

粮食主产区利益补偿机制的构建基础、 关键瓶颈与创新路径

龙文进^a, 杨锦涛^a, 田旭^a, 樊胜根^b

(中国农业大学 a. 经济管理学院; b. 全球食物经济与政策研究院, 北京 100083)

摘要: 我国粮食主产区长期面临“产粮多、经济弱、财政穷”的发展困境, 建立健全粮食主产区利益补偿机制对保障国家粮食安全、促进区域协调发展和实现共同富裕具有重要战略意义。文章旨在揭示粮食主产区利益补偿机制的构建逻辑, 剖析当前利益补偿机制存在的理论缺陷与实践瓶颈, 并提出推动粮食主产区经济与粮食安全协调发展的创新路径和政策建议。构建粮食主产区利益补偿机制的理论基础源于公共产品理论、外部性理论和区域均衡发展理论, 目的是平衡粮食产销区之间的粮食安全责任, 缩小粮食产销区之间的发展差距。当前粮食主产区利益补偿机制的理论基础仍有待完善, 补偿标准缺乏科学的测算方法; 在实践层面, 中央纵向补偿力度有待加强, 主销区在承担粮食安全责任方面存在明显缺位, 补偿机制的空间范围界定不够清晰。未来应进一步加强补偿机制的理论研究, 构建纵向与横向相结合的综合补偿体系, 科学测算与完善补偿标准, 明确资金使用机制, 并动态优化粮食生产布局, 以促进国家粮食安全和区域均衡发展的协同推进。

关键词: 粮食主产区; 粮食主销区; 利益补偿; 粮食安全; 食物成本

中图分类号: F326.11

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2025)03-0017-17

一、引言

稳定发展粮食生产需要构建农户种粮激励与粮食主产区产粮激励的双层激励机制, 一方面提升农户种粮的经济收益, 确保其获得合理的要素回报, 另一方面优化区域利益分配格局, 增强粮食主产区的资源投入积极性。然而, 承担着“端饭碗”重任的粮食主产区, 其经济发展水平长期处于落后局面, 2023年主产区人均GDP只有主销区的63%, 且明显低于全国平均水平; 主产区人均财政收入只有主销区的四成左右, 主产区农民收入也持续低于主销区平均水平。这种不平衡不仅降低了产区农民的种粮积极性, 也加剧了地区间的不平衡发展^[1]。对此, 尽管国家出台了相关的粮食支持政策, 但政策主要以粮食生产为重点, 对粮食主产区的经济利益考虑不足^[2]。为了解决这些问题, 健全粮食主产区利益补偿机制成为当前保障国家粮食安全的重要议题。

目前有关粮食主产区利益补偿机制的研究多集中于纵向利益补偿机制, 如加大中央财政对主产区的转移支付力度、提高均衡性转移支付投向主产区的比例、增加产粮大县奖励资金等。然而, 多数研究认为现有纵向利益补偿政策仍存在显著不足, 具体表现为主产区补偿主体单一、种粮农

收稿日期: 2025-02-22 DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2025.03.002

基金项目: 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心一般项目(24LLGAC082)

作者简介: 龙文进(1985—), 男, 湖南东安人, 中国农业大学经济管理学院副教授, 主要研究方向为粮食安全、农村劳动力。E-mail: longwenjin@cau.edu.cn

通讯作者: 杨锦涛(1992—), 男, 四川达州人, 中国农业大学经济管理学院兴农青年学者博士后, 主要研究方向为农业食物系统模拟与优化。E-mail: yangjt@lreis.ac.cn

民补偿力度不足,以及主产区政府的激励作用有限等^[3]。这些问题的存在,导致了补偿机制不能有效激励地方政府和农民积极参与粮食生产,进一步影响了国家粮食安全的保障。然而,仅依靠国家的纵向利益补偿显然不足以全面解决这些问题,亟须创新利益补偿方式和拓展补偿渠道。如:在加大纵向补偿力度的基础上,建立粮食产销区横向补偿机制,进一步调动地方发展粮食生产的积极性^[4-5],更好地激发主产区的内生发展动力^[6];在拓展补偿资金渠道上,鼓励民间投资和企业参与粮食生产的补偿机制^[7],通过设立专项基金吸引企业和社会组织的资金投入,形成政府、企业和社会多方共建的支持体系。整体而言,我国对粮食产区的补偿方式和补偿渠道更加多元化,初步形成了价格、补贴、保险“三位一体”的支持政策框架体系^[8]。但总的来看,现有研究对粮食主产区利益补偿机制的理论基础与现实依据缺乏系统性的全面梳理,对当前粮食主产区利益补偿机制存在的关键瓶颈认识不足,亟待深入厘清粮食主产区利益补偿机制的构建逻辑,在把握机制演进趋势和特征的基础上总结其核心制约因素,并提出有针对性的优化路径。

本文采用文献梳理、理论分析与比较研究等方法,首先阐释粮食主产区利益补偿机制的理论基础与现实依据,然后通过回顾粮食主产区利益补偿机制的发展轨迹,梳理不同时期粮食产销区在粮食安全保障中的责任变化及现实困境,剖析当前利益补偿机制在理论自洽性、补偿标准测算和政策执行等方面存在的瓶颈问题,最后提出相应的优化路径。本研究旨在深化粮食主产区利益补偿的理论内涵,为进一步完善和健全利益补偿机制提供理论支撑和政策建议,进而推动粮食产销区协调发展,夯实国家粮食安全基础。

二、建立健全粮食主产区利益补偿机制的理论基础与现实依据

粮食主产区利益补偿机制的构建,需立足于科学的理论基础和客观的现实需求。明确理论基础能够从根本上阐明利益补偿机制的必要性、合理性与科学性,而厘清现实依据则有助于把握利益补偿机制在实践中的针对性和可行性。本部分从公共产品理论、外部性理论与区域均衡发展理论出发,系统论述构建粮食主产区利益补偿机制的理论基础,并从粮食安全责任分担和区域经济发展差距两个现实维度,深入阐释补偿机制建立与实施的逻辑依据,力求实现理论与实践的有效融合。

(一) 构建粮食主产区利益补偿机制的主要理论基础

1. 公共产品理论视角

粮食作为典型的准公共产品,具有显著的非排他性和非竞争性特征。粮食主产区通过粮食生产供给,为全国提供粮食安全保障这一准公共产品,但市场机制难以对这种公共服务进行合理定价和有效补偿。由于粮食安全的公共产品属性,其供给往往面临“搭便车”问题,导致主产区承担了过多成本而获得的收益难以与付出相匹配。同时,粮食主产区的生态保护和资源治理通常也具有公共产品属性,其效益不仅惠及本区域,还对整个生态系统起到正面的促进作用。公共产品理论指出,由于市场机制难以合理分担公共利益的成本,因此需要政府干预,通过跨区域成本分摊来实现资源和环境成本的均衡分配。因此,建立健全利益补偿机制是矫正市场失灵、保障公共产品有效供给的必然要求。通过合理的补偿机制,可以调动粮食主产区的生产积极性,优化资源配置效率,促进主产区与消费区域之间的利益共享和风险共担,确保粮食这一重要准公共产品的持续稳定供给。

2. 外部性理论视角

粮食主产区的粮食生产活动具有显著的正外部性,这种外部性体现在粮食安全保障、生态环境保护、农业文化传承等多个方面^[9]。主产区在保障国家粮食安全过程中产生的社会效益,远超

出其获得的市场收益。同时,为保持粮食生产能力,主产区不得不在产业结构调整方面做出牺牲,承担了极大的机会成本。此外,集中连片的粮食生产对水资源、土地资源造成较大压力,产生了明显的资源环境负担。这些外部性效应导致主产区承担了过多社会成本,而受益区却未付出相应补偿,造成了显著的利益失衡。补偿机制的核心目标就是将这些隐性、外部化的成本内部化,使消费者对实际生产成本承担更多责任。根据外部性理论,需要通过建立补偿机制将外部效应内部化,使主产区获得与其创造的社会效益相匹配的补偿。这种补偿既是对主产区创造正外部性的回报,也是对其承担负外部性的补偿。通过补偿措施,国家可以在一定程度上平衡经济收益与环境代价,促使资源配置更趋合理和可持续,有助于矫正市场价格信号,优化资源配置,实现社会效益最大化。

