

DOI: 10.16210/j.cnki.1007-7561.2023.05.001

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, 31(5): 1-8.

YAN B. Improving the “Two Mechanisms” and mobilizing the “Two Enthusiasm” to provide institutional guarantee for all-round consolidation of food security[J]. Science and Technology of Cereals, Oils and Foods, 2023, 31(5): 1-8.

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

颜波

(国家粮食和物资储备局, 北京 100834)

摘要: 健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制“两个机制”, 对调动农民务农种粮和主产区重农抓粮“两个积极性”、保障国家粮食安全具有重大意义。改革开放特别是实行粮食购销市场化改革之后, “两个机制”制度政策逐渐完善, 健全种粮农民收益保障机制向着更加注重市场化方式、更加注重“绿箱”补贴政策、更加注重发挥保险作用方向发展, 主产区利益补偿机制以中央纵向利益补偿为主、亟需建立横向利益补偿机制。建议加大力度提高准度, 完善价格、补贴、保险“三位一体”政策体系, 不断健全种粮农民收益保障机制; 强化“纵向”创新“横向”, 完善“横纵结合”的综合补偿机制, 不断健全主产区利益补偿机制; 立足国内衔接国际, 处理好与国家财力、产业发展、国际规则等方面关系, 确保不断健全“两个机制”行稳致远。

关键词: 粮食安全; 保障; 农民收益; 主产区利益补偿; 积极性

中图分类号: F320; TS201 文献标识码: A 文章编号: 1007-7561(2023)05-0001-08

网络首发时间: 2023-06-29 15:57:11

网络首发地址: <https://link.cnki.net/urlid/11.3863.ts.20230628.1703.010>

Improving the ‘Two Mechanisms’ and Mobilizing the ‘Two Enthusiasms’ to Provide Institutional Guarantee for All-round Consolidation of Food Security

YAN Bo

(National Food and Strategic Reserves Administration, Beijing 100834, China)

Abstract: Improving the “two mechanisms”: the income guarantee mechanism for grain farmers and the compensation mechanism for the main grain production areas is of great significance in mobilizing the “two enthusiasms”: farmers’ enthusiasm for farming and main production areas’ enthusiasm for grain production, which are vital for ensuring national food security. Since China’s reform and opening up, especially the market-oriented reform of grain purchase and sales, the “two mechanisms” and related policies have been

收稿日期: 2023-06-07

作者简介: 颜波, 男, 1964年出生, 博士, 国家粮食和物资储备局总工程师, 局科学研究院党委书记, 研究方向为粮食、物储政策与法律法规、粮食产业经济。E-mail: yb@ags.ac.cn。本专论背景及作者详细介绍见 PC20。

gradually improved. The mechanism for farmers is getting more market-oriented, with greater emphasis on the “green-box” subsidy policies and agriculture insurances. The mechanism for main production areas, currently relying on “vertical” compensation from central finance, needs to be completed by more “horizontal” compensations from main consumption areas to production areas, which is of great imperative. It is recommended to intensify efforts to improve policy accuracy, the “trinity” policy system of prices, subsidies, and insurance, and continuously improving the mechanism for ensuring the benefits of grain farmers. Strengthen “vertical” compensation and innovate “horizontal” compensation, improve the comprehensive compensation mechanism of “horizontal” and “vertical”, and continuously improve the compensation mechanism for the interests of the main production areas. Based on domestic and international conditions, we should properly handle relations between national financial resources, industrial development and international rules to ensure the continuous improvement and long-term effectiveness of the “two mechanisms”.

