

【区域格局与产业发展】

粮食主产区农业生态补偿困境及破解路径*

陈明星 张淞杰

摘要:粮食主产区在保障国家粮食安全上发挥着举足轻重的作用,实施农业生态补偿是提升粮食安全韧性、增强粮食主产区可持续保障粮食安全能力、加快建设农业强国的必然选择。当前,尽管从政策设计层面到地方实践层面,围绕粮食主产区农业生态补偿都已进行了卓有成效的探索,但由于农业生产生态功能的内在悖论、政府市场的双重失灵等原因,还面临主体形成困境、要素效率困境、路径依赖困境、技术扩散困境等多重困境,需要积极打破因区域分工带来的利益失衡,重构公平合理的粮食主产区农业生态格局。

关键词:粮食主产区;农业生态补偿;粮食安全

中图分类号:F323 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766-(2023)03-0111-07 **收稿日期:**2023-03-01

***基金项目:**国家社会科学基金项目“粮食主产区耕地生态保护多元主体协同及实现机制研究”(22BJY063)。

作者简介:陈明星,男,河南省社会科学院农村发展研究所所长、研究员(郑州 451464)。

张淞杰,男,郑州大学马克思主义学院硕士生(郑州 450001)。

粮食主产区作为保障国家粮食安全的主要区域,发挥了稳定全国粮食大局的主力作用、保证粮食供给的主体作用和做大做强粮食产业的主导作用。农业生态补偿是弥补相关政策局限性的重要方式,是平衡农业生产经济效益、社会效益、生态效益的重要抓手。当前,随着生态文明建设的持续推进,生态文明意识已深入人心,农业生态补偿具备了坚实的政治意愿和广泛的社会基础,而且已在部分地区进行探索实践,相关的法律法规也在不断完善。党的二十大也强调,要健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制,并强调要建立生态产品价值实现机制,完善生态保护补偿制度。因此,实施农业生态补偿,既势在必行,也切实可行,它是综合破解粮食主产区农业资源约束和环境压力困境的迫切需要,是推动粮食主产区农业强基固本、提质增效的必然选择,是增强粮食主产区农业竞争力和可持续性的根本要求。

对粮食主产区农业生态补偿的研究,可追溯到

农业可持续发展和生态补偿研究。王欧、宋洪远(2005)较早提出农业生态补偿的概念,任正晓(2011)、郭庆海(2012)指出应将粮食主产区纳入生态补偿政策扶持范围。目前研究主要聚焦于农业生态补偿的内涵与标准(梁流涛等,2019;牛志伟、邹昭晞,2019;周颖等,2021)、效应评价(秦小丽等,2018;洪佳雨等,2020;谢春芳等,2020)、法律机制(王喜军,2021;孙海涛、孟玉晗,2022)等,也有针对一些具体省份或地区的探讨(胡孝平,2017;徐媛媛等,2022),但尚缺乏对粮食主产区这一特定属性区域的专门研究。因此,本文针对粮食主产区的特殊性,对其在农业生态补偿方面的困境及成因进行剖析,进而提出相应的破解路径。

一、强化粮食主产区农业生态补偿的战略意义

加强粮食主产区农业生态补偿,从根本上打破区位锁定和产业低端锁定效应,破除利益流失、分

配失衡的“分工障碍”和“逆向调节”,有利于破解农业生产生态功能的内在悖论、政府市场的双重失灵,激发农业资源保护和生态建设的“生态自觉”,促进粮食安全保障与资源利用相协调,实现以农业资源环境的可持续利用促进国家粮食安全的可持续保障,推动乡村振兴尤其是乡村生态振兴。因此,高度重视粮食主产区农业生态补偿,不仅关系国家粮食安全和农产品质量安全大局,而且事关区域协调、代际平衡和永续发展。

