

中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向

魏后凯 王业强

(中国社会科学院城市发展与环境研究所, 北京 100005)

摘要: 粮食主产区在国家粮食生产和安全中起到至关重要的作用。长期以来, 中国的粮食支持政策侧重针对种粮农户、以粮食生产为重点, 而对粮食主产区没有引起应有的重视。粮食主产区是全国粮食生产核心区和国家粮食安全重要保障区, 也是一种关键问题区域, 目前在发展中面临着诸多困难, 迫切需要中央政府给予全方位支持。为确保国家粮食安全, 促进区域协调发展, 当前亟需从国家战略高度, 制定实施一个专门的国家粮食主产区政策, 建立健全主产区利益补偿机制, 推动主产区实现共同富裕目标。

关键词: 粮食主产区; 问题区域; 利益补偿机制; 区域援助政策

粮食安全问题是一个关系国计民生的重大战略问题。自联合国粮农组织于1974年首次提出粮食安全概念以来, 粮食安全问题得到了世界各国的高度重视。近年来, 为确保国家粮食安全, 中国政府制定实施了一系列支持粮食生产发展的政策措施, 并在投资和政策方面对粮食主产区给予一定倾斜。由于粮食是一种准公共产品, 也是一种弱质产业, 其比较利益低, 在工业化和城镇化快速推进的背景下, 粮食主产区面临“产粮大县、经济弱县、财政穷县”的困境, 其范围呈现不断萎缩态势。借鉴中国扶贫的经验, 当前很有必要采取普惠制与特惠制相结合的办法, 即把粮食产业政策与粮食主产区政策(粮食区域政策)有机结合起来, 在进一步加大对粮食生产发展支持力度的基础上, 单独对粮食主产区实行一种特殊的国家援助和补偿政策, 着力支持粮食主产区发展粮食生产, 推进经济社会全面进步, 使之在成为全国粮食生产核心区和粮食安全重要保障区的同时, 能与全国其他地区同步实现全面小康和现代化目标。

一、对现行国家粮食主产区政策的反思

近年来, 中国政府日益高度重视农业发展和粮食生产, 先后启动了优质粮食产业工程、沃土工程、种子工程、植保工程、节水农业、中低产田改造、大型商品粮基地建设等项目, 制定实施了一系列支农惠农政策。从2004年起, 中共中央连续9年出台了以“三农”为主题的一号文件, 同时在全国范围内推广粮食直补政策, 启动实施了良种直补、农机购置直补、粮食最低收购价、农资综合直补等措施, 由此初步形成了一个有利于保障国家粮食安全和农民增收的粮食补贴政策体系。这些政策主要针对种粮农户, 以粮食生产为重点, 属于普惠性的粮食产业政策, 它对调动农民种粮积极性, 稳定和增加粮食生产, 保障国家粮食安全起到了重要作用。

粮食主产区在国家粮食生产和安全中起到至关重要的作用。2008年, 全国13个粮食主产区省区粮食产量占全国总产量的74%以上, 商品粮数量占全国的80%以上。为支持粮食主产区发展, 从“六五”末期开始到1992年止, 原国家计委在粮食主产区建设了362个国家商品粮基地县。1993年, 国务院通过了原国家计委提出的扶持粮食主产区发展经济的九项政策措施,

[基金项目] 本文得到国家社科基金重大项目(编号 08&ZD044)和中国社会科学院国情基地项目《后金融危机时代中部地区发展趋势与主要对策》的资助。本文载《经济学动态》2012年第11期。

[作者简介] 魏后凯(1963-), 湖南衡南人, 中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员、博士生导师, 经济学博士; 王业强(1972~), 江西彭泽人, 中国社会科学院城市发展与环境研究所助理研究员, 经济学博士。

在基础设施和仓储设施、“三高”农业、良种引进、小城镇建设、农业信贷等方面给予扶持。从1994年起，国家每年安排65亿元专项贷款，扶持商品粮棉大县发展经济，其中粮食大县523个，棉花大县150个。1995年，中央提出“要有重点地选择若干片增产潜力大的地区，集中投入，建成稳定的商品粮生产基地”。从1996年起，有关部门根据中央、国务院的部署，在粮食主产省区以地市为单位，集中连片建设国家大型商品粮生产基地。截止2007年底，国家累计安排中央投资39亿元，先后在黑龙江、吉林、河北、山东、河南等省区，建设了60多个大型商品粮生产基地。2009年国务院通过的《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》，提出从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。2010年9月，国务院在山东省烟台市召开全国粮食主产区农业生产座谈会，明确国家支持“三农”发展的各项政策措施要进一步向主产区倾斜，农业发展项目要优先安排给主产区，资金投入要重点用于主产区。2012年，在财政部安排的中央财政农业综合开发部门项目资金中，粮食主产区占61.0%，比上年提高近5个百分点。

