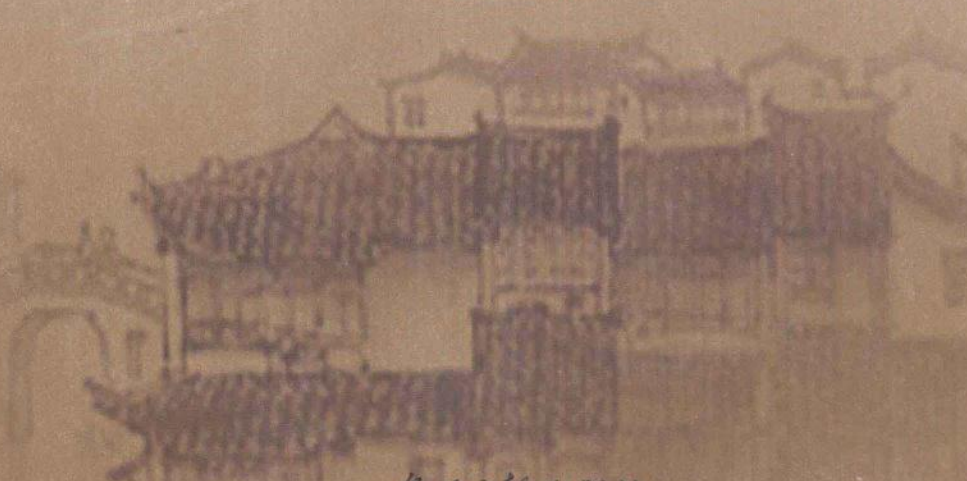


SANNONGWENTI YANJIU

三农问题研究

徐永祥 主编



光明日报出版社

SANNONGWENTI YANJIU

三农问题研究

主 编 徐永祥

副主编 王建平 尧水根

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

三农问题研究/徐永祥主编. —北京:光明日报出版社,
2010. 12

ISBN 978-7-5112-0934-4

I. ①三… II. ①徐… III. ①农业经济—研究—中国
②农村经济—研究—中国③农民—问题—研究—中国
IV. ①F32②D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 226599 号

三农问题研究

作 者: 徐永祥 主编

责任编辑: 李 勇

封面设计: 中联华文

责任校对: 贾文梅

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078241

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

开 本: 1/16

字 数: 335 千字

印 张: 18.5

版 次: 2010 年 12 月第 1 版

印 次: 2010 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-0934-4

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究

编者的话

农业、农村和农民问题是我国当今社会所面临的紧迫而严峻的长期问题，是一个关系我们党和国家全局的根本问题，也是关系新世纪新阶段改革开放和现代化建设全局的首要问题，更是关系社会主义和谐社会建设和社会稳定的重大问题。党中央从2004年以来连续七年将一号文件的落脚点锁定到“三农”领域，充分显示了党中央、国务院始终关注农民增收、农村繁荣、农业发展问题并且要把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略意图。

“三农”问题并不是中国特有的，它是农业文明向工业文明过渡的必然产物。任何工业化国家都有过类似的经历，而在中国，“三农”问题的突出性主要是中国人口基数大，解决起来难度比较大；中国的工业化进程忽视了对农业问题的协调推进，“三农”问题积攒的时间长，解决起来规模大。因此，必须对“三农”问题做一个系统的分析，从而能够更好地解决“三农”问题。

农业问题是目前政府和理论界关注的热点问题，学术界对此也提出了各种解决办法，如统筹城乡发展，扶持农业产业化体系，加快城镇化建设，给农民平等待遇，统一城乡社会保障制度，完善农业金融服务体系等。这些措施从长远来看确实有利于解决我国农业问题，但是需要认识到，农业发展的特殊自然经济属性和我国目前的经济现状决定了解决我国的农业问题必然是一个长期历史过程。各种措施的实施需要冷静客观，主次分明，循序渐进。在充分考虑经济社会发展的承受能力和我国目前农业问题主要矛盾的基础上，最大程度发挥有限资源的使用效率，对这些措施有所取舍，层层推进地解决我国的农业问题。

