

# 农民问题：中国粮食安全的根本问题<sup>\*</sup>

邹美因<sup>1</sup>，胡岳岷<sup>2</sup>

(1. 吉林省军队转业干部培训服务中心, 长春 130022;  
2. 吉林财经大学《当代经济研究》编辑部, 长春 130117)

**摘要:**粮食安全是国家安全的重要组成部分,是影响我国经济社会发展大局的重大战略问题。农民是实现粮食安全经济主体,“谁来种粮”和“如何种粮”的问题的核心是农民问题,农民问题是影响粮食安全战略的根本问题,关乎国民经济全局、粮食生产稳定和农村社会和谐稳定。重视、研究和解决农民问题,是一个贯穿于我国整个改革开放和社会主义现代化进程中的时代性课题。土地问题、收入问题、权力问题、发展问题和职业培育问题是新时期正确认识农民问题的五个价值维度;以法的形式还地权于农民、千方百计增加农民收入、构建全方位的农民权利体系、全面提升农民发展能力和加快培育新型职业农民,是解决农民问题的根本举措。

**关键词:**粮食安全;农民问题;农民收入;地权制度;农民权利体系;农民发展能力;职业农民

**中图分类号:**F320      **文献标志码:**A      **文章编号:**1674-8131(2015)03-0024-08

世界上真正强大的、没有软肋的国家,都是有能力解决自己人民吃饭问题的国家;凡是自己人民吃饭问题解决得好的国家,都是非常重视农业发展的国家;凡是把农业视为整个国民经济基础的国家,都把农民视为国家的根本。毛泽东同志就非常重视农民问题,在他的著作、谈话、批示和通信中,有许多是关于农民问题的。毛泽东同志曾经多次强调指出:“农民是中国国民经济的主要力量”(毛泽东,1971),是“中国工业市场的主体。只有他们能够供给最丰富的粮食和原料,并吸收大量的工业品”(毛泽东,1968),“农民的情况如何,对于我国经济的发展和政权的巩固,关系极大”(毛泽东,

1977)。粮食安全是国家安全的重要组成部分,是事关国计民生和社会政治稳定的首要问题(胡岳岷,2006)。粮食生产的主体是农民,“谁来种粮”和“如何种粮”的问题的核心是农民问题,农民问题是粮食安全战略的根本问题,在整个国家粮食安全战略中具有基础性、全局性和战略性。为此,做好新时期的粮食安全工作,需要着力解决好农民的收入问题、权利问题、发展问题和职业培育问题。

## 一、中国粮食安全的现实意义

党和政府历来将粮食安全问题视作治理国政的头等大事,一个国家只有立足粮食基本自给,才

\* 收稿日期:2015-03-22;修回日期:2015-04-11

作者简介:邹美因(1971—),女,吉林长春人;副研究员,在吉林省军队转业干部培训服务中心工作,主要从事农业经济、农村问题研究。

胡岳岷(1961—),男;三级教授,经济学博士,博士生导师,现任吉林财经大学《当代经济研究》编辑部主任,主要从事农业经济学、产业经济学研究。

能掌握粮食安全主动权,进而才能掌控经济社会发展大局。从历史、时代和战略的高度上来看,解决了中国粮食安全问题,就是解决了13多亿中国人的吃饭问题,就是解决了中华民族的生存和发展的重大问题,就是解决了世界上社会主义国家的前途和命运问题,就是解决了中国共产党的执政地位问题,就是解决了中国的国际地位问题(胡岳岷,2006)。粮食安全是新时期影响我国经济社会发展大局的“头号”战略,要在全面深化改革的时代背景下打造中国经济升级版和实现社会和谐发展,需要充分认识粮食安全极其重要的现实意义。

