doi. 10. 3724/1005-0566. 20251203

强农惠农富农政策效能提升的系统逻辑与实践路径

仇焕广[1],李登旺[2],陆岐楠[3]

(1. 辽宁大学经济学院,辽宁 沈阳 110136;
2. 中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732;
3. 中国人民大学农业与农村发展学院,北京 100872)

摘 要:提升强农惠农富农政策效能是加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的关键举措。当前,农业支持政策体系正由单项扶持向多维协同转变,但价格、补贴与保险等核心政策之间仍存在目标交叉、功能重叠与执行割裂等问题,影响整体效能发挥。本文构建"价格—补贴—保险"三元协同治理框架,系统阐释政策协同促进农业政策效能提升的系统逻辑与实践路径。研究认为,价格政策主要通过稳定市场预期形成激励效应,补贴政策主要通过投入补偿与结构引导产生促进效应,保险政策主要通过风险分担与收益稳定发挥保障效应。三者的有机协同可形成"激励—支持—保障"的政策闭环,提升政策的整体协调性与传导效率。为实现协同增效,应完善跨部门协调机制,推动财政、金融与保险联动,构建差异化的区域政策组合,并建立动态评估与反馈机制,以实现农业政策体系的协同高效运行,从而为农业高质量发展和农民持续增收提供制度支撑。

关键词:政策效能;农业支持政策;协同治理;强农惠农富农

中图分类号:F302. 2;F320. 1 **文献标识码**:A **文章编号**:1005 - 0566(2025)12 - 0024 - 13

System logic and practical pathways for enhancing the efficacy of agriculture-supporting, farmer-benefiting, and rural-enriching policies

QIU Huanguang[1], LI Dengwang[2], LU Qinan[3]

(1. *School of Economics, Liaoning University, Shenyang* 110136, *China*;
2. *Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing* 100732, *China*;
3. *School of Agricultural Economics and Rural Development, Renmin University of China, Beijing* 100872, *China*)

Abstract: Enhancing the efficacy of agriculture-supporting, farmer-benefiting, and rural-enriching policies is a crucial measure for accelerating agricultural and rural modernization and solidly advancing the comprehensive revitalization of rural areas. Currently, the agricultural policy system is transitioning from single-item support to multi-dimensional coordination. However, issues such as overlapping objectives, functional redundancies, and fragmented implementation persist among core policies like price, subsidy, and insurance, which hamper the overall effectiveness. This paper constructs a tripartite coordinated governance framework involving "price-subsidy-insurance" to systematically elucidate the internal logic and practical pathways through which policy coordination enhances the efficacy of agricultural policies.

收稿日期:2025-11-11 **修回日期**:2025-12-15

基金项目:国家自然科学基金专项项目"中国农业农村渐进式改革的理论框架与行动逻辑:兼顾多目标发展的政府与市场关系的动态调整"(72141307);国家自然科学基金青年项目"契约安排视角下种粮大户应对自然风险的策略选择和效果评估研究"(72403240);自然科学基金专项项目"农村人口变迁背景下农村土地配置优化和利用效率提升研究"(72442022)。

作者简介:仇焕广(1976—),男,山东青岛人,辽宁大学经济学院教授、博士生导师,理学博士,研究方向为农业经济、发展经济、资源环境经济与政策。通信作者:陆岐楠。

The study argues that price policies primarily create incentive effects by stabilizing market expectations, subsidy policies generate promotional effects through input compensation and structural guidance, and insurance policies provide safeguarding effects via risk sharing and income stabilization. The organic coordination of these three can form a policy closed loop of "Incentive-Support-Guarantee", thereby improving the overall coordination and transmission efficiency of policies. To achieve synergistic effects, it is essential to improve cross-departmental coordination mechanisms, promote the linkage of fiscal, financial, and insurance tools, develop differentiated regional policy packages, and establish dynamic evaluation and feedback mechanisms. This will facilitate the coordinated, efficient operation of the agricultural policy system, thereby providing institutional support for high-quality agricultural development and sustained increases in farmer income.

Key words: policy efficacy; agricultural support policy; coordinated governance; agriculture-supporting, farmer-benefiting, and rural-enriching policies

党的二十届四中全会提出,要"提高强农惠农富农政策效能",并将其作为加快农业农村现代化、扎实推进乡村全面振兴的关键举措。这一要求与《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》中"加快建设农业强国"的重要部署一脉相承,凸显"提高强农惠农富农政策效能"已成为"十五五"时期解决好"三农"问题的重要抓手①。"政策效能"并非简单等同于某一项政策的"效果"或"绩效",而是强调在特定制度安排和治理结构下,强农惠农富农政策体系实现预期目标的能力与协同性。从实践维度看,政策效能的提高直接关系农业综合生产能力和质量效益提升、农民增收渠道拓宽和城乡融合发展深化。唯有通过完善价格调控、优化补贴机制、健全保险保障等方式激活政策红利,才能破解农业发展不平衡不充分问题,让农民群众可感可及、得到实惠,最终实现农业强、农村美、农民富的有机统一,为共同富裕筑牢坚实根基。强农惠农富农政策是国家支持"三农"事业的核心制度安排,其中价格、补贴与保险三类政策具有基础性、普遍性和联动性,是提升政策效能的关键支点②。从政策体系结构看,我国农业支持政策体系涵盖价格支持、财政补贴、金融信贷、农业保险、税收优惠等多个方面,形成了以财政投入为主导、政策工具相互配合的支持格局。在这一体系中,价格、补贴与保险三类政策是最核心、最具代表性的政策工具[1-2]。价格政策通过价格信号引导资源配置,补贴政策通过财政手段增强生产投入能力,保险政策通过风险分担机制保障收益稳定。三者既在功能上相互补充,又在目标上相互促进,构成了农业支持政策体系的基本结构。它们共同影响农户的生产预期、投入决策与风险行为,其协调程度直接决定农业支持政策体系的效能。

长期以来,我国农业支持政策体系在推动粮食稳产增产、保障农民收益和促进农村发展方面取得了显著成效,为农业稳定和乡村振兴提供了坚实的制度保障[3-4]。在价格支持方面,保护性收购、最低收购价、临时收储以及目标价格补贴等政策有效稳定了粮食等重要农产品市场预期,保护了农民的种植积极性[5]。在补贴政策方面,中央财政不断加大对农业生产的投入,通过诸如耕地地力保护补贴、农机购置与应用补贴、大豆玉米带状复合种植补助、玉米大豆生产者补贴和稻谷补贴等一系列补贴政策③,促进了农业投入结构的优化与生产效率的提高[6-7]。在保险政策方面,农业保险覆盖范围持续扩大,险种体系日趋完善,基本覆盖了主要粮食作物,显著提升了农户应对

① 参见《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》,http://www.scio.gov.cn/zdgz/jj/202510/t20251029_936997.html。

