

Study on China's Food
Subsidy Policy and Its
Effect in Reform Process

粮食

改革进程中我国 补贴政策及实施效果研究

保障国家粮食安全，确保农民收入稳定增长，是现阶段我国农业发展面临的双重任务。尤其近年来，国内粮食形势愈发严峻，国内外粮价倒挂严重，生产成本不断攀升，我国粮食补贴政策能否实现粮食增产、农民增收的政策预期效果至关重要。

王秀东 刘斌 费文俊 高忠敏 /著

粮食

改革进程中我国
补贴政策及实施效果研究

王秀东 刘斌 费文俊 高忠敏 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

改革进程中我国粮食补贴政策及实施效果研究 / 王秀东等著.
—北京: 经济科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8040 - 4

I. ①改… II. ①王… III. ①粮食 - 政府补贴 - 财政政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812.0②F320

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 113911 号

责任编辑: 齐伟娜

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

改革进程中我国粮食补贴政策及实施效果研究

王秀东 刘 斌 费文俊 高忠敏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 9 印张 150000 字

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8040 - 4 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

Study on China's Food
Subsidy Policy and Its
Effect in Reform Process

前言

保障国家粮食安全，确保农民收入稳定增长，是现阶段我国农业发展面临的双重任务。尤其近年来，国内粮食形势愈发严峻，国内外粮价倒挂严重，生产成本不断攀升，形成价格“天花板”与成本“地板”双向挤压，我国农业补贴涉及的“黄线”政策已临近承诺支持总量（AMS）上限，我国粮食补贴政策能否实现粮食增产、农民增收的政策预期效果至关重要。本书围绕现行的粮食补贴政策展开研究，为进一步完善这一政策提供科学理论依据。

首先，本书界定了我国粮食补贴的相关概念，分析了粮食补贴政策经济学机理及理论依据，对粮食增产效果进行经济学分析，系统梳理了改革开放以来我国粮食补贴政策的演进历程，描述了我国现行补贴政策的实施现状。其次，本书在实地调研的基础上，对我国粮食补贴政策效果进行系统分析，分别从收入性补贴政策、生产性补贴政策和最低收购价政策三方面展开，其中对收入性补贴政策和生产性补贴政策的研究设置了山东、黑龙江和湖北三省作为调研点，采用随机抽样方法，在3个市（县）选择6个乡镇的30个行政村进行实地调研，共获取297份有效问卷，根据实地调研数据，选取农户粮食生产物质资本投入、粮食实际种植面积和粮食种植意愿等指标，分别采用双对数函数模型、多元线性回归模型和多元有序 Logistic 模型进行实证分析；同时选取山东、黑龙江和湖北三省具有代表性的农机合作社，通过典型案例分析方式验证我国农机购置补贴政策执行效果。对最低收购价政策，

本书选取白麦、早籼稻、中晚籼稻、粳稻四个具有代表性的品种，使用自回归移动平均模型（ARMA）对最低收购价政策的托市效应进行了实证检验。另外，本书还总结了主要发达国家农业补贴政策经验，作为借鉴。最后，根据全书研究结论，提出一些完善现行政策的具体建议。

研究结果表明：良种补贴政策对促进粮食生产和增加农民收入效果不明显，且对农户种粮意愿影响不显著，对增加农民收入作用有限，影响农户种粮意愿的因素有户主年龄、兼业程度和耕地面积；良种补贴仅占家庭总收入的0.24%，占种粮收入的0.97%；农机购置补贴政策调动了农机合作社购买农机设备积极性，在一定程度上对粮食生产和农民收入有积极的促进作用。收入性补贴政策给生产者和消费者都带来了好处，消费者获得了更多的收益；收入性补贴政策加大了政府财政负担，带来了社会总福利损失和市场效率低下；收入性补贴仅占农户家庭总收入的1.16%，政策对增加农户收入的作用有限；农户种粮意愿影响因素有户主年龄、兼业程度和总耕地面积，收入性补贴政策不影响农户种粮意愿。最低收购价制度显著降低了白麦、早籼稻、中晚籼稻的市场波动，托市效应较为明显，而政策对粳稻的托市效应并不显著。

