



上世纪90年代中期，当人们在庆祝粮食生产大丰收的时候，著名社会学家陆学艺教授就撰文《农业面临比较严峻的形势》要加强农业生产的重要性，并将中国农业生产的规律形象的描述成：“多了多了少，少了少了多”。十几年过去了，中国的粮食生产虽然喜获几年的增长，然而依然是处于“恢复性增长”阶段，尚未达到1998年5.12亿吨的最高水平，而中国的人口却在这期间增长了近8000万。本该处于以农立国核心位置的粮食安全问题，直到近期以生物能源使用为导火线，全球范围内的粮食价格飞涨、三十多个国家因粮至乱才引起国人的关注。部分依靠进口国家粮食短缺、泰国等协议成立粮食输出组织、国家商务部严令粮食出口，国人都在如同“狼来了”一样警惕的看着国门，似乎别人会抢走自己手中的饭碗。其实我们心里很清楚，占据世界1/5人口的中国人的粮食安全问题才是最大的问题，是全世界的问题。

但是中国这样一个拥有9亿农民的农业大国，为什么农民不愿意种粮？为什么地方官员没有监督的积极性？为什么粮食补贴下的农民受益平平？其实，粮食安全是一个系统工程，不但需要资金和政策的支持，最关键的是政府、市场和农民三要素关系的协调，只有充分利用和发挥各自的职能、准确定位各自的角色、切实解决出现的问题和矛盾，才能建立粮食安全的长效机制。

一、政府政策与调控困境

政府在三者关系中处于首要的位置，他关系到国家对农业的政策制定和相关调控措施。我国是以农立国的国家，农业一直处于最基础的位置，政府对农业和粮食生产的重要性认识在各项法律和制度文件中都有体现。特别是在2003年取消农业税以后，国家一改过去牺牲农业和农村发展工业和城市的政策，开始“工业反哺农业，城市反哺农村”，投入巨资进行新农村建设和农产品的补贴，2008年国家对农业的补贴将达到789亿元，这对农业和粮食生产是有利的。比如我们调查的山东省德州市农民每亩补贴达到90元左右，部分的刺激了农民种田的积极性。但是政府的政策在推进农业发展的同时，也带来了一些矛盾和弊端：（1）补贴政策和地方行政支出之间的矛盾。国家进行种粮补贴就必须知道粮田的补贴面积，对粮田的丈量是个耗资和耗时巨大的工程，一个产粮大市的局长说：国家发给农民10元钱的粮补，地方农业部门就需要支出10多元的相应行政支出，这里包含派专门人员丈量土地、在本村内公示3天、再报往乡公示、报县和省直至国家，层层审批。另外在具体的丈量工作中由于偏差和农户作假产生的众多民事纠纷和上访，也耗费巨大的人力和财力。而这期间，地方农业部门得不到任何的实惠，中央政府在调动农民积极性的同时，却损伤了地方政府的利益，挫伤了其工作的积极性。（2）干部制度形式上重视和实际弱势相矛盾。“农业是弱势产业，农业干部是弱势干部”，

这是我们接触到的农业口干部的普遍反映。农业虽然是基础产业，重要性在政策上毋庸置疑，但政府在对农业部门的干部配置上和农业部门本身的重要性不相符。现在主管农业的县市主要领导基本为新上任的领导，且非主要领导，农业口基本上就是新干部任职的过渡期。在这种情况下，农业主管领导在政府中没有很大的发言权和分量，在政策的执行上出现困难就是必然。“农业口的干部没有前途”一市农委干部如是说。农村工作是非常辛苦的工作，需要长期深入到农村调查，如果在政策上得不到重视，在社会上得不到认可，那么这个“弱势干部群体”的积极性将从何而来？如果没有基层农业工作者的积极推进，政府的政策就只能停留在书面上。（3）政府土地制度和粮食生产的矛盾。这里涵盖两个影响农业生产的方面：一方面是现有的土地制度不适应当前的农业生产，在农村“三提五统”的情况下，本地区农民每亩需要上缴180元左右，由于感觉种田没有收益而出现了大量的抛荒，自从取消农业税和实行种粮补贴后，部分的刺激了农民种粮的积极性，出现了大量的种田回潮。但是问题出现了，我国实行为期30年的土地承包制，这个期间内“生不进、死不退”，由于生老病死产生的家庭人口结构变化和相应的土地需求怎么办？调查中发现有些家庭2个人耕种8个人的田地，而有些家庭7个~8个人耕种2个~3个人的田地。由土地制度产生的土地分配不均衡不利于农业生产和充分利于农村现有的劳动力进行农业生产；另外，在推进农业产业化和新农村建设中，大量的土地变更为（或者名为耕地实际已经转变为）建设用地已成为普遍现象，我们调查中看到的一个村庄的3000亩的新农村建设规划图中有漂亮的居民区、整齐的厂房和景观区，就是没有粮食种植区。政府能否守住18亿亩的耕种面积红线，不是一个统计数据的问题，如果不加大对农村土地的监管力度，任由其以产业化和新农村建设为借口大肆的占有耕地，这将成为威胁粮食安全的重要因素。

