

“趋粮化”抑或“非粮化”：粮食安全的张力及调适

阮海波

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:基于多重制度逻辑的分析工具发现,国家与农民在围绕谁来种、种什么、怎么种与如何激励种粮上存在张力,张力的结果是农业妇女化、兼业化、“去粮化”、农业社会化服务推进难与种粮人相对贫困。国家遵循的是政治逻辑,目的是筑牢国家粮食安全防线,把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。农民遵循的是经济逻辑,理性小农以家庭经济收益最大化为目标,种粮不能帮助农民实现“发家致富”。国家的“政府要粮”行为与“农民要钱”行为之间难以耦合,国家的政治逻辑存在单向性与单一性问题,忽视了农民的经济逻辑、需求层次逻辑、市场逻辑。因此,以市场逻辑调节国家政治逻辑与农民经济逻辑之间的张力,构建具有包容性的“一体两翼”的多重种粮逻辑关系,以协调多重逻辑(国家、农民、市场)的合力,实现国家的“种粮增产”,农民的“种粮增收”与“种粮致富”的双赢结果。

关键词:粮食安全;“趋粮化”;“非粮化”;政治逻辑;经济逻辑;市场逻辑

中图分类号: F304

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2022)04-0079-12

粮食安全是国民经济社会发展的基础,种粮已经从农民单一的种地行为,上升为国家政治经济问题,甚至是国际问题。2022年中央一号文件强调:“牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线”,对粮食产量、种类、技术等做出了详细的规定,这是中央一号文件第一次以如此大的篇幅来强调粮食问题,足以见粮食安全问题的重要性。从2006年取消农业税以来,国家实施了一系列的惠农、支农、利农政策,旨在提高农民的种粮意愿,国家粮食政策指向“趋粮化”,按照正常逻辑,惠农政策的逐步实施,农民的种粮积极性应该稳步提高,但事与愿违,农民种粮走向“非粮化”,形成农地经营上的二元悖论格局。那么,为什么国家干预政策与农民的种粮行为之间出现相互交织,但没有实现相互耦合?本文拟从国家推行种粮的政治逻辑与农民种粮的经济逻辑两方面入手,分析国家“趋粮化”下农民种粮的“非粮化”现象。

一、文献梳理与研究对象

我国是一个农业大国,具有悠久的农业文化,在此基础上发展出灿烂多彩的农耕文明。民以食为天,种粮问题已经突破了家庭的范围,成为政治问题与国家问题。家庭联产承包责任制将土地的经营权还于农民,由其自行决定农业种植,极大地调动了农民的生产积极性。但是,伴随着城镇化的深入发展,国家惠农政策的颁布与执行,小农户种粮表现为“兼业化”,甚至是“非粮化”。针对此问题,学界主要从三个方面进行研究:

(一)农民的视角:理性经济人假设

理性小农理论的逻辑起点是假设小农具有理性,小农是理性人,小农会根据各种条件做出最

优的决策。正如舒尔茨所言,小农生产决策是以追求利润最大化为目的,能够对资源进行最大配置^[1]。波普金沿袭舒尔茨的理性小农理论,他认为小农会根据自我偏好和价值观评估决策后果,然后做出符合效用最大化原则的决策^[2]。国内学者借鉴了该理论,对农民种粮行为进行分析。对于农民而言,采取粮食经营扩展策略并非是为拟合政府保障粮食安全的公益目标,而是以扩展粮食经营为手段,赚取收益才是目标^[3]。农业生产要素进入社会化阶段以后,人工、化肥、农药、机械费用等农业生产成本快速上升,而农产品的价格上升不明显,种粮不挣钱扼制了农民的种粮积极性^[4]。农民会在务农与务工之间进行比较,务工的收益远远大于务农,兼农与抛荒的现象就会出现^[5]。在合作农业中,生产合作的成本太高就会抑制农民的合作积极性,在“成本—收益”的作用下阻碍合作经济组织的发展^[6]。从理性小农的视角研究农民种粮行为得出的结论是,种粮的投入成本高于收益,或者种粮赚钱的利润没有获得比较优势。

(二) 国家的视角:政府干预的失败

政府并不是万能的,在集体化时期,国家对粮食实行统购统销政策,粮食的种植规模、种植品种、种植结构均在计划之内。当农民获得种粮的决定权之后,国家基于粮食安全战略的考虑对农民的种粮行为采取干预措施。国家实施种粮直补、农资综合补贴、良种补贴、农业支持保护补贴、农业保险等政策,但是这些惠农政策存在边际效用递减的问题^[7]。就种粮直接补贴政策而言,该政策对小农户扩大规模经营没有起到显著的激励作用,而大户种粮的积极性本来就很高^[8]。贾娟琪等认为,农户增加收入更多的是依靠地方经济发展,主粮价格支持政策对增加农民收入效果甚微^[9]。同时,相关的惠农政策配合不顺畅,政策调整的速度、节奏与步伐滞后于粮食经济发展环境的变化,导致其激励和约束功能下降^[10]。地方政府在执行国家惠农政策时,由于政策理解、执行能力等方面的原因,扭曲了国家惠农政策的初衷,甚至出现“非粮化”倾向^[11]。此外,政府对粮食价格的调控并非完全尊重市场的调节作用,出现压低粮食收购价格的倾向,农民收益低,打击了农民生产的积极性^[12]。从国家干预的视角研究农民的种粮行为得出的结论是,国家采取的惠农政策等走向了失败,意味着干预失效、政策失灵。

