

河南牧业经济学院金融创新与产业发展升级科研创新团队资助
河南牧业经济学院西方经济学本科教学团队资助

粮食主产区

利益补偿机制研究

Liangshi Zhuchanqu Liyi Buchang Jizhi Yanjiu

吴珍彩 著



粮食主产区

 中国农业出版社

粮食主产区利益补偿机制研究

吴珍彩 著

图书在版编目 (CIP) 数据

粮食主产区利益补偿机制研究 / 吴珍彩著. —北京:
中国农业出版社, 2017.11
ISBN 978-7-109-23386-7

I. ①粮… II. ①吴… III. ①粮食产区—补偿机制—
研究—中国 IV. ①F326.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 233098 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

策划编辑 王玉英

文字编辑 徐志平

北京印刷一厂印刷 新华书店北京发行所发行
2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 8.125

字数: 250 千字

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

我国 13 个粮食主产区粮食产量占全国粮食总产量 75% 以上，粮食主产区提供了全国 80% 以上的商品粮，粮食调出量占全国的 90% 以上，粮食主产区是我国粮食生产的核心区域。与此同时，粮食主产区社会经济发展却不容乐观：经济增长乏力，财政收支困难；粮食生产比较收益率低，产业竞争力弱；粮农种粮收入增长缓慢，激励农民安心种粮的动力严重不足。粮食主产区成了关键的问题区域。深入分析问题的原因，利益失衡是根源，粮食主产区在粮食生产中存在利益损失。解决问题的关键是建立高效的粮食主产区利益补偿机制，协调地区经济均衡发展、农民收入持续增加和国家粮食安全三者之间关系。本书研究的目的和内容正基于此。

本书在整理和分析国内外粮食主产区相关研究的基础上，以外部性理论、机会成本理论、分工协作理论等为指导，系统研究粮食主产区粮食生产贡献和机会成本损失，深入探讨当前粮食主产区利益补偿中存在的问题和粮食生产中利益相关主体的矛盾与冲突，客观揭示了需要建立健全粮食主产区利益补偿机制，协调平衡粮食生产相关主体利益关系，确保商品粮生产安全。首先，通过对我国典型粮食主产区之一——河南省粮食主产区利益补偿机制实施

效果分析，找到粮食主产区利益补偿政策运行中存在的问题；其次，利用博弈理论分析了我国粮食主产区粮食生产中相关利益者的矛盾和冲突，进一步明确了粮食主产区在粮食生产中存在利益失衡，也为补偿主、客体的确定提供了依据；再次，从普通种粮农户微观层面入手，对利益补偿需求进行调查研究，使得后期构建完善的利益补偿机制有了微观层面的数据支撑；第四，在前面几部分内容分析的基础上，再加上对粮食生产外部性、粮食主产区重要贡献及机会成本损失的重新认识，构建了两个层次的粮食主产区利益补偿机制，并对各层补偿标准测算进行应用研究；最后，针对补偿机制运行中的风险提出风险防范措施及政策建议。通过研究，得出以下主要结论：

(1) 粮食生产具有多种价值，主产区存在外部性和机会成本损失。粮食作物在生长过程中会产生碳源，对维持自然平衡具有重要生态价值；粮食生产保障国家商品粮供应，对保障国家粮食安全具有重要社会价值；生态价值和社会价值是非市场价值，且具有外部性。粮食生产所用要素有多种用途，对承包耕地的农户来讲，可以改变耕地用途，生产效益更高的经济作物，对于粮食主产区来讲，可以把耕地收为国有，变为收益更高的工业、商业用地，主产区政府和农户都存在机会成本损失；农民外出务工机会的增多，且较高的务工收入，使得农村劳动力要素也存在机会成本损失。以上构成了粮食主产区价值补偿的理论基础。

