

【农业经济】

粮食主产区利益补偿机制的生成逻辑、 实践探索与政策瞄准

——来自江苏的经验启示

王越¹ 刘余² 钟钰³

(1.江苏省农业科学院 农业经济与发展研究所,南京 210014;2.南京财经大学 经济学院,南京 210023;
3.中国农业科学院 农业经济与发展研究所,北京 100081)

摘要:粮食主产区是保障全国粮食安全的“压舱石”,健全粮食主产区利益补偿机制在促进共同富裕、建设农业强国中的作用举足轻重。本文以江苏省作为东部经济发达地区的观察样本,将其置于动力模型框架下诠释粮食主产区利益补偿的动力构建机制。分析发现,政策赋能提供了制度动力,区域合作提供了协同动力,发展差距提供了内在动力,要素融合提供了市场动力,它们共同推动了省内产销区横向利益补偿的实现。江苏实践表明,多维度的补偿形式是建立粮食主产区利益补偿机制的关键。一方面,完善产业政策,实现粮食生产支持补贴政策由普惠性政策向特惠性政策转变,提升主产区粮食综合生产实力;另一方面,依托区域政策,实现主产区和非主产区从区域融合到城乡公共服务均等的转变,通过人才、科技、资金等全方位支持,重构主产区产业链条,从而激发其经济发展的长久活力。

关键词:粮食主产区;利益补偿机制;生成逻辑;区域实践

中图分类号:F320.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2025)01-0153-15

一、引言

2024年中央一号文件提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”,这是立足我国国民经济发展全局、高质量发展目标要求和粮食生产面临的结构性问题而提出的重要举措。近年来,全国粮食生产重心持续北移,平衡区和主销区出现萎缩态势,粮食调出向少数省份过度集中。然而,粮食商品价值偏低,对财政贡献有限,“粮财倒挂”成为长期困扰粮食主产区发展的一大障碍,随着粮食安全保障压力升级,主产区与主销区之间的经济发展差距不断拉大。在现行粮食产销区划定之初,主产区和主销区的平均地区生产总值分别为6619.52亿元和7661.50亿元,差距为1041.98亿元,截至2022年,两者之间的绝对差距扩大为4192.72亿元,增加了3倍,这不仅影响了主产区的产粮积极性,也对实现共同富裕带来了挑

收稿日期:2024-06-26

基金项目:国家自然科学基金青年项目“粮食主产区耕地‘非粮化’对粮食生产的影响及区域差异化治理策略研究”(72103090);国家社会科学基金重大项目“耕地-技术-政策融合视角的‘两藏’战略研究”(21ZDA056);中国农业科学院科技创新工程基础科学研究中心科学任务“粮食主产区利益补偿生成机理与机制构建”(10-IAED-01-2025)

作者简介:王越,女,江苏省农业科学院农业经济与发展研究所副研究员;刘余,男,南京财经大学经济学院院长助理、副教授;钟钰(通信作者),男,中国农业科学院农业经济与发展研究所产业经济研究室主任、研究员。

战,完善主产区利益补偿机制迫在眉睫。

江苏省作为沿海经济发达省份,既是经济大省,也是农业强省,在快速推进工业化和城镇化的同时,保障了粮食高水平自给,实现了社会经济的高质量发展与粮食安全的双重目标。这一方面得益于省财政的纵向支持,另一方面离不开南北结对帮扶合作机制的建立。作为横向利益补偿的先导性探索,南北联动模式从粮食产业和区域发展上双重发力,通过特惠性粮食生产支持政策提升主产地区粮食综合生产能力,依靠人才、技术等新要素注入,推动主产地区经济社会内生性发展。江苏省现阶段的经济状况是中西部省份的远景目标和未来场景^[1],同时,江苏的苏南、苏中和苏北发展格局更是全国东、中、西地区的缩影。因此,面向2035年基本实现农业现代化、初步实现农业强国目标,江苏案例对在全国层面建立产销区省际横向利益补偿机制具有重要的参考价值。

理论层面上,主产区粮食安全与利益补偿一直受到国内学者广泛关注。已有研究对主产区利益补偿必要性、现有利益补偿政策评价、补偿方式、补偿目标、补偿标准等进行了诸多探讨^[2-7]。补偿机制上,中央政府对粮食主产区的利益补偿主要分为两个层次:一是针对区域层面的产粮大县奖励政策。产粮大县奖励是粮食主产区财政收入的重要来源,在很大程度上缓解了地方财政负担^[8]。二是针对主产区种粮的差异化补贴政策,主要体现在中央支付比例和额度上对主产区的支持力度要强于非主产区。尽管多项补贴政策向主产区倾斜,但补贴方式不完善、补贴目标不精确、补贴带来的收入效应不强、对种粮农民的激励效果不足等问题依然突出^[9]。因而,部分学者提出利用粮食发展基金、产销订单、指标拍卖等方式构建横向利益补偿机制^[10-12]。相较于纵向的“输血式”补偿方式,横向利益补偿更能激发主产区的内生发展动力。补偿内容上,基于国内消费和国际贸易,不同研究从粮食生产需要的水土资源角度确认了补偿范围^[13-14]。考虑到运输流通、贸易调节的粮食供需量与自然资源的再分配不一致,部分研究指出要对粮食生产与自然环境之间的关系进行调整^[15-16]。此外,除保障粮食有效供给外,农业生产系统也具有生态效应,因而一些学者主张将生态服务系统价值也纳入补偿体系^[17]。补偿核算方法上,大多数研究借鉴流域生态补偿^[18]和耕地补偿^[19]的思路进行补偿额度测算,也有研究提出可以参考碳排放权交易模式,探索建立粮食安全的交易指标^[20]。

可以看出,已有研究围绕如何对粮食主产区进行利益补偿的机制设计进行了深入探讨,为本文进一步研究提供了有益的参考和借鉴,但现有研究仍然存在一定的不足。一方面,对粮食主产区的利益补偿不应局限于产业政策围绕粮食产业做文章,而应该考虑到主产区因保障粮食安全而付出的土地、资金等要素的机会成本,即发展权问题。另一方面,现有研究大多是基于全国宏观层面在理论上进行了探讨,鲜有区域性的经验案例剖析和横向比较分析。鉴于此,本研究基于外部性理论和社会平均收益原理构建了粮食主产区利益补偿机制的动力模型,通过与同处于沿海发达地区的广东、福建、浙江等地对比,分析江苏省在实施主产区利益补偿机制后取得的发展成效,总结其典型经验,为完善全国层面的产销区省际横向补偿机制提供新思路、新路径。

二、粮食主产区利益补偿机制生成逻辑:一个动力模型框架

区域利益补偿是对特定区域因在国家政策安排中承担了整体利益功能而失去发展机会的利益损失补偿。补偿方式通常以转移支付、产业支持、发展权交易等为主,最终目标是实现区域经济可持续发展^[21]。一般利益补偿可通过产权制度设计在市场机制下完成,而区域利

