高标准农田建设背景下粮食产销区省际横向利益补偿机制构建研究*

李 治，陈春丽，何亚萍

（河南工业大学粮食经济研究中心，郑州 450001）

摘 要：粮食安全关乎国运民生。党的二十届三中全会提出，“统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐”，为破解粮食主产区面临的产粮多、经济弱、财政穷、环境紧等现实问题提供了新思路、新导向。高标准农田建设是提升耕地质量、提高粮食综合生产能力的重要举措，将高标准农田建设作为粮食产销区省际横向利益补偿的政策抓手、机制载体，有利于实现粮食供需有效匹配、产销对接模式升级、生产投入转变、生产方式转型。未来应通过基础共建、产业联动、标准互认、品牌联营等，深入推进粮食产销区共建高标准农田。同时，注重在“全国一盘棋”原则下发挥两区优势、推动“有效市场”和“有为政府”的高效结合、加强产销区资金和技术合作、健全省际横向利益补偿机制的制度体系。

关键词：粮食安全；横向利益补偿机制；高标准农田建设

中图分类号：F323.24；F326.11 **文献标志码**：A **文章编号**：1674-9189(2024)05-0044-09

一、引 言

粮食安全关乎国运民生，党中央始终把国家粮食安全作为治国理政的头等大事。2023年全国粮食产量69 541万吨，连续9年稳定在6.5亿吨以上，实现“二十连丰”。其中，13个粮食主产区粮食产量占全国粮食总产量的77.9%①，为保障国家粮食安全作出了突出贡献。受粮食生产收益相对低、弱质属性、财政经济增长低贡献和政绩弱凸显性等特点影响，粮食主产区政府重农抓粮和农民种粮积极性不高（杜鹰，2013），产销区经济发展水平差距逐步加大（吴玲等，2017）。在这一趋势影响下，全国粮食主产区呈现萎缩态势，表现为粮食生产区域重心逐步向东北和中西部地区集中且粮食调出逐渐向少数省份过度集中（魏后凯等，2023）。目前仅余河南、内蒙古、黑龙江、安徽和吉林5个粮食净调出省份，粮食供应韧性不足。

党的十八大以来，党中央在战略上高度重视粮食主产区利益补偿问题，历年中央一号文件对健全主产区利益补偿机制均有重要谋划（郑兆峰等，2023）。目前以中央财政转移支付为主的粮食纵向利益补偿机制受限于中央财力物力，未能从根本上解决粮食主产区面临的“粮财倒挂”“高产穷县”“环境约束趋紧”等突出矛盾（何蒲明，2020），粮食主产区的利益尚未得到合理补偿。为此，党的二十届三中全会进一步提出，“统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，在主产区利益补偿上迈出实质步伐”，为破解这一现实问题提供了新思路、新导向。如何建立健全粮食产销区省际横向利益补偿机

*项目来源：国家社会科学基金青年项目（20CJY054）；河南省软科学研究计划项目（242400410591）。

作者简介：李治，男，博士，教授，硕士生导师，研究方向：粮食安全与政策。

通信作者：何亚萍，女，博士，讲师，硕士生导师，研究方向：粮食安全与政策。

① 数据来源于国家统计局：《关于2023年粮食产量数据的公告》，参见https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202312/t20231211_1945417.html。

