

**中国国情调研丛书·村庄卷**

**主编 张晓山**

**蔡 昉**

**粮食安全国家责任与**

**地方目标的博弈**

**杜志雄 陈文胜** 等**著**

**中国社会科学出版社**

**2013年1月第一版**

**前 言**

粮食安全是国家公共安全的重要组成部分，是一种公共产品。按照公共产品理论应该由国家提供，如果需要某个地方提供，国家就要向其进行转移支付；如果需要农民提供国家就必须花钱向农民购买。否则，就违背公共产品供给的规律，破坏了市场经济的公平性。当前，国家粮食安全责任分配给全国不同的地方，地方承担国家粮食安全责任存在不平衡的问题，而且由于国家与地方之间目标与利益存在差异，因而各地方落实国家粮食安全责任的态度、方式方法各不相同。如何平衡各方利益、整合全国资源确保国家粮食安全，是我国全面小康建设和可持续和谐发展中的重要战略问题。

**一、为什么要研究粮食安全国家责任与地方目标的博弈**

国家粮食安全是一个复杂的问题，至今对我国是否存在粮食安全问题还存在学术争议。粮食安全也关系到我国农村的发展，关系到农民的增收和新农村建设的成败。我国的粮食安全问题，牵涉到国家与地方的利益平衡问题，不能在书斋坐而论道，要深入国家和地方的社会实践，深入生产粮食的第一线，才能知道其本质和真相。探讨如何在博弈中保护国家的粮食安全又让农民增收有望，是当前学界必须认真对待的问题。因此，选择本题的具体理由如下：

**1、国家粮食安全理论研究必须另辟蹊径。**粮食安全是人类长期追求的目标。我国改革开放前粮食凭票供应，国人饱受粮食短缺之苦，许多人甚至忍饥挨饿，深深感受到了粮食的重要性。改革开放以来，我国不仅基本上解决了13亿人口的吃饭问题，局部地方在特殊时段甚至出现了“卖粮难”现象。为此，某些人便好了伤疤忘了痛，甚至叫嚣中国不存在粮食安全问题。与此同时，我国农业是弱质产业，粮食又是农业中的弱质产业，粮食生产比较效益低下，不仅基层政府抓粮食难以创造政绩，而且农民种粮食也难以增收。然而，粮食安全事关整个国家的公共安全，是安邦定国的基础，粮食安全是国家的重要战略，国家把粮食安全放在战略高度重视。如何认识粮食安全问题，如何化解地方政府抓粮食生产没有政绩的问题，如何帮助种粮农民解决增收问题，亟待我们深入基层，创新视角，改进研究方法。本书就是这样的尝试，欲从国家与地方的动态博弈中探求奥秘，寻求解决国家粮食安全问题的答案。

**2、市场经济体制下确保国家粮食安全需要新思维。**在我国日益建立和完善的市场经济体制中，不仅农村与城市有公平参与竞争的权利，而且不同的农村也必须公平地参与市场竞争。当前，我国二元不平等的城乡制度造成了农民与市民之间的不平等，而粮食安全政策也产生了粮食主产区与粮食主销区之间的不平等，这些不平等的突出表现在粮食主产区过分承担国家粮食安全的责任。例如，粮食主产区有耕地，国家为了保护粮食安全，划定了基本农田保护区，限制开发，只能种比较效益低下的粮食；同时国家还对粮食主产区有粮食任务，对于粮食主产区的农民来说，这是一种不公平的发展权，因为按照市场经济的要求，农民要遵循市场规律进行生产，对于经济效益低的产业，农民有权不选择；但是，按照国家粮食安全的要求，粮食主产区的农民必须种粮食，否则，国家粮食安全没有保障。如何平衡这种利益，需要进行国家与地方之间、农民与政府之间、粮食主产区与主销区之间的博弈研究。

