



利益保障的两大难题 破解粮食生产

□王 蕾 郭晓鸣

发展与保障粮食供给之间的内生性矛盾。

目前，国家层面对粮食主产区的利益补偿机制已经逐步建立，在一定程度上对粮食主产区种粮收益偏低和财政增长困难的矛盾产生了积极的补偿性作用。但总的来说仍然存在补偿总量较小、覆盖范围不足、补偿主体和补偿方式单一的突出问题。值得重视的是，由于现有对粮食主产区的利益补偿主要来自中央政府，而主要受益的粮食主销区并未承担相应的补偿责任，这不仅使建立粮食主产区完善的利益补偿机制存在现实缺陷，补偿强度和范围不能达到应有水平，难以持续性地提升粮食主产区的粮食产业综合生产能力，而且更重要的是不利于构建粮食主产区和主销区基于共同利益的区域分工合作关系，难以实现优势互补、利益共享、协同发展。因此，如何进一步健全粮食主产区利益补偿机制，是我国保障粮食安全面临的重要和迫切的现实难题。

加快完善粮食生产利益保障机制

当前，我国粮食生产从“有没有”向“好不好”的转变愈加明显，在着力推进藏粮于地、藏粮于技战略实施，促进粮食综合生产能力、供给保障能力持续提升的同时，也要深入推进农业供给侧结构性改革，加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，推动粮食生产质量、效益和竞争力不断提高，尤其是以加快建立完善粮食生产主体和主产区的利益保障机制为突破口，发挥好价格、补贴、保险“三位一体”的收益保障机制作用，切实有效地强化粮食生产的长效激励。

全方位健全粮食生产主体的收益保障机制。农民种粮有钱赚，粮食生产才安全。应重点支持种粮农户、家庭农场、粮食合作社等粮食生产主体的稳定持续发展。一是瞄准各类粮食生产主体面临的生产约束，加大直接用于支持新型粮食经营主体的财政增量投入比例，重点支持改善生产条件和延伸烘干、仓储、加工等产业链条。灵活落实供地政策，有效保障粮食经营主体的设施农业用地需求。二是健全粮食生产的社会化服务体系，结合新型粮食经营主体的实际需要，重点发展粮食生产产前、产中、产后服务，通过开展品种繁育、工厂化育秧、机插秧以及植保、机收、烘干、仓储、加工、物流等环节服务，有效降低粮食生产成本，提高粮食生产效率和经济效益。三是从价格保底、生产补贴和农业保险三个层面完善政策体系，实现种粮主体收入稳中有升。稳定农资供给能力，降低生产风险，完善粮食最低收购价政策，稳定种粮主体收益预期。完善农业补贴制度，在保障目前补贴总量不减少的情况下，扩大耕地地力补贴，主要粮食作物播种生产者补贴，探索农业补贴与粮食产量挂钩机制，提高补贴政策指向性和精准性，形成“多种粮多受益”的政策导向。要逐步提高政策性农业保险的保障水平，实现主要粮食作物完全成本保险和种植收入保险全覆盖，有效降低粮食种植风险。

粮食生产利益保障面临的现实挑战

农民愿不愿意种粮、愿意种多少粮，关键要看种粮能给农民带来多少收益。目前，在粮食安全形势面临的诸多问题挑战中，我国粮食生产利益保障主要面临主体利益和产区利益两个层面的挑战。

粮食生产主体利益保障不足。由于人多地少矛盾突出，我国粮食产业发展必须培育粮食生产大户、粮食家庭农场和粮食生产合作社等新型经营主体，走适度规模经营的发展道路。因此，在全面推进农业强国建设背景下，新型经营主体是确保粮食稳产保供的关键所在。但近年来各类生产要素价格和人工成本持续上涨，严重挤压种粮的收益空间。加之农田基本建设滞后，社会化服务体系不健全，设施农业用地保障难、抵押融资严重缺失，这些影响因素交织致使粮食生产比较效益偏低的矛盾仍然尖锐，各类粮食新型经营主体获益微薄，发展能力严重不足。与此同时，普惠式的粮食直补政策存在与实际种粮主体脱节的突出问题，难以对承担粮食保供任务的种粮主体形成稳定生产预期。总体上，在当前粮食安全压力继续加大和粮食新型经营主体重要性日益凸显的背景下，如何对粮食生产主体给予精准支持、提振信心、有效赋能、保障利益，是确保粮食生产稳定和加快建设农业强国必须破解的瓶颈性难题。

粮食主产区利益补偿不足。在农业区域分工不断深化背景下，粮食主产区作为保障我国粮食安全的稳定器，是实现我国粮食稳产保供的关键。我国粮食主产区虽然拥有耕地资源丰富、粮食经营规模较大和生产水平相对较高的比较优势，但经济发展基础较弱，经济增长水平、人均财政收入、人均可支配收入等总体上都远低于经济基础更好的粮食主销区，“粮财倒挂”矛盾普遍尖锐。因此，粮食主产区由于承担粮食保供任务必然导致机会成本增大，经济发展中聚焦要素的能力和推进高附加值产业发展的能力双重受限，其对保障国家粮食安全的重要贡献必须予以有效补偿，通过系统实施公共政策缓解粮食主产区促进经济

