

• 强农惠农政策汇编 •

ZHIJIE BUTIE ZHENGCE
YOU NAXIE

直接补贴政策 有哪些

黄惠英 陈 娟 编



西南财经大学出版社

• 强农惠农政策汇编 •

ZHIJIE BUTIE ZHENGCE
YOU NAXIE

直接补贴政策

有哪些

黄惠英 | 陈娟 编



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

直接补贴政策有哪些/黄惠英,陈娟编. —成都:西南财经大学出版社,2010.10(2011.7重印)

(强农惠农政策汇编)

ISBN 978 - 7 - 81138 - 988 - 3

I. ①直… II. ①黄…②陈… III. ①农业—政府补贴—财政政
策—中国—问答 IV. ①F812.0-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 202966 号

强农惠农政策汇编——直接补贴政策有哪些

黄惠英 陈娟 编

责任编辑:张 访 于海生

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
印 刷	四川森林印务有限责任公司
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	4.375
字 数	130 千字
版 次	2010 年 10 月第 1 版
印 次	2011 年 7 月第 2 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 81138 - 988 - 3
定 价	13.80 元

1. 版权所有,翻印必究。

2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。



内容简介

本书汇集各地有代表性的强农惠农直接补贴政策，对种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴、义务教育补贴、劳动力转移培训补贴、家电下乡补贴等政策进行阐释，并就一些常见的问题以问答的形式给出相应的解答，力争让政策落到实处，让农民朋友及时了解其应该享受的优惠，尽快富起来。



前言

农业是经济社会全局发展的基础支撑。2010年的中央一号文件是2004年以来中央发布的第七个指导农业农村工作的一号文件。可以预期未来的几年，中央一号文件应该也是“三农”问题。

新中国成立以来，党和政府一直都非常重视“三农”工作，并采取了许多政策措施来推动农业的发展。政策的取向始终是围绕着促进农业发展，增加农民收入，改善农村的落后面貌展开的。

当然，在不同的发展阶段，政策的着力点有所不同。在改革开放前的30年，主要是通过土地改革让农民“耕者有其田”，组织农民进行合作生产，尽快地恢复农业和改变农村的面貌。

改革开放率先从农村起步后，农村的面貌发生了根本性的变化。改革开放后的30年首先是放开搞活农村经济，给农民经营自主权，全面放开农产品市场，活跃农村经济。

进入新世纪，特别是党的十六大以后，我们党做出了一个重要的判断，就是目前已经进入以工补农、以城带乡的发展阶段。所以，整个农村政策的取向就是要推动城乡统筹。所以，逐步出台相关政策，全面取消农业税，实行对农民的补贴，免费实行农村义务教育，推行新型的合作医疗和逐步建立农村的各种社会保障制度。

现在对农业的支持保护体系已经初步形成，惠农政策范围越来越广，标准越来越高。在今后一个时期，随着国家财力的不断增长，会进一步健全农业投入的保障制度、价格支持政策，健全农业金融服务体系，强化农村公共服务，为农业发展和农民增收



提供更好的制度保证。

2010年中央一号文件明确指出,要按照“总量持续增加、比例稳步提高”的要求,不断增加“三农”投入。这意味着我国支农投入将步入机制化新时代,未来“三农”投入将有更大幅度增长。

2010年,我国财政部也明确表示将继续增加“三农”投入,增加涉农补贴规模,完善农业补贴和价格支持政策,促进农民增收。加强农业农村基础设施建设,加快发展现代农业,搞好主要农产品市场调控,稳定发展农业生产。

连续多年的政策倾斜,使得我国农业和农村发展形势良好,为保持国民经济平稳较快发展、维护社会和谐稳定作出了重大贡献。

然而,随着国家加大对农业的投入,各种强农惠农政策相继出台后,有很多政策却因为种种原因,并不能真正落到实处。这其中有的官员管理方面的问题,但主要是农民朋友对其自身应该享有的优惠政策不了解、不清楚、不熟悉而导致的。

本套丛书从直接补贴政策、财政扶持政策、金融支持政策、产业倾斜政策以及税收优惠政策五个方面,对中央政策和地方的典型政策进行分类,全面汇总我国目前实行的强农惠农政策,并配以常见问题的解答,使农民朋友了解并懂得运用其应该享受的优惠政策,因地制宜,走上致富之路。

本书汇集各地有代表性的强农惠农直接补贴政策,对种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴、义务教育补贴、劳动力转移培训补贴、家电下乡补贴等政策进行阐释,并就一些常见的问题以问答的形式给出相应的解答,力争让政策落到实处,让农民朋友及时了解其应该享受的优惠,尽快富起来。