农村问题的显著特点是矛盾的复杂性突出。随着农村市场经济的发展，利益主体多元并存，矛盾主体日益增多，矛盾关系也随之日趋复杂。同时，政治、经济、思想文化领域的矛盾往往围绕利益问题，相互交织，相互渗透，呈现胶着状态。干群矛盾问题，实质上是由于宗派之间为维护各自小团体利益而引发的对基层政权的争夺，同时还夹杂着外部经济势力对基层政权建设的干

涉，并且从不同侧面反映出农村干群在政治意识、利益观念、行为方式等思想文化领域的激烈碰撞。

农民问题纷繁复杂，但是归根到底是如何实现农民增收的问题。重视农民，是解决“三农”问题的关键；实现农民致富，则是解决“三农”问题的基本目标。农民收入问题不仅关系到农村的改革、发展和稳定，而且关系到国民经济和社会发展的全局。党的十六大指出，“统筹城乡经济社会发展，建设现代农业，发展农村经济，增加农民收入，是全面建设小康社会的重大任务。”可见增加农民收入，已经成为新世纪摆在各级党委政府面前的一项迫切的和重大的政治任务。

本书的撰写人员多为长期从事“三农”研究的编辑，他们一直负责涉农杂志的编辑工作，在编研结合的过程中，形成了一些科研成果。在“三农”研究层面的农民增收、反贫困、新农村建设、社会主义新农村建设方面有着自己的感悟。“三农”问题是当今社会的热点问题。本书紧扣这一热点问题，以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，深入贯彻“三个代表”重要思想的要求，以中国社会主义现代化进程中的“三农”问题为主线，对“三农”问题这一历史性的课题进行了深入、系统的分析和研究。

由于时间关系及学术水平的不足，本书的错讹之处自然不少，欢迎学术界的同仁批评指正。唯有不断的探讨，方能不断地进步，“三农”问题的解决当为时不远，广大农民的富足小康更当指日可待。

目 录

CONTENTS

编者的话.....	1
第一章 三农研究.....	1
确保国家粮食安全是构建和谐社会的基础	/ 1
我国的“三农”问题及其应对策略	/ 12
我国现代农业发展研究	/ 20
国外现代农业发展模式及启示	/ 30
我国小农经济的变迁及农村消费市场的拉动	/ 38
第二章 农民增收与反贫困	48
试论科学发展观与扶贫开发	/ 48
反贫困:人类社会永恒的主题	/ 61
中国农民增收政策探析之一	
——1978 ~ 2000 年农民增收政策分析	/ 69
中国农民增收政策探析之二	/ 81
试论新形势下的农村劳动力转移培训	/ 92
农村劳动力转移的必经之路	
——对农民工培训的思考	/ 98
我国农村劳动力转移的特点及培训的供需分析	/ 108

“一体两翼”扶贫探讨	/ 118
略论产业化扶贫配套机制构建	/ 129
影响农民增收的自然灾害浅析	/ 136
印度反贫困的沿革及其启示	/ 141
第三章 新农村建设	145
强化新农村建设成本管理的思考和建议	/ 145
欠发达地区新农村建设途径与思考	
——以江西为例	/ 151
基于新农村建设框架下的农村人力资源开发研究	/ 160
农村公共事业供给的现状及解决对策	/ 172
基于城乡一体化视域下新闻传播媒体的发展探析	/ 178
发展乡村旅游在我国新农村建设中的作用探析	/ 186
西班牙乡村旅游发展的特点及启示	/ 197
第四章 农村金融与农村文化	202
加快农村金融市场建设的思考 and 对策	
——以江西为例	/ 202
“乡村银行”信贷扶贫模式探微	/ 208
农村文化存在的困境与对策分析	/ 213
“农家书屋”管理模式的探讨	/ 221
依托“文化共享”工程 构建新农村文化体系	/ 225
高校与地方共建“农家书屋”的思考	/ 230
第五章 乡镇企业研究	235
新时期乡镇企业发展的思路 and 对策研究	/ 235
乡镇企业的发展沿革及现状浅析	/ 252
乡镇企业在国民经济和农村现代化建设中的作用和意义	/ 261
乡镇企业与小城镇建设探析	/ 270
乡镇企业的产权改革和现代企业制度建设	/ 276
主要参考文献	286

