区际补偿对粮食产销区省际横向利益补偿的启示借鉴*

王怡婷，魏广成，巴雪真，钟 钰

（中国农业科学院农业经济与发展研究所，北京 100081）

摘 要：探索省际横向利益补偿机制是健全主产区利益补偿机制的重要组成部分，对新时期保障国家粮食安全、端牢中国饭碗具有重要意义。通过梳理并剖析新安江跨省流域生态补偿、美国水土保持补偿、江苏南北合作帮扶、德国州际财政平衡的生态补偿和区际补偿的典型案例，旨在为我国新时期构建科学合理高效的粮食产销区省际横向利益补偿机制提供参考借鉴。研究表明，中央统筹布局、区际协调发展、科学合理核算、要素扶持对接、动态改进完善是建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的关键所在。因此，应以完善顶层设计健全体制机制、以增强内生动力推动协调发展、以科学核算标准实现精准施策、以加强产销合作构建联结机制、以多元主体参与完善利益补偿，构建多元主体共同参与的利益补偿机制。

关键词：粮食主产区；横向利益补偿；区际协调发展

中图分类号：F326.11 **文献标志码：**A **文章编号：**1674-9189(2024)05-0015-15

一、引 言

2024年7月21日，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出，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。主产区是粮食生产的主体，为保障国家粮食安全作出巨大贡献。近年来，我国粮食生产逐渐向主产区集中，主产区增产压力不断加大。据《中国农业统计年鉴》计算所得，2023年粮食主产省（区）粮食产量达到5.42亿吨，占全国粮食总产量的比例超过78%。但因粮食的经济效益较低，对主产区经济发展贡献度不足，加之产粮大县非农产业发展受阻，粮食产销区经济发展差距增大，其中人均GDP差距从2004年的15 054.56元扩大到2023年的37 689.44元。为缩小产销区发展差距，中央通过财政转移支付、设置产粮大县奖励等纵向利益补偿手段不断加大对主产区的补偿力度，但仍未从根本上改变主产区“粮财倒挂”的尴尬局面。在此背景下，着眼区际协调发展和共同富裕视角，中央提出实施横向利益补偿。2022年党的二十大报告指出，要“健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”①。2023年12月，中央农村工作会议②和中央经济工作会议③

*项目来源：国家社会科学基金重大项目（21ZDA056）；中国农业科学院科技创新工程项目（10-IAED-01-2024）；中国农业科学院科技创新工程所级重大任务（10-AED-SZD-02-2024）；中央级公益性科研院所基本科研业务费专项（1610052024002）。

作者简介：王怡婷，女，硕士研究生，研究方向：粮食安全。

通信作者：钟钰，男，博士，研究员，博士生导师，研究方向：农产品贸易、粮食安全。

①引自于习近平：《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，2022-10-25。参见中华人民共和国中央人民政府，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

②引自于新华社：《中央农村工作会议在京召开 习近平对“三农”工作作出重要指示》，2023-12-20。参见新华网，http://www.news.cn/2023-12/20/c_1130037630.htm。

都对“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制”作出重大战略部署。2024年中央一号文件再次提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，深化多渠道产销协作”④。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第五次会议上再次强调，“要在建立省际横向利益补偿机制上迈出实质性步伐，推动粮食主产区、主销区、产销平衡区落实好保障粮食安全的共同责任”⑤。一系列的政策举措，强化了建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的重要性。

随着主产区资源环境约束不断趋紧，粮食增产难度持续加大。加之产销区发展机会和经济基础不平衡，影响主产区政府重农抓粮和农民种粮积极性。因此，如何完善主产区利益补偿机制，缩小产销区发展差距成为学界关注的焦点问题。在纵向补偿上，主要围绕“补偿的必要性”“补偿方式”“现有补偿政策的不足”等方面展开广泛探讨。多数学者认为，发展粮食使主产区遭受各种风险和诸多利益损失，理应对其补偿（魏后凯等，2012；孙中叶等，2024；刘慧等，2024）。对此，应明确各级政府责任、加大财政支付转移力度（房绍坤等，2023）、增设粮食增产奖励基金（陈明星等，2022）、加大耕地保护补偿力度（刘彦随等，2014）、设立产粮大县奖励和建立商品粮基地（苏子凡等，2024）、以实际粮食生产主体为补贴对象、提高补贴的精准性和指向性（郭雅媛等，2023）。但当前补偿政策仍存在补偿力度不足、补偿主体单一、补偿资金规模有限、激励效果不佳、生态补偿制度尚未纳入粮食生产等问题（郑兆峰等，2023；胡凌啸等，2024；高培勇等，2024）。目前，纵向利益补偿研究成果较为丰富，但仅从中央财政转移支付的视角对主产区进行经济补偿，虽有一定激励作用，却忽视了互有损益关系的其他主体应承担的责任（陈婉玲，2020）。单靠纵向利益补偿不能完美解决主产区因发展粮食而造成的利益减损和外部性问题，也未能体现“谁受益、谁补偿”的公平性原则（吴立军等，2024；巩芳等，2021）。而横向利益补偿以公平负担为原则，以区域间互有明确的利益损益关系为前提，由受益区对作出特别牺牲或付出代价的受损区的利益减损予以补偿（陈婉玲，2020），本质是区域政府间财政收入和资源再分配的过程。补偿内容并不局限于直接的资源补偿，还包括付出的生态代价、损失的发展机会和发展利益等（钟钰等，2019）。在此基础上，部分学者进一步围绕横向利益补偿提出创新性思路。例如，开发粮食产销专券、联投农业基础设施（赵光远，2024）、设定横向利益补偿专项基金（辛翔飞等，2016）、建立产销协作关系（韩祺等，2024）、构建基于农业隐含碳的生态价值补偿方程（冯祎宇等，2024）、基于粮食生产要素消耗量测算主产区的利益补偿（王越等，2024）等。

总体而言，我国粮食横向利益补偿机制还处于探索阶段，操作性不强，尚有很多问题需要破解。而在生态、区际补偿领域，横向利益补偿探索颇多、特点明显、成效显著。鉴于此，本文从区域协调发展的视角出发，分析国内外在生态补偿和区域补偿方面的做法和模式，不仅有助于借鉴跨区域合作的成功实践，而且可以做到内外结合、方式互补和领域交叉，为我国建立粮食产销区省际横向利益补偿机制提供理论指导和实践经验。

二、典型案例剖析

新安江流域生态补偿和美国水土保持补偿作为生态可持续发展模式的代表，江苏南北合作帮扶和

③ 引自于邹伟、韩洁：《引领中国经济大船乘风破浪持续前行——2023年中央经济工作会议侧记》，2023-12-14。参见中华人民共和国中央人民政府，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6920222.htm。

④ 引自于新华社：《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》，2024-02-03。参见中华人民共和国中央人民政府，https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm。

⑤ 引自于央视新闻客户端：《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第五次会议强调完善中国特色现代企业制度建设具有全球竞争力的科技创新开放环境》，2024-06-11。参见央广网，https://news.cnr.cn/native/gd/sz/20240611/t20240611_526740005.shtml。

德国州际财政平衡作为区域协调发展模式的典型，四个案例各有侧重，存在一定共性特征（见表1）。即均坚持目标导向和问题导向原则，在上级部门的统筹部署下，联合多元主体实施协同行为，以规则约束缓解利益冲突，解决跨区域外部性问题，促进区域协调发展和实现共同富裕。粮食产销区省际横向利益补偿和生态补偿、区际协调发展有一脉相承的共通之处，也涉及多主体、跨区域等特点，通过对补偿标准、补偿额度、补偿方式、补偿主客体等方面的深入剖析，可为我国粮食产销区省际横向利益补偿机制的建立提供借鉴和参考。

