农业补贴政策对粮食安全的影响与改革方向

高　鸣[1]，王　颖[2]

（1. 农业农村部 农村经济研究中心，北京 100810；2. 中国农业大学 国家农业农村发展研究院，北京 100083）

摘　要：结合国家统计局宏观数据和全国农村固定观察点的微观农户数据，运用脱钩指数模型，分析了近年来农业补贴的成效和现实困境，实证检验了农业补贴强度与粮食生产的脱钩关系，并对不同粮食功能区进行了比较分析。研究发现：我国农业补贴政策体系的完善对保障粮食安全和抑制粮食价格波动等方面起到了积极作用；由于农业补贴对粮食增产等方面的激励作用逐步减弱，现行农业补贴政策较难满足不断提高粮食综合生产能力的战略要求；2010—2019 年粮食主产区每亩补贴强度与粮食作物亩均净利润的关系经历了“强负脱钩—增长型不良脱钩—弱负脱钩”的变化，表明我国农业补贴力度不断增强，期间有力促进了农民收入增长。因此，我国农业补贴政策应按照与国际规则相适应、以绿色发展为导向的思路，进一步提高补贴的指向性和精准性，不断丰富农业补贴政策框架，并健全与乡村振兴相适应的农业补贴管理体制。

关键词：农业补贴；粮食生产；粮食安全；农民增收

中图分类号：F326.11　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2021)05－0014－13

一、引言

筑牢粮食安全这一国家安全根基，是有效防范抵御各类风险挑战、确保国家大局稳定的坚实基础。农业补贴作为重要的政策性工具，能为支持保护我国农业生产、保障粮食安全、促进农民增收提供更多抓手。为抓牢粮食综合生产能力、落实粮食高质量发展，我国不断探索构建与现代农业发展相适应的农业补贴政策体系。以保障农民基本利益、提高种粮积极性为主要施策目标，我国主要从生产领域、流通领域两个环节改革和完善粮食支持补贴政策。历年来，我国强调要按照保护农民利益、支持农业发展的原则，在 WTO 规则框架内进一步改革优化农业补贴政策，不断提高农业补贴的指向性和精准性，减少农业补贴的市场扭曲效应，更加强化高质量绿色发展导向，切实保障我国粮食安全。

围绕我国农业补贴的制度框架，相关研究主要从农业补贴的制度变迁与政策转型[1-4]、理论分析[5]、农业补贴政策如何影响农业生产[6-7]和粮食生产效率[8-9]等方面展开了论述。现有文献仍未就农业补贴政策的实施效果达成一致，一些学者就现行不同农业补贴的原理和效果进行细分，试图回答在人力资本、种植品种、土地规模、收入结构等不同约束条件下，无补贴政策时期和实行不同补贴政策时期生产者和消费者的福利状况[10-11]；还有部分学者从农业补贴政策认知这一视

收稿日期：2021－04－13　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2021.05.002

基金项目：国家自然科学基金青年项目(71803094)；中央农办 农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题(202117)；中国博士后科学基金资助项目(2020M670575)；中国博士后科学基金资助项目(2020T130714)

作者简介：高　鸣(1989—)，男，湖南汉寿人，农业农村部农村经济研究中心副研究员，主要研究方向为粮食安全与农业农村政策。E-mail：gaoming@agri.gov.cn

角出发,检验了认知程度对农户经营行为与绩效的影响[12-13]。就现实而言,由于粮食补贴标准较低、农机具购置补贴资金规模小、补贴政策目标不清晰等问题,我国农业补贴政策未能发挥其应有的激励效果。

近年来,我国粮食安全取得了举世瞩目的巨大成就,但也面临着需求刚性增长、资源约束趋紧、结构性矛盾突出、生产成本高企、抗风险能力弱、国际贸易不确定性增加等问题和挑战。粮食安全是维护经济发展、维持社会稳定最重要的压舱石。为在 WTO 框架内发挥农业补贴政策应有的效应,精准把握农业补贴政策对粮食生产和农民增收的作用效果,本文结合我国粮食安全新格局与总体思路,利用国家统计局的宏观数据和全国农村固定观察点的微观农户数据,选用脱钩指数模型,分析近年来我国农业补贴政策取得的成效和当前面临的现实困境,实证检验农业补贴强度与粮食生产的脱钩关系,并对不同粮食功能区进行比较分析,继而提出新时期农业补贴政策的改革方向,以强化农业补贴政策体系在提高粮食生产效率、增加农民收入等方面的重要功能,推动农业补贴政策更好地适应我国农业现代化和可持续发展目标。

二、我国农业补贴政策实施成效

目前,在 WTO 农业多边协议框架下,我国逐步构建了以农业支持保护补贴、最低收购价和目标价格支持为主体,涵盖化肥淡季商业储备利息补贴、农业保险保费补贴等多项补贴在内的农业补贴政策体系[14]。其中,价格支持政策以最低收购价为核心,与投入品挂钩的补贴包括农机具购置补贴和农业保险保费补贴,与当期生产挂钩的补贴包括农业生产救灾、棉花目标价格补贴和生产者补贴(玉米、大豆、稻谷),基于往期生产的脱钩补贴包括支持新型农业主体发展、农业结构调整、农业产业融合发展类补贴和耕地地力保护补贴;一般服务与支持政策则包括绿色高效技术推广服务类、农业资源生态保护和面源污染防治类补贴。在多年实践中,我国农业补贴政策在保障国内粮食供给、抑制主产品价格大幅度波动、促进农民收入持续增长方面成效显著。

(一)有效保障国内粮食供给

我国农业补贴制度以保障国家粮食安全为重点,注重发挥价格支持和直接补贴相互配套的政策合力与综合效能,有效保障了主要农产品供应。第一,促使粮食产量“十七连丰”。在粮食产量方面,自实施农业补贴政策以来,我国粮食年产量持续提升,从 2003 年的 43070 万吨提高到 2020 年的 66949 万吨,年均增长 7.92%,取得历史性的“十七连丰”。国内四大作物“三增一平”,稻谷产量增至 21186 万吨,小麦产量增至 13425 万吨,大豆产量增至 2288 万吨,玉米产量 26067 万吨,持平略减,但仍处于历史较高水平。在粮食播种面积方面,2020 年国内粮食播种面积达 17.52 亿亩,较 2019 年增加 1056 万亩。