3. 区域均衡发展理论视角

区域均衡发展理论强调区域发展机会的公平性和协调性,而粮食主产区由于承担粮食安全责任,在区域发展中面临明显的机会损失和发展制约。主产区为保持粮食生产能力,往往需要限制工业化和城镇化进程,在产业结构调整和经济转型方面受到较大约束,这直接影响了区域发展水平和居民收入增长。相比之下,粮食主销区由于产业结构优化程度高,经济发展水平和居民收入水平普遍较高,与粮食主产区拉开了较大的区域发展差距。从区域均衡发展的角度看,建立利益补偿机制旨在消解因区域资源禀赋和发展水平差异所引发的经济、生态与社会不均衡,是缩小区域差距、促进区域协调发展的重要手段。通过合理补偿,可以为主产区提供更多发展资源和机会,帮助其培育新的经济增长点,提升可持续发展能力。通过中央与地方间以及跨区域的利益调节和成本分担,以实现生产高效区与消费受益区之间的协调联动,这种补偿机制不仅有利于实现区域间利益的再平衡,也是推动区域协调发展、实现共同富裕和可持续发展的重要制度保障。

(二) 构建粮食主产区利益补偿机制的现实依据

1. 粮食主产区与主销区之间的粮食安全责任失衡

第一,粮食产销区的粮食生产与消费发生结构性转变。国家统计局数据显示(见图1),2023年13个粮食主产区的粮食产量达到54171万吨,占全国粮食总产量的77.89%,较2003年增加6.9个百分点;主产区年末常住人口占全国的56.30%,较2003年下降3.83个百分点。相比之下,7个粮食主销区粮食产量占全国比重仅为4.3%,较2003年下降3.64个百分点;主销区人口占比21.74%,较2003年上升4.29个百分点。11个基本平衡区粮食产量占全国17.81%,较2003年下降3.26个百分点;平衡区常住人口占比也有所下降,为21.97%,较2003年下降0.46个百分点。这些数据反映出粮食主产区在粮食生产中的核心地位不断提升,但同时面临人口减少的问题,而主销区则表现出人口增长和粮食生产减少的趋势。

假设各省常住人口的粮食消费一致,那么可以用粮食产量占全国比重与常住人口占全国比重的比值来看各省粮食产量相对于其常住人口的“丰裕程度”,如果这一比值大于1,说明该省的粮食产量不仅可以满足本身常住人口消费需求,还有多余粮食可以输出到其他省份;反之,如果比值小于1,说明该省的粮食产量无法满足其常住人口需求,需要从其他省份输入粮食。图2显示,2023年主产区粮食产量占全国比重与常住人口占全国比重的比值为1.38,较2003年增加了0.2;主销区的这一比值只有0.2,较2003年下降0.26;平衡区的这一比值为0.81,较2003年下降0.13。这种变化表明,随着时间的推移,粮食主产区在全国粮食供给中的重要性进一步增强,而主销区则更加依赖从外省输入粮食。这种结构性的转变凸显了不同区域在粮食生产和消费上的不均衡,亟须通过完善粮食安全政策和建立更加公平的跨区域利益补偿机制来加以有效应对。

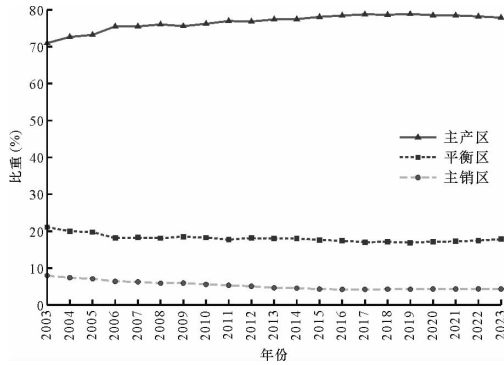


图1 2003—2023年粮食主产区、主销区、平衡区粮食产量占全国粮食总产量的比重变化
数据来源:根据国家统计局网站各地区年度数据计算。

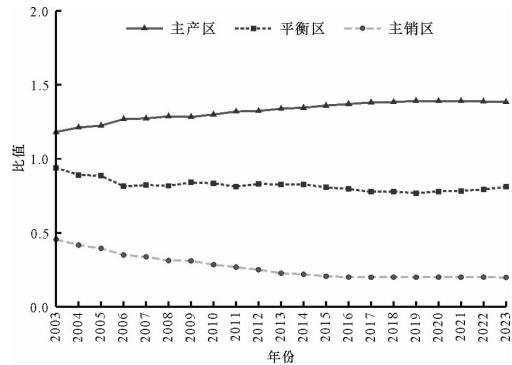


图2 2003—2023年粮食主产区、主销区、平衡区粮食产量占全国比重与常住人口占全国比重的比值变化
数据来源:根据国家统计局网站各地区年度数据计算。

第二,粮食主产区承担的粮食安全责任持续加重,而主销区粮食产销缺口持续扩大。从粮食作物播种面积上看(见图3),2023年13个粮食主产区的粮食作物播种面积占全国粮食作物总播种面积的比重为74.98%,较2003年增加6.02个百分点。这表明,主产区在全国粮食种植中的主导地位进一步巩固。同时,7个粮食主销区占比仅4.18%,较2003年下降2.62个百分点;11个基本平衡区占比为20.84%,较2003年下降了3.41个百分点。这些数据反映出平衡区和主销区在粮食种植方向的逐步弱化,进一步凸显了主产区在保障全国粮食供给中的关键作用。

从增量上看,粮食主产区在全国粮食生产中块头大、增产多,是保障国家粮食安全的“压舱石”。2003至2023年间,13个主产区粮食播种面积增加3.1亿亩,占全国增量的105.6%,粮食产量增加4718.5亿斤,占全国增量的89.19%,粮食主产区贡献了全国75%以上的粮食产量、80%以上的商品粮以及90%左右的粮食调出量^[4]。主销区受资源状况、种植结构调整、经济建设占地、人口流动需求增加等因素影响,粮食产销缺口扩大。2004—2023年,北京、天津、上海、浙江、福建、广东、海南这7个主销区2023年常住人口粮食人均产量比全国低396公斤^[4]。这种趋势进一步加深了主销区对主产区粮食供应的依赖,强化了产销区之间的供需关系。

第三,粮食主销区和部分主产区的粮食可调出能力下降。由于缺乏省际间粮食流通数据,现有研究通常采用一种间接估算方法,将各地区的粮食产量高出其按照全国人均粮食占有量标准测算得出的地区粮食占有量的部分作为该地区的粮食可调出量,再用粮食可调出量与本地区粮食产量的比值作为粮食可调出率^[10-11]。表1显示,相较于2003年,对全国粮食可调出量贡献最大的是黑龙江、吉林、内蒙古、河南、安徽、山东、辽宁7省。然而,在粮食主产区内部,情况已发生了显著变化。2023年,江西、湖北、湖南、江苏、四川5省已经无法向外调出粮食,河北虽然还有157.67万吨的可调出量,但也只占其粮食产量的4.14%。这些数据反映了部分粮食主产区内部的粮食流通