**3、科学制定国家粮食补贴政策需要博弈研究。**当前，国家为了鼓励粮食生产，改变粮食生产的低效益，正在试行对粮食生产的补贴政策，这是一种财政转移支付，这是国家对粮食主产区的公共投入，也是经过地方与国家多层博弈的结果。但是，由于粮食管理由国家控制，农民粮食无法完全进行市场交易，粮食价格经常与价值背离，而国家的补贴却被生产资料涨价抵消，种粮农民的增收还存在很大的困难。当前关于粮食安全问题研究中，从土地资源短缺，粮食效益、粮食保护等诸多问题着手，取得了丰硕的研究成果，但是这是在假设地方与国家的目标一致的前提下进行的，而事实上忽视了地方目标与国家目标的差异性。因此，选择本题进行研究，是一个截然不同的观察视角，有助于重新认识国家粮食安全问题，有助于国家制定科学的粮食政策，同时也是粮食安全学术研究的一种新探索。

**二、为什么要选择檀山村作为研究对象**

本书在选择样本时为什选择檀山村呢，主要是基于如下几个方面的考虑：

一是基于檀山村的典型性。檀山村是我国南方粮食主产区的一个传统产粮村。全村有耕地2300多亩，有一千七百多口人，人均耕地不多，但耕地的质量、交通设施都比较好，这里的农民种田的传统技术好，从事的基本上还是传统农业。从农业结构和农业产量来说，这里是典型的南方农村粮食主产区。但是，这里的已经大部分外出打工了，因为他们不能依靠种粮食生存，这也说明大部分粮食主产区的农民，仅仅凭借1亩3分地生存的难度越来越大了。

二是基于调研的便利性。对于一个村庄进行解剖，必须全面熟悉这个村庄的情况，包括其历史文化、风土人情等。檀山村所在的三湖镇，是课题负责人陈文胜研究员曾经任过镇党委书记的地方，陈文胜对这里的情况十分了解，人缘关系好，能够得到村支两委的支持，便于深入课题的调研。同时，由于这个便利，也方便我们与农民之间的沟通，消除农民对我们防备之心，了解更加真实的情况。

三是基于檀山村明显的博弈性。檀山村所在的三湖镇是国家粮食安全责任与地方目标博弈表现比较明显的地方。在农业税时代，三湖镇的农民因税收问题，曾经发生过影响全国的农民抗税事件；在农业税取消后，檀山村农民种粮积极性得到了恢复，涌现了一些种粮大户；然而，尽管农民负担减轻，但是随着粮食效益的下降，农民又大量外出打工，农田只种一季的现象大量存在，这种消极的博弈使国家粮食安全存在潜在的风险。

四是基于地方政府抓粮食生产的困境。檀山村所在的各级基层政府重视粮食生产，但又不得不要对国家的粮食安全责任进行“下有对策”的博弈。在当前GDP考核干部的形势下，檀山村所处的三湖镇和衡阳县，都以种粮食为主，土地资源丰富，但是粮食效益低下，尽管种了很多粮食做出了巨大的贡献，但是，GDP还是上不了，不如抓工业的地方政绩突出。当GDP上不了的同时，地方财政的困难也日益显现。

**三、粮食安全国家责任与地方目标的博弈研究过程**

2008年课题申请成功后，我们以湖南省社科院农村发展研究所的研究人员为主组成了课题组，讨论了研究方案，分配了查找相关资料和调研的具体任务。由于研究的需要，本课题的调研问卷由中国社会科学院农村发展研究所统一制订，按照问卷要求，课题组于2009年5月在檀山村进行了问卷调查，同时选择具有典型性的农户进行了个案访谈。为了研究檀山村的背景，我们同时在檀山村所在的三湖镇、衡阳县分别进行了广泛的调研，在衡阳县召开了县级各涉农部门参加的领导干部座谈会，各部门负责人参加了会议并发言，分别介绍了粮食大县衡阳县抓粮食生产的经验，也研讨了粮食生产中存在的各种问题；在三湖镇召开了乡镇党委、政府联合参与的座谈会，镇各部门和行政村的支部书记和村主任、种粮大户等都参与了会议。在实地调研的基础上，课题组经过集体讨论商定了本书的研究框架，最终确定了写作提纲，分配了写作任务。在写作过程中，各章节的作者根据各自的需要，分别进行了回访和个别调研，各章作者经常与檀山村的村干部和村民进行电话联系。值得说明的是，写作本书的进展很慢，因此时间也拖得比较久，原因是对一个村的解剖是一件很不容易的事，特别是村里各种数据的统计，村民提供的数据口径不统一，不同农户甚至同一农户中不同的成员提供的数据都差异很大，所以，本书中有些数据并不十分科学也在所难免。