表1 不同领域补偿机制比较

项目	新安江生态补偿机制	美国水土保持补偿机制	江苏南北合作帮扶机制	德国州际财政平衡机制
主导类型	政府主导型	政府主导、市场为辅	政府主导型	政府主导型
资金来源	省际政府和中央政府拨款	联邦政府拨款、州政府和地方政府拨款、私人部门和非政府组织、农民自筹资金	省政府拨款、苏南地区对口援助资金、社会资本和企业投资	联邦政府拨款、富裕州财政转移、增值税收入分配
资金用途	水资源保护、污染防治、生态恢复	水土保持、环境保护、农业可持续发展	基础设施建设、产业升级	基础设施建设、教育、医疗等公共服务水平提升
保障机制	政府间协议、监督考核机制	政府立法、项目管理和监督	政府间政策引导、对口援助协议	法律法规、财政转移支付机制、监督和评估
补偿方式	资金补偿、政策支持	资金补偿、政策支持、技术援助	资金补偿、政策支持、产业合作、人才交流、技术援助	资金补偿、法律支持
补偿标准	断面水质	水土保持所支付成本	人均GDP	各州财政能力指数
取得成效	改善水质、促进上下游生态保护	保护水土资源、改善生态环境、促进农业可持续发展	缩小南北差距、促进苏北地区基础设施改善和产业升级	缩小各州之间的差距，实现基本公共服务均等化

（一）生态可持续发展：新安江流域生态补偿、美国水土保持补偿

习近平总书记强调：“良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉”⑥，在强调发展经济的同时，也不能忽视生态环境保护。流域生态补偿作为生态文明制度的重要组成部分，不仅是解决流域水污染问题的重要手段，也是确保经济可持续和高质量发展的重要举措（任以胜等，2020）。环境问题因跨区域性、整体性、系统性和外部性等特征需要不同主体协同治理，以跨区域生态文明共建共享机制为核心特征的新安江流域生态补偿模式和美国水土保持补偿模式，在统筹生态保护和经济发展方面取得显著成效。

1. 新安江流域生态补偿

新安江水质优良，是浙皖两省重要的饮用水源之一。20世纪90年代以来，安徽黄山工业化、城镇化加速发展，每年汛期大量污染物从新安江上游流入千岛湖，导致千岛湖蓝藻大量繁殖，出现“上游污染、下游遭殃”现象，千岛湖环境恶化引起社会各界重视。对此，2011年2月习近平在全国政协《关于千岛湖水资源保护情况的调研报告》上作出重要批示：“浙皖两省要着眼大局，从源头控制污染，

⑥ 引自于任平：《最公平的公共产品 最普惠的民生福祉——新时代生态文明建设观察》，《人民日报》，2024-07-16。参见中华人民共和国中央人民政府，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963204.htm。

走互利共赢之路”⑦。2011年8月，国家发改委启动千岛湖环境保护规划编制工作⑧。新安江流域生态补偿试点大致经历了实施前的酝酿阶段（2004—2010年）、第一轮试点实施阶段（2012—2014年）、第二轮试点实施阶段（2015—2017年）、第三轮试点实施阶段（2018—2020年）和第四轮的样板区建设（2023年—）5个阶段。作为中国首个跨省流域生态补偿试点，新安江成为全国流域生态环境治理的典范。

新安江流域横向生态补偿主要由浙皖两省签订生态保护补偿协议，按照“谁受益、谁补偿”的原则，采取“中央引导、地方为主”的财政资金配套机制和“双向补偿模式”，其制度成果和实践经验在全国13个流域和18个省份复制推广⑨。在补偿标准上，打破直接核算流域上下游生态治理成本、机会成本“一刀切”的补偿资金核算模式，而是采用动态弹性的核算方法。以高锰酸盐、氨氮、总磷、总氮四项污染物指标和水质稳定系数、指标权重系数构成补偿标准体系P值作为考核指标，若上游水质达标则由下游政府补偿，若水质不达标，上游的安徽需要对下游的浙江补偿。经过三轮试点考核标准不断提升，在第四轮样板区建设中，引入产业人才补偿指数M值，构建资金、产业、人才全方位的补偿成效评价体系作为核算标准的重要依据。在补偿额度上，第一轮试点中央每年出资3亿元，浙皖两省每年各出资1亿元；第二轮试点中央按每年4亿元、3亿元、2亿元退坡式补助，浙皖两省每年各出资2亿元；第三轮试点中央财政退出，浙皖两省每年出资2亿元。无论水质是否达标，中央财政资金全部拨付给安徽。在补偿方式上，形式多样化。从现金补偿、政策补偿、实物补偿等“输血式”方式拓展到资金补偿、产业补偿、人才补偿、技术援助、基础设施建设等相结合的“造血式”方式。例如设立新安江绿色发展基金，浙江通过提供生态护林员、水质监管员和保洁员等岗位，促进劳动力向非农就业转移（李坦等，2022），引导社会资本参与流域生态环境保护。在补偿主客体上，各方权责明确。中央政府作为中介者，其引导、监督作用使得浙皖两省进入一种以流域生态环境改善为目标的“晋升锦标赛”模式（周黎安，2007）；浙江作为补偿主体和下游的直接受益者，承担支付生态补偿资金的责任，用于支持上游的生态保护和治理工作；安徽作为补偿客体和上游的保护方，利用补偿资金进行水污染治理、污染源控制和生态环境保护。三方共同参与水质检测和评估监督工作，有利于建立以双方普遍认同为基础的长期信任（王雨蓉等，2020），确保补偿机制有效实施，促进生态环境的持续改善。

经过前三轮试点，新安江流域生态保护取得显著成效（见图1）。根据《新安江生态补偿机制第三轮试点绩效评估报告》，第三轮试点年均P值较第一轮下降11.4%，出境断面水质稳定达到河流地表水II类标准；流域上游绿色经济发展态势良好，地区生产总值保持快速增长；政府执政理念和资金投入方向逐步转变，实施重点由末端治理向源头防控转变，由水污染治理向水生态修复转变，从精准发力补短板向全面提升增实效转变⑩。新安江生态补偿政策实现了中央及上下游共同参与水质监测、生态保护补偿与环境损害赔偿的制度耦合（沈满洪等，2020），不仅有效提升了下游的水质和生态环境质量，而且弥补了上游地区生态治理的成本，缓解了上游政府环境治理财权与事权错配的困境，帮助上游地区实现生态治理与经济增长的双重发展（倪志良等，2024）。

⑦ 引自《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例·生态文明建设》，党建读物出版社2019：《美丽中国先锋榜（16）|全国首个跨省流域生态保护补偿机制的“新安江模式”》，2019-09-06。参见中华人民共和国生态环境部，https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/201909/t20190906_732784.html。

⑧ 引自生态环境部环境规划院：《国家发改委启动千岛湖环境保护规划编制工作》，2011-08-30。参见生态环境部环境规划院，http://www.caep.org.cn/sy/sthj/zxdt_21711/201108/t20110830_625257.shtml。

⑨ 引自吴海江：《生态保护补偿的“新安江模式”》，《安徽日报》，2022-10-14。参见黄山市人民政府，https://www.huangshan.gov.cn/zxzx/ztzl/rdzt/xajqdhstbhbcsyqzt/gzdt/8380624.html。