益补偿涉及不同区域之间的协调关系,不仅包含上下级政府关系,而且包含同级政府、企业等多个层级利益补偿主客体^[22]。粮食主产区利益补偿是区域利益补偿的一种典型模式,与跨流域生态补偿具有一定的相似性,既要依靠中央与地方之间的纵向利益转移,也要协调省际的互动关系,通过构建多元利益表达机制调节区域间利益失衡,促进区域协调发展。因此,本文借鉴跨流域可持续发展的动力模型,针对粮食主产区利益补偿问题提出了制度动力、内在动力、协同动力、市场动力四个驱动因素,构建了相应的动力模型(图1)。

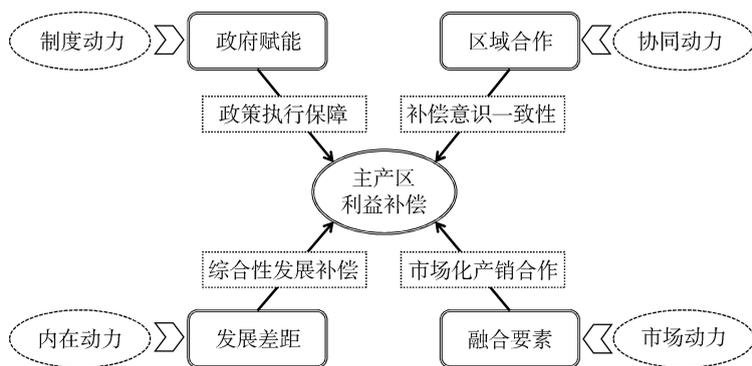


图1 粮食主产区利益补偿的动力模型

(一) 宏观视角——外部性理论

粮食作为一种消费产品属于私人物品,但粮食安全是影响国家安全战略的公共产品^[23],因此粮食主产区具有正的区域外部性。英国经济学家庇古认为,市场机制无法解决外部性问题,政府应对正外部性提供补贴,对负外部性进行征税。科斯则认为应通过产权和市场方式实现外部性的内部化。基于此,对粮食主产区的利益补偿也有补贴和产权交易两种思路。从产权交易的视角来看,对粮食安全的产权无法直接界定,但可以对粮食生产所附着的地进行权属界定。遵循这一思路,土地发展权概念应运而生,其逻辑起点是任何土地都内含土地发展权,在未被开发之前,这一权利处于“沉睡”状态,一旦经济环境成熟将被“唤醒”,从而处于显性状态。因此,为维持粮食主产区土地“沉睡”状态,即未被大规模工业开发状态,需要主销区跨区购买主产区的土地发展权,通过横向转移支付对粮食主产区利益进行补偿。从政府补贴视角看,粮食主产区提供了远多于本区域需求量的粮食,保障了全国层面的粮食安全,这是依靠产权难以实现的“俱乐部产品”。粮食主产区这一行为对非主产区的影响和贡献虽然是可观察、可测度的,但由于涉及范围较广,且各个区域受影响程度不同,进行产权界定的谈判成本过高而难以实现,在此情况下,主产区应通过转移支付等方式享有区域正外部性带来的收益权。

1. 政策赋能:制度动力

政策赋能是推动公共政策落地的重要因素,通过自上而下的层级结构对行动主体意愿及行为产生影响,反映了党中央在政策执行中绝对的领导力和凝聚力^[24]。在解决粮食安全外部性问题中,中央政府充分发挥了政治职能。一方面,将“保障粮食安全”这一政治信号嵌入农业政策,并通过粮食安全党政同责等考核方式产生压力,推动政策下沉。另一方面,中央文件多次强调构建主产区利益补偿机制的重要性。2005年中央一号文件就提出要建立粮食主产区与主销区之间的利益协调机制,2008年《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》再次提出要加强粮食产销衔接的支持,2018年党中央和国务院发布《关于建立更加有效的区域协调发展新机制意见》,要求研究制定粮食主产区与主销区开展产销合作的具体

办法,2024年中央一号文件提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”。一系列的政策支持规范了主产区利益补偿机制框架,增强了补偿政策实施的制度性安排。

2. 区域合作:协同动力

纵向利益补偿机制主要通过政府垂直的资金补偿形式实现,横向补偿机制的建立则需要依靠产销区间的协同合作。因而,不能依靠主销区向主产区单方面的资源输入,而是利用双方在资源、利益等方面的差异形成博弈关系,以追求利益最大化为目标,构建互惠互利的双向驱动机制。具体来看,主销区的资源优势明显,在利益补偿框架中具有较大的隐性话语权,能发挥经济枢纽作用,协助主产区实现要素资源在空间上的更有效配置;主产区则处于经济发展劣势地位,经济发展差距促使其在横向协同中寻求合作,依托主销区的产业投资与辐射带动,完成本地经济结构的转型升级。区域协同合作的关键在于产销双方对利益补偿达成一致,体现在认知协同、机制协同和行动协同三个层面,即围绕利益相关问题达成共识,在资源、信息等方面实现共享或实质性补偿行为,形成相对稳定的协同合作机制。当双方的协同意识达成较高一致性时,则协同动力较强,更利于合作的开展。

(二) 微观视角——社会平均收益原理

社会平均收益原理指出,农民从事农业劳动应得到社会平均工资,否则农民将放弃从事农业生产。由于水热资源、耕地资源和生产条件的差异,不同区域的粮食生产能力存在天然差异。在新型城镇化快速推进过程中,土地、劳动力等资源要素报酬率发生了改变,进一步提高了农民种粮的机会成本。单纯依靠市场机制调节将导致土地撂荒、耕地用途改变等问题,为确保国家粮食安全,政府根据资源禀赋条件划定粮食主产区,规定不同区域的生产分工,由此形成了粮食产、销区域不同的发展格局。在实行区域强制分工的背景下,经济主体无法根据市场条件进行正常的生产决策而产生损失,因此,政府应依据种粮机会成本对农民进行补偿,以调动其内在积极性,调整粮食种植面积和产量,保障粮食安全。

1. 发展差距:内在动力

发展差距是粮食产销区之间在经济发展、人民生活、基本公共服务等多领域的差异,这种发展差距不仅体现在宏观区域层面,也体现在微观种粮农户个体层面。弥合发展差距是建立产销区省际横向利益补偿机制的关键所在,建立长效的利益补偿机制本质上是对主产区发展空间和发展机会的补偿。一方面,耕地投入粮食生产的边际利润低于其他用地类型,造成主产区农民收入长期低于主销区。另一方面,粮食产业对地方财政贡献度较小,导致主产区财政吃紧,农村居民在教育、医疗、养老等领域的基本公共服务方面处于落后状态,生活环境和质量难以改善。因此,主产区利益补偿机制不仅要根据不同耕地用途之间的边际利润差异对农户进行经济补偿,降低农民种粮的机会成本,提高种粮积极性,还应考虑综合发展策略,逐步缩小主产区农民在基本公共服务方面与主销区之间的差距,提升农民的获得感。