总之，本书试图通过一个小村庄来解剖国家的粮食安全大问题，并且通过对农民的行为进行观察分析，探讨国家粮食安全责任与地方发展目标之间的差异性，观察的角度是全新的，得出的结论也是基本可信的。

**目 录**

前言………………………………………………………………………………………………1

第一章 匹夫之责：檀山村的国家责任………………………………………………………1

第一节 粮食安全的公共性及理论回顾……………………………………………………1

第二节 檀山村粮食安全国家责任的背景分析……………………………………………5

第三节 檀山村国家责任的组织和领导保障………………………………………………10

第四节 檀山村国家责任与地方发展目标的困境…………………………………………12

第五节 檀山村承担国家粮食安全责任的意愿与期盼……………………………………17

第二章 走进檀山村：檀山村村情分析………………………………………………………23

第一节 檀山村的自然环境、地理区位与历史沿革………………………………………23

第二节 檀山村农业生产基本情况…………………………………………………………26

第三节 檀山村基层组织建设情况…………………………………………………………29

第四节 檀山村经济与社会发展概况………………………………………………………31

第五节 檀山村的乡土文化…………………………………………………………………37

第三章 檀山村的粮食生产与公共服务………………………………………………………42

第一节 粮食在檀山村经济发展中的地位…………………………………………………43

第二节 檀山村的粮食经济…………………………………………………………………47

第三节 檀山村的粮食生产的机械装备……………………………………………………54

第四节 檀山村粮食生产的组织形式………………………………………………………55

第五节 檀山村粮食生产的社会化服务……………………………………………………58

第四章 檀山村粮食生产的基础设施供需能力………………………………………………61

第一节 檀山村的基础设施需求……………………………………………………………62

第二节 檀山村的基础设施供给……………………………………………………………64

第三节 檀山村基础设施建设与粮食生产…………………………………………………75

第四节 檀山村基础设施建设的能力分析…………………………………………………78

第五章 檀山村基础设施与粮食安全的关联…………………………………………………82

第一节 檀山村基础设施投入与粮食生产的关联…………………………………………82

第二节 檀山村基础设施建设变化与粮食自给能力的关联………………………………87

第三节 檀山村基础设施建设与粮食生产成本的关联……………………………………91

第四节 檀山村基础设施建设与村集体经济的关联………………………………………95

第六章 惠农政策与檀山村国家粮食安全责任的关联性……………………………………101

第一节 檀山村惠农政策的种类……………………………………………………………101

第二节 檀山村惠农政策的实现方式………………………………………………………108

第三节 檀山村惠农政策对粮食生产的效益分析…………………………………………114

第四节 檀山村粮食生产对惠农政策的创新需求…………………………………………119

第七章 檀山村国家责任与地方目标的冲突与协调…………………………………………126

第一节 种粮与打工的经济效益冲突与平衡………………………………………………127

第二节 农民增收与粮食价格的关联与脱节………………………………………………132

第三节 基本农田保护与地方经济发展的博弈……………………………………………136

第四节 粮食补贴的农民满意度与种粮积极性分离………………………………………140

