

加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的战略蕴含与实践进路	朱满德 程国强 (3)
提升农业综合生产能力和质量效益：国际经验与中国实践	周欣欣 钟 钰 (16)
稳定农产品价格的典型做法与经验借鉴	王林浩 青 平 (29)
农业新质生产力的理论建构、政策部署与保障机制 ——兼论“十五五”农业农村现代化的实施路径	马克卫 刘思懿 (46)
保障种粮农民收益机制：基础发现、国际经验与实现路径	贾 晋 徐 畅 (59)
面向农业农村现代化的农民增收：逻辑关联与发展路径	黄 增 高 鸣 (73)
联农带农机制演进逻辑、国际经验与提质策略	宗义湘 李 哲 (84)
县域统筹推进宜居宜业和美乡村建设：内在逻辑、现实困境与政策优化	周 密 王立果 (98)
乡村优质生活空间目标下宜居宜业和美乡村建设：重点任务与实现路径	段吟颖 杨昊达 (108)
城乡融合发展与要素流动：国际经验、现实梗阻与突破路径	甘林针 张应良 (116)

The Strategic Implications and Practical Approaches of Intensified Implementing the New Round of 50-million-tons Grain Production Capacity Improvement *ZHU Mande, CHENG Guoqiang* (3)

Enhancing Comprehensive Agricultural Productivity and Quality Performance; International Experience and Chinese Practice *ZHOU Xinxin, ZHONG Yu* (16)

Stabilizing Agricultural Commodity Prices: Typical Policy Practices and Implications for China *WANG Linjie, QING Ping* (29)

Theoretical Framework, Policy Deployment, and Safeguard Mechanisms for New-Quality Agricultural Productive Forces
—Discussion on the Implementation Path for Agricultural and Rural Modernization in the 15th Five-Year Plan Period *MA Kewei, LIU Siyi* (46)

Mechanisms for Securing Grain Farmers’ Income: Foundational Findings, International Experience, and Implementation Pathway *JIA Jin, XU Chang* (59)

Increasing Farmers’ Income for Agriculture and Rural Modernization; Logical Connections and Development Pathways *HUANG Zeng, GAO Ming* (73)

Evolutionary Logic, International Experience and Quality Enhancement Strategies of the Mechanism for Linking and Leading Farmers *ZONG Yixiang, LI Zhe* (84)

County-Level Coordinated Efforts to Promote the Construction of Livable, Prosperous and Beautiful Rural Areas: Internal Logic, Current Challenges and Policy Optimization *ZHOU Mi, WANG Liguo* (98)

Building Livable, Business-Friendly and Harmonious Rural Areas under the Goal of High-Quality Rural Living Spaces: Key Tasks and Implementation Pathways *DUAN Yinying, YANG Haoda* (108)

Integrated Urban-Rural Development and Factor Mobility: International Experience, Practical Obstacles and Breakthrough Paths *GAN Linzhen, ZHANG Yingliang* (116)

加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的战略蕴含与实践进路

◆ 朱满德¹ 程国强²

(1. 贵州大学经济学院/马克思主义经济学发展与应用研究中心 贵阳 550025;
2. 中国人民大学农业与农村发展学院 北京 100083)

摘要: 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动,是世界进入新的动荡变革期中国守牢粮食安全底线、把稳强国复兴主动权的根本保障。分析显示,上一轮新增千亿斤粮食产能建设成效显著,夯实了粮食产能的物质基础、科技支撑和制度保障;但新一轮千亿斤粮食产能提升仍面临高标准农田建设效能亟待提升、科技增产潜力转化难度加大、生产者种粮积极性下滑等现实挑战。基于目标导向和问题导向,新一轮千亿斤粮食产能提升行动需统筹考虑粮食供需结构性矛盾与产能结构性布局、产能建设与当期产量、耕地资源与国土资源、有为政府与有效市场等关系,应在分区分类高质量推进高标准农田建设、系统发力推进粮食单产大面积提升、构建多元主体共生的粮食生产体系、健全种粮抓粮收益保障机制、拓展多元食物供给体系等方面持续加力,全方位提升国家粮食产能储备和应急保障能力。

关键词: 粮食产能提升; 高标准农田建设; “四良”融合; 种粮收益保障机制; 多元食物供给

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.04.001

1 引言

全方位夯实粮食安全根基、牢牢守住粮食安全底线,是确保中国式现代化行稳致远的基石,是应对世界变乱交织的各种风险挑战、把稳强国复兴主动权的根本。粮食安全的根基在于粮食综合生产能力,提升粮食产能仍然是首要任务^[1],这是着眼保障粮食和重要农产品稳定安全供给头等大事的首要任务,也是着眼现代化强国建设稳大局、应变局的首要任务。

中国政府始终把提升粮食综合生产能力作为国家重大战略进行谋划部署。2004年中央一号文件要求“全党同志特别是各级领导干部要始终重视农业的基础地位,始终重视严格保护耕地和保护、提高粮食综合生产能力,始终重视维护粮食主产区和种粮农民的利益,始终重视增加农民特别是种粮农民的收入”,并作出了建设高标准基本农田,提高粮食综合生产能力等部署。2009年中央一号文件首次提出“推进全国新增千亿斤粮食生产能力建设”,同年出台《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划(2009—2020年)》,以主产区重点县为载体,通过集中投入和综合开发,重点推进高标准农田建设、农田水利改善和良种良法良机配套等,目

收稿日期: 2026-02-10。

基金项目: 国家自然科学基金项目“新发展阶段健全我国种粮农民收益保障机制研究”(72473034), 国家社会科学基金重大项目“新形势下我国农产品国际供应链保障战略研究”(24&·ZD061)。

作者简介: 朱满德(1983—),男,安徽庐江人,教授,研究方向为农业经济管理, E-mail: mdzhu@gzu.edu.cn。

通信作者: 程国强(1963—),男,湖北仙桃人,吴玉章讲席教授,研究方向为农业经济管理。

标到2020年新增粮食产能1 000亿斤^①、中国粮食总产能达11 000亿斤。经过10余年持续建设，中国已初步形成了以基础设施为基石、科技进步为驱动、制度保障为支撑的粮食产能保障体系。2023年中央一号文件再次提出“实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动”，随后印发《新一轮千亿斤粮食产能提升行动方案（2024—2030年）》，明确了到2030年新增千亿斤粮食产能的指导思想、主要目标、重点任务、重大工程、保障措施等。2026年中央一号文件进一步明确要“坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动”。从21世纪初的保护和提高粮食综合生产能力，到2009年开始新增千亿斤粮食生产能力建设，再到2023年以来新一轮千亿斤粮食产能提升行动，既体现了“粮安天下”国家战略的赓续，也是回应粮食安全新形势、新要求的重要部署。

现阶段，关于粮食综合生产能力的研究文献非常丰富，可以概括为如下几类。其一，将粮食综合生产能力置于国家粮食安全及其保障能力^[2-3]、粮食生产与粮食供给能力^[4]等更为广泛的议题中进行探讨。基本共识是，筑牢粮食安全底线、提升粮食供给保障能力的核心是要提升粮食综合生产能力，大力实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。其二，就粮食综合生产能力某一具体问题进行研究，其中关于高标准农田的研究尤为丰富。基本逻辑是，耕地是粮食生产的基础资源，高标准农田建设就成为提升粮食综合生产能力和完善粮食安全保障体系的基础性工程。例如，从“制度变迁-产权配置-制度激励”框架解析高标准农田建设的制度逻辑^[5]；解构高标准农田建设的功效及其路径，通过经营主体激励、要素配置优化、基础设施使用效能与生产能力提升等途径来提升粮食综合生产能力、保障粮食安全^[6]。其三，就粮食综合生产能力本身进行研究，如评估粮食综合生产潜力^[7]，探究粮食产能提升的驱动因素及制约条件，包括高标准农田建设、品种结构优化、全要素生产率增长等^[8-9]。部分文献已就新一轮千亿斤粮食产能提升行动进行了较为深入的探讨。例如，钟钰探究了粮食产能提升的理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑及其实践进路^[10]；郑风田和普冀喆^[11]、李腾飞和曾伟^[12]评估了上一轮新增千亿斤粮食产能的成效，分析和提出新一轮粮食产能提升的潜力与挑战、思路与举措；刘慧和赵一夫^[13]、高鸣和魏佳朔^[14]分别从品种推进层次、全要素生产率增长等视域探讨了新一轮千亿斤粮食产能提升行动的重点举措。

已有文献具有重要的启示借鉴，但仍存在如下不足。其一，已有文献较少将新一轮千亿斤粮食产能提升行动嵌入当今变乱交织的国际环境、食物系统转型与韧性、农业强国建设等重大时代背景进行讨论，因而难以挖掘具有时代特征的一般要求和特殊时期的战略蕴含。其二，已有文献就新一轮千亿斤粮食产能提升与粮食供需结构性矛盾、可持续产能储备、大食物观等内在关联及彼此冲突的讨论仍显匮乏，而权衡或协调这些关系对于如何加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升的实践进路及有关政策的优化调整等具有重要参考价值。本文的边际贡献在于：一是将基于新一轮千亿斤粮食产能提升行动的重大时代背景，尝试挖掘其战略蕴含及今后努力的方向；二是分析新一轮产能建设的已有基础和现实挑战，进而深入探讨加力实施粮食产能提升的重要关系统筹协调、实践进路及具体举措等，以期为筑牢粮食安全底线、服务强国建设和民族复兴伟业战略全局等提供参考。

2 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的战略蕴含

新一轮千亿斤粮食产能提升行动是基于农业资源环境约束持续趋紧、居民膳食结构升级带动粮食需求持续增长、粮食供需紧平衡态势长期存在等重要现实背景提出的，是在上一轮粮食连续增产的基础上进一步新增千亿斤产能。

与上一轮粮食产能建设有所不同：第一，新一轮千亿斤粮食产能提升行动考虑了粮食品种消费变化，明确了“巩固提升口粮、主攻玉米大豆、兼顾薯类杂粮”的思路，将产能提升重点由稻谷、小麦转向玉米、大

^① 1斤=0.5千克。

豆；第二，区域布局上明确了“巩固提升优势产区、挖掘其他地区潜力”的方略，在全国范围部署了720个粮食产能提升重点县，进一步优化粮食生产布局；第三，坚持走基础设施完善、科技支撑有力、集约节约绿色的产能提升之路，注重协同配套和集成创新，并系统部署高标准农田建设、种业振兴、粮食单产提升等重大支撑工程^[15]。

从近年中央一号文件有关表述看，新一轮千亿斤粮食产能提升行动从2023年“实施”、2024年“扎实推进”，跃升为2025年“加力落实”和2026年“加力实施”，粮食产量目标也由2023年和2024年“保持在1.3万亿斤以上”，提高到2026年“稳定在1.4万亿斤左右”，粮食产能目标更加有“雄心”，越往前进难度越大，实施力度也要求不断“加力”。

总体看，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动有着极为重要的时代背景和战略蕴含，具体如下。

2.1 现实需求导向：满足人民美好生活需要的基本要求

进入新发展阶段，14亿的中国人追求的“美好生活”已经实现从“有没有”到“好不好”的质变，不仅要“吃得饱”，更要“吃得好”“吃得营养健康”。进入21世纪以来，中国城乡居民膳食消费升级加快。一是口粮消费稳中趋降，动物产品消费持续增长。国家统计局数据显示，居民人均谷物消费由2013年的278斤下降至2024年的221斤，人均肉类和禽类消费分别由51斤、14斤持续增加至76斤、25斤。二是膳食消费日趋多元化，粮食、蔬菜、水果、肉禽、乳品、水产品已成为日常膳食的重要组成，且一样都不能少。三是膳食消费营养化、健康化，绿色、生态、优质的农产品越来越受到青睐且消费增长显著。四是城镇化进程中农村居民的膳食结构同城镇居民逐步趋同，进一步加大对肉类、乳品、水产品等需求。这些趋势性变化叠加中国超大规模人口，尤其动物产品消费增长将引发对饲料粮需求大幅增长，粮食需求总量仍将刚性增长。

如果从满足人民日益增长的美好生活需要出发，不仅要保“吃饱”的口粮供给，还要管“吃好、吃优”的肉禽蛋奶蔬果等供给，中国食物系统的转型升级与韧性提升迫切需要加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，统筹考虑产能提升的结构性布局和优先序，尤其要稳步改善饲料粮的产能短板，逐步提升对科学发展青贮玉米、粮经饲草多元种植的容忍度，主动回应全体人民的需求变化。

2.2 内在动能突破：缓解农业资源环境束缚的根本路径

“人多地少”是中国最大的农情。为端牢14亿多人的饭碗，中国高强度利用耕地、施用化学投入品，有效保障了粮食供给安全，但也导致农业资源与环境承载压力与日俱增，可持续发展面临巨大挑战。

一是耕地。耕地复种指数由2013年1.23提升到2024年1.34^①，可能引起耕地地力下降。耕地退化在不同区域表征虽有差异，但南方酸化、北方盐碱化、西北沙化、西南荒漠化等问题都较为突出，其中北方耕地盐碱化、南方耕地酸化、东北黑土地退化涉及面积6.6亿亩^②，超过全国耕地面积的1/3^[16]。二是化肥。农业化肥施用量已由2015年1.205亿斤减量至2024年988亿斤，下降18%，但2024年三种粮食（稻谷、小麦和玉米）亩均化肥施用53斤，仍比国际安全施用上限高出73%^③。尽管化肥、农药利用率已进入40%~50%的国际中上水平区间^④，但施用总量大、超过50%的未能有效利用，农业面源污染和生态安全风险依旧突出。三是水土资源匹配。水土资源的时空分布特征与粮食生产匹配度较低，北方耕地丰富但资源性缺水严重，南方水资源丰富但耕地偏少、有“非粮化”现象。“南粮北移”“北粮南运”的生产力布局，引起华北平原这一重要粮仓因长期超采地下水形成了地下水“漏斗区”。

① 复种指数采用同一年度的农作物总播种面积与耕地面积之比表示。数据来源：《中国统计年鉴》。

② 1亩=1/15公顷。

③ 数据来源：《中国统计年鉴2025》和《全国农产品成本收益资料汇编2025》。

④ 数据来源：农业农村部新闻办公室，“十四五”期间我国三大粮食作物化肥利用率稳步提升，https://zzys.moa.gov.cn/tzgg/202601/t20260106_6480464.htm。

如果要切实缓解农业资源环境的束缚，这就迫切需要加强绿色、高效、可持续的粮食产能建设。亦即，以新一轮千亿斤粮食产能提升行动为契机，稳步提升要素质量，持续优化要素配置，推动向依靠科技创新和制度创新、依靠全要素生产率增长的可持续型粮食产能建设转型。

2.3 外部风险防控：应对世界变局风险挑战的关键举措

现阶段，中国饭碗保障了“吃饱”“吃好”，这得益于统筹利用国内国际两个市场和两种资源，离不开全球农业资源和国际农产品市场。中国海关数据显示，2025年中国粮食进口达到2 811亿斤（折合14 056万吨），已接近同年中国粮食总产量14 298亿斤的20%，其中仅大豆进口就达到2 237亿斤。

由于各国农业禀赋条件和生产能力等差异，世界粮食生产和贸易越来越集中于少数国家和地区，包括美国、加拿大、阿根廷、巴西、俄罗斯、乌克兰^[17]。然而，当今国际经济与政治环境正在深刻调整变化，世界进入新的动荡变革期。粮食生产和贸易的集聚将大幅增加中国粮食和主要农产品进口风险，一旦出现国际突发事件和极端危机风险，农产品进口供应链“买得到”“运得回”“稳得住”将面临极其严峻的挑战，势必威胁粮食和重要农产品的安全供给^[18]。这就迫切要求加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，增加粮食产能“战略性储备”，这既是贯彻统筹发展和安全的根本要求，也是落实“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”粮食安全战略的根本要求，同时还是应对世界百年变局和新动荡变革期各种风险挑战、提升粮食和重要农产品供给体系韧性安全的关键举措。

2.4 重大战略保障：夯实农业强国建设根基的战略任务

强国必先强农，农业强国是社会主义现代化强国的根基。中国政府锚定“到本世纪中叶建成农业强国”目标，围绕“供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强”的农业强国建设进行战略部署和重大任务安排。“农业强”首要是粮食和重要农产品供给保障能力必须强，提升粮食产能仍然是首要任务^[19]。

纵观世界农业强国，大国在整个农业部门、小国则是在特定产业部门保持着“强”的供给能力和国际竞争能力。对于综合型农业强国，都依靠自身资源禀赋和强有力的综合生产能力，不仅解决食物自给问题，而且成为世界农产品主要出口国。以大国的农业强国建设为参照，建成14亿多中国人的农业强国，必须持续强化粮食及农业的综合产能建设，提升食物自给能力和水平。无论是以中国数千年历史为鉴，还是参照近年新冠疫情防控和地区冲突的经验教训，或者基于新动荡变革期的顶层设计和未雨绸缪，只有加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动、把牢粮食安全主动权，才能把稳强国复兴主动权。

3 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的已有基础

2009—2020年，中国完成了第一轮“新增千亿斤粮食产能”建设任务，2020年全国粮食产量达到13 390亿斤，连续6年稳定在13 000亿斤水平，远超11 000亿斤的规划目标。上一轮新增粮食产能建设全面夯实了中国粮食产能的物质基础、科技支撑和制度保障，相关做法、经验启示等为新一轮千亿斤粮食产能提升行动指明方向和重点。

3.1 粮食产能的物质基础不断夯实

耕地是粮食产能的基础底色。中国政府把推进耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，建设集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田，严格耕地用途管制等作为粮食稳产、增产的重要任务来抓。

一是大面积推进高标准农田建设。通过田块整治、土壤改良、灌排升级等综合工程，将耕地建成田块平

整、集中连片、设施完善、节水高效、农电配套、宜机作业、土壤肥沃、抗灾能力强的高标准农田。截至 2024 年底，已累计建成高标准农田超过 10 亿亩，占到全国耕地面积的 50% 以上，其中 13 个粮食主产省份高标准农田占比均已超过 70%^[20]。高标准农田建设改善了耕地质量和生产条件，促进了先进农机装备和良技良法应用，提升了资源利用效率和农业抗灾减灾能力，增强了粮食产能的稳定性和可持续性，实现了粮食产能建设在数量、质量与生态维度的有效统一^[21]。

二是加强耕地用途管制。颁布《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》等规章制度，严格管控一般耕地转为其他农用地；严格落实高标准农田原则上要全部用于粮食生产、永久基本农田要重点用于粮食生产等相关规定；加强耕地非农化、非粮化的系统监测和有序治理，有力确保了“良田粮用”、良田好土优先用于粮食生产。

3.2 粮食产能的科技支撑持续增强

农业科技是粮食产能提升的“翅膀”。中国政府注重农业与现代科技的融合，极其重视和依靠农业科技进步，大力推进农业科技创新与推广应用，重点围绕种业、农机、农技服务等协同推进科技创新和制度创新，提升粮食生产的科技支撑水平。

一是实施种业振兴行动。通过支持种业科技创新和集成攻关，选育出优质高产、节水广抗、宜机宜饲等新品种，提升与市场需求、气候环境等的适应性，助力粮食持续稳产增产。现阶段中国农作物自主选育品种面积占比超过 95%^①，基本实现了“中国粮用中国种”。通过发布《国家农作物优良品种推广目录》引导品种的更新替代，2023 年入选优良品种 241 个，2025 年扩大至 21 种作物 326 个，推动了农作物良种覆盖率保持在 96% 以上^②。针对最具战略价值的口粮，中国政府高度重视并系统支持稻谷、小麦育种技术研究，目前二者的育种技术已处于世界领先水平，再辅以良种推广与科技服务体系，有效推动了农业科技成果向现实生产力的转化。2025 年，中国稻谷、小麦亩均单产分别为 961 斤和 792 斤^③，超出国际平均水平，杂交稻试验田测产实现创世界纪录的 2 654 斤^④。

二是推动农机更新与应用。通过实施农机具购置补贴、农机报废更新补贴等支持生产者购置先进适用的农机具，中国农业机械总动力由 2009 年 8.75 亿千瓦提升至 2024 年 11.59 亿千瓦，增长 32.5%，且农机结构不断优化，大中型拖拉机及其配套农具持续增长。中国主要农作物耕种收综合机械化水平相应由 49.1% 快速提升到 75.6%，其中 2024 年水稻、小麦、玉米综合机械化率分别达到 89%、98% 和 92%，基本实现了全程机械化作业^⑤。大部分先进实用的粮食生产技术通过农机作业扩散惠及各类粮食经营主体，有效提升了资源利用效率和应对灾害冲击的韧性。

3.3 粮食产能的制度保障逐步完善

围绕调动地方政府重农抓粮积极性，中国政府既设计了压实粮食安全党政同责的制度安排，强化主产区、平衡区和主销区责任义务；也实施了产粮大县奖补等激励措施，完善政府抓粮有收益和“产得多、奖得多”的激励机制设计。财政部数据显示，产粮大县奖励资金已从 2005 年实施起的 50 亿元增长到 2024 年的 571 亿元，对全国产粮大县、超级产粮大县、商品粮大省给予财政奖补，其中常规产粮大县奖补资金作为一般性转移支付，由县级人民政府统筹安排，超级产粮大县奖补资金用于扶持粮油生产和产业发展，以此激励

① 数据来源：邱海峰，丰收图景，从一粒良种开始：中国农作物良种覆盖率达 96% 以上，种业振兴行动取得成效，https://paper.people.com.cn/hwbwap/html/2024-07/18/content_26069754.htm。

② 数据来源：2023 年和 2025 年《国家农作物优良品种推广目录》。

③ 数据来源：国家统计局，国家统计局关于 2025 年粮食产量数据的公告，https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202512/t20251212_1962049.html。

④ 数据来源：马爱平，1 326.77 公斤！我国水稻种植亩产再创世界新纪录，http://www.kepu.gov.cn/community/2021-10/25/content_1758565.htm。

