

# 中国大豆补贴政策的演进与问题诊断

孟凡黎

重庆三峡学院财经学院

DOI:10.12238/as.v8i11.3489

**[摘要]** 本文聚焦我国大豆产业自给率下滑、国际环境复杂双重困境。国内受土地约束、成本上涨及农户积极性低,国际遭WTO规则限制与地缘冲突冲击。依“激励-效率-规则”三维框架,评估补贴政策效能,借鉴美巴欧经验、结合小农户特征,提出精准补贴、产业链协同与绿色发展路径。研究提出,优化资金分配与激励机制,强化政策动态调整与制度创新,推动技术进步与规模化经营,助力实现粮食安全与国际竞争力双目标,为政策制定提供参考。

**[关键词]** 大豆补贴政策; 效能提升; 双重困境; 精准补贴; 产业协同

**中图分类号:** S565.1 **文献标识码:** A

## The Evolution and Problem Diagnosis of China's Soybean Subsidy Policy

Fanli Meng

Chongqing Three Gorges University School of Finance and Economics

**[Abstract]** This paper focuses on the dual predicaments of the declining self-sufficiency rate of China's soybean industry and the complex international environment. Domestically, it is affected by land constraints, rising costs, and low farmer enthusiasm; internationally, it faces impacts from WTO rule restrictions and geopolitical conflicts. Based on the "incentive-efficiency-rule" three-dimensional framework, the paper evaluates the effectiveness of existing subsidy policies, draws on experiences from the US, Brazil, and the EU, and combines the characteristics of China's small-scale farmers to propose paths of targeted subsidies, industrial chain coordination, and green development. The study suggests optimizing fund allocation and incentive mechanisms, strengthening dynamic policy adjustments and institutional innovation, promoting technological progress and large-scale operation, helping achieve the dual goals of food security and international competitiveness, and providing reference for policy formulation.

**[Key words]** soybean subsidy policy; effectiveness enhancement; dual dilemma; precise subsidies; industrial coordination

### 1 绪论

粮食是全人类赖以生存和发展最基本的物质条件,粮食安全是世界各国政府关注的全局性重大战略问题<sup>[1]</sup>。在世界百年未有之大变局下,保障粮食安全成为各国共识。近年来,我国粮食进口量从2000年的1360万吨增至2022年的1.47亿吨,年均增幅11.44%,自给率从93.6%降至82.4%，“卡脖子”风险加剧。大豆作为关键粮油饲料作物,进口依赖问题尤为突出:1952年我国大豆产量占世界81%,如今国际排名跌至第四,2023年自给率仅15%,85%的需求依赖进口,进口来源集中于巴西(60%)、美国(30%)和阿根廷(7%)。

国内层面,2000-2015年受替代作物效益更高、进口大豆价格冲击等影响,2000年我国大豆的播种面积约为 $1.4 \times 10^8$ 亩,之后受国内种植比较效益低及国外低价大豆的冲击,播种面积持

续下降,2015年跌至谷值 $1.02 \times 10^8$ 亩。此后,随着国家对大豆产业加大扶持,播种面积有所上升,2022年回升至 $1.54 \times 10^8$ 亩<sup>[2]</sup>。但仍仅能满足约20%的国内需求,消费端升级加剧供需失衡。2017/18年度大豆需求量达1.1亿吨,而国产大豆多用于食用,压榨用豆高度依赖进口。国产大豆生产成本达6150元/公顷,远超美国转基因大豆的3300元/公顷,加工企业使用国产大豆的利润率仅为进口大豆的一半,形成“成本高-利润低-依赖进口”的恶性循环。

大豆补贴政策经历临时收储、目标价格补贴和生产者补贴3个阶段,呈现“投入增长与产出脱钩”的特征。临时收储导致国内外价格倒挂、库存高企;目标价格补贴覆盖成本有限、精准性不足;生产者补贴虽推动2022年产量同比增长23.7%,但单产仍较美国低40%,且未破解产业低附加值困境。

