朱晶，姜涛. 新时期粮食生产支持政策的实施效果与改革思路［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（6）：3-10.
ZHU Jing，JIANG Tao. The implementation effect and reform ideas of food production support policy in the new era［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（6）：3-10.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.06.001

新时期粮食生产支持政策的实施效果与改革思路

朱晶，姜涛
（南京农业大学 经济管理学院，江苏 南京 210095）

摘 要：健全粮食生产支持政策体系是保障我国粮食安全的重要举措，也是推进国家治理体系现代化的关键议题。进入21世纪以来，我国粮食生产支持政策体系在稳定粮食生产、保障农民收益、维护市场秩序等方面取得了积极成效，但也日益面临政策目标多元化、工具适应性不足、执行协调复杂化以及外部环境约束加剧等问题。如何在新形势下完善粮食生产支持政策，实现政府调控与市场机制的有机结合，提高政策体系的精准性与可持续性，成为当前政策优化的重要方向。在系统梳理新时期粮食生产支持政策的演变路径、实施效果的基础上，深入探讨了政策调整面临的主要问题和挑战，并据此提出相应改革思路与优化建议：健全粮食生产支持政策目标体系，推动多元目标兼容适配；创新粮食生产支持政策工具设计，增强精准适配调控能力；构建粮食生产支持政策协同机制，提升跨级系统治理能力；推进粮食生产支持政策绿色转型，拓展生态友好发展路径；完善粮食生产支持政策配套体系，提升制度保障与绩效导向。

关键词：粮食生产支持政策；农业补贴；粮食安全；政策优化；改革思路
中图分类号：F323 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）06-0003-10

一、研究背景

粮食安全是国家安全的重要基础，是实现社会稳定和经济可持续发展的根本保障。当前，国内外局势复杂严峻，全球粮食安全形势不容乐观。尽管我国粮食产量连续多年维持在6.5亿吨以上，但在高位运行下粮食增产空间逐步收窄，稳产保供难度持续上升，粮食安全保障依然面临“总量紧平衡、结构不平衡”等矛盾问题[1-3]。全方位夯实粮食安全根基，把住粮食安全主动权，不仅需要守牢耕地和种子等“能力底线”，也需要稳住种粮主体的“激励底线”。如何从激励机制入手，持续调动农民种粮积极性、稳定种粮收益，成为新时期保障粮食安全亟需回应的重要命题。党的二十大报告提出“健全农业支持保护制度”，推进农业现代化与增强粮食安全保障能力协同并进。2025年中央一号文件强调“健全粮食生产支持政策体系”，落实稻谷、小麦最低收购价政策，推动实施粮食产销区横向利益补偿。《加快建设农业强国规划（2024—2035年）》也对粮食安全提出系统性战略部署，着眼于提升粮食产能和韧性，完善涉粮领域多元投入机制，将“健全粮食生产扶持政策”作为加快农业强国建设的关键支撑[4]。

学术界对粮食生产支持政策的研究主要围绕政策目标、政策工具适配性、政策执行效果等方面展开，并形成了较为丰富的理论与实证分析，大致可以归纳为三个方面。一是关于粮食生产支持政策的目标与功能的研究。我国粮食生产支持政策的目标体系经历了由“保产量”向“保收益、保生态”协同演化的过程。政策目标逐步从稳定供给扩展到提升农民收益与实现农业可持续发展[5]。有学者从农业发展阶段的视角分析目标转向逻辑，提出当前需要兼顾保障供给与产业竞

收稿日期：2025-04-15 **修回日期：**2025-05-16
基金项目：国家自然科学基金专项项目“资源优化配置视角下主产区种粮农户收益保障机制设计与政策研究”（72442023）；国家社会科学基金青年项目“网络韧性视角下粮食进口供应链安全稳定机制与实现路径研究”（23CJY063）
作者简介：朱晶，研究方向：农业经济，粮食安全与农产品贸易。

争力[6]。范逢春等人从历史制度主义角度出发，梳理了我国粮食生产支持政策在制度嵌入中的路径依赖特征，指出不同历史阶段目标权重的演变与宏观制度环境密切相关[7]。二是关于粮食生产支持政策的政策工具研究。一些研究聚焦价格支持、财政补贴与农业保险三类核心工具的协同效应。政策目标的多重化对工具设计提出了更高要求，是政策绩效能否持续的重要保障[8]。全世文分析了最低收购价政策的正负效应，提出亟需构建动态调整机制[9]。也有学者进一步指出，农业补贴政策分配仍缺乏针对性，应由普惠式转向精准激励[10]。张明等人强调应加强补贴制度的区域差异化与作物结构的联动设计，推动补贴政策由“普遍补贴”向“战略品种重点支持”转型[11]。三是粮食生产支持政策的改革路径探索研究。有学者主张政策应更加强调公共品投入，以市场机制为主导，形成以公共品供给为核心的“绿箱”政策框架[12]。也有学者认为应优化政策工具组合，加强补贴、保险、信贷之间的功能协同，避免重复补助与结构性错位的问题[13]。此外，从顶层设计出发，粮食生产支持政策必须从国家安全视角出发，构建覆盖产供储加销全产业链的支持体系，进一步提高政策的整体战略效能[14-15]。