第一章

三农研究

确保国家粮食安全是构建和谐社会的基础

徐永祥

粮食问题在中国政府决策中占有重要位置，也是一个社会各界广泛关注的问题。粮食的生产能力、粮食流通体制以及粮食安全等问题，在政府决策中都占有重要的位置。为了解决粮食问题，几代人为之付出了不懈的努力，然而今天，粮食问题仍然是困扰中国的一大难题。20 世纪 90 年代中叶，美国世界观察所所长布郎先生发表了一篇题为《谁来养活中国?》的文章，引起一场“布郎冲击波”。鉴于中国人口基数大，增长速度比较快，未来人口峰值高达 16 亿人，加上 90 年代以来粮食进口大增，人们普遍担心中国的粮食问题。

21 世纪这个充满竞争与挑战的时代，世界农业主要将呈现四大特征首先是以粮食为中心的全球农产品供需矛盾将有所加剧。世界人口已达 60 亿，到 2010 年将要达到 70 亿，在农业生产要素（特别是耕地）不可能大幅度增加的情况下，过多的人口与农产品的供需矛盾必将加剧，农产品将有可能出现供给短缺的势态，国际农产品市场竞争将日趋激烈。21 世纪世界农业将面临两大难点：一是世界性异常气候将持续，加大了农业增产的难度；二是农产品贸易自由化的步伐将加快，国际农产品市场的秩序将受到冲击。由于这两大因素的影响，国际农产品市场由买方市场变为卖方市场之势不可避免。

一、我国粮食生产的概况

20 世纪 80 年代实行的家庭联产承包责任制，极大地释放了农村的活力，解放了农业生产力，使得中国农业得到巨大的发展，农村社会经济面貌发生了根本性改变。进入 20 世纪 90 年代中期后，中国农业进入一个新阶段，一方面

表现为主要农产品由总量不足变为总量基本平衡,并时有节余,解决了中国 13 亿人吃饭问题;另一方面表现为农业生产由资源约束变为资源和市场双重约束,农业生产结构性矛盾日益突出,生产成本普遍偏高,农产品市场竞争力不强。1988 年我国粮食总产量不足 4 亿吨,到 2001 年达 45264 万吨,其中 1996~1999 年,粮食总产量连续 4 年稳定在 5 亿吨左右,人均占有量达到世界平均水平。国家统计局发布的 2006 年国民经济和社会发展统计公报显示,2004 年至 2006 年中国粮食年产量分别为 46,947 万吨、48,402 万吨和 49,746 万吨,同比分别增长 9.0%、3.1% 和 2.8%。统计显示,2006 年中国粮食种植面积为 10,538 万公顷,同比增加 110 万公顷;夏粮产量为 11,381 万吨,增长 7.0%;早稻产量为 3,187 万吨,与 2005 年持平;秋粮产量为 35,178 万吨,增长 1.7%。权威专家指出,这是中国粮食产量自 1985 年以来首次实现连续三年增长。然而中国粮食产量持续增长的基础并不牢固,总体上仍产不足需,属于恢复性增长。改革开放 20 多年来,中国的粮食供给基本上结束了短缺状态。有资料显示,中国粮食安全整体水平仅次于加拿大、法国、美国与澳大利亚四个国家,高于世界平均水平。

近 10 年来,我国粮食生产成本平均每年以 10% 的速度递增,使粮食价格也随之快速增长。目前我国小麦、玉米、大米等大宗农产品的国内价格已高于国际市场价格的二至七成,在国际市场上失去了以往的竞争优势。

二、国外主要产粮国确保粮食安全的措施探究

(一) 美国政府实现粮食安全的措施与政策

美国是世界上最早实现农业现代化的国家,是世界上粮食的主要出口国,从 20 世纪 40 年代初至今一直保持着丰裕的农业生产局面。美国粮食生产政策的基本目标是对农民实行收入支持,以缩减种粮农民与非农业就业者的收入差距。美国是世界上农业最发达的国家,农业已实现现代化、区域化和专业化。尽管如此,美国政府一直重视国家的粮食安全,采取各种措施保护和提高粮食综合生产能力,保障粮食的稳定供给,形成了确保国家粮食安全的有效机制。采用的政策性措施主要有支持价格政策、直接支付制度、差额补贴政策、耕地保护措施、农业保险和灾害补贴、“委托代储”的粮食储备制度等。