⑤ 数据来源：《2024 年全国农业机械化发展统计公报》。

政府重农抓粮。

围绕调动农民务农种粮积极性，中国政府构建了以粮食最低收购价、耕地地力保护补贴、生产者补贴、粮食完全成本保险、种粮收入保险等为主要内容的粮食生产者支持体系^[22]。粮食最低收购价通过事前公布定价、政策托底收购稳定种粮预期，已成为农民种粮的“定心丸”。农机购置与应用补贴、农业保险保费补贴可以降低种粮者购置农机具、农机服务、农险等成本，2024 年上述两项补贴资金达到 246 亿元和 531 亿元^①；玉米和大豆生产者补贴、种粮一次性补贴、三大主粮完全成本和种植收入保险等构成了保障种粮收益的重要举措，2024 年粮食生产者补贴 763 亿元，农业保险则为 1.47 亿户次农户提供风险保障超过 5 万亿元^②，多维度保障了生产者种粮利益。

4 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的现实挑战

中国粮食连续稳产丰产，2012 年和 2015 年分别跨过了 12 000 亿斤、13 000 亿斤门槛，2024 年再度跃升至 14 000 亿斤新台阶，在如此高位上保持粮食稳产增产、推进新一轮新增粮食产能建设的难度越来越大。特别是，面对高标准农田建设效能、科技增产潜力转化、生产者种粮积极性等方面的短板弱项，新一轮产能提升难度更大。

4.1 高标准农田建设效能亟待提升

当前，高标准农田新增建设和已建工程提档升级仍然面临诸多挑战，制约着高标准农田稳产增产效能的发挥。

一是建设标准不高、配套设施建设不足。根据郟文聚等研究，全国已建成高标准农田超过 10 亿亩，但约有 2.8 亿亩缺乏灌排设施保障^[20]。其中，位于东北黑土区的吉林，2020 年建成的高标准农田中约 70% 仅达到建设标准的最低下限；位于西北生态脆弱区的甘肃、内蒙古，新增高标准农田建设面积大，但因区域性缺水陷入“增地不增产、增产不节水”困境；南方丘陵山区因缺乏水源工程配套，应急补灌需求无法得到满足，粮食稳产增产也难有保障。部分条件优越的灌区仍有大量耕地尚未完成高标准农田建设，或是因建设时间等暂未纳入改造升级计划。

二是中央财政资金补助标准未能考虑耕地禀赋差异。丘陵山区的高标准农田建设受地形约束，其地块平整、配套建设等投入要大幅高出平原地区。目前，中央财政补助标准“一刀切”难以适配不同区域间悬殊的建设成本，且难覆盖高标准农田建设所需。对于平原地区、经济发达地区，因农田水利条件好，所需投入不高，或是财政投入有保障，能够高标准地建设；但对于丘陵山区、经济发展落后地区，地方财力有限、社会投资主体参与积极性不高，导致建设投入少、建设标准低。根据史卫民和黄小莹测算，2023 年江苏省整合中央财政资金和省级配套资金每亩高标准农田建设投入达 3 540 元，湖北、四川仅为 1 579 元、1 573 元，而贵州只有 1 274 元^[23]，这也使得高标准农田“标准不高”普遍存在。

三是“建而难用、建而不用、管护机制不健全”等难题依旧突出。根据第一财经梳理，2023 年至少有 12 个省份的审计工作报告指出了高标准农田建设过程中的问题。高标准农田建成后还普遍存在管护主体不清、使用者自行管护积极性不高、管护长效机制不完善、管护资金缺乏保障等问题。

4.2 科技增产潜力转化难度加大

中国农业科技已从“模仿”“跟跑”迈入“自主创新”“并跑领跑”新阶段，将以科技研发的颠覆性创

① 数据来源：财政部 2024 年全国财政决算。

② 数据来源：屈信明，农险保障网，织密织牢护春苗，https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202504/23/content_30069531.html。

新、科技成果的创新性转化和大范围推广等助力粮食单产大面积提升，其难度在不断加大。

一是不同粮食品种单产水平差异大，推动大面积单产提升面对的困难也有所不同。以联合国粮农组织（FAO）2024年主要作物单产数据进行比较，中国稻谷、小麦亩均单产分别为954斤、792斤，已位居全球前列，高出世界平均水平50%和63%，主要大国中仅有澳大利亚、美国稻谷单产超过中国；中国玉米亩均单产879斤，高出世界平均水平14%，同期的美国、加拿大分别达到1501斤和1412斤，高出中国71%和61%；中国大豆亩均单产仅267斤，只有世界平均水平的72%，距离美国455斤、加拿大441斤、巴西420斤等都有较大差距。现阶段，中国稻谷和小麦两个品种的试验田产量远高于实际单产，缩小试验田到大田的单产差距以实现大面积单产提升是主攻方向，其任务艰巨、任重道远；玉米、大豆仍需要育种技术的持续突破，以缩小与领先国家的差距，尤其大豆亩产在250斤左右徘徊已有20余年，如何破题需要更加系统地研究和精准施策。

二是“大国小农”格局使得良种良机良法良田难协同，制约了科技增产潜力的转化。普通农户耕地规模小、地块分散且质量不均，加上种粮收入占比大幅下降，精耕细作、采用良种良法意愿并不强。规模生产者使用良种良机良法意愿大幅提升，往往也因规模问题导致田间管理及时性和质量难跟上，增产增效未达预期。全球气候变化导致极端天气等自然灾害频发，良田排灌设施的关键短板使其抗灾减灾能力受限，也制约了科技增产潜力。

4.3 生产者种粮积极性下滑

粮食产能建设离不开生产者，由潜在产能到现实产量需要生产者的实践转化。如果种粮积极性被严重挫伤，想要再次恢复和调动难度极大，产能建设效能也将大打折扣。

一是种粮收益低、比较效益更低，严重影响了生产者种粮和参与粮食产能建设的积极性。全国农产品成本收益数据显示，2016—2019年中国3种粮食（稻谷、小麦和玉米）平均亩均净利润连续为负值，出现持续性亏损；2024年3种粮食平均再次出现亩均76元的亏损，其中玉米、大豆亩均净利润达-233元、-351元，早籼稻、晚籼稻和粳稻亩均净利润亦为负值，小麦和中籼稻亩均净利润仅为7元和65元（图1）。只有种粮有钱挣，粮食产能建设才有基础，粮食安全才有保障。由于国内国际粮食市场联动加强，粮食生产成本地板上升、价格天花板下压，种粮净利润若要有根本性改观将十分困难。

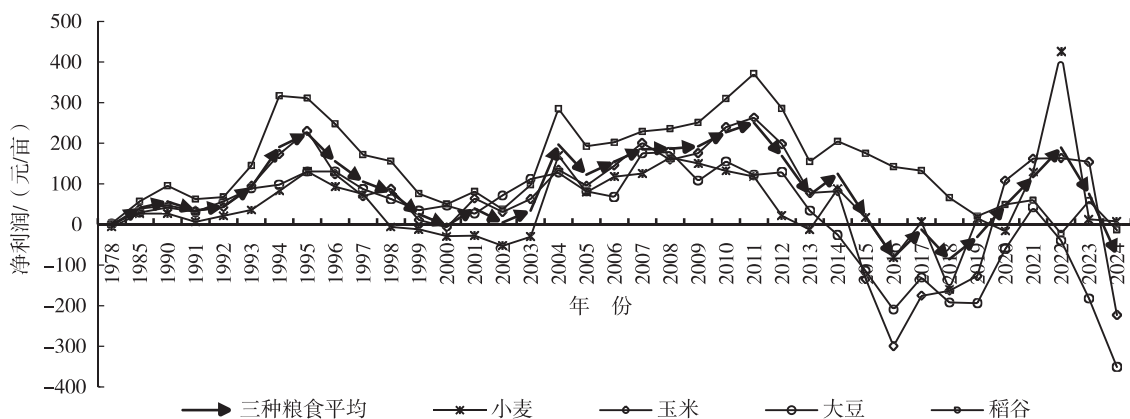


图1 中国粮食生产净利润变化 (1978—2024年)

数据来源：历年《全国农产品成本收益资料汇编》。

二是依靠补贴政策保护种粮农民利益将面临国际规则和政府财力的双重约束。2019年世界贸易组织关于中国对稻谷和小麦“黄箱”支持的裁决，极大限制了中国对粮食施以特定产品“黄箱”补贴的空间，稻谷和小麦情况尤甚。当前，大豆生产者补贴、稻谷专项补贴、种粮一次性补贴等都容易引发贸易争端。从种粮者视角看，现阶段亩均种粮补贴额度“看似不高”，但实际已高于世界大部分国家，如果考虑接近18亿亩的粮

食种植面积，若持续提高补贴强度对国家财力也是挑战，尤其当前财政收入增速放缓，面对强国建设和民族复兴伟业，各方面各领域都需要财政投入。

5 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动需统筹的重要关系

新一轮千亿级粮食产能提升行动是在世界进入新的动荡变革期、全球保护主义抬头、大国博弈加剧、中国粮食连续丰产等复杂情境下提出的，是前瞻性、战略性、全局性的谋划布局，因此需要把握好如下关系。

5.1 粮食供需结构性矛盾与产能结构性布局的关系

一方面，中国粮食供需将长期处于紧平衡状态，这是由中国人口规模、膳食消费升级、农业资源禀赋等共同决定的。另一方面，现阶段中国粮食供需结构性矛盾日益突出，这受到国家战略导向、农业政策支持、膳食需求变化等复杂因素的影响。一是口粮方面。人均口粮消费稳中趋降叠加人口连续减少，口粮需求呈下降趋势，而口粮生产保障有力、供给充裕，普通品种呈阶段性过剩特征，同时优质化、专用化供给明显不足，难适应膳食消费升级需要。二是饲料粮方面。伴随居民膳食消费升级，饲料粮需求刚性增长，因单产水平、比较效益、政策扶持等，其供给增长乏力，玉米已出现连续性的产需缺口，大豆对外依存度极高，甚至大量进口杂粮、干酒糟（DDGS）等作饲用，饲料粮供给已成为粮食供给体系的突出短板。

因此，新一轮千亿斤粮食产能提升行动需要统筹好总量与结构的关系，突出需求引领、结构优化的战略导向。产能提升的重点应有结构性布局的战略考量，转向产需矛盾突出的饲料粮、油料作物，如玉米、大豆、花生、杂粮等，通过科技攻关、结构调整、资源拓展和布局优化等综合措施，推动结构性的稳产增产，尽力弥补短缺品种供需缺口，构建与多元化、高品质膳食需求相适配的综合产能建设和供给保障体系^[12]。

5.2 粮食产能建设与当期产量的关系

粮食产能是一个国家或特定区域在既定资源与技术条件下农业生产系统所具有的最大潜在产出能力与韧性，重在战略储备性和可持续性；粮食产量则是最大潜在产出能力在具体年份通过要素投入所实现的现实产出^[10]。

粮食产能建设的战略意义更在于“藏”，“藏粮于地、藏粮于技”，系统培育、维护和提升可持续的粮食潜在产出能力^[24]，使其在特殊关键时刻能够快速调动、高效转化为实际生产，确保粮食等重要农产品产得出、供得上、稳得住，进而实现由“静态储备”到“动态能力储备”的重大转型。换言之，粮食产能并非无条件地将其全部转化为当期产量，特别是口粮绝对安全有保障背景下，若是持续释放产能、转化为当期供给，可能加剧市场波动和资源环境压力，甚至造成对产能战略储备性和可持续性的冲击。因此，新一轮千亿斤粮食产能提升行动必须统筹好可持续产能建设、产能战略储备与当期产量增长的关系。应当重点关注事关粮食产能根基的战略性投入、系统性培育和长期性保护，如推进高标准农田建设以巩固耕地基础，加强种业创新与科技进步以提升技术前沿边界，强化生态保护以实现可持续发展，实现产量产能、生产生态的统一。

5.3 耕地资源与国土资源的关系

耕地是粮食生产的“命根子”，粮食产能提升行动更多聚焦有限的耕地资源，包括耕地保护与生态治理、高标准农田建设、耕地用途管制等。但如果从需求端考虑粮食消费用途及其替代的可能性，新一轮千亿斤粮食产能提升行动可以拓展至更为广阔的视域，实现从粮食到丰富的生物资源、从耕地资源向广阔的整个国土资源拓展。例如，饲草料、农作物秸秆、农产品加工糟渣（如酒糟、豆粕、菜粕）等都可一定程度上替代饲料粮，而饲草业发展既可以利用边际农地，也可以利用草原、山地等资源，农作物秸秆、农产品加工糟渣则属于生产或加工废弃物的循环再利用。亦即，草原、山地资源的科学利用和适度开发也可以是粮食产能提

升的新路径和新延展。因此，有必要在大食物观视域下考虑粮食产能建设的内涵外延及其范畴延展的可能性，统筹耕地资源与国土资源，构建基于整个国土资源综合开发和科学利用的粮食产能建设体系。

5.4 有为政府与有效市场的关系

粮食产能建设事关国家安全，具有公共物品特性，需要有为政府的规划引导、空间布局、资金投入和各类制度供给。特别是农田水利等基础设施建设、农业科技研发创新、耕地保护与生态治理、粮食安全责任与义务，以及完善以最低收购价、直接补贴和农业保险为核心的农业支持保护制度，都要充分发挥有为政府的作用，有效防止政府的失位、错位和越位。但是，政府既无法“包打天下”，也不能“包打天下”，为此必须加快完善农业要素市场和农产品市场的有关机制与规范，发挥有效市场在资源配置中的决定性作用，包括农业要素价格形成与自由流动，新型农业经营主体的自我发展和自主经营，粮食产业链、供应链与价值链协同建设，农产品优质优价实现机制等。粮食产能建设需要有为政府与有效市场协同发力、良性互动。

6 加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动的实践进路与建议

粮食产能建设是一项复杂的系统工程，既要抓顶层设计和战略布局，也要抓落地执行；既要抓物质基础，强化“藏粮于地、藏粮于技”，也要抓机制保障，强化生产主体、收益保障、责任压实；包括但不囿于守住耕地红线，把高标准农田建设好，把农田水利搞上去，把现代种业、农业机械等技术装备水平提上来，把粮食生产功能区建设好，把“藏粮于地、藏粮于技”战略落到实处^[1]。建议从以下五个方面“加力实施”新一轮千亿斤粮食产能提升行动。

6.1 分区分类高质量推进高标准农田建设

作为粮食产能提升的核心载体，高标准农田的分区分类建设将锚定更高目标、聚焦更实任务，通过科学规划、多元投入、长效管护，全面增强高标准农田生产韧性与综合效能，为持续筑牢大国粮仓基石提供坚实支撑。

一是有序把基本农田全部建成高标准农田。关键在于遵循“分区分类”原则，根据不同区域的禀赋条件与制约瓶颈，实施区域差异化的新建和改造提升策略，加大地力提升和水利配套建设力度，确保高标准农田建设目标和产能提升目标同步实现。

在水土整治方面，东北黑土区以黑土保育为核心，通过增施有机肥、农作物轮作等方式遏制土壤退化，同步优化水利工程和防护设施布局以筑牢产能屏障。黄淮海平原聚焦水资源短缺痛点，重点建设高效节水灌溉系统，推广水肥一体化技术，提升水资源利用效率与抗旱能力。长江中下游地区围绕抗旱排涝需求，完善沟渠管网与泵站设施，强化农田渍害治理，增强抗灾稳产能力。针对北方盐碱化和南方酸化耕地，实施综合利用和修复治理，通过施用改良剂、种植绿肥等措施改善土壤理化性状，稳步提升耕地质量等级。

在地形适配与现代化升级方面，平原地区侧重推进土地连片整治与平整化改造，构建数字农田基础设施，集成物联网监测、智能灌溉等技术装备，打造智慧生产场景，提升与规模化、机械化生产的适配性。丘陵山区以宜机化改造为突破口，通过缓坡整治、修建机械作业通道、优化田块布局等方式，破解地形制约，推动农机装备覆盖率与作业效率提升。

高标准农田建设是一项系统工程，必须在保障农田基础设施完备的基础上，坚持水利先行，深度融合土壤改良、地力培肥与生态保护等农艺及生物措施，持续培育和提升耕地质量，因地制宜将中低产田改造为“田成方、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的高标准农田。

二是完善与分区分类高标准农田建设相适应的多元投入保障机制。考虑不同地形高标准农田建设工程难度差异与成本分化，可展开分区域、分类型、分坡度的建设成本测算，细化各地区投入定额，构建贴合现实

需求的资金投入体系。完善政府财政支持体系，采用基础定额补助与区域差异化补助相结合的模式，构建与建设质量、产能提升成效挂钩的激励机制，适度提升对粮食产区、丘陵山区的补助标准。建立严格的资金监管机制，重点完善分区分类后成本差异部分的责任分担规则，对财政补助、社会投入等各类资金进行全过程监督，保障高标准农田建设项目中的资源合理配置和资金充分利用。

三是健全分区分类高标准农田建设长效管护机制。分级压实高标准农田属地的运营管护责任，明确各类主体管护内容、管护标准和权责边界。引导农村多元主体协同落实高标准农田管护责任，因地制宜推广专业化、社会化的管护模式，严格规范农田用途，坚守良田粮用底线，严禁非法破坏。建立多元可持续的管护投入机制，将管护资金纳入年度财政预算，探索建立财政出资与受益农户适度缴费相结合的管护费用模式，鼓励从村集体经济收益、土地流转收益、灌溉水费等方面计提资金，同时引入高标准农田管护保险等市场工具，确保分区分类建成的高标准农田能够持续发挥效能。

6.2 系统发力推进粮食单产大面积提升

中国耕地资源有限，依靠持续扩大粮食种植面积来稳产增产难度加大，大面积提升粮食单产则成为新一轮产能建设和提升的重要路径和关键支撑。要聚焦关键核心技术攻关、良田良种良机良法集成、新质生产力发展等，把大面积提升粮食单产真正落到实处。

一是集中优势力量攻关良种、良机等核心技术。种业领域应聚焦全基因组选择、基因编辑、合成生物和人工智能等前沿技术融合，提升自主原始创新能力，加快选育和推广突破性新品种，着力提升玉米、大豆等单产与自给水平，服务粮食安全与油料安全战略。智能农机装备领域，既要突破大型农机装备、智能集成装备及复合型作业机具“卡脖子”技术，推动装备智能化绿色化升级；也要高度重视适应丘陵山区条件的专用机具的研发，以科技破解地形制约。同时，建设农业科技试验基地，强化企业科技创新主体地位，构建多元主体高效协同的成果转化推广体系，推动实验室突破转化为田间生产力，让科技成果快速落地生根。

二是坚持良田良制并举、良种良法配套、农机农艺融合，通过良田、良种、良机、良法、良制集成推进粮食单产大面积提升。第一，完善良制的顶层设计，引导高标准农田建设与区域主推的良种特性、配套栽培技术适配，实现“以种定建、因法改田”，从源头匹配生产条件与技术需求。第二，推进良机良法一体化落地，培育社会化服务组织、推行生产托管经营模式，整合适配地块条件的智能或轻简农机以及标准化高产技术规程，加速良田、良种、良机、良法“四良”集成推广^[25]。第三，强化数字化与产业链的协同纽带关系，通过田间传感器、物联网与大数据平台，实时监测农机作业、农艺执行及良种表现，数据反馈至品种选育、农艺优化和农田管护环节，形成持续改进闭环，缩小作物大田生产与试验田产量差距。

三是因地制宜培育粮食新质生产力。平原地区规模化应用精准灌溉、智能施肥、无人机巡田等智慧农业技术，推动大型智能农机与北斗导航、遥感监测系统的协同管理，以智慧化集成提效^[26]。丘陵山区和分散农区聚焦宜机化改造与特色品种培育，以技术创新优化生产方式，靠特色化、高附加值提升单产效益。西北干旱及生态脆弱区立足于资源节约与生态兼容，推广节水抗旱品种、水肥一体化、保护性耕作等绿色技术，强化气象预警，提升防灾减灾能力，实现产能稳定与生态保育双赢。同时，强化数据、知识、技术等新型要素赋能，培育掌握数字技能和现代农艺的新农人，全方位协同推动粮食单产水平迈向新台阶。

四是优化种植结构适配单产提升需求。在保障口粮绝对安全的基础上，推动种植结构向“粮经饲统筹”方向转型，将部分耕地用于发展青贮玉米、饲用燕麦、苜蓿等优质饲草料，推广“玉米-青贮玉米”轮作模式，既破解“口粮稳、饲料紧”的结构性矛盾，又能通过轮作改良土壤助力主粮稳产。同时，研发作物秸秆、农产品加工糟渣等副产物的生物转化技术，制成新型能量与蛋白质饲料，替代部分玉米和豆粕用量，降低进口饲料粮依赖，配套推广节粮型现代化养殖技术，实现粮食产能提升与饲用粮供需结构优化。

6.3 构建多元主体共生的粮食生产体系

新型农业经营主体是中国农业农村现代化倚重的骨干力量，但小农户仍是中国农业生产体系的重要组成

部分。为此，要协同推动新型农业经营主体发展适度规模经营和小农户融入现代化大生产，构建多元主体共生的现代生产体系和经营体系。

一是培育壮大新型农业经营主体。平原主产区依托良好资源禀赋、引导农地经营权有序流转，支持家庭农场、种植大户发展适度规模经营，适配大型智能农机应用与高产技术集成。丘陵山区和旱作地区聚焦当地资源条件，培育本地化专业化社会化服务组织，通过合作社等主体推广适配性耕作品种和技术。鼓励龙头企业牵头组建创新联合体，搭建新型数智化服务平台，提供技术、财务、营销等精准指导，推动试验田产量向大田转化，实现各类经营主体长效发展。

