

农业补贴政策“三补合一”改革： 演进轨迹、作用机理与发展策略

李鑒 蔡键 林晓珊¹

【摘要】 2015 年试点、2016 年全国范围推广实施的农业补贴政策“三补合一”改革初见成效。此次改革的动因是实现从“普惠制”到“精准制”的补贴方向改革、从“黄箱补贴”到“绿箱补贴”的补贴形式改革以及提高资金投放效率的补贴效果改革。改革的内在机理是通过补贴对象改革来降低耕地的边际成本、通过补贴金额和补贴时间的合并统一来提高资金投放效率、通过明确补贴范围来降低农地抛荒率。推进“三补合一”改革仍存在土地出租者通过提高地租变相转移补贴、相关部门补贴发放时间延迟、荒地复垦的补贴金额不足以刺激农民复垦等潜在问题。因此，应加强对土地流转市场的监管与控制，逐步提高补贴金额发放时效的要求，适当提高荒地复垦的补贴力度。

【关键词】 农业补贴政策 地力保护 适度规模 作用机理

【中图分类号】 F320 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006—012X(2021)—03—0080(06)

一、引言

产业发展规律与发达国家经验无不说明，随着一国经济的增长，农业产业将由受挤压的部门逐渐转变为受保护的部门。^[1,2]在此过程中，政府对农业的政策由征收农业税转向补贴农业生产。2004 年中国开始试点实施农业税减免政策，经过一段时间的探索与有效过渡，2006 年中国全面取消农业税，正式步入农业保护征程。在农业保护政策的探索与实践过程中，中国实施了种粮直补、农作物良种补贴、农资综合补贴和农机具购置补贴等多种农业补贴政策，从多个维度为农业增产、农民增收和农村发展提供了源动力。王亚芬等(2017)认为，农业补贴政策有助于通过收入效应影响实现农业增产，通过调节要素投入刺激产出与提高农民收入。^[3]

然而，随着农业产业结构的调整与经营方式的转变，现有农业补贴政策在实施过程中开始出现各种问题，政策效果不尽如人意。对此，Fred Gale et al. (2006)认为，中国农业补贴政策对粮食增产和农民增收的实际效果远低于预期水平。^[4]冯海发(2015)研究发现，中国农业补贴政策存在目标导向不清晰、实操性不强、激励效果逐步递减等问题，应有针对性地改进。^[5]李冬艳(2014)认为，农业补贴政策在管理体系、补贴对象、补贴标准等方面存在一定问题，应完善农业补贴管理体系，调整规范农机补贴发放对象，提高农业补贴标准。^[6]李谷成等(2014)认为，针对粮食作物的种粮直补、良种补贴以及农资补贴三项补贴政策，其指向性、精准性和实效性都有待进一步提高。^[7]唐跃洪(2016)认为，现有农业补贴政策存在补贴项目多而杂、补贴的种植面积核实难、补贴对象不明确等问题，亟需调整和完善。^[8]

¹**作者简介：**李鑒，讲师，博士研究生，华南农业大学经济管理学院，广东广州 510642

蔡键，副教授，博士，华南农业大学经济管理学院，广东广州 510642

林晓珊，讲师，广州大学经济与统计学院，广东广州 510006

基金项目：国家社会科学基金重大项目“乡村振兴与深化农村土地制度改革研究”(19ZDA115)；广东省软科学项目“‘智慧平台+乡村治理’：融合机理与广东模式”(2020A1010020028)；广东省教育科学“十三五”规划 2019 年度高校哲学社会科学专项研究项目“习近平乡村振兴思想与加快改变广东农村落后面貌的实践研究”(2019GXJK033)；广东省财政专项资金项目“普惠金融与三农经济研究”(GDZXZJSCAU202054)；农业农村部农村经济研究中心委托项目“我国农业补贴制度改革的关键环节和重点领域研究(201601)”

鉴于此,我国把农作物良种补贴、农资综合补贴和种粮直补“三补合一”,将三项补贴合并为农业支持保护补贴。许庆等(2020)认为,补贴政策改革通过统一资金投入,提高政策目标的精准性和资金投放的有效性,进而实现耕地的地力保护与粮食的适度规模经营等政策目标。^[9]尽管“三补合一”农业补贴政策在中国具有客观必要性,且现行模式是在5个省份试点的基础而提出的,但政策目标能否完全奏效仍需等待实践的进一步检验。因此,在政策推行实施初期,对农业补贴政策“三补合一”的演进轨迹、改革动因、作用机理和完善措施等进行探讨,有助于探寻农业支持保护补贴政策的潜在问题及其解决措施。