⑩ 引自张超群：《新安江生态补偿机制第三轮试点绩效评估报告顺利通过专家评审》，2021-12-15。参见黄山市人民政府，https://www.huangshan.gov.cn/zxzx/bmdt/8367177.html。

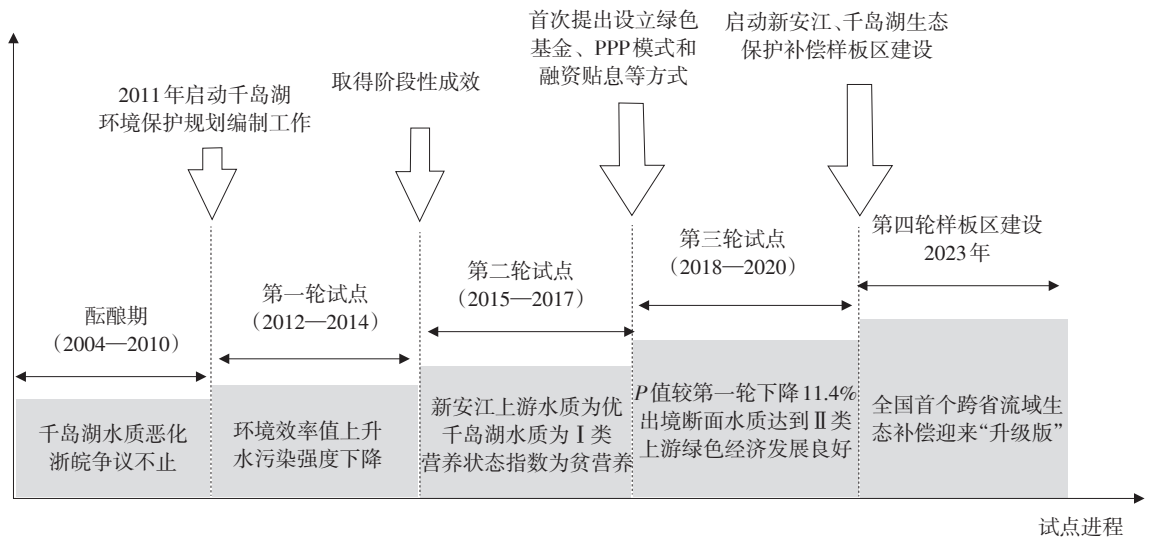

图1 新安江流域横向生态补偿试点进程及取得成效

2. 美国水土保持补偿

土壤侵蚀是美国土地利用面临的最大威胁，耕种作物的土地有40%~50%存在一定程度的水土流失（Bennett，1928）。19世纪末20世纪初，以本内特为首的环境专家、美国乡村委员等开始意识到土壤侵蚀的巨大破坏性。1928年，以本内特等撰写了《土壤侵蚀：国家威胁》的报告（Bennett et al.，1928），阐释了土壤侵蚀对国家安全的巨大威胁，政府必须立刻进行干预，同时指出水土保持是有效的治理手段（Bennett，1929）。

自20世纪30年代以来，美国在水土保持补偿方面取得显著成效，开创了生态补贴的先河。多样化的补偿机制激励土地所有者管理者采取措施，有效保护水资源和土壤资源。在补偿标准上，联邦政府针对不同项目分别构建了量化指标体系。保护性储备项目中，租金补贴按照各州的土地质量和租金为标准；成本分摊补贴则以植被类型为标准，但不得超过成本的50%；激励补贴则以特定的维护措施为标准⑪。环境质量激励项目中，联邦政府规定统一的补贴额度为项目成本的50%，但社会弱势群体、新手、退伍军人和资源有限的农民和牧场主，可以获得更高的支付率。在补偿额度上，对高收入农场主规定额度上限。保护储备项目每年不得超过5万美元，环境质量改进项目连续五年内总补贴金额不得超过45万美元，保护强化项目5年不得超过20万美元（Li et al.，2017）。在补偿方式上，主要包括直接支付、技术援助、经济激励、生态信用交易等。其一，采用资金补贴、费用分摊、租金补贴等直接转移支付对利益相关者进行资金补偿，鼓励农民采取水土保持措施。例如1936年的《土壤保护与国内生产配额法》明确规定“为采取轮作、退耕还林还草等保护性耕作方式的农民直接提供津贴”⑫。同时，联邦政府为与FSA签订休耕合同的农民和土地所有者提供年度租金与成本分摊等补贴，帮助农民减轻因实施最佳管理的经济负担。其二，提供技术援助⑬。为

⑪ 引自美国农业部：《保护储备计划》，2023-10-25。参见美国农业部，https://fsa.stg.platform.usda.gov/sites/default/files/documents/crp-continuous-enrollment-period-factsheet.pdf#:~:text=The%20U.S.%20Department%20of%20Agriculture%20(USDA)%20is%20accepting%20offers%20for。

⑫ 引自国家农业法律中心：《1936年土壤保护与国内生产配额法》，2021-03-29。参见国家农业法律中心，https://nationalaglawcenter.org/wp- content/uploads/assets/farmbills/soilconserv1936.pdf#:~:text=Allotment% 20Act% 20of% 201936% 20.% 20Pub.% 20L.% 20No.% 2074-461,%2049。

打破技术壁垒，联邦土壤保持局(NRCS)直接派出技术专家为农场主提供现场技术指导，包括梯田耕作指导、带状复合播种、施肥灌溉、改良放牧方式等。其三，经济激励措施。美国自然资源保护局通过自然资源管理计划(CSP)、环境质量激励计划(EQIP)为提升生态质量的生产者提供财政激励，以改善空气、水、土壤的健康状况⑭。其四，生态信用交易。2008年美国国家环境保护局和美国陆军工程兵团制定了湿地补偿银行制度(Wetland Mitigation Banking)，补偿银行在符合要求的区域内恢复或创建湿地，可以获得“补偿信用”(mitigation credits)，开发商在进行湿地开发时，需要通过市场交易购买“补偿信用”(mitigation credits)，以弥补生态损失。通过市场化手段，将生态保护和经济发展结合。在补偿主客体上，联邦政府在水土保持机制中扮演重要角色，通过制定和实施一系列农业保护计划(如保护性退耕计划、保护储备计划等)推动水土保持工作；农场主是水土保持的主要受益者和执行者，通过参与政府的农业保护计划、采取环境友好的耕作方式等获得经济补偿。同时，他们也是水土保持效果的主要体现者。完善的补偿机制通过多样化的手段，促进了生态环境改善和农业可持续发展。

在激励措施下，1936—1937年约400万农民参与水土保持计划(Cochrane，1979)，使美国大量非宜农耕地转为森林、湿地、草场，而且农民通过退耕获得补助(高国荣，2022)。1982—1997年保护性耕作和轮作等耕作方法使美国农田的水土流失减少40%左右⑮。美国的水土保持补偿机制通过下游受益区对上游保护区的经济补偿，激励上游地区采取环保措施，维护水资源质量。并且政府通过综合运用政府财政补贴、税收优惠、生态信用交易等多元化补偿机制，结合直接支付、横向补偿、绩效奖励等灵活多样的补偿方法，有效激励土地所有者和管理者参与水土保持(见图2)。