第二,促使粮食人均占有量稳步提升。我国始终坚持“谷物基本自给,口粮绝对安全”战略,自 2010 年起我国粮食人均占有量持续高于世界平均水平,2020 年达到 480 公斤左右,远高于人均 400 公斤的国际粮食安全标准线。在主要粮食品种自给率方面,我国三大谷物自给率年度之间比较稳定,2003 年以来稻谷、小麦、玉米的自给率始终维持高位,保持在 98.5% 以上;2019 年国内粮食高位增产,稻谷、小麦、玉米的自给率均达到 98.75%①,口粮品种库存仍很充裕。详见表 1。

① 资料来源:《中国农业产业发展报告 2020》

表1 2003—2020年我国粮食供给情况

年份	粮食播种面积/千公顷	单产/(公斤/公顷)	总产量/万吨	人均粮食占有量/公斤
2003	99410.00	4332.51	43069.50	333.29
2004	101606.00	4620.49	46946.90	361.16
2005	104278.00	4641.65	48402.20	370.17
2006	104958.00	2839.63	29804.20	226.74
2007	105638.00	4748.32	50160.30	379.63
2008	106793.00	4950.78	52870.90	398.12
2009	110255.00	4892.40	53940.90	405.00
2010	111695.00	5005.70	55911.30	418.00
2011	112980.00	5208.80	58849.30	438.00
2012	114368.00	5353.10	61222.60	453.00
2013	115908.00	5439.50	63048.20	464.00
2014	117455.00	5445.90	63964.80	469.00
2015	118963.00	5553.00	66060.30	482.00
2016	119230.00	5539.20	66043.50	479.00
2017	117989.00	5607.40	66160.70	477.00
2018	117038.00	5621.20	65789.20	472.00
2019	116064.00	5719.60	66384.30	475.00
2020	116768.00	5734.00	66949.00	474.00

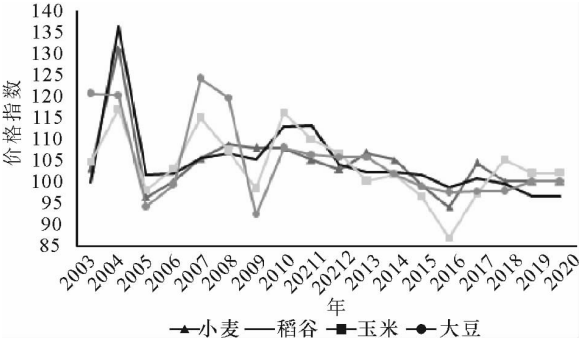
数据来源:2003—2019年数据来自《中国统计年鉴》(历年);2020年数据来自《国家统计局关于2020年粮食产量数据的公告》,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202012/t20201210_1808377.html.

(二)抑制主产品价格大幅度波动

我国农业补贴主要通过稳定农业生产成本来实现平抑主产品价格。从政策环境的角度来看,加入WTO后我国农产品价格波动加剧,农业生产成本不断上涨。受低温灾害和粮食生产连续多年滑坡的冲击[15],2003—2004年度我国农产品生产价格涨势明显,小麦和稻谷价格的上涨幅度都超过了30%(见图1)。对此,我国加大农业补贴力度,推行粮食直补和农机具购置补贴政策,此外还实行了稻谷最低收购价政策。2005年,我国农产品生产价格有所回落,波动幅度明显缩小。2006—2007年度,基于国内农产品生产价格大幅上涨的现实,我国取消了农业税,并对小麦实行最低收购价政策,对农民进行农资综合补贴。2007年,国内大豆和玉米价格下跌,销售困难,对此我国分别在东北三省和内蒙古自治区实施玉米、大豆临时收储政策,极大调动了农民的种粮积极性,也增强了国家使用价格手段刺激粮食生产的动力。口粮方面,2008年以来国内连续七次上调稻谷最低收购价格,2016年仅下调早籼稻收购价格,2017年全面下调稻谷各个品种的收购价格;与此同时,小麦收购价格逐年提升,于2014年达到最高收购价2.36元/公斤,此后保持不变。玉米和大豆方面,2010—2013年玉米临时收储价格逐年提高,2014年持平,2015年开始下调至2000元/吨;2014年取消大豆临时收储、启动目标价格补贴试点工作后,东北和内蒙古大豆市场平均价格连续两年走低,降至4002元/吨,大豆市场价格与实际供需得到较好匹配。2017年,我国在东北三省和内蒙古自治区推进玉米市场定价、价补分离改革,健全生产者补贴制度,同时调整大豆目标价格政策,实施市场化收购加补贴机制,以便充分发挥市场机制作用,进一步强化产供销衔接,保障粮食安全。

从消费需求的角度来看,随着国内生活水平提高和居民膳食结构改变,我国粮食消费总量不断增长,肉禽蛋奶等动物性食品消费显著增加。2008—2019年,城镇居民人均猪肉消费量由19.3千克上升至20.3千克,禽类由8.00千克上升到11.4千克,鲜蛋由10.7千克上升到11.5千克;农

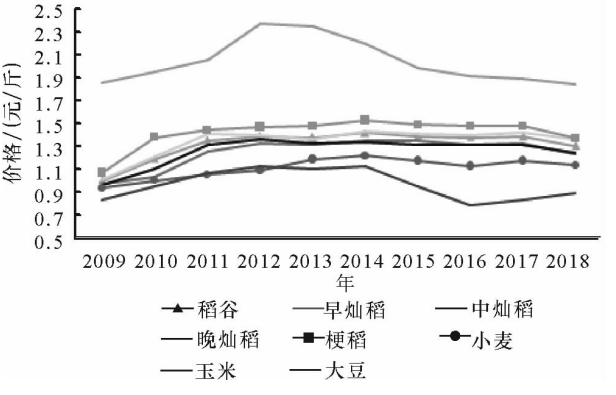
村居民人均猪肉消费量由 12.6 千克上升到 20.2 千克,禽类由 4.4 千克上升到 10.0 千克,蛋类由 5.4 千克上升到 9.6 千克[①]。同时,我国居民肉禽蛋奶、水产和植物油消费稳步增加,消费结构变化促使玉米和大豆消费需求大幅提升,饲料粮消费随之快速增长。2020 年,国内玉米和大豆两大饲料粮价格齐涨,进口量创历史新高。由于国内玉米已由阶段性过剩转为产不足需的新阶段,大豆对外依存度超过 80%,且畜牧业生产规模不断扩大,饲料粮刚需快速增长,产需缺口扩大。面对国内消费需求变化,2009 年以来我国不断完善原有农业补贴政策框架,补贴数量持续增长,补贴结构持续优化,农产品生产价格区间明显降低,波动幅度明显缩小(见图 2);每斤主要农产品平均出售价格也趋于平稳,2018 年我国稻谷、小麦、玉米和大豆的每斤平均出售价格稳定在 1.29 元、1.12 元、0.88 元和 1.83 元。



注:农产品生产价格是农产品生产者直接出售其产品时实际获得的单位产品价格(上年 =100)。

资料来源:国家统计局,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm.