2. 融合要素:市场动力

粮食安全具有准公共产品属性,需要政府主导对主产区的利益补偿,但政府主导并不等同于政府提供,有效利用市场机制才能实现资源的最有效配置。政府补偿主要表现为对地区和农户的资金补贴,而“制度无效率”会导致对主产区直接补偿的低效^[25]。因此,有必要基于市场动力,吸引技术、人才等外部现代生产要素向主产区和农业部门持续投入,以增强粮食产业的发展动力。在利益补偿方式构建上,可探索共建生产基地、异地代储、联合经营等多种产销合作模式。相较于单一形式的转移支付,多种要素的有效融合能够促进产销区双方在产业链上的分工合作,延长主产区产业链条,最终由双方共享产业链增加值。

三、现行补偿体系下江苏粮食生产发展成效

现行补偿体系下,江苏省充分调动了地方政府和种粮农民“两个积极性”,基本实现了省内粮食产需平衡,尤其是与广东、浙江、福建等东部沿海经济发达省份相比成效显著。

(一) 基本实现粮食供需总量平衡

区域粮食供求平衡是保障粮食安全的关键环节,江苏创造了人口密度最大、经济最具活力沿海省的粮食总量平衡,是我国经济大省中自新中国成立以来保持粮食持续稳定发展少有的省份。2022年,江苏粮食总产量达3769.13万吨,分别是广东、浙江、福建的2.9倍、6.1倍、7.4倍。同时,江苏也是四省中唯一保持了粮食长期增长趋势的省份。2003—2022年,江苏粮食产量从2471.85万吨增长到3769.13万吨,累计增长52.48%,年均增长19.65%。而同时期内,其他三省粮食产量均有不同程度下降,广东由1430.40万吨下降至1291.54万吨,福建由713.16万吨下降至508.70万吨,浙江由793.38万吨下降至620.97万吨。

从人均粮食占有量水平看,江苏一直保持着在波动中平稳增长的趋势,且与其他三省之间差距不断扩大(图2)。2003—2022年,江苏人均粮食占有量增长了32.47%,而广东、福建、浙江人均粮食占有量跌幅均超过40%,分别为-43.66%、-40.78%、-44.35%。以江苏和广东为例,两省之间人均粮食占有量的比值从1.85:1扩大到4.34:1。自2006年全面取消

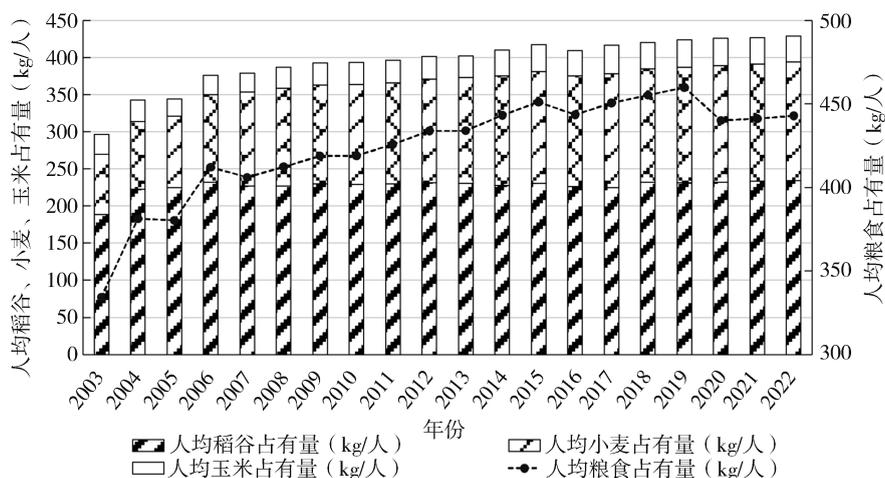


图2(a) 2003—2022年江苏省人均粮食占有量情况

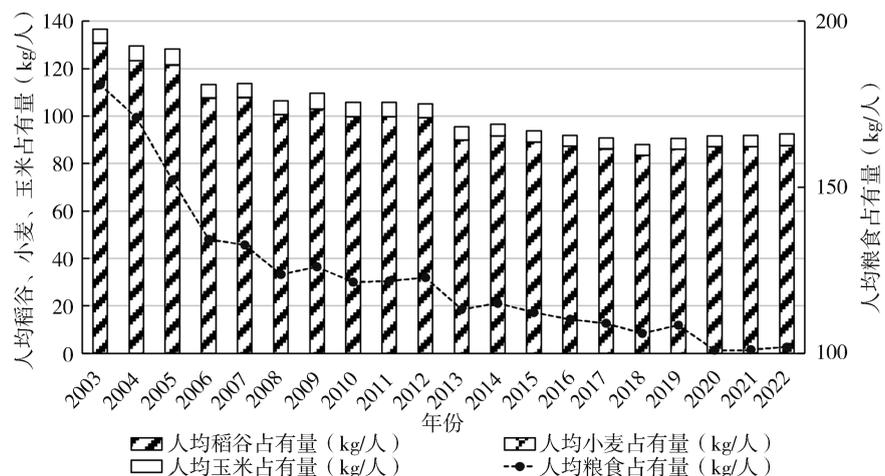


图2(b) 2003—2022年广东省人均粮食占有量情况

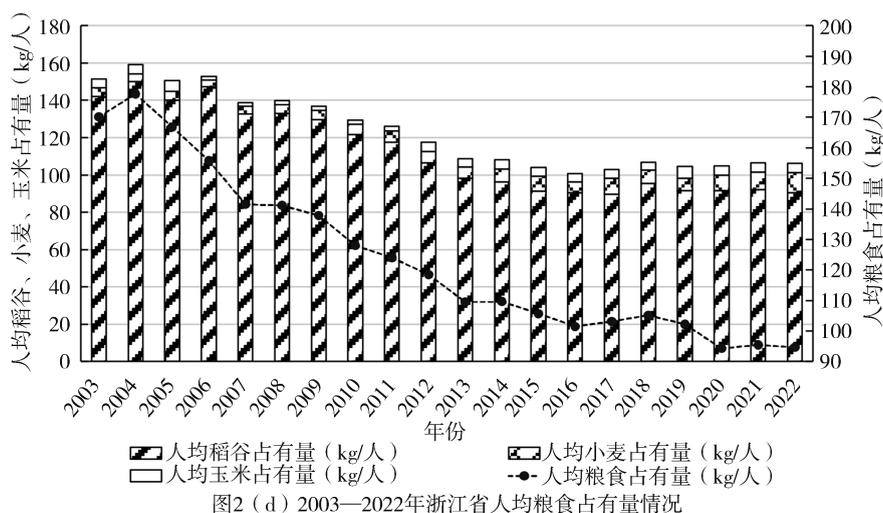
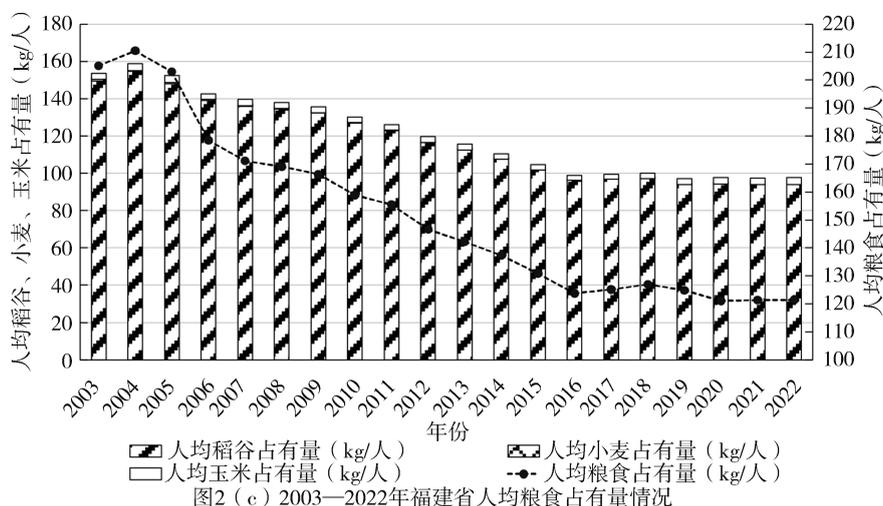