第五节 耕地资源短缺与农民弃耕抛荒并存的悖论………………………………………144

第八章 檀山村承担国家责任与实现地方目标的对策………………………………………148

第一节 明确界定中央与地方政府的粮食安全责任………………………………………149

第二节 统筹布局国家粮食安全与地方粮食生产战略……………………………………152

第三节 形成国家责任、地方政府和农民利益关联的长效机制…………………………154

第四节 构建惠农政策与市场规则相协调的农业发展战略………………………………157

第五节 建立提高农产品市场竞争力的配套政策体系……………………………………162

附录：中国社科院村庄课题问卷频率分析……………………………………………………166

后记………………………………………………………………………………………………185

**后 记**

本书是中国社科院农村发展研究所2009年的国情调研项目“中国乡村调查——湖南省衡阳县三湖镇檀山村”的最终研究成果。该项目研究以湖南省社会科学院农村发展研究所的研究人员为主体，由我和湖南省社会科学院农村发展研究所所长陈文胜研究员具体负责组织实施。

粮食安全是国家公共安全的重要组成部分。当前，粮食主产区承担着保障国家粮食安全的重任，但是，以GDP为核心的政绩考核体制使地方各级政府分别有自己的GDP增长目标。由于当前种粮食效益偏低，粮食主产区的国家责任与地方目标必定存在一定的差异，因而也必然会发生国家责任与地方目标之间的博弈。本书从实证的角度选择一个种粮大县的典型村庄进行研究，解剖种粮“大村”在承担国家责任和实现地方目标之间的种种博弈，力求为确保国家粮食安全寻求对策，为国家制订平衡各方利益的政策提供参考。

本书研究中的调研问卷由中国社会科学院农村发展研究所统一制订。2009年5月，由陈文胜研究员带领项目组成员，在檀山村进行了问卷调查，并在檀山村所在的衡阳县和三湖镇分别召开了农口部门主要负责人参加的座谈会，同时选择典型农户进行了个案访谈。在写作过程中，各章节的作者根据需要，分别进行了回访和个别调研，个别章节作者与檀山村的村干部和村民还进行了电话调研。

如前言所述，选择檀山村为样本进行调查研究，主要是基于檀山村的典型性、调研的便利性、明显的博弈性以及地方政府抓粮食生产的困境等几个方面的考虑。值得庆幸的是，我们样本选择时的考虑的确在调研过程中发挥了重要的作用。

在调研和写作过程中，得到了中共衡阳县委、县政府领导和各部门负责人的大力支持，他们提供了宝贵的资料和真知灼见；特别是衡阳县政府杨秋良副县长、傅湖北副调研员以及县农办等有关领导，对本书的研究提供了多方面的支持；三湖镇党委书记付仁峰和镇长唐春晖，不仅对调研提供了大力支持，而且在座谈中提出了许多有见地的观点，为我们深入研究拓展了思路；檀山村历史悠久，民风淳朴，支部书记颜喜林为调研工作付出了辛勤的努力；在走村入户调查时，村民对我们研究人员真情相待，认真填写问卷，畅所欲言，不仅诉说丰收的喜悦，也陈述了种粮的困惑，使我们深深感到了本研究的责任与意义。总之，没有以上领导、朋友和村民们的大力支持，本研究就难以完成。在此，本人代表项目组一并表示衷心的感谢！同时还要感谢中国社会科学出版社领导和编辑为本书付出了辛勤的汗水！

本书是集体创作的成果。各章的具体执笔人是：第一章，陆福兴；第二章，张黎；第三章，常伟；第四章，常伟；第五章，刘新荣；第六章，刘新荣；第七章，陆福兴；第八章，范东君；附录，陆福兴；王文强承担了有关调研的协调工作及部分文稿的修改工作。陈文胜同志和我对研究主题的选择、研究路径的确定以及书稿篇章结构的安排进行了策划。最后我们还一起对最终的书稿进行了审读和统稿。

需要说明的是，对一个村的解剖是一件很不容易的事，特别是在村里各种具体数据的调查统计中，村民提供的数据口径不统一，不同农户甚至同一农户中的不同家庭成员之间提供的数据都有差异，因此书中纰漏之处在所难免，期盼读者方家的批评指教！

**杜志雄**

2011年2月