Key words: food security; guarantee; farmers’ income; compensation for the main production area; motivation

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把粮食安全作为治国理政的头等大事，习近平总书记高瞻远瞩、统揽全局，以战略眼光、宏阔视野，围绕保障国家粮食安全作出了系列重要论述，既深刻指出了确保国家粮食安全的战略定位、战略举措、战略保障，又为做好粮食安全工作指明了工作重点和科学方法。习近平总书记强调，要抓住耕地和种子两个要害，善于用好两个市场两种资源，在增产和减损两端同时发力，在确保粮食供给的同时保障各类食物有效供给，健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制（以下简称“两个机制”）。其中，健全“两个机制”是作用于“人”的方法，是解决“谁来种地”的问题，目的是保护调动农民务农种粮和主产区重农抓粮“两个积极性”，抓住了确保国家粮食安全最为活跃、最为关键、最为核心的因素。

1 健全“两个机制”对保障国家粮食安全具有重大意义

1.1 健全“两个机制”是符合我国国情粮情、确保国家粮食安全和社会稳定的现实需要

一方面，实践反复证明农民种粮能挣钱、粮食安全才有保障。我国人均耕地、水资源少等客观资源禀赋很难改变，但亿万农民种粮积极性有很大的挖掘空间。经验表明，农民种粮有积极性，

粮食生产就有保障；农民种粮积极性出问题，粮食生产就会受影响。实行家庭联产承包责任制，就极大地调动了农民种粮积极性，我国粮食产量在1984年跃上了8000亿斤台阶。1993年建立收购保护价制度后，粮食产量逐年增加，1996年粮食产量首次突破1万亿斤。1999年起，逐步调整保护价收购范围，促进农业生产结构调整，粮食产量从2000年降到1万亿斤以下，2003年下滑到8614亿斤；2004年实行最低收购价等一系列强农惠农政策，直到2007年粮食产量才恢复到1万亿斤以上。保护调动农民务农种粮的积极性，就是在保护调动发展粮食生产、保障国家粮食安全的“元气”。另一方面，健全种粮农民收益保障机制关系到增加农民收入和农村社会稳定。习近平总书记指出，“历史和现实都告诉我们，农为邦本，本固邦宁”“应对风险挑战，不仅要稳住农业这一块，还要稳住农村这一头”“增加农民收入是‘三农’工作的中心任务”“促进农民增收，难点在粮食主产区和种粮农民”。当前，世界百年未有之大变局加速演进，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，来自外部的打压遏制不断升级。在这种情况下，确保农村稳定对于稳大局、应变局、开新局至关重要。要把健全农民种粮收益保障机制作为促进农民增收的重要举措，抓紧抓实抓好，确保农村社

会大局稳定,切实发挥好“三农”战略后院和粮食安全“稳定器”“压舱石”作用。

1.2 健全“两个机制”是适应粮食产业特点、促进粮食安全可持续发展的客观要求

一方面,粮食产业具有弱质性,对经济增长的贡献率低。2000—2019年,我国GDP年增长率均在6.1%以上,最高年份达11.4%,但同期第一产业增长率仅2004年超过了6%,2000—2003年低于3%,其他年份大多在3%~5%之间^[1]。2022年,黑龙江省粮食总产量、人均产量均居全国首位,但地区生产总值、人均地区生产总值分别居第25位、第30位^[2]。另一方面,粮食产业投入大回报小,对地方税收贡献低。2006年全面取消农业税后,农民种粮不用纳税,地方抓粮食生产财政上没收入。在粮食加工等产业方面,主产区以粮食初加工企业为主,享受免税政策,缺乏高附加值的主导税源,导致财政收入偏低。粮食第一生产大省黑龙江省2022年人均地区财政收入、人均税收收入均为全国第28位;粮食第二生产大省河南省2022年人均财政收入为全国第26位、人均税收收入为全国第30位^[3]。基于粮食产业特点,如果单靠市场机制,没有主产区利益补偿机制,主产区会“种粮越多越吃亏”,重农抓粮的积极性就会受到损害。因此,需要发挥政府作用,加大对主产区的利益补偿,使主产区重农抓粮积极性有保障、可持续。