1.顺应农业发展导向转变推进农业强国建设的客观要求

伴随着我国社会主要矛盾的深刻变革,人民日益增长的美好生活需要不仅包括最基本的食品数量安全、质量安全,还包括对良好生产生活环境和提供更多优质生态产品的优美生态环境需要。因此,提高农业发展质量和效益的要求越来越迫切,也越来越高,既要加快农业发展由增产导向转向提质导向,又要推动农业农村绿色发展。同时,受原材料上涨等因素影响,农资价格上涨压力大,农业生产经营成本总体呈上涨趋势,粮食生产面临价格倒挂与成本上升的双重挤压,这不仅抑制了农民增粮增收空间,而且对农产品竞争力乃至粮食产业安全形成了威胁。因此,农业生态补偿就是要通过利益机制推动农业发展导向转变和农业发展方式转变,深化农业供给侧结构性改革,使农业生产经营既顺应生态文明建设的需要,推进农业农村绿色发展,加快农业强国建设;又顺应农产品消费需求结构的显著变化,促进农产品真正实现优质优价,使人们不仅满足吃饱饭,而且要吃得好、吃得健康、吃得安全,粮食产业也能不断提升竞争力。

2.增强粮食安全韧性和可持续性的根本要求

改革开放以来,我国农业发展尤其是粮食安全保障取得了举世瞩目的历史性成就,但资源约束和环境压力如影随形,是困扰我国农业农村发展的重要问题。受限于日益趋紧的资源约束和环境压力,不仅农产品质量和安全受到影响,而且威胁到粮食主产区的农业可持续发展。党的二十大提出,要全方位夯实粮食安全根基。优化农业资源和生态环境,提升粮食安全的韧性和可持续,无疑是其中重要方面。作为农业资源和生态环境保护的重要调节方式,农业生态补偿不仅有利于保护农业生态环境、维护生物多样性、促进农业生态平衡,提高农业

发展的可持续性,而且有利于推动农业供给侧结构性改革,通过一系列补贴政策创新等方式,加快发展有机农产品等高效生态农业,在维护自然生态平衡的同时,实现高产高效优质安全,达到满足市场绿色消费需求和提高农业市场竞争力、可持续能力的有机统一。因此,农业生态补偿是增强农业竞争力和可持续性的根本要求,要积极完善和创新农业生态补偿机制,切实增强农业竞争力,促进农业可持续发展。

3.创新城乡融合发展体制机制的迫切要求

党的十九大报告首次提出要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,党的二十大进一步强调要坚持城乡融合发展、畅通城乡要素流动。与城乡统筹有所区别的是,城乡融合更侧重于强调发挥市场机制在资源要素配置中的决定性作用,通过城乡资源流动、要素重组、产业重构、空间协同的“融”,激发农业农村内生发展动力和能力,以实现更高质量、更可持续的乡村振兴。作为城乡融合发展体制机制和政策体系的重要组成部分,农业生态补偿可通过利益机制全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益,并通过碳排放权、排污权、水权交易等市场机制,扭转资源要素在城乡间非对称、不平等的倾斜性单向流动的态势,推动城市资源要素在遵循市场规律的前提下更多流向农村。当前,农业生态补偿在部分地区已经展开实践,并取得了较好效果。在城乡融合发展体制机制和政策体系不断完善的背景下,可进一步总结提升前期农业生态补偿实践的经验,更好发挥其在促进城乡融合方面的功能,通过创新完善农业补贴政策等方式,使农业生态补偿成为促进城乡融合发展的有效政策载体,为加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系发挥应有的作用。

4.实现乡村振兴加快农业农村现代化的必然要求

乡村振兴既是包括经济、政治、文化、社会、生态“五位一体”立体式、高水平的系统振兴,也是包括农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展的全方位、全覆盖的全面振兴。农业生态补偿的资金来源可以来自工农城乡,但资金投入基本在农业农村,而且可以投向农业农村的诸多领域,有效弥补农业农村现代化的发展短板。因此,农业生态补偿不仅以其特有的机制安排为乡村振兴和农业农村

现代化提供多元化的融资投入渠道和强有力的政策保障,而且在加快转变农业农村发展方式等方面,为推进农业农村优先发展、绿色发展和城乡融合发展等提供了具有针对性的政策导向。所以,农业生态补偿对加快建设宜居宜业和美乡村、实现“农业强、农村美、农民富”具有重要的意义,是促进农业供给侧结构性改革、加快农业农村现代化进程的必然要求。