二、中国农业补贴政策的演变路径与改革动因

1. 中国农业补贴政策的演变路径

根据农业补贴的发展走向,参考已有研究的阶段划分,本文将新中国成立以来农业补贴相关政策按时间先后划分为四个阶段。

(1) 农业“负”补贴阶段(1949~1978年)。

在此阶段,国家通过相应的政策手段,获取农业的剩余价值以支持工业发展。^[10]主要的政策手段有:①粮食统购统销,即对农产品实行计划生产、限制农业生产种类,国家垄断农产品的流通领域,控制销售市场,从而实现不等价交易以获得农业剩余价值来支持工业发展。②征收农业税费,即根据农村人均年收入、土地差异等农业要素对农民征收农业税,以获得支持工业发展的资金。③调整农业生产资料价格,通过适当降低农业生产资料价格,以缓解农业税和统购统销给农业生产者带来的冲击,但是这种补贴力度远远小于该阶段从农业中获取的剩余价值。

(2) 税收与补贴并行阶段(1978~2004年)。

在此阶段,中国依然通过征收农业税来获取农业剩余价值。但与此同时,也出台了农业发展相应的支持和补贴政策以推动农业发展。主要政策手段有:①逐步取消统购统销政策,恢复粮食的市场机制,提高粮食价格,农业生产者从中获利。②实行粮食专项储备制度和粮食收购保护价政策,通过改革粮食流通领域并对粮食收购价予以保护性支持,进而增加农业生产者的粮食生产收益。

(3) 农业正式补贴阶段(2004~2015年)。

此阶段进入工业反哺农业时期,国家不再通过获取农业剩余价值来支持工业。相反,通过第二、三产业创造的价值来支持农业发展。主要的政策手段有:①逐步取消农业税,2004年开始逐步减少农业税收,并在2006年初全面取消农业税,农民不再上交相应的农业税收,极大地减轻了农业生产者的生活负担。②良种补贴政策,给予农民购买优良粮食种子的资金补贴,以降低农民生产成本,加速新技术(优良种子)替换旧技术,以实现农民增产增收。③粮食直接补贴,补贴金额和力度逐年增大,给予大宗粮食产品生产者直接补贴,以刺激他们的种粮积极性。④农资综合补贴,给予农民购买农业生产资料(种子、化肥、薄膜等)的资金补贴,以降低农业生产成本,实现农民增产增收。⑤农机具购置补贴,给予农民购买农机具的资金支持,早期是将补贴金发放给农机具生产商,以降低销售价格。后期改为补贴农机具购买者,以降低农机具的购置成本,通过补贴来加速农业机械化发展,提高农业生产水平。

(4) 农业补贴改革阶段(2015年至今)。

2015年在安徽、山东、湖南、四川和浙江五省试点实施农业补贴政策改革,将农资综合补贴、农作物良种补贴和种粮直补三项补贴合并成为“农业支持保护补贴”。2016年在总结2015年试点经验的基础上,在全国范围内推行农业补贴政策改革。

2. 中国农业补贴政策的改革动因

2016 年全面实施的农业补贴政策改革，主要内容有：第一，补贴金额方面，将三项补贴进行合并，80%补贴农民，另外 20% 补贴种粮大户、家庭农场等新型农业经营主体。第二，补贴方式和时间方面，三项补贴合并为一项，一次补贴到位，力争每年 6 月 30 日前完成补贴。第三，补贴对象方面，直接补贴拥有土地经营权的种地农民，即谁种地谁获得补贴。第四，补贴标准及核算方面，各省份根据实际情况选择二轮承包面积、计税耕地面积、确权耕地面积等指标进行核算，但已抛荒或者转变用途的耕地不能计入补贴面积。可见，此次农业补贴政策改革包括补贴方向、补贴形式和补贴范围等，其改革动因也可从这三个维度进行总结。

(1) 补贴方向改革：从“普惠制”到“精准制”。

以“普惠制”来实施政策是改革前各项农业补贴政策的主要做法。换言之，有地的农民就能获得粮食方面的相应补贴，包括前面提及的种粮直补、良种补贴、农资补贴和农机具补贴等。显然，“普惠制”农业补贴政策对提高农民收入具有一定的推动作用，但是这种缺乏针对性的农业补贴政策，一方面加大了政府财政支出和社会负担；另一方面，真正种地种粮的农民得到的补贴额度不高、积极性受挫，甚至助长了“只占地不种地”的歪风，造成农业资源浪费等现象。因此，在补贴方向上，农业补贴政策改革实现了由“普惠制”转变为“精准制”，补贴对象由土地承包者转为土地耕种者，以及种粮大户、家庭农场、合作社等新型农业经营主体，从而实现了谁种地种粮，谁就能获得相应的补贴。

