

中·国·粮·食·安·全·问·题·研·究·丛·书



Zhongguo Liangshi Shengchan

Wending Fazhan Lujing Tanxi

中国粮食生产 稳定发展路径探析

李一平 编著

国以民为本，民以食为天，食以粮为源。解决好中国人的粮食问题，确保国家粮食安全，具有重大而深远的战略意义，更是施政安邦的第一要务。

 中国农业出版社

中国粮食安全问题研究丛书

中国粮食生产稳定发展 路径探析

李一平 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国粮食生产稳定发展路径探析 / 李一平编著. —
北京: 中国农业出版社, 2014. 5
ISBN 978-7-109-19039-9

I. ①中… II. ①李… III. ①粮食—经济发展—研究
—中国 IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 063573 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

北京中兴印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 12

字数: 178 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

总 序

国以民为本，民以食为天，食以粮为源。古今中外无不把“粮食”视为治国安邦、施政福民之圭臬。粮食安全问题关乎国计民生，关乎社会发展，关乎政治安定，世界各国都把粮食安全作为国家经济、政治、社会安全的重要组成部分。如何解决好粮食问题，如何确保国家粮食安全，对于我国这样一个拥有 13 亿人口的发展中大国而言，具有重大而深远的战略意义，更是施政安民的第一要务。

改革开放以来，我国农业发展取得了举世瞩目的成就，粮食综合生产能力不断增强，粮食安全保障水平不断提高。特别是进入新世纪以来，我国农业连年丰收，主要农产品供求基本平衡。自 2004 年以来，我国粮食生产连续十年增产，到 2013 年，粮食产量达到 60 193.5 万吨，粮食生产突破历史最高水平，人均粮食产量达到或超过世界平均水平。我们可以自豪地说，我国用占世界 9% 左右的耕地、6% 左右的淡水，养活了占世界 20% 左右的人口，为在全球范围内消除饥饿与贫困做出了巨大贡献。

我们还要清醒地看到，随着工业化和城镇化的深入发展，市场化和全球化程度的加深，实现粮食供求平衡的压力加大，保障国家粮食安全的任务艰巨。从中长期看，我国人多地少的现实难以改变，人增地减的趋势难以扭转，淡水资源短缺、地区分布不平衡的形势更加严峻；随着经济社会的发展、人们生活水平的提高，人口数量的增加、膳食结构的改变、粮食加工业的发展，粮食供求关系日益趋紧；国际粮食供求形势不容乐观，粮食价格波动剧烈，粮食市场跌宕起伏，对我国粮食供求和价格都将产生深刻影响。总的来看，我国粮食供求偏

紧将成为一种常态，保障粮食安全的诸多隐忧更值得警惕和深思。

中共十八大报告明确提出，要加快发展现代农业，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给。2013年12月召开的中央经济工作会议强调指出，要把切实保障国家粮食安全，作为经济工作的首要任务。2014年中央1号文件又进一步明确提出，要抓紧构建和实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。要不断提升农业综合生产能力，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。要更加积极地利用国际农产品市场和农业资源，有效调剂和补充国内粮食供给。要在重视粮食数量的同时，更加注重品质和质量安全；要在保障当期供给的同时，更加注重农业可持续发展。

为深入贯彻落实中共十八大、中央经济工作会议和2014年中央1号文件精神，全面系统地研究我国粮食安全的现状与未来，中国农业出版社组织国内权威专家编写了《中国粮食安全问题研究丛书》。粮食安全问题是一个十分复杂的问题，既涉及国内又涉及国外，既有生产问题又有流通问题，既有发展问题又有改革问题，既是经济问题又是政治问题，既有实践问题又有理论问题，需要各方面开展深入研究并进一步形成共识。该丛书共分12册，主要内容包括：粮食供求形势分析、粮食生产经营主体、粮食市场流通、粮食产业链和供应链、粮食安全预警机制、粮食主产区发展、粮食期货市场、粮食国际贸易等。该丛书立足中国国情，联系国际市场，紧扣粮食安全主题，从多角度、多方面深入分析研究有关粮食安全的影响因素，既注重理论分析，又有实证分析，并提出了很多有针对性的政策建议。该丛书作者均为粮食问题研究领域的权威专家学者，书中的很多观点和看法具有一定的创新性和前瞻性，不仅具有较高的理论价值，而且具有较强的应用价值。

