

智库圆桌(第71期·总280期)

# 健全粮食主产区利益补偿机制

粮食主产区是我国粮食生产的核心区,13个主产区粮食产量占全国总产量比重近80%。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,政府抓粮和农民种粮积极性面临考验。谁来补偿主产区利益?二十届中央全面深化改革委员会第五次会议指出,要在建立省际横向利益补偿机制上迈出实质性步伐,推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

据国家统计局数据

2023年

13个 粮食主产区

粮食产量合计 54171万吨

占全国粮食总产量的

77.90%

7个 主销区

粮食产量合计 2987.4万吨

仅占全国粮食总产量的4.3%

## 主产区为保障粮食安全作出重要贡献



粮食主产区为保障国家粮食安全发挥了怎样的作用,粮食产销区经济发展不平衡的原因有哪些?

钟钰(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):我国粮食产销格局是各地资源禀赋、区位条件、经济基础、人口流动、区域政策等因素综合作用形成的。2003年至2004年,国家根据各省(区、市)粮食产量、人均占有量、商品库存量等,确定了黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古等13个主产区,北京、天津、上海、浙江等7个主销区和山西、广西、贵州、云南等11个产销平衡区。此后,粮食主产区、主销区和产销平衡区三大区域功能定位逐步清晰,国家对主产区的差异化支持也越来越明显。“十五”规划提出在粮食主产区集中连片建设高产稳产大型商品粮生产基地。2009年,国务院办公厅印发《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009—2020年)》,进一步明确从13个粮食主产省(区)选出680个县(市、区、场),着力打造粮食生产核心区。

主产区在保障国家粮食安全中的地位和作用十分重要。从粮食产量看,粮食主产区设立之初,产量为3.06亿吨,约占全国的71.00%,2023年该比重为77.90%,较2003年上升6.9个百分点。主产区粮食产量占比变化大体可分为两个阶段。2020年以前,主产区粮食产量占全

国比重上升相对较快,2003年至2019年从71.00%上升到78.89%。2020年,习近平总书记对全国春季农业生产工作作出重要指示,强调“产销平衡区和主销区要保持应有的自给率,共同承担起维护国家粮食安全的责任”。主销区和产销平衡区的粮食生产有所恢复,占全国粮食产量比重从2019年的21.11%增加到2023年的22.11%。

从粮食净调出看,我国粮食净调出量总体增加,这主要与粮食商品化和生产专业化趋势增强有关,但粮食净调出省逐步减少。2003年,全国16个省(区)有粮食净调出能力,净调出总量5032.52万吨,约占全国粮食总产量11.68%;2023年,有粮食净调出能力的仅剩黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、安徽、河南和新疆7个省(区),净调出总量12862.37万吨,是2003年的2.56倍,占全国粮食总产量的18.50%,较2003年提升6.82个百分点。2003年,粮食主产区、主销区和产销平衡区的粮食净调出率分别为15.19%、-120.19%和-6.61%,当时产销平衡区大体可以实现粮食供需平衡。2023年,三大区域粮食净调出率分别为11.17%、-521.90%和-51.65%,主销区粮食产量不足消费量六分之一,而产销平衡区不再能维持粮食供需平衡。

从粮食自给率看,仅有主产区可以满足粮食自给,2023年主销区粮食自给率不足20%,产销平衡区存在三分之一的粮食缺口。2003年至2023年,主产区、主销区和产销平衡区的粮食自给率均呈下降趋势,其中主产区下降幅

度相对较小,为5个百分点,主销区和产销平衡区的粮食自给率都下降30个百分点。粮食自给率下降主要源于人口总量和人均粮食消费量增长,特别是消费结构升级带来的蛋白质饲料消耗上升。进一步考察稻谷、小麦和玉米三大主粮,主产区的主粮自给率不断提高,从2003年的127.20%提高到2022年的134.40%,主销区和产销平衡区的主粮自给率分别下降29个百分点和26个百分点。

