# 东北地区粮食政策联动机制构建

高　鸣，习银生

（农业农村部 农村经济研究中心，北京 100810）

**摘　要：** 基于黑龙江省和吉林省的调研情况，结合协调理论，分析了东北地区粮食政策联动机制的实践困境及短、长期的联动机制构建。在粮食政策联动机制的实践方面，由于种植效益的差异和政策的不协调，导致东北地区大豆、稻谷和玉米供给存在“跷跷板”现象，这使得该地区无法保持粮食供给平衡且无法满足市场需求；粮食政策统筹联动短期性特征明显，但是结构调整存隐忧，尤其是水稻种植效益高导致“旱改水”倾向较为明显，造成了资源环境压力加大等问题。据此，从短期和长期视域出发，提出完善东北地区粮食政策联动的目标任务、总体思路和政策措施。

**关键词：** 东北地区；政策联动；农业支持政策；农业补贴

**中图分类号：** F326.11　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 1672－0202(2018)04－0020－09

## 一、农业支持政策联动协同的现状

一直以来，我国对于玉米、大豆、稻谷均实行单独的支持政策，政府政策直接影响农户的种植行为及各种作物的种植结构，而现行政策尚未考虑农户种植行为的转变及各作物政策之间的联动机制，这导致粮食结构、粮食价格和粮食贸易等出现了一定的问题。具体来说，主要表现在以下几个方面：第一，粮食之间的比价关系不协调。东北地区玉米和大豆的比价由 2008 年的 1∶2.53 下降到 2014 年的 1∶1.98，但是仍然较高。第二，粮食品种的替代性导致了土地竞争关系加剧。在有限耕地约束下，农户的种植偏好主要在于种植亩产和效益都较高的品种。东北地区水稻单产最高，其次为玉米，而大豆单产最低。同时，大豆价格比较低，使得农户放弃大豆改种玉米。伴随东北地区实行临时收储政策，导致玉米面积不断增加和供给过剩，尽管之后已经取消了临储政策，但是粮食之间的土地竞争加剧。第三，粮食价格政策的实施也易扭曲粮食供求市场。粮食价格支持政策属于国际贸易的黄箱支持政策，对国际粮食供求市场具有一定的扭曲作用，因此在价格支持的力度方面受到国际贸易规定的制约，此外，也不利于提高粮食的国际竞争力[1－2]。

东北地区（三省一区）作为我国最重要的粮食主产区之一，粮食单产高、增产潜力大，对国家粮食增产的贡献突出[3]。2016 年，东北地区玉米总产量达到 9565.84 万吨，占全国的 45% 左右，而东北地区的大豆种植面积占全国的 53.21%，水稻种植面积占全国的近 15%。东北地区的粮食支持政策较为丰富，主要表现在：第一，价格支持[4]。例如在该地区实行稻谷最低收购价政策，对不同的稻谷实行补贴的收购价，此外，对大豆曾经实行目标价格，按照目标价格与市场价格的差价和国家统计局统计的产量，核定补贴总额进行发放。第二，国家收购。对玉米实行临时收储政策，并对玉米进行托市收购，国家根据玉米的总产量情况调整临时收储价格。第三，补贴支持。当前东北

**收稿日期：** 2018－01－24　　**DOI：** 10.7671/j.issn.1672－0202.2018.04.002

**基金项目：** 农业部软科学研究项目（D201704）

**作者简介：** 高　鸣（1989—），男，湖南汉寿人，农业农村部农村经济研究中心助理研究员，主要研究方向为粮食经济理论与政策。E－mail：gaoming313@126.com

地区实行了耕地地力保护补贴、玉米生产者补贴等。但总的来看,粮食支持政策的联动性不足容易引发粮食结构性问题、粮食储备问题等。例如,由于长期实行玉米收储制度、稻谷和大豆的补贴制度,未加强这些支持政策的联动性使得东北地区的玉米出现“高产量、高价格和高存储”的情况,也导致稻谷、玉米和大豆之间的种植不符合市场需求[3]。因此,分析东北地区各作物之间的关联性,探索与构建东北地区粮食政策联动机制,对稳定东北地区的粮食供给与保障该地区粮食安全具有较强的现实意义[5]。