由此可见，近年来中国涉及粮食主产区的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。这些政策虽然在较大程度上促进了粮食主产区的发展，尤其是主产区的粮食生产，但由于没有考虑到粮食主产区的特殊性，至今仍缺乏一个独立完善的国家粮食主产区政策，致使粮食主产区长期积累的各种矛盾和问题日益增多，成为当前中国主要的关键问题区域之一。特别是，在当前工业化和城镇化快速推进的背景下，这种只有单一的粮食产业政策而没有完整的粮食主产区政策的中央援助政策，日益暴露了诸多弊端。

首先，忽视了粮食主产区的特殊性。目前，中央支持粮食生产的相关政策大都是普惠性的，而且主要局限于粮食生产和粮食产业发展，局限于生产性的政策范畴，即围绕扩大粮食生产而出台各种惠农政策，忽视了粮食主产区除粮食产业之外的其他区域性政策需求，由此导致主产区粮食生产与加工转化之间的不协调，相关配套政策和公共服务滞后，地方财政包袱沉重，缺乏自我发展能力。更重要的是，面对粮食主产区长期存在的多方面利益损失，至今仍缺乏一个完善的区域利益补偿机制。这种利益补偿机制是建立主产区健康发展长效机制的重要组成部分，对促进粮食主产区的可持续发展将起到重要的作用。

其次，加剧了粮食主产区的萎缩趋势。建国以来，中国粮食生产区域由南方持续向北方转移，由东部、西部逐渐向中部推进，其中东南沿海地区粮食生产急剧萎缩，东北区和黄淮海地区形成了全国粮食增长中心，粮食主产区的边界明显地呈现出缩小趋势，粮食净调出地区急剧减少。与此同时，伴随着粮食调运由计划调拨到市场调节的变化，中国粮食流向流量发生了由南粮北调向北粮南运的转变（顾莉莉，2011）。20世纪80年代初期，中国30个省市区中，有21个是粮食输出区（包括江苏、广东、浙江在内），而到90年代初中期，全国只有9个省份粮食可以外销（陈文科、刘田喜，2004）。目前，在国家确定的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。很明显，近年来粮食主产区的萎缩已经严重威胁了国家粮食安全。

第三，激化了主产区与主销区的矛盾。种植粮食的比较利益低，为保障粮食生产，主产区地方政府给予了大量的财政补贴，包括地方承担的粮食风险基金¹、农业科技支出、各种配套资金以及落实各项补贴地方财政支出等。在这种情况下，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，实际上也伴随着粮食补贴和利益的转移，由此形成了“穷区”补贴“富区”的不合理现象。譬如，2010年安徽省用于粮食的各种支出162.19亿元（不包括

¹ 主产区承担的粮食风险基金地方配套资金原来为98亿元。2008年，中央一号文件要求“逐步取消主产区粮食风险基金配套”。从2009年起，中央财政分三年逐步取消了主产区粮食风险基金地方配套资金，其中2009年取消17亿元，2010年取消41亿元，2011年取消40亿元。

市县两级配套),其中省级支出78.3亿元。按全省生产粮食616亿斤计算,每斤粮食含有补贴0.263元,其中省级补贴0.127元。当年安徽省共调出省外粮食190亿斤,据此推算,全年流往外省的粮食补贴共50亿元,其中流出的省级粮食支持补贴24.16亿元(张谋贵,2012)。这种补贴转移和利益流失,无疑加剧了主产区和主销区之间的矛盾。

第四,不利于发挥政策综合集成效应。目前,在支持粮食主产区建设中,各部门多头管理,重复建设,资金投入分散,难以发挥政策的综合集成效应。特别是,受现行条块分割体制的影响,中央支农资金分属不同的部门分配和管理,各部门均有自己的计划和安排,部门间协调配合难度大,导致支农资金在分配、使用和管理上渠道紊乱,甚至出现重复建设、多头建设的现象。如农业部门的农业综合开发资金包括水利设施投资,水利部门也有水利建设资金,两块资金在主产区因渠道不同难以捆绑使用。显然,部门分割的惠农政策造成了粮食生产发展各环节苦乐不均,如水利部门过剩的扶持资金难以用于粮食仓储设施的建设,同时也加剧了资金使用的分散,降低了支农资金的使用效果,不利于粮食主产区的可持续发展。

