

实质正义视阈下粮食风险基金制度的法律困境及出路

张晓婵

中国政法大学，北京

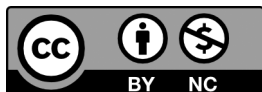
摘要 | 在当前全球经济一体化与粮食安全形势日益复杂的背景下，粮食风险基金制度作为保障国家粮食安全的重要工具，其运作机制与法律框架的完善性显得尤为重要。本文旨在从实质正义的视角出发，厘清粮食风险基金制度的核心内涵与要义，基于制度的法治基础研判，深入探讨粮食风险基金制度所面临的法律困境，并立足实质正义视阈提出倾斜保护弱势主体与建立粮食安全可持续体系两条具体的完善路径。

关键词 | 实质正义；粮食风险基金；可持续发展

Copyright © 2025 by authorx (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



粮食安全是“国之大者”，与国家繁荣发展、社会稳定安康、人民幸福生活息息相关，保障粮食产业在安全中发展、在发展中找到安全之道，是一个恒久的命题。党的二十大报告进一步把国家粮食安全放在更加重要的高度，强调“全方位夯实粮食安全根基”。^[1]粮食风险基金是中央和地方政府用于平抑粮食市场价格，促进粮食生产稳定增长，维护粮食正常流通秩序，实施经济调控的专项资金。^[2]自1994年风险基金建立以来，粮食风险基金制度规范结构日益完善，因应时代变化越发成熟，在农业生产的补贴、粮食亏损的填补上切实发挥了作用，但实践中粮食风险基金制度并未完全发挥其效能。现有关于粮食风险基金的政策文件更新出台较多，但少有研究聚焦于粮食风险基金制度在落实过程中的法律困境。因此，本文尝试解构粮食风险基金的内生要义，剖析基金设立的深层理念，检视围绕基金的各项制度，探析基金在资金筹集、损失补贴、监督管理全流程

可能面临的法律困境，并在解析困境的基础上，探索破除困局的具体出路。

1 逻辑起点：粮食风险基金制度的实质正义维度

1.1 以补贴形式保障粮食企业的营业利益

粮食企业指从事粮食收购、存储、销售等业务的企业，相较于企业的组织机构、经营战略、发展机会，粮食企业的经济利润大小，甚或存续与否，与粮食市场是否安全、是否稳定、是否繁荣关系更大。^[3]粮食市场常常面临着诸多不确定性和风险，如自然灾害导致的粮食减产、原粮供应稳定性不足等。^[4]在自然天灾、市场波动等不可阻挡的强势力量面前，粮食企业显然处于弱势地位。

粮食风险基金为粮食企业的营业提供基本保障，

作者简介：张晓婵，中国政法大学，研究方向：经济法学。

文章引用：张晓婵. 实质正义视阈下粮食风险基金制度的法律困境及出路 [J]. 社会科学进展, 2025, 7 (8): 629-634.

<https://doi.org/10.35534/pss.0708106>

摒弃了所谓一刀切的“正规性的正义”，代表制度本身的实质正义理念。^[5]一方面，粮食风险基金为粮食企业的业务运营提供资金上的兜底保障。在粮食企业执行敞开收购农民余粮的政策中，对于提高的流转费用和不能按顺价出售的超库存粮食，由基金补贴企业由于收购粮食而多支出的利息和费用。此外，粮食企业承储省级储备粮油的利息、费用开支，实施敞开收购农民余粮政策所支付超正常库存粮食的利息和费用补贴资金，也由基金弥补。另一方面，粮食风险基金的程序安排上强调基金应当发放到位。有关基金的筹措、拨付、拨补、报表管理、拨补情况分析和检查等都设置了严格的程序要求，确保基金能够在规定时间内筹集到位，并在规范的要求范围内足额拨补给粮食企业，不得有任何侵占、截留。

1.2 以分配原则维稳粮食产区的流通市场

“制度正义的体现就在于权利和义务分配的平等及与之相关的利益分配的合理，舍此则无正义。”^[6]粮食风险基金的设置落实分配正义原则，具体体现在筹措与补偿上的实质正义。

