

引用格式：

郑兆峰, 宋洪远. 健全粮食主产区利益补偿机制：现实基础、困难挑战与政策优化 [J]. 农业现代化研究, 2023, 44(2): 214-221.

Zheng Z F, Song H Y. Improving the benefit compensation mechanism for main grain producing areas: Basis, problems, and policy optimization[J]. Research of Agricultural Modernization, 2023, 44(2): 214-221.

DOI: 10.13872/j.1000-0275.2023.0039



健全粮食主产区利益补偿机制：现实基础、 困难挑战与政策优化

郑兆峰¹, 宋洪远^{2*}

(1. 中国农业大学国家农业农村发展研究院, 北京 100083; 2. 华中农业大学乡村振兴研究院, 湖北 武汉 430070)

摘要：我国粮食主产区在实现粮食稳产保供中具有重要作用，健全粮食主产区利益补偿机制是保障国家粮食安全的制度安排。本文基于主产区产粮和利益受损状况，通过梳理国家对粮食主产区的支持政策，探讨现行粮食主产区利益补偿机制存在的问题，提出健全主产区利益补偿机制的对策建议。研究表明，粮食主产区对我国粮食安全的贡献不断提升，但因发展粮食生产对其造成的利益损失并未得到合理补偿。我国的粮食主产区利益补偿机制主要由保障主产区种粮农民收益、提高主产区综合经济实力、提升主产区粮食综合生产能力等方面构成。但是，现行的粮食主产区利益补偿机制存在着对主产区补偿主体单一、对种粮农民补偿力度不足、对主产区政府激励作用有限等问题。因此，未来为完善和健全粮食主产区利益补偿机制，建议建立健全粮食主产区利益补偿的法律法规体系，建立健全粮食主产区利益补偿的组织体系，完善粮食主产区利益补偿机制的综合配套措施。

关键词：粮食主产区；支持政策；利益补偿机制；现实基础；困难挑战；政策优化

中图分类号：F326.11

文献标识码：A

文章编号：1000-0275 (2023) 02-0214-08

Improving the benefit compensation mechanism for main grain producing areas: Basis, problems, and policy optimization

ZHENG Zhao-Feng¹, SONG Hong-Yuan²

(1. National Agricultural and Rural Development Research Institute, China Agricultural University, Beijing 100083, China; 2. Rural Revitalization Research Institute, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070, China)

Abstract : China's main grain producing areas play an important role in achieving stable grain production and supply. The improvement of the benefit compensation mechanism for main grain producing areas is a system arrangement to ensure national grain security. Based on the production and damage status of grain in main producing areas, this paper reviewed government support policies for main grain producing areas, explored the problems existing in current benefit compensation mechanism for main grain producing areas, and discussed some countermeasures to improve the benefit compensation mechanism for main grain producing areas. Results show that the contribution of main producing areas to China's grain security continues to increase, but the losses caused by the development of grain production have not been properly compensated. Currently, the compensation mechanism for main grain producing areas in China mainly consists of ensuring income for grain farmers in main producing areas, improving comprehensive economic strength of main producing areas, and enhancing the comprehensive production capacity of grain in main producing areas. However, the current benefit compensation mechanism of main grain producing areas has some problems, including a single compensation subject for main producing areas, insufficient compensation for grain farmers, and limited incentive effects on local governments of main producing areas. Therefore, to improve and strengthen the benefit compensation mechanism for main grain producing areas in the future, this paper suggests: forming a sound legal and regulatory system for compensating the benefit of main grain producing areas, establishing a sound organizational system for

基金项目：中国科协项目（2022-257）；中国博士后科学基金（2020M670575, 2020T130714）。

作者简介：郑兆峰（1996—），男，安徽黄山人，博士研究生，主要从事农业经济理论与政策研究，E-mail: B20213110800@cau.edu.cn；通信作者：

宋洪远（1959—），男，河南鹿邑人，二级研究员，主要从事农业经济理论与政策研究，E-mail: 1401258777@qq.com。

收稿日期：2023-03-18；接受日期：2023-04-16

Foundation item: Projects of China Association for Science and Technology (2022-257); China Postdoctoral Science Foundation (2020M670575, 2020T130714).

Corresponding author: SONG Hong-yuan, E-mail: 1401258777@qq.com.

Received 18 March, 2023; **Accepted** 16 April, 2023

compensating the interests of main grain producing areas, and improving the comprehensive supporting measures for the benefit compensation mechanism for main grain producing areas.