(2) 当前粮食主产区利益补偿政策效果不强且逐渐减

弱。以种粮大省——河南省为例，分别就粮食主产区利益补偿机制综合情况和补偿效应进行了评价，评价结果显示：①河南省粮食主产区利益补偿机制综合评价一般，机制运行效果不理想，五个指标中，除“补偿监督”是“良好”外，其他几个指标都是“一般”，而“补偿标准”相对最差，其评价结果为“较差”；②河南省粮食主产区补偿效应得分整体上稳步增长，年均增长率 7.5%，说明河南省粮食主产区利益补偿效应不断提高，但提高速度不断下降，补偿效应不断弱化。

(3) 粮食生产中利益相关者存在利益冲突。粮食生产中利益相关者主要包括中央政府、粮食主产区地方政府、粮食主销区地方政府、农业企业、粮农和粮食消费者。他们之间的多重利益博弈结果表明，当前的制度安排很难调和他们之间的矛盾和冲突，各主体间出现了利益失衡。

(4) 利用河南省种粮大县 566 份农户调查数据，分析了不同农户对利益补偿机制的需求，并采用 Logistic 模型对农户利益补偿满意度影响因素进行定量分析，结果显示：粮食收益与其他收益对比，对补偿政策的了解、补贴政策效果，以及补偿依据、方式、标准的评价和对政府信贷政策评价的影响显著。农户是粮食生产的实施者，对利益补偿效应的评价会影响其种粮意愿，进而影响粮食安全。因此，构建粮食主产区利益补偿机制，必须关注农户的利益诉求，选择合理的补偿方式和补偿标准，对农户在粮食生产中的种种贡献和机会成本给予有效弥补，从而激发他们在粮食生产量和质方面的潜能。

(5) 以基金为核心构建两个层次的利益补偿机制。第一层次是基于粮食生产外部性的粮食主产区利益补偿机制,主要解决粮食生产中粮食安全效益外部性内部化问题;第二层次是基于粮食生产机会成本损失的粮食主产区利益补偿机制,主要解决粮食生产用地多种用途的机会成本损失内部化问题。在两个层次的利益补偿机制中,多元化的补偿主、客体确定充分体现了“谁受益,谁补偿”和“谁受损,谁受偿”的原则;多角度的补偿标准测算充分反映了粮食主产区利益补偿主体粮食生产价值和在粮食生产中的机会成本;多样化的补偿方式很大程度上能满足粮食主产区不断变化的需求;以基金为核心构建自上而下的四级管理委员会使得补偿机制能够低成本有效运行;监督机制和政策建议的有效落实将会为补偿机制高效运行提供保障。

吴珍彩

2017年8月

目 录

前言

第一章 导论	1
一、研究背景和研究意义	1
(一) 研究背景	1
(二) 研究意义	6
二、国内外相关研究综述	7
(一) 国内相关研究现状	8
(二) 国外相关研究现状	14
(三) 相关研究评述	16
三、研究内容及目标	17
(一) 研究内容	17
(二) 研究目标	17
四、研究方法和技术路线	18
(一) 研究方法	18
(二) 技术路线	19
五、本研究可能创新	20
第二章 相关概念及研究基础	21
一、基本概念界定	21
(一) 粮食主产区	21
(二) 利益补偿机制的内涵	23
二、粮食主产区利益补偿的理论基础	27

(一) 公共产品理论	27
(二) 外部性理论	29
(三) 机会成本理论	31
(四) 博弈论	32
(五) 农业的多功能性理论	33
(六) 分工协作理论	34
(七) 利益相关者理论	35
三、粮食主产区利益补偿的实证基础	36
(一) 河南省经济发展现状	37
(二) 河南省粮食安全贡献	42
(三) 河南省生态效益贡献	45
(四) 河南省粮食生产中的利益损失	46
四、粮食主产区利益补偿机制的研究思路	61
(一) 构建和完善粮食主产区利益补偿机制的前提	61
(二) 粮食主产区利益补偿机制的主要特征	64
(三) 粮食主产区利益补偿机制的构成要素	65
五、本章小结	67
第三章 粮食主产区利益补偿机制现状分析	68
一、我国粮食支持政策历史变迁	68
(一) 间接支持阶段: 1949—2003 年	68
(二) 直接支持阶段: 2004 年至今	70
二、我国现有粮食主产区利益补偿政策	71
(一) 粮食直接补贴	72
(二) 农资综合补贴	72
(三) 良种补贴	73
(四) 农机购置补贴	73
(五) 最低收购价	74
(六) 产粮大县奖励政策	75

