

中国管理科学研究院农业经济技术研究所

通 讯

第 7 期（总第 367 期）

内部资料 注意保存

2020 年 7 月 5 日

-
- ◆ 粮食是不是问题？贺雪峰（1）
 - ◆ 凉山脱贫攻坚调查彭清华（3）
 - ◆ 破解乡镇治理“体制性困局”周少来（8）
 - ◆ 在更高起点上推进美丽乡村建设黄小军（11）
 - ◆ 全球粮食会不会出现垄断式囤积？胡冰川（13）
 - ◆ 如何确保乡村振兴战略高质量实施韩 俊（15）
 - ◆ 七十年中国粮食发展的成效与经验杜志雄（19）
 - ◆ 部分国家或现政治动荡和粮食安全危机刘青海（24）
 - ◆ 农村集体经济产权制度改革将于今年全面铺开郭书田（27）
 - ◆ 如何破解饲料、种养殖、农业风险投资企业的困局任荣荣（31）

粮食是不是问题？

贺雪峰

新冠疫情下，一些国家暂停粮食出口，引发社会对粮食安全的担忧。加剧社会担忧的是近年农村普遍的耕地抛荒。耕地抛荒不仅有复种指数减少的季节性抛荒，比如以前种三季现在种两季，以前种两季现在只种一季，而且很多地区出现了常年抛荒。常年抛荒，耕地里长满杂草灌木，灌溉系统损毁，再复垦种粮就会比较困难。这个意义上，担忧中国粮食安全并非空穴来风。

因为中国正处在快速城市化时期，城市化不仅是人口的城市化而且是土地的城市化。城市一般只能建立在水陆交通便利的平原地带，这些地带拥有最为肥沃适于耕种的土地。城市化只能平面推进，快速城市化也就意味着城市会占用越来越多肥沃耕地。很多人担忧肥沃耕地被城市建设占用，不过，即使中国未来城市化占用的全部是耕地，中国完成城市化至多还需要 3000 万亩耕地，农民进城后数亿亩宅基地就可以腾退出来。城市化必然要占用周边耕地，很难想象在城市中心地带仍然保留农田（哪怕是良田），规划良好的城市具有聚集效应，聚集效应节约出来的资源可以开垦更多农田。

当前农民缺乏种粮积极性是造成耕地抛荒的直接原因。为什么农民缺少种粮积极性？是因为粮价太低了，农业生产资源价格持续上涨，种粮不赚钱。为什么粮价太低？因为粮食市场饱和，国家粮库储粮太多，国家无力收储太多农民生产的粮食。中国土地集体所有，按户承包，绝大多数农户家庭留守老年父母缺少在城市就业机会，他们留在家种田，不计劳动投入。种田不赚钱，赚个劳动力成本，解决温饱问题就可以。因为机械的普及，不愿进城农村青壮年劳动力愿意种田，仅种自家责任田不够，他们将进城农户承包地流转过来扩大耕种规模。虽然每亩赚钱不多，耕种面积大了还是可以有合理收入。这些人就是当前农村自发产生出来的“中农”。

“中农”需要土地连片且具有灌溉条件，适合机械化作业。在平原地区尤其是在北方小麦种植地区，土地连片和机械化作业都比较容易实现，所以基本上不存在耕地抛荒。在南方平原水稻种植区，主要依靠

老人农业，也不会抛荒。在丘陵地带，因为地权分散和地块分散，加之农业基础设施不配套，最容易出现抛荒。无论耕地是种植还是抛荒，都源于耕地能否带来收益。粮价上涨了，抛荒的耕地也会种起来，之前一年种一季也会变成种两季。

值得注意的有两点：第一，无论粮价多么高或低，留守农村老年人一定要种地，他们的机会成本为零，种地有农业收入，春种秋收构成了他们人生的节奏与意义；第二，当前农业生产已经高度机械化了，机械代替人力，不仅将农业生产从繁重体力劳动中解放出来，变成了管理的艺术，而且机械具有远远超过人力的生产力。借助机械，一个农村青壮年劳动力种 200 亩地完全没有问题。而且，机械还具有巨大的扩大生产的能力。湖北应城一个 60 多岁农民带着两个儿子一个女婿到武汉远郊农村开荒，当年开荒 800 多亩，当年丰收。因为是开荒的土地，相当肥沃，甚至没有使用化肥。这位应城农民用大马力拖拉机暴力开荒，短期就可以生产出大量粮食。现在这个应城农民种 3400 多亩耕地，遗憾的是连年亏本，原因无他，就是粮价太低。他说如果粮价能提高 0.2 元，早就发财了。

社会关心粮食安全显然是担心挨饿。问题是中国粮食生产能力或增产能力是很强的。中国国土面积广大，可以种植的粮食作物众多，一旦有粮食安全风险，依靠大马力农机，可以在当季能生产粮食地区暴力增加粮食产量，迅速填补可能的粮食短缺。在理解粮食安全时，我们一定要同时理解当前农业已是石油农业时代，石油农业的生产能力是远远超过人力和畜力的。当然，如果中国石油出现危机，那就不只是粮食安全的问题了。

日本只有 180 万农户，中国目前仍然有 2 亿多农户，且几乎所有农户家庭都保留了农村宅基地和承包地，农民工年龄大了在城市失去就业获利机会，他们也都愿意回村种田养老。农村是农民进城失败的退路，也是应对经济周期的稳定器。新冠疫情期间，绝大多数进城务工经商的农民工都返回家乡，他们具有很强的承受经济周期的能力。因此，无论是从农民退路的角度还是从国家安全需要，农村对占中国一半人口的农民家庭都十分重要。中国的农村问题和土地问题，最重要的是农民问题，而不是粮食问题。不是粮食不重要，而是在目前农业生产条件下面粮食不是问题。

（作者：武汉大学社会学系系主任，武汉大学中国乡村治理研究中心主任，教授。本文写于 2020 年 4 月 13 日下午）

凉山脱贫攻坚调查

彭清华

凉山彝区是全国脱贫攻坚主战场之一，是影响四川乃至全国夺取脱贫攻坚全面胜利的控制性因素。习近平总书记对凉山脱贫攻坚高度重视、对彝区群众十分牵挂，2018年春节前夕深入大凉山腹地考察指导，2019年新年贺词中还深切关心看望过的彝区群众，给我们极大的鼓舞和鞭策。我到四川工作一年多来，先后6次到凉山调研扶贫工作。这次“不忘初心、牢记使命”主题教育，我确定以脱贫攻坚为主题，选择到全省贫困发生率最高的凉山州布拖县和金阳县开展蹲点调研，对如期高质量打赢脱贫攻坚战有了一些新的认识和思考。

凉山彝区面貌正在发生深刻变化

布拖县和金阳县位于凉山州东南部，彝族人口均超过80%。经过这些年脱贫攻坚，两县贫困发生率从2013年底的35.6%、38.1%分别降至2018年底的26%、23.6%，仍属贫中之贫、坚中之坚。去最偏远的乡、看最贫困的村、访最贫穷的户，是这次调研的初衷。3天时间里，我走访了6个乡、7个村、29户贫困户，在农户家中召开了3次有贫困群众、老党员、村组干部和帮扶干部参加的“坝坝会”，利用晚上时间召开了3次县乡干部座谈会。之前，还派出两个调研小分队，深入两县18个乡、26个村、84户贫困户，对面上情况进行摸排。

走访的7个村贫困发生率都超过了40%，尤其布拖县奎久村达95.6%，是全省贫困发生率最高的村之一。这个村地处高寒山区，平均海拔2900多米，山高坡陡，耕地零散，广种薄收。全村166户591人中，有贫困人口565人，是典型的极度贫困村。沿着崎岖小路来到奎久村二组，村里都是低矮破旧的土坯房，房上盖着木板、石板或茅草，无窗户、无开间，不通风、不透光，门又矮又窄，需要弯着腰才能进到屋里。历史上，许多彝族家庭都是人畜同屋，近年来通过扶贫，在每家院子里搭建了畜圈，牲畜搬出去了，但全家人仍同住一屋。我在吉什吉惹、吉什木日、乃来哈要家，了解到这几户都享受了低保、养老保险，乃来哈要还享受了残疾人补贴。孩子上学是免费的，看病能报销大部分费用，最大的问题是住房。目前，易地扶贫搬迁的新房子正在抓紧修建，2020年春节前就可以搬进去了，大家对美好生活充满了期待。

其他几个村的状况稍好一些。进村道路是新修的水泥路或柏油路，沿途处处都能看到集中安置点建设工地，幼儿园、卫生室建到了村里，村民生活大为改善。金阳县依达村的搬迁户阿牛伟日、吉克采木，原来住在高山上的土坯房里，靠放牧和种植土豆、玉米过日子，世代贫苦；2018年享受扶贫政策搬进了建在公路边的新居，房子宽敞明亮、干净整洁，家里用上了电视机、电饭锅，生活条件今非昔比。很多彝族村民虽然语言不通，但见面都竖着大拇指连声说，脱贫攻坚瓦吉瓦（好得很）、习近平总书记卡莎莎（感谢）。大家发自内心地感恩党、感恩习近平总书记。

州里同志介绍，如今凉山州乡镇和村道路通畅率达99%以上，15年免费教育（含3年幼教）已全面实施，

为帮助彝族孩子学前学会普通话，绝大多数村办起了幼教点，全州 65.9 万贫困人口告别千百年来祖祖辈辈所处的生存状态，过上了新的生活，贫困人口从 2013 年底的 88.1 万降至 2018 年底的 31.7 万，贫困发生率从 19.8%降至 7.1%。凉山脱贫攻坚带来的深刻变化，进一步印证了党中央、习近平总书记的坚强领导和英明决策，充分彰显了社会主义制度的巨大优越性，广大基层干部和各族群众对 2020 年全面打赢脱贫攻坚战充满信心。

“两不愁”基本解决、“三保障”还有短板

“两不愁三保障”是脱贫攻坚的关键标尺。为落实习近平总书记在解决“两不愁三保障”突出问题座谈会上的重要讲话精神，我把凉山州极度贫困村“两不愁三保障”落实情况作为这次调研的重点。

从所走访的贫困户情况看，吃穿已不成问题，家家都存有粮食，挂有腊肉，土豆、玉米、荞麦是自家生产的，大米则是从外面买来的。凉山彝族群众过去缺衣少被，现在人人都有几身换洗衣服，逢年过节或客人来了，都要换上五颜六色的民族服装，很多还是自己缝制的。是否不愁吃不愁穿，关键看有没有稳定的收入。群众收入主要有三个来源：一是种养业。凉山农村家庭一般都有五六亩或七八亩地，多的达十几亩（部分是开荒地），除了粮食作物，有的还种一些花椒等经济作物以增加收入，养几头牲畜主要自己吃，部分也拿去卖钱。二是外出务工。2018 年凉山建档立卡贫困户转移输出劳动力 6.1 万人，人均年收入 2 万元左右。家里只要有人出去打工，脱贫就有了保障。对于没有外出务工的，村里还安排了一些护林员、保洁员等公益性岗位。三是政策兜底。没有劳动力的贫困户，可以根据家庭情况申请享受低保政策。老人可以领取养老金和高龄补贴，残疾人另有专项补贴，有的户还有生态林、退耕还林等补助，算下来也能达到脱贫的最低收入标准。最要紧的，是使低保政策能够真正兜到贫困户身上去。

据了解，凉山州贫困户家庭年人均纯收入低于 4000 元的还有 45533 户（其中布拖县 5516 户、金阳县 3107 户）。影响稳定增收的主要原因在于：种养业效益不高，交通仍是最大的瓶颈，物流成本较高，外销渠道不畅；外出务工比例偏低，由于语言不通、缺少技术，2018 年全州转移输出劳动力 129.56 万人、转移率 52%，低于全省 18 个百分点；有些政策落实还不到位，比如，按规定 60 岁以上村民可以领取每月 100 至 117 元不等的养老金，满 80 岁还可以领取 50 至 100 元不等的高龄补贴，但有的老人在集中摸底申报时不到规定领取年龄，等达到后又没有及时帮助他们申请办理，导致政策落空；还有些在最初识别时不符合贫困户条件，后因灾、因病等致贫，但没有及时补充纳入而未按时享受相关政策照顾。

住房安全是脱贫最直观的标志，也是凉山当前最紧要的任务。凉山彝族群众对住上好房子的愿望十分强烈，几年来，省上先后启动彝家新寨建设、易地扶贫搬迁，全州 267 万农村居民从土坯房中搬出来，住上了安全敞亮的新居。目前，全州还有 43388 户安全住房建设任务，其中 23700 户属易地扶贫搬迁，多数处于在建状态。高寒地区 11 月后就基本不能施工，由于建设时间集中，造成建筑材料紧张，成本增加。布拖县日需用砖 300 万匹，全县所有砖厂满负荷生产每天只能产砖 50 万匹，其他需要从外地拉进来，3 毛多一匹的砖运到工地达到 7 毛多。我反复提醒负责工程建设的同志既要赶工期，更要确保工程质量，房子是建给群众住的，质量不过关，群众不方便，还会带来安全隐患，千万不能“萝卜快了不洗泥”。

教育是阻断贫困代际传递的根本。我实地察看了布拖县瓦都乡中心小学，家住附近的孩子放学可以回家，远一些的在校寄宿。孩子们上学不花钱，吃住都由政府负担，每人还发了校服，宿舍也非常整洁。客观讲，送孩子上学比留在家里对家庭负担更轻，这就有效保证了孩子们不会因家庭贫困而失学。但凉山州