澄清产业链“链长制”的模糊认识

□高 波 李国正



的“服务员”“裁判员”“联络员”。

“链长制”并非“各自为政”“画地为牢”

实现产业链上下游协作、促进区域协同发展是“链长制”的战略目标。当前，受到内外部复杂环境影响，各地商贸产业结构以及产业链物流等都有不同程度的损伤。出于规避风险、复苏经济的需要，各地政府都偏向于优先将资源流向本土企业，振兴本地经济。然而，产业链上下游包含众多企业主体，不同商品的产地、加工地、销售地往往跨越多个地区。如果“链长”及地方政府只着眼于本地企业，只考虑本地的区域小市场、小循环，甚至不惜强化区域壁垒、行政壁垒，则会导致更加严重的区域发展不平衡问题。这样，不但违背了“链长制”的初衷，而且不利于产业链的拓荒与延长，更不利于其长久发展。

因此，“链长”及地方政府应该树立“一体化”的管理模式和发展意识，通过不同层次、不同地区“链长”之间的沟通协作，统筹本地产业链与区域产业链、国内产业链与国际产业链，从点到线、从线到网，带动本地与区域互动，推进产业现代化的治理与产业链的升级发展。因此，“链长”应具备区域一体化思维和全球化开放视野，努力成为区域产业发展的“协调员”“谈判员”“调解员”。

“链长制”并非只聚焦于高精尖产业链

延链、补链、强链是“链长制”

（上接1版）二是20世纪南南合作的主要重心是通过相互支持追求意识形态的独立自主，但是囿于南方国家内部经济结构同质化而难以建立起有效的经济互补机制。进入21世纪，金砖国家合作机制通过金砖国家新开发银行（NDB）、金砖国家工商论坛等机制化经济合作平台为南南合作注入新的理念。“金砖+”为南南合作赋予了新的时代内涵，即广大发展中国家不仅要通过理念认同来维护独立自主的国际政治地位，还要通过经济互助来引领全球化的国际经济趋势，更要通过发展中国家命运共同体建设，实现构建人类命运共同体的目标。

“金砖+”机制克服逆全球化与单边主义的挑战，致力于推动全球南方国家的共同发展

近年来，部分西方发达国家选择了单边、保守、“退群”、“脱钩”的对外政策，这导致推动人类进步的全球化发展道路和《联合国宪章》所提倡的多边主义都面临严峻挑战。全球新兴市场国家和发展中国家在“南北对话”“南南合作”中面临共同的问题，尤其是发展中国家在投资、贸易、技术等领域缺乏互补优势，严重阻碍了南南合作从务虚平台最终向务实平台的转化。

为此，中国提出并推动“金砖+”模式，是希望用中国经验回应广大发

展中国家所面临的一些共性问题，在资金注入、技术转移、贸易互补、基础设施建设等方面为其他发展中国家提供发展动能。2015年，习近平主席出席联合国发展峰会期间宣布中国设立“南南合作援助基金”；2022年，习近平主席在主持全球发展高层对话会时宣布将“南南合作援助基金”升级为“全球发展和南南合作基金”，坚定不移支持发展中国家的可持续发展。中国通过“金砖+”合作带动其他有着相似发展目标的新兴市场国家借助金砖国际合作机制实现共同发展，这也为“全球南方”国家的南南合作创新转型作出表率。

习近平主席强调，要扩大金砖合作的辐射和受益范围，推动“金砖+”合作模式，打造开放多元的发展伙伴网络，让更多新兴市场国家和发展中国家参与到团结合作、互利共赢的事业中来。金砖国家不是封闭的俱乐部，也不是排外的“小圈子”，而是守望相助的大家庭、合作共赢的好伙伴。中方愿同金砖伙伴一道，秉持开放包容、合作共赢的金砖精神，凝聚在重大问题上的共识，发扬独立自主的外交传统，坚定捍卫国际公平正义，推动国际社会重新聚焦发展问题，引领金砖合作机制在全球治理体系中发挥更加重要的作用，发出更加响亮的金砖之声。金砖国家合作机制始终向广大新兴市场国家和发展中国家开启大门，致力于推动更多新兴市场国家和发展中国家深化合作、共同发展，是新时代南南合作最有潜力的

应然性的价值追求，也应该成为“链长”开展工作的重要内容。当前，中下游的加工组装环节和中低端制造领域依旧在我国的产业链结构当中占很大比例，但数量的占比并不代表中下游基础产业是“链长制”的重点任务所在。从实践来看，各地“链长制”主要聚焦于上游产业，致力于改善“缺芯”“少核”“弱基”等“卡脖子”问题，因此，智能装备、先进材料制造、新能源汽车制造等高精尖产业链推行“链长制”的占比较高。然而，由于资源禀赋差异，各地应该发挥自身的禀赋优势，在立足中下游基础产业发展的同时，聚焦关键科技、核心零部件等产业链上游企业，将工作重点放在补齐产业链上游企业的短板上，扭转在核心技术上受制于人的局面，实现产业链高质量发展。换言之，推行“链长制”应该遵循事物的普遍发展规律，“链长”要因因地制宜，努力推动产业升级、新旧动能转换，但同时要避免好高骛远。因此，“链长”应该是产业升级和企业提质