1.3 健全“两个机制”是利用国际规则、保护我国粮食安全的必要手段

一方面,实行农业支持保护是世界各国的通行做法。农业领域是国际贸易中保护程度较高的领域之一。各国既希望提升贸易自由度、满足市场需求,又担心外国优势产品对本国农业生产造成冲击、不利于国家发展稳定。因此,各国普遍对本国农业生产进行支持保护,往往是经济越发达支持程度越高。据经合组织(OECD)对高收入国家农业支持保护政策改革的监测评估结果显示,挪威、冰岛、韩国、日本是世界农业高保护的典型;2017—2019年,按农业支持总量占其农业总产值比重的平均值计算,挪威、冰岛、瑞士均在75%以上;如果以每公顷耕地的农业支持总

量进行衡量,日本、韩国、瑞士在10 000美元以上,挪威、冰岛、欧盟在1 000美元以上^[4]。另一方面,在规定范围内对农业支持是世贸组织成员保护本国农业的合规手段。世贸组织《乌拉圭回合农业协定》对农业支持保护政策作出了相关规定,将农业国内支持政策分为“绿箱”“黄箱”和“蓝箱”。“绿箱”政策,包括农业一般服务支持、粮食安全储备费用、国内粮食援助以及和生产不挂钩的直接收入支持、自然灾害救济等直接支付,因对贸易和生产没有扭曲作用或扭曲作用非常小,免于减让承诺;“黄箱”政策,包括对农产品价格干预,种子、肥料、灌溉等投入品补贴,营销贷款补贴等,因对贸易扭曲影响较大,需受WTO规则约束,成员国不得超出其作出的承诺水平;“蓝箱”政策,在限产计划下,按固定的面积、产量或牲畜头数,或基期生产水平的85%或85%以下给予的直接补贴,免于减让承诺^[4]。这些规则的利用程度,在很大程度上影响着我国粮食产业的国际竞争力,为保护我国粮食生产、维护国家粮食安全,必须充分利用好有关规则,不断健全强化“两个机制”。

2 健全“两个机制”制度政策的发展变化及规律特点

作为农业大国,我国自古就重视对农民种粮收益的保护。春秋时期就提出“平糶齐物”的价格政策,主张凭借国家权力控制粮食价格,使其波动局限在有利于农业生产和流通的一定幅度内。新中国成立初期到改革开放之前,主要实行粮食统购统销政策。改革开放特别是实行粮食购销市场化改革之后,“两个机制”制度政策逐渐完善。

2.1 农民种粮收益保障机制不断完善,逐步形成了价格、补贴、保险“三位一体”的政策体系

一是价格支持政策不断优化。第一个阶段(1993—2003年),实行收购保护价政策。1993年为推进粮食购销市场化改革,国务院印发《建立粮食收购保护价格制度的通知》,规定对小麦、稻谷、玉米、大豆等主要粮食品种按照保护价对农民敞开收购。随着粮食生产水平提高,粮食库

存增加、财政负担过重等问题日益严重,1999年起逐步缩小保护价收购范围。1999年5月,《国务院关于进一步完善粮食流通体制改革政策措施的通知》规定,黑龙江、吉林、辽宁省以及内蒙古东部、河北省北部、山西省北部的春小麦和南方早籼稻、江南小麦,从2000年新粮上市起退出保护价收购范围。2000年2月,《国务院办公厅关于部分粮食品种退出保护价收购范围有关问题的通知》规定,从2000年新粮上市起,长江流域及其以南地区的玉米退出保护价收购范围。第二个阶段(2004—2017年),最低收购价、临时收储、目标价格等多种价格政策并存。2004年,《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》规定,为保证市场供应、保护农民利益,必要时在粮食主产区实行最低收购价政策(对小麦、稻谷)。2008年,对玉米、大豆实行临时收储政策。2014年,取消大豆临时收储政策,实行大豆目标价格改革试点。2016年,取消玉米临时收储政策,建立“市场定价、价补分离”的玉米生产者补贴政策。2017年,大豆目标价格政策调整为生产者补贴政策。第三个阶段(2017年至今),对稻谷、小麦实行最低收购价政策并不断完善。2019年10月和2020年2月,国家发展改革委、国家粮食和物资储备局等部门分别印发关于完善小麦、稻谷最低收购价有关政策的通知,规定自2020年起对最低收购价小麦、稻谷限定收购总量。最低收购价政策实行以来,调动了广大农民种粮积极性,促进我国粮食生产实现了“十九连丰”,特别是牢牢守住了“口粮绝对安全”的底线。