基于以上研究，本书提出了六条政策建议：第一，加大农业生产关键技术补贴力度，挖掘粮食单产增产潜力；第二，加大农业生产促进性补贴力度，提高农民种粮积极性；第三，实施购销补贴政策，对加工企业实施购买补贴；第四，利用粮食期货市场，推动现货市场主体积极参与期货市场交易；第五，循序渐进，分品种稳步推进改革进程；第六，加强粮食市场运行管理机制建设，提升宏观调控能力。

本书是作者围绕保障国家粮食安全、推进农业生产、保护农民合理收入所选取的各自主题突出而又相互关联的三篇硕士学位论文——“我国粮食最低收购价政策研究”（刘斌）、“我国种粮农户收入性补贴政策效果研究”（费文俊）、“我国粮食生产性补贴政策效果研究”（高忠敏）基础上修订而成。全书力图对改革进程中我国粮食补贴政策及实施效果进行客观评估，并在相关政策推进、改革和完善进程中，略尽绵薄之力。不足之处，恳请读者批评指正。

作者

2017年2月

CONTENTS

第1章 导言 / 1

1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.3 研究内容和方法	3
1.3.1 主要内容	3
1.3.2 研究方法	4
1.4 技术路线	5
1.5 相关概念界定	6
1.5.1 补贴的含义	6
1.5.2 农业补贴的含义及分类	6
1.5.3 粮食补贴的含义	8
1.6 创新点与不足之处	8
1.6.1 创新点	8
1.6.2 不足之处	9

第2章 相关研究和文献综述 / 10

2.1 农业补贴政策理论基础	10
2.1.1 “基础地位—弱质产业”扶持理论	10
2.1.2 “追求公平—工业反哺”农业理论	11
2.1.3 激励理论	11
2.1.4 农户行为理论	11
2.1.5 “政治博弈—制度供求”均衡论	12
2.1.6 “外部性—生态价值”补偿论	12

2.2	相关文献综述	12
2.2.1	农业补贴经济学机理相关研究	13
2.2.2	农业补贴水平测算相关研究	14
2.2.3	粮食补贴政策效果评价方法相关研究	15
2.2.4	农业补贴政策效果相关研究	16
2.2.5	粮食补贴方式相关研究	18
2.2.6	粮食最低收购价相关研究	19
2.2.7	完善我国粮食补贴政策的建议及相关研究	22
2.2.8	简要评论	23

第3章 我国粮食补贴政策演进历程和现状 / 24

3.1	粮食补贴政策演进历程	24
3.2	粮食补贴政策分类	25
3.3	我国种粮农户收入性补贴政策实施情况	27
3.3.1	中央财政补助种粮农户收入性补贴资金情况	27
3.3.2	各地区种粮农户收入性补贴政策实施情况	28
3.4	我国粮食生产性补贴政策实施现状	29
3.4.1	良种补贴政策实施现状	29
3.4.2	农机购置政策实施现状	31
3.5	粮食最低收购价的实施情况	32
3.5.1	最低收购价的实施现状	32
3.5.2	对粮食生产的实际影响	34
3.5.3	最低收购价暴露出的缺陷	34
3.5.4	政策的扩展——粮油临时收储政策	36

第4章 粮食收入性补贴政策影响因素实证分析 / 37

4.1	样本选择和数据来源	37
4.1.1	样本选择	37
4.1.2	数据来源	38
4.1.3	样本基本特征	38
4.2	我国种粮农户收入性补贴政策效果相关因素分析	39
4.2.1	收入性补贴对农户粮食生产的影响	39

4.2.2	收入性补贴对农户收入的影响	41
4.2.3	认知和执行情况	42
4.2.4	收入性补贴政策对农户种粮意愿的影响	46
4.2.5	农户对收入性补贴政策的满意度	48
4.3	收入性补贴对农户粮食生产物质资本投入的影响分析	49
4.3.1	变量选取及说明	49
4.3.2	模型选择	51
4.3.3	模型结果及分析	52
4.4	收入性补贴对农户种粮积极性的影响分析	54
4.4.1	变量选取及说明	54
4.4.2	模型选择	56
4.4.3	模型结果及分析	57
4.5	收入性补贴对农户种粮意愿的影响分析	59
4.5.1	变量选取及说明	59
4.5.2	模型选择	61
4.5.3	模型结果及分析	61
4.6	本章小结	63