多数粮食主产区经济条件相对不好。从经济发展水平看,2023年主产区不变价人均国内生产总值为50687.97元/人,低于主销区和全国平均水平的80823.01元/人、55256.21元/人。与人均国内生产总值情形类似,主产区人均财政收入也远低于主销区,2023年主产区人均财政收入相当于主销区的四成,较2003年提高13个百分点,但绝对差距扩大到6508.86元/人,是2003年的近4倍。

造成粮食产销区经济发展分化的原因有以下几方面。一是地理位置影响。主销区大多位于东部沿海地区,凭借优越的地理位置和便捷的交通条件,在发展出口导向型产业方面具有明显优势,依托沿海港口便利的对外贸易条件,容易吸引外资和技术,快速形成内外互联的产业集群。二是社会环境差异。以长三角和珠三角为代表的东南沿海地区是改革开放的前沿阵地,较早建立了相对完善的市场体系,通过较为优越的营商环境和完善的政务服务,可以更好实现资源要素平滑对接,有效配置。三是承担粮食生产责任不同。主产区承担了更多保障国家粮食安全的重任,把大量资源投入经济效益较低的粮食生产,进一步加剧了产销区之间的经济差距。

## 深化多渠道产销协作地方探索

近年来,部分省份通过优势互补,探索推动粮食产销对接合作,取得哪些成效?

郭军(农业农村部农村经济研究中心研究员):近年来,主销区部分省(市)为保障区域粮食供应,主动开展省际、省内产销区之间的购销对接、投资合作、定向帮扶等各种类型利益补偿机制探索。大体可分为以下几种模式。

一是粮食异地储备模式。主销区通过异地代购代储、企业重组、并购粮库、建设生产基地等方式,与主产区探索建立储备粮储存合作关系。2003年以来,北京、上海、浙江等地地加快开展粮食异地储备,通常是在主产区选择粮食购销企业按照当地收购价格购买粮食,按成本价加委托代购费用采取一次性付款买断粮权的方式转入储备粮,并委托当地就地代储、代加工或轮换。采用企业重组、并购粮库方式可以直接参与当地粮食收购和粮食储存管理。该模式有利于调动主产区企业筹措粮源的积极性,利用主产区气候条件延长粮食储存年限,有利于主销区避开铁路运输高峰组织粮食调运,在保证调控效果的基础上降低成本,在保障主销区粮食供给的基础上,通过存储、代加工费用,给主产区带来一定收益,但没有真正解决主产区种粮收益低的问题。

二是投资共建模式。主销区通过补贴、税收优惠等政策引导域内粮食企业到主产区投资,共建粮食生产基地、仓储设施、加工园区和营销网络,支持其发展粮食加工业,提高粮食就地加工转化能力。杭州富义仓米业有限公司2013年在黑龙江投资1.5亿元,建设集粮食收购、烘干、仓储、加工于一体的综合型项目,新建15万吨粮食仓容、30万吨年加工能力生产线和日烘干湿谷1200吨的流水线。通过探索“龙头企业+农户”“龙头企业+合作组织+农户”等途径建立利益联结机制,联系当地100余家合作社和种粮大户成立粮食专业合作社联合社,推广统一品种和粮食收购“二次结算”模式,对按公司要求种植的水稻品种,在市场价收购基础上,按照40元/吨的标准进行额外补贴。此外,主销区引进主产区粮食生产、加工、经营企业等到本省合作、投资建厂。福建省加强与中储粮集团和中粮集团等央企合作,推进中央储备粮在省

布局、加大引粮入闽力度,推动中粮集团在省内粮食仓储物流设施建设、油脂食糖加工产业、异地储备、应急区域保障等多方面开展合作。通过深度合作加大主销区对主产区的支持力度,在保障主销区粮食供应的同时,有助于主产区提高粮食综合生产能力,充分调动地方政府抓粮和农民种粮的积极性,共同维护国家粮食安全。该模式对推动主产区经济发展发挥了明显作用,但仅限于少数个案,缺乏区域整体性、系统性的解决方案。