② 参见《中华人民共和国农业农村部政策与改革司 <健全种粮农民收益保障机制 保护农民种粮积极性>》,https://zcggs.moa.gov.cn/zczc/202406/t20240625_6457782.htm。

③ 参见《中华人民共和国农业农村部 <2025 年中央财政强农惠农富农政策清单)>》,https://www.moa.gov.cn/xw/zxfb/202503/t20250318_6471961.htm。

自然灾害和市场波动的能力[8]。这些政策共同构成了我国农业支持保护政策的核心内容,为保障国家粮食安全、稳定农业基本盘、推动农民增收与农村经济发展发挥了重要作用。

然而,价格、补贴与保险政策之间存在目标衔接不足、部门职责模糊、执行分割机械等问题,导致协同效应不强,制约了农业支持政策体系整体效能的发挥[9-10]。从政策目标来看,价格政策以市场调节为主,补贴政策注重财政支持,保险政策偏重风险补偿,三者在目标导向与政策逻辑上尚未形成稳定的互动关系,导致政策作用出现重复、偏移或抵消。同时,政策评估体系不统一,信息共享机制不完善,难以实现对政策叠加效应和整体绩效的系统考核[11]。结果是价格政策难以充分引导补贴方向,补贴政策缺乏与保险机制的配套支持,保险政策又未能有效吸收价格与补贴信号的反馈,整体政策效能因而分散,农户获得感也不显著。从体制机制来看,我国农业支持政策的制定与执行涉及发改、财政、农业农村、金融监管等多个部门,各部门按照职能推进政策落实,跨部门顶层统筹设计不足,政策边界模糊、功能交叉现象突出[12]。从政策执行来看,地方政府在财政资金安排与政策实施中承担主要责任,但在考核导向和资金压力制约下,政策执行弹性有限,部分地方存在政策执行“上下一般粗”“一刀切”等问题④,削弱了政策的精准性和针对性。此外,不同地区农业资源禀赋差异显著,粮食主产区、生态保护区与边远地区在价格支持、补贴分配和保险覆盖方面差异较大,政策绩效存在明显区域分化。农户层面也存在政策认知不足、信息不对称等问题,对多项政策的响应行为存在偏差,部分政策甚至出现“替代效应”而非“互补效应”,进一步削弱了整体协同效能[13]。

在加快建设农业强国和推进乡村全面振兴的新阶段,农业支持政策体系的优化与协同程度正成为衡量农业治理能力现代化水平的重要标志[14]。与聚焦结果状态的“政策效果”和突出投入—产出比的“政策绩效”相比,“政策效能”更侧重于政策组合的系统性、协同性与可持续性,因而成为观察和优化当前农业支持政策体系的重要分析窗口。农业政策效能的提升不仅依赖单项政策的优化,更取决于多政策工具之间的功能互补与协同机制的构建[15]。协同治理强调在复杂政策体系中实现目标一致、机制匹配和功能互促,以整体性思维统筹多政策要素[16]。对农业支持政策而言,价格政策通过市场信号稳定生产预期,但若缺乏财政补贴的成本支撑,其激励作用将受限[17];补贴政策通过成本补偿提高生产积极性,但若没有价格信号与保险保障的支撑,可能引发资源错配[18];保险政策能够分散风险,但若缺乏价格预期与补贴引导,难以形成稳定收益预期[19]。三类政策之间的互动关系决定了农业支持政策体系的整体运行效率。通过将价格、补贴与保险政策纳入同一分析框架,有助于实现政策工具间的功能互补和传导联动,从而形成“激励—支持—保障”的协同机制,提升政策体系的综合效能。

本文立足协同治理理论、制度经济学和政策工具理论,构建了以三元协同为核心的分析框架,以“价格—补贴—保险”三元政策协同为研究核心,从目标一致性、机制互补性和运行协同性 3 个维度揭示农业支持政策体系的系统逻辑与功能机制,探讨强农惠农富农政策效能提升的理论逻辑与实践路径。本文将通过梳理现实中存在的协同障碍,分析政策分割、目标交叉和执行偏差的制度根源,提出从顶层设计到地方执行的多层次协同路径。研究重点在于如何通过价格、补贴与保险政策联动机制,构建区域差异化的政策组合与动态绩效评估体系,推动农业支持政策体系实现高效协同。

本文研究的主要创新在于:其一,提出了基于“政策协同→资源配置优化→风险防控强化→政策效能提升”的理论框架,突破了传统单政策研究的局限,为农业支持政策体系研究提供了新的分析视角;其二,构建了“价格—补贴—保险”三元协

④ 参见人民网《“上下一般粗”到底是啥问题?》,http://dangjian.people.com.cn/n1/2023/0216/c448938-32625238.html。

同的运行机制模型,揭示不同政策工具之间的功能互补与制度衔接路径;其三,从实践层面提出分层次、多维度的政策协同路径,为构建协同高效的农业支持政策体系提供制度化思路。本文的分析既具有理论启发意义,也为政策制定提供了现实参考,对于完善农业支持保护制度、提高农业政策体系的协同效能、推动农业高质量发展具有重要价值。

一、强农惠农富农政策效能的理论基础

(一)政策内涵与核心概念

强农惠农富农政策是国家支持“三农”事业发展、解决好“三农”问题的核心制度安排,是在农业农村现代化、乡村全面振兴和共同富裕战略总体布局下形成的综合性政策体系⑤。“强农”在于强调夯实农业基础、提升科技和制度支撑,增强农业竞争力与可持续发展能力;“惠农”着重政策资源向农业农村倾斜,通过补贴、价格支持、保险和公共服务改善农民生产生活条件,促进城乡融合发展;“富农”则以提高农民收入和生活质量为目标,实现农民农村共同富裕。其根本目标在于通过多元政策工具的组合应用,强化农业生产能力、改善农民收入结构、促进城乡融合发展与社会稳定。与传统意义上的“支农政策”相比,强农惠农富农政策的内涵更加广泛,其功能不仅在于“补贴”或“扶持”,而在于构建一个兼具激励性、公平性与可持续性的农业支持政策体系⑥。这一体系以政策协同为核心,通过价格机制、财政补贴和风险保障的联动,实现“保生产、促增收、防风险”的多重目标[20]。

在党和国家的重要文件中,“政策效能”概念的系统提出,是国家治理体系和治理能力现代化水平提升的重要体现。党的十九届四中全会首次系统提出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”,强调“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”;党的二十大报告进一步提出要“完善社会治理体系”,“提升社会治理效能”;在此基础上,党的二十届四中全会以及审议通过的《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》,将这一治理话语具体化为“三农”领域的明确要求,提出“提高强农惠农富农政策效能”,表明“政策效能”已从宏观治理层的原则性提法,逐步下沉为衡量具体政策体系运行状况的重要规范性目标。