政策联动主要源于协同理论。协同理论(synergetics)亦称“协同学”或“协和学”,是 20 世纪 70 年代以来在多学科研究基础上逐渐形成和发展起来的一门新兴学科,是系统科学的重要分支理论。在我国,协同理论也被称为协调理论和联动理论。系统能否发挥协同效应是由系统内部各子系统或组分的协同作用决定的,协同得好,系统的整体性功能就好。政策联动也由此理论发展而来。政策联动主要讲的是在宏观政策背景下,各子政策之间的协同和联动,从而充分发挥宏观政策的主力作用[6]。例如,当前的农业支持政策较多,有粮食补贴政策、最低收购保护价政策、玉米生产者补贴政策等,每个支持政策的联动和协同关乎农业支持政策发挥作用的大小。当前,关于政策联动的文献相对较少,主要集中在货币政策与财政政策[6]、房地产政策[7]、环境政策[8]等领域,而农业领域更是鲜有文献关注于此。

因此,本文将根据实地调研的内容,结合我国农业支持保护政策的宗旨,分析和探讨东北地区粮食政策联动机制的实践、存在的问题和挑战,并提出完善该地区粮食政策联动机制的政策建议。

## 二、东北地区粮食政策联动机制的实践

为了考察东北地区粮食政策联动机制的实践及存在的问题,课题组设置了调研问卷,并于 2017 年 5 月—9 月前往黑龙江省与吉林省进行分层次调研。第一层,与黑龙江省和吉林省的省级农业部门、粮食部门和财政部门进行调研座谈;第二层,与黑龙江巴彦县、望奎县,吉林省梨树县、德惠县等县级农业部门、粮食部门和财政部门进行座谈调研;第三层,与上述县域内的合作社、种粮大户、家庭农场进行走访调研。调研的内容主要是围绕粮食政策联动机制展开。经过 5 个月的长期调研,课题组掌握了一手的信息,并总结出当前东北地区粮食政策联动机制方面的探索。

### (一)粮食政策联动机制的具体措施

1. 结合政策引导和当地的资源禀赋条件,东北地区明确了农业结构调整思路

第一,确定了结构调整的方向。例如,黑龙江省为适应玉米收储政策改革的新形势,就农业结构调整进行了专题部署,按照自愿、要素最佳配置原则,确定了“调减玉米、稳定水稻、增加大豆杂粮、扩大草蓿果蔬”的种植结构调整方向。第二,以市场需求为导向。辽宁省的农业供给结构调整原则是以市场需求为导向,以转变农业发展方式为主线,以调结构、创品牌、增效益为主攻方向,为辽宁老工业基地新一轮全面振兴提供有力支撑。第三,结构调整以农民的意愿和市场规律为前提。辽宁省还引导农民尊重和适应市场变化规律,并在巩固 2016 年调减 200 万亩玉米种植面积成果基础上,积极引导调减非适宜区玉米种植面积,开展农业种植业结构调整试点。

2. 采用“价补分离”的农业支持与补贴方式,统筹实行大豆和玉米生产者补贴制度

2017 年 5 月,黑龙江省政府办公厅印发了《黑龙江省玉米和大豆生产者补贴工作实施方案》,明确自 2017 年起将大豆目标价格补贴政策调整为大豆生产者补贴政策,实现玉米和大豆补贴机制相衔接。主要原则主要是:第一,市场定价、价补分离。玉米和大豆价格由市场决定,政府对玉米和大豆生产者给予一定补贴,生产者随行就市出售玉米和大豆。第二,统筹资金,统一政策。中央财政按照国家统计局核定的 2014 年黑龙江省玉米面积 8160 万亩(每亩 155 元)和 2016 年大豆面

积4326万亩(每亩175元)下达省政府统筹安排中央补贴资金,科学确定玉米和大豆生产者补贴资金分配比例和规模。第三,保障收益、调整结构。在保证生产者种粮基本收益的基础上,对玉米生产者和大豆生产者实行差异化补贴标准,引导扩大大豆种植。在补贴对象上,明确补贴资金直接发放给省内玉米、大豆合法实际种植面积的实际生产者。