二、粮食主产区农业生态补偿的困境

伴随着2010年《全国主体功能区规划》的颁布实施,主体功能区划上升为国家战略,对不同地区赋予不同功能,将粮食主产区纳入限制开发区域。2017年,《国务院关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》下发,明确要求划定“两区”。此外,以退耕还林为代表的政策实践及一系列政策安排均在国家层面不断加强政策设计,同时,在地方层面,湖北、甘肃、北京等地也出台相关政策进行了探索。这些都在国土空间开发的规划设计和制度安排上保障了粮食主产区“有地可种粮”,但基于粮食主产区的农业生态现状,究竟“用什么样的地种粮”“怎么种粮”等,则仍须进一步探索。在国家主体功能区划框架下,粮食主产区要打破因不同区域分工带来的利益失

衡,重构公平合理的粮食主产区农业生态格局,必须跨越由区域分工引致的资源配置的多重政策困境。

1. 主体形成困境

政府是提供公共产品的主体。但在农业生态补偿中,尽管随着生态文明和绿色发展理念的确立,国家于2008年就已首次明确提出健全农业生态环境补偿制度,党的十八大以来,仅中央“一号文件”就多次强调要健全粮食主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿制度(见表1),地方政府也已对生态保护和生态补偿形成了广泛共识,但对于农业生态补偿,或限于对农业生态的认识不足,或限于地方财力不足,除部分地方有所探索外,大多缺少实质性的推进。在此情形下,也就难以从政策机制上对相关的企业等社会主体形成履行农业生态补偿义务的硬性约束。农民既是农业生态补偿的受益者,又是不可或缺的参与者。作为现行占农业生产经营主体的小农户,推行“两型”农业生产方式,离不开小农户的参与。而当前农村社会结构正面临深刻转型,农业兼业化、农业劳动力老龄化等特征突出。不少农民之所以种粮,只是为了不用花钱买口粮,种粮的积极性不低,但增产积极性却不高,更遑论采取“费力不讨好”的“两型”技术,从而影响农业新品种和农业生产新技术的推广应用,制约着“两型”农业科技水平的提升。

表1 2013年以来中央“一号文件”关于粮食主产区农业生态补偿的举措

年份	意见或举措
2013	完善主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿办法,加快让农业获得合理利润、让主产区财力逐步达到全国或全省平均水平
2014	完善粮食主产区利益补偿机制。完善森林、草原、湿地、水土保持等生态补偿制度
2015	健全粮食主产区利益补偿、耕地保护补偿、生态补偿制度
2016	完善耕地保护补偿机制。建立健全生态保护补偿机制,开展跨地区跨流域生态保护补偿试点。完善主产区利益补偿机制
2017	完善粮食主产区利益补偿机制,健全林业补贴政策,扩大湿地生态效益补偿实施范围
2018	健全地区间、流域上下游之间横向生态保护补偿机制,探索建立生态产品购买、森林碳汇等市场化补偿制度。健全粮食主产区利益补偿机制
2019	完善粮食主产区利益补偿机制,开展湿地生态效益补偿和退耕还湿
2020	治理农村生态环境突出问题。稳定农民基本收益
2021	让种粮有合理收益。推进农业绿色发展
2022	大力开展绿色高质高效行动。合理保障农民种粮收益,按照让农民种粮有利可图、让主产区抓粮有积极性的目标要求,健全农民种粮收益保障机制。推进农业农村绿色发展
2023	健全主产区利益补偿机制。出台生态保护补偿条例

资料来源:作者整理。

2.要素效率困境

就传统农业生产来说,不仅受制于社会生产力,而且受制于自然力的作用,呈现出天然的双重弱质性,决定了其在工业化、城镇化的进程中呈现比较效益持续下降的走势。在市场机制作用下,资源要素会流向获利高的领域,这是产业发展的规律使然。所以,就需要不断深化农业供给侧结构性改革,延伸农业产业链条,推进农村一二三产业融合发展,以农业产业整体上的提质增效来弥补传统农业生产环节的弱质低效。但对于广大粮食主产区来说,按主体功能区划的要求,农业生产仍然是其农业发展的重点内容,提高农业比较效益始终是一道待解难题,普遍面临的则是非常尴尬的局面——投入了大量的人力物力财力,但县乡经济从粮食上获得的收益却很低;粮食生产对地方财政增收的贡献率逐年下降,而担负的发展粮食生产的投入却需要不断增加。改革开放初期,全国有21个粮食输出区(包括江苏、广东、浙江);到20世纪90年代中期,只有9个省份粮食可以外销,另有4个省份大体自给自足,其余省份变为缺粮省;而近年来粮食净调出省份只剩5个。所以,在此情形下,农业生产尤其是粮食生产本身就是受制于要素效率困境需要加大利益补偿力度的,更何况农业资源保护、生态治理和环境修复,更需要提供强有力的农业生态补偿。