(2) 补贴形式改革：从“黄箱补贴”到“绿箱补贴”。

在实践过程中，世界贸易组织一般将农业补贴分为三类：绿箱政策、黄箱政策和蓝箱政策(见表 1)。^[11~14] 受限于 WTO 规则以及降低补贴政策对农产品市场的干预，由“黄箱补贴”为主向“绿箱补贴”为主的政策方向转变，也是我国农业经济增长和农村发展的大势所趋。^[15] 孟昌和赵旭(2008)通过比较中美两国农业补贴政策，认为由以“黄箱”政策为主到以“绿箱”政策为主的发展经验，对中国的农业补贴政策改革具有重要的借鉴作用。^[16] 此次农业补贴政策改革也体现出这种补贴形式的改革：由补贴市场价格转变成成为补贴农民收入；由补贴流通环节改成补贴生产环节；加大对农业综合开发和农民收入的政策支持力度。

表 1 WTO 农业补贴政策分类与使用

	定义	形式/条件	WTO 要求
黄箱补贴 (保护性农业补贴)	从产品出口、市场价格等方面对农产品进行财政补贴，对产品结构、市场产生影响，扭曲价格	(1) 直接补贴农产品价格； (2) 农资方面的补贴； (3) 耕地保护和销售贷款等方面的补贴	约束消减
绿箱补贴 (支持性农业补贴)	从科技、环保和基础设施等方面对农业进行财政补贴，不产生产品结构、市场和价格等方面的直接影响	(1) 科研、农技推广、培训等基础服务补贴； (2) 用于粮食方面的储备、支持、援助补贴； (3) 不影响生产的保险和收入补贴，农户转业与退休补贴； (4) 自然灾害方面的补贴与救济； (5) 生产资源和生产结构补贴； (6) 环保、污染治理的补贴； (7) 地区援助补贴	可使用

蓝箱补贴 (直接补偿性支付)	生产限制计划中对生产者直接付款的“黄箱”措施支持,被称为“蓝箱”的特殊措施,可得到免除减让	达到下列条件之一即可实施: (1)根据产量、面积或者固定牲畜数量制定补贴; (2)在基期平均生产能力 85%水平内的产品补贴	很少用
-------------------	---	--	-----

(3) 补贴效果改革：提高资金投放效率。

近几年，中国农业补贴政策开始呈现出无重点、不精确、缺手段、低效果等问题。具体表现在：一是全生产链的大范围补贴；二是以生产资料、产品价格补贴为主，过度扭曲市场；三是补贴方式的过于间接，中间环节太多。因此，新一轮的农业补贴政策改革通过合并补贴金额、一次性补贴到位、找准补贴对象、核准补贴面积、限制补贴时间等方式，来提高补贴资金的投放效率。

三、“三补合一”：政策目标与改革机理

“三补合一”农业补贴政策改革的最终目标有两个：一是支持耕地地力保护；二是支持粮食适度规模经营。通过政策改革，一方面补贴实际用于耕种的土地，减少耕地抛荒，并鼓励绿色生产，提高农田地力；另一方面，直接补贴种地农民，鼓励农民流转土地，提高耕种规模，并且给予种粮大户、家庭农场、合作社相应的补贴，体现“多种粮食，优先支持”的原则。^[17,18]那么，此次的改革目标是否能够有效实现，改革内容对于目标实现的作用机理又是什么？下面将进行分析和阐述。

1. 改变补贴对象以降低边际生产成本

改变并明确补贴对象是耕地者而不是享有土地承包权的农民，是农业补贴政策改革的核心之一。补贴对象的明确与变化，有助于降低租入土地农民的耕地边际成本，进而刺激其扩大土地流入规模，实现规模经营。

相较于过去将补贴金额直接发给拥有土地承包权的农民，改革后的补贴金额将发给种地的农民，这无疑将降低租入土地农民的耕地边际成本。过去，他们租入土地进行耕种，补贴金额由土地所有者获得，现在补贴由他们获得，且补贴是根据耕地面积发放，有助于降低单位耕地面积上的耕种成本，即流入土地的边际耕种成本将比过去低。农民也将因此而改变流入土地面积的生产决策。

