服务 Agriculture **服务** 三农



补偿粮食主产区:让抓粮有动力 种粮不吃亏

——对话钟钰、蔡海龙、孙亮、许崇砚

我国13个粮食主产区省份,承担了占全国产量75%以上的粮食生产任务。 然而,主产区为了发展粮食生产,牺牲了很多市场机会,"粮财倒挂""高产穷县" 问题突出。粮食产销区之间,经济发展的天平失衡。今年中央一号文件提出,启 动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。如何理解横向利益补偿机 制的意义?启动实施工作面临哪些重点?又该怎样推动产销区之间深度协作、 互利共赢? 此次对话邀请中国农业科学院农业经济与发展研究所产业经济研究 室主任钟钰、中国农业大学经济管理学院教授蔡海龙、黑龙江省鸡西市委副书记 孙亮、广东省清远市连山壮族瑶族自治县委书记许崇砚展开探讨交流。



销区要拿出真金白银、实施项目工程,让产区付出可承受、收获有实感

记者:从制定到启动实施,横向利 益补偿机制的构建主要经历了哪些阶

钟钰:我国粮食主产区形成于2004 年。目前全国共有黑龙江、河南、山东、 四川、江苏、河北、吉林、安徽、湖南、湖 北、内蒙古、江西、辽宁等13个粮食主产 区省份,主产区产粮总量占全国粮食总 产量的75%以上。由于种粮比较效益 低,一些粮食主产区长期面临"粮财倒 挂"情况。国家对此早有关注,从2004 年起开始对粮食主产区支持补偿,最初 表现在对主产区生产、产能的支持。 2004年中央一号文件提出,加强主产区 粮食生产能力建设;2005年中央一号文 件提出,切实加强对粮食主产区的支 持,这是补偿的第一阶段。第二阶段是 对主产区进行利益补偿,支持的基本面 在逐步拓展。2008年党的十七届三中 全会审议通过《中共中央关于推进农村 改革发展若干重大问题的决定》,提出 建立主产区利益补偿制度,之后几乎每 年的一号文件都提到这一内容。第三 阶段是在中央纵向补偿的基础上增加 省际之间的横向利益补偿。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;2025年中央一 号文件提出,启动实施中央统筹下的粮 食产销区省际横向利益补偿。这意味 着这项机制不再停留于文件或研究层 面,而是进入实际操作阶段。也就是 说,销区要拿出真金白银、实施项目工 程,让产区付出可承受、收获有实感。

记者:过去通常实行的是自上而下 的纵向利益补偿,为什么如今开始实施 横向利益补偿?

蔡海龙:这是因为中央补偿资金有 限,纵向补偿模式存在边际效益递减问 题,难以完全弥补主产区因粮食生产而 牺牲的经济机会成本,无法从根本上解 决主产区面临的"粮财倒挂""高产穷 县"问题。在这种情况下,启动实施横 向利益补偿,能为主产区提供可感可及 的横向财力补偿。具体而言,这种转变 有几点重要意义:

第一,这是守护粮食安全底线思维

的具体体现。近20年来,我国粮食生产 格局发生了较大变化,保生产重任更加 集中落在主产区,主销区粮食产量占全 国比重持续下降。粮食产量区域间不 平衡的格局,给守护粮食安全带来一定 挑战。横向利益补偿机制的建立就是 在强调,粮食安全不只是粮食主产区的 责任,主产区、主销区和产销平衡区都 应承担责任,确保粮食播种面积不下 降、产量不降低。

第二,这是实现粮食安全义利并重 的重要手段。尽管中央对地方抓粮的 政治约束不断收紧,但一些地方抓粮积 极性不高,"说起来重要,干起来次要, 忙起来不要"的现象依然普遍存在。部 分主销区以工业化和城市化为主导,耕 地数量和粮食产量快速下滑,有效粮田 面积和粮食播种面积不断削减,粮食安 全责任外移。通过建立横向利益补偿 机制,有利干压紧压实地方党委政府粮 食安全义务和责任,同时有效调动粮食 生产优势区域抓粮食生产的积极性,遏 制粮食主销区牺牲粮食生产换取其他 发展机会的冲动。

第三,这是贯彻共享发展理念、促 进共同富裕的有效举措。构建横向利 益补偿机制,是遵循"谁受益,谁补偿" 原则、践行"先富带后富"思路的具体实 践,有利于平衡各地区之间的利益,缩 小产销区之间的发展差距,实现均衡发 展、共同富裕。

孙亮:横向利益补偿机制推出的核 心动因在于,中央财政纵向转移支付在 日益增长的压力下,难以充分弥合产销 区因功能定位差异形成的利益失衡。 主产区长期承担着保障国家粮食安全 的重任,为此付出了巨大的耕地、水资 源及潜在发展机会成本,经济负担较 重;而主销区在享受稳定粮源供给带来 的安全红利与经济发展空间的同时,对 产区实际付出的成本补偿责任相对缺 位。这种"产区担责、销区受益"的格局 既制约了产区可持续生产能力,也弱化 了销区的粮食安全责任意识。

记者:启动实施横向利益补偿,与 提升农民的种粮积极性、提升主产区的

粮食生产能力之间有什么具体联系?