该丛书是2013年中央农村工作会议后国内推出的首套全面系统介绍我国粮食安全问题的系列丛书。该丛书的出版对于增强我国粮食

综合生产能力，确保国家粮食安全，加快粮食主产区发展，促进农民增加收入，推进农业现代化具有十分重要的现实意义。该丛书对于我们把握当前我国粮食安全的状况与特点，分析新形势下我国粮食安全面临的问题和挑战，研究解决我国粮食安全问题的对策和措施具有积极的推动作用。该丛书既可以作为我国农业战线广大干部职工和科技工作者学习和研究我国粮食安全问题的参考资料，又可以为政府有关部门制定完善我国粮食安全战略和保障国家粮食安全政策措施提供借鉴。

我国粮食安全问题不仅是一个现实性的热点问题，更是一个需要长期关注的重点问题。随着经济社会的发展，粮食安全问题的研究范围也在不断拓宽和深化，比如粮食价格形成机制和市场调控问题、粮食品种质量和食品安全问题、实现高产高效与资源生态永续利用问题等。希望社会各界有识之士继续关注粮食安全问题，深入研究粮食安全问题，积极探索解决粮食安全问题的有效途径和办法，为切实保障中国人的粮食安全做出更大的贡献。

宋洪远

2014年5月13日

序

当前我国农业正经历着一系列重大而深刻的变化：由于工业化、城镇化的全面推进，大量青壮年劳动力从田间走进车间，从农村走向城市，加上老龄化时代的到来，造成务农人数不断减少，农田抛荒面积大幅增加，给国家粮食安全带来较大隐患。

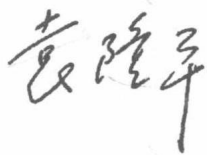
在这一新形势下，农业增长方式转变和农业发展转型显得越来越迫切。但由于我国人均耕地面积积极小，且高度分散，加上现行土地制度对耕地所有权的固化，导致各地规模经营长期发展缓慢，种粮比较效益严重偏低，农民种粮积极性受到极大抑制。而地方各级政府对粮食生产大多习惯于层层下指标、分任务、办样板，对“农民为什么不愿种粮”“未来谁来种粮”以及“如何种粮”等问题缺乏深入思考，人云亦云，导致在扶持粮食生产发展、培育新型农业经营主体、推进现代规模农业发展等方面，缺乏切实可行的政策措施和应有的工作力度。有的虽有思考，却严重脱离生产实际，甚至把理论和实践反复证明是错误的东西也当成真理来主张。如有的主张土地私有化，有的主张涉农公司长时间大面积承包耕地，走公司制道路；有的主张重回计划经济老路或由政府为小农包办生产、生活服务，结果好心办了“坏事”，花了纳税人的钱，却并没有达到应有的效果。

对未来中国应如何稳定发展粮食生产的问题，可谓仁者见仁，智者见智。李一平调研员结合自己的本职工作，在深入调查研究和参考大量国内外文献资料的基础上，对中国现代农业特别是粮食生产稳定发展的路径进行了深入学习、思考和研究，形成了自己独立的思想和见解。他认为在中国人多地少和农村土地集体所有制条件下，靠大面

积集中耕地，走美国式大规模机械化农业的道路是不切实际的，照搬日、韩等东亚国家和我国台湾地区的小规模兼业农业道路也是难以为继的。比较可行的途径是“职业农民+家庭农场+专业化服务+机械化生产”，这是当前和今后很长一段时期内中国粮食稳定发展的核心路径。并提出走好这条核心路径的八条保障措施，即：培育新型职业农民、推进耕地有序流转、拓展农业生产服务、完善农业基础设施、促进城乡金融合作、加强农业政策保险、优化农业市场调控、强化农业财政补贴。

本书内容新颖，观点独到，紧紧抓住了中国粮食生产稳定发展的核心问题和关键环节，提出的措施切实可行，对推进我国现代粮食生产发展具有较强的理论与现实指导意义，对从事“三农”工作的同志亦有较强的借鉴参考价值。

鉴于上述，我非常乐意为本书作序，并希望有更多的有识之士，投身到粮食生产的研究与实践工作中来，为我国“三农”事业的发展增色添彩，做出自己应有的贡献。



2013年11月7日

（袁隆平系“杂交水稻之父”、中国工程院院士、国家杂交水稻工程技术研究中心主任）

目 录

总序 序

引言	1
第一章 农民不愿种粮：中国农业不能承受之重	3
一、中央高层频频关注“三农”	3
二、“三农”的真正危机	4
三、全球粮食供需格局发生逆转	10
第二章 收益低、劳动苦、保障差：农民不愿种粮的 三大主因	13
一、国家十一部委宣布：农业进入高成本时代	13
二、农业收益低是农民不愿种粮的根本原因	18
三、农业劳动苦是农民不愿种粮的基本原因	20
四、社会保障差是农民不愿种粮的重要原因	24
第三章 职业农民+家庭农场+专业化服务+机械化生产： 中国粮食生产稳定发展的核心路径	29
一、新型职业农民是未来中国农业的从业主体	29
二、家庭农场是我国未来农业经营的主要形式	32
三、专业化服务是提高种粮效益的现实途径	42
四、机械化是家庭农场和专业化服务的前提条件	46
五、职业农民+家庭农场+专业化服务+机械化 生产=中国式规模农业	54