学龄少年儿童失学辍学现象还比较严重，据统计，全州失学辍学人数高达 61872 人，近年来经过各方努力已解决 39271 人复学问题，还有 22601 人（其中建档立卡贫困户子女 5541 人）。这既有思想观念落后的原因，也有教育资源不足的因素。有的认为读书无用，不想读，跟父母打工去了；有的学习成绩跟不上，产生厌学情绪；还有的彝区孩子听不懂普通话，失去学习的兴趣和动力。尽管这些年办学条件有很大改善，但大通铺、大班额仍较普遍。目前，州里已对所有失学辍学孩子建立了台账，指定专人联系跟进，区分不同情况，解决他们返校复学问题。

基本医疗有保障是贫困群众最关心的问题。从到访的贫困村看，群众都纳入了医保体系，即便在最偏远的地方，乡村两级都建有卫生院（室）。群众可以就近看病，乡镇医院门诊费用 30 元以内不用个人花钱、30 至 100 元的由个人自付、100 元以上按一定比例报销，贫困群众县域内住院个人支付大约只占 5%。为什么还有一些群众因病致贫呢？一是不少彝区群众健康意识不强，小病扛一扛，不愿找大夫，小病拖成大病；二是政策宣传和落实不到位，有的群众不知道看病能否报销、能报多少，担心不堪重负；三是基层医技人员专业水平不高，转诊不便、治愈率低。

此外，安全饮水、生活用电、广播电视“户三有”方面有些还没有到位。据了解，全州还有 20003 户安全饮水不达标，4420 户生活用电不达标，21604 户广播电视不达标。这些问题都与群众生活密切相关，必须逐户解决。

需要关注的几个问题

通过这次调研，也发现了工作中存在的一些深层次问题，需要认真研究，以进一步提高扶贫政策的针对性、有效性，保障脱贫攻坚质量。

第一，资源配置需要更加科学合理。调研中发现一个现象：一方面，凉山医疗资源整体不足、保障能力较弱，基层普遍反映医务人员和医疗设备短缺；另一方面，又存在一定程度的资源浪费，乡镇卫生院和村卫生室虽然都建立起来了，但接诊率低，有的医疗设备购置了用不起来，甚至没有拆封。布拖县瓦都乡卫生院共有 8 名医护人员，还有 4 名村医轮流值班，2019 年以来除几名住院病人外，平均每月接诊仅 20 人。从面上看，布拖县有乡镇卫生院 30 个，核定编制 390 人，在编在岗 372 人，平均每个机构 12.4 人。医疗机构增加了，但就医人数却逐年下降，2016—2018 年间，全县在基层机构诊疗人次从 6.1 万减少到 3.3 万，降幅接近一半。这与当地人口外流逐年增加、基层医疗机构覆盖人口较少以及服务能力较弱有关。类似情况在教育领域也存在，有的学校大班额、大通铺问题突出，金阳县义务教育阶段 699 个教学班级中，55 人以上大班额达 355 个，最多的高达 135 人；住校学生大都 2 人甚至 3 人一床。而有些较为偏远的学校学生又比较少，金阳县寨子乡小学在校学生只有 95 人，最多的班 32 人，最少的班只有 2 人。

现在，群众对优质教育和医疗服务的需求比较强烈。随着外出务工人员增多，交通条件改善，群众收入不断提高，有病去条件好些的医院看，孩子送到外面好点的学校去读书，这种现象越来越普遍。我们既要根据实际需要扩大基层公共服务资源保障，也要加强资源整合，提高资源利用效率，打破按现有行政区域分配资源的格局，在具备条件的地方，集中资源办好中心乡镇及中心村的学校和医院，通过乡镇医院定期组织巡诊的方式解决一些偏远贫困村村医不足问题，让群众享受到更好的教育和医疗服务。凉山群众居住分散，乡镇规模较小，上级部门在对乡镇卫生院及村卫生室、学校达标考核时，也要从实际出发，讲求实效，避免“一刀切”。

第二，扶贫政策需要统筹兼顾。现在对建档立卡贫困户政策扶持力度较大，这是完全必要的，但也出现建档立卡贫困户与其他边缘贫困户享受的政策待遇相差悬殊的情况。就拿解决住房安全来说，建档立卡贫困户易地扶贫搬迁户均自筹不超过1万元，其他都由政府承担，而非建档立卡随迁户一般补贴3万至5万元不等，其他由个人自筹，这样每户补贴相差几万元，最高达10万元左右。布拖县奎久村二组有53户村民，其中45户是建档立卡贫困户，即将统一搬迁到集中安置点，剩余8户不能享受同等政策，只能留在原址。当初建档立卡时，优先考虑困难群众，县里规定村组干部一般不纳入贫困户，这对于防止乡村干部以权谋私、密切干群关系起到了积极作用，但也造成部分村组干部困难家庭享受不到相关政策待遇。金阳县瓦伍村洛姑依达组有33户，其中28户贫困户都搬下山住进了新居，还有3户五保户也准备搬下去集中供养，只剩下一户组长和一户村医留守在10里外的高山上，成了“独居户”。据了解，这并不是个别现象。金阳县搬迁率80%以上的119个自然村，共涉及村组干部175人（户），由于随迁政策差距过大，绝大部分没有搬迁。

在2013年进行贫困人口识别时，主要看群众收入水平，有些建档立卡贫困户与非建档立卡贫困户可能只是“一只羊”或“一头猪”的差距，但一经认定，享受的政策扶持却是“天壤之别”。有的地方建档立卡贫困户普遍住新居、其他农户住老房，造成部分群众心理上的落差，影响对脱贫攻坚的满意度。当然，有政策就有差别，现阶段重点是解决建档立卡贫困人口脱贫问题，其他问题可结合实施乡村振兴战略通盘考虑。对少数亟须解决住房安全的农户，可以利用其他渠道筹集的资金统筹解决；对“一方水土养不起一方人”、搬迁率达80%以上的贫困村，要给予一些特殊优惠政策，尽可能实现整村搬迁，否则留下部分散户不搬，不仅公共服务无法保障，用水、用电和道路维修成本也将大幅增加，现在的非贫困户可能成为将来的贫困户。

第三，综合施策解决阻碍凉山脱贫的特殊社会问题。凉山在新中国成立前曾是烟毒的原植地。20世纪80年代以来，凉山成为境外毒品经滇入川的重要通道和集散地之一，毒品、艾滋病问题是部分群众致贫返贫的重要根源，也是困扰当地发展的“拦路虎”。“一人吸毒、全家遭殃”、“一人染病、全家致贫”现象比较突出。近年来，省州县上下联动、有关部门协同配合，通过重拳肃毒、全域防艾，取得了明显成效。目前，凉山州外流贩毒人数、本地新滋生吸毒人数大幅下降，艾滋病抗病毒治疗覆盖率大幅提升，新发感染率逐年降低。克服这个顽瘴痼疾很不容易，需要付出整代人的努力，但它事关群众生命健康，事关彝区兴盛发展，再难也要做。

凉山州还有一个特殊社会问题是彝族群众自发搬迁。历史上彝族先民为了躲避战乱、应对灾荒、谋求生存，惯于游牧轮耕，有的居无定所。直到前些年，说走就走的自发搬迁仍在一些地方流行，这一方面暂时缓解了群众的生存困境，另一方面又造成人户分离，在迁居地没有户籍，不能加入当地村集体经济组织、享受相关政策照顾，而原户籍地也因其外迁不再过问，形成“两不管”局面。据统计，凉山州内跨县自发搬迁人口有15.08万人（搬迁至其他市州还有3.43万人）。为确保不让一个贫困家庭掉队，近年来，州委州政府加大了对这部分特殊群体的帮扶力度，对其中符合条件的6652户25424人纳入建档立卡贫困户，由迁出地与迁入地按照责任分工进行帮扶，部分实现了脱贫，尚未脱贫的还有4362户18090人，已落实帮扶责任和措施。通过综合施策，力争用几年时间彻底解决这一历史遗留的“老大难”问题。

决战决胜必须更加精准务实

脱贫攻坚战已经进入决胜的关键阶段。凉山州剩下的贫困人口大多集中在条件最差的高山峡谷地带，

越往后越是难啃的“硬骨头”。让贫甲天下的大凉山永远告别千百年来存在的绝对贫困，让彝区群众与全国全省人民一道同步实现全面小康，这是具有何等重大历史意义的事情！全省各级党委政府践行初心使命，必须把脱贫攻坚作为最大的政治责任、最大的民生工程、最大的发展机遇，一鼓作气、决战决胜，确保如期全面打赢脱贫攻坚战。

聚焦聚焦再聚焦，精准精准再精准。脱贫攻坚进入收官阶段，力量必须更加集中，措施必须更加精准。就四川来说，要聚焦彝区藏区等深度贫困地区，其中彝区又是重中之重。2018年以来，四川省委省政府专门出台了12个方面34条“含金量”很高的政策措施，派出11支共5700多人的综合帮扶工作队，长驻凉山11个深度贫困县的贫困乡镇和贫困村助力脱贫攻坚，中央有关部门和广东、浙江两省通过对口支援和东西部扶贫协作也给予了有力支持。为落实习近平总书记在重庆座谈会上的重要讲话精神，全省组织了26万多人的队伍，从2019年6月开始，用两个多月时间，围绕落实“两不愁三保障”开展回头看大排查，一户一户走访，一项一项登记，建立台账、分解任务、落实责任、补齐短板，用绣花功夫做精准文章，确保帮扶工作扎实、脱贫结果真实。

压紧压实领导责任，防止精神松懈滑坡。凉山脱贫攻坚任务艰巨、条件艰苦，这些年一仗一仗打下来，基层干部长期处于超负荷运转，弦绷得很紧，付出很多、牺牲很大。许多基层干部和帮扶工作队员舍小家顾大家，与贫困群众一块苦一块累一块干，他们的精神令人感动。但是，时间久了也会产生一些惰性，有的存在盲目乐观倾向，对困难和问题估计不足；有的存在消极悲观情绪，导致精神懈怠、工作松垮。对干部既要压实责任、强化问责，也要关心爱护、鼓劲激励，使他们勇于担当、善于作为。现在正是脱贫攻坚最吃劲的时候，越到冲刺阶段，越要咬紧牙关、一鼓作气、不胜不休。

增强群众内生动力，切实提高造血功能。这些年从中央到地方、社会各方面，都向贫困地区投入了大量的人力财力物力，可以说是有史以来贫困地区和贫困群众变化最大、受益最多的。但在部分群众中也产生了过分依赖心理，有的地方存在“干部干、群众看”现象，有的群众甚至习惯于坐享帮扶、不愿脱贫摘帽。高质量脱贫不能只靠救济，扶贫不能养懒汉。贫困群众既是帮扶对象，也是脱贫主体，必须发挥主观能动作用，激发内生动力。要进一步加强感恩奋进教育，引导群众知恩图报、不等不靠，用自己勤劳的双手创造幸福生活。厚葬薄养、高额彩礼等陈规陋习也是彝族群众致贫返贫的重要原因之一，要深入推进移风易俗，让彝族群众养成好习惯，尽快融入现代文明。

加强基层组织建设，打造带不走的乡村干部人才队伍。目前，在凉山州参与脱贫攻坚的各级帮扶干部和专业人员共11276人，有的重点县帮扶干部已超过本地干部。这支队伍在脱贫攻坚中发挥了巨大作用，但从长远来看，给钱给物不如建好一个党支部。帮扶工作队的一项重要任务是帮助把村“两委”班子建好建强。现在，农村青壮年大多外出打工了，村“两委”班子年龄结构老化、文化水平偏低问题更加突出。稳定脱贫和乡村振兴的干部和人才从哪里来？要更多从优秀农民工和退役军人中物色培养。他们外出打拼多年，学到了新知识、接触了新事物，开阔了眼界，增强了本领，有建设家乡、造福桑梓的情怀和愿望。引导他们回乡创业，从中物色培养入党积极分子和村组干部人选，是建设高素质农村党员队伍和基层干部队伍的关键之举，要作为一项战略性工程来抓。

（作者：中共四川省委书记；来源：《求是》2019年8月16日）

破解乡镇治理“体制性困局”

周少来

近年来，在县、乡体制（包括乡镇体制）和乡镇运行逻辑基本不变的制度性约束下，乡镇政府在职能与责任方面，出现了众多“体制性困局”，影响着基层治理的绩效和现代化水平。

面临“体制性困局”，只有全面深化改革，在法律与体制上赋予地方政府更多的治理自主权，理顺省、县、乡的制度关系，健全乡镇政府的权责体制，才是提升基层治理现代化的根本之路。

权责不等：乡镇政府在“压力型体制”下失衡运转

一级政府、一级权力，有多大的权力，就承担相应的多大责任，权责对等和权责分明，是现代政府科层制管理的基本原则。但在现行的行政管理体制中，“权力金字塔”的体制架构，从根本上决定了基层乡镇政府的权力结构，“压力型体制”由来已久。近年来，为完成各种“限时型”任务，乡镇政府在“压力型体制”下失衡运转，权责不等现象进一步凸显。

按照现行授权惯例，国家法律和行政法规规定的各项执法权赋予的最终实施单位，基本都是县级政府及其职能部门，乡镇政府虽然承担着各项行政事务的落实权，但并无行政事务的执法权，如土地、环保、卫生、教育、社会治安等方面，县级相关职能部门才有相关法律和条例授予的执法权。

县级政府及其职能部门，都有权力通过各式各样的行政责任书，把本应由本职能部门负责完成的各项党政任务，逐项逐条地下放到各个乡镇。但有关项目资金和项目验收的最终实质性权力，还是掌握在各个项目专项办公室和职能部门。