国内政策科学领域较早展开了对“效能”概念的系统辨析,为本文厘清“强农惠农富农政策效能”的理论内涵提供了基础。张尚仁[21]在区分“职能、功能、效能、效率、效益”时指出,“效能”不同于效率和效益,而强调在既定目标约束下行为体系的综合有效性;陈绍芳等[22]将“公共政策效能”界定为政策在复杂环境中持续实现公共目标的能力,体现了结果达成度与过程适应性的统一;张晓杰等[23]进一步从政策组合视角强调,多政策工具叠加下整体效能具有“愈强愈善”或“过犹不及”的非线性特征。基于此,本文将“强农惠农富农政策效能”界定为:在农业农村现代化和乡村全面振兴总体目标下,以价格、补贴与保险为核心的支持政策体系,在多部门协同、多目标约束条件下实现粮食安全、农民增收与乡村振兴预期结果的综合能力与协同水平。

与“政策效果”和“政策绩效”不同,“政策效能”更强调制度运行的内在逻辑与整体绩效[21]。“政策效果”更多地是指某项政策在特定时空范围内产生的直接结果,“政策绩效”则强调投入—产出的效率关系。政策效果侧重结果性指标,如产量增长或收入提高,而政策效能关注政策设计、执行与反馈全过程中资源配置效率、机制协同性与农户响应度的统一[22]。政策效能的提升,不仅取决于单项政策的合理性,更取决于政策体系的系统性和动态适应性[23]。只有当不同政策工具在目标导向、实施机制与传导路径上形成有机衔接时,农业支持政策体系的整体效能才能真正实现“1 +1 +1 >

⑤ 参见《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,https://cpc.people.com.cn/n1/2024/0721/c64387-40282037.html,以及《加快建设农业强国规划(2024—2035 年)》,https://www.gov.cn/zhengce/202504/content_7017471.htm。

⑥ 参见《学习贯彻党的二十届三中全会精神丨完善强农惠农富农支持制度》,https://www.12371.cn/2024/09/06/ARTI1725588408265264.shtml。

3”的协同提高。

价格政策是市场导向型的支持工具,其基本功能在于通过价格信号调节农产品供需关系,稳定农民收益预期,强化市场激励机制[24]。补贴政策则属于直接型财政工具,主要通过资金补助或税收减免的方式,降低生产成本、增加农业投入,确保农业生产要素的有效供给[25]。保险政策属于风险分担型工具,其本质在于将农业经营风险社会化、制度化,通过政府补贴保费与保险理赔机制,稳定农民收入与预期[26]。这 3 类政策构成了强农惠农富农政策体系的基础框架。它们在功能上相互补充,在机制上相互嵌套,在目标上相互一致,共同形成农业支持政策体系的系统性网络。

(二)理论分析框架

1. 理论逻辑基础:政策协同与效能提升的理论根源

从制度经济学视角来看,政策协同的重要价值在于降低制度性交易成本、提高制度运行效率⑦。任何政策工具的运行都依赖于制度安排与组织协调。农业支持政策涉及政府、农户、市场主体和保险机构等多方参与者,若缺乏协调机制,容易产生目标冲突与资源浪费[4]。价格、补贴与保险政策的协同作用,可以在不同制度边界之间形成有效的激励兼容机制。例如,价格政策提供市场信号以引导农民决策,补贴政策降低农户的资金约束;而保险政策降低风险成本,三者协同可显著减少农民在生产决策中的不确定性和交易成本,从而实现资源配置的帕累托改进。从政策工具理论的角度看,价格调节、财政支出与风险管理属于功能互补的政策工具类型。Hood[27]的政策工具分类理论指出,政府的政策干预可分为基于激励、基于资源和基于规制 3 类,而农业支持政策中的价格、补贴与保险恰分别对应这 3 类机制。Valdés[1]指出,在多元目标约束下,农业政策效能的提升依赖于不同政策工具在目标一致性、机制对接与传导路径上的系统衔接,而非孤立推进。因此,不同政策工具应在治理体系中承担各自分化而互补的角色:价格政策通过市场激励引导行为,补贴政策通过资源分配扶持弱势主体,保险政策通过风险规制提供制度保障。三类工具的协同应用能够实现“激励—支持—保障”的闭环,有效解决单一政策“偏向性强、持续性弱”的缺陷。例如,仅依靠价格支持可能导致财政负担加重和市场扭曲,而引入补贴和保险机制则可缓冲市场波动、稳定预期、强化激励。在上述理论逻辑基础上,本文进一步构建一个以政策协同治理为核心的效能提升分析框架。

2. 理论分析框架:政策协同的逻辑链

本文以“政策协同治理”为逻辑起点,以“强农惠农富农政策效能提升”为核心归宿,引入“资源配置优化”与“风险防控强化”双重中介机制构建功能传导路径,形成“政策协同→资源配置优化→风险防控强化→政策效能提升”的核心逻辑链。该逻辑链立足政策协同治理的动态性特征,突破单一政策工具的功能局限[28]。首先,以政策目标协同(稳生产、增收入、防风险)为核心导向,依托中央农办牵头的跨部门协调机制,构建纵向贯通、横向联动的政策统筹体系,确保各类政策在战略目标上保持一致性,避免多部门政策制定与执行中的“目标冲突”问题。其次,对于政策工具层,构建价格政策(市场导向)、补贴政策(资源保障)、保险政策(风险缓释)三位一体的工具互补嵌套体系。3 类政策工具依据功能定位形成协同效应,价格政策发挥市场调节作用,补贴政策强化资源保障能力,保险政策构建风险防控底线,共同破解单一政策工具的“功能短板”局限。再次,通过资源配置优化(要素市场化配置)与风险防控强化(风险社会化分担)的动态反馈调节机制,实现政策工具向政策效能的转化。最后,以政策效能提升(生产效率提升、农民收入增长、农业可持续发展)为核心产出,建立涵盖粮食安全、民生改善、生态效益等指标的多维度绩效评估体系,全面衡量政策协同治理的实践成效,为政策调整与优化

⑦ 参见《以常态化机制建设推动政务服务效能的持续提升》,https://www.gov.cn/zhengce/202507/content_7031204.htm。

提供科学依据。这一框架揭示了逻辑链条的内在机理:政策目标协同为系统提供方向引领,避免工具间“各行其是”;价格、补贴与保险的机制互补性解决单一政策“功能短板”;资源配置与风险防控的动态互动则是效能转化的关键枢纽,最终实现政策从“分散发力”到“三元协同”的效能跃升。