二、中央支持粮食主产区发展的理论基础

目前,无论是学术界还是政界,对中央支持粮食主产区发展已经无异议。但中央政府究竟如何支持粮食主产区发展,却存在不同的看法。一种流行的看法是国家各种支农资金和政策向粮食主产区倾斜。这也是当前学术界的主流观点和近年来中央政府所采取的做法。如前所述,单纯的“向主产区倾斜”的做法,并不能完全从根本上解决粮食主产区面临的各种问题,而且容易滋生诸多方面的弊端。另一种看法是主张“在新的扶贫战略中把粮食主产区作为特殊类型贫困地区,设立专项扶贫资金给予重点扶持”(张辉等,2009)。虽然中国农村贫困人口有相当部分集中在粮食主产区,但粮食主产区与贫困地区毕竟是两种不同类型的问题区域,二者所面临的问题和发展目标均具有较大的区别,因而不可能完全依靠国家扶贫政策来解决粮食主产区的所有问题。粮食主产区是一种独立的关键问题区域,其所面临的问题和经济社会发展具有自身的特殊性。因此,要从根本上解决粮食主产区的问题,逐步建立起有利于可持续发展的长效机制,就必须实行专门的国家粮食主产区政策,全力支持粮食主产区尽快实现共同富裕目标。在当前新的形势下,所以要实施专门的国家粮食主产区政策,主要有以下几方面的理由:

首先,粮食主产区承担着国家战略功能。粮食是一种具有战略意义的准公共产品,粮食安全具有正的外部性。由于粮食的准公共产品性质,单纯依靠市场调节并不能实现粮食供求均衡(杨建利、靳文学,2012),往往需要政府支持以保障稳定供给。同时,粮食也是一种弱质产业,其比较利益低。为保障粮食安全,通常需要政府给予大量补贴。2009年,发达国家对农业的补贴(生产者补贴)高达2520亿美元,占农业总收入的22%,其中美国该比重为10%,欧盟为24%(邵立民,2011)。粮食主产区作为国家粮食安全的重要保障区,承担着生产粮食产品和生产生态产品的双重功能。按照2010年颁布的《全国主体功能区规划》,粮食主产区是一种农产品主产区,属于限制开发区的范畴。这类区域以提供农产品为主体功能,要限制进行大规模高强度工业化城镇化开发,以保障农产品供给,确保国家粮食安全和食物安全。显然,粮食主产区以生产粮食为主体功能,承担着保障国家粮食安全的责任。这就意味着,从某种程度上讲,国家“剥夺”了粮食主产区的开发权限,限制其进行大规模高强度的开发。如果粮食主产区单纯从经济利益出发,像过去东南沿海某些地区那样,改种粮食为“种房子”,肯定能够获得更高的经济收益。因此,中央应对粮食主产区因被“剥夺”或丧失开发权限,承担国家战略功能和保障国家粮食安全所做出的牺牲进行相应的补偿。这种补偿主要集中在三个方面:一是耕地保护补偿;二是提供生态产品的生态补偿;三是因“剥夺”开发权限而造成的利益损失补偿。从这一点上讲,实施国家粮食主产区政策,其核心就是建

立完善的粮食主产区利益补偿机制。

其次，粮食主产区是一类关键问题区域。目前，粮食主产区农民收入增长缓慢，贫困人口较为集中，“三农”问题突出，农产品加工转化滞后，地方财政包袱沉重，资金入不敷出，是一种典型的关键问题区域（魏后凯等，2011）。所以出现这种情况，关键原因是粮食主产区承担了保障国家粮食生产和安全的重任，没有以牺牲粮食和耕地为代价去大规模推进工业化和城镇化。除此以外，由于中国粮食生产存在严重的制度缺陷，在没有合理的转移支付或补偿制度安排的前提下，粮食主产区必将因粮食生产背上沉重的财政包袱。2009年，全国1052个产粮大县人均财政收入低于本省平均水平约100元，低于全国平均水平约215元（李方旺等，2012）。黑龙江省70个产粮大县（包括国营农场）中，有43个县财政收入不足亿元，有21个属于贫困县（联合课题组，2012），其县域经济发展能力低下。相反，粮食主销区则通过对农业特别是对粮食生产的“排斥”实现了经济的快速增长（胡靖，2009）。其结果，粮食主产区与主销区之间的发展差距呈现扩大趋势。2003年，粮食主销区人均生产总值为31380元，主产区为9788元，二者相差21592元；到2010年，粮食主销区人均生产总值迅速提高到82152元，而主产区只有31216元，二者相差52936元。在1995年之前以及1997-2005年间，主产区与主销区人均生产总值的相对差距也出现扩大趋势（见图1）。更重要的是，由于长期投资不足，加上缺乏自我积累的内在机制，导致主产区农业基础脆弱，抵御自然灾害能力低，基础设施和公共服务落后，粮食生产综合能力不足，自我发展能力和可持续发展能力缺乏。因此，对于像粮食主产区这样的关键问题区域，必须借助国家干预的力量，实行特殊的区域援助政策，采用财政、税收、金融、投资等综合政策手段，帮助其增强自我发展能力和可持续发展能力，使之尽快走上共同富裕的道路。