图 1　2003—2020 年我国农产品生产者价格指数

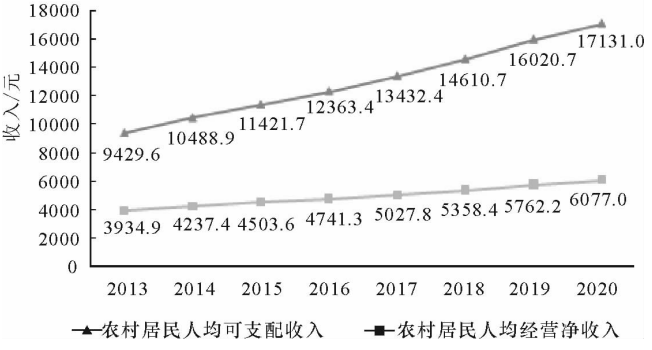


资料来源:《全国农产品成本收益资料汇编》(历年)

图 2　2009—2018 年我国每斤主产品平均出售价格

(三)促进农民收入持续增长

伴随着国内农业补贴政策日臻完善,农民收入明显增长。2003—2012 年,国内农村居民人均纯收入由 2622.2 元增长至 7916.6 元,年均增长 20.19%。2013—2020 年,我国农村居民人均可支配收入由 9429.6 元增长至 17131 元,年均增长 10.21%;其中,农村居民人均经营净收入由 3934.9 元增长至 6077 元,年均增长 6.8%(见图 3)。从农村居民人均经营净收入占人均可支配收入的比重看,这一指标从 2013 年的 41.73% 降至 2020 年的 35.47%,即便如此,农业经营收入仍然是农民收入的重要来源。从城镇居民与农村居民的人均可支配收入看,2013 年我国的城乡居民收入比为 2.86∶1,此后这一指标持续缩小,并于 2020 年降至 2.56∶1,城乡居民收入差距得到明显改善。



资料来源:国家统计局,http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2020/indexch.htm.

图 3　2013—2020 年我国农村居民收入情况

① 资料来源:历年《中国统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》

三、当前国内农业补贴政策实施的现实困境

(一)农业补贴对粮食增产的激励作用逐步减弱

随着国内农业支持政策不断完善,农民可获得的补贴数量和金额持续增多。以农村固定观察点数据为例(见表2),2009—2015年国内农户平均获得的总补贴(粮食直补、良种补贴、农资补贴和农机购置补贴)金额由3008.35元增加至4578.62元。2016年农业补贴政策改革后,农户平均可获得的耕地地力保护补贴与农机购置补贴共计3466.63元,东北地区农户还可获得玉米和大豆生产者补贴共计5772.00元。2019年稻谷生产者补贴试点后,内蒙古地区农户获得的平均补贴金额达到17901.15元。

表2 2009—2019年农户获得各项补贴情况 单位:元

年份	粮食直补	良种补贴	农资补贴	农机购置补贴	耕地地力保护补贴	玉米生产者补贴	大豆生产者补贴	稻谷生产者补贴
2009	352.41	110.38	466.54	2079.02				
2010	334.59	111.91	467.86	2217.68				
2011	320.81	111.51	541.51	1396.76				
2012	343.37	118.27	587.92	1698.36				
2013	364.87	122.70	626.58	1917.13				
2014	376.17	120.19	632.76	1607.83				
2015	380.73	126.60	557.77	3513.53				
2016				2722.26	744.37	3149.28	2622.73	
2017				4046.07	737.84	2692.19	5449.21	
2018				6071.03	740.41	1196.24	6392.16	1345.96
2019				7042.33	736.61	1207.71	6216.58	2697.91

注:表中数据为全国农村固定观察点受访农户获得的该项补贴的均值;2016年起东北地区(辽宁、吉林、黑龙江)和内蒙古相继建立玉米生产者补贴,2017年起将大豆目标价格补贴调整为大豆生产者补贴,2018年国家配套建立稻谷生产者补贴机制。

尽管如此,农业补贴对粮食产量的激励作用与预期并不相符。本文借鉴Tapio模型,利用2009—2019年全国农村固定观察点农户调查数据,分别计算了粮食主产区、主销区和产销平衡区内每亩补贴强度与主要粮食作物单产的脱钩指数(如表3和图4)。为充分揭示不同区域每亩补贴强度与主要粮食作物单产脱钩发展过程的变化,本文将2009—2019年划分为2009—2010年(T1)、2010—2014年(T2)、2014—2019年(T3)这3个时期,依据脱钩模型计算得出各个时期的脱钩系数和类型特征。从时间尺度上看,2010—2019年粮食主产区内每亩补贴强度与粮食作物亩均产量的关系经历了"强负脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩"的变化,粮食主销区呈现"衰退性脱钩—增长型不良脱钩—衰退性脱钩"的变化,产销平衡区经历了"强负脱钩—弱脱钩—强负脱钩"的变化。上述变化意味着实施农业补贴的确在一定程度上促进了粮食主产区增产,但随着政策实施周期加长,每亩补贴强度对粮食作物单产的激励作用不再明显。其次,近年来粮食生产技术快速提升、机械化水平逐年提高促使粮食单产不断增加,但随着粮食主销区和产销平衡区的耕地非粮化规模逐年扩大,种粮面积减少导致粮食产量降低,单产水平相应降低。与每亩补贴强度降低幅度相比,粮食主销区的粮食单产水平降低幅度较大。同理,虽然从T1到T3时期产销平衡区的每亩补贴强度增加使粮食作物单产也有所提高,但始终未能从强负脱钩状态中脱离。