孙亮:启动实施横向利益补偿与提 升农民种粮积极性、增强主产区粮食生 产能力之间存在紧密的因果关系和协 同效应。

一是可以直接提升农民种粮积极 性。当前我国粮食安全形势总体稳定, 但调动农民种粮积极性仍面临诸多挑 战。最直接的原因是种粮比较效益 低。通过主销区向主产区横向转移资 金,可增加对农民的补贴,提高净收益, 进而提高农民种粮积极性。同时,横向 补偿与现有纵向补贴形成组合拳,通过 动态调整补贴标准,确保收益保障的稳 定性和可持续性。

二是能够进一步强化产区生产能 力。通过主销区资金反哺,能直接增加 主产区财政收入,使其有能力投资高标 准农田、水利设施等建设项目,进一步 提高粮食生产能力。此外,通过责任量 化,主产区得以专注发挥比较优势,释 放产能潜力,也避免主销区过度依赖粮 食调入而忽视本地生产,减轻主产区生 态与资源压力。

三是双向赋能粮食安全。短期来 看,补偿资金如果通过订单溢价等方 式,可以提高农民种粮净收益,稳定播 种面积。长期来看,主产区财政增收定 向投入高标准农田、农业科技和抗灾体 系建设,可系统性提升粮食产能韧性和 单产水平。二者协同形成"收益保障激 发生产投入、产能升级反哺收益增长" 的可持续循环,为粮食安全提供核心支

许条砚:我主要谈谈这项机制与提 升主产区粮食生产能力的联系。首先, 这能帮助增强主产区财政能力,使主产 区有能力投资高标准农田、水利设施等 耕地基础设施及地力保障条件,提升土 地产能。其次,能推动产销区开展农业 科技合作,解决主产区科技投入不足问 题,推讲主产区粮食产量、质量和产值 的同向提升。最后,横向补偿可提供替 代性收入,有效减轻主产区因经济压力 而发展非粮产业的倾向程度,确保耕地 优先用于粮食生产。

补偿标准要兼顾公平与效率,又要保证可行性

记者:横向利益补偿机制的制定、

主要难点在哪? 蔡海龙:主要有两方面难点。一方 面,在"为什么要补偿,以及如何补偿" 上有争论。一些人认为,虽然主销区需 要调入粮食,但调入的粮食也是通过市 场交易购买的,已经付过费了,没有补 偿的必要。也有人认为,对我们这样一 个人口庞大、人多地少、耕地资源家底 子不够好的国家来说,粮食不同于一般 产品或商品,是极为重要的战略物资, 具有保障国家安全的极端重要价值。 粮食的一般产品属性可以通过粮食交 易价格得以体现,无需补偿,但粮食的 国家安全价值难以体现在粮食的交易 价格之中,需要得到合理的补偿。

另一方面,难在"不好确定谁来支 付补偿,是中央还是地方"。很多人都 知道,确保国家粮食安全,是中央和地 方的共同责任。但既不能把责任都推 给中央,也不能把责任都压给地方,必 须体现双主体责任。然而,落实地方 责任的现实困难是,需要支付补偿资

金的主销区要么是国家利税上缴大省 (自治区、直辖市),这些地区要么是在 税收方面作出了贡献,再支付粮食补 偿资金难免有压力和情绪,要么是耕 地资源不足、主要承担生态保护功能 和战略物资保障的省份,本身就需要 中央的转移支付,没有能力支付补偿

记者:刚刚我们也提到,构建这项 机制的一大难点是确定补偿办法。随 着补偿机制逐步启动落地,补偿办法又 将细化到补偿标准、补偿额度,对此您 怎么看? 怎样确保这项机制长久运转?