制，成为当前保障国家粮食安全、实现国家长治久安面临的重要且迫切的现实课题。

目前学术界围绕粮食产销区横向利益补偿问题，主要从生产要素（王越等，2024）、粮食流通（于法稳等，2024）等视角，研究横向利益补偿额度的测算方法；围绕利益补偿方式，探讨现有政策存在的不足（钟钰等，2019；赵惠敏，2021），提出积极探索新型产销区协作关系（孙中叶等，2024）、创新对口合作模式（赵光远，2024）等策略。已有研究为本文继续探讨粮食产销区省际横向利益补偿机制问题奠定了基础，但仍有改进空间：（1）学术界对粮食产销区省际横向利益补偿机制尚处于对策研究阶段，理论逻辑认识不够深入；（2）已有文献多关注粮食产销区省际横向利益补偿的额度测算，而较少关注如何实质性开展补偿工作。尽快建立切实可行的粮食产销区省际横向利益补偿机制，是当前政策执行的关键所在。一方面，应将全链条项目建设作为政策抓手。目前较多文献将粮食流通数据作为横向利益补偿的基础，试图构建一套以粮食交易量为补偿核心指标的全国性粮食产销区省际横向利益补偿机制。随着全国性粮食批发市场的建立和完善，全国粮食交易统一大市场已经形成。仅2023年，地方政策性粮食组织开展各类交易17 678场，成交粮油量达4 004万吨，成交额达1 227亿元，同比分别增长22%、11%、15%（陈国强，2024），其涉及的粮食产销区粮食流通数量、质量、结构等核心数据，受限于统计手段、技术而难以精确获得。如果以此作为建立粮食产销区横向利益补偿机制的前置条件，将会导致政策落地困难重重。而以粮食产销区共建生产基地、加工车间、品牌销售等粮食支持项目作为政策落地方式，则可有效规避目前集中于粮食交易环节的政策争论，从全链条角度构建利益补偿机制。另一方面，应将构建横向利益补偿机制与相关粮食支持政策相匹配。以粮食交易量为核心的粮食产销区省际横向利益补偿机制，既能实现对粮食主产区的多渠道补偿，也将激励主销区提高粮食自给水平和保障能力，可在一定程度上影响产销区的粮食流通量。而粮食主产区的永久基本农田又要全部用于种植粮食，多余的粮食如不能顺利进入交易环节，将会影响横向利益补偿机制的可持续性（于法稳等，2024）。因此，在建立粮食产销区省际横向利益补偿机制时，应妥善处理省际横向利益补偿与粮食安全党政同责、“耕地红线”、纵向利益补偿机制等支持政策的协同关系，确保达到“1+1>2”的政策叠加效应。

党的二十大报告提出，要牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，提升耕地综合产能水平，确保国家粮食安全。实践表明，高标准农田建设是改良地力、提升耕地质量、提高粮食综合生产能力的重要举措（钱龙等，2024；龚剑飞等，2022）。但在实际运行过程中，高标准农田建设还存在一系列问题（龚燕玲等，2023）。例如，在项目资金方面，过度依赖中央政府通过自上而下分配高标准农田建设任务的方式落实建设资金，资金来源渠道单一（韩杨等，2022）；在项目建设方面，推进模式主要为政府主导、政府实施、政府监管，市场力量参与不够（李俊杰等，2022）；在建后管理方面，受限于前期建设由政府主导，后期项目利用不能有效回应异质性农户的多样化需求（钱龙等，2023），以及高标准农田建后无人管护等问题（于法稳等，2022）。

基于此，本文聚焦粮食产销区省际横向利益补偿的政策抓手、机制载体问题，探讨粮食产销区共建高标准农田的必要性、可行性，从建设内容和实施路径方面提出粮食产销区共建高标准农田的发展思路与举措，为完善和健全粮食产销区省际横向利益补偿机制提供参考。

二、高标准农田建设：粮食产销区省际横向利益补偿机制载体

将高标准农田建设作为粮食产销区省际横向利益补偿的机制载体，既可以充分发挥主产区的耕地资源优势，又可以有效发挥主销区的市场技术优势。

（一）落实“藏粮于地”战略的重要内容

一是有利于加强耕地保护，严守耕地面积。习近平总书记反复强调耕地是粮食生产的命根子，要

牢牢坚守18亿亩耕地红线，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。在此背景下，我国相继出台了《土地管理法》《基本农田保护条例》《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》，逐渐形成了以基本农田保护、土地用途管制、耕地占补平衡为核心的严格耕地保护体系（钟钰等，2024）。一方面，加强耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，严格落实耕地使用制度（刘明月等，2021）；另一方面，推行建立“田长制”，实行县、乡、村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管，压实耕地保护属地监管责任。截至2023年底，全国已建成高标准农田超10亿亩，为全国粮食产量能够稳定保障1万亿斤以上提供安全保障②。二是有利于提升耕地质量，提高粮食单产水平。高标准农田建设将耕地质量建设与农田基础设施建设同步落实，根据不同农区耕地质量现状和主要障碍因素，通过改良土壤、培肥地力、轮作休耕、用养结合等措施，大力推广测土配方施肥、水肥一体化、绿色防控、农膜回收、保护性耕作等绿色生产技术，因地制宜推进耕地质量提升。高标准农田建成以后项目区的耕地质量一般提升1到2个等级，新建高标准农田亩均预计可提高粮食综合产能100千克左右、改造提升高标准农田亩均预计可提高粮食综合产能80千克左右（农业农村部，2021）。三是有利于推进规模化经营，提高农业经营效率。通过田块合并整理和坡耕地田坎修筑等措施，实现小田并大田，促进田块规模适度、集中连片、田面平整，推进农田宜机化建设。据农业农村部调研发现，高标准农田项目区的机械化水平高于一般的非项目区15~20个百分点，规模经营流转率也要比非项目区高30个百分点。以山西寿阳县为例，在高标准农田建设后，截至2023年寿阳县托管主体发展到1 320户，全托管面积高达31.5万亩，占粮食种植总面积的41.2%；从事大田种植人数持续下降，由5年前2.62万人降至现今5 750人，人均耕种亩数上升且亩均效益提升13%（王秀娟，2024）。