3.路径依赖困境

由于粮食主产区较之于先期发展起来的主销区而言,有着明显的“后发劣势”,即在工业化、城镇化进程中担负着双重使命——不仅要完成自身工业化、城镇化建设任务和实现中国式现代化目标,而且担负着保障国家粮食安全的责任,这使得在具有粮食比较优势的粮食主产区与具有非农业优势的粮食主销区之间,形成相对失衡的分工及利益关系,也使得粮食主产区不仅面临着省域竞争加剧的压力,还面临着“路径依赖”下工农业比较利益失衡和区域利益“剪刀差”的困扰,以及先发地区起步阶段不曾遭遇的日益严峻的资源约束和环境压力。同时,受传统农耕文化以及农村社会保障体系尚不健全等因素影响,尤其是近年来农业生产的自然风险、市场风险加大,作为现代农业发展的方向和趋势,需要积极稳妥地推进农地流转,发展适度规模经营,但在粮食主产区特别是在经济欠发达的传统

农区,推进起来并不顺畅,一些新型农业经营主体毁约、退地、弃种,农业生态投入的积极性更无从谈起。

4.技术扩散困境

农业科技进步的关键在于推广,解决好“最后一公里”的瓶颈问题。但问题的关键在于,在比较利益的驱动下,农业生态补偿能否有效弥补农业生态保护的利益失衡,成为农业生态补偿机制成败的核心。一般来说,弥补农业生态保护利益失衡的农业生态补偿方式有两个,一是直接的利益补偿,如对采取“两型”农业生产技术和模式的绿色补贴等;二是通过市场化的利益补偿,如关于发展有机农业、生态农业等开展的农产品认证。前者受制于国家宏观政策设计,后者则受制于消费观念、购买能力、市场环境等多重因素。尽管随着农业农村所面临的生态环境问题日趋严峻,人们对农产品质量越来越关注、要求越来越高,但农村生态环境保护尤其是农业生态补偿的政策、法规、标准体系尚不健全,人们对化肥、农药、重金属等残留是否超标的担忧仍然高企,农产品认证的市场认可度尚待提高。这些都制约着农业生态补偿机制的建立健全和有效运行。

三、粮食主产区农业生态补偿困境的成因分析

粮食主产区农业生态补偿现存问题的成因固然是多方面的,但其中农业生产生活生态功能的内在悖论、政府市场的双重失灵等是带有根本性的原因,这是在完善粮食主产区农业生态补偿机制和政策体系时必须引起高度重视并切实加以解决的。

1.生产、生活与生态功能的内在冲突与协调

农业生态环境由气候、水体、土壤、生物等自然要素和人为社会环境要素等组成,是农业生产、农民生活和农业可持续发展的基础。因而,农业生态环境具有生产功能、生活功能和生态功能三重属性,既是具有农业生态系统服务功能的公共产品,又是农业基本生产条件和农民基本生活条件。农业生态环境的生产功能,即农业生态系统所承担的为人类生存发展提供食品和工业原料等生产资料的生产功能,包括食品等基本生活资料、工业加工原料、生物质能源、生物质材料等的生产。随着农业功能的拓展,农业生态环境的生产功能还包括对

农业生态旅游产品、农业科教项目的生产和供给。农业生态环境的生活功能,即农业生态系统所承担的满足人们基本生存生活需要、基本就业等生活资料和保障的功能,包括为人类提供空气、水等基本生存要素,衣食住行等基本生活资料,以及基本的务农就业和生活保障功能。尽管随着工业化、城镇化的快速推进,农业生态环境所承担的就业和生活保障功能在日渐弱化,但仍然在一定程度上发挥着最基本的保障功能。农业生态环境的生态功能,即农业生态系统所承担的调节气候、净化空气、保持水土、生态涵养、维持生物多样性等生态功能,这是农业生态环境在生产、生活功能之外所具有的特殊功能。