3. 确保耕地质量可持续,东北地区实行玉米大豆轮作补贴

2016年,东北地区以不同的补贴形式对玉米大豆进行轮作补贴。例如,黑龙江省整合了财政部对玉米种植大户等新型经营主体补助资金和国家探索实行耕地轮作制度试点补贴资金,开展了实行玉米大豆轮作补贴试点工作,以促进种植结构调整,并探索建立耕地轮作组织方式和推广种地养地相结合的生产技术模式。补贴对象为2015年在合法农业用地上种植籽粒玉米、2016年改种大豆的实际种植者,并以种植大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体为主,由各地自主确定补贴对象门槛。此外,吉林省也制定了相关的支持政策。但是与黑龙江不同的是,吉林省开展耕轮作制度试点重点推广的是"一主多辅"的种植模式。即,以籽粒玉米与大豆轮作为主,以籽粒玉米与其他作物(包括马铃薯、饲草等)为辅。

4. 提高稻谷国际市场竞争力,东北地区进一步下调粳稻的最低收购价标准

东北地区是我国粳稻主产区。2017年,国家进一步深化粮食价格形成机制改革,在坚持稻谷、小麦最低收购价政策的基础上,全面调整了最低收购价水平,以形成合理比价关系。其中粳稻最低收购价为每斤1.50元,13年来首次下调,下调幅度为每斤0.05元。此举将在一定程度上有利于调整东北地区玉米、大豆和稻谷之间的比较效益,降低东北地区稻谷政策性收储压力。2018年年初,国家公布的稻谷最低收购价进一步下调了稻谷的价格。

**(二)粮食政策联动机制实践的共同点**

1. 都是根据市场的供给情况进行政策的调节

东北地区粮食结构的差异,主要表现在当期的粮食供给总量的差异[9]。各级政府针对市场饱和程度、国家储备情况进行不同程度、不同方式的调节。例如,当玉米供给总量达到市场饱和,甚至供给过剩时,玉米的价格补贴转为玉米生产者补贴,为调节玉米的供给量起到了重要的作用。

2. 都是以财政为手段进行调控

为调整市场的粮食结构和粮食供给量,各级政府采用财政支持的方式对粮食结构进行调整。当前,使用较多的财政支持方式主要集中在直接补贴、价格补贴、临时收储等。而不同的财政支持方式对市场的供给调节的程度也不一样。但是在我国东北地区,以补贴的形式进行市场调控是最为主流的方式之一。

3. 都是以市场化改革为目标

尽管当前我国大部分农业支持政策主要是以挂钩的形式存在,例如补贴额与播种面积、产量、市场价格等挂钩,但是,各级政府都在寻求补贴的市场化改革,脱钩补贴将成为将来的补贴改革方向。即,改革的方向是将粮食生产与市场供给交由市场决定。

## 三、东北地区粮食政策联动机制面临的问题

**(一)玉米大豆水稻种植收益难以平衡,不利于深入推进粮食生产结构调整**

农业生产结构调整的关键在于农户选择,农户选择种植何种作物,除了资源环境和技术限制等因素外,主要取决于种植效益[10]。目前,黑龙江省农业结构调整虽然取得了明显成效,但粮食作物之间的比较效益关系仍处于失衡状态,严重制约了粮食生产结构调整的广度和深度。根据省物价局提供的数据,2015年,全省每亩水稻、玉米、大豆的现金收益分别为606.35元、433.71元和

175.96 元,大豆每亩效益分别仅为稻谷和玉米的 29.0%、40.6%。每亩水稻、玉米、大豆的净利润分别为 256.46 元、-25.23 元和 -131.54 元,大豆净利润同样最低。2016 年,在玉米价格大幅下跌后,玉米种植效益明显下降,大豆玉米的比价关系才得以改善,但大豆的种植效益并没有提高。在深入推进农业供给侧结构性改革的背景下,倡导粮食生产结构调整,适度压缩籽粒玉米面积,防止水稻面积盲目扩张,恢复大豆等作物种植面积,面临的最大障碍是粮食作物之间种植效益难以平衡。

**(二)玉米大豆轮作补贴试点规模小,影响了轮作积极性**

玉米大豆轮作补贴规模偏小,难以满足农户轮作需要。2016 年 250 万亩的轮作补贴试点规模,仅相当于黑龙江省大豆种植面积的 5%;2017 年试点规模翻番,也只占全省大豆面积的 10%,绝大多数大豆种植户无法获得轮作补贴。例如巴彦县 2016 年玉米面积 267 万亩,大豆面积 23 万亩,但当年轮作补贴面积只有 5.1 万亩,绝大多数轮作种植户没有得到补贴。此外,望奎县 2017 年玉米改种大豆面积 10.2 万亩,但只有 5.5 万亩可获得补贴,影响了没有得到补贴的农户生产积极性,也影响了轮作积极性和补贴效果。另外,吉林省相关涉农补贴种类多,有玉米生产者补贴、大豆生产者补贴、粮豆轮作补贴等,有的补贴范围交叉、重复,情况复杂,实际发放补贴中基层工作量大,行政成本高,效率偏低。