图 2 2003—2022 年江苏、广东、福建、浙江四省人均粮食占有量变化

数据来源:《中国统计年鉴》。

农业税以来,江苏人均粮食占有量一直维持在 400 公斤以上,2015—2019 年保持在 450 公斤的高位,并在 2019 年创下 459.81 公斤的历史高点,接近全国人均水平,远高于国际公认的 400 公斤粮食安全线。而同时期内,广东、福建、浙江三省的人均粮食占有量则持续下跌,浙江更是在 2020 年跌破 100 公斤,下降至 94.32 公斤的历史低点,2022 年广东、福建两省人均粮食占有量分别降至 101.93 公斤和 121.47 公斤。

(二) 保持较高自给率水平

自给率是衡量粮食安全和风险程度的主要指标之一,江苏一直保持了较高的粮食自给水平(表 1)。从稻谷、小麦、玉米三种主要粮食品种的自给率看,2003—2009 年,江苏粮食自给率一直稳定在 95% 以上,2007 年以前自给率甚至超过 100%,并持续高于全国的粮食自给率水平。2011 年以来,伴随人均粮食消费量进入较高水平阶段,粮食自给率有所下滑,但这一时期人均粮食占有量不断增加。总体看,江苏近二十年来平均粮食自给率达到 90.54%,高于全国水平。而同时期内,广东、福建、浙江三省粮食自给率下降幅度均超过了 60%,截至 2021 年,三省粮食自给率分别为 16.87%、20.22%、15.87%。在四省均占主导地位的水稻品种上,江苏始终保持供大于求的态势。自 2004 年跨上了水稻人均占有量 220 公斤的台阶后,江苏省一直维持在较稳定水平,增减幅度在人均 15 公斤以内,其余三省则下降趋势明显,2022 年

江苏省人均稻谷占有量达到 233.89 公斤,比广东、福建、浙江分别高出 146.30 公斤、139.88 公斤、143.32 公斤^①。从测算结果可以看出,在主要口粮大米消费上,江苏有超过一倍的盈余量,而其他三省则存在消费缺口。

表 1 2003—2021 年主要沿海发达经济地区粮食自给率水平 (%)

年份	全国	江苏	广东	福建	浙江
2003	99.47	104.96	48.41	54.38	50.25
2004	93.68	103.96	39.33	48.17	44.88
2005	94.53	101.86	38.02	45.10	41.09
2006	93.85	104.91	31.71	39.86	38.95
2007	94.44	104.88	31.47	38.56	34.73
2008	92.56	99.59	27.42	35.49	32.36
2009	90.80	98.06	27.38	33.92	30.57
2010	88.83	93.03	24.99	30.79	26.63
2011	89.73	90.05	24.05	28.68	24.59
2012	87.92	85.93	22.49	25.58	21.24
2013	87.43	83.05	19.73	23.88	18.77
2014	86.17	82.70	19.51	22.31	18.00
2015	84.30	79.78	17.96	20.03	16.22
2016	84.78	79.46	17.86	19.23	15.83
2017	83.45	80.26	17.49	19.19	15.93
2018	84.96	83.47	17.49	19.90	16.91
2019	85.51	84.58	18.08	19.41	16.50
2020	82.51	81.72	17.61	18.76	15.79
2021	80.66	78.07	16.82	17.86	15.20

数据来源:粮食产量数据、人口数据来源于《中国统计年鉴》,粮食进出口数据来源于《中国粮食年鉴》(2019 年后更名为《中国粮食和储备物资年鉴》)。

注:粮食统计了小麦、稻谷和玉米三大类。全国粮食自给率=当年全国粮食总产量/当年全国粮食消费量,全国粮食消费量=当年国内粮食总产量+净进口量。各省粮食自给率=该省粮食总产量/该省粮食消费量,各省粮食消费量=当年该省年末常住人口×人均粮食消费量,人均粮食消费量=全国粮食消费量/全国总人口。

(三) 粮食作物种植结构趋于稳定

粮食作物种植比例衡量了粮食生产的稳定性。在全国粮食生产出现“非粮化”倾向的背景下,江苏省粮食支持政策对于稳定粮食种植结构效果明显(图 3)。2003—2022 年,江苏省粮食作物种植面积占农作物种植总面积的比重经历了逐步上升并稳定的过程,尤其是 2003—2006 年呈快速上升态势,2022 年达到 72.26%,比 2003 年上升了 11.6 个百分点。2007 年后,该比例一直维持在 70%以上,高于全国平均水平。江苏省粮食作物内部的种植结构也根据生产比较优势不断优化,大豆种植比例不断下降,从 2003 年的 5.19%下降至 2022 年的 3.86%,小麦种植比例则从 34.78%上升至 43.66%,稻谷和玉米的种植比例相对稳定,分别在 40%和 9%左右徘徊。这一时期,广东、福建、浙江三省则呈现不同程度的“非粮化”倾向,粮食作物种植比例持续降低,2022 年分别降低至 48.98%、50.34%、49.79%,而蔬菜、油

^① 2022 年,我国人均大米年消费量为 75.6 公斤^[26],江苏、广东、福建、浙江四省的人均稻谷占有量分别为 233.89 公斤、87.59 公斤、94.01 公斤、90.57 公斤,按照 70%的出米率转换,四省的人均大米占有量水平分别为 163.72 公斤、61.31 公斤、65.81 公斤、63.40 公斤,除江苏外,其他三省均存在大米消费缺口。