从作物尺度上看,每亩补贴强度与不同作物单产的脱钩关系存在显著的区域差异。就小麦而

言,从 T1 到 T3 时期粮食主产区每亩补贴强度与小麦单产经历了“强负脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩”的变化,粮食主销区和产销平衡区均经历了“衰退性脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩”的变化,整体来看仍未脱离强负脱钩的状态,地域空间连续性显著。就稻谷而言,从 T1 到 T3 时期粮食主产区内每亩补贴强度与稻谷单产经历了“强脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩”的变化,粮食主销区经历了“衰退性脱钩—强脱钩—衰退性脱钩”的变化,产销平衡区经历了“强负脱钩—强脱钩—联动衰退”的变化,整体来看各区域内部的脱钩类型变化显著,在 T3 时期仍以强负脱钩状态为主。就玉米而言,从 T1 到 T3 时期粮食主产区内每亩补贴强度与玉米单产经历了“强负脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩”变化,粮食主销区经历了“衰退性脱钩—增长型不良脱钩—强负脱钩”的变化,产销平衡区经历了“强负脱钩—强脱钩—强负脱钩”的变化。

总的来看,从 T1 到 T3 时期粮食主产区在强负脱钩与增长型不良脱钩两种状态里切换,进入 T2 时期后粮食作物单产增加幅度大于每亩补贴强度增加幅度,说明 2014 年以后农业补贴对粮食主产区内小麦、稻谷、玉米三大作物单产水平的激励效应明显。进入 T2 时期后主销区和产销平衡区每亩补贴强度与粮食作物单产的关系整体上以增长型不良脱钩和强负脱钩为主,T3 时期以强负脱钩为主,不同时期的脱钩指数差异较大,脱钩类型更为多元,说明每亩补贴强度与粮食作物单产脱钩程度的地区差异显著。

表 3　脱钩类型的含义

脱钩类型	Δ 单产	Δ 每亩补贴强度	脱钩指数	每亩补贴强度与粮食作物单产的脱钩类型特征
强脱钩	<0	>0	$(-\infty,0)$	每亩补贴强度增加,粮食作物单产降低
弱脱钩	>0	>0	$[0,0.8)$	粮食作物单产增加幅度小于每亩补贴强度增加幅度
联动增长	>0	>0	$[0.8,1.2]$	粮食作物单产和每亩补贴强度在增加过程中相互联动
增长型不良脱钩	>0	>0	$(1.2,+\infty)$	粮食作物单产增加幅度大于每亩补贴强度增加幅度
强负脱钩	>0	<0	$(-\infty,0)$	粮食作物单产增加幅度大于每亩补贴强度降低幅度
弱负脱钩	<0	<0	$[0,0.8)$	粮食作物单产降低幅度小于每亩补贴强度降低幅度
联动衰退	<0	<0	$[0.8,1.2]$	粮食作物单产和每亩补贴强度在降低过程中相互联动
衰退性脱钩	<0	<0	$(1.2,+\infty)$	粮食作物单产降低幅度大于每亩补贴强度降低幅度

注:脱钩指数 = Δ 单产/Δ 每亩补贴强度

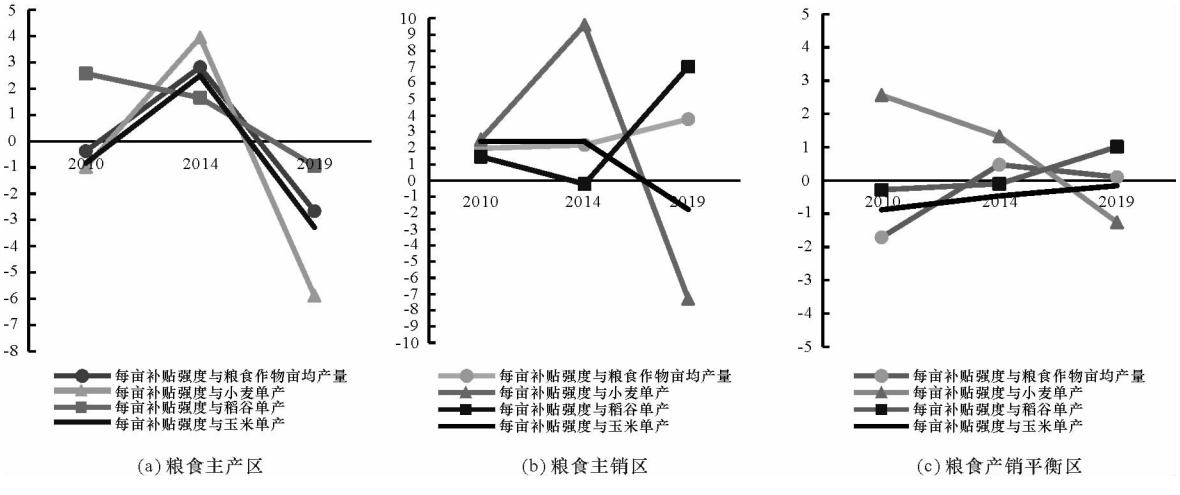


图 4　2010—2019 年各区域每亩补贴强度与粮食单产的脱钩情况

(二)农业补贴促进农民增收的空间有限

现实中,农业补贴保证农产品供给与促进农民增收的功能很难同时得到满足[16]。尽管农产品价格也在持续上涨,但农业生产成本的增长幅度已然超过农产品价格上涨幅度。第一,从三大粮食作物的出售价格来看,根据全国农产品成本收益调查结果,2009—2018年我国稻谷平均出售价格由0.99元/斤上涨至1.29元/斤,年均增速为3.03%;小麦平均出售价格由0.92元/斤上涨至1.12元/斤,年均增速为2.17%;玉米平均出售价格波动较大,2009年为0.82元/斤,2018年价格回落至0.88元/斤,这10年间最高价格达1.11元/斤。第二,从我国农产品生产成本来看(见表4),2009—2018年间,我国农产品生产成本上升态势明显,物质成本和人工成本都持续上涨,3种粮食的平均生产总成本由600.61元/亩增加至1093.77元/亩,年均增长49.316%。其中,机械作业费由72.60元/亩增长至148.81元/亩,年均增长10.5%;人工成本由188.39元/亩增长至419.35元/亩,年均增长12.26%;化肥费用由21.74元/亩增长至24.91元/亩,年均增长1.46%。农业生产成本的增长幅度高于主要农产品价格上涨幅度,致使粮食生产收益不断被压缩。

虽然2016年农业补贴改革后补贴额度有了明显增加,但其促进农民增收的效果仍很有限。根据全国农村固定观察点调查数据,近10年来我国农民种植三大粮食作物的收益变化较大,2009—2014年粮食生产的平均收益由513.3元/亩增长至805.1元/亩,但2015年起粮食生产收益波动较大,整体呈下降趋势,2019年降至596.2元/亩。对此,本文分别计算了2009—2010年(TI)、2010—2014年(T2)、2014—2019年(T3)3个时期内不同区域每亩补贴强度与主要粮食作物亩均净利润的脱钩指数(见图5),发现