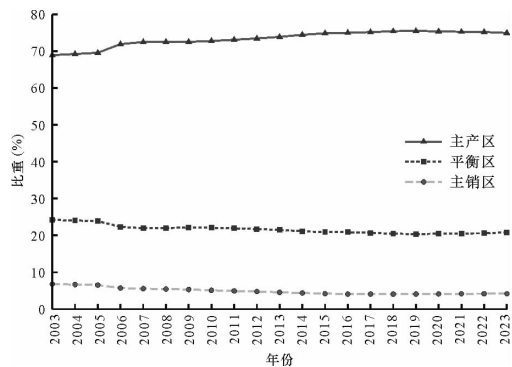


图3 2003—2023年粮食主产区、主销区、平衡区粮食作物播种面积占全国粮食作物播种总面积比重变化
数据来源:根据国家统计局网站各地区年度数据计算。

格局已发生变化,也揭示了在未来制定补偿政策时,明确补偿对象与范围所面临的现实挑战。

表1 2003和2023年各地区粮食可调出量和可调出率变化

分类	地区	2023年粮食 可调出量(万吨)	较2003年 增加(万吨)	2023年粮食 可调出率(%)	较2003年 增加(%)
主产区	黑龙江	6275.55	5045.01	80.58	31.60
	吉林	3031.00	1679.89	72.40	12.61
	内蒙古	2774.18	2215.10	70.09	29.01
	河南	1775.51	1453.97	26.80	17.79
	安徽	1126.88	982.73	27.15	20.64
	山东	654.37	284.65	11.57	0.81
	辽宁	497.43	413.61	19.41	13.81
	河北	157.67	44.12	4.14	-0.62
	江西	-32.17	-53.21	-1.46	-2.91
	湖北	-107.02	-117.99	-3.85	-4.42
	湖南	-176.68	-380.77	-5.76	-14.11
	江苏	-414.27	-380.38	-10.91	-9.54
	四川	-540.16	-847.28	-15.03	-25.09
	主销区	海南	-368.24	-300.36	-250.47
天津		-418.11	-197.72	-163.50	21.25
北京		-1032.14	-600.98	-2160.18	-1417.19
上海		-1126.76	-632.16	-1106.18	-605.33
福建		-1555.49	-1092.05	-304.42	-239.44
浙江		-2635.05	-1796.57	-412.51	-306.82
广东		-4991.76	-3410.77	-388.41	-277.88
平衡区	新疆	835.71	710.02	39.44	23.23
	甘肃	55.15	118.20	4.33	12.32
	宁夏	18.66	-56.64	4.93	-22.94
	西藏	-71.45	-76.66	-65.62	-71.02
	青海	-177.21	-84.60	-152.47	-45.77
	山西	-234.17	-79.60	-15.84	0.28
	云南	-334.53	-335.29	-16.95	-17.00
	重庆	-480.50	-625.85	-43.85	-57.22
	陕西	-628.69	-363.37	-47.50	-20.10
	贵州	-789.69	-593.74	-70.53	-52.78
广西	-1088.05	-921.30	-77.98	-66.59	

数据来源:根据国家统计局网站各地区年度数据计算;国家统计局发布的人均粮食产量用的人口数字为年平均人口数,但由于数据获取的原因,本文中用的是年末常住人口数,因此与国家统计局的数据稍有出入,但误差很小,不影响结论。

第四,粮食主产区的农业科技水平与粮食主销区存在较大差距。2016年13个主产区省份的平均农业科技贡献率达到58.8%,高于全国平均水平的56.7%,但低于7个主销区省份的63.7%。其中,部分主产区省份如河北、四川和内蒙古的科技贡献率更是低于全国平均水平^[12]。这一现象表明,尽管主产区在粮食产量和增产方面的表现显著优异,但在农业科技的应用和推广力度方面与主销区相比仍存在差距。这意味着,尽管主产区在粮食生产中起到了关键作用,但在未来仍需加强农业科技的投入与创新,以进一步提高生产效率,促进农业可持续发展。

2. 粮食主产区与主销区区域发展差距扩大

与主销区相比,粮食主产区呈现经济弱、财政穷、居民收入低的区域发展特征。从经济发展指标来看,粮食主产区在人均 GDP、农村居民人均可支配收入、地方财政收入等方面明显落后于主销区^[13-16]。这种经济差距导致了“粮食大省、经济弱省、财政穷省”的现象,甚至出现“粮财倒挂”的情况,即粮食高产但财政收入相对较低。例如,黑龙江和河南等粮食主产省的粮食产量虽然居全国前列,但地方财政收入却远低于主销区,体现了“高产穷省”的困境^[17]。此外,表 2 显示,主产区的第一产业占 GDP 的比重明显要高于主销区(海南除外),而主产区的农村居民人均可支配收入要低于全国平均水平;在城乡居民收入比上,平衡区的城乡居民差距比值最高,主产区次之,主销区最低。这种城乡发展不平衡的现象,不仅阻碍了主产区的经济增长,也制约了国家区域协调发展和共同富裕目标的实现。

造成粮食主产区“经济弱、财政穷”局面的根本原因在于粮食生产的低效益性。粮食产业本质上具有弱质性,投入大、回报小,对经济增长的贡献率低,尤其对地方税收贡献相对较低^[18]。与其他行业相比,农业尤其是粮食生产的增长速度要慢于其他行业,且附加值低,导致粮食产业的比较效益不断下降,与其他产业的“剪刀差”日益增大。例如,2011—2022 年 3 种粮食平均每亩年净利润仅相当于每头规模养殖生猪的 18.4%、每百只规模养殖蛋鸡的 8.9%、每头规模养殖奶牛的 1%^[19]。另一方面,主产区承担着更重的耕地保护任务,这对地方土地财政产生了消极影响,进一步削弱了地方政府的经济利益。尤其是在中央下拨农业相关支持性资金时,地方往往需要进行配套资金支持,这给原本捉襟见肘的地方财政带来额外负担^[10]。这些额外的配套资金成为区域发展的机会成本,进一步限制了主产区的发展潜力。由于粮食生产量大,粮食主产区承担的粮食相关配套补贴也更多,地方财政压力也随之增加,粮食调出即相当于主产区的补贴流动到了主销区。相对落后的主产区把其生产的粮食调往相对发达的主销区,伴随着粮食补贴和利益的转移,形成了“穷区”补贴“富区”的不合理现象^[2]。这种利益流失加剧了粮食主产区与主销区之间的不平等。

表 2 2003 和 2023 年各地区第一产业比重及农民收入变化

分类	地区	2023 年 第一产业 比重(%)	较 2003 年 增加(%)	2023 年城乡 收入比	较 2003 年 增加	2023 年全国农村居民 人均可支配收入与 地区水平比值	较 2003 年 增加
主产区	黑龙江	22.15	8.49	1.85	-0.92	1.10	0.01
	吉林	12.16	-10.58	1.93	-0.77	1.11	0.06
	内蒙古	11.12	-6.47	2.29	-0.77	1.02	-0.14
	河北	10.16	-6.64	2.11	-0.40	1.05	0.11
	四川	10.07	-11.04	2.26	-0.80	1.09	-0.09
	湖南	9.24	-9.42	2.35	-0.63	1.04	0.01
	湖北	9.09	-7.69	2.11	-0.62	1.02	0.01
	河南	9.06	-8.20	2.01	-0.97	1.08	-0.09
	辽宁	8.78	-1.35	2.14	-0.42	1.01	0.08
	江西	7.61	-12.00	2.13	-0.65	1.02	-0.06
	安徽	7.43	-9.96	2.24	-0.80	1.03	-0.19
	山东	7.07	-6.30	2.17	-0.43	0.91	0.06
	江苏	3.96	-5.38	2.07	-0.09	0.71	0.08
	主销区	海南	19.96	-14.25	2.06	-0.65	1.05
福建		5.92	-7.72	2.10	-0.45	0.81	0.10
广东		4.08	-2.63	2.36	-0.61	0.86	0.18

续表

分类	地区	2023年 第一产业 比重(%)	较2003年 增加(%)	2023年城乡 收入比	较2003年 增加	2023年全国农村居民 人均可支配收入与 地区水平比值	较2003年 增加
平衡区	浙江	2.82	-4.54	1.86	-0.47	0.54	0.06
	天津	1.60	-2.38	1.79	-0.39	0.70	0.11
	北京	0.24	-1.36	2.37	-0.30	0.58	0.09
	上海	0.20	-0.96	2.08	-0.20	0.50	0.10
	广西	16.43	-7.15	2.21	-1.24	1.16	-0.05
	新疆	14.34	-6.47	2.26	-1.13	1.21	-0.03
	云南	14.01	-4.77	2.66	-1.60	1.33	-0.20
	贵州	13.84	-6.52	2.89	-1.15	1.46	-0.19
	甘肃	13.83	-3.17	3.03	-0.87	1.65	0.11
	青海	10.19	-1.76	2.59	-1.18	1.39	-0.08
	西藏	8.99	-12.30	2.60	-2.63	1.09	-0.50
	宁夏	8.05	-4.51	2.39	-0.66	1.22	-0.04
	陕西	7.84	-3.85	2.63	-1.24	1.28	-0.27
	重庆	6.88	-5.85	2.28	-1.20	1.04	-0.16
山西	5.40	-2.13	2.34	-0.56	1.23	0.11	

数据来源:根据国家统计局网站各地区年度数据计算。

总的来看,粮食主产区和产销区之间经济差距不断扩大。目前主产区在收入、消费和城乡差距等经济指标上远远落后于主销区。这种状况不仅影响了农民的收入水平,也对地方干部的政治利益产生了负面影响^[20],这一状况可能进一步削弱地方政府发展粮食生产的积极性。特别是在主产区,地方政府面临经济压力和财政负担,若区域发展差距长期扩大,主产区的长远发展动力可能会被消减。同时,主产区的城乡差距不仅反映了区域经济不平衡,也凸显了当前政策设计的不足。为解决这一问题,迫切需要通过政策改革,进一步完善主产区的利益补偿机制,增加对地方财政的支持力度,以确保城乡融合发展的长远目标得以实现。