Key words : main grain producing areas; supportive policies; benefit compensation mechanism; present basis; problems; policy optimization

粮食是人民生存之基，我国历来重视粮食安全。党的十八大以来，党和政府立足基本国情和基本农情，采取了“米袋子”省长负责制、粮食安全党政同责等一系列抓粮措施，并取得显著成效。2022年我国粮食再获丰收，粮食总产量达6.866亿t，连续八年稳定在6.5亿t以上。主产区在粮食增产中起到至关重要的作用，自2003年财政部印发的《关于改革和完善农业综合开发若干政策措施的意见》确定粮食主产区、产销平衡区和主销区的区域划分以来，全国13个主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重始终保持在70%以上，并呈现逐渐上升的趋势。至2022年，主产区粮食产量占全国粮食总产量的78%以上，已然成为我国的“粮仓”。然而，粮食主产区在为保障国家粮食安全做出巨大贡献的同时，也作出了很多牺牲^[1]。农业的弱质属性和粮食生产比较收益低，导致粮食主产区财政收入偏低，经济发展落后^[2]。随着新型工业化、城镇化和现代服务业快速发展，农户种粮的机会成本也在逐渐上升。受利益和政绩驱使，许多产粮大省对粮食生产的重视程度越来越低^[3]，粮食净调出省越来越少。2003年我国有10个主产区的粮食净调出率在5%以上，到2022年只剩下河南、内蒙古、黑龙江、安徽和吉林5个主产区有粮食净调出。长此以往，粮食发展的区域矛盾会更加突出，谁来种粮的问题也会更为凸显。

粮食安全不仅是一个简单的农业产业发展的经济问题，同时也是一个事关国家整体安全的政治问题^[4]，从这个意义上来说，主产区进行粮食生产为主销区和产销平衡区带来了一定的正外部性^[5]。正是因为粮食主产区扛起了保障国家粮食安全的重任，具备补足主销区和产销平衡区粮食产需缺口的能力，这些地区才能安心的发展比较收益较高的第二、第三产业^[6-7]。因此，粮食主产区的利益理应受到补偿。中央在战略上高度重视粮食主产区利益补偿问题，历年的中央一号文件都强调对主产区的倾斜支持，如2023年中央一号文件指出要“健全主产区利益补偿机制”。然而，从目前已经形成的粮食主产区利益补偿机制来看，主产区的利益尚未得到合理补偿，“粮食大县，财政穷县”的面貌未能得到根本改善^[8]。因此，如何健全粮食主产区利益补偿机制，是我国农业发展面临的重要而迫切的

现实课题。

粮食主产区的利益补偿问题一直备受学者的关注，已有研究主要从对主产区进行利益补偿的依据^[9]、利益补偿资金来源^[10]和现有利益补偿政策存在的问题^[11-12]等方面进行探讨。学者们普遍认为发展粮食产业给主产区经济带来诸多问题，中央政府及主销区理应对其进行补偿；同时，也指出了补偿政策的不足之处，如粮食补贴金额过小、产粮大县奖励规模不足等^[13-14]。然而，我国对粮食主产区的利益补偿不仅包括补贴种粮农民和奖励产粮大县，中央还花费了巨大财力采取了一系列配套措施，如高标准农田建设、“优质粮食工程”和“千亿斤粮食产能提升工程”等，部分政策尽管在出台时并没有表现出对粮食主产区的倾斜支持，但主要落实在粮食主产区，或者让主产区受益颇多的政策理应属于对粮食主产区的利益补偿。由此可以看出，虽然已有研究为本文继续探讨粮食主产区利益补偿机制问题奠定了基础，但仍有改进空间：学术界对于主产区利益应当受到补偿的理论逻辑认识不够深入；已有文献对于粮食主产区利益补偿机制所涵盖的内容的认识并不十分清晰；关于粮食主产区利益补偿机制存在的困难挑战及健全主产区利益补偿机制的思路仍需进一步探讨。

有鉴于此，本文从粮食主产区在保障我国的粮食安全中的贡献和发展粮食生产对其造成的损失两方面提出健全主产区利益补偿机制的现实基础，从保障主产区种粮农民收益、提高粮食主产区综合经济实力和提升主产区粮食综合生产能力三个方面全方位总结了我国现行的粮食主产区利益补偿机制，剖析现行机制存在的问题并给出对策建议，为完善和健全粮食主产区利益补偿机制提供决策参考。

1 健全粮食主产区利益补偿机制的现实基础

1.1 主产区对我国粮食安全的贡献不断提升

1.1.1 主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重不断上升 主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重是主产区在保障我国粮食安全中作出的贡献的最直观反映。2004年我国粮食总产量为4.695亿t，其中主产区粮食产量为3.474亿t；2021年我国粮食总产量为6.829亿t，其中主产区粮食产量为5.360亿t。2004—2021年主产区粮食产量占全国粮食总产量的

比重从 74.0% 上升至 78.5% (表 1), 主产区在保障我国粮食安全中发挥的作用越来越大。自 13 个粮食主产区被划定以来, 其三大主粮作物的产量占全国总产量的比重均有明显提升。主产区 2004—2021 年稻谷产量占全国的比重由 69.1% 上升至 79.9%, 增加了 10.8 个百分点; 小麦产量占比由 80.6% 上升至 86.1%, 增加了近 6 个百分点; 玉米产量占比由 75.9% 上升至 79.6%, 增加了近 4 个百分点。

1.1.2 粮食主销区、平衡区自给率不断下降 粮食主销区、平衡区自给率不断下降, 粮食缺口持续扩大。自给率指标最早被用于衡量一个国家的粮食安全状况^[15], 近年来大量研究沿用自给率来衡量区域