表4 2009—2018年我国3种粮食亩均生产成本 单位:元

年份	化肥费用	机械作业费	人工成本	总成本
2009	21.74	72.60	188.39	600.41
2010	22.98	84.94	226.90	672.67
2011	23.03	98.53	283.05	791.16
2012	23.22	114.48	371.95	936.42
2013	23.44	124.92	429.71	1026.19
2014	24.08	134.08	446.75	1068.57
2015	24.11	139.60	447.21	1090.04
2016	24.93	142.79	441.78	1093.62
2017	25.07	145.72	428.83	1081.59
2018	24.91	148.81	419.35	1093.77

注:3种粮食指稻谷、玉米、小麦。

资料来源:《全国农产品成本收益资料汇编》(历年)

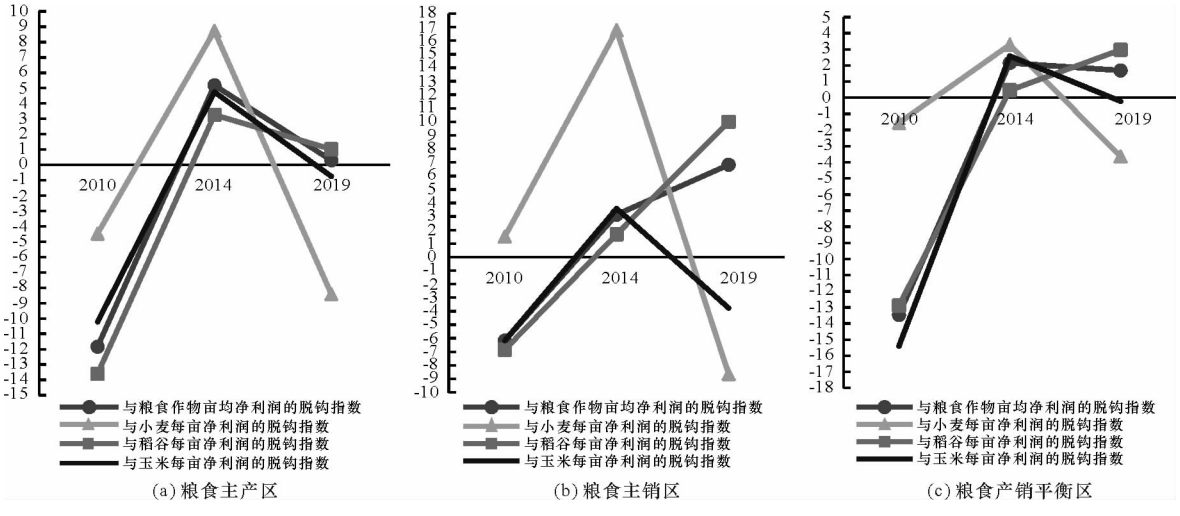


图5 2010—2019年各区域每亩补贴强度与粮食净利润的脱钩情况

2010—2019 年粮食主产区每亩补贴强度与粮食作物亩均净利润的关系经历了“强负脱钩—增长型不良脱钩—弱负脱钩”的变化,这说明 2009 年以来国内农业补贴力度不断增强,期间有力促进了农民收入增长。2019 年粮食作物亩均净利润增加幅度小于每亩补贴强度增加幅度,这意味着在当前较高的农业生产成本压力下,农业补贴对农民增收的促进作用已然减退。从各粮食品种来看,每亩补贴强度与三大粮食作物(小麦、稻谷、玉米)每亩净利润的脱钩关系基本趋同,整体上以增长型不良脱钩和强负脱钩为主,再次说明农业补贴促使粮食作物净利润增长的作用不再明显。

(三)农业补贴对粮食主产区和新型经营主体的支持不足

2008 年以来国内农资价格不断攀升,加之粮食主产区农田水利基础设施建设老化失修、抗灾减灾能力薄弱,全国粮食产区出现萎缩,浙江、青海、海南、福建、广东、天津、北京、上海等省的粮食自给率不断下降。目前,国内粮食净调出省降至 5 个,粮食净调出率逐年降低,呈现出向少数省份过度集中的趋势。且我国粮食生产的区域化特征明显,2019 年我国粮食主产区粮食产量占全国粮食总产量的比重达 78.9%,主销区和产销平衡区自给率持续下降。然而主产区增产不增收问题由来已久,2004 年以来国家逐渐加大对粮食主产区的补贴力度,不仅针对主产区生产主体出台了“四

表 5　2003—2019 年各省(区、市)粮食产量

地区		粮食产量/万吨		粮食增量/万吨	粮食增量贡献率/%
		2003 年	2019 年	2003—2019 年	2003—2019 年
粮食主产区	黑龙江	2512.30	7503.00	4990.70	50.77
	河南	3569.50	6695.40	3125.90	31.80
	山东	3435.30	5357.00	1921.70	19.55
	安徽	2214.80	4054.00	1839.20	18.71
	吉林	2259.60	3877.90	1618.30	16.46
	河北	2387.80	3739.20	1351.40	13.75
	江苏	2471.90	3706.20	1234.30	12.56
	内蒙古	1360.70	3652.50	2291.80	23.31
	四川	3054.10	3498.50	444.40	4.52
	湖南	2442.70	2974.80	532.10	5.41
	湖北	1921.00	2725.00	804.00	8.18
	辽宁	1498.30	2430.00	931.70	9.48
	江西	1450.30	2157.50	707.20	7.19
产销平衡区	云南	1471.00	1870.00	399.00	4.06
	新疆	775.50	1527.10	751.60	7.65
	山西	958.90	1361.80	402.90	4.10
	广西	1465.10	1332.00	-133.10	-1.35
	陕西	968.40	1231.10	262.70	2.67
	甘肃	789.30	1162.60	373.30	3.80
	重庆	1087.10	1075.20	-11.90	-0.12
	贵州	1104.30	1051.20	-53.10	-0.54
	宁夏	270.20	373.20	103.00	1.05
	青海	86.80	105.50	18.70	0.19
	西藏	96.60	103.90	7.30	0.07
粮食主销区	天津	119.30	223.30	104.00	1.06
	海南	204.60	145.00	-59.60	-0.61
	浙江	793.40	592.10	-201.30	-2.05
	福建	713.20	493.90	-219.30	-2.23
	广东	1430.40	1240.80	-189.60	-1.93
	上海	98.80	95.30	-3.50	-0.04
	北京	58.00	28.80	-29.20	-0.30