料等经济作物的种植比例则呈现明显的波动上升趋势。

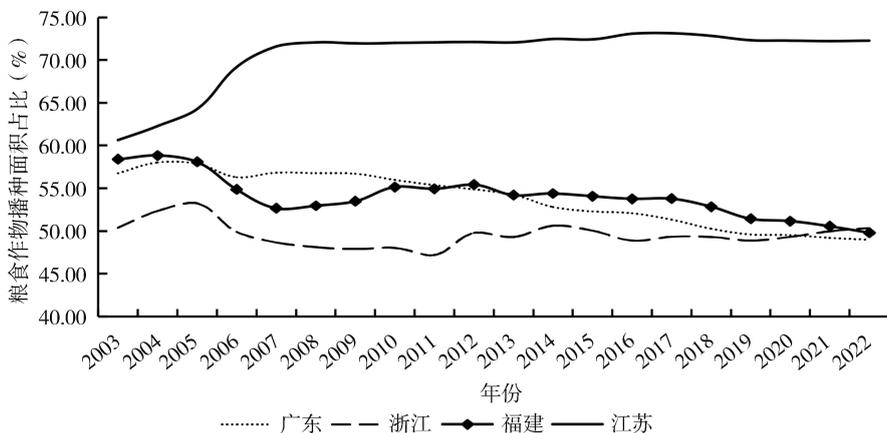


图3 2003—2022年江苏、广东、福建、浙江粮食作物播种面积占比变化

数据来源:《中国统计年鉴》。

四、江苏省建立粮食主产区利益补偿的典型做法

保障种粮合理收益是主产区利益补偿的关键目标之一,守住“米袋子”也要鼓起“钱袋子”。江苏省在稳定粮食供给总量的同时,通过政策保本、经营增效,有效保障了农户种粮不吃亏、有钱挣、多得利。平衡区域发展和保障粮食安全双重目标的实现离不开江苏为补偿苏北粮食主产地区采取的多层次利益补偿政策。早期的补偿政策内容主要关注粮食产业内部发展,随着南北发展差距的扩大以及农业发展机会成本的不断提高,主产区利益补偿也更关注区域经济内生活力及公共服务能力的提升。

(一) 制度动力:从普惠性政策到针对性政策

粮食生产支持保护政策是保障粮食安全体系的重要组成部分,也是维持农民种粮收益的关键举措。相关研究指出,未来30年,如果我国的农业政策目标始终锚定在生态红线范围内尽可能提高自给率,则需要通过在WTO框架下的生产者补贴等手段确保粮食安全的主导权。2022年,江苏省农林水支出1108.36亿元,位居13个主产省第四位,以耕地面积6148.39万亩计算,财政投入强度达到1802元/亩,位居主产省第三位^①,高强度的支持政策为保障主产区利益提供了必要的制度支撑(表2)。

与全国粮食生产支持政策相比,江苏省对种粮主体的支持体现在三个方面:一是保障力度更大。在价格支持方面,2016年中央改革农业“三项补贴”,不再单独对作物良种进行补贴,而江苏部分区域除新的农业支持保护补贴外,还继续补贴良种,以提升优质种源对粮食增产的作用力。例如苏州自2004年开始一直实施水稻良种补贴,2021年增设小麦良种补贴,对自愿购买良种的农户分别补贴水稻12元/亩、小麦18元/亩,由市、县两级财政平均承担。良种补贴提升了稻麦产量和品质。2022年,苏州优质食味稻谷在全市稻谷品种中占比达88%,较2021年提高6%^②。二是向规模主体倾斜。在实施补贴政策中,根据经营面积执行差异化的补贴标准。即向新型农业经营主体和规模经营户倾斜,推动粮食生产的适度规模经

^① 数据来源:国家统计局、第三次全国土壤普查。

^② 数据来源:苏州市农业农村局网站, <https://www.suzhou.gov.cn/szsrnzf/xdny/202212/7f0265e92f2d4f3480e67aef21-7e77f8.shtml>。

营,提高农业生产效率。2018年江苏省遵循“谁种粮、谁受益”的原则,对稻谷实际生产者给予补贴并向适度规模经营主体倾斜,补贴标准50亩以下30元/亩,50亩及以上100元/亩。补贴政策促进了规模主体的有序发展,2020年江苏省耕地流转率高达63.97%,远高于城镇化水平更高的广东地区,农地经营以流转经营为主^①。此外,在主产区稻麦最低收购价之外,实行价外补贴。例如2008、2013年苏州实施水稻和小麦价外补贴,对种植面积达到1公顷以上的经营主体在市场收购价之上每公斤补贴0.12元,以促进规模化种植。三是强调绿色经营方式。随着消费升级、资源环境压力加大,补贴方式进一步聚焦到提质增效、绿色生产上。在资源休养转移支付方面,江苏省从2016年开始选择20个试点县(市、区)进行耕地轮作休耕,是全国首个自主开展省级层面耕地轮作休耕制度的省份。2018年开始在稻麦两熟地区全面推行小麦季节性轮作休耕,以轮作养地或生态休耕替代小麦种植,省财政每年支出约3亿元对开展粮油轮作的农户给予150元/亩补贴。在全国推行秸秆资源化利用的基础上,为减少耕作层土壤秸秆比例、恢复提升耕地地力,2022年江苏省进一步开展生态型犁耕深翻还田,并在苏南、苏中、苏北分别设定10元/亩、20元/亩、25元/亩的差异化补贴标准。综合看,江苏省水稻种植亩均收益水平尤为突出,自2004年以来持续上涨,2014年后稳定在400元/亩以上,比全国平均水平高出290元/亩左右。

表2 江苏省部分粮食支持政策

政策类型	政策名称	全国政策	江苏政策
价格支持与投入品补贴	农业“三项补贴”	2016年全国将农作物良种补贴合并为农业支持保护补贴	部分区域持续实施水稻、小麦良种补贴
	稻、麦最低收购价	分别于2004及2007年在稻麦主产区实行	部分区域在最低收购价外实行稻麦的价外补贴
粮食生产主体补贴	稻谷生产者补贴	2018年开始在稻谷主产省份实施稻谷生产补贴	向规模主体倾斜,种植面积50亩及以上的主体补贴标准不得低于100元/亩
资源休养转移支付	耕地轮作休耕补贴	2016年开始在全国探索耕地轮作休耕	全国首个自主开展省级耕地轮作休耕的省份,2018年被列为部级试点
	秸秆还田作业补贴	对秸秆资源大县的秸秆还田、离田等资源化利用方式进行补贴	试点开展生态型犁耕深翻还田补贴

注:根据农业农村部、江苏省农业农村厅、江苏省财政厅网站相关信息整理。

(二) 内在动力:从县域融合到基本公共服务均等化

2023年10月,国家发展改革委、教育部、民政部等四部门联合发布《关于印发产粮大县公共服务能力提升行动方案的通知》,提出要减轻产粮大县财政压力,补齐公共服务短板,推动基本公共服务资源下沉,着力加强薄弱环节。江苏不断加大对苏北地区转移支付力度,通过南北结对帮扶合作的持续发力,推动基本公共服务均等化进程。2003—2022年,苏北地区医疗卫生机构数量由4273个增长至15512个,于2022年超过苏南地区;普通高校数量差距由4.0:1缩小到3.3:1。2022年,江苏省级一般公共预算对苏北地区转移支付1695亿元,比上年增加304亿元,增长21.9%,转移支付占苏北地区一般公共预算收入的96.6%,其中对连云港市和宿迁市的转移支付补助规模超过其财政收入规模^②。在省财政对苏北、苏中基本服务支出的分担比例上,也考虑了其财政状况和基本公共服务需求,将粮食主要产区列入最