钟钰:在我看来,确定补偿标准主 要难在收集基础数据。目前粮食行业 流通统计仍不足,特别是省际粮食调 入调出流向不明确,产销区之间的调 入调出量尚缺乏准确数据。如黑龙江 和广东的居民相比,饮食结构有比较 大的差异。我们只能假设不同地区居 民粮食消费没有异质性,以此来推算 补偿情况,这是当前没有办法的办 法。未来还是要加强粮食流通数据管

理的系统化,为产销区之间的横向利 益补偿提供坚实的数据支撑。冉有, 生产粮食的资本投入方面没有形成基 础数据,粮食固定资本形成、折旧等都 存在缺失,只能用农业近似替代。应 进一步准确核算粮食生产方面的资本 存量,测算粮食和非粮食生产要素的 产出弹性。

需要注意的是,上述测算过程考虑 了净调出粮食所对应的要素投向,可以 较好反映粮食净调出省份为保障粮食 生产所面临的机会成本,但基于户籍人 口和常住人口口径测算的补偿金额,仅 能作为横向利益补偿的上限。这是因 为在横向利益补偿实施的时候,区域分 工格局已初具雏形,农业和非农业领域 的要素产出差异也并非完全来自粮食 主产区政策和粮食生产责任,况且产销 区之间对要素利用效率也有差异。考 虑到分工的经济影响,基于产销区技术 水平、产业发展情况等因素的影响,种 粮造成的潜在经济损失要有科学的补 偿比例。

蔡海龙:确定补偿金额有两个核 心要素,一是补偿依据,即确定哪些 地方出钱,哪些地方收钱,这决定了 政策的涉及面;二是补偿标准,即确 定一公斤粮食补多少钱,这决定了政 策力度。

对于政策的涉及面,核心依据是各 地区粮食的产需盈缺,但也需要兼顾自 然资源禀赋、粮食自给率、经济发展水 平等实际情况。对于补偿力度,可依据 不同的补偿理论,从多个角度计算。有 些学者从主产区生产粮食的机会成本 角度提出补偿标准,也有些学者从粮食 安全价值角度提出补偿标准。事实上, 精确衡量补偿标准难度是很大的,且这 种标准随着经济发展水平、城镇化和人 口等因素的变化而变化。

确定补偿主体和标准的指标,既要 科学合理,能够体现抓粮有动力、种粮 不吃亏,又要客观公正,避免主观因素 对指标的干预。此外,补偿金额的测算 方法要简单易行,补偿机制要各方能接 受、可落地。现阶段的重点在于建立机 制,未来随着制度实施,还要根据实际

要强调的是,启动这项政策是为了 健全粮食生产支持政策体系,进一步促 进各省落实粮食生产责任,这决定了该 项政策与粮食生产责任落实考核制度 相辅相成。因此,对主销区来说,承担 了横向利益补偿责任并不意味着可以 降低粮食的生产责任,仍应按照党政同 责的要求切实完成中央确定的考核生 产任务;对主产区来说,补偿机制仅是 有限激励,不鼓励无限地增产,应结合 本省自然资源条件、生态发展规划等因 素,合理确定增产目标,完成中央确定 的粮食生产目标任务。

孙亮:补偿标准要兼顾公平与效 率,又要保证有可行性,我认为可以重 点考虑以下问题。首先,得算清楚"谁 该掏钱、掏多少",核心是看主销区实际 "吃了多少外省粮",这体现了"谁消费, 谁负责"的原则。同时,不能光看粮食 本身,还得考虑产区为保护耕地牺牲的 发展机会,以及生态代价,这部分隐性 成本量化起来比较棘手,但又是体现公

其次,要掂量主销区的钱包"厚 度"。补偿不能搞"一刀切",得考虑不 同销区的经济实力。经济强省应多承 担些,经济弱些的销区负担就得轻点, 否则难以为继。另外,如果销区已经在 用其他方式帮忙,比如投资产区搞加 工、提供技术支持,这部分贡献也该折 算进补偿额度,体现灵活性。

再者,补偿金额不能是定额。得建 立动态调整机制,跟随粮食市场价格 和生产成本变化浮动,比如粮食价格 波动时,要综合考虑种植成本因素,确 保产区获得的实际补偿购买力不因通 胀或成本增加而缩水;也要和中央的 纵向补贴政策联动,比如中央补贴多 了,地方横向补偿就可以适当调减,避 免重复或不足,后续再逐步完善,陆续 加入生态补偿等复杂因子。总之,补 偿的目标是找到利益平衡点,让双方 负担都在可承受范围内,这项机制才 能长久运转。

推动产销区深度协作,核心在于构建利益共享、风险共担的市场化机制

记者:有主销区到主产区建立优质 粮食生产基地,这一被称为粮食"飞地" 的区域合作创新模式,构建起产销区合 作的新格局。您如何看待这一模式? 还有哪些合作模式可供借鉴?