编者

2010年7月



目 录

第一部分 直接补贴政策综述 \ 1

一、直接补贴的内涵 \ 1

二、近年来直接补贴的政策支持情况 \ 5

三、2010 年农业补贴政策最新情况 \ 6

第二部分 农业直接补贴政策及常见问题解答 \ 8

一、粮食直补政策及常见问题解答 \ 8

二、农资综合补贴政策及常见问题解答 \ 22

三、良种补贴政策及常见问题解答 \ 55

四、农机具购置补贴政策及常见问题解答 \ 80

五、生活性直接补贴政策及常见问题解答 \ 105



第一部分 直接补贴政策综述

一、直接补贴的内涵

本书所说的直接补贴，均指农业直接补贴。所谓农业直接补贴，是指国家根据某种事先制定的标准，直接对农民进行支付的政策，是政府运用财政资金给予特定对象、特定环节的导向性支出，是实现特定目标的财政支农政策手段，也是国际上普遍采用的对农业的支持保护方式。从农业补贴的资金来源看，农业补贴就是财政对农产品的生产、流通和贸易活动进行转移性支付；从农业补贴所发挥的作用看，农业补贴主要采取导向支出的形式，调节利益关系，发挥政府对特定群体如农民，对特定区域如粮食生产区，对特定品种如粮食、棉花和对特定环节如生产、流通的支持和补偿作用，实现政府的特定目标。

目前我国已初步形成了以农业生产性补贴与农民收入性补贴相结合、综合补贴与专项补贴相配套的农业补贴政策框架。我国的农业补贴政策主要包括种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴，简称“四补贴”。

计算直接补贴的依据因素复杂多样。包括：现在的种植面积、产量、销售量、价格；过去的面积、产量、销售量、价格等。按照补贴计算的对象和依据，各国实行过的直接补贴可以分



为四类：①根据现在出售产品的数量和现在市场价格进行补贴；②根据现在种植面积和固定补贴标准进行补贴；③根据以往生产数量和固定补贴标准进行补贴；④根据以往生产数量和现在价格进行补贴。下面对不同直接补贴方式的特点做一简单介绍：

1. 按出售产品数量与市场价格进行补贴

实行这种政策的基本原理是：政府先确定一个目标价格，如果市场价格高于目标价格，则不进行补贴；如果市场价格低于目标价格，则按照目标价格与市场价格之间的差额，并根据每个农民的销售数量，对其进行直接补贴。

美国 1996 年以前实行的差价支付就是这种补贴。具体做法是：农民所获得的补贴 = (目标价格 - 实际市场价格) × 出售产品数量。目标价格是政府事先确定的；市场价格则是以县为单位测定的实际价格。具体方法是以代表性的期货交易市场价格为基础，再减去该县到期货市场的标准运费。为了获得差价补贴，农民必须出示销售数量证明，一般是销售单据，包括粮食收购商的发票、粮食加工商和收储仓库的入库单据等。

这种方式的补贴同美国以前的保护价格收购相比较，有其优点：一是市场价格仍然发挥作用；二是国家不用进行收购和储备。但是其缺点也是突出的：一是仍然与生产、价格挂钩，属于“黄箱”政策；二是操作过程复杂繁琐，要对每个农民发生的每一次出售活动都进行计算，操作成本很高。好在美国的农场数量较少，每次出售数量较大，通过银行结算系统，可以进行可靠的核查。因此，这种补贴方式尽管较为复杂，也还能够得以实行。但是，1996 年以后，还是取消了这种补贴方式，而代之以新的脱钩补贴方式。

2. 按现在种植面积和固定标准进行补贴，同时限定享受补贴的总面积

这是欧盟实行过的政策。在这种政策下，农民根据每年种植的各类作物面积的多少申请面积补贴。每公顷的补贴额，各种作物之间有所不同，不同地区也不同。这是因为，补贴标准是按照

每吨补贴额与平均单产来确定的。同一种作物，在不同的成员国和不同的地区也不一样，因为各个地区的单产不一样。

按照生产面积进行的补贴应当是“黄箱”补贴。但是，欧盟在实行这种政策时，对生产面积与生产数量进行限制。一方面要求休耕 10% 的耕地面积，另一方面每个农民享受补贴的面积是按照实际面积计算，但是一个地区享受的补贴面积是限定的（为 1989—1991 年三年的平均值，称为基础面积）。如果一个地区的实际面积大于基础面积，则每公顷实际享受的补贴幅度相应降低，即每个地区某种产品的补贴总额是固定的。该地区生产得越多，单位补贴幅度就越低。由于这个特点，欧盟的这项政策被称为“蓝箱”政策。