3. 运行机制:宏观—中观—微观的多层联动

从运行层级看,模型呈现“宏观—中观—微观”多层嵌套结构,各层级通过信息流、资金流、要素流实现联动耦合。宏观统筹层要以中央政府为主体,承担战略设计与目标锚定职能。依据《加快建设农业强国规划(2024—2035 年)》《乡村全面振兴规划(2024—2027 年)》等,明确价格、补贴与保险政策的协同导向。例如,在粮食安全战略下,同步优化最低收购价调整机制、耕地地力保护补贴动态调整办法及三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实施方案,确保 3 类政策在“稳定产能、保障收益”目标上形成合力,规避“价格托底与保险保障脱节”⑧、“补贴发放与生产需求错位”等协同断层问题[29]。中观层面地方需结合区域农业比较优势开展创新:在粮食主产区,推行“最低收购价 + 生产者补贴 + 完全成本保险”组合模式,构建“价格托底 + 收益保障 + 风险兜底”的三重防护网;在特色农产品产区,探索“价格指数保险 + 产业链补贴”联动机制,当市场价格跌破目标指数时,既通过保险理赔弥补价差损失,又通过加工补贴延伸产业链条。同时,建立跨部门数据共享平台,打通价格监测、补贴发放、保险理赔的信息壁垒,解决政策执行中的“时滞效应”与“信息不对称”问题。微观响应层要以传统农户、家庭农场、农民合作社等经营主体为政策受体,其生产决策与参与行为构成系统的反馈终端。价格政策通过市场信号引导经营主体调整种植养殖结构,补贴政策降低良种、农业机械、设施升级等多方面投入成本,保险政策缓解自然风险与市场风险带来的收益波动。

4. 协同增效路径:从功能互动到效能跃升

模型中“政策协同→效能提升”的转化并非线性过程,而是通过 3 条相互交织的路径实现协同增效。一是资源优化路径。价格信号引导土地、劳动力、资本等生产要素向高效率、高附加值和高战略重要性的农产品生产流动;补贴政策重点投向农业科技创新、高标准农田建设等“短板”领域,推动要素质量升级;保险政策通过分散自然灾害与市场风险,稳定农业收益预期,增强农业经营主体和社会资本的投资信心,从而间接促进长期投入与产业资本向现代农业集聚。三者协同推动资源配置从“分散低效”向“集中高效”转变。二是激励传导路径。价格政策释放“优质优价”市场信号,激发经营主体改善生产的内在动力;补贴政策通过“以奖代补”“先建后补”等方式,强化经营主体在农机应用、绿色生产等领域的投入能力;保险政策通过稳定收益预期,消除经营主体“不敢投入、不愿投入”的顾虑。三者形成“信号激励—能力支撑—风险兜底”的连续激励链条,推动农业生产从“数量导向”向“质量效益导向”转型。三是风险缓冲路径。保险政策作为风险防控“第一道防线”,通过保费补贴与精准理赔将风险分散至社会层面;补贴政策作为“第二道防线”,在灾害损失严重或市场大幅波动时,通过临时救助补贴、生产恢复补贴缓解短期压力;价格政策作为“第三道防线”,通过最低收购价等工具稳定市场基准。三者构建“风险分散—损失补偿—市场托底”的多层次风险缓冲体系,既避免单一价格支持导致的“市场扭曲”与“财政负担过重”问题,又实现风险可控与市场活力的平衡。

综上,上述 3 条实现路径的协同作用方式,不仅揭示了价格、补贴与保险政策协同的内在逻辑,更为强农惠农富农政策体系的优化提供了可操作的分析工具。通过强化各层级协同联动、畅通功能转化路径,可推动政策从“单项突破”向“三元协同”跨越,为农业强国建设与共同富裕目标实现提

⑧ 例如,山东省审计厅《农产品目标价格保险存在的问题及对策》,http://audit.shandong.gov.cn/art/2022/4/29/art_89387_10319278.html。该文指出了价格保险与实际保障需求脱节的问题,以及财政补贴机制固化导致的政策导向滞后。

供坚实政策支撑。

二、现行农业支持政策的运行机制与现实困境

农业支持政策的运行机制体现了国家在稳定农业生产、保障农民收益与防范系统性风险中的多元治理逻辑[30]。价格、补贴与保险政策作为三大核心支柱,在目标导向、功能定位与传导路径上形成了较为完整的制度体系。然而,随着农业现代化进程加快和政策环境日益复杂,原有政策体系在实际运行中逐渐暴露出协同不足与效率损失等问题。深入剖析价格、补贴、保险政策的运行逻辑与现实困境,有助于揭示当前农业支持政策体系的结构性矛盾,为实现强农惠农富农政策效能提升提供启示。

(一)价格政策的功能逻辑

价格政策是农业支持政策体系中最具基础性与导向性的政策工具,其核心功能在于通过价格信号稳定生产预期、调节市场供需、引导资源配置[31]。农产品价格既是市场运行的晴雨表,也是农民生产决策的重要依据[32]。价格水平的变动不仅影响农民的种植结构与投入行为,也直接决定农业收益预期的稳定性。正因如此,价格政策在农业支持政策体系中具有“引擎”作用,其导向效应决定了政策体系能否形成正确的生产激励与市场预期。

我国农产品价格支持政策的演进经历了由“计划定价”向“市场定价”的深刻转型[33]。早期的保护性收购制度通过国家托底价格稳定粮食生产,保障了农民收入与国家粮食安全;随着市场化改革推进,“价补分离”成为核心方向,具体表现为对稻谷、小麦继续实施最低收购价政策,而对玉米、大豆则实行生产者补贴,对棉花实行目标价格政策。这一系列举措使价格信号更贴近市场规律。近年来,农产品价格支持政策改革逐步转向以市场机制为基础、政府补贴为支撑、企业行为为调节的复合型结构。政府更侧重通过财政补贴、储备调控、保险联动等方式完善收益保障体系,市场信号与企业竞争则在农产品价格形成中发挥核心作用,从而达到兼顾效率与公平的效果。保护性价格机制在重要农产品上发挥“兜底”功能,市场导向价格则引导生产要素向高效益领域流动,两者共同构成了价格政策的双重逻辑:一方面稳定农民预期、降低市场波动风险;另一方面促进农业结构优化与生产要素合理配置。总体而言,价格机制作为信号源,在整个政策体系中承担了“激励前端”的功能,是形成三元政策联动的起点。

(二)补贴政策的传导机制

补贴政策是农业支持政策体系的中枢环节,其基本功能在于通过财政转移支付实现成本补偿、结构引导与能力提升,从而增强农业生产的可持续性和竞争力。与价格支持政策相比,补贴政策的直接性更强、调节速度更快,是政府干预农业生产的重要抓手。我国农业补贴政策经历了从“普惠性补贴”向“结构性支持”的转型。早期的粮食直补、农资综合补贴等政策以稳定基本生产为主要目标,确保农民能够覆盖成本、维持收益;随着农业现代化和绿色转型的推进,补贴政策逐步向激励创新、引导结构优化、提升效率转变。当前农业补贴政策体系以耕地地力保护补贴、农机购置补贴、绿色生态补贴等为主体,形成了覆盖生产全过程、兼顾生态保护与技术创新的多层次支持网络。

