

王秀丽, 田志宏. 我国粮食生产补贴政策研究进展[J]. 江西农业学报, 2025, 37(8): 126-134.

我国粮食生产补贴政策研究进展

王秀丽¹, 田志宏²

(1. 潍坊学院 经济管理学院, 山东 潍坊 261000; 2. 中国农业大学 经济管理学院, 北京 100091)

摘要: 粮食生产补贴政策是我国农业支持保护政策的核心组成部分。基于补贴政策的出台背景、演进过程及具体措施, 梳理了2004年以来我国政策补贴对象、补贴标准和支持强度的变化, 重点剖析了政策实施的效果。近20年来, 我国粮食生产补贴政策已从追求扩大政策覆盖面向突出政策侧重点转变, 政策目标更加精准化。从政策实施效果看, 大多数学者认为粮食生产补贴政策在提高农户收入、提升农业生产效率、稳定粮食产出等方面发挥了重要作用; 从单项政策作用来看, 价格支持政策在增产增收和稳定粮食价格方面发挥了重要作用, 收入支持政策有效增加了农户收入, 投入品补贴政策通过补贴农业生产资料提高农户生产投入量, 实现了促进农业生产提质增效的作用, 农业保险保费补贴政策转移了农业生产损失, 稳定了农业生产经营。在实现农业现代化, 构建新型农业支持保护政策体系的背景下, 应持续推动政策种类由“政策面”向“关键点”转变, 加快“黄转绿”“黄转蓝”的转箱过程, 同时根据农业发展形势适时调整单项政策的政策目标, 以提高政策实施效率。

关键词: 粮食生产补贴政策; 政策体系; 政策目标; 演进

中图分类号: F326.11 文献标志码: A 文章编号: 1001-8581(2025)08-0126-09

A Review of Grain Production Subsidy Policies in China

WANG Xiu-li¹, TIAN Zhi-hong²

(1. School of Economics and Management, Weifang University, Weifang 261000, China;

2. School of Economics and Management, China Agricultural University, Beijing 100091, China)

Abstract: Grain production subsidy policies constitute a core component of China's agricultural support and protection system. This paper examines the evolution of Chinese subsidy targets, subsidy criteria, and support intensity since 2004, focusing on their historical context, institutional development and implementation measures, particularly evaluating policy effectiveness. Over nearly two decades, these policies have transitioned from broad coverage to targeted precision. At the systemic level, scholars widely acknowledge that grain production subsidies have significantly contributed to raising farmers' incomes, improving agricultural productivity, and stabilizing grain output. At the individual policy level, price support mechanisms have proven effective in boosting production, increasing incomes, and stabilizing grain prices. Income support programs have directly enhanced rural household earnings. Input subsidies (agricultural materials) have incentivized production investments to improve quality and efficiency, and agricultural insurance subsidies have mitigated production risks and stabilized agrarian operations. In the context of advancing agricultural modernization and constructing a new support and protection framework, this study proposes refining policy design by shifting from “broad coverage” to “strategic prioritization”, accelerating the “yellow-to-green” and “yellow-to-blue” transition processes, and dynamically adjusting policy objectives to align with evolving agricultural demands, thereby enhancing overall policy efficacy.

Key words: Grain production subsidy policy; Policy system; Policy objective; Evolution

0 引言

进入21世纪以来, 我国政府开启了以工哺农、

以城带乡的农业支持保护政策实践, 陆续出台多项农业补贴政策, 形成了以价格支持为基础, 以直

收稿日期: 2025-04-13

基金项目: 博士科研启动基金项目“农户分化视角下农机社会化服务体系构建: 需求差异, 行为机理和收入效应”(2024BS48)。

作者简介: 王秀丽(1992—), 女, 山东潍坊人, 讲师, 博士, 主要从事农业经济理论与政策方面的研究。

接补贴为主体,辅以农业基础设施建设、农业支持服务等农业补贴政策体系,在稳定粮食生产、缩小城乡居民收入差距、促进农业农村经济可持续发展等方面发挥了重要作用。

粮食生产补贴政策因其支持力度大、支持工具和措施丰富等特点,成为农业补贴政策的核心。自2004年粮食生产补贴政策出台以来,经过不断发展与完善,补贴对象涵盖小农户与新型农业经营主体,补贴作物品种涵盖小麦、大豆、玉米、水稻等主要粮食作物,对农户种粮积极性和家庭收入产生了显著影响。

目前,学者围绕粮食生产补贴政策及其实施效果已开展了大量研究,取得了较为丰富的共识性结论,但也存在争议。王姣等^[1-2]认为,粮食生产补贴政策对缓解“三农”问题具有积极作用,能够保障粮食安全,稳定和提高农户的生产经营性收入。陈锡文等^[3-5]则质疑补贴政策存在目标失准、效率过低及结构不合理等问题,对现行政策的设计和实施过程等存在担忧。为缓解农产品生产成本压力、缩小国内外价差,政府按保护价不限量收储,进而导致价格支持政策过度补贴、支持结构失衡^[6]。在粮食生产补贴资金不断增加的背景下,如何更加客观地看待补贴政策的发展和实施效果,是值得深入研究的问题。因此,本文从政策的出台背景、发展阶段及政策目标入手,重点梳理了2004年以来我国粮食生产补贴政策的补贴对象、目标及支持力度的演进过程,重点剖析了政策的实施效果,以期厘清我国粮食生产补贴政策的发展脉络。