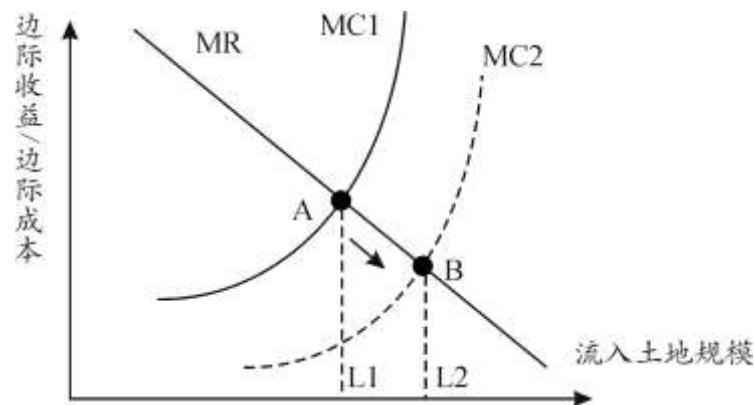


图 1 补贴对象改变对流入土地规模的影响

如图 1 所示，改革前农户通过转入土地进行种植的边际成本为 MC1，边际收益是 MR，A 点为均衡的最优决策点。换言之，改革

前农户最优选择的土地转入面积是 L_1 ; 改革后农户通过转入土地进行种植的边际成本是 MC_2 , 边际收益仍然是 MR , 此时 B 点为最优决策点, 即农户选择的土地转入面积为 L_2 。可见, 农户转入的用于耕种的土地面积将因此而扩大, 有助于实现规模化经营。

2. 统一补贴金额和补贴时间以提升资金效率

周期长和规模调整难度大是种植业生产的主要特征, 因此农户开始耕作之前, 就必须根据已有资金、耕地成本、收益等信息来决定当季的耕地面积 (转入土地规模), 投入生产之后耕地面积就难以改变。如果补贴资金能在农户决策前就全部发放给他们, 这笔资金就将成为影响农户做决策的因素; 如果农户决策前仅收到部分补贴金, 他们只会根据已获得的部分资金做决策, 因为未来的补贴资金对他们而言是具有不确定性的。

改革前, 三项补贴是分开独立核算与支付, 且核算程序相对繁琐, 农户下半年甚至年底才收到补贴的情况时常发生, 这将大大降低补贴对农户的激励效应, 因为获得补贴时农户已经无法改变其生产规模。改革后, 三项补贴的金额合并, 并于当年 6 月 30 日前全额发放, 一定程度上避免了“农户收到补贴时已经无法改变耕地规模”的问题, 有助于激励农户扩大生产规模。

3. 明确补贴范围以减少抛荒和增加耕地

改革后, 长期抛荒的耕地、用途改变的耕地和质量不达标的耕地都不在补贴范围内。相较于过去直接根据土地承包面积给予补贴, 改革后的补贴范围将缩小, 仅对达到质量要求的没有改变用途和没有抛荒的土地核算面积进行补贴。这无疑给予农民启示: 土地不能抛荒, 也不能肆意破坏耕地质量, 否则将无法获得补贴。当然, 基于理性思考, 只有当农民将抛荒地转为耕地、保护耕地等成本不高于补贴金额时, 农民才会选择将抛荒地复垦、保护提高耕地质量。

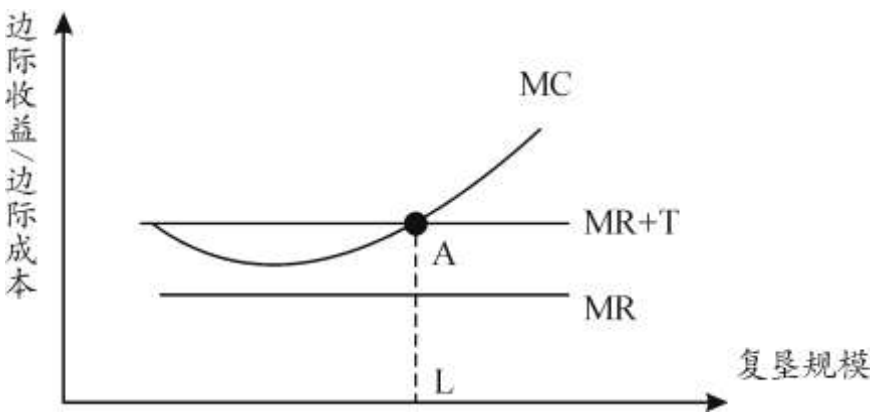


图 2 补贴范围明确对土地复垦的影响

如图 2 所示, 假设过去抛荒土地的边际收益为固定值 MR , 因为 MR 小于 MC , 农户没有耕地的动力, 最后也导致土地抛荒。改革后, 如果农户复垦土地则可获得补贴, 边际收益因此变成 $MR+T$, 高边际收益将激励农户的耕地积极性, 农户因此有复垦面积 L 的抛荒土地的意愿, 实现经营规模扩大和荒地复垦。