（二）保障主产区种粮农民收益的重要抓手

一方面，高标准农田建设通过补齐农业基础设施短板、改善农业生产条件，实现种粮农民增产增收。2017年全国已建设高标准农田项目地区的粮食总产量为6.62亿吨，较2012年增长了7.4%，带动平均每亩地增产100公斤以上（龚剑飞等，2022），提高了种粮农民生产积极性。截至2023年底，我国建设高标准农田数量超过10亿亩，粮食产能平均提高10%~20%。同时，高标准农田建设项目通过完善田间灌排设施，改善灌溉条件，实现“旱能灌、涝能排”的目标，有效提高了粮食生产稳定性，增强了抵御自然灾害能力和农民种粮预期收益。另一方面，高标准农田建设有利于粮食生产的节本增效，提高种粮农民效益。高标准农田建设通过土壤改良、土壤障碍层消除、土壤培肥等手段改善耕地地力条件，提高土壤通透性、保水保肥能力、有机质和营养元素，促使耕地内在质量提升，而耕地质量提升将有效降低要素投入成本（陈江华等，2022）。同时，高标准农田建设通过土地集中连片等方式推进农业规模化生产，通过科学规划农村田间道路，提高其载荷标准和通达度，为农业机械化提供良好条件，有效缓解农业用工短缺与劳动力成本上涨约束、降低农药除草防虫等植保成本，亩均节本增效约500元（姚季伦，2009；罗明忠等，2021）。

（三）推进粮食生产标准化品牌化的重要路径

一方面，推进粮食生产标准化，打造高标准优质粮食种植示范基地。高标准农田建设通过土地整理、小田并大田等方式，降低农户耕地的细碎程度，推进农作物适度规模化和标准化种植。比如，近年来天津西青区以天津特产小站稻为重点，打造智慧农业平台，推行标准化、规模化、产业化生产。2021年，小站稻春播油菜绿肥还田，当季减量氮肥20%；推行测土配方施肥，钾肥减投20%，亩均增产10%以上、增收180元③，示范农场产出稻米品质达到国家优质大米一级标准。另一方面，构建“高

② 数据来源于中华人民共和国农业农村部：《报告显示：全国累计建成高标准农田超过10亿亩》，参见https://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/xhsbd/202409/t20240911_6462335.htm。

③ 数据来源于中华人民共和国农业农村部：《【2021年全国农业绿色发展典型案例】天津市西青区：借力智慧农业服务平台 创新小站稻“五统一”标准化生产模式》，参见http://www.jhs.moa.gov.cn/gzdt/202203/t20220307_6390767.htm。

标准农田+品牌塑造”体系，拓宽农民增收渠道。部分地区将高标准农田建设与本地自然资源禀赋相结合，建立健全区域农业全产业链，推动一二三产融合发展。例如，江苏依托高标准农田建设项目区，整合全区“多而散、小而弱”的农业特色产品品牌资源，创新“公用品牌+行业协会+农户”“公用品牌+企业+农户”等发展路径，建立可追溯农产品质量管控机制，促进农产品品牌化、标准化、规模化发展，持续扩大“盆河大米”“盆东大米”“淮安大米”等绿色稻米区域公用品牌影响力。其中，“淮安大米”区域公用品牌包装使用率达70%，直接带动农户增收10亿元④。

（四）满足居民美好生活需要的重要举措

新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。过去粮食长期短缺，抓粮食安全主要是抓粮食产量，着重解决人民群众“吃得饱”的问题；如今人们更加关注食品质量安全，粮食消费需求也转向“吃得好”“吃得安全”“吃得健康”，亟须破解高品质粮食消费需求与一般性粮食生产供给之间的错位供需矛盾。高标准农田建设过程中，通过实施改良土壤、减少化肥施用量、强化田间管理等措施，推动良种、良机、良法、良田深度融合，加快粮食生产由单一增产导向转为增产与提质协同导向，提供更加优质化、多样化、专用化的粮食产品。例如，河南等小麦生产大省，依托高标准农田建设，规模化种植适用于制作面包、馒头、饺子的优质强筋小麦和适用于饼干、蛋糕、酿酒的优质弱筋小麦，以满足不同粮食加工企业的用粮需求，进而从多样化、个性化、品牌化上推动粮食生产转向满足高品质粮食消费需求。