尽管现有文献在粮食生产支持政策的研究方面取得了一定的理论与实证成果，但在如何实现政策工具精准配置、提升政策执行绩效及推动政策体系整体协同等问题上尚需进一步深入研究。一方面，当前研究多聚焦于某一维度的政策实践，如最低收购价、农业补贴和风险保障政策等，较少从制度体系这一整体出发，系统考察不同工具之间的协同机制。另一方面，已有成果多从历史脉络或政策文本切入，对粮食生产支持政策“制度运行—实际绩效—改革方向”的内在逻辑分析仍显薄弱。在方法上，现有研究多采用静态的制度梳理与案例分析，缺乏对粮食生产支持政策适配性、区域差异性与治理绩效的系统动态评估。此外，面对国内外复杂严峻的新形势，对于新时代粮食生产支持政策的运行逻辑与实践路径的研究视角也应进一步深化和拓展。有鉴于此，本研究聚焦新时期我国粮食生产支持政策体系，以政策演进逻辑和制度结构为主线，在系统梳理政策发展历程、评估政策实施成效的基础上，剖析现行政策运行中面临的主要问题和挑战，并据此提出完善粮食生产支持政策的改革思路和优化路径，以期为保障国家粮食安全、推进粮食安全治理现代化提供理论参考和实践启示。

二、粮食生产支持政策的演进脉络和实施效果

作为保障国家粮食安全的核心制度安排，粮食生产支持政策在我国农业发展中长期居于基础性地位。进入21世纪，尤其是2004年逐步取消农业税、进入工业反哺农业的新阶段以来，我国粮食生产支持政策随着世情、国情、农情的变动也在不断改革与完善。在不同阶段中，政策重心在“产能稳固、收益保障、风险调节、区域协同”之间持续切换与耦合。

（一）粮食生产支持政策的演进脉络

2004年以来，中央围绕“调结构、稳产能、促增收”目标，持续推动粮食生产支持政策改革。随着政策工具日益多元、治理逻辑不断演化、制度体系逐步完善，我国粮食生产支持政策逐步形成了结构清晰、功能互补的支持格局。结合政策演化的关键节点与政策功能的历史转向，依据不同时期工农关系、城乡关系以及政策目标的变化，大致可将我国粮食生产支持政策体系的沿革和发展划分为三个阶段（见表1）。

第一阶段为政策启动与制度奠基阶段（2004—2007年）。2004年确立稻谷最低收购价政策，2006年扩展至小麦，确立政府价格托底机制，同时实施粮食直补、良种补贴、农机购置补贴和农资综合补贴（合称“四项补贴”），形成“价格支持＋财政补贴”的核心政策框架。治理逻辑以政府主导为主，财政资源向农业倾斜，稳定市场预期和保障农民种粮收益。政策工具尚处于单项运行，执行机制以专项财政投入为主，制度体系初步搭建。

第二阶段为政策扩展与体系构建阶段（2008—2014年）。随着政策目标从“保产量”逐步向“保收益、提效益”拓展，我国在延续原有价格支持和补贴机制的基础上，2008年启动大豆和玉米临时收储政策，确立市场干预和托底价格机制。2007年起农业保险快速发展，中央财政提高保费补贴标准，逐步建立风险保障体系。2014

年起启动三项补贴整合改革，为后续农业支持保护补贴制度奠定基础。治理逻辑趋向制度化、规范化，政策执行由单项推动转向部门协同，中央与地方分工逐步明晰，制度集成度显著提高，初步构建起较为稳定的粮食生产支持政策制度体系。

第三阶段为政策调整与转型深化阶段（2015年至今）。为应对库存高企和市场化改革要求，2016年正式启动三项补贴整合，同时取消玉米临时收储政策，转为“市场化收购＋生产者补贴”机制，大豆在2017年全面转型。最低收购价政策实行动态调整，强化与成本和市场供需挂钩，提升灵活性。农业保险向完全成本保险与收入保险转型，覆盖范围持续扩大，风险保障功能增强。治理逻辑强调市场主导与政府调控并重，政策执行注重数字化、绩效化和合规性，制度建设迈向绿色、法治、可持续的治理模式。

表1　不同阶段我国粮食生产支持政策梳理

政策阶段划分	政策工具结构	治理逻辑转型	制度运行特征
政策启动与制度奠基（2004－2007年）	最低收购价政策粮食直补、良种补贴、农机购置补贴、农资综合补贴（四项补贴）	政府主导 财政倾斜农业 稳定市场与农民收益	政策工具分立 专项财政投入 制度初步搭建
政策扩展与体系构建（2008－2014年）	临时收储政策（托市收购）三项补贴整合调整准备 农业保险扩展	制度化、规范化 部门协同 中央地方职责清晰化	政策集成度提高 执行效率与规范性增强 体系基本建成
政策调整与转型深化（2015年至今）	市场化收购＋生产者补贴机制最低收购价动态调整 三补合一为农业支持保护补贴推广完全成本保险与收入保险	市场机制主导与政府调控结合 重绩效与数字化、合规性	制度迈向绿色、法治、可持续 政策体系成熟弹性增强

资料来源：根据历年文件政策梳理得出

（二）粮食生产支持政策的实施效果

总体而言，我国粮食生产支持政策体系持续调整优化，有力夯实了农业的基础地位，增加了农民收入，调动了农民生产积极性，提升了农业综合生产能力，保障了农产品有效供给，改善了生态环境，促进了农业可持续发展，取得了显著的政治、社会和经济效益。