(三) 转型的视角:农业现代化的发展

与农民的视角、国家的视角不同,这一类的研究将农业经营、农民不种粮现象纳入到农业现代化的过程之中。在市场的作用下,传统农业正在向现代农业转型,部分小农户将被淘汰,或者是推动小农户与现代农业进行衔接^[13]。新型职业农民的产生将会缓解农业劳动力“短缺”的问题^[14]。但是,地方政府以强制力推动土地流转,培育龙头企业与新型经营主体,壮大成熟的新型经营主体成为农业治理的博弈集团,改变了地方政府的初衷^[15]。农民种粮和地方政府抓粮食生产的积极性有可能同时下降,直接威胁粮食生产^[16]。现代农业追求粮食生产的规模效应,大量社会资本下乡实现土地经营的规模化,其遵循市场的逻辑不会以保障粮食安全为经营目标,而是以收益最大化为目标。政府可以借用大规模经营主体的逐利心理,将扶持项目、资金以及各种补贴对准种植大户以此激励其种粮^[17]。在农业转型过程中,乡村治理体系尚未建立,治理能力不高,还无法对小农户进行生产动员,种植大户应该承担保障国家粮食安全的责任^[18]。从转型视角研究农民的种粮行为得出的结论是,农民的种粮行为是一个发展的过程,应当从现代化的视角看待,推动小农户与现代农业衔接。

以上文献从不同主体、不同方面揭示了农民与国家在种粮上产生分歧的原因,基本可以达成一条结论:国家的粮食安全目标与农户经营主体的目标之间未能耦合。但是,上述研究也存在不足,要么偏重于寻找农民不种粮的原因,要么集中阐释国家干预行为何以走向失败。实际上,国家与农民在种粮行为上没有耦合的原因是多重逻辑的结果。因此,需要将国家的行为与农民的行为

同时进行探讨,找出其行为遵循的逻辑与行为逻辑的关系。

(四) 多重制度逻辑的分析框架与研究对象

20世纪80年代,新制度理论在解释制度变迁、社会组织塑造与个体动态行为选择上显得乏力。于是,阿尔弗德等人提出制度逻辑的概念,关注社会中的物质实践、价值观、规则,赋予个体行为以认知与意义^[19]。制度本身从单一走向多元,从静态走向动态,政府逻辑、市场逻辑、个体行为逻辑被纳入分析框架,个体与组织行为被认为是多重制度逻辑相互作用的结果^[20]。2010年,周雪光与艾云将多重制度逻辑的分析框架引入国内,并用于分析乡村选举制度的变迁。作者提出了多重制度逻辑的三个命题:第一,制度变迁涉及多重逻辑,需要将制度变迁中的多重过程机制及其相互作用作为分析着眼点;第二,制度逻辑提供了宏观层次上制度安排与微观层次上人们可观察行为之间的联系,为认识微观个体行为提供了一个分析视角;第三,关注制度变迁中的内生性过程^[21]。周雪光提出的多重制度逻辑分析框架在国内产生重大影响,学者已经用于分析区域经济发展^[22]、公共政策执行^[23]等。

多重制度逻辑的核心思想有三点:一是强调逻辑的多元性,同一场域下的行为受多重逻辑的影响,如周雪光分析村庄选举中的国家逻辑、科层制逻辑与乡村逻辑,从而避免了只注重单一制度逻辑而出现偏差的问题。二是强调宏观与微观的结合性,宏观制度提供了宏观的逻辑安排,通过制度的嵌入式能动塑造与影响个体的行为,但微观个体并非完全遵循宏观的制度安排,而是会做出反映。三是强调逻辑之间的互动性,每个制度逻辑都蕴含自身的价值选择、利益偏好,在动态社会中做出行为选择,多个逻辑选择之间围绕目标、手段、价值等进行互动、交流,逻辑之间存在一定的张力,直到产生相互作用的结果。

可以发现,多重制度逻辑为分析种粮问题提供了理论分析工具,国家的“趋粮化”与农民的“非粮化”行为同多重制度逻辑在理论要素上具有高度的契合性。首先,种粮行为内涵多重制度逻辑,最明显的是国家的逻辑与农民的逻辑,伴随研究的深入还可以发现种粮的市场逻辑,多个逻辑并存且相互作用。其次,国家的“趋粮化”政策代表宏观的逻辑安排,农民的“非粮化”行为选择代表农民的微观行为,种粮问题将国家宏观制度安排与农民的微观行为选择相勾连,两者在种粮场域中进行互动。最后,国家的逻辑与农民的逻辑在种粮目标上存在不同,在如何种粮上也存在差异,蕴含目标、价值、手段的冲突,多元制度逻辑之间相互交织。基于以上分析,本文选择多重制度逻辑来分析国家与农民在种粮上的行为。

马克思认为小农没有“首创精神”,经营土地分散,效率低、收益低,具有落后性与局限性。因此,恩格斯指出小农生产是“过去的生产方式的一种残余”,并预言“我们的小农,正如任何过了时的生产方式的残余一样,在不可挽回地走向灭亡”^[24]。因此,有学者认为小农户因缺乏战胜各种自然灾害、社会危机的能力走向破产^[25],小规模分散化的农业家庭经营格局并不构成中国粮食安全的阻碍^[26]。农业经营的正确路径是走向组织化、规模化、社会化,政府鼓励的规模经营、土地托管、社会化服务等更是加剧了这种观点的蔓延。但是,应该看到,小农户在现阶段的存在是必要的。2017年国家统计局公布的《第三次全国农业普查主要数据公报(第一号)》显示,我国有20743万农业经营户,其中,398万为规模农业经营户,小农户仍然是我国农业经营的主体。小农户凭借动态生产优势将构成中国粮食安全最为积极的保障性力量^[27]。因此,本研究以小农户为主要分析对象,也会涉及到家庭农场、合作社、龙头企业等规模经营主体。

二、国家逻辑:宏观的“趋粮化”制度安排

国家的逻辑是中央政府及其决策部门通过的制度性安排,代表着国家的意志与战略部署。国

家通过顶层设计规划种粮的整体安排,统筹推进种粮的各个方面。“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”,民为国基,谷为民命。粮食充足,才能农民安定、农业兴旺、农村稳定,国家才能统一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事。2019年《中国的粮食安全》白皮书指出:展望未来,我国要“筑牢国家粮食安全防线”。对于国家而言,粮食多了是经济问题,粮食少了是政治问题^[28]。由此,国家干预农民种粮,推行惠农政策的目的就是始终把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。在“筑牢国家粮食安全防线”总目标的指引下,政府主要从四个方面干预农民种粮:即谁来种、种什么、怎么种与如何激励种粮。

