

创新推进农村改革 确保中国粮食安全

——本刊对话中国农业问题专家

本刊记者 车文斌

对话嘉宾：

农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇
四川省社会科学院副院长郭晓鸣

过去的一年，按照党的十八大要求，我国农业正坚定不移走中国特色新型农业现代化道路，加快转变农业发展方式，提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率，实现集约发展、可持续发展。

基辛格说，“如果你控制了粮食，你就控制住了所有的人”。农业的重要性不言而喻。当前，随着国内外环境条件变化和长期粗放式经营积累的深层次矛盾逐步显现，农业持续稳定发展面临的挑战前所未有的。2016年是“十三五”的开局之年，作为县域经济重中之重的农业工作会有怎样的布局？本刊记者特意采访了中国农业问题专家，农业部农村经济体制与经营管理司司长张红宇和四川省社会科学院副院长郭晓鸣。



张红宇

农业部农村经济体制与经营管理司司长。中国软科学委员会副主任委员，清华大学、西南农业财经大学、华东农业大学、南京农业大学博士生导师，清华大学农村研究院学术委员会专家，本刊专家顾问。



郭晓鸣

四川省社会科学院党委委员、副院长，研究员，博士生导师，享受国务院政府特殊津贴专家，四川省有突出贡献的优秀专家，四川省学术和技术带头人，四川省“四个一批”人才，四川省政府科技顾问团顾问，四川大学、四川农业大学兼职教授，四川省中青年农村经济研究会理事长，四川省农经学会副理事长、四川省县域经济学会副会长。长期致力于农业经济理论与政策的研究，先后获四川省哲学社科优秀成果一等奖、二等奖、三等奖，四川省科技进步三等奖，四川省“五个一工程”奖等20余项奖励。

PART 1

特色化与多样化 是中国农业的优势

《当代县域经济》：农业现代化是国家现代化的基础和支撑，与国际相比，目前仍是突出“短板”。历年的中央农村工作会议都在强调，要坚持把保障国家粮食安全作为首要任务，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。那么，中国农业有哪些优势呢？

张红宇：美国、加拿大、澳大利亚这样的资源性国家，粮食、棉花油料主要靠面积大来生产，与其相比，可以说我们没有丝毫的优势，或者说没有丝毫的竞争力。但是，中国在农业资源禀赋多样化方面，很难有一个国家能相比，有耕地、森林、湿地、山区、丘陵等丰富的资源类型。对于中国的农产品生产，其多样化的资源禀赋就决定了产品的多样化，产业的多样化。中国物种资源也是世界独一无二的，产业的类型也是多样化的。除了大众的农产品，还有玉米、小麦、水稻，棉花油料，以及很多的小杂粮。我们的肉类品种也丰富，猪牛羊马。水产品生产，除了捕捞还可以自己养殖。

多样化就是我们的优势。第一，由于资源的多样化、多类型，产业产品的多样化，就决定了中国有竞争的比较优势，比特色产业就很有优势，如茶叶、药材、蚕桑等。有的茶叶非得种在山上，有的药材非得到深山老林去采。第二，蔬菜的多样化，很多从美国、日本回来的人说没有中国这么多的蔬菜品种。第三，中国经济发达以后，人力资本突出，技术资源也比较突出，那么，农业的高端农产品，附加值高的农产品，靠资本、技术的农产品，我们一定是很有优势的。

《当代县域经济》：四川也是农业大省，又有哪些比较优势？

张红宇：四川到底怎么样？四川就是全国的一个缩影。四川比种小麦，比得过湖南吗？水稻生产，从品质来讲比得过东北吗？从面积来讲比得过湖南吗？比不过。那么，四川有没有独到的东西呢？蔬菜、茶叶、花卉、水果，观光旅游休闲产业，其他

地方比得过吗？以前“川猪打天下”，是用数量说话，下一步，用什么打天下？我们得确定自己的比较优势。比较优势，有资源、有人力、有技术，还有资本，这方方面面做到了，优势就出来了。