1. 价格支持政策

上世纪 30 年代,罗斯福政府面对经济危机,实施“农业调整法”,建立商品信贷公司,委托它对农产品发放支持贷款,收存剩余农产品作为抵押,资

金由政府拨给。从1977年起,美国农业立法规定建立农民自有储备,主要目的是减少价格和供应的不稳定性,缩减商品信贷公司的保管库存费用。参加农民自有储备计划者须同商品信贷公司签订合同,公司向农民提供贷款和补贴,在3~5年合同内,谷物受到贷款率的保障。由此大大减轻了商品信贷公司的储备压力。1978年,卡特签署了“农业紧急法案”,规定了主要农产品的最低保护价。美国农业中的“价格支持”主要方法是贷款、收购和直接补贴。

2. 土地休耕政策

短期休闲主要为控制面积和产品总量,长期休闲则主要为保持水土,因而这个计划政策把控制生产与农民收入和资源保护紧密结合起来。美国政府根据世界市场对诸如小麦、玉米、高粱、大麦、燕麦、大米等粮食的需求,制定“农产品计划”。每个计划不仅清楚地表明世界市场对该种产品的需求量,而且还表明根据这一需求,美国应该播种多少面积、停耕多少面积,并由此算出停耕面积的比例和每停耕1英亩的补贴金额以及农产品的目标价格、贷款率等。如果他们认为参加政府计划有好处,则可以根据政府的规定同有关机构签订合同,享有停耕补贴。这种补贴,通常以现金方式支付,但是有时也以实物形式,即以政府拥有的库存农产品支付。

3. 农业信贷服务和农作物保险计划

为了使本国的农业生产得以继续和发展,美国政府专门为农场主设立了“农场主家庭管理局”和“农产品信贷公司”两个农业信贷机构,为他们提供农业贷款。此外,政府的“小企业管理局”也可以为农场主提供贷款。不仅如此,美国政府还协助农场主合作社建立了“农业信贷体系”(农业信贷合作社),为农场主提供信贷,并向该体系优惠提供贷款资金或为该体系筹资提供担保。

4. “委托代储”的粮食储备制度

“委托代储”的粮食储备制度是美国在粮食流通领域稳定粮食供给和价格的主要措施。美国的粮食储备制度与支持价格政策关系密切。粮食储备的执行机构是联邦政府的农产品信贷公司。当市场价格低于贷款率时,农民可以将粮食交给农产品信贷公司,这部分粮食就形成储备;如果在市场价格高于贷款率时,政府需要增加储备,就从市场上购买。农产品信贷公司并不拥有粮食仓储设施,而是实行“委托代储”的办法,即粮食储备任务主要由政府委托那些技术设施、卫生条件较好的商业性粮食储备企业来执行,粮权属于政府,政府支付储存费用以及在储备过程中发生的一切费用,包括损耗和亏损等,而接受政府委托代储任务的仓储企业也必须按照政府的指令行动。

（二）欧洲联盟成员国实施的粮食安全体系及举措

1. 粮食短缺时期的共同农业政策

1962年1月14日，在各成员国农产品供给不足的情况下，欧共体六国通过了“建立农产品统一市场折中协议”。这是欧共体最早的共同农业政策，主要目标是通过技术进步和提高农业生产率，保障农产品供给，增加农民收入，稳定农产品市场。为了实现这个目标，欧共体共同农业政策主要采取了两方面的措施：一是实施统一的价格支持政策和财政预算。各成员国按一定比例缴纳费用，建立欧洲农业指导和保证基金，用于价格支持和对农业补贴。二是通过实行差价关税和出口补贴政策，保护欧共体内部市场，提高欧共体粮食及农业的国际竞争力，形成了以干预价格、目标价格和门槛价格为基础的政策体系。干预价格实质是一种支持价格或保护价格，通过这种支持价格政策，确保了在粮食市场价格下跌时农民能够得到一个最低价格，保证了农民收入，提高了农民的种粮积极性。

