中国“三农”问题前沿丛书

粮食直接补贴政策效果及影响路径

——以陕西省为例

RESEARCH ON THE EFFECT OF
GRAIN DIRECT SUBSIDY POLICY AND
ITS INFLUENCE PATH
——EXAMPLE OF SHAANXI PROVINCE

张彦君　郑少锋　著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

张彦君

2017 年获西北农林科技大学管理学博士学位，现为陕西省西安市浐灞生态区管委会财政局高级会计师，主要从事农业经济理论与政策方面的研究。参与陕西省财政厅“特色产业财政支持政策研究”等课题，在《农村经济》《社会科学家》《商业会计》等学术期刊发表论文 10 多篇，其中 CSSCI 期刊 2 篇，中文核心期刊 7 篇。

郑少锋

西北农林科技大学教授，博士生导师，国务院政府特殊津贴专家。现任西北农林科技大学经济管理学院教授委员会主任，曾任西北农林科技大学经济管理学院院长。国务院学位委员会第五届学科评议组成员，教育部第一届高等学校农林经济与管理类教学指导委员会委员，陕西省学位委员会第二、三届学科评议组成员。曾赴瑞典、芬兰、奥地利、澳大利亚及新西兰等国访问。主要研究领域为农业经济管理、会计学。主持国家自然科学基金、国际合作项目及省部级科研课题 10 多项，出版（主编）书 3 部，发表论文 120 多篇。曾获陕西省政府哲学与社会科学优秀成果三等奖。

中国“三农”问题前沿丛书

粮食直接补贴政策效果及影响路径

——以陕西省为例

RESEARCH ON THE EFFECT OF
GRAIN DIRECT SUBSIDY POLICY AND
ITS INFLUENCE PATH
—— EXAMPLE OF SHAANXI PROVINCE

张彦君　郑少锋　著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

目　录

CONTENTS

第一章　导论 …… 001

一　研究背景 …… 001

二　研究目的与意义 …… 004

三　国内外研究动态 …… 006

四　研究思路与方法 …… 021

五　可能的创新之处 …… 026

第二章　农业直接补贴政策效果的理论基础 …… 028

一　相关概念界定 …… 028

二　农业补贴政策理论依据 …… 033

三　研究框架 …… 038

第三章　陕西省粮食直接补贴政策分析 …… 040

一　我国粮食生产补贴的历史变迁 …… 040

二　陕西省粮食直接补贴主要内容 …… 052

三　本章小结 …… 062

第四章　陕西省粮食直接补贴政策绩效分析 …… 063

一　AHP 法分析优势 …… 063

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二　AHP 法分析步骤 …… 064
三　陕西省粮食直接补贴政策绩效评价 …… 067
四　省际粮食财政直补政策绩效评价 …… 077
五　本章小结 …… 081

第五章　陕西省粮食直接补贴政策的农户满意度分析 …… 083
一　理论框架 …… 083
二　研究方法 …… 086
三　数据来源及描述 …… 087
四　变量定义及描述 …… 094
五　满意度差异性分析 …… 097
六　政策满意度的影响因素分析 …… 117
七　本章小结 …… 122

第六章　陕西省粮食直接补贴政策的粮食安全效应 …… 124
一　粮食安全概念界定 …… 124
二　粮食直接补贴政策的粮食数量安全效应 …… 125
三　粮食直接补贴政策的粮食质量安全效应 …… 132
四　粮食直接补贴政策对农户决策和行为影响 …… 137
五　本章小结 …… 142

第七章　粮食直接补贴政策效果的影响路径 …… 143
一　粮食直接补贴影响农户生产决策的机制 …… 143
二　研究方法 …… 144
三　研究假设 …… 152
四　探索性因子分析 …… 152
五　验证性因子分析 …… 162
六　结构方程模型检验 …… 168
七　讨论与分析 …… 176