三、我国粮食主产区利益补偿机制的历史演进与关键瓶颈

进入21世纪以来,我国逐步形成了以主产区、主销区和平衡区为特征的粮食产销格局,相应的粮食主产区利益补偿机制也在不断完善。本节将系统梳理粮食主产区利益补偿政策的演进历程,深入剖析现有补偿机制在理论和实践层面的制约因素,为进一步完善和创新粮食主产区利益补偿机制提供决策参考。

(一) 粮食主产区利益补偿政策回顾

1. 政策背景与起源

粮食主产区利益补偿政策根源于我国粮食产销格局及其带来的经济社会影响。我国目前的粮食产销格局是由各地资源禀赋、区位条件、经济基础、人口流动、区域政策等因素综合作用而形成的。2001年,国务院发布了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》,这一文件基本奠定了粮食主产区、产销平衡区以及主销区的概念框架。此后,国家根据各省(区、市)粮食产量、人均占有量、商品库存量等,于2003—2004年确定了13个主产区、7个主销区和11个产销平衡区。具体来说,粮食主产区包括黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、河北、河南、山东、江苏、安徽、江西、湖北、湖南、四川共13个省(区);粮食主销区则包括北京、天津、上海、浙江、福建、广东、海南共7个省(市);而粮食产销平衡区包括山西、宁夏、青海、甘肃、西藏、云南、贵州、重庆、广西、陕西、新疆共11个省

(区、市)。不过,随着农村经济改革和技术进步,产销区的结构逐步多样化。东北、华北、长江流域等地区形成稳固的粮食主产区,而部分南方和沿海经济发达地区由于土地资源稀缺,逐渐演变为粮食主销区,粮食主产区逐渐北移^[21]。在此背景下,一些研究强调,应动态调整粮食产销区,以适应我国不同经济发展阶段下的资源优化配置需求^[22]。

在粮食产销基本格局形成后,粮食主产区与主销区之间长期存在经济利益与粮食安全责任的结构性失衡。主产区为保障国家粮食安全承担着大量生产任务,不仅面临土地资源消耗和生态环境压力,还需承担较高的区域发展机会成本。由于粮食生产的低附加值属性,主产区普遍呈现经济发展相对滞后、财政实力不足、农民收入低于主销区等特征。为纠正这种经济收益与粮食安全责任之间的不对称性,保障粮食主产区的持续生产积极性,国家从2004年开始持续推动以财政转移支付为核心的利益补偿机制,并逐步将粮食主产区利益补偿制度化和体系化。此外,随着区域经济分化加剧、城镇化水平不断提高以及耕地资源逐渐向主产区集中,粮食生产成本与收益不平衡问题更加凸显,这推动国家层面持续探索并创新完善粮食主产区利益补偿政策,以适应新时期粮食安全战略要求。我国粮食主产区利益补偿机制的目标有三:保障主产区种粮农民收益、提高主产区综合经济实力和提升主产区粮食综合生产能力^[3]。围绕这些目标,相关政策主要集中在两个方面:一是中央支持商品粮基地建设和产粮大县发展的相关政策;二是中央支持粮食生产和农业发展的普惠政策向粮食主产区倾斜^[2],具体可细分为粮食利益补偿机制、农业生态补偿机制和粮食生产发展保护补偿机制^[23-24]。

粮食主产区利益补偿机制与一般农业农村支持补贴政策存在较大差异。一般农业农村支持补贴是面向全国的普惠性政策,主要着眼于整体农业发展和农民收入提升,以农户个体为补贴对象,通过统一标准的直接补贴方式实施,管理相对简单,主要依靠中央财政支持。而粮食主产区利益补偿机制则是基于区域发展不平衡和粮食安全战略考虑而设计的特殊政策安排,以区域整体为补偿对象,强调区域间利益平衡和主产区承担国家粮食安全责任的特殊贡献,需要建立更复杂的跨区域利益调节机制,由中央和地方财政共同负担,并引入市场化补偿机制。这种本质差异反映了两类政策在政策定位、实施机制和发展目标上的不同,也凸显了在现有农业支持政策体系下,建立专门的粮食主产区利益补偿机制的必要性。

2. 历史演进

粮食主产区利益补偿政策是我国保障粮食安全、促进区域协调发展的重要举措。自2004年中央一号文件明确提出加大对粮食主产区的支持以来,这一政策经历了从初步形成到制度化发展,随后不断深化完善,直至改革开放创新的演进过程。以下将分阶段梳理粮食主产区利益补偿政策的发展脉络与主要特征。

(1) 初步形成阶段(2004—2008年)

这一阶段始于2004年中央一号文件。文件指出,“粮食主产区农民收入增长幅度低于全国平均水平”“当前种粮效益低、主产区农民增收困难的问题尤为突出,必须采取切实有力的措施,尽快加以解决”,文件明确提出要增加对粮食主产区的投入,政策重点集中在增加农业固定资产投资和农业综合开发资金的投入,尤其是向粮食主产区倾斜。此外,建立粮食主产区与主销区之间的利益协调机制也在这一时期被提上了议程。同年发布的《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》进一步提出要对种粮农民实行直接补贴,保护粮食主产区和种粮农民的利益。自2005年起,国家开始对粮食主产区给予财政奖励和补助,并调整中央财政对粮食风险基金的补助比例,重点缓解中西部粮食主产区县乡的财政困难。这一时期政策的主要目标是通过增加财政支持、建立补贴机制,调动地方政府发展粮食生产的积极性,推动粮食生产发展,确保粮食主产区的产能稳定。

(2) 制度化阶段(2008—2013年)

2008年,党的十七届三中全会明确提出“支持粮食生产的政策措施向主产区倾斜,建立主产区利益补偿制度,加大对产粮大县财政奖励和粮食产业建设项目扶持力度,加快实现粮食增产、农民增收、财力增强相协调,充分调动农民种粮、地方抓粮的积极性”,这是粮食主产区利益补偿政策从试点走向制度化的重要转折点,标志着相关政策的系统化构建开始形成。2008年的《国家粮食安全中长期规划纲要(2008—2020年)》明确规定,要调整中央财政对粮食风险基金的补助比例,并继续实施产粮大县奖励政策,以加强对粮食主产区的转移支付力度。2009年中央一号文件进一步强调要建立健全粮食主产区利益补偿制度,提出增加一般性转移支付和产粮大县的奖励补助金,并优先安排农业基础设施建设和农业综合开发等资金。同时,国家开始逐步取消主产区粮食风险基金资金配套。随着补偿政策的深化,2010年中央一号文件要求提高对产粮量大且尤其是商品粮调出量大、对国家粮食安全有突出贡献县域的财政奖励。2012年中央一号文件再次强调要增加产粮(油)大县奖励资金。这一阶段的政策目标逐渐清晰,即通过合理的利益补偿机制,保障主产区得到合理利益补偿,确保种粮农民得到合理经济收益。

(3) 深化与完善阶段(2013—2022年)

2013年,党的十八届三中全会提出完善粮食主产区利益补偿机制,标志着政策进入深化与完善阶段。这一阶段国家采取了一系列更加系统化和精准化的措施,进一步加强对粮食主产区的支持。这些政策包括:新增补贴向主产区和优势产区集中、加大对商品粮生产大省和粮油猪生产大县的奖励补助、鼓励主销区到主产区投资建设粮食生产基地、支持粮食主产区发展粮食加工业、继续实施粮油生产大县和粮食作物制种大县等财政奖励补助政策。特别是在2018年,建立粮食主产区与主销区之间利益补偿机制、加大对粮食主产区的支持力度等内容被写入《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》,这也标志着中央对健全粮食主产区利益补偿机制的认识上升到了区域协调发展的新高度。2022年,党的二十大报告再次强调要“健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制”。这一阶段的政策在设计上更加多元化和精准化,不仅涵盖粮食生产,还扩展到畜牧业和农产品加工业,体现了对农业全产业链的支持。

(4) 改革与创新阶段(2023年至今)

2023年以来,粮食主产区利益补偿机制的政策创新点在于强调产销区之间的横向合作,旨在建立更加平衡和可持续的利益分配机制。同时,通过推动试点项目和法律框架的确立,国家政策正在逐步从理论走向实践。

