

焦晋鹏. 粮食主产区建立补偿机制的依据及保障措施[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(20): 337-340.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.20.083

# 粮食主产区建立补偿机制的依据及保障措施

焦晋鹏

(哈尔滨商业大学 MBA、MPA 教育中心, 黑龙江哈尔滨 150076)

**摘要:**以理论依据分析和现实依据分析为切入点,从理论分析的角度论证粮食主产区构建补偿机制的必要性和可行性。同时,为确保补偿机制的建立,提出应从思想保障、法律保障、监管保障、资金保障及配套保障等方面入手,为补偿机制的实施提供良好的保障措施,以期建立起整合粮食利益补偿机制、农业生态补偿机制及粮食生产发展保护补偿机制三位一体的、适合粮食主产区发展的补偿机制。

**关键词:**粮食主产区;补偿机制;理论依据;保障措施;现实依据

**中图分类号:** F326.11 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)20-0337-04

粮食主产区的发展对维护国家粮食安全、促进区域平衡发展起着重要的作用。有效的补偿机制能够有效协调粮食主产区粮食生产的现实矛盾,建立稳定的粮食可持续发展格局,提升粮食综合生产能力,确保粮食增产,带动农民增收,实现区域经济和农业的可持续发展,主动适应经济发展新常态,落实稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求。因此,建立适合粮食主产区发展的补偿机制尤为重要,为了使补偿机制能够充分地发挥作用,应建立整合粮食利益补偿机制、农业生态补偿机制及粮食生产发展保护补偿机制三位一体的、适合粮食主产区发展的补偿机制。

## 1 粮食主产区建立补偿机制的理论依据

在现实经济中,私人边际成本和私人边际收益与社会边际成本和社会边际收益存在非等同关系,当呈现市场失灵状态时,依靠自有竞争没有办法达到社会福利最大化,政府作为

经济活动的第三者应当进行市场干预,采取适当的经济政策,消除市场失灵。当外部不存在经济效应时,政府应对边际私人成本小于边际社会成本的部门实行征税;当存在外部经济效应时,政府应对边际私人收益小于边际社会收益的部门进行奖励和补助,达成外部效应的内部化。由于粮食生产具有外部性,且市场并不是万能的,会经常出现市场失灵状态。因此,政府应通过补偿等方式解决粮食生产过程中的外部性问题及市场失灵问题。

### 1.1 建立粮食利益补偿机制的作用机制

从微观经济学的市场需求及市场供给角度出发,对粮食利益补偿进行经济分析,并为粮食利益补偿机制的建立提供理论依据<sup>[1]</sup>。粮食利益补偿的经济分析见图 1。

假设政府对粮食市场不进行干预的情况下,粮食需求曲线为  $D_1$ ,粮食供给曲线为  $S_1$ 。在此状态下,可以得出粮食市场的均衡点、均衡价格及均衡数量分别为  $A$ 、 $P_1$ 、 $Q_1$ ,但是所实现的粮食均衡数量  $Q_1$  却低于  $Q_2$ ,即无法达到国家所设定的粮食安全线,国家粮食安全供给目标无法实现。因此,政府必须进入粮食市场,使得粮食的供给数量最低维持在  $Q_2$  水平,以维持国家的粮食安全。在具体实施过程中,理论上可以通过 2 种途径得以实现,即将市场供给曲线  $S_1$  或市场需求曲线  $D_1$  向右平移。若移动市场需求曲线  $D_1$ ,在达到新的均衡时,粮食的价格上涨了,这与国家稳定物价水平的宏观调控政策

收稿日期:2016-05-03

基金项目:国家社会科学基金重点项目(编号:13AZD071);黑龙江省自然科学基金(编号:G201320);黑龙江省哲学社会科学研究规划项目。

作者简介:焦晋鹏(1984—),女,黑龙江哈尔滨人,博士,副教授,研究方向为产业政府规制。E-mail:jiaojinpeng1984@sina.com。

担了为人子女和为人父母的巨大家庭压力,尤其是这个年龄段的挂职干部子女很多都面临着升学压力。此外,部分挂职干部是组织的重点培养对象、后备干部,对政治上过硬、工作能力强、工作成效显著的挂职干部,党委、组织部门对其后续培养和使用上会重点考虑。因此,亟待建立一套挂职干部从遴选、派出、日常管理到回院后续成果集成使用的长效机制,派出单位和接收单位应加强对挂职干部及其家庭的关心和关注,做好相关服务和保障工作,解决其后顾之忧,使其能够安心工作。

## 参考文献:

[1] 张海博. 干部挂职锻炼管理机制与对策研究——以河北省为例

[D]. 天津:天津大学,2009.