基金的筹措中体现中央和地方的分配正义。一方面，分配正义体现在基金的筹措来源上，原则上中央和地方的粮食风险基金分别来源于各自的财政预算拨款，由同级财政部门筹集，中央粮食风险基金由财政部负责筹集；省级粮食风险基金由各省、自治区、直辖市财政厅（局）负责筹集。基于地方资金吸收能力较弱，地方粮食风险基金的资金来源由中央补助和地方财政预算安排构成，两项基金的配比为1:1.5。另一方面，分配正义体现在基金的筹措数额上，中央粮食风险基金的数额是粮食购销同价后中央财政在三年内减少下来的粮食加价款，但并未在地方基金的数额上一刀切，而是通过指明资金收集的来源发挥宏观调控的作用。对于各地区的资金配备比例、地方筹资渠道及具体数额，由各地区确定，并以达到需要的资金规模为标准。

基金的利益补偿功能蕴含着分配正义理念。我国地域辽阔，各个地区的粮食种植、产出，以及市场情况不一。以粮食产量、人均占有量、商品粮库存等为指标，全国三十一个省区被划分为主产区、产销平衡区和主销区，产区之间存在补偿机制。一方面，这种补偿体现在中央财政对地方的补偿，中央财政补助资金下拨的原则为丰年向产区倾斜、歉年向销区倾斜。另一方面，省级财政需要对省内粮食产区进行补偿，在《福建省粮食基金管理办法》中，省级财政设立产粮大县粮食风险基金补助资金，对产量大县粮食基金实行动态补助，保障产量大县能够顺利生产粮食。可见，对于不同省区，省内的不同粮食产区，中央和地方财政都会依据各地的粮食生产情况，进而对资金匮乏需要帮扶的产地给予资金上帮助。各地粮食风险基金的筹措、基金的下拨，以及基金的补助并非完全相同，而是取决于各地的粮食产出和

销售状况，确保每个地区的粮食市场得以平稳运行。

2 粮食风险基金制度法治基础研判

2.1 粮食风险基金制度所设法律关系解构

“全方位夯实粮食安全根基”政策理念正在逐步落实，新时代下粮食风险基金制度逐步完善、提升。与粮食安全相关的新风险在实践中不断被发现、挖掘和重视。粮食风险基金相应衍生出了不同的基金类型，其中较为典型的有“农业保险大灾风险基金”“粮食收购贷款信用保证基金”。

这些针对不同类型风险的基金究其根本，一般都会涉及以下四种法律关系：第一，财政部门利用中央财政的补贴、地方财政拨款及从社会上筹集的资金设立粮食风险基金；第二，农业发展银行设立专户、配备专业员工和技术措施储存和管理粮食风险基金；第三，财政部门按照专项资金分配计划向计划中的各个项目拨款；第四，粮食企业依照申请获得资金补贴后用于自身经营和发展。

易言之，粮食风险基金制度的相关主体包括：筹资主体，即各地的财政部门；管理主体，追求资金的安全、融资效益的管理主体为农业发展银行及其员工，追求经济、社会与生态效益协调的管理主体主要是中央政府、地方政府和基层组织；帮扶主体，直接对象为受到基金影响的各类组织、企业、机构，间接对象为广大的粮食生产主体；监督主体，覆盖粮食风险基金制度全过程监督的主体没有具体的指向，涉及范围广泛，包括全体公民、社会组织以及媒体。

2.2 粮食风险基金制度法治化之机理

粮食风险基金制度主要由政府出资设立、主持运营、接受监管。一方面，粮食风险基金的建设具有公共性、正外部性；另一方面，粮食风险基金的设立、运营需要资本筹集、运营支持，收回效果并不显著，在一定程度上属于公益性质的投入，因此私主体不愿意进行粮食风险基金的运营。首先，政府具有强大的资金实力，能够有资本启动粮食风险基金，并为粮食风险基金发挥作用提供强大充分的保障。其次，政府具有公共性，由政府维稳粮食价格，保持粮食市场的稳定，既是民心所向，也具有可靠性和安全性，便于将制度深入人心。再次，政府拥有合法的强制力，因此政府能将粮食风险基金制度贯彻落实，并能将制度维持下去，在维持中不断纠偏其误差，使之朝着更有益于粮食安全的方向发展。最后，政府拥有收集数据及调控市场的优势，能够在第一时间了解市场价格的波动和走向，收集粮食市场中的影响粮食安全的不利因素，整合粮食安全数据，依据数据调整粮食安全基金的补贴计划，帮助基金最有效、最大程度地发挥作用。^[7]