1. 产能保障维度：粮食综合生产能力持续增强

粮食生产支持政策的实施，为我国粮食综合产能稳步提升提供了坚实支撑。自2004年以来，我国粮食总产量持续稳步迈上新台阶，由2004年的46 947万吨增长至2024年的70 650万吨，实现“二十一连丰”，并自2015年起连续9年稳定在6.5亿吨以上，产能水平不断刷新历史记录。同期，粮食播种面积总体维持在1.75亿亩，呈现稳中有增的运行态势，为粮食供给稳定奠定了基础。粮食单产水平持续提高，由2004年的4620公斤/公顷增长至2024年的5921公斤/公顷，年均提升超过60公斤/公顷，农业科技投入和耕作水平显著提高。在此基础上，人均粮食占有量由2004年的361公斤上升至2024年的502公斤，连续多年高于国际粮食安全标准线（400公斤）。2021年起，国家实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，聚焦“藏粮于地、藏粮于技”双轮驱动，不断夯实粮食增产基础，通过长期稳定的产能建设和科技投入，构建了坚实的粮食供给保障体系，在极端气候、国际形势动荡背景下展现出较强的韧性与稳定性。

2. 收益保护维度：农民种粮收益保障网络日益完善

种粮农民的收益稳定性是粮食安全的核心支撑之一。自2004年以来，我国不断加大对农民种粮收益的保障力度，通过不断完善以“托底＋直

表2 2004—2024年我国粮食总产量、播种面积和单产水平

年份	粮食产量（万吨）	播种面积/公顷	单产公斤/公顷	人均粮食占有量（公斤）
2004	46 947	101 606 000	4620	361
2005	48 402	104 278 000	4641	370
2006	49 804	104 958 000	4745	379
2007	50 414	105 999 000	4757	382
2008	53 434	107 545 000	4968	402
2009	53 941	110 255 000	4893	404
2010	55 911	111 695 000	5006	417
2011	58 849	112 980 000	5210	436
2012	61 223	114 368 000	5354	450
2013	63 048	115 908 000	5439	461
2014	63 965	117 455 000	5447	465
2015	66 060	118 963 000	5553	478
2016	66 044	119 230 000	5540	474
2017	66 161	117 989 000	5607	473
2018	65 789	117 038 000	5621	468
2019	66 384	116 064 000	5720	471
2020	66 949	116 768 000	5733	474
2021	68 285	117 631 000	5805	483
2022	68 653	118 332 000	5802	486
2023	69 541	118 969 000	5845	493
2024	70 650	119 319 000	5921	502

数据来源：根据《中国统计年鉴》《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》数据整理得出

补＋保险”为主的收益保障体系，实现了对农民收入预期的稳定调节。一方面，最低收购价政策作为关键性底线工具，其调整历程呈现出“高位运行—动态下调—合理回升”的阶段性特征。2008—2014年，稻谷和小麦最低收购价持续上调，政策“保底”功能不断强化；2015年后，出于库存压力与市场扭曲风险的考虑，稻谷、小麦最低价陆续下调，2016年起连续三年调减，政策逐步回归市场导向；自2020年起，根据成本变化与市场预期，最低价适度上调，体现出政策调控的灵活性与财政承压之间的动态平衡，兼顾了农民收益与财政可承受性[16]。另一方面，农业补贴体系日益趋向结构化与精准化。自2015年起，国家将粮食直补、良种补贴和农资综合补贴整合为农业支持保护补贴，实现补贴项目间的统筹调度。2022年中央财政通过一次性农资补贴发放超过400亿元，有效缓解农资成本上涨压力。主产区实施的粮食生产者补贴制度进一步增强了对玉米、大豆等重点作物的政策激励，形成“以补促调、以价稳产”的收益结构调节机制[17]。此外，农业保险发展显著提速，成为新型收益稳定工具。2023年全国农业保险保费规模超1100亿元，三大主粮作物实现完全成本保险和收入保险全覆盖，保费补贴由中央财政主导，地方配套，形成风险共担机制。在多元支持政策综合作用下，我国农村居民人均可支配收入持续提升，由2004年的2936元增至2023年的21 691元，年均增速超过10%。城乡收入比由2004年的3.21∶1降至2023年的2.39∶1，反映出农村收入增速快于城市，城乡收入差距呈收敛态势[18]。

3. 市场调控维度：粮食宏观调控效能不断提升

粮食生产支持政策在实现市场稳定方面发挥了显著作用，构建起“市场决定价格、政府调节预期”的双轨调控机制。一方面，最低收购价与储备调节相结合，构成了价格调控的“稳定器”。在国际粮价波动加剧背景下，我国通过合理安排粮食储备轮换与政策性收购，有效平抑了国内粮价，避免出现“断供”“断价”等系统性风险。例如，2022年国际粮价上涨叠加极端气候影响，国家及时启动储备投放与补贴发放，稳定了主产区售粮秩序与市场价格水平。另一方面，政策逐步退出对非紧缺粮食品种的价格管控，引导粮价回归市场形成。玉米、大豆等由市场定价与生产者补贴并行机制运行，有效缓解了过往“高价高库存”问题，促进了库存去化与种植结构优化。同时，中央加快推动主产区收储能力现代化改造，构建“储备＋价格＋保险”三位一体风险应对机制，有效提升了应对自然灾害和市场异常波动的弹性调控能力。2023年修订并实施的《中华人民共和国粮食安全保障法》提出要“完善粮食价格和储备调控机制”，明确了粮食宏观调控的法治路径。整体而言，当前我国粮食市场调控呈现出由行政主导转向政策引导、由事后应对转向预期管理、由单一工具转向多元联动的演进趋势，调控效能持续增强。