(一) 谁来种粮: 规模经营大户种粮

“大国小农”是我国基本的国情与农情,根据国家统计局数据,2012年我国农村居民家庭经营耕地面积每人平均2.34亩,塑造了我国“人均一亩三分地、户均不过十亩田”的小农生产方式。为此,习近平总书记指出,“发展多种形式适度规模经营,培育新型农业经营主体,是建设现代农业的前进方向和必由之路”^[29]。发展农业规模经营既能推进现代农业发展,又能保障国家粮食安全,还能助力农民增收,成为多方主体的共同愿景。推动农业适度规模经营,土地流转是前提。要促进土地流转,就需要进行土地确权。从产权理论上讲,产权界定具有排他性,给产权主体带来稳定预期,明晰的产权确定可以降低市场交易的成本,激活土地要素,提高要素配置效率,促进土地流转^[30]。因此,原农业部部长韩长赋指出:“稳定土地承包关系,让农民吃上‘定心丸’,有利于促进土地流转”。

表1列举了2014年以来推进农村土地产权制度改革的法律、文件与规章制度,整体反映了土地“三权分置”改革的趋势。从顶层设计的文件中可以看出,农户承包经营权分为承包权与经营权的政策设计目标是推动土地的有序流传。2018年,《中华人民共和国农村土地承包法》正式将土地经营权入法,保护经营者的权益。截止到2020年底,国家已经将15亿亩承包地确权给2亿农户,承包地颁证率已超过96%。政府的意志是以土地确权放活土地经营权,鼓励承包户依法采取转包、出租、互换、转让等方式流转承包地,推动农业规模经营。在此基础上,农业农村部于2020年印

表1 农村土地改革部分文件

时间	文件名称	政策内容
2014	关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见	在落实农村土地集体所有权的基础上,稳定农户承包权、放活土地经营权。
2014	关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见	坚持农村土地集体所有,实现所有权、承包权、经营权三权分置,引导土地经营权有序流转。
2015	关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见	界定农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权之间的权利关系。
2015	关于认真做好农村土地承包经营权确权登记颁证工作的意见	利于保持土地承包关系稳定,激发农村生产要素的内在活力,促进土地经营权流转,发展农业适度规模经营。
2016	关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见	农村土地集体所有权是土地承包权的前提,农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式,在土地流转中,农户承包经营权派生出土地经营权。
2017	决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利	深化农村土地制度改革,完善承包地“三权”分置制度。
2018	中华人民共和国农村土地承包法	承包方承包土地后,享有土地承包经营权,可以自己经营,也可以保留土地承包权,流转其承包地的土地经营权,由他人经营。

发了《新型农业经营主体和服务主体高质量发展规划(2020—2022年)》的通知,要求健全县乡两级土地流转服务平台,推动家庭农场、农民合作化规模化经营。由此,国家行为的逻辑链条为:“土地确权—土地流转—土地规模化经营”。实质上,推动土地流转,旨在解决“谁来种地”的问题,将种植大户、专业种植户、龙头企业等作为种地的主体,以此来保障国家的粮食安全。国家的逻辑是:“土地确权—土地流转—规模经营”。

(二)种什么粮:大力种植粮食作物

在国家的“趋粮化”政策下,我国的粮食产量逐年上升,2021年我国粮食总产量为68285万吨,稻谷产量为21284万吨。但是,我国粮食消费需求市场对粮食的需求量大。2021年,我国粮食进口总量首次突破1.6亿吨,达到1.6454亿吨,玉米进口总量在2800万吨左右,小麦进口逼近1000万吨,大麦进口超过1200万吨。值得注意的是,2020年大豆进口量为10031万吨,而我国2020年的大豆产量为1960.18万吨,说明我国粮食总量供给仍然不足,农作物种植结构需要改善。2021年,稻谷播种面积4.49亿亩,比上年减少231万亩,下降0.5%,大豆播种面积1.26亿亩,比上年减少2200万亩,下降14.8%。伴随城镇化的深入推进,膳食结构的升级,我国民众对玉米、大豆等农产品的需求将持续上升,增加了粮食供给的结构压力^[31]。

在国际贸易市场不稳定与疫情常态化之下,粮食高度依赖进口会给我国的粮食安全带来威胁^[32]。于是,国家提出“谷物基本自给、口粮绝对安全”战略目标,让粮食起到“压舱石”的作用。2021年中央一号文件特别强调:“提升粮食和重要农产品供给保障能力”,特别是稻谷、小麦、大麦等农产品,进一步“完善玉米、大豆生产者补贴政策”。2022年中央一号文件更是对地区种植的粮食作物进行了特别强调:“在黄淮海、西北、西南地区推广玉米大豆带状复合种植,在东北地区开展粮豆轮作”,这实际上是将农业生产的结构与农业生产的区域布局相结合。国家鼓励农户种植小麦、大豆、水稻、玉米等粮食作物,这与促进规模经营的政策相适应,粮食作物超出一定规模后完全可以实现机械化,凸显粮食作物种植的比较优势^[33]。可见,国家的意图是通过倡导种植粮食作物保障粮食安全。

(三)如何种粮:农业社会化生产

在国家的宏观制度战略安排中,单家独户的小农户的生产经营方式面临劳动生产率低、土地产出率低、资源利用率低与科技含量低的问题,造成农民“种地无利、增收乏力”的困境,成为“小农经济”的无奈,这与现代农业发展的要求之间相距甚远。2016年与2017年的中央一号文件都指出,发展多元的新型农业服务主体,开展代耕代种、联耕联种、土地托管等专业化规模化服务。党的十九大报告中指出:“健全农业社会化服务体系,实现小农户和现代农业发展有机衔接”。农业社会化服务是指由社会上各类服务机构为农业生产提供的产前、产中、产后全过程综合配套服务,包括信息、资金、技术和机械服务等内容^[34]。农业社会化服务体现了农业生产内部的分工,将生产的专业化、社会化、市场化相结合。

