

中国国情调研丛书·村庄卷

China's national conditions survey Series • Vol. Villages

主 编 张晓山

蔡 昉



粮食安全国家责任与 地方目标的博弈

Food Security : State Responsibility Versus Local Development Goal

杜志雄 陈文胜 等著

中国国情调研丛书·村居

China's national conditions survey Series • Vol. 1

主 编 张晓山
蔡 昉



粮食安全国家责任与 地方目标的博弈

Food Security : State Responsibility Versus Local Development Goal

——湖南省衡阳县三湖镇檀山村调查

杜志雄 陈文胜 等著



 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

粮食安全国家责任与地方目标的博弈 / 杜志雄著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 1

(中国国情调研丛书·村庄卷)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2040 - 8

I. ①粮… II. ①杜… III. ①粮食问题 - 研究 - 中国

IV. ①F326. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 002306 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 乔继堂
责任校对 韩天炜
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀装订厂
版 次 2013 年 1 月第 1 版
印 次 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.25
插 页 2
字 数 172 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究



中国国情调研丛书
村庄卷

China's national conditions survey Series

Vol. Villages

总 序

为了贯彻党中央的指示，充分发挥中国社会科学院思想库和智囊团作用，进一步推进理论创新，提高哲学社会科学研究水平，2006 年中国社会科学院开始实施“国情调研”项目。

改革开放以来，尤其是经历了近 30 年的改革开放进程，我国已经进入了一个新的历史时期，我国的国情发生了很大变化。从经济国情角度看，伴随着市场化改革的深入和工业化进程的推进，我国经济实现了连续近 30 年的高速增长。我国已经具有庞大的经济总量，整体经济实力显著增强，到 2006 年，我国国内生产总值达到了 209407 亿元，约合 2.67 万亿美元，列世界第四位；我国经济结构也得到优化，产业结构不断升级，第一产业产值的比重从 1978 年的 27.9% 下降到 2006 年的 11.8%，第三产业产值的比重从 1978 年的 24.2% 上升到 2006 年的 39.5%；2006 年，我国实际利用外资为 630.21 亿美元，列世界第四位，进出口总额达 1.76 亿美元，列世界第三位；我国人民生活水平不断改善，城市化水平不断提升。2006 年，我国城镇居民家庭人均可支配收入从 1978 年的 343.4 元上升到 11759 元，恩格尔系数从 57.5% 下降到 35.8%，农村居民家庭人均纯收入从 133.6 元上升到 3587 元，恩格尔系数从 67.7% 下降到 43%，人口城市化率从 1978 年的 17.92% 上升到 2006 年的 43.9% 以上。经济的高速发展，必然引起国情的变化。我们的研究

表明,我国的经济国情已经逐渐从一个农业经济大国转变为一个工业经济大国。但是,这只是从总体上对我国经济国情的分析判断,还缺少对我国经济国情变化分析的微观基础。这需要对我国基层单位进行详细的分析研究。实际上,深入基层进行调查研究,坚持理论与实际相结合,由此制定和执行正确的路线方针政策,是我们党领导革命、建设与改革的基本经验和基本工作方法。进行国情调研,也必须深入基层,只有深入基层,才能真正了解我国国情。

为此,中国社会科学院经济学部组织了针对我国企业、乡镇和村庄三类基层单位的国情调研活动。据国家统计局的最近一次普查,到2005年底,我国有国有农场0.19万家,国有以及规模以上非国有工业企业27.18万家,建筑业企业5.88万家;乡政府1.66万个,镇政府1.89万个,村民委员会64.01万个。这些基层单位是我国社会经济的细胞,是我国经济运行和社会进步的基础。要真正了解我国国情,必须对这些基层单位的构成要素、体制结构、运行机制以及生存发展状况进行深入的调查研究。

在国情调研的具体组织方面,中国社会科学院经济学部组织的调研由我牵头,第一期安排了三个大的长期的调研项目,分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”。“中国乡镇调研”由刘树成同志和吴太昌同志具体负责;“中国村庄调研”由张晓山同志和蔡昉同志具体负责;“中国企业调研”由我和黄群慧同志具体负责。第一期项目时间为三年(2006—2008),每个项目至少选择30个调研对象。经过一年多的调查研究,这些调研活动已经取得了初步成果,分别形成了《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》。今后这三个国情调研项目的调研成果,还会陆续收录到这三套丛书中。我们期望,通过《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三套丛书,能够在一定程度上反映和描述在21世纪初期