**(三)“旱改水”倾向较为明显,资源环境压力明显加大**

由于水稻种植效益明显好于其他作物,近年来东北地区水稻面积持续增长。玉米临储政策取消后,稻谷的比较效益优势更加明显,玉米改种水稻的现象明显增加。当前东北各地对盲目“旱改水”普遍没有应对措施,环保等部门也没有这方面职能,一些地方甚至把增加水稻作为结构调整的重点方向,导致旱改水趋势有增无减。如巴彦县今年将增加水稻面积 2.5 万亩,增幅 7.4%;望奎县增加近 3 万亩,增幅达 11%。并且扩种水稻大多为抽取地下水,有的则改造湿地,造成地下水位下降,湿地面积减少,对资源环境带来难以弥补的损失。据黑龙江省环保局数据,虎林县原来地下水位只有 10 米左右,由于打井发展水稻等因素,目前已降到 80~100 米。望奎县今年新增水稻面积中 80% 都来自地下水,并且这些地原来大部分是洼地,打井深度多在 30~50 米,有的达 60 米,地下水位呈下降趋势。据估算,当地种植一亩水稻早熟品种需水约 200 立方米,中熟品种 240 立方米,晚熟品种 280 立方米,因此今年扩种水稻将新增用水 700 多万方,其中使用地下水将超过 560 万方。

**(四)生产者补贴制度操作成本较高,农民利益受损**

一是生产者补贴制度操作繁杂,政策执行成本较高。首先,落实生产者补贴政策所需时间长,工作量大。其次,核实合法面积难度大。目前各省实施方案均要求按合法面积进行补贴,但确定一块耕地是否合法,涉及面广,情况复杂,历史遗留问题多,容易引起纠纷,难以在短时间内核实。例如,巴彦县玉米面积核实前后共调查了 6 次,工作量大。第三,落实政策没有工作经费,地方负担重,缺乏工作积极性。二是玉米和大豆补贴面积少于实际种植面积,补贴资金被摊薄。2016 年,黑龙江玉米和大豆实际种植面积分别为 9662 万亩、4688 万亩,但国家给予补贴的面积分别为 8160 万亩和 4326 万亩,比实际面积分别少 1502 万亩和 362 万亩,再加上补贴资金中还有 10% 被用于结构调整,致使生产者补贴资金被摊薄,农户的获得感明显低于预期。

**(五)粮食政策统筹联动短期性特征明显,结构调整存隐忧**

当前,通过调整政策引导和促进农业生产结构调整优化,短期看效果明显,但长期看政策调控容易造成作物之间出现新的不平衡现象,结构调整存在矫枉过正的隐忧。政策措施的调整一般都滞后于市场变化,政策效应也相对滞后,有时甚至出现误判和反向调节,造成市场扭曲,导致作物

发展不协调。我国玉米和稻谷呈现供大于求格局,与政策调整滞后有很大关系。目前结构调整中大豆面积恢复较快,但实地调研发现,地方普遍担心大豆增产后消费需求跟不上,新增大豆找不到市场销路。同时玉米收储制度改革后,供求关系正发生明显变化,一方面玉米价格回归市场后消费需求增长较快,另一方面玉米面积经过连续两年大幅调减,已呈现年度产不足需格局,这有利于玉米去库存,但结构调整到何时何种程度为宜,只有市场才能作出灵敏的反应,如果持续大幅调减玉米面积,供求关系很可能迅速逆转,并再现玉米供应紧张局面,到时政策又将面临不得不大幅调整的境地,表明政府不能代替市场,政策调整需要尊重市场规律。

## 四、政策联动的机制构建分析:短期与长期视角

东北地区构建政策联动机制,需要从短期和长期的视角来构建。农业生产具有周期性,在较短时间内也无法通过政策工具对粮食生产结构进行调整。因此,基于短期视角,还需要从保障粮食供给结构出发进行机制构建,而长期视角下则需要基于农业的可持续发展来建立。