健全面向小农户的社会化服务体系涵盖五个方面:一是农业生产性服务,包括农资供应、绿色生产技术、农业废弃物资源化利用、农机作业、农产品初加工等服务领域;二是农业生产托管服务,将农业生产作业环节精细化,可以单环节托管,也可以多环节托管,甚至全程托管;三是产销服务,为改变以往小农销售渠道有限的问题,大力开展农超对接、农批对接、农社对接,建设乡村物流体系,打通农产品销售渠道;四是信息化服务,加快数字乡村建设,推动互联网、大数据、人工智能等技术下乡,为小农建设信息化服务平台,以电商带动农业发展;五是小城镇服务,充分发挥小城镇服务农资农技、农产品交易等功能,提升小城镇创业孵化的作用,体现“以镇带村”。通过多元化、多层次、低成本的专业化,推动小农户融入现代农业发展轨道。国家欲通过农业生产社会化的方式改造传统小农生产方式,提高农业生产的效率,达到生产要素的最优配置,实现粮食生产增产。

(四) 激励种粮: 出台支农惠农政策

我国长期实行粮食统购统销的政策,在巨大的粮食价格“剪刀差”下,将农民的粮食收益作为解决工业资金缺乏的主要途径。在“以农养工”的粮食政策下,农民的利益没有得到保障,农民的种粮积极性降低。1998年至2003年,我国粮食价格下降,粮食种植面积减少2.16亿亩,粮食产量下降1632亿斤,直接威胁到我国的粮食安全。于是,国家开始对农业政策进行调整,在农村实施一系列的支农惠农政策。所谓支农惠农政策是指党和政府为了鼓励和发展农业生产、农村建设和农民增收及生活质量提高而制定的若干扶持和倾斜政策^[35]。2002年中央农村工作会议明确提出针对农村、农民要“多予少取放活”,确定了惠农政策的基调,实际上是保证农民利益,激发农民粮食生产积极性。“多予”就是改变以往对农业生产的吸取,采取“工业反哺农业、城市支持农村”的战略;“少取”就是降低农民的负担,逐步取消农业税、牧业税等;“放活”就是充分发挥市场经济的调节作用,尊重农民的自主性,发挥农民的生产积极性。

2004年我国开始试点农业税减免政策,2006年全面取消农业税,意味着国家对种粮进入农业保护政策实施阶段。同时,为体现“多予”的基本原则,出台多项农业补贴政策,包括良种补贴、粮食直接补贴、农资综合补贴、农机具购置补贴等。2009年,中央用于“三农”支出的财政资金达7161.4亿元,比上年增加1205.9亿元,粮食直补、农资综合补贴等四项补贴达1230.8亿元,比上年增长19.4%^[36]。2015年,开始对农业补贴政策进行改革,将农资综合补贴、农作物良种补贴与种粮直接补贴合并为“农业支持保护补贴”,即“三补合一”。在补贴的对象上,遵照谁种地补贴谁的原则,“多种粮食,优先支持”,将抛荒、弃耕等土地不纳入补贴范围,旨在提高种地农民的积极性。有学者统计,21世纪以来,中央出台了120多项惠农政策,使广大农民获得实惠^[37]。

总体看来,国家实施的惠农政策始终围绕一个总目标,即鼓励农民种粮,提高粮食总产量,从而保障国家的粮食安全。由此,粮食增产与农民增收之间就存在价值冲突,从国家对粮食市场价格的调控就可以看出,当市场粮食供给增多时,政府为储藏粮食,降低收购价格,农民的利益没有得到保障,种粮意愿降低;当农民的生产积极性降低时,国家又提高粮食收购价格,鼓励农民种粮,提倡规模经营,从而只有一部分农民获益,大部分农民没有真正地增收。粮食收购价格在政策与市场之间动态反复调整。因此,惠农政策的实施只是实现粮食安全战略的工具,农民增收只是国家粮食安全战略的副产品,或者是次要目标,主要目标一直是粮食安全。

三、农民逻辑: 微观的“非粮化”个体选择

农民的逻辑是农民个体的行为选择,受到正式制度或非正式制度的制约,往往从个体、家庭与乡村实际环境出发。既有研究认为,农民的行为逻辑有道义逻辑、文化逻辑、生存逻辑、理性逻辑,本文以理性小农为出发点,论述小农的行为选择。小农的行为会受到国家宏观政策逻辑安排的影响,在其制度框架下进行选择,或是博弈行为、或者合作行为、或是协商行为。从小农的实践行为来看,近年来小农选择“兼农化”“非粮化”“非农化”的行为较为普遍,直接威胁了我国的粮食安全政策。农民是谋取个人与家庭利益最大化的理性人,农民为缓解人地矛盾等各种危机会充分协调使用各项生产要素,使得要素投入产出最大化。小农户存在着以家户为中心的观念意识,强调家户成员的生产分配服从家户整体利益^[38]。

(一) 谁来种粮: 农业女性化与老年化

在城镇化的背景下,城乡之间的交流与互动加速,城市就业机会广、教育资源丰富、医疗设施较为健全,形成强大的拉力。据国家统计局数据,2020年全国农民工总量为28560万人,40岁及以下农民工所占比重为49.4%,以青年劳动力居多;在性别上,男性占65.2%,女性占34.8%。统计数据显示了大量青壮年劳动力流入城市,流动了的背后塑造了“农村空心化”“农民老龄化”的样

态。由此,国家的逻辑是要求土地流转实现规模化经营。但是,农民的行为并非如此。根据华中师范大学中国农村研究院2021年2至3月开展的“百村观察”项目调查数据,在2343位农民中,有37.12%的农民没有种粮,种粮的有62.88%。在没有种粮的869人中,占41.69%的农户没有选择土地流转。从整体上看,只有18.45%的农民选择了土地流转。