二是收入支持政策不断强化。主要包括粮食直接补贴、良种补贴、农机购置补贴、农资综合补贴、实际种粮农民一次性补贴等。粮食直接补贴是为调动农民种粮积极性、促进粮食生产,将原来补在流通环节的部分财政资金改为直接补给种粮农民,是粮食流通体制改革的重要内容。2004年,《国务院关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》提出,建立直接补贴机制,保护种粮农民利益;2004年起,全面实行对种粮农民的直接补贴。良种补贴是为加快良种推广,对农民选用优质农作物品种给予的补贴,品种包括水稻、小麦、

玉米、大豆、油菜、棉花和国家确定的其他农作物品种,2003年开始实行。农机购置补贴是对个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农业作业服务组织购置和更新大型农机具给予的部分补贴,2004年开始实行。农资综合补贴是为缓解农资价格上涨压力、降低农业生产成本对种粮农民的补贴,2006年开始实行。2016年,《财政部、农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》规定,2016年起将农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴,政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。其中,用于耕地地力保护的补贴资金,补贴对象原则上为拥有耕地承包权的农民;用于粮食适度规模经营的补贴资金,支持对象重点向种粮大户、家庭农场、农民合作社和农业社会化服务组织等新型经营主体倾斜,体现“谁多种粮食,就优先支持谁”。实际种粮农民一次性补贴,补贴对象为实际承担农资价格上涨成本的种粮者,包括利用自有承包地种粮的农民,流转土地种粮的大户、家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体,以及开展粮食耕种收全程社会化服务的个人和组织,2021年开始实行。2021年、2022年,中央财政分别累计下达实际种粮农民一次性补贴200亿元、400亿元,用以缓解农资价格上涨等带来的种粮增支影响。2023年4月,统筹考虑农资市场价格走势和农业生产形势,中央财政已下达资金100亿元,向实际种粮农民发放一次性补贴。这项政策,为缓解农资价格上涨、调动农民种粮积极性发挥了重要作用。

三是粮食保险政策不断扩面。2002年修订的《农业法》规定“国家逐步建立和完善政策性农业保险制度”。2012年,《农业保险条例》颁布,农业保险开始铺开。从2018年开始,中央财政在内蒙古、山东等6个粮食主产省和24个产粮大县开展了为期3年的稻谷、小麦、玉米三大主粮完全成本保险和种植收入保险试点。2021年在试点基础上,财政部会同有关部门印发通知,扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险范围,2022年实现13个主产省份的产粮大县全覆盖,

2023年起再次扩大其实施范围至全国所有产粮大县。据财政部相关数据,这两个险种的保障水平最高均可达相应品种种植收入的80%^[5]。2019年,财政部印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》,提出到2030年农业保险总体发展基本达到国际先进水平。

从以上发展历程,可以初步概括出健全种粮农民收益保障机制的规律性特点:一是**更加注重市场化方式**。粮食价格支持政策无论是从品种,还是从区域,都在根据粮食供需的变化,向着品种更少、范围更小、更加精准的趋势发展,更加注重发挥“四两拨千斤”作用,发挥政策托底作用,引导农民生产预期,守住“口粮绝对安全”底线。二是**更加注重“绿箱”补贴政策**。随着粮食产量增加和市场化改革深化,对农民收入的支持在粮食支持政策中所占的比重越来越大,尤其是加入WTO后,为符合有关规则要求,“绿箱”补贴政策比重越来越大。三是**更加注重发挥保险作用**。2020年中央财政拨付农业保险保费补贴资金285.39亿元,为1.89亿户次农户提供风险保障4.13万亿元,中央财政补贴资金使用效果放大145倍^[5]。农业保险为农户提供的风险保障从2012年的0.9万亿元增长到2021年的4.7万亿元,年均增长率达到20.2%^[6]。