三是政府间粮食购销合作模式。产销区政府间签订粮食产销合作协议,形成稳固的合作关系。2003年以来,北京先后与河南、黑龙江、吉林签订粮食购销合作协议,按照丰歉保证、同等优先原则,根据每年地方粮食调控的需要,优先从签订协议的主产区采购粮食,价格随行就市,主产区积极组织省内国有粮食购销企业优先保证北京粮源供应。福建省从2005年开始与主产区共同主办粮食产销协作福建洽谈会,由政府牵线搭桥,发布粮油供求信息,企业自主经营,丰年由需方优先为供方提供市场,歉年由供方优先为需方提供粮源,多年来,从协作省份调入的粮食超过1亿吨。该模式保障了主销区内粮食供应,在推动全国粮食产销区供需平衡方面也发挥了重要作用,但与第一种模式类似,重点是解决产销区之间的供需对接问题,缺乏利益补偿方面的制度安排。

四是对口合作模式。主销区和主产区在综合考虑各自比较优势与特色的基础上,以互利共赢为原则,开展资金、技术、人才、物资、教育、医疗等方面的合作。2017年,国务院印发《东北地区与东部地区部分省市对口合作工作方案》,组织东北三省与东部三省、东北四市与东部四市等形成对口合作机制,开展互派干部挂职交流和定向培训。据统计,“十四五”时期以来,相关合作项目总投资金额超7000亿元,干部交流人数1700多人,通过产业合作、人才交流、技术援助等方式,支持东北地区经济社会发展,有助于优质粮油和农产品进入东部省份,丰富消费供给。该模式促进了主销区对主产区的支持,但是合作与粮食产销没有直接对应关系,缺乏对粮食生产的激励和带动作用。

以上探索虽然没能从根本上解决产销区的利益补偿问题,但推动了产销区之间的有效协作,促进了粮食主产区的发展,对保障粮食安全发挥了积极作用,为构建粮食产销区省际横向利益补偿机制提供了有益的经验借鉴。

## 中央财政纵向利益补偿力度不断加大



长期以来,对粮食主产区的利益补偿主要来自以财政转移支付为主的纵向补偿机制,包括哪些具体内容?

郭翔宇(黑龙江省高端智库现代农业发展研究中心主任、东北农业大学教授):粮食主产区利益补偿机制是国家为保障粮食安全、调动地方政府重农抓粮积极性,利用财政手段促进主产区经济社会发展实施的一系列政策措施。当前,我国已建立以财政转移支付为核心的纵向利益补偿机制,主要政策措施包括产粮大县奖励、超级产粮大县奖励、商品粮大省奖励等。产粮大县奖励资金由中央财政测算分配到县,常规产粮大县奖励资金作为一般性转移支付,由县级人民政府统筹安排使用,超级产粮大县奖励资金主要用于扶持粮食生产和产业发展。产粮大县奖励资金规模逐年增加,由2005年设立之初的55亿元大幅增加到2020年的466.7亿元。与此同时,国家对13个粮食主产区进行超级产粮大省奖励,2013年改名为商品粮大省奖励,奖励资金由中央财政测算分配到省(区),由省级财政用于支持本省(区)粮食生产和产业发展。

在不断加大产粮大县奖励力度的同时,中央财政还对粮食主产区、产粮大县实施一系列具有一定纵向利益补偿性质的特惠性、倾斜性政策支持。

一是实施支持产粮大县的农业保险政策。我国种植业保险的保险金额原则上为物化成本,2018年在内蒙古、安徽、河南等6个粮食主产区的24个产粮大县开展稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险试点,2021年实施范围扩大到13个粮食主产区的产粮大县,2023年进一步扩大至全国所有产粮大县。完全成本保险金额覆盖物化成本、土地成本和人工成本等农业生产总成本,种植收入保险金额体现农产品价格和产量,保障水平覆盖农业种植收入。2016年,中央财政加大对产粮大县三大粮食作物保险支持力度,提高产粮大县农业保险保费中央财政补贴比例,对省级财政给予保费补贴比例高于25%的部分,中央财政承担高出部分的50%。