农户没有将土地流转,而是选择老年人与妇女种粮,家庭分工模式呈现“男工女耕”“少工老耕”的现状。理性小农选择劳动力强壮的年轻人出去务工,让老年人、妇女等身体素质差的人留在家务农。年轻劳动力可以在外赚取工资收入,老人与妇女可以在家解决粮食问题,农业女性化与老年化现象十分严重。但是,这种家庭分工模式具有合理性,符合小农户家庭的需要,外出务工收入占家庭总收入的50%以上^[39],降低小农对农业收入的依赖。根据小农户的经营状况可以分为纯农户、兼业户、非农户,目前以兼业户居多。兼业户的表现形式为“抽空务农”,年轻劳动力选择在农忙时回家务农,农闲时外出务工,达到家庭劳动力要素的最优分配,使得家庭收入最大化。当家庭外出经验积累足够后,妇女也会跟随丈夫一同务工,虽然妇女的工资比男性少,但其收益超过了务农的收入,这时只有老年人在家务农。

(二)种什么粮:选择种植经济作物

农户种植结构的选择受到人力资源禀赋、生计压迫、种植风险、市场效应等影响。农业生产经营进入到“社会化小农”阶段后,农业生产的各项资源要素都需要现金货币购买,增加了农民对现金货币的需求。由此,农民的作物种植结构尽可能实现利润最大化。相对于粮食作物而言,农民更倾向于选择经济作物。一方面,农业生产的各种要素包括种子、化肥、农药、土地、人工等成本上涨,以水稻种植为例,2003年的人工成本为152.72元/亩,2016年增长至495.34元/亩,增幅达224.34%^[40],不断攀升的种粮成本压缩了农民的利润空间,而粮价保持相对平稳,种粮经济收益有所压缩,“种粮不挣钱”基本成为农民的共识。另一方面,通过种粮满足基本温饱需求的时代已经离去,理性小农会将农业种植瞄准市场,根据市场需求选择经济作物,如蔬菜、水果、花生、棉花、菜籽、甘蔗、香蕉、咖啡、茶叶等,且实现经济作物种植的多样化与搭配组合,获取农业经营收益的最大化。农民在市场化价值观的驱动下,已经形成了一种抓钱行动逻辑,农业种植的种类与形式面向市场经济利益^[41],种植结构调整呈现明显的“少种粮”“去粮化”。

(三)如何种粮:降低成本增加收益

在农业生产环节,小农户并没有积极采用农业社会化服务降低农业生产成本,大部分仍然采用传统的农业生产方式,以农户劳动力替代市场要素成本,带有“自我剥削”的成分,以此降低农业生产成本。表2展示了华中师范大学中国农村研究院2021年寒假“百村观察”项目的调查数据。受访小农户采用农业社会化服务的占比并不高,均没有超过30%,可能的解释是小农户对农业社会化服务的价格

十分敏感。小农户在采用农业机械服务方面的占比最高,达到29.89%,这与小农户家庭劳动力短缺的现象相吻合。小农户采用信息服务的占比为第二,反映了小农户对掌握市场信息的需求,以尽快对市场信号做出生产调整上的回应。小农户采用农产品加工服务的占比最少,说明农产品的价值产业链不完善,农产品附加值不高。从分析中可以发现,无论小农户是否采取农业生产化服务,其最终的目的是降低成本,增加收益。

表2 农民采用农业社会化服务情况 单位:个,%

类型	是否采用		总计
	否	是	
农业培训服务	80.61	19.39	100
农业信息服务	72.17	27.83	100
农业机械服务	70.11	29.89	100
农产品加工服务	93.38	6.62	100
农产品监管服务	91.51	8.49	100

(四) 激励种粮: 缺乏选择的人的选择

支农惠农政策初期取得显著成就,但也面临一定的问题。对于小农户而言,惠农政策并没有显著改变其行为选择。一方面,惠农政策自身忽视了小农户。政府实行的粮食直补、农资综合补贴、农机购置补贴、良种补贴等都倾向于种植大户,种植面积越大,给予补贴的标准越高。小农户生产呈现“小而散”的状态,达不到规模化经营的补贴标准。正如舒尔茨所言,理性农户对粮食补贴政策的满意度并非一个随机行为,其本身就是理性选择行为,再根据粮食补贴政策进行理性选择^[41]。同时,惠农政策已经表现出边际效应递减的问题。以粮食补贴政策为例,李韬的实证研究表明,粮食补贴政策逐渐不能起到增加农户种粮意愿的政策目标作用,没有达到政策设计初衷。农户对补贴政策的满意可能仅仅限于其增加了农户的收入,而对农民的种粮意愿影响逐渐趋弱^[42]。理性小农仍然会选择种植经济作物或者外出务工增加家庭收入。

另一方面,文化价值观念抑制了惠农政策的效应。农村的分化选择最穷的人种粮。在农业生产的刻板印象中,农业劳动苦、脏、累,而收益却少、慢、险,农村的阶层分化导致最穷的人、最没有出路的人成为种粮的主体。农民的身份标签降低了农民的社会地位,种粮逐渐被其他人看不起,不种粮也就成为农民集体的选择。国家的惠农政策鼓励农民种粮,但是贫穷的文化价值观念抑制农户种粮。调查显示,在2343位农民中,有37.12%的农民没有种粮,种粮的有62.88%。考察土地荒废情况发现,有14.48%的农户有土地撂荒行为,浪费了有限的土地资源。改善生活条件后的农民发现,种地、种粮只能解决家庭的温饱问题,仅能实现基本的保障,不能给家庭带来经济状态实质上突破,实现家庭富裕。由此,不种粮、土地荒废情况就会出现,乡村中最没有出路的人才会选择种粮。