2.2 主产区利益补偿机制以中央纵向奖励产粮(油)大县为主,横向利益补偿机制亟需建立

为缓解产粮大县财政困难状况,提高地方重农抓粮积极性,从2005年开始,由中央财政对产粮(油)大县进行奖励。常规产粮大县入围条件为:近五年平均粮食产量大于4亿斤,且商品量大于1000万斤;或者在主产区产量或商品量列前15位,非主产区列前5位的县级行政单位。在此基础上,近五年平均粮食产量或商品量分别位于全国前100名的县为超级产粮大县,在获得常规产粮大县奖励的基础上,再获得超级产粮大县奖励。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使用;超级产粮大县奖励资金用于扶持粮食生产和产业发展。产油大县奖励入围条件由省级人民政府按照“突出重点品种、奖励重点县(市)”的原则确定,奖励资金全

部用于扶持油料生产和产业发展,特别是用于支持油料收购、加工等方面支出^[7]。这些奖励,都是中央财政对主产区的纵向利益补偿机制。

从权责对等、平衡区域发展角度考虑,还应加快建立主产区横向利益补偿机制。在权责对等方面,粮食主产区为主销区粮食安全作出了贡献、损失了经济利益,主销区应当给予补偿。由于粮食价格在整个价格体系中的基础地位,粮价上涨受到一定制约,一般低于农业生产资料、农村工业消费品价格上涨速度^[8]。粮食常常以较低的价格流向粮食主销区,化肥、农药等农资价格居高不下,导致粮食主产区在粮食生产过程中利益流失,而粮食主销区通过粮食精深加工和流通得到较高的利润和财政收入。在区域发展方面,主产区耕地保护等责任更重、受限更多,产生了利用相应土地发展二、三产业的机会成本,经济发展受到一定影响,主销区应当给予支持。我国对转变耕地用途有严格限制,粮食主产区由于粮食种植面积大、基本农田比例高,对二、三产业用地的限制要高于主销区^[8],经济发展与主销区差距加大。以第一大粮食主产区黑龙江、第一大粮食主销区广东为例,2000年地区生产总值分别为3255亿元、9506亿元,差距为6251亿元;2022年分别为15901亿元、129119亿元,差距为113218亿元;两省地区生产总值比值由约1:3扩大到约1:8^[9]。特别是近年来我国粮食生产明显向主产区集中,区域结构性矛盾越来越突出,主产区、主销区在权责不平等、发展不平衡等方面越来越严重,亟需建立主产区横向利益补偿机制,一方面保护主产区重农抓粮积极性,另一方面倒逼主销区提高粮食自给率。2003—2021年,主产区粮食产量占全国粮食总产量的比例从71%提高到78.5%,对全国粮食增产的贡献超过90%。主产区耕地面积、粮食播种面积、粮食产量分别从12.68亿亩、10.28亿亩和6116亿斤增加到13.1亿亩、13.29亿亩和10721亿斤,粮食自给率从102.1%上升到114.6%;而同期粮食主销区粮食自给率下滑严重,耕地面积、粮食播种面积和粮食产量分别从13108万亩、10140万亩和684亿斤减少到7795万亩、7317万亩和587亿斤,粮食