三、粮食产销区共建高标准农田的现实逻辑

从现实层面来看，将高标准农田建设作为粮食产销区省际横向利益补偿机制的载体，有利于实现粮食产销区资源共享、产销对接模式升级、生产投入转变、生产方式转型。

（一）资源共享：共用土地资金资源，共享粮食生产收益

粮食主产区和主销区在自然资源、经济资源和粮食生产能力等方面存在明显差异。粮食主销区工业化和城市化程度高，拥有强大的资金调配能力、技术资源和消费能力，对优质原粮和粮食加工品需求旺盛，但耕地面积有限，难以进行大规模粮食生产，依赖主产区的调入粮。而粮食主产区的地理、土壤、气候等自然条件适宜种植粮食作物，粮食产量高、种植比例大，但财政收入有限，“粮财倒挂”现象突出，尤其是一些产粮大县，地方政府财政压力较大。粮食产销区共建高标准农田可以共享自然、经济、技术等粮食生产资源，提高粮食综合生产能力，增强抵御自然灾害和市场风险的能力。通过共建高标准农田，主销区可以通过财政转移支付或直接投资等方式，对主产区的粮食生产提供资金支持，弥补主产区资金投入不足的短板，提升主产区粮食生产能力，稳定其财政状况，有效解决“粮财倒挂”问题。同时，主销区可以通过参与投资主产区高标准农田建设项目，以资本和技术投入弥补其耕地资源缺乏等短板问题。

（二）模式升级：由简单市场交易到跨区生产协作

传统的粮食供销模式往往是短期市场交易，具有分散性、随意性、一次性等特征，容易受到市场价格波动的影响，导致主产区粮食销售不畅，主销区也难以获得稳定的粮食供应。同时，购销双方在交易中缺乏足够的契约执行机制，导致长期购销合同履约率较低，使得主产区和主销区的粮食交易难以形成稳定的购销关系，进一步加剧粮食供给不平衡和区域分化等问题（姜长云，2022）。一些主产区和主销区虽已尝试产销协作，但合作形式较为单一，多以短期粮食交易为主，未能形成深度的产销联动机制，粮食供应链的稳定性和持续性不足。粮食产销区共建高标准农田，通过借鉴园区共建、飞地

④ 数据来源于江苏省农业农村厅：《绿色发展 振兴有“稻”——淮安市洪泽区绿色稻米产业发展纪实》，参见 https://nynct.jiangsu.gov.cn/art/2023/11/29/art_13277_11084303.html。

经济等产业园区建设的利益共享模式，主销区可以更直接地参与主产区的粮食生产规划，提前锁定粮源供应。同时，通过大数据、智慧农业平台等现代化管理手段和生产技术，主产区可以精准了解主销区的市场需求，减少信息不对称带来的粮食产品供需错配问题，推动粮食产销区形成长期稳定的合作关系，为粮食供应链的升级与优化奠定基础。

（三）投入转变：由传统生产要素投入到现代技术工艺提升

目前，我国粮食生产呈现生产要素高投入、自然资源高消耗、粮食产能高输出以及生态环境污损化、自然资源耗竭化、产能过度集聚化等特征（杨一单等，2024）。以化肥、农药等化学品为代表的生产要素高投入在短期内可以显著提高粮食产量，但长期将带来农业生态环境问题。同时，由于粮食生产对化肥依赖性增加、耕地质量退化，化肥和农药等化学品所带来的边际产量将显著下降，进而导致种粮农户的生产边际效益下降，利润空间缩小。粮食产销区通过共建高标准农田，可将主销区的涉农涉粮资金和技术投入主产区的粮食品种改良、种植模式优化、加工工艺改进中，优化水土资源利用效率，找寻更适合市场需求的优质粮食品种和生产管理模式。例如，粮食产销区合作可以通过数字化监控等自动化管理系统，促进粮食种植管理流程创新，推动粮食生产由传统的劳动密集型、资源消耗型生产方式，转向以科技创新驱动为核心的现代化农业模式，推动粮食增产从依赖传统要素投入转向更加科技化、现代化的农技农艺手段。

