

# 我国农业补贴政策的演变问题与优化路径分析

黄晓东

重庆三峡学院

DOI:10.12238/as.v8i4.2900

**[摘要]** 本文深入探讨了我国农业补贴政策的发展历程,包括不同阶段的政策目标、补贴形式和实施效果。当前农业补贴政策在实施过程中仍存在一些值得关注的改进空间,具体表现为:补贴结构的区域适配性有待进一步提升,补贴标准与农业生产实际需求的动态联动机制尚需完善,以及补贴资金监管体系的协同性和精准性仍需加强,通过对国际先进农业补贴经验的借鉴,提出了优化我国农业补贴政策的路径,旨在提高农业补贴政策的精准性和有效性,保障我国农业的可持续发展和粮食安全,保障农业产业作物的正常产出。

**[关键词]** 农业补贴政策; 现状分析; 国内外农业补贴分析; 农业补贴保障

中图分类号: F307 文献标识码: A

## Analysis of the Evolution, Problems and Optimization Path of Agricultural Subsidy Policies in China

Xiaodong Huang

Chongqing Three Gorges University School

**[Abstract]** This paper deeply discusses the development course of agricultural subsidy policy in China, including policy objectives, subsidy forms and implementation effects in different stages. There are still some room for improvement in the implementation of the current agricultural subsidy policy, which are as follows: The regional adaptation of the subsidy structure needs to be further improved, the dynamic linkage mechanism between the subsidy standard and the actual demand of agricultural production needs to be improved, and the synergy and precision of the subsidy fund supervision system needs to be strengthened. Through the reference of the international advanced agricultural subsidy experience, the path to optimize China's agricultural subsidy policy is proposed, aiming to improve the accuracy and effectiveness of agricultural subsidy policies. Ensure the sustainable development and food security of China's agriculture, and ensure the normal output of agricultural industry crops.

**[Key words]** analysis of agricultural subsidy policies; current situation; domestic and international agricultural subsidy analysis; agricultural subsidy guarantee

### 引言

农业是国民经济基础,对国家稳定与发展至关重要。农业补贴政策是各国支持、保护农业的重要手段。自新中国成立以来,依据不同时期农业发展特点与需求,实施系列补贴政策。2004年起,连续二十年中央一号文件出台多项农业支持政策,加大三农补贴力度,稳定粮食生产、增加农民种粮收益。因农业具有弱质性、不稳定性及市场竞争力弱等特点,需政府介入调控、给予支持,以实现可持续发展,保障国家经济稳定与社会和谐。现行农业补贴政策在保障粮食安全、促进农民增收、推动农业现代化等方面作用显著,随着经济社会发展,也暴露出问题,需调整完善。我国农业从传统向现代转型,从家庭分散经营、生产效率

低,转向规模化、专业化、集约化发展。政策导向也从注重产量,转向关注质量效益、生态保护与农民持续增收。农业补贴政策需适应这一变化,从单纯生产补贴向综合补贴转变,如在保障粮食安全基础上,加大对绿色农业、生态农业、农业科技创新的补贴,推动农业全面可持续发展。以农机购置补贴为例,其鼓励农民和农业经营主体购置先进农机,实现机械化作业,提高耕种、收割、灌溉等环节速度与精度,减少人工误差和资源浪费,提升农业生产效率,促进农业规模化、集约化发展。通过筛选国内外农业补贴相关文献,以“农业补贴政策”“农业补贴效应”“农业补贴保障”等关键词收集信息并深入对比分析,得出结论,同时对国内外农业补贴政策情况。先确定研究主题,如农业补贴政策

对农民收入的影响、不同国家政策比较、政策演变对农业可持续发展的作用等,明确研究方向。再依据主题设定目标,像揭示政策影响农民收入的机制、找出我国与发达国家政策差异及借鉴点、总结政策演变经验优化现有政策等,研究目标指导后续文献收集、整理与分析。最后汇总文献中的数据和内容。

## 1 我国农业补贴政策的演变历程

### 1.1 计划经济时期(1949-1978年)

这一时期,我国农业补贴政策主要是国营拖拉机站的“机耕定额亏损补贴”,旨在提升农业机械化水平与生产效率。政府还调控农产品价格保障农民基本收益。但长期低价收购农产品,抑制了农民生产积极性。当时市场化经济水平低,农业补贴政策及发展方式较为单一以“机耕定额亏损补贴”形式出现,之后逐渐扩展到农用生产资料的价格补贴、农业生产用电补贴、贷款贴息补贴等方面,主要目的是支持农业生产,降低农业生产成本,提高农业生产效率<sup>[1]</sup>。