1 粮食生产补贴政策的出台背景

2004年我国逐渐实施的粮食生产补贴政策,既是我国农业发展的直接要求,又是粮食安全、社会稳定的保障需要。

粮食生产补贴政策作为农业支持保护政策的核心,体现了经济发展阶段的现实需求。新中国成立之初,我国实行的农业税和统购统销政策为工业发展提供了原始资源积累,非农产业快速发展。为缩小城乡经济发展差距、保障社会稳定,我国开始全面调整农业政策。2004年以来出台的最低保护价政策、“保量放价”政策、粮食流通体制改革等,标志着农业政策转向正向保护。其中,最低保护价政策和粮食流通体制改革调动了粮农的生产积极性,促进了农业发展,缩小了农业与非农产业之间的收入差距。

粮食生产补贴政策的实施旨在调动农民生产积极性、增加农民收入、稳定粮食生产。20世纪90年代,我国农民经历了连续七年的农业收入低速增长,粮食主产区的农民收入水平停滞或下降,农业收入增长乏力,农民生产积极性严重受挫。进入21世纪之后,农业发展、农村振兴、农民增收均面临新的困境。“三农”问题的复杂性和弱质性表明,单纯依靠市场机制难以解决农业农村农民所遇到的困难,必须由国家实施相应政策加以引导和保护。

为了保障国内粮食有效供给,政府必须实施粮食生产补贴政策。在经济全球化的大背景下,进口粮食可弥补国内粮食生产的不足,缓解粮食需求缺口;但当粮食主要进口国遭遇战争或遭受自然灾害时,进口粮食受阻极易引发国内粮食危机。我国的粮食供给量主要由国内生产量决定,但农业生产面临人均耕地面积小、生态环境破坏及农业投入停滞等危机,极大限制了粮食的增长潜力。自2015年我国全面放开二胎政策以来,人口总量持续增加,未来粮食需求量将进一步加大。为了保证粮食供给稳定,避免粮食进口危机,我国应继续并加大对农业的投入力度,以促进农业可持续发展。

2 粮食生产补贴政策的演进

2004年印发的《中共中央 国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》,成为我国粮食生产补贴政策发生变化的开端。本文基于杨友孝等^[7-9]的研究,结合政策出台背景、政策补贴对象、政策结构调整等要素,将粮食生产补贴政策的发展阶段划分为2004—2006、2007—2010、2011年至今3个阶段。具体的政策演变情况如图1所示。

在政策初创期(2004—2006年),粮食生产补贴政策实施的主要原因在于粮食市场的变化给粮食安全带来不确定性^[10]。2004年我国政府宣布全面放开粮食购销市场,全国粮食实行自由交易。粮食供求总量虽处于平衡状态,但品种结构和区域性矛盾更加突出^[11]。为了提高农民收入和保障粮食安全,我国政府自2004年以来陆续出台了粮食最低收购价政策、农作物良种补贴政策、农机购置补贴政策和农资综合补贴政策。这4项政策成为该阶段粮食生产补贴政策的重要组成部分^[12]。

在政策调整期(2007—2010年),粮食生产补贴政策的实施方案在2007年后逐渐调整,政府更加关注农民收入和农业发展,政策设计开始关注

农业生产环境。2006年以后，国际市场粮食价格全面上涨，国内玉米和小麦市场在经历价格全面攀升后，受2008年金融危机影响，价格下降。在此期间，粮食最低收购价政策和临时收储政策在应对