乡镇政府对县级政府及其职能部门下达的各项任务，分解量化的责任状，只能无条件照单接收，少有讨价还价的余地。县级的各个专项办公室和职能部门，都掌握着大量的专项资金和资源，并直接影响着各个乡镇的年终评比和干部升迁。它们都是任何乡镇政府不敢得罪的“绝对上级部门”。

由是，乡镇政府在日益严重的权责失衡中，一路蹒跚负重前行。

“层层加码”：乡镇政府失衡运转的隐形逻辑

“层层传导压力”，这是中国赶超型现代化能够实现历史性提速的关键机制，也是发挥“集中力量办大事”制度优势的关键路径，这是必须加以正面肯定的。

特别是近年来在党风廉政建设主体责任、信访维稳主体责任、环境保护主体责任、公共安全主体责任等方面，各级干部一再感受到各种责任“压力山大”，这也是各级干部拼搏创新的精神动力。

但是，各项政策和工程任务的具体完成，需要下级政府来推进和落实。县级政府及其职能部门，具有权力回旋余地，在上传任务压力的同时，自觉不自觉地把相关责任搭便车式地顺路“打包”，下传给基层乡镇。而作为最基层的乡镇，权力回旋余地相比之下极为有限。因此，“层层传导压力”的行政任务执行过程，就极有可能变成了“层层压力增加”和“层层责任下卸”的双重传导过程。“层层加码”机制也就在政策任务的上传中，无形变为“层层下卸责任”机制。

钱少事多：乡镇政府在财政拮据中无法自主

“一级政府、一级财政”，这是公共财政管理的基本原则，也是一级政府自主职能发挥的经济保障。但乡镇财政拮据与行政事务增多的此消彼长，在近年来的乡镇治理中格外凸显。

由于“层层下传”的财政压力，加之本乡镇财政增收的空间有限，各地乡镇发展都在悄悄地负债前行。几年前甚至几十年前，前任甚至前前任的领导，通过各式各样方式借的各种债务，后任和现任领导也根本“挖”不清楚，更无“欠债要还”的动机动力。在一些不发达乡镇，各种债务正在如滚雪球似的越来越大。

乡镇财政如此拮据，财力如此紧张，乡镇所要负责的各种任务，也如滚雪球般越来越多。从大类来说，本乡镇范围内的经济发展、社会稳定、基础教育、卫生医疗、交通安全、公共秩序、环境保护、外来人口管理等等，都是乡镇政府必须负责的大事。计划生育、学校危房改造、创建省市先进教育镇、公路改造与扩修、信访维稳、精准扶贫、防霾减排……统统在“一票否决”考核之列。一个乡镇只要有一项工作被“一票否决”，其他工作做得再好，也可能白搭。

“前途无亮”：乡镇干部队伍稳定性令人担忧

当前，乡镇干部的发展前途或晋升空间已呈“制度性窄化”趋势，根本的制度激励机制严重不足。

乡镇书记、乡镇长，几乎都是从上面和外乡（按回避原则，本乡镇人不能任职）调来的，最多任期两届，许多人工作的根本动力是调往县里当副县级干部，或到重要局当局长。一般趋势是，越年轻的书记、镇长，未来晋升的空间越大，工作动力就越大。

乡镇副书记、副乡镇长，其工作动力也主要与其职业前景相关。副职中年龄较大的干部，如果看不到晋升的希望，其工作动力就可能严重受阻。

乡镇一般干部，也就是副科以下干部，工作时间长、年龄大者，可能享受副科、正科的工作待遇，但其晋升已到天花板，工作动力严重不足。

事业编的干部，主要是乡镇所谓“七站八所”的技术性干部，如农技站、水利站、工商所、财政所、文化站、司法所、粮管所、信用社的干部。各地干部人事制度中，有所谓行政编制与事业编制的“隔离规

定”，即事业编制不能直接提升为行政编制。所以，事业编的干部，其工作动力普遍严重不足。

大学生志愿者和选调生，是乡镇干部中最年轻的面孔，但不少人是受就业压力所迫，暂时来乡镇就业，把乡镇作为工作经历中的跳板，随时准备考研或考公务员离开乡镇。

总之，乡镇干部的动力构成和激励机制各不相同。而从一般的体制性因素来考察，乡镇干部的总体状况是：职业前景不佳，晋升渠道狭窄、工作待遇低、生活条件差。这些制度性限制，严重影响着乡镇干部队伍的稳定性和积极性。

全面深化改革走出“体制性困局”

当前，应进一步深化行政体制改革，理顺省、县、乡各种体制关系，推动乡镇政府形成“权、责、利”对等协调的体制机制，充分赋予其更大的自主性和能动性。

赋予地方政府管理乡镇的更大自主权。全国3万多个乡镇，地域特征和发展状况千差万别。沿海发达地区的乡镇财政收入有的高达十几亿元，常住人口几十万，相当于欧洲的中等城市。而中西部相对贫困乡镇，人口只有几千人，勉强维持几万元的“吃饭财政”。在自主规划、自主管理乡镇发展方面，应赋予省、县两级政府更多的地方发展自主权。在推进“省管县、省管市”体制改革中，逐步取消“市管县”体制。在乡镇地域经济特别发达的地方，可以试点探索“镇变市”改革，实行“县管市（镇级市）”体制。

县级政府应进一步“强镇扩权”。县级政府应下放更多财权、人权与事权给乡镇政府，使乡镇政府真正成为一级“权责完备”的自主政府。在不增加县域编制限额的情况下，缩减县级各个职能部门的编制，扩充乡镇政府编制和人员，切实改变乡镇“半政府”状态。四川成都大邑县政府已将200多项各个职能部门的管理权限，下放给乡镇政府，大力推进“强镇扩权”的试点改革。

增强乡镇政府自主规划乡村发展的能动性。在“强镇扩权”的同时，大幅减少各级各式考核检查和检查评比。推动乡镇政府在权力、财力、人力得以保障的基础上，成为有充分自主权力和自主空间的完备政府，自主规划和实施切合乡镇实际的各项公共工程和公共服务。

改善乡镇工作条件和工资待遇，激发年轻干部干事创业的积极性。大幅提升乡镇干部的工资待遇，进一步拓宽年轻干部的晋升空间。规定县级以上的公务员入职，必须有3年以上的乡镇工作经历。

拓宽基层民众民主参与，健全乡镇治理和乡镇监督的制度机制。乡镇政府代表国家直接与基层民众“对接”，基层民众也最能了解乡镇政府的业绩和干部的好坏。在乡镇领导的选拔、乡镇决策的民主参与、乡镇政务的民众监督等方面，应开拓制度化机制渠道，引入基层民主力量，推动乡镇政府有效运行在民主法治的轨道上。

（作者：中国社会科学院政治学研究所“政治发展与国家治理”项目首席研究员，转自：《半月谈》2020年第3期）

在更高起点上推进美丽乡村建设

黄小军

3月30日，习近平总书记在到浙江安吉县余村考察指出，全面建设社会主义现代化国家，既包括城市现代化，也包括农业农村现代化。实现全面小康之后，要全面推进乡村振兴，建设更加美丽的乡村。习近平总书记表示，要在推动乡村全面振兴上下更大功夫，推动乡村经济、乡村法治、乡村文化、乡村治理、乡村生态、乡村党建全面强起来。这为我们在更高起点上推进美丽乡村建设指明了方向。

一是要在推动乡村经济发展上下功夫。小康不小康，关键看老乡。中国要强，农业必须强，中国要美，农村必须美，中国要富，农民必须富。首先要把新发展理念贯穿于美丽乡村建设之中，经济发展不能以破坏生态为代价，生态本身就是经济，保护生态就是发展生产力。同时要努力把生态资本变成富民资本，将生态优势转变为经济发展优势，以实现美丽乡村建设与经济高质量发展相得益彰。其次要从发展理念和发展方式变革入手，坚持以绿色发展理念为引领，走融合发展之路。通过抓住资源、人和经济的关键环节，加强资源优化配置，提升农业劳动生产率、土地产出率和全要素生产效率。另外要高度重视以新型职业农民、适度经营规模、作业外包服务等主要内容的现代农业模式创新，逐步推进农村三产融合发展，促进农业产业链延伸，为农民创造就业实现增收。最后，还要引导农民加快拓展农业的旅游休闲等非生产功能，大力发展休闲农业等新兴业态，促进乡村经济大发展，让广大农民在美丽乡村建设中有更多获得感。

二是要在推动乡村法治建设上下功夫。建设法治乡村是美丽乡村建设的内在要求，也是乡村振兴战略不可分割的组成部分。法治乡村建设是全面依法治国的重点，只有在乡村形成良好的法治环境，才能有力有序有规范地推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，进而保障乡村振兴战略得以顺利实施。此外，建设法治乡村也能为美丽乡村建设提供强有力的立法、执法、司法、守法保障。通过建设法治乡村，不但能够切实保障农民的合法权益，而且能引导农民群众以主人翁的姿态积极投入美丽乡村建设，助推乡村振兴战略的实施。

三是要在推动乡村文化建设上下功夫。实施乡村振兴战略，乡村文化是先导和引领。要推动乡村文化振兴，必须加强农村思想道德建设和公共文化建设和公共文化建设，以社会主义核心价值观为引领，深入挖掘优秀传统文化

耕文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，培育挖掘乡土文化人才，弘扬主旋律和社会正气，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。通过形成团结、互助、平等、友爱的人际关系，构建温馨、和谐、美好乡村，改善农民精神风貌，提高乡村社会文明程度，焕发乡村文明新气象，为建设生态美好、社会和谐的美丽乡村提供精神支撑。

四是要在推动乡村治理现代化上下功夫。要以全面推进乡村振兴，建设更加美丽的乡村为出发点，坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导，坚持把夯实基层基础作为固本之策，坚持把治理体系和治理能力建设作为主攻方向，坚持把保障和改善农村民生、促进乡村和谐稳定作为根本目的，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制，以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，构建共建共治共享的社会治理格局，走中国特色社会主义乡村善治之路，建设充满活力、和谐有序的乡村社会，不断推进乡村治理现代化，增强广大农民的获得感、幸福感、安全感。

五是要在推动乡村生态建设上下功夫。生态兴则文明兴。保护好生态环境是建设美丽乡村的基本前提。习近平总书记指出，我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。绿水青山和金山银山绝不是对立的，而是有机统一的整体。山水林田湖草等自然环境，作为一个相互依存、联系紧密的生态系统，不仅为人类的生存发展提供物质基础和条件，而且还与人类共同构成了共有精神家园。围绕美丽乡村建设的科学内涵，我们一定要把绿色发展理念贯穿于乡村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的各领域各环节，在保护好生态的前提下，积极发展多种经营，把生态效益更好的转化为经济效益和社会效益。一定要通过深化“千村示范、万村整治”工程，实施“美丽乡村建设万村示范行动”，全面推进乡村人居环境整治，开展乡村生活污水垃圾治理，全力实施乡村“厕所革命”，推进乡村绿化，提升村容村貌，努力构建乡村生态文明发展机制，走出一条生态美、产业兴、百姓富的可持续发展之路。

六是要在推动乡村党建全面强起来上下功夫。乡村党的建设，一定要以狠抓组织力提升为重点，通过提升乡村党组织的政治领导力、组织覆盖力、群众凝聚力、社会号召力、发展推动力、自我革新力，健全基本组织，扩大有效覆盖，建强党组织书记队伍，有效激发乡村党组织活力，充分发挥乡村党组织的带头作用，把乡村党组织的力量充分发挥出来，使乡村基层党组织真正成为带领群众建设美丽乡村，实现乡村振兴的主心骨，落实乡村振兴战略的坚强战斗堡垒。

(作者：云南省社会科学院副院长、研究员)

全球粮食会不会出现垄断式囤积？

胡冰川

新冠“大流行”以来，叠加全球范围内农业病虫害频发以及相关国家限制农产品出口，“粮食安全”的热度高企，还曾出现超市“抢米”的闹剧。

目前国内疫情趋于平复，“末日危机”不再制造“10万+”，但有两个问题还不时困扰着人们：一是全球粮食出现垄断式囤积，包括有关国家的政策限制、资本作恶等等，俗话说就是“卡脖子”；二是全球贸易系统中断，例如疫情导致的港口、运输的停滞，这些属于社会运转不灵。

上述两个问题，一个有关粮食储备，另一个涉及粮食流通，本篇先回答第一个问题——全球粮食会不会出现垄断式囤积？照例先讲结论：不会。

为什么？

从技术上讲，目前世界上没有任何行为主体可以做到全球粮食的垄断式囤积。原因很简单：仓容有限，屯不了。前几天，美国原油期货5月合约价格出现史上首次“负价格”，关键原因也是如此，因为没地方放。

全球原油价格按每桶20美元来算，大致相当于每吨1000美元，4月份全球小麦价格大致为每吨200美元。单位质量的原油价格比小麦贵得多，不管是绝对还是相对意义上，原油储备都可以承担更高的储存成本，但即便如此，还是出现了因为胀库导致的“穿仓”，更不用说粮食囤积了。

从经济上讲，以中国为例，粮食保管费用（综合）大致为每斤1毛钱，每吨就有200元。在一般人看来，这个成本完全不算高，但是在粮食贸易的行业内，正常情况下，每斤是1-2分钱的利润，每斤5分钱利润就属于“暴利”。除非一年之后市场粮食价格每斤上涨超过1毛钱，否则囤积都是亏本的。而2012年以来，我国粮食价格基本稳定，甚至稳中有降，以粳稻平均收购价为例，2012年1月为每斤1.43元，2020年3月为1.32元，囤积显然是不合算的。