（四）绿色转型：由精细化生产到绿色生产导向

长期以来，我国农业支持政策聚焦于“数量兴农”，形成了“高投入、高产出、高消耗”的战略布局，这种粗放式发展严重掠夺了农业生态资源（李翠霞等，2022）。推进粮食主产区绿色转型的关键在于推动粮食生产由增产导向转向提质导向，坚持走“减排”与“增效”的粮食生产道路，不断提高耕地与资源利用率、积极治理资源环境突出问题、大力推广农业绿色生产技术。粮食产销区共建高标准农田可以有效弥补主产区在粮食生产中的生态负担，缓解由化肥、农药等引发的耕地退化与地力衰减、超生态承载力和超环境容纳量导致的生态失衡等问题。通过共建高标准农田，主销区提供的资金与技术支持，可以帮助主产区更好地引入与推广水肥一体化、保护性耕作和病虫害生物防治等高效、精准的绿色农业技术和资源管理方式，有助于减少粮食生产对化学投入品的依赖，提高农田的生态功能，进而在不增加资源环境压力的前提下，实现更可持续的粮食增产目标。

四、粮食产销区共建高标准农田的重点内容

加强粮食产销合作，是统筹粮食产销区协调发展、引导粮食有序流通、促进区域粮食供需平衡、确保国家粮食安全的重要途径。粮食产销区可以从基础共建、产业联动、标准互认、品牌联营四方面，以高标准农田建设为抓手，建立健全粮食产销区省际横向利益补偿机制。

（一）基础共建：共同推动粮食主产区基础设施建设扩面提档

围绕农业基础设施建设，粮食产销区共建高标准农田应着重从三方面入手：一是抓好以粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为载体的基本农田建设改造项目。粮食主产区提供优质耕地资源和便利的生产条件，主销区通过财政转移支付和项目合作等方式，确保主产区能够获得充足资金进行高标准农田建设，并通过农技农艺创新、品种创新等技术转移手段为主产区农业生产注入智慧农田管理系统等先进的农业科技。通过粮食产销区共建高标准农田，推动主产区农田基础设施提质升级，打造一批规模化、区域化、集中连片的商品粮生产基地。二是新建工程项目应严格落实高标准农田建设的标准要求。在过去一段时期，大多高标准农田建设项目位于相对集中连片、基础条件相对较好、易于实施的地块，随着高标准农田建设项目的持续推进，目前待建设的高标准农田大多位置偏远、土壤条件较差，建设难度、成本持续扩大。粮食产销区应加快制定科学统一、层次分明、结构合理的高标准农

田建设标准体系，提升高标准农田建设质量与实效。通过分区域、分层次制定农田建设标准，确保不论地块条件如何，都能够通过科学规划和合理布局提升农田质量。三是创新粮食产销区共建机制，根据不同地区的实际情况动态调整。对条件差异较大的地块，应建立灵活的项目管理和调整机制，确保项目实施能够根据建设过程中的反馈适时调整。通过试点项目的实施和经验总结，不断完善农田建设标准和模式，以应对未来更具挑战的建设任务。

（二）产业联动：共同构建粮食产业发展共同体

一是建立健全产销区粮食企业供销合作机制。以生产端紧密合作为牵引，支持粮食主销区在主产区建设多种形式的粮食生产基地。鼓励主产区企业为主销区企业开展粮食代购代储代加工等业务，确保其能够根据市场需求调整粮食种植结构，避免出现供需不匹配的现象。鼓励主销区企业为主产区企业开展代销业务，便于其及时掌握原粮供应信息、确保原料来源稳定性，为保供给、保民生提供最基本的资源保障。同时，加强粮食产销区企业在人才、技术、管理等方面的合作，不断扩大合作规模和范围。二是建立健全异地储备机制。国家粮食主管部门应积极支持粮食产销合作，建立健全异地储备监管办法和轮换、费用拨付等机制，引导主销区在确保区域粮食安全的前提下，尽可能到主产区建立一定数量的异地粮食储备，以降低主产区建设成本。同时，主产区粮食主管部门也应在储备粮食监管、应急调运、粮源调剂和收储轮换等方面提供服务保障，确保异地粮食储备安全。三是推动粮食产销区全产业链深度合作。粮食主销区应发挥资金与市场优势，积极参与主产区“优质粮食工程”建设，引导本地大型粮食精深加工、农资农机服务等龙头企业落户粮食主产区，支持主产区发展以粮食加工业为主体的粮食全产业链，实现粮食种植、加工、包装到配送一体化发展，推动主产区从“卖原粮”向“卖产品”转型，逐渐形成粮食兴、产业旺、经济强的良性循环。