[2] 宝峰,赵万钟. 高校干部挂职工作中存在的问题及对策[J]. 江苏科技信息,2014(24):93-94.

[3] 熊磊. 论干部挂职锻炼制度的创新[J]. 福建论坛(社科教育版),2009(8):35-36.

[4] 张晓磊,杨术. 干部挂职锻炼中存在的问题及其对策研究[J]. 云南行政学院学报,2006,8(3):57-59.

[5] 吴忠权. 当前领导干部挂职培养的问题及策略思考[J]. 党政干部论坛,2009(12):31-33.

[6] 张园,欧阳欢,唐冰,等. 农业科研单位干部挂职模式探讨[J]. 农业科技管理,2013,32(2):90-93.

[7] 宋友德. 挂职干部任前培训的认识与体会[J]. 中共铜仁地委党校学报,2010(1):58-60.

相冲突,所以只能选择移动市场供给曲线  $S_1$ ,使其由  $S_1$  平移到  $S_2$ ,但是粮食的价格却下降了,粮食生产者即农民的收入也从  $P_1OQ_1A$  下降至  $P_2OQ_2B$ 。因此,若要调动农民的种粮积极性,保证粮食供给量,需要对粮食利益补偿客体进行利益补偿。

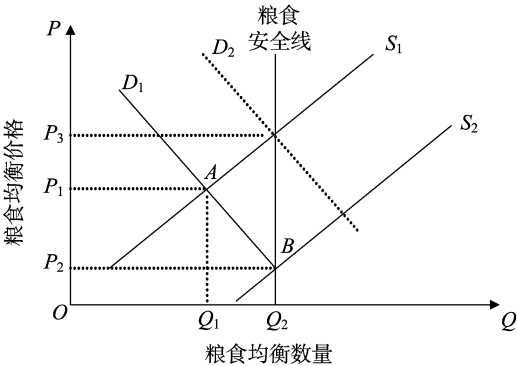


图1 粮食利益补偿的经济分析

1.2 建立农业生态补偿机制的作用机制

农业生态补偿机制应基于生态系统服务价值。通过对传统农业生产方式及生态保护型农业生产方式的比较可以发现,未将生态系统服务价值纳入农民生产成本中的传统农业生产方式,作为“理性经济人”的农民而言,为了追求暂时的粮食高产以获得最大化的经济收入,在农业生产过程中采取了许多具有环境污染及破坏性的措施,使得农业生态系统服务功能下降,牺牲了整个社会的生态环境(图2)。而将生态服务价值纳入农民生产成本中的生态保护型农业,不仅可以获得传统农业生产状态下的农产品收入,避免传统农业生产状态下的生态代价,而且使生态服务价值在一定程度上得以保持。但是,短期而言,由于生态保护型农业较传统农业获得收益少,采用生态保护型农业保护下的生态服务价值需要在农民的经济收益中得到体现,否则农民不会采取生态保护型农业这种生产方式。因此,政府须采取相应的农业生态补偿手段,使得生态保护型农业生产方式得以维持,使产品价值和生态价值均处于正向,使整个社会的福利水平得以增加。

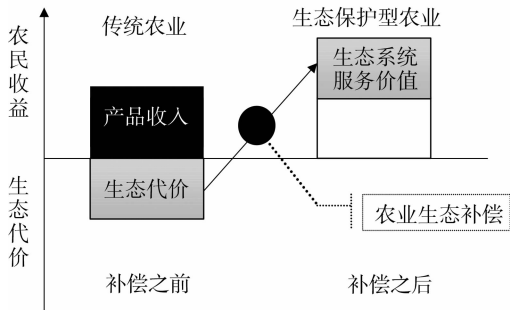


图2 农业生态补偿的决策概念模型

1.3 建立粮食生产发展保护补偿机制的作用机制

假设每个参与者在博弈中均处于相对封闭的区域,政策环境相同并具有确定性。博弈是静态且信息完全对称的,博弈双方每次都做出相同的策略选择。博弈双方均是理性经济人,追求利益最大化。