第5章 粮食生产性补贴政策效果实证分析 / 65

5.1	良种补贴政策效果计量模型分析	65
5.1.1	样本选取	65
5.1.2	样本基本特征	65
5.1.3	良种补贴对粮食生产的影响分析	69
5.1.4	良种补贴对农户收入的影响分析	76
5.2	农机购置补贴政策效果案例分析	78
5.2.1	典型案例（一）	79
5.2.2	典型案例（二）	79
5.2.3	典型案例（三）	80
5.2.4	农机购置补贴对粮食生产的影响分析	81
5.2.5	农机购置补贴对农户收入的影响分析	82
5.3	本章小结	83

第6章 粮食最低收购价的政策效应实证分析 / 85

6.1 我国大豆期货价格波动性实证分析	85
6.1.1 研究方法和数据来源	85
6.1.2 实证分析	87
6.2 粮食收购价政策的实证分析	92
6.2.1 模型简介	92
6.2.2 数据来源	93
6.2.3 实证分析	94
6.3 小结	97

第7章 部分发达国家粮食补贴政策的启示 / 99

7.1 美国	99
7.1.1 美国2014年农作物补贴政策调整的主要内容	99
7.1.2 美国农作物补贴政策调整的影响	102
7.1.3 美国农作物补贴政策调整对我国粮食补贴政策的启示	104
7.2 法国	105
7.2.1 法国不同阶段的粮食安全政策及措施	105
7.2.2 法国粮食政策对中国粮食政策的启示	109

第8章 政策建议 / 111

8.1 加大农业生产关键技术补贴力度, 挖掘粮食单产增产潜力	111
8.2 加大口粮安全保障补贴力度, 提高农民种粮积极性	111
8.3 实施购销补贴政策, 对加工企业实施购买补贴	112
8.4 利用粮食期货市场, 推动现货市场主体积极参与期货市场交易	112
8.5 循序渐进, 分品种稳步推进改革进程	113
8.6 加强粮食市场运行管理机制建设, 提升宏观调控能力	113

附录 粮食补贴调查问卷 / 114

参考文献 / 121

第 1 章

导 言

1.1 研究背景

粮食生产是世界各国国民经济发展的基础，尤其对于拥有 13 亿人口的中国来说，粮食生产更关系到国计民生。2000 年前后，在未出现大的自然灾害的情况下，我国粮食产量出现连续五年减产。到 2003 年，粮食产量减少到 43 070 万吨，引起了中央政府部门对国家粮食安全的担忧。当时，由于农村青年大量外出打工，农业劳动力数量锐减，农田机械作业能力低下，耕深不足，以及地力下降等原因，农民种粮积极性不高，粮食生产条件恶化，对我国粮食安全造成极大威胁。面对日益严峻的粮食生产形式，我国在 2004 年正式出台了粮食最低收购价政策，采用政策措施对粮食价格进行托底，保护农民利益，提高农民种粮积极性，进而保障国家粮食安全。根据《中国统计年鉴》数据显示：2004 ~ 2015 年，我国粮食产量实现了 12 年连续增产，全国粮食总产量由 46 947.0 万吨增至 62 143.5 万吨。但是随着市场化进程加快和城镇化推进，农资价格和劳动力价格呈逐年上涨趋势，而且近年来国际粮食市场形势严峻，国外粮食价格逐年下降，国内粮食价格却居高不下，农贸协定所承诺的农业补贴也逼近上限，农业资源过度使用，补贴“黄线”与农业资源“红灯”的约束开始凸显。

21 世纪以来，我国的农业政策进入了全面转型阶段。尤其是中央出台了在我国农业政策史上具有标志性意义的《中共中央关于推进农村改革发

展若干重大问题的决定》，制定了工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活的基本方针，出台了一揽子强农惠农政策。在此背景下，国家开始逐步建立对粮食领域的一系列补贴机制，提升粮食自给能力，稳定粮食市场，保障国家粮食安全。2016年，财政部和农业部联合发布通知，宣布在全国全面推开农业“三项补贴”改革，将此前发给种粮农民的农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴“三项补贴”合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。