（三）标准互认：共同推动粮食质量提质升级

一是支持产粮大县推进土地整治工程和地力提升工程等项目。引导产粮大县开展增减挂钩试点和土壤地力提升工程，确保土壤有机质含量及其他指标达到中上等标准。设立高标准农田长期定位检测专项，通过合理的土地规划和物联网、大数据等现代信息技术，推动粮食主产区地力等级和生产能力趋于一致，为粮食质量标准化提供技术保障。二是创新粮食标准化生产模式。以主销区市场需求为导向，调整优化主产区粮食品种结构，实行统一品种、统一育种、统一育苗、统一田间管理、统一收割、统一加工、统一销售的“七统一”模式，促进优质品种和特色品种向优势产区集中。鼓励粮食龙头企业和种粮大户发挥引领示范作用，推进种子产业育、繁、推与粮食产业产、加、销一体化协同发展，夯实粮食产业提质增产基础。三是产销区之间建立健全粮食质量安全监测系统。以产销联动、数据共享、互相补充为核心，加强粮食生产标准体系建设，设立统一的质检和监控标准，定期开展粮食质量安全第三方检验、风险监测、品质监测等工作，实现产销区之间的粮食质量互认。同时，积极推进质检人员培训，优化监控流程，确保粮食生产和流通过程中的全程质量保障。四是建立粮食产销区市场流通联动执法协作机制。建立粮食流通问题线索管辖和案件移送、不合格粮食执法联动、粮食质量安全溯源核查、执法协助、执法互认和应急处置协同六大机制，推进粮食流通跨区域联合执法“工作互动、线索互联、标准互通、结果互认”，进一步落实粮食流通监管的共同责任，由以往的“单打独斗”变为“组团作战”，充分释放协作执法效能。

（四）品牌联营：共同培育创建优质粮食品牌

一是立足粮食主产区的资源禀赋和主销区的市场需求特征，找准品牌定位。以主销区多元、中高端的市场需求为导向，充分发挥主产区气候、土壤、生态等天然优势以形成粮食产品的差异化定位，赋予粮食区域公共品牌独特的品质内涵，打造独具特色的粮食品牌。二是发挥各类主体作用，规范品牌精细管理。甄别粮食品牌所处的不同发展阶段，制定切实可行的发展规划。对于培育发展期粮食品

牌，强化粮食产销区政府或社会组织的区域公用品牌塑造力，做好区域品牌发展规划和政策宣传。对于成熟期粮食品牌，充分发挥粮食企业的经营优势，提升市场化运作水平，推行专业化品牌管理模式。三是搭建信息共享平台，完善粮食营销网络。积极承办中国粮食交易大会、区域性交易会和洽谈会等交流展会，逐步构建并完善粮食营销网络，扩大品牌市场覆盖范围，推动生产、经营、消费无缝链接，不断提升优质粮油产品消费体验。四是建立主产区粮食公用品牌和主销区企业自有品牌合作共赢的双品牌运营机制。主产区粮食牵头单位负责统一加工、包装特色粮食品种，按照成本价销售给主销区粮食合作单位，牵头单位获得销售奖励后给予成员单位二次返利。粮食主产区县级财政根据产销区联营粮食品牌的销售情况，给予一定奖励和生产补助。

五、粮食产销区共建高标准农田的实施路径

发挥高标准农田作为粮食产销区省际横向利益补偿机制的载体作用，还需要注重在“全国一盘棋”原则下发挥两区优势、推动“有效市场”和“有为政府”的高效结合、加强产销区资金和技术合作、健全省际横向利益补偿机制的制度体系。

（一）在“全国一盘棋”原则下发挥两区优势

一是完善支持政策，引导产销区合作。支持粮食企业跨省区建设粮食仓库、物流网络等基础设施，推动主销区农业龙头企业或种粮大户到主产区建设粮食生产基地、承包土地开展粮食生产、投资建设加工厂，确保其享受与当地企业主体同样的土地、财税、工商等优惠政策。二是充分发挥粮食主产区的粮食产业资源优势。引导全国性粮食产业链向主产区集聚、区域性粮食产业链向产粮大县聚集，形成粮食产业集群效应，提高产粮大县的粮食产业质量、效益和竞争力。三是支持粮食主销区通过需求牵引、利益补偿、人才交流等方式，提高主产区发展“造血”能力，为主产区粮食生产提供新机遇。需要强调的是，统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，并不意味着减轻主销区粮食生产保供责任，主销区不能以此为借口放松粮食生产。