八 本章小结 …… 179

第八章 结论及政策建议 …… 181

一 主要结论 …… 181

二 政策建议 …… 187

三 进一步研究的方向 …… 190

参考文献 …… 191

附录 1 农户满意度调查问卷 …… 199

附录 2 粮食直接补贴政策对粮食安全影响路径的调查问卷 …… 204

第一章
导论

一　研究背景

近年来，受到种粮成本上升等因素的影响，种粮效益不断下降，农户的种粮积极性受到打击，导致粮食产量出现增速下降趋势。国家在21世纪初期发布了《关于进一步深化粮食流通体制改革的意见》《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，正是基于当时粮食产量连续五年大幅度下降的背景才制定的，这也标志着粮食财政直接补贴到农民的政策的正式提出。由于该政策在试点地区取得了良好的成效，2004年以后，便在全国各省份逐渐普及起来，也在很大程度上提高了我国粮食产量。就目前来说，粮食补贴政策相比以前已经发生了很大的变化。现行的补贴政策是以对农民的直接补贴为主的，除了直接补贴之外，还有良种补贴、农机补贴等辅助的补贴政策。除此之外，为了保障粮食直接补贴资金的充足，国家还规定将粮食风险基金的1/2都用到粮食直补政策中。2016年，财政部、农业部出台《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》（财农〔2016〕26号），2016年起，将良种补贴、农资综合补贴与粮食直接补贴归为农业支持保护补贴，以支持保护耕地地力，加大粮食规模化经

营力度。补贴资金重点支持新型经营主体，坚持多种粮食则多获补贴原则。2017 年，中央发布一号文件《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，指出要切实完善农业补贴有关制度。农业补贴相关政策的指向性与精准度要进一步明确与提高，重点支持粮食主产区、鼓励农业产业适度规模化经营、增加农民收入、促进绿色生态发展。进一步推进农业“三项补贴”政策制度的改革。建立国家粮食主产区的利益补偿有关机制，保持粮食产粮大县相关奖励政策的稳定，对产粮大省的粮食奖励资金的使用范围做出调整，进一步盘活粮食风险基金，进一步完善农机具购置补贴政策。随着粮食直补政策的逐年发展，粮食直补资金总额也由最初的 116 亿元上升到了 151 亿元。

粮食直接补贴政策（也称“粮食直补政策”）执行得如何，是否达到了预期的结果，这就要从 2004 年粮食直补政策实施之初到现在的种植面积和粮食年产量的变化来进行分析，相关对比数据如表 1 – 1 所示。从表中不难发现，无论是种粮面积还是粮食年产量都在呈现同步递增的趋势，且从表中的一些具体数字的变化来看，如 2014 年的粮食种植面积就在最初的 101606000 公顷的基础上增加了 10. 96%，而粮食年产量也在最初的 46946. 9 万吨的基础上增加了 29. 32%，表明国家在实施粮食直补政策的这些年中，的确实现了粮食稳产增产，而且农民的积极性也在各项补贴政策相继出台的过程中大大提高，更愿意投入保质保量的粮食生产活动中去。粮食直补政策也切实维护了国家粮食安全，温饱问题已不再是制约我国经济发展的因素了，粮食供应量相当充足。

表 1 – 1　我国粮食年产量和种植面积变化情况

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
粮食年产量（万吨）	46946. 9	48402. 2	49804. 2	50160. 3	52870. 9	53082. 1

续表

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
粮食种植面积（千公顷）	101606	104278	104958	105638	106793	108986
年份	2010	2011	2012	2013	2014	
粮食年产量（万吨）	54647.7	57120.8	58958	60194	60709.9	
粮食种植面积（千公顷）	109876	110573	111205	111951.4	112738.3	

资料来源：《中国统计年鉴》（2005～2015年）。

然而，近年来随着各类新农业政策的实施，粮食直补政策在执行中也面临一些新情况。首先，粮食种植面积的上报就存在一些徇私舞弊的现象，虚报粮食种植面积的现象在许多地区时有发生。虽然国家相关政策规定了一套详细的上报审核流程，但其中仍有相应空子可钻，例如，村干部可能虚报村民种植面积，多报与其关系好的农户的种植面积，从一开始就破坏了政策的公平性；乡镇一级及以上部门则有可能直接根据最初的种植面积进行统计，而不去根据每年的具体种植面积变化进行调整，也没有真正做到去实地复核的工作。其次，拥有土地使用权的农户并不是实质性的种粮农户。有许多农户的主要收入来源不是种粮食，而是靠外出务工，因此他们虽然领着国家直接补贴政策的补贴额，却将土地承包给他人或单位，使得粮食直接补贴资金没有真正运用到种植粮食的最初用途上去，这样长久下去就会降低粮食直补政策的效用，不能够真正达到维护粮食生产与安全的目的。粮食补贴政策对农户的粮食生产行为有何影响？农户是否对现行政策满意？是否有效保证粮食安全？这些问题的解决对于有效实施粮食直接补贴政策具有重要意义。为此，本书拟以陕西省为例，从农户满意度、政策绩效、粮食安全效应等方面分析我国粮食直补政策的效果，运用相关理论，并通过构建模型，来具体探讨粮食直补政策的实施流程与实施效果。