二是实施高标准农田建设差异化补助政策。中央财政设立农田建设补助资金,作为支持各地高标准农田建设的共同财政事权转移支付资金。补助资金视地方实际情况实施差别化补助。例如,在2023年底增发的国债资金中,对东北地区、粮食主产区亩均补助标准是新建2400元、改造提升2200元,其他地区亩均补助标准是新建2200元、改造提升2000元。

在2021年至2023年高标准农田建设项目中央基建投资预算中,粮食主产区占全国的62%。

三是取消粮食主产区的粮食风险基金地方配套。1994年,中央财政与地方政府共同筹资建立了专项调控的粮食风险基金。为减轻粮食主产区财政负担,促进粮食生产稳定发展,中央财政于2009年至2011年分3年取消了主产区粮食风险基金地方配套。

四是对产粮大县公共服务能力建设进行补助。为健全粮食主产区利益补偿机制,减轻产粮大县财政压力,解决种粮农民在公共服务方面的急难愁盼问题,进一步保护和调动主产区重农抓粮积极性,国家发展改革委同有关部门组织实施了产粮大县公共服务能力提升行动。从2024年开始在内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南5个粮食调出量大的主产区开展试点,持续加大对产粮大县基础教育、医疗卫生、养老托育等公共服务体系建设的投入力度。此外,在耕地地力保护补贴、东北黑土地保护、千亿斤粮食产能提升行动等其他各项涉农资金安排时,中央财政也将粮食主产区或相应粮食种植面积、产量作为重要的测算因素,给予倾斜支持。

从粮食主产区利益补偿机制实施效果看,一方面,产粮大县奖励政策通过财政转移支付直接增加了产粮大县的财政收入。虽然产粮大县奖励不局限于粮食主产区,但2016年至2021年粮食主产区产粮大县获得的奖励资金占全国80%以上。另一方面,中央特惠性、倾斜性支持政策的实施,使粮食主产区特别是产粮大县不同程度获得了更多中央财政补贴,减轻了财政支出负担。例如,全面取消粮食主产区粮食风险基金地方配套后,主产区粮食风险基金全部由中央财政补助,每年减轻财政负担98亿元。完全成本保险和种植收入保险政策提高了产粮大县粮食作物保险保障水平。这些政策措施一定程度上缓解了主产区的财政压力,调动了地方政府重农抓粮积极性,初步形成了鼓励地方政府重农抓粮、多产多补的正向激励体系。

2005年以来,完善粮食主产区利益补偿机制工作取得明显成效,但从保障国家粮食安全和促进粮食主产区发展来看,还存在一定局限性。以产粮大县奖励为主的利益补偿规模逐年增加,但补偿力度和激励作用还有待提高;目前对主产区的利益补偿主要以中央政府主导的纵向补偿机制为主,补偿主体单一,缺乏非主产区对主产区的横向利益补偿;补偿范围和对象以县级政府为主,对省级政府的补偿标准偏低;等等。

## 促进省际横向补偿激发粮食生产积极性



如何在建立省际横向利益补偿机制上迈出实质性步伐,推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任?