### (一)短期视角下政策联动的机制构建

为保障我国粮食安全,保持粮食供给结构的平衡,还需要稳定且平衡的粮食种植效益,以市场化为主导,通过政策联动机制保持粮食的平衡有效供给[11-12](见图1)。这要求在构建政策联动机制时,需要从基础出发,通过不同的粮食支持政策,找准着力点,从而保障我国的粮食供给和粮食安全。

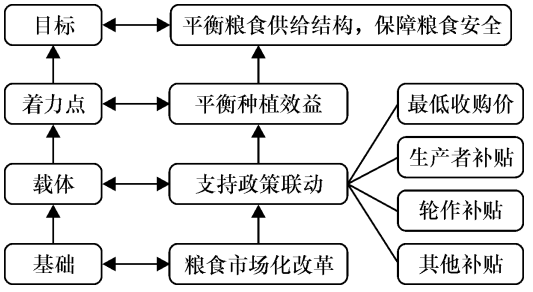



**图1 短期视角下完善东北地区粮食政策联动机制图**

以平衡粮食供给结构为目标。政策联动的效果不仅需要保障粮食的有效供给,还需要平衡粮食供给结构。为防止出现"跷跷板"的现象,需要在政策设计时考虑比价关系和市场需求,以期在粮食市场供应时保持结构平衡和较高的供给效率。在东北地区,水稻、玉米和大豆需要根据市场需求,及时调整种植结构,充分发挥经营规模较大、土地连片的优势;保障粮食产量供给的前提下,可以利用黑土地资源来发展优质粮食品种,为推动粮食优质优价提供基础和保障。即,东北地区需要从"量"和"质"两个维度来保持市场供给的平衡和保障粮食安全。

以市场化为基础。首先,价格是市场的主要传导载体,需要在尊重市场价的前提下,适度引导农民种植结构的调整。在东北地区构建粮食价格信息平台,为农业经营者和生产者提供市场需求和市场价格信息,指导农民调整种植结构。其次,为确保种植效益的平衡,还需要通过价格和补贴等手段来保持东北地区水稻、玉米和大豆的种植效益,尤其是玉米和大豆。在此基础上,各级政府根据种植效益的变化和差异,使用补贴等方式对农民进行补贴,保障其收入的稳定。另外,根据市场的有效信息和需求信息,进行种植结构的调整,例如发展"订单农业"等模式。

以平衡种植效益为着力点。首先,需要根据东北地区大豆、水稻和玉米的比价关系来确定补贴额,保障农民的种植收益的稳定和降低效益的潜在风险。其次,为了提高粮食的国际竞争力和国际市场的参与度,需要根据国际市场的粮食价格和结构,并结合国内市场情况,及时调整东北地区的种植结构,满足粮食的国内外市场的供给需求。另外,由于受到国际贸易协定的约束,"黄箱"补贴政策不适宜大规模的推广和采用,还需要使用"绿箱"补贴等措施,此外,采取"价补分离"的补贴方式,对东北地区种粮农民进行补贴,保障其收入稳定。

以政策联动为载体。首先,东北地区构建玉米、水稻和大豆的政策联动机制,实行统一且简便的政策工具进行调节。其次,东北地区的价格支持政策、补贴政策和其他支持政策需要联动,通过支持政策的联动带动产品、产业间的联动。另外,在尊重市场的前提下,通过政策联动保持粮食市场的供给稳定。协调统筹东北地区农业支持政策,引导市场主体按市场需求生产,保障粮食作物的结构合理和产量供给。

**(二)长期视角下政策联动的机制构建**

为促进我国农业可持续发展、保障我国粮食安全,还需要在短期政策联动机制上继续深化机制建设,其前提是粮食安全基本得到保障且粮食生产能力得到了改善。这要求以市场化改革为方向,以提高粮食的国际竞争力为导向,统筹和协调农业支持政策,深化政策联动机制建设,以绿色生产为方法,进一步推进东北地区粮食政策联动机制的构建[13-15](见图 2)。