国际层面, WTO《农业协定》要求“黄箱政策”补贴占农业总产值比例不超过8.5%, 我国当前补贴占比已达2.3%, 叠加其他作物补贴后逼近上限, 引发国际贸易摩擦风险。加入WTO后, 我国取消大豆进口配额与出口补贴, 关税降至3%-5%, 外资趁机垄断85%的油脂产能, 四大跨国粮商主导全链条布局。地缘政治进一步加剧供应链脆弱性, 俄乌战争导致乌克兰大豆进口量骤降72%, 中美战略博弈中美国限制农业技术对华出口, 我国反制关税推高国内企业采购成本, 2023年巴西单方面提价导致我国进口成本上涨18%。

本研究的目标在于明确双重困境下大豆补贴政策的核心矛盾, 整合国内外研究差异, 提炼小规模种植、技术落后、进口依赖三大制约因素, 弥补现有研究在双重困境交互分析、国际规则运用、地缘冲突应对等方面的不足。理论意义上, 构建“政策激励—市场效率—国际合规”三维框架, 推动农业政策研究向动态复杂性范式升级; 实践意义上, 针对85%进口依赖的产业链风险, 提炼可操作的政策工具组合, 为优化补贴结构、建立多元化进口体系提供决策依据。

## 2 理论基础与文献综述

农业领域存在多维度市场失灵, 正外部性未补偿、公共产品投入不足、信息不对称等问题突出, 需通过公共财政投入、弱质产业扶持、农业多功能性补偿等政策工具矫正。具体到大豆产业, 我国大豆育种领域的公共产品投入缺口尤为显著。2020-2023年我国大豆育种研发投入强度, 即研发经费占产业总产值比重, 仅0.3%, 远低于美国的2.1%和巴西的1.5%, 导致国产高蛋白大豆品种, 蛋白含量 $\geq 45\%$ 的占比不足18%, 而美国同类品种占比达75%, 巴西也超过40%。同时, 小农户信贷可得性不足加剧市场失灵——东北大豆主产区户均种植面积 $< 10$ 亩的小农户, 信贷获批率仅28%, 远低于户均种植面积 $> 50$ 亩的规模农场的65%。资金短缺导致43%的小农户无法购置高性能播种机, 单产较规模农场低15%-20%。粮食安全兜底机制通过生产能力(耕地保护、技术突破)、流通体系(价格稳定、应急储备)、生产者利益(收入保障、风险共担)三重维度构建防护网络。

农业补贴政策又是一把双刃剑, 不适宜的实施方案会不可避免的扭曲农产品市场价格和生产要素市场价格。例如, 我国粮食最低价收购政策开始于2004年, 起初以托市为目的的最低收购价是低于市场收购价格, 但时过境迁, 现在我国粮食最低收购价格已经远远高于国际市场价格, 不仅带来了沉重的财政负担, 而且扭曲了农产品的市场价格。虽然可以在短期内对农民收入形成保护, 但损害的却是长远的农业发展空间<sup>[3]</sup>。短期可扩大种植规模, 如黑龙江2022年大豆种植面积增长27.7%; 长期则可能扭曲价格信号、固化种植结构, 导致“高投入、低效益”锁定。这种锁定效应在东北大豆主产区尤为明显, 2017-2022年生产者补贴推动黑龙江大豆种植面积增长51%, 但单产仅提升10%, 每亩化肥投入减少18.68元, 农药与机械投入同步收缩23%, 部分低洼地区因忽视土壤改良, 单产甚至下降5%-8%, 形成“面积扩张但效率停滞”的粗放模式<sup>[4]</sup>。精准化与绿色化是政策优化的核心方