农业生态环境的三重功能既有冲突的一面,也有协调的一面。如果片面强调生产功能,虽然能带来生活产品的增加,但也可能造成基本生存生活条件的恶化和生态功能的弱化,尤其是如果单纯片面强调农业与二三产业融合拓展的生产功能,则可能造成传统生产功能的萎缩;如果片面强调生活功能,则势必要增加生产,可能造成生态功能的削弱;如果片面强调生态功能,则可能制约农业劳动生产率的提高和农民生活水平的改善。反之,如果能充分平衡农业生态环境的生产、生活、生态功能,三者将会形成良性循环,在实现生产发展、生活满足的同时,以良好的生态环境促进生产功能、生活功能的更好发挥,并以生产功能、生活功能的发挥,进一步促进生态功能的提升。

农业生态环境的三重功能能否协调的关键,在于是否有科学合理的利益平衡机制,而这对于长期深陷“产粮大县、工业小县、财政穷县”恶性循环的粮食主产区来说更难达到,因此,更需要强化农业生态补偿,通过利益杠杆协调相关主体的利益关系,使超出承载能力的生产生活功能得到有效抑制,使主动削减的生产生活功能和被保护的生态功能得到适度补偿,最终实现三重功能的有机统一和协调。而正是由于目前农业生态补偿尚不健全,农业生态环境的三重功能尚未走向良性协调,当务之急就是要积极健全粮食主产区农业生态补偿机制,以农业生态补偿来有效统筹农业生态环境的三重功能。

2. 政府与市场的双重失灵与统一

政府与市场是农业生态补偿必然涉及的两个

重要层面,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,实现两者的有机结合,是实现农业生态补偿良性运行的必然要求。但在现实中,正是由于没有处理好两者的关系,出现政府与市场的双重失灵,进而导致目前农业生态补偿存在各种各样的问题。政府失灵主要表现在农业生态补偿政策制定、执行、监督、修正等环节中,出现政府缺位、越位、错位等情形,使政府作用逐渐减弱乃至失效,不能充分体现农业生态环境的非公共产品属性。首先,政府行为的缺位。农业生态补偿政策制定本应由政府主导推动,但由于农业生态补偿本身的复杂性、农业生态环境产权界定的特殊性、经济发展综合实力、部门管理职能交叉重叠等多重原因,目前尚未形成系统完整的运行机制和政策体系。其次,政府行为的越位。农业生态补偿固然需要政府主导,但在具体的补偿方式和手段上,则需要充分调动社会资源,并以市场机制积极扶持替代产业、推动生产方式的转换。最后,政府行为的错位。由于农业生态环境生产、生活、生态功能本身存在两难选择,相关政策目标很难有效兼容,有时甚至会出现偏差,如刺激生产、生活功能的政策,可能会损及生态功能。市场失灵主要表现在农业生态补偿中,不能通过价格等市场机制完全地、自觉地反映相关农业资源和农产品等市场供求和稀缺程度,不能有效调节农业生态环境服务的生态价值、损害成本和修复效益,即仅靠市场机制,农民提供的生态环境服务价值不能有效转化成经济效益。由于农业生态补偿本身市场发育的不完善和农业生态环境具有公共性和外部性的特殊性,仅仅依靠市场机制,难以有效克服市场的自利性、自发性和盲目性,难以有效保障农业生态补偿的公平性和持续性,甚至会诱发对农业生态环境的过度消费和破坏。

因此,单纯依靠政府和市场,均难以有效开展农业生态补偿,必须将两者有机结合,既发挥政府在降低制度组织成本、减少讨价还价和“搭便车”行为、加快政策实施方面的优势,又发挥市场在防范激励不足、监督成本过高等方面的优势,构建政府与市场相互协调、取长补短、共同作用的农业生态补偿长效机制,在开展“输血式”补偿的基础上,开展智力补偿、技术补偿、产业扶持和发展方式转换等“造血式”补偿,结合补偿区域资源禀赋和发展优