2013年中央经济工作会议提出新的国家粮食安全战略，即“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”，明确提出确保“谷物基本自给，口粮绝对安全”是国家粮食安全的核心战略要求。近年来，尤其“十二连增”以来，我国粮食生产稳步发展，谷物尤其是口粮（水稻和小麦）始终保持较高自给水平。但随着国内外形势变化，粮食特别是口粮生产面临的情况越来越复杂。国内外粮食价格倒挂、比较效益下滑对粮食生产的影响越来越大，资源环境对粮食生产的硬约束不断趋紧，城乡居民对粮食品质和质量安全要求越来越高，经济发展新常态下如何调整完善现有农业支持保护政策，迫切需要深入研究现有支持政策对我国种粮农户的影响，进而提出一系列保障措施，确保我国新粮食安全战略顺利实施。

1.2 研究意义

我国实施的粮食生产支持政策主要包括价格支持政策和直接补贴政策。价格支持政策以粮食最低收购价为代表，是针对流通领域的政策。粮食补贴政策2016年以前以粮食直接补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴等“四补贴”为代表，是针对生产领域的政策。政策实施11年来，弊端逐渐显现，政策效果逐渐衰减，亟须完善。2013年中央农村工作会议提出，根据产量补贴粮食生产者，粮食补贴政策要实行挂钩补贴机制，提高补贴资金使用效率。2015年中央一号文件提出，要保持农业补贴政策连续性和稳定性，逐步扩大“绿箱”支持政策实施规模和范围，调整改进“黄箱”支持政策，充分发挥政策惠农增收效应，继续实施“四补

贴”政策，选择部分地区开展改革试点，提高补贴政策导向性和效能，这为粮食补贴政策改革指明了方向。

农业具有弱质性特征，极易造成农产品市场失灵，损害农民利益。对于拥有约9亿农民的中国来说，农业补贴关乎国家政治经济的稳定。因此，政府对农业进行扶植、对粮食进行补贴有着充分的政策依据和现实意义。尤其在进入工业反哺农业的阶段，全球农业政策不断变化，积极开展有效的粮食补贴政策有助于提升粮食自给能力，稳定粮食市场，保障国家粮食安全。使我国农业补贴政策充分发挥作用是一个极具现实性和紧迫性的问题。

本书研究的主要目的是通过系统梳理我国粮食补贴政策的演进历程，介绍我国粮食补贴政策实施现状，并通过调查统计分析和实证分析验证粮食补贴政策效果，根据研究结果，提出相关政策建议，完善我国粮食补贴政策，使该政策更好地达到粮食增产和农民增收的预期效果，进而保障国家粮食安全、确保口粮绝对安全。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 主要内容

基于本书的研究目标和思路，全书主要包括以下八个部分。

第1章：导言。主要介绍了本书的选题背景、研究的意义和目的、研究的主要内容和方法，以及技术路线图和研究的创新点、不足等。

第2章：相关理论基础与文献综述。对粮食补贴的相关理论进行了概述，阐述了国内外关于农业补贴政策和粮食补贴政策的研究现状。

第3章：粮食政策历程和实施情况。梳理了新中国成立以来粮食政策发展历程，介绍近年来我国收入性补贴政策、生产性补贴政策和最低收购价政策的实施现状。

第4章：收入性补贴政策实证分析。首先对调研的样本信息进行了相关的描述和统计分析，在此基础上，选取相关指标对我国种粮农户收入性

补贴政策效果进行实证分析。

第5章：生产性补贴政策实证分析。本章将良种补贴和农机购置补贴分开讨论，将粮食生产和农户收入作为效果指标，通过实地调研的数据分析，对良种补贴政策效果进行计量模型分析和统计分析；同时选取调研地区有代表性的农机合作社，对农机购置补贴政策效果进行案例分析。