共同农业政策极大地推动了欧共体的粮食及农业的发展，为解决欧共体粮食短缺问题作出了巨大的贡献。到20世纪80年代，随着粮食过剩问题的出现，欧共体对共同农业政策进行了调整。

2. 粮食过剩时期的共同农业政策

20世纪80年代，欧共体的粮食等农产品过剩使得政府财政补贴支出大量增加，从1982到1988年，欧共体每年的农业补贴支出从124亿欧元增加到252亿欧元。迫于财政压力，欧盟于1992年出台了新的共同农业政策，1999年3月，在1992年的政策基础上，通过了“2000年议程”共同农业政策再改革方案，进一步完善了新时期的共同农业政策。新政策的总体思路是降低价格支持水平，限制粮食产量，为保证农民收入不因改革而降低，对农民实行直接收入补贴。确保粮食安全的主要措施有降低支持价格水平、实行直接收入补贴、环保补贴及其它补贴等。

除上述措施以外，欧盟还通过基础设施建设补贴（规定成员国进行土地改良、兴修水利等基础设施建设时，欧盟将给予建设总费用25%的补贴）、税收优惠（减少农业税种、降低税率等）、信贷支持（提供低息短、中、长期贷款）等各种支持政策，支持粮食及农业的发展。

（三）日本保障国家粮食安全的政策

日本人多地少，人均耕地面积不足世界水平的1/10，粮食自给水平较低，大部分农产品依赖进口。因此，日本政府十分重视粮食安全问题，从补贴政

策、农地保护制度、粮食流通体制等多方面入手,提高农民的种粮积极性,保障国家粮食安全。

1. 实行补贴政策

1995年,日本颁布和实施新粮食法,实施各种直接或间接的补贴政策。具体补贴方式主要有农户直接支付制度、稻作安定经营对策、自然灾害补贴和其他补贴等。

农户直接支付制度。为了杜绝山区耕地的抛荒现象,日本政府于2000年出台了《针对山区、半山区地区等的直接支付制度》,旨在通过对当地农民实行直接收入支付,弥补山区与平原地区生产成本的差异,调动农民的生产积极性。稻作安定经营对策。为了既保证农民收入,促进粮食流通更加市场化,又不违背WTO规则,日本政府提出了稻作安定经营对策制度,用来补偿农民因价格下跌而带来的收入损失。除了上述几种补贴之外,日本政府还提供生产资料购置补贴和保险补贴等。为了鼓励农民参与农作物商业保险,政府给予保险补贴,承担农民所缴纳的农业保险保费的50%~80%。

2. 实行“农业经营对象培养制度”

“农业经营对象培养制度”是日本政府立足国情制定的一项旨在提高劳动生产率、激发农民种粮积极性的政策。1999年以前,主要通过转移劳动力,扩大生产经营规模,调整生产结构等措施来提高劳动生产率,但因为日本实行土地私有化制度,农民兼业现象普遍,土地流转速度较慢,阻碍了土地经营规模的扩大,劳动生产率提高缓慢。

3. 采用分类管理制度,严格保护有限的农地资源

为了保护优良农地,政府对土地分类定等,对农地的购买及转用作出了严格的规定。农地被分为一、二、三类。一类农地主要包括生产力高的农地、公共投资进行改良的农地、新开农地等,此类农地除公共用途外不得转用。三类农地主要包括土地利用区划调整区域内的土地、上下水道等基础设施区内的农地,以及宅地占40%以上的街路围绕区域的农地,这类农地原则上可以转用。二类农地介于一、三类之间,可有条件地转用。凡涉及农地转用的土地买卖,必须由都道府县知事或农林水产大臣批准。通过对农地的分类管理,日本政府有效地保护了农业用地。

4. 推行灵活的粮食流通体制

为了保证粮食的稳定供给,日本政府主要从国内粮食流通体制、对外贸易政策以及粮食储备政策三方面入手,制定适应国情的政策措施。

日本政府对国内粮食流通实行间接管理,主要负责管理粮食的进口与储

备。国内粮食流通渠道主要有三个：一是政府为增加储备和为储备轮换而收购大米，收购价格由政府确定；二是受政府指导，农协收购和销售大米，在政府专门设立的“自主流通米价格形成中心”投标销售给批发商或厂商；三是农民自由销售大米，价格根据市场行情确定。