二是强化社会化服务赋能小农户种粮。培育多元化服务主体，扶持农机合作社、植保服务队等专业服务组织，鼓励龙头企业、供销合作社、村集体经济组织等发挥优势，整合良种供应、测土配方施肥、病虫害统防统治、粮食烘干收储、市场信息对接等服务，构建覆盖产前、产中、产后的全链条综合服务体系。针对不同地区小农户需求，聚焦耕种防收、烘干仓储等薄弱环节，通过社会化服务将先进品种、技术、装备低成本高效导入小农生产，让增产技术真落地、快落地。健全政策支持与规范发展保障机制，加快制定服务标准合同，建立服务质量和价格监测体系，规范服务市场秩序，促进农业社会化服务健康发展。

三是构建以农户家庭经营为基础、合作社为纽带、龙头企业为引领、社会化服务为支撑的多元主体共生体系。坚持农村基本经营制度，通过经营权有序流转与专业化服务集成破解土地细碎化约束，建立紧密契约关系和利益共享机制，推动主体联结从松散买卖转向要素深度融合。政府聚焦提供产权交易、纠纷调解等公共服务，降低交易与协调成本，保障农户稳定分享规模经营与产业链增值收益，确保企业和服务组织等获得可持续的合理回报。建立多层次风险共担体系，探索设立产业链风险基金，发展供应链金融与大数据预警，多维度、多举措分散经营风险，形成共生共营共荣的现代农业发展格局。

6.4 健全种粮抓粮收益保障机制

调动农民和地方政府参与粮食产能建设的积极性，必须健全生产者种粮挣钱得利和地方政府抓粮有收益的种粮抓粮收益保障和激励机制。

一是健全粮食价格与收储协同保障机制。按照“稳定框架、改革机制、增强弹性”思路，保持稻谷、小麦最低收购价政策框架稳定，逐步向“价格能保本、销售能卖掉”转型，减少政府对粮食市场直接干预^[27]。推动形成优质优价的粮食市场定价机制，引导多元主体开展市场化收购，完善粮食期货市场、推广“保险+期货”与订单农业，让粮食价格精准反映品质、成本和供求关系。深化收储制度改革，构建中央战略储备、地方调节储备、企业商业库存协同体系，精准把握轮换时机、平抑市场波动。

二是优化粮食补贴政策体系。遵循“稳定存量、优化增量”思路，针对口粮、玉米、大豆等主要品种，强化对农业综合产能建设和普通种粮者的基础性普惠支持，通过信贷担保、保费补贴等方式加大新型农业经营主体风险防范长效支持力度，提升补贴精准性和合规性^[27]。探索与粮食产量、优质品率、生态保护成效挂钩的补贴模式，优化央地补贴分工，对普通农户、种粮大户、家庭农场分类施策。补贴重点向烘干仓储、秸秆资源化利用、丘陵山区机械化等增产减损薄弱环节倾斜，扩大休耕轮作补贴、绿色生产技术补贴及规模主体税费减免范围，推动粮食生产向精准高效、绿色低碳转型，切实增强种粮收益保障实效。

三是提升种粮保险保障效能。全面扩大主粮作物完全成本保险和种植收入保险覆盖范围，提高西部、东北等特殊地区主粮保险的中央财政补贴比例，确保保障额度覆盖土地、人工及物化生产成本。创新种植收入保险运作模式，结合金融衍生品工具分散农产品价格波动风险，根据生产成本与市场价值动态调整保额与费率。强化科技赋能保险风险管控，整合农户耕地资源、农业生产、农业保险、农产品销售等数据资源，推动跨部门数据联通共享，为保险产品的设计、灾害预警、定损理赔提供支持。

四是加快建立产销区横向利益补偿机制。补偿维度应兼顾多方面诉求，既对粮食净调出省份的财力补偿，也针对主产区在耕地保护、生态管护、产业发展等方面的投入成本与机会损失予以补偿，同时统筹主销

区承受能力,平衡公平与效率的关系^[28]。核算与拨付方面,采用分省份精准核算、中央统筹划拨的方式,构建包含调出规模、生产成本、生态损耗等指标的动态监测核算体系,为补偿标准调整提供数据支撑。补偿方式突破单一财政转移局限,拓展至产业协作、技术赋能、人才帮扶等多元路径,鼓励主销区到主产区投资建设仓储加工基地、签订长期产销合作协议^[29],将补偿与增强主产区内生发展动力、保障种粮农民收益紧密结合。

6.5 拓展多元食物供给体系

构建多元食物供给体系是践行大农业观、大食物观的战略选择,既能够破解农业资源环境束缚难题,又能适配人民从“吃饱”向“吃好”的消费升级需求^[30]。其根本路径在于突破对传统耕地的单一依赖,推动食物供给系统向全域国土资源延伸,向多元资源拓展,构建农林牧渔结合、植物动物微生物并举的现代化食物产业体系。

一是科学开发全域自然资源,拓展食物供给新空间。合理利用山地、草地、林地、海洋、湖泊、荒漠等资源,深耕近海与内陆水面养殖,拓展远洋渔业布局,丰富优质蛋白质水产品供给;因地制宜发展木本粮油、林下经济,在戈壁荒漠等非耕地区域推进现代化设施农业,全方位挖掘陆地食物生产潜力^[31]。

二是强化种业创新与技术赋能,支撑食物供给体系提质增效。培育适配多元场景的专用品种,推广垂直农场、屋顶菜园等都市农业模式,推动食物生产向国土空间全域拓展。依托合成生物学等技术,利用碳原料或工农业副产物开发细胞培养肉、植物蛋白、微生物蛋白、昆虫蛋白等新型食物,缓解传统种植、养殖蛋白质供给压力^[32]。

三是推进全产业链协同升级,夯实多元供给能力。推动食物精深加工与副产物高值化利用,以智能化、绿色化技术赋能生产全流程,在守住生态安全与食品安全底线的同时,健全产能储备与流通体系,全方位夯实粮食和重要农产品的安全稳定供给。

参考文献

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于国家粮食安全论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2023.
- [2] 赵阳. 牢牢守住保障国家粮食安全底线的思考 [J]. 农业经济问题, 2025 (5): 13-23.
- [3] 程国强, 施嘉庚. 持续增强粮食安全保障能力: 党的十八大以来政策逻辑与当前的着力点 [J]. 南京农业大学学报 (社会科学版), 2025, 25 (4): 45-55.
- [4] 宋洪远, 魏佳朔. 全方位加强国家粮食供给保障 [J]. 中州学刊, 2024 (2): 5-13.
- [5] 郭晓鸣, 温国强, 郑荏元. 高标准农田建设的理论解构与现实考察 [J]. 中国农村经济, 2025 (7): 42-62.
- [6] 梁伟. 高标准农田建设实践与粮食安全保障路径 [J]. 华南农业大学学报 (社会科学版), 2024, 23 (2): 23-32.
- [7] 王蕴璐, 王萍, 翟腾腾, 等. “两藏”战略下中国粮食主产区粮食综合生产潜力评估 [J]. 资源科学, 2024, 46 (12): 2367-2383.
- [8] 龚燕玲, 张应良. 高标准基本农田建设政策对粮食产能的影响 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2023 (4): 175-190.
- [9] 杨骞, 祝辰辉, 寇相涛, 等. 中国三大粮食作物产能提升的源泉 [J]. 中国软科学, 2024 (4): 46-55.
- [10] 钟钰. 粮食产能提升的内涵要义、内在逻辑与实践进路 [J]. 学术论坛, 2024, 47 (4): 102-113.
- [11] 郑风田, 普冀喆. 量质兼顾下新一轮千亿斤粮食产能提升: 思路与举措 [J]. 中州学刊, 2023 (4): 46-53.
- [12] 李腾飞, 曾伟. 农业强国背景下新一轮粮食产能提升潜力与实施路径研究 [J]. 经济纵横, 2023 (9): 48-55.
- [13] 刘慧, 赵一夫. 新一轮千亿斤粮食产能提升行动的品种推进层次与重点措施 [J]. 经济纵横, 2024 (7): 85-94.
- [14] 高鸣, 魏佳朔. 新一轮千亿斤粮食产能提升的源泉: 全要素生产率的增长与贡献 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2024 (1): 15-27.
- [15] 刘志强. 实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动: 国家发展改革委负责同志就《行动方案》答记者问 [N]. 人民日报, 2024-04-09 (2).

- [16] 朱满德, 赵琴, 程国强. 新时代中国粮食安全风险识别与治理策略 [J]. 中国经济报告, 2022 (5): 5-13.
- [17] 朱满德, 杨慧丽. 持续提升重要农产品供给保障能力的国际经验与中国方案 [J]. 世界农业, 2025 (6): 51-61.
- [18] 侯晓康, 余新礼, 丁存振. 中国农产品全球供应链基本格局、风险演化及治理逻辑 [J]. 农村经济, 2025 (5): 106-115.
- [19] 习近平. 加快建设农业强国推进农业农村现代化 [J]. 求是, 2023 (6): 4-17.
- [20] 鄯文聚, 汤怀志, 龚时宏, 等. 高标准农田建设现状、问题及对策研究 [J]. 中国工程科学, 2025, 27 (5): 201-211.
- [21] 倪国华, 王政杰, 杨晓婷. “三位一体”耕地保护视角下高标准农田建设: 成效、问题与优化路径 [J]. 经济纵横, 2025 (12): 27-37.
- [22] 朱满德, 程国强. 健全种粮农民收益保障机制的制度设计与政策建议: 推动由政策主导型到“政策、科技和市场”协同型拓展 [J]. 农业经济与管理, 2025 (3): 1-12.
- [23] 史卫民, 黄小莹. 我国高标准农田建设资金投入机制研究 [J]. 西安财经大学学报, 2025, 38 (3): 67-76.
- [24] 张应良, 龚燕玲, 张禹书. 从粮食产量到粮食产能: 转换逻辑、现实约束及政策取向 [J]. 改革, 2025 (11): 118-131.
- [25] 朱晶, 臧星月. 新质生产力赋能粮食大面积单产提升: 逻辑基础、关键问题与实现路径 [J]. 农业经济与管理, 2025 (2): 1-12.
- [26] 高鸣, 宋嘉豪. 以新质生产力全面夯实粮食安全根基的理论逻辑与现实路径 [J]. 社会科学辑刊, 2024 (4): 134-142.
- [27] 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.
- [28] 杜鹰, 程华. 粮食产销区省际横向利益补偿的底层逻辑及建议 [J]. 农业经济问题, 2025 (4): 4-13.
- [29] 周丽云, 罗必良. 粮食产销区省际横向利益补偿的协调机制及市场化策略 [J]. 社会科学辑刊, 2024 (5): 165-177.
- [30] 赵启然, 李欣荣. 构建多元化食物供给体系的路径创新与长效机制研究 [J]. 世界农业, 2025 (10): 16-26.
- [31] 程国强. 大食物观: 结构变化、政策涵义与实践逻辑 [J]. 农业经济问题, 2023 (5): 49-60.
- [32] 樊胜根, 田旭, 龙文进. 大食物观下我国食物供求均衡的挑战与对策 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2024 (2): 1-9.

The Strategic Implications and Practical Approaches of Intensified Implementing the New Round of 50-million-tons Grain Production Capacity Improvement

ZHU Mande CHENG Guoqiang

Abstract: Intensified implementing the new round of 50-million-tons grain production capacity improvement is fundamental to China's food security and national rejuvenation when the world enters a new period of turbulence. Analysis shows that the previous round of production capacity construction has provided a solid material foundation, technological support, and institutional guarantee. However, the new round of production capacity improvement continues to face practical challenges, including inefficiencies in high-standard farmland construction, difficulties in yield-enhancing potential of technology, and declining enthusiasm for grain producers. Guided by both goal- and problem-orientation, the new round initiative must balance several key relationships: between structural grain supply - demand contradictions and the spatial distribution of production capacity, between capacity building and current output, between cultivated land resources and territorial space, and between an enabling government and an efficient market. It should comprehensively enhance national grain production capacity reserves, as well as its capabilities for emergency mobilization and supply assurance. Priority actions include promoting region- and category-specific high-standard farmland construction, pursuing large-scale yield improvement, establishing a modern production system characterized by multiple entities coexist, improving income guarantee mechanisms for grain growers, and expanding a diversified food supply system.

Keywords: Grain Production Capacity Improvement; High-Standard Farmland Construction; Integration of High-Quality Farmland, Seeds, Machinery, and Cultivation Practices; Income Guarantee Mechanism for Grain Producers; Diversified Food Supply

(责任编辑 李 辉 卫晋津)

提升农业综合生产能力和质量效益： 国际经验与中国实践

◆ 周欣欣 钟钰

(中国农业科学院农业经济与发展研究所 北京 100081)

摘要：中国是农业大国，更是农产品消费大国，在农产品供给总体有保障的情况下，粮食等重要农产品供需不平衡态势仍未改变，国内消费升级势头强劲、有效需求不减。必须高度重视提升农业综合生产能力和质量效益，深刻认识其相互作用机制，理清三者之间的定位角色及协同构成。在提升农业综合生产能力和质量效益过程中，也需借鉴发达国家经验，发展多种形式适度规模经营、有效利用科技支撑农业进步、依靠现代装备驱动农业变革、推动农业产业交叉跨界融合、整体协同的“一揽子”政策支持。基于此，未来提升农业综合生产能力和质量效益，应从五大着力点探索中国实践，以培育发展新型主体为根本、以推进科技创新惠农为导向、以推进装备改革升级为抓手、以推进产业形态重塑为重点、以推进长效支持政策为保障，共创农业高质量发展新篇章。

关键词：提升农业综合生产能力；质量效益；国际经验；中国实践

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.04.002

1 引言

“十四五”期末，中国人均粮食占有量比“十三五”期末增加 34.75 千克，达到 508.85 千克^①，高于国际公认粮食安全线 100 多千克。夯实粮食安全根基，必须提升农业综合生产能力，而要追求更高层次的安全，必须让农业生产体系更具韧性，提升质量效益和竞争力。消费需求迭代升级，折射人民美好生活追求。从高收入国家粮食消费来看，2023/2024 年度，美国、加拿大人均谷物消耗量分别为 1 116.07 千克、783.37 千克，而中国人均谷物消耗量为 347.48 千克^②，相比之下中国居民粮食消耗仍有较大上升空间。从国际经验来看，尽管居民直接口粮消费将随着收入水平提高而有所减少，但肉、奶、水产品等消费仍将持续增长，这些食物都需要大量饲料粮投入。2023 年，中国饲料用粮占粮食消费总量已达 53%，远高于食用的 33%^[1]。这表明中国粮食消费从“吃得饱”向“吃得好”“吃得营养健康”升级；加之城镇化持续推进，大量农村人

收稿日期：2026-02-13。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“‘粮食-经济-生态’协同下粮食产销区省际横向利益补偿机制研究”（25AJY035），中国农业科学院科技创新工程基础科学研究中心科学任务“粮食主产区利益补偿生成机理与机制构建”（CAAS-BRC-AERD-2025-01）。

作者简介：周欣欣（2000—），女，安徽无为，博士研究生，研究方向为粮食安全。

通信作者：钟钰（1979—），男，辽宁凌海人，研究员，研究方向为粮食安全，E-mail: zhongyu@caas.cn。

① 数据来源：人均粮食占有量=年度全国粮食总产量/当年全国人口数，产量、人口数据来自国家统计局。

② 数据来源：人均谷物消耗量用 $[(\text{产量} + \text{进口} - \text{出口}) / \text{人口}]$ 计算得到。产量、进出口数据来自 International Grains Council, Grain Market Report 572, https://www.igc.int/en/gmr_summary.aspx#。人口使用 2023 年数据，来自 World Bank Group, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SP.POP.TOTL?end=2023&start=1960>。2023/2024 年度指 2023 年 7 月—2024 年 6 月（IGC 贸易）。

口向城镇转移，粮食需求总量扩张与消费结构升级将长期并存。同时，国内产需缺口致使农产品领域对进口也存在严重依赖，应对常态化的资源环境约束和不稳定的国际贸易环境，必须牢牢把握粮食安全主动权。为此，党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（简称《建议》），提出提升农业综合生产能力和质量效益。2026年中央一号文件，进一步明确了提升农业综合生产能力和质量效益的方向与要求，“坚持产量产能、生产生态、增产增收一起抓，加力实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，促进良田良种良机良法集成增效，推进粮油作物大面积提单产”。即强调农业生产要统筹提升量质效，缓解粮食产需结构性矛盾，改善优化农业生产条件、模式和管理。

目前，仅有少数学者围绕提升农业综合生产能力和质量效益，阐述其科学内涵、内在逻辑，从国内角度对现实基础、制约因素与主要挑战进行梳理与剖析，基于会议部署要求或重要论断提出建议^[2-3]。显然，现有研究仍存在进一步深化的空间。一是仅谈及“是什么”和“怎么做”，而默认“为什么”，导致论证链条还不够完整；二是概念解读较为割裂，未能揭示能力、质量和效益三者间的耦合效应；三是对国外相关实践经验与应对策略的借鉴相对薄弱。基于此，本文紧紧围绕农业综合生产能力和质量效益，一是阐述其对保障国内供求平衡安全、改善人民群众生活以及与农民生产生活形成高协同性互动关系的重要作用，二是深度剖析三者之间的内在逻辑及整体构成，三是梳理国外提升农业综合生产能力和质量效益的典型经验，四是从培育发展新型主体、加强科技创新、推进装备改革升级、重塑产业形态和建立政策支持长效机制五个方面，提出未来中国实践路径和具体举措。

2 提升农业综合生产能力和质量效益的重大意义

提升农业综合生产能力和质量效益任务重大、形势紧迫，这一任务不仅关系到国家粮食安全和重要农产品供给，影响中国式现代化发展成效，也是适应经济社会发展新常态、满足人民日益增长的美好生活需要的必然选择。为落实《建议》部署要求，必须深刻认识提升农业综合生产能力和质量效益的重要性，在“十五五”时期将其置于更加重要位置，为打通中国特色农业现代化道路提前安置内核“发动机”。

2.1 保障重要农产品稳定安全供给的必然要求

粮食安全是国家安全的重要基石。党的十八大以来，中国粮食综合生产能力稳步提升，粮食产量连续9年保持在1.3万亿斤^①以上，在此基础上，至2025年，又连续2年稳定在1.4万亿斤以上^②，为经济社会稳定发展奠定了坚实基础。然而，必须清醒认识到，中国粮食安全持续向好的基础并未完全稳固，粮食结构性矛盾日益凸显。随着人口增长、消费升级、城镇化带动消费潜力增加以及资源环境压力加大，粮食供求依然处于紧平衡状态。由表1可知，“十四五”期间中国主要农产品进口规模居高不下，除粮食之外，食糖、棉花、食用植物油、肉类、乳类等进口量都比较大；2025年中国粮食进口量超过1.4亿吨，相对2024年下降了10.77%；大豆进口量大幅提升，对外依存度较高，在全球贸易量的占比近六成^③。2025/2026年度，预计中国谷物进口量为2840万吨，大豆进口量为1.13亿吨^④，依然保持高位徘徊。从国际环境看，全球粮食供应链不确定性增加，极端天气频发、地缘政治冲突、贸易保护主义等因素叠加影响，国际粮食市场波动加剧。2020年以来的全球新冠疫情、2022年爆发的乌克兰危机等重大事件，进一步暴露了全球粮食体系的脆

① 1斤=0.5千克。

② 数据来源：国家统计局。

③ 数据来源：USDA, World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE), <https://www.usda.gov/historical-wasde-report-data-3>。参考2025/2026年度12月的预测数据。

④ 数据来源：进口数据来自 International Grains Council, Grain Market Report572, https://www.igc.int/en/gmr_summary.aspx#。其中，谷物的2025/2026年度包括2025年12月—2026年11月的小麦和2026年3月—2027年2月的玉米（按照本地营销年度）。大豆的2025/2026年度指2025年10月—2026年9月。

弱性^[4]。中国农产品稳产保供的重点在供给侧改革，传统的高投入、高消耗的农业生产方式已经难以为继，必须在提高产量的同时，更为注重质量提高和效益提升。统筹数量、质量与效益，构建更高层次、更可持续的粮食安全保障体系。在此背景下，提升农业综合生产能力，实现供需匹配，增强国内农产品供给体系的韧性和稳定性，成为应对国际风险挑战、把牢粮食安全主动权的战略选择。

表 1 中国粮食及主要农产品进口量

单位：万吨

年份	粮食	稻谷 和 大米	小麦	玉米	大豆	食糖	棉花	食用 植物油	肉类	牛肉	猪肉	乳类	奶粉
2016	11 468	356	341	317	8 391	306	90	553	468.5	57.98	162.02	218.62	82.55
2017	13 062	403	442	283	9 553	229	116	577	409.9	69.51	121.68	246.98	101.40
2018	11 555	308	310	352	8 803	280	157	629	421.7	103.94	119.28	264.54	112.59
2019	11 144	255	349	479	8 851	339	185	953	617.8	165.95	210.83	297.82	136.03
2020	14 262	294	838	1 130	10 033	527	216	983	991	211.83	439.13	330.32	131.51
2021	16 454	496	977	2 835	9 652	567	215	1 039	938	233.00	370.95	392.23	153.63
2022	14 687	619	996	2 062	9 108	527	194	648	740	268.91	175.74	327.12	130.01
2023	16 196	263	1 210	2 713	9 941	397	196	981	738	273.69	155.10	287.48	99.68
2024	15 753	166	1 118	1 364	10 503	435	262	716	667	287.43	107.24	261.55	84.70
2025	14 056	314	398	265	11 183	492	107	694	609	280.00	98.00	266.00	85.00

数据来源：全部年份、品种的数据均来自中华人民共和国海关总署官网，根据税则商品编码检索计算得到。其中，2025年稻谷和大米进口数据包括大米粉，小麦进口数据包括小麦粉，玉米进口数据包括玉米粉。粮食进口量=谷物+薯类+豆类。