资料来源:《中国统计年鉴》(历年)

补贴”(种粮直补、良种补贴、农资综合补贴和农机具购置补贴)政策,取消了农业税,实行了粮食最低收购价政策和临储政策,还对产粮大县划拨财政奖励,并鼓励粮食主产区和主销区之间相互投资和支援[17]。但由于农业补贴政策缺乏指向性和精准性,粮食补贴额度较低,产区间利益分配失衡,致使粮食主产区未得到合理的利益补偿,财政负担仍然较重。

同时,粮食主产区农业补贴资金不足,无法满足规模经营主体发展需要。2016年,我国将良种补贴、粮食直补和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”,支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。与以往不同,农业支持保护补贴直接与粮食播种面积挂钩,并设定了规模经营门槛,旨在激励规模农户扩大粮食生产规模。虽然农业支持保护补贴能帮助规模农户扩大粮食经营面积、降低长期生产成本[18],但现行农业补贴政策未能满足新型经营主体快速发展的多元化需求。近年来,我国新型农业经营主体蓬勃发展,农业经营规模不断扩大,根据承包农地面积均等发放补贴的方式不能适应当前需求。与此同时,新型经营主体对农业生产技术、社会化服务、农业机械、保险信贷的需求明显增加,但相关补贴内容覆盖面较窄、公益性欠缺,实施细则仍待进一步完善。

(四)农业补贴支撑农业提质增效的功效仍较薄弱

由于国内外价格倒挂,我国粮食生产面临着产量、库存量和进口量“三量齐增”的困境。为配合农业供给侧结构性改革、积极应对“去库存”难题,中央在适应国情农情的基础上,不断完善农业补贴政策,调整农业补贴规模,但现行农业补贴政策在促进农业提质增效方面仍未发挥最大功效。一是对WTO规则框架的适应性不够。加入WTO后,我国农业补贴政策受到相关规则约束。由于国内政策执行上存在信息沟通和协调不畅的问题,一些农业补贴政策的预期定位和实际性质不符。根据世界贸易组织《农业协定》的规定,2016年国内农业补贴政策改革后,耕地地力保护补贴归属“绿箱”政策,粮食适度规模经营补贴、农机购置补贴归属非特定产品“黄箱”政策,水稻和小麦临时收储政策归属特定产品“黄箱”政策,玉米和大豆生产者补贴归属“蓝箱”政策。在政策实施过程中,由于地方财政在发放补贴过程中逐步以农户承包地面积或计税面积替换了实际播种面积,致使生产性补贴转变为收入补贴,出现“箱体”错用现象,浪费了有限的“黄箱”支持空间。并且,国内玉米和大豆的补贴水平已然突破特定产品支持的8.5%上限,稻谷和小麦最低收购价政策的提升空间也已不足。二是对农业可持续发展的支持不足。随着国内农业政策向以绿色农业为支撑、追求质量和效率的质效导向型政策转变,推动农产品优质化、安全化和农业生产的可持续性成为发展的重点目标。但目前国内以绿色生态为导向、支持农产品提质增效的补贴制度仍不完善,绿色高营养粮食品种生产、低残留农药使用、高效节水、修复治理农业生态等补贴的范围和标准还不明确,对“亲环境、重质量”的粮食生产行为的补贴激励仍然不足。

四、粮食安全背景下我国农业补贴政策改革方向

(一)新时期保障粮食安全对我国农业补贴政策提出的新要求

当前,保障国内粮食安全面临着诸多挑战。第一,国内农业生产成本与价格的结构性矛盾较为突出。2005—2013年,国内稻谷、小麦、玉米的每亩生产成本年均上涨10.6%,每50公斤主产品生产成本年均上涨9.6%。2014年以来,国内农地要素价格随农业补贴力度加大和土地流转率提高而水涨船高,用工成本呈跳跃式上涨,远高于发达国家水平。加之国际粮食价格持续下跌,国际国内价格倒挂,国内调控手段缺乏,粮食生产成本仍刚性增长,成本超过价格“天花板”,主要农产品国内价格高出国际价格30%~50%。虽然国家持续加大农业补贴力度,由于农资价格上涨、农业疫情事件频发等引起粮食供需和价格波动性变化,农民种粮效益仍然偏低。2018年,国内三大主粮平均每亩生产成本为868.9元,其中物质与服务费用达449.5元,人工成本为419.3元,土地

成本为 224.8 元;平均每亩净利润从 2014 年的 124.78 元减少到 2018 年的 -85.59 元,下降了 168.6%①,极大影响了农民发展粮食生产的积极性。

第二,农业生产经营方式与当前技术集成要求之间的矛盾较为突出。改革开放以来,我国农业生产经营大致分为 3 种模式,其中家庭经营模式较为灵活,但由于土地零星分散、一户多块,经营规模小,抗风险能力弱,难以实现规模集约效益;集体经营模式克服了国内土地细碎化、分散化的特点,能获取一定的规模效益,但同样受规模制约;合作经营模式的专业化水平较高,但规模化、集约化水平仍较低。现有生产经营模式下较小的土地经营规模限制了劳动生产率的提高,阻碍了大型农业机械的大范围推进,制约了病虫害防治等尖端、集成农业技术的应用和推广,制约农业科技成果转化为现实生产力,进而制约粮食单产水平的提高和粮食持续增产,不利于传统农业向现代农业转型。

第三,平衡粮食总量与农业产业结构调整的矛盾较为突出。深入推进农业供给侧结构性改革以来,国内以提高农业供给质量和效率为主攻方向,不断优化农业生产体系、产业体系。各地落实农业产业结构调整要求,从优化农业内部粮食与经济作物结构、粮食优质品种与一般品种结构、农林牧渔产业结构等方面发力,发挥比较优势,以期促进地区产业升级,实现农业可持续发展。但相对于经济作物而言,粮食作物的经济效益始终较低,因此保障粮食总产量有一定难度。

第四,平衡粮食生产布局与实现可持续发展之间的矛盾比较突出。我国农业资源禀赋不足,国内人均耕地和淡水资源仅为世界平均水平的 1/3 和 1/4,宜耕后备耕地资源不到 1 亿亩,粮食生产后备资源严重匮乏。整体来看,粮食生产布局与水土资源禀赋并不匹配,当前产粮大县向东北、西北地区集中,但这些区域水土资源并不占优势。国内基础地力较差、生产障碍突出的耕地集中分布在黄土高原区、黄淮海区、西南区、华南区、内蒙古及长城沿线区。松花江区、辽河区、海河区、黄河区、淮河区、西北诸河区是我国粮食生产核心区,但区域水资源总量仅占我国总量的 21%,资源配置难以实现可持续发展目标。此外,资源环境问题突出也制约着我国农业可持续发展。随着高强度利用耕地、非农建设占用、长期大量使用化肥农药农膜,耕地质量下降,地下水严重超采,粮食增产难度越来越大。