4. 协同治理维度：政策协同治理机制逐步完善

粮食生产支持政策体系的制度效能不仅依赖政策工具本身的精准性，也深受治理结构的制约。近年来，我国不断推动从“条块分割”向“系统协同”转变，构建了覆盖中央与地方、政府与市场、生产与服务的多维协同治理体系。首先，中央和地方协同格局不断强化。粮食安全党政同责机制推动各地落实省长责任制，中央财政通过产粮大县奖励与转移支付引导地方政府加大对粮食生产的支持投入。部分主销区也积极参与“反哺主产区”行动。其次，政策集成度不断提升。农业支持保护补贴、农机购置补贴、绿色生态补贴与农业保险、产业发展资金等政策实现了“多策合一”与“一体运行”，减少了部门壁垒和资金碎片化问题。特别是数字农业和财政“一卡通”平台普及使补贴资金直达农户，极大提升了政策精准性与透明度。最后，市场化治理机制逐步健全。家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体成为粮食政策执行的重要载体，农业社会化服务体系不断扩展，涵盖耕种收、病虫防治、产后加工等各环节，为粮食生产提供了专业化支撑。政策对“谁种粮、谁得利”原则的强化，也引导资源要素向高效、可持续主体集中，逐步实现由“重投入”向“重机制”的政策转型。

三、粮食生产支持政策面临的主要问题与困境挑战

粮食生产支持政策作为保障国家粮食安全的重要政策支柱，在促进粮食稳产保供、稳定农民收入预期、提升宏观粮食调控能力等方面发挥了重要作用，但在复杂多变的内外部环境下，现行政策体系也面临目标多元化、工具适应性不足、执行协调复杂化以及外部约束增强等挑战，制约了政策功能的持续释放与效能提升。

（一）政策目标多元需求拓展，功能定位与分工协调难度加大

为了承担保障“谷物基本自给、口粮绝对安全”的重任，长期以来粮食生产支持政策的制定更多以促进粮食产量增长为核心导向。然而，在当前高质量发展要求下，粮食生产支持政策不仅需要实现稳产增产的目标，还需要与经济发展、环境友好等其他现实需求目标适配兼容。

首先，以增产为核心的政策导向与当前产业结构优化和市场导向存在一定的协调压力。过去的增产导向使得粮食生产支持政策过度向玉米、水稻等口粮作物倾斜，而对大豆等作物的支持不足，导致品种结构出现一定程度的失衡。例如，2008—2013年玉米临时收储价连续上调，而对大豆的价格支持较弱，造成东北地区“玉米挤占大豆”的现象[19]。同时，当前种粮农民收益机制面临长期目标与短期效益、政府管控与市场改革、自然环境与生产经营等多重矛盾，种粮农民应对市场风险和自然风险的能力不足，对支持政策的综合引导能力提出了更高要求[20]。

其次，政策多重目标交织且缺乏清晰的主次

区分，政策实施效果难以兼顾。对于主产区而言，其提供全国近八成的粮食产量，但财政收入普遍偏低。“粮食多、财力弱”的典型困境在黑龙江、安徽、吉林等地尤为明显，制约地方政府落实粮食安全责任的能力[21]。因而对于主产区而言，如何平衡保粮食增产目标和保经济发展目标存在两难抉择。尽管近年来我国通过提高对产粮大县的奖励与转移支付力度，建立了垂直的主产区利益补偿机制，但地方粮食生产的内生动力不足问题仍未得到根本解决，主产区横向利益补偿机制的建立仍有待加快。

其次，政策目标的多重性在一定程度上加大了政策实施过程中的协调难度。当前，粮食生产支持政策需要兼顾稳产保供、农民增收、生态可持续等多个发展目标，但部分政策工具在功能定位和任务分工上尚缺乏足够的清晰度。如最低收购价政策不仅承担稳定市场和保障农民收益的功能，同时被期待促进生产效率提升与绿色发展；于主产区而言，既要完成粮食增产任务，又需兼顾农民收益提升、生态保护与区域经济发展，其提供全国近八成的粮食产量，这都在客观上增加了政策执行的复杂性与难度。尽管近年来，通过加大财政支持、完善转移支付和奖励机制，提升了政策的综合保障能力，但如何进一步明晰各类政策的功能定位，合理界定其实现目标的边界，仍是当前政策体系优化的重要方向。

最后，粮食安全目标与绿色发展理念的张力也存在一定程度的错位。长期以来，在水土资源约束下，为了完成粮食增产目标，我国的农业不惜高强度地投入化肥农药以及高强度耕种，导致资源环境这根弦越来越紧。随着绿色生态发展和农业可持续性的重要性日益凸显，政策工具设计中缺乏系统性的绿色激励安排，生态补偿、绿色补贴和环境约束指标尚未制度化整合，难以支撑绿色农业的转型路径。这意味着粮食生产支持政策体系对于环境外部性的考量仍有待加强，政策目标也需融入绿色导向。

（二）政策工具结构刚性偏强，协同调控效能有待增强

在政策工具层面，我国现行的粮食生产支持手段整体仍显单一且刚性偏强，既存在核心工具实施僵化的问题，也面临多工具之间统筹不足、结构失衡等挑战。特别是当前以价格支持、补贴和农业保险为代表的主要政策工具，尚未构建起互补协同、弹性调节的有效机制，难以适应不断变化的市场环境与风险结构。