法治的规则乃是社会运行的根本游戏规则。^[8]正如

庞德所言,“法律的功効在于调解纷繁复杂的利益冲突和法律关系,使最应该得到满足的利益能够实现,而使其他的利益在最小程度上牺牲”。^[9]粮食风险基金制度的公益属性决定只有将有关粮食基金风险制度有关的制度构成、制度规则和制度实施机制法律化、强制化,方能在实践中发挥实效。

2.3 粮食风险基金制度之法律表达

党中央对粮食安全越来越重视,一系列的政策文件已经被颁行,成为粮食风险基金运作过程中的行为指引和制度保障。随着国务院办公厅出台完善粮食风险基金管理办法的通知,财政部、粮食局、国家计委、中国农业发展银行陆续出台部门规章细化完善粮食风险基金管理办法的细节和指引。湖南、湖北、广东、山西、吉林各地纷纷响应中央号召出台地方政府规章和地方规范性文件。此外,中央立法也对粮食风险基金制定了宏观的指引,2012年修正的《中华人民共和国农业法》第三十五条明确规定:“国家建立粮食风险基金,用于支持粮食储备、稳定粮食市场和保护农民利益。”即明确了粮食风险基金的建立主体是国家,目的是为了支持粮食储备、稳定粮食市场和保护农民利益。2024年施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》也在条款中强调粮食风险基金建立的目的是用于支持粮食储备、稳定粮食市场,但在条款后面多了一个“等”字,赋予粮食风险基金制度在用途上更多的可能性,使得基金的补贴能够适应不断变化的环境和需求。

着眼大局,与粮食风险基金制度关联的文件大都为规范,而非立法,具有不稳定性和不可预期性,立法中有关粮食风险基金的表述只有寥寥一句,与其说为指示性条款,毋宁为宣示性条款。此外,许多政策文件都是20世纪的产物,距今已有二十余年,并未随着实践更新,有些地方规范性文件在长达二十年的时间内也未曾有过更改。微观视之,各个地区的规范性文件内容规定并不完全一样,《台山市发展和改革局台山市财政局关于粮食风险基金管理办法》侧重粮食风险基金本身,围绕基金的原则、来源、使用范围、管理、申请、审批、监督检查展开规范;《福建省粮食风险基金管理办法》侧重于规范与粮食风险基金有关的各部门的职责,进而有效规范粮食风险基金制度,《河南省粮食风险基金管理办法》则立足基金管理部门,以基金资金的安排与拨付、使用与管理、绩效管理与监督检查为阶段,分别为其中可能出现的运营上的问题树立规范。各个地方规范性文件中对粮食风险基金制度建立的原则、监管机制等认知不一,致使粮食风险基金的功能与用途不能被有效把握。此外,各地规范性文件的内容集中于基金的管理层面,对于基金在收集和使用过程中的规范则显然不足。

3 实质正义视阈下粮食风险基金制度面临的法律困境

3.1 主体障碍:粮食风险基金运营中主体权益保护性不够

粮食风险基金制度建设与落实过程中涉及的主体不仅包括各类机关部门、粮食企业,也包括补贴的最终保护对象,即粮食生产者。现阶段粮食生产者在各地的规范性文件中很少被提及,粮食生产者的合法利益未得到充分保障、保护未落到实处,影响粮食风险基金制度效能的发挥。

粮食生产者受损利益未得到充分补偿。粮食安全的最落脚点为保护粮食生产者的权益,台州市粮食风险基金管理办法在第一条就明确,粮食风险基金制度的目的之一为保护种粮农民积极性。由于农民人数众多、分散较广,统计数据既不理想也不现实,因此现阶段的基金补贴一般给予登记过的粮食企业,再通过财政部门制定保护价、粮食企业按照补贴价收购农民余粮的方式,保障农民得到适当利益。然而,保护粮食企业并不等同于保障农民群体的利益。一方面,资金到达粮食生产者处,需要经过政府机构和粮食企业的各个部门,存在较多的不确定性和不稳定性,难以确保补贴的资金能完整流向农民,补贴到达的滞后性直接影响粮食生产的安全性。另一方面,法律表述中,对粮食企业予以补贴被多次强调,而如何保障粮食企业按照保护价收购农民余粮却几乎没有规定,这就导致基金资金从财政部门流向粮食企业的过程处于强有力的监管中,而从粮食企业到农民这一环节少有人重视,与实质正义理念相悖。