二　研究目的与意义

（一）研究目的

对粮食直接补贴政策实施效果的研究涉及许多方面，本书则主要依据该政策在陕西的执行情况来加以分析，大致可以分为以下几方面。

（1）分析农户满意度及影响因素。粮食直补政策的主要对象就是种粮农户，因此农户对于该政策的满意度与评价高低也会关系到该政策能否实现预期目标。本书通过设计调查问卷、抽样测试农户的满意度、筛选处理收集来的问卷数据，找到影响农户满意度的关键性因素，进而采取相关改进方法完善措施，使得农民满意度提高，种粮积极性也因此提高。

（2）探讨粮食直接补贴政策绩效。对粮食直接补贴政策的评价，不仅要从粮食产量、粮食种植面积、农民收入等各方面进行分析，还应从整体上对该项政策进行绩效评价。陕西省的粮食直接补贴政策自 2004 年实施以来已有十余年时间，有必要对该项政策的实施绩效进行评价，目前很少有研究通过计量方法评价陕西省的粮食直补政策绩效，本书将运用层次分析法（AHP 法）对粮食直补的绩效进行定量分析。这对陕西省粮食直接补贴政策的完善和改进，对陕西省的粮食产量和质量的提高，具有重要的现实指导意义。

（3）分析粮食直接补贴政策的粮食安全效应。国家之所以对农民进行如此大力度的补贴，主要还是希望能够通过这些鼓励政策提高粮食产业的质量和产量。本书中主要分为以下几个方面来对国家粮食补贴政策进行研究，分别是粮食数量、粮食质量以及政策对于农民的影响。分析粮食直补政策的粮食数量安全效应，评价直补政策在提升粮食产量上的效果；分析粮食直接补贴政策

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的粮食质量安全效应，评价直补政策在提高粮食质量上的作用；同时分析粮食直补政策对农户决策和行为的影响，评价政策是否提高了农户的种粮积极性。

（4）探讨粮食安全影响路径。本书还将运用结构方程模型分析粮食直接补贴政策影响粮食安全的作用路径，通过设计问卷以及对问卷结果的研究，最后建立了严密的粮食补贴政策对于粮食安全的影响的结构方程模型。本书通过这个模型对各个变量之间的关系进行探究，并对可能存在的中介效应进行探讨，得出影响粮食安全的作用机制。

（二）研究意义

针对上述重大问题，基于“问题导向”的思路，本书选择陕西省粮食直接补贴政策实施效果作为研究对象，具有较大的理论价值与现实意义。

经过前文的研究和探讨，本书最后决定采用陕西省的粮食直接补贴政策对于农民的影响作为研究重点。因此本书中的研究对于现实生活有着下列意义。

（1）粮食直接补贴政策对于公共政策的绩效评价制度有着一定的帮助作用。现行的粮食补贴政策是国家在粮食管理方面主要的政策之一，也属于我国重要的公共政策。就目前来说，我国的公共政策绩效机制还存在一定的问题，现行政策不够规范有效无疑是我国的痛处。在粮食补贴这一政策上也是如此。本书中研究的主要内容就可以在一定程度上解决我国粮食补贴政策之中概念模糊不清的问题，对于新型的制度有着一定的补充作用。

（2）能够更好更快地建立健全粮食直接补贴政策。从整体上来看，我国目前的粮食补贴政策还不够完善，依然存在很大的问题。在未来的一段时期之内，正好是我国用来健全这一制度的最好时机。但是完善这一制度是有多种方法可选择的，所以我们需

要对整个现实境况进行研究，从而选择最适合现实情况的设计方案。

（3）能够帮助国家选取最有效的操作粮食补贴政策的方法。操作方法可以说是粮食直接补贴政策的基础。在国家现状之下，虽然国家制定了直接的粮食补贴政策，但是并没有制定一个统一的执行标准，所以各地各级政府的操作方法都不尽相同，尤其是对于生产性方法的特别补贴，长期以来都存在各种各样的意见，所以在面对各种粮食补贴政策的操作方法的时候，应该客观地对其进行比较，选取最为合适的方法，才能够真正地在有限的补贴条件下获得更多的收益。