（二）推动“有效市场”和“有为政府”的高效结合

一是建立健全相关法规制度体系，更好地发挥有为政府的作用。统筹粮食生产、流通、消费等相关因素，兼顾区域发展实际和财力条件，建立一套完整的粮食横纵向利益补偿法规体系，形成统一、法治、透明、均衡、协调的粮食市场监管体制，健全“目标优化、分工合理、高效协同”的横向利益补偿治理体系。二是充分激发粮食生产、仓储、流通、加工等经营主体的市场活力，发挥市场在资源配置中的决定性作用。构建龙头企业带动、中小企业分工协同、多种新型农业经营主体和农户联动的新型粮食产业发展模式，推动县域粮食特色产业园区的规划和建设，推动形成主体多元、购销踊跃、流通顺畅的粮食市场良好局面。三是坚决打破地方保护主义和区域壁垒，创造良好的营商环境。粮食产销区要统筹构建支持产销区紧密合作、协同发展的政策体系，彻底清理各种不利外地粮食企业发展的壁垒。建设和改造一批具有公益性质的粮食批发、零售市场以及仓储、物流、配送中心，发挥公益性流通设施在满足消费需求、保障市场稳定中的重要作用。

（三）加强产销区资金和技术合作

一是加大信贷资金扶持力度。引导政策性、开发性金融机构在符合国家法规和信贷政策前提下，为高标准农田建设项目优先安排信贷规模，提供长周期、低成本贷款，推动跨区域商品粮生产和收储基地、加工园区、营销网络项目平稳落地。强化地方政府部门、金融机构、实施企业多主体协同，支持推进政府投资与金融信贷联动，引导银行、保险、担保等金融机构加大对产销区粮食企业的信贷支持力度。二是全方位整合粮食企业、科研院所、高校等科技和人才资源。围绕种子、农机装备、仓储设施、物流设施、加工装备等重点领域，搭建粮食行业专业技术人才创新平台，凝聚高水平领军人才

和创新团队，加强粮食全产业链技术和关键核心技术研发。三是积极支持合作方式创新。鼓励粮食产销区探索多样化的利益补偿和经营合作方式，支持具有较好协作基础的省份共同探索产业技术、社会服务等补偿模式。

（四）健全省际横向利益补偿机制的制度体系

一是完善粮食主产区纵向利益补偿制度。加大中央财政对产粮大省、产粮大县和产粮大户的财政转移支付规模和奖励力度，确保粮食主产区人均财政支出不低于全国平均水平，稳定种粮农民收益。通过税收优惠、补贴提高和贷款贴息等方式，落实高标准农田投资标准，补齐农田基础设施短板。二是加快探索多种形式的产销区横向利益补偿机制实践路径。选取典型主产区开展试点示范，允许先行先试、总结典型经验再逐渐扩展，健全激励机制和容错纠错机制。加大政策支持和引导力度，通过财政补贴、税收优惠等措施，确保多种补偿方式有效实施。三是完善横向生态补偿机制。落实“绿水青山就是金山银山”发展理念，借鉴浙江“山海协作”发展经验，积极挖掘粮食生产的生态效益，推动粮食主产区生态优势转化为产业优势，将农村集体经济组织和农民作为发展粮食生态产业的重要参与者，通过完善参与方式、建立持续性惠益分享机制等举措，确保粮农生态保护利益得到有效补偿。

参考文献

[1] 杜鹰. 关于新时期“三农”工作的几个问题[J]. 宏观经济管理, 2013(3): 4-10.

[2] 吴玲, 刘腾遥. 粮食主产区实施利益补偿的价值判断与政策导向[J]. 中国农业资源与区划, 2017, 38(7): 1-9.

[3] 魏后凯, 贾小玲. 中国粮食主产区萎缩态势及其福利损失[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2023, 27(5): 65-79.

[4] 郑兆峰, 宋洪远. 健全粮食主产区利益补偿机制: 现实基础、困难挑战与政策优化[J]. 农业现代化研究, 2023, 44(2): 214-221.

[5] 何蒲明. 农民收入结构变化对农民种粮积极性的影响——基于粮食主产区与主销区的对比分析[J]. 农业技术经济, 2020(1): 130-142.

[6] 王越, 孔令宇, 高丹桂, 等. 生产要素视角下粮食主产区利益补偿机制研究——以东北粮食主产区为例[J]. 中国农村经济, 2024(6): 117-135.

[7] 于法稳, 孙韩小雪. 共同富裕目标下建立粮食产销区省际横向利益补偿机制研究[J]. 中国国情国力, 2024(4): 10-14.

[8] 钟钰, 洪菲. 构建粮食主产区发展补偿机制的思考[J]. 中州学刊, 2019(6): 30-36.

[9] 赵惠敏. 新时期粮食主产区利益补偿机制研究[J]. 社会科学战线, 2021(12): 50-55.

[10] 孙中叶, 杨传宇, 李治. 健全我国粮食主产区利益补偿机制的新思路[J]. 农业经济与管理, 2024(1): 1-11.

[11] 赵光远. 粮食产销区省际横向利益补偿机制的现实需求与落地方式[J]. 新长征, 2024(4): 53-55.