四、“三补合一”: 潜在问题与解决对策

由前面分析可知, 有效合理地推进“三补合一”改革, 有助于提高补贴资金的投放效率, 实现耕地的地力保护与粮食的适度规模经营等政策目标。反之, 在推进政策改革过程中, 如出现改革内容偏离目标、改革力度把握不准等问题, 则可能事倍功半。^[19] 据此, 必须总结改革过程中可能出现的潜在问题, 有针对性地提出解决对策, 方能确保“三补合一”改革的有效实施。

1. 潜在问题

(1) 政策改革以期通过补贴对象改变来实现“谁种地补贴谁”，但土地所有者可能会通过提高土地租金变相转移补贴。如前面所述，补贴对象由土地承包者转为土地耕种者，有助于降低土地耕种的边际成本，激励农户扩大土地流入(租入)规模。然而，土地承包者基于理性思维，可能会通过提高土地租金的方式，将补贴金额由土地耕种者再次转回给自己。

(2) 政策改革以期通过补贴金额和补贴对象的合并统一来提高资金的发放效率和激励作用，但可能由于财政等原因导致在农户已经做出生产决策之后才发放一次性的补贴资金，补贴资金对租地种地的激励作用将大打折扣。如前面所述，三项补贴进行补贴金额和补贴方式的合并统一，目的在于减少补贴工作流程，确保农民在生产决策前获得补贴金额，以刺激其扩大生产规模。然而，目前的政策文件仅仅提出“力争在 6 月 30 日前让农民都拿到补贴”，部分省份可能由于行政程序和财政安排等原因而推迟补贴发放时间，导致补贴资金的激励作用受限。

(3) 政策改革以期通过明确补贴范围来激励农民复垦抛荒地，降低土地抛荒率，但可能由于补贴额度加上抛荒地复垦的边际收益仍低于抛荒地复垦的边际成本，进而导致该政策目标难以实现。如前面所述，补贴政策改革将抛荒地剔除在补贴范围之外，有助于激励农民复垦抛荒地以获得补贴，但是其激励作用的实现将受到补贴额度、抛荒地复垦后的边际收益和边际成本三个因素的影响，只有当达到“补贴额度+抛荒地复垦后的边际收益 $\geq$ 边际成本”条件时，该政策目标才能够实现。现实中，抛荒地往往是细碎的、质量差的土地，其复垦后的边际收益低，复垦的边际成本高。因此，现有补贴力度下实现的难度较大。

2. 解决对策

(1) 改革的同时，加强对土地流转市场的监管与控制。

政策改革过程中，土地流转市场上的出租者存在提高土地租金以变相获得补贴的动机，相关部门应介入各地的土地流转市场，为承租者提供相应的市场信息，消除信息不对称，提高承租者的市场地位，并对市场进行有效监管，避免出租者变相提高地租。

(2) 在推行政策改革过程中，逐步提高对补贴金额发放时效的要求。

目前的政策改革文件仅提出力争在 6 月 30 日完成补贴发放，随着改革的不断推进，可逐步提高要求。如：三年内由“力争实现”过渡到“保证实现”；五年内由“力争 6 月 30 日前完成补贴发放”过渡到“保证 4 月 30 日前完成补贴发放”。

(3) 对于通过复垦重新进入补贴范围的耕地，可适当提高补贴力度。

抛荒的土地往往都是细碎的、质量差的耕地，其耕种成本高，耕种收益低。为鼓励农民将抛荒土地复垦，应给予更高的补贴，以保证达到“补贴额度+抛荒地复垦后的边际收益 $\geq$ 边际成本”的条件，否则试图通过补贴来降低抛荒率的目标将难以实现。