### 1. 粮食安全是国家长治久安的重要基石

古往今来,“足食”都是治国安邦的首善大举。古人讲,民以食为天,“洪范八政,食为政首”。对中国这样的人口大国,粮食安全尤为重要,任何时候都不能掉以轻心。2013年与2003年相比,我国人口总量增加了6845万人,特别是城镇人口增加了20735万人,城乡居民收入水平快速提高,全社会对粮食及其转化产品的消费大幅度增长。2013年中国粮食总产量达到60193.5万吨,同比增长2.1%。从2004年算起,这已是粮食产量连续增加的第十一个年头。但“丰年缺粮”却也是事实。其实,在过去的十一年中,除2008年、2009年两年是产稍大于需,其余年份中国的粮食状况均是产不足需,且缺口日益增大。其中,进口大豆就占据了国内市场大半壁江山,自给率因此被拉低近10个百分点。2012年,三大主粮净进口总数为1900万吨左右。继玉米在2011年进入“全面进口元年”后,中国已经超越埃及,成为全球最大的小麦进口国,据预测,进口总量将达650万吨。中国三大主粮作物净进口将迈入常态化趋势。从而使2012年我国的粮食自给率跌破90%,突破了我们的粮食安全既定目标。

内外粮食价差日益缩小,只是主粮进口常态化的表象。耕地和水资源日趋短缺,导致短期内国内粮食生产规模化难以实现,进而导致粮食产量提升空间日益收窄,将使这一局面长期处于“不可逆”,成为常态。历史经验告诉我们,“手中有粮,心中不慌”。只要粮食不出大问题,中国的事就稳得住。确保粮食安全放在首位,体现的正是居安思危的忧患意识和驾驭全局的战略视野。我们挥别粮票的

历史也不过20多年。在粮食问题上不能侥幸、不能短视、不能折腾。因为,一旦粮食出了问题就会非常被动。这个道理大家都懂,但在农业形势好的时候,往往容易麻痹松懈,认为粮食已经不成问题了;在取得发展成就的时候,容易好了伤疤忘了疼,以为经济全球化时代可回旋的余地会很大,那是大错特错的。没有粮食安全,就没有国家的安定团结。粮食供应充足,则民心稳定。粮丰则天下安。

### 2. 粮食安全是中国最大的政治问题

我们不能只从经济角度看待粮食安全问题,而必须从政治上、从战略上的高度来看待粮食安全问题。中国是极为特殊的发展中大国,特别是农业具有极其突出的大国特征,即供求规模大、区域差异大、农业人口数量大、农业资源不充足、农业技术不先进,其中最核心的问题是需求规模大而供给者的地位不够高且不够专业。中国有世界最多的人口、最大规模的农产品消费。现阶段,全国粮、油、肉年消费总量分别为5.5亿吨、2400万吨、8000万吨左右,并且还在快速增长(张红宇,2015)。一个国家只有立足粮食基本自给,才能掌握粮食安全主动权,进而才能掌控经济社会发展的大局。在我们这样一个人口大国,只有国家粮食安全了,实现了经济发展、社会稳定,国家安全的基础才可能是牢固的。任何时候,把自己的米袋子系在别人的腰间来解决自己的吃饭问题,都是靠不住的。

虽然我们用实际行动有力地回击了国际上一度出现的“谁来养活中国”的质疑,中国人靠自己的力量稳定地解决了世界1/5人口的吃饭问题。但也应当清醒地看到,尽管粮食丰收,但产需缺口不断加大,进口持续大幅增加。未来粮食需求刚性增长将成为常态化,每年因人口数量增长就要增加粮食需求上百亿斤。因此,什么时候我们都不能轻言粮食过关了;任何时候,我们都必须把粮食安全当作中国最大的政治来抓,重点抓,常抓不懈。粮食安全问题要常抓不懈,这是党中央从中长期战略考虑的。我国粮食产量已达到一个历史新高,继续增产将面临资源环境、劳动力成本等一系列因素的制约。而我国工业化、城镇化进程尚未结束,食物消费结构的转型升级将持续相当长时期,全社会对粮食及其转化产品的需求远未见顶。凡事预则立,不预则废。从中长期粮食供求趋势来看,必须不断增强忧