日本政府的粮食对外贸易政策具有两面性：一方面，日本采取出口工业制成品和资本输出的出口导向战略来获取强有力的国际支付能力，进口国内所需的农产品，增加和稳定国内粮食供给；另一方面，日本政府又采取多种保护措施，减少进口农产品对国内粮食生产尤其是对大米的冲击。

日本将其粮食储备法制化。在确定粮食储备规模时，日本政府主要考虑以下三个因素：一是储备所需的保管费和政府承受能力；二是考虑储备量对市场供求、价格形成的影响；三是考虑可能发生的自然灾害而导致的歉收程度。储备粮源为政府收购米和进口米。不同粮食品种的储备数量随国内收成而调整，比如大米丰收就多储大米，相应减少小麦储备量；大米歉收则多储小麦，减少大米储备。

（四）印度保障国家粮食安全的系列措施

印度是一个发展中国家，人口众多。2003 年全国人口已达 10.69 亿，其中农业人口约占 73%，农业产值约占国内生产总值的 24%。印度农业以种植业为主，种植业又以粮食生产为主。1947 年独立后，印度政府一直非常重视国家粮食安全问题，从粮食生产、流通、供给等多方面入手，采取一系列措施，保障国家粮食安全。

1. 提高粮食综合生产能力的措施

（1）推行“绿色革命”战略

“绿色革命”的核心思想是通过采用高产优良品种、扩大灌溉面积以及发展农业机械等一系列措施，促进农业现代化，发展农业集约经营，努力提高粮食产量。通过实施“绿色革命”战略，印度的粮食产量在 1965 ~ 1970 年的 5 年里增加了 50%，到 20 世纪 70 年代已经基本实现粮食自给，基本解决了印度长期以来的粮食短缺问题。

（2）大力发展农业生物技术

为了防止过量使用化肥、农药破坏农业资源，同时又能够实现粮食高产，印度政府在农业中大力推广生物技术，提高农作物在产量、抗虫性等方面的性状，实现农业的可持续发展。

(3) 切实保护耕地资源

一是加强对现有土地资源的保护。印度采取了很多措施防治水土流失、沙漠化等。例如通过选用根系深且分叉多的粮食品种、将坡地改为梯田、在土地边缘建立防护林带等方法来更好地保持水土；在肥料选用上多施有机肥，少施化肥等。二是积极改造低劣的土地资源，增加可利用土地资源数量。

2. 粮食流通体制和储备制度

(1) 多主体参与的粮食流通体制

在印度的粮食流通领域中，国家和私人都是参与主体。在粮食收获前一个月，国家粮食及居民用品供应部下设的印度粮食公司制定当年的粮食收购计划，然后根据市场行情和粮食质量，确定一个不低于最低保护价的收购价格，并按这个价格从农民手中购买部分粮食，随后按收购价加上装卸费用等拨给米厂。经米厂加工后，一部分用于仓库储存，确保国家粮食安全的储备和供给，公价粮店按公价出售，一部分按市场价卖给私人零售商。私人收购与政府收购同时进行，收购价格按市场行情和粮食质量确定，政府不直接干预收购价，但是为了防止私人经营者投机和扰乱粮食市场秩序，政府对私人参与粮食流通作了很多限制。

(2) 粮食储备制度

印度的粮食储备主要由经营库存和缓冲库存两部分组成。库存的主要品种是小麦和大米。经营库存主要用来满足公价粮的销售，由印度粮食公司和邦粮食及居民用品供应部负责，粮权分别属于中央和邦政府的经营机构，其库存量按规定应能维持3~8个月的销售量。缓冲库存则全部由印度粮食公司负责，粮权属于中央，其库存量随着国内粮食产量的变动而变动。

印度除了建立自己的粮食储备外，还参加了东南亚地区区域性（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国）的联合储备。

