的问题日趋严重。按照国际劳工组织划定45岁及以上即为老年劳动力的标准，据此统计，我国产粮大县的老年劳动力高达85%以上。这样的劳动力结构，承担不了保证国家粮食安全的重任，更谈不上适应农业现代化的需求。

二、优先实施800个产粮大县城乡统筹的重要战略意义

占全国粮食总产量73.64%的800个产粮大县，优先加快实施城乡统筹一体化发展战略，有利于彻底摆脱小农经济和二元经济结构体制的束缚，实现农村经济发展方式的根本转变，更好带动我国农村经济发展，为粮食的安全提供体制和机制性的可靠保证，对全面建成小康社会和长远发展具有重要的战略意义。

（一）以加快800个产粮大县城乡统筹发展步伐为引擎，是突破我国“三农”难题的优先途径

800个产粮大县依其良好的农业生产基础，具有突出的农业刚需效应和产业撬动能量，抓住800个产粮大县城乡统筹一体化发展，就农村全局而言，就是抓住了重点，抓住了关键，破解“三农”问题的瓶颈可以在这里突破，新型城镇化的创新建设经验可以在这里发现，城市支持农村、工业反哺农业的各项改革政策都可以先在这里践行，力争这里的实践能积累出全国农村经济转变发展方式的经验。

（二）增强忧患意识，充分认识转变发展方式对保证国家粮食安全的重要意义

目前我国粮食的刚性需求仍将持续增加，但资源约束非常明显，促进粮食生产稳定发展、稳步提高农业综合生产能力的难度也在持续加大。我国东部沿海地区人多地少、宜工宜商优势明显，耕地减少、土壤污染在相当长的时间内难以避免，粮食供给和需求矛盾日渐突出；西部地区水土流失严重，干旱年份居多，土地沙漠化短时间内难以治理，实现粮食自给的难度也很大。另外，一个十三亿多人口，而且正在增加的人口大国，粮食的安全只能依靠自己，不应依赖国际市场有过多的依赖。增强忧患意识，尽快摒弃就粮食抓粮食、就农业抓农业的传统老路，毫不犹豫地走城乡统筹一体化发展的新路，就能从根本上巩固和提高产粮大县粮食综合生产能力，从产业的发展规律上保障我国的粮食安全。

（三）加快实施800个产粮大县城乡统筹发展，是我国主要农区与国家新型城镇化战略格局协同发展的重要接口

800个产粮大县广泛分布于我国中东部24个省区，与国家新型城镇化战略格局中的19个主要城市化地区（共21个）空间位置重合（详见图4、图5），通过主

要城市化地区与粮食生产区各自定位与功能的再设计,形成创新资源高效配置、开放共享、区域环境联防、联控、联治的协同模式,塑造“以大带小、以小补大”的互动互补互益平台。经由800个产粮大县城乡统筹区域接口,构造群间跨区域“互补型城乡统筹整体发展机制”,成为全国范围内发展集聚效率高、产业功能互补强的城乡群协同新格局,从而使我国新型城镇化的战略布局更加合理和完善。



图4 全国城镇化战略格局示意图



图5 24个粮食生产功能省区的分布

(带边框圈为13个主产区,无边框圈点为11个非主产区)