四、国家与农民: 政治逻辑与经济逻辑的张力与调适

党的十八大以来,国家始终坚持粮食安全的战略布局,筑牢国家粮食安全防线,确保把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。国家与农民在围绕种粮问题上进行互动,但是互动的结果并不理想,政府要求“趋粮化”,而农民却选择“非粮化”,农民选择种粮对于国家具有“外部正效应”。全国近三分之一的耕地已“非粮化”,西南、东北和西北地区的“非粮化”更为突出^[43],国家的“非粮化”整治并没有取得预估效果,反而产生负外部性^[44]。可见,国家与农民在围绕种粮问题上有行为上的交织,但没有实现有效的互动与行为上的耦合,两者之间存在一定的张力。可以尝试通过市场逻辑来调节两者的张力。

(一) 政治逻辑与经济逻辑的张力

国家结合我国的国情、世情、农情、粮情,将“筑牢国家粮食安全防线”放在第一位,贯彻好落实好国家粮食安全战略,实现好保障好国家粮食安全。要求粮食生产要稳字当头,稳政策、稳面积、稳产量,稳定粮食生产成为地方政府的政治责任,实行粮食安全党政同责。从国家的角度理解种粮问题,其本质是政治问题,确保政治稳定,国家的行为逻辑是遵循政治逻辑。从农民的角度理解种粮问题,种粮已经不是生存问题,成为经济问题,农民遵循理性经济人假设原则,考虑的是种粮能否实现家庭收益最大化,农民行为遵循的是经济逻辑。由此,政府的政治逻辑要的是粮,农民要的是钱,两者在种粮场域就会产生张力,实质上是两种逻辑之间的张力。

如表3所示,国家的政治逻辑与农民的经济逻辑在种粮上相遇,两个逻辑相互作用的结果是“非粮化”。国家的政治逻辑追求粮食安全,主要衡量指标是粮食产量,粮食产量高就能保障政治安全,适度规模与大规模经营是政府期待的经营模式。但是,理性小农并没有将土地流转出去,而是将老年人和妇女的劳动力相结合,实现家庭农业生产的兼业化,实现劳动力资源与生产要素最

优的组合。国家希望农民种植粮食作物,如小麦、玉米、水稻等,但粮食作物的经济收益低,农民会选择种植经济作物,其结果是农业经营的去粮化。国家通过农业社会化服务提高农业经营的效率,以农业科技提高粮作物产量,但农民对农业社会化的服务价格较为敏感,仍采用传统劳动方式,使得农业社会化服务推进不明显。国家的惠农政策在一定程度上忽视了小农户的作用,且呈现边际效应递减,农户认为种粮不能致富,所以出现农村没有出路的人选择种粮。两种逻辑张力的结果会直接威胁国家的粮食安全,那么国家的政治逻辑为什么会失效呢?

表3 国家与农民在种粮上的张力

	国家的政治逻辑	农民的经济逻辑	张力的结果
逻辑导向	粮食产量最大化,粮食安全	家庭经济收益最大化	非粮化
谁来种粮	通过土地流转实现大户种粮	老年人与妇女种粮	土地流转低与兼业化
种什么粮	粮食作物	经济作物	去粮化
如何种粮	推进农业社会化服务与科技	降低生产成本提高收益	农业社会化服务推进难
激励种粮	制定惠农政策鼓励农民种粮	种粮不挣钱	缺乏选择的人种粮

(二) 国家的政治逻辑何以失效

在“政府要粮”与“农民要钱”的互动中,国家在“趋粮化”上安排的失效,在于国家政治逻辑的单向性与单一性。首先,国家政治逻辑忽略了农民的经济逻辑。在政治逻辑的实践中,种粮的产量是首要目标,直接关系国家粮食安全,而现代农业科技、大规模种植、土地流转、粮食价格调整等均是政治逻辑的副产品,作为工具价值存在。由此,在国家粮食安全的政治逻辑中农民种粮增收长期没有纳入其框架,只是作为一种调节的手段。其次,国家政治逻辑忽视了农民的需求层次逻辑。农民的饮食需求已经发生了重大变化,从“吃得饱”转变为“吃得好”,再转变为“吃得健康”,对农产品的要素供给逐渐升级。农民的生产生活需求由“温饱需求”转变为“生活富裕”“发家致富”,而这是种粮无法实现的。最后,国家政治逻辑忽略了市场逻辑的作用。国家的逻辑与农民的逻辑都是在市场调节背景下进行,市场为国家与农民的互动提供了逻辑作用的场域。但是,国家却忽视了市场逻辑的作用。农民的种粮行为遵循乡村实践逻辑,与国家的宏伟目标之间断裂^[45]。

(三) 以市场逻辑调适政治逻辑与经济逻辑

从计划经济时代进入市场经济时代后,政府已经无法通过强制性制度规范、命令等方式指定农民进行粮食生产,国家在种粮上的政治逻辑势能趋弱。粮食生产要素市场化之后,市场对要素进行配置与调节,农民往往遵循市场的逻辑,这与农民追求经济逻辑的要求一致,市场逻辑发挥更大的作用。党的十八届三中全会强调:“让市场在资源配置中起决定性作用”,这也包括让市场在粮食生产中起决定性作用。从多重制度逻辑的角度来看,种粮问题包括国家的政治逻辑、农民的经济逻辑,还有市场的逻辑,农民“非粮化”的出现是国家、农民与市场围绕种粮问题互动的结果。正确处理政治逻辑与经济逻辑之间的张力关键在于正确处理国家、农民与市场的关系。强大的国家无法直接对小农户进行粮食生产的动员,只能对经营规模农户产生一定的影响,国家对小农户种粮的干预手段失效,而无形的市场却能够调动成千上万分散的小农户,足以说明市场逻辑的强大。

市场的逻辑遵循各种生产要素的可流动性,市场客观规律调动技术、制度、人力资本等要素的配置与优化,提高产品在市场中的价值^[46]。其一,市场逻辑以利润为导向,实现种粮致富。农民的经济逻辑与市场逻辑相一致,以利润与收益最大化为原则,“种粮不挣钱”导致农民的“非粮化”,那么“种粮挣钱”也就吸引农民种粮,关键是国家要适当放松对粮食价格的控制,正确处理政府与市场的边界,让市场来调节粮食价格才符合等价交换的原则。在价值规律的作用下,以市场信息来