粮食安全状况或风险程度^[16-18]。以当年全国人均粮食产量为自给标准计算, 7 个主销区 2004 年粮食自给率为 44.2%, 2021 年下降为 19.9%, 下降了 24.3 个百分点; 11 个产销平衡区 2004 年粮食自给率为 88.5%, 2021 年下降为 78.4%, 下降了 10.1 个百分点。2021 年主销区粮食总缺口为 1.18 亿 t, 产销平衡区粮食总缺口为 0.32 亿 t, 主销区和产销平衡区合计粮食缺口为 1.50 亿 t。由于目前全国只有 5 个粮食主产区净调出率在 5% 以上, 这意味着, 7 个主销区和 11 个产销平衡区的粮食缺口主要靠内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南 5 个主产区贡献的粮食补充, 粮食产销区不平衡矛盾进一步加剧^[19]。

表 1 粮食产量与主产区粮食产量占比

Table 1 Grain output and the share of main grain producing areas to the whole nation

年份	粮食产量 (亿 t)		粮食	主产区粮食产量占比 (%)		
	全国	主产区		稻谷	小麦	玉米
2004	4.695	3.474	74.0	69.1	80.6	75.9
2005	4.840	3.642	75.3	69.5	81.8	76.3
2006	4.980	3.816	76.6	71.5	84.0	78.3
2007	5.041	3.872	76.8	71.7	85.2	77.2
2008	5.343	3.992	74.7	72.2	84.3	78.0
2009	5.394	3.971	73.6	72.2	83.1	77.0
2010	5.591	4.119	73.7	72.6	83.6	77.1
2011	5.885	4.342	73.8	73.8	83.6	78.3
2012	6.122	4.461	72.9	73.5	83.6	77.4
2013	6.305	4.576	72.6	74.0	84.8	77.7
2014	6.397	4.602	72.0	73.8	84.3	77.8
2015	6.606	4.734	71.7	74.3	83.8	78.5
2016	6.604	5.181	78.5	76.9	85.5	79.6
2017	6.616	5.213	78.8	77.3	86.1	79.8
2018	6.579	5.177	78.7	77.2	86.2	79.9
2019	6.638	5.237	78.9	77.0	86.7	80.2
2020	6.695	5.260	78.6	79.9	86.5	79.6
2021	6.829	5.360	78.5	79.9	86.1	79.6

注: 根据历年《中国统计年鉴》计算。

1.2 粮食主产区利益持续受损

1.2.1 粮食主产区财政收入水平较低 根据李嘉图的相对比较优势理论, 每个地区都应该集中生产具有“比较优势”的产品, 并在市场中进行交换^[20]。粮食主产区具备农业要素禀赋比较优势, 理论上来说, 通过与主销区进行商品交换后能够获利。然而, 近年来粮食主产区与主销区的经济差距持续扩大, 国家统计局的数据表明, 连续 12 年粮食产量位居全国第一的黑龙江 2021 年的人均财政收入为 4 162 元, 还未达到全国人均财政收入的 1/3。河南省的财政收入为 4 353.9 亿元, 主销区中与之面积、人口相当的广东省的财政收入为 1.41 万亿元, 是前者的 3 倍之多。从税收来看, 河南省 2021 年财政税收收

入为 2 842.6 亿元, 仅为广东省的 1/4。

究其原因, 第一, 发展劳动密集型或者初级商品易陷入“比较优势陷阱”^[21]。国际经验表明, 如果完全按照比较优势的理论生产和交换商品, 长期来看对经济未必是最好的。例如, 以出口农产品为主的国家都面临产业链很短、产品附加值低、利润微薄的问题, 无法有效带动相关产业和经济的发展, 从而陷入“比较优势陷阱”^[22]。第二, 主产区种植粮食作物挤占了大量土地和资金, 机会成本巨大。对每一个地区而言, 土地资源总量是固定不变的, 当社会发展水平较低时, 对土地的需求总量不大, 此时土地的供给具有弹性。随着工业化、城镇化的不断推进, 土地需求量逐渐增加, 粮食主产区

大量土地被划为基本农田，无法提供更多发展第二、三产业所需的建设用地，限制了当地经济发展。

1.2.2 粮食生产促进农民增收功能弱化 改革开放后，粮食产业在农民收入增长方面发挥了重要促进作用。2010年我国有6个粮食主产区农民的人均可支配收入高于全国平均水平。但近年来，受国内外粮价倒挂冲击，种植水稻、小麦和玉米等主要粮食作物的利润过低，种粮农民收入增长缓慢^[23]。2015—2020年三大主粮中水稻的年平均净利润低于1500元/hm²，小麦和玉米的年平均净利润均为负，农民多年“倒贴式”参与粮食生产。由于现有政策要求防止耕地“非粮化”，主产区农民无法种植效益更高的经济作物^[24]。一方面种粮收益低，另一方面又必须种粮，这导致主产区农民收入与全国平均水平的差距不断扩大。根据《中国农村发展报告2022》，已经连续多年低于全国农民人均可支配收入平均水平的主产区有10个，也就是说，目前高于全国农民人均可支配收入水平的主产区仅剩辽宁、江苏和山东3个。2021年这10个主产区农民人均可支配收入1.81万元，比全国平均水平低4.5个百分点，其中，河南省农民人均可支配收入1.75万元，为最低的省份。