2023年中央农村工作会议和中央经济工作会议提出要探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制。2024年党的二十届三中全会进一步明确提出,要“统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,在主产区利益补偿上迈出实质步伐”。尤其是2024年中央农村工作会议明确提出“启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿”。这标志着粮食产销区省际横向利益补偿机制将从构想正式落地,粮食主产区利益补偿机制得到进一步完善。

2024年6月《中华人民共和国粮食安全保障法》的正式实施为这一补偿机制提供了更为坚实的制度化基础。法案第二十八条规定:“国家健全粮食主产区利益补偿机制,完善对粮食主产区和产粮大县的财政转移支付制度,调动粮食生产积极性。省、自治区、直辖市人民政府可以根据本行政区域实际情况,建立健全对产粮大县的利益补偿机制,提高粮食安全保障相关指标在产粮大县经济社会发展综合考核中的比重。”2025年中办、国办印发的《乡村全面振兴规划(2024—2027年)》也再次明确,需“完善粮食主产区利益补偿机制,强化对粮食主产区的支持,合理安排产粮大县奖励资金规模,实施产粮大县公共服务能力提升行动,统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,建立健全稳定的协作关系”。

国家发改委在2023年出台了《关于印发产粮大县公共服务能力提升行动方案的通知》，在内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南等5个粮食调出量大的主产省(区)开展试点，着重补齐产粮大县公共服务短板，这也说明国家对粮食主产区的支持方式进一步多样化。2024年中央一号文件明确要求，根据主产区对国家粮食安全的贡献，增加一般性转移支付和产粮大县奖励补助等资金，并加快取消主产区粮食风险基金的资金配套。

总的来说，粮食主产区利益补偿政策的演进呈现出了多方面的转变趋势：从单一的财政补贴逐步扩展至多元化的补偿形式、从中央主导逐渐过渡到中央与地方协同配合的模式、从单纯的经济补偿转为综合性补偿(涵盖经济、生态和社会等多方面)、从主产区单方面受益转向产销区利益共享的机制。这一政策演进过程反映了我国政府对粮食安全的高度重视，对完善农业支持保护体系方面的坚定决心和实现粮食增产、农民增收、主产区财力增强三大目标协同的不懈努力。

(二) 粮食主产区利益补偿机制的关键瓶颈

1. 粮食主产区利益补偿机制的理论自洽性尚存不足

虽然粮食主产区利益补偿机制在实践和理论层面都有较强的合理性，但其理论自洽性还存在不足。首先，行政干预主导了资源配置与区域发展，市场机制的调节作用尚未得到充分发挥。国内粮食主产区利益补偿机制的逻辑是，主产区在保障国家粮食安全的同时，承受了农业生产的高成本、资源环境的损耗和区域经济发展的滞后，因此需要通过政策进行利益补偿。有学者用“牺牲补偿请求权”来形容这一补偿现象^[25]。然而，这种逻辑并未充分考虑市场机制的作用。市场经济的核心在于通过价格机制调节供需关系和利益分配。如果粮食价格能够充分反映其生产成本和外部性(如资源损耗和环境成本)，那么市场便可以通过价格信号引导粮食生产和消费的合理分布，无需过多依赖政府的政策干预。此外，市场机制还可通过竞争和价格机制提升资源配置效率。然而，在现行政策框架下，粮食价格受到国家政策的强烈影响，例如最低收购价和粮食补贴政策，这种价格扭曲削弱了市场机制的调节作用，使得主产区利益补偿更多依赖行政手段而非市场规律。如果补偿机制过度依赖行政干预，可能扭曲资源配置，削弱主产区提高效率和创新发展的动力。由此，补偿机制的合理性需要重新审视，即是否应该让市场机制更多地发挥作用，而不是通过行政补偿来解决问题。例如，在建立省际横向利益补偿机制问题上，有观点认为，对主产区进行横向补偿缺乏合理性。一方面，粮食属于全国性公共产品，应由中央财政承担支出责任，采用纵向补偿机制；另一方面，主产区发展落后的原因复杂，包括历史积累、地理位置和资源禀赋等因素，粮食生产并非主要原因。此外，主销区和产销平衡区通过发展二三产业向中央缴纳更多税收，而中央已通过各种转移支付对主产区进行了补偿，无需再进行二次补偿^[26]。主产区可能因为依赖补偿资金而忽视农业生产方式的优化，甚至不愿发展多元化产业结构，导致经济发展长期受限。

其次，粮食主产区利益补偿机制在现有农业农村政策体系下面临目标与对象不明确的系统性问题。一般性农业农村政策已经通过农业补贴、最低收购价等措施为农民提供基本收入保障，并通过产业扶持和基础设施建设支持农村发展。在此基础上，主产区利益补偿机制的政策定位和价值添加就显得尤为关键。从目标层面看，该机制与一般性政策存在目标重叠和缺位并存的矛盾。在农民增收方面，补贴叠加可能带来政策效应重复；在区域发展方面，现有补偿机制难以突破一般性政策的局限，未能有效解决主产区面临的特殊发展困境。主产区虽然通过政策支持实现了粮食产量稳步增长，但伴随着资源环境的高强度利用，区域发展状况不升反降：农民收入仍主要依赖外出务工、农业补贴和粮食销售，收入结构单一，抗风险能力弱；地方财政在普惠性转移支付之外，仍面临因承担粮食安全责任而担负的额外财政压力；生态环境持续承压，人才流失加剧。从对象层面看，补偿机制在现有政策框架下出现了对象界定模糊和政策覆盖交叉的问题。一般性农业政策主要面向农户个体，而补偿机制涉及种粮农户、地方政府、粮食企业、金融机构等多个主体，各方利

益诉求不同。这种多元主体的特征使得补偿机制难以准确识别和有效满足不同群体的补偿需求,也造成了与一般性政策在执行层面的重叠和冲突,导致资源重复配置,政策实施成本和管理难度相应提高。因此,需要进一步厘清两类政策的边界,优化政策组合,提升政策整体效能。这一问题的探讨实际上涉及更深层次的制度设计思考:是否有必要将粮食主产区利益补偿作为独立的政策工具,还是应该在现有农业支持政策框架内通过差异化设计来实现补偿目标?

最后,从国际视角上看,如果承认粮食主产区应获得补偿,那么在国际贸易层面,是否也应由粮食进口国对出口国进行补偿?毕竟,粮食出口国在满足国际市场需求的同时,往往面临资源过度利用、生态环境恶化以及本国粮食安全风险等问题。然而,现实中的国际粮食贸易主要依靠市场机制调节,价格由供需关系决定,而非通过行政干预实现利益平衡。这种情况表明,国内利益补偿机制的理论逻辑在国际贸易框架下并未得到普遍认可,这不仅揭示了补偿机制在理论上的局限性,也引发了对市场机制在解决相关问题中所发挥作用的深入思考。

2. 粮食主产区利益补偿标准缺乏共识

目前,粮食主产区利益补偿标准的设定主要是基于食物隐性成本的计算,再根据主产区、主销区和平衡区的常住人口规模来加以确定。食物隐性成本理论构成了粮食主产区利益补偿机制合理性的重要理论支撑,同时也是制度补偿标准的关键基础。食物的“真实成本”包括观察到的私人成本(包括生产、加工、批发和零售食品的成本)以及3个维度的隐性社会成本,即健康(营养不良的成本)、环境(排放和其他)和社会经济结果(包括源于食物系统内的贫困)^[27]。相关研究认为,食物的隐性成本大约是显性市场价值的1.2~2.1倍^[28-30]。然而,现有补偿机制在食物系统隐性成本测算和归因上存在明显不足。一方面,尽管生态成本评估研究取得进展,但由于生态系统复杂性、数据获取难度大和指标体系不统一等原因,难以形成普适性补偿标准。各地在土壤、地下水和生物多样性等指标上差异巨大,导致补偿标准缺乏统一性和可比性,使补偿资金难以真实反映区域隐性成本水平。同时,生态退化、环境污染、社会健康风险等隐性成本具有较强的不确定性和动态性,目前缺乏统一完整的计量方法。隐性成本核算的系统性不足,使其对环境损耗、生态退化等长期累积性成本缺乏系统评估,且过分强调成本而忽视效益,同时也未能准确量化人力资本流失等深层社会成本。另一方面,过分将隐性成本问题归因于食物系统本身,忽视了贫困等根源性问题可能源于食物系统之外,同时未充分考虑农业生产对粮食安全的积极贡献。