势,因地制宜培育替代产业,打造农业生态补偿持久动能。

3.利益相关者参与度低

农业生态补偿是涉及包括政府、农民、企业等补偿主体和受偿主体的利益补偿行为,这些主体在农业生态补偿政策制定、执行、监督、修正等环节中的参与度和诉求反映程度,直接决定了农业生态补偿的科学性和合理性。而目前农业生态补偿仍多是政府自上而下主导的过程,缺乏其他相关主体的参与。尽管农业生态补偿前期离不开也需要由政府来主导,且政府决策过程中也进行了科学决策所不可缺少的大量调研和征求意见,但从总体上说,因缺少完整的利益主体参与决策的机制和程序设计,仍难以及时全面搜集不同利益主体的真实意愿和利益诉求。一是参与层次低。在一些农业生态补偿实践中,相关利益主体作为受偿主体,自然是农业生态补偿项目的实际参与者,但多是参与政策的分享,对政策决策、监督等环节的参与明显不足。二是参与作用发挥有限。以农民为例,农民是农业生态补偿的直接利益主体之一,但受限于现阶段农民整体文化素质、环保意识等自身原因以及信息不充分等客观因素,农民对农业生态补偿的认知不足、参与有限,对政策执行的监督更无从谈起。三是参与机制缺失。在目前政府自上而下主导的农业生态补偿实践中,公众参与的方式多仅限于对具体补偿政策或补偿项目的宣传教育,尚未形成自下而上的参与和监督机制,参与和监督什么、怎么参与和监督、如何保障参与和监督等具体问题,都缺乏明确的政策法规界定,从而使得农业生态补偿中的公众参与难以实现实质性突破。

4.补偿激励的边际效应递减

农业生态补偿从本质上说是一种建立在激励机制之上的农业生态治理,不可避免地要遵循边际效应递减规律。如同农业补贴一样,2004年以来,国家实施了包括减免农业税、实行种粮补贴等在内的一系列惠农政策,激发了农民的种粮积极性。但随着农资价格上涨、人工费用以及农地流转费用等的不断上涨,相对于政策实施初期对“保供给、促增收”的显著效果,后来的实践表明,政策的激励作用呈现出明显的边际效应递减趋势,导致农业补贴与生产行为相对“脱钩”,对农民生产性决策的“作用力”越来越小,一些地区出现粮食生产口粮化、兼业

化势头,将农业补贴视为体现民生关怀的普惠式“收入福利”。农业生态补偿在实践中也会遇到这样的情形,特别是随着政策实践的深入,如果不对既有政策及时进行必要的调整和修正,初期的利益导向和政策目标就可能弱化或发生偏离,这不仅仅是政策本身的问题,也是政策激励的边际效应递减的客观规律使然。

四、粮食主产区农业生态补偿困境的 破解路径

打破粮食主产区农业生态补偿困境,需要结合粮食主产区的特点,充分体现农业生态补偿的系统性和复杂性,重点要做好顶层设计与区域差别化相结合、政府调控与市场机制相结合、公平与效率相结合、外生性扶持与内生性发展相结合。

1.顶层设计与区域差别化相结合

农业生态补偿是一项政策性强的系统工程,既要强化从国家到地方的顶层设计,又要突出特定区域的差异性。因此,优化粮食主产区农业生态补偿政策,必须坚持顶层设计与区域差别化相结合。要从整体上界定农业生态补偿的责任主体,明确中央政府和地方政府、粮食主产区和主销区在农业生态补偿中的责任和分工,并拓宽主销区对主产区的农业生态补偿渠道,着力构建全面、系统、操作性强的农业生态补偿政策体系。同时,要强化不同区域农业生态补偿的重点,如东北黑土地保护利用、华北地下水超采区治理、重金属污染耕地修复等,提高政策的指向性、精准度和实效性。

2.政府调控与市场机制相结合

农业生态补偿不仅要解决农业资源和生态环境保护某一具体领域或问题上的短期利益失衡问题,而且要从根本上解决农业资源和生态环境保护中的利益失衡问题。因此,破解粮食主产区农业生态补偿困境,必须强化政府调控与市场机制的结合,既要充分发挥市场机制的决定性作用,优化资源要素配置,促进农业资源和生态环境保护;又要科学确定农业生态补偿的方式和标准,强化资源要素投入和体制机制创新。为此,要大力发展生态农业,切实调动农业资源和生态环境保护积极性。要建立科学的政府绩效考评体制和机制,引导各级政府积极加强农业生态保护,创新和完善农业生态补