粮价大幅度波动中发挥了重要作用^[11]。2007年以后，秸秆还田、绿肥种植、土壤有机质提升等侧重于支持农业生产资源可持续发展的政策逐步实施。

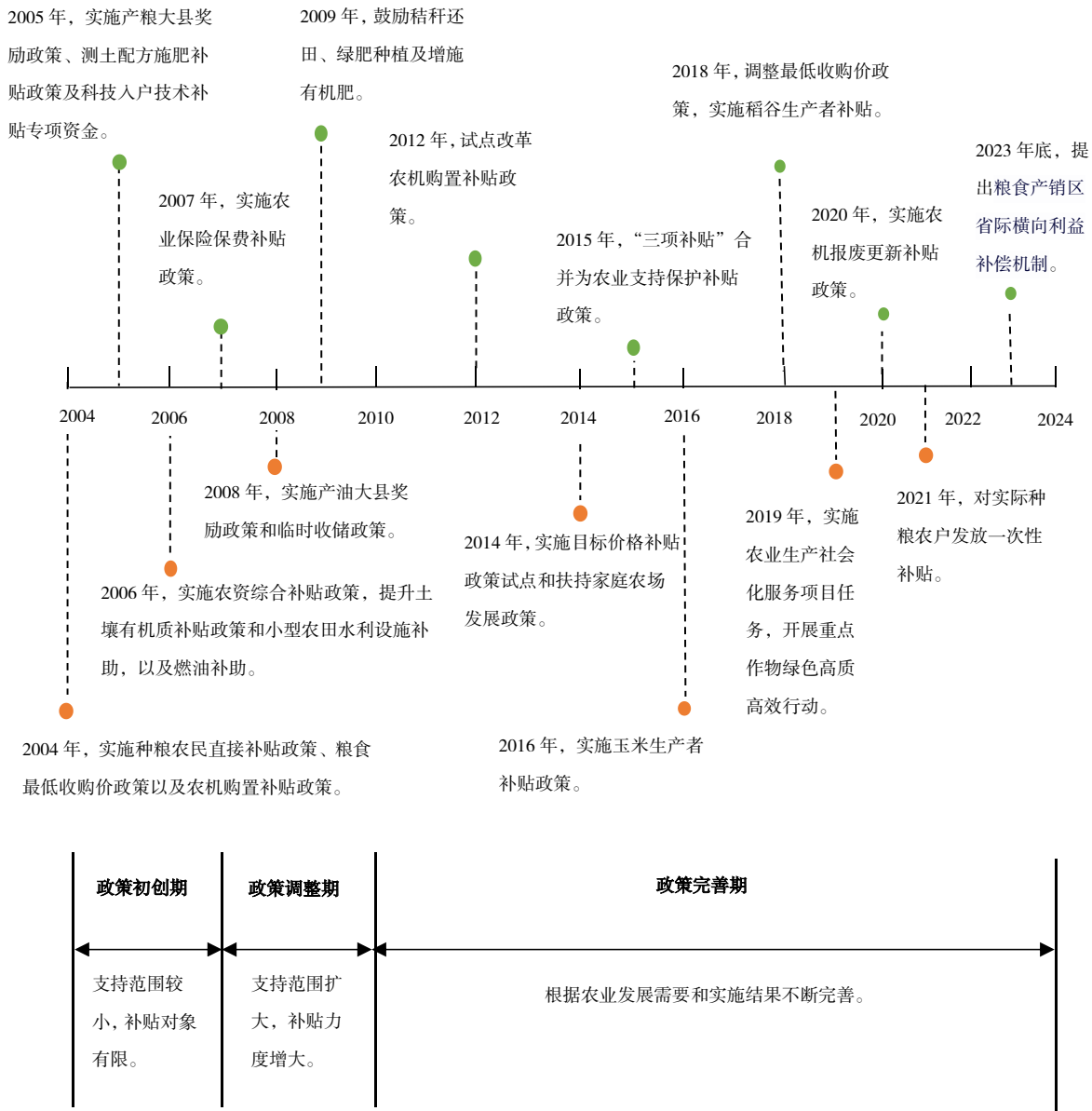


图1 2004—2024年我国粮食生产补贴政策的演变情况

在政策完善期(2011年至今)，粮食生产补贴政策的覆盖范围更加广泛，政策结构更加合理，保护农业生产环境的政策目标也更加突出，农机报废更新补贴政策、农业支持保护补贴政策、重点作物绿色高效行动等政策逐渐实施。需要关注的是，社会环境和经济条件的变化导致政策的实施效果与政策目标并不完全吻合。粮食直接补贴政策的设计初衷是按照种植面积或产量对实际种植粮食的农户予以收入补贴，但在土地流转进程加

速的背景下，补贴资金实际落入了耕地承包者手中，而粮食实际种植者并未直接获益^[9]，这不仅不利于激发大规模农户的种粮积极性，也是政府于2016年将“三大补贴”合并为农业支持保护补贴政策的原因之一。同时，为了适应农户的农业生产模式，政府逐步加大对种粮大户、合作社、龙头企业等新型农业经营主体的扶持，实施家庭农场发展、农机社会化服务扶持等政策。

粮食生产补贴政策的发展和完善是一个连续

的演变过程,其补贴侧重点与农业经济发展状况和农户生产模式变化相契合,具体表现为:补贴方向更加注重调整结构,补贴对象更加具有专项性,补贴领域更加广泛。

3 粮食生产补贴政策的分类及政策措施

3.1 政策分类

通过对比学界对粮食生产补贴政策的分类,本文发现当前补贴政策的分类依据主要是政策目标,其次是政策实施效果。大多数学者依据政策目标对粮食生产补贴政策进行分类,说明了政策目标具有持续性和稳定性,这有利于增强农业发展的信心,并从政策实施效果中积累经验。

主要粮食生产补贴政策的分类结果如表1所

表1 主要粮食生产补贴政策

项目	分类政策	单项政策
经济合作发展组织(OECD)	价格支持政策	粮食最低收购价补贴、临时收储补贴、目标价格
	直接补贴政策	粮食直接补贴、农资综合补贴、农作物良种补贴、农机具购置补贴、产粮大县补贴
	综合服务支持政策	培育新型职业农民、测土配方施肥补贴、农业防灾减灾稳产增产关键技术补助
世界贸易组织(WTO)	“绿箱”政策	农业支持保护补贴、产粮大县奖励、测土配方施肥补贴、高标准农田建设
	“黄箱”政策	粮食最低收购价、临时收储补贴、目标价格
	“蓝箱”政策	生产者补贴
中国	价格支持政策	粮食最低收购价补贴、临时收储补贴、目标价格
	收入支持政策	粮食直接补贴、农资综合补贴、农业支持保护补贴(三补合一)、玉米大豆生产者补贴
	投入品补贴政策	农机购置补贴
	耕地保护与质量提升	高标准农田建设、耕地质量保护与提升、耕地轮作休耕、测土配方施肥技术支持
	种业创新发展	良种补贴、制种大县奖励
	农业资源保护利用	农作物秸秆综合利用、地膜科学使用回收
	农业防灾减灾	农业保险保费补贴、农业防灾减灾稳产增产关键技术补助
	新型经营主体培育	高素质农民培育、新型农业经营主体高质量发展
	一般服务	基层农技推广体系改革与建设