一般认为,人口净流入区域在享受人口红利的同时,理应承担起更多的粮食安全责任与义务。从合理性来看,常住人口规模与粮食需求直接相关,以此作为补偿标准具有客观性。人口净流入区域在获得劳动力红利和经济效益的同时,要求其承担相应的粮食安全责任体现了权责对等原则。这种机制不仅能够引导人口净流入地区更加重视粮食安全问题,促进其通过财政转移支付等方式对粮食主产区给予支持,还有助于通过补偿机制实现人口流动带来的利益再分配,缓解区域发展不平衡问题。然而,这种补偿标准设计也存在明显不足。仅以常住人口数量作为标准过于简单化,未能充分考虑区域间的经济发展水平和财政承受能力差异。同时,人口流动的动态特征可能导致补偿标准需要频繁调整,增加政策执行难度。此外,这种方式也忽视了区域粮食生产能力的自然禀赋差异,可能无法真实反映各地承担粮食安全责任的实际能力。值得注意的是,这种机制还可能引发人口净流出地区与净流入地区在补偿责任认定上的争议,并且未充分考虑粮食产业链延伸带来的价值分配问题。

以粮食产销区间横向利益补偿标准为例,学界提出了不同的补偿标准思路。有研究基于经济和生态视角,充分考虑主产区发展的显隐性损失,从粮食运输损耗、耕地隐性成本、劳动力隐性成本、农业碳收支、农业水资源等方面综合测算粮食产销区间横向利益补偿标准及补偿额度^[31]。与这一思路类似,有研究提出在粮食商品价值的基础上,叠加主产区从事粮食生产所承担的机会成

本,以此实现主产区与主销区劳动者在粮食产业与二三产业之间的价值平衡^[32]。但这种试图通过粮汇机制补偿使主产区与主销区劳动者获得完全相等收入的方式过于理想化,难以充分考虑区域发展的客观差异和现实约束。此外,还有学者以级差地租理论为基础,从膳食结构出发,通过计算各省份虚拟耕地净流量和补偿标准,构建特定膳食结构下的粮食产销区横向利益补偿机制^[33];或者将高标准农田建设作为粮食产销区省际横向利益补偿的政策抓手和机制载体^[34]。总的来看,粮食产销区省际横向利益补偿机制在补偿标准的核算上缺乏统一方法,需要从经济发展、粮食贸易和生产成本等视角探索多层次标准,补偿主体的界定与协调、补偿资金的来源与递增机制等都亟待完善和解决^[16]。

3. 粮食主产区利益补偿机制的政策实施困境

(1) 中央财政纵向补偿力度不足

尽管粮食生产的纵向利益补偿体系基本成熟,但政策支持效率仍有待提高。首先,补贴额度较低。随着粮食生产成本的上涨,现有的种粮补贴金额难以抵补粮食生产成本上涨压力和农户种粮机会成本增加。其次,补贴对象不明确,特别是如何在拥有承包权的农民和实际土地经营者之间有效分配补贴,成为当前制度中的一大难题。再次,各省的补贴标准存在明显差异,主产区补贴资金规模大但补贴标准低,而主销区补贴规模小但补贴标准高^[35]。此外,按照粮食总产量、常住人口数量、义务教育阶段在校生数量进行折算后,主产区省份享受的单位产量及人口扶持力度均低于绝大部分非主产区省份^[36]。从政策效果上看,一方面,种粮补贴激励不足,补贴执行方式与激励目标偏离;另一方面,现行农业支持保护补贴政策与“谁种地谁得补贴”的政策目标存在偏差^[37]。

以产粮大县奖励政策为例,2005年财政部按照《关于印发中央财政对产粮大县奖励办法的通知》要求,对粮食商品量、产量、播种面积3项指标分别设置50%、25%、25%的权重,通过该办法,将当年中央财政安排的55亿元奖励资金直接“测算到县、拨付到县”。此后,中央财政又分别于2007年、2008年相继出台了生猪调出大县、油料生产大县奖励政策,其中油料生产大县奖励纳入产粮大县奖励统筹考虑;2008年出台产粮大省奖励政策,2013年产粮大省奖励调整为商品粮大省奖励;2015年中央财政启动实施制种大县奖励。目前,我国已经形成了包括常规产粮大县、超级产粮大县、产油(料)大县、商品粮大省、制种大县等5方面内容的综合奖励政策体系。根据财政部网站数据,2023年产粮大县奖励资金执行数是556.14亿元,其中分配给13个粮食主产省份的资金规模占比达到70%;2024年预算数是571.14亿元。多数研究认为,产粮大县奖励政策对县域粮食生产产生了积极的影响^[38-39],但产粮大县的经济并未从该政策中获益^[40]。还有个别研究发现,产粮大县奖励资金对粮食产量的贡献逐渐下降,部分省份的粮食主产县(市、区)获得的奖励资金出现下降趋势^[11]。

(2) 粮食主销区粮食安全责任缺位

现有的主产区利益补偿机制以中央财政纵向转移支付为主,典型的政策包括产粮大县奖励政策、产粮大县公共服务提升计划以及取消对产粮大县高标准农田建设资金配套(2024年起)等。这些政策虽然在一定程度上缓解了主产区的财政压力,调动了地方发展粮食生产的积极性,但仍然主要依赖于中央的纵向财政支持,主销区在粮食安全保障方面的责任并没有得到充分体现。

近年来,主销区在国家粮食安全中的责任缺位问题日益凸显。2022年,习近平总书记在全国两会上强调,“要全面落实粮食安全党政同责,严格粮食安全责任制考核,主产区、主销区、产销平衡区要饭碗一起端、责任一起扛”^[41],并在中央农村工作会议上进一步指出“要出实招健全主产区利益补偿机制,探索产销区多渠道利益补偿办法。既不能让种粮农民在经济上吃亏,也不能让种粮大县在财政上吃亏”^[42]。2023年,习近平总书记在中央农村工作会议上指出,“各级地方政府要树立大局意识,增加粮食生产投入,自觉承担维护国家粮食安全责任,不能把担子全部压到中央身

上”。然而从现实来看,粮食主产区为粮食主销区承担的粮食生产责任越来越重,但主销区却未能有效履行其相应的粮食安全责任。这种缺位不仅加重了主产区的负担,还可能导致整个国家粮食安全体系的脆弱性。当前的政策框架尚未建立有效的利益补偿机制,使得主销区在享受主产区粮食调入的同时,并未为此提供相应的补偿。这一现状使得主销区过度依赖主产区的粮食生产,而无视自身对粮食安全的长期承诺。进一步而言,主销区的这种“搭便车”行为不仅损害了主产区的经济利益,也对国家的粮食安全造成了潜在威胁。

主销区从主产区调粮食,一定意义上相当于调耕地、调水资源,也相当于调走了其他高效产业的发展机会,对主产区给予一定经济补偿具有合理性和必要性^[43]。而粮食生成造成的生态资源损耗持续集中在粮食产区,使得粮食主产区受到生态和经济发展的双重限制^[21]。为了解决这一问题,必须构建明确的横向利益补偿机制,确保主销区在粮食调入的同时承担相应的责任。通过建立合理的补偿标准,可以激励主销区为粮食安全出力,从而形成一个更加平衡和可持续的粮食安全体系。这不仅有助于提升主产区的积极性,也能确保国家粮食安全的长远发展。同时,多数主销区经济发达,有能力承担一定的利益补偿。建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,既是督促主销区扛起粮食安全责任的重要体现,也是促进区域协调发展的有力措施^[4]。

然而,应客观看待粮食产销区省际横向利益补偿机制的作用,不宜过分夸大其解决区域发展不平衡问题的能力。农业生产本身具有低附加值、高投入和高风险的特征,粮食主产区在经济发展、财政收入和农民收入水平等方面普遍落后于以工商业和服务业为主的粮食主销区,这种经济差异本质上反映了农业与非农业产业之间生产率的差距,是客观经济规律的体现。同时,也应注意个别主产区经济发展水平高于某些主销区的情况。例如,2022年粮食主产区江苏省GDP超过12.2万亿元,农民人均纯收入17605元,地方一般公共预算收入达9259亿元,明显高于主销区海南省(GDP不足0.7万亿元、农民人均纯收入11842元、地方一般公共预算收入832亿元)。这一现象说明,粮食主产区与主销区之间的差距不仅取决于粮食生产任务,还与地区资源禀赋、产业结构、经济基础等因素有关。因此,推动主产区农民收入增长和经济发展的根本路径,不仅需要合理的利益补偿,更重要的是依靠农业生产效率提升、规模经营扩大和农业产业链延伸。但在粮食价格受到政策调控的背景下,农民收入的提高既需要长期的技术和资本投入,也需要持续稳定的财政支持和政策扶持,而财政资金的可持续性和规模扩张均受到现实条件的约束,这使得主产区农民增收面临持续的挑战。总之,粮食主产区利益补偿机制应更注重长期效益,着力提高农业生产效率与产业竞争力,避免补偿政策过度依赖短期财政投入而忽视主产区内生发展动力的培育。