三、粮食主产区利益补偿机制运行状况评价:	
以河南省为例	76
(一) 模糊综合评价法	76
(二) 指标构建和评价测算	77
(三) 实证研究结果	83
四、粮食主产区利益补偿效应分析: 以河南省为例	84
(一) 评价指标体系设计	84
(二) 研究方法和资料来源	86
(三) 结果分析	88
五、粮食主产区利益补偿机制存在的问题	90
(一) 主客体界定不清, 责任不明确	90
(二) 补偿标准偏低, 未能体现主产区贡献	91
(三) 补偿方式单一, 偏重“输血式”补偿	92
(四) 粮食补贴资金来源渠道不合理	93
(五) 监督措施不到位, 机制运行效率不高	93
六、本章小结	94
第四章 粮食主产区粮食生产中的利益损益博弈分析	96
一、粮食生产中利益相关者界定	96
(一) 中央政府	96
(二) 地方政府	97
(三) 粮农	98
(四) 农业企业	99
(五) 粮食消费者	99
二、利益相关者的利益诉求分析	100
(一) 利益诉求分析	100
(二) 利益冲突解析	102
三、利益相关者之间的博弈行为分析	103
(一) 中央政府和地方政府间的利益博弈	103

(二) 粮食主产区与主销区间的利益博弈	106
(三) 粮农与政府间的利益博弈	109
(四) 粮农与消费者之间的利益博弈	111
四、相关利益平衡机制	112
五、本章小结	114
第五章 农户利益补偿意愿及其影响因素实证分析	115
一、农户利益补偿的经济学分析	115
(一) 粮食主产区利益补偿的经济学分析	115
(二) 粮食直接补贴政策经济学分析	117
(二) 最低收购价政策的经济学分析	118
二、农户利益补偿满意度影响因素分析	119
(一) 研究区域概述	119
(二) 研究方法和理论假设	121
(三) 资料来源和统计分析	125
(四) 模型选择和变量设计	134
(五) 模型回归结果分析	140
三、农户受偿意愿值估计	142
四、对完善粮食主产区利益补偿机制的启示	145
(一) 农户利益补偿是基础	145
(二) 利益损失核算是关键	145
(三) 利益补偿需求具有差异性	146
(四) 利益补偿需求受多种因素影响	147
五、本章小结	147
第六章 粮食主产区利益补偿机制的优化	150
一、利益补偿机制优化的原则和目标	151
(一) 利益补偿机制优化的原则	151
(二) 利益补偿机制优化的目标	153

二、利益补偿主、客体结构	154
(一) 基于外部性补偿的主、客体结构	154
(二) 基于机会成本补偿的主、客体结构	156
三、利益补偿标准的测算	157
(一) 利益补偿标准测算的技术思路	157
(二) 利益补偿标准测算过程	158
四、利益补偿方式	165
(一) 现金补偿和非现金补偿相结合	165
(二) 行政性补偿和市场化补偿相结合	166
(三) 纵向补偿和横向补偿相结合	167
(四) 普惠型补偿和特惠型补偿相结合	167
五、利益补偿资金筹措	168
(一) 国家专项投资	168
(二) 区域性利益补偿	169
(三) 主产区政府投资	170
六、利益补偿机制的运作	171
(一) 基本运作形式	172
(二) 基于外部性补偿的机制运作方式	173
(三) 基于机会成本补偿的机制运作方式	175
七、利益补偿阶段划分	176
(一) 以中央政府为主导的垂直型补偿(补偿型)	176
(二) 以地方政府为主导的横向补偿(合作型)	177
(三) 以企业、消费者为主导的直接补偿(市场型)	177
八、本章小结	178
 第七章 粮食主产区利益补偿标准测算的应用	 180
一、研究区域概况	180
二、基于外部性补偿的标准测算	181
(一) 粮食安全价值的测算	181