郭晓鸣：张司长讲的是特色化、多样化，就四川来说，还有几个问题。第一，传统农业生产形式的衰落，既是一个挑战，又是一个机遇。我们可以以较低的成本，切入新型的生产模式，在这种背景下，可以通过较低成本的实验，让土地相对集中。没有这种衰落，每个人固守着土地，新的生产模式就难以形成。关键是政策，还在两者之间摇摆。第二是规模化的问题。多样化的土地形态，不可能形成大规模的农业运作方式，可以将项目瞄准几百亩的，比如100亩、200亩这种规模的家庭农场。我们的调查表明，这种规模更适合四川，但他们得到的扶持比较少，这是我们的短板。第三是开放化。农村内部的力量和资本来推动生产方式的转变是有限的。现在城乡要互通，既要允许农民进城，也要允许城里人下乡，两方面的流动都要畅通。解决农业发展中的不平衡问题，我们的政策在这方面还有一些欠缺。第四是规划。比较优势的发挥，特色化规模化的实施，必须要从更高的层面来规划，最终发挥出四川的比较优势。

四川华蓥市10万亩机械化旱育秧水稻丰收 图/邱海鹰



PART2

粮食安全
始终要作为首要任务

《当代县域经济》：当前，伴随着土地流转进程的不断加快，土地非粮化现象非常突出，有人担心会威胁到粮食安全，但也有人认为粮食安全是一个伪命题。市场可以根据价格的变化来自动作出调整，只要价格上涨，供应自然会增长，比如，如果粮食价格上涨到50元一斤，效益提升，种植面积就会大幅增长，对此，该怎么看？

张红宇：说粮食安全是个伪命题我不同意，这是所谓的专家们不负责任的表态，我作为一个农业工作者，坚决拥护中央的粮食安全政策，也愿意为粮食安全做出自己的贡献。

中国历来重视粮食安全。要解决13亿人口的吃饭问题，任务巨大，世界其他国家无法解决，但中国做到了。按照总书记的要求，中国人的饭碗要掌握在自己手里，中国人的饭碗，要自己产。当今世界，不安全的因素甚多，粮食安全现实存在。在粮食安全的问题上，绝不要抱过多的幻想，以为现在开放了，全球一体化了，中国真出现了粮食问题，别的国家可以援手，且不要说有没有

援助之手存在，即使有，也会有很多问题。全球粮食贸易量3亿吨，占中国粮食总量的一半儿。中国一旦缺粮，缺10%，就意味着世界粮食总贸易量的20%要用于中国，缺20%就意味着世界粮食总贸易量的40%。不要说哪个国家能够承担这样的责任，即便是运输也是很大问题。

粮食价格不好，那是阶段性的过剩，要辩证地看待这个问题，阶段性的过剩为结构调整提供了极大的机遇。我们现在与过去最大的不一样是，过去粮食是“种在田里边，收在库里边”，这是最稳妥的办法，藏粮于库。现在粮食出现阶段性过剩的情况下，重视粮食安全，强调的是“藏粮于地”。换句话说讲，只要耕地、生产能力有保证，用半年、一年种出粮食，没有任何问题。一旦需要的时候，粮地可以迅速地恢复起来，主动权必须把握在中国人自己的手里，目标是要保证粮食的绝对安全。战略是以我为主，立足国内，确保产能，科技支撑，适当进口。

确保产能很重要。比如说粮食阶段性过剩，可以种菜或其他经济作物，但一旦需要的时候，可以迅速恢复起来。但你说“我种菜不行，能不能修房子”，破坏土壤那绝对是不行的，18亿亩耕地不能减少，农民的利益不能侵犯。

科技支持。中国与美国、加拿大、欧洲相比，最大的不同就是土地不足，先天不足，人家要生产800斤一亩，我们就非要1000斤才行，这要靠单位产出。

适当进口。在开放的情况下，在全球一体化的背景下，适当地进口，缓解土地压力，减缓水资源的量消耗。充分利用进口的条件，进口多一点少一点，这倒没有特别担心的。

四川崇州市杨柳土地股份合作社 图 / 王正云



PART3

农村改革 必须创新性地推进

《当代县域经济》：30年前，农村改革关系到生死，是自下而上的改革，而当前，农村改革的使命是实现农业的由弱到强，自上而下。不同的使命注定了农村改革的动力不够，如何解决这个问题，推动农村改革的不断前行？

张红宇：农村改革一直在进行，是农业现代代的强大推动力。我从来不认为农村改革进展是缓慢的。我认为，农村改革在中央的要求下，三中全会的部署之下，有条不紊地推进。无论是土地制度改革，经营制度改革，还是金

融保险制度的改革，现在都呈方兴未艾之势。

改革发挥了两个方面的作用：资源配置方面，市场经济起决定作用；通过改革，刺激了不同经济主体的活力。产权制度改革，赋予农民真正意义上的承包经营权；三权分置，让离开土地的农民转移出来，保留经营权，从而放心大胆地进城；转移出来的经营权，会更大程度地得到利用，优化配置，为规模经营提供了基础。现代农业规模化、集约化、组织化程度大大提升，这是检验改革成败、好坏的结果，其他都是空谈。