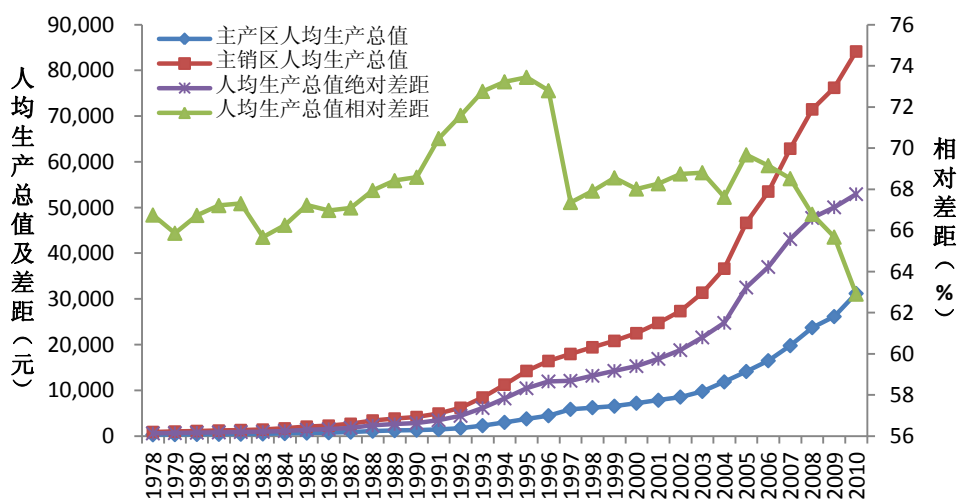


图1 粮食主产区与主销区人均地区生产总值差距

注：（1）主产区包括黑龙江、吉林、内蒙古、河南、江西、安徽、河北、辽宁、湖北、湖南、江苏、山东、四川等 13个省区；主销区包括北京、天津、上海、浙江、福建、广东以及海南7个省市。（2）人均生产总值相对差距=（主销区值-主产区值）/主销区值×100。

资料来源：根据《中国统计年鉴》（各年度）计算。

第三，粮食主产区遭受着风险和利益流失。粮食主产区为确保粮食生产，不仅承担了种粮的各种自然风险，而且还要承担各种市场风险和政策风险。由于粮食产品的特殊性，即非完全市场性、社会效益性、政治目标性，造成主产区所承担风险的报酬不能通过市场获得，而必须通过政府采取政策手段给予经济补偿（史忠良等，2006）。更重要的是，由于长期存在的制度缺陷，粮食主产区所创造的价值和利益通过一系列不合理的机制流向了区外。一是粮食价格与农业生产资料、工业消费品价格的剪刀差。受国家定价制度的影响，中国粮食价格长期偏低，而农业生产资料和工业消费品价格近年来迅速上涨，这种价格剪刀差导致粮食

主产区的利益大量流失；二是粮食价格与粮食加工产品价格的剪刀差。为保障国家粮食安全，粮食主产区提供的大多是廉价的粮食原料及初级产品，而城市和主销区则利用这些廉价原料进行精深加工，生产价格较高的粮食加工产品，由此导致粮食主产区创造价值和利益的转移。显然，如果没有承担国家粮食安全的责任，主产区将其生产的粮食全部就地转化，自然能够获得较高的经济收益，但这会危及国家粮食安全；三是主产区粮食生产、储存和销售需要承受巨额费用。如前所述，主产区地方政府要为粮食生产支付大量的补贴，同时为完成储备粮任务，地方政府及粮食企业还要承受巨额仓储、损耗、利息等费用（联合课题组，2012）。因此，伴随着主产区大量粮食的调出，实际上隐含了主产区补贴和利益的流出。这种补贴和利益主要流向了较为发达的粮食主销区。因此，为促进区域协调发展，客观上也需要中央政府制定实施综合性政策措施，对粮食主产区给予经济援助和补偿。

三、当前粮食主产区发展存在的主要问题

粮食主产区是商品粮生产、供应和储存的重要主体。从我们对江西省南昌、九江等地的调研看，近年来在中央和省两级政府的大力支持下，粮食主产区建设稳步推进，取得了积极成效，为保障国家粮食安全做出了突出贡献。但由于外部环境变化和现行政策不完善，当前粮食主产区发展仍存在诸多问题亟待研究解决。