向, 需通过精细识别补贴对象、绑定生态指标、构建全产业链协同机制, 实现资源靶向投放与可持续发展。

国内研究围绕政策效果、优化路径、执行机制与国际规则衔接展开。在政策效果评估方面, 研究存在显著争议: 支持方以黑龙江为例, 指出2020-2022年生产者补贴使大豆种植户均增收1200元, 户均种植面积从8亩扩大至12亩; 质疑方则强调, 2019年黑龙江大豆-玉米补贴差达225元/亩, 导致部分农户盲目改种大豆, 黑龙江肇东市出现“玉米改豆后, 因配套农机不足, 收割成本增加20元/亩”的情况, 且种植趋同导致黑龙江大豆占全国产量比重超60%, 加剧病虫害传播风险。政策效果存在区域异质性与适应周期, 优化路径聚焦全产业链补贴与风险对冲机制, 执行机制面临“效率与精准”的二元困境, 与国际规则衔接探索“绿箱”转换与产业链协同的合规路径。

国际经验方面, 美国实行“价格-收入”双重保障政策, 但高补贴引发贸易扭曲; 美国《2018年农业法》为大豆设定每蒲式耳8.40美元的价格损失保障(PLC)参考价, 2023年因国际大豆价格跌至每蒲式耳7.20美元, 美国政府向豆农发放补贴126亿美元, 虽保障了农户收益, 但导致大豆库存积压超3000万吨, 长期压低全球大豆价格12%-15%, 造成巴西、阿根廷等国年出口收益损失逾20亿美元。巴西以价格保护与出口激励为核心, 却导致生态破坏与小农利益受损; 巴西玛瑙斯州为大豆出口企业提供15%的所得税减免, 2018-2023年该政策推动大豆出口量增长48%, 但也导致亚马逊雨林边缘大豆种植区扩张6200平方公里, 年生态成本超20亿美元, 且小农土地占有率从35%降至17%, 加剧社会矛盾。欧盟通过CAP改革实现“绿箱”转型, 将30%补贴与生态指标绑定, 推动农业可持续发展。例如德国对实行“大豆-小麦轮作”的农户额外发放每公顷120欧元的生态补贴, 2022年该类农户大豆单产较常规种植高8.3%, 化肥使用量减少21%; 法国则要求农场至少7%土地休耕, 否则取消30%的补贴资格, 2020-2022年法国大豆种植区土壤有机质含量提升0.5个百分点。三国经验表明, 政策需平衡补贴强度、生态保护与贸易合规性。

## 3 中国大豆补贴政策的演进与问题诊断

我国大豆补贴政策演进呈现鲜明阶段特征: 普惠制阶段(2004-2015年)以临时收储与耕地面积补贴为核心, 补贴标准与市场脱节, 单产增速停滞; 差异化试点阶段(2016-2020年)强化主产区补贴强度, 实施大豆-玉米差异化补贴, 但区域割裂明显, 非主产区出现“增产反亏”; 精准化探索阶段(2021年至今)推行生产者补贴+轮作补贴双轨制, 依托数字化平台优化发放, 但小农户面临技术适配瓶颈, 数字鸿沟加剧政策覆盖偏差。

当前政策以双轨制直接补贴为核心, 主产区大豆补贴显著高于玉米, 配套轮作补贴、最低收购价、完全成本保险、农机购置补贴等支持措施, 2023年黑龙江大豆补贴238元/亩, 机械化率突破92%。具体来看, 轮作补贴在东北主产区标准为150元/亩, 西北棉豆轮作试点补贴为200元/亩, 2023年全国轮作补贴覆盖大豆面积2000万亩, 推动土壤有机质含量提升0.3个百分点; 最低收购价方面, 2023年东北地区大豆最低收购价为每斤2.3元,

较2022年提高0.05元,覆盖80%的食用大豆产区;完全成本保险试点覆盖黑龙江、吉林等6省,保障金额达每亩1200元,覆盖生产成本的90%,2023年累计赔付超10亿元,惠及50万户农户。实施机制上,中央与地方财政按7:3比例分担资金,中央政府采取“一卡通”或“一折通”的方式对粮农进行“直补”,2020年中央财政安排补贴资金207.9亿元。在执行流程中,市级政府组建由财政、农业、统计部门构成的协调工作组,每年3-4月开展种植面积核查,5月底前完成补贴发放,2023年全国大豆补贴资金兑付率达98%,但仍有2%的资金因面积核实争议延迟发放。初步效果显示,2022年东北大豆种植面积增长27.7%,2023年达1.26亿亩,但单产仅1.8吨/公顷,远低于国际水平,对外依存度仍高达85%,2023年进口量9651.8万吨,占进口粮食总量的58.7%<sup>[5]</sup>。