价格支持政策作为核心工具，在稳定农民预期、保障粮食生产方面发挥了重要作用，但随着产业结构调整和市场形势变化，其效果与初衷之间出现一定偏差。最低收购价政策原本意在为农民收入“保底”，但在实际执行中长期承担起托市与库存调控功能，导致“保底价”演变为“托市价”，“临时收储”变为“常年收储”，市场信号被扭曲。自 2004 年建立稻谷最低收购价制度以来，2008—2014 年稻谷收购价累计上涨超过 90%，形成国内粮价持续高于国际市场的局面，引发“高价格、高库存、高进口”并存的困境。在价格倒挂影响下，进口和走私粮大量涌入，库存积压与财政压力随之加剧[6]。

补贴政策的核心目标在于提高农民收入、缓解种粮成本，但由于其分配机制长期存在普惠化倾向，难以精准锁定实际种粮主体，致使政策激励效果有所减弱。早期补贴依据承包地面积发放，“种不种粮都能拿补贴”，使其逐渐异化为对土地拥有者的普遍性支持，削弱了对农民行为的激励效应[22]。这导致不仅补贴与种粮行为脱钩，难以进一步促进产出提升，而且补贴普遍按地发放推高了地租水平，一定程度上削弱了政策初衷的实现效果。

农业保险工具联动性不足，风险保障功能有待提升。近年来，农业保险已成为分散农业风险的重要政策工具，但总体上仍处于发展完善阶段，保障范围和协同能力不足。农业保险仍主要聚焦产量损失型险种，覆盖额度仅及物化成本一部分，难以有效覆盖收益波动风险。同时，农业保险尚未与价格支持、补贴等形成联动机制，分工与替代关系模糊。以目标价格保险为例，其虽然具有替代托市功能的潜力，但受制于国际粮价低位和国内价格支撑较强等影响，保险机构面临高赔付风险，产品缺乏商业可持续性。例如，在黑龙江大豆、重庆水稻等试点中，保险公司出现严重亏损，这表明在缺乏风险保险或期货市场等

其他金融工具的支撑下，仅仅依靠“价格保险”难以有效运行[23-24]。

（三）政策执行体系面临堵点，基层传导效率仍需提高

除了政策本身的设计问题，由于粮食生产支持政策的执行环节涉及多层级、多部门，因而在执行环节也存在效率不高和偏差走样的现象，在激励机制和执行协调方面存在堵点，制约了政策目标的全面实现，在政策效能持续释放方面仍面临一定挑战。

首先，现行政策的激励效应呈现递减趋势，难以有效调动基层政府和农户的积极性。近年来，尽管中央持续增加对粮食主产区的财政投入，但农业生产成本上涨、粮食种植收益率下降等问题依然突出，传统的补贴方式在长期实施后其边际激励效用明显减弱，种粮农户感知的实际收益有限，种粮的积极性和生产动力面临较大压力。同时，粮食主产区在经济转型和城市化进程中发展相对滞后，农业所创造的财政收入占比较低，导致基层政府资源投放的优先级降低，转而偏重工业、城市建设等见效更快的领域，从而在客观上削弱了粮食生产支持政策的实际执行效能[25-26]。

其次，信息不对称与协调不足降低政策传导效率。粮食生产支持政策覆盖对象多样、区域差异大，政策在基层执行过程中存在信息采集不足、执行偏差等问题[27]。部分补贴和扶持措施的落实环节精准性不足，个别地区存在资金分配不均、执行延迟等情况，同时，基层落实环节可能存在一定的执行偏差，个别地区的补贴和扶持政策发放过程中仍有不够精准或落实不充分的现象，政策工具精准性不足和可及性较低[28-29]。

此外，粮食生产支持政策执行过程中跨部门协调难度较大，也在一定程度上制约了政策落地效率。政策涉及农业农村、财政、发改委、金融保险等多个部门，不同部门之间职能界定和协作机制尚不完全匹配，沟通与配合存在一定壁垒，影响了政策的高效落地。例如，农业保险、农机购置补贴等政策在实际操作中，常因跨部门协调不足而导致实施进度延缓。如农业保险的实施、农业机械购置补贴的落实等政策，均需不同职能部门的联动和协作，缺乏统一高效的协调机制往往会延缓政策的实施进度，政策效果有所弱化。

（四）政策空间持续收窄收紧，外部规则约束加剧

在经济全球化和贸易规则框架下，我国粮食生产支持政策还受到严峻的外部约束，这种约束不仅来源于国际贸易规则，而且受到全球市场环境的整体影响。

WTO规则限制对我国粮食生产支持政策形成了硬约束。随着我国农业支持保护力度不断加大，我国粮食等主要农产品的“黄箱”支持规模持续扩大、剩余空间不断收窄。我国的农业补贴制度也开始遭遇到一些国家的指责和挑战，标志性的事件即2016年9月美国向WTO争端解决机构发起的对我国稻谷、小麦、玉米“黄箱”支持超出入世承诺的诉讼案（DS511案）。根据WTO专家组发布的最终审查报告，我国在2012－2015年对小麦、粳稻和籼稻的市场价格支持均超出了入世承诺的特定农产品8.5%的微量允许水平。受此影响，我国不得不对稻谷和小麦的价格支持政策进行调整，并宣布从2020年起把原先在主产区按最低收购价敞开收购的操作办法调整为按最低收购价限量收购[30]。