1. 粮食生产规模化、集约化程度低。中国粮食主产区除东北区外其余绝大部分地方粮农生产经营仍然是以户为单位，户均耕地面积少，经营规模小，机械化程度低，生产技术落后。大量农业剩余劳动力至今仍滞留在有限的耕地上，严重制约了粮食生产效率和农民收入的提高。千家万户式的小规模种植生产模式，造成粮食品种繁杂，不利于收购储存。仅南昌县粮食品种早晚稻多则16个，少则10个。由于品种存在着差异，收购价格不一，收储存放不一，导致收储存放难度加大，粮食品种混存现象时有发生，给粮食储存安全带来隐患。同时，在利益驱动下，农民生产的粮食水分偏高，杂质超标，导致粮食标准难以执行，质量难以控制，给粮食保管工作带来一定难度。

2. 农业基础设施落后，产业化水平低。目前，粮食主产区农业基础设施普遍落后，大部分农田水利设施年久失修，功能老化，配套不全，保障功能下降。即使是南昌市，农田基础设施也比较薄弱，大部分保持在上世纪七十年代的水平，急需更新改造。近年来，虽然国家加大了农田基本建设的力度，推进实施了农业综合开发土地整治、现代农业标准良田建设、基本农田示范区建设、增减挂钩试点土地整理和农田水利基本建设等项目，但由于部门利益多单位分头实施，规划不合理、不配套、不达标和重复建设现象严重。同时，主产区粮食加工增值率低，科技含量和附加价值不高，至今仍未改变初级产品加工企业多、规模小，精深加工水平低、企业少的局面。国家对主产区粮食产业化扶持资金少，国家级龙头企业数量不多、实力不强，缺乏引领粮食产业化经营的真正“龙头”。此外，粮食市场和物流业发展滞后，也严重影响了粮食产业化进程。如南昌市作为全国重点商品粮生产基地，既是产区也是销区，粮食流通量大，但至今全市没有一个大型的上规模的集批发、交易、物流为一体的现代化粮食物流中心。

3. 生产成本居高不下，农民种粮积极性下降。在粮食主产区，由于粮食生产规模化、集约化程度低，加上农资和用工成本快速上涨，导致粮食生产成本居高不下。特别是，2008年以来土地租金、农资、人工、机耕等价格大幅上涨，种粮成本迅速增加，由此降低了农民种粮的收益，影响了种粮的积极性。相比之下，粮食生产成本快速上涨，而粮食价格又保持相对稳定，致使种粮收益与种植经济作物收益的差距进一步拉大，大部分农民除了种植满足自己口粮的粮食外不愿多种。如果这种状况长期得不到解决，将会对中国粮食安全保障构成重大威胁。

4. 仓储设施投入不足，政策性粮食保管标准偏低。国有粮食企业是国家粮食宏观调控的主要载体，承担着中央储备粮、托市粮和国家临时储备三大政策性粮食轮换收储任务。但近年来各级财政对地方国有粮食仓储设施改造维修资金几乎没有投入，导致地方国有企业仓储能力逐年下降，仓储设施陈旧老化，市、县级储备粮规模不到位，政策性粮食在民营企业储存，直接影响到政策性粮食收购任务和粮食储存安全。而民营企业保管技术缺乏，又无专业技术人员，储备粮储存安全难以保障。同时，自实行中央和地方分级粮食储备制度以来，中央政策性储备粮轮换费和保管费标准从未作调整，随着粮食市场收购价格逐年上涨，收购成本增大，中央储备粮轮出轮进粮食差价拉大，致使地方国有粮食企业粮食轮换出现普遍亏损，加上现有人力成本、保管药品成本不断上涨，国有粮食企业轮换粮经济效益微乎其微，甚至粮食企业承担着亏损的沉重包袱。

5. 粮食补贴方式不完善，操作成本高、监管难。2004年以来，为扶持粮食生产，国家先后实施了粮食直补、良种补贴、农资综合补贴、农机购置补贴等惠农政策。这些政策为保障粮食生产安全和提高农民收入起到了积极作用。但在操作过程中，也存在补贴资金分散、实施环节多、工作成本高、监管难度大等问题。一是补贴方式不完善。除种粮大户外，目前各项补贴资金均是采取普惠制办法发给农田原承包土地的农户，并不与是否种粮挂钩，严重影响了补贴政策的实施效果。二是操作成本高，工作经费缺乏。目前出台的补贴政策项目多，实施面广量大，操作程序复杂，涉及申报、统计汇总、公示、资金兑付、建档立册等诸多环节，工作量大、成本高，而国家补贴又未包括此项工作经费，由此加大了政策落实难度和地方负担。三是农用水费和电费难收。由于实行了粮食补贴，导致部分农民在共用投入方面不愿出资，农户多年拖欠集体的农用水电费难收。由此造成部分村用补贴款扣留抵水电费的违规做法。