孙亮:粮食"飞地"模式是突破地理 边界限制的协同发展的实践,其核心在 于深度整合主销区与主产区的差异化 优势。主销区凭借其雄厚的资本实力、 先进的管理经验、前沿的加工技术以及 广阔成熟的消费市场网络,为主产区注 入强劲的发展动能;而主产区则依托其 优越的自然资源禀赋、种植的规模经济 效应、稳定的粮食生产能力,为合作提 供坚实的资源基础。这种"飞地"模式 超越了传统、松散的产销对接,有力促 进了粮食产业"从田间到餐桌"全链条 的深度融合与协同优化。在这一模式

下,主销区直接获得了稳定、优质、可控 的粮源供应保障,有效增强了区域粮食 安全的韧性和主动权。

钟钰:粮食"飞地"的区域合作模式 有利于互利共赢,但这种合作方式也存 在限制,更适合于邻近省份。如果是华 南与东北合作,这和异地购粮没有显著 区别,常规条件下还好,如果遇到冰冻 雨雪灾害、交通受阻,可能会"远水难解 近渴"。

在区域合作这方面比较典型的是 江苏省。江苏省作为沿海经济发达省 份,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 会经济高质量发展与守护粮食安全的 双重目标。这得益于江苏省借助苏南 苏北联动发展的契机,在横向合作方面 进行了一系列的探索与尝试。例如,

2023年,常州市向盐城市委托代保2000 亩永久基本农田保护任务。基本农田 异地代保有效解决了苏南发展空间不 足的问题,也为苏北耕地保护提供了更 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。再如,苏南通过到苏 北建设生产基地的方式保证本地区的 粮食数量和质量安全。南京市主要采 取了这一模式,自2004年起,就在淮安 市建设优质稻米基地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。

许崇砚:以连山壮族瑶族自治县情 况为例,连山县是广东省重要的粮食主 产区,也是国家重点生态功能区,农业 产业占比较高,财政收入有限。近年来 利益补偿机制在连山落地,我们得到了 省级财政补偿与产业扶持,成功创建丝 苗米、稻菜茶两个省级现代农业产业 园。重要的是,我们在产业园的带动 下,创建了水稻种质种业创新研究基 地、智慧羊标准化创新研究基地、大豆 精深加工创新研究基地等为载体的农 业新质生产力发展中心,撬动财政支持 更大的作用。以大豆精深加工基地来 说,我们本地的龙头企业众创农贸发展 有限公司,通过与专家团队合作,推动 农产品精深加工,研发出高品质黄豆、 黑豆,并引进国内外先进的大豆加工技 术,通过"公司+合作社+农户"的经营模 式,带动群众种上"致富豆",人均增收 2.8万余元,推动了连山农业种植规模 化发展。

记者:持续联结产区与销区一起加 强协作,共同把蛋糕做大,您有哪些建 议?

许素砚:推动产销区深度协作,核 心在于构建利益共享、风险共担的市场 化机制,通过要素高效流通和产业融合 将蛋糕做大,实现互利共赢。首先,可 以构建市场化协作机制,让销区企业以 资金、技术入股产区合作社或加工厂, 形成"销区资本+产区资源"的合资企 业,按股分红。其次,要推动要素跨区 域高效配置。注重对土地与劳动力资 源进行优化。让销区企业在产区流转 土地建设专属基地,聘用当地农民为产 业工人,实现"土地集约化+就业本地 化"。产区劳动力定向输出至销区加 工、物流环节,建立劳务协作培训机 制。再有,加强基础设施共建。让销区

参与投资产区冷链物流,减少运输损 耗。共建"飞地产业园",产区提供土地 和原料,销区引进食品加工企业,税收 分成。最后,要拓展协作场景与业态。 让产区在销区设立"前店后仓"式展销 中心,缩短供应链响应时间。销区城市 支持产区建设"菜篮子"保供基地,给予 认证和采购补贴。

记者:启动实施中央统筹下的粮食产 销区省际横向利益补偿,是促进主产区、 主销区、产销平衡区牢牢守住自己责任田 的重要手段,对于确保粮食播种面积不下 降、产量不降低,稳稳端住中国饭碗具有 重要意义。在补偿机制实施中,补偿金额 的测算方法要简单易行,补偿机制要各方 能接受、可落地。与此同时,还要持续推 动产区与销区加强协作,通过要素流通和 产业融合,实现互利共赢。

(据《农民日报》)