（4）尽量在有限的条件下提高政府资金利用效率。随着国家对于农业的重视和时间的不断延长，国家对于农业方面的补助资金投入力度越来越大，如今的资金投入已经达到数千亿元的巨额。但是并不是直接补贴的资金力度越大效果就越明显，更重要的还在于政府投入的资金的利用效率。为了提高资金利用效率，希望能够通过这些研究，为我国的粮食直接补贴政策提供一些帮助。

三　国内外研究动态

俗话说“民以食为天”，粮食可谓一个国家立足的根本，所以各国对于粮食补贴政策都十分重视，各国的学者对于这些政策都展开了深入的研究，并取得了显著的成果。

（一）国外研究动态

1. 粮食补贴政策研究普遍存在

粮食直补政策在欧美国家也早已存在，美国 1933 年颁布的《农业调整法》以及欧洲经济共同体 1962 年颁布的《共同农业政

策》都对粮食直补做了相应的说明。世界主要发达国家大都经历了从对农业征税到对农业进行补贴的过程，现今几乎所有发达国家都把粮食补贴作为一项基本的农业政策。随着经济的发展，粮食补贴不仅影响粮食价格，而且有利于产业转型升级，促进农业增产、农民增收，与非农产业的差距得以缩小，避免落入“中等收入陷阱”。Sheldon 等（2001）研究发现对农业实行补贴的政策会造成农产品贸易的扭曲，为实现贸易的自由化，因此对农业补贴政策并不支持；但鉴于农业补贴政策在促进粮食安全等方面的作用，世贸谈判对有利于促进农业发展的政策措施并不限制。Luanne Lohr（2001）发现发达国家普遍实行农业补贴政策，这些政策影响着世界农产品的贸易、福利和价格。

2. 对农户种粮态度和行为影响的研究

Mullen 等（2001）认为粮食直补政策能够使农户的风险降低，从而增加农业投入。El-Osta 等（2003）发现随着粮食补贴金额的提高，农户更倾向于进行粮食生产。Vercammen（2003，2007）利用随机动态规划模型研究了农户生产投入和粮食补贴政策两者之间的相关关系，发现粮食补贴政策能够对农户产生激励使其增加投资，这与农户的风险偏好无关。Roche 和 Mcquinn（2004）基于投资理论对粮食直补政策进行分析，发现粮食直接补贴政策的风险降低作用将使得农户选择种植高风险的农产品。Hennessy 和 Rehman（2008）通过研究农户在劳动时间分配上的决策行为受收入效应与替代效应的影响关系，运用爱尔兰地区相关农户的劳动决策数据发现，农户花费在非农就业上的时间受到与实际粮食种植脱钩的粮食直接补贴的影响。Sekokai 和 Moro（2006）基于风险厌恶构建了粮食直接补贴与农户生产行为的模型，研究表明，直接补贴与农户在粮食生产上的投入具有正的相关性。Koundouri 等（2009）发现虽然粮食直接补贴政策同生产不挂钩，但也会改变农户的风险偏好等，从而使农户的生产要素

投入增加。但也有学者指出粮食补贴政策并不能够明显增加农户投入（Serra et al.，2006；Sckokai and Moro，2009）。

3. 政策负面影响研究

Meerman（1997）认为农业补贴政策可以促进农业的发展，但对国家经济的发展产生非常不利的影响。John Baffes 和 Jacob Meerman（1997）进一步提出脱贫与投资并不是补贴政策实施的初衷，农业补贴政策往往关系到较低的生产价格，因此更不能期望它促进部门的经济增长，它的目的是使农业部门完全自由化，从而提升资源配置的有效性。Hennessy（1998）的研究中指出，补贴政策的实施的确会影响到农民的个人决策。Teresa Serra 等（2004）研究发现，如果农业补贴政策运用价格支持方式，为了增加产量农民就会倾向于进行密集种植，并且不惜采用过量的化学物品，对环境造成进一步的污染；如果采用直接补贴的方式，便不会产生这类问题，但同时能对农户的生产行为决策产生影响。Konstantinos Galanopoulos（2011）对一个位于希腊的游牧农场运用 DEA 方法进行效率分析发现，如果技术效率较低，相对于大农场，直接补贴政策的效果在小农场更明显。Fred Gale 等（2005）研究发现，我国 2004 年实行的粮食补贴政策并不能明显提升粮食产量，2004 年粮食增产主要是因为良好的气候因素和较高的粮价。