孙中叶(河南省特色智库粮食经济研究中心主任、河南工业大学教授):自2003年至2004年划定粮食主产区、主销区和产销平衡区以来,粮食生产高度集中在主产区,2003年至2023年,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89.1%;粮食主产区贡献了全国近80%的粮食产量,80%以上的商品粮、90%左右的粮食调出量。主产区不仅以其粮食生产支撑着全国工业化、城镇化的粮食需求,而且这种贡献以放弃更多发展空间、发展机会为代价,一定程度上影响了主产区地方政府抓粮和部分农民种粮的积极性。

一是种粮比较收益低。2010年以来粮食生产成本持续走高,且增长速度高于种粮收益,2022年净利润仅维持在189.3元/亩,甚至在2016年至2019年间出现了净利润为负的情况,而蔬菜和水果等经济作物每亩净收益基本维持在千元以上,2022年蔬菜和苹果亩均净收益分别达到3073.66元和2477.8元,远高于种粮净收益。

二是粮食生产促进农民增收功能弱

化。2023年农民工月均收入4780元,按照粮食种植亩均收益1500元、每户平均种植6亩至7亩测算,农民年均收入仅1万元左右,农民种粮积极性受到影响。

三是主产区耕地保护等责任更重、受限更多。主销区从主产区调粮食,一定程度上相当于调耕地、调水资源,也调走了其他高效产业的发展机会,加剧了产销区之间的发展差距。国家统计局数据显示,全国第一和第二粮食大省,黑龙江和河南2023年地方人均财政收入分别为4559元和4597元,而全国地方人均财政收入为8315元,是黑龙江和河南的近2倍。

粮食生产是国家粮食安全的基石,主产区是保障粮食有效供给的核心动力源。有效的补偿机制能够缓解粮食生产的多重矛盾。党的十八大以来,党中央高度重视粮食主产区利益补偿问题,持续加大财政对主产区的转移支付力度。要从根本上解决主产区或者产粮大县面临的“粮财倒挂”“高产穷县”困境,健全粮食主产区利益补偿机制势在必行,需创新利益补偿方式、拓展补偿渠道,在加大纵向补偿力度的同时,建立粮食产销区横向补偿机制,让主产区抓粮得实惠、不吃亏,进一步激发地方发展粮食生产积极性,缩小产销区之间发展差距,实现区域协调发展。

统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,涉及产销区利益的调整,既要考虑中央和地方、产区和销区等关系,也要考虑效率和公平、激励和约束等政策取向。在补偿目标上,粮食

产销区横向利益补偿机制要综合考虑主产区经济社会发展和粮食生产能力的可持续性,以及主销区的承受能力。在补偿方式上,坚持有为政府和有效市场相结合原则,建立多种补偿渠道。

第一,设立粮食产销区横向利益补偿专项资金。综合考虑各地经济和财政状况,按照“谁缺粮、谁出钱”原则,以粮食净调出量和粮食生产资源消耗等指标为依据,由国家统一确定补偿标准和补偿总额,粮食调入省上缴补偿金,按贡献度大小对粮食调出省进行补偿。

第二,参考碳汇交易原理,构建农业碳汇交易市场。由粮食调入省份按区域内粮食产量与消费量差额产生的碳排放交易量,确定主销区支付标准,向中央上缴国家粮食安全补偿金,再由中央转移到粮食调出省份,对主产区的贡献给予适当补偿。

第三,构建粮食产业发展共同体。统筹安排,引导主产区和主销区从产销关系逐步向产业链合作关系转变,鼓励双方共建粮食生产基地、仓储设施、加工园区和物流运输网络,加快形成多元化、规模化、现代化的粮食产销合作体系,共享粮食产业发展效益。

第四,建立粮食补偿指数增长长效机制。向缺粮地区释放粮食调入越多补偿越多信号,既要提高余粮地区粮食生产积极性,又要防止缺粮地区粮食自给率进一步下降,压实各地区粮食安全责任,形成饭碗一起端、责任一起扛的粮食安全格局。

第五,建立产销区粮食生产基础设施建设资金帮扶机制。由中央统筹安排,主产区公布优质粮食生产基地、农田水利、科技研发和气象观测等基础设施建设计划,主销区可通过给予资金帮扶获得粮食优先调入权。