2.2 满足人民日益增长的美好生活的应有之义

提升农业综合生产能力和质量效益，是顺应消费提质升级趋势、满足人民日益增长的美好生活需要的直接体现。随着中国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众对农产品的需求正从“吃得饱”向“吃得好”“吃得营养健康”转型升级。这一转变对农业生产的质量和效益提出了更高要求，农产品消费向绿色化、优质化、安全化倾斜。实现农业绿色发展，重点在于提升化肥利用率。2025年，中国小麦、玉米、水稻三大粮食作物化肥利用率为43.3%，而美国、欧洲等发达国家和地区化肥利用率一般在40%~60%，由于中国基础地力贡献率比发达国家低20~30个百分点^①，这意味着中国要在土壤必须施肥的前提下，逐步实现“少浪费、多产出、护生态”。

2024年，全球人均GDP约为1.36万美元，中国人均GDP约为1.33万美元，约占全球平均水平的98%，并且在主权国家中位居70名左右^②；中国人均膳食能量需求为2465千卡/克，人均每日最低膳食能量需求为1902千卡/克^③，均超过世界平均水平，说明居民收入可观、生活水平较高。并且随着未来收入的增加，对农产品质量、品质的要求也会随之提升。据预测，到2034年全球45%的肉类消费增长将发生在中等偏上收入国家，中等收入国家作为全球农产品需求主要驱动力的作用将进一步凸显^④。当前，中国正处于从中高收入国家向高收入国家迈进阶段，收入提升带来的膳食结构升级以及新型城镇化带动的农业转移人口市民化都推动了食物消费增长。从未来发展趋势看，中国农产品需求总量仍将保持增长态势。根据表2及发达

① 数据来源：中华人民共和国农业农村部，《“十四五”期间我国三大粮食作物化肥利用率稳步提升》，https://zzys.moa.gov.cn/gzjl/202601/t20260106_6480464.htm。

② 数据来源：World Bank Group，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

③ 数据来源：FAO，<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/FS>。

④ 资料来源：《OECD-FAO Agricultural Outlook 2025-2034》，https://www.oecd.org/zh/publications/2025-2034_0d0d8116-zh.html。

国家食物消费演进规律，未来中国居民对肉、奶、水产品等食物的消费还将大幅提升，特别是农村居民消费需求缺口较大，高蛋白食物消费需求日益凸显^[5]。这表明中国农产品需求还将增长，必须提高农业综合生产能力和质量效益。

表 2 城乡居民人均主要食品消费量情况

单位：斤/人

年份	牛肉		羊肉		奶类		水产品	
	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇	农村	城镇
2013	1.6	4.4	1.4	2.2	11.4	34.2	13.2	28.0
2014	1.6	4.4	1.4	2.4	12.8	36.2	13.6	28.8
2015	1.6	4.8	1.8	3.0	12.6	34.2	14.4	29.4
2016	1.8	5.0	2.2	3.6	13.2	33.0	15.0	29.6
2017	1.8	5.2	2.0	3.2	13.8	33.0	14.8	29.6
2018	2.2	5.4	2.0	3.0	13.8	33.0	15.6	28.6
2019	2.4	5.8	2.0	2.8	14.6	33.4	19.2	33.4
2020	2.6	6.2	2.0	2.8	14.8	34.6	20.6	33.2
2021	3.0	6.4	2.4	3.2	18.6	36.4	21.8	33.4
2022	3.2	6.4	2.6	3.0	16.8	30.8	21.4	32.4
2023	4.4	7.8	3.2	3.6	17.8	32.6	24.4	34.8
2024	5.8	9.2	3.6	3.8	18.0	30.2	25.0	34.0

数据来源：《中国统计年鉴》。

当前，中国粮食供给结构性矛盾突出，粮食品种和品质结构与消费需求之间也存在一定的不匹配^[6]。一方面，普通大宗农产品供给相对充足，甚至出现阶段性过剩；另一方面，高品质、高附加值、特色化、多样化的农产品供给不足，难以满足升级型消费需求，如强筋小麦等优质产品仍存在较大供需缺口，部分仍需适量进口。同时，消费者对农产品质量安全、营养健康、环境保护和可持续发展等方面的关注度提高，“三品一标”等优质农产品日益受到市场青睐。因此，必须有效提升农业综合生产能力和质量效益，填补农产品供需缺口，进而起到民生保障和社会稳定的作用。

2.3 调动务农种粮积极性与收益保障的耦合联动

农民是农业生产的主体，农民务农种粮的积极性和收益水平直接关系到农业生产的稳定和发展。提升农业综合生产能力和质量效益与增强务农种粮积极性互为因果。破解“农民荒”，关键在效益。农民切实关注的经济效益主要体现在工作收入。由表 3 可知，2013—2024 年，农民种植稻谷、小麦、玉米三种主要粮食作物的日均收入不稳定，部分年份甚至为负收益。而同一时间段内，种植经济作物的日均收入全部为正，但稳定性不足，相较于 2013 年，2024 年油料作物花生、糖料作物甜菜以及园艺作物苹果的增幅分别为 298.40%、343.30%、-17.54%，种植经济作物的总体收益和稳定性均优于粮食作物。农民外出务工的日均收入由 2013 年的 86.97 元变为 2024 年的 165.37 元，呈逐年递增趋势。将务农种粮（三种主要粮食作物）与务工收益进行比较可以发现，日均收入差距也由 2013 年的 75.15 元扩大到 2024 年的 185.07 元，显示出种粮机会成本在不断增长。

表3 农民就业收入一览

单位：元

指标	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
稻谷 日劳动净收益	22.53	31.86	28.15	24.43	24.06	12.50	3.98	10.06	12.90	-5.11	13.54	-3.39
小麦 日劳动净收益	-2.54	18.03	3.74	-18.09	1.41	-38.79	3.85	-4.49	36.26	120.32	3.72	2.23
玉米 日劳动净收益	11.75	12.99	-22.55	-53.81	-33.42	-32.34	-26.03	22.61	34.05	35.96	35.41	-53.42
三种主要粮食作物 平均日劳动净收益	11.82	21.26	3.48	-15.12	-2.49	-17.79	-6.58	10.62	26.98	45.40	18.60	-19.70
花生 日劳动净收益	13.14	15.82	10.88	31.70	6.96	3.96	48.25	59.98	45.78	73.30	57.43	52.35
甜菜 日劳动净收益	48.87	38.79	27.35	9.47	18.97	21.90	25.37	25.75	117.24	107.07	166.26	216.64
苹果 日劳动净收益	85.69	86.80	56.92	23.88	53.82	77.22	37.83	52.55	2.11	77.48	100.32	70.66
农民工 日均收入	86.97	95.47	102.40	109.17	116.17	124.03	132.07	135.73	147.73	153.83	159.33	165.37

数据来源：《全国农产品成本收益资料汇编》、2013—2024年农民工监测调查报告。各作物的日劳动净收益用每亩净利润除以每亩用工数量得到。农民工日均收入用月收入除以30得到。

注：1亩=1/15公顷。

近年来，中国农业生产经营面临成本上涨、价格波动、自然风险等挑战。农业生产资料价格、土地流转费用、劳动力等成本上涨挤压种粮利润空间，补贴未能充分激发增产效力、“卖粮难”、粮价预期空间不足以及机会成本大等因素叠加影响^[7]，加之国外农产品市场竞争激烈，粮食等农产品价格波动较大且市场风险较高，中国务农种粮收益不够稳定，提升农业收益质量较为困难，进而导致农民务农种粮积极性受挫，部分地区出现耕地撂荒、粗放经营等现象。1995—2020年，全国撂荒农户数量增加近15倍，存在撂荒行为的农户的占比从1.32%增长到20.79%；撂荒面积占比从0.52%增长到10.36%，增加了近19倍^[8]。2011—2024年，有撂荒记录的县域数量达到141个^[9]。特别是小农户的抗风险能力较弱，更易在市场波动中受损。农业综合生产能力和质量效益的提升不仅依赖农业技术进步和配套的基础设施建设，更需激发农民的主观能动性，真正实现“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。

3 提升农业综合生产能力和质量效益的内在逻辑

农业综合生产能力、质量与效益构成一主两翼的关系，是一个有机整体，彼此之间是一种互动耦合关系，具有不可分割的内在联系。农业综合生产能力是基础、保障，起支撑作用；质量是动力、核心，起主导作用；效益是载体、引擎，起带动作用。就三者的关系来讲，农业综合生产能力支撑质量、效益，是两者的重要保障和基础性条件；质量是提升农业综合生产能力和效益的动力，质量牵引的科技进步能激励农业生产装备条件改善；效益是农业综合生产能力、质量的重要目标和带动力量，效益引发的导向效应为农业综合生产能力、质量带来市场需求和结构转型。

3.1 农业综合生产能力是基础底色

2005年，中央一号文件首次把“农业综合生产能力”作为主题，之后中央文件陆续多次提到农业综合生产能力一词。农业综合生产能力指在自然资源的基础保障下，通过驱动固化到农业中的资本这一核心，并辅

以科技教育与劳动者生产能力支撑，从而在一定时期内相对稳定实现农业最佳产出的能力^[10]。综合生产能力是发展的物质基础，决定了农产品供给的基本盘和稳定性；构成要素包括水、土地等自然资源禀赋，劳动力、资本、知识、管理和数据等其他生产要素投入，基础设施建设、科技装备支撑等物质技术条件，以及政策环境和市场体系等制度因素，这些因素相互关联与作用，合力构成并影响农业产出规模和效率。在中国农业发展进程中，提升农业生产力始终是重要目标，这也是基于中国国情的现实选择，所以多年来中国一直把农业现实产出作为追求，通过大规模农田水利建设、品种改良、技术推广、机械化推进等措施，实现了农业生产的历史性跨越。直到2015年提出“必须尽快从主要追求产量和依赖资源消耗的粗放经营转到数量质量效益并重”，同年12月提出“推进农业供给侧结构性改革”。可以看出，提升农业综合生产能力侧重的是对农业生产数量方面的要求^[3]。

量变是质变的必要准备，只有提升农业综合生产能力，才能继续追求生产的高质高效，可见农业综合生产能力是质量效益的基础。反过来，质量效益是农业综合生产能力的牵引与深化。党的十八大以来，中国社会主要矛盾发生转化，中国农业生产能力不仅是产出的能力，更体现了农业系统与社会生态的适应与调整能力，在不断增加产出的同时，提高了资源要素的利用程度与配置效率。

3.2 农业质量是功能保障

习近平总书记指出：“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”“要紧紧抓住高质量发展这个首要任务，全面推进中国式现代化”。农业是整个国民经济的基础，推进农业高质量发展就成为高质量发展的重要内容。农业质量可从狭义和广义两个层面来看，本文采用其狭义概念，指农产品质量，即满足既定标准或潜在需要的特征和特性的总和，包括内在品质、外观形态、食用安全性等方面。具体地，品质涉及农产品口感、风味、营养成分、加工特性等，直接影响消费者购买选择和满意度，影响农产品市场接受度；外观包括农产品色泽、大小、形状、整齐度等外在特征，影响产品在市场的竞争力；安全是底线，要求控制农产品中残留的农药、兽药、重金属、微生物等有害物质，直接关系到消费者生命健康。广义农业质量还应包括农业生产经营体系质量，即农业生产经营主体质量和相互之间的有效衔接。

在给定农业综合生产能力，数量得到保证的前提下，农业质量决定了农产品满足消费需求的程度，是农业发展的功能保障。农业质量是对农业生产的升华，是实现农业效益的关键。传统农业主要关注农产品的基本食用功能，而高质量农业关注农产品在经济、社会、生态、文化等多个领域所具有的综合作用与价值。只有不断提升农业质量，适应消费“质量迭代”的结构变化，统筹发挥农业多功能性，才能提高农业在经济、社会、生态等多方面的效益。

3.3 农业效益是价值实现

效益是农业投入产出与价值关系的综合体现，提高农业效益有利于有效发挥农业多重功能、充分提升农业多元价值，包括提高农业保障粮食与重要农产品稳定安全供给的能力，提高农业经济、生态、社会和文化效益^[11]，涵盖经济、社会、生态等多重价值^[2]。经济效益指农业活动中各种投入产出比，与产品产量、单位价格直接挂钩，通常以利润为主要指标，反映货币价值，增加农业经济效益就是要尽可能减少劳动占用和消耗，生产数量多且质量好的农产品。社会效益指农业生产或服务等各种活动对全社会的影响效果，强调对就业、民生等需求的满足，主要体现在保障粮食安全和重要农产品供给、满足人民日益增长的美好生活需要等方面，以及增强人们对农业的认识和热爱。生态效益指在保障农产品供给的同时，对生态环境所产生的有益影响，有助于提高土壤有机质含量、节约利用水资源、维护生物多样性等，实现农业生态效益要求遵循自然规律，贯彻绿色发展、可持续发展理念。

效益是农业综合生产能力的价值实现，体现农业产能的最终利用效果，农业效益提高能够吸引农业新要素新模式投入应用，进而通过聚力实现农业产能提升。农业质量与效益紧密相连，效益是质量的目标和动

力，质量是追求更高效益的关键所在，农业效益能倒逼质量提升，本质上是在增效过程中将质量优势转化为可持续的经济优势。

3.4 三者共同构成中国特色农业现代化的硬核

中国特色农业现代化是一个综合性、全方位的系统工程。既非单纯追求产量，也非片面强调质量或效益；关注技术进步和组织创新，表现为生产力发展与生产关系调整，致力于打通全产业链，要求提高全要素生产率和农业核心竞争力，在追求经济产出目标的同时，强调农民收入稳定增长和生态环境可持续^[12]。美国劳动力短缺，农业现代化的重点在于强化科技对劳动力的替代，形成规模经营型的大农业模式。日本耕地短缺，采用化肥与良种技术，进行精耕细作的集约型农业现代化发展模式。法国农业现代化注重技术与政策双轮驱动，最终达成土地生产率与劳动生产率协同提升的目标^[13]。而中国农业现代化的独特性在于实现产量产能、生产生态与增收增益的多元统一。

农业综合生产能力、农业质量、农业效益三者相互关联、相互促进，共同构成了中国特色农业现代化的硬核（图1）。第一，农业综合生产能力是基底，为质量提升和效益增进提供可能。量变引起质变，质变带来发展。缺乏稳产保供的能力，质量建设就缺乏物质基础，难以获得效益。立足国内生产基本自给是中国特色农业现代化的超经济目标^[12]。第二，农业质量是关键，作为桥梁连接着生产能力与市场需求。党的十八大以来，中国式农业现代化以高质量发展为导向，以实现农业多元目标为引领，在新发展理念指引下推动系统化农业的发展^[14]。从传统的以产量为导向，向更加注重效率、质量、可持续性和市场需求响应力的现代农业发展模式转型。在此供需关系发生根本性变化的背景下，质量已然成为农业竞争力的核心要素。高质量农产品不仅能够更好满足消费需求，还能够获得更高的市场溢价，从而提升农业效益。同时，质量提升亦能倒逼生产方式改进，发展先进生产力。第三，农业效益是目标，反映农业发展的成果；既是生产能力与质量的综合体现，也是衡量农业现代化水平的重要标志。良好的经济效益能够激发农业生产经营主体的积极性，为能力建设和质量提升提供持久动力；反之，生产效益的增进不仅服务于经济增长，更能促进社会公平与生态可持续，实现三者之间的正向互馈，形成一条具有本国特色的农业现代化道路。



图1 理论逻辑

4 提升农业综合生产能力和质量效益的国际经验

世界各国，尤其是农业现代化先行国家，在提升农业综合生产能力和质量效益方面，形成了各具特色但

内核相通的发展路径。从“人-人”“物-物”联结转为“人-物”互联，平衡需求端与供给端，打好节本、降本、增效一套“组合拳”。

4.1 发展多种形式适度规模经营，提高劳动生产效率

规模经营是降低平均成本、应用现代科技、对接现代市场的重要载体。国际上的规模经营并非单一地向某一主体集中土地，而是呈现出以专业化、服务规模化、产业化为核心的多种形式。适度规模经营是推动农业现代化的关键，目的是解放和发展生产力，农业经营规模应当“适度”^[15]。2017年，美国家庭农场总数为195.93万个，小型家庭农场占有农场的88%，小型家庭农场平均经营面积约为1397.65亩。2022年，美国家庭农场总数约为180.04万个，其中小型家庭农场占有农场的85%，小型家庭农场平均经营面积约为1290.26亩。56%的小型家庭农场专门从事养牛业或干草和饲料等其他作物生产，农业行业集中度较高。自2017年开始，到2022年美国中型、大型和超大型家庭农场数量分别增长了2%、40%、65%^①，经营主体走向规模化与专业化。2022年，中国家庭农场已达393.4万个，但平均每个家庭农场经营土地面积仅为148.8亩^[16]，远小于美国小型家庭农场平均经营面积。法国、丹麦等发达国家在家庭农场、合作社等方面的实践值得中国借鉴。法国家庭农场规模以中小型为主，农场经营集约化、生产专业化、产出高效化^[17]，如若望农场自有一套较为完整的独立的生产系统，主要生产环节均采用机械化作业，走专业化、农工综合经营的道路^[18]。丹麦几乎将全部农民发展成专业合作社成员，将合作社嵌入整个农产品产业链中，对农产品生命周期实行一体化管理，为农民提供一系列产前、产中、产后服务，通过对生产要素的优化配置和产业整合，实现大规模专业化分工生产，将分散的家庭农场经营整合纳入一体化的生产经营体系，最大限度地发挥出整体效应和规模效应^[19]。

4.2 有效利用科技支撑农业进步，使生产可能性曲线外移

新的或显著改进的技术，能在生产力、效率和可持续性方面推动农业转型升级^[20]。将农业前沿科技深度融入农业生产全过程，是突破资源瓶颈、实现集约高效发展的关键。英国、法国和德国在1960—1985年的科技进步贡献率分别达到78%、78%和87%，日本在1970—1980年也达到71.2%^[21]，较早达到创新型国家的要求。虽然中国在2015—2020年的科技进步贡献率已达到60.2%^②，但至今仍未突破70%。而美国农业科技成果推广率已经超过80%，技术因素对农业产出的贡献超过75%^[22]。并且，以美国为首的发达国家现代农业体系正不断加深以互联网为特征的现代信息技术的嵌入，美国农场互联网接入率从2017年的75.4%上升到2022年的78.7%^③。科技进步不仅推动生产力实现质的飞跃，更创造出巨大的经济效益。1996—2020年，转基因作物技术应用于作物生产的经济效益显著，全球使用该技术的农场收入共增加了2613亿美元^[23]。以色列一直致力于农业高新技术的开发与利用，具有世界上最先进的灌溉技术，水资源利用率高达90%以上，每毫米降水可生产粮食2千克，而中国不足0.5千克^[24]。日本东京大学与松下电器合作的垂直农业项目，通过精准环境控制将单产提升至传统农田的10倍，缩短一半生产周期，重塑了农业生产的时空边界^[25]。

① 数据来源：美国农场经营面积数据来自 USDA，<https://quickstats.nass.usda.gov/results/E2E437A3-C901-3FFF-AF44-4AB5B1698CC5>。2017年小型家庭农场经营数据根据 <https://www.nass.usda.gov/Publications/Highlights/2021/census-typology.pdf> 计算得到。2022年小型家庭农场经营数据根据 https://www.nass.usda.gov/Publications/Highlights/2025/Census22_HL_FamilyFarms_FINAL.pdf 计算得到。小型家庭农场平均经营面积=小型家庭农场土地经营面积/小型家庭农场总数。1英亩≈6.07亩。

② 数据来源：《2021中国科技统计年鉴》。

③ 数据来源：美国农场总数、接入互联网的农场数来自 USDA，分别参见：<https://quickstats.nass.usda.gov/results/59016C7A-80A3-329B-AE26-D246B2891203> 和 <https://quickstats.nass.usda.gov/results/E1BABF7A-7267-36E1-B58A-67F2BDC9116D>。农场互联网接入率=接入互联网的农场数/农场总数。

4.3 依靠现代装备驱动农业变革，提供系统稳定动能

随着工业化水平不断提高，人们将机械动力应用于农业生产，突破了人力与畜力的约束，提高了生产效率。拖拉机不仅是重要的农机具，更是整个农业机械化进程的标志。1961年，日本农业拖拉机为6978台，单位耕地面积拖拉机数量约为1.23台/千公顷。2000年，日本农业拖拉机为202.77万台，单位耕地面积拖拉机数量约为453.21台/千公顷。1961年，中国农业拖拉机为52661台，单位耕地面积拖拉机数量约为0.51台/千公顷。2000年，中国农业拖拉机为98.91万台，单位耕地面积拖拉机数量约为8.31台/千公顷^①。显然，中国农业拖拉机数量、密度的增速均远小于日本。智能农机装备是转变农业发展方式、提高农业综合生产能力的重要基础^[26]。得益于农业信息化和智能化发展，机器人逐渐成为农业生产中的重要工具。美国大型农场使用自动化收割机器人，更快、更有效地收割作物，玉米收割效率提高50%且质量更稳定；通过减少人工依赖与精准作业，劳动成本及肥料、水资源利用率提升30%~50%，提高了整体农场的效率和生产力；精准操作与智能管理还能促进生产过程规范化、标准化，提升农产品品质^[27]。21世纪初，日本工业企业开始将工业机器人、半导体等成熟技术向农业场景迁移。2009年，日本政府推出农机租赁补贴以鼓励农户联合采购无人收割机，到2015年，北海道地区水稻种植户生产成本已下降12%^[25]。

4.4 推动农业产业交叉跨界融合，增强释放农业功能

中国已初步形成以家庭农场为基础、农民合作社为中坚、农业产业化龙头企业为骨干、农业社会化服务组织为支撑，引领带动小农户发展的立体式复合型现代农业经营体系^②。推动农业纵横、交叉融合，进一步发掘“农业+”的功能形式，是打破传统产业边界、提高农业竞争力的重要举措。农业与其他产业深度融合催生而出的新业态是大势所趋。2018年，美国、日本、英国、法国、德国的涉农产业发展程度分别为11.31、11.35、15.80、7.34、10.53。而中国的涉农产业发展程度较低，与巴西相近，均在4左右^[28]。巴西依托农业优势和先进的生物技术，从甘蔗等作物中提炼燃料，发展出以乙醇为核心的产业链。沿用“工业反哺农业”的思路，通过工业化、标准化的流程与管理体制反向提升农产品品质。制糖与提炼乙醇为一体化的生产，通过高效利用甘蔗的所有部分，产出糖、乙醇并进行生物发电^③，经过加工后大幅提升初级农产品的附加值。日本三重县伊贺市青山镇郊区的mokumoku农场是一处集生产、深加工、销售、休闲观光旅游和网络购物于一体的综合性主题农场，其以农业为基础，融合观光体验，是成功融合一二三产业的主题农场^④，带动当地经济发展，实现乡村振兴。