偿机制。要加快建立和完善激励机制,加大督察考核力度,及时总结好做法、好经验,对有效推动粮食主产区农业生态补偿的单位和个人进行表彰、奖励,对推动不力的进行问责。

3.公平与效率相结合

从一定意义上说,农业生态补偿也是要通过利益调节机制,为粮食主产区提供在发展机会、发展空间和发展权利等方面的补偿,通过减少与消除机会和权利的不平等来促进社会公平与经济社会发展的共享性。因此,破解粮食主产区农业生态补偿困境,必须坚持公平与效率并重,在推动农业农村现代化的同时,通过建立以权利公平、机会公平、分配公平为主要取向的农业生态补偿机制,在有效促进农业可持续发展的基础上,为粮食主产区提供更多的、有尊严的发展机会和发展空间,使其有平等的机会和权利参与现代化过程、分享改革发展的成果,而不至于面临权利剥夺、能力缺失以及社会排斥,从而增强顶层设计与政策制定的公平性,消除利益失衡和社会不公。

4.外生性扶持与内生性发展相结合

在建设生态文明和绿色发展理念日益深入人心的背景下,农业生态补偿不仅要解决单纯地在农业生态环境保护上的利益失衡问题,而且要着力解决农业绿色发展的常态长效问题。因此,破解粮食主产区农业生态补偿困境,必须坚持外生性扶持与内生性发展相结合,“硬投入”与“软投入”并重,增强粮食主产区农业绿色发展的自发性与持续性。

一方面,要以实施《全国农业可持续发展规划》等为契机,着力改善农业生产条件和生态环境,增强农业可持续发展能力,提高农产品质量和竞争力;另一方面,要加大对农业生产经营者的农业生态环境知识和技能培训,促进农业生态环境治理和修复技术及装备的推广应用,积极培育和提升人力资本,从根本上增强农业绿色发展的内生能力。

参考文献

- [1]胡孝平.农业生态补偿长效机制建设研究:以苏州为例[J].中国农业资源与区划,2017(3).
- [2]梁流涛,高攀,刘琳轲.区际农业生态补偿标准及“两横”财政跨区域转移机制:以虚拟耕地为载体[J].生态学报,2019(24).
- [3]牛志伟,邹昭晞.农业生态补偿的理论与方法:基于生态系统与生态价值一致性补偿标准模型[J].管理世界,2019(11).
- [4]秦小丽,刘益平,王经政.农业生态补偿效益评价模型的构建及应用[J].统计与决策,2018(15).
- [5]孙海涛,孟玉晗.绿色发展理念下农业生态补偿法律机制的困局与对策[J].湖北农业科学,2022(24).
- [6]谭明交,冯伟林.中国生态农业发展的理论探析与启示[J].区域经济评论,2019(1).
- [7]谢春芳,余梅,赵庆,等.农业生态补偿对农用化学品减量、农户收入与农业产出的影响研究[J].生态经济,2020(12).
- [8]徐媛媛,付伟,李倩,等.基于DPSIR模型的云南省农业生态补偿发展对策研究[J].环境科学导刊,2022(5).
- [9]周颖,梅旭荣,杨鹏,等.绿色发展背景下农业生态补偿理论内涵与定价机制[J].中国农业科学,2021(20).

Predicament and Solution of Agricultural Ecological Compensation in Major Grain Producing Areas

Chen Mingxing Zhang Songjie

Abstract: Major grain producing areas play an important role in ensuring national food security. Implementing agricultural ecological compensation is an inevitable choice to improve food security and resilience, ensure food security capacity in major grain producing areas in a sustainable way, and accelerate the construction of an agricultural power. At present, although the agricultural ecological compensation in China's major grain producing areas has been effectively explored from policy design to local practice, due to the inherent paradox of the ecological function of agricultural production and the double failure of the government market, there are still multiple dilemmas such as the dilemma of subject formation, factor efficiency, path dependence and technology diffusion. It is necessary to actively break the imbalance of interests brought about by different regional division of labor and reconstruct a fair and reasonable agricultural ecological pattern in major grain producing areas.

Key Words: Major Grain Producing Areas; Agricultural Ecological Compensation; Food Security

(责任编辑:柳 阳)