国际市场价格波动和竞争压力构成了对国内政策的外部限制。随着我国粮食产销高度融入全球市场，国内价格和供求不再是一个封闭体系，粮食生产支持政策的实施效果会受到国际市场价格的影响。如果国内采取高价收购等措施抬高粮价，将导致进口增加，在一定程度上削弱政策效能。当前我国粮食生产面临“国内成本上涨与国际农产品价格下跌”的双重压力，这种内外价差使我国传统依靠价格支持保护农民的模式难以为继：如果提高国内粮价保农民收益，则进口涌入、财政压力巨大；如果顺应低价竞争，则农民收益受损、种粮积极性下降[31]。

国际合作与气候变化等外部因素正对我国粮食生产支持政策提出更高要求。一方面，国际社会日益聚焦农业补贴的可持续性，强调减少高投入、高补贴带来的环境外部性。2021年联合国粮食系统峰会呼吁推动农业支持政策绿色转型，联合国粮农组织（FAO）等机构也多次强调，应引

导农业向低碳、高效、韧性方向发展。另一方面，全球气候变化加剧了极端天气的发生频率，粮食生产面临更大不确定性，国际上普遍开始加强对农业保险与风险管理合作的重视程度。在此背景下，我国粮食生产支持政策亟须增强弹性与适应性，在遵守国际规则基础上参与全球粮食安全治理合作，提升系统抗风险能力与环境兼容性。

四、粮食生产支持政策的改革思路与优化路径

围绕高质量发展要求，构建导向更清晰、机制更灵活、制度更协调的粮食生产支持政策体系，是增强粮食安全保障能力和推进农业现代化的关键路径。既有政策体系尽管在推动产能提升、维护农民收益方面发挥了积极作用，但面对外部环境的深刻变化与内部约束条件的持续演化，我国粮食生产支持政策需要在发展中调整、在稳定中优化，政策功能也需要从单一保障向复合调控转变，治理理念需从静态配置向动态协同转变。

（一）健全粮食生产支持政策目标体系，推动多元目标兼容适配

在粮食安全战略背景下，粮食生产支持政策在长期演进中逐步承载了粮食安全、农民增收、生态保护等多重政策目标，但实践中往往面临目标重叠错位、统筹不足的问题。面对保障粮食安全与推进农业高质量发展的双重任务，亟需构建清晰合理、结构复合、运行协调的政策目标体系，推进多元目标统筹兼容。

明确粮食安全底线，构建“安全＋收益＋生态”的复合目标框架。既要夯实“口粮绝对安全”的底线，保障粮食基本自给与稳定供应能力不动摇，从而确保国家粮食安全始终处于首要位置，同时又要兼顾农民收益保障和资源环境可持续发展，将农民增收和生态保护纳入政策考量，统筹提高粮食综合生产能力、促进农民收入增长和保护生态环境等多元目标。

理顺政策目标的结构层次，推动多元目标协同不偏离。区分底线性目标与调节性目标，避免一项政策试图兼顾所有目标而导致政策效果分散，同时在政策设计时更加注重底线性目标与调节性目标的协同，提升目标内部逻辑的协调性和导向性。健全政策目标绩效评估机制，推动目标落实由“表述性承诺”走向“制度化考核”。结合农业农村大数据平台，建立覆盖产量稳定、收益水平、耕地保护等方面的动态监测系统，对政策实施情况和目标达成度开展定期评估。

（二）创新粮食生产支持政策工具设计，增强精准适配调控能力

针对现有政策工具组合效率不高、指向不精准等问题，应坚持市场化改革方向，加快改革创新粮食生产支持政策的设计，形成多层次、多样化的政策工具体系，从而提高政策的精准性和适应性。

围绕“保底—促稳—控风险”功能链，实现主要政策工具的协同配合。在价格支持政策方面，政策设计时应注重其托底属性，减少因长期托市导致的市场扭曲，对稻谷、小麦等口粮品种，应设定弹性最低收购价区间，根据成本变化和市场供需动态调整，增强价格信号的调节能力。在补贴方面，需建立“底补＋绩补”双机制，基础性补贴用于保障小农户基本收益，绩效性补贴用于激励规模经营主体提质增效。在保险方面，健全“农业保险＋信贷支持＋风险共担”联动机制，加快推动完全成本保险与收入保险在主产区全覆盖，提升农业政策对市场和气候冲击的韧性响应能力。

提升政策工具的靶向识别与分类调控能力，实现从“普惠均摊”向“精准匹配”转型。依托农业农村大数据平台，构建全国统一的种粮农户识别与信用信息系统，实现对不同规模主体、种植类型和区域差异的动态画像，精准施策。针对新型经营主体，健全面向新型农业经营主体的专项农业补贴政策，通过农业信贷担保、服务外包补贴等方式提升其专业化和组织化能力，同时重点聚焦适度规模经营农户，完善特惠性补贴向适度规模经营主体倾斜的机制；针对小农户，应强化保底支持与社会化服务供给，确保其参与到粮食生产支持体系的保障范畴之内。

（三）构建粮食生产支持政策协同机制，提升政策执行综合效能

避免部门各自为政和政策碎片化，提高粮食

生产支持政策的综合效应，构建协同推进的工作机制，通过加强部门合作和中央地方联动，统筹产业链各环节和各区域，实现粮食生产支持政策的全方位协同，形成促进粮食生产合力。