3.2 政策目标

政策目标的确定旨在解决农业市场存在的问题。农业自身具有的外部性、公共产品性、弱质性、不稳定性及经济发展的阶段性特征,会导致市场失灵。仅依靠市场自身机制不能解决市场失灵的问题,政府需在市场配置资源的基础上采用合适的政策进行调控,进而确保农业政策目标的实现。政策作用对象与环境的改变,决定了农业政策目标难以单一固定,而应不断调整。

我国粮食生产补贴政策的目标主要包括:(1)提高生产积极性与农户收入。市场经济的持续发展拉大了农业与非农产业的收入差距,有利于人口跨产业流动和产业结构的调整^[15]。但囿于农户

素质、信息渠道等相对薄弱,单纯依靠市场机制难以解决收入差距问题,因而需要政府通过调控政策提高农户收入。(2)提高劳动生产效率,实现增产。在当前耕地面积难以在短期内快速扩大的情况下,要进一步增加农产品产量,就必须提高劳动生产率。(3)调控农产品价格,稳定市场。政府仅对市场失灵部分实施调控,以降低效率损失,保障农产品市场的稳定。(4)节约资源,保护农业生产环境。良好的生态环境具有正外部效应,是政府确定的政策目标之一。例如,提升土壤有机质补贴政策,其目标是保护耕地质量^[16]。上述4个政策目标贯穿粮食生产补贴政策演变过程的始终,但单项政策的政策目标之间存在相互冲突的现象。目标冲突

主要为以下2类:(1)增产和增收之间的冲突。粮食产量增加时,价格随之下降,如果价格降幅超过粮食增产幅度,便会引发这一冲突^[17]。(2)增产、增收和绿色生产之间的冲突。当绿色生产技术因高成本、见效慢等特点导致农产品难以实现优质优价时,可能会造成农业产出或务农收入无法实现显著增长^[18]。

尽管单项政策目标间存在冲突,但这并不影响政策的实施效果。主要原因在于,不同农业发展阶段的政策侧重点与实施效果存在差异。政策初创期和政策调整期主要表现为稳定国内粮食价格,实现粮食增产与农民增收;而政策完善期则更加注重农业生产环境,进一步强化了农业政策的指向性和精准性,如农业支持保护政策就是一个很好的例子。3项补贴政策的设计初衷是提高农户收入、稳定农业生产,然而随着农业发展形势和农户经营模式的改变,农业生产环境和规模农户发展的问题日益凸显。为此,我国于2015年将“三合一”后实施农业支持保护政策,用于保护耕地地力和支持粮食适度规模。

3.3 补贴规则

粮食生产补贴政策的补贴措施伴随农业经济形势发展动态调整,集中表现为以下2个特点:补贴对象从全部种粮农户向重点关注规模种植农户转移;补贴产品覆盖面更加广泛,涉及种类更为丰富。这表明中国粮食生产补贴政策更侧重于种粮农户的实际生产需求,补贴的普惠性减弱而针对性日益加强。

补贴对象的调整既体现了农业经营组织的变化,也反映了农业的发展趋势。依据补贴对象的差异,补贴措施可分为针对全部种粮农户的补贴政策措施与针对规模农户、合作社等新型农业经营主体的补贴措施两大类,且不断向后者倾斜。

补贴产品因农业经营主体的不同而存在差异。针对全部种粮农户的补贴产品主要为适用范围较广的农资,包括化肥、农药、种子等一般性农资,目的在于降低生产成本。涉及到的政策包括粮食直补政策、农资综合补贴政策、良种补贴政策、价格支持政策、目标价格补贴政策等。针对合作社、家庭农场等新型农业经营主体的补贴产品,除化肥、农药等农资外,还包括农机、土质、农机服务等,其目标不仅在于降低生产成本,还能起到推广农机社会化服务的作用。包括农机购置补贴政策(含农机报废更新补贴政策)、农业支持保护补贴政策、农业生产社会化服务补助、提升土壤有机质补贴政策等。

3.4 补贴强度

农业支持总量是衡量农业生产者每年从纳税人获得的全部转移支付的指标,是生产者支持量、消费者支持量和一般服务支持量的总和。由表2可以看出,我国农业支持总量呈上升趋势,这表明国民收入对农业的投入量持续加大。21世纪以来我国的农业支持政策以生产者支持政策为主,且支持量逐年加大,说明支持政策对农产品生产者行为的影响更加明显。