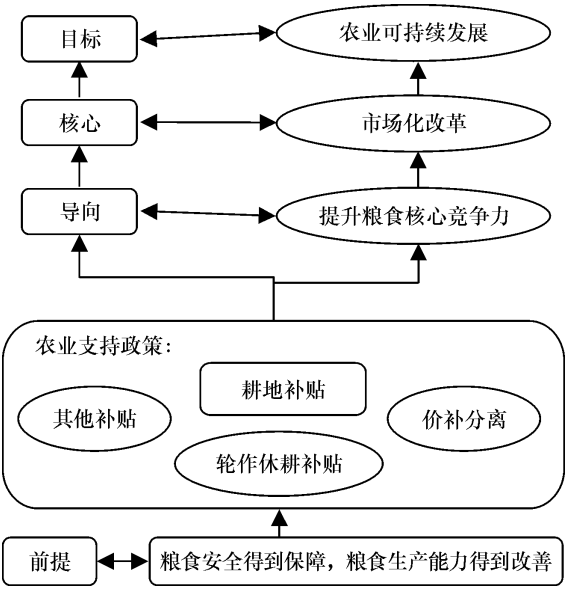



**图 2　长期视角下完善东北地区粮食政策联动机制图**

以保障国家粮食安全和农业可持续发展为目标。首先,保障我国的粮食有效供给,包括量的供给和质的保障。东北地区是我国粮食的主产区,该地区的粮食供给数量和质量,直接关乎到我国粮食安全问题,因此,需要从质量和数量两个角度保障国家层面的粮食安全。其次,通过农业的绿色生产、清洁生产和农业废弃物循环利用等方式确保农业的可持续发展。另外,树立以粮食安全和农业可持续发展为目标,构建长期机制下的政策联动。

以市场化改革为导向。首先,根据国内市场价格和国际粮价及时调整粮食种植结构,确定农民的种粮收益。其次,在市场化的基础上,引导东北地区农民种植优质高效的粮食,提高市场对东北地区优质粮食的消费能力。另外,构建市场需求信息平台,以市场信息为主,引导农民调整种植结构。

以提升竞争力为核心。首先,需要进一步降低东北地区粮食生产成本,提高东北粮食生产效率和技术效率。其次,优化粮食种植结构和提高优质粮食产量,进一步提高东北地区粮食的国际竞争力。另外,降低粮食生产的劳动力成本和土地成本,进一步提升农业机械化贡献率,提升粮食全要素生产率。

以农业支持政策为手段。首先,完善和丰富农业支持政策体系。在当前我国农业补贴体系和农业支持政策体系的基础上,根据东北地区存在的联动机制支持的不足,结合当地的资源禀赋特点和情况,进一步完善农业支持政策体系。其次,根据粮食品种之间的联动性进行支持和保护。保障粮食的政策联动机制在粮食生产和粮食安全的积极作用,以补贴等手段对农民进行引导。另外,采取“绿箱”补贴框架下的支持政策,包括耕地补贴、轮作休耕补贴、价补分离政策等。

以政策联动为保障。首先,进一步统筹农业支持政策,完善粮食价格形成机制,充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用。其次,建立完善以价补分离为基础、以耕地补贴为主、以轮作休耕补贴为辅的粮食补贴支持政策体系,促进农业的可持续发展。另外,进一步提高农民的收入补贴,保障种粮农民的收入。逐步形成粮食生产布局合理、作物品种协调发展、产业市场竞争力强、

资源环境可持续利用的新局面。

## 五、完善政策联动机制的政策建议

### (一)短期视角下构建政策联动的政策建议

1. 进一步统筹完善玉米大豆生产者补贴制度

一是合理确定玉米和大豆生产者补贴标准。根据玉米和大豆价格以及成本变动,合理确定和调整生产者补贴标准,价格高时可适当减少补贴,价格低时应增加补贴,保障农民获得稳定的种植收益。二是合理平衡玉米大豆种植收益。按照大豆玉米种植收益基本相当的原则,统筹确定玉米和大豆的每亩补贴标准。在需要调减玉米面积时,根据上年玉米和大豆每亩收益情况,适度提高大豆生产者补贴标准,使大豆种植收益不低于玉米种植收益。在供求格局转变、市场发生变化时,根据种植导向需要相应调整二者补贴标准。三是配备必要的工作经费。主要用于为承担面积调查与核实具体工作的村组干部给予必要的误工补贴。四是在大豆玉米比价关系较为稳定时,可考虑将两种生产者补贴合二为一,并固定三年或五年不变,减少面积核实工作[16-17]。