从横向维度，推进跨部门协作机制建设，促进政策设计与执行之间的高效衔接。建立常态化的粮食生产支持政策协调机制，明确农业农村、财政、发改委、自然资源、生态环境等部门职责边界，推进政策目标、工具和标准的一体化统筹。强化政策在产前、产中、产后各环节的逻辑联通，打通高标准农田建设、农资投入、补贴发放与粮食收购流通之间的信息壁垒，构建从要素保障到市场衔接的全链条支持体系。

从纵向维度，完善中央与地方之间的责任划分与激励约束机制，提高地方政府重农抓粮的积极性。推动建立事权与支出责任相匹配的财政分担机制，加大对粮食主产区转移支付和产粮大县奖励力度，并探索以“粮食安全贡献”为导向的财政激励方式。推动区域间的联动与产业链上下游的协同对接，推动粮食主产区在提升产能的同时发展粮食初加工、冷链仓储等配套产业，延伸产业链条，增强政策对农民增收的带动效应，推动主销区通过财政援助、产销对接等方式支持粮源地建设，构建跨区域“共建共享”机制。

（四）推进粮食生产支持政策绿色转型，拓展生态友好发展路径

立足新发展理念，牢固树立绿色生态导向，在资源环境约束持续加剧和国际可持续发展要求日益强化的背景下，粮食生产支持政策需从传统的增产导向向绿色生态导向加速转型。

优化财政支持结构，提升绿色支持政策的权重和效能。将更多财政资源引导向生态友好型农业投入领域，重点加大对黑土地保护、农田基础设施绿色化改造和节水节肥技术应用的财政扶持。完善耕地地力保护补贴制度，将补贴标准与施肥减量、土壤改良等绿色行为挂钩。推动绿色支持从“单项工程化补贴”向“综合生态服务激励”转型，逐步建立以“生态绩效”为导向的资金配置机制。增强政策绿色化设计的国际协同性，提升对外规则应对能力。在WTO规则和全球绿色治理趋势下，粮食生产支持政策应主动向“绿箱”政策转型，通过发展农技推广、公共服务、生态补偿等措施规避对贸易的扭曲性干预。

健全绿色生产激励与金融支持体系，促进粮食生产方式绿色化转型。通过设立农业绿色发展专项基金、推广绿色信贷产品等方式，引导更多社会资本进入绿色种植、清洁生产、循环利用等关键环节。支持商业保险机构参与农业绿色保险开发，推进气候指数保险、绿色责任保险等创新型险种，提升农户应对气候风险和环境治理责任的能力。鼓励探索“保险＋生态服务”新机制，对采用绿色种植模式的农户给予保费减免等优待政策，释放政策正向引导效应。

（五）完善粮食生产支持政策配套体系，提升制度保障与绩效导向

着眼于长效稳健运行，强化制度供给，为粮食生产支持政策提供坚实保障。通过完善政策制度配套体系，强化法律支撑、财政保障与绩效管理，提升政策的执行能力和目标导向，实现从“资源投入”向“效能提升”的转型。

加快构建统一规范、稳定可预期的政策法规体系，推动粮食支持政策法治化、规范化运行。粮食安全作为国家战略底线，必须在制度层面确立相应的法律支撑与治理逻辑。全面贯彻落实《中华人民共和国粮食安全保障法》等法律规定，明确各级政府在保障粮食生产和农民收益方面的法定职责，明确各级政府在粮食供给保障、收益稳定、耕地保护等方面的权责边界，为政策执行和监督提供刚性依据。通过制度整合与程序规范，构建统一的政策制定、执行与调整机制，杜绝短期性、碎片化干预，避免政策频繁更迭对农民预期造成扰动。加强政策与WTO规则之间的协调对接，提升农业补贴的合规性与稳定性，构建国内与国际规则相容的法律制度基础。

完善财政保障与绩效管理机制，推动政策从资源投入向效能提升转型。从财政层面看，构建中央统筹、地方落实的多级财政协同投入机制，确保财政支持总量与政策目标之间的适配关系，特别是加大对主产区的系统性、结构性补偿支持，稳定地方政府抓粮积极性。从绩效导向看，应建立全流程可评估、可追踪的政策绩效管理机制，围绕产能保供、收益提升、生态保护等目标设定科学指标体系。通过推进制度建设的法治化

与绩效化双重转型，为农业现代化与粮食安全战略提供可持续的制度支撑。

参 考 文 献

[1] 朱晶，李天祥 . 中国式现代化下的粮食安全：目标任务、转型挑战与实现路径[J]. 学海，2024（2）：85-97.

[2] 钟钰，巴雪真，陈萌山 . 新时代国家粮食安全的理论构建与治理进路[J]. 中国农村经济，2024（2）：2-19.

[3] 罗光强 . 新粮食安全观下粮食产业支持政策的演化特征与优化构想[J]. 中州学刊，2024（10）：37-44.

[4] 高鸣，宋嘉豪 . 高质量提升粮食安全保障能力：新发展理念视角[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2024，41（5）：50-65.

[5] 杨睿 . 75年来我国粮食支持政策的历史演变和主要成效[J]. 中国粮食经济，2024（10）：7-10.

[6] 叶兴庆 . 我国农业支持政策转型：从增产导向到竞争力导向[J]. 改革，2017（3）：19-34.