引导农民种粮致富。政府需要构建市场稳定机制以避免“谷贱伤农”。其二,市场逻辑实现资源优化配置,实现种粮增产。对于国家而言,应充分发挥市场的调节手段作用,增强弹性,实现合理、甚至优质与高效的资源配置。在市场的竞争退出机制作用下,生产效率低下、技术落后、规模效应不明显的小农生产方式将被淘汰,在健全的土地流转市场下,国家期望的农业生产社会化与规模经营自然可以实现,政府的作用是构建良性竞争的市场环境。其三,市场逻辑可以培育种粮主体。这与市场逻辑的竞争退出机制相关,种粮行为不具有公共产品属性,在社会分工与自由市场要素流动下必然会培育新的生产主体进行种粮,既可以是大户也可以是小农。由此,在市场逻辑的作用下,政府可以达到保障粮食安全的目标,农民也可以实现经济收益最大化。

多重制度逻辑之间的关系并非完全是矛盾、冲突关系,也可以存在“共赢”关系,市场逻辑为解决国家的政治逻辑与农民的经济逻辑之间的张力提供了思路。构建具有包容性的逻辑关系是解决两者内在的张力的可行路径。第一,构建“一体两翼”的多重制度逻辑关系。所谓种粮的“一体两翼”是指将“市场逻辑”作为“一体”,将“种粮增产”与“种粮增收”构成“两翼”。“一体两翼”种粮逻辑关系的优势在于通过市场逻辑的作用将农民的经济逻辑纳入国家政治逻辑的分析框架,粮食产量是国家的目标,粮食增收是农民的目标。第二,正确处理国家与市场在农民种粮行为上的干预,国家的调控必不可少,市场的调节也不可或缺,两者围绕着土地与种粮应形成和谐的关系,充分发挥市场机制的调节作用,以市场逻辑引导农民种粮,以市场效应增加农民种粮的收益,实现“种地富民”。第三,构建具有“韧性”的惠农政策,小农户、大农户与专业种植户应该均是国家粮食安全实现的主体,对不同的种植户给予不同的补贴政策,体现差异化,但不能无视小农户的存在,单独推进规模种植。总之,国家的政治逻辑与农民的经济逻辑之间应该相互尊重,以市场逻辑调动农民的经济逻辑,构建具有包容性与韧性的政治逻辑以确保国家的粮食安全。

五、结论

在中国农业转型的进程中,国家的“趋粮化”行为与农民的“非粮化”行为是现代社会发展的阶段性特征,应置于国家经济发展的多重逻辑下进行理解。以多重制度逻辑为分析工具发现,一是国家政治逻辑与农民经济逻辑遵循的原则不同导致国家的“趋粮化”行为与农民的“非粮化”行为之间存在张力,两种行为之间没有实现耦合,两者在价值目标、手段与途径上存在显著差异。国家政治逻辑遵循的是国家粮食安全原则,以粮食产量保安全,而农民遵循的是经济收益最大化的原则。这与以往研究不同,农民种粮的“非粮化”并非国家与农民单一向度的结果,是相互作用的结果。二是正确处理国家与农民在种粮问题上的张力实质是正确处理国家、农民与市场的关系,以市场逻辑为纽带实现宏观国家与微观小农之间的有序互动。“解铃还须系铃人”,“非粮化”是多重逻辑叠加的结果。以市场逻辑调节国家政治逻辑与农民经济逻辑之间的张力,构建“一体两翼”的多重制度逻辑关系,增加政治逻辑的包容性,实现农民“种粮增收”与国家的“种粮增产”。充分尊重市场逻辑的规律,发挥粮食市场的调节作用,让市场逻辑引导农民“种粮致富”。通过市场逻辑的调节作用,实现国家逻辑与农民逻辑的共生、价值本位与工具导向的二元平衡,实现多重逻辑之间的耦合。

参考文献:

- [1]舒尔茨.改造传统农业[M].梁小民,译.北京:商务印书馆,1987:22-48.
- [2]POPKIN S. The Rational Peasant[M]. California: University of California Press, 1979: 13-26.
- [3]尚旭东,朱守银.粮食安全保障背景的适度规模经营突破与回归[J].改革,2017(2):126-136.
- [4]马丽.新时期农户种粮积极性及其影响因素——基于黑豫鲁晋四省农户调研数据的实证分析[J].农业经济与管理,2021(5):94-108.