所以就算解决了库容这个技术问题，也不会有人垄断式囤粮，谁愿意做赔本的买卖呢？最近40年来，全球粮食价格除了个别年份出现剧烈波动之外，基本保持稳，例如1980年1月的小麦价格是每吨176美元，2020年3月是171美元。囤积粮食既赚不到差价，还要支付巨额的仓储及管理费用，以经济的角度观之，显然不是明智之举。

那么现代社会需要什么样的粮食储备呢？

粮食储备

“粮食储备”是一个古老的概念，产生于传统的农耕社会。“寒来暑往，秋收冬藏”，粮食“季产年销”的特点决定了储备的重要性，没有储备，就有饥荒。

进入现代社会，随着机械化与商品市场的发展，传统粮食储备的事实基础发生了改变，粮食储备的思想观念也随之转变。不妨类比一下。在没有自来水之前，家家户户都会有个水缸，不储水就没有水喝。通上自来水以后，水缸就从人们视野中消失了，渐渐地只存在于“司马光砸缸”的故事里。

现代社会里，粮食生产不再局限于“一季”。在我国，从夏粮到秋粮，收获季覆盖6-10月，接近半年时间，如果再考虑南北纬度差异，收获时间则会持续更长。收获的连续性，叠加以贸易的连续性，彻底打破了传统农业“一季生产、全年消费”的格局，进而改变了大规模粮食储备的必要性——假如新粮源源不断，屯粮的意义又在哪里呢？

以日本为例。日本每年小麦消费量为800万吨，库存量为140万吨，库存消费比不足20%。鉴于日本小麦消费高度依赖进口，这么低的库存消费比似乎不合理。其实不然，其合理性源自贸易的连续性——日本小麦主要从美国、加拿大和澳大利亚进口，美加位于北半球，澳大利亚位于南半球，三国有明显的维度差异，收获时间完全错开，这样一来就实现了贸易的连续性。低库存的另一个好处是确保粮食品质，避免了陈化粮。

总之，现代粮食库存是动态概念，满足消费的主要力量来自连续的生产和贸易，库存储备最大的作用是接续，更像一个充电宝，并非传统上的静态“蓄水池”概念。

中国粮仓

当前，中国的粮食储备占全球一半左右，不仅确保了中国的粮食安全，同时也是全球粮食安全的“锚”。

大规模储备的好处在于稳定市场，代价就是经济成本，中国政府将粮食安全作为一项公共服务，每年安排大量的财政预算，2019年粮油物资储备的中央财政支出接近1200亿元。事实上，世界上肯花费这么大成本有组织、长时间、大规模储备粮食的，也就只有中国一家了。

那么如此体量的粮食储备是怎么形成的？原因在于：资源错配，说白了，就是“吃不完”。随着经济发展，人们收入提高，食品消费越来越多元，粮食消费，尤其是口粮消费是不断下降的，再叠加人口因素，这一趋势会越来越明显。

从生产角度，因为技术进步作用，即使播种面积不增长，总产量也会增长，多了就会吃不掉。1982年我国谷物产量3.43亿吨，2017年这个数字达到6.18亿，增长74%，大大超过同一时期的人口增长。

按照市场规律，多了卖不掉就会降价，农民就会少种，市场会重新平衡；但是政府担心如果农民少种，粮食安全就会出问题，所以采取支持政策，就是“最低收购价”。当市场价格低于这个价格，那么就由政府进行收购。价格托底等同于产量托底，我国粮食产量已经连续7年稳定在6亿吨以上，在消费缓慢收缩的背景下，显然会出现持续性的供过于求，这也是中国粮食库存持续高企的根本原因。

当然，对粮食库存高企这一现象的评价不能完全站在经济角度，大容量充电宝总比小容量的让人安心，花钱买安心也是现代意识。毕竟眼下全球还有2亿多人口面临饥荒，而中国人自己的饥荒记忆也不算遥远。

写在最后

中国有世界20%的人口和7%的耕地，这一基本面上加上几千年层层叠叠的饥饿记忆，让国人对粮食问题格外敏感，也把粮食安全推到了政府工作的重中之重。目前，我国可谓“口粮绝对安全”，这种绝对安全是由高自给率和高储备量来双重保障的。

不过，从整体发展趋势来说，粮食库存和储备逐步降低是历史必然。中国人口增长的峰值已过，而农业科技的发展还在不停地增强粮食收获的连续性，在未来，适当降低粮食储备并不会损害我国的粮食安全，在经济帐面上也更为合理。更重要的是，新米比陈米好吃！

（作者：中国社会科学院农村发展研究所研究员、中国农业经济学会副秘书长、中国国外农业经济研究会副秘书长）

如何确保乡村振兴战略高质量实施

韩 俊

12月1日，中国乡村振兴高峰会议暨“县委书记共话乡村振兴”研讨会在清华大学举办。中央农村领导小组办公室副主任，农业农村部党组副书记、副部长韩俊出席并围绕实施乡村振兴战略和相关政策实施进展作主题报告。

实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，是一项长期的历史性任务。乡村振兴不是坐享其成，等不来、也送不来，要靠广大农民奋斗。我国乡村振兴道路怎么走，怎么推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，要靠我们自己去探索。

第一个问题，要坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓。

我国正在经历史无前例的人口城镇化过程。1978年农村人口7.79亿，城镇化率17.9%。1995年农村人口达到高峰8.6亿人，城镇化率提高到29%。2018年农村人口减少到5.6亿人，城镇常住人口增加到8.3亿人，城镇化率提高到近60%。我国城镇化正在持续推进，农民进城还是大趋势。城的比重上升，乡的比重下降，是客观规律。按照2030年人口峰值14.5亿人、城镇化率70%计算，今后10年左右，农村人口将减少1.25亿人左右。现在存在的突出问题是，户籍人口城镇化严重滞后。户籍人口城镇化率由2013年的35.93%提高到2018年43.37%。2018年常住人口城镇化率59.58%，相差16.21个百分点，缺口2.26亿人。全国现在离开土地务工经商的农民大约是2.88亿，其中举家进城务工经商的有3000多万户。人们来到城市，是为了生活。人们居住在城市，是为了生活得更好。推进城镇化要回归到推动更多人口融入城镇这个本源上来，加快推进农业转移人口市民化进程。

近年来，党中央把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，不断加大强农富农惠农力度，农业基础地位得到显著加强，农村社会事业明显改善，统筹城乡发展取得重大进展。但农村基础设施和公共服务水平与城市相比仍然存在较大差距，城乡发展不平衡、乡村发展不充分问题仍旧很突出。现代化必然由现代城市和现代乡村共同构成。我国幅员辽阔，人口众多，大部分国土面积是农村，即使将来城镇化水平到了70%，还会有四亿多人生活在农村。没有乡村的发展，城镇化就会缺乏根基。在工业化和城镇化快速推进进程中，要重新发现并利用好乡村的多元价值，使之与新型城镇化相协调、互惠一体，形成双轮驱动，逐步实现城乡居民基本权益平等化、城乡公共服务均等化、城乡居民收入均衡化、城乡要素配置合理化，以及城乡产业发展融合化，加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系，让现代化建设成果更多更广泛地惠及广大农民群众。

第二个问题，把农业农村优先发展落到实处。

坚持农业农村优先发展，是从解决城乡发展不平衡、乡村发展不充分矛盾出发提出的必须长期坚持的重大方针。“三农”对生产总值、财政收入贡献少，不如工业项目来得快，在一些地方，基础设施、公共服务、社会管理还是向城市倾斜，“三农”往往排不上号。办好农村的事，实现乡村振兴，必须坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，把坚持农业农村优先发展落到实处。

在干部配备上要优先考虑，优先把优秀干部充实到“三农”战线，优先把精锐力量充实到基层战斗一线。《中国共产党农村工作条例》要求：各级党委和政府主要负责人应当懂“三农”、会抓“三农”，分管负责人应当成为抓“三农”的行家里手。县委书记是乡村振兴“一线总指挥”，必须把主要精力放在“三农”工作上。要选派优秀干部到县乡挂职任职、到村担任第一书记，把到农村一线工作锻炼、干事创业作为培养干部的重要途径，注重提拔使用实绩优秀的农村工作干部。

在要素配置上要优先满足，破除阻碍要素自由流动、平等交换的体制机制壁垒，改变农村要素单向流出格局，引导和支持土地、人才、资金、技术、科技等各类发展要素向农业农村流动，释放农村发展潜力。应当加强农村人才队伍建设。建立县域专业人才统筹使用制度和农村人才定向委托培养制度。大力提高乡村教师、医生队伍素质。加强农业科技人才队伍和技术推广队伍建设。培养一支有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民队伍，造就更多乡土人才。

在资金投入上优先保障，要建立“三农”财政投入稳定增长机制，加大强农惠农富农政策力度，完善农业支持保护制度，健全商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合的农村金融服务体系，拓宽资金筹措渠道，确保“三农”投入力度不断增强、总量持续增加。提高土地出让收入用于农业农村比例。

我们初步测算，要落实乡村振兴战略规划今后五年的重点任务，大约需要投资 7 万亿元以上。财政支出压力再大，也要按照中央的要求把“三农”作为优先保障领域，增加总量，优化结构，提高效率。同时，要坚持农村金融改革的正确方向，健全适合农业农村特点的农村金融体系，推动农村金融机构回归本源，把更多金融资源配置到农村经济社会发展的重点领域和薄弱环节，满足乡村振兴多元化、多层次的金融需求。

在基础设施和公共服务上优先安排，现在，农村地区通公路、通电、通有线电视、通互联网的覆盖面不断扩大。农村学校办学条件明显改善，农村医疗卫生事业快速发展。农村社会保障水平稳步提高。新型农村合作医疗制度运行平稳。2015 年底新农合参保人数达到 6.7 亿，2017 年，城乡居民基本医疗保险个人缴费 180 元，各级财政补助 450 元。2018 年底，城乡居民基本养老保险参保人数 5.24 亿人，领取待遇人数 1.6 亿人，月人均养老金 150 元。农村人居环境治理和美丽宜居乡村建设全面提速。但全国还有近 1/3 的行政村生活垃圾没有得到收集和处理；80%村庄生活污水未得到处理；拥有卫生厕所农户比例仅为 48.6%。约有 1/3 行政村村内道路没有实现硬化。农民养老是大问题，完善制度任重道远，农民人均缴费只有 249 元/年。农民养老保险政府财政补贴 840 元/年；城镇职工基本养老保险财政补 5160 元/年，差 5 倍。城镇职工养老金 2251 元/月，是农民的 20 倍。总之，要坚持尽力而为、量力而行，不超越发展阶段，不提脱离实际的目标，要把那些农民最关心最直接最现实的利益问题，一件一件找出来、解决好，不开空头支票，

说到做到，让农民的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

第三个问题，以实现农民生活富裕为根本促进乡村振兴。

“检验农村工作实效的一个重要尺度，就是看农民的钱袋子鼓起来没有。”要构建促进农民持续较快增收的长效政策机制，通过发展农村经济、组织农民外出务工经商、增加农民财产性收入等多种途径增加农民收入，不断缩小城乡居民收入差距，让广大农民尽快富裕起来。产业兴旺是解决农村一切问题的前提。要充分发挥乡村资源、生态和文化优势，加快发展乡村产业。

一是要深入推进农业绿色化、优质化、特色化、品牌化。推进特色农产品优势区创建，建设现代农业产业园、农业科技园。实施产业兴村强县行动，推行标准化生产，培育农产品品牌，保护地理标志农产品，打造一村一品、一县一业发展新格局。

二是农产品既要产得出、产得优也要卖得出、卖得好。现在，许多优质农产品还是在田头卖、在马路边卖，还是“提篮小卖”，还是“披头散发”在卖，好东西卖不出好价钱。要学会给农产品梳妆打扮和营销宣传，加强农产品产后分级、包装、仓储、物流、营销，特别是要加快补上冷链物流等短板，推进农产品流通现代化，在提高农业综合效益上做足文章。

农村电商为城乡商品流通创新了渠道，有助于带动仓储物流、标准化生产、包装设计、品牌营销、质量溯源等配套产业和服务的发展。要大力发展乡村数字基础设施和数字服务体系，培养适应数字农业发展的人才，赋予农民更多数字化工具，鼓励支持各类市场主体创新发展基于互联网的新型农业产业模式。

三是让农民合理分享农业产业链收益。农村一二产业融合发展是乡村产业发展的必然趋势，融合发展不是简单的一产“接二连三”，关键是完善利益联结机制，要通过就业带动、保底分红、股份合作等多种形式，让农民合理分享农业全产业链增值收益。

四是在粮食问题上不能掉以轻心。“手中有粮，心中不慌。”我国粮食还没有过关。在粮食问题上不能侥幸、不能折腾，一旦出了大问题，多少年都会被动，到那时谁也救不了我们。粮食生产根本在耕地，命脉在水利，出路在科技，动力在政策。要充分保护和调动农民生产经营积极性，使务农种粮有效益、不吃亏、得实惠。要建立健全对主产区的利益补偿机制，保障产粮大县重农抓粮得实惠、有发展，不能让生产粮食越多越吃亏。各级地方政府要自觉承担维护国家粮食安全责任。任何省区市，无论耕地多少，都要承担粮食生产责任，特别是粮食主销区要切实落实责任。如果一个地方真把粮食生产搞没了，就是抛弃了责任。这方面还需要有硬约束。