患意识,永远视粮食安全为中国最大的政治问题。

### 3. 粮食安全是幸福社会的根本保障

构建幸福社会是中国共产党人全心全意为人民服务根本宗旨的具体体现。习近平同志指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”(习近平,2014)为应对未来严峻的供求形势,中央提出了“以我为主、立足国内、提高产能、适度进口、科技支撑”的粮食安全新战略。新战略既保持了政策的稳定性、连续性,既坚持“立足国内”,强调只有立足粮食基本自给,才能掌握粮食安全主动权,进而才能掌控经济社会发展这个大局;又体现了视野的时代性、创新性,要求明确粮食安全工作重点,合理配置资源,集中力量首先把最基本最重要的保住,特别是将“适度进口”视为粮食安全战略的重要组成部分,这表明,强调立足国内、基本自给,并不排斥利用国外市场和资源。在经济全球化和构建开放型经济新体制的时代背景下,善于用好两个市场、两种资源,适当增加进口和加快农业走出去步伐,把握好进口规模和节奏,有利于更好地保障国家粮食安全。

从保障粮食安全的途径看,守住谷物基本自给,口粮绝对安全,是底线;不仅在数量上,而且在质量上,严防死守18亿亩耕地,是红线。守住“红线”是关键,只有守住“红线”,才能保住“底线”。要像保护文物、保护大熊猫那样,保护好耕地这个粮食生产的命根子。生产者越来越少,消费者越来越多,这是中国粮食安全最大的问题。这个最大的问题就是农民问题。我们可以适当增加进口和加快农业走出去步伐,决不能误读为可以放松国内粮食生产。要把一个迈向15亿人口的大国带入全面小康、带入现代化,决定了我们只能立足国内解决我国人民吃饭问题,决定了保障粮食安全是中国的永恒主题,这根弦任何时候都不能松。确保粮食安全,经济社会发展和人民生活才有根本保障。

粮食安全,对于经济社会健康发展具有全局性、战略性和价值主体性,是影响国家长治久安的首要问题。所以,必须高度重视粮食安全危机的永恒性,在任何时候都不放松。要牢固树立“中国的粮食安全靠自己”和“我们自己的饭碗里主要要装自己生产的粮食”的粮食安全战略思维。重视粮食安全,就必须特别重视农民问题,将农民问题置

于粮食安全战略的根本问题的地位来加以解决。

## 二、农民问题:粮食安全的根本问题

粮食安全与“三农”问题密切相关,农业是否可持续发展、农村是否和谐稳定和农民是否增加收益,都会影响到粮食安全的实现。实现粮食安全是一个系统的工程,要切实地践行“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全新战略,要富有保障地实现“谷物基本自给、口粮绝对安全”的国家粮食安全新目标,首先需要解决的关键性问题就是“谁来种粮、怎样种粮”的问题。农业是农民从事的职业,农村是农民聚居的生活社区,农业和农村的主体都是农民(陆学艺,2006)。农民问题在粮食安全战略中具有根本地位,能否解决好农民问题,事关农业和农村问题的顺利解决(王国敏等,2013)。

### 1. 农民问题关乎国民经济全局

“国以民为本,民以食为天”;“民为邦本,本固邦宁”。“三农”问题,在未来一个相当长的历史时期内,都将对中国改革、发展与稳定产生深远影响。这就是中国的基本国情。农民问题是“三农”问题的基础、前提和核心,解决好农民问题,事关全面建成小康社会大局,必须始终作为全党工作的“重中之重”的“重中之重”。只有让农民富起来,才能够使农业强起来、农村美起来。所以,只有让农民富起来的政策才是好政策。中国革命和建设的历史表明,凡是对农民关心和重视的时期,都是我国经济社会取得稳步发展的时期;凡是忽视农民、城乡关系紧张的时期,都是经济社会发展缺乏稳固基础的时期。农民问题,任何时候都是极端重要的“具有中国特色的问题”,越是重视农民问题,经济发展的根基就越牢固、社会进步的动力就越强劲。农民问题的基础地位和全局性,决定了其处于核心问题的核心地位,具有不可替代性和不可动摇性,使之成为我国全面建成小康社会和基本实现现代化的首要问题。农民问题不能够妥善解决,粮食安全就没有保障,所以,能否切实解决农民问题是衡量社会发展和改革成败的重要标准与依据。农民问题的特殊重要性,对于我国全面深化改革、全面建成小康社会、打造经济升级版具有基础性和全局性,因此,要从战略高度切实解决好农民问题。



## 2. 农民问题关乎粮食生产稳定

尽管现阶段有部分农民不再从事农业生产,而是逐渐转型为产业工人;但是,在城乡二元结构条件下,农民仍然是从事农业生产的主力军,农民在我国解决“三农”问题的进程中具有主体性,农民的收入和社会地位,会影响到农民从事农业生产的积极性、主动性和能动性,最终会决定粮食生产的稳定性。这主要是因为:

一是农业比较收益影响农民从事农业生产的积极性。在社会主义市场经济条件下,比较收益原则日渐影响到经济主体的经济行为,理性的经济主体会从事比较收益较高的行业。一旦农业生产的比较收益偏低从而使农民的收入水平更低,那么,农民就会凭借其拥有的自由流动和择业权利,选择能够带来较高收入的行业。这带来的直接后果就是最具有生产效率的、高素质的农民不再从事农业生产,这就会降低农业生产效率,导致农业生产的大幅度波动,进而危及粮食生产的稳定性。

二是农民地位影响农民从事农业生产的主动性。农民不仅仅是农业生产的从业者,还是户籍制度二元化下的身份象征。一直以来,尽管我国十分重视农民问题,但是诸多剥夺农民权利、歧视农民的做法在实际生活中极为常见,并且,这种不平等,还会跨代际地延伸到第二代乃至第N代农民子女身上,影响农民子女在教育、医疗卫生、就业等方面所应获得的权利的落实。这种不公平,降低了农民地位,使得离开农村、离开农业成为大多数农民的奋斗目标,从而也就无法专心、用心和安心地从事农业生产,这种从事农业生产主动性的缺失,对确保粮食生产稳定和保障粮食安全极为不利。

三是农民的弱势性影响农民从事农业生产的能动性。农民在国家事务中的话语权被一些官员替代了,一个应有权利都“被代表”了,那他对国家事务就无法关心、不能关心,进而就不想关心。农民对国家事务话语权的被削弱,导致农民对国家粮食安全与否不关心,从而影响粮食安全的实现。

## 3. 农民问题关乎农村社会和谐稳定

社会和谐稳定是经济健康发展的重要根基,矛盾尖锐的社会环境是经济持续发展的瓶颈。我国三十多年的经济快速增长历程说明,社会和谐对于

发展中国家向发达国家迈进具有极为重要的意义。社会和谐,特别是农村社会和谐,决定了农民问题仍是我国全面建成小康社会进程中最根本、最基本的问题。农村社会和谐在整个社会和谐中具有基础性。农民人口仍占我国人口的绝大多数,且地域分布广泛,是我国社会结构中最应该关心、最不易管理的基础细胞,所以,农民问题关乎当今中国社会和谐稳定、国家长治久安。农村社会是否和谐,取决于农民是否满意、农民的权利是否得到保障、农民的收入水平是否稳步增加。一旦忽视农民的利益诉求、无视农民的疾苦、侵犯农民的各项权益,那么,农村社会和谐就会毁于一旦。信誉建之难,毁之易;毁而重建,比登天还难。所以,农民问题,在维护农村社会和谐稳定进而整个社会和谐稳定的过程中,是一个主体性问题。

## 三、农民问题的价值维度

粮食安全战略关系到国民经济持续、快速、健康发展;农民问题,对于确保国民经济稳定、农业生产稳定和农村社会稳定具有基础性作用,在粮食安全战略中具有根本性地位。因此,要在新形势下全面实施粮食安全战略,需要全方位厘清农民问题的价值维度,并制定有效的措施维护农民的根本地位。富裕农民、解决农民生计、维护农民权益的根本和首要的问题,就是正确认识中国粮食安全中的农民问题。

### 1. 农民的土地问题

土地问题是农民问题中带有基础性的首要问题。对地权的拥有是农民的最高期待。土地是人民的衣食之源,是农民的安身立命之本,是国家生死存亡之基。我国宪法明确规定,农村土地归集体所有,农村土地承包制长久不变。我们讨论农民的土地权益问题,必须在这个大框架下进行。只有从根本上解决了农民的土地权属问题,才能解决农民的粮食生产积极性和主动性问题。解决农民的土地权属问题,必须对农民的承包地进行确权颁证。农村土地确权就是把土地确权给谁的问题,按照农村家庭联产承包制长久不变的制度安排,确定体现为土地承包权的土地使用权,才能把承包经营制度长久不变真正落到实处。只有让农民拥有实实在在的土地权利,才能使现行的农村土地经营制度毫