(3) 粮食主产区范围界定不精准

目前有关粮食主产区利益补偿机制的讨论都是围绕粮食主产区、主销区和平衡区三者间的责任义务展开。但是随着经济发展、人口变化和耕地资源的优化配置,粮食生产格局发生了显著变化,现有的主产区、主销区和平衡区划分已经不能完全反映当前的粮食供需形势。以2012年为例,国家确定的13个粮食主产省区中,能够大量调出粮食的仅有黑龙江、吉林、内蒙古、河南、安徽5个省区,江苏、湖北、四川已经成为粮食短缺省份,其他5个省份(辽宁、山东、江西、湖南、河北)只略有盈余^[2]。到2023年,13个主产区中的江苏、四川、湖南、湖北、江西5省的粮食产量已无法满足自身需求。

粮食主产区利益补偿机制在空间尺度界定上也面临重要挑战。目前以省级行政区为单位的划分方式虽然便于政策执行,但存在明显局限性:首先,在粮食主销区和平衡区内部同样存在粮食产量突出的市县,这些区域为保障区域粮食供给作出重要贡献,但却因现有划分方式而无法享受相应的补偿政策支持;其次,这种粗放式的划分忽视了区域内部的异质性,难以实现补偿资源的精准配置;再次,现有划分方式可能导致政策效果“一刀切”,不利于调动各地因地制宜发展粮食生产

的积极性。

四、进一步健全创新粮食主产区利益补偿机制的思考

(一) 加强对粮食主产区利益补偿机制的理论自洽性研究

进一步深化对粮食主产区利益补偿机制理论自洽性的认识,需要从理论与实践两个层面开展深入研究:一是从理论上完善和扩展现有分析框架,整合外部性理论、公共产品理论及区域均衡发展等多种理论工具,构建一个多维度、动态化的评估模型,从而更精准地量化生态成本、资源耗竭和社会效益;二是从实践上广泛收集和比较各地区及国际上的经验,通过实证分析验证不同补偿模式对粮食安全、生态平衡和区域均衡发展的影响,在此基础上形成理论与实践相互印证、不断修正的良性循环。这样的探索既有助于弥补当前理论自洽性不足的问题,又能为政策制定者提供科学依据,从而推动构建一个既公平合理又具有可持续性的粮食主产区利益补偿机制。

(二) 构建纵向与横向相结合的综合补偿机制

为了更好地保障粮食主产区的可持续发展,未来应构建中央财政纵向补偿与产销区横向补偿相结合的综合利益补偿机制。该机制应在中央财政的纵向支持与产销区间的横向利益分配中找到平衡,兼顾存量与增量的结合,以及激励与约束的平衡。特别是要统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,这涉及产销区利益的重大调整,既要考虑中央和地方、产区和销区等关系,也要考虑激励和约束等政策手段,以实现粮食产销区域间的公平与效率^[4]。借鉴国内外生态补偿与区域协调发展经验,可通过多样化的要素扶持方式来增强主产区内生动力,如结合资金补贴、技术援助和产业协作;推动多元主体参与,吸引政府、金融机构、企业及社会资本共同支持主产区发展,形成稳定、可持续的利益补偿格局^[5]。要从根本上解决粮食生产的外部性问题,首先从粮食价格入手,确保粮食市场价格反映其生产的真实成本,包括生态环境等各种外部性。现行的粮食价格往往未能覆盖生态系统服务的价值及生产对环境的负面影响(如温室气体排放、土地退化等)。因此,只有确保粮食价格能够涵盖这些外部性,才能激励生产者采用更加可持续的农业实践,减少对环境的损害。此外,应探索将粮食主销区和主产区的省际横向补偿机制扩展到非粮食类食物,以更好地体现大食物观。从未来膳食变化趋势来看,粮食在居民消费中的比重将会下降,而蔬菜、水果、优质蛋白的消费还会继续上升。如果过度补贴粮食产业,可能会相对降低其他非粮食类食物产业的比较优势,影响其生产积极性和产量。因此,未来的政策设计应当更加多元化,以适应大食物观的需求,从而平衡各类食物生产之间的资源分配。

(三) 完善补偿标准与资金使用设计

补偿标准方面,应以粮食生产的外部成本为参考。将外部成本内部化可以确保生产和消费双方承担起各自应负担的环境和社会责任,同时促进资源的合理配置和环境的可持续保护。此外,还应考虑补偿标准的可负担性,采取分阶段逐步递增的方式进行设定,以便适应不同地区经济发展差异。首先,应当制定一个相对较低的初始标准,将所有省份纳入补偿基金中,从而确保公平性和覆盖面。鉴于补偿基金需要在全国范围内统一筹划和分配,若在初始阶段选取部分省份先行试点,或将导致操作复杂度上升,影响整体推进效率,故建议直接在全国范围内统筹实施。具体的补偿标准应基于粮食生产的真实成本与市场价格之间的差异核算,并结合各产销区的经济发展水平和粮食生产对环境造成的负担,进行科学加权计算。不同主产区由于粮食生产成本差异,获得的补偿标准应有所不同,而主销区支付的补偿标准则应统一。

补偿资金用途方面,应明确规定其应用于提高粮食综合生产能力,尤其应支持那些非直接影响市场的绿箱政策,如农业基础设施建设和绿色农业生产技术的推广。补偿金不应该直接用于补贴粮食价格,以避免对市场机制的过度干预。同时,可以将部分资金用于提高主产区的公共服务

能力,因为良好的公共服务能力可以间接支持粮食生产,改善农民生活条件,有利于粮食主产区的长远发展;但过多将资金用于公共服务可能会削弱对粮食生产和农民的直接支持,要慎重考虑比例和具体实施方式,确保不偏离补偿基金的初衷,同时真正惠及农民和粮食生产。总的来看,补偿基金的使用要更有效地推动粮食主产区的可持续发展,在确保国家粮食安全的同时,兼顾经济效率和环境可持续性。

(四) 动态调整优化粮食生产布局

未来需要从全国视角出发,结合各省份的资源禀赋、粮食需求以及生产能力,动态调整粮食生产布局,以提高粮食安全保障能力。粮食产销区的划分应更加精细化,而不仅仅局限于以省域为单位。目前,以省域划定粮食主产区存在多方面的弊端:一是省域范围太大,以省为单位划定主产区导致政策覆盖范围过大,难以精确瞄准实际的粮食生产高效区域。这种宽泛的划分方式往往削弱了政策的实施效果,影响政策的精确性与有效性。二是各省区内部空间分异性明显,各省内部存在较大差异,主产省和主销省中都可能存在粮食主产县。例如,虽然某些省份被划为主产区,但其中部分地区的粮食生产能力较弱,反之,某些主销省内部却有产粮大县,这表明仅按省域划定并不能准确反映实际的粮食生产格局。三是省域划定主产区,容易使现有主销省市逃避保障国家粮食安全的责任^[2]。从粮食主产省(区)的角度阐述粮食生产的利益补偿问题显然不够全面,粮食主产省(区)中的产粮大县是粮食主产区粮食生产的中坚力量,而非主产省(区)的产粮大县同样也是保障国家粮食安全的重要支撑点^[17]。建议将补偿机制的实施单元细化至县级行政区域,这一方面可以更好地体现政策的公平性,使得所有对粮食生产作出重要贡献的区域都能获得合理补偿,另一方面也有助于提高补偿政策的精准性,使其能够根据各地实际情况实施差异化补偿。