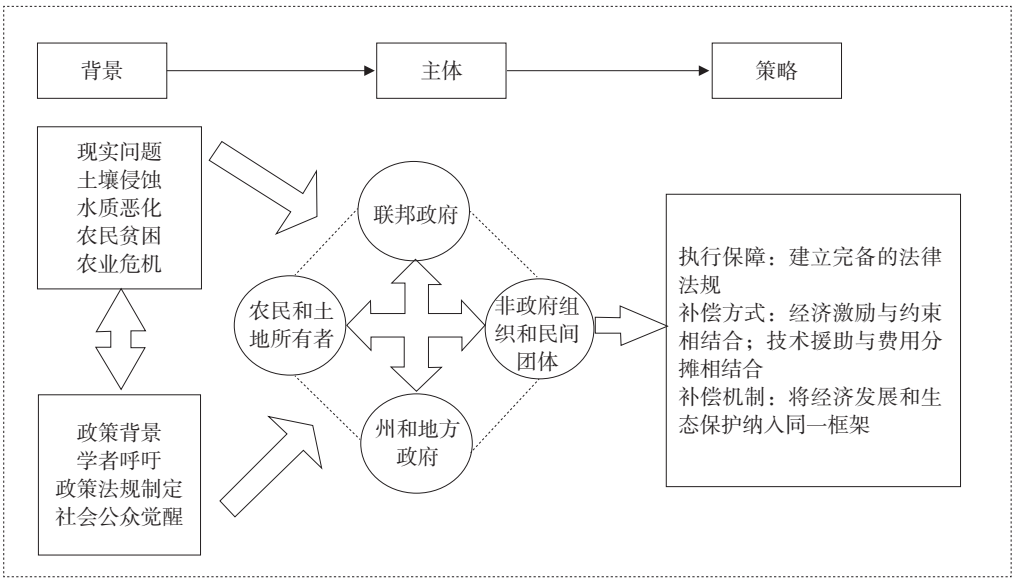

图2　美国水土保持补偿的实施内容与机制

⑬ 引自美国农业部：《环境质量激励计划(EQIP)》，2023-05-02。参见美国农业部网站，https://www.usda.gov/partner-portal/key-programs-catalog/programs-for-individuals/environmental-quality-incentives-program。

⑭ 引自美国自然资源保护局：《支持美国的土地工作》，2022-08-11。参见美国自然资源保护局，https://www.farmers.gov/sites/default/files/2022-08/farmersgov-flagship-translation-chinese-08-11-2022.pdf#:~:text=%E6%94%AF%E6%8C%81%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E7%9A%84%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E5%9C%9F%E5%9C%B0.。

⑮ 引自美国农业部经济研究局：《美国农业的环境合规性：过去的表现和未来的潜力》，2004-06。参见美国农业部经济研究局网站，https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/41648/30570_aer832_researchbrief_002.pdf?v=2903#:~:text=ers% 20have% 20reduced% 20cropland%20erosion%20even%20without%20the%20compliance%20incentive。

（二）区域协调发展：江苏南北合作帮扶、德国州际财政平衡

全体人民共同富裕是中国式现代化的本质特征，区域协调发展是实现共同富裕的必然要求⑯。江苏南北合作帮扶与德国州际财政平衡以基本公共服务均等化、缩小区域差距为目标，构建包含财政转移支付、产业合作、技术支持等多样化的利益补偿和协作机制，为实现共同富裕目标作出有力探索，也为我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制提供了实践指南。

1.江苏南北合作帮扶

改革开放后，江苏积极响应国家沿海优先发展号召，1984年江苏省委、省政府提出“积极提高苏南，加快发展苏北”的政策方针。苏南地区凭借其优越的自然条件、丰富的劳动力资源和深厚的工业基础，率先探索出一条以乡镇政府为主导、集体兴办乡镇企业的发展之路，“苏南模式”由此形成。由于大量投资、优惠政策向苏南倾斜，江苏经济发展呈现出“南快北慢”“南高北低”格局，苏南、苏北、苏中三大区域生产总值占全省的比重从2.8∶1.6∶1扩大到4.4∶2.1∶1，区域差距不断拉大。为促进南北优势互补，缩小苏南苏北经济差距，解决省域内发展不平衡问题，1994年江苏省第九次党代会首次提出“区域共同发展战略”，一方面继续加快苏南和沿海地区发展，另一方面提高对苏北的支持力度。2001年，江苏省出台《关于进一步加快苏北地区发展的意见》，明确提出“引导苏南地区有计划、有步骤地向苏北进行产业转移，促进共同发展”。“南北挂钩，结对扶持”全面展开。

江苏南北合作帮扶机制涉及多方补偿和支持。在补偿标准上，依据地区经济发展水平，采用人均GDP、人均可支配收入等指标确定补偿标准；同时纳入包括水质、空气质量、土壤质量等环境指标。在补偿方式上，采取指导帮扶、基础设施建设、项目合作、人才交流等多元化措施。第一，深化实施“1+3”重点功能区建设。立足各功能区的资源禀赋、产业基础和发展潜力，坚持分类指导、因地制宜，统筹推进扬子江城市群、沿海经济带、徐州淮海经济区中心城市、江淮生态经济区建设。第二，加强基础设施建设，统筹城乡融合发展。加强沿江、沿海及内河航运建设，推动南通江海联动，加快连云港海港、徐州国际陆港与淮安空港一体建设，提升区域交通互联互通水平。同时，通过加快宁锡常接合片区国家城乡融合发展试验区改革攻坚，推动城乡产业协同发展平台建设，促进城乡融合发展⑰。第三，支持共建园区发展，强化南北结对帮扶机制。围绕振兴苏北这一目标，江苏继续推进产业、财政、科技、劳动力“四项转移”。在新一轮无锡—连云港南北结对帮扶合作中，无锡依托集成电路、物联网、高端软件、节能环保、高端装备等领域的先发优势，与连云港形成产业链联动发展，通过产业对接和人才交流互动，共同打造具有竞争力的国家先进制造业集群。苏南苏北共建园区，充分发挥苏南产业的溢出效应，加速优质资源向苏北转移（赵登辉等，2022）。在补偿主客体上，苏南地区政府、企业和社会组织是主要的补偿主体，通过财政支持、技术援助等手段扶持苏北地区经济发展；苏北地区作为主要受益对象，通过接受财政补贴、技术支持，提升自身发展水平。

江苏的南北联动发展，成功破解了苏南地区在“腾笼换鸟”产业升级过程中面临的土地空间瓶颈制约，同时也有效缓解了苏北在“筑巢引凤”、吸引企业和投资方面所遇到的难题（凌启飞等，2024）。2012—2022年，苏南、苏北、苏中GDP年均分别增长7.0%、8.0%、8.5%⑱；在城镇化进程上，2023

⑯ 引自沈若冲：《区域协调发展是实现共同富裕的必然要求》，2023-04-18。参见人民网，http://opinion.people.com.cn/n1/2023/0418/c223228-32667111.html。

⑰ 引自新华日报：《国家城乡融合发展试验区江苏宁锡常接合片区实施方案发布》，2021-03-24。参见江苏省数据局，https://jsz-wb.jiangsu.gov.cn/art/2021/3/24/art_71797_9712762.html。

⑱ 数据源于江苏省统计局：《江苏省统计年鉴2023》，2023-12-11。参见江苏省人民政府，https://tj.jiangsu.gov.cn/2023/nj01/nj0102.htm。江苏省统计局：《江苏省统计年鉴2013》，202014-11-05。参见江苏省人民政府，https://tj.jiangsu.gov.cn/2013/nj01/nj0103.htm。

年，苏南、苏北、苏中城镇化水平分别为83.11%、66.34%、71.96%⑲，较2012年分别提高10.41、7.84、17.26个百分点；“区域互补”“跨江融合”“南北联动”的发展模式，使苏中苏北经济总量占全省比重提高到43.1%，增强了苏北内生发展动力，促进了区域协调发展。南北双方在人才支持、技术援助、产业协作等方面持续探索，形成了一批典型经验，为我国探索粮食产销区协调发展提供了有益借鉴。