第四章 培育新型职业农民：破解“谁来种粮”难题	59
一、新型职业农民的内涵与分类	59
二、新型职业农民培育的现状与存在的主要问题	60
三、新型职业农民培育的对策	63
第五章 推进耕地有序流转：破解“田从哪来”难题	71
一、“田从哪里来”是制约农业规模经营的最大障碍	71
二、中国田土为什么难集中？	75
三、如何推进田土集中？	77
第六章 拓展农业生产服务：破解“轻松种田”难题	88
一、农业生产性服务业是农业社会化服务的关键环节	88
二、农业生产性服务业发展存在的主要问题	90
三、加快农业生产性服务业发展的对策	96
第七章 完善农业基础设施：破解“高产稳产”难题	106
一、农业基础设施是建设现代农业的重要物质基础	106
二、农业基础设施建设现状与问题	106
三、加强农业基础设施建设的对策	111
第八章 促进城乡金融合作：破解“投资融资”难题	117
一、各路资本青睐现代农业	117
二、融资难仍是困扰“三农”的顽疾	118
三、农业融资难的原因分析	120
四、完善农村金融市场调控的对策	123
第九章 加强农业政策保险：破解“风险化解”难题	128
一、农业是天生的高风险产业	128
二、化解农业高风险需要农业保险支持	129

三、农业政策性保险发展现状和存在问题	132
四、完善农业政策性保险的对策	137
第十章 优化农业市场调控：破解“粮食销售”难题	140
一、一手抓生产，一手抓调控	140
二、粮食市场调控的现状和问题	141
三、完善粮食市场调控的对策	144
第十一章 强化农业财政补贴：破解“种粮低效”难题	148
一、财政补贴是提高农业与粮食生产效益的有力武器	148
二、我国农业财政补贴的现状与存在的主要问题	151
三、强化和创新农业财政补贴的对策	157
参考文献	177
后记	178

引 言

笔者因工作需要，经常要去农村开展工作调研和督导，有几年还专门住在产粮大县的农户家里蹲点，创办水稻高产示范样板和开展民情调研等。每到一地，我都能亲身感受到：如今的农村，已经难觅青壮劳力。他们家家户户都或多或少有人在外打工。打工地点远至沿海等经济发达地区，近的就在当地县城、乡镇或开发区。且外出打工人口以青壮年为主，全家团聚的时间仅限于清明节、春节等几个屈指可数的节日。许多家庭只留下60岁以上的老人和尚未成年的孩子。在家的老人不仅要帮着儿女带孩子，还要耕种为数不多的几亩农田以糊口。

地处大湘西的湖南省邵阳市新宁县马头桥镇炉山村是笔者供职单位开展“机关支部联基层”活动的联系点。该村支部书记王军华说：“现在守在家中种田的年轻人越来越少了，对于农活，他们不仅不会，更不愿意干。村里种



湖南省新宁县马头桥镇炉山村支部书记王军华（前排右三）
与部分留守老人坚守着全村800多亩农田（李一平摄）

田的基本都是 50 岁以上的老人，有些甚至是 70、80 多岁的老人，只要能动，都要下地种田。村里有位参加过抗美援朝的退伍老兵 81 岁了，还种着几亩田呢。不种不行啊，总不能让田荒芜吧。”

种地是农民的天职。但如今，伴随着城市化的扩张以及工业文明的冲击，一辈子面朝黄土背朝天的中国农民开始放弃耕种，纷纷奔赴城市而去，这既是农民自己的选择，也是城市化、工业化发展的必然。但无人愿意种田的严峻现实却给中国粮食安全带来了严重的隐患。

法国社会学家孟德拉斯 1967 年在《农民的终结》一书里指出：“20 亿农民站在工业文明的入口处。这是 20 世纪下半叶的当今世界，向社会科学提出的主要问题。”

如今，依然需要我们来回答：处在农业现代化十字路口的中国，当再过 10 年、20 年，这些老者已逝，谁来种粮呢？

第一章 农民不愿种粮：中国 农业不能承受之重

一、中央高层频频关注“三农”