在调整粮食生产布局时,应充分考虑各地的资源比较优势,确保粮食生产与资源环境条件相适应。从资源条件上看,各地区的光热资源、水资源、物种资源和土地类型差异较大,在制定政策时还需考虑生态承载力的限制,避免因政策激励导致地方过度透支资源环境承载力,盲目扩大粮食生产,应重点引导资源环境条件优越地区(尤其是南方地区)合理提升粮食产能。为适应不断变化的粮食需求、资源条件和气候情景,建议每5年对主产区、主销区和平衡区进行动态调整,并为地方政府和农户提供更加稳定的政策预期。此外,在调整过程中应当提前谋划,考虑气候变化等长期因素的影响,以确保粮食生产布局的科学性和前瞻性。通过动态调整粮食生产布局,充分发挥各地资源比较优势,可以更好地平衡粮食生产与生态保护,提高土地利用效率,同时也能更公平地分配粮食生产责任,从而更有效地保障国家粮食安全和推动农业可持续发展。

参考文献:

- [1]中央农村工作领导小组办公室. 习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [2]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]. 经济学动态, 2012(11):49-55.
- [3]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(2):214-221.
- [4]本书编写组. 党的二十届三中全会《决定》学习辅导百问[M]. 北京:党建读物出版社,学习出版社,2024.
- [5]王怡婷,魏广成,巴雪真,等. 区际补偿对粮食产销区省际横向利益补偿的启示借鉴[J]. 农业经济与管理, 2024(5):15-29.
- [6]王越,刘余,钟钰. 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[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2025(1):153-167.
- [7]赵予新,孙红霞. 粮食产销协作的“龙江模式”及其创新路径研究[J]. 粮食科技与经济, 2024(3):1-5.
- [8]杜志雄. 探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制[J]. 中国农村经济, 2024(1):16-20.
- [9]YANG J, GAO B, XIA F, et al. Internalizing the external costs to achieve environmental and economic goals: a case study of rice production in China[J]. Food policy, 2025(132):102857.

- [10]侯荣娜,戴旭宏.改革和完善东北地区粮食安全与利益补偿机制路径选择[J].农村经济,2020(11):62-68.
- [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.
- [12]王一杰,邸菲,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(1):37-47.
- [13]吴玲,刘腾谣.粮食主产区实施利益补偿的价值判断与政策导向[J].中国农业资源与区划,2017(7):1-9.
- [14]孙晶晶,赵凯,牛影影.三大粮食功能区社会经济发展水平评价及其差异分析——基于粮食主产区利益补偿视角[J].农业现代化研究,2017(4):581-588.
- [15]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(1):85-90.
- [16]于法稳,孙韩小雪.共同富裕目标下建立粮食产销区省际横向利益补偿机制研究[J].中国国情国力,2024(4):10-14.
- [17]辛翔飞,张怡,王济民.中国产粮大县的利益补偿——基于粮食生产和县域财政收入的视角[J].技术经济,2016(1):83-87.
- [18]颜波.健全“两个机制”调动“两个积极性”为全方位夯实粮食安全根基提供机制保障[J].粮油食品科技,2023(5):1-8.
- [19]陈明星.粮食产销区省际横向利益补偿内在机理与机制设计[J].农村经济,2025(1):38-45.
- [20]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.
- [21]魏后凯,贾小玲.中国粮食主产区萎缩态势及其福利损失[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(6):65-79.
- [22]魏后凯.应重新划分粮食产销区并完善相关政策[J].中国经济报告,2024(2):39-40.
- [23]焦晋鹏.我国粮食主产区补偿机制的构建及仿真模拟[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(6):100-108.
- [24]王越,孔令宇,高丹桂,等.生产要素视角下粮食主产区利益补偿机制研究——以东北粮食主产区为例[J].中国农村经济,2024(6):117-135.
- [25]胡明,姚俊智.粮食产销区横向利益补偿的逻辑展开与制度进路[J].农村经济,2025(1):20-28.
- [26]孙珊,李邦勤.建立粮食产销区省际横向利益补偿机制研究[J].中国经贸导刊,2024(9):25-28.
- [27]BROOKS J, DIAZ-BONILLA E. How helpful are the “hidden costs of food systems” numbers? [J]. Food policy, 2025(131):102796.
- [28]HENDRIKS S, RUIZ A D G, ACOSTA M H, et al. The true cost of food; a preliminary assessment [M]//VON BRAUN J, AFSANA K, FRESCO L O, et al. Science and innovations for food systems transformation. Cham: Springer International Publishing, 2023:581-601.
- [29]Food System Economics Commission. The economics of the food system transformation [R/OL]. (2024-10-10) [2025-04-25]. https://foodsystemeconomics.org/wp-content/uploads/FSEC-Global_Policy_Report.pdf.
- [30]Rockefeller Foundation. True cost of food; measuring what matters to transform the US food system [R/OL]. (2021-07-10) [2025-04-25]. <https://www.rockefellerfoundation.org/wp-content/uploads/2021/07/True-Cost-of-Food-Full-Report-Final.pdf>.
- [31]丁存振,纪祥宇.基于生态视角的粮食产销区横向利益补偿机制研究[J].农业经济与管理,2024(5):30-43.
- [32]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.
- [33]贾晋,丁华.基于马克思主义级差地租理论的粮食产销区横向利益补偿机制:理论分析、补偿设计与路径选择[J].农业经济与管理,2024(5):1-14.
- [34]李治,陈春丽,何亚萍.高标准农田建设背景下粮食产销区省际横向利益补偿机制构建研究[J].农业经济与管理,2024(5):44-52.
- [35]郭雅媛,张青.粮食主产区利益补偿机制创新研究——基于粮食安全问题的战略思考[J].开放导报,2023(3):88-95.
- [36]胡凌啸,刘余,华中昱.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.
- [37]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.

- [38] 王志娜, 陈轩, 施龙中. 产粮大县奖励政策与中国县级粮食生产——基于空间双重差分模型的分析[J]. 农业技术经济, 2025(2):63 - 91.
- [39] 赵和楠, 刘雨诗, 李智慧. 产粮大县奖励政策对县域粮食生产的影响:有效激励抑或有限福利[J]. 改革, 2024(6):93 - 107.
- [40] 伍骏骞, 张星民. 粮食生产激励能促进农民增收和县域经济发展吗? ——基于产粮大县奖励政策的准自然实验[J]. 财经研究, 2023(1):124 - 138.
- [41] 习近平. 论“三农”工作[M]. 北京:中央文献出版社, 2022.
- [42] 习近平. 加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J]. 农村工作通讯, 2023(6):4 - 9.
- [43] 孙中叶, 杨传宇, 李治. 健全我国粮食主产区利益补偿机制的新思路[J]. 农业经济与管理, 2024(1):1 - 11.

The Construction Foundations, Key Bottlenecks, and Innovative Pathways of the Benefit Compensation Mechanism for Major Grain-Producing Regions in China

LONG Wen-jin^a, YANG Jin-tao^a, TIAN Xu^a, FAN Sheng-gen^b

(*a. College of Economics and Management; b. Academy of Global Food Economics and Policy, China Agricultural University, Beijing 100083, China*)

Abstract: China's major grain-producing regions have long faced the development dilemma of "high grain production but weak economy and poor fiscal capacity". Establishing and improving the benefit compensation mechanism for these regions has strategic significance for ensuring national food security, promoting coordinated regional development, and achieving common prosperity. This paper aims to uncover the underlying logic behind the establishment of the benefit compensation mechanism for major grain-producing regions, identify theoretical shortcomings and practical bottlenecks of the current mechanism, and propose innovative pathways and policy recommendations. Through analyzing relevant policies and statistical data, and applying public goods theory, externality theory, and regional balanced development theory, the study conducts a comparative analysis of food security responsibilities and regional development conditions between grain-producing and grain-consuming regions, demonstrating the necessity and rationality of establishing a benefit compensation mechanism. The research finds that the theoretical foundation of the current compensation mechanism needs improvement, and compensation standards lack scientific measurement methods. In practice, the central government's vertical compensation efforts need to be strengthened, grain-consuming regions show notable absence in sharing food security responsibilities, and the spatial scope of the compensation mechanism is not clearly defined. Future efforts should focus on deepening theoretical research on compensation mechanisms, constructing a comprehensive compensation system combining vertical and horizontal approaches, developing scientific measurement methods for compensation standards, clarifying mechanisms for the use of compensation funds, and optimizing grain production distributions dynamically, to promote the synergistic advancement of national food security and regional balanced development.

Key Words: major grain-producing regions; major grain-consuming regions; benefit compensation; food security; food cost

【责任编辑:毛殷】