2. 德国州际财政平衡

由于东西德不同的政策、经济理论和体制（姜琦等，1995），自两德统一后，德国东、西部经济发展差距较大。1991年，东部联邦州的人均国内生产总值仅为西部的约42%⑳。以2023年为例，图林根（TH）财政收入仅为1 412万欧元，而汉堡（HH）财政收入达到4 368万欧元，相差超过3倍。为了缩小差距，促进区域协调发展，德国联邦政府先后出台一系列法律法规，并在宪法中明确规定实行州际财政收入均等化。

联邦各州之间的财政均衡包括增值税分配、州际财政平衡和联邦补充拨款三大部分（Goetz, 1995），其中，州际财政横向转移最具特色。在补偿标准上，税收分配不以居民数量为依据，而是以财政水平为补偿标准。通过测算各州的“财政能力指数”和“财政平衡指数”㉑，将二者对比确定富裕州和贫困州，进而拨款。在补偿额度上，根据财政能力指数和财政平衡指数的对比结果，确定各州应获得的或应支付的财政差额。当一州的人均财力低于全国平均水平时，有权利获得相应补偿，直至其财政实力达到全国平均水平的至少95%。此外，在留存至少75%的增值税后，剩余的增值税分配比例可以根据各州实际情况灵活调整。在补偿方式上，采取“横纵结合”和分步分配。首先，增值税的纵向分配使得税收收入低于平均水平的州获得的增值税收入份额较高，税收收入高于平均水平的州获得的增值税收入份额较低；其次，州际财政通过富裕州向贫困州的资金援助，能够实现各州人均财力的基本平衡；最后，经过均衡调节后财力仍较弱的州可以直接获得联邦政府的补充拨款。在补偿主客体上，联邦政府作为总体协调者，通过立法和政策指导，推动州际财政平衡的实施。受援州主要是财政能力较弱的州，特别是东德地区的新州，通过接受转移支付增强财政实力。援助州主要是财政能力较强的州，根据财政平衡机制，有义务向受援州提供资金支持，促进全国范围内的财政均衡。

立法先行、公式分配、强调均等的横向转移支付制度，为推动东西德统一后区域经济的均衡发展发挥了重要作用，被誉为横向转移支付的“德国模式”多受追捧（石绍宾等，2020）。通过增值税的重新分配，各州人均收入的标准差从28.5%下降到7.2%，财政能力较弱州的人均公共资源平均占有率和财政水平已非常接近联邦州的平均水平；州际财政平衡后，受援州能够将其财政实力提高到全国财政实力的至少95%，各州均衡财力指数能够达到90%以上㉒；在联邦补充拨款后，各州人均财力占全国人

⑲ 数据源于江苏省统计局：《2023年江苏三大区域城镇化水平稳步提高》，2024-03-06。参见江苏省统计局，https://tj.jiangsu.gov.cn/art/2024/3/6/art_85276_11167424.html。

⑳ 引自聂琳：《统一近28年东西部差距难消除德国或需多一点“政府”》，2018-05-31。参见界面新闻，https://www.jiemian.com/article/2123496.html。

㉑ 财政能力指数用州级财政收入和州内地方财政收入按不同权重加总，权重分别为100%和64%；财政平衡指数包含州级财政平衡收入和州内地方政府财政平衡收入两部分，州级财政平衡收入是基于全国所有州的州级财政收入的人均水平，乘以该州的人口数，并考虑人口规模系数加权得出，州内地方政府财政平衡收入采用同样的方法计算。其中，柏林、不来梅和汉堡三个市级州的人口规模系数均为1.35。

㉒ 数据源于德国联邦财政部：《联邦与兰德之间基于〈宪法〉财政条款的财政关系》，2023-03-13。参见联邦财政部网站，https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/financial-realations-federation-2022.html。

均财力的比率都维持在98%~108%。德国的财政转移支付不仅实现了资金的纵向分配，而且实现了各州之间资源的横向分配，有效提升了财力较弱州的财力水平，基本达到缩小州际贫富差距目的。

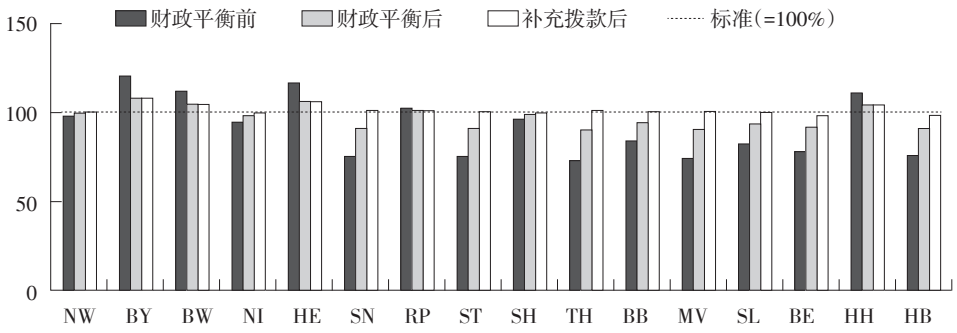

图3 2023年德国各州财政平衡效果[23][24]

数据来源：根据德国财政部公开数据整理[25]。

三、经验启示

（一）中央统筹布局是我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制的重要保证

通过中央政府的统筹谋划和协调作用，有效推动了横向利益补偿机制的建立和完善，确保了补偿机制长期可持续。在新安江流域横向生态补偿中，中央政府通过统筹协调和制定补偿方案，避免浙皖政府在补偿额度及监测标准上反复博弈，通过流域生态补偿正式框架约束地方政府行为（王敬尧等，2022）。美国联邦政府通过政策引导、立法推动和战略规划，例如出台《水土保持法》《土壤保护与国内生产配额法》和《农业调整法》等，为水土保持工作提供法律支撑，推动水土保持工作的有效开展。为推动区域一体化发展，缩小苏南苏北经济差距，中央政府出台一系列政策文件，如《关于进一步推进长江三角洲地区一体化发展意见》《关于推动长江经济带发展指导意见》。在中央政府的指导下，苏南苏北实现高质量合作，苏北振兴目标得以实现。德国联邦政府在州际财政平衡中占据主导地位，通过制定法律框架、提供财政支持及监督执行过程，有效避免各州在财政资源分配上的不公平竞争。通过法律形式确立州际财政平衡的基本原则和机制，为各州提供明确的财政行为准则。

我国在粮食产销区省际横向利益补偿机制的探索中，中央作为重要主体，对当前的政策体系并未作出系统性规定，同时缺少政策法规作为保障，使得各省在实施过程中操作性弱，导致补偿机制难以落地执行，区域间利益冲突的有效解决尚需探索。因此，亟须加强中央政府统筹规划和政策指引，确保产销区横向利益补偿机制有效实施。

（二）区际协调发展是我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制的主要目标

从国内外生态补偿和区域补偿的实践来看，大多数国家已经摒弃将经济发展作为唯一指标的传统观念，而是通过优化经济结构、推动绿色发展、加强生态保护、促进社会公平，实现经济、社会、生