中共十八大以来，中央高层密集调研产粮区，体现出中共中央领导对“三农”工作一贯的关心和高度重视。

2013年7月22日，习近平总书记来到产粮大省湖北省的鄂州市鄂城区杜山镇东港村水稻育种基地，拔起一株禾苗察看分蘖情况，夸奖“很壮实”，同时指出：“粮食安全要靠自己。”同年3月27—29日，李克强总理先后到江苏、上海开始他就任总理后的首次调研。他来到常熟市田娘家庭农场，走进田间察看麦苗长势，详细询问家庭农场运营情况。他说，“春耕农时不可误，粮足天下安，要抓紧落实好各项支农措施。”“通过股份合作、家庭农场、专业合作等多种形式发展现代农业是大方向，要因地制宜，尊重农民意愿，保护农民权益，发展适度规模经营。”调研后回京不久，他即主持召开了国务院常务会议，专题部署开展现代农业综合配套改革试验工作。同年7月26日，汪洋副总理率农业部、财政部等部委领导，来到中国产粮大县——吉林省农安县合隆镇陈家店村考察调研。他顶着烈日深入田间地头，仔细察看玉米长势，详细询问示范田产量、示范推广面积、病虫害防治等情况。并指出，“要加快农业科技创新和成果转化步伐，以农业科技的进步带动粮食增产、农业增效、农民增收。要在充分保证农民利益前提下，积极探索切实有效的土地流转方式方法，通过规模经营，释放农村土地和劳动力资源的活力，推动农业机械化生产和农业现代化进程。”他反复叮嘱村里的农民要进一步加强田间后期管理，争取全年有个好收成。

2013年11月12日中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“必须健全体制机制，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让广大农民平等参与

现代化进程、共同分享现代化成果。”同年12月10日至13日和23日至24日，中央经济工作会议、中央城镇化工作会议和中央农村工作会议先后密集召开，习近平总书记等7名中共中央政治局常委悉数到会，把“三农”工作特别是粮食生产以及“农业转移人口市民化”摆在了重中之重的位置。

中央高层领导为何频频关注“三农”？因为，民以食为天，农业是人类社会赖以生存发展的基础产业，粮食安全与能源安全、金融安全并称为当今世界三大经济安全。农业兴，天下安，民心稳。抓好农业生产，对国家发展全局具有决定性作用。尤其是在中国这个13亿国民、7亿多农民的国家，农业从来就不是单纯的经济学命题，更有其社会学含义。农业负责提供的也不仅是食物，还有农村发展的机会和农民应该享受的国民待遇。

近年来，我国各地面对极端天气频繁发生、农业成本快速上升、稳定物价任务艰巨的严峻考验，农业农村依然保持强劲发展势头，粮食产量实现历史罕见的“十连丰”，农民增收实现“十连快”，为保障和改善民生、维护社会和谐稳定大局作出了重大贡献。但不可否认，当前越是形势好，越容易出现麻痹松懈；越是连年增产增收，越容易出现滑坡拐点。正如2012年中央农村工作会议指出的，“农业生产的自身特点决定着要在高基数高水平上避免出现徘徊反复、争取百尺竿头更进一步，难度极大；要在高成本高风险下继续提高农业效益、调动农民积极性，约束极多；要在高增长高要求中不断增进农民福祉、让农民更多分享发展成果，任务极重。”在当前我国面临国内外更为复杂严峻的经济形势下，要保持经济平稳较快发展、保持物价总水平基本稳定、保持社会和谐稳定，实现“稳中求进”的目标，一个重要的前提就是农业生产不能出现任何闪失，主要农产品供给不能出现任何问题。

因此，研究、抓好农业工作，稳定发展农业生产，确保粮食等农产品持久有效供给，对营造良好氛围、推动全局工作、赢得战略主动至关重要。

二、“三农”的真正危机

“三农”的焦点问题是农业。农业的核心问题是粮食。粮食的关键是口粮。新中国成立以来的60多年，我国粮食产量由1亿多吨增加到6亿多吨，人均粮食占有量由200千克增加到400多千克；肉蛋奶、水产品、蔬菜、水果等生产和供应丰富多彩；农民人均纯收入由44元提高到7000多元，农

村贫困人口大幅减少，农民生活质量明显改善。中国以占世界不到7%的耕地养活了世界近21%的人口。2013年，中国粮食总产量超过6亿吨，实现了自2004年以来“十连丰”。除了大豆有较大缺口、需要进口弥补以外，小麦、稻谷、玉米三大品种的产需都实现了基本平衡，这不但有效地稳定了国内粮食市场价格，也为保障世界粮食安全作出了重大贡献。但随着我国工业化和城镇化的推进，我国粮食生产仍然面临着诸多不确定性。