在传导机制上,补贴政策通过3 条路径发挥作用。一是成本补偿效应[34]。通过直接补贴或间接贴息,补贴政策有效降低了农户的投入成本,缓解生产经营中的资金约束,使农户能够维持必要的投入强度与生产规模,从而稳定粮食产能与农民收入预期。尤其在化肥、农机、良种等关键环节的补贴安排,有助于提高农业投入品使用效率和要素边际产出。二是结构引导效应。补贴政策通过设置差异化标准,引导生产要素向优质、绿色、高效领域流动,促进农业结构调整与质量提升。例如,耕地地力保护补贴、绿色生态补贴等政策,强化了农业可持续发展的导向作用,推动了资源从高消耗、低产出的传统模式向绿色集约化转型。三是预期稳定效应[35]。长期稳定的补贴政策有助于增强农户的收益预期与风险承受能力。稳定的政策预期不仅有利于提升农户的投资信心,也促

进其在技术采用、设施改造和经营规模扩展上的长期规划,进而推动农业经营的持续性与现代化。

(三)保险政策的保障机制

农业保险是农业支持政策体系中的风险缓冲器,其核心功能在于通过风险分担与收入保障,提升农业系统韧性与农户抗风险能力。农业生产受自然灾害、市场波动、病虫害等多重不确定性影响,单纯依靠价格或补贴难以完全抵御风险。保险制度的引入,使农业风险由个体承担转向社会分担,成为实现农业可持续发展的关键制度创新。我国农业保险发展经历了从政策试点到制度化运行的过程。2004 年以后,中央财政逐步建立农业保险保费补贴制度,形成了中央统筹、省级落实、地方配套的多层次支持框架。保费补贴覆盖粮食、经济作物、畜禽养殖等领域,使农业保险从“少数人参保”发展为“普惠性制度安排”。目前,我国已形成政策性农业保险、收入保险与价格指数保险等多类型制度结构。

在功能逻辑上,农业保险的运行机制包括 3 个方面:一是风险转移机制,通过保费补贴与理赔机制,将自然灾害和市场波动风险从农户转移至保险机构与财政体系;二是收益稳定机制,通过理赔补偿维持农户的基本收益水平,增强生产恢复能力[36];三是激励约束机制,通过差异化费率和理赔标准,引导农民采用更稳健、可持续的生产方式[37-29]。不同类型的保险政策在保障功能上各有侧重。政策性农业保险以政府财政支持为基础,主要保障粮食等基础性农产品的产量与收益;收入保险综合考虑价格与产量波动,强调保障整体收入稳定;价格指数保险则以市场价格波动为赔付标准,更贴近现代风险管理需求。三类制度共同构成了覆盖生产全周期的风险防护体系。

(四)现实困境与协同障碍

尽管我国农业支持政策体系已形成以价格、补贴和保险为核心的制度框架,并在理论上建立了较为完整的目标体系和传导机制,但在实际运行中三者并未充分发挥协同作用。随着农业生产条件、市场环境和治理结构的快速演变,政策之间的目标错位、机制脱节、区域差异化不足以及政策传导链条中的行为响应偏弱等问题逐渐显现,使原本应相互补充的政策工具在实践中出现联动不畅甚至相互抵牾的情形。基于此,有必要对当前价格、补贴与保险政策在制度、执行、区域与行为等环节中面临的现实困境进行系统梳理,以更清晰地揭示政策协同效能提升的关键障碍。

制度设计分割与目标交叉是导致政策协同不足的根本原因[12]。长期以来,我国农业支持政策制定呈现“多部门并行、条块分割”格局⑨。国家发展改革部门主导价格政策,财政部门负责补贴资金安排,农业农村和金融监管部门分别承担项目管理与保险监管职能。这一体制虽保证了专业化,但造成目标脱节、机制分散,各部门政策逻辑不一、协调机制缺位[10]。价格政策偏重市场调节,补贴政策强调公平分配,保险政策聚焦风险分担,三者目标不一、缺乏动态匹配[9]。加之绩效评估体系以部门为单位,尚未形成统一的跨政策考核框架[38],政策叠加效应难以发挥,整体效能受制于制度碎片化。

在执行层面,仍存在地方财政配套难、政策响应滞后、激励偏差与信息壁垒等障碍。中央资金多以项目拨付,地方配套能力有限,不同地区执行标准不统一[39]。在此基础上,政策之间的响应与调整亦缺乏有效协调,特别是价格政策与补贴政策往往存在滞后性。例如,2016 年之前我国玉米产量持续增长、库存高企,但最低收购价、政策性补贴及临时收储等政策仍按原机制运行,未能及时根据供需变化进行调整,削弱了市场信号的有效性⑩。类似地,当部分农产品价格下跌时,补贴与保险难以及时跟进提供有效支撑;而在价格上升时,补贴标准仍维持不变,造成财政资源配置效

⑨ 例如,广东省人民政府在广东省推进农业农村现代化“十四五”规划中支出指出要“深化农业科技体制改革,科学配置科技资源,促进整合共享,破解条块分割、资源分散、分工不明、协作不力等问题,推动项目、基地、人才、资金一体化配置”。https://www.gd.gov.cn/attachment/0/449/449424/3508048.pdf。

⑩ 见农民日报相关报道《坚持去库存发力供给侧》,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-06/17/c_129069981.htm。

率下降。激励机制方面,一些地方更强调“资金使用率”等指标,忽视跨政策的协同绩效考核[38],进而导致政策执行出现“上热下冷”。此外,价格、财政与保险部门之间的信息壁垒仍然严重,补贴与理赔数据未能实现互联互通,缺乏及时反馈与校准机制,使得执行层面的政策联动效能受到进一步削弱。

区域差异进一步削弱了农业支持政策的协同效果。我国农业资源禀赋差异显著,粮食主产区、生态保护区与边远地区在自然条件、产业结构及财政能力上存在巨大差距。统一的政策标准难以满足差异化需求,导致“同策不同效”。粮食主产区规模化程度高,对价格波动敏感,但普遍财政压力大,补贴标准不统一;生态保护区重视生态补偿与绿色发展,却缺乏与价格和保险政策的联动机制,农户常在“生态补偿”与“生产激励”间权衡;而边远地区财力薄弱、资金不足,政策执行滞后或力度偏弱[40]。此外,现行评估体系以全国统一指标为主,未体现区域特征差异,致使部分地方完成指标取代提升政策效能,区域适配性不足成为发挥政策协同效能的关键障碍。