2 我国现行的粮食主产区利益补偿机制

粮食主产区在粮食稳定供给和国家粮食安全保障中发挥的重要作用存在明显的正外部效应，其受益者为中央政府与从主产区调入粮食的省份，我国粮食调入省份主要位于主销区。经济学理论认为，正外部性会造成市场失灵，导致资源的配置缺乏效率^[25]。这意味着单纯依靠市场的力量无法使得主产区的利益受到补偿，如果没有政府干预来消除外部性的影响，主产区农民种粮积极性和主产区政府抓粮积极性势必会受到损害。正外部收益内部化是消除外部性影响的常用手段，因此，通过制定政策的行政手段对粮食主产区进行利益补偿既是合理的，也是必要的，我国目前也已经建立由保障主产区农民种粮收益、提高主产区综合经济实力、提升主产区粮食综合生产能力构成的利益补偿机制。

2.1 保障主产区农民种粮收益

新中国成立后至改革开放前，中国通过农产品价格剪刀差、农业征税等方式汲取了大量的农业剩余为工业化提供原始资本积累^[26]。因此，中国对农民种粮收益的保护实际上是从改革开放后开始的，并经历了一个不断强化的过程。1978年以后，通过提高粮食收购价格、增加财政支农支出，种粮

农民的收益开始得到一定保障^[27]。进入21世纪以来，通过取消农业各税、增加对种粮农民的支持补贴，政府对种粮农民的支持力度不断加大。需要说明的是，无论是提高粮食收购价格、增加财政支农支出，还是取消农业各税、增加对种粮农民的支持补贴，都是对全国种粮农民的普惠性支持政策，并非针对主产区种粮农民的倾斜性支持。考虑到主产区农民在上述政策中受益较大，受益超过非主产区农民，因此，本文认为这些普惠性支持政策同样是对主产区的利益补偿。

我国对主产区种粮农民收益的倾斜性支持主要是农业保险政策。2007年国家明确政策性农业保险保费补贴制度伊始，水稻、小麦和玉米等主粮作物就最先进入农业保险保费补贴的标的范围。2017年中央政府开展农业大灾保险试点工作，选择13个粮食主产区的200个产粮大县作为试点地区。最为重要的是，2018年起，中央在6个粮食主产区的24个产粮大县开展了为期3年的三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点工作。2021年财政部等三部门印发的《关于扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围的通知》指出，2021年三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围扩大至13个粮食主产区中60%的产粮大县，2022年实现13个粮食主产区产粮大县全覆盖。完全成本保险能够覆盖农业生产的总成本，种植收入保险可以覆盖农业种植收入因价格和产量波动而导致的损失，据财政部估计，两种保险的保障水平最高可达相应品种种植收入的80%，成为了推动主产区种粮农民稳步增收的重要手段。

2.2 提高粮食主产区综合经济实力

提高粮食主产区综合经济实力，既能够改善主产区人民生活水平，又能够激发主产区地方政府抓粮积极性。截至2022年，国家为提高粮食主产区综合经济实力采取的主要措施有几个方面：

第一，制定粮棉大县专项贷款政策，疏解主产区面临的地方财政困难问题。国务院决定，从1994年起，连续5年在主产区选择一批商品粮棉大县（523个商品粮大县和150个优质棉大县），由国家安排专项贷款，地方安排一定比例的自筹基金，集中力量进行重点扶持。同时，设立退出机制，对平均3年无法完成粮棉收购任务的，不再作为扶持对象。从政策执行效果来看，由于自筹资金落实较差，执行情况不尽理想^[28]。

第二，设立产粮大县奖励，调动地方政府抓粮积极性。2005年起，中央综合粮食商品量、粮食产

量和播种面积情况对产粮大县实施奖励政策。目前已经形成了包括常规产粮大县、超级产粮大县、产油大县、商品粮大省、制种大县和“优质粮食工程”等内容的综合奖励政策体系。奖励资金规模由初期的55亿元增加到2021年的482亿元,累计安排资金4017亿元。其中,主产区获得的奖励资金最多。例如,至2019年,黑龙江省累计获得奖励资金629.07亿元,占全国奖励资金的比重为15.7%,居全国首位。常规产粮大县、超级产粮大县奖励资金直接拨付到县,奖励资金由县级统筹安排使用,是目前调动地方政府重农抓粮积极性最为重要的政策。

第三,完善粮食产业体系,提高主产区综合经济实力。2004年国家组织实施优质粮食产业工程,以充分发挥粮食主产区优势。优质粮食产业工程通过引导粮食生产向主产区集中,促进粮食加工、运销业发展,充分发掘粮食主产区在自然资源条件等方面的有利优势并将其转化为经济优势,振兴粮食主产区经济。2018年国家启动农业产业强镇建设项目,扶持发展农产品初加工、精深加工、综合利用和建设仓储物流体系是重要内容。2018—2019年共支持13个粮食主产区建设334个农业产业强镇,共计支持33.4亿元,为构建主产区乡村产业体系、推动综合经济实力稳步提升打下坚实的根基。