3.2 利益障碍:粮食风险基金运营中利益考量全面性欠缺

粮食风险基金制度设立目的为保护粮食安全利益。粮食安全利益包含过去与未来纵向维度的安全,也包括粮食生产、粮食销售、粮食流通等各领域横向维度的安全。但目前粮食风险基金制度设计中对利益考量显然欠缺全面性。

首先,粮食风险基金聚焦于单一层面的安全利益。现阶段粮食风险基金所弥补的主要是风险发生之后的损失,即损失已然发生,基金旨在挽回损失、填补亏空,保护风险发生之后粮食生产者与粮食安全市场的安全。但并未考虑粮食安全风险的预防,很少建立预防措施或者监管机制,未能有效防范未来的安全利益,容易导致基金运营人员缺乏忧患意识与既有损失的持续扩张。

其次,粮食风险基金并未考虑环境权益。良好的环境是粮食安全生产的基础和关键,聚焦粮食安全不能仅仅专注粮食生产安全、粮食相关主体的利益补偿,还应当关心与粮食安全休戚相关的环境安全。^[10]现有规范性文件中已有地区将环境权益纳入粮食风险基金的保护

范围内,例如台州市粮食风险基金管理办法中明确规定基金的使用范围包括对耕地保护所支出的费用和相关经费,但是绝大多数的粮食风险基金适用范围仅包括储备粮油利息和费用补贴等,并未涉及环境保护相关内容。

环境权益的维系与提升属于公共利益,应当由政府机构承担维护环境的责任。单独设置针对耕地保护等环境权益的基金过于繁杂,造成资源的浪费,将其纳入粮食风险基金管理范围,符合基金保护粮食安全的原有之意,同时能够最大效率、最大限度地弥补环境损失、改良粮食生产环境,进一步保护粮食的安全。

3.3 监管障碍:粮食风险基金运营中涉及主体责任模糊

现行粮食风险基金运营规范中,赋权工作人员的条款占据了规范的大多数,而涉及约束主体责任的条款数量稀少、内容模糊,强制效力不足。

首先,制度中逃避使用责任约束机关。在财政部、国家计委、粮食局、中国农业发展银行四个部门联合印发粮食风险基金管理办法的通知中,用“监督检查”一词概括监管体系,用“罚则”一词落实监管体系涉及主体违反义务时的责任。因此在地方规范性文件中,河南、黑龙江地区用“绩效管理与监督检查”一词概括运营主体的监管体系和责任追究,滨州地区使用“资金监督管理”一词,台州地区“市粮食风险基金监督检查”章节中仅有两个条文,一条为监督检查,一条为责任追究,还有些地方的规范性文件中不划分章节,直接笼统地将法律责任与基金的目的条款、使用条款放在一起,如天津地区,少有地区会使用责任这一表述,并且将责任单独放在一个章节,如兰州地区,“粮食风险基金绩效管理”和“责任监督”章节被分开列示。对责任的避而不谈,导致主体责任被忽视,监管体系成为空壳子,粮食风险基金制度无法被真正落实。

其次,制度涉及主体责任时寥寥概括。在各地的规范性文件中,大部分涉及责任制度时都泛泛而谈,如台州市粮食基金管理办法中,整个条款分为两个部分,第一部分规定除刑事责任之外的其他责任,第二部分规定刑事责任。第一,在第一部分中,对以任何理由骗取、套取或截留、挤占、挪用专项资金的任何单位和个人只禁止未按规定责任,对申报单位、组织或个人在专项资金申报、领取、使用过程中存在违法违规行为的,只表明依照相应法律法规严肃处理,但对于“相应法律”并没有给出任何限定,给执法带来了极大的挑战。第二,第二部分中的涉嫌犯罪,移送司法机关追究刑事责任,在第一部分的法律条款没有限定和明确的前提下,刑法也应当属于“相应的法律”范围内,而追究刑事责任必然要通过移送司法机关。因此,第二部分的内容宣示意义大过实际意义。诸如此类,寥寥几句的责任规定中,存在含糊不清,也存在重复,导致责任追究机制无法被贯彻落实。