### 1.2 农产品价格补贴阶段(1978-1992年)

随着改革开放的推进,我国逐步放开农产品市场,为了缓解农产品价格上涨对消费者的压力,政府开始实施农产品价格补贴政策。对粮食、棉花等主要农产品实行价格支持,通过财政补贴来稳定市场价格。随着农村家庭承包经营责任制改革的推进,中央连续五年发出1号文件,取消了农产品统派购制度,逐步改变工农产品交换价格“剪刀差”政策,同时中央对乡镇企业实行信贷、税收优惠,设立了农业发展基金,并由中央财政和地方财政共同安排发展粮食生产专项资金。20世纪90年代建立粮食收购保护价制度,设立了粮食风险基金等国家专项储备基金,强化了农产品市场调节的功能,稳定农产品市场价格,保障农民利益。<sup>[2]</sup>

### 1.3 农业生产资料补贴阶段(1992-2002年)

这一阶段,为了减轻农民负担,降低农业生产成本,政府加大了对农业生产资料的补贴力度。对化肥、农药、种子等生产资料进行补贴,同时逐步取消了一些不合理的税费,提高了农民的农业生产积极性。受亚洲金融危机和长江流域百年不遇洪灾影响,国家实施积极的财政政策,农业基础设施和生态建设成为投入重点,以改善农业生产条件和生态环境1998年开始着手研究农村税费改革,2000年率先在安徽省开展试点,2002年试点扩大至全国20个省区<sup>[3]</sup>,减轻农民负担,为农业发展创造良好的政策环境。

### 1.4 农业补贴政策体系初步形成时期(2003-2012年)

2003年我国开始实施良种补贴政策,随后陆续出台了粮食直补、农资综合补贴等政策。2006年全面取消农业税,进一步减轻了农民负担。这些政策形成了我国农业补贴政策的基本框架,补贴范围不断扩大,补贴力度逐步增强,对于保障粮食产量和农民收入起到了关键作用。

### 1.5 农业补贴政策调整完善时期(2012年至今)

随着农业现代化进程的加快和国际农产品市场竞争的加剧,我国农业补贴政策进入调整完善阶段。开始注重补贴的精准性

和绿色发展导向,例如实施耕地地力保护补贴,鼓励农民保护耕地质量;开展农机购置补贴,促进农业机械化水平提升;同时探索对新型农业经营主体的补贴方式,以适应农业产业结构调整的需要。

## 2 我国农业补贴政策的现状分析

### 2.1 补贴类型与规模

我国农业补贴体系涵盖多种类型,主要包括粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机购置补贴、耕地地力保护补贴等。近年来,财政对农业补贴的投入持续增加,2024年中央财政农业相关转移支付资金规模已突破1.2万亿元,较2020年增长约23%。补贴重点聚焦于粮食安全、生态保护与农业现代化,如深松整地、节水灌溉、秸秆还田等绿色生产技术的推广,以及农机装备升级等领域,有效保障了粮食产能和农民收入。

### 2.2 补贴对象

补贴覆盖农业生产经营主体及相关从业者和经济作物(蔬菜、水果等)的农户,依据种植面积或产量直接获得补贴者:

个体农民:包括种植粮食作物(小麦、水稻、玉米等)。

农场工人:在国有农场或规模化私人农场中从事生产、管理的劳动者,其所在经营主体可通过农机购置补贴等政策间接受益。

农业经营组织:涵盖农业合作社、家庭农场、农机服务组织等,重点支持其购置新型农业机械、开展规模化生产。

特殊群体:部分地区对脱贫户、返乡创业农民等群体实施定向补贴,助力乡村振兴。

### 2.3 补贴方式

补贴发放以多元化形式实现精准支持:

现金直补:直接向农民或经营主体发放货币资金,如粮食直补按种植面积每亩补贴80-120元,通过“一卡通”直达账户。

实物补贴:以优质种子、化肥、农药等农资形式发放,2024年中央财政专项安排200亿元用于春耕物资补贴。

差价补贴:对农机购置实行定额补贴,补贴比例通常为机具售价的30%,最高限额达15万元/台(如大型联合收割机)。

贴息贷款:通过农业信贷担保体系,对经营主体购置农机、建设仓储设施等提供低息贷款支持。

项目奖补:对符合条件的绿色生产、数字农业等项目给予资金奖励,如秸秆综合利用示范县最高可获500万元奖补。

## 3 我国农业补贴政策存在的问题

### 3.1 补贴结构有待优化

我国农业补贴中,生产性补贴占比大,收入性补贴不足。生产性补贴虽能提升农业生产效率,但对农民收入直接提升效果欠佳,在农民增收压力大时,该补贴结构不利于快速提高农民生活水平。