不动摇,才能保证农民拥有安身立命之本,才能保证国家粮食安全,才能保证国泰民安。只有实现了土地确权,才能够实现土地流转和土地规模经营,才能保障国家粮食安全。农民的地权问题不能够妥善解决,粮食安全就会犹如一把达摩克利斯之剑高悬于我们的头上,成为我们永远的隐忧。农民的土地承包权是农民的命根子,是保证粮食安全的根本,保持长久不变的制度承诺不能动摇。

## 2. 农民的收入问题

收入的高低,对任何经济人永远是第一位的。收入问题是农民问题中的根本问题。农民收入问题,在整个国民经济中占有举足轻重的位置。一个经济主体的收入来源、结构和水平,决定着其在整个社会阶层中的位置、经济行为边界,进而决定着与其他经济主体的博弈能力。增加农民收入是农民问题的关键。如何千方百计增加农民收入是关系国民经济全局的重大问题。一旦农民收入增长幅度缓慢、相对或绝对收入水平下降,或者城乡居民收入差距过大、同一地区不同农民之间收入差异悬殊,就会制约这个地区的经济社会持续健康发展。重视农民收入问题,必须关心农民收入的来源及结构,厘清不同产业在农民收入构成中所处的位置;必须关心农民收入的交易成本,测度显性成本和隐性成本在农民收入中所占的比例;必须关心农民收入增长的稳定性,构建农民收入稳定增长的长效机制。提高农民收入问题,必须跳出传统农业视界,将视野置于大农业格局之上,准确把握农民收入问题的实质和实现农民增收的核心。地方政府及其官员要解放思想,跳出既有窠臼,突破路径依赖,发挥想象力,为农民找到切实的致富之路。

## 3. 农民的权利问题

权利是人之所以为人,所以能够立足社会的根本之所在。权利是一种影响财富占有的稀缺资源。生产力的发展、物质财富的丰富和再分配,是权利产生的根本动因。不同的权利界定和配置,意味着财富的占有和享用不尽相同。进一步地,权利是财富的存在形式,财富的实现依赖于某种权利的实现;缺乏权利界定,财富的真正占有就无从实现。权利问题是农民问题中的关键问题。不同的权利意味着不同的排他权、占有权、使用权和收益权,从

而不同的身份地位、话语表达和财富占有及处置。权利界定决定了农民的经济行为边界,进而决定着农民与其他经济主体的产权博弈能力以及拥有和处置各项资产或资本的能力,最终会影响到农民在财富分配格局中的地位。不同的权利配置意味着不同的权力体系。不同的权力格局意味着不同的资源配置格局,进而不同的利益分配格局,分配格局与权力格局同构性的根源来自于权利的配置。权力、责任和义务是三位一体的,只尽义务而没有相应的权力,或只担责任而没有应有的权力,是不合乎逻辑的。现阶段农民的权利一直处于“被代表”的地位,在事关国家和地方事务的平台上没有应有的话语权,严重影响了农民爱国爱党的积极性。认识农民问题,需要认清楚农民的权力问题,弄清楚农民应该拥有哪些权利,真正还权于民。农民的权利问题不能得到根本的解决,国家粮食安全就不能得到切实的保障。

## 4. 农民的发展问题

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中指出:“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”(马克思等,1997)实现人的全面自由发展,是社会主义社会的终极目的和最高价值追求。农民的全面发展问题,在农民问题中具有中心地位,事关农村改革的成败,事关农业生产的兴衰,事关国家粮食安全的实现。只要农民能够得到全面自由而充分的发展,农民问题就能够迎刃而解。所以,在经济社会发展进程中,必须把发展农民作为社会发展的根本目标。只有发展农民,才能富裕农民;只有农民的小康,才会有全面小康。“小康不小康,关键看老乡”。解决农民发展问题,首先要从农民在我国经济社会中的地位定位出发,厘清制约农民发展的主观因素和客观因素,寻找实现农民发展的可行路径。发展农民,就必须赋予农民富有保障的发展权,在最大限度上凸显农民发展的主体性,真正地保障农民的发展资格、发展机会、发展利益和发展能力的切实有效的落实。真正解决农民发展问题,就是让农民在自由的前提下提升发展能力,无论是在发展生产方面,还是在改善生活方面,都着眼于农民自身发展能力的全面提升。