2.3 提升主产区粮食综合生产能力

提升主产区粮食综合生产能力既能够为我国粮食安全提供有效保障,同时也能够为产区种粮农民增加收成提供支撑,为提高农民收益奠定良好基础。根据国务院2009年发布的《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009—2020年)》对粮食生产能力的定义,粮食生产能力指的是由资源状况和经济、技术条件所决定的,各种生产要素综合投入所形成的,可以相对稳定实现一定产量的粮食产出能力。可以看出,粮食生产能力是一个综合概念,促进粮食生产能力的提升是对粮食生产的全过程进行改良改进。

第一,改良农业生产条件。良好的生产条件是粮食能够稳产增产的基础。1988年为解决当时面临的粮食产量持续下降、增产难度加大问题,国务院将上交中央的耕地占用税全部用于中低产田改造。自此,改造中低产田成为国家支持农业发展的核心任务。2013年国务院发布的《全国高标准农田建设总体规划》明确提出,到2020年建成旱涝保收的高标准农田8亿亩(约5333hm²),粮食综合生产能力提高1500kg/hm²以上,并要求在资金投入和

项目安排上以粮食主产区、非主产区产粮大县以及其他粮食增产潜力较大的县为重点。此外,我国在2015年启动了耕地质量保护与提升和东北黑土地保护行动,将耕地地力提升作为耕地质量建设的重点内容。

第二,提高农机装备水平。我国对主产区农机装备的支持始于“九五”后期,针对当时面临的农业机械化装备陈旧和农业生产力削弱等问题,中央每年安排专项资金先后对我国13个粮食主产区的农民、农机服务组织更新和购买先进适用的农业机械给予一定补助。2004年中央一号文件将专项资金定义为农机具购置补贴,随后,补贴政策的实施范围和资金规模均不断扩大。目前,玉米、小麦、水稻等联合生产所需机具均可享受补贴,基本涵盖了耕、种、管、收等全程机械化作业环节。

第三,推动农业科技研发和推广。科技创新是持续提高粮食综合生产能力的有效途径。2004年我国启动实施了立足粮食主产区的三大平原(东北、华北、长江中下游平原),主攻三大粮食作物(水稻、小麦、玉米),主抓“三区”建设(核心区、示范区、辐射区)的“国家粮食丰产科技工程”。通过筛选高产优质高效的粮食作物品种、集成创新具有区域特色的作物大面积丰产栽培技术体系、建设粮食高产示范基地、科技示范区等举措,在工程实施后的5年内,累计增产粮食3660万t。除此之外,智慧农业、旱作农业技术等高新农业科技不断运用于主产区粮食生产,推动了信息技术与农业生产经营深度融合。截至2021年,我国已累计建设1个国家数字种植业创新中心,水稻、小麦2个国家数字农业农村创新分中心,23个国家数字种植业创新应用基地。

3 我国粮食主产区利益补偿机制面临的主要困难挑战

3.1 对种粮农民补偿力度不足

现有补偿机制在提高主产区农民种粮积极性上发挥的作用有限。究其原因,一是粮食直接补贴额度较低。从美国、澳大利亚等发达国家情况来看,农民人均补贴应当占到农民纯收入40%~60%的水平。然而,2022年我国农民收到的一次性种粮补贴仅为622元/hm²^[29],根据调查数据,主产区农户平均种粮面积约为0.73/hm²^[30]。由此可以推断,农户种粮补贴约为454元,按照全国农民人均可支配收入来算,也仅占2.2%,即使加上耕地地力补贴等其他补贴,我国种粮农民收到的补贴仍然远低于发达

国家水平。二是部分补贴无法获取。对于农机购置补贴、良种补贴和农业保险保费补贴等政策，种粮农民在获得相应补贴的同时需要自己额外付出更多的资金。比如良种补贴，农户购买优质良种虽然可以获得一定补贴，但良种的价格是一般种子价格的数倍，农民通常对高昂的良种价格望而却步。因此，大部分农民无法获得这部分补贴。

3.2 对主产区政府激励作用有限

现有补偿机制在提高主产区政府抓粮积极性上发挥的作用同样有限。一是主产区综合经济实力未能得到有效提升。农业比较收益低，税收贡献小，地方政府发展粮食产业没有税源，利益补偿是补齐财力短板的重要来源。但从现有的奖励资金来看，奖励的资金规模难以达到有效提升财力的效果，如2019年河南全省共110个产粮大县仅获得奖励资金33.9亿元，平均下来每个县只有3000万元的奖励支持，难以补足其人均财力水平与全国平均水平的差距。二是缺乏省级层面的利益补偿。目前国家对主产区的利益补偿，无论是专项贷款、奖励资金还是产业支持，都是直接向县级政府倾斜，然而，这些支持政策并未完全覆盖到主产区内所有发展粮食产业的县。受粮食安全党政同责、“米袋子”省长负责制等行政手段的压力，主产区各省需要对未达到国家产粮大县标准的县进行奖励，以免挫伤其产粮积极性，致使主产区达不到既定目标。例如2019年河南省级财政安排奖励资金2000万元，对新安等7个未列入中央财政奖励范围的省级产粮大县给予适当奖励，这无疑会加重主产区省级政府的财政负担。因此，对省级政府的利益补偿也是必要的。