4 实质正义视阈下粮食风险基金制度完善的具体进路

4.1 贯彻横向实质正义理念:倾斜保护弱势主体

(1) 新建补贴直接针对农业生产者损失

由于现在基金的补贴并没有直接针对农业生产者,而是通过将补贴发放给粮食企业的方式,间接保障农业生产者的利益,导致补贴并未流向最需要帮扶的群体。美国的《2018年农业法案》继续实施了价格损失保障计划,美国的补贴叫价格损失保障,即其保障的不是粮食产量,也不是农产品质量,更不是种植规模的大小,而是直接保障农民的收入,即如果农民种植的农产品价格变低,政府直接把差价补给农民,美国的粮食生产利益补偿力度基本上是以让农民和工人收入持平为标准的。随着我国农业在各种要素、环节、技术和管理等方面进行有机整合与优化,关于农业生产者的数据更容易被收集,基金中补贴直接发放给农业生产者这一行为具备可操作性。

因此,厘清遭受损失的直接主体,将补贴发放给遭受直接利益损失的主体,避免由于补贴的偏差而导致应当获得利益补偿的人遭受损失,具体而言,可建立一套包含农业生产者和粮食企业在内的双重补贴体系,对于遭受损失的农业生产者,由基层财政部门直接补贴给农业生产者,对于因市场波动、农业生产风险等遭受损失的粮食企业,按照规定程序将差额补给给企业,两者各行其道,互不干扰,达成保障粮食市场中任一主体安全的目的。

(2) 构建利用市场盘活补贴的预防体系

粮食主产区的利益补偿在当下已成为各个地区保护粮食生产和销售顺利进行的重要举措,但目前各地对粮食主产区利益的补偿还依赖直接发放的财政补助。一方面,财政的补助需要经过申请、考察、计算、发放等多个过程,相较于粮食的生产和销售,明显处于滞后状态,补贴的未能即时到位,导致粮食因资金短缺而无法在必要时限内正常生产和销售,粮食生产者的利益受损,粮食安全未能保障。另一方面,粮食的生产、流通、销售等过程都是处在粮食市场上,虽然粮食市场与一般市场相比,受国家宏观调控程度更高,但却与计划经济时代的按需取粮大为不同,市场经济在资源配置效率、激发创新活力、满足多样化需求等方面具有一定优势,因此粮食市场的设计需要在国家宏观调控的基础上发挥市场经济的灵活性功能。

目前粮食主产区利益补偿的实践中,已开始注重发挥市场机制的作用,比如开展农地发展权的转移和交易等,但还处于探索阶段。未来可通过延伸和拓展粮食产业链完善粮食的物流与流通机制,提高粮食产品附加值完善粮食的价格机制,防范化解粮食生产自然风险和市場风险完善粮食的风险机制,加强数字技术的运用完善

粮食的信息机制,构建全方位多维度对于粮食主产区利益补偿的市场化分配体系。

4.2 贯彻纵向实质正义理念:建立粮食安全可持续体系

(1) 资金可持续:拓宽基金融资渠道

粮食风险基金制度持续的第一要义为资金的可持续性。已经有不少地方开始践行扩大粮食风险基金投融资渠道的实践,如《广西粮食风险基金管理办法》明确指出,各级财政部门可以在确保资金安全的前提下,采取定期存款、协定存款、通知存款等方式实现粮食风险基金保值增值,同时明确了收益原则上转增粮食风险基金本金,不得抵顶本级财政应当安排的分担资金,不得挪作他用。这也表明拓宽基金的融资渠道成为当下的必行之举。首先,确保融资安全,拓宽基金融资渠道应当保障粮食基金的安全,即做好安全评估,并保证粮食风险基金中留有在安全范围内的资金额度。其次,限定融资流向,通过融资获得的粮食风险基金增值部分只能转增成为粮食风险基金的本金,不能留作他用。