第四个问题，要在继续推动农村经济发展的同时，要更好地推动农村社会全面进步。

一是要把文化建设放在乡村振兴更加重要的位置。乡土文化是我国数千年农耕文明的智慧结晶。近些年，随着城镇化进程快速推进，乡村传统建筑急剧减少、乡村风貌发生巨大改变、乡土文化特色遭到破坏。一些地方以城市审美为标尺改造农村的做法大行其道，乡村建设退化为简单的环境整治，甚至等同于建筑立面的化妆式改造，乡村建设“千村一面”。乡村美食、文化习俗、手工艺、生活形态日益去乡土化，乡村社会关系和文化特色逐步丧失，乡村文化日渐荒芜。

与此同时，乡土文化赖以生存的共同生产、共同生活基础逐渐消失，生存滋养空间显著缩小。现代都市文化和工业文明冲击日益升级，乡土文化和民间艺术生存空间受到显著挤压。一定程度上，乡村社会空心化、相对衰弱，背后交织的是乡村价值失落、差序格局式微、乡土文化流逝。

传统文化的根基在乡村，乡土文化的根不能断。促进乡村振兴，不仅要把乡土文化传承保护好，还要不断发扬光大。要提倡见人见物见生活，让老百姓的真实生活、生产耕作、民俗活动等传统文化得以延续和发展，传承活态的乡土文化，保存文化基因，守护文化根脉。要从乡村风貌、传统技艺和文化资源等方面，复兴乡土文化，从整体上恢复乡村活力，形成独特的乡村魅力，增强乡村发展的软实力。要在保护和弘扬优秀乡土文化上下一番“绣花”工夫，加大对古镇、古村落、古民居等乡村物质文化的整修保护，留住乡土文化记忆。要下大力气保护农业文化和农耕文明遗产，做好传承弘扬工作。挖掘保护民间表演艺术、传统戏曲、手工技艺、民族服饰、民俗活动等乡村非物质文化遗产，注重把传统文化载体与现代文明元素相结合，传承独特风格样式，赋予新兴文化内涵，让乡土文化焕发新生机。

二是提升乡村社会文明水平。实施乡村振兴战略，不能光看农民口袋里的票子有多少，更要看农民的精神风貌怎么样。当前乡风文明建设中存在的问题不养父母、不管子女、不守婚则、不睦邻里等有悖家庭伦理和社会公德的现象增多，家庭的稳定性不断被削弱。一些地方农村红白喜事大操大办，攀比之风和过度消费盛行。要以社会主义核心价值观为引领，坚持教育引导、实践养成、制度保障三管齐下，采取符合农村特点的有效方式，加强农村思想道德建设，开展移风易俗行动，弘扬乡村文明。

三是加强和创新乡村治理。乡村治理是国家治理的基石。没有乡村的有效治理，就没有乡村的全面振兴。总的看，乡村社会仍然是国家治理中的薄弱环节。贯彻十九届四中全会精神，要加强党对乡村治理的集中统一领导，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，重点从治理理念更新、治理体系优化、治理手段创新方面综合用劲、精准发力，以法治“定分止争”、以德治“春风化雨”、以自治“消化矛盾”，推进乡村治理的现代化。

第五个问题，遵循乡村发展规律，做好村庄规划。

随着工业化和城镇化的不断推进，乡村社会正经历数千年来从未有过的大变局。要看到，现阶段我国农村转型变化还处于进行时，农村还在演变分化中，有的村庄要逐步向城镇形态靠，有的村庄会长久存在，有的村庄会逐渐衰落，这符合村庄演进发展的规律。哪些村保留、哪些村整治、哪些村缩减、哪些村做大，都科学论证、科学规划、因地制宜、对症下药，针对不同类型的村庄研究不同的办法，注重质量、从容建设，不追求速度，不能不顾农民意愿，把建设城市那一套放到农村照搬照抄，大搞撤村并居、集中上楼。村庄规划是实施乡村振兴战略的基础性工作。要扎实做好市县级村庄空间布局规划，科学编制好“多规合一”的实用性村庄规划。要注重保护好农村生态环境，保留乡土风情风貌，保存特色乡土文化，重新认识、不断挖掘田园和乡土价值，扬农村之长、补农村之短，打造各具特色的美丽宜居乡村。

（作者：农业农村部党组副书记、副部长）

七十年中国粮食发展的成效与经验

杜志雄

粮食问题对于任何一个国家而言，在任何时候都是影响其国家安全的至关重要因素。中国作为世界上的人口大国，能否有效保障粮食安全，不仅事关广大人民群众的生计问题，更影响着全球的粮食格局。新中国成立以来，党和国家始终关注粮食生产，注重粮食安全。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央更是把粮食安全作为治国理政的头等大事，多次强调“中国人要把饭碗端在自己手里，而且要装自己的粮食”。

新中国成立 70 年来，我国用占全球 9% 的耕地、6% 的淡水资源，养活了近 20% 的人口，创造了举世瞩目的奇迹。回顾 70 年来我国粮食发展的历程，总结 70 年来取得的成效与经验，才能继续走好有中国特色的粮食安全道路，不断满足国家与人民在新时代对于粮食安全的新要求。

中国粮食发展的基本历程与成效

70 年来，我国粮食发展的基本历程可以概括为如下四个阶段，其中每个阶段的发展特征、发展动力与发展成效都有所不同。总体而言，我国粮食生产的发展特征逐渐由曲折波动转向基本稳定，发展动力不断从外部激励向市场引导转变，发展的成效从数量安全扩展到质量与结构的优化。

（一）1949—1978 年：艰难发展，保障城市与工业优先。1949 年，我国的粮食产量仅有 1.13 亿吨，平均每公顷的粮食产量为 1029 公斤，人均粮食占有量为 209 公斤，显著低于世界平均水平。随后进行的土地改革与农业合作化运动，实现了农村土地的短暂私有，并将小规模生产经营的农户组织起来，使粮食生产在短期内快速恢复与提升，粮食产量出现了第一轮快速增长。到 1958 年，我国粮食产量实现“九连增”，年均增长率高达 6.53%。1963 年，我国谷物的单位面积产量开始高于世界的平均水平。但一直到 1966 年，粮食产量才达到 2.14 亿吨，并开始稳定保持在 2 亿吨以上。新中国粮食产量首次跨越亿吨级的大关，用了 17 年的时间。此后，我国的粮食产量一直处于较为稳定的增长状态，年均增长率约为 3.12%。1978 年，我国的粮食产量达到 3.05 亿吨，此后也一直维持在 3 亿吨以上，用 12 年的时间实现了由 2 亿吨到 3 亿吨的新跨越。同年，平均每公顷的粮食产量为 2527 公斤，人均占有量为 317 公斤，分别较 1949 年增长了 145.53% 与 51.52%。

这一阶段，在人民公社的生产经营体制整体抑制了农业生产效率的大背景下，我国的粮食生产凭借农业基础设施建设带来的综合生产能力提高，始终在艰难中谋求发展与提升，保持了 3.75% 的年均增长水平，保证了城市与工业部门的优先发展。但整体上看粮食等主要农产品处于绝对短缺状态，粮食供求关系维持

需求抑制的紧平衡格局。

（二）1979—2003 年：波动发展，长期短缺的困境改变。改革开放以来，农业生产关系不断调整，家庭联产承包责任制的推行，确立了农户家庭在农业生产经营中的主体地位，前所未有地激发了广大农民的生产与种粮积极性。1989 年，我国粮食产量稳步踏上 4 亿吨的新台阶，用 11 年的时间又迈过了一个亿吨级大关。从 1979 到 1998 年，尽管我国的粮食生产呈现出总体向好的发展趋势，未发生大规模的减产，但其中的周期性波动仍较明显。20 年间，至少发生了 6 次粮食产量的周期性波动，基本都是呈现出“增几年，减一年”的变化趋势，并且减产年份的变化幅度都超过了 2%，暴露出粮食生产中存在的风险。1998 年，我国的粮食产量为 5.12 亿吨，较 1978 年增长了 68.10%，较 1949 年增长了 352.62%。

在此阶段，国家对于农业生产经营体制实行了重大改革和创新，建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。由此带来的政策红利有效推动了粮食生产的发展，年均增长率约为 1.52%。同时，开始了对粮食流通体制的改革，逐渐取消计划经济时期对于粮食的“统购统销”政策。正是由于这一系列制度创新和政策优化，自新中国成立以来一直面临的粮食长期短缺困境发生了重大改变，实现了由绝对短缺到基本平衡、丰年有余的历史性跨越。

（三）2004—2012 年：跨越发展，数量安全已初步实现。进入新世纪以来，农村税费体制改革的推进与农业支持保护政策（包括各种政策补贴、最低保护价、托市收购等）的建立与完善，通过“减（免）税增保、一减（免）一增”的方式，又一次有效提高了农民的生产热情与种粮积极性。2003 年起，我国粮食生产迎来了又一轮的强劲增长，粮食产量实现“十二连增”，并稳步登上两个亿吨级的新台阶。2007 年，我国的粮食产量稳定迈上 5 亿吨的新台阶。在此基础上，又仅用 5 年时间，在 2012 年站稳了粮食产量 6 亿吨的新台阶，实现了此阶段的第二个跨越式发展。

在这十年间，通过逐渐开放粮食市场，同时通过建立与完善农业支持保护政策，显著提升了农民的种粮积极性，推动粮食产量稳步迈上两个亿吨级台阶，使得中国粮食安全在数量与总量上保障了不断增长的市场需求。

（四）2013 年—至今：稳定发展，质量与结构不断改善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终高度重视粮食安全问题，走出了一条中国特色粮食安全之路。自 2013 年以来，我国的粮食生产一直保持稳定发展，粮食产量始终保持在 6 亿吨以上，2015 年以来始终维持在 6.5 亿吨以上。2018 年，我国的粮食总产量为 6.58 亿吨、平均每公顷的粮食产量为 5621 公斤、粮食的人均占有量为 471 公斤，实现了谷物的基本自给，确保了口粮的绝对安全。更为重要的是，这一时期，面对资源和环境约束、相对宽松的国际粮食市场，我国于 2014 年适时调整了粮食安全战略，开始在立足国内的坚实基础上，注重运用国内国际两种资源、两个市场保障粮食安全的新战略。

当前，粮食安全问题已经不再是简单的数量问题与总量问题，更重要的在于质量方面与结构方面。如何更全面地实现“吃得饱”，并不断向“吃得好”转变，是新时代保障粮食安全面临的新问题。以市场需求为导向，推进粮食的供给侧结构性改革，不断满足国家与人民在粮食数量与质量安全上的新需求，是当

前粮食生产发展的一个重要方向。自 2016 年起，我国开始在“镰刀弯”地区调减玉米种植面积；2017 年启动实施“优质粮食工程”，强化绿色优质粮油产品供给，都是实现粮食生产质量与结构改善的重要举措。

综上所述，70 年来中国粮食生产实现了由绝对短缺向供需基本平衡、由注重数量增长向数量质量并重的两个历史性跨越，这两个历史跨越也是中国 70 年粮食发展成就的最重要的体现。

中国粮食发展的主要经验

新中国成立 70 年来的粮食生产取得了显著成效。在其背后，除了上述制度调整和政策优化的基础和保障性因素作用外，中国粮食增长和发展的主要因素及经验还表现在以下几个重要方面。

一是不断强化粮食生产基础能力。新中国成立以来，始终把强化粮食生产的基础能力作为抵御自然风险、保障粮食安全的首要路径，通过不断改善粮食生产面临的农田、水利、农业机械与科学技术等方面的客观条件，不断实现“藏粮于地，藏粮于技”。

新中国成立之初，小规模生产经营的农民难以凭借一己之力在水利与农业机械等需要大规模投资的生产条件上进行改善。1953 年开展的农业合作化运动与 1958 年开展的人民公社化运动，强化了农业生产中的集体经营，增强了农户改善生产条件的能力。在人民公社时期，我国开展了一大批农田水利方面的基础设施建设，有效提高了农业机械化水平。同时，改造了一部分中低产田，努力实现有限耕地资源的质量提升。在这一时期，对于粮食生产基础能力的夯实，最大限度地实现保证了粮食生产上的稳定与提升。

改革开放以来，特别是进入新世纪之后，党和政府更加重视夯实粮食生产的基础能力，相继颁发了一系列文件与政策。2004 年持续至今的农机购置补贴，降低了农民在农业机械购置上的负担，极为有效地推动了农业机械化发展。2008 年的中央一号文件更是以“切实加强农业基础建设”为主题，布局农田、水利、农业机械与科学技术发展，为提高粮食的基础生产能力指明了方向。

耕地方面，在城镇化与工业化快速发展，建设用地不断增加，耕地资源愈发有限的背景下，我国确定了必须严守的 18 亿亩耕地红线，划定了永久基本农田，执行城乡建设用地“增存挂钩”机制，在耕地数量上保障了粮食生产的基础能力。同时，进行高标准农田建设，强力“减肥减药”，推行休耕轮作试点，恢复与提升耕地地力，在耕地质量上保障了粮食生产的基础能力。严格落实“藏粮于地”战略，既“藏粮”于大规模的耕地，也“藏粮”于高质量的耕地。农业科技的进步与广泛应用同样有效地提高了粮食的生产能力，无论是良种培育、农业技术推广还是引进国外先进技术，都有效改善了粮食生产面临的客观条件，不断实现“藏粮于技”，夯实了粮食生产的基础能力。