3.3 对主产区补偿主体单一

从根本上讲，目前我国粮食主产区的利益补偿更多是中央政府主导下的单一的返哺型补偿^[31]，作为受益者的主销区并未承担利益补偿供给主体的责任。中央政府作为唯一补偿主体，承受了巨大的财政压力，但补偿效果仍然不尽如人意。中央也曾多次出台督促主销区对主产区补偿的意见，比如2007年出台的《关于进一步促进粮食产销合作发展的指导意见》、2018年出台的《关于深化粮食产销合作提高安全保障能力的指导意见》等，但由于这些《意见》多是鼓励性质的，而非强制性要求实施的政策，因而实施效果并不明显。

扛起保障国家粮食安全重任需要举国同心协力，粮食主销区应当履行对主产区的补偿义务。我国粮食主销区包括京津沪三个直辖市，以及广东、

浙江、福建和海南四个省份，这些地区二三产业占比较高，即使是第一产业，也主要侧重于种植林果、蔬菜、花卉苗木等效益更高的经济作物。主销区通过发挥比较优势提高了本区域的发展水平，综合经济实力远超粮食主产区。但也应当看到，主销区在粮食上存在巨大的产需缺口，一旦发生粮食供应危机，将会危及社会稳定，其多年的发展成果也将付之东流。也就是说，主产区为主销区的粮食保障设置了一道坚实的防线。因此，经济较为发达的粮食主销区有义务对主产区进行补偿。

4 健全粮食主产区利益补偿机制的政策建议

我国粮食主产区利益补偿机制的完善，一是取决于对主产区利益补偿的法律法规的制定，使得利益补偿依法执行；二是取决于利益补偿资金的筹集，使得筹集的补偿资金规模既能够激发农民种粮的积极性，又能够提升主产区政府抓粮积极性；三是取决于利益补偿的方式，科学的利益补偿方式能够增强粮食主产区的“造血功能”，使其经济发展进入良性循环。

4.1 建立健全粮食主产区利益补偿的法律法规体系

2012年我国首部粮食法出台，其中第四十三条提出“国家建立粮食主产区利益补偿机制，支持和鼓励粮食主产区和主销区建立稳定的产销合作关系”。2016年修订的《粮食流通管理条例》也指出“国家鼓励粮食主产区和主销区以多种形式建立稳定的产销关系”。尽管已有的法律法规和政策文件中都提到了要对粮食主产区的利益进行补偿，但总体来说相对薄弱。一是没有对利益主体作出明确界定，目前涉及主产区利益补偿的法律法规，只是提到国家建立主产区利益补偿机制，并未将“国家”和“主销区”界定为利益补偿主体。二是没有规定补偿内容、方式和标准，部分文件提到了主销区要支持主产区，但主要以“鼓励”居多，“要求”较少，这些政策落实起来较为困难。因此，必须健全我国粮食主产区利益补偿法律法规的建设，从法律上确定补偿的合法性。同时，明确对补偿范围、补偿主体、补偿对象、补偿方式和补偿标准作出规定，对主销区到主产区投资建设粮源基地、粮食加工转化和仓储物流等基础设施需要达到的规模作出明确要求，确保对粮食主产区的利益补偿落实到位。

4.2 建立健全粮食主产区利益补偿的组织体系

补偿组织体系是由补偿主体、补偿对象和补偿方式联结而成的复杂网络，只有补偿组织体系健全和规范，才能使补偿金征收工作和补偿程序规范化。

从我国目前对粮食主产区利益补偿的实践来看,补偿工作的机构一般放在相关部门内部,由于缺乏专门的组织管理体系,给具体工作的落实造成一系列障碍。完备的粮食主产区利益补偿组织体系应包括补偿政策制定机构、补偿计算机构、补偿征收管理机构、补偿流通网络体系等,以解决补偿主体—补偿依据—补偿数量—补偿形式—补偿途径—补偿征收、流通—补偿使用—补偿监督等诸多环节的问题,确保利益补偿工作顺利开展。

按照“谁受益,谁补偿”的原则,粮食主产区利益补偿的补偿主体应当确立为中央政府和主销区省级政府。补偿对象为主产区省级政府、县级政府和种粮农民。补偿方式上,中央政府对粮食主产区的利益补偿可以通过“补偿资金+补偿政策”的方式。补偿资金包括各类专项支付和一般性转移支付,其中一般性转移支付仍以产粮大县奖励形式发放,以此激励主产区政府抓粮积极性;补偿政策主要是政府为提高主产区粮食综合生产能力而实施的一系列支持政策。粮食主销区对主产区的利益补偿主要通过资金转移支付方式实现,其主要依据是本省生产粮食数量与粮食实际需求量之间的缺口和单位重量粮食的补贴金额。在制定单位重量粮食的补贴金额时,应当考虑使得粮食主产区的人均财政收入达到全国平均水平。

4.3 完善主产区利益补偿机制的综合配套措施

中央政府及主销区地方政府通过资金的转移支付对粮食主产区进行利益补偿,只能起到缓解主产区财政压力的作用,但无法从根本上改变其面临的人口流失、就业不足、综合经济实力水平低等问题。从长远来看,粮食主产区利益补偿机制应当瞄准促进当地产业发展、增强自身“造血能力”的目标,通过实施一系列配套措施,使得主产区获得长足发展动力,经济发展进入良性循环。