(2) 农业可持续:填补型基金转为机会型基金

目前的粮食风险基金的定位偏向为填补型基金,一方面通过给予粮食生产者和粮食企业补贴保障粮食安全,另一方面以兜底功能给予粮食生产者动力与信心。随着互联网经济与信息科学技术的迅速崛起,市场经济处于嬗变阶段,充满不确定性和挑战,固守粮食风险基金的谦抑性与填补功能,在应对新型粮食安全风险问题与粮食风险基金制度的发展与完善上缺乏灵活性与快速处置能力。因此,为发挥粮食风险基金对农业安全持续性、可靠性的保障,应当将粮食风险基金的定位转为机会型基金,即一种投资策略较为灵活、善于捕捉市场短期机会的基金类型,不局限于特定的场景与条件,能根据粮食市场发生的有碍粮食安全的情形在多种基金产品间快速切换,转变不同的基金使用方式,帮助基金在新型农业发展模式下解决新的农业生产安全风险。

(3) 发展可持续:扩充基金补贴环境权益功能

农业的安全可持续应当着重提升对环境权益的关注度。可在粮食风险基金的功能上加入补贴环境权益的功能,加大对改善环境、保护生态资源的扶持力度。其一,加大对耕地的保护力度,耕地破坏难免造成农业的生产损失,所以基金应当涵盖修复、改善耕地的费用;其二,加大水资源的保护力度,基金应当拨款用于加强水资源污染防治、健全水资源监管制度、推动水资源节

约与循环利用;其三,加大对森林资源的保护力度,推进森林资源培育与修复,例如加强造林绿化工作、开展森林生态修复工程。

5 结论

粮食风险基金制度在维护粮食安全、促进农业可持续发展方面发挥着重要作用。然而,当前该制度在环境权益保护、主体责任明确,以及监管体系构建等方面仍存在诸多挑战。纾解粮食风险基金制度实践过程中遇到的齟齬,应当严格贯彻横向与纵向的实质正义理念,从倾斜保护弱势主体与建立粮食安全可持续体系出发,包括建立直接针对农民的基金补贴、利用市场盘活补贴、拓宽基金融资渠道,以及转换基金定位类型等,确保粮食风险基金制度在预防和维护粮食安全、促进农业可持续发展方面发挥更实际、更有效的作用。

参考文献

- [1] 王可山. 新时代我国粮食安全保障的成就与经验[J]. 改革, 2023(9): 99-109.
- [2] 彭毅, 程健荣. 江西省粮食风险基金包干政策实施的调查与思考[J]. 企业经济, 2000(12): 54-57.
- [3] 李昊. 粮食企业金融风险识别、成因及对策研究[J]. 中国农业会计, 2025(14): 90-92.
- [4] 高丹桂, 张正岩. 纾解企业困境助力民营粮食企业高质量发展[J]. 中国粮食经济, 2025(5): 53-55.
- [5] 罗尔斯. 正义论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 106-107.
- [6] 熊友华. 制度变迁的正义之维[J]. 当代世界与社会主义, 2012(3): 137-141.
- [7] 刘晓波. 探析数字经济背景下政府市场监管变革[J]. 黑河学刊, 2021(6): 1-9.
- [8] 李蕊, 王园鑫. 粮食安全视阈下高标准农田建设的法律困境及出路[J]. 中国不动产法研究, 2021(1): 209-223.
- [9] 赵震江. 法律社会学[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 248.
- [10] 史春晖, 夏新斌. 中国粮食安全的保障策略研究[J]. 粮食问题研究, 2025(3): 27-30.

Legal Dilemmas and Solutions of the Grain Risk Fund System from the Perspective of Substantive Justice

Zhang Xiaochan

China University of Political Science and Law, Beijing

Abstract: Against the backdrop of increasing global economic integration and the growing complexity of food security, the Grain Risk Fund system, as a critical tool for safeguarding national food security, requires particular attention to the soundness of its operational mechanisms and legal framework. This paper aims to clarify the core connotation and essence of the Grain Risk Fund system from the perspective of substantive justice. Based on an analysis of the system's legal foundations, it delves into the legal dilemmas faced by the Grain Risk Fund system and proposes two specific improvement pathways grounded in substantive justice: tilting protection toward vulnerable entities and establishing a sustainable food security system.

Key words: Substantive justice; Grain risk fund; Sustainable development