“蓝箱”政策在操作上有一些详细的规定。如，面积补贴的最小地块面积为 0.3 公顷，宽度至少在 20 米以上。农民必须向县农业局书面申报种植情况和申请补贴，申报中要申明地块的位置、面积和作物。对于延误申报或虚报的农民，还实行惩罚措施。

这种直接补贴政策比差价补贴更好一些。就性质看，对生产的扭曲更小一些，属于“蓝箱”政策；就操作看，相对简便一些——一是按照面积，比销售数量更容易确定；二是单位面积补贴额固定，而实行差价补贴时则是按照市场价格发生变化的。尽管如此，操作过程还是较为复杂，并且不属于“绿箱”政策。因此，欧盟 2003 年做出改革决定，将原来“蓝箱”政策的 85% 以上转变为脱钩支付。

3. 根据过去产量和固定标准进行补贴（脱钩支付）

这是美国和欧盟现在直接补贴的主要方式。这种直接补贴，是指将以往几个年份（基期）的平均生产情况作为补贴基数；每个农场所享受的直接补贴额，只与基期生产的数量和既定的补贴标准有关，而与现在生产什么、生产多少无关，也与现在的价格无关。

美国的做法最为典型，称为“生产灵活性支付”。其具体做



法是：每个农场现在所获得的补贴，为1991—1995年（基期）平均生产量的85%，再乘以补贴标准（如每蒲式耳多少美分）。补贴标准由农业法确定，一定几年（一般为6年左右）不变。

脱钩支付同其他各种直接补贴方式相比较，具有突出的优点：一是符合世界贸易组织规则，属于“绿箱”政策；二是操作最为简便，补贴基数一经确定，便不再发生变化，不需要每年核算，也不会发生虚报行为，大大减少了操作成本。

欧盟在2003年也通过农业政策改革，将原来的“蓝箱”补贴的85%以上改为脱钩支付。

4. 按过去产量和现在价格进行补贴（反周期支付）

这是美国特有的直接补贴方式，出自2002年的农业法，与脱钩支付同时进行。每个农场所获得的反周期支付由基期产量和两个价格之差决定。基期产量与计算脱钩支付时的基期产量相同。这里所说的两个价格，一是目标价格，2007年以前各种产品的目标价格已经在农业法中有具体规定，一定6年不变；二是有效价格，其为全国平均市场价格与脱钩支付之和。有效价格低于目标价格时，按二者之差予以反周期支付。有效价格等于或大于目标价格时，不进行反周期支付。

美国实行反周期支付，有特殊的历史原因。1996年美国农业法出台时，世界农产品价格高涨，人们普遍预期市场价格将不断升高，将来就不需要政府补贴了。但实际发展情况与这种预期完全相反，世界农产品市场价格大跌，于是美国政府受到了农民要求增加补贴的压力。本来这可以通过提高脱钩支付标准就可以解决，但是由于脱钩支付标准已经在农业法中明确规定了，不能变动，于是就引入了一项新的补贴——“市场损失援助”。这种补贴的对象也是基期产量，而补贴标准则是根据市场价格变化情况，国会一年一审定，从1998年开始实行。2002年开始的反周期支付，无非是将这种做法规范化和法律化。反周期支付与脱钩支付的共同之处是均以基期产量为补贴基数，而区别是：反周期支付的补贴标准每年根据市场价格变化调整，而脱钩支付是事先

固定的。按照世界贸易组织的规则，反周期支付尽管与现在生产无关，但是由于与价格变化有关，因此属于“黄箱”政策。

上述四种直接补贴政策，以脱钩支付最佳，属于“绿箱”政策，操作简便。其他方法均很复杂，操作成本很高。另外需要指出，直接补贴政策属于收入政策，而不是生产政策。国外实行直接补贴政策的主要目的，都是为了保障农民收入，而不是为了提高生产。当然，直接补贴政策对生产也有不同的促进作用，这也是为什么世界贸易组织要对不同的直接补贴进行分类并做出不同的削减要求的原因。