自给率从41.6%下降到24%^[10]。

3 健全“两个机制”要优化方式精准施策

习近平总书记指出,“必须全方位夯实粮食安全根基,既要抓物质基础,强化藏粮于地、藏粮于技,也要抓机制保障,做到产能提升、结构优化、韧性增强、收益保障、责任压实”“稳定发展粮食生产,一定要让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性”。新时代新征程,围绕全方位夯实粮食安全根基,要准确把握发展趋势,优化补贴方式,提高精准性和效能,不断健全“两个机制”。

3.1 加大力度提高准度,完善价格、补贴、保险“三位一体”政策体系,不断健全种粮农民收益保障机制

一是完善最低收购价政策。抓好粮食收购是确保农民把粮食变现的关键环节、必经环节,在确保农民种粮收益中起着基础性作用。进一步完善粮食价格形成机制,使粮食价格主要由市场形成,加快培育市场体系、壮大市场主体,积极推动主体多元、渠道多样、优粮优价的市场化收购。坚持并完善小麦、稻谷最低收购价政策,科学确定最低收购价水平,发挥好政策性收购托底作用,确保农民种粮能卖得出、基本收益有保障,稳定农民预期,牢牢守住“口粮绝对安全”底线。依法加强对粮食购销活动的监管执法,严肃整治“打白条”、压级压价等非法行为,切实维护种粮农民利益。

二是加大农业支持补贴力度。提高农民种粮比较效益,既要做好“加法”,也要做好“减法”。“加法”就是加大补贴支持力度。用足用好“黄箱”政策空间,扩大“绿箱”政策支持范围,加大对农业基础设施、高标准农田建设、农业技术研发等方面的补贴规模和力度。在保护好小农户生产积极性基础上,适当向种粮大户、家庭农场等新型经营主体倾斜,充分发挥其示范引领作用。“减法”就是减少农民种粮生产成本开支。农资对农业生产成本有着重要影响,粮食作物的农资投入占整个生产投入的28%以上^[11]。2021年以来,受国际局势和疫情冲击影响,化肥、柴油等农资价格明显上涨,持续抬高种粮成本。要针对农资价格变化新形势,以实际种粮农民一次性补贴为重点,建立健全一次性补贴与农资价格联动

机制,明确联动条件和范围,不断完善农资保供稳价应对机制。此外,还要完善农业生产经营体制,通过土地合作社、社会化服务等方式,推动小农户与现代农业有机衔接,降低生产成本,提高种粮收益。

三是推动粮食保险扩面增效。农业保险是分散农业生产经营风险的重要手段,对推进现代农业发展、保障农民收益具有重要作用。与发达国家相比,我国农业保险在保障水平等方面还存在差距。2020年我国农业保险提供的风险保障约为农业总产值的23.56%,种植业保险常年保障水平仅相当于美国的1/5、加拿大的1/3、日本的1/2^[12]。要按照“扩面、增品、提标”要求,不断完善粮食保险政策,稳步扩大三大粮食作物完全成本保险和收入保险的实施范围,实现全国全覆盖,进一步提高保费财政补贴比例,为种粮农民提供更高的风险保障水平,助力农民保收增收。

3.2 强化“纵向”创新“横向”,完善“纵横结合”综合补偿机制,不断健全主产区利益补偿机制

习近平总书记强调,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。要结合我国财政体制,加快探索构建多渠道综合补偿机制。

一方面,完善强化“纵向”利益补偿机制。从补偿力度、补偿重点、补偿效果等方面完善“纵向”利益补偿机制,加大对主产区的支持,增强主产区发展经济和增加财政收入能力,实现主产区粮食生产发展和经济实力增强有机统一、粮食增产和农民增收齐头并进。在补偿力度上,继续加大支持。进一步加大对主产区、产粮大县的资金奖励,既充分考虑其显性利益流失,也要充分考虑隐形利益流失,使主产区、产粮大县的人均财政收入在利益补偿后,能够保持在合理水平,持续提升其重农抓粮积极性。在补偿重点上,重视产业支持。支持主产区以粮食为核心,围绕产前服务和产后发展,提升产业链、价值链,通过“农头工尾”“粮头食尾”提质增效做“乘法”,把粮食优势变成产业优势、资源优势变成经济优势,促进粮食生产和经济实力同进步,粮食产量和农民收入同提高。以市场需求为导向,深入推