① 数据来源:《中国农村政策与改革统计年报(2020)》。

② 数据来源:江苏省统计局。

高两位补助档,省级补助比例达到60%和70%^①。“十三五”期间,江苏对苏北地区转移支付累计总规模近7000亿元^②,并新增了三类主要措施:一是基本公共服务领域给予分类保障。教育、社会保障和就业、卫生健康等领域的共同事权的省补比例向苏北地区倾斜,稳步提高基本公共服务领域保障标准。二是扩大均衡性转移支付规模。安排补助资金提升地区间财力均衡水平,推进基本公共服务均等化。三是完善市县基本财力保障机制。安排奖补资金支持“保基本民生、保工资、保运转”等重点领域经费保障。在推进主产区城乡融合发展、基本公共服务均等化过程中,苏北农房改造工程尤其代表性,2018年江苏省委、省政府出台《关于加快改善苏北地区农民群众住房条件推进城乡融合发展的意见》,全面推动苏北农房改善工作。通过向上争取中央预算内投资、向下支持地方发行专项债等方式,助力苏北农村地区“四类”重点对象危房改造,配套建设农村道路、电力设施、增设校舍、农村区域性医疗卫生中心、社区综合服务中心等设施,加快城镇基础设施和服务设施向村庄延伸覆盖,解决了因江苏粮食主要产区财力不足、地方公共事务投入不够难以改善农民居住条件的问题。

(三) 市场动力:从“独立自主”到区域合作保障粮食安全

运用市场化手段建立起产销区间的互惠互利关系以及调动双方积极性,能够促进粮食的稳定供给,构建长效的粮食安全保障。除直接对产粮大县和种粮农户的纵向补贴外,江苏省还借助南北联动发展的契机,在粮食主产区横向补偿方面进行了一系列的探索与尝试,形成了几种有效模式:一是耕地异地代保。为确保省内基本农田总量不减少,在本市(县、区)无法落实基本农田保护任务的,可以委托其他行政区域代为保护,并向委托方支付一定的补偿费用。无锡、常州都采取了这一模式:2022年无锡市新吴区向连云港市委委托代保基本农田2000亩;2023年,常州市向盐城市委托代保2000亩永久基本农田。基本农田异地代保有效解决了主销区发展空间不足的问题,也为主产区耕地保护提供了更多的资金支持,改善了农业生产条件,调动了保护耕地的积极性,是一种资源互换的互惠共赢。二是生产合作。主销区通过到主产区建设生产基地的方式保证本地区的粮食数量和质量安全。南京主要采取了这一模式,2004年开始,南京市在淮安市开展建设优质稻米生产基地,建设优质稻米基地50万亩、优质小麦基地10万亩,淮安市每年向南京市供应稻麦共计11.5万吨,南京市则支付400万元用于淮安市粮食基地建设、定向销售、应急保供等支出。主销区到主产区建生产基地一方面有助于把控产品品质,在第一时间掌握原粮供应信息、确保原料来源稳定性,另一方面也可以根据市场需求调整基地种植结构,及时调整加工销售节奏。三是异地储备模式。主销区政府利用主产区粮源优势将部分储备指标放在主产区,给予建设和保管费,对粮食储备规模、轮换条件等作出规定,粮权属于主销区,主产区负有保管责任。苏州市主要采取了这一模式。2022年苏州市在盐城市投资10.15亿元建设30万吨仓容的苏盐粮食仓储与加工项目,2023年在宿迁市投资3.2亿元建设10万吨仓容的苏宿仓储与加工项目。对产销区政府而言,异地存储能够实现互利双赢。主销区粮食储备成本支出降低,主产区则可以充分利用本地仓容,赚取保管费增加收入,有助于防止卖粮难问题。从实际经验来看,主销区地方政府提供的保管费往往高于主产区,储备企业参与积极性较高。

(四) 协同动力:从要素注入到推动产业链锻造

长期以来,城乡二元分割的发展模式使得“城市中心”的价值观念始终占据主导地位,人

^① 江苏省政府办公厅《基本公共服务领域省与市县共同财政事权和支出责任划分改革方案》,江苏省人民政府网站, http://www.js.gov.cn/art/2019/2/20/art_46144_8125513.html。

^② 数据来源:江苏省财政厅。

才、技术、资金等要素很难向农村聚集,进一步加剧了农业农村的经济弱质性。因此,对主产区的利益补偿不能仅仅停留在传统的反哺性方式上,要以可持续性为前提,以产销区间的协同发展推动构建工业化、城镇化、农业现代化协调发展的内生性补偿机制。推进县域城镇化的背景下,江苏省南北联动发展,加快现代化生产要素向主产区流动,使主产区能够兼顾粮食生产和区域经济发展,为建立粮食产销区间横向利益补偿机制提供了良好范本。2001年,江苏省委、省政府作出推进苏北大发展的战略决策,南北结对帮扶合作全面展开。2006年,为加快推进苏北新型工业化进程,改“输血”式帮扶为“造血”式帮扶,南北结对帮扶合作转入以共建园区为主要方式的新阶段。截至2015年,全省累计创建南北共建园区45家,基本实现苏中、苏北地区县域全覆盖。2016年以来,南北共建园区进入科技化、信息化、集约化、生态化提质增效新阶段。以苏州-宿迁南北结对帮扶合作为例,宿迁在与苏州合作共建园区前,主要以食品加工、服装纺织等传统产业为主,苏宿工业园建成后围绕电子信息、精密机械、新能源新材料三大主导产业形成产业集群。2021年,园区以占宿迁0.16%的土地,完成全市6.7%的规模工业增加值和37.5%的高技术产业产值,园区财政收入增长19.3%,研发投入增长达到36.6%^①,工业全员劳动生产率、工业增加值率、单位工业增加值能耗指标位居全市首位,成为宿迁经济发展的重要增长极。通过多年的发展与深化,苏南根据苏北地区的资源优势和产业基础,不断注入技术、人才等要素,实现两者在产业链上的分工协作和优势互补,形成了“研发+制造”、产业链双向延伸、“总部+功能性机构”等多种合作模式,尤其是在新基建、新能源、智能制造等方面不断发力,使粮食主要产区产业结构不断升级。在新一轮无锡-连云港南北结对帮扶合作中,无锡市依托集成电路、物联网、高端软件、节能环保、高端装备等领域的先发优势,与连云港市形成产业链联动发展,通过产业对接和人才交流互动,与后者共同打造了具有竞争力的国家先进制造业集群。

五、启示与政策瞄准

(一) 结论与启示

本文研究总结了江苏省粮食主产区利益补偿的实践经验,通过分析发现,尽管受资源禀赋约束和经济发展水平影响,在特定市域、县域范围内同时实现粮食安全和经济发展的压力较大,但从全国、地区层面来看,经济发展与保障粮食安全并不是非此即彼的关系,在一定条件下采取有效措施可以做到两者的有效统一。从利益补偿的动力机制出发,政策赋能提供了制度动力,区域合作提供了协同动力,发展差距提供了内在动力,要素融合提供了市场动力,以上动力共同推动了产销区横向利益补偿的实现。江苏省借助南北帮扶合作机制,通过“纵横”结合的方式为主产区的内生性发展注入了持续的动力,为全国层面建立产销区省际横向利益补偿机制提供了现实参考和借鉴。