在行为层面,农户的政策认知与响应偏差削弱了政策传导效应。信息不对称使得农户难以及时掌握政策调整与标准变化[4],基层政府政策传递渠道不畅,导致政策“最后一公里”梗阻[14]。部分农户将补贴视为福利,形成“依赖心态”;保险理赔程序烦琐、保障有限,也削弱了农户参保积极性[40]。此外,价格、补贴与保险政策间的“替代效应”明显,补贴过强可能挤出保险需求,理赔滞后又削弱补贴激励。政策数据分散于发展改革、财政、农业、金融监管等部门,缺乏统一农户信息库,协同政策在执行层缺乏反馈闭环[38]。总体看,制度分割、执行偏差、区域差异与行为响应偏弱共同作用,造成农业支持政策体系虽“形完备”却“效不足”。

总体来看,当前农业支持政策体系在制度、执行、区域与行为 4 个环节均存在一些结构性短板。制度层面多部门分割可能会导致目标不一致、机制不衔接,执行层面财政压力、考核偏差与信息壁垒使政策传导可能出现“上热下冷”,区域层面自然禀赋与财政能力差异易造成“同策不同效”,行为层面农户认知不足与政策替代效应削弱了政策叠加的激励链条。上述 4 类困境相互作用,使政策体系运行出现反馈滞后与激励弱化等问题,限制了“价格—补贴—保险”三元政策的协同效能,也揭示了推进政策体系从分散发力向三元协同转型的迫切性。

三、强化“价格—补贴—保险”政策协同的实践路径

农业支持政策体系不应停留在单项政策工具的边际改善,而应通过价格、补贴与保险 3 类政策之间的协同[41],进而提升农业支持政策体系的整体效能。这既需要顶层制度设计的统筹规划,也需要中观层面的差异化实施、微观层面的激励优化。同时,还必须建立持续运转的长效协同治理机制,使农业支持政策体系从“政策协调”向“协同治理”迈进。

(一)顶层设计层面:完善跨部门政策协调机制

顶层设计是构建农业支持政策协同体系的基础。当前,价格、补贴与保险政策分别由不同部门制定执行,存在目标不一、机制脱节和信息不畅等问题,跨部门的制度化协调机制缺乏⑪。要破解这种结构性分割,必须从国家层面建立统一的政策协同平台,形成纵向贯通、横向联动的决策体系。

一是建立农业支持政策协同委员会或跨部门协调平台。建议在中央农村工作领导小组框架下,设立常设的农业支持政策协同的组织机构,由国家发展改革委、财政部、农业农村部、金融监管总局等部门共同组成,负责统筹政策目标、协调资源配置、评估政策绩效。该机构应建立例会制度,定期研判农业形势与市场风险,统筹制定价格支持、补贴标准和保险补贴比例,实现政策调整的动

⑪ 例如,《国务院关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》,https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5254305.htm,强调了涉农资金统筹整合工作中强调了加强农业、财政、发展改革等部门之间的协同。

态联动。二是完善农业支持政策协同效能评价指标体系。将“政策协同绩效”纳入乡村振兴战略实绩考核,构建覆盖政策设计、执行、反馈与评估全过程的指标体系。具体可分为4个维度:目标一致性、机制互补性、绩效协调性和农户获得感。评价体系应以综合绩效为导向,淡化部门界限,强化结果导向,推动各部门在政策制定时主动协调、在执行中信息共享、在评估中共担责任⑫。三是推动信息资源整合与数据共建。跨部门协同离不开数据支撑[42]。依托国家农业农村大数据体系,整合价格监测、补贴发放、保险理赔等信息资源,建立统一的政策数据库与信息交换机制。通过数据互通与分析共享,可实现政策效果的实时监测与科学评估,避免重复投入与资源浪费。四是强化财政统筹与预算协调机制。顶层设计层面要建立跨政策预算协调机制,将价格支持、补贴资金与保险保费补助纳入同一预算管理框架,实行“总量统筹、分类实施、滚动调整”的财政安排。财政资源的统筹分配不仅有助于提高资金使用效率,也能为政策协同提供可持续的财力保障。通过顶层设计的制度重构,可以从根本上打破部门壁垒,建立起目标统一、机制互补、评估科学的政策协同体系,为农业支持政策体系的高效运行奠定坚实基础。

(二)中观层面:区域差异化政策协同模式

我国农业地域差异显著,不同地区在资源禀赋、产业结构与风险特征上存在本质区别。强化政策协同,必须坚持分类施策、因地制宜,构建区域差异化的政策协同模式[43]。在粮食主产区,以稳定粮食产能和保障农民收益为核心,应重点强化价格支持与补贴联动机制。粮食主产区粮食生产集中、市场波动敏感,应建立“目标价格+补贴差额补偿”的联动制度。当市场价格低于目标水平时,财政及时发放补贴以弥补价差,确保农民收益稳定。同时,应推动与保险制度的衔接,将价格保险与收入保险结合,实现产量与价格双保障。在生态功能区,应以“保险+绿色补贴”协同为主。生态功能区农业生产受政策约束较多,应将生态补偿、绿色生产与风险保障结合起来。通过绿色补贴引导生态友好型农业,保险机制则为生态转型提供风险兜底。例如,对退耕还林、轮作休耕等政策区域,可实施“生态补贴+灾害保险”组合模式,实现生态效益与经济收益的双赢。在边远地区与欠发达地区,应以“补贴+收入保险”协同为主。此类地区基础设施薄弱、风险抵御能力低,应通过财政补贴增强投入能力。政府可支持地方建立“扶贫保险”与“灾害救助基金”,为农户提供兜底保障。此外,区域政策协同还应注重“分类评价与差异考核”。中央层面应根据区域功能定位,制定不同的政策协同绩效评价体系:主产区侧重产量与稳定性指标,生态区侧重环境与可持续指标,边远地区侧重保障与公平性指标。通过差异化考核,促进地方政府在协同治理中形成积极作为。

(三)微观层面:激励兼容的农户政策响应机制

在微观层面,农户是农业支持政策体系的最终响应主体,政策的实施效果最终体现在农户行为的变化上。要实现政策协同效能的提高,必须构建以农户为中心、激励兼容、精准高效的政策响应机制。一是充分发挥数字化治理的技术支撑作用。依托农业农村大数据体系与数字乡村建设成果,建立集信息查询、政策匹配、补贴申领、保险理赔于一体的综合服务平台,实现“政策找人”而非“农户找政策”⑬。通过人工智能算法与地理信息系统技术,可根据农户地块特征、生产规模、种植结构等信息,自动匹配最适合的政策组合,提升政策精准性与响应效率。通过大数据分析、智能研判和动态预警,可实现政策执行偏差的早识别与纠偏,提高政策评估的客观性和时效性。二是构建激励兼容与行为引导机制。政策设计要兼顾“激励效应”与“约束效应”,在鼓励农户积极性的同时防止“政策依赖”与“道德风险”[44]。例如,可

⑫ 国务院在《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5254305.htm)中也提出要“健全完善科学全面的绩效评价指标体系,逐步由单项任务绩效考核向行业综合绩效考核转变”。