4.5 整体协同的“一揽子”政策支持，提升农业系统韧性

美国在农业政策协同性方面表现突出，已形成较为成熟的体系，构建了严密可靠的农业安全网，内容包括农产品计划、农作物保险计划和灾害援助计划。其中，灾害援助计划是对农作物保险计划的补充和延伸，覆盖了部分不适用于农作物保险计划的作物和畜牧业。为防止农业补贴向大农户倾斜集中，补充性农业灾害救助和非可保农作物灾害救助设定了收入限制和保障上限^[29]。美国农业生产者可以通过多个项目和计划，获得不同类型的补贴和支持。例如，非可保农作物灾害救助计划规定，当损失超过预期产量的50%时，将按照

① 数据来源：中日耕地面积数据来自 World Bank Group, <https://data.worldbank.org/cn/indicator/AG.LND.ARBL.HA>；中日拖拉机数据来自 FAO, <https://www.fao.org/faostat/zh/#data/RM>。

② 资料来源：中国人大网，《国务院关于加快构建新型农业经营体系 推动小农户和现代农业发展有机衔接情况的报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202112/t20211221_315449.html。

③ 资料来源：中华人民共和国农业农村部农业转基因生物安全管理办公室，《巴西种植全球第一批转基因甘蔗》，https://www.moa.gov.cn/ztzl/zjyqwgz/ckzl/201809/t20180927_6159052.htm。

④ 资料来源：日中企业文化交流服务协会，スマート農業やグリーン生態産業、特色ある町を探访，<https://www.best-solution.jp/ja/product-69574-60700-158368.html>。

作物平均市场价格的55%进行赔付，生产者也可选择额外购买更高层级的保险，将赔付产量损失的上限提高至65%，赔付金额将按市场价格的100%计算。在世界贸易组织（WTO）《农业协定》执行方面，美国政策支持金额远大于中国。在“绿箱”政策方面，2021/2022营销年度，美国总支持金额为2162.15亿美元，相当于同时期（2022年）中国支出的1.17倍；美国人均支持金额约为8.43万美元，是中国的80.72倍。在“黄箱”政策方面，2021/2022营销年度，美国总支持金额为38.42亿美元，而2022年中国对各类产品的支持均低于微量允许水平^①。

5 提升农业综合生产能力和质量效益的中国实践

提升农业综合生产能力和质量效益的关键在于突破单纯追求产量增长的路径依赖，追求农业高质量发展，以科技创新为引擎、以绿色发展为基底、以产业融合为手段，坚定不移走中国特色农业现代化道路。在借鉴国际经验的基础上，中国立足“大国小农”的基本国情农情，全面推进乡村振兴，深化农业供给侧结构性改革，开展一系列富有成效的探索与实践，为促进农业高质量发展提供解决方案。

5.1 以培育发展新型主体为根本，增强提升农业综合生产能力和质量效益的带动力

农业现代化要求形成与新质生产力相适应的新型生产关系。新型农业经营主体是适应现代农业生产力发展要求、孕育和形成新型生产关系的核心载体。新型农业经营主体一般都是规模经营主体，经营用电、设施用地困难对规模生产的影响越来越突出，必须及时对症采取措施。一是支持农业用地用电，结合地方实际，认真落实自然资源部、农业农村部相关规定，将生产设施用地和附属设施用地直接用于或者服务于农业生产，按农用地管理。通过村庄规划和整治，坚持“农民地、农民用”原则，利用村庄内闲置地、节约的建设用地或复垦的土地，建设农机库、仓储设施等。支持以村为单位，因地制宜，通过农村集体建设用地入股、租赁等方式灵活满足新型主体用地需求。把农产品初加工电价调整为农业电价，学习借鉴潜江先进经验，推动粮食初加工、农副产品加工企业全天享受0.55元/度及以下的电价，让加工企业“轻装上阵”，增强企业内在活力，把产地优势转化为产业优势。二是支持金融贷款，鼓励金融机构针对规模经营主体，开展权属清晰、风险可控的大型农业机械设备、土地经营权等抵押贷款，适当提高抵押率，鼓励农业企业为订单农户生产性贷款提供担保，或者由企业承贷、农户使用。采取先建后补、以奖代补、财政贴息等方式支持金融和社会资本投入高标准农田建设，培育新型主体接手经营。三是提高保险的保障作用，尤其是政策性农业保险，完善风险区划和费率调整机制，实行区域差别费率，将生产县域分为高、中、低3个风险等级，设置不同的执行费率。平衡农资成本与种粮利润，借鉴现有粮食“保险+期货”模式，实行农资“保险+期货”模式，提前锁定种植成本。

5.2 以推进科技创新惠农为导向，增强提升农业综合生产能力和质量效益的核心力

在农业领域贯彻新发展理念，必须“发动”科技创新这一将“智慧”融入农业血脉、将“实惠”送到农民手中的核心引擎，解决“想不想”“有没有”“用不用”的问题。一是培养科技创新意识，效仿浙江省开展高品质绿色现代农业科技试验示范基地创建活动，对列入计划、验收合格的示范基地每个给予15万元补助，发挥区域科技辐射带动能力；培育科技示范户，开展年度农技推广补助项目农业科技示范户遴选推荐工作。二是加快科技研发进度，健全与完善生物育种创新体系，建设种业数据共享、数字农业服务等平台，整合全

^① 资料来源：WTO，https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S008.aspx?Language=ENGLISH&AttachmentSelection=BOTH&SearchPage=FE_S_S003&SubjectList=%22domestic+support%22&languageUIChanged=true。美国2021/2022营销年度指2021年10月1日至2022年9月30日。美国（中国）人均按照2022年农业（第一产业）就业人数计算。美国农业从业人员数来自FAO，<https://www.fao.org/faostat/zh/#data/OEA>。中国第一产业从业人员数来自国家统计局。按照2022年度平均汇率换算，1美元=6.7261元人民币。

球优质种质资源，推广远程农技服务，加速推进智能控制、核心传感器等关键技术自主可控进程，打造国产高精度电路板、专用芯片等，突破农业技术和基因资源“卡脖子”难题。三是推动科技切实落地，推动人工智能技术在农业领域的全方位、全链条深度应用，改进智能灌溉控制系统。将农业传感器网络部署成本控制在农民可触及范围内，逐步普及卫星遥感技术，实时监测农田影像，获取动态数据以准确预测和预警农作物风险。设立专门的网站负责介绍先进的农产品生产技术，发展多元形态的农业电商，打破农产品市场地域边界。建立农技推广的公益性组织，建强公益性农技推广队伍，鼓励本省农业科研院所、高校、企业等多元主体积极参与其中，打通科技进村入户“最后一公里”，为农户提供生产指导、技术培训等系列服务。

5.3 以推进装备改革升级为抓手，增强提升农业综合生产能力和质量效益的驱动力

农机装备不仅通过工具更新，将人剥离于传统手作，以器物代为辅助，更是通过重塑生产力来系统性地驱动农业发展方式、发展动力与发展质量深刻变革。中国特色农业现代化要求装备现代化，亟待构建覆盖农机购置激励、作业技能提升、适用技术推广及售后维修保障的全链条服务体系。一是全面实施“优机优补”“有进有出”的农机购置与应用补贴政策，对技术先进、性能可靠、绿色高效的重点农机具予以更高金额补贴。不断推动农业机器人在实际田间运营中的应用与发展，优先攻关干旱区、高寒区等极端环境下的机器人应用，参照四川省达州市现代农林装备产业园区建设模式，开发适用于丘陵山地等典型场景的专用机器人。二是推广低空无人机巡田和植保施肥无人机作业，持续开展无人机操作技能专题培训班，健全农业低空领域的人才培养体系，提高农民使用农机装备的能力。例如，岳阳市屈原管理区顶辉农机专业合作社通过引入 T60、T70 无人机，实现 85% 的打药和施肥作业自动化，只请一人倒药、加水。三是创新开展农机装备熟化试验与推广，结合政府补贴与厂商支持，为意向农户提供为期半年左右的低费用或零费用试用期，通过租赁共享、按需付费的方式降低智能农机使用门槛。四是推进覆盖县乡层级的本地化服务网络建设，包括维修网点、技术响应团队及备件供应体系，确保农机设备故障能够及时获得技术支持与维护。

5.4 以推进产业形态重塑为重点，增强提升农业综合生产能力和质量效益的生命力

农业产业形态重塑不仅是应对挑战的被动调整，更是主动迎合未来趋势、延长生命链条的重点举措。化解农业“孤岛”困境，必须推进农业与其他产业系统性交叉融合，推动农业生产功能向生态、社会、文化等多维功能转变。一是横向拓展或纵向延伸产业链条，促进农业与服务业的深度融合，结合文体、商旅、教育、康养等主题打造类似镇江经开区姚桥镇伏漕村黄泥滩的项目，推动社会服务专业化、多元化；推动农业与工业的融合发展，探索“光伏+农业”“风电+畜牧业”等模式，实现农产品深加工与废弃物资源化，推动农业全要素开发与综合利用，发展循环经济。二是突破原有产业边界，大力发展数字农业，实现农业发展与生态保护、文化传承的互利共赢，鼓励搭建数字乡村平台，通过物联网、区块链等技术重塑产销关系，建立农产品“数字档案”，将农业数据与碳汇、金融系统相连接，开展生态奖补核算与信用评估。支持推进农耕文化传承保护工程，充分挖掘农业文化遗产价值，定期维护被认定为全球重要农业文化遗产的农业系统，打造农产品数字藏品，创造品牌溢价。以县域为单位布局融合型产业集群，培育复合型乡村产业运营人才。

5.5 以推进长效支持政策为保障，增强提升农业综合生产能力和质量效益的吸引力

农业的本质决定其无法像工业一样快速调整，需要政策的稳定预期，要构建以市场机制为基础、以政府支持为保障的复合型政策体系，打好政策“组合拳”。一是研发“粮策大模型”类的农业政策评估工具，通过整合农业生产、市场价格、气候变化等多源数据，打造政策模拟决策平台，在正式出台前预测其对不同作物、区域和主体行为的影响，进行政策沙盘模拟，增加农业政策事前评估环节，采用涵盖经济、生态、社会

多重效益的政策评估体系，减少实际执行偏差。二是建立跨部门的联合审批与协调机制，简化农村集体经营性建设用地入市流程，推动农业与其他产业项目打包、政策集成，根据市场情况调整农业政策，提高政策执行的灵活性。三是健全发展绿色低碳和可持续农业的扶持政策，鼓励地方农商银行为促进农业生态系统良性循环的生态农业、有机生产等项目提供低息贷款和发展资金，推动农业扶持政策同带动农户增收相挂钩，增加对种粮农户的脱钩收入支持，将部分农业支持资金与绿色生产技术采纳等具体实践绑定，探索开发适用于小农户的碳汇方法，参考江西省九江市武宁县探索的“乡村林碳”资源开发交易新模式，将农业活动的生态贡献通过碳市场交易切实转化为经济收入，使长效支持政策既服务于粮食安全总体目标，又契合绿色发展理念。

参考文献

- [1] 张辉. 粮食安全, 拼资源更拼创新 [N]. 福建日报, 2024-04-22 (5).
- [2] 仇焕广. 着力提升农业综合生产能力和质量效益 [J]. 农业经济问题, 2025 (12): 18-22.
- [3] 柯炳生. 提升农业综合生产能力和质量效益 [J]. 农村工作通讯, 2025 (22): 16-20.
- [4] 王晓君, 何龙娟, 王国刚. 全球粮食不安全形势下保障中国粮食安全的逻辑思维与战略取向 [J]. 改革, 2022 (12): 66-77.
- [5] 谢瑾岚. 居民食物消费升级与我国农业转型发展 [J]. 农村经济, 2020 (6): 66-73.
- [6] 李雪, 吕新业. 现阶段中国粮食安全形势的判断: 数量和质量并重 [J]. 农业经济问题, 2021 (11): 31-44.
- [7] 钟钰, 巴雪真, 张合成. 调动种粮主体积极性: 内涵阐释、主要障碍与推进路径 [J]. 农业经济问题, 2024 (10): 96-107.
- [8] WANG Y, YANG A, YANG Q. The extent, drivers and production loss of farmland abandonment in China: evidence from a spatiotemporal analysis of farm households survey [J]. Journal of Cleaner Production, 2023, 414: 137772.
- [9] 罗必良. 农地撂荒及其治理: 已有研究与进一步拓展 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2025 (1): 1-7.
- [10] 吕向东, 王济民, 吕新业. 我国农业综合生产能力的指标体系及其评价 [J]. 农业经济问题, 2005 (S1): 27-33.
- [11] 刘长全. 提高农业综合效益和竞争力: 内涵与路径 [J]. 人民论坛, 2025 (1): 24-27.
- [12] 张红宇, 张海阳, 李伟毅, 等. 中国特色农业现代化: 目标定位与改革创新 [J]. 中国农村经济, 2015 (1): 4-13.
- [13] 黄庆华, 姜松, 吴卫红, 等. 发达国家农业现代化模式选择对重庆的启示: 来自美日法三国的经验比较 [J]. 农业经济问题, 2013, 34 (4): 102-109.
- [14] 杨志良. 中国式农业现代化的百年探索、理论内涵与未来进路 [J]. 经济学家, 2021 (12): 117-124.
- [15] 张京京, 李文荣. 论“大小兼容”的农业适度规模经营 [J]. 东岳论丛, 2025, 46 (8): 130-137.
- [16] 袁纯清, 张峭, 王克, 等. 新型农业经营主体调研报告 [J]. 农村工作通讯, 2024 (8): 4-9.
- [17] 何劲, 熊学萍, 宋金田. 国外家庭农场模式比较与我国发展路径选择 [J]. 经济纵横, 2014 (8): 103-106.
- [18] 李玉平. 法国农业的一角: 访一个法国家庭农场 [J]. 世界农业, 1983 (12): 7-9.
- [19] 王平. 丹麦: 农业专业合作社的“摇篮” [N]. 东方城乡报, 2025-06-03 (8).
- [20] THANN O H, ZHAO Y, UDDIN M, et al. Technological innovation and agricultural performance in the ASEAN region: the role of digitalization [J]. Food Policy, 2025, 135: 102939.
- [21] 程国方, 黎峰, 石贵舟. 提升科技进步贡献率的国际经验及启示 [J]. 世界经济与政治论坛, 2009 (6): 101-105.
- [22] 陈潇. 美国农业现代化发展的经验及启示 [J]. 经济体制改革, 2019 (6): 157-162.
- [23] BROOKES G. Farm income and production impacts from the use of genetically modified (GM) crop technology 1996-2020 [J]. GM Crops & Food, 2022, 13 (1): 171-195.
- [24] 邓启明, 黄祖辉, 胡剑锋. 以色列农业现代化的历程、成效及启示 [J]. 社会科学战线, 2009 (7): 74-78.
- [25] 刘晓妮. 日本农业数字化转型实践研究 [J]. 现代日本经济, 2025 (3): 56-67.
- [26] 赵春江, 李瑾, 冯献, 等. 关于我国智能农机装备发展的几点思考 [J]. 农业经济问题, 2023 (10): 4-12.
- [27] 赵弢. 农业机器人: 从田间到餐桌的智慧革命 [N]. 中国农机化导报, 2025-09-04 (7).
- [28] 严斌剑, 王一如, 翟允瑞, 等. 中国涉农产业增加值核算研究 [J]. 农业经济问题, 2023 (6): 30-42.
- [29] 全银华, IM J. 美国农业安全网内容与特点及其对韩国和中国农业政策的启示 [J]. 农业现代化研究, 2023, 44 (1): 10-20.

Enhancing Comprehensive Agricultural Productivity and Quality Performance: International Experience and Chinese Practice

ZHOU Xinxin ZHONG Yu

Abstract: As a major agricultural country and an even larger consumer of agricultural products, China has generally ensured the supply of agricultural products. However, the imbalance between the production and demand of important products like grain persists, coupled with strong momentum in domestic consumption upgrading and sustained effective demand. It is essential to attach great importance to enhancing comprehensive agricultural productivity and quality performance, to deeply understand its interaction mechanism, and to clarify the positioning and synergistic relationships among these elements. In this process, it is also necessary to draw on the experiences of developed countries by developing various forms of appropriately scaled operations, effectively utilizing technological support for agricultural advancement, relying on modern equipment to drive agricultural transformation, promoting cross-sector integration within the agricultural industry, and implementing holistic, coordinated comprehensive policy support. Based on this, future efforts to enhance comprehensive agricultural productivity and quality performance should explore Chinese practices through five key focus areas: fostering new types of business entities as the foundation, promoting agricultural innovation and technology for the benefit of farmers as the guide, advancing equipment reform and upgrading as the key measure, reshaping industrial forms as the priority, and establishing long-term support policies as the guarantee, jointly creating a new chapter in high-quality agricultural development.

Keywords: Enhancing Comprehensive Agricultural Productivity; Quality Performance; International Experience; Chinese Practice

(责任编辑 李 辉 卫晋津)

稳定农产品价格的典型做法与经验借鉴

◆ 王林洁^{1,2} 青平^{1,2}

- (1. 华中农业大学粮食安全数智治理实验室 武汉 430070;
2. 华中农业大学经济管理学院 武汉 430070)

摘要: 本文从20世纪80年代以来国际农产品价格“繁荣—萧条”的周期演化出发,围绕国内支持和边境保护两个政策维度,比较考察了美国、欧盟、日本与印度在高价和低价阶段的稳价工具组合,揭示了随着国际价格由“繁荣”转向“萧条”,世界主要经济体由价格支持转向收入保障与风险管理的典型做法和政策逻辑。面对新一轮国际农产品价格大涨大跌,中国稳价政策体系仍存在规则偏弱与管理滞后、干预重叠与补贴刚性、上行易调但下行难托等局限。应借鉴国际经验教训,从完善立法与制度化规则、强化政策组合与协同、优化“绿箱”政策与市场风险管理工具等维度推进改革,提升农产品稳价机制的韧性与可持续性。

关键词: 农产品; 价格波动; 价格支持; 边境保护; 风险管理

DOI: 10.13856/j.cn11-1097/s.2026.04.003

1 引言

“洪范八政,食为政首”。党和国家高度重视粮食等重要农产品稳价保供工作。《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》提出“推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平”。2026年中央一号文件再次强调“强化价格、补贴、保险等政策支持和协同”,以增强重要农产品调控能力。农产品价格波动既是市场运行的常态,也是农产品稳价保供治理工作的难点。近年来国际农产品价格波动频仍,联合国粮农组织(FAO)国际农产品价格指数于2022年创历史新高后快速回落。相比国际市场,中国农产品生产价格指数保持相对平稳,主粮价格尤具稳定性,呈现出与国际市场“波动不同步、涨跌不同幅”的相对独立特征(图1),揭示了中国农产品稳价工具成效显著。然而,稳价成本与约束往往在低价阶段更易显化^[1-2]。在当前国际价格走弱、贸易约束趋严与极端冲击常态化背景下,中国稳价工具仍面临挑战。基于此,本文旨在回答以下两个问题。世界主要经济体分别在国际高价与低价阶段如何配置国内支持与边境保护工具以实现农产品价格稳定? 这些做法为中国在不同价格区间优化稳价工具提供了哪些政策启示?