[7] 范逢春，邓炜 . 我国粮食生产支持政策的历史演进、变迁逻辑与未来展望——基于历史制度主义的分析[J/OL]. 西北农林科技大学学报(社会科学版)，1-12[2025-05-13].

[8] 张天佐，郭永田，杨洁梅 . 基于价格支持和补贴导向的农业支持保护制度改革回顾与展望[J]. 农业经济问题，2018（11）：4-10.

[9] 全世文 . 论农业政策的演进逻辑——兼论中国农业转型的关键问题与潜在风险[J]. 中国农村经济，2022（2）：15-35.

[10] 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.

[11] 张明，杨颖，邹小容 . 新时期中国粮食补贴政策的战略协同与差异设计[J]. 农业经济问题，2021（3）：53-61.

[12] 罗海平，桂俊练，张显未 . 新中国成立以来党的粮食安全政策及时代启示[J]. 当代经济研究，2023（10）：56-67.

[13] 黎莉莉，胡晓群，陈松柏 . 新世纪中国粮食生产特征及粮食安全政策取向[J]. 宏观经济研究，2023（1）：70-83.

[14] 倪国华，王赛男，JIN Yanhong. 中国现代化进程中的粮食安全政策选择[J]. 经济研究，2021，56（11）：173-191.

[15] 普蓂喆，钟钰 . 当前我国粮食支持政策改革研究[J]. 理论学刊，2021（6）：88-99.

[16] 朱满德，李成秀，程国强 . 保障国家粮食安全：在增产与减损两端同时发力[J]. 农业现代化研究，2023，44（2）：222-232.

[17] 易小兰，颜琰，张婷 . 农业支持保护补贴对粮食生产的影响——基于6省326份农户样本的分析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2020，19（3）：84-91.

[18] 朱晶，李天祥 . 高质量推进农村区域协调发展：思路目标与实现路径[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2024，41（5）：20-33.

[19] 周立 . 玉米临储政策的影响与退出路径研究[J]. 中国农村观察，2016（5）：34-45.

[20] 高鸣，姚志 . 保障种粮农民收益：理论逻辑、关键问题与机制设计[J]. 管理世界，2022，38（11）：86-102.

[21] 贾仲君 . 中国主产区粮食财政补偿机制研究[J]. 农业经济问题，2019（3）：14-20.

[22] 程国强，朱满德 . 中国工业化中期阶段的农业补贴制度与政策选择[J]. 管理世界，2012（1）：9-20.

[23] 苑浩然，陈盛伟，牛浩 . 投保农户兼业化对农业保险道德风险的影响效应及实证检验——以玉米种植保险为例[J]. 世界农业，2024（12）：107-119.

[24] 吉芮洋，陶源 . 农业保险对粮食安全的重要影响及路径优化研究[J]. 当代农村财经，2025（2）：9-14.

[25] 陆元敏 . 财政分权背景下的粮食主产区激励机制改革研究[J]. 政策研究，2020（6）：41-48.

[26] 李俊 . 地方政府激励与粮食政策执行效果研究 . 财政研究，2021（3）：85-91.

[27] 邓大才 . 问责阶梯与行动逻辑:粮食政策如何才能够落地——以粮食安全责任制为研究对象[J]. 理论探讨，2025（1）：69-82.

[28] 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)，2019，18（2）：59-67.

[29] 刘威，陈佳梦，钟镇 . 中国特色社会主义粮食政策变迁与政策主体协同网络演化研究——基于1953—2022年政策文本的分析[J]. 智库理论与实践，2024，9（3）：40-52.

[30] 程郁，叶兴庆 . 借鉴国际经验改革中国农业支持政策[J]. 学习与探索，2017（3）：113-119，176.

[31] 李天祥，臧星月，朱晶 . 保障农民种粮收益质量：思路、机制与建议[J/OL]. 宏观质量研究，1-12[2025-04-10].

The implementation effect and reform ideas of food production support policy in the new era

ZHU Jing, JIANG Tao

(*College of Economics and Management, Nanjing Agricultural University, Nanjing* 210095, *China*)

Abstract: Improving the food production support policy system is an important measure for guaranteeing China's food security and a key issue in promoting the modernization of the national governance system. Since entering the 21st century, China's food production support policy system has achieved positive results in stabilizing food production, safeguarding farmers' income and maintaining market order, but it is also increasingly faced with the problems of diversification of policy objectives, insufficient adaptability of tools, complexity of implementation and coordination, as well as the intensification of the constraints of the external environment. How to improve the food production support policy under the new situation, to achieve the organic combination of government regulation and market mechanism, and to improve the precision and sustainability of the policy system has become an important direction of the current policy optimization. In this paper, on the basis of systematically combing the evolution path and implementation effect of food production support policy in the new period, we have explored the main problems and challenges faced by the policy adjustment, and put forward the corresponding reform ideas and optimization proposals accordingly: one is to improve the objective system of food production support policy, and to promote the compatibility of multiple objectives; the second is to innovate the design of food production support policy tools, and to enhance the ability of precise adaptation and regulation; the third is to build a synergistic mechanism of food production support policy, and to improve the accuracy and sustainability of the policy system. The third is to build a synergistic mechanism of food production support policy to enhance cross-level system governance; the fourth is to promote the green transformation of food production support policy to expand the path of eco-friendly development; the fifth is to improve the supporting system of food production support policy to enhance the institutional safeguard and performance orientation.

Keywords: Food production support policy; Agricultural subsidies; Food security; Policy optimization; Reform ideas

(编辑：程俐萍)