70 年来，在农田、水利、农业机械与农业科技等基础生产条件上，我国实现了跨越式的发展。据统计，目前，我国耕地面积约为 20.23 亿亩，累计建设高标准农田 6.4 亿亩，有效灌溉面积 10.24 亿亩；农业机械总动力超过 10 亿万千瓦，主要粮食作物的机械化作业率超过 80%；农业科技进步贡献率达到 58.3%，为粮食安全提供了有力的保障。

二是优化农业生产经营方式。在不断夯实粮食生产综合能力的基础上，将这些生产要素以更加有效的

方式组织起来，优化农业与粮食的生产经营方式，也是 70 年来我国粮食发展取得重大成效的关键经验。新中国成立之初，农村土地短暂的私有化激发了农民的生产热情，推动粮食产量大幅度增长。改革开放以来，家庭联产承包责任制逐渐被确立，适应了当时最广大农民的需求，农民的生产积极性不断提升，极大地解放与发展了生产力，促进了粮食生产的发展。但随着城市与工业的快速发展，农业部门的比较收益不断下降，加之政策层面对于农村劳动力流动限制的逐渐放松，农民务农与种粮的积极性显著下降，开始有较多的农村劳动力放弃务农。面对不断增长的人口和增产潜力日益有限的耕地，以什么样的生产方式来稳定与提高粮食产量，成为我国粮食安全面临的新问题。

党的十八大以来，通过推进农村承包土地“三权分置”改革，培育新型农业经营主体，我国不断探索出新的生产方式，提高了粮食生产，保障了粮食安全。“三权分置”改革不断放活承包地经营权，鼓励土地流转，逐渐实现适度规模经营。同时，在“谁来种地”“如何种地”的问题上，既强调专业大户、家庭农场、农业合作社、龙头企业等新型农业经营主体在粮食生产中的重要作用，又不断引导小农户通过社会化服务、农业生产托管等方式，实现与现代农业的有机衔接，努力实现粮食安全的“双主体”保障。

由此可以看出，新中国成立 70 年来，我国的农业生产经营方式主要经历了从“集体生产经营”到“家庭承包生产经营”，再到“多元主体共同生产经营”的转变。一方面，生产组织形式越来越多元，突出各自的特色与效率水平；另一方面，不断为农民生产经营方式的选择“赋权”，使农民越来越能自主选择适合自身条件的生产方式，更大程度地激发了农民的生产积极性，进而推动了粮食生产发展，保障了粮食安全。

三是不断深化粮食市场体制改革。70 年来，我国的粮食流通体系经历了从“自由贸易”到“统购统销”再到“市场化收购”的发展历程，显现了主要由行政推动向市场引导的动力变革。新中国成立之初，短暂实行的粮食自由贸易暴露出其在保障供需平衡上的不足，也从根本上不利于执行当时“城市与工业优先发展”的基本战略。因此，自 1953 年至 20 世纪 80 年代，我国一直对粮食的流通采取“统购统销”方式，从根本上稳定了国内粮食的总体供需平衡。

改革开放以来，家庭联产承包责任制推动粮食产量提升，为“统购统销”制度的改革提供了现实基础。同时，我国整体由计划经济向市场经济的转变，也对粮食市场体系的建立与完善提出了要求。20 世纪 80 年代推行的“双轨制”即是我国粮食市场化改革的开端。进入 21 世纪，对于玉米实行的临时收储政策，以及对小麦与稻谷实行的最低收购价政策，共同形成了粮食流通的“政策市”，也在一定程度上对于粮食的生产起到了刺激与稳定作用。与此同时，初步建立的直接补贴政策体系，减轻了粮食市场化改革对种粮农民的影响，为进一步深化改革解决了后顾之忧。但“政策市”对粮食生产的长期激励，使粮食的供给侧结构性问题凸显，特别是玉米“三量齐增”的情况较为突出。对此，我国开始在稳步下调玉米临时收储价格与小麦、稻谷最低收购价格的基础上，推进粮食的“市场化收购，价补分离”。目前，在东北地区已经实现了玉米与稻谷的“市场化收购，价补分离”，粮食的市场化改革效果明显，对于农民种粮的支持保护更加科学合理，所带来的价格扭曲得以缓解，粮食产量波动的幅度也将更加有限。

同时，在粮食市场化改革不断推进的过程中，仍坚持对于粮食的宏观调控，强化国家规划对粮食安全的引领作用，有效发挥中央与地方储备粮在我国粮食安全体系中的重要地位。在推动粮食增长与保障粮食安全进程中，粮食市场化改革发挥的关键作用在于，不断完善粮食的价格形成机制，不断消除对粮食价格的扭曲，提高我国粮食的竞争力；同时，也有利于避免大量的外国粮占据我国市场、威胁我国粮食产业的安全，确保中国人饭碗中装的是自己的粮食。

四是不断完善农业支持保护政策。新中国成立初期，城市与工业的优先发展，多是通过“剪刀差”方式实现的。进入 21 世纪与加入 WTO 以来，我国为了更好地在扩大对外开放中掌握粮食安全的主动权，将饭碗端在自己手里，并且装的是自己的粮食，逐渐加强了对种粮农民收入的重视与保障，逐步建立了对于农业的支持保护政策体系。

21 世纪初，我国进行了农村的税费体制改革，于 2006 年全面取消了农业税，延续了 2600 年的“皇粮国税”终于退出历史舞台，有效地降低了农民在生产经营中的成本，提高了农业的生产效益与农民收入，大大提升了农民种粮的积极性，也为进一步确立与完善农业支持保护政策扫清了障碍。

2003 年开始，粮食直补、良种补贴、农资综合补贴的推行，标志着对于农业的支持与保护作为一项政策与制度开始形成。自推行以来，粮食直补超过 1598 亿元、良种补贴超过 1590 亿元、农资综合补贴超过 6600 亿元，极大地降低了农民从事粮食生产的负担，尽可能地保障了种粮农民的收益。2016 年全面推开的耕地地力保护补贴整合了过去的“三项补贴”，更加精准有效地减轻了种粮农民的负担，以更加符合 WTO 贸易规则的方式稳定了农民种粮的积极性。与此同时，当前在东北地区推行的玉米、稻谷生产者补贴制度也是在农业供给侧结构性改革与粮食市场化改革背景下，保障种粮农民收益的有效措施。对于轮作休耕农户进行的每亩 500 至 800 元的补贴，甚至超过了农民种粮可能获得的收益，在有效恢复与改善耕地质量的基础上，极大地提升了种粮农民的积极性。

整体上，取消农业税与建立农业支持保护政策体系，一方面减轻了种粮农民的负担，保障了农民种粮的收益，提高了其应对市场风险与自然风险的能力，保障了国内的粮食产量安全。另一方面，在中国加入 WTO 之后，完善对于农业与粮食的支持保护，进而降低农民种粮的成本负担，是有效提高我国粮食竞争力的重要手段，能够确保我们的碗里装的是自己的粮食。在新中国 70 年的发展历程中，尽管农业支持保护政策与制度的起步较晚，但却在种粮比较收益不断下降的背景下，有效地减轻了种粮农民的负担，提高了农民的种粮积极性，提升了我国粮食的竞争力，进而有效保障了粮食安全。

中国 70 年粮食发展成效显著，确保粮食生产和安全的经验也弥足珍贵。未来的中国粮食增长正面临资源环境约束继续增大、成本不断上升、高质量粮食需求持续旺盛等一系列压力。缓解这些粮食增长的压力、确保需求不断增长情况下的中国粮食安全，既要汲取以往的经验，也要持续地实施粮食增长技术创新和生产主体的创新，更要做好遵循国际农业贸易规则前提下的国内粮食促进政策的创设。

（作者：中国社会科学院农村发展研究所党委书记、副所长）

部分国家或现政治动荡和粮食安全危机

——疫情下的非洲

刘青海

2020 年的疫情对全球旅游业、航空业、石油矿产等行业造成严重冲击，非洲经济亦遭受巨大打击。建议相关各方关注非洲经济的现状、面临的问题及下一步走向，抓住后疫情时代非洲经济发展新窗口，化危为机，进一步加深中非合作，深入推进“一带一路”倡议。

非洲经济走向研判

一是疫情将趋于严峻，经济损失严重。由于非洲的公共医疗体系相对薄弱，应对财政空间有限，位于南半球的一些国家即将进入冬季流感高发期，部分民众不顾禁令继续外出活动等原因，非洲极易成为新冠肺炎疫情的重灾区。从范围来看，非洲第一波确诊的基本都是上层阶层，但近期确诊和死亡病例中处于社会中下阶层的比例越来越高。为应对疫情，非洲国家大多采取“封城”等限制措施，经济活动的正常运行受到极大阻碍，必然造成巨大的经济损失。国际货币基金组织 4 月发布的《世界经济展望》预测，撒哈拉以南非洲经济增长预计将在 2020 年降至-1.6%。世界银行每两年发布的撒哈拉以南非洲经济形势报告预计 2020 年该地区的增长率将从 2019 年的 2.4% 剧降至-2.1%—-5.1%，陷入 25 年来的首次经济衰退。

二是极端贫困人口、脆弱就业人口大幅增加。根据联合国非洲经济委员会的估计，疫情对非洲经济增长的影响，在疫情控制最好的情况下可能减缓到 1.8%，最坏的情况下则将衰退到-2.6%，从而将有 500 万至 2900 万人可能被推入 1.90 美元/天的极端贫困线下。脆弱的家庭因疫情进入短暂贫困的概率将增加 17.1%，进入 10 年或更长的时间贫困的概率将增加 4.2%，而从贫困中摆脱的概率则将下降 5.9%。非洲每年的正式就业机会（目前为 370 万人）预计将下降 1.4% 至 5.8%，非正式和脆弱就业将会增加（非洲 60% 以上的男子和近 75% 的妇女非正式就业）。据国际劳工组织预计，由于工人面临全部或部分工作场所倒闭，非洲将损失 1900 万个工作岗位。

三是萨赫勒国家和非洲中部国家可能发生政治动荡。法国外交部所属的分析、预测与战略研究中心（CAPS）4 月初发布报告《穿山甲效应：非洲即将迎来风暴？》，预测疫情之下，大多数非洲国家政府将遭遇破产，因为疫情催生的危机对非洲来说可能是“难以承受的”。其中，萨赫勒国家和非洲中部国家被分别界定为“脆弱”和“穷途末路”的政权，疫情在这两类国家不仅可能造成动荡，还可能引发政权倒台。对于萨赫勒国家，隔离措施将打破非正规经济的脆弱平衡，而这种支撑日常生计的经济形式对维持社会契约来说是必不可少的，加之多为全球最容易导致传染病流行的国家，因此可能触发政治动荡。在中部非洲，疫情的冲击、油价的崩溃可能使喀麦隆、加蓬和刚果（布）等国本已放缓的经济加速陷入危机，以道达尔

为首的石油业经营者考虑从这些国家撤离，打破当地脆弱的经济平衡。

四是撒哈拉以南非洲特别是东非有可能发生粮食安全危机。撒哈拉以南非洲特别是东非地区的农业生产受新冠肺炎疫情影响严重：乐观的情况可能会下降 2.6%，但若各国贸易中断则有可能下降 7%。由于收入下降、交易成本上升、粮食出口国的出口限制，预计该地区粮食进口量最少会下降 13%，最多会达到 25%。更为严重的是，在疫情来袭之前，肯尼亚、埃塞俄比亚、索马里已经遭遇了数十年来最严重的蝗灾。由于红海两岸和非洲之角的气候十分适合蝗群繁殖，如果控制不力，蝗群 6、7 月可能扩大 500 多倍，而其时正值收获季，东非的粮食安全形势将极为严峻。

五是经济一体化趋势有望加强。原定于 7 月启动的非洲大陆自由贸易区已经无法按原计划执行，因为没有国家会在近期开放边境口岸。为提振萎靡不振的经济，预计非洲国家将强化与其他国家的贸易协定，尤其是与非洲大陆其他国家的贸易协定。政府可能协助和促进本地公司参加贸易代表团和其他促进出口的活动，简化进行跨国金融交易的过程，采取措施解决提高生产力，降低经商成本等。同时，非洲国家可通过低利率扩大生产能力，利用非洲的经济一体化举措，扩大非洲内部贸易（目前非洲内部贸易仅占其贸易总额的 15%）。2020 年 2 月，非洲国家已同意将 90% 的商品的关税降低到零，这与联合国非洲经济委员会期望采取的其他贸易便利措施一起，将在四年内增加非洲大陆内部的贸易超过 50%。

六是进口替代、ICT 行业、数字基础设施的发展有望加快。非洲国家可能利用疫情造成的缺口减少对远方供应商的过度依赖，转向更接近的供应商，从而加快本地化生产的进程，进一步鼓励本地制造业的发展（如优先考虑技能培训、降低贷款利率、能力建设和正确的技术），对促进非洲区域价值链、发展工业化的持续努力产生一些积极影响。疫情对非洲各国的政治、经济、社会发展都造成一定影响，使得政府与企业都意识到需要进行数字化转型，必然加快信息和通信技术部门的发展，改进电信基础设施服务，建立与网络安全、个人数据保护和隐私、数字支付以及支持金融科技初创企业增长相关的法律和监管框架。此外，有望进一步推进电力基础设施，采用公私合营形式。如南非可能以可负担的步伐规模开发核电，欢迎私人企业参与。

后疫情时代的应对措施

一是把本地化原则融入中非经济合作的各个方面。后疫情时代，我们应吸取疫情的经验教训，更为积极地采用本土化原则，让中非形成利益共同体，以增加其合作的动力而减少变动的可能，深化中非经济合作。这里的本地化指站在当地人的视角，用当地游戏规则、当地思维模式、当地力量、当地资源设身处地、因地制宜进行相关安排。因此，采用本地化原则，使合作项目符合当地人民的特点，切合当地的实际需要才能以不变应万变，不管发生什么冲击，都有助于化解风险，减少冲击。