收稿日期: 2026-03-04。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新形势下我国粮食安全战略问题研究”(22&·ZD079)。

作者简介: 王林洁(1997—),女,浙江温州人,博士,研究方向为粮食安全与农产品价格。

通信作者: 青平(1967—),男,湖南汉寿人,教授,研究方向为粮食安全与食物经济, E-mail: qingping@mail.hzau.edu.cn。

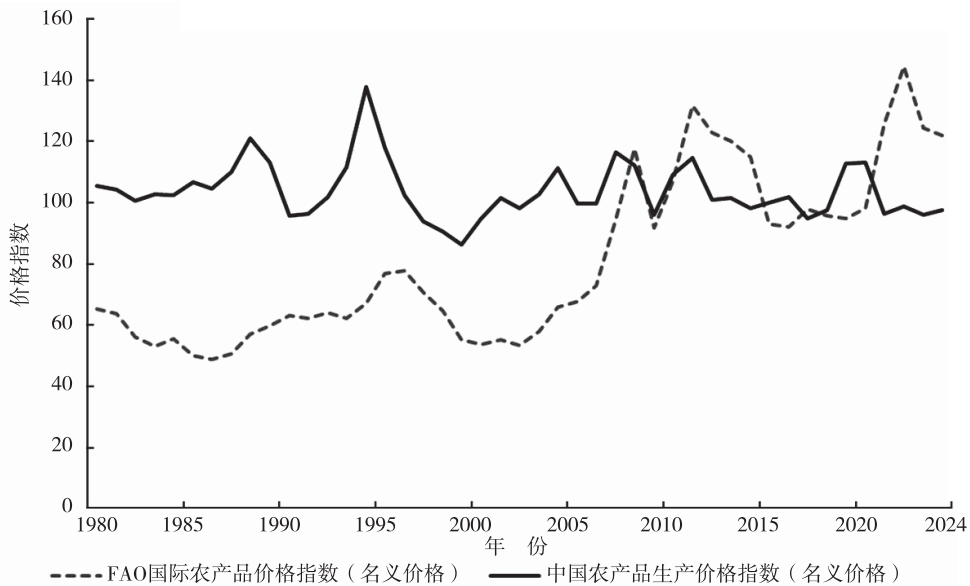


图 1 1980—2024 年国际与中国农产品价格指数比较 (2014—2016 年=100)

数据来源：国际农产品价格指数 (Food Price Index) 数据来源于 FAO，中国农产品生产价格指数数据来源于国家统计局。

注：价格指数统一以 2014—2016 年=100 为基期。

随着 21 世纪以来国际农产品价格波动加大，越来越多文献围绕稳定农产品价格体系这一领域进行研究，主要从各国农产品价格面临的新形势与新挑战、价格调控的思路演变、稳定价格的工具与机制设计等方面展开^[1,3-4]。探究农产品价格平稳运行的中国理论与中国方案是研究焦点之一，已有研究普遍从国内支持与边境保护两个维度解释中国农产品价格相对平稳的政策基础^[5-6]。国内端形成了价格、补贴、保险“三位一体”的体系架构，边境端通过关税配额等制度安排减弱输入风险。总体而言，上述政策组合在保供给、促增收、稳价格方面发挥了现实作用，但相关文献亦指出，较强的政策干预可能伴随一定的行政与财政成本^[7-8]。特别是 2010—2019 年以来，随着干预强度上升，一些研究将其潜在代价概括为价格信号扭曲、资源配置失序、财政刚性上升等三大难题，并在实践上集中表现为高产、高储、高进口、高补贴、低收入的“四高一低”后果^[3]。现有研究进一步指出这类代价具有周期放大性特征：国际价格偏高时，国内外价差与库存压力相对可控，稳价成本不易显性化；一旦国际价格进入低位区间，内外价差、进口替代、库存轮换与财政约束往往同步收紧，稳价工具的边界与可持续性就会被被迫接受检验^[9-11]。这意味着稳价不宜采用跨阶段不变的单一工具，而应根据价格区间变化进行优化适配。

从国际比较视角看，中国稳价政策的现实困境与调整需求并非孤例。于晓华等在回顾欧盟共同农业政策的演变过程的基础上指出，其改革节奏与国际粮食价格“繁荣—萧条”阶段性转换紧密相关，提出中国目前遇到的难题只是重现了欧盟共同农业政策在 20 世纪 80—90 年代价格低位阶段的困境^[12]。相关研究亦表明，美国、欧盟、日本等主要经济体在该时代背景下同步启动农业支持政策改革，稳价工具逐步由高价支持与干预收购转向以更具条件性的直接支付、农业保险与衍生品市场等风险管理安排，并辅以边境措施缓解外部冲击，从而在降低稳价的扭曲成本的同时增强稳价可持续性；以印度为代表的发展中国家也不断根据国际价格变动同步调整其收购、分配、进口关税与出口限制等系列举措以稳定国内市场^[13-14]。

总体而言，既有文献对各国稳价工具类型、演进及其效果进行了较为充分的讨论，但仍存在两方面有待深化。其一，现有研究多停留在制度史或工具清单层面，缺少把国内支持与边境保护措施放入同一框架并与国际价格区间相匹配的系统梳理；其二，现有研究未对高价阶段与低价阶段的工具组合进行明确区分，导致针对当前国际价格走弱背景下的政策建议在阶段适配性上仍显不足。

基于此，本文从国际比较视角出发，围绕20世纪80年代以来国际农产品价格波动的“繁荣—萧条”周期性演化，系统回顾美国、欧盟、日本、印度等主要经济体稳定农产品价格的典型做法，重点从低价区间提炼国内支持政策调整、市场化风险管理工具运用与边境调节手段组合方面的经验，并在此基础上反观面对低价冲击时中国稳价体系的约束挑战与改进空间。本文的主要贡献在于以下两点：第一，系统梳理随着国际价格变化世界主要经济体稳价工具的演化逻辑，为中国稳价工具当前遇到的困境与未来改革思路提供参考；第二，将国际高价阶段和低价阶段作为统一观察窗口，刻画主要经济体稳价政策在不同价格区间的阶段性配置与切换逻辑，力求为当前及未来国际价格走弱趋势下中国稳价策略的优化路径提供经验借鉴。

2 世界主要经济体稳定农产品价格的典型做法

2.1 美国

2.1.1 国内支持措施

美国稳定农产品价格的制度基础在于以风险管理为核心的农业支持政策体系。美国农业法案以农作物商品项目和作物保险为两大支柱逐渐演进，在稳定农民收入与促进农业生产方面发挥了重要作用，在下行冲击年份稳价效果尤为明显。早期农作物商品项目经历了从贷款率托底与政府库存调节到目标价格差额补贴，对市场价格形成了强干预（表1）。图1回顾了自20世纪80年代以来国际农产品价格演变趋势，国际价格大体呈现两次“波峰”与两段“波谷”的“繁荣—萧条”周期性演化。第一段波谷在20世纪80—90年代。随着国际价格走低，美国率先推进市场化转型：下调目标价格、缩减补贴面积，逐步将目标价格压至完全成本之下（前五年收获季节平均价格的75%~85%），价格支持强度趋于收敛^[15]。

表1 美国农业补贴政策的历史演进

历史阶段	政策类型	政策背景	价格参照	补贴方式
1933年至今	无追索权贷款/ 营销援助贷款	第一次世界大战后农产品价格大幅波动，农民收入难以保障	抵押贷款率：1909—1914年平价价格为基期	当市场价格恢复到贷款率以上时还本付息；当市场价格持续低于贷款率，政府以贷款率（最低收购价）收购形成库存； 1985年后改为营销援助贷款，随行就市销售后使用现金偿还
1938—1972年	平价价格与 差额补贴	经济大萧条导致粮价急剧下滑，供给过剩问题突出	1909—1914年平价价格为基期	当市场价格低于平价价格时补贴二者差额，使其保持与基期相同的购买力； 补贴实际产量
1973—1995年	目标价格与 差额补贴	极端天气、石油危机、美元与黄金脱钩等事件使国际农产品价格暴涨，平价价格难以应对市场失衡	1973—1984年建立目标价格，随成本上涨； 1985年，取消成本因素上调机制； 1990—1995年调低目标价格至完全成本之下	当市场价格低于目标价格时按照二者差额给予补贴； 1972—1984年补贴实际产量； 1985—1995年补贴不超过85%实际产量
1996—2002年	生产灵活性 补贴	世界贸易组织（WTO）乌拉圭回合《农业协定》要求削减贸易扭曲性补贴，推进政策改革	无	补贴固定基期面积乘以基期平均单产，与实际生产脱钩
2002—2013年	反周期补贴	国际粮价波动与国内收入不稳定问题并存，成本上升压力加大，生产灵活性补贴缺乏效率	1990年目标价格； 2008年继续引入平均农产品利润选择项目	补贴固定基期面积的85%乘以基期平均单产，仍然与实际生产脱钩

(续)

历史阶段	政策类型	政策背景	价格参照	补贴方式
2014—2023 年	价格损失保障与农业风险保障补贴	反周期补贴使得农业预算支出创新高，2013 年粮价大幅下跌	2014 年建立参考价格，按照平均生产成本的一定比例设定； 2018 年提出实际参考价格，介于参考价格的 115% 上浮值与近 5 年全国的市场价格平均值之间	价格损失保障与农业风险保障项目二选一参加； 补贴固定基期面积的 85% 乘以基期平均单产，仍然与实际生产脱钩

资料来源：美国农业部。

进入 21 世纪，美国面对价格周期与收入波动并存的现实，农作物商品项目开始重启反周期收入支持工具，把政策着力点放在低价阶段，设置多重价格机制应对市场风险，形成与市场机制相结合的良性互动机制。2002 年美国农业法案恢复反周期补贴安排，2008 年引入平均农作物利润选择项目，把补贴触发条件从单纯价格扩展到收入维度。而伴随国际价格进入 2013—2019 年的第二段波谷阶段，2014 年美国农业法案以价格损失保障 (Price Loss Coverage, PLC) 与农业风险保障 (Agricultural Risk Coverage, ARC) 重构反周期安全网框架，2018 年又通过有效参考价格等机制提高参考价的动态性，同时设置 12.5 万美元补贴限额以约束预算扩张。根据美国农业部经济研究局数据，2020 年大型家庭农场在参与该补贴项目后现金净收入达到 55 万美元，比未参与项目的农场高出约 9 万美元。面对地缘冲突、贸易摩擦与要素成本上升以及未来十年价格可能偏弱的预期，2026 年 2 月最新披露的 2026 年美国农业法案草案将“抬升参考价格”置于修改条款首位，拟对大豆、小麦、玉米、籽棉等覆盖作物的法定参考价格上调 10%~20%，并同步调整有效参考价格计算比例由 85% 提高至 88%，以在中低价阶段提高触发概率、增强对低价阶段农民收益的托底能力^①。

与反周期项目相配合，联邦作物保险逐步从补充性安排成长为美国农业风险管理体系的制度支柱，其稳价逻辑体现为稳预期与稳收入。联邦作物保险自 1980 年逐步普惠化，1994 年改革将参保与灾害援助资格联动，2000 年后补贴提高并推动作物收入保险 (Revenue Protection, RP) 扩张，使保险从“保产量”走向“保价格、保收入”，并逐步形成覆盖基础险、附加险、商业补充的多层产品体系^[16]。作物保险长期扩面增品并提高保费补贴比例，形成对灾害与市场波动的快速赔付机制^[17]。图 2 显示 1988—2024 年作物保险规模持续扩张，总保费从 8.14 亿美元提高至 158.86 亿美元，补贴比例由两成上升至六成以上，且 2024 年赔付规模接近总保费水平。从稳价机制看，一方面，保险赔付可在低价或灾害冲击下，缓解农户被迫抛售与流动性紧缩，降低经营破产与退出风险，减缓价格跨期大幅波动；另一方面，高补贴也可能通过改变“风险-收益”结构影响农产品作物播种面积与空间分布，从而对价格形成产生长期影响^[18]。Lusk 模拟显示，若取消 2013 年保费补贴，预计推高大部分农产品价格，玉米价格上涨 4.75%，外出就餐食品价格上涨约 0.048%^[19]。

从长期来看，联邦作物保险与农作物商品项目组合对稳定农户收入及农产品价格形成较强的互补功能。如图 2 所示，1988—2024 年作物保险补贴与农业补贴支出呈现阶段性反向变动，原因可能在于两类工具的触发机制与风险覆盖维度不同，从而在价格周期中形成“此消彼长”的分工格局。

以 2018 年美国农业法案在玉米中的应用为例，图 3 展示了两类工具在抵御低价冲击时发挥的互补机制。第一，触发机制不同。作物保险以期货窗口价格为参照形成保障水平，价格上行阶段保障水平上升时，保险补贴与赔付往往同步放大；而此时市场年度平均价格往往高于有效参考价格 (县域实际收入高于基准收入的 86%)，价格损失保障 (PLC) 或农业风险保障 (ARC) 等通常不触发。反之，在持续低价阶段，PLC 或 ARC 触发概率大大提高，而保险支出是否同步放大则取决于当年是否叠加减产或收入跌破保障水平等当年

^① 资料来源：美国国会众议院农业委员会发布的 *Farm, Food, and National Security Act of 2026*, https://agriculture.house.gov/uploadedfiles/fb26combo_02_xml.pdf。

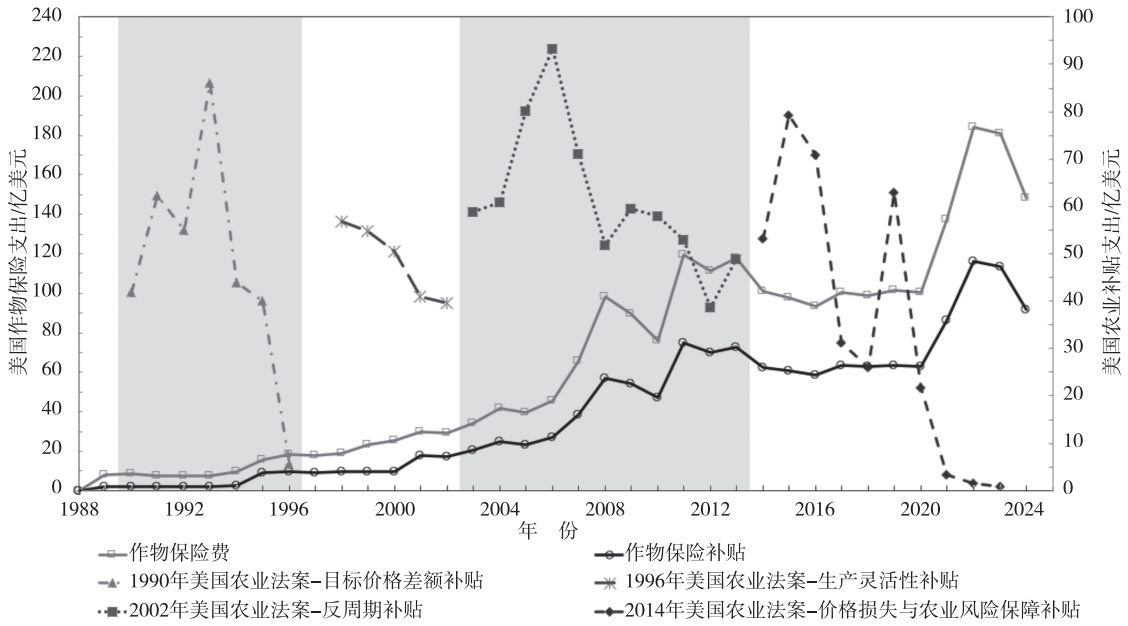
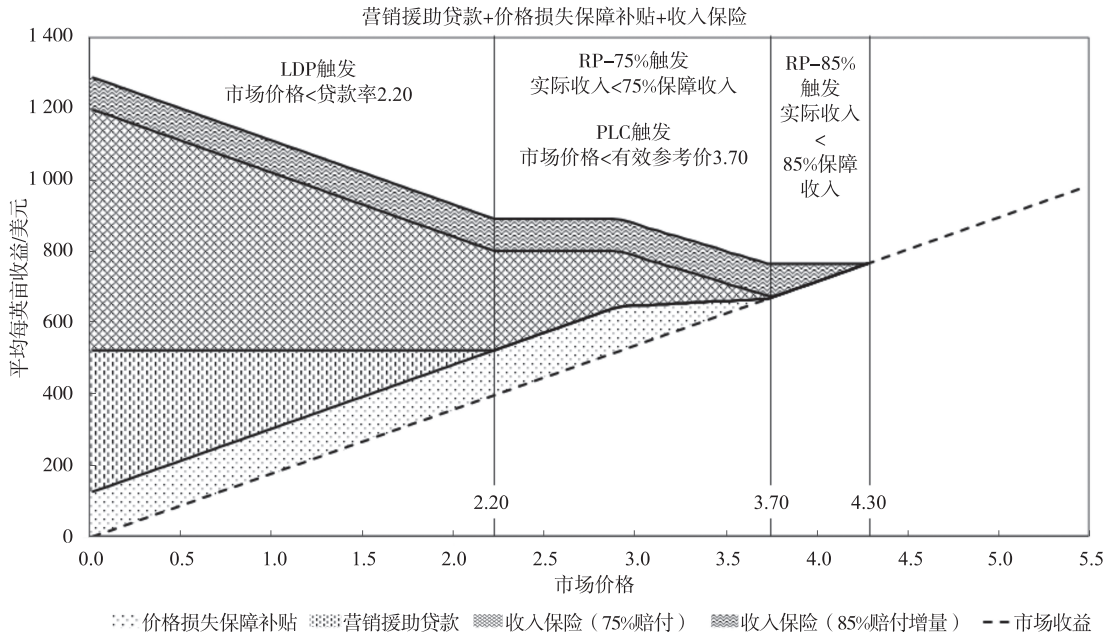


图 2 1988—2024 年美国作物保险与农作物商品项目支出比较

资料来源：美国农业部农业服务局财政年度《农业净预算支出》。

损失情形^[20]。第二，风险覆盖不同。PLC 或 ARC 项目仅能够补偿农民收入的浅层损失（Shadow Loss）。PLC 和 ARC 补贴均受单个主体每年 12.5 万美元支付限额约束，且 ARC 补贴还受“最高不超过基准收入 10%”项目上限约束。如图 3 所示，PLC 和 ARC 对应的平均每英亩^①收益回补区间在低价下移后补贴不再线性扩大。此时，营销援助贷款差额支付（LDP）与作物保险构成对农户收入深层损失（Deep Loss）的补位机制，且保额越高，赔付增量越大。



(a) 选择价格损失保障补贴情景

① 1 英亩≈0.405 公顷。

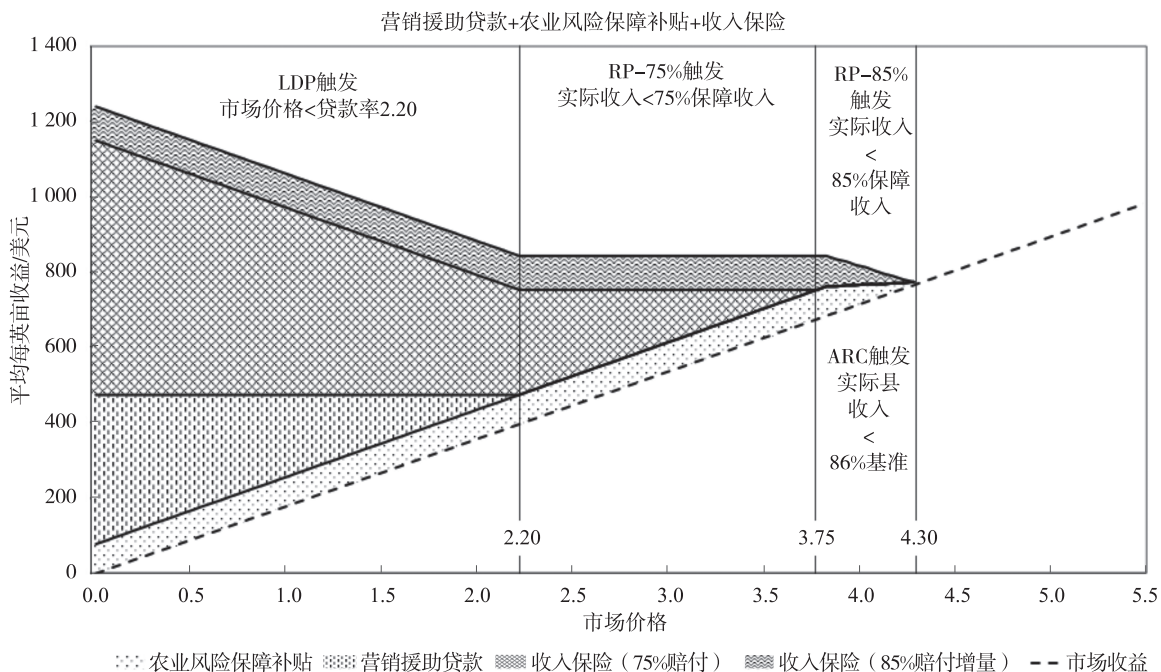


图 3 2018 年美国农业法案作物保险与农作物商品项目的互补机制

资料来源：美国农业部农业服务局 (Farm Service Agency), <https://www.fsa.usda.gov/resources/programs/arc-plc/program-data>。

注：根据 2018 年美国农业法案，以玉米为例，设种植面积为 1 000 英亩，单产 180 蒲式耳/英亩，有效参考价格为 3.70 美元，贷款率为 2.20 美元。价格损失保障 (PLC) 在当营销年度平均价格低于有效参考价格时触发；农业风险保障 (ARC) 在当县域亩均实际收入低于县域基准收入的 86% 时触发（并受单年最高不超过基准收入 10% 的上限约束），为便于在图中用价格线表示，等价触发价格；营销援助贷款差额补贴 (LDP) 在当县域公布价格低于贷款率时触发；作物保险以收入保险 (RP) 为例，简化假设产量不变，当收获期价格下跌导致实际收入（单产×收获期价格）低于保障收入（保障水平×历史平均单产×投保价格）时触发，赔付为两者差额（若为负则为 0）。

在政策工具之外，美国衍生品交易市场构成稳定农产品价格的典型市场化工具，主要以芝加哥期货交易所 (Chicago Board of Trade, CBOT)、洲际交易所 (Intercontinental Exchange, ICE) 为代表。全球农产品贸易广泛采用基差交易模式，以“期货价格+基差”形成交易价格，基差反映区域供需、运费、仓储与质量差异等因素，使跨区域贸易在统一基准上实现本地化定价^[21]。基于这一交易范式，CBOT 的玉米、小麦、大豆期货及 ICE 的食糖、棉花期货因其巨大持仓和交易活跃长期成为全球谷物、油料、纺织等农产品定价体系中的核心基准之一。美国商品期货交易委员会 (CFTC) 和《世界农产品供需评估报告》(WASDE) 数据显示，截至 2026 年 2 月 17 日当周，CBOT 大豆持仓量 98.47 万手（约 1.34 亿吨），相当于 2025/2026 作物年度美国大豆产量的 115.53%、全球贸易量的 71.66%^①。就稳价机制而言，衍生品市场的贡献主要体现在三个层面：其一，价格发现与预期锚定，提高透明度、弱化信息不对称引致的恐慌交易；其二，套期保值与基差贸易，把农产品交易的主要不确定性从价格水平转化为相对更可管理的基差变化；其三，价格基准与保险联动，期货、现货、保险在同一价格体系内共同稳定预期^[22]。不过，学界对衍生品是否放大极端波动仍存分歧：一部分研究强调指数投资、能源化、金融化可能加剧波动^[23]，另一部分研究则基于持仓数据指出投机带来的流动性有助于降低现货波动^[24]。与此相适应，交易所与监管部门通过交割、保证金与涨跌停等规则的动态调整维护市场稳定。

① 大豆期货持仓量数据来源于美国商品期货交易委员会《交易者持仓报告》[Commitments of Traders (COT) Reports], https://www.cftc.gov/dea/futures/ag_llf.htm；全球大豆产量与贸易量数据来源于美国农业部 WASDE, <https://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/wasde0226.pdf>。