的“倡导者”“支持者”“推动者”。

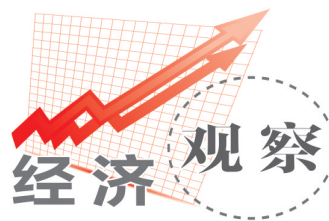
“链长制”并非只聚焦于中短期业绩提升

保产业链稳定、促产业链升级分别是“链长制”的短期目标和长期目标。在当前经济复苏的关键时期，产业链“链长制”的短期目标是保护产业链，修复由于复杂内外部因素导致的部分产业链割裂问题，巩固并推进产业链健康发展。但是，“链长制”的工作定位并非只是短期碎片的应急策略，更多是为了能够长期提升产业生产基础、协同水平和创新能力，

从而提高产业链现代化水平，并深入贯彻习近平总书记提出的“要围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链”的重要指示。鉴于此，“链长制”所要规划部署的应是长期、深度、统筹、全面的发展策略，在补齐当前产业链短板、维护产业链安全的同时，聚焦于长期推动产业链优化升级、确保产业可持续发展。因此，“链长”应该是产业链短期发展的“救火员”、长期发展的“瞭望员”。

未来应该如何深化对“链长制”的正确认识呢？一方面，各地政府、行业协会、高校及科研单位应该加强对“链长制”实践经验和教训的总结提炼，找出“链长制”在推进过程中存在的问题；另一方面，加强对“链长制”典型成功案例的宣传推广，为各地“链长制”实施提供镜鉴。此外，国家层面加强顶层设计，各地及行业企业加强机制探索，学术界加强理论制度研究。

总体而言，“链长制”是建立健全产业链生态体系、助力产业链高质量发展的本土化制度创新，是稳定经济发展、促进区域一体化的经济治理尝试，也是构建自主知识体系和话语体系的重要探索。当前，“链长制”还处于探索阶段，持续深化对“链长制”的正确认识才是充分发挥制度优势的关键所在。



发展方向。

“金砖+”机制诞生以来，金砖国家与其他新兴市场国家和发展中国家竭诚合作，成果斐然，“金砖+”正从理念逐渐向机制发展，展现了强劲的生命力，代表了未来南南合作乃至全球化的发展方向。越来越多的新兴市场国家已经意识到金砖国家合作机制是推动新时代南南合作、维护发展中国家利益的重要平台。在此背景下，“金砖+”机制正在以前所未有的姿态出现在世界舞台，吸引越来越多新兴市场国家的积极参与。自2022年启动新一轮扩员进程以来，许多新兴市场和发展中国家积极考虑加入金砖，20多个国家提出了申请，彰显了金砖国家的吸引力和感召力，以及新兴市场和发展中国家开展合作的热情和愿望。此次金砖国家领导人第十五次会晤特别记者会宣布，沙特、埃及、阿联酋、阿根廷、伊朗、埃塞俄比亚正式成为金砖大家庭成员，这不仅将给“金砖+”机制注入新活力，也将进一步壮大世界和平与发展的力量。

以“金砖+”为代表的新时代南南合作将引领和推动全球南方国家合作进程

金砖合作机制已经形成多层次、多领域、全方位的合作架构，成为发展中国家在政治、经济、金融、发展、文化等诸多领域进行交流、对

话、合作的重要平台。中国始终认同自己是发展中国家大家庭的重要一员，把新兴市场国家和发展中国家作为对外关系的重要方向，始终把新兴市场国家和发展中国家看作共同构建人类命运共同体、构建新型国际关系的关键伙伴，坚定支持新兴市场国家和发展中国家在国际事务中发挥更大作用，推动世界大变局向正确方向演进。

金砖国家的崛起代表着一种新的世界秩序，在金砖国家引领下，“全球南方”正加速崛起。作为发展中国家、“全球南方”的一员，中国始终同其他发展中国家同呼吸、共命运，坚定维护发展中国家共同利益，推动增加新兴市场国家和发展中国家在全球事务中的代表性和发言权。以金砖国家为代表的新兴市场国家和发展中国家群体性崛起，这支积极、稳定、向善的力量蓬勃发展，正在从根本上改变世界版图。金砖合作也成为发展中国家团结合作的最重要平台，是代表南方国家的最核心机制，寄托着广大发展中国家发展的殷切期待。全球治理体制变革正处在历史转折点上，中国将不断深化金砖战略伙伴关系，拓展“金砖+”模式，积极推进扩员进程，深化同其他新兴市场国家和发展中国家团结合作，推进世界多极化和国际关系民主化，推动国际秩序朝着更加公正合理方向发展。

（作者单位：华侨大学国际关系学院）