- [5] 聂建亮, 钟涨宝. 劳动力市场化、个体生命周期与农民经营农地的意愿[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(1): 71-79.
- [6] 陈楠, 郝庆升. 粮农生产经营组织化需求调查与经济学分析—基于吉林省种粮农户调查数据的分析[J]. 社会科学战线, 2011(5): 58-63.
- [7] 刘汉成, 陶建平. 中国政策性农业保险: 发展趋势、国际比较与路径优化[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(6): 67-75.
- [8] 黄少安, 郭冬梅, 吴江. 种粮直接补贴政策效应评估[J]. 中国农村经济, 2019(1): 17-31.
- [9] 贾娟琪, 李先德, 孙致陆. 中国主粮价格支持政策促进了农户增收吗? ——基于农业农村部全国农村固定观察点调查数据的实证研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6): 39-47.
- [10] 张淑萍. 粮食支持政策的制度效率[J]. 农村经济, 2015(10): 18-23.
- [11] 赵晓峰, 刘子扬. “非粮化”还是“趋粮化”: 农地经营基本趋势辨析[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2021(6): 78-87.
- [12] 张谋贵. 要高度重视粮农收益下降问题[J]. 农村经济, 2020(9): 83-92.
- [13] 王习明. 村社治理能力与小农户和现代农业的有机衔接——兼论合作社的理论及相关政策[J]. 兰州学刊, 2021(7): 133-147.
- [14] 陈建伟. 新型职业农民身份对农业经营收入的影响: 基于倾向值匹配方法的分析[J]. 东岳论丛, 2019(11): 162-173.
- [15] 冯小. 新型农业经营主体培育与农业治理转型——基于皖南平镇农业经营制度变迁的分析[J]. 中国农村观察, 2015(2): 23-32.
- [16] 陈祥云, 李荣耀, 赵劲松. 我国粮食安全政策: 演进轨迹、内在逻辑与战略取向[J]. 经济学家, 2020(10): 117-128.
- [17] 龚为纲, 黄娜群. 农业转型过程中的政府与市场——当代中国农业转型过程的动力机制分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(2): 73-83.
- [18] 刘泽莹, 韩一军. 乡村振兴战略下粮食供给面临的困境与出路[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 10-18.
- [19] FRIEDLAND R. Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions[J]. The new institutionalism in organizational analysis, 1991: 232-263.
- [20] THORNTON P H, OCASIO W. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990[J]. American journal of Sociology, 1999(3): 801-843.
- [21] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.
- [22] 李金龙, 李明. 我国实现开发区高质量发展面临的问题与对策——基于多重制度逻辑的分析[J]. 广西社会科学, 2020(3): 50-58.
- [23] 邓亮, 林天伦. 薄弱学校改造政策执行困境及其突围路径——基于多重制度逻辑的分析[J]. 现代基础教育研究, 2020(1): 39-44.
- [24] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第4卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995: 487.
- [25] 姜安印, 陈卫强. 小农户存在的价值审视与定位[J]. 农业经济问题, 2019(7): 73-83.
- [26] 王国敏, 常璇. 我国农业结构性矛盾与农业供给侧改革的着力点[J]. 理论探索, 2017(6): 100-106.
- [27] 高鸣, 魏佳朔. 后小康时代保障粮食安全的形势任务、战略选择及2035年远景谋划[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(3): 30-44.
- [28] 张务锋. 解决好中国人自己的“饭碗”问题[J]. 中国粮食经济, 2021(5): 6-10.
- [29] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 398.
- [30] 高圣平. 完善农村基本经营制度之下农地权利的市场化路径[J]. 社会科学研究, 2019(2): 42-52.
- [31] 韩杨. 中国粮食安全战略的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑[J]. 改革, 2022(1): 43-56.
- [32] 陈志钢, 詹悦, 张玉梅, 等. 新冠肺炎疫情对全球食物安全的影响及对策[J]. 中国农村经济, 2020(5): 2-12.
- [33] 罗必良. 中国农业经营制度: 立场、线索与取向[J]. 农林经济管理学报, 2020(3): 261-270.

- [34] 韩庆龄. 小农户经营与农业社会化服务的衔接困境——以山东省 M 县土地托管为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019(2): 20-27.
- [35] 杜辉. 农村人口转移背景下惠农政策: 路在何方? [J]. 现代经济探讨, 2019(9): 125-132.
- [36] 邓谨, 张金梅. 惠农政策执行绩效研究综述[J]. 中国农学通报, 2011(14): 157-160.
- [37] 慕良泽, 王晓琨. 乡村发展: 从“政策惠农”到“战略部署”[J]. 中国行政管理, 2019(2): 86-91.
- [38] 黄振华. 家户制与家户国家: 中国国家形态的一个解释框架[J]. 东南学术, 2021(5): 86-96.
- [39] 蔡洁, 马红玉, 夏显力. 集中连片特困区农地转出户生计策略选择研究——基于六盘山的微观实证分析[J]. 资源科学, 2017(11): 2083-2093.
- [40] 罗必良, 张露, 仇童伟. 小农的种粮逻辑——40年来中国农业种植结构的转变与未来策略[J]. 南方经济, 2018(8): 1-28.
- [41] 陈文超, 陈雯. 种地农民抓钱的行动逻辑——以河村为例[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2012(2): 114-120.
- [42] 李韬. 粮食补贴政策增强了农户种粮意愿吗? ——基于农户的视角[J]. 中央财经大学学报, 2014(5): 86-94.
- [43] 陈浮, 刘俊娜, 常媛媛, 等. 中国耕地非粮化空间格局分异及驱动机制[J]. 中国土地科学, 2021(9): 33-43.
- [44] 王丽惠, 赵晓峰. “非粮化”整治的负外部性及政策优化[J]. 学术论坛, 2021(6): 11-23.
- [45] 张龙. 参照经验与综合情境: 对河北定州农民种地实践的一种解释[J]. 社会学评论, 2018(4): 12-25.
- [46] 苑丰, 金太军. 行政、社区、市场: 乡村组织振兴“三重赋权”的内在逻辑[J]. 理论与改革, 2021(4): 102-115.

“Food-oriented” or “non-grained”: The tension and adjustment of food security

RUAN Hai-bo

(Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Analytical tools based on multiple institutional logics found that there is tension between the state and farmers over “who to plant, what to plant, how to plant and how to incentivize grain cultivation”, which caused feminization, multiple occupations and “non-grain-oriented” of agriculture. Therefore, it’s difficult to push ahead agricultural socialization services and solve the problem of farmers being relatively poor. The state follows political logic, the purpose is to build a strong national food security defense line, and firmly hold the Chinese people’s rice bowl in their own hands. The farmers follow economic logic. Rational small farmers aim at maximizing family economic benefits. Growing grain cannot help farmers to “get rich”. It’s difficult to couple the state’s demands of “asking for food” and farmers’ “asking for money”. The un-directional and oneness issues in the political logic of the state ignore the economic logic, the logic of demand hierarchy and market logic of farmers. Therefore, to use the market logic to adjust the tension between the national political logic and the farmers’ economic logic, and to construct an inclusive “one body two wings” multi-grain logic relationship is a way to coordinate the combined forces of multiple logics--state, farmers, and market, and to realize the win-win results of national goal “increasing production” and farmers’ goals “increasing income” and “getting rich”.

Key Words: food security; “grain-oriented”; “non-grain-oriented”; political logic; economic logic; market logic