## 5. 农民的职业培育问题

实施粮食安全战略,需要转变农业发展方式,

加快建设高产、优质、高效、生态、安全的现代农业,以农业现代化和高效化确保粮食安全落到实处。为此,需要稳定农业生产经营队伍,积极培育新型职业农民,以切实解决“谁来种粮”和“怎样种粮”的问题。然而,随着城镇化的快速推进和工业化的迅速发展,大规模的人口流动和迁移,造成了农民由乡村流向城市,出现了高素质农村劳动力短缺现象,影响了农业生产力的发展。这说明,要解决未来农业种粮主体问题,需要积极破解城乡二元结构,引导传统农民向新型职业农民转变,以便切实解决我国农村劳动力短缺问题。培育新型职业农民,必须剥离农民的身份属性,使其回归职业属性,使其能够通过农业生产的比较收益过上体面而有尊严的幸福生活。只有这样,才能让一批年富力强的新型职业农民安心地从事农业生产,并定心地在农村居住;这既能为现代农业提供富有保障的高素质人力资本队伍,又能克服农村凋敝,确保农村繁荣,从而使农业生产“后继有人”,进而确保粮食安全。

总之,土地问题、收入问题、权力问题、发展问题和新型职业农民培育问题,构成了新时期认识农民问题的价值维度。它们相辅相成、相互影响,共同成为新时期认识和解决农民问题的出发点和落脚点。因此,应当以农民问题的价值维度为本位,有的放矢地构建解决农民问题的制度支撑体系。

#### 四、新时期农民问题的解决之道

在战略高度上重视农民问题,对于实施粮食安全战略极为重要,但更为关键的是明晰基本工作思路,以全力解决农民问题为突破口,以提高农民的地位、增加农民的收入、保障农民的权益、促进农民的发展和培育新型职业农民为抓手,为实施粮食安全战略夯实牢固的基础。

##### 1. 以法的形式还地权于农民

“土地是人民的衣食之源,是农民的安身立命之本,是国家生死存亡之基。我国宪法明确规定,城市土地归国家所有,农村土地归集体所有。农村土地承包制长久不变。”(韩文龙等,2015)虽然有一系列关于农村土地问题的法律和政策,但是,农民的地权问题至今没有明确的答案。有位哲学家说:“没有答案的问题仍然是问题。”“如果失去与生活的相关性,思想就失去根据,至多是智力游戏。

思想与生活的相关性意味着思想必须对生活负责任,也意味着在科学和逻辑语言中不可说的问题终究不得不说。”(赵汀阳,2013)现行土地制度对我国经济结构的扭曲作用是显而易见的,是与构建和谐社会相抵牾的。中国要依法治国,建设法治社会,就不能回避农民的地权问题。管子说:“地者,政之本也。是故,地可以正政也。地不平均和调,则政不可正也;政不正,则事不可理也。”(管子·乘马第五)这一来自春秋时期的治国理政经验,被使秦统一天下而成帝国的商鞅变法,乃至明清时期土地私有制成为主流,绵延两千多年的历史变迁所检验。土地是农民的命根子,只有以法的形式确定为恒产,才能使农民放心地向土地投入,才能使国家粮食安全无后顾之忧。正如孟子所言:“有恒产者有恒心,无恒产者无恒心。”(孟子·滕文公上)在农民看来,土地确权是第一位的,至于土地流转和规模经营都是派生的。地方党政官员不要忽悠农民的智商,不要替农民拿主意。土地是否流转?是否规模经营?决策权还给农民,交给市场,让农民自主选择,政府只要政策引导、政策扶持就可以了。“按照农村家庭联产承包制长久不变的制度安排,把体现为土地承包权的土地使用权确定为所有权,才能使承包经营长久不变真正落到实处。只有先确权,才能保证农民有安身立命之本,才能保证国家粮食安全、才能保证国泰民安。”(韩文龙等,2015)毫无疑问,还地权于农民是确保国家粮食安全、社会长治久安的必由之路。