(二) 生态价值测算	183
三、基于机会成本补偿的标准测算	186
(一) 农业结构高级化的利益补偿标准测算	187
(二) 农用地转建设用地的利益补偿标准测算	188
四、补偿面积确定	189
五、补偿金额确定	190
(一) 基于外部性补偿的标准确定	190
(二) 基于机会成本补偿的标准确定	191
(三) 补偿标准的进一步分析	191
六、本章小结	192
第八章 完善粮食主产区利益补偿机制政策体系研究	193
一、机制运行中的风险分析和防范措施	193
(一) 风险分析	193
(二) 防范机制设计	195
二、提高利益补偿机制有效性的政策建议	200
(一) 健全我国农业补偿法律法规体系	200
(二) 推进财政体制改革, 建立横向转移支付机构	201
(三) 完善土地流转制度, 支持种粮大户发展	201
(四) 健全农村金融制度, 支持农业发展	202
(五) 加强农技指导, 支持农户科学种粮	202
(六) 完善粮食购销市场体系	202
(七) 完善政绩考核标准	203
(八) 建立健全粮食生产保险制度	203
三、本章小结	203
第九章 研究结论和展望	205
一、研究结论	205
(一) 粮食生产具有多种价值, 主产区存在	

目 录

外部性和机会成本损失	205
(二) 粮食生产是粮食主产区经济发展出现困境的 重要原因之一	206
(三) 当前粮食主产区利益补偿政策效果不强且 逐渐减弱	207
(四) 粮食生产中利益相关者存在利益冲突	207
(五) 不同农户对粮食主产区利益补偿的认知和 需求存在差异	207
(六) 粮食主产区利益补偿效应受种粮农户需求等 多方面影响	208
(七) 以基金为核心构建两个层次的利益补偿机制	208
二、研究不足和今后进一步研究方向	209
参考文献	211
附录一 粮食主产区利益补偿机制需求 调查问卷(普通农户类)	222
附录二 粮食主产区利益补偿机制需求调查问卷 (种粮大户类)	231
附录三 粮食主产区利益补偿机制综合评价指标 调查问卷	241
后记	244

第一章 导 论

一、研究背景和研究意义

(一) 研究背景

1. 粮食主产区是我国粮食安全的重要保障区域 粮食是国民经济发展的基础，粮食问题始终是关系国计民生的重大问题。尤其在近些年来，越来越凸显的世界粮食危机，使得各个国家更加重视本国的粮食安全，且都把农业政策制定放在非常重要的位置。而对于拥有超过 13 亿人口的中国来讲，解决吃饭问题无疑是头等大事，因此粮食安全不仅仅是经济问题，而且还会影响到国家安全、政治稳定；不仅仅要求粮食供给短期平衡，更重要的是长期稳定的可持续发展；不仅仅是中国的国内问题，还会影响到世界的粮食安全。中国作为世界上负责任的大国，要主动承担起自己乃至世界的粮食安全责任，根据国内自然资源条件和区域比较优势，重点建设和培育粮食生产核心区域，通过各种农业扶持政策的实施，提高我国粮食生产核心区域的粮食生产能力，确保国家粮食安全。

在 2004 年的中共中央一号文件《中共中央国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》中，依据粮食播种面积、粮食产量和提供商品粮数量等标准确定了辽宁等 13 个地区为我国粮食生产核心区域，据此我国总体上可分为：粮食主产区、粮食主销区和粮食产销平衡区。粮食主产区得天独厚的自然条件使其农业发展较好，粮食播种面积占比较大。据统计，13 个粮食主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重稳定在 75% 以上，四