2.1.2 边境保护措施

美国边境保护措施的稳价作用整体偏弱。历史上美国长期保持农产品贸易顺差并稳居出口国地位，但2019年起贸易逆差的出现引发市场准入与贸易保护讨论。当前，美国并未对大豆、玉米、小麦、植物油等大宗农产品实施系统性边境保护^[25]。边境管理更集中于少数敏感品类：以糖和乳制品的关税配额（TRQ）及配套进口许可为核心，同时在特定产品上更频繁使用反倾销、反补贴等贸易救济工具。总体看，这类措施在短期内可减轻低价进口冲击、支撑本土生产者收益与国内价格，但也可能通过更高的原料与中间品成本向下游加工与消费者传导。

总体来看，美国作为国际农产品定价体系与贸易规则的重要参与者和制定者之一，以农业法案为制度枢纽推进依法治理，将农作物商品项目、联邦作物保险与衍生品市场纳入统一的风险管理框架；相较而言，对大宗农产品较少采取系统性边境保护。当前，美国稳价措施重点更偏向低价阶段的稳预期与稳收入，统筹设计作物保险与农产品商品项目是二者在面对低价冲击时发挥互补机制。

2.2 欧盟

2.2.1 国内支持措施

欧盟农业补贴政策起源于第二次世界大战后重建与粮食安全目标。1957年《罗马条约》确立共同农业政策（Common Agricultural Policy, CAP）需统一市场与价格保护等基本原则。1962年正式实施CAP，以价格支持为核心，对农业实行系统性补贴与保护：通过目标价格、干预价格和门槛价格三重机制稳定市场，并辅以公共收购、私人储备、进出口调节及产量配额，强化欧盟农产品供给安全与自给能力（表2）。CAP政策在这一阶段为谷物、乳制品、牛肉、糖、葡萄酒、橄榄油等农产品提供了统一高价和无限量收储，支撑内部价格长期高于国际市场，引发“黄油山”“葡萄酒湖”等严重过剩问题。1980—1985年CAP支出占欧盟农业预算支出65%~75%的历史高位；对外以出口补贴消化库存，又加剧了与美国等经济体的贸易摩擦。

表2 欧盟农业补贴政策的历史演进

历史阶段	政策特点	政策背景	价格参照	补贴方式
1962—1983年	CAP首次确立与高价支持	第二次世界大战后农业体系受损、食物短缺	目标价格、干预价格、门槛价格	目标价格作为价格上限引导生产扩张； 干预价格为价格下限保障农民收益，低于目标价格10%~20%，当市场价低于干预价格时，欧盟按干预价格收购剩余产品； 门槛价格用于控制进口，大致等于目标价与进口成本差额
1984—1991年	生产配额	高价支持与技术进步导致库存过剩、出口压力与财政负担	目标价格、干预价格、门槛价格	保留目标价格、干预价格、门槛价格的制度指导，引入“生产配额+超额惩罚”代替无限量收储
1992—2002年	直接补贴与环境导向	国际谈判与规则约束促使CAP改革	目标价格、干预价格	下调制度性价格支持，以谷物为例，目标价格1992—1995年由232.76下调至110欧元/吨并长期维持，干预价格1992—2001年由168.55下调至101.31欧元/吨并长期维持；1995年门槛价格取消；引入补偿性直接补贴；推动结构调整并引入环境导向措施
2003—2013年	脱钩补贴与交叉遵守	强化市场导向与公共品供给	价格支持弱化为“安全网”	单一支付计划以脱钩直接支付为主；实施交叉遵守（环境、食品安全、动物福利等条件）

(续)

历史阶段	政策特点	政策背景	价格参照	补贴方式
2014—2020 年	绿色化与风险管理	全球价格波动加剧、极端事件频发	价格支持弱化为“安全网”	常态：基础支付+绿色支付+青年农民等； 危机：引入收入稳定工具与危机储备以应对异常冲击
2023—2027 年	生态约束与风险管理	绿色转型目标强化；地缘风险与市场波动加剧	价格支持弱化为“安全网”	常态：更强条件性+生态方案支付+基础收入支持等； 危机：强化风险管理工具的使用（优先支持领域）

资料来源：欧盟委员会农业与农村发展官网，https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview_en。

进入 21 世纪后，欧盟通过脱钩支付与条件性约束强化公共品导向，并将风险管理纳入政策工具箱。2003 年 CAP 改革确立以单一支付为主的脱钩支持并实施交叉遵守。面对 2013 年以后国际价格再次走低，2014—2020 年 CAP 进一步设置收入稳定工具与危机储备，允许在收入显著下滑或重大冲击下通过公共财政共担损失，从而稳定经营预期^[12]。在国际价格走弱与地缘风险叠加背景下 2023—2027 年 CAP 改革强化条件性与生态方案支付，并提升保险与共同基金等风险管理工具的政策权重^[26]。经济合作与发展组织（OECD）《2025 年农业政策监测与评估报告》数据显示，当前欧盟市场价格支持占生产者支持比重已由 2000—2002 年的 46.5% 降至 2022—2024 年的 22.8%，价格相对边境参照价溢价亦由约 22% 降至约 5%^①。

在 CAP 弱化价格支持、强化市场导向后，欧盟鼓励生产者更多使用市场化风险管理工具和组织化风险分担机制。一方面，泛欧交易所的小麦及伦敦国际金融期货交易的可可、咖啡、糖等合约已成为重要的价格基准，其披露的合约交易活跃度可反映风险转移规模；另一方面，合作社等组织化体系通过集中销售、加工仓储与合同管理提高议价能力与风险分担水平，有助于平滑市场波动。

2.2.2 边境保护措施

在全球价格波动与贸易竞争背景下，欧盟对大量农产品实施过关税配额、特别保障措施及敏感品类高关税结构以服务于国内价格稳定目标。关税配额在机制上兼具调节与隔离功能：配额内较低税率用于补充供给、抑制过快上涨；配额外较高税率用于抑制低价冲击下进口扩张，从而减弱外部价格波动向内部传导。由表 3 可知，2024 年玉米、蔗糖、牛肉、禽肉、黄油等农产品的配额完成率达到 50% 以上，年配额平均使用率为 68.3%，关税配额已成为欧盟进口调节的重要边境保护工具。同时，为应对进口激增或进口价格异常下跌等外部冲击，欧盟根据特殊保障条款对 23.9% 的农产品（水果、糖类、畜产品、乳制品等）进行提高关税保护，并通过严格的食品安全与动植物检疫标准提高市场准入门槛，可变关税政策形成了边境端的附加缓冲域^[27]。

表 3 2024 年欧盟进口关税配额及配额填充率

类别	农产品	配额量/吨	进口量/吨	配额填充率/%
谷物	玉米	500 000	416 774	83.4
	优质小麦	300 000	0	0.0
	中低质小麦	2 987 242	14 427	0.5
糖类	原蔗糖（精炼用）	678 966	262 487	38.7
	蔗糖	5 841	5 841	100.0

① 资料来源：OECD《2025 年农业政策监测与评估报告》（*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025*），https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2025_354e7040/a80ac398-en.pdf。

(续)

类别	农产品	配额量/吨	进口量/吨	配额填充率/%
畜产品	普通牛肉	33 828	21 119	62.4
	高品质牛肉	1 102	699	63.4
	去骨牛肉	12 453	11 503	92.4
	分割鸡肉	8 253	2 301	27.9
	去骨禽肉	2 427	2 427	100.0
	盐渍禽肉	212 722	165 375	77.7
乳制品	脱脂奶粉	62 917	167	0.3
	黄油与乳脂	11 360	5 734	50.5
	奶酪	5 413	0	0.0

数据来源：WTO 官网，Table MA: 2 Imports under Tariff and other quota commitments, <https://data.wto.org/en/dataset/trq>。

总体来看，当前欧盟国内稳价的工具箱围绕共同农业政策，以非特定产品的“黄箱”和“绿箱”支持、环境导向措施构成政策组合为核心，辅以风险管理与危机工具应对低价冲击，使价格支持更多退居安全网位置，在降低扭曲的同时维持农业经营的稳定预期。欧盟的关税配额与可变关税政策对战略农产品也表现出出色的防火墙作用，尤其抵御了国际市场的低价冲击。

2.3 日本

2.3.1 国内支持措施

日本农产品稳价以主粮为核心，形成以政府调控为基础的制度安排。高强度价格支持的结果是国内价格水平显著高于国际市场且波动相对收敛，但同时伴随财政负担与结构调整压力。日本农业补贴政策改革方向与欧美相近：21 世纪以前以统购统销与价格带制度为主，通过收购、差额补贴与供给调节稳定价格与收益；进入 21 世纪，政策更强调在市场化框架下维持基本调节能力，并将稳价目标与收入保障、公共品供给和农业结构升级相结合。同样，面临 20 世纪 80—90 年代国际价格低谷，1995 年日本《新粮食法》取代《主食管理法》，统购统销制度退出历史舞台，政府角色从定价转向保底^[28]；21 世纪第一个十年，日本推出中山间地区直接支付与水田多功能直补等政策，对小规模、偏远与不利地区农户提供稳定性补贴；2010 年以来，进一步通过收入保障和专项补贴引导农户对战略性农产品扩大投入，并配合“三产融合”“六次产业化”等路径促进农业现代化与乡村振兴。此外，日本还建立农地水环境保护、水土保持等环境导向型补贴项目，使稳定政策与可持续发展目标相互嵌合^[29]。由此，日本逐步形成了一个兼顾价格调控、收入稳定与生态公共品供给的综合性政策组合。

日本稳价的市场工具较少依靠金融市场，而是深度依托国内会社等组织化体系。以农协体系（JA Group）及其全国组织 Zen-Noh 为代表的社在收购、集配、仓储、与批发商协商定价等环节占据 30%~40%，通过合同安排、结算机制与渠道库存能够同时影响销售端与成本端，从而在价格下行时组织收购、延缓抛售，在价格上行时协调供应节奏，进而降低价格波动对农户经营的冲击。

2.3.2 边境保护措施

日本边境稳价强调对国际冲击的隔离与可控开放，长期通过国营贸易、关税化与关税配额等措施维持对稻米、乳制品、糖及部分畜产品的国内价格稳定。20 世纪 70 年代部分品类由数量限制转向门槛价与可变税，在国际低价时抬升到岸价以避免国内价格快速下跌。1995 年后在 WTO 框架下对多数产品关税化并减让，但对稻米等核心品类在最低准入下仍保持高度可控。在最低准入框架下，日本每年必须履约进口的最低量为 68.2 万吨，其中真正用于主食的稻米份额仅为 10 万吨，占 2024 年 674 万吨国内稻米消费的 1.48%，这意味

着进口更多承担制度合规与边际调节功能。2000 年以来高标准自贸协定推动整体开放度上升，但对稻米、乳制品、糖及部分畜产品仍通过进口关税、国营贸易与门槛价等制度工具保留强缓冲能力。至今猪肉进口门槛价仍然存在，更多表现为在可变税框架下的参数调整与边际开放。当前，日本政府对国内市场的干预仍位于世界前列。OECD《2025 年农业政策监测与评估报告》数据显示，1986—2024 年日本生产者支持强度虽有所下降，但生产者支持仍维持在农业支持总量的 70% 以上，这从侧面反映了边境保护与国内农业补贴共同构成的稳价体系仍发挥着较强作用^①。

总体来看，日本稳价措施突出主粮保护与可控开放，形成“国内调控强、边境隔离强”的双支撑格局。随国际价格“繁荣—萧条”变化，国内支持措施迎来改革，但仍长期围绕稻米等关键品类维持较强的调控与补贴连续性；而边境端以国营贸易、关税与配额、门槛价等制度安排重点隔离国际低价冲击。因而，日本价格波动更收敛，但也更容易形成制度依赖，稳价与效率之间的权衡始终存在。

2.4 印度

2.4.1 国内支持措施

印度稳价体系以粮食安全为根本目标，形成最低支持价格与公共分配系统相互支撑的政策框架，对托底主粮价格、抑制价格上冲具有较强效果，但在财政与收储能力约束下，对非主粮与易腐作物的稳价能力相对不足。印度独立初期以《必需品法案》为代表的短缺管制旨在抑制囤积与暴涨，但 Sekhar 指出其临时性与不确定性可能抑制仓储投资、反向加剧波动^[30]。20 世纪 60 年代“绿色革命”阶段，农业成本与价格委员会与印度食品公司建立后，最低支持价格（Minimum Support Price, MSP）和公共分配制度（Public Distribution System, PDS）成为制度支柱。前者以收购价托底稳定种植预期，后者以配给供给稳定居民获得；当库存高企时再辅以公开市场销售等方式进行逆周期调节。

进入 21 世纪，印度在延续主粮托底的同时，开始用差额支付与专项支付修补覆盖不均问题，公共分配系统也更加透明与公平。尽管 MSP 名义覆盖面扩大，但采购仍集中于小麦与稻谷，油籽豆类保障不足，因此引入总理农民收入保障行动，并正式确立 MSP 定价公式为 $(A2 + FL) \times 1.5$ （A2 为经济成本，FL 为家庭劳动力估算价值），试图通过差额支付与试点采购提高对相关作物的收益稳定；但差额支付可能降低农民的心理底价、诱发供给扩张并压低市场价，稳价效果存在不确定性^[31]。对易腐园艺作物，市场干预计划在价格暴跌时提供临时采购，但滞后性使小农户往往在政府介入前已被迫抛售，稳价作用有限^[32]。同期，2013 年印度政府出台《国家粮食安全法》，将粮食援助由福利上升为法定权利，大幅扩大覆盖面并改进受益人识别机制，基于社会普查数据将富人逐渐剔除补贴范围，重新将受益群体分为优先户和特困户，对稳定国内粮食价格发挥了重要作用。

市场化工具方面，印度政府长期致力于构建统一的国内市场，以提高价格发现效率，减少信息不对称。自 20 世纪 60 年代起，印度各邦陆续出台《农产品市场委员会法》，建立受监管的农产品批发市场，但也造成了市场分割。2016 年启动电子国家农业市场改革，试图将各地现有市场整合至统一的在线平台，实现“一国一价”。

2.4.2 边境保护措施

印度边境保护措施从进口端与出口端协同发力，利用高关税和数量与价格管制弱化国际价格波动的输入效应，短期内发挥了较强的稳价作用。进口端方面，印度的整体关税水平较高，对进口农产品的最惠国简单平均关税接近 39%，在 WTO 框架下的农产品平均约束关税税率高达 113.1%。同时，对脱脂奶粉、玉米等敏感商品实施关税配额制度，抑制进口无序扩张，从而兼顾保供和稳价。出口端方面，印度在国际价格高企阶段对大米、小麦、食糖等采取出口禁令或强限制措施，能够显著隔离国际涨价向国内传导，以

^① 资料来源：OECD《2025 年农业政策监测与评估报告》（*Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2025*），https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/10/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2025_354e7040/a80ac398-en.pdf。

2007—2008 年全球粮食危机为例，其间世界大米价格飙升了 160%，而印度国内涨幅仅为 7.9%^[33]。但相关研究也表明，出口限制会加剧国际市场波动并推升周边国家价格^[9,34]。此外，最低出口价格长期被用于出口调控，并辅以出口激励与运输、金融等支持政策促进园艺作物、海产品和加工食品等特定品类出口。

总体来看，印度国内稳价以粮食安全与抑制通胀为主线，依托最低支持价格与公共分配系统形成托底收购、库存吞吐、配给供给的一体化框架，对主粮价格下行与居民口粮可得性具有较强支撑。边境端则通过进口关税与出口限制措施切断国内外价格传导，同时屏蔽国际高价与低价的冲击。但可以发现，当前印度的稳价机制与中国面临同样的困境，在国际价格走弱阶段受到明显的市场扭曲风险制约及国际贸易规则约束。

3 中国稳定农产品价格的做法及挑战

3.1 国内支持措施

中国农产品国内稳价体系以价格支持与储备调控为“底线”，以农业补贴为“缓冲”，以政策性农业保险为“屏障”，形成以保供给、促增收、稳价格为目标的价格、补贴与保险“三位一体”框架。在低价阶段通过托市收购与补贴托底，在高价阶段通过储备投放与贸易调节削峰，并以保险和衍生品工具分散灾害与价格风险，这使得中国农产品市场在价格波动时展现出较强的独立性。

3.1.1 托市收购政策

托市收购政策旨在构建一套基于国家储备的逆周期调节机制，使粮食价格运行在相对合理的区间内，在保障农民收益的同时稳定粮食长期供给。2004 年以来，中国先后建立稻谷、小麦最低收购价制度，以及玉米、大豆等临时收储制度，随后扩展至棉花、油料、食糖等主要农产品。表 4 列示了 2004—2026 年粮食作物的最低收购价、临时收储价及其变动情况。政策初期最低收购价与临时收储价稳步上调，向市场释放出强烈的托底信号，形成粮价“只涨不跌”的预期。但随着 2013 年以后国际粮价快速走低，粮食国内外价格“倒挂”引发产量、进口量、库存量“三量齐增”，供给过剩难以调节。

表 4 2004—2026 年粮食作物最低收购价、临时收储价变动情况

单位：元/斤

年份	最低收购价						临时收储价			
	早籼稻	中晚籼稻	粳稻	白小麦	红小麦	混合麦	玉米蒙、辽	玉米吉	玉米黑	大豆
2004	0.70	0.72	0.75							
2005	0.70	0.72	0.75							
2006	0.70	0.72	0.75	0.72	0.69	0.69				
2007	0.70	0.72	0.75	0.72	0.69	0.69				
2008	0.75	0.76	0.79	0.75	0.70	0.70	0.76	0.75	0.74	1.85
	0.77	0.79	0.82	0.77	0.72	0.72				
2009	0.90	0.92	0.95	0.87	0.83	0.83	0.76	0.75	0.74	1.87
2010	0.93	0.97	1.05	0.90	0.86	0.86	0.91	0.90	0.89	1.90
2011	1.02	1.07	1.28	0.95	0.93	0.93	1.00	0.99	0.98	2.00
2012	1.20	1.25	1.40	1.02	1.02	1.02	1.07	1.06	1.05	2.30
2013	1.32	1.35	1.50	1.12	1.12	1.12	1.13	1.12	1.11	2.30
2014	1.35	1.38	1.55	1.18	1.18	1.18	1.13	1.12	1.11	
2015	1.35	1.38	1.55	1.18	1.18	1.18	1.00	1.00	1.00	
2016	1.33	1.38	1.55	1.18	1.18	1.18				
2017	1.30	1.36	1.50	1.18	1.18	1.18				
2018	1.20	1.26	1.30	1.15	1.15	1.15				

(续)

年份	最低收购价						临时收储价			
	早籼稻	中晚籼稻	粳稻	白小麦	红小麦	混合麦	玉米蒙、辽	玉米吉	玉米黑	大豆
2019	1.20	1.26	1.30	1.12	1.12	1.12				
2020	1.21	1.27	1.30	1.12	1.12	1.12				
2021	1.22	1.28	1.30	1.13	1.13	1.13				
2022	1.24	1.29	1.31	1.15	1.15	1.15				
2023	1.26	1.29	1.31	1.17	1.17	1.17				
2024	1.27	1.29	1.31	1.18	1.18	1.18				
2025	1.28	1.29	1.31	1.19	1.19	1.19				
2026				1.19	1.19	1.19				

数据来源：国家统计局。

注：2008 年稻谷和小麦最低收购价出现两次上调，2008 年 2 月 8 日国家发展改革委发布《国务院批准提高 2008 年稻谷和小麦最低收购价格》；考虑到当年粮食生产成本上升较多，为提高农民种粮积极性，进一步促进粮食生产发展，国家发展改革委于 2008 年 3 月 28 日再次发布《国家再次提高 2008 年稻谷和小麦最低收购价格》。

2014 年起中国先后取消大豆、玉米临储政策，推行“价补分离”，建立玉米和大豆生产者补贴制度。随后，改革逐步深入至口粮品种：2016 年和 2018 年分别首次下调早籼稻和小麦最低收购价，标志着托市政策逐渐回归市场导向。近年来市场化改革进一步深入，如 2023 年《国家粮食安全保障法》明确“完善粮食价格与储备调控机制”，2024 年小麦最低收购价定价周期调整为两年一定，体现出在稳价与减扭曲之间寻求更可持续平衡的制度取向^[35]。此外，托市收购政策中的政策性储备粮投放制度通过吞吐调节，在国际价格剧烈波动期有效平抑了国内价格波动^[1]。

3.1.2 农业补贴政策

加入 WTO 后，面对市场波动加剧与生产成本上升的双重压力，中国逐步建立以直接补贴与要素补贴为主的生产支持体系（表 5）。2002—2006 年，中国相继实施了良种补贴、农机具购置补贴、粮食直接补贴和农资综合补贴等农业“四项补贴”制度。在政策设计之初，除农机具购置补贴外的农业“三项补贴”与实际生产挂钩。但在实践中，由于核定实际种植面积的行政成本高昂，直接补贴逐渐演变为按承包面积或计税面积发放，补贴获得与是否种植脱钩，与促进农业生产、保障粮食安全的政策初衷偏离。与此同时，国际粮价走低与国内种植物质成本、人工成本和土地成本“三本齐升”并存，农业补贴难以弥补生产资料价格的上涨。农产品成本收益数据显示，2015 年三种主粮亩均净利润仅为 19.55 元，生产者种植积极性不高，国家粮食安全面临严峻挑战。由此，自 2015 年起中国推进“三项补贴”改革，将良种补贴、粮食直接补贴与农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”，重点转向耕地地力保护与粮食适度规模经营，并于 2016 年全面推开。该改革一方面，通过目标函数调整，弱化补贴对短期价格的被动响应，转而以产能与地力为抓手稳定中长期供给预期，从源头上提升国内稳价能力；另一方面，也在一定程度上缓解了补贴政策在 WTO 框架下“箱体错用”的合规压力，在保持补贴额在 1 800 亿元以上水平的同时释放了近 900 亿元“黄箱”支持空间，为稳价政策由价格直接干预向收入支持与生产支持转型提供了制度与财政空间^[36]。