（一）由于受种粮比较效益低的影响，农民普遍出现厌农离农倾向

虽然近年由于各级政府行政推动力度加大，粮食播种面积减少的趋势有所遏制，但耕地抛荒、“双改单”现象仍然十分严重，尤以南方双季稻地区更为突出，粮食生产能否持续稳定发展值得担忧。据湖南省第一产粮大县宁乡县农业局2012年对全县100个村1000户农户调查，目前粮食生产中有“三个60%”和“两个70%”现象，即：从业人员50岁以上的占63%（其余30岁到49岁的占25.3%，20到29岁的仅占3.5%），女性占65.7%（男性仅占34.3%），初中文化程度的占67.7%（其余小学文化占17.2%、高中及以上学历占15.1%）；转移出去的农民工中，“80后”、“90后”的青壮年劳动力占70%以上，他们中不愿意再回乡务农的占70%以上。

笔者曾于2013年3月对湘潭市30名村长和农户进行调查，15.1%的被访者表示将减少粮食种植面积，仅3.5%的被访者表示将增加种粮面积。同年8月，中国乡村建设研究院对湖南119个样本村进行调研，得出类似结论：平均每个村旱地抛荒27.83亩^①，水田抛荒12.8亩。而且以上面积均为全抛，即全年一季作物都不种植。如果加上半抛（指“双季稻改一季稻”），则抛荒面积更大。

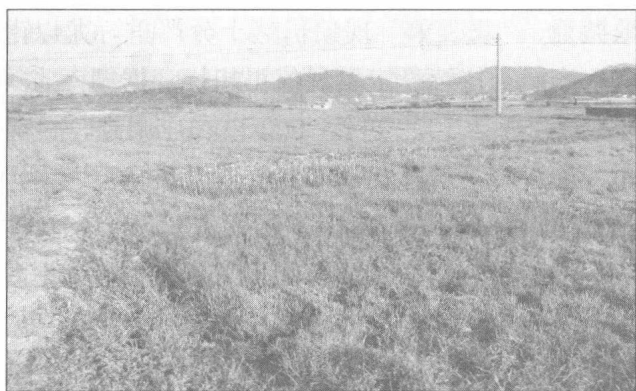
事实上，笔者这几年因察看病虫害灾害的需要，经常深入偏远或交通不便的农村实地勘查作物生长情况，沿途总能看到一些较大面积的撂荒或“双改单”现象，且这种现象在双季稻地区逐渐扩散蔓延。

有的专家学者特别是北方的同志，因为对南方农村缺乏感性认识，认为少量抛荒除了对短期粮食产量有影响外，并没有什么大问题。其实，南方的耕地和北方的耕地是不一样的。比如湖南这样的地区，多属丘陵山地，农田

^① 亩为非法定计量单位，1亩=1/15公顷。——编者注

普遍有很高且不很坚固的田埂。田有人种，田埂就能经常得到修葺，如果是抛荒几年，无人修葺，田埂就会垮塌，蓄不住水，也就没法种庄稼了。要想再种，需要重新修整，而那是个很麻烦的事情，增加成本不说，光是协调组织工作就很麻烦。因此，农田抛荒增加的现象是一个危险的信号：一旦农民种粮意愿持续下降，不断减少种植面积，粮价一旦上涨并引发农民惜售，后果将十分严重，粮价极有可能成为未来通胀的导火索。

而这正是中国“三农”的真正危机所在。



耕地抛荒、“双改单”现象已经在我国南方
双季稻地区开始扩散蔓延（李一平摄）

（二）由于我国“人增地减”趋势的加剧和各种自然灾害的影响，导致粮食高产稳产的难度极大

由于中国人口总量仍保持惯性增长势头，2011年，中国人口增加至13.47亿，比2000年增加了近8000万人，至2020年，中国人口将达14.3亿。人口绝对量增长直接增加了粮食消费。而城市人口的增长则导致粮食间接消耗量的增长。2012年，中国城镇化率达到52.6%，比2000年提高了16.3个百分点，城镇人口增加了2.4亿。由于城镇人口膳食结构一般以动物食品为主，虽然口粮消费少于农村人，但肉、蛋、奶等需要粮食转化的食物消费高于农村人，据统计，从2001年至2011年，我国的人均瘦肉消费量增长了20%，禽蛋增长21%，禽肉增长37%，牛奶增长223%，而这些食物需要消耗更多的粮食，如2千克饲料才能转化为1千克鸡蛋、3千克多粮