第一,提升粮食产业核心竞争力,培育壮大粮食产业经济。一是要完善粮食加工布局。引导主产区适应粮食消费需求,建设优质粮源基地。大力支持产粮大县发展粮食就地加工和特色加工,把粮食产业利润更多的留在主产区。二是要培育龙头骨干企业。在主产区扶持一批具有核心竞争力和行业带动力的龙头企业,鼓励龙头企业打通产业链上下游,通过龙头企业带动种粮者种良种、提品质和创品牌,带动全产业链一体化经营。

第二,创新粮食发展业态,推进主产区三产融合发展。一是要引导主产区创新粮食产业发展业态。鼓励粮食主产区融合现代产业要素,发展田园综合

体模式,挖掘粮食产业经济新增长点。二是要以产粮大县为主体,发展一批粮食产业带动乡村振兴的典型,形成示范效应。

参考文献:

- [1] 蒋和平. 完善我国粮食主产区利益补偿的政策建议[J]. 中国农业信息, 2013(13): 12-14.
Jiang H P. Policy suggestions for improving benefit compensation in China's main grain producing areas[J]. China Agricultural Informatics, 2013(13): 12-14.
- [2] 杜鹰. 关于新时期“三农”工作的几个问题[J]. 宏观经济管理, 2013(3): 4-10.
Du Y. Several issues regarding the “San Nong” work in the new era[J]. Macroeconomic Management, 2013(3): 4-10.
- [3] 陈锡文. 深入贯彻落实党的二十大精神 全方位夯实粮食安全根基[J]. 中国粮食经济, 2023(1): 28-31.
Chen X W. Deepening the implementation of the spirit of the 20th CPC National Congress and strengthening the foundation of food security on all fronts[J]. China Grain Economy, 2023(1): 28-31.
- [4] 杜志雄. 确保粮食安全, 推进国家安全体系和能力现代化[J]. 中国农村经济, 2022(12): 11-13.
Du Z X. Ensuring food security, modernizing China's system and capacity for security[J]. Chinese Rural Economy, 2022(12): 11-13.
- [5] 普冀喆, 周琳, 钟钰, 等. 我国粮食产销平衡区和主销区粮食自给底线设定研究[J]. 农业经济问题, 2022(7): 113-123.
Pu M Z, Zhou L, Zhong Y, et al. Setting bottom lines for grain self-sufficiency in the grain production-and-consuming-balancing areas and major grain-consuming areas in China[J]. Issues in Agricultural Economy, 2022(7): 113-123.
- [6] 杨建利, 靳文学. 粮食主产区利益补偿机制研究[J]. 农村经济, 2015(5): 9-13.
Yang J L, Jin W X. Research on compensation mechanisms for benefits in major food-producing areas[J]. Rural Economy, 2015(5): 9-13.
- [7] 王大为, 蒋和平. 基于农业供给侧结构改革下对我国粮食安全的若干思考[J]. 经济学家, 2017(6): 78-87.
Wang D W, Jiang H P. Based on the supply-side structural reform of agriculture some thoughts on food security in China[J]. Economist. 2017(6): 78-87.
- [8] 何蒲明. 农民收入结构变化对农民种粮积极性的影响——基于粮食主产区与主销区的对比分析[J]. 农业技术经济, 2020(1): 130-142.
He P M. The impact of the changes of farmers' income structure on farmers' enthusiasm for grain production: Based on the comparative analysis between main grain producing areas and main marketing areas[J]. Journal of Agrotechnical Economics, 2020(1): 130-142.
- [9] 张正河, 张征, 张海姣, 等. 粮食托市收购与利益保护的政策思考[J]. 农村. 农业. 农民(B版), 2012(11): 38-39.
Zhang Z H, Zhang Z, Zhang H J, et al. Policy reflections on grain market purchase and interest protection[J]. Rural Areas, Agriculture & Farmers (B), 2012(11): 38-39.
- [10] 朱新华, 梁亚荣. 耕地保护制度中的利益冲突与公共政策选择[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2008(5): 529-533.
Zhu X H, Liang Y R. Benefit conflicts and public policy choice