第6章：粮食最低收购价政策的实证分析。本章是对我国粮食最低收购价政策托市效应的实证分析，主要包括对现行最低价政策实施现状的实证研究和托市效应的模型定量分析。

第7章：部分发达国家粮食补贴政策的启示。本章通过分析美国和法国粮食政策，总结对我国的启示，为我国制定粮食政策提供借鉴。

第8章：研究结论和政策建议。基于以上各章节的研究结论，提出相关政策建议。

1.3.2 研究方法

本书的研究方法包括查阅文献法、实地调研法、计量分析法和案例分析法。

(1) 文献查阅法。通过对现有文献的搜集和整理，归纳总结国内外学者对粮食补贴政策的研究，深入了解我国粮食补贴政策，并发现现有研究的不足。

(2) 实地调研法。笔者设计了调查问卷，主要针对我国粮食补贴政策效果相关指标进行问题设置，包括农户基本特征、农户生产情况、农户收入情况、粮食补贴认知和执行情况以及农户意愿和满意度等五个方面。为使得样本具有代表性和多样性，并涵盖玉米、小麦和水稻主产区，本书选取黑龙江、山东和湖北三个粮食主产区作为调研地点，采用随机抽样调查的方法，在巴彦县、绥化市、菏泽市、鄞城县、武穴市和黄梅县等6个县（市）选择7个乡镇的30个行政村（屯）进行实地调研，调研人员采取入户调研的方式，最大限度地保证了调研问卷的有效性和数据的真实性，共发放调研问卷302份，回收有效问卷297份。

(3) 计量分析法。本书采用随机抽样调查方法,采用双对数函数模型、多元线性回归模型和多元有序 Logistic 模型对样本数据进行计量分析,验证我国现行粮食补贴政策实施效果,为完善我国粮食补贴政策提供具有可操作性的建议。

(4) 案例分析法。又称个案分析法和典型分析法,是指通过对有代表性的现象或事物进行严谨深入的研究,进而获取该现象或事物总体特征的研究方法。本书通过与调研区域典型农机合作社社长进行深度访谈,根据调研数据进行深入分析,验证我国农机购置补贴政策实施效果。