3. 确保所有人都能获得所需粮食的措施

印度国民的购买力较低。为确保所有需要粮食的人都能够获得粮食，除了大力发展经济之外，印度建立了有目标的粮食公共分配系统，该系统规定：一是各邦要制定切实可行的标准，用以鉴别居民的收入水平，给贫困居民发放特殊证明。在贫困线以下的每个家庭每月能获得10公斤免费粮食，还可以按照中央定价一半的价格，购买10公斤粮食。二是中央根据各邦贫困人口的数量，确定分配给各邦的粮食数量，除了用于贫困人口的粮食外，其他粮食必须严格按照公价出售。三是建立一个监督和报告TPDS实施情况的机构，保证该系统

有效运行。

纵观上述各国对本国农业生产及粮食生产所采取的一系列政策和措施，都是基于本国粮食安全考虑，而且都取得了较大的成效，不少地方值得我们借鉴。

三、影响我国粮食安全的主要因素分析及对策与建议

我国农业和农村发展仍处在艰难的爬坡阶段，制约农业和农村经济发展的一些深层次矛盾尚未消除，促进粮食生产稳定发展和农民持续增收的长效机制尚未形成。

(一) 影响我国粮食安全的主要因素 1. 我国是一个农业资源相对贫乏的

2. 人均水资源仅为世界平均水平的 28%，农业每年缺水约 300 亿立方米。资源短缺加大了我国农业发展和农产品供给的压力。农业生态环境问题也令人担忧，不少地方已受到污染，生态环境保护的形势非常严峻。除工业污染外，每年有近 30 亿吨的畜禽粪便得不到有效的处理和利用，每年使用的 4600 多万吨化肥和约 30 万吨农药，利用率仅为 30% 和 40% 左右，这对耕地和水资源都造成了严重影响。由于环境污染和农民的非科学使用，耕地质量也在下降，土地的可持续生产能力受到严重影响。

3. 农业作为弱势产业的地位没有得到有效的改变，中国的农业，是一个弱势产业。我国地域辽阔，各类自然灾害发生率较高；当今世界范围内的科技手段，对种植业的外部生长环境各要素的调控能力，也是十分有限。相比之下，中国农业抗自然灾害的能力就更低，生产成本很高，大部分粮食生产区还是“靠天吃饭”，一遇什么自然灾害，减产减收是必然的。农业的产业结构、品种品质结构、区域生产结构都不甚合理，农业生产科技含量较低。中国的农业生产，基本上还处在各省“各自为阵”，规模小，集约化程度低，大多数是属于粗放性生产。另外，农业科技和农业机械化水平还远远落后于世界其它产粮国，直接导致了我国粮食生产的极不稳定。

4. 中国是世界人口众多而人均耕地较少的国家，解决十几亿人口吃饭的问题始终是第一大事。在我国还没有其他手段可替代土地作为农民最基本的生活保障时，稳定土地承包权就是一项带根本性的政策措施。受传统二元经济体制的影响，几十年来大大制约农业的快速发展，改革开放前 30 年农民由于义务交粮，工农业产品的剪刀差而损失了 7000 ~ 8000 亿元。农村的公共设施的建设，农民在医疗保障、养老保险、义务教育、住房、燃料、各种税费等等，

都与城市有较大的差距。尤其是户籍制度（现有所松动）更是使农民在“国民待遇”上受到严重的歧视，导致农业效益低，农民的收入低。

（二）对策与建议

1. 加快农村土地制度创新

任何一个国家的土地法律制度，一般都要综合考虑三个因素，即巩固政权、发展农业生产、保持社会稳定。党的十一届三中全会以来，在继续坚持农村土地集体所有权不变的前提下，通过土地所有权与使用权相分离，使农民拥有生产经营自主权。土地制度创新，必须彻底恢复土地作为农业最基本的生产要素的性质，引入市场经济机制，发挥市场在配置农业资源中的基础性作用，真正使农村土地流转起来。提高农地利用水平，提高农业劳动生产率和投入产出率，提高农业市场化、国际化程度，不断增加农民收入。同时，根据中央政府的统一布署，实行最严格的土地审批制度，需要通过政策手段进一步保证粮食耕种面积，严格控制各类建设用地对耕地尤其是基本农田的侵占行为，通过复垦增加耕地资源，减缓总耕地资源的下降速度，确保农田不受到随意的侵占。必须加强对非耕地资源有效的开发利用和生态保护，完善国有土地资源保护的法律制度体系，加强监督和执法力度。