㉓ 图中数值代表各州财政能力占全国平均水平的百分比，单位（%）。100%表示各州财政能力等于全国州际平均水平。

㉔ 图中字母简称对应的各州全称分别是：北莱茵-威斯特法伦（NW）、巴伐利亚州（BY）、巴登州（BW）、下萨克森（NI）、黑森州（HE）、萨克森州（SN）、莱茵兰-普法尔茨（RP）、萨克森-安哈尔特（ST）、石勒苏益格-荷尔斯泰茵（SH）、图林根（TH）、勃兰登堡（BB）、梅克伦堡-前波美尼亚（MV）、萨尔州（SL）、柏林（BE）、汉堡（HH）、不来梅（HB）。

㉕《有关增值税收入的横向分配、各州之间的财政平衡以及补充联邦补助金的数据》，2024-04-18。参见德国联邦财政部，https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche- Finanzen/Foederale- Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/zusammenfassung-abrechnungrechnungsergebnisse-2020-englisch.pdf?。

态的协同共进和区域协调发展。新安江流域生态补偿和美国水土保持补偿作为生态领域的典范，不仅关注对上游地区因实施严格生态保护措施牺牲发展机会的成本进行合理补偿，如提供资金支持、技术援助等，以增强其持续保护环境的动力和能力。同时也明确要求下游受益地区承担相应的生态保护责任，形成上下游之间“谁受益、谁补偿”“谁保护、谁受偿”的良性互动格局。通过互惠互利、权责对等的机制，实现经济补偿和生态补偿的紧密结合。江苏南北合作帮扶与德国州际财政平衡的实践，则是区域协调发展战略的成功实践。通过优化资源配置和财政转移，实现区域间的优势互补和共同发展。不仅缩小了地区间的发展差距，还增强了整体区域的竞争力和可持续发展能力，为构建更加均衡、和谐的社会经济发展格局提供有力支撑。

目前，粮食产销区在经济、生态方面发展不平衡，粮食主产区面临着经济发展和生态环境保护的双重压力。一方面，为了牢牢守住十八亿亩耕地红线，实现保障国家粮食安全的重任，主产区牺牲了发展城镇化和工业化机会，造成经济损失；另一方面，由于耕地长期高强度利用以及化学品过度投入，使得主产区土壤退化现象和污染问题愈发严重（沈辰等，2024），产销区发展差距不断拉大。因此，要推进产销区经济、生态协同发展。

（三）科学合理核算是我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制的有力支撑

科学精准的核算和明确的补偿标准是补偿机制能够顺利推进和有效实施的重要支撑。它不仅确保了补偿的合理性与公正性，还提高了政策的有效性和针对性。新安江流域生态补偿选取高锰酸盐指数、氨氮、总磷、总氮4项关键水质指标作为评价标准，同时根据水质监测结果动态调整，确保补偿机制的时效性与有效性。美国不仅考量农场主在生态保护中实际付出的成本、因环保措施而遭受的收入损失，还综合评估环境绩效的改善情况，通过多维度、全方位的精准计算确定补偿标准。并且补偿标准并非一成不变，而是依据项目、地区灵活调整。例如当生态保护效果显著时，政府可能会增加补贴力度。德国则将“财政能力指数”和“财政平衡指数”作为各州的补偿标准，进而实施针对性的财政转移支付，确保财政弱州能够获得财政强州的援助。基于财政能力的补偿标准，不仅促进了资源在地区间的合理分配，也增强了整体财政体系的稳定性与韧性。无论是水质指标、财政能力指标还是生态环境效果，都构建了一个清晰、可操作的补偿框架，为我国粮食产销区横向利益补偿提供了宝贵的经验与启示。

由于各地区自然条件、经济发展水平的差异以及粮食流通数据获取难度大、统计口径不一致等问题，产销区横向利益补偿缺少科学补偿标准，测算工作量大，特别是基础数据不足。要以弥补主产区发展粮食而投入的直接成本和放弃发展的机会成本，体现公平、可持续发展和区域协调发展为思路，利用大数据等智能监测技术，建立起科学、动态、符合实际的补偿标准。

（四）要素扶持对接是我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制的关键抓手

资金、实物等外生性帮扶和提供产业转移、技能培训、公益性岗位等内生性方式相结合的手段，对于缩小地区贫困差距、实现经济协调发展具有重要意义（孙雪等，2021）。从已有经验看，浙皖两省推动合作模式由单一的资金补偿向产业共建、人才协作等多样化方向发展，为安徽经济发展注入活力源泉，实现了“一水共护”和“一域共富”。为保持水土资源，美国联邦政府既给予农场主直接资金补贴，以经济激励促进水土保持，又提供全面的技术咨询、专业指导及先进设备支持，全方位提升农场主的水土保持能力。这些举措不仅激发了农场主水土保持的积极性，还通过科技赋能，增强了农场主的实操技能与环保意识，共同筑牢国家生态安全屏障。为振兴苏北，苏南通过财政转移支付、专项资金等方式直接向苏北地区提供资金援助支持基础设施及公共服务的改善，同时组织专家团队深入苏北，开展职业技能培训。通过人才支持、技术援助、产业协作等多种方式，苏南向苏北地区输送管理

和技术人才，并将高新技术产业、制造企业引入苏北地区，帮助实现产业升级和结构调整，提升其自主创新能力，实现苏南苏北互利共赢。

目前，我国粮食主产区利益补偿机制尚不健全，补偿方式较为单一，多为政策性补偿和资金补偿，缺少实物补偿、技术援助、产业协作、人才培训等。在全国一盘棋的时代背景下，以政府为主导的政策性补偿、资金补偿等“输血式”补偿方式虽见效快、操作简单，但缺乏可持续性和内生性。因此，应探索“输血式”和“造血式”相结合的方式，增强主产区利益补偿的稳定性与长效性，平衡区域经济发展。

（五）动态改进完善是我国构建粮食产销区省际横向利益补偿机制的应有之义

根据实际情况及时作出调整能够识别并解决政策实施过程中的瓶颈和障碍，确保政策或制度的高度适应性与灵活性。新安江流域横向生态补偿，在中央有关部门的协调下，浙皖两省经过多次谈判协商，持续监测水质、动态调整补偿标准，达成并实施了三轮共九年的生态补偿协议，每轮试点都是对上轮的补充与升级。通过政策不断调整与完善，促进上下游生态保护与经济发展的协同。美国水土保持补偿经历了早期的宣传启蒙、政策制定与初步实施、法律完善与机制创新三大阶段，推动立法工作与时俱进，形成系统完备的水土保持补偿体系。江苏立足区域实际情况，在南北对接项目实施过程中，通过多方协商和不断优化项目设计，深化区域合作，推动产业转型升级，不断探索适合自身特点的发展路径，实现区域经济的协调发展。德国通过不断优化转移支付公式，确保财政资源在州际间得到公平合理的分配。历经多次改革，该制度成为维护国家统一与地区均衡发展的重要基石。

我国在粮食产销区省际横向利益补偿机制的构建过程中，还存在政策指导不足、理论研究不深、经验实践缺乏、区域利益协调难度大等问题。2024年出台的《中华人民共和国粮食安全保障法》对“完善对粮食主产区和产粮大县的财政转移支付制度”作出明确规定，但对横向利益补偿尚未作出明确规定，亟须完善现有政策体系，形成各方共担责任的稳定利益补偿格局。

四、建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的对策建议

建立健全粮食产销区省际横向利益补偿机制是保障我国粮食安全、促进农业高质量发展和区域协调发展的重要路径。当前，我国粮食产销区省际横向利益补偿尚处于制度设计和实践探索阶段。为此，应加速推进粮食产销区省际横向利益补偿机制的顶层设计，健全政策体系；增强主产区内生动力，促进经济社会生态协调发展；制定科学合理的补偿标准，精准实施补偿政策；加强产销合作，构建利益联结机制；建立“保基本”与“促发展”的多元主体共同参与的利益补偿体系。