1.4 技术路线

本书研究的技术路线如图 1-1 所示。

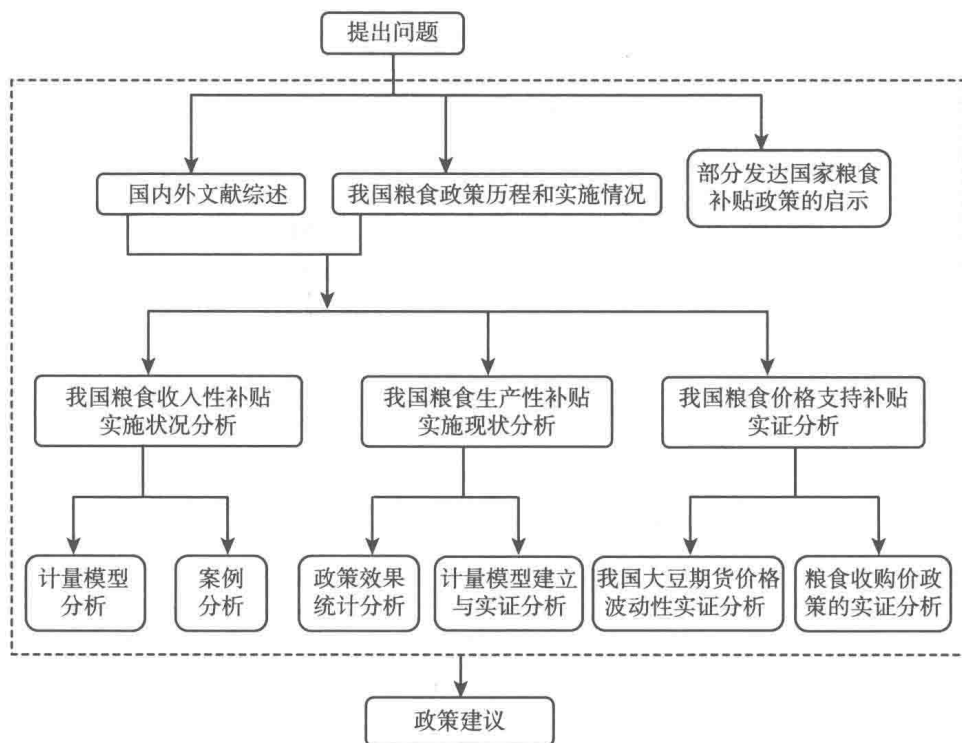


图 1-1 技术路线图

1.5 相关概念界定

1.5.1 补贴的含义

世界贸易组织对补贴作了如下定义：政府或公共机构专门针对某一企业或产业授予的一项具体利益，可以是提供财政资助，或者采取收入或价格支持措施。可以看出，补贴有以下几个特点：主体是政府或公共机构；客体是某一企业或产业，并不是国民经济中所有企业或产业，并且客体获得了具体利益；补贴措施多样，包括财政资助、收入或价格支持。

1.5.2 农业补贴的含义及分类

农业补贴，是政府或公共机构专门针对农业生产者或农产品、农业部门的补贴。世界贸易组织（WTO）和经济合作与发展组织（OECD）从不同角度对农业补贴进行了分类。

世界贸易组织《农业协定》将农业补贴政策分为两类：一是需削减的支持政策即“黄箱政策”，成员国需逐步削减；二是不需削减的支持政策，包括“绿箱政策”和“蓝箱政策”（见表1-1）。

表 1-1 WTO《农业协定》的农业补贴政策分类

分类	政策	主要内容
受削减承诺约束	黄箱政策	(1) 政府对农产品的直接价格干预和补贴；(2) 种子、肥料、灌溉等农业投入品补贴；(3) 农产品营销贷款补贴；(4) 休耕补贴
免于削减	绿箱政策	(1) 农业一般服务补贴；(2) 粮食安全储备费用补贴；(3) 国内粮食援助；(4) 对生产者的直接支付；(5) 与生产不挂钩的直接收入补贴；(6) 自然灾害救济补贴；(7) 环境保护或地区援助计划下的补贴
	蓝箱政策	与农产品限产计划有关的补贴，如休耕补贴等

表1-1中,“黄箱政策”干预了农产品贸易,成员国在不超过一定标准的条件下需逐步削减;“绿箱政策”是不具有给生产者提供价格支持作用的补贴措施,不影响农产品贸易,成员国不承担削减义务;“蓝箱政策”主要是指按固定的面积、产量和牲畜头数政府所给予的补贴政策,“蓝箱政策”扭曲了农产品贸易,但成员国不用承担削减义务。

按照世界贸易组织的分类方法,我国粮食“四补贴一支持”政策中,粮食最低收购价政策、良种补贴政策和农机具购置补贴政策与生产挂钩,属于“黄箱政策”,要承担约束和削减义务;粮食直接补贴政策和农资综合补贴政策经过多年政策实践,已演变为不与粮食生产挂钩的补贴政策,是“绿箱政策”,可免除削减义务。

OECD依据发达国家政策执行经验,把农业补贴分为对农业生产者的支持和政府一般服务支持两种类型(见表1-2)。

表1-2 OECD对农业补贴的分类

政策分类	主要内容
一、对农业生产者的支持	
(一) 价格支持	A1. 市场价格支持
(二) 直接补贴	
1. 挂钩补贴	A2. 基于产量的支付
	B. 基于投入品使用的支付
	B1. 可变投入品使用 B2. 固定资本形成 B3. 农场服务
	C. 与产量挂钩,基于现期耕种面积/牲畜数量/所得收益/收入总额的支付
	C1. 基于现期所得收益或收入总额 C2. 基于现期耕种面积或牲畜数量
2. 脱钩补贴	D. 与产量挂钩,基于非现期耕种面积/牲畜数量/所得收益/收入总额的支付
	E. 与产量不挂钩,基于非现期耕种面积/牲畜数量/所得收益/收入总额的支付
	E1. 可变支付率 E2. 固定支付率
	F. 基于非商品标准的支付
	F1. 长期的资源休耕停用 F2. 某类非具体的非商品产出 F3. 其他非商品标准
二、政府一般服务支持	G. 混合支付
	H. 科研和发展; I. 农业院校; J. 检验检疫服务; K. 基础设施
	L. 营销和推广; M. 公共储备; N. 混合

资料来源: OECD: Agricultural policies in OECD countries: at a glance, 2008.