- in cultivated land protection system[J]. *Humanities & Social Sciences Journal of Hainan University*, 2008(5): 529-533.
- [11] 钟钰, 洪菲. 构建粮食主产区发展补偿机制的思考[J]. *中州学刊*, 2019(6): 30-36.
Zhong Y, Hong F. Thoughts on constructing the compensation mechanism for the development of main grain producing areas[J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2019(6): 30-36.
- [12] 赵惠敏. 新时期粮食主产区利益补偿机制研究[J]. *社会科学战线*, 2021(12): 50-55.
Zhao H M. Research on the benefit compensation mechanism in the main grain producing areas in the new period[J]. *Social Science Front*, 2021(12): 50-55.
- [13] 赵波. 中国粮食主产区利益补偿机制的构建与完善[J]. *中国人口·资源与环境*, 2011, 21(1): 85-90.
Zhao B. On the construction and improvement of the interest compensation mechanism for the major grain production areas in China[J]. *China Population, Resources and Environment*, 2011, 21(1): 85-90.
- [14] 费佐兰, 王有国, 郭翔宇. 产粮大县奖励政策实施的效果评价——以黑龙江省为例[J]. *农村经济*, 2016(5): 35-41.
Fei Z L, Wang Y G, Guo X Y. Evaluation of the effectiveness of the implementation of incentive policies for large grain producing counties—Taking Heilongjiang province as an example[J]. *Rural Economy*, 2016(5): 35-41.
- [15] Clapp J. Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense[J]. *Food Policy*, 2017, 66: 88-96.
- [16] 徐建玲, 查婷俊. 基于城镇化视角的省域粮食安全研究——以江苏省为例[J]. *资源科学*, 2014, 36(11): 2353-2360.
Xu J L, Zha T J. Provincial food security from the perspective of urbanization in Jiangsu province[J]. *Resources Science*, 2014, 36(11): 2353-2360.
- [17] Qi X, Vitousek P M, Liu L. Provincial food security in China: A quantitative risk assessment based on local food supply and demand trends[J]. *Food Security*, 2015, 7: 621-632.
- [18] 曾福生, 何友. 中国区域粮食自给率测算与分析[J]. *农业经济与管理*, 2017(1): 25-35.
Zeng F S, He Y. Calculation and analysis about regional grain self-sufficiency of China[J]. *Agricultural Economics and Management*, 2017(1): 25-35.
- [19] 杜鹰. 中国的粮食安全战略(下)[J]. *农村工作通讯*, 2020(22): 17-21.
Du Y. China's food security strategy (II)[J]. *Rural Work Communication*, 2020(22): 17-21.
- [20] 大卫·李嘉图. 政治经济学及赋税原理[M]. 周洁, 译. 北京: 华夏出版社, 2005: 97-101
Ricardo D. *On the Principles of Political Economy*[M]. London: J. Murray, 1821.
- [21] 陆善勇, 叶颖. 中等收入陷阱、比较优势陷阱与综合优势战略[J]. *经济学家*, 2019(7): 15-22.
Lu S Y, Ye Y. Middle income trap, comparative advantage trap and comprehensive advantage strategy[J]. *Economist*, 2019(7): 15-22.
- [22] 杨文爽, 刘晓静. 东北地区“比较优势陷阱”研究[J]. *经济问题*, 2018(4): 7-13.
Yang W S, Liu X J. Research on “Trap of Comparative Advantage” in northeast China[J]. *On Economic Problems*, 2018(4): 7-13.
- [23] 辛翔飞, 孙致陆, 王济民, 等. 国内外粮价倒挂带来的挑战、机遇及对策建议[J]. *农业经济问题*, 2018(3): 15-22.
Xin X F, Sun Z L, Wang J M, et al. Domestic and foreign grain price inversion: Challenges, opportunities and countermeasures[J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2018(3): 15-22.
- [24] 方振, 李谷成, 廖文梅. 粮食主产区政策对粮食生产安全的影响[J]. *农业现代化研究*, 2022, 43(5): 790-802.
Fang Z, Li G C, Liao W M. The effects of policies for major grain producing areas on grain production security[J]. *Research of Agricultural Modernization*, 2022, 43(5): 790-802.
- [25] 唐为. 分权、外部性与边界效应[J]. *经济研究*, 2019, 54(3): 103-118.
Tang W. Decentralization, externalities and border effects[J]. *Economic Research Journal*, 2019, 54(3): 103-118.
- [26] 程国强, 朱满德. 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J]. *管理世界*, 2012(1): 9-20.
Cheng G Q, Zhu M D. Agricultural subsidy system and policy options in China's mid-industrialization stage[J]. *Journal of Management World*, 2012(1): 9-20.
- [27] 高鸣, 姚志. 保障种粮农民收益: 理论逻辑、关键问题与机制设计[J]. *管理世界*, 2022, 38(11): 86-102.
Gao M, Yao Z. Ensure the benefits of grain farmers in China: Theoretical logic, key issues and mechanism design[J]. *Journal of Management World*, 2022, 38(11): 86-102.
- [28] 宋洪远. 粮棉大县专项贷款政策执行情况分析[J]. *管理世界*, 1996(3): 161-166.
Song H Y. Analysis of the implementation of the special loan policy for counties with large grain and cotton[J]. *Journal of Management World*, 1996(3): 161-166.
- [29] 顾仲阳, 常钦, 王浩, 等. 全方位夯实粮食安全根基[N]. *人民日报*, 2022-11-09(001).
Gu Z Y, Chang Q, Wang H, et al. Reinforcing food security's foundations in all fronts[N]. *People's Daily*, 2022-11-09(001).
- [30] 陈菁, 孔祥智. 我国粮食主产区农户种粮状况分析——基于13个粮食主产区农户调查的数据[J]. *理论探索*, 2016(2): 92-99.
Chen J, Kong X Z. Analysis of farm households' grain growing situation in China's main grain producing areas: Based on data from farm household surveys in 13 main grain producing areas[J]. *Theoretical Exploration*, 2016(2): 92-99.
- [31] 高昕. 新常态下我国粮食主产区综合利益补偿机制创新研究[J]. *中州学刊*, 2016(10): 49-53.
Gao X. The innovation of benefit compensation mechanism in the main grain-producing areas from the perspective of China's new normality[J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2016(10): 49-53.

(责任编辑: 董成立)