⑬ 参见《从“人找政策”到“政策找人”》,http://www.news.cn/politics/2023-11/04/c_1129957196.htm。

采用差异化补贴机制，将补贴与绿色生产、节水节肥、秸秆还田等行为挂钩；保险理赔可与农户信用记录、生产档案相结合，实现“好信用、低保费”“守规则、多补贴”。通过行为激励与风险约束的双重机制，促进农户形成理性决策与长期规划能力。三是强化农民组织与社会服务体系的桥梁作用。农民合作社、农业社会化服务组织、保险经纪公司等中介主体应成为政策传导的重要渠道。政府可通过委托服务、购买服务等方式，支持中介机构参与政策宣传、培训与执行，提升农户对政策的理解与参与度。通过构建农户政策响应机制，能够实现政策效应从“制度层面”向“行为层面”的有效传导，促进政策协同效能在微观层面落地生根。

（四）长效机制：形成协同治理的制度闭环

政策协同的关键在于建立可持续的制度闭环。一是建立制度化的联动机制。只有将信息共享、预算统筹与绩效评估制度化、常态化，才能实现政策协同从“临时协调”到“系统治理”的转变。应在国家层面确立“信息共享—预算统筹—绩效评估”三位一体的制度架构。信息共享是前提，通过大数据平台实现跨部门信息实时传递；预算统筹是保障，通过跨政策资金池机制实现资源整合；绩效评估是约束，通过第三方评估与结果公开机制，推动各部门形成持续改进的动力。二是完善动态调整与反馈机制。政策协同体系应建立年度滚动评估与中期调整制度。根据市场变化、自然灾害频发程度和财政承受能力，动态调整价格支持水平、补贴结构与保险覆盖范围，确保政策响应的灵活性与前瞻性。三是推动由“政策协调”向“协同治理”转型。政策协同不仅是部门之间的协调，更是多主体共同参与的治理过程。应通过法律法规形式明确各部门、各级政府及社会组织的责任边界，建立“政府主导、市场参与、社会协同”的长效治理格局。鼓励社会资本参与农业保险与补贴项目运作，通过风险共担机制等方式，提升政策体系的可持续性。四是构建学习型政策体系。农业支持政策的外部环境变化快、影响因素复杂，协同体系必须具备自我学习与适应能力。应建立政策试点—评估—推广的动态学习机制，在局部地区先行试点协同模式，总结经验后再在全国推广。例如，可在粮食主产区先行试点“目标价格 + 保险补贴”联动机制，在生态区试行“绿色补贴 + 生态保险”机制，通过滚动优化形成可复制的政策经验。通过制度化、法治化和智能化的制度闭环建设，农业支持政策体系将从部门分割走向系统整合，从短期协调走向长期共治，实现政策效能的持续提升与制度创新的动态进化。

综上，强化“价格—补贴—保险”政策协同的实践路径应遵循“顶层统筹—区域优化—行为激励—制度固化”的系统思路。只有在多层次、多维度上实现协同推进，才能真正打破政策壁垒，释放政策合力，形成制度化、可持续的农业支持体系。三元协同机制的运行可提升政策体系的动态效率与财政支出的乘数效应[45]，也将为建设农业强国和推进共同富裕提供制度保障与政策支撑。

四、结论与政策启示

通过对强农惠农富农政策体系的系统分析，本文从理论逻辑、现实困境与实践路径 3 个维度揭示了价格、补贴与保险 3 类政策协同的重要性与实现机制。农业支持政策体系的高效运行不仅取决于单项政策的合理设计，更依赖于多项政策工具之间的系统联动与协同治理。强化“价格—补贴—保险”三元协同，是实现农业支持政策体系优化与效能提升的关键路径，也是“十五五”时期建设农业强国和推进共同富裕的重要制度保障。本文构建的三元协同和全链条治理的分析框架，突破了传统聚焦单项政策效应或简单叠加的研究范式，拓展了农业政策协同治理的理论视角。

本文的研究表明，“价格—补贴—保险”三元协同是提升农业支持政策体系效能的系统支撑。价格政策在前端发挥激励作用，通过市场信号引导资源配置与生产预期；补贴政策在中端提供成本支持与结构引导；保险政策在后端承担风险分担与收入保障功能。三者在目标上相互契合、在机制上相互补充、在运行上相互嵌套，共同构成了农业支持政策体系的有机整体。在当前农业支持政策体系中，单项政策虽取得显著成效，但仍存在部门分割、政策叠加效应不足、执行协调性差等问

题。要实现从“政策叠加”向“体系协同”的转变，必须以系统观念为指导，构建覆盖政策制定、执行、评估与反馈全过程的协同机制。实践证明，当价格、补贴与保险政策在目标、资金与信息 3 个层面实现联动时，不仅能够提高财政支出效率、增强政策抗冲击能力，还能够在微观层面形成稳定的农民预期与可持续的农业经营激励。因此，从分散治理向协同治理的转变，是“十五五”时期农业支持政策体系改革的核心方向。通过制度整合与机制创新，建立顶层设计统筹、部门协调联动、地方灵活执行的政策体系，才能真正实现强农惠农富农政策的整体效能提升。

通过制度整合与机制创新，建立目标统一、运行高效、反馈有序的农业政策协同体系，使农业支持政策体系真正成为农业农村现代化与农民增收的系统性制度保障。第一，应以系统观念为统领，强化顶层设计与部门协调。要从国家层面完善农业政策的统筹规划，建立常设的跨部门协调机制，明确价格、补贴与保险政策的职责分工与衔接路径。在政策制定中坚持目标一致性、机制互补性与评估统一性，推动各类政策从“部门配套”向“系统融合”转变。第二，推进财政—金融—保险联动机制创新。要在财政投入、政策性金融与保险保障之间形成合力，构建风险共担、收益共享的支持体系。通过设立农业政策性风险补偿基金、推广“保险 + 信贷 + 补贴”综合支持模式，提升政策资金的撬动效应与运行效率。同时，应完善地方财政与金融机构的联合工作机制，实现财政支出、信贷支持与保险服务的协同配合。第三，构建政策协同效能评估与动态调整机制。建立跨部门的政策协同绩效评价体系，将政策协调度、资金效率、农户获得感等指标纳入综合考核。通过信息化与大数据手段，强化政策实施监测与实时反馈，及时调整价格支持标准、补贴结构与保险覆盖范围，实现政策响应的灵活性与精准性。第四，提升农户参与度与行为响应效能。要以农户为中心优化政策传导机制，推动“政策找人”数字化服务平台建设，增强农民对价格、补贴和保险政策的理解与信任。通过差异化激励机制，将补贴与绿色生产、保险与信用约束、价格与绩效挂钩，实现政策激励与农户行为的正向循环。

参考文献：

[1]VALDÉS A. Measures of agricultural support policies in transition economies: 1994 – 1997[J]. American economic review, 1999, 89(2): 265-270.