表2 中国农业支持水平

类型	单位	2001—2005年	2006—2010年	2011—2015年	2016—2020年	2021—2023年
农业支持总量(TSE)	亿元	3045.49	6436.62	13477.83	16575.44	20853.43
农业支持总量占GDP比重	%	2.12	2.08	2.26	1.86	1.73
生产者支持估计值(PSE)	亿元	1974.23	5037.01	11450.47	14185.72	18720.61
市场价格支持	亿元	1033.48	2690.72	8181.98	9745.51	13839.58
基于投入使用的支付	亿元	656.73	1101.36	1241.03	1445.42	1226.56
与产量挂钩的基于本期耕种面积/牲畜数量/所得收益/收入总额的支付	亿元	126.25	964.79	1636.82	1842.75	2331.97
与产量脱钩的基于非本期耕种面积/牲畜数量/所得收益/收入总额的支付	亿元	39.56	70.89	169.02	753.82	1019.19
基于非商品标准的支付	亿元	118.20	209.24	160.97	142.66	78.26
一般服务支持估计值(GSSE)	亿元	1068.88	1398.83	2027.36	2389.73	2132.82
消费者支持估计值(CSE)	亿元	-1171.24	-3317.30	-8463.92	-11429.50	-16863.87
生产者名义保护系数(Producer NPC)		1.05	1.07	1.13	1.13	1.14
消费者名义保护系数(Consumer NPC)		1.05	1.08	1.13	1.14	1.15

从生产者支持估计值与一般服务支持估计值数据可以看出,自2001年以来我国对农户及集体农业的支持力度持续提升。2004年实施免征农业税试点,2006年彻底取消农业税并逐步实施4项补贴政策后,政府的支持力度不断加大。相较于同时期的日本和韩国,我国农民收入中仅有10%来源于政策支持,农民获得的政策支持仍较少^[19]。

需要注意的是,政策支持对农民生产行为的影响日益显著,对农产品市场贸易的扭曲程度也不断加深。一方面,一般服务估计值呈上升趋势,说明政府对农业实施的公共性服务政策所引发的价值转移不断增加;另一方面,政府加强了对农产品贸易和价格的支持保护力度,存在市场扭曲行为。生产者名义保护系数和消费者名义保护系数衡量的是政府通过价格干预等手段对农产品的贸易保护程度。2001—2020年生产者NPC和消费者NPC持续上升,且数值均大于1,表明这20年国内农产品市场价格高于国际市场价格。2016—2020年生产者NPC和消费者NPC分别为1.13、1.14,分别高于国际市场价格13~14个百分点,显著高于2001—2005年的平均值1.05。数值的增加显示了政府对农产品贸易保护力度的强化,但同时也暴露了当前农业支持政策存在的问题。自2001年以来,我国生产者NPC和消费者NPC显著高于1,表明政府对市场的干预过多,降低了市场化程度。

4 粮食生产补贴政策的效果与评价

4.1 粮食生产补贴政策的效果

实施粮食生产补贴政策是为了改善农户的农业生产状况,增加农户收入,提高农地产出,稳定粮食生产。通过梳理现有文献发现,学界围绕粮食生产补贴政策的实施效果开展了大量研究。如运用局部均衡模型^[20-21]、生产函数模型^[22-23]等实证模型,部分学者得出粮食生产补贴政策的完善能够提高农户收入^[12],并扩大粮食播种面积^[24];但部分学者对此持怀疑态度,主要体现在2个方面:一是该政策的增收作用有限,难以对农户生产决策和要素投入产生实质影响^[25-27],对粮食生产的促进作用较小^[28-29];二是尽管该政策对农户的积极作用得到认可,但其降低社会总福利、扭曲农产品贸易的问题同样存在^[30-31]。相关研究结论的差异和矛盾,根源在于研究侧重点不同。因此,要明确粮食生产补贴政策的综合效果,需要进一步厘清单项政策的作用。

4.2 单项政策的作用

4.2.1 价格支持政策 学界对价格支持政策的实施效果的研究重点主要集中于产量、收入及其对国内外粮食市场价格的影响。大部分学者认为,价格支持政策在提高粮食产量、增加农户收入及抵御国际粮价上涨对我国粮食市场的冲击等方面发挥了重要作用^[3,32]。

随着粮食市场形势的变化和国内外经济的发展,政策弊端逐渐凸显,这也是当前我国价格支持政策不断调整的主要原因。其中,最突出的问题之一就是扭曲了粮食市场价格。例如,调整最低收购价格会影响市场供求,以致扭曲了粮食市场价格^[33];玉米和大豆临时收储政策的实施,会导致玉米国内外价格倒挂、玉米和大豆库存高企、农户种植结构失衡等问题,这也成为后期玉米取消临时收储政策、大豆实施“价补分离”制度的主要原因。玉米临时收储政策取消之后,农户种植结构逐渐调整,玉米生产企业生产成本显著降低,购销主体呈现多元化特征^[34]。此外,还存在政策目标与政策实施效果偏差较大等问题,主要体现在大豆目标价格政策上。囿于大豆收益低于玉米等其他粮食作物之间的比较收益^[35],大豆目标价格政策的市场信号作用有限,没有起到引导豆农扩大播种面积的作用,致使豆农的种植积极性仍在持续下降^[36]。此外,按照播种面积补贴的方式间接影响了土地流转成本,大豆生产成本面临上涨压力。

4.2.2 收入支持政策 收入支持政策作为粮食生产补贴政策的主体,最基础的作用是提高农户收入。国内外学者多构建分位数模型、Heckman两步法、倾向得分匹配法来分析粮食直接补贴政策、农资综合补贴政策、玉米大豆生产者补贴、农业支持保护政策等对农户不同收入水平的影响。