基于上述博弈假设,作为博弈参与者的农民为理性经济

人,在从事粮食生产过程中追求自身的利益最大化。因此,在无其他因素干预的情况下,不会主动参与粮食生产发展保护,如图3所示。

		农民乙	
		参与	不参与
农民甲	参与	$R_2 - C, R_2 - C$	$R_2 - C, R_1$
	不参与	$R_1, R_2 - C$	$R_1, R_1$

图3 农民之间的博弈过程

其中,农民甲与农民乙情况相当,不参与粮食生产发展保护的总收益为  $R_1$ ,参与粮食生产发展保护的总收益为  $R_2$ ,参与粮食生产发展保护所需成本为  $C$ ,参与粮食生产发展保护后的净收益为  $R_2 - C$ ,其中  $R_2 > R_1, R_2 - C < R_1$ ,纳什均衡为(不参与,不参与)。

在这种情况下,政府可以通过出台相应的粮食生产发展保护补偿机制,构建新的纳什均衡。具体而言,农民不参与粮食生产发展保护的总收益为  $R_1$ ,参与粮食生产发展保护的总收益为  $R_2$ ,参与粮食生产发展保护所需成本为  $C, R_2 > R_1, R_2 - C < R_1$ 。政府通过采取粮食生产发展保护补偿机制,给予补偿为  $N$ ,同时,规章制度的制定、宣传、说服教育、新科技的普及等所需成本为  $B$ ,政府推进粮食生产发展保护补偿机制取得的成效收益为  $R$ ,且  $R = B - N$ 。政府与农民之间的博弈过程如图4所示。

		政府	
		给予补偿	不给予补偿
农民	参与	$R_2 + N - C, R - B - N$	$R_2 - C, 0$
	不参与	$R_1, -B$	$R_1, 0$

图4 政府与农民之间的博弈过程

若  $R_1 > R_2 + N - C$ ,则该博弈模型存在纯策略纳什均衡,即政府不给予补偿,农民也不会主动参与粮食生产发展保护,使得粮食生产发展保护无法推行;若  $R_1 < R_2 + N - C$ ,则该博弈模型不存在纯策略纳什均衡,双方在各自利益最大化的原则下寻求混合策略意义上的纳什均衡点。假设政府实施粮食生产发展保护补偿机制的概率为  $P_1$ ,不实施的概率为  $1 - P_1$ ,即混合策略为  $(P_1, 1 - P_1)$ 。农民参与的概率为  $P_2$ ,不参与的概率为  $1 - P_2$ ,即混合策略为  $(P_2, 1 - P_2)$ 。

政府实施粮食生产发展保护的期望收益值  $E_1$  为

$$E_1 = P_1 \times P_2 \times (R - B - N) + (1 - P_1) \times P_2 \times 0 + P_1 \times (1 - P_2) \times (-B) + (1 - P_1) \times (1 - P_2) \times 0 = P_1 \times P_2 \times R - P_1 \times P_2 \times N - BP_1。$$

政府期望收益最优的条件为

$$dE_1/dP_1 = 0 \text{ 即 } P_2 \times R - P_2 \times N - B = 0, P_2 = B/(R - N)。$$

农民参与的期望收益值  $E_2$  为

$$E_2 = P_1 \times P_2 \times (R_2 + N - C) + (1 - P_1) \times P_2 \times (R_2 - C) + P_1 \times (1 - P_2) \times R_1 + (1 - P_1) \times (1 - P_2) \times R_1 = P_1 \times P_2 \times N + P_2 \times R_2 - C \times P_2 + R_1 - P_2 R_1。$$

企业期望收益最优的条件为

$$dE_2/dP_2 = 0 \text{ 即 } P_1 \times N + R_2 - C - R_1 = 0, P_1 = (C + R_1 - R_2)/N。$$

可见,  $(P'_1, P'_2)$  是政府和农民的混合策略纳什均衡点,

对应着双方的最佳行为选择。在此均衡点上,政府通过粮食生产发展保护补偿机制给予农民的补偿越多,农民积极参与粮食生产发展保护的概率越大。因此,为了使农民能够积极参与粮食生产发展保护,政府有必要建立粮食生产发展保护补偿机制。