第五,现行农业补贴政策与国际贸易政策的协调难度较大。随着经济全球化进程加快,中国农产品市场开放度提高,我国农业与国际市场的联系更加紧密,价格传导渠道增多,产业关联度增强。国际农产品对本国农产品的冲击日渐增大,大豆对外依存度达 80% 以上,国外油菜籽和食用植物油也具有明显的价格优势。但我国实行贸易保护的空间和水平有限,粮食最低收购价很难引导粮食生产真正做到优质优价,价格支持保护政策提高农民种粮积极性的作用也不再明显。国内现行农业补贴政策与贸易政策的协调难度较大,粮食补贴已经逼近我国承诺的“黄箱”补贴上限,农业补贴政策调控空间受到挤压。

要切实保障国内粮食安全,我国必须着力解决粮食产业发展中存在的深层次矛盾和问题,进一步构建新时期粮食安全战略政策体系。从农业补贴政策这一视角来看,一是要继续加强顶层设计和整体谋划,进一步完善价格支持、保险补贴等政策工具,优化调整农业补贴体系,逐步提高农业补贴规模和标准,确保粮食生产面积和产量水平稳定,粮食自给率得到切实提高;二是要加大对粮食等重要农产品、重点生产区域和规模经营主体的补贴力度,保护和调动种粮、抓粮的积极性;三是要加大财政转移支付力度,进一步完善粮食主产区利益补偿机制,稳步提高种粮收益;四是要增加农业生产条件的专项补贴,推动农业生产布局优化调整,推动优势农产品向优势产区集中,坚

① 资料来源:《全国农产品成本收益资料汇编 2019》

持不懈提高粮食综合生产能力。

(二)我国农业补贴政策深化改革的方向

1. 坚持“以我为主”,建立与国际规则和我国国情相适应的补贴制度

我国要加强对 WTO 政策框架和农业支持规则的研究,建立健全与国际补贴规则相适应的农业补贴制度,积极参与国际规则谈判,推动农业支持政策改革,在粮食安全储备、国内支持等方面发挥引领作用,纠正发达国家和发展中国家之间存在的农业国内支持规则不公平问题,推动 WTO 改革和国际规则重塑。要进一步强化对国际市场上大宗农产品的监测、研判和预警,强化对国际粮食市场价格、粮食供需动态、贸易形势的收集分析,综合运用关税、关税配额、技术性措施、国营贸易等手段,对主要粮食产品贸易进行及时调控。

同时,要在 WTO 政策框架下用足、用好现行规则所允许的补贴空间。充分利用“黄箱”补贴政策,以调整改进为主,健全农产品质量标准认证、分级分类产品管理、农产品质量检验检测、原产地保护等补贴政策,着力提高国内粮食产品的质量水平和市场竞争力。适度推广“保险+期货”“保险+期货+银行”模式,通过基差交易模式发展订单农业,推动我国“黄箱”补贴政策转变为“绿箱”政策。可逐步扩大“绿箱”政策实施规模和范围,以补贴粮食生产投入要素为重点,强化财政对农业保险、基础设施建设、防灾减灾关键技术等的补贴规模和力度,稳步提高耕地产出能力。

2. 构建与可持续发展相适应的农业绿色补贴激励体系

要进一步落实以绿色生态为导向的农业补贴改革方案,以农业提质增效为目标,将农业补贴政策与提升可持续发展能力挂钩,增量资金重点补贴多功能农业装备设施、农村环境治理项目、农业生产性废弃物集中处理设施等。其次,要建立健全清洁生产技术的补贴政策,实施与高效缓释肥料、生物肥等农业生产安全投入品挂钩的农业补贴,对资源节约、环境友好型农业生产方式导致的损失给予补贴。健全重点农业生态系统的补偿政策体系,紧密结合耕地、草原、渔业水域等环境质量目标管理,探索农业生态补贴与农户执行环境保护标准的情况相挂钩的补贴机制,组合调控政策手段,强化农业结构调整的长效动力机制。此外,还要着力支持具有规模经济和技术外溢的农业科技产业,瞄准农业生产中“卡脖子”的技术难题,激励先进育种技术、农产品抗病旱能力等关键核心技术的科技研发,进一步夯实粮食生产能力与核心竞争力。

3. 提高农业补贴政策的指向性和精准性

首先,要进一步明确农业补贴的核心目标和重点补贴对象。聚焦适度规模经营农户,完善特惠性补贴向适度规模经营主体倾斜的机制,健全面向新型农业经营主体的专项农业补贴政策。聚焦粮食主产区,进一步完善对粮食主产区利益补偿机制,以保障粮食主产区粮食人均收入不低于主销区为目标,采取“造血式”的内生性补偿机制,加大对粮食主产区高标准农田、中低产田改造、农业水利设施建设的扶持力度,增大教育科技等基本公共服务的财政支持力度,减免和退还粮食主产区的税收。同时,要支持粮食主产区发挥农业生产优势,明确粮食生产功能区耕地资源使用优先序,积极培育粮食主产区优势产品,延伸粮食产业链条,促进粮食生产规模化、集约化、标准化,切实增强粮食主产区内生发展能力。

其次,要加大农业生产关键技术补贴力度。我国粮食生产实现“十七连丰”的关键在于单产水平稳步提高,因此,保障国内粮食安全的重点在于充分挖掘粮食单产增产潜力。对此,要多措并举提升粮食增产能力,努力缩短农业新科技成果的转化周期,有序推进“育繁推一体化”建设,加快推进粮食生产托管服务,切实提高全链条粮食安全保障能力。要加速粮食作物新品种培育,大力推广良种,加快推进与良种配套的粮食生产轻简化技术,打好种业“翻身仗”。还要继续加大重点区域薄弱环节的关键技术补贴力度,开展用地养地结合型机械化技术、粮食烘干等生产成套设备等补贴试点,切实推动粮食生产高质量发展。

再者,要进一步优化国内玉米和大豆生产者补贴。在优化国内支持结构方面,可增加“绿箱”