从收入支持政策对农户收入的影响研究来看,学界并未取得一致性结论。主要存在2种观点:一是大部分学者肯定了收入支持政策对农户收入的正向促进作用,认为收入支持政策实质上是收入转移政策^[12],实施该政策能够克服农业生产补贴资金在生产环节中流失的风险,对农户增收的贡献不断提高;二是部分学者认为收入支持政策的政策属性为“普惠制”,政策补贴资金难以弥补农资价格的上涨,对农户农业生产中要素投入的增加和农户增收的作用有限^[37]。

4.2.3 投入品补贴政策 农机购置补贴政策作为

当前主要的投入品补贴政策,对农户农业生产农机装备水平具有重要影响。该政策最突出的效果是提高了农机装备水平,进而对农户生产行为、粮食产量和农业收入产生了显著影响,具体表现为:(1)农机购置补贴政策的实施刺激了农户的购机热情,提高了农机保有量,进而增加了农业生产中农机投入,这一方面改变了农业生产成本构成,有效提高了农户收入^[38];另一方面提高了劳动生产效率,促进了产量增加,但总体作用有限^[1,39]。(2)农户对农机购置补贴政策的满意度直接影响农业生产行为,满意度越高,农户越倾向于扩大播种面积^[40]。

4.2.4 耕地保护与质量提升 耕地质量保护作为一项长期投资^[41],其研究成果相当丰富,其中土地经营稳定性对农户耕地质量保护行为的影响是热点,涉及的主要变量有土地确权、土地流转。

稳定的土地经营规模有助于农户避免因采用掠夺性农业生产方式而导致的耕地质量退化^[42],但相关研究尚未形成一致性结论。郜亮亮等^[43]认为,农户在转入土地上的有机肥施用量要低于自有土地,且随着土地流转期限的延长,这一差距逐渐缩小;Knowler等^[44-45]认为,土地产权的差异与农户是否加强耕地质量保护行为之间并无直接联系,其原因是农户农业生产行为具有惯性。

4.2.5 种业创新发展政策 国内外学者主要关注良种补贴政策等种业创新发展政策的经济效应。谭智心等^[25]认为,良种补贴和制种大县奖励政策对提高农产品品质具有重要意义。其中,良种补贴政策通过推行现金直接补贴与购种差价补贴,鼓励和引导农户使用高质量种子,以达到增产目的。冷博峰等^[46]认为,政策实施固然能带来益处,但其实施过程中存在的问题也不可忽视。在良种补贴政策的实施过程中,由于政策的滞后性、户均补贴标准偏低、补贴程序复杂等问题,其政策实施效果未能充分发挥。

4.2.6 农业资源保护利用 农作物秸秆、农膜的综合利用和回收处理是农业资源保护利用的核心内容。国内外学者主要通过建立三阶段DEA模型、联立方程等分析农作物秸秆综合利用和地膜科学使用回收政策对农户农业生产行为的影响。王太祥等^[47-48]认为,补贴资金的投入水平能够反映秸秆的综合利用水平和农膜的回收程度。

对于秸秆回收利用政策的实施,还存在一个不容忽视的问题,即政策补贴对象和实施对象错

位,导致政策效率未能充分发挥,这主要体现在两个方面:一是农户个体从市场上自购服务,政府向农户个体提供补贴,因缺乏价格谈判资本,农户未能实际感受到政策补贴的好处,影响了农户的生产积极性;二是农户个体统一购买社会化服务组织的服务,政府向组织提供补贴。农户同样未能实际获得补贴资金,不利于提高农户的参与度^[49]。

4.2.7 农业防灾减灾 农业保险保费补贴政策作为农业防灾减灾政策的核心,作用在于转移农业生产损失,稳定农业生产经营^[50]。与发达国家相比,我国农业保险保费补贴政策的施行力度仍存在较大差距,部分学者对农业保险保费补贴政策的实施效应持怀疑态度。其中,对政策实施效果的地区差异讨论较多。聂荣等^[51-52]认为,该政策整体的实施效果尚佳,但受各地区经济发展水平差距的影响,政策的收入效应表现出明显的地区差异化特征。农业保险保费补贴政策对经济欠发达地区农户收入的影响甚微。因此,要适当提高农业生产条件较差、经济发展水平较低地区的补贴比例,缩小地区之间的农户收入差距。

5 结论与讨论

粮食生产补贴政策作为农业支持保护政策的核心内容,其发展演变体现了农业经济发展阶段的现实需求。经过近20年的发展,我国的粮食生产补贴政策由追求扩大“政策面”转变为有所侧重,其演变过程可以划分为初创期(2004—2006年)、调整期(2007—2010年)、完善期(2011年至今)3个阶段,主要内容涵盖价格支持、收入支持、投入品支持、耕地保护与质量提升、种业创新发展等九大类政策。随着支持力度的加大,粮食生产补贴政策的目标更趋精准化,逐步形成了严密的政策体系,并在发展中持续调整完善。

从政策实施效果来看,粮食生产补贴政策在提高农户收入、提升农业生产效率、稳定粮食产出等方面产生了积极作用,从单项政策作用来看,价格支持政策在增产增收和稳定粮食价格方面发挥重要作用;收入支持政策提高了农户收入;投入品补贴政策通过补贴农业生产资料提高农户生产投入量,起到促进农业生产提质增效的作用;农业保险保费补贴政策转移了农业生产损失,稳定了农业生产经营。