2. 建立和完善现代农村制度

现代农村制度的核心是高效、开放、文明。农村要面向城市，面向全国，面向世界，吸收现代社会文明的一切成果。取消农民的终身制，富余农民从土地中解放出来，进一步保障农村人口的各项基本权利。发展生态农业，观光农业，外向型农业，积极利用外来资金、技术、人才，促进农村城镇化，城乡一体乡。要全面发展优质高效农业，提高农业的市场化、产业化、规模化、集体约化的水平。实现农村社会化服务，不断提高农业生产的技术水平，积极参与全球市场竞争。调整一切束缚农业生产力发展的生产关系及其上层建筑，建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的新兴的现代农村制度。

3. 加大政府支持力度，鼓励保护农民种粮的积极性

在2004年全国政协会议上，“杂交水稻之父”袁隆平呼吁重视中国的粮食安全问题，并提4条建议：要坚持自力更生为主的粮食安全战略；充分发挥科技对粮食安全的保障作用；切实保证一定规模的粮食播种面积；切实保护和提高农民的种粮积极性。我们强调粮食安全，并不是说粮食不够吃，而是要防范和消除影响粮食安全的隐患，防患于未然。为了保证粮食的稳产高产除上述各因素外，还有一个十分重要的因素，就是要鼓励农民种粮的积极性。农民种粮能富起来，能过上好日子，农民就会有积极性。所以，政府对种粮的支持力

度和直接补贴,就显得十分重要。中国是世界上对农业补贴力度较小的国家之一,美国在“逐减”的情况下每年对每个农户平均年补贴 12500 美元,种玉米者每人补贴 3 万美元;法国农民每年可得到 4 万法郎的国家补贴,欧盟则补贴 17000 美元;日本每户补贴 27000 美元。我国从去年起已对种粮食的农民实行直补,但金额甚微。政府在这方面要加大支持和转移支付的力度。可以考虑采用种粮和卖粮分别补贴的办法,最大限度地使农民能真正得到实惠,种田种粮也能逐步富起来,那我们的粮食安全系数将会大大提高。

4. 建立高效稳定的粮食安全体系

(1) 建立和稳定具有规模优势的商品粮生产基地

根据气候、地理、社会经济等因素,划分建设若干区域性的商品粮生产基地,在所属行政区内,以行政区最高领导为责任人,实行订单式生产,封闭式管理,粮食的品种、种植面积、产量等直接向中央负责。对商品粮生产基地内和周边一定范围内的耕地,实行刚性调控手段,并可纳入地方法规来调整。

(2) 坚持粮食生产区敞开收购农民粮食的政策

粮食生产区敞开收购农民粮食既可使国家掌握粮源,又可确保农民增收,也是粮食流通体制改革的根本出发点。粮食部门要在积极敞开收购农民余粮的同时,积极探索粮食部门收购市场化的管理模式,坚持优质优价,按照市场规律,建立灵活多样的收购方式。尤其是作为国家粮食收购最基层的县级粮食部门,如何在国家既定的粮食大政方针前提下,从本地实际出发,努力探索一条以深化改革为突破口,稳步推进粮食企业转制,提高市场运作效率,是摆在我们面前的一个重大课题。

(3) 适应入世形势,完善粮食调节体系

中国加入 WTO 后,国内粮食市场闭关自守的情况已经难以维持,因此,我们要在立足国内的基础上,充分利用国内和国外两方面的资源来实现粮食安全。粮食自由贸易不能改变我国粮食以国内供给为主导的基本特征,但要把粮食供给均衡问题与粮食国际贸易不断扩大和深化的趋势结合起来,以实现粮食安全的空间拓展。可以考虑进一步改革粮食外贸体制,通过参与国际市场,更有效地调剂粮食余缺,进而保障国内粮食安全。可以考虑有条件地逐步提高粮食市场准入程度。

(4) 建立粮食储备体系,提高应急能力

在粮食储备方面,国际通行的粮食安全储备最低量是三个月的国民粮食消费量。世界粮农组织规定的粮食储备安全线是:谷物库存必须达到消费量的 17%~18%,其中周转储备占 12%,后备储备占 5%~6%。根据中国具体国