2. 进一步扩大以玉米大豆为主的耕地轮作补贴

将耕地轮作补贴作为改善地力、促进农业可持续发展以及粮豆作物平衡协调的重要政策工具。在制定完善种植业布局规划的基础上,明确大豆优势适宜种植区域,逐步扩大玉米大豆轮作补贴范围,增加中央财政补贴资金,实现在大豆优势适宜区域实现轮作补贴政策全覆盖和常态化。

3. 改革东北地区稻谷收储制度

东北地区水稻面积增加,既是市场选择的结果,也是政策导向的结果。建议在尊重市场规律的基础上,积极而稳妥地逐步推进东北地区稻谷收储制度改革,加快完善稻谷价格形成机制,使稻谷价格更加贴近市场。一是继续适度降低东北地区粳稻最低收购价。一方面,稻谷是主要口粮,立即取消最低收购价政策,可能对稻谷生产、农民收入和国家粮食安全造成较大伤害;另一方面,当前稻谷最低收购价与市场价格之间差距并不大,将东北粳稻最低收购价降低至基本贴近市场,这样既可以给市场发出明确的信号,又不会造成市场的巨大震动,还可以大幅度减轻国家收储压力。同时相应增加东北地区粮食三项补贴标准,以弥补因价格下调对农户造成的收益损失。二是适度调整稻谷最低收购价执行范围,环境脆弱地区、生态保护区以及盲目扩种水稻,造成环境风险的地区,退出最低收购价政策范围。三是严格控制东北地区湿地开发和盲目开采地下水资源的现象,从规划入手,明确职责范围,强化水务、环保等部门的监管责任。

4. 鼓励主产区粮食加工业和产后服务体系发展

鼓励东北粮食主产区发展饲料加工、畜牧规模化养殖、屠宰加工、玉米等粮食深加工、农作物秸秆转化利用、有机肥生产等加工业发展,改善金融服务,强化信贷支持。支持产加销一体化、与农户利益联结机制紧密的龙头企业与合作社发展,延伸粮食产业链条,做大做强粮食加工业。积极发展“互联网+”、农村电商等新型经营模式,拓宽粮食销售渠道。深入实施农户科学储粮过程,改善农户粮食存储条件。扶持粮食代收代储等产后服务体系建设。完善存储、烘干等基础设施,加快粮食质量检验检测中心建设,实现粮食优质优价。

### (二)长期视角下政策联动的政策建议

1. 全面实行粮食价补分离改革

东北地区粳稻最低收购价降至与市场价格基本接轨时,应考虑停止执行最低收购价政策,改为实行“市场化收购+补贴”的新机制,粳稻价格由市场形成,充分发挥市场对生产的调节作用。同时在东北地区建立稻谷生产者补贴制度。针对市场化改革后,稻谷价格可能大幅下跌以及可能

出现的卖粮难,应建立应急收储调控机制,在不直接干预市场价格的前提下,通过适度增加中央和地方储备规模,加大轮换力度等方式进行调控。在取得成功经验的基础上,对其他稻谷和小麦也逐步实行价补分离改革,完善粮食价格形成机制。

2. 推动生产者补贴逐步与生产脱钩

促进作物协调平衡发展最终要靠市场调节。国家对玉米和大豆生产者补贴制度的设计是补贴基期在一定年限内保持不变,充分发挥价格对生产的调节引导作用。但各地在具体实施中补贴与当期生产面积直接挂钩,不仅操作成本高,而且与结构调整的目标稍显冲突。在粮食综合生产能力提升、国家粮食安全得到有效保障的前提下,应推动生产者补贴逐步与生产脱钩,转为具有收入性质和地力保护性质的耕地补贴制度,这不仅是国内农业可持续发展和农业政策转型的需要,也是国际农业政策调整的趋向[18-19]。

3. 加大轮作休耕补贴实施力度

在大豆玉米轮作全覆盖并取得成功经验的基础上,可根据作物比价关系灵活调整轮作补贴标准和补贴机制,保障玉米大豆轮作制度顺利实施,粮豆作物平衡协调发展。同时,利用粮食供给宽松的有利时机逐步扩大耕地休耕补贴试点,加大东北地区黑土保护力度,促进耕地质量稳定提升。

4. 加大绿箱政策支持力度

受黄箱政策综合支持量的限制,也为适应农业生产方式转变的需要,今后我国主要农业支持政策应逐步向绿箱政策转变,加强农田基础设施建设,加大秸秆还田、有机质提升等耕地质量建设支持力度,发展循环农业,开展化肥和农药零增长行动,推进农业向绿色生产方式转变,大力发展农业保险等。

**参考文献:**

[1]李光泗,曹宝明,马学琳. 中国粮食市场开放与国际粮食价格波动——基于粮食价格波动溢出效应的分析[J]. 中国农村经济,2015(8):44-52.