##### 2. 千方百计增加农民收入

富裕农民是解决农民问题的直接目标。各级党委和政府要千方百计地增加农民收入。一要拓宽农民的收入来源。农民增收要以农业为基础但不局限于农业,不断增加农民非农就业收入,并从制度层面确保农民能够合理地、低交易成本地获得非农收入。二要优化农民的收入结构。优化农民拥有的资产,既要让农民避免单纯依靠农业生产获得收入的巨大波动性,又要让农民凭借其具备的能力获得非农收入,以收入结构的优化让农民收入持续稳定增长。三要加快提高农民财产性收入。促进农民资产向资本的转变,让农民能够在新型城镇化进程中分享其所拥有财产的资本化收益,要从制度层面为农民实现土地财产资本化收益创造条件,



在“三权分离”的制度框架下,稳定承包权、放活经营权,让农民通过经营权抵押获取土地资本化收益。四要加大强农惠农富农政策。充分优化各项补贴政策,提高强农惠农补贴政策的执行绩效,发挥各项农业补贴政策提高农民收入水平的积极作用,缩短农民享受政策收益的等待时间,让农民能在最短的时间内成为补贴政策的受益者,从而稳定和增强农民的种粮决心,将种粮农民作为补贴的主体,大力提高农民的种粮积极性。

### 3. 构建全方位的农民权利体系

尊重和保障农民权利,是解决农民一切问题的总开关,健全的权利体系是解决农民问题的制度保障。一要充分保障农民的政治权利。当前一个十分紧迫而又严肃的课题是,赋予农民充分的意愿表达权以及农民参政议政的平等权力,在人大代表中“穿西服的”和“穿劳动服”的比例要依据《选举法》合理分配,“穿西服的”不能代表“穿劳动服”的。必须切实归还农民应有的政治地位,党要为维护农民权益提供政治保障。二要落实农民的经济权利。要清晰界定农民的经济权利体系边界,明确经济权利构成,不断优化经济权利结构,并为实现经济权利的资本化收益提供制度保障。三要健全确保农民权利落地的监管体系。要在整个社会达成重视农民、关爱农民、赋权农民的共识,从制度上、法律上保障农民享有应该享有的权利。完善保障农民权利的制度监督体系,对于侵犯农民权利的行为给予严厉的惩罚。

### 4. 全面提升农民发展能力

发展农民,重点在提升能力。全面提升农民发展能力是解决农民问题的内源动力,要从依靠基础、实现方式和保障机制三个方面下功夫。一要明确农民享有的权利束,这是提升农民发展能力的依靠基础。既要在政治权利上让农民享有表达利益诉求的平台,使农民真正拥有当家做主的地位;又要在经济权利上让农民享有资本化收益,拓宽农民持续增加收入的渠道。二要提高农民的组织化程度。农民的生产是千家万户的,市场是集中统一的。以小而散对大市场,就需要提高农民的组织化程度。通过构建新型农业生产经营体系,提高农民组织化程度,是提升农民发展能力的实现方式。要

尊重农民愿意,立足农业生产特点,直面大市场带来的挑战与机遇,积极发展与比较优势匹配的农民专业化合作经济组织,不断提高农民在市场经济中的谈判能力、应对风险能力和提高收益水平的能力。三要加强扶持力度,这是提升农民发展能力的保障机制。提升农民发展能力具有显著的正外部性,政府应从稳定国民经济基础和保障国家粮食安全的角度,不断加强对农民发展能力的财政支持力度,促进农民发展能力不断提高。

### 5. 加快培育新型职业农民

培育新型职业农民是推进农业现代化的必然要求,关系到粮食安全和农产品有效供给。没有高度知识化的农民,就没有高度现代化的农业。一要加大科技教育培训,这是培育新型职业农民的重要手段。保障粮食安全的潜力和途径在于提高农业生产科技水平,向科技要产量和质量。要积极依托参与主体多元化、运行模式多样化的培训工程,全方位提供易学、易用和实用的技术培训。对农民的培训,也要充分尊重农民意愿、倾听农民诉求,满足农民多样化的教育培训需求,让更多高素质农民早日成为新型职业农民。二要健全农村职业教育人才培养体系,这是培育新型职业农民的体制保障。一方面,要积极开展面向农村成人的实用技术培训和学历继续教育,注重专业教育与产业教育的有机融合,提升现有农民的科技素养。另一方面,要加快发展农村职业教育,坚持“干中学”和“学中干”的基本原则,探索面向种粮大户的定向职业培养机制,为现代农业提供高素质的农业生产经营人才队伍。三要强化新型职业农民培育工作的支撑保障。要充分认识到新型职业农民的公益性、基础性和社会性,从提供基本公共服务的角度,采取有效措施,加大政策扶持力度,建立财政投入的长效机制,确保新型职业农民培育的各项工作落到实处。