4. 提升粮食安全方面的研究

Young 和 Westcott（2000）研究发现，美国推行的生产灵活性合同能显著提升农作物的播种面积，每年可使农作物的种植面积提升 18 万～57 万英亩（合 7.28～23.07 万公顷）。Adams 等（2001）实证分析了美国 11 个州 4 年的农业数据，结果发现，在推行了援助政策和生产灵活性合同的地区，其农作物种植面积大大增加了。Goodwin 和 Mishra（2003）也得到了相似的结果，政府实行的生产灵活性合同对主要农作物的种植面积产生提升作

用。Mcintosh 等（2007）以研究财政补贴周期为基础，指出农民在不同的财政周期采用了不同的扩种策略，例如，在反周期就更注重扩种风险小的作物品种。Kropp 和 Whitaker（2009）通过对相关数据的实证分析研究后提出农民的信贷水平因粮食直补政策而提高，成本的降低也使得农民更愿意投入粮食种植之中去。但有些学者发现粮食直接补贴政策并没有对农作物的种植面积产生明显影响（Burfisher and Hopkins，2003；Sckokal and Anton，2005）。

（二）国内研究动态

1. 政策效应研究

王姣和肖海峰（2006）利用中部三个省份的农户实地调查数据，采用 PMP 模型分析了粮食直接补贴政策与粮食产量、农民收入的关系，结果表明，粮食产量的变化不受计税面积补贴的影响；从增产成效来看，按商品粮数量补贴低于按播种面积补贴；按目前的补贴标准，不管选择什么样的政策方法，粮食产量都不能够得到明显的增加。如果想要提高粮食的补贴标准，那么提高的标准也要控制在一定的限度内，起码不能够超过粮食价格的下降幅度。在按计税面积补贴标准下，农户收入增长最快；随着补贴标准的提高，无论哪种补贴方式农户收入都有所提高。

顾和军（2008）基于农户角色出现分化的大背景，采用江苏省的农户数据，研究农业补贴相关政策对农户的收入带来的影响，结果表明，农业资本和劳动力会从粮食直补及税收减免政策中受益未得到证实；但与现有的收入分配政策相比，这两项政策分配更显平均，使得农民间的收入相对差距得以缩小，但绝对差距会继续扩大；收入最低的 10% 和 20% 的农户分别只获得政策支出的 4.39% 和 11.36%。

沈淑霞和佟大新（2008）对吉林省实施的粮食直补政策效果开展了研究，发现粮食直补政策对提高农户的种粮积极性有影

响，使更多的农户选择种粮，从而增加了粮食种植面积，粮食产量出现较大幅度增长；粮食直补政策促进了农户收入的增长；粮食直补若简单地以计税面积补贴，则难以保障粮食安全；补助标准偏低，不能进一步提高农民收入，粮食直补不足以弥补生产资料价格上涨导致的种植成本上升，为此建议进一步加大粮食直接补贴政策的支持力度。

蒋和平和吴桢培（2009）通过对湖南省汨罗市的粮食种植农户进行调查，评价了湖南省粮食补贴政策的绩效，结果发现，粮食补贴政策促进了农民收入的提升，进一步提升了粮食生产能力和粮食质量；粮食补贴政策并没有明显促进粮食种植面积的增加，粮食最低保护价收购政策对粮价的支撑作用明显；粮食补贴资金的补助力度不大，在保障农民利益方面难以发挥很大作用。因此建议粮食补贴资金应突出重点，当前普惠式的补助方式不可取。

吴连翠（2011）基于调查部分安徽省农户得到的数据，实证分析了粮食补贴政策的绩效，粮食补贴政策能够提高民众种植粮食的积极性，种植面积也在不断扩大之中，进而增加生产要素的投入。

占金刚（2012）采用面板数据，对粮食补贴政策的绩效进行了评价，结果表明，粮食直补政策能在一定程度上提高粮农种粮的积极性，增强农户扩种意愿，但作用并不是那么明显；良种补贴对提高粮食单位面积产量、提升粮食品质的作用相当明显，农机具购置补贴的实施进一步提升了农业机械化水平。

黄季焜等（2011）基于 6 个省份的 1000 多农户的实地调研数据，研究粮食直补、农资综合补贴能不能影响农业生产，调查结果显示，几乎所有农户都得到了相应补贴，补贴在一定程度上提高了农户收入，但未能提高粮食产量、增加农资投入，因此补贴并没有造成市场扭曲。

需要全本请访问 www.ertongbook.com