[2]吕捷,林宇洁. 国际玉米价格波动特性及其对中国粮食安全影响[J]. 管理世界,2013(5):76-87.

[3]郭庆海. 玉米主产区:困境、改革与支持政策——基于吉林省的分析[J]. 农业经济问题,2015,36(4):4-10.

[4]程国强. 我国粮价政策改革的逻辑与思路[J]. 农业经济问题,2016,37(2):4-9.

[5]陈锡文. 落实发展新理念破解农业新难题[J]. 农业经济问题,2016,37(3):4-10.

[6]朱柏松. 基于 DSGE 模型的货币政策和财政政策联动机制研究[D]. 武汉:华中科技大学经济学院,2013.

[7]卢为民,马祖琦. 土地政策与产业转型升级路径研究[J]. 浙江学刊,2011(6):171-175.

[8]沈满洪,贺震川,孟艾红. 低碳发展的资源价格与财税政策联动分析[J]. 学习与实践,2011(6):14-21.

[9]刘景景. 劳动力结构老化对粮食生产的影响[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2017,16(3):36-48.

[10]范成方,史建民. 粮食生产比较效益不断下降吗——基于粮食与油料、蔬菜、苹果种植成本收益调查数据的比较分析[J]. 农业技术经济,2013(2):31-39.

[11]WEBER J G, KEY N. How much do decoupled payments affect production? An instrumental variable approach with panel data[J]. American Journal of Agricultural Economics, 2012,94(1):52-66.

[12]YOUNG C E, WESTCOTT P C. How decoupled is US agricultural support for major crops? [J]. American Journal of Agricultural Economics,2000, 82(3):762-767.

[13]许庆,尹荣梁,章辉. 规模经济、规模报酬与农业适度规模经营——基于我国粮食生产的实证研究[J]. 经济研究,2011,46(3):59-71

[14]高鸣,宋洪远,MICHAEL CARTER. 补贴减少了粮食生产效率损失吗? ——基于动态资产贫困理论的分析[J]. 管理世界,2017(9):85-100.

[15]伍骏骞,方师乐,李谷成,等. 中国农业机械化发展水平对粮食产量的空间溢出效应分析——基于跨区作业的

视角[J]. 中国农村经济,2017(6):44-57.
[16]叶兴庆. 我国农业支持政策转型:从增产导向到竞争力导向[J]. 改革,2017(3):19-34.
[17]宋洪远. 实现粮食供求平衡,保障国家粮食安全[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(4):1-11.
[18]程国强,朱满德. 中国粮食宏观调控的现实状态与政策框架[J]. 改革,2013(1):18-34.
[19]朱满德,程国强. 中国农业政策:支持水平、补贴效应与结构特征[J]. 管理世界,2011(7):52-60.

# Research on the Coordination Mechanism of Grain Policy in Northeast China

GAO Ming, XI Yin-sheng
(*Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing* 100810, *China*)

**Abstract**: Based on investigation made in Heilongjiang and Jilin provinces, this paper used the coordination theory, analyzed the difficulties in the coordination mechanism of grain policy in northeast China. The research shows: Firstly, in practice, due to the different grain growing profit and policy incoordination, there has been unbalanced production of beans, rice and corn, and therefore, output cannot satisfy the demands of the market. Secondly, there is an obvious short-term feature in the coordination mechanism of grain policy; there are hidden troubles in the structural adjustment. For example, high profits of growing rice makes cropland into paddy fields, which worsens the environmental problems. Therefore, based on the long-term and short-term point of view, this paper gives suggestions on the goals, overall design, and countermeasures of the coordination mechanism of grain policy in northeast of China.

**Key Words**: northeast China; coordination mechanism; agricultural support policy; agricultural subsidy