总之,中国是一个农业人口大国,亿万农民中蕴藏着取之不尽、用之不竭的巨大能量。一个农民也许没有什么了不起,一群农民就一定非常了不起。农民问题是大问题,但不是一个大问题,而是一长串大问题。正确认识并切实地解决农民问题,是我国实施粮食安全战略中带有根本性的重大问题。农民问题是粮食安全战略的中心问题、根本问题,关乎国家粮食安全和重要农产品有效供给,具

有政治的全局性、高度性和战略性(韩长赋,2014)。我们越是清醒于粮食安全的重大战略性,就越是会高度重视农民问题。全力解决粮食安全战略中的农民问题,是我们党全心全意为人民服务根本宗旨的具体要求,是将民生作为各项工作出发点和落脚点的切实体现。在粮食安全战略中,重视农民问题、研究农民问题、解决农民问题,将是一个贯穿于我国整个改革开放和社会主义现代化进程中的时代性课题。只有在这个问题上交出令人民满意的答卷,才能够真正实现中华民族复兴的伟大梦想。

**参考文献:**

韩长赋.2014.正确认识和解决当今中国农民问题[J].求是(2):20-23.  
韩文龙,李怡乐,黄城.2015.完善农村基本经营制度和农村土地产权制度改革研讨会会议综述[J].当代经济研究(1):93-96.

胡岳岷.2006.中国未来粮食安全论[M].北京:科学出版社:前言,iv- v.  
陆学艺.2006.“三农”问题的核心是农民问题[J].社会学研究(1):1-4.  
马克思,恩格斯.1997.共产党宣言[M].北京:人民出版社:50.  
毛泽东.1968.论联合政府[M]//毛泽东选集,第3卷.北京:人民出版社:978.  
毛泽东.1971.中国革命和中国共产党[M]//毛泽东选集,第2卷.北京:人民出版社:605.  
毛泽东.1977.关于正确处理人民内部矛盾的问题[M]//毛泽东选集,第5卷.北京:人民出版社:379.  
王国敏,王元聪.2013.基于政治学视角的国家粮食安全问题研究[J].学术界(9):220-229.  
习近平.2014.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社:4.  
赵汀阳.2013.第一哲学的支点[M].北京:生活读书新知三联书店:98.  
张红宇,等.2015.中国特色农业现代化:目标定位于改革创新[J].中国农村经济,2015(1):5.

## The Peasant Issue: the Root of China's Food Security

ZOU Mei-yin<sup>1</sup>, HU Yue-min<sup>2</sup>

(1. *Jilin Province Demobilized Army Cadres Training and Service Center, Changchun 130022, China*; 2. *Editorial Office of Contemporary Economic Research, Jilin University of Finance and Economics, Changchun 130117, China*)

**Abstract:** As part of national security, food security greatly matters national economic and social development strategy. The peasants is the economic main body of realizing food security. The peasant issue is the core of questions of “Who will grow grain” and “how to grow”, which is the root issue impacting food security in relation to the overall national economy, stable grain production and harmony and stability of rural society. Emphasis, research and solution on the peasant issue is the task of the time that runs through the process of China's reform and opening up and social modernization. Issues on land, income, power, development and vocational training are the five dimensions of correctly understanding the peasant issue. The basic measures are to return land property to peasants under law, to increase peasants' income, to construct all-around peasants' rights system, to comprehensively promote peasant's development capability and to accelerate the nurture of new-type vocational peasants.

**Key words:** food security; the peasant issue; peasants' income; land property system; peasants' rights system; peasant's development capability; vocational peasants

**CLC number:** F320      **Document code:** A      **Article ID:** 1674-8131(2015)03-0024-08

(编辑:南 北)