6. 地方财政包袱沉重，乡镇债务风险较大。粮食主产区农业比重大，地方财源短缺，财政收支入不敷出，往往是“产粮大县、财政穷县”。2010年，全国458个粮食生产大县平均每县实现粮食总产量达5.6亿公斤，是沿海开放县和长三角经济区县的2.07倍，而平均每县地方财政一般预算收入仅相当于沿海开放县的46%，长三角经济区县的29%，平均每县地方财政一般预算支出也仅相当于沿海开放县的72%，长三角经济区县的52%，地方财政自给率仅有49.5%，远低于沿海开放县和长三角经济区县的平均水平（见表1）。特别是，粮食主产区乡镇机构臃肿，财政供养人数多，人员经费支出大，乡镇财政债务风险较大。据我们实地调查，截止2009年底，江西南昌县乡镇级共有财政供养人员13690人，平均每个乡镇856人；全县乡镇共有各项债务33016万元，平均每个乡镇2064万元，占乡镇级一般预算收入的81.3%。

表1 2010年粮食生产大县与沿海开放县、长三角经济区县比较

指标	沿海 开放县	长三角 经济区县	粮食生 产大县	以沿海开 放县为1	以长三角 经济区县为1
县（市）个数（个）	202	79	458	-	-
平均每县人口规模（万人）	73.9	74.4	74.2	-	-
平均每县实现粮食总产量（亿公斤）	2.7	2.7	5.6	2.07	2.07
农林牧渔业从业人员占乡村从业人员比重（%）	39.3	23.8	50.3	1.28	2.11
人均规模以上工业总产值（万元）	9.9	14.6	4.5	0.45	0.31
人均城乡居民储蓄存款余额（万元）	2.55	3.57	1.33	0.52	0.37
平均每县地方财政一般预算收入（亿元）	22.1	35.5	10.2	0.46	0.29
平均每县地方财政一般预算支出（亿元）	28.5	39.8	20.6	0.72	0.52
地方财政自给率（%）	77.6	89.1	49.5	0.64	0.56
人均地方财政一般预算收入（元）	2995	4771	1379	0.46	0.29
人均地方财政一般预算支出（元）	3857	5354	2784	0.72	0.52

资料来源：根据《中国县（市）社会经济统计年鉴》（2011）计算。

四、中央支持粮食主产区发展的政策导向

粮食主产区在国家粮食安全保障体系建设中承担着核心作用。为保障国家粮食安全，加快粮食主产区发展步伐，当前亟需在进一步完善国家粮食产业政策的基础上，加大对粮食主产区的支持力度，以国家区域援助政策和国家区域补偿政策为重点，制定实施专门的国家粮食主产区政策，把普惠性的粮食产业政策与特惠性的粮食主产区政策有机结合起来，实现产业政策与区域政策的有机融合。普惠性的粮食产业政策主要针对种粮农户，以粮食产业发展为重点，以保障粮食生产和安全为目标，属于国家产业政策的范畴；而特惠性的粮食主产区政策主要针对国家划定的粮食主产区，以刺激地区发展为重点，以实现共同富裕为目标，属于国家区域政策的范畴。在当前工业化和城镇化快速推进的新形势下，只有把粮食产业政策与粮食主产区政策有机结合起来，才能从根本上破解主产区确保粮食生产安全与加快经济社会发展的难题，使主产区在为保障国家粮食安全做出贡献的同时，能够与全国其他地区同步实现小康和现代化。显然，这是关系到中国三步走战略目标能否顺利实现的重大问题。

1. 明确粮食主产区的范围和标准。目前，中国对粮食主产区并没有明确的范围界定。在现有政策操作中，通常以省域来界定粮食主产区，如国家认定的13个粮食主产省区，包括黑龙江、吉林、辽宁、河北、内蒙古、山东、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、四川。显然，以省域划定粮食主产区具有诸多弊端。一是省域范围太大，这样会影响政策的实施效果；二是各省区内部差异明显，无论是主产省区还是主销省市，都可能存在粮食主产区；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。保障国家粮食生产和安全，是主产省区和主销省市义不容辞的共同责任。从提高政策实施效果的角度看，粮食主产区应以县级行政区划为基本地域单元。当前，可以考虑根据粮食播种面积、粮食总产量、粮食商品量（率）、粮食增产潜力等指标，划定全国的粮食主产区，以此作为国家实施粮食主产区政策的依据。在一定时期内，对粮食主产区集中连片的主产区，国家应给予重点支持。无论是粮食主产区还是非主产区，都应该划定粮食主产乡镇。