二是设立非洲农业复苏基金、非洲纺织服装复苏基金、非洲医药产业支持基金，优先支持中国在非相关企业。疫情给非洲工业、农业以及在非中国企业带来巨大损失。考虑到在非中国农业、农产品加工、纺织服装等劳动密集型企业相对较多的情况，可设立非洲复苏基金、非洲农业复苏基金、非洲纺织服装产业复苏基金，向因疫情遭受巨大损失的企业、农户提供资金、技术、培训等帮助（中国在非相关企业应放在优先地位）。同时，考虑到非洲医疗、制药行业的巨大潜力，可将相关项目作为初步支持候选项目，提供

融资途径。

三是设立非洲数字经济发展基金，与非洲加快数字经济的合作。疫情后，非洲数字经济产业预计将得到更快发展。这需要降低移动宽带的成本，确保互联网发展水平较低的国家（地区）特别是被边缘化的人们可以访问网络，设立相关基金在服务不足的地区提供服务，提高人民的数字技能和数字意识等。中国可在《中非合作论坛—北京行动计划（2019-2021 年）》框架下，与非洲分享信息通信发展经验，共同把握数字经济发展机遇，鼓励企业在信息通信基础设施、互联网、数字经济等领域开展合作，助推中非双方实现包容式发展。

四是建立中国企业、当地政府部门、公民社会畅通的常态化合作联络机制。后疫情时代，可考虑建立中国企业、当地政府部门、公民社会畅通的常态化合作联络机制，定期组织中国企业与当地政府部门、社区、媒体、非政府组织交流会，让双方借此机会能够开诚布公，深入沟通交流，通过当地部门细致的政策讲解和双方坦诚的对话交流来化解分歧，解决问题。

五是建立应急机制及时化解不利舆情，支持民间力量发挥更大作用。多年来，美国依靠大量的非政府组织（NGO），深入渗透到非洲的每一个角落，大大增强了在非洲特别是在民间的影响力。后疫情时代，中国可借鉴美国在非洲 NGO 一些行之有效的做法，籍以深化中国在非洲特别是在民间的影响，打赢国际舆论战。例如，利用相关电商和线上传播经验丰富的中国企业、在非华人，及时发现和澄清恶意舆论。还可加强中非在国家有效治理方面的合作，支持民间力量成立非政府组织，以非洲青年为重点进行“能力建设计划”，培养一批亲华精英。

六是利用大数据收集相关消费者数据，生产适合市场需要、符合发展趋势的产品。目前，中国已在大数据使用领域处于相对领先地位，如利用大数据管理动态信贷风险并降低债务违约率，使用预测算法帮助疏导交通，利用地理空间数据通知农民收割庄稼等，使用健康大数据帮助制定精准健康战略决策，确定整个人口健康趋势和治疗成功率等。中国企业可以利用这个优势，在互联网相对发达的非洲国家如尼日利亚、加纳、肯尼亚等首先实施，利用大数据收集相关消费者需求、爱好、发展规律等数据，生产适合市场需要、符合发展趋势的产品。

七是抓住当地私有化机遇。近年来，埃塞俄比亚、安哥拉等不少非洲国家开始对一些行业、企业进行私有化。例如，2019 年 6 月，安哥拉财政部私有化技术委员会表示，为鼓励国内外的私人资金、知识和管理进入相关产业，提升对国民经济有重大影响的企业竞争力，将对超过 190 家公营企业进行私有化（其中 32 家为主要的国营企业）。目前，安哥拉公营机构的私有化进程，已经按照法律规定的条文和准则开展。后疫情时代，由于当地不少产业、企业进入困难时期，中国企业可密切留意相关信息，瞄准被疫情严重冲击的优质资产，通过当地一些投资基金、私募基金对石油、矿产、金融、食品、数字技术和医药卫生等行业进行收购。

（作者：浙江师范大学非洲经济研究所所长。本文是作者主持的国家社科基金一般项目“我国生产要素成本上涨与劳动密集型产业向非洲转移研究”[16BJY083]的阶段性成果）

农村集体经济产权制度改革将于今年全面铺开

郭书田

农业农村部政策与改革司近日宣布，农村集体经济产权制度改革今年将在全国各省、市、自治区全面推行，令我心情振奋。这次改革始于 2015 年在少数县试点，然后逐年扩大，由县扩展到部分地市以及少数省，涉及 1000 多个县，积累了丰富的经验，具备了在全国范围内推开的条件。计划用两年时间，即到 2022 年前完成。这是一项关系 9 亿农民切身利益、维护他们权益的大事，是改变农民弱势状态，拉长短腿，补齐短板的必由之路，也是进一步改善党和政府与农民的关系，促进社会安定，巩固党的执政基础的重大举措。如果说，这次抗击史无前例的新型冠状病毒肺炎，是一场生命战线的战役，那么农村集体经济产权制度与全面建成小康社会、精准脱贫是经济战线上三大战役之一，任务十分艰巨，意义非常重大。这项改革非常复杂，涉及《宪法》、《民法通则》、《农业法》、《土地管理法》、《土地承包法》、《乡镇企业法》《村民委员会组织法》等法律，以及众多的行政法规，牵涉的相关部门甚多，认识又多不一致，协调难度甚大，需要省、地、县、乡、村各级党政领导以高度的责任心与使命感，以及一丝不苟的认真精神，加强领导与组织，就像用应对新冠病毒斗争那样，团结一致，众志成城，共克时艰。历史的经验证明，稍有不慎疏忽，就会造成损害农民利益的严重后果。习近平总书记十分关注这项改革，他在小岗村召开的农村集体经济产权制度改革的会议上，强调必须把改革落实到每个农户身上。应该说，这是检验这项改革成效的关键。有几个关键性重大问题，需要从上到下取得认识，提出纯系个人一孔之见，共研究讨论。不妥之处，请批评指正。

一、什么是集体经济？ 集体经济这个词来源于前苏联的农业集体化，在我国农业合作化过程中沿用了这个词。从高级农业生产合作社起，把农民所有的土地、牲畜、大型农具等生产资料变为集体所有，随着人民公社实行公社——生产大队——生产队三级所有以生产队为基础的政社合一的集体所有制，长达 20 年之久。由农民入股为农业生产服务的供销合作社与信用合作社，异化为“二国有”经济，这时基本核算单位是生产队，土地、劳力、牲畜、农具四固定到生产队。与此同时，在毛泽东主席支持下，在公社与生产大队办起来“围绕农业办工业，办好工业促农业”的社队企业，出现了除集体所有的土地（1962 年在修改人民公社条例时，把农民的宅基地也宣布变为集体所有）外，以农民为主体的集体所有企业，使集体经济涵盖了一、二、三产业，在整个国民经济中就中，与国有经济一起形成两种公有制并存的经济，是社会主

义制度的基本标志。改革开放以来，在实践是检验真理唯一标准思想路线指引下，农民突破了一个又一个禁区，创造了一个又一个奇迹，包括土地的包干到户；异军突起的乡镇企业；民主政治的村民自治；离土又离乡进城务工经商的农民工等。农村出现了新的重大变化，在土地的包干到户席卷全国以后，出现了所有权与经营权分离的“两权制”，由公有公营变为公有私营；社队企业在人民公社解体后，易名为乡镇企业，由原来的社、队两个轮子增加了个体、私营两个轮子，成为四个轮驱动，农村产业结构由单一农业变为工、商、建、运、服务业并举，涌现出一批走向世界的农民企业家；村民自治组织，包括村民委员会（相对于人民公社的生产大队）与村民小组（相对于人民公社的生产队），实行“四大民主”（民主选举、民主决策、民主管理、民主监督），它是非经济组织，但在实行土地包干到户以后，不少村已无农业生产合作社等集体经济组织，于是集体所有土地的经营管理权转给由村民委员会行使；在大批农民工进城务工经商以后，他们由“世袭农民”变为“两栖农民”，人在城市，户口仍在农村，享有集体所有土地的承包权，造成了极为复杂的局面。农村集体经济的主体是农民，在这次集体经济产权制度改革中，首先要解决好什么是集体经济与如何确权到户问题，也就是解决好农民产权的缺位与虚化问题。

二、什么是集体经济组织？在改革开放前，集体经济组织比较单一，主要有两种，一是土地的集体经济组织是高级农业生产合作社与人民公社；二是人民公社的社队企业。改革开放以后，由于经济结构出现了多元化，而集体经济组织也呈现多种形式。从事农业的集体经济组织多为社区的农业合作社或土地股份合作社；从事非产业的集体企业，多为公司。第一批在农业农村部注册的7个集体经济组织，如华西村等，都是一二三产业融为一体的集团公司。2018年出现的10个年经营收入200亿元以上的村，其成员大部分是外来的农民工，出现有包括一些国内的私营企业与外资企业，实际上是大型股份制企业，主体也呈现多元化，其中属农民集体所有最大的资产是土地，要使农民真正获得土地的增值效益，增加财产性收入，是管理这些资产的集体经济组织一项重要任务，界定起来十分困难，而政策性很强，需要谨慎对待，绝不能再走产权不清损害农民利益的老路。

三、谁是农村集体经济的主体？综上所述，农村集体经济主要是两大类，一类是土地属资源性资产（农村建设用地属经营性资产）；另一类是工商企业，属经营性资产。这两类集体所有经济的主体都是农民，土地的“三权”分置与宅基地的“三权分置”，都要认真落实到每个农户身上，绝不能“虚置”。贵州六盘水创造的“资源变资产，资产变股权，农民变股东”的“三变”，实现了产权到户，受到广大农民的欢迎，已在全国各地推广。

农民是主体，在农村人口中，谁是真正的农民，享有集体经济产权的收益权，又是一个比较复杂的难题。在以农业为主的村，在确定承包权时以原有农户为据，实行贵州湄潭“增人不增地，减人不减地”的

做法，不包括婚进婚出与生死人员，以保持承包经营权的稳定。集体所有土地产权，原为生产队，现在事实上已成为生产大队，村民委员会相当于生产大队。在以二、三产业为主的村，其成员以外来人口为主，在实行股份制企业中，有的成为股东，收益分配“一视同仁”，但应严格保护属于本村农民的股权收益。为扩大土地的经营规模，鼓励与支持土地经营权的流转，允许出租、转包、转让、入股等有偿办法，可增加原承包户的财产性收入，而不改变原承包户的承包权。

在落实土地集体所有权中，不能认为把所有权落实到集体经济组织或村民委员会就到位了，而作为拥有财产权的农民主体缺位与虚化问题尚未解决。目前在城市化中，土地大量流失，农民权益受损十分突出，地方政府垄断一级市场，以低价将农民集体所有土地变为国有，然后又经营二级市场，以高价出售给房地产开发商，从中获得巨额差价收益，成为重要的财政收入来源。1999年至2019年中，土地出让金高达40万亿元，土地流失1亿多亩，而农民所得无几。国土资源部原部长姜大明承认，这里存在“重城轻乡”与“重工轻农”问题。在2019年第二次修改《土地管理法》时，由于对此反映强烈，只在最后定稿时，增加了一句：在征收土地时，对地方政府提出的价格方案，在30天内，农民可以提出意见，如多数不同意，则不能执行，须作修改。由此可见，在土地资源配置中，由政府起决定性作用变为由市场起决定性作用的难度与阻力，是多么的巨大。但这种损害农民利益的事，总不能长久下去，希望在这次农村集体经济产权制度改革中，对此能有所突破。

四、集体经济组织的法律地位。新颁布的《民法总则》，确定为在社团法人与企业法人之外的第三类特别法人，这在国际上是罕见的，符合中国的基本国情。“特别”在哪里呢？我认为包括以下几个方面的本质内涵：一是它的区域是乡村，包括乡镇——行政村——自然村三个层次。虽有城乡结合部与“城中村”，而其地域属性仍为乡村，不是城市。二是它拥有的资产包括资源性的土地与经营性资产，是以农业为基础，一二三产业融为一体的资产，不是纯工商业资产。三是它的成员主体是拥有土地等资产的本地农民，并能享受土地的增值收益。四是它是拥有集体所有资产与经营权的经济组织，不是非经济组织，不承担非经济任务。五是它在国民经济中属于举足轻重的地位，是公有制的有效实现形式，同国有经济、私有经济享有平等的权利。

五、这次改革在中国农民运动发展历史中的一项伟大的社会工程，具有把这次改革进行到底的神圣责任，没有任何迟疑退让的理由。由于各地资源与经济社会发展水平差异甚大，要坚持因地制宜不一刀切的实事求是原则，把尊重农民的意愿与选择，以及维护农民权益，促进生产发展，增加农民收入的指导思想，贯穿在改革中的全过程，取得实效，改革一定会成功。