## 2 粮食主产区建立补偿机制的现实依据

### 2.1 保障国家粮食安全需要建立补偿机制

粮食主产区的粮食产量占全国粮食总产量的 75% 左右,其粮食生产及安全情况直接影响到我国的粮食产能及粮食安全,其中粮食生产起到了重要的引擎作用。粮食生产是一个集生态环境、资源消耗为一体的粮食产品的产出过程。同时,粮食主产区补偿机制的推行是支撑十八大关于 2020 年实现城乡居民人均收入比 2010 年翻一番目标的重要措施之一。

通过完善粮食主产区利益补偿机制能够有效提高国家对产粮大省的农业补贴占转移性收入的比重,促进粮食主产区与主销区农民收入分配均等化,切实保证粮食增产、种粮农户增收。通过建立粮食主产区生态补偿机制,实现依托国家主体功能区政策的“有地可种粮”向依托粮食主产区生态补偿机制的“有地会种粮”转变,通过对粮食主产区生态环境的补偿切实守住我国耕地红线,实现粮食主产区农业的可持续发展。通过建立粮食主产区粮食生产发展保护补偿机制,能够将粮食补偿与粮食价格等因素联结在一起,充分发挥粮食补偿对粮食价格的调控作用,在一定程度上能够规避市场风险和自然灾害风险所导致的粮食价格波动对种粮农户收益的不利影响,能够逐步实施反周期补贴政策,在对主要粮食作物目标价格、补贴率、补贴产量和补贴面积进行全面调研的基础上,确定合理的区间标准,当粮食价格低于目标价格时启动反周期补贴政策,保障种粮农户收益。

### 2.2 促进地区经济增长需要建立补偿机制

通过粮食主产区补偿机制的运作可以弥补发展第一产业对地方财政贡献的缺口,通过外部利益补偿改变粮食主产区所在省份用于粮食补偿的财政支出结构,增大地方财政用于经济建设的支出比例,促进地方经济的发展。

借助补偿机制的运行平台,粮食主产区可以与粮食主销区建立互助共赢模式,实现粮食主销区对粮食主产区的反哺,促进粮食主产区经济增长。粮食主产区与粮食主销区建立的互助共赢模式,可以以价格为基础建立针对主销区的粮食补偿基金,根据主销区每年粮食的净调入量,综合考虑各种外部因素,按照国家核定的补偿标准,形成一次或多次转移支付基金,提高粮食补偿资金总量,进而支持农业基础设施建设,改变地方财政支出结构,缓解粮食主产区粮食生产和地方经济发展的矛盾。

同时,补偿机制中的农业生态补偿机制能够减轻粮食主产区的历史负担,促使其走向良性循环发展轨道。生态补偿所遵循的是“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”的原则,能够实现粮食生产的可持续发展。通过建立粮食主产区的生态补偿政策,制定减少甚至免除粮食主产区在粮食财务方面的亏损等优惠政策,能够有效转变“产粮越多、亏损挂账越多”的现象,促使粮食主产区实现低消耗、高产出的良性生态发展道路。

### 2.3 实现对粮食生产外部性的合理补偿须要建立补偿机制

粮食作为一种特殊的商品,使得粮食生产具有经济功能、社会功能和生态功能,粮食生产具有明显的正外部性特征<sup>[2]</sup>。具体表现在粮食生产具有经济正外部性、社会正外部性及生态环境正外部性。

首先,粮食生产具有经济正外部性。由于粮食是人们生活的必需品,能够满足人们最基本的物质生活需要,且具有一定的使用价值,使得粮食生产具有经济功能。然而,粮食生产所得产品往往质优价廉,因此,粮食生产在保障人们基本粮食需求的情况下,却没有得到应得的全部利益,造成很多收益的流失,形成了一定的经济正外部性。其次,粮食生产具有社会正外部性。在社会发展过程中,粮食生产在保障社会稳定性方面发挥着重要作用,为社会的和谐发展提供了有利环境,粮食生产能够有效地缓解就业压力,增加农民收益,为社会保障做出贡献。然而,其他产业的发展对农业生产造成了不同程度的制约,增大了农业生产成本,增加了粮食主产区的生态环境成本。再次,粮食生产具有生态环保正外部性。粮食生产能够对自然生态环境起到保护作用,同时粮食生产具有一定的生态景观功能,但粮食生产者却未获得任何利益方面的补偿<sup>[3-6]</sup>。因此,应建立粮食主产区补偿机制,政府通过调控和市场配置,给予资金上的支持,实现粮食生产正外部性内部化补偿,从根本上提高经济收益,增强抗风险能力,缓解政府财政压力。