大主粮中,其中稻谷播种面积 1 684.5 万 hm^2 ,产量占全国总产量的 85%;小麦播种面积 1 635.3 万 hm^2 ,产量占全国总产量的 75%;玉米播种面积 1 787.8 万 hm^2 ,产量占全国总产量的 75%。近些年,我国粮食每年 95% 的增量来自 13 个粮食主产区,80% 以上的商品粮由粮食主产区供应,粮食主产区的粮食调出量占全国的 90%。在当前我国工业化和城镇化快速推进的过程中,粮食主产区稳定了粮食播种面积,确保了商品粮的有效供给,为人民生活和国家经济发展奠定了坚实的基础,同时,也为社会稳定做出了贡献。可见,粮食主产区是我国粮食安全的重要保障区域。

2. 粮食主产区目前处于关键的问题区域 农业比较效益偏低,尤其粮食生产收益率明显低于社会平均利润率,粮食产业难以具备单纯依靠自身力量实现持续健康发展的基础,2004 年至今,国家先后出台各种惠农政策,解决粮食主产区种粮“吃亏”问题。在国家政策的扶持下,粮食主产区农业得到了快速发展,农民享受了很多优惠政策,农村生活环境发生了较大变化,粮食主产区的经济也得到了较快发展。在肯定成绩的同时,我们也看到粮食主产区还存在很多不容忽视的问题,这些问题逐渐威胁着我国粮食安全。依据粮食播种面积和产量标准,改革开放以来,我国粮食发展格局在不断地发生变化,原来的“南粮北调”渐渐变为了“北粮南运”,粮食主产区的数量由 20 世纪 80 年代初的 17 个,减少到现在的 13 个,而具有明显调出能力的只有黑龙江、吉林、内蒙古、河南、安徽 5 个主产区。由此可见,我国粮食主产区在空间上已经大大缩减。而持续下降的粮食生产收益,致使粮食生产的弱质性更加突出,再加上长期以来形成的以城市发展为中心的思想观念,造成了粮食产业不仅不能有效吸引外部生产要素的不断投入,而且粮食产业的生产要素还在不断外流,这无疑又进一步强化了粮食生产的弱质性。当前种粮农民增产不增收的现象依然存在,“产粮越多、储粮越多、财政支出越大,

财政负担越重^①”，是很多粮食主产区的真实写照，再加上国家的干部考核制度，最终导致很多粮食主产区干部抓粮生产的积极性不断弱化，粮食生产没有真正成为区域发展的优势；相反，却成为一种包袱。事实上，近些年粮食主产区已经或正在发生一些显著的变化：经济增长乏力，财政收支困难；粮食生产比较收益率低，农业发展积累不足，产业竞争力弱；农村生活环境较差，农村生产要素不断流向城市，农村空心化严重；种粮农民农业收入增长缓慢，农业补贴较低，农民种粮积极性不断下滑，粮食生产兼业化、农业产业非粮化，甚至撂荒现象严重。这些变化提醒我们，粮食主产区粮食生产在保持持续增长的同时，也在积聚着巨大隐患。由此看来，粮食主产区已经成为一种典型的关键问题区域^②。

3. 利益失衡是粮食主产区出现问题的根本原因 深入分析粮食主产区问题存在的原因，利益失衡是根源。

(1) 粮食主产区地方政府的利益失衡。粮食主产区经济发展普遍落后，尤其随着市场经济发展，与粮食主销区的差距越来越大。粮食主销区经济发展了，而粮食生产减少了，甚至生态环境恶化了。以粮食主销区广东省为例，广东省自改革开放以来，粮食播种面积和产量都减少了近 50%，而财政收入增加了数十倍，居民综合收入也增加了几十倍，非农产业给这些地区带来了更多财政收入的同时，也为居民提供了众多高收入就业机会，农民工资性收入增加较快。粮食主产区根据国家安排主抓粮食生产，在当前耕地稀缺的情况下，不能再以牺牲粮食生产为代价进行大规模推进工业化和城镇化建设。粮食主产区承担了较多的粮食安全责任，而失去了发展收入更高的第二、三产业机会。粮食产业效

① 李小健．鼓励“粮仓”安心产粮 [J]．中国人大，2012（2）：36-37．

② 魏后凯，王业强．中央支持粮食主产区发展的理论基础和政策导向 [J]．经济学动态，2012（11）：1-9．