江苏经验为全国下一步的工作推动提供启发,这主要在于:一方面,江苏省内存在明显的地域差异,不仅有相对明显的粮食生产集中区域和具备发展粮食产业潜力的区域,同时也有经济相对发达的区域,在省域内部形成较为明显的主产区 and 主销区、经济发达和相对欠发达的地区,能够较为直接地映射到全国范围内;另一方面,省域内不同城市之间具有先期合作的基础,例如南京市与淮安市、无锡市与连云港市都在农业生产领域合作之前已经有南北结对帮扶的合作基础,这有利于减少合作中的制度性成本,降低摩擦,在粮食补偿上更容易达成一致性。

^① 数据来源:《宿迁市年鉴2022年》。

(二) 未来政策取向

1. 多管齐下, 拓宽粮食主产区利益补偿形式

利益补偿并不等同于简单的资金补贴, 也包含了产销区间科技、人才、医疗、教育等多个方面的合作乃至援助, 通过帮助主产区构建产业结构, 促进其社会经济全方位高质量发展。一是加大对主产区的要素投入。产销区间利益补偿不能局限于资金补偿, 不宜在全国使用“一刀切”的补偿标准。可依据主销区的比较优势, 向主产区进行人才、技术、智力等多维度的要素输送。例如北京是科创资源集中地, 在与河北省开展产销对接合作中除了资金, 还可以发挥农业科技优势, 对河北省主产区进行农业科技指导并进行研发合作。浙江省在与吉林省、黑龙江省的产销协作中, 可以发挥资本与管理优势, 通过工商资本联合经营助力东北国有粮食企业改造与发展。二是提升粮食主产区经济发展内生动力。通过产业投资与转移、派干部挂职等多种形式, 促进新兴产业在主产区落地生根, 帮助其实现二、三产业的更新换代, 从根本上解决主产区面临的人口流失、就业不足、经济实力差等问题, 使主产区获得“造血能力”和长足的内生发展动力, 经济发展进入良性循环。

2. 精准支持, 加大产粮大县纵向保障力度

自2005年开始实施产粮大县奖励政策以来, 中央财政资金在奖励规模上不断加码, 成为调动地方政府重农抓粮积极性的重要保障。实施更高层次的产粮大县保障计划, 一是要建立产粮大县动态调整机制。工业化、城镇化的推进改变了劳动力分布格局, 部分产粮大县粮食产量减少, 已经不符合现行产粮大县的补贴标准, 要形成动态轮换的进出机制, 将奖补政策对接到粮食生产集中区域。二是要进一步合理设置产粮大县奖励系数。目前实施的产粮大县奖励政策并非针对主产区, 非主产区的产粮大县也同样可以获得该项补贴。但在资金分配过程中, 不同地区产粮大县资金奖励采取不同的奖励系数, 例如浙江、广东为0.2, 辽宁、江苏、福建、山东为0.5^①, 考虑到区域差异, 可进一步将奖励资金与产粮大县人均财力挂钩, 而非与省级财力水平挂钩。三是要健全一般性转移支付和专项转移支付的补偿机制。除了对产粮大县的一般性转移支付, 中央财政还应当承担对主产区的发展性补偿。通过对粮食主产区粮油企业的税收减免, 增加中央对地方的税收定量返还, 加强主产区基础设施建设, 促进基本公共服务均等化。对于主产区的义务教育、学生资助、基本公共就业服务、城乡基本养老保险、基本医疗保险、基本公共卫生服务、困难群体生活救助等纯民生公共服务供给, 应由中央财政实行兜底; 对于道路交通、现代通信、环境卫生等基本公共服务, 由主销区省级财政进行统筹, 通过省地共担的形式, 共同分担服务成本, 切实服务主产区城乡居民基本生活需要。

3. 均衡发展, 加快实施产销区省际横向利益补偿机制

当前对粮食主产区的利益补偿主要以中央对主产区的纵向转移支付为主, 对主产区及产粮大县有一定激励作用。但中央财政奖补资金有限, 只能暂时缓解主产区财政困境, 无法从根本上解决其“粮财倒挂”问题。从保障国家粮食安全的长期战略视角来看, 建立产销区省际横向利益补偿机制势在必行。尽管在落地过程中还存在补偿标准确定、补偿额度测算等难点, 但可以在毗邻产销区间以试点的方式先行先试。一是强化粮食流通领域的基础数据监测。在全国统一大市场下, 获取省际粮食流通数据有较大困难。近年来数字技术的迅猛发展及其在农业领域中的广泛应用为解决这一问题提供了契机。应充分利用大数据等数字信息技术, 建立粮食调入、调出交易数据平台, 交由粮食、统计、交通、税务等部门共建, 从而使粮

^① 数据来源: 财政部《产粮(油)大县奖励资金管理暂行办法》, 财政部网站, http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cczqzyzfglbf/ybxyzf_7774/cldxjlzj_7777/201810/t20181010_3042371.htm。

食流通量和流通方向有迹可循,为核定省际粮食购进、外销量提供数据支撑,突破不同主产区对某一特定主销区粮食安全贡献度的测算难点。二是建立中央补偿“资金池”。以粮食生产成本和调入调出量作为计算依据,综合考虑粮食调入量和粮食生产成本,按照粮食调入量、补偿系数和每公斤粮食生产成本核算粮食调入地区应向中央上缴的补偿资金,由中央设立专项基金,根据主产区粮食调出量进行统筹拨付,用于主产区粮食生产、流通、储备、加工及农业基础设施建设等。

4. 产业重构,搭建市场化产销合作机制

目前主流的粮食主产区利益补偿方式是政府主导下的政策干预,而干预手段可能造成市场扭曲,影响资源自由流动和配置效率。因此,除政策干预外,要充分发挥市场机制的作用,以市场确定资源流动方向,推动产销区间多层次、多渠道、多形式合作。一是建立供需对接平台。国家粮食和物资储备局做好牵线搭桥,通过“政府搭台、企业唱戏”,采取全国及区域性粮食交易大会等形式,以政府平台背书,汇聚粮食商贸主力,充分畅通产销信息,促进产区与销区建立长期、稳定的购销协作关系。二是加强主销区对主产区的产业链建设。围绕粮食产业后端链条,在中央层面统筹安排,引导主销区主动参与主产区粮食生产基地、仓储设施、加工园区、网络营销、物流运输的建设,变“供需合作”为“供应链合作”。地方政府积极支持创建粮油产业示范园区,合理规划农产品加工业在主产区的布局,形成区域特色鲜明、优势互补、功能完善、链条完备的粮食产业链,不断提升主产区粮食产业的价值链、打造现代粮食供应链。三是推动主产区粮食产业做大做强。从“大粮仓”向“大厨房”转型,增加产区粮食就地转化能力,从“卖原粮”向“卖产品”“卖品牌”转变,将资源优势转变为发展优势。

(三) 进一步讨论

江苏省实施的纵向粮食产业支持政策以及横向南北联动发展战略为全国层面建立产销区省际横向利益补偿机制提供了现实参考和未来政策启示,但结合全国主销区和平衡区的发展状况来看,仍有以下两点需要注意:

第一,应辩证地看待产销区利益补偿机制。需要对主产区的发展权损失进行补偿,但不能将主产区与非主产区间的发展差距完全归结于粮食生产。从主产区与主销区间的发展来看,两者之间的差距在扩大,但从主产区和平衡区之间的发展差距来看,主产区一直要优于平衡区^①。这表明,粮食生产是自然禀赋与经济社会发展相结合的产物,其区域特征有一定内生性,主产区内投资于粮食生产的资本、劳动力、技术等要素若用于非农生产也未必能达到主销区水平。因此,对主产区的利益补偿不能盲目扩大范围,应将补偿范围界定在由于粮食生产而产生机会成本的部分。

第二,应辩证地看待粮食生产与其他产业发展之间的关系。当前形成的粮食生产集聚格局不单是政策导向的结果,也是各地区基于比较优势的区域分工选择,符合经济发展的客观规律。主要粮食生产区域大多位于水热条件配比较好的区域,而工业园区的发展则依赖于较强的资本优势地区。但粮食生产与其他经济活动并非完全割裂,主产区内存在非产粮大县,例如江苏省苏州、无锡等地,主销区内也存在粮食主产区域,例如浙江省嘉兴市、广东省茂名市。因此,对粮食主产区的利益补偿应该进一步提高区域精准度。

参考文献:

[1] 孙久文,张翱.“十四五”时期的国际国内环境与区域经济高质量发展[J].中州学刊,2021(5):20-27.

^① 数据来源:国家统计局。2004—2022年,主产区与主销区之间的人均GDP绝对差距从15054.56元扩大至52183.62元。而同时期内,主产区的发展则优于平衡区,且优势由3001.52元增加到13211.02元。

- [2] 张利国. 新中国成立以来我国粮食主产区粮食生产演变探析[J]. 农业经济问题, 2013, 34(1): 20-26.
- [3] 陈璐, 胡月, 韩学平, 等. 国家粮食安全中主产区粮食生产及其贡献的量化对比分析[J]. 中国土地科学, 2017, 31(9): 34-42.
- [4] 王一杰, 邱菲, 辛岭. 我国粮食主产区粮食生产现状、存在问题及政策建议[J]. 农业现代化研究, 2018, 39(1): 37-47.
- [5] 杨鑫, 穆月英. 中国粮食生产与水资源的时空匹配格局[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2019, 18(4): 91-100.
- [6] 苏芳, 刘钰, 汪三贵, 等. 气候变化对中国不同粮食产区粮食安全的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32(8): 140-152.
- [7] 郑克强, 金恩焘, 宋焱, 等. 我国粮食安全与生态安全空间包容性研究——以粮食主产区为例[J]. 山东社会科学, 2019(2): 124-129.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 周丽云, 罗必良. 粮食产销区省际横向利益补偿的协调机制及市场化策略[J]. 社会科学辑刊, 2024(5): 165-177.
- [11] 蒋和平. 健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制, 调动维护粮食安全的“两个积极性”[J]. 农业经济与管理, 2022(6): 15-19.
- [12] 胡凌啸, 刘余, 华中显. 粮食主产区利益补偿状况及机制创新[J]. 农村经济, 2024(5): 77-88.
- [13] Xu Z Y, Zhong T Y, Scott S, et al. Links between China's "Virtual Land Use" and Farmland Loss[J]. *Revue Canadienne D'études Du Développement*, 2019, 40(1): 29-47.
- [14] Gao R Y, Chuai X W, Ge J F, et al. An Integrated Tele-coupling Analysis for Requisition-compensation Balance and Its Influence on Carbon Storage in China[J]. *Land Use Policy*, 2022, 116: 106057.
- [15] Wang Z Z, Zhang L L, Ding X L, et al. Virtual Water Flow Pattern of Grain Trade and Its Benefits in China[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2019, 223: 445-455.
- [16] Wu S H, Ben P Q, Chen D X, et al. Virtual Land, Water, and Carbon Flow in the Inter-province Trade of Staple Crops in China[J]. *Resources, Conservation and Recycling*, 2018, 136: 179-186.
- [17] Broch S W, Strange N, Jacobsen J B, et al. Farmers' Willingness to Provide Ecosystem Services and Effects of Their Spatial Distribution[J]. *Ecological Economics*, 2013, 92: 78-86.
- [18] Guan X J, Liu W K, Chen M Y. Study on the Ecological Compensation Standard for River Basin Water Environment Based on Total Pollutants Control[J]. *Ecological Indicators*, 2016, 69: 446-452.
- [19] 温良友, 张蚌蚌, 孔祥斌, 等. 基于区域协同的我国耕地保护补偿框架构建及其测算[J]. 中国农业大学学报, 2021, 26(7): 155-171.
- [20] 李存贵. 以“粮汇交易”完善粮食利益补偿机制[J]. 宏观经济管理, 2020(3): 41-46.
- [21] 颜银根. 转移支付、产业跨区域转移与区域协调发展[J]. 财经研究, 2014, 40(9): 50-61.
- [22] 林民书, 刘名远. 区域经济合作中的利益分享与补偿机制[J]. 财经科学, 2012(5): 62-70.
- [23] 魏后凯, 王业强. 中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向[J]. 经济动态, 2012(11): 49-55.
- [24] 贺东航, 孔繁斌. 重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展[J]. 公共管理与政策评论, 2020, 9(4): 52-59.
- [25] 高玉强, 贺伊琦. 基于 Malmquist 指数的主产区粮食直补效率研究[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2010, 9(3): 49-57.
- [26] 倪国华, 王赛男, 金燕红. 提高“自给率”还是提升“主导权”? ——基于政策模拟的粮食贸易体系研究[J]. 管理世界, 2022, 38(4): 65-82.

The Logic of Formation, Practical Exploration, and Policy Targeting of the Benefit Compensation Mechanism in Major Grain-producing Areas: Insights from Jiangsu Province

WANG Yue LIU Yu ZHONG Yu

Abstract: The major grain-producing areas are the “ballast stone” for ensuring national food security. A robust benefit compensation mechanism for these areas plays a crucial role in promoting common prosperity and building a strong agricultural country. This paper takes Jiangsu Province, an economically developed region in the east, as a case study and interprets the dynamic construction mechanism of the benefit compensation in major grain-producing areas within the framework of a dynamic model. The analysis reveals that policy empowerment provides institutional momentum, regional cooperation offers collaborative momentum, the development gap supplies intrinsic motivation, and the integration of elements provides market momentum, all of which jointly promote the realization of horizontal interest compensation between production and sales areas within the province. The experience of Jiangsu indicates that a multi-dimensional compensation approach is key to establishing a benefit compensation mechanism in major grain-producing areas. On one hand, by improving industrial policies, the transformation of the grain production support subsidy policy from a universal policy to a preferential policy is achieved, enhancing the comprehensive grain production capacity of the major producing areas. On the other hand, relying on regional policies, the shift from regional integration to equal access to urban and rural public services between major and non-major producing areas is realized. Through comprehensive support in terms of talent, technology, and capital, the industrial chain in the major producing areas is restructured, thereby stimulating long-term vitality in their economic development.

Keywords: Major Grain Production Areas; Benefit Compensation Mechanism; Generation Logic; Regional Practice