在当前推动农业现代化,完善农业支持保护政策的背景下,如何调整单项政策以促使整个粮

食生产保护政策体系实现农业高质高效发展的目标,是亟待解决的问题。如何看待和调整单项政策目标与政策体系目标之间的矛盾和冲突,需要综合多方面因素进行研究判断。本研究围绕继续稳定和提高粮食生产保护政策的既有效能问题,提出以下3点建议:

(1) 继续推动政策种类由“面”向“关键点”转变。目前,我国粮食生产补贴政策体系的政策面已基本完善,涉及耕、种、收、田间管理等多个环节,小农户、龙头企业、合作社、种养大户等多个类型农业经营主体,平原、丘陵、山区等多个领域。但不可忽视的是,薄弱环节、领域不均衡、实际种植主体支持效率偏低等短板仍需进一步开展研究。

(2) “黄箱”政策中的特定产品补贴已经达到极限,非特定产品补贴,以及“绿箱”和“蓝箱”政策应得到更加充分的开发和运用。“黄箱”政策可直接提高农业竞争力,但其使用率只有1.54%,非特定“黄箱”尚有8300亿元的可用空间。同时,存在耕地地力补贴政策的“黄箱”“绿箱”属性尚不明确、玉米和大豆生产补贴政策的“蓝箱”属性具有争议等现象。因此,应当充分利用“黄箱”支持空间,做实“绿箱”和“蓝箱”政策,推动“黄转绿”“黄转蓝”转箱进程,这不仅能够解决“黄箱”的破箱问题,还可腾出“黄箱”支持的政策空间。

(3) 依据农业发展的实际情况适时调整单项政策目标,以提高政策实施效率。单项政策之间的目标矛盾与冲突会因不同发展阶段侧重点的差异而弱化,但单项政策自身的结构和实施效率问题仍需更深入系统的分析。例如,大豆生产者补贴资金的增加与种植结构的调整相匹配的问题;在农机存量 and 机械化水平较高的前提下,新旧农机更新换代所带来的农机装备结构改善的问题。

参考文献:

[1] 王姣,肖海峰.我国良种补贴、农机补贴和减免农业税政策效果分析[J].农业经济问题,2007,28(2):24-28.

[2] 胡冰川.改革开放四十年农业支持保护制度:脉络与发展[J].江淮论坛,2019(2):29-36.

[3] 陈锡文.落实发展新理念 破解农业新难题[J].农业经济问题,2016,37(3):4-10.

[4] 陈锡文.实施乡村振兴战略,推进农业农村现代化[J].中国农业大学学报:社会科学版,2018,35(1):5-12.

[5] 邢娇阳,杨建利.我国农业支持保护支出效率评价:以

四川省为例[J].农村经济,2017(5):26-31.

[6] 黄汉权,蓝海涛,王为农,等.我国农业补贴政策改革思路研究[J].宏观经济研究,2016(8):3-11.

[7] 杨友孝,罗安军.我国粮食直接补贴政策的理论分析[J].国际经贸探索,2006,22(4):35-38.

[8] 程国强,朱满德.中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J].管理世界,2012,28(1):9-20.

[9] 程国强.中国农业补贴:制度设计与政策选择[M].北京:中国发展出版社,2011.

[10] 黄少安,郭冬梅,吴江.种粮直接补贴政策效应评估[J].中国农村经济,2019(1):17-31.

[11] 程国强.中国粮食调控:目标、机制与政策[M].北京:中国发展出版社,2012.

[12] 黄季焜,王晓兵,智华勇,等.粮食直补和农资综合补贴对农业生产的影响[J].农业技术经济,2011(1):4-12.

[13] 辛翔飞,王济民.我国粮食补贴政策效果评价及政策优化研究[M].北京:中国社会科学出版社,2016.

[14] 彭慧蓉.中国粮食主产区农业补贴政策评价与研究:基于农民视角的考察[M].武汉:华中科技大学出版社,2019.

[15] 谭向勇,肖海峰,李秉龙.农业政策原理[M].3版.太原:山西经济出版社,2012.

[16] 马晓琴.我国耕地土壤质量提升策略的优化仿真分析[J].生态经济,2023,39(10):124-131.

[17] 柯炳生.市场经济条件下农业政策目标的冲突与协调:兼论粮食生产、价格和农民收入的关系[J].农业经济问题,1993,14(2):38-43.

[18] 徐志刚,张骏逸,吕开宇.经营规模、地权期限与跨期农业技术采用:以秸秆直接还田为例[J].中国农村经济,2018(3):61-74.

[19] 张领先,唐晓林,王洁琼.中美欧日韩农业支持水平及政策结构比较分析[J].科技管理研究,2016,36(18):36-39,56.

[20] Zietz J, Valdes A. Agriculture in the GATT: An analysis of alternative approaches to reform [R]. International Food Policy Research Institute, 1988.

[21] Valdés A, Zietz J. Agricultural protection in OECD countries: Its' cost to less-developed countries [R]. International Food Policy Research Institute, 1980.

[22] 钱克明.中国“绿箱政策”的支持结构与效率[J].农业经济问题,2003,24(1):41-45,80.