工业化、市场化、国际化和信息化的背景下，我国企业、乡镇和村庄的发展变化。

国情调研是一个需要不断进行的过程，以后我们还会在第一期国情调研项目基础上将这三个国情调研项目滚动式开展下去，全面持续地反映我国基层单位的发展变化，为国家的科学决策服务，为提高科研水平服务，为社会科学理论创新服务。《中国国情调研丛书·企业卷》、《中国国情调研丛书·乡镇卷》和《中国国情调研丛书·村庄卷》这三套书也会在此基础上不断丰富和完善。

陈佳贵

2007 年 9 月

编者的话

2006 年中国社会科学院开始启动和实施“国情调研”项目。中国社会科学院经济学部组织的调研第一期安排了三个大的长期调研项目，分别是“中国企业调研”、“中国乡镇调研”和“中国村庄调研”。第一期项目时间为三年（2006—2009），每个项目至少选择 30 个调研对象。

经济学部国情调研的村庄调研工作由农村发展研究所和人口与劳动经济研究所牵头，负责组织协调和从事一些基础性工作。农发所张晓山同志和人口与劳动经济研究所的蔡昉同志总体负责，工作小组设在农发所科研处，项目资金由农发所财务统一管理。第一期项目（2006—2009）共选择 30 个村庄作为调研对象。2010 年，在第一期国情调研村庄项目基础上，中国社会科学院经济学部又组织开展第二期国情调研村庄项目。第二期项目时间仍为三年（2010—2012），仍选择 30 个村庄作为调研对象。

农发所、人口与劳动经济研究所以及社科院其他所的科研人员过去做了很多村庄调查，但是像这次这样在一个统一的框架下，大规模、大范围和长时期的调查还是很少见的。此次村庄调查的目的是以我国东中西部不同类型、社会经济发展各异的村庄为调查对象，对每个所调查的村庄撰写一部独立的书稿。通过问卷调查、深度访谈、查阅村情历史资料等田野式调查方法，详尽反映村庄的农业生产、农村经济运行和农民生活的基本状况及其变化趋势、农村

生产要素的配置效率及其变化、乡村治理的现状与变化趋势、农村剩余劳动力转移的现状与趋势、农村社会发展状况等问题。调研成果一方面旨在为更加深入地进行中国农村研究积累村情案例资料和数据库；另一方面旨在真实准确地反映 30 多年来中国农村经济变迁的深刻变化及存在的问题，为国家制定科学的农村发展战略决策提供更有效的服务。

为了圆满完成调查任务，达到系统翔实地掌握农村基层经济社会数据的预定目标，工作小组做了大量的工作，包括项目选择、时间安排、问卷设计和调整、经费管理等各个方面。调查内容包括“规定动作”和“自选动作”两部分，前者指各个课题组必须进行的基础性调查，这是今后进行比较研究和共享数据资源的基础；后者指各个课题组从自身研究兴趣偏好出发，在基础性调查之外进行的村庄专题研究。

使用统一的问卷，完成对一定数量农户的问卷调查和对调查村的问卷是基础性调查的主要内容，也是确保村庄调查在统一框架下开展、实现系统收集农村基本经济社会信息的主要途径。作为前期准备工作中最重要的组成部分之一，问卷设计的质量直接影响到后期分析和项目整体目标的实现。为此，2006 年 8 月初，农发所组织所里各方面专家设计出调查问卷的初稿，包括村调查问卷、调查村农户问卷等。其中，村问卷是针对调查村情况的详细调查，涉及村基本特征、土地情况、经济活动情况、社区基础设施与社会服务供给情况等十三大类近五百个指标；农户问卷是对抽样农户详细情况的调查，涉及户人口与就业信息、农户财产拥有与生活质量状况、教育、医疗及社会保障状况等九大类，也有近五百个指标。按照计划，抽样方法是村总户数在 500 户以上的抽取 45 户，500 户以下的抽取 30 户。抽样方法是首先将全村农户按经济收入水平分为好、中、差三组，然后在三组间平均分配抽取农户的数量，各组内随机抽取。问卷设计过程中，既考虑到与第二次农业普查数据对比的需