2. 科学制定粮食主产区发展规划。粮食主产区既是一类保障粮食供给的主体功能区，也是一种面临诸多问题的关键问题区域。作为一种关键问题区域，粮食主产区目前在发展中面临着诸多单纯依靠自身力量难以解决、迫切需要中央给予有力支持的特殊问题。对于这类区域，既要明确其主体功能定位和所承担的责任，同时也应给予其相应的权利，确保其应有的经济利益，做到责权利相统一。为此，必须从国家战略高度，尽快制定实施《全国粮食主产区发展规划》，科学界定粮食主产区的功能定位，明确新时期全面推进粮食主产区发展的指导思想、基本原则、战略目标、重点任务和保障措施，合理划分中央与地方的责权利边界，为促进主产区科学发展，提高可持续发展能力指明方向。应该认识到，提高粮食主产区自我发展能力，促进主产区持续快速健康发展，是中央与地方政府共同的责任。

3. 完善粮食主产区援助政策体系。要根据新时期发展的需要，对现行的国家支持粮食主产区发展的各类援助政策进行整合和调整，综合运用财政、税收、金融、土地等政策工具，构建完善的国家粮食主产区援助政策体系，全面推进粮食主产区建设。一是加大财政转移支付力度。中央和省级财政要加大对粮食主产区一般性转移支付力度，中央对粮食主产区的转移支付应直接拨付到县。二是对粮食主产区实行低税或减免税政策。鼓励外商、主销区和区外企业到粮食主产区投资，对从事公共基础设施、节能环保、粮食深加工和农业产业化项目投资经营所得，实行企业所得税“三免三减半”优惠。三是按照摸清情况、分类核实，区别对待、消还并举，各级共担、逐年化解的思路，建立粮食主产区乡镇债务消除和控制机制，防范和化解乡镇财政风险。四是增加信贷资金对主产区农业的投入，扩大主产区银行的农业贷款规模，调整农业政策性银行的扶持对象和范围，加大对主产区种粮大户、非公有制粮食营销和加工企业的扶持。五是建立政策性粮食自然灾害保险制度和巨灾风险转移分担机制，

对主产区农业政策性灾害保险应逐步降低农户出资比例，并提高财政保费补贴标准。

4. 加快建立主产区利益补偿机制。粮食主产区承担着保护耕地和粮食生产的特殊使命，在保障国家粮食安全和全国农产品供应方面肩负着重大责任，为全国现代化建设做出了重大贡献和牺牲。当前，很有必要按照粮食净输出（入）量标准，建立多元化的粮食主产区利益补偿机制，让中央和主销区承担更多的粮食安全责任。一是加大中央财政转移支付力度，建立国家粮食主产区建设专项资金，重点加强粮食主产区基础设施建设，增加粮食补贴，提高公共服务和可持续发展能力，弥补地方财政收支缺口。二是遵循“谁受益谁补偿”的原则，引导粮食主销区建立商品粮调销补偿基金，对粮食主产区进行补偿。该基金规模应以粮食净输入量为依据，由主销区地方财政按每公斤粮价10%–15%的比例提取，转移支付给输出粮食的主产区地方政府，主要用于加强主产区农田基础设施建设、种粮补贴和农业产业化，从而提高主产区粮食生产供应能力，调动地方政府和农户种粮的积极性。同时，要率先在粮食主产区推行耕地保护补偿机制试点，并将粮食主产区纳入国家生态补偿试点的范围。

5. 进一步完善国家粮食补贴政策。要明确补贴对象，完善补贴方式，扩大补贴范围，提高补贴标准，简化补贴程序，增加工作经费，建立形成长效机制，确保各项补贴稳定化、长期化和制度化，消除政策的不确定性。一是明确补贴对象。按照谁种田谁受益的原则，进一步明确把粮食直补和良种补贴资金发放给种粮农户而不是承包田主，以调动农民种粮的积极性，促进土地向种粮大户集中。二是完善补贴方式。实行与种粮规模和粮食产量挂钩的直补方式，将现行按计税面积补贴改为按种植面积、单产水平和商品量给予补贴，使粮食补贴向粮食主产区和种粮大户倾斜，促进粮食生产的规模化和集约化。进一步完善农资补贴方式，采取对农民购买化肥、农药等进行直接补贴的办法。三是扩大补贴范围。将主产区玉米、水稻、大豆、马铃薯等全部纳入良种补贴范围，并对主产区农用水电费和粮食企业烘干设备购置给予适当补助。四是提高补贴标准。继续增加粮食直补资金，提高良种补贴和农资补贴标准，至少使补贴标准与物价和农资价格上涨幅度同步。五是增加工作经费。将粮食补贴工作经费纳入中央和省级财政预算，加大经费投入。