进“优质粮食工程”，在资金、政策、项目等方面加大支持力度，推动主产区发展粮食精深加工，延长产业链、价值链，既增加全产业链收入、促进主产区生产总值增长，又涵养优质税源、增加主产区财政收入，让主产区和种粮农民分享粮食全产业链增值收益。在补偿效果上，强化绩效评价。建立健全主产区、产粮大县奖励资金绩效评价奖惩机制，作为后续奖励的重要参考因素，促进主产区、产粮大县提高奖补资金使用效能。

另一方面，探索建立“横向”利益补偿机制。加强产销合作，深化市场化“横向”补偿机制。在产销区发展粮食产销合作关系的基础上，通过主销区在主产区建设产销合作基地、异地收储库，主产区在主销区建设仓储物流设施、营销网络等方式，建立长期稳定的产销合作长效机制，进一步深化产销合作，保障产区粮食有稳定畅通的销路、销区粮源有稳定可靠的来源，既促进主产区提升粮食生产能力、增加种粮农民收入，又确保主销区提高粮食安全供给保障能力。探索资金补偿，构建省际间“显性横向”补偿机制。参考借鉴跨省流域横向生态补偿机制的有益做法，新安江跨省流域横向生态补偿机制每年设置补偿基金5亿元，其中中央财政出资3亿元，安徽、浙江两省各出资1亿元，新安江年度水质达到考核标准，浙江拨付安徽1亿元，否则相反^[13]。结合粮食领域实际，探索建立跨省粮食“显性横向”补偿机制，建议在中央财政设立“跨省粮食横向利益补偿基金”，各相关省份根据本地人均（常住人口）粮食产量与全国人均粮食占有量的缺口，计算过去5年平均年粮食净调入量，并按照一定的费用标准缴纳资金，建立基础基金。按照“谁出粮、谁收益，谁用粮、谁出钱”的原则，每年根据当年粮食净调出量从“跨省粮食横向利益补偿基金”向粮食净调出省份拨付补偿资金，粮食净调入省份按照当年粮食净调入量向“跨省粮食横向利益补偿基金”缴纳资金。

3.3 立足国内衔接国际，处理好与国家财力、产业发展、国际规则等方面关系，确保不断健全“两个机制”行稳致远

从我国粮食支持政策的发展变化看，“两个机

制”是随着经济社会发展、粮食供求形势、国际发展环境等因素的变化而不断健全完善的。要坚持系统观念，处理好与国家财政承受能力、粮食产业发展规律、国际规则要求等方面的关系，确保可持续、高质量发展。

一是注重与财政实力相适应。“两个机制”既是粮食支持政策，也是重要的惠农强农富农政策、民生政策。要统筹需要和可能，结合我国经济发展和财力状况，制定可持续的长期计划，把握好工作时机、力度和节奏，坚持在发展中不断健全“两个机制”。

二是注重与粮食产业发展相协调。当前，稻谷、小麦完全自给，但存在大豆外采率过高、玉米产需有缺口以及优质粮食供给不足等结构性矛盾。健全“两个机制”，要与解决总量缺口和结构性矛盾、促进粮食产业高质量发展、提高粮食产业竞争力相衔接，促进短缺品种自给率提高，并适应市场需求不断优化供给结构。