补贴和非特定农产品补贴,使耕地地力保护补贴与粮食种植面积脱钩,加大农资补贴以降低粮食生产的边际成本,进一步扩大农业科技创新和推广支持力度,加强农田基础设施建设。构建“险补结合”的粮食补贴新政策体系,推进粮食完全成本保险与种粮收入保险保障试点,加大对种粮农民的保险支持、贷款贴息、融资担保等的支持力度和普及力度,并逐步提高投保和理赔标准。同时,要充分考虑各新型经营主体对粮食品种保险的多层次需求,开发多种粮食品种保险产品,充分满足农户对风险保障的多层次需求,尽快实现粮食作物保险全覆盖,确保粮食安全。

此外,要进一步完善小麦、稻谷最低收购价政策。政策目标要以稳定粮食产量为重心,将保障农户收益从最低收购价政策目标中分离。同时,要统筹考虑生产成本、利润、市场供求、不同品种比价、国际市场价格、农业政策目标、农业产业发展优先序等,制定差异化的支持政策,针对不同粮食主产区的主导轮作模式提出相应的最低收购价改进措施,针对不同粮食品种设置不同品质的补贴区间,逐步降低最低收购价水平以确保粮食供给水平稳定,并发挥市场的价格调节作用,将粮食市场定价权交还给市场,从而增强国内粮食的竞争力。

4. 健全与乡村振兴相适应的农业补贴管理体制

一是要继续健全农业补贴法律法规体系。在《农业协议》框架下,以推动国内农业发展、增加农民收入、助推农业现代化为目标,加快国内粮食补贴政策的法制化建设,细化粮食补贴的实施原则和具体细则,使补贴政策目标、政策执行机构的职责范围、违反相关法律法规的后果制度化、程序化,强化农业补贴政策的刚性约束力。同时,要构建国内农业补贴长效机制,明确粮食补贴预算支出,加强对政策执行效果的评估,根据实施效果和政策目标调整具体内容,切实提高补贴资金使用效率。

二是要进一步优化农业补贴投入保障和管理制度。从农业供给侧结构性改革、农业可持续发展、支农资金使用管理等方面深化改革,健全农业补贴投入保障制度,加快形成符合国情、指向明确、重点突出的农业补贴投入管理制度,确保农业补贴投入与乡村振兴目标任务相适应。规范农业补贴政策的管理体制,加强对农业补贴工作各环节及政策执行单位的监督,密切留意补贴资金流向,避免农业补贴资金被挪用。

参考文献:

[1]马晓河,蓝海涛. 加入 WTO 后我国农业补贴政策研究[J]. 管理世界,2002(5):66 – 75.
[2]郭玮. 农业补贴的政策转型与具体操作[J]. 中国农村经济,2003(10):61 – 64.
[3]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(1):9 – 20.
[4]李俊高. 中国农业补贴制度转型与政策选择研究[J]. 上海经济研究,2018(7):119 – 128.
[5]高峰,王学真,羊文辉. 农业投入品补贴政策的理论分析[J]. 农业经济问题,2004(8):49 – 52.
[6]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.
[7]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.
[8]高鸣,宋洪远,MICHAEL CARTER. 粮食直接补贴对不同经营规模农户小麦生产率的影响——基于全国农村固定观察点农户数据[J]. 中国农村经济,2016(8):56 – 69.
[9]高鸣,宋洪远,MICHAEL CARTER. 补贴减少了粮食生产效率损失吗? ——基于动态资产贫困理论的分析[J]. 管理世界,2017(9):85 – 100.
[10]李孝忠,钟永玲,张砚杰,等. 基于积温约束、不同品种的农业补贴政策效果差异分析[J]. 农业技术经济,2017(12):49 – 63.
[11]柯炳生. 三种农业补贴政策的原理与效果分析[J]. 农业经济问题,2018(8):4 – 9.
[12]翁贞林,熊小刚,朱红根,刘小春. 江西种稻大户对粮食补贴的政策认知、行为意愿及其对策建议[J]. 经济问题探索,2008(1):187 – 190.
[13]孙伟艳,王新利. 农户农业经营行为产生机理对农业补贴政策的修正研究——基于辽宁省 525 户农户的实证

分析[J]. 农业技术经济,2016(10):59-66.
[14]杨芷晴,孔东民. 我国农业补贴政策变迁、效应评估与制度优化[J]. 改革,2020(10):114-127.
[15]李国祥. 2003年以来中国农产品价格上涨分析[J]. 中国农村经济,2011(2):13-23.
[16]方松海,王为农. 成本快速上升背景下的农业补贴政策研究[J]. 管理世界,2009(9):91-108.
[17]贾贵浩. 城镇化背景下粮食主产区利益动态补偿问题研究[J]. 宏观经济研究,2013(12):20-52.
[18]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.

Influence of China's Agricultural Subsidy Policy on Food Security and Reform Direction

GAO Ming[1], WANG Ying[2]
(1. *Rural Economic Research Center*, *Ministry of Agriculture and Rural Areas*, *Beijing* 100810, *China*;
2. *National Institute of Agricultural and Rural Development*, *China Agricultural University*, *Beijing* 100083, *China*)

Abstract: This article combines the macro data of the National Bureau of Statistics of China and the micro data of rural households from fixed observation points across China, and uses the decoupling index model to analyze the effectiveness and practical dilemmas of agricultural subsidies in recent years, and empirically tests the decoupling relationship between the agricultural subsidiese' intensity and food production. A comparative analysis is carried out on different grain functional areas. The research found that: First, the improvement of China's agricultural subsidy policy system has played a positive role in ensuring food security and restraining food price fluctuations. Second, due to the gradual weakening of the incentive effect of agricultural subsidies on the increase of grain production, it is difficult for the current agricultural subsidy policy to meet the strategic requirements of continuously improving the comprehensive grain production capacity. Third, the relationship between the subsidy intensity per mu and the net profit per mu of grain crops in the main grain producing areas from 2010 to 2019 has undergone a change of "Strong negative decoupling-Expansive negative decoupling-Weak negative decoupling", which shows that China's agricultural subsidies continue to increase, and have effectively promoted the growth of farmers' income. In this regard, in the context of the food security strategy, this article believes that China's agricultural subsidy policy should follow the idea of adapting to international rules and being guided by green development, further improving the directivity and accuracy of subsidies, and continuously enriching the agricultural subsidy policy framework, and improve the agricultural subsidy management system that is compatible with rural revitalization.

Key Words: agricultural subsidies; food production; food security; peasants' income growth