二、近年来直接补贴的政策支持情况

2004年中央“1号文件”明确提出要“强化农业支持保护”、“促进农民增收”；2005年中央“1号文件”强调指出要“加强农业综合生产能力建设”；2006年中央“1号文件”指出要“稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策”；2007年中央“1号文件”又明确指出，“各地用于种粮农民直接补贴的资金要达到粮食风险基金的50%以上，要不断巩固、完善和加强各种农业补贴，并逐步形成目标清晰、受益直接、类型多样、操作简便的农业补贴制度。”2008年中央“1号文件”提出：“继续加大对农民的直接补贴力度，增加粮食直补、良种补贴、农机具购置补贴和农资综合直补；扩大良种补贴范围；增加农机具购置补贴种类，提高补贴标准，将农机具购置补贴覆盖到所有农业县。”2009年中央“1号文件”提出“较大幅度增加农业补贴”；2010年中央“1号文件”提出“继续加大国家对农业、农村的投入力度；完善农业补贴制度和市场调控机制”。由此可见，中央对“三农”越来越重视，且资金投入也逐年增加，补贴范围扩大，补贴标准提高。

2004—2009年，中央财政“三农”投入26 553.9亿元，且呈



逐年增长趋势，年均增长 22.49%。2009 年，中央财政用于“三农”的支出合计 7 161.4 亿元，比上年增加 1 205.9 亿元，增长 20.25%，粮食直补、农资综合补贴、良种补贴、农机具购置补贴四项达 1 230.8 亿元，比上年增长 19.4%。其中粮食直补安排 190 亿元，增长 25.8%；农资综合补贴安排 756 亿元，增长 5.6%；大幅增加农机具购置补贴，安排 130 亿元，增长 2.25 倍，补贴种类由 9 大类扩大到 12 大类，覆盖全国所有农牧业县；增加农作物良种补贴资金规模，在已实现水稻良种补贴全覆盖的基础上，进一步扩大小麦、玉米等良种补贴范围，安排 154.8 亿元，增长 25.4%。

2009 年，中央财政安排种粮农民直接补贴 190 亿元、农资综合补贴 756 亿元、良种补贴 198.5 亿元、农机具购置补贴 130 亿元，对调动农民务农种粮积极性发挥了积极作用。

2010 年，在 2009 年补贴的基础上，再增加 156 亿元农资综合直补，使每亩（1 亩=0.0667 公顷。下同）粮食种植面积的农资综合补贴比上年增加 23 元，达到 40 元；再增加 50 亿元良种补贴，扩大水稻、小麦、玉米良种补贴范围。

三、2010 年农业补贴政策最新情况

2010 年中央财政继续实行种粮农民补贴，补贴资金原则上要求发放到从事粮食生产的农民，具体由各级人民政府根据实际情况确定；建立和完善农资综合补贴动态调整制度，根据化肥、柴油等农资价格变动，遵循“价补统筹、动态调整、只增不减”的原则及时安排农资综合补贴资金，合理弥补种粮农民增加的农业生产资料成本。

2010 年 2 月 4 日，中央财政将 2010 年的两项补贴共 867 亿元预拨地方，力争在春耕前通过“一卡通”或“一折通”直接兑付到农民手中。良种补贴方面，水稻、小麦、玉米、棉花、东北

和内蒙古的大豆、长江流域 10 个省市和河南信阳、陕西汉中和安康地区的油菜实行全覆盖；早稻、小麦、玉米、大豆和油菜每亩补贴 10 元，中晚稻、棉花每亩补贴 15 元；水稻、玉米、油菜补贴采取现金直接补贴方式，小麦、大豆、棉花可采取统一招标、差价购种补贴方式，也可现金直接补贴，具体由各省根据实际情况确定；同时 2010 年中央财政进一步扩大马铃薯原种生产补贴面积，在藏区将启动青稞良种补贴，在部分花生产区启动花生良种补贴。农机具购置补贴方面，补贴范围继续覆盖全国所有农牧业县（场），补贴标准维持购机价格的 30%、单机补贴上限 5 万元不变，补贴机具种类涵盖 12 大类 45 个小类 180 个品目，在此基础上各地可再自行增加 20 个品目。

2010 年 3 月 1 日，中央财政先期预拨了良种补贴和农机具购置补贴资金 286 亿元，确保各地春耕生产需要。



第二部分 农业直接补贴政策及常见问题解答

我国的农业直接补贴政策主要包括种粮农民直接补贴、农资综合补贴、良种补贴和农机具购置补贴，简称为“四补贴”。

一、粮食直补政策及常见问题解答

（一）什么是粮食直补

粮食直补，全称“粮食直接补贴”，也叫“种粮农民直接补贴”，是为进一步促进粮食生产、保护粮食综合生产能力、调动农民种粮积极性和增加农民收入，国家财政按一定的补贴标准和粮食实际种植面积，对农户直接给予的补贴。