核心问题主要体现在三方面:一是政策设计缺陷,补贴标准僵化,未充分区分农户规模差异,小农户绿色生产需求未获有效覆盖,仅3%补贴资金与生态目标挂钩,发放方式粗放;二是执行效能不足,补贴资金存在截留与兑付滞后问题,行政成本占比超10%,区域分配失衡,2023年黑龙江补贴占全国45%,黄淮海等产区不足10%;三是国际规则冲突,黄箱补贴逼近WTO8.5%上限,2022年美国在WTO起诉我国大豆生产者补贴,指控其“变相支持产量”,涉及补贴金额达340亿元,虽我国援引“绿箱政策豁免”胜诉,但暴露政策透明度不足的风险;中美第一阶段经贸协议要求取消进口关税配额,2023年我国大豆进口关税维持在3%,低价进口大豆冲击国内市场,其中美国大豆到岸价较国产大豆低800元/吨,导致东北部分大豆加工企业开工率不足40%。频繁遭遇国际质疑与诉讼,中美第一阶段经贸协议要求取消进口关税配额,低价进口大豆冲击国内市场。

针对上述问题,政策优化需从四方面发力:一是构建精准化补贴体系,按农户规模、区域生产条件、绿色生产水平实施差异化补贴,建立动态联动机制,依托遥感、区块链技术优化面积核验;二是推动产业链协同发展,加大高蛋白品种研发与深加工支持,建立“种植-加工-流通”利益联结机制,强化基础设施投入,推广带状复合种植技术;三是强化绿色可持续转型,提高绿色补贴占比,将生态行为与补贴直接挂钩,借鉴欧盟交叉履行机制;四

是提升国际规则适配性,加快黄箱补贴向绿箱转型,构建多元化进口体系,积极参与国际规则制定。

#### 4 结论与展望

面对国内资源约束与国际规则压力的双重困境,提升大豆补贴政策效能已成为保障国家粮食安全与提升产业竞争力的关键环节。本文基于“激励—效率—规则”三维分析框架,系统梳理了中国大豆补贴政策的演进脉络与现实困境,指出当前政策在精准性、协同性与可持续性方面仍存短板。借鉴美国、巴西、欧盟等国际经验,并结合我国以小农户为主体的国情特征,研究提出应着力构建差异化的精准补贴机制、推动产业链上下游协同发展、强化绿色生态导向,并增强政策在国际规则中的合规性与灵活性。

未来,大豆补贴政策优化不仅要在技术层面实现从“普惠”到“精准”的跨越,更要在制度层面推动从“生产支持”到“系统赋能”的转型,通过政策工具的组合创新与动态调整,激活农户种植积极性,提升全要素生产率,构建更具韧性竞争力的大豆产业体系。唯有如此,方能在复杂多变的国际环境中稳步提升大豆自给能力,筑牢国家粮食安全底线。

#### [参考文献]

- [1]辛翔飞,刘锐,王济民.破除自给率越高粮食越安全的迷误[J].农业经济问题,2020,(10):19-31.
- [2]闫琰,王秀东,王济民,等.“双循环”背景下国家粮食安全战略研究[J].中国工程科学,2023,25(04):14-25.
- [3]马静.简论西部地区农业自我发展能力[J].农业经济,2017,(01):50-52.
- [4]王新刚,司伟.大豆补贴政策改革实现大豆扩种了吗?——基于大豆主产区124个地级市的实证[J].中国农村经济,2021,(12):44-65.
- [5]朱满德,程国强.提高种粮积极性:中国粮食生产支持政策的完善与转型[J].中州学刊,2023,(12):61-69.

#### 作者简介:

孟凡黎(1989--),女,汉族,河北张家口人,在读研究生,研究方向为农业管理专业。