6. 加强基础设施和公共事业建设。一是继续加大对粮食主产区的基础设施投入，中央财政安排的基础设施建设和农业发展项目要优先安排给主产区，资金投入要重点用于主产区，以增强主产区粮食综合生产能力和抗灾减灾能力。二是加快推进主产区公共事业的建设，提高交通通信、科技推广、文化教育、广播电视、医疗养老、环境卫生、社会救助、清洁用水等公共产品服务能力，切实改善人居环境，推进基本公共服务均等化。三是以县为基础，对现有各项国家和省级农业发展项目进行整合，集中资金、人力合理规划，以村为单位成片建设，搞好配套协调，提高标准良田的基础地力。四是实行国家和地方联合投资，重点建设和批次建设相结合，突出抓好主产区粮食生产大县和增产潜力大县建设，优先建设一批示范性的产粮基地县，充分发挥其示范、引领和辐射带动作用。五是继续加大对主产区中低产田改造的投入，重点扶持开发潜力大的粮食生产大县，并提高项目区亩投入标准，建成一批集中连片、旱涝保收、稳产高产的粮食核心产区。

7. 积极推进粮食流通体系建设。一是中央和地方政府要增加对主产区地方粮库的维修资金，积极推动国有粮食购销企业的战略重组，组建一批既具有较强竞争力又能服从国家宏观调控的大型国有控股粮食企业集团。二是根据市场价格变化情况，进一步提高粮食最低收购价格，让主产区种粮农民真正得到实惠。三是加强主产区粮食市场建设，支持建设一批集仓储、物流、加工、批发、交易、服务等为一体的大型现代化粮食物流中心。四是加强粮食市场的监管。严厉打击掺杂造假、囤积居奇、哄抬粮价及压级压价等各类扰乱市场秩序的行为，保持粮食市场稳定。五是建立粮食市场的预警机制。加强对粮食市场供求形势的监测，确定粮食预警调控指标体系，建立粮食供需抽查制度，定期或不定期发布有关粮食生产、消费、价格、质量等信息，引导各方行为。六是加强对农资价格的调控。将农业生产资料的运

输纳入农产品“绿色通道”，力求降低其运输成本。

参考文献：

- [1] 陈文科, 刘田喜. 以统筹区域发展思路解决粮食主产区萎缩问题[J]. 中国党政干部论坛, 2004, (7)
- [2] 顾莉莉. 中国粮食主产区演变的特点与原因分析[J]. 商业时代, 2011, (24)
- [3] 黑龙江省财政厅, 省社会科学院, 省农村财政研究会联合课题组. 加快健全粮食主产区利益补偿机制的问题和建议[J]. 农村财政与财务, 2012, (5)
- [4] 胡靖. “主销区”制度将影响国家粮食安全[N]. 第一财经日报, 2009-4-22.
- [5] 李方旺, 宋卫刚, 李志红, 郭庆齐. 关于黑龙江省粮食主产区的调查与思考[J]. 农村财政与财务, 2012, (4)
- [6] 邵立民. 我国粮食主产区投入与补偿机制的研究[J]. 中国农业信息, 2011, (5)
- [7] 史忠良, 许基南, 刘伦武. 促进中部粮食主产区经济发展的若干政策[J]. 求实, 2006, (5)
- [8] 魏后凯, 等. 中国区域政策: 评价与展望[M]. 北京: 经济管理出版社, 2011.
- [9] 杨建利, 靳文学. 粮食主产区和主销区利益平衡机制探析[J]. 农业现代化研究, 2012, (2)
- [10] 张辉, 田建民, 李长法, 郑方, 景丽, 凡军洲. 河南省粮食主产区相对贫困问题的成因与对策[J]. 河南农业科学, 2009, (11)
- [11] 张谋贵. 建立粮食主产区利益补偿长效机制[J]. 江淮论坛, 2012, (3)

The Theoretical Basis and Policy-oriented for Central Government to Support the Major Grain Producing Areas in China

Wei Houkai and Wang Yeqiang

(Institute for Urban and Environmental Studies, CASS, Beijing, 100005)

Abstract: The major grain producing areas play a crucial role in national food production and security. For a long time, China's grain support policy focus on grain farmers and grain production, while the major grain producing areas, did not arouse the attention they deserve. The major grain producing areas is both core area of the nation's grain production and key area of national food security. It's also a key problem areas which currently face many difficulties urgently needed for the Central Government to give full support in the development. In order to ensure national food security and promote regional harmonious development, it's urgent to develop and implement a separate national grain producing areas policy from the national strategic level in current, and establish interest compensation mechanism for the main producing areas to achieve the common prosperity objectives.

Keywords: Major grain producing areas; Problem areas; Interest compensation mechanism; Regional aid policy