表 5 中国农业补贴政策的历史演进

历史阶段	政策特点	政策背景	补贴方式
1950—1978 年	机耕定额亏损补贴与农资价格补贴	工业化起步时期，要素价格管制与供给短缺并存，需降低农业生产成本、稳定播种积极性	对承担机耕服务的单位按核定亏损给予补贴，即对机械化服务供给的成本补偿；对化肥、农药、柴油等生产资料价格以及农业用电等实行价格端补贴和差价补贴

(续)

历史阶段	政策特点	政策背景	补贴方式
1978—2001 年	项目扶持、贴息等零散补贴	推行家庭承包经营制度后，农业政策重心体现在“放活与增产”，对农业的取予渐趋平衡	通过专项资金、技术推广补助、贷款贴息等支持生产恢复与结构调整，农业补贴较为分散且地方差异大
2002—2015 年	“四项补贴”	取消农业税，农业政策实现了由剥夺汲取农业向支持补贴农业的全面转型，逐步构建起农业生产支持体系	良种补贴于 2002 年启动大豆试点，其后扩大到水稻、小麦、油菜、棉花、马铃薯、青稞、生猪、奶牛等农作物，按照作物、区域、面积补助，与生产挂钩； 农机具购置补贴于 2004 年启动，按机具目录对应补贴，补贴机具种类与实施县数不断扩展； 粮食直接补贴于 2004 年启动，省级制定补贴标准，现金直达农户，与实际种植面积或承包地面积等挂钩； 农资综合补贴于 2006 年启动，统筹化肥、柴油、农药、农膜等价格变动及全年增支因素，通过“综合测算、一次性补助”形成年度补贴规模
2016 年至今	“三项补贴”改革	农业直接补贴与实际生产脱钩，且难以弥补不断上升的种植成本	将过去的良种补贴、粮食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”，政策目标调整为耕地地力保护和适度规模经营；保留农机具购置补贴不变

资料来源：中华人民共和国财政部、农业农村部。

3.1.3 政策性农业保险

随着农产品价格形成机制市场化改革的深入，农业保险逐渐成为分散农业经营风险、稳定市场价格预期的重要抓手。自 2004 年中央一号文件首次提出建立政策性农业保险制度以来，中国农业保险经历了从商业性探索到政策性试点并逐步走向高质量发展的过程，保障范围由物化成本保险扩展至完全成本保险和种植收入保险，覆盖面与保障水平持续提升^[37]。国家金融监督管理总局数据统计，2025 年，中国农业保险保费收入 1 555.5 亿元，累计为 1.25 亿户次农户提供风险保障 5.3 万亿元。在稳价机制上，农业保险通过风险转移与经济补偿功能，有效平滑了因灾害或价格波动导致的农户收入震荡，稳定农户收入预期^[38]。在此基础上，“保险+期货”作为连接小农户与大资本市场的重要金融创新，以保险端承接农户风险、期货端分散价格风险的闭环设计，把价格风险转移至更广泛的市场主体^[39]。

3.2 边境保护措施

与国内“三位一体”农业支持政策相衔接，中国边境稳价以进口端调节为主，在开放承诺下，通过对关键品种实施关税配额制度，降低国际价格大幅波动对国内市场的直接冲击。加入 WTO 后中国取消非关税措施并实行关税化管理，关税配额成为主要的直接进口管理工具，现覆盖小麦、玉米、大米、棉花和食糖五类农产品，形成“配额内低关税、配额外高关税”的基本框架。由于 2013 年以后国际到岸价格总是低于国内价格，2016—2019 年中国经历了与国内支持和关税配额管理相关的争端压力，推动中国不断完善年度配额申请分配细则，提高透明度与可预期性。2020 年以来中国修订《农产品进口关税配额管理暂行办法》，优化配额申请流程，在《2024 年粮食进口关税配额申请和分配细则》中重申中国营贸易配额条件，并细化配额分配与再分配机制，使边境调节与国内市场运行更可衔接，稳价机制更依赖国内外政策联动。

3.3 中国农产品价格稳定工具的挑战

从 20 世纪 90 年代以来美国、欧盟、日本、印度、中国等经济体农业政策的改革历程和经验来看，价格支持政策在保障供给安全方面具有现实合理性，但一旦国际价格走低，干预强度高将会产生严重的经济学

代价。高干预理论上通常伴随三类效应。一是价格扭曲，市场价格信号被行政底价与储备吞吐部分替代，市场出清状态模糊，易导致跨期库存错配；二是资源错配，政策预期改变主体行为，诱发过度生产、套利性进口与结构性替代，从而加剧资源配置混乱；三是财政压力，财政支出与储备运营成本呈刚性上升，并通过政策不确定性弱化市场主体的风险管理与长期投资激励^[3]。这些效应在强市场干预阶段集中体现为“四高一低”的现实后果：高产、高储、高进口、高补贴但低收入，种粮内生激励被打击，国际市场份额进一步被挤压，形成“收益低—补贴支持—价格倒挂—进口激增—库存积压”的恶性循环。正是这些后果倒逼中国推进价补分离、下调托市价、补贴改革并发展风险管理工具，稳价体系由高干预逐步转向低干预与市场化协同。

近年来，中国农产品市场干预强度大幅下降，但稳价机制仍面临复杂多变的国内外新格局下的新要求。政府报告多次强调加强和完善新发展阶段中国重要农产品保供稳价调控机制建设，但在国际价格再度走弱背景下，中国稳价工具仍然呈现三方面挑战。

第一，规则偏弱与管理滞后。一方面，中国农产品价格调控更多依赖行政判断与临时干预，缺乏一套公开稳定的自动触发与退出规则体系。如2016年玉米临时收储政策取消，由于过渡信号释放不足，引发市场价格断崖式下跌。另一方面，当前稳价策略过度依赖当期价格信号容易造成反应滞后，使风险难以前置识别与提前化解^[1]。如生猪市场价格调控主要依据猪粮比价等当期价格指标。2018年8月非洲猪瘟疫情暴发后，养殖主体考虑到后续疫情风险集中出栏、短期屠宰量上升，但直至2019年5月猪粮比价才开始明显上行，并从7.44:1迅速攀升至2019年10月的19.92:1，政策信号随之滞后，调控在供给已偏紧、价格已快速上涨后被动启动并密集出台指导意见^[40]①。再如牛肉市场，近年来中国牛肉进口呈爆发式增长，从2019年的165.9万吨上升至2025年的280.0万吨，低价进口牛肉快速占据国内份额，但相关保障措施直到产业明显承压后才推进立案调查，增加了价格体系修复难度。

第二，干预重叠与补贴刚性。托市收储、直接补贴、政策性保险等在稳价目标、对象与触发口径上存在交叉，容易出现重复保障与激励偏差。以稻谷为例，2024年价格总体震荡下行、部分地区跌幅接近10%，河南、江苏、黑龙江、安徽等地启动最低收购价预案。在此背景下，收益险条款中以“价格跌幅超过10%”触发赔付的设计，理论上可能与最低收购价托底形成交叉，但是否触发取决于当地价格跌幅、托市是否启动及保险约定价格口径。同时，政策性农业保险扩面提标、“保险+期货”模式仍高度依赖中央和地方财政及配套资金支持，保险保费近八成来源于财政补贴，使支农支出在预算约束下呈现更强刚性。尤其是在缺乏风险分散与穿透式监管的情况下大规模补贴推进“保险+期货”模式，极易导致风险集中并可能引发市场波动、增加对冲成本、甚至诱发系统性风险^[41]。

第三，上行易调但下行难托。中国价格调控工具呈现明显的非对称特点：以抛储、进出口调节等为主的“削峰”机制能够有效应对国内外价格上涨，但应对价格低迷的政策空间十分有限且面临国际价格“天花板”和“黄箱”的双重约束。例如，2012—2015年国际粮价接连走低，中国当时仍实施粮食最低收购价与临时收储政策，其形成的市场价格支持在多项作物上长期超过“黄箱”微量许可8.5%的水平线，其间对玉米的市场价格支持占产值的比例达10.9%~25.0%、对小麦的支持占比为12.1%~22.4%、对粳稻的支持占比为23.6%~31.9%。2016年美国以此为理由向WTO争端解决机构提起诉讼（WT/DS511/R）^②。此后中国粮食支持政策持续向市场化与更合规的支持方式调整。2021—2023年在国际高粮价支撑下，这种调整相对顺畅；但随着2024年以来国际粮价走低，低价阶段可持续、可预期且更符合规则的托底工具尚显不足，当前政策

① 2019年6月发布《国务院办公厅关于加强非洲猪瘟防控工作的意见》，2019年9月接连发布《国务院办公厅关于稳定生猪生产促进转型升级的意见》，以稳定生猪市场价格。2021年出台《生猪产能调控实施方案》后，政策更强调从生产端入手，将能繁母猪等基础产能指标纳入调控目标，通过监测预警和区间管理来稳定供给基础。

② 审查DS511案件的WTO专家组于2019年2月作出裁决，驳回美国对玉米补贴的诉讼，同时认定中国对小麦和水稻的国内支持力度不符合入世承诺。

仍依赖收储来稳预期，收入支持与风险管理型工具有待完善。

4 稳定农产品价格做法的经验启示

本文立足 20 世纪 80 年代以来国际农产品价格“繁荣—萧条”的周期性演化，以国内支持与边境保护为两条主线，比较梳理了美国、欧盟、日本和印度在高价与低价阶段稳定农产品价格的工具配置与转换逻辑。研究表明，主要经济体的稳价“工具箱”并非单一的政府干预措施，而是通过法律框架的制度化约束、财政支持的兜底与再分配、市场化工具的风险分散及贸易调节的外部冲击缓冲共同发挥作用，并随国际价格区间变化动态重排。在高价阶段，政策更侧重通过储备投放、贸易调节与临时性市场干预削峰稳供、抑制冲击传导；但当国际价格转入低位区间，依赖价格支持与行政干预的工具往往受内外价差、库存与财政约束及贸易规则压力掣肘，政策随之从“托底”转向以收入保障与风险管理为核心的安全网组合，通过更具条件性的脱钩支付、保险与市场化对冲工具托底预期与收益，同时以边境端的应急调节缓冲低价进口冲击，从而在降低扭曲成本的同时提升稳价的可持续性。对照典型做法，中国稳价体系虽在高价阶段具备较强的削峰能力，但面对低价阶段在制度化构建、工具协同效率以及与国际规则兼容性方面仍有提升空间，亟须在既有经验基础上形成更可预期、更可持续，也更市场化的稳定农产品价格体系。借鉴国际稳价典型做法，得到如下经验启示。

第一，规则细化，构建农产品价格稳定制度体系。美国农业补贴政策框架长期以农业法案的演进为主线，在数次法案修订中围绕营销援助、反周期补贴、作物保险等逐步形成相对稳定的制度安排；欧盟、日本和印度也分别以共同农业政策、《新粮食法》和《必需品法案》等为轴推进改革。其共同优势在于，法律条文将政策目标、工具边界、财政约束、执行责任与程序机制制度化，使政策规则清晰、责任明确、程序可执行，从而降低政策调整的随意性并稳定市场预期。相比之下，中国存在政策工具分散、部门协同成本高、触发条件与退出机制不够透明等问题，容易导致市场主体对政策强度与持续性的预期不稳。中国稳价制度仍需进一步从调整单项政策转向建立体系机制，把政策落实到法律文本修订中。尤其要补足触发阈值、操作流程、信息披露、退出机制与绩效评估等关键环节，系统完善托市收购与储备吞吐规则、农业保险与财政补贴制度、贸易调节与进口管理细则、衍生品市场参与与监管规则等；同时，把国际农产品价格的周期性波动与供需外部冲击纳入制度设计，提升政策的前瞻性与韧性。

第二，功能互补，推动稳价政策组合协调联动。国际经验表明稳价工具应分工协作，而非各自为政。以美国为例，农业补贴更偏向覆盖低价周期的“浅层损失”，保险等风险管理工具覆盖减产与剧烈波动的“深层损失”，二者互补并在财政支出上形成联动，避免重复投入的同时提升稳价效率。欧盟则用基础性脱钩补贴稳定经营预期，危机储备与市场措施应对异常冲击。中国 2025 年、2026 年连续两年中央一号文件分别提出“完善农产品贸易与生产协调机制”“促进粮食等重要农产品价格保持在合理水平”，正是对稳价体系协同化的进一步要求。未来中国稳价体系可借鉴“分层管理风险”的协同框架，协调组合价格、补贴、保险、边境等多重工具，建立“先市场、后保险、再收储”的接力机制：上层以期货期权等实现对冲与价格发现，中间层以农业保险覆盖灾害与波动，基础层以更稳定托市收购、弱挂钩补贴改善生产条件与现金流，并以储备吞吐、贸易调节与财政应急机制介入作为外部冲击缓冲，建立可操作的联动规则，把生产、流通、贸易纳入同一框架统筹。

第三，由“黄”转“绿”，强化合规导向与市场化工具体系建设。在国际价格走低与 WTO 规则双重约束下，欧盟、日本等主要经济体的稳价取向总体上呈现由“黄箱”转为“绿箱”的结构性调整：一方面，把政策重心更多放在农业科研推广、农田水利与仓储物流、市场信息与监测预警、疫病防控与质量标准等公共性投入上，通过提升供给弹性与全链条效率来降低价格大起大落的内生性；另一方面，在规则允许的范围内保留必要的危机工具与应急空间，用于应对进口激增、价格异常下跌或重大灾害冲击，避免市场失灵外溢为

系统性风险。对中国而言,实践同样表明稳价不宜过度依赖强价格型市场干预手段,否则既容易挤压市场风险管理功能。面向未来,中国应在合规框架下进一步推动稳价体系市场化转型。其一,保持并优化收入补贴等“绿箱”政策的稳定性与可预期性,更多向提升生产能力、降低经营成本与强化抗风险能力倾斜,增强农业发展长期韧性;其二,建立金融工具普惠化的制度安排,推动期货期权、基差贸易、订单农业、收入保险以及“保险+期货”等工具常态化落地,使常态波动更多由市场分散、极端冲击由制度兜底,最终形成“短期可缓冲、中期可对冲、长期可增韧”的现代稳价体系。

参考文献

- [1] 程国强,朱满德.新发展阶段我国重要农产品保供稳价的调控思路与机制设计[J].农业经济问题,2022(11):18-24.
- [2] 朱晶,臧星月,李天祥.新发展格局下中国粮食安全风险及其防范[J].中国农村经济,2021(9):2-21.
- [3] 杜志雄,高鸣,韩磊.供给侧进口端变化对中国粮食安全的影响研究[J].中国农村经济,2021(1):15-30.
- [4] 胡冰川.粮食安全背景下的农业支持保护:阶段措施与长远策略[J].海南大学学报(社会科学版),2026,44(1):76-84.
- [5] 吕捷,朱信凯.中国的粮价上涨在趋稳吗:基于 Nonlinear Regime Switching 模型的研究[J].农业技术经济,2019(6):4-16.
- [6] 钟钰,巴雪真,李天祥.从21世纪粮食危机看中国粮食安全治理现代化[J].社会科学辑刊,2023(6):201-212.
- [7] 林光彬,郑川.农产品价格管理政策的中国理论与中国方案[J].经济与管理评论,2018,34(2):33-50.
- [8] 杨芷晴,孔东民.我国农业补贴政策变迁、效应评估与制度优化[J].改革,2020(10):114-127.
- [9] GOUEL C. Trade policy coordination and food price volatility [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2016, 98(4): 1018-1037.
- [10] PIETERS H, SWINNEN J. Trading-off volatility and distortions? Food policy during price spikes [J]. Food Policy, 2016, 61: 27-39.
- [11] 罗必良,张露.保障中国粮食安全的战略取向[J].改革,2025(10):1-11.
- [12] 于晓华,武宗勋,周洁红.欧盟农业改革对中国的启示:国际粮食价格长期波动和国内农业补贴政策的关系[J].中国农村经济,2017(2):84-96.
- [13] 史卫民,袁世武.政策框架下农业支持保护的国际经验与启示[J].世界农业,2025(9):42-53.
- [14] 谭砚文,曾华盛,马国群.印度食品管理制度演变、实施效果及对中国的启示[J].中国农村经济,2019(9):124-144.
- [15] 齐皓天,徐雪高,王兴华.美国农产品目标价格补贴政策演化路径分析[J].中国农村经济,2016(10):82-93.
- [16] GLAUBER J W. The growth of the federal crop insurance program, 1990-2011 [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2013, 95(2): 482-488.
- [17] COBLE K H, BARNETT B J. Why do we subsidize crop insurance? [J]. American Journal of Agricultural Economics, 2013, 95(2): 498-504.
- [18] CUI X. Climate change and adaptation in agriculture: evidence from US cropping patterns [J]. Journal of Environmental Economics and Management, 2020, 101: 102306.
- [19] LUSK J L. Distributional effects of crop insurance subsidies [J]. Applied Economic Perspectives and Policy, 2017, 39(1): 1-15.
- [20] ZULAUF C, SCHNITKEY G, COPPESS J, et al. Farm payments by countercyclical and insurance programs since 2002 [J]. Farmdoc Daily, 2016(6): 230.
- [21] 孔祥智,顾善松,陈铁飞.全球粮食贸易定价权概念辨析、现状分析与对策建议[J].农村经济,2023(9):40-49.
- [22] PRAGER D L, BURNS C B, WILLIAMS R. Why don't farmers use futures and options for hedging? An examination of historical basis risk and cash constraints [J]. Journal of Futures Markets, 2025, 45(9): 1324-1342.
- [23] TANG K, XIONG W. Index investment and the financialization of commodities [J]. Financial Analysts Journal, 2012, 68(6): 54-74.
- [24] LI J, IRWIN S H, ETIENNE X. Do extreme CIT position changes move prices in grain futures markets? [J]. Journal of Agricultural and Applied Economics, 2022, 54(4): 792-814.

- [25] LI Y, HUANG K M, GUAN Z, et al. From surplus to deficit: decoding the fundamental shift in US agricultural trade [J]. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 2025, 47 (5): 1774-1790.
- [26] 曾寅初, 计薇. 欧盟共同农业政策 2023—2027 年改革的动向及其启示 [J]. *农业经济问题*, 2023 (6): 43-57.
- [27] BERGER J, DALHEIMER B, BRUMMER B. Effects of variable EU import levies on corn price volatility [J]. *Food Policy*, 2021, 102: 102063.
- [28] 普冀喆, 吕新业, 钟钰. 主要国家(地区)粮食收储政策演进脉络及启示 [J]. *中国农村经济*, 2019 (11): 116-138.
- [29] 姜长云. 全球农业强国建设的历史经验和普遍规律研究 [J]. *社会科学战线*, 2022 (11): 57-66.
- [30] SEKHAR C S C. Agricultural market integration in India: an analysis of select commodities [J]. *Food Policy*, 2012, 37 (3): 309-322.
- [31] NARAYANAN A, TOMAR S. Farm support and market distortion: evidence from India [J]. *American Journal of Agricultural Economics*, 2023, 105 (3): 966-993.
- [32] JHA B. Evaluation of Market Intervention Schemes (MIS) in India (No. 377) [R]. New Delhi: Institute of Economic Growth, 2018.
- [33] World Bank. Food price increases in South Asia: national responses and regional dimensions [R]. Washington DC: World Bank, 2010.
- [34] CHATTERJEE S, SUBRAMANIANA. India's inward (re) turn; is it warranted? Will it work? [J]. *Indian Economic Review*, 2023, 58 (1): 35-59.
- [35] 朱晶, 李天祥. 完善农产品贸易与生产协调机制: 理论逻辑、内在张力与改革思路 [J]. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 2025, 25 (4): 56-69.
- [36] 许庆, 杨青, 章元. 农业补贴改革对粮食适度规模经营的影响 [J]. *经济研究*, 2021, 56 (8): 192-208.
- [37] 易福金, 陆宇. 从市场形成到效率提升: 对中国农业保险市场理论的反思 [J]. *保险研究*, 2025 (8): 32-46.
- [38] 庾国柱, 冯文丽. 对“政策性农业保险”的再考察 [J]. *保险研究*, 2024 (5): 3-11.
- [39] 徐媛媛, 李剑, 王林洁. “保险+期货”服务地方优势特色农产品价格风险管理: 运行机制、突出问题与政策融合空间 [J]. *农业经济问题*, 2022 (1): 114-127.
- [40] 石自忠, 胡向东. 疫情冲击、政策调控与中国生猪市场价格波动 [J]. *农业现代化研究*, 2023, 44 (1): 130-141.
- [41] 余方平, 王选鹤, 刘宇. “保险+期货”模式能实施大规模财政补贴吗? [J]. *管理科学学报*, 2024, 27 (10): 144-158.

Stabilizing Agricultural Commodity Prices:

Typical Policy Practices and Implications for China

WANG Linjie QING Ping

Abstract: Global agricultural prices have moved through boom and bust cycles since 1980s. This paper compares how the United States, the European Union, Japan, and India stabilize domestic markets during both high-price and low-price phases, focusing on two policy dimensions: domestic support and border protection. It is showed that major economies have gradually shifted away from relying mainly on price support. Instead, they increasingly emphasize income protection and broader risk-management systems that combine fiscal programs with market-based instruments. In China, the current stabilization framework still faces several structural challenges: rules are not sufficiently strong or predictable and policy responses often lag market developments; policy instruments sometimes overlap, while subsidies tend to be rigid and slow to adjust; the toolkit is also asymmetric, and it is more effective at cooling price surges than cushioning price collapses. Drawing on international experience and lessons, reforms should be proposed to strengthen legislation and rule-based mechanisms, improve policy coordination, and expand green-box measures and market-oriented risk-management tools to enhance resilience and long-term sustainability.

Keywords: Agricultural Commodity; Price Volatility; Price Support; Border Protection; Risk Management

(责任编辑 卫晋津 李辉)