[2]易福金，陆宇. 政府协作与市场分工：中美降低农业保险交易成本模式之辨[J]. 中国农村经济，2025(8)：164-185.

[3]全世文，于晓华. 中国农业政策体系及其国际竞争力[J]. 改革，2016(11)：130-138.

[4]程秀娟，李国祥. 新时代中国农业支持政策发展：成就、风险与展望[J]. 农村经济，2023(7)：1-8.

[5]曹慧，张玉梅，孙昊. 粮食最低收购价政策改革思路与影响分析[J]. 中国农村经济，2017(11)：33-46.

[6]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.

[7]杨青，贾杰斐，刘进，等. 农机购置补贴何以影响粮食综合生产能力：基于农机社会化服务的视角[J]. 管理世界，2023，39(12)：106-123.

[8]庹国柱. 我国农业保险政策及其可能走向分析[J]. 保险研究，2019(1)：3-14.

[9]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.

[10]姜富伟. 增强宏观政策取向一致性提升经济发展质效[J]. 中国发展观察，2024(4)：21-26.

[11]孙九林，李灯华，许世卫，等. 农业大数据与信息化基础设施发展战略研究[J]. 中国工程科学，2021，23(4)：10-18.

[12]刘红岩. 农业政策过程检视：基本逻辑、运行偏差与优化策略[J]. 中国发展观察，2018(21)：43-46.

[13]OECD. Design principles for agricultural risk management policies[R]. Paris: OECD Publishing, 2021:4-13.

[14]董志勇. 增强宏观政策取向一致性[N]. 学习时报，2024-12-01(1).

[15]张剑，李鑫. 复杂情境下系统性政策问题的应对：政策组合理论的研究评述[J]. 公共管理与政策评论，2022，11(3)：155-168.

[16]宋昌素. 山水林田湖草沙一体化保护和系统治理[J]. 行政管理改革，2024(10)：64-71.

[17]朱满德，邓丽群，袁祥州. 价格支持抑或直接补贴：中等收入经济体农业政策改革趋向：对墨西哥、土耳其、哥伦比亚、哥斯达黎加的考察与比较[J]. 世界农业，2019(12)：10-20,133.

[18]高鸣，王颖．农业补贴政策对粮食安全的影响与改革方向[J]．华南农业大学学报(社会科学版)，2021，20(5)：14-26.
[19]易福金，燕菲儿，王金霞．信贷约束下的农业保险需求高估问题：理论解释与经验证据[J]．管理世界，2023，39(5)：78-97.
[20]汪为，万广华．完善强农惠农富农支持制度：理论基础、价值意涵与推进路径[J]．农业经济与管理，2025(3)：96-107.
[21]张尚仁．行政职能、功能、效能、效率、效益辨析[J]．广东行政学院学报，2003(1)：20-24.
[22]陈绍芳，王春福．论公共政策效能的衰减机制[J]．浙江社会科学，2012(3)：56-62.
[23]张晓杰，刘晓瑜．政策组合强度之于政策效能："愈强愈善"抑或"过犹不及"？[J]．中国人口·资源与环境，2024，34(12)：85-97.
[24] GALLAGHER P. The effectiveness of price support oolicy：some evidence for U. S. corn acreage response[J]. Agricultural economics research，1978，30(4)：8-15.
[25]李光泗，郑毓盛．粮食价格调控、制度成本与社会福利变化：基于两种价格政策的分析[J]．农业经济问题，2014，35(8)：6-15，110.
[26]庹国柱，冯文丽．对"政策性农业保险"的再考察[J]．保险研究，2024(5)：3-11.
[27] HOOD C. The tools of government[M]. London：Macmillan，1983：17-53.
[28]熊文钊，刘秦姚．论社会治理现代化的理论基础、实践模式与制度保障[J]．行政论坛，2025，32(4)：154-166.
[29]易福金，陆宇，王克．大灾小赔，小灾大赔：保费补贴"包干制"模式下的农业生产风险与赔付水平悖论：以政策性玉米保险为例[J]．中国农村经济，2022(3)：128-144.
[30]张崇尚，陈菲菲，李登旺，等．我国农产品价格支持政策改革的效果与建议[J]．经济社会体制比较，2017(1)：71-79.
[31]KIM K，CHAVAS J P. A dynamic analysis of the effects of a price support program on price dynamics and price volatility[J]. Journal of agricultural and resource economics，2002，27(3)：495-514.
[32]赵玉，严武．市场风险、价格预期与农户种植行为响应：基于粮食主产区的实证[J]．农业现代化研究，2016，37(1)：50-56.
[33]张领先，张标．中国农业支持政策研究[M]．北京：中国农业大学出版社，2021：1-28.
[34]李江一．农业补贴政策效应评估：激励效应与财富效应[J]．中国农村经济，2016(12)：17-32.
[35]李登旺，仇焕广，吕亚荣，等．欧美农业补贴政策改革的新动态及其对我国的启示[J]．中国软科学，2015(8)：12-21.
[36]刘玮，孙丽兵，庹国柱．农业保险对农户收入的影响机制研究：基于有调节的中介效应[J]．农业技术经济，2022(6)：4-18.
[37]张驰，张崇尚，仇焕广，等．农业保险参保行为对农户投入的影响：以有机肥投入为例[J]．农业技术经济，2017(6)：79-87.
[38]谢波峰．基于大数据的农业保险保费补贴绩效评价研究：体系构建与应用框架[J]．财政研究，2021(10)：77-87.
[39]魏超，牛浩，陈盛伟．县级政府财政压力弱化农业保险风险保障功能了吗：基于县域及省域匹配数据的实证分析[J]．农业技术经济，2025(9)：73-89.
[40]宁才旺，胡文斌，熊飞雪，等．政策性农业保险、农户分化对粮食单产的影响：以江西为例[J]．农业现代化研究，2024，45(2)：197-209.
[41]FAO. Agricultural policy monitoring and evaluation 2020[R]. Rome：Food and Agriculture Organization of the United Nations，2020：23-50.
[42]欧阳康，胡志康．大数据时代的社会治理智能化探析[J]．天津社会科学，2023(6)：20-26.
[43]魏腾达，张峭．农业保险保费补贴的央地分担比例优化：从财政支出公平的视角[J]．农业技术经济，2024(1)：127-144.
[44] GLAUBER J，BALDWIN K，ANTÓN J，et al. Design principles for agricultural risk management policies[R]. Paris：OECD Publishing，2021：4-13.
[45]祁毓，张德金，侯艺瑶．理解宏观经济治理体系中的财政乘数：拓展、融合与创新的视角：兼论提升财政政策效能的政策启示[J]．财政研究，2025(4)：14-29.

(本文责编：润　泽)