随着可持续发展理念普及,农业绿色发展成为关键。但当前农业补贴中,鼓励生态农业、有机农业等绿色生产方式的补贴占比过低,难以引导农民转变生产方式、保护农业生态环境。

### 3.2 补贴标准的科学性与精准性需提升

我国东西部等不同地区农业生产条件差异显著,土地质量、气候条件等各不相同。然而当前农业补贴标准多为全国或按省统一,未充分考量区域差异,补贴精准性欠缺。

不同农业产业,像粮食作物与经济作物,在生产成本、市场风险等方面存在区别,对补贴需求也不一样。但补贴政策设计时,对产业差异关注不足,无法针对性补贴。

### 3.3 监管机制需进一步完善

补贴资金发放过程中,部分地区仍存在虚报种植面积、冒领补贴等不规范现象,影响了财政资金的精准投放。此外,部分补贴项目的实施监管尚不完善,例如农机购置补贴中,对农机质量和使用情况的跟踪管理仍有提升空间。农业补贴政策与农村金融、农业保险等配套政策的协同性也需加强,以形成更高效的政策合力,增强农民应对市场风险的能力。

## 4 国际农业补贴政策经验借鉴

### 4.1 美国农业补贴政策经验

(1) 补贴依据科学合理。补贴依据主要是农场的种植面积、产量历史等,通过建立完善的农业信息系统,准确评估农场的补贴需求,提高补贴的精准性。

(2) 注重农业环境保护补贴。美国有大量的补贴用于鼓励农场主采取环境保护措施,如休耕补贴、土壤保护补贴等,推动农业的绿色发展。

### 4.2 日本农业补贴政策经验

日本农业补贴主要针对小规模农户和特定农业产业,如山区、半山区的农业生产,保障这些脆弱地区的农业发展和农民收入。

日本通过大量补贴鼓励农业科技创新和推广,提高农业生产的科技含量,增强农产品的竞争力。

## 5 我国农业补贴政策的优化路径

### 5.1 补贴标准

#### 5.1.1 分产业差异化补贴标准

(1) 粮食作物。小麦:黄淮海主产区120元/亩,南方丘陵区80元/亩。

水稻:东北粳稻150元/亩,长江流域籼稻120元/亩。

玉米:东北产区130元/亩,西北产区110元/亩。

(2) 经济作物。露地蔬菜:50-80元/亩(设施蔬菜叠加30%补贴)。

水果:苹果100元/亩,柑橘80元/亩(有机认证上浮20%)。

中药材:道地药材补贴200元/亩,非道地150元/亩。

### 5.2 优化补贴结构

适当增加收入性补贴比重,通过直接补贴农民收入的方式,

如对低收入农户、从事特色农产品生产的农户等给予额外补贴,提高农民的整体收入水平。

设立专门的绿色农业补贴项目,对采用生态农业、有机农业生产方式的农户和经营主体给予更多补贴。例如,对减少化肥、农药使用量,采用生物防治病虫害的农户进行奖励;对发展循环农业,如利用畜禽粪便生产有机肥的经营主体给予补贴。

### 5.3 完善监管机制

借助大数据、卫星遥感等信息技术,建立严格审核机制,核实补贴面积、对象信息。强化对基层工作人员培训与监督,杜绝虚报、冒领。

针对农机购置补贴,加强农机质量抽检,建立使用跟踪机制,保障用于农业生产。对耕地地力保护补贴等项目,定期检查耕地保护情况,违规农户减少或取消补贴。

### 5.4 提高补贴科学性和精准性

#### 5.4.1 地理空间差异化

(1) 建立“气候-土壤-成本”三维评估模型。将全国划分为5大补贴区(东北寒地、华北旱作、长江流域、华南热作、西北干旱区),设定差异化补贴系数(0.8-1.2)。

示例:东北寒地玉米补贴系数1.2,华南热作区橡胶补贴系数0.8。

(2) 实施生态功能补贴梯度。黑土地保护补贴:土壤有机质含量每提升0.1%,补贴20元/亩。

节水灌溉补贴:滴灌设施补贴400元/亩,智能水肥一体化补贴600元/亩。

## 6 结论

我国农业补贴政策成效显著,经济社会发展仍然面临诸多问题。可通过优化补贴结构、完善监管机制等举措,提升补贴政策有效性与精准性。同时,借鉴国际经验,结合国情完善政策,以适应农业现代化、保障粮食安全,推动农业可持续发展与农民持续增收。未来需关注政策实施效果,依实际优化,确保政策目标达成。

### [参考文献]

[1]王昊.农业补贴政策的发展与完善[J].智慧农业导刊,2023,3(24):117-120.

[2]张宁.基层农业统计工作对服务农村经济建设的作用[J].农业开发与装备,2024,(09):105-107.

[3]杜晓燕.发达国家农业补贴政策对我国的启示[J].经济研究导刊,2024,(17):9-12.

### 作者简介:

黄晓东(1999--),男,广东人,研究生,农业管理硕士在读。