二、如何调动农民种粮积极性

农民在国家粮食安全体系中处于主体的位置，他们是农业和粮食生产的主体，如何调动农民种粮的积极性是保证粮食安全的关键。农民同政府不同，他们不会从整个国家安全和利益的角度来考虑粮食生产的问题，在满足自身粮食需求的基础上，获得更多的收益才是最佳选择。对农民种粮积极性产生影响产生于以下几个方面：（1）城市不断上涨的劳工价格的吸引，在我们调查的粮食产区，农民务农的纯收入基本如下：种小麦300元/亩、玉米300-400元/亩、棉花800-1000元/亩，每一季作物需要耗费几个月的时间，且受天气影响比较大。比较之下，在附近的县城和市区，一个普通劳工的价格为30-40/天，这与种田的收益相比差异很大。所以，即使是在传统的粮产区农村，村里依然是“386199”，年青人普遍外出打工。（2）农业经济作物生产的比较效益让粮食生产萎缩。我们在和农民交流时感受农民普遍对粮食生产不感兴趣，这里村庄农民自己种植一亩生姜的收益在1000-2000元，而种一亩小麦的收益才达到300元，我们在成都调研也出现这种情况，农民都在寻求经济效益高的经济作物比如水果、蔬菜、花卉的种植，这可以说是市场经济下农民的理性选择，但对我国长期的粮食安全无疑也是一个挑战。（3）生产资料上涨对粮补的消解，如果说上面两个方面的较高收益使农民发生转向，而生产资料上涨的压力更降低了农民种粮的积极性。农民告诉我们，粮食补贴前后他们种粮的收益并没有明显增加，这主要是由于化肥、种子等生产资料上涨造成的。

三、市场还是行政

市场是生产要素配置的最佳手段，我们正在推进的城乡统筹发展的重要一点就是让

农村的生产要素进入市场，通过价格杠杆来调节农业的生产。在当前国外粮食短缺和国内不断增加的粮食需求下，上涨的粮食价格是农民种粮的动力之源。但是，政府却在市场领域进行了过多的行政干预，通过粮储来控制市场的粮价上涨，对粮食的价格一再打压。“谷贱伤农”，低位徘徊的粮食价格严重的挫伤了农民进行粮食生产的积极性。拿我们调查的陵县来说，从2000年的1季度到2007年的1季度，小麦价格从1.04元/公斤上涨到1.62元/公斤，7年间上涨率为55.8%，但从全国看，只2007年生产资料价格就上涨了30%，劳动力价格上涨了25%，几乎所有农产品价格都比上年贵20%以上，国际米价在今年前3个月累计涨幅高达43.9%，而今年国家出台的粮食保护价只比去年提高了9%。国家在保障城市粮食供应的同时，实际上又在变相的牺牲农民的利益。普遍的物价和生产资料上涨很轻易的将每亩80元左右的种粮补贴抵消，只有按照市场规律，实现粮食价格的上浮才是惠民之举。所以，调研中接触的农业主管部门人员强烈的呼吁粮食价格的上涨。社会学家陆学艺教授在多次深入各地农村调研后，不止一次的呼吁：解决粮食供应“还是要靠市场经济的办法”，要按照市场经济的规律办事，调动农民种粮积极性的最好办法就是提高粮价。

另外，国家虽然对粮食生产补贴的想法是好的，但是这种“补进不补出”的办法存在很大的制度漏洞，并不能真正调动农民粮食生产的积极性，大量为了“骗补”的低产田的出现就是一个佐证。只有从流通环节把关，提升粮食价格，让农民从销售环节中受益才是符合市场规律的，才能让农民取得与其劳动价值相符的收益。同时，鉴于粮食补贴带来的不利因素，当地农业部门提出的“以降代补”也有很有价值，这种办法首先就取消对种粮的补贴，运用“黑箱效应”不抓粮食生存过程只抓粮食的销售环节，在提升和补贴市场粮食的价格的同时，从市场销售粮食每斤中提取一定比例（比如3分）作为当地粮食主管部门的工作经费，这样一方面加强了基层农业部门推进粮食生产的积极性，解决农业部门经费短缺状况；另一方面也可以在当地农业部门积极推进和价格杠杆两个方面作用下调动农民粮食生产的积极性。

可以看出，在粮食安全长效机制的构建中，政府、农民和市场三个要素都不能忽视。笔者认为三者中起决定作用的还是政府，它左右着其他两个环节的良性运行。这就需要政府从根本上提升对农业部门的重视和干部的合理配置，调动地方政府加强食品安全监管和政策执行的积极性，积极推进土地制度改革和土地利用的监管力度，在加大对农业特别是主粮产区补贴的同时，注意其他生产资料对农业生产的影响，另外，在宏观调控的基础上，坚持管办分离的原则，不对市场进行过多的干预，充分利用市场的价格手段来调动农民粮食生产的积极性，确保建立我国粮食安全的长效机制。（毛哲山 中国社会科学院社会学博士）

原文刊于：《中国改革报》2008-5-28

文档附件：

编辑： 文章来源： 作者投稿

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]