[12] 陈国强. 2023年国内粮食市场交易运行分析及2024年展望[J]. 中国粮食经济, 2024(3): 73-75.

[13] 钱龙, 杨光, 钟钰. 有土斯有粮: 高标准农田建设提高了粮食单产吗?[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(1): 132-143.

[14] 龚剑飞, 张宜红. 推动高标准农田提质升级: 实践困境与破解路径[J]. 中州学刊, 2022(11): 48-55.

[15] 龚燕玲, 张应良. 高标准基本农田建设政策对粮食产能的影响[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2023(4): 175-190.

[16] 韩杨, 陈雨生, 陈志敏. 中国高标准农田建设进展与政策完善建议——对照中国农业现代化目标与对比美国、德国、日本经验教训[J]. 农村经济, 2022(5): 20-29.

[17] 李俊杰, 李建平, 梅冬. 新形势下高标准农田建设管理政策存在的问题及建议[J]. 中国农业资源与区划, 2022(5): 84-92.

[18] 钱龙, 刘聪, 钟钰. 高标准农田建设、种植结构“趋粮化”与粮食安全[J]. 江海学刊, 2023(4): 103-110+255.

[19] 于法稳, 代明慧, 林珊. 基于粮食安全底线思维的耕地保护: 现状、困境及对策[J]. 经济纵横, 2022(12): 9-16.

[20] 钟钰, 王曦照, 巴雪真, 等. 全方位夯实粮食安全根基: 战略内涵、现实制约与突破路径[J]. 农业经济与管理, 2024(1): 12-22.

[21] 刘明月, 普蒽喆, 钟钰. 粮食安全省长责任制的党政同责机制构建研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2021, 50(5): 29-37.

[22] 农业农村部. 全国高标准农田建设规划（2021-2030年）[EB/OL]. [2021-09-16]. http: //www.ntjss.moa.gov.cn/zcfb/202109/t20210915_6376511. htm.

[23] 王秀娟. 田成方 路相连 水相通——我省高标准农田建设促进农业绿色高效[N]. 山西日报, 2024-01-16(005).

[24] 陈江华, 洪炜杰. 高标准农田建设促进了农地流转吗?[J]. 中南财经政法大学学报, 2022(4): 108-117.

[25] 姚季伦. 农业机械对降低三大粮食作物生产成本的作用[J]. 农机化研究, 2009, 31(4): 24-27.

[26] 罗明忠, 邱海兰. 农机社会化服务采纳、禀赋差异与农村经济相对贫困缓解[J]. 南方经济, 2021(2): 1-18.

[27] 姜长云. 影响我国粮食安全的新趋势新问题[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(4): 94-100.

[28] 杨一单, 姚成胜, 刘伟芳. 中国粮食安全系统转型的时空特征及驱动因素[J]. 地理学报, 2024, 79(9): 2372-2388.

[29] 李翠霞, 许佳彬. 中国农业绿色转型的理论阐释与实践路径[J]. 中州学刊, 2022(9): 40-48.

(责任编辑: 胡英彬)

Research on Construction of Inter-provincial Horizontal Benefit Compensation Mechanism in Grain Production and Marketing Areas with Construction of High-standard Farmland

LI Zhi, CHEN Chunli, HE Yaping

(Research Center of Grain Economics, Henan University of Technology, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: Food security is related to the country's fortune and the people's livelihood. The Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China proposed "coordinate the establishment of an inter-provincial horizontal interest compensation mechanism in grain production and marketing areas, and take substantial steps in the compensation of interests in the main producing areas", which provides new ideas and guidance for solving the real problems faced by the main grain-producing areas, such as the production of a lot of grain, a weak economy, a poor treasury, a tight environment, and so on. The construction of high-standard farmland is an important measure to improve the quality of cultivated land and improve the comprehensive production capacity of grain, and the construction of high-standard farmland is regarded as the mechanism carrier of inter-provincial horizontal benefit compensation in grain production and marketing areas, which is conducive to the effective matching of grain supply and demand, the upgrading of production and marketing docking mode, the transformation of production input and the transformation of production mode. In the future, the grain production areas and marketing areas should further promote the joint construction of high-standard farmland in through infrastructure co-construction, industrial linkage, mutual recognition of standards, and brand joint operation. At the same time, the government should pay attention to giving full play to the advantages of the two regions under the principle of "one game of chess for the whole country", to promote the efficient combination of "effective market" and "active government", to strengthen the production and marketing areas of financial and technical cooperation, and to improve the system of inter-provincial horizontal benefit compensation mechanisms.

Key words: food security; horizontal benefit compensation mechanism; high-standard farmland construction