（一）完善顶层设计，健全体制机制

建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，是党中央基于实现保障国家粮食安全的目标、促进产销区协调发展的框架下提出的战略性举措。这是健全主产区利益补偿机制的重要组成部分，将与中央财政对主产区纵向利益补偿机制形成有机整体，对提高主产区政府重农抓粮和农民种粮积极性具有重要意义。第一，做好顶层设计，强化中央统筹部署。由中央层面进行全局性、战略性的规划与部署，明确总体目标、政策导向和关键举措。政策导向的设定需清晰明确，既要体现对粮食主产区的激励与支持，又要确保主销区能够承担起相应的责任与义务，形成合理的利益分配格局。通过制定宏观政策框架和指导意见，为各地提供方向指引，确保全国一盘棋，形成上下联动、左右协同的良好局面。第二，发挥财经委牵头协调作用，明确部门责任分工。坚持“中央负总则、地方落实”的原则，中央财办牵头联合农业农村部、国家粮食和物资储备局等相关部门，建立跨部门协作机制，确保各部门在政策执行过程中能够形成合力，共同推进产销区横向利益补偿机制的建立和实施。明确各级政府、主产

区、主销区等相关利益主体的责任划分，建立健全责任追究制度，确保各项政策措施能够得到有效执行。第三，做好政策创设，加强监督管理。完善补偿细则和补偿措施，制定科学合理的补偿标准、具体的量化指标、明确的补偿主客体、多元化的补偿方式和评估方法；细化操作程序，对补偿申请、审核、资金拨付、监督管理等作出具体规定，确保补偿机制规范化。设立国家和地方两级监督机构，对政策的实施情况进行监督和管理。

（二）增强内生动力，推动协调发展

粮食不仅具有生产功能，而且具有文化、社会、生态等多重功能。对主产区进行补偿，要坚持“输血”与“造血”并重、经济与生态并行。第一，完善主产区基础设施建设，加快补齐短板弱项。加大对教育、医疗、交通等方面的投入力度，突出抓好田间道路交通、灌溉工程、仓储保鲜物流设施等项目建设。升级机耕道，降低农业机械下田作业难度，优化粮食仓储设施功能。创造条件降低农民种粮成本，实现粮食生产节本增效。第二，支持主产区农业部门、加工企业、农业生产者选择适宜的优质高值粮食品种，推动优质粮食产业建设，培育大型粮食产业化龙头企业，充分发挥新型农业经营主体“排头兵”作用，发展农机作业、统防统治、集中育秧、加工储存等生产性服务组织，促进专业化分工，完善粮食全产业体系。同时加大粮食产业品牌建设，提高科技创新能力，利用现代科学技术解决制约粮食产业高质量发展的瓶颈，推动粮食产业从追求数量向追求质量、品质、功能等方向转变，培育主产区粮食产业发展新业态、新动能。第三，鼓励农户或新型农业经营主体使用绿色技术，减少化肥、农药的过度使用。借鉴美国水土保持补偿中“农村清洁用水”计划对农场主的激励补偿措施，政府和造成水污染主体可对采用环境友好型技术和行为的农户进行补贴和奖励，降低农业生产的负外部性，将粮食生产的“绿色化”转型与生态环境的“优质化”提升紧密结合，实现生态保护和粮食生产的双赢目标。

（三）科学核算标准，实现精准施策

精准的粮食流通数据、科学合理的补偿标准和明确的补偿对象是建立粮食产销区横向利益补偿的关键和前提，也是推进补偿机制落地实施的重要依据和保障。要立足于产销区经济、社会发展的实际情况，以实现产销区资源共享、优势互补和公平发展为目标，构建起差异化、动态调整的补偿标准。第一，建立数据综合平台，加强粮食流通数据的分析与监测。整合全国各地的农业生产数据、粮食运输数据、市场交易数据等，依托传感器、卫星遥感技术、物联网检测设备等对粮食的生产、运输和储存情况进行动态监测，精准追踪主产区粮食的流向和调出量以及主销区粮食的流入量和消费量，为确定补偿标准提供科学依据。第二，综合考虑各项指标，制定科学的补偿标准和补偿额度。对标全国人均GDP水平，结合粮食主产区总人口和国内生产总值实际情况，计算二者差距以确定补偿额度；在此基础上，将农业生态补偿纳入主产区粮食利益补偿框架，考虑耕地、水资源等消耗量，量化粮食生产的生态贡献与生态损害；同时考虑产销区之间的产品价格差异，构建科学合理、多指标量化、动态调整的补偿标准。第三，明确补偿对象，提高政策的精准性。对粮食主产区的利益补偿不仅包括地方政府，更要进一步精准支持生产者、生产环节。实行应补尽补，使补偿真正起到实效。

（四）加强产销合作，构建联结机制

粮食流通涉及跨区域的问题，保障粮食安全的责任不能因为区域划分而彻底分割，粮食主产区、主销区和产销平衡区要共同承担责任。要加强产销合作，使其从简单的粮食产销关系变为产业链合作关系，构建粮食产业发展共同体，逐步形成多元化的粮食产销合作新格局，共享产业发展收益。第一，积极引导各类资金投向粮食主产区。通过税费减免、招商引资等多种手段积极引导主销区财政资金和社会资本投向主产区，参与优质粮食工程建设，培育地区粮油品牌，发展粮食精深加工，为主产

区粮食产业发展注入更多市场化力量。第二，参考江苏南北合作共建农业产业园区和科技合作项目的做法，建立产销区“一对一”帮扶机制。利用政府间产销合作协议、粮食交易大会等有效形式，鼓励主产区到主销区建立营销网络，主销区到主产区投资建设粮食加工、仓储、烘干、物流等生产基地、加大生产技术投入等，提高省际粮食流通的组织化程度，强化主产区产业基础，激发内生发展动力。第三，完善价格稳定机制，建立长期稳定的购销关系。在国内外粮价相差不大的情况下，主销区应优先购买国内粮食，以保障主产区粮食销路稳定；设立粮食产销合作风险保障基金，用于应对自然灾害、市场波动等不可控风险，保障合作双方的利益稳定。同时，利用物联网、大数据等现代信息技术，打造“智慧化”产销对接平台。

（五）多元主体参与，完善利益补偿

支持主产区粮食产业的发展，不仅是中央政府的责任，还需要主产区、金融机构、企业、消费者等多方主体的共同参与，扩大资金来源，建立起政府主导、多元主体共同参与的补偿机制。第一，基于粮食的准公共物品属性和正外部性，应充分发挥政府的引导和关键作用，加大对主产区的转移支付力度，提高种粮农民的补贴标准，完善相应的激励机制，确保产粮贡献得到合理回报，保持主产区种粮积极性。第二，吸引金融资本参与主产区粮食生产。一方面，加大财政金融支持力度，鼓励金融机构为种粮主体提供贷款、融资担保等优惠政策，降低农民融资成本，支持粮食生产规模扩大、技术改进和设备升级。另一方面，实施差异化保额费率，推广“保险+期货”模式，推进主产区主要粮食作物完全成本保险和种植收入保险“扩面、增品、提标”，提高中央保险保费补贴比例，减少主产区产粮大县县级财政的保费补贴配套。因地制宜完善保险政策，促进粮食生产稳定发展。第三，引导社会资本和非政府组织参与和监督。通过政府引导基金、资本市场融资、社会资本合作（PPP）等模式，吸引社会资本参与利益补偿机制建设，使粮食企业可以从资本市场获取长期发展资金。鼓励公益组织、非政府组织等社会力量参与利益补偿的监督与评估工作，提高政策的透明度和公信力。

参考文献

[1] 魏后凯, 王业强. 中央支持粮食主产区发展的理论基础与政策导向[J]. 经济学动态, 2012(11): 49−55.