[23] 叶慧,王雅鹏.采用数据包络分析法的粮食直接补贴效率分析及政策启示[J].农业现代化研究,2006,27(5):356-359.

[24] 许庆,陆钰凤,张恒春.农业支持保护补贴促进规模农户种粮了吗:基于全国农村固定观察点调查数据的分析[J].中国农村经济,2020(4):15-33.

- [25] 谭智心,周振.农业补贴制度的历史轨迹与农民种粮积极性的关联度[J].改革,2014(1):94-102.
- [26] 张淑杰,孙天华.农业补贴政策效率及其影响因素研究:基于河南省360户农户调研数据的实证分析[J].农业技术经济,2012(12):68-74.
- [27] Huang J K, Wang X B, Zhi H Y, et al. Subsidies and distortions in China's agriculture: Evidence from producer-level data [J]. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 2011, 55(1): 53-71.
- [28] 钟春平,陈三攀,徐长生.结构变迁、要素相对价格及农户行为:农业补贴的理论模型与微观经验证据[J].金融研究,2013(5):167-180.
- [29] 蒋和平,吴桢培.湖南省汨罗市实施粮食补贴政策的效果评价:基于农户调查资料分析[J].农业经济问题,2009,30(11):28-32.
- [30] Anderson K, Hayami Y. The political economy of agricultural protection: East Asia in international perspective [M]. Sydney: Allen & Unwin, 1986.
- [31] 孙博文.我国农业补贴政策的多维效应剖析与机制检验[J].改革,2020(8):102-116.
- [32] 徐志刚,刁银生,张世煌.2008/2009年度国家玉米临时收储政策实施状况分析[J].农业经济问题,2010,31(3):16-23,110.
- [33] 贺伟.我国粮食最低收购价政策的现状、问题及完善对策[J].宏观经济研究,2010(10):32-36,43.
- [34] 顾莉丽,郭庆海,高璐.我国玉米收储制度改革效应及优化研究:对吉林省的个案调查[J].经济纵横,2018(4):106-112.
- [35] 贺超飞,于冷.临时收储政策改为目标价格制度促进大豆扩种的么:基于双重差分方法的分析[J].中国农村经济,2018(9):29-46.
- [36] 胡迪,杨向阳,王舒娟.大豆目标价格补贴政策对农户生产行为的影响[J].农业技术经济,2019(3):16-24.
- [37] 彭超.我国农业补贴基本框架、政策绩效与动能转换方向[J].理论探索,2017(3):18-25.
- [38] Meng L. Can grain subsidies impede rural-urban migration in hinterland China: Evidence from field surveys [J]. *China Economic Review*, 2012, 23(3): 729-741.
- [39] 王欧,杨进.农业补贴对中国农户粮食生产的影响[J].中国农村经济,2014(5):20-28.
- [40] 洪自同,郑金贵.农业机械购置补贴政策对农户粮食生产行为的影响:基于福建的实证分析[J].农业技术经济,2012(11):41-48.
- [41] 李博,王瑞梅,卢泉.经营权不稳定是否阻碍了农户耕地质量保护投资[J].农业技术经济,2022(5):105-116.
- [42] 张建,诸培新,南光耀.不同类型农地流转对农户农业生产长期投资影响研究:以江苏省四县为例[J].南京农业大学学报:社会科学版,2019,19(3):96-104,158-159.
- [43] 邵亮亮,黄季焜.不同类型流转农地与农户投资的关系分析[J].中国农村经济,2011(4):9-17.
- [44] Knowler D, Bradshaw B. Farmers' adoption of conservation agriculture: A review and synthesis of recent research [J]. *Food Policy*, 2007, 32(1): 25-48.
- [45] Prokopy L S, Floress K, Ar buckle J G, et al. Adoption of agricultural conservation practices in the United States: Evidence from 35 years of quantitative literature [J]. *Journal of Soil and Water Conservation*, 2019, 74(5): 520-534.
- [46] 冷博峰,郭军,王雅鹏.我国农作物良种补贴政策发展现状探析[J].经济纵横,2011(1):60-62.
- [47] 王太祥,王腾,张朝辉.影响农田残膜回收体系建设的关键因素识别研究[J].中国农业资源与区划,2019,40(1):60-67.
- [48] 周孟亮,刘洋,翟雪玲.农膜回收政策对棉农农膜回收行为的影响:基于新疆维吾尔自治区1029户棉农的调查数据[J].农村经济,2020(3):84-92.
- [49] 王帅,高春雨,毕于运,等.农作物秸秆综合利用政策保障研究:基于24个省61个县《农作物秸秆综合利用项目实施方案》的文本分析[J].中国农业资源与区划,2022,43(12):66-74.
- [50] 周稳海,赵桂玲,尹成远.农业保险对农业生产影响效应的实证研究:基于河北省面板数据和动态差分GMM模型[J].保险研究,2015(5):60-68.
- [51] 聂荣,闫宇光,王新兰.政策性农业保险福利绩效研究:基于辽宁省微观数据的证据[J].农业技术经济,2013(4):69-76.
- [52] Liao P, Zhou X H, Fan Q Q. Does agricultural insurance help farmers escape the poverty trap: Research based on multiple equilibrium models [J]. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, 2020, 45(1): 203-223.

(责任编辑:李聪)