### 2.4 粮食供求的特殊性须要建立补偿机制

理论上而言,粮食供求及粮食均衡价格的形成仅受市场供求关系的影响。当粮食价格上涨时,理性的粮食生产者会大幅度增加粮食的供应量,而粮食价格的上涨在一定程度上会减少消费者对粮食的需求量,导致粮食供过于求,使得粮食出现降价压力,粮食生产者会减少粮食的供应量,随着消费者对粮食需求量的增加,粮食的供求及均衡价格将恢复平衡。同理,当粮食价格下降时,粮食的供求及均衡价格也会出现短暂的波动,最后使粮食的供求及均衡价格恢复平衡。

然而,粮食作为人们生活的必需品,具有准公共产品的性质,使得粮食的供求具有特殊性,粮食生产经常面临市场机制的失灵,时常出现粮食供给减少,价格飞涨,粮食丰收,价格下跌,农民的利益受到严重的损害等现象。因此,粮食供求不能仅仅依靠市场的力量进行调节,政府必须采取行之有效的措施对粮食生产进行扶植,建立粮食主产区补偿机制,在一定程度上对用于调节粮食供求平衡的社会付出进行弥补,从根本上解决粮食生产过程中的市场机制失灵。

## 3 粮食主产区建立补偿机制的保障措施

### 3.1 将补偿思想融入粮食主产区规划

为了确保粮食主产区的稳步发展,实现粮食增产、保障国家粮食安全,国家加大了对粮食主产区的关注力度,从不同角度出发制定了一系列的补偿政策。2008 年党的十七届三中全会提出一系列加强农村环境保护的政策措施,第 1 次提出要建立农业生态补偿机制;同时,提出不断向粮食主产区提供政策倾斜,建立粮食主产区利益补偿制度。2009 年、2010 年的中央一号文件相继提出“建立健全粮食主产区利益补偿制度”,促进主产区经济加快发展。2014 年的中共十八届三中

全会提出积极推行农业补贴制度改革,通过农业支持保护体系的建立实现粮食主产区利益补偿机制的完善。并且在中央一号文件中对如何完善粮食主产区利益补偿机制进一步进行了解释,即不断加大对粮食主产区财政纵向转移支付及横向转移支付力度,增加对产粮大县的奖励性补贴,完善粮食主销区对粮食主产区的投资,更多地承担国家粮食储备任务。

可以看出,国家现行的对粮食主产区的补偿较分散,没有形成较为完整的体系,因此,应将补偿思想融入粮食主产区的规划中,对不同的补偿机制进行整合,形成适合粮食主产区发展的补偿机制,并使地方政府和国家充分认识到对粮食主产区进行补偿的重要性,从思想上确保补偿机制的有效实施和运行。

### 3.2 健全保障补偿机制运行的法律法规

有利于补偿机制运行的法律法规的出台,将对粮食主产区补偿的有效实施起到积极的作用。2014 年召开的十八届四中全会首次专题讨论了依法治国问题,要求国家的政治、经济运作、社会各方面的活动统一依照法律进行,而不受任何个人意志的干预、阻碍或破坏。因此,补偿机制能够公平、合理、有效实施的重要保障是将补偿提到法律法规的层面,以法律、法规的形式将粮食主产区的补偿政策固定下来,通过获取国家指向性的立法解释,保证补偿机制的有效运行和实施。以相关条例为基础,通过实践不断探索完善,制定出台《粮食利益补偿法》《粮食生产发展保护补偿法》及《农业生态补偿法》,通过法律法规的形式将补偿主体、补偿客体、补偿范围、补偿标准、补偿资金来源、补偿方式等内容进行明确的规定。同时,要积极推进《预算法》和《转移支付法》的立法进程等。

### 3.3 规范财政管理行为

首先,强化财政监督管理。为保障粮食主产区补偿机制的顺利实施,应构建合理的监督管理体制,落实同步监督管理理念,强化财政监督管理。其次,注重财政绩效评价。对于粮食主产区补偿的财政资金支出效果进行全面的分析和评价,提高补偿资金的使用效率和服务水平,确保用于补偿的资金能够按时按量到位,实现专款专用。再次,推进政府预算公开。政府预算公开可以使政府财政收支管理不断透明化,确保财政政策的高效落实,有效提升财政资金的使用效益。