五、结论与讨论

中国已经步入保护支持农业、补贴农业的阶段。种粮直补、农资补贴等多个农业补贴政策的相继出现，从多个维度为农业增产、农民增收和农村发展提供了源动力。然而，随着农业产业结构的调整与经营方式的转变，多个农业补贴政策之间开始出现相互影响制约、效果不尽如人意等问题。因此，2015 年我国在部分省份试点实施“三补合一”的农业补贴政策改革，并于 2016 年将改革推广到全国范围，以期提高补贴资金投放效率，实现耕地地力保护和适度规模经营的目标。据此，本文对中国农业补贴政策的演变轨迹、“三补合一”的作用机理及其潜在问题和解决对策进行研究。

研究表明：第一，中国农业补贴政策的演变路径可以划分为四个阶段：负补贴阶段、税收与补贴并行阶段、正式补贴阶段和补贴改革阶段。第二，2015 年开始的农业补贴政策改革动机主要有：实现从“普惠制”到“精准制”的补贴方向改革；实现从“黄箱补贴”到“绿箱补贴”的补贴形式改革；实现提高资金投放效率的补贴效果改革。第三，“三补合一”的改革机理体现在：通过补贴对象改革来降低耕地的边际成本；通过补贴金额和补贴时间的合并统一来提高资金投放效率；通过明确补贴范围来降低农地抛荒率。第四，推进“三补合一”仍存在土地出租者通过提高地租变相转移补贴、相关部门补贴发放时间延误、荒地复垦的补贴金额不足以刺激农民复垦等潜在问题。第五，针对上述潜在问题，可采取的应对措施包括：加强对土地流转市场的监管与控制；逐步提高对补贴金额发放时效的要求；适当提高荒地复垦的补贴力度。

通过研究也发现，农业补贴政策“三补合一”改革的内容与目标相互匹配，改革具有较强的现实意义。但是，改革过程中可能由于外部因素改变而产生制约改革作用的潜在问题。因此，在推进改革的同时，相关部门应多进行实地调研，及时了解并解决潜在问题，以确保补贴资金投放效果。

参考文献：

- [1]高玉强,林光祺.国外农业补贴:研究述评与未来展望[J].经济体制改革,2015,(04):167-172.
- [2]张涛.政策干预和中国农业的增长:1988~2013年[J].南开经济研究,2018,(05):178-194.
- [3]王亚芬,周诗星,高铁梅.我国农业补贴政策的影响效应分析与实证检验[J].吉林大学社会科学学报,2017,(01):41-51.
- [4]Gale F ,Lohmar B T ,Tuan F C ,et al.China' s New Farm Subsidies[EB/OL].https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=759444.
- [5]冯海发.农业补贴制度改革的思路和措施[J].农业经济问题,2015,(03):8-10.
- [6]李冬艳.农业补贴政策应适时调整与完善[J].经济纵横,2014,(03):63-66.
- [7]李谷成,李芳,冯中朝.良种补贴政策实施效果的分析与评价——对13省1486种植户的研究[J].中国农业大学学报,2014,(04):206-217.
- [8]唐跃洪.落实农业补贴制度改革的几点建议[J].当代农村财经,2016,(02):46-48.
- [9]许庆,刘进,杨青.WTO规则下的农业补贴改革:逻辑、效果与方向[J].农业经济问题,2020,(09):88-100.
- [10]李俊高.中国农业补贴制度转型与政策选择研究[J].上海经济研究,2018,(07):119-128.
- [11]Krugman PR,Obstfeld M,Melitz MJ.International Trade:Theory and Policy[J].Pearson,2014,41(04):281-282.
- [12]Brander J,Spencer B.Tacit Collusion,Free Entry and Welfare[J].Journal of Industrial Economics,1985,33(03):277-294.
- [13]李琪.美国农业保险补贴规避WTO规则对我国的启示[J].对外经贸实务,2019,(04):42-45.

-
- [14]马晓河, 蓝海涛. 加入 WTO 后我国农业补贴政策研究[J]. 管理世界, 2002, (05):66-75.
- [15]肖琼琪, 王文涛. 粮食补贴政策的中美比较、效应评价及我国补贴建议[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2019, (04):68-75.
- [16]孟昌, 赵旭. 中美农业补贴政策的若干比较与借鉴[J]. 国际贸易问题, 2008, (02):35-40.
- [17]张应良, 文婷. 现金直补对不同规模种粮大户经营规模的影响有差异吗[J]. 农业经济问题, 2020, (08):54-67.
- [18]张磊, 罗光强. 粮食生产补贴政策的可及性及优化策略研究——基于粮食规模经营完全成本视角[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2019, (02):59-67.
- [19]侯石安, 赵和楠. 中国粮食安全与农业补贴政策的调整[J]. 贵州社会科学, 2016, (01):143-151.