三是注重与国际规则相衔接。加强对WTO《农业协定》等规则的衔接，积极参与相关国际规则的修改、制定，加强有关政策宣传，为健全“两个机制”营造良好的外部环境。

参考文献：

- [1] 根据国家统计局 2000—2019 年国民经济和社会发展统计公报数据整理[EB/OL].
According to the National Bureau of Statistics' Statistical Bulletin on National Economic and Social Development from 2000 to 2019[EB/OL].
- [2] 根据国家统计局相关数据整理[EB/OL].
According to relevant data from the National Bureau of Statistics[EB/OL].
- [3] 根据国家统计局、财政部、国家税务总局相关数据整理[EB/OL].
According to relevant data from the National Bureau of Statistics, the Ministry of Finance and the State Taxation Administration[EB/OL].
- [4] 余欣荣, 杜志雄主编. 当代世界农业[M]. 中国农业出版社, 2021.
YU X R, DU Z X. Contemporary world agriculture[M]. China Agricultural Publishing House, 2021.
- [5] 《财政部有关负责人就扩大三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施范围答记者问》[EB/OL]. 财政部官网, 2021

- 年6月30日, http://jrs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/202106/t20210629_3726824.htm.
- Reply to Journalists' Questions on Expanding the Implementation Scope of Full Cost Insurance and Planting Income Insurance for Three Major Grain Crops by Relevant Officials of the Ministry of Finance[EB/OL]. official website of the Ministry of Finance, June 30, 2021, http://jrs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/202106/t20210629_3726824.htm.
- [6] 《中央财政下达125亿元保费补贴——农业保险为乡村振兴护航》[EB/OL]. 新华网, 2023年1月12日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1754771437492948663&wfr=spider&for=pc>.
The Central Government Grants 12.5 Billion Yuan of Premium Subsidy—Crop insurance Escorts Rural Revitalization[EB/OL]. Xinhuanet, January 12, 2023, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1754771437492948663&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 《2022年国家强农惠农富农政策措施选编》[EB/OL]. 农业农村部官网, 2022年6月15日, http://www.zcggs.moa.gov.cn/zczc/202206/t20220615_6402470.htm.
Selected Measures for National Policies to Strengthen Agriculture, Benefit Farmers, and Enrich Farmers in 2022[EB/OL]. official website of the Ministry of Agriculture and Rural Affairs, June 15, 2022, http://www.zcggs.moa.gov.cn/zczc/202206/t20220615_6402470.htm.
- [8] 蒋和平, 张忠明, 蒋黎, 等. 粮食主产区利益补偿机制研究[M]. 经济科学出版社, 2013.
JIANG H P, ZHANG Z M, JIANG L, et al. Research on the compensation mechanism for interests in major grain production areas[M]. Economic Science Press, 2013.
- [9] 根据广东省2000年、2022年和黑龙江省2000年、2022年国民经济和社会发展统计公报数据整理[EB/OL].
According to the statistical bulletins on national economic and social development in Guangdong Province in 2000, 2022, and Heilongjiang Province in 2000, 2022[EB/OL].
- [10] 根据国家统计局、《中国粮食和物资储备年鉴》等相关数据整理[EB/OL].
According to relevant data such as the National Bureau of Statistics and the China Grain and Material Reserve Yearbook [EB/OL].
- [11] 乔金亮. 构建高质量农资产业体系[N]. 经济日报, 2023年3月15日.
QIAO J L. Building a high quality agricultural materials industry system[N]. Economic Daily, March 15, 2023.
- [12] 赵阳. 从防灾减灾到农业保险:中国共产党农业风险治理的经验和启示[J]. 保险研究, 2022(11).
ZHAO Y. From disaster prevention and reduction to crop insurance: experience and enlightenment of the CPC in agricultural risk governance[J]. Insurance Research, 2022 (11).
- [13] 《站在民族和历史的大江上——解读新安江跨流域生态补偿机制试点》[EB/OL]. 央广网, 2018年7月26日, https://www.cnr.cn/ah/tt/20180726/t20180726_524312954.shtml.
Standing on the River of Nationalities and History - Interpreting the Pilot Mechanism of Cross Basin Ecological Compensation in the Xin'an River[EB/OL]. China Central Radio and Television Network, July 26, 2018, https://www.cnr.cn/ah/tt/20180726/t20180726_524312954.shtml. 