### 3.4 依托金融手段形成有效的资金保障

资金是补偿机制能够运行的物质保障,也是粮食主产区得以发展的重要保障。因此,应依托金融创新形式拓展用于补偿机制的资金来源,为补偿机制的运行提供充足的资金保

障。(1)拓展投融资渠道。首先,各省政府可以通过采取优惠政策吸引社会组织通过募捐或投资的形式支持农业生产。其次,完善支持补偿机制运行的金融政策及融资制度,制定相应的金融法规,实施贷款利率优惠政策及优先贷款制度,疏通直接融资渠道。(2)完善政策性农业保险。应在现有的基础上对政策性农业保险不断进行完善,如建立和完善政策性农业保险法律法规、积极鼓励商业性保险机构进入农村保险市场、增强政策性农业保险公司的经营效率等,使政策性农业保险能够真正起到在农业自然灾害发生时,保证农民收入,降低补偿资金需求,为粮食主产区补偿机制运行提供间接资金保障。

### 3.5 完善配套支持体系

第一,积极争取政策支持。在维护国家粮食安全的背景下,国家农业部每年都会出台实时性的农业支持政策,调整财政支付额度。第二,规范农业生产资料市场。稳定的粮食生产资料价格和粮食生产成本可以减少对补偿资金的需求量,减轻补偿机制运行的资金压力。第三,加大支农科技投入力度。提高农业科技投资强度,推动农业科技的自主创新能力,为粮食主产区补偿机制的实施提供有效的智力保障。第四,实施农业土地制度改革,完善农地流转机制。积极推进农村土地承包经营权的合法流转,大力推行农村土地股份制生产经营模式,鼓励从事非农经营的农民转让出土地,实现提高农业土地利用效率及农业土地承包权的合法流转,形成农业规模化、产业化的经营格局。

### 参考文献:

- [1] 沈 琼. 粮食主产区利益补偿的经济分析[J]. 世界农业, 2014 (5): 1-5.
- [2] 孙顺强, 李宏婧. 粮食生产直接补贴的理论依据分析[J]. 安徽农业科学, 2012, 40 (12): 7504-7505.
- [3] 潘亚东, 马 君, 孙大明. 黑龙江省农作物秸秆资源综合利用现状和建议[J]. 农机化研究, 2014, 36 (11): 253-257.
- [4] 焦晋鹏. 粮食主产区动态补偿机制的演化博弈分析[J]. 江西社会科学, 2014 (11): 41-46.
- [5] 胡小平, 星 焱. 新形势下中国粮食安全的战略选择[J]. 中国农村经济, 2012 (1): 92-96.
- [6] 贾贵浩. 城镇化背景下粮食主产区利益动态补偿问题研究[J]. 宏观经济研究, 2013 (12): 20-25.
- [7] 楼 栋, 方晨晨, 林光杰. 农民专业合作社内部资金互助参与意愿因素分析——基于浙江、山东部分农民专业合作社社员的调查(20)[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013 (6): 14-19.
- [8] 李海平. 农民专业合作社内部信用合作及外部融资问题及启示——基于北京部分合作社的问卷调查[J]. 行政管理改革, 2011 (9): 67-70.
- [9] 周泽炯. 农村合作金融风险监测预警指标体系研究——基于德尔菲法和层次分析法的思考[J]. 农村经济, 2010 (7): 82-85.
- [10] 邓 雪, 李家铭, 曾浩健, 等. 层次分析法权重计算方法分析及其应用研究[J]. 数学的实践与认识, 2012, 42 (7): 93-100.
- [11] 沈 悦, 王小霞, 张 珍. AHP 法在确定金融安全预警指标权重中的应用[J]. 西安财经学院学报, 2008, 21 (2): 65-69.

(上接第 334 页)

践, 2011 (2): 19-24.

- [11] 楼 栋, 方晨晨, 林光杰. 农民专业合作社内部资金互助参与意愿因素分析——基于浙江、山东部分农民专业合作社社员的调查(20)[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013 (6): 14-19.
- [12] 李海平. 农民专业合作社内部信用合作及外部融资问题及启示——基于北京部分合作社的问卷调查[J]. 行政管理改革,