要，又吸取了所内科研人员和其他兄弟所科研人员多年来村庄调查的经验，并紧密结合当前新农村建设中显露出来的热点问题和重点问题。问卷初稿设计出来之后，农发所和人口与劳动经济研究所的科研人员共同讨论修改，此后又就其中的每个细节与各课题组进行了集体或单独的讨论，历时半年，经过四五次较大修改之后，才定稿印刷，作为第一期村庄调研项目统一的农户基础问卷。

在第二期村庄调研项目启动之前，根据第一期调研中反映出来的问题，工作小组对调查村和农户问卷进行了修订，以更好地适应实际调研工作的需要。今后，还将随着农村社会经济形势的发展，本着“大稳定、小调整”的原则，对问卷内容继续进行修订和完善。

在项目资金方面，由于实行统一的财务管理，农发所财务工作负担相对提高，同时也增加了管理的难度，工作小组也就此做了许多协调工作，保障了各分课题的顺利开展。

到2010年7月为止，第一期30个村庄调研已经结项23个；每个村庄调研形成一本独立的书稿，现已经完成11部书稿，正在付梓印刷的5部。第一期村庄调查形成的数据库已经收录22个村1042户的基础数据。

国情调研村庄调查形成的数据库是各子课题组成员共同努力的成果。对数据库的使用，我们有以下规定：（1）数据库知识产权归集体所有。各子课题组及其成员，服务于子课题研究需要，可共享使用数据资料，并须在相关成果关于数据来源的说明中，统一注明“中国社会科学院国情调研村庄调查项目数据库”。（2）为保护被调查人权益，对数据库所有资料的使用应仅限于学术研究，不得用于商业及其他用途；也不得以任何形式传播、泄露受访者信息和隐私。（3）为保护课题组成员的集体知识产权和劳动成果，未经国情调研村庄调查项目总负责人同意和授权，任何人不得私自将数据库向课题组以外人员传播和应用。

国情调研是中国社会科学院开展的一项重大战略任务。其中村庄调研是国情调研的重要组成部分。在开展调研四年之后，我们回顾这项工作，感到对所选定村的入户调查如只进行一年，其重要性还显现得不够充分。如果在村调研经费中能拨出一部分专项经费用于跟踪调查，由参与调研的人员在调研过程中在当地物色相对稳定、素质较高、较认真负责的兼职调查员，在对这些人进行培训之后，请这些人在此后的年份按照村问卷和农户问卷对调查村和原有的被调查的农户开展跟踪调查，完成问卷的填写。坚持数年之后，这个数据库将更具价值。

在进行村调研的过程中，也可以考虑物色一些有代表性的村庄，与之建立长远的合作关系，使它们成为中国社会科学院的村级调研基地。

衷心希望读者对村庄调研工作提出宝贵意见。也希望参与过村庄调研的同志能与大家分享他们的经验，提出改进工作的建议。让我们共同努力，把这项工作做得更好。

编者 2010年7月28日

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，粮食应该由国家提供，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，就会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疼,甚至叫嚷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生产难以创造政绩,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予以重视。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,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。当前在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,学者们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么选择檀山村呢,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 1700 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,这里的农民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,仅仅凭借一亩三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担任过镇党委书记的地方,他对这里

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，消除农民对我们的防备之心，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 还是上不去，不如抓工业的地方政绩突出。在 GDP 上不去的同时，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。因此，本书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)
一 危机频发下的国际社会粮食安全行动	(5)
二 人口大国的粮食安全现状与行动	(6)
三 檀山村承担国家责任的地方背景	(8)
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 檀山村承担粮食安全国家责任的意愿与期盼	(17)
一 檀山村承担国家责任的意愿	(17)
二 檀山村承担国家责任的期盼	(18)
三 地方党委政府对檀山村国家责任困惑的关注	(20)
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)
一 自然环境	(23)
二 地理区位	(24)
三 历史沿革	(25)
第二节 檀山村农业生产基本情况	(26)
一 农业资源	(26)
二 人口与劳动力资源	(26)
三 农业生产状况	(27)
四 土地承包流转情况	(28)