我们是践行马克思主义唯物史观的共产党人，坚信历史是人民群众创造的，只要相信群众，依靠群众，

尊重和支持群众的首创精神，就能战胜不论来自何方的艰难险阻，无敌于天下。改革开放是人类发展的大潮，势不可挡，但遇到的阻力是很大的，不会是一帆风顺，犹如逆水行舟，不进则退，我们只能知难而进。回顾在改革开放初期，对农村集体经济产权制度的改革，基层与农民有关于推行股份合作制的创造，如广东佛山市南海县罗镇下坡村，第一个创办了土地股份合作社，浙江温州市的乡镇企业以个体和私营为主，他们联合起来，举办了股份合作社，江苏苏南地区的乡镇企业以集体所有为主，他们创办了股份合作社，与浙江的集体股份合作企业“殊途同归”。浙江省农业厅长孙万鹏，挂职在黄岩县任县委书记，第一个以县政府名义，发布了支持股份合作社的决定。农业部颁发了支持股份合作社的条例，并在全国人大常委会立法计划中，把股份合作社列入其中。但是，对这一新生事物反对之声此起彼伏，什么“不伦不类”，“非驴非马”，致使立法计划取消流产。中国农业大学王立诚教授，出版专著《论股份合作》，我也写了7篇支持农民这个创举的文章。2010年，在农业部经管司张红宇与黄延信支持下，立了一个关于农村集体经济产权制度改革的股份合作制立法的研究课题，经相关专家参与，写出了专题报告，提出法律框架草案，得到农业部韩长赋部长，徐欣荣、陈晓华副部长，全国人大农委刘振伟副主任的肯定与支持。2018年，在修改《农民专业合作社法》时，向人大常委提出把股份合作写入该法。2019年，在第二次修改《土地管理法》时，提出应下决心、动真格把改变地方政府“以地生财”的问题写入该法，未予采纳。由此可见改革之难。遇到的难题常常是以维护意识形态为名，行保护既得利益之实，一有风吹草动，就会死灰复燃。为此，我们只能知难而进，顺势而行，别无选择。

土地是农民的命根子，又是农民拥有的最大资产。我国拥有耕地面积20亿亩左右，国有国营土地仅为4亿亩左右，集体所有土地占80%左右。新中国建立以来，经过土地改革，农民获得了所有权，实现了“耕者有其田”的目标，接着走上互助合作的道路，从初级合作社到高级合作社与人民公社，土地产权制度从“私有公营”到“公有公营”，改革开放以后出现了“公有私营”。从党的十六大首次提出探索农村集体经济产权的有效实现形式，到十八届三中全会决定实行股份合作，赋予农民更多财产权利，增加财产性收入，但进展缓慢。据农业农村部政策与改革司提供的资料可以看出，2019年全国居民人均可支配收入中，财产性收入占8.5%，城镇居民占10.4%，分别高于农村居民的6.1与8个百分点（农民财产性收入占可支配收入的2.4%），这是一个特别重要的信息，是城乡二元经济社会结构深层次矛盾的反映，需要引起高层领导的重视。以上问题，多年来未有大的变化，充分说明农村集体所有土地产权制度的缺陷，不仅是新中国建立70年来未解决的问题，也是改革开放40年来仍未解决的根本问题。这次包括集体所有土地产权在内的集体经济产权制度改革的全面推进，就是要从根本上解决这一重难题。

（作者：原农业部政策法规司长，高级经济师；本文写于2020年3月20日）

如何破解饲料、种养殖、农业风险投资企业的困局

——三论中国的黄金桑产业

任荣荣

近几年农业企业，特别是饲料、种养殖和农业风险投资企业一直处在困顿和焦虑中，甚至在破产的阴影下艰难度日，老百姓颇有牢骚，政府也操碎了心。

一、对中国的“三农”问题的基本认识

所谓粮食，主要是指蛋白质、淀粉和脂肪。生产淀粉的旱地作物，我们有极大的潜力，国内自给率可达80%以上。质量虽存在一些问题，但基本安全。但是我国蛋白质饲料的缺口，基本上要依靠进口，依赖度达80%以上。全国一年缺的蛋白质，超过4000—5000万吨！所以一年进口大豆、豆粕达八九千万吨。小麦、水稻、玉米三大主粮中，玉米进口较多，主要也是用作饲料。如果这些饲料作物种在中国的土地上，需要6—8亿亩优质耕地。由于中国有14亿人口，18亿亩基本农田已经不堪重负，进口也就势在必行，似乎就是真理。

从食物营养角度来看，主粮解决吃饱，副食解决吃好。人体健康，蛋白质绝对不能缺少。优质蛋白质和脂肪靠畜牧业及油料作物提供，畜牧业需要的蛋白质则以植物蛋白为主，豆粕是富含蛋白质的上等饲料，大豆就成了蛋白饲料的主力军。进口的大豆基本是转基因的，是否有损健康，举国质疑，而业界反对者甚多，上上下下都有忧虑。

近年中美贸易战，加剧了畜牧业饲料供应的不稳定性。今春，新冠肺炎疫情未了，多国做出禁止粮食出口的决定。今年国际市场的豆粕接连涨价，每吨已经上涨了四五百元。养殖企业很艰难，但最终都要转嫁到消费者身上。

正是上述因素，国内相关的饲料、种养殖、农业风险投资企业的老总们犹如坐上了过山车，陷入了难以自立、难以自主的困局。日子艰难是常态，破产也常见。何以破局？上上下下殚精竭虑。

笔者认为，应就以下几点达成共识：

第一，关于粮食安全，我国的粮食可以解决老百姓的温饱，但是还要让老百姓吃好，则有许多困难。

第二，中国的粮食问题，主要是蛋白质饲料问题。解决蛋白质饲料的供应是重中之重。

第三，解决我国蛋白质饲料问题要放眼中国广袤的国土，不能局限于18亿亩耕地国家要统筹规划，

充分利用闲置土地和待治理国土，各地各部门所辖的土地资源特别是可利用的土地资源要释放出来。条块分工是为了便于管理，但分工过度就成了割据。分工也要合作。从社会发展进步层面上分析，分工合作是真正的改革开放思维，才是顾大局、利社稷、为百姓的正道，正能量。特别是中国的“三农”问题，难以破解的原因就是条块分割的负能量作用。缺乏合作，政出多门，导致好事难办，也是产生“不作为、乱作为”，乱国扰民的政策性因素。

二、解决中国饲料问题的破局之策

贸易战、新冠病毒防控战，实际上已经成为世界大战。战争打的什么，除了制造业、高技术，以及新思路、创新能力。当然也包括粮食。中国饲料的原料供应实际上已经危机显现。如果蛋白质饲料进口被卡，很难设想中国人还有什么小康可言。禽流感、猪瘟病让多少饲料、养殖企业跌入低谷，使多少农业风险投资企业遭损继而对农业投资望而生畏！去冬今春的新冠病毒又使多少农业企业陷入危机？

个人愚见，可以通过开发第二农业即木本农业，在十八亿耕地之外发展黄金桑产业，作为蛋白质等农产品生产基地。一句话，要用桑树。

桑树是不可多得的生态经济兼用型树种。桑树, 桑科桑树属，落叶乔木或灌木，拉丁名 *Morus alba* L. 中国是世界桑树分布中心。全世界桑树约有 30-33 个种（含变种），中国就有 25 个种（含 5 个变种）。丰富的桑树种质资源是发展中国桑产业的重要基础。

桑树是我国传统的栽培树种，从嫫祖倡导种桑养蚕缫丝算起，迄今 5000 余年。中国素有“农桑立国”的悠久传统。桑产业秉承中国五千余年的农桑传统，应用现代科学技术，让古老的农桑文明为中华民族的复兴再度焕发青春。

桑产业立足于广袤的山水田地，一年栽植数十年永续经营，在农村建成生态经济生物资源库，成为农业农村经济的重要的原料生产基地。

桑产业着眼于国家急需解决的粮食（饲料安全）、食品安全、国民大健康、乡村振兴、精准脱贫等一系列重大问题。发展好桑产业，将使上述问题一一得到缓解或破解。

三、桑产业是富国裕民的国之重器产业

疫情过去，人们最为关心的，一是国家的粮食（饲料）安全和食品安全，二是人民大众的健康，三是农村如何繁荣，农业如何振兴，农民如何安稳致富。

重庆海田林业科技有限公司自 2010 年以来主营桑产业。

其实我国拥有丰富的蛋白质资源。无论何品种的桑树，粗蛋白含量都在 20% 左右。假如亩产 1000 公斤桑叶和嫩枝（干物质），则一亩地就可以生产 200 公斤粗蛋白。黄河流域由于光照条件好，桑叶蛋白质含量可达 25% 以上。全国有 2 亿亩桑树的话，通过工业提取、分离技术，就可以生产 4000-5000 万吨粗蛋白质，则蛋白质就可基本解决。桑树制品也可以加工食用级粮食产品，我们称之为桑粮。

在我国耕地承受的压力越来越大的时候，在草本农业之外，如果木本农业异军突起，岂不是为我国粮食安全又上了一道保险！更何况由于多年得不到休耕和超量使用化肥和农药，我们的耕地六成已呈病态，土壤板结，结构被破坏，土壤小动物和微生物消失，肥力减退，重金属污染严重。以至于有些农地已经生产不出合格的粮食，急于改善、修复土壤，恢复生产力。

在当前国内外经济形势动荡之际，发展独具中国特色的桑产业，正当其时。近十年来，海田公司集中精力研发解决畜用和人用的桑树蛋白质，目前已经完成了这方面的研究，并成功生产出桑粕。桑粕是粮食（饲料）新资源，是一个新名词。海田公司已经申请了国家发明专利（正在进行实质性审查）。桑粕的饲用试验表明，可以替代全部或大部分豆粕，节省养殖成本。

桑粕还是一种适合人类用的温补食材，富含蛋白质、膳食纤维及钙、铁、锌、硒等微量元素。其蛋白质含量 20% 左右，是玉米、小麦的两倍多。桑蛋白比大豆蛋白更容易消化吸收。桑粕含抗氧化、抗衰老和修复物质 1%，生物钙含量达 1%。桑粕具有助睡眠，利尿通便，排毒解毒的功效，有利于骨骼健康，使人体免疫力明显提高。食品级桑粕营养丰富且都是天然营养物质。我们称之为桑粮，是一种亦粮亦蔬的新资源食品。对中老年人和三高患者、亚健康人群的健康，都有效果。用桑粕可以制造琳琅满目的健康食品。

在生产小麦面粉时，每 100 份小麦粉或米粉，添加 10 份食品级桑粕，可使面、米粉蛋白质含量增加 1 个百分点左右，面粉质量更高、更筋道。这也相当于全国小麦面粉的产量提高了 10%。以 2016 年全国小麦总产量 1.28 亿吨为基础，则增加面粉 1280 万吨，相当于增加小麦种植面积 6400 万亩。

桑树综合加工利用为我国提供了粮食后备资源和安全保障。

中国是世界上第一人口大国，14 亿人口中老年人口近 20%，亚健康人群超过 8 亿，构成“健康中国”工程的重点。中医古籍记载桑树可以治 170 余种疾病，包括呼吸、消化、血液、口腔、皮肤等疾病。是异病同药之药材。这说明他的药用成分具有广谱性，实质就是能够提高人体的综合免疫功能。

生产桑粕的同时，还可以得到与桑粕等量的萃取液，可广泛用于制药业的中间体，对提高人体免疫力，改善国民的健康状况具有重大的作用。

四、桑粕和桑树浓缩（萃取）液的工业效益

经过本人和我的团队的数十年的研究和实践，桑树不但生长迅速，而且一次种植，数十年乃至数百年都可持续受益。桑树全身都是宝，从目前国家层面考虑，首先要解决桑蛋白的生产和供应。破解蛋白质饲料困局就是破解中国粮食危机和困局，更是破解中国畜牧业饲料和健康困局，而且能达到长治久安的目的。

一亩桑林通过工业生产，可产一吨以上含有 20% 粗蛋白的桑粕饲料和一吨经萃取得到的浓缩液，用于畜牧业。以 2 斤桑粕 1 斤肉（蛋）的肉（蛋）料比计算，可生产 0.5 吨肉（蛋）（当然除了桑粕外，还要有玉米等能量饲料）。桑粕价低于豆粕价或持平，由于桑粕除含蛋白质外，还含其他能量饲料、膳食纤维、

比较齐全的营养元素，及矿物质（钙含量 1%），玉米添加量降低可 20%以上。比如饲养肉猪，同等重量（300 斤左右），可节省饲料成本 200—300 元，减少防疫费用 50%，畜牧产品品质明显提高，售价上浮，经济效益十分明显。禽类的青春期延长，特别是蛋鸡更明显。海田公司做了六年的多次试验。今年准备和政府、畜牧技术推广单位一起做开放式的合作试验示范。

为了加快工业化生产步伐，公司已着手筹建年产千吨以上中等规模工厂，在国内外率先建设第一家示范性的桑粕生产厂，年产值达数千万元以上。热忱欢迎有志者加盟合作。

发展中国黄金桑产业，可以说是一个机遇，也是一个战役性举措。要真正实现中国梦，破解农林企业的困局，必须脚踏实地撸起袖子大干快上！

这次世界性新冠病毒疫情启发我们，长期性、战略性、全面性的供应链布局调整势在必行。望诸位庙堂决策者和江湖老闾三思！

（作者：中国林科院教授，重庆海田林业科技有限公司董事长，2020 年 4 月 21 日）

报：中央农村工作领导小组办公室 全国人大农业与农村工作委员会 中华人民共和国农业农村部
送：中国管理科学研究院 有关部委司局、全国各省农委(农业厅) 中国管理科学研究院各研究所
发：中国管理科学研究院农业经济技术研究所各处、室、中心及下设机构

总 顾 问：刘 坚 卢继传

副 主 编：辛 梅

网 址：www.zhongguanyuan.com.cn

电 话：010-59195293 66117652

010-66067899 66167899

地 址：农业农村部北办公区 16 号楼、18 号楼

主 编：胡兆荣

编 辑：孙正恩

邮 编：100125

邮 箱：zgynjs@163.com

moagov@163.com

农业农村部农村经济研究中心南 3 楼、4 楼