PART4

土地流转率 不是越大越好

《当代县域经济》：四川土地流转率不到25%，比全国平均水平低三个百分点，很多地方存在流不起来，转不到的情况，背后的问题何在？如何破解？

张红宇：并不是说土地流转的比例高、面积大的农业才可以搞，规模化才可以搞，土地流转比例很低，甚至不流转的情况下，规模经营同样可以搞，现代农业同样可以实现。比如家家户户种地，重要的生产环节、作业环节社会化，通过社会化的经营性组织，解决机械化的耕作和收获，包括统一的播种，统一的田间管理，统一的灌水排涝，同样可以形成规模化生产，提高服务人员的劳动生产效率，甚至可以提高一定程度上的土地生产效率，土地配置效率，降低平均到每块地上的服务化成本，包括物质投入成本，人工作业成本。所以，我认为土地流转的比例高，如果符合实际是好；不高，如果符合实际也是好。

郭晓鸣：第一，很多地方瞄准的是龙头企业，较大规模的流转土地。在偏僻一点的地方，基础设施薄弱，反而是这些地方，更加注重发展农业合作社，向大户、家庭农场等适度规模地流转土地，形成多种层次的土地流转需求。第二，土地流转，不单纯是流转之后发展农业的问题，还必须依靠技术依靠机械化的耕作。如果一个农户，一个家庭农场，流转了200亩地，最终还是靠请农民来耕种的话，这只是一种简单的合并，对产出没有提升。必须用机械来替代人工，如果实施不了，就没有发展的空间。所以流转后，农业的基础设施必须改善。我们不能简单地看到流不动，还要看到流不动背后的原因。土地流转有内在规律起作用，不能看流转中有多大规模，规模大就发展得好，那不一定。有的地方，流转的规模越大，潜在的风险也就越大。



四川崇州市兴义镇农业综合服务站

PART5

盘活资产 需金融担保保险协同发力

《当代县域经济》：农村金融抑制的问题一直非常突出，土地经营权收益抵押贷款试点以来，四川也在大力推进，但总体来说，参与的银行还很少，贷款的总量偏少，如何消除银行这方面顾虑，有什么建议？

张红宇：规模化发展现代农业，需要金融的数额是偏大的，而且贷款的期限是相对较长的，现在金融对农业的扶持，特别是在量上较小，时间短，三万五万，三个月两个月，解决不好现代农业的规模化问题。

信用担保解决不了规模化的问题，就必须要有抵押担保，但是农民可资抵押的财产有限，甚至没有，农房、农机具，承包地，过去较长时期在政策上、法律上都有障碍。现在在经营权抵押方面，中央政策开始明确允许探索进行相关的实

验。所以改革从这个角度来讲，它的意义是非常大的，也是值得充分肯定的。

在实践层面看来，农村经营权抵押，有一个区域问题，东北人均耕地比较多的地方，一个家庭平均就是20亩、30亩、50亩，再流转10户、8户，100亩、200亩，甚至更多，那么抵押物就比较有意义。而四川人均耕地一亩、两亩，单块地的抵押根本就没有意义，它的操作成本也很高。规模流转的大户，100亩、200亩还有点现实意义。

但是，这仅仅是有意义，抵押以后有几个问题：出现坏账怎么办？从事的产业失败了怎么办？抵押物怎么变现？有没有下家？这些都是问题。这些实验如果萎缩不前，缩手缩脚的，解决不了问题。

解决这个问题，有两个办法。第一，要有一个平台，换句话说，

我们要求各个地方，起码以县为单位要有包括土地经营权抵押变现的市场，公开、公正，不搞暗箱操作，有自愿的、法律要求的缔约关系。第二，抵押的时间，抵押的地块的比例要有规定。你转保别人的10年期限，你不能把10年都拿去抵押了，拿出一半的时间，或1/3的期限来抵押。出现问题，银行变现，还可以找到另外一家，这样风险就规避了。转包别人1000亩地，拿500亩来抵押，出现风险，剩下的500亩还可以补偿银行的损失。

一个平台，一个约束，一个信用制度，甚至包括担保、保险，都要介入。与保险连在一块儿，保险公司介入，双方缴纳保费，一旦出现风险，由保险公司支付。这是下一步需要解决的问题。我们的视野在开阔，拓展抵押物范围，这些路径是可行的。