粮食直补是指对种粮农民直接补贴，就是把通过流通环节的间接补贴改为对种粮农民的直接补贴，原则上按粮食种植面积把粮食补贴直接发放到种粮农民手中。

为促进粮食生产和农民增收，国家自 2004 年开始对种粮农民实施了“粮食直补”，2006 年又在粮食直补基础上实施了对种粮农民的农资“综合直补”政策。现将相关政策摘录如下：

2004年《关于促进农民增加收入若干政策的意见》

加强主产区粮食生产能力建设。当前种粮效益低、主产区农民增收困难的问题尤为突出，必须采取切实有力的措施，尽快加以解决。抓住了种粮农民的增收问题，就抓住了农民增收的重点；调动了农民的种粮积极性，就抓住了粮食生产的根本；保护和提高了主产区的粮食生产能力，就稳住了全国粮食的大局。从2004年起，国家将实施优质粮食产业工程，选择一部分有基础、有潜力的粮食大县和国有农场，集中力量建设一批国家优质专用粮食基地。要着力支持主产区特别是中部粮食产区重点建设旱涝保收、稳产高产基本农田。扩大沃土工程实施规模，不断提高耕地质量。加强大宗粮食作物良种繁育、病虫害防治工程建设，强化技术集成能力，优先支持主产区推广一批有重大影响的优良品种和先进适用技术。围绕农田基本建设，加快中小型水利设施建设，扩大农田有效灌溉面积，提高排涝和抗旱能力。提高农业机械化水平，对农民个人、农场职工、农机专业户和直接从事农业生产的农机服务组织购置和更新大型农机具给予一定补贴。

深化粮食流通体制改革。从2004年开始，国家将全面放开粮食收购和销售市场，实行购销多渠道经营。有关部门要抓紧清理和修改不利于粮食自由流通的政策法规。加快国有粮食购销企业改革步伐，转变企业经营机制，完善粮食现货和期货市场，严禁地区封锁，搞好产销区协作，优化储备布局，加强粮食市场管理和宏观调控。当前，粮食主产区要注意发挥国有及国有控股粮食购销企业的主渠道作用。为保护种粮农民利益，要建立对农民的直接补贴制度。2004年，国家从粮食风险基金中拿出部分资金，用于主产区种粮农民的直接补贴。其他地区也要对本省（区、市）粮食主产县（市）的种粮农民实行直接补贴。要本着调动农民种粮积极性的原则，制定便于操作和监督的实施办法，确保补贴资金真正落实到农民手中。



2005 年《关于进一步加强农村工作 提高农业综合生产能力若干政策的意见》

继续加大“两减免、三补贴”等政策实施力度。减免农业税、取消除烟叶以外的农业特产税，对种粮农民实行直接补贴，对部分地区农民实行良种补贴和农机具购置补贴，是党中央、国务院为加强农业和粮食生产采取的重大措施，对调动农民种粮积极性、保护和提高粮食生产能力意义重大。这些行之有效的政策不能改变，给农民的实惠不能减少，支农的力度要不断加大。进一步扩大农业税免征范围，加大农业税减征力度。2005 年，在国家扶贫开发工作重点县实行免征农业税试点，在其他地区进一步降低农业税税率。在牧区开展取消牧业税试点。国有农垦企业执行与所在地同等的农业税减免政策。因减免农（牧）业税而减少的地方财政收入，由中央财政安排专项转移支付给予适当补助。有条件的地方，可自主决定进行农业税免征试点。继续对种粮农民实行直接补贴，有条件的地方可进一步加大补贴力度。中央财政继续增加良种补贴和农机具购置补贴资金，地方财政也要根据当地财力和农业发展实际安排一定的良种补贴和农机具购置补贴资金。继续对短缺的重点粮食品种在主产区实行最低收购价政策，逐步建立和完善稳定粮食市场价格、保护种粮农民利益的制度和机制。搞好农业生产资料供应和市场管理，继续实行化肥出厂限价政策，通过税收等手段合理调节化肥进出口，控制农资价格过快上涨，严厉打击制售假冒伪劣农业生产资料等各种坑农害农行为。

2006 年《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》

稳定、完善、强化对农业和农民的直接补贴政策。要加强国家对农业和农民的支持保护体系。对农民实行的“三减免、三补贴”和退耕还林补贴等政策，深受欢迎，效果明显，要继续稳定、完善和强化。2006 年，粮食主产区要将种粮直接补贴的资金