[2] 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.

[3] 刘慧, 钟钰. 耕地保护考核和粮食安全考核“合二为一”的基础与推进路径[J]. 中州学刊, 2024(9): 47−54.

[4] 房绍坤, 袁晓燕. 全方位夯实粮食安全根基的法治保障[J]. 学习与探索, 2023(5): 85−95.

[5] 陈明星, 唐轲, 张淞杰. 完善粮食主产区利益补偿机制的路径及对策[J]. 区域经济评论, 2022(1): 45−51.

[6] 刘彦随, 乔陆印. 中国新型城镇化背景下耕地保护制度与政策创新[J]. 经济地理, 2014, 34(4): 1−6.

[7] 苏子凡, 周力. 粮食主产区政策实施对涉农企业经营效益的影响[J]. 中国农村经济, 2024(6): 136−151.

[8] 郭雅媛, 张青. 粮食主产区利益补偿机制创新研究——基于粮食安全问题的战略思考[J]. 开放导报, 2023(3): 88−95.

[9] 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.

[10] 胡凌啸, 刘余, 华中昱. 粮食主产区利益补偿状况及机制创新[J]. 农村经济, 2024(5): 77−88.

[11] 高培勇, 隆国强, 刘尚希, 等. 扎实推动高质量发展, 加快中国式现代化建设——学习贯彻中央经济工作会议精神笔谈[J]. 经济研究, 2024, 59(1): 4−35.

[12] 陈婉玲. 区际利益补偿权利生成与基本构造[J]. 中国法学, 2020(6): 142−159.

[13] 吴立军, 张捷, 刘莹. 损益内化与横纵结合视角下中国省际碳生态补偿机制研究[J]. 生态学报, 2024(16): 1−16.

[14] 巩芳, 李梦圆. 虚拟草原流动视角下的草原生态省际横向补偿标准研究[J]. 生态经济, 2021, 37(2): 153−158+182.

[15] 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

[16] 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.

[17] 辛翔飞, 张怡, 王济民. 中国产粮大县的利益补偿——基于粮食生产和县域财政收入的视角[J]. 技术经济, 2016, 35(1): 83-87.

[18] 韩祺, 姜江. 产业政策发展和安全并举的思路与政策研究[J]. 宏观经济研究, 2024(4): 70-77+117.

[19] 冯祎宇, 刘静, 宋蕊, 等. 如何支付"欠农业的生态账"——基于农业隐含碳市场化补偿视角[J]. 农业经济问题, 2024(3): 20-35.

[20] 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.

[21] 任以胜, 陆林, 虞虎, 等. 尺度政治视角下的新安江流域生态补偿政府主体博弈[J]. 地理学报, 2020, 75(8): 1667-1679.

[22] 李坦, 徐帆, 祁云云. 从"共饮一江水"到"共护一江水"——新安江生态补偿下农户就业与收入的变化[J]. 管理世界, 2022, 38(11): 102-124.

[23] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.

[24] 王雨蓉, 陈利根, 陈歆, 等. 制度分析与发展框架下流域生态补偿的应用规则: 基于新安江的实践[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(1): 41-48.

[25] 沈满洪, 谢慧明. 跨界流域生态补偿的"新安江模式"及可持续制度安排[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(9): 156-163.

[26] 倪志良, 覃梓文, 王蕾. "划江分治"到"共治为兴"——跨省流域生态补偿对地区经济增长的影响研究[J]. 经济问题探索, 2024(1): 92-104.

[27] 高国荣. 从生产控制到土壤保护——罗斯福"新政"时期美国农业调整政策的演变及其影响[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2022(6): 93-106.

[28] 赵登辉, 金春鹏. 深化南北结对帮扶促进区域协同发展[J]. 群众, 2022(8): 20-21.

[29] 凌启飞, 李科. 江苏省以共建园区推进区域协调发展的探索实践与启示[J]. 中国工程咨询, 2024(5): 83-87.

[30] 姜琦, 余玖玖. 论战后东西德经济之差异[J]. 今日东欧中亚, 1995(3): 1-6.

[31] 石绍宾, 樊丽明. 对口支援: 一种中国式横向转移支付[J]. 财政研究, 2020(1): 3-12+44.

[32] 王敬尧, 郑鹏. 中央政府介入地方合作的类型、行为及其治理逻辑[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2022, 59(4): 77-91+162.

[33] 沈辰, 王欢. 水-土资源有效利用视角下我国粮食生产区域布局优化研究[J]. 中州学刊, 2024(5): 41-47.

[34] 孙雪, 刘晓莉. 后扶贫时代民族地区生态补偿扶贫的现实困境与未来出路[J]. 新疆社会科学, 2021(4): 149-157+170.

[35] Bennett H H. The geographical relation of soil erosion to land productivity[J]. Geographical Review, 1928, 18(4): 579-605.

[36] Bennett H H, Chapline W R. Soil erosion a national menace[M]. Washington D C: Government Printing Office, 1928.

[37] Bennett H H. Our vanishing farm lands[J]. The North American Review, 1929, 228(2): 167-177.

[38] Cochrane W W. The development of American agriculture: A historical analysis[M]. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1979.

[39] Goetz K H. National governance and European integration: Intergovernmental relations in Germany[J]. Journal of Common Market Studies, 1995, 33(1): 91-116.

[40] Li J, Sun X, Mao X. Operating mechanism of US agricultural resource and environment protection projects and its implications to China[J]. Research of Agricultural Modernization, 2017, 38(1): 138-144.

（责任编辑：裴雪昆）

Implications and Lessons from Inter-ecological Zone Compensation for Inter-provincial Horizontal Benefit Compensation in Food Production and Marketing Areas

WANG Yiting, WEI Guangcheng, BA Xuezhen, ZHONG Yu

(Institute of Agricultural Economics and Development of CAAS, Beijing 100081, China)

Abstract: Exploring the inter-provincial horizontal benefit compensation mechanism is an important part of the sound benefit compensation mechanism in the main production areas, which is of great significance for guaranteeing national food security and holding the Chinese rice bowl in the new period. By drawing on the typical cases of ecological compensation and interregional compensation of Xin'anjiang River inter-provincial basin ecological compensation, soil and water conservation compensation in the United States, coordinated development of Jiangsu Province, and interstate financial balance in Germany, the study aimed to provide references for the construction of a scientific, reasonable, and efficient inter-provincial horizontal benefit compensation mechanism for grain producing and marketing areas in the new period of time in China. The study showed that centralized layout, interregional coordinated development, scientific and reasonable accounting, elemental support docking, and dynamic improvement and refinement were the keys to establishing the interprovincial horizontal benefit compensation mechanism in grain production and marketing areas. Therefore, the top-level design should be improved to improve the institutional mechanism, the endogenous impetus should be enhanced to promote coordinated development, the scientific accounting standard should be used to realize the precise application of policies, the production and marketing cooperation should be strengthened to build a linkage mechanism, and the participation of diversified main bodies should be used to improve the compensation of interests, so as to build a compensation mechanism for the interests with the participation of diversified main bodies.

Key words: main grain producing areas; horizontal benefit compensation; coordinated regional development