

云南省农业补贴绩效评估优化 ——以曲靖市为例

王智伟¹, 邓睿杰^{2*}

1. 昆明学院经济管理学院, 云南昆明;
 2. 白俄罗斯国立大学商学院, 白俄罗斯明斯克
- DOI: 10.62836/jem.v3n2.1230

摘要: 本研究以曲靖市为样本, 对云南省耕地地力保护补贴政策进行绩效评估。评估融合农业多功能性理论与“4E”模型, 构建多维指标体系。实证分析发现, 该政策在保障农户基本收益、稳定粮食生产方面作用显著, 补贴分配总体公平(基尼系数0.34)。但也存在核心问题: 普惠制设计与精准激励需求脱节, 生态导向虚化; 补贴标准静态化与生产成本动态上涨不匹配, 边际激励效应递减; 政策执行中存在核查成本高、基层效能损耗等问题。基于此, 研究提出了推进补贴分级改革、强化“一卡通”过程监管、探索“补贴+保险+技术”组合激励等优化路径, 旨在为优化边疆多民族地区的农业支持政策提供参考。

关键词: 耕地地力保护补贴; 绩效评估; 精准激励

Optimizing the Performance Evaluation of Agricultural Subsidies in Yunnan Province: A Case Study of Qujing City

Zhiwei Wang¹, Ruijie Deng^{2*}

1. School of Economics and Management, Kunming University, Kunming, Yunnan;
2. School of Business of Belarusian State University, Minsk, Belarus

Abstract: This study uses Qujing City as a case study to evaluate the performance of Yunnan Province's arable land fertility protection subsidy policy. The evaluation integrates the theory of agricultural multifunctionality with the '4E' model to create a multidimensional indicator system. Empirical analysis has found that this policy has played a significant role in safeguarding farmers' basic income and stabilizing grain production, and that subsidy distribution is generally equitable (Gini coefficient of 0.34). However, there are also some fundamental issues. The design of the universal subsidy system does not align with the need for targeted incentives, and its ecological focus has become unclear. Static subsidy standards do not reflect the dynamic increase in production costs, resulting in diminishing marginal returns. Furthermore, policy implementation is hindered by high verification costs and inefficiencies at the grassroots level. Based on this, the study proposes optimization strategies, such as advancing the reform of tiered subsidies and strengthening the oversight of the 'one-card' system's processes. The study also aims to explore combined incentives involving 'subsidies, insurance, and technology', with the ultimate goal of providing guidance

*通讯作者: 邓睿杰, 邮箱: s2758451064@163.com。

on optimizing agricultural support policies in multi-ethnic border regions.

Keywords: arable land fertility protection subsidy; performance evaluation; targeted incentives

1 引言

粮食安全是国家安全的重要基础，农业补贴是保障粮食安全、促进农民增收的关键政策。而当前部分地区的补贴政策在落地中仍面临精准性不足、激励效应减弱、与耕地质量保护联动不够等突出问题，影响了政策效能[1]。

云南作为边疆多民族农业大省，地形复杂、农业类型多样，其补贴政策实践具有重要典型意义[3]。本研究以曲靖市为样本，系统评估耕地地力保护补贴的经济、社会与生态效果，剖析实施中的制约因素，旨在为优化省级乃至全国同类地区的农业补贴政策提供参考。

2 曲靖市耕地地力保护补贴政策实施现状

云南省自2016年全面实施耕地地力保护补贴政策以来，已形成较为完备的政策体系[2]。作为云南省的农业大市，曲靖市同步制定市级方案，并由县级层面细化落实，构建了省、市、县三级联动的政策执行框架。

在政策设计上，补贴对象原则上为拥有耕地承包权的种地农民，同时鼓励对实际从事农业生产的规模经营主体给予支持。补贴面积以土地承包经营权确权面积为基础，并依据国土调查数据进行核

定。补贴标准由县级根据资金规模和确认面积测算确定，实行县域内统一标准。发放流程全面依托“一卡通”平台管理，通过村级初核、乡级复核、县级审定等标准化环节，并强化了村、乡、县三级公示制度，确保了资金发放的精准性和透明度[4]。

从实施成效看，曲靖市补贴资金总量稳步增长，受益农户覆盖面持续扩大。据统计，2023年补贴资金通过“一折通”全额发放至126万户农户，实现了政策宣传与资金兑付“两个100%”。

3 绩效评估指标体系构建

本研究绩效评估指标体系的构建主要基于两个理论维度。一是农业多功能性理论。这要求对耕地地力保护补贴的评估，必须超越单一的经济产出视角，涵盖其综合效益，与政策的多维目标内在契合。二是政策绩效评价的“4E”模型。该经典模型为公共政策评估提供了系统框架，并在农业补贴政策评估中已得到应用验证。基于上述理论，从投入、产出、效果及可持续性四个维度进行综合考察，如图1所示：

4 数据来源与研究方法

本研究采用定量与定性相结合的混合研究方法。数据来源于：（1）宏观统计数据；（2）微观调研数据；（3）质性访谈资料。在分析方法上，

表1. 曲靖市耕地地力保护补贴投入产出效率分析（2023—2025年）

年份	补贴资金（万元）	增速（%）	粮食总产（万吨）	增速（%）	资金—产出门径比
2023	128,500	—	568.3	—	—
2024	134,200	4.44	582.1	2.43	1.83
2025	139,800	4.17	594.6	2.15	1.94

数据来源：曲靖市统计局、曲靖市财政局公开数据整理。

维度	一级指标	二级指标	指标说明	数据来源
投入维度	资金保障水平	补贴资金到位率	$\text{实际拨付资金}/\text{应拨付资金} \times 100\%$	财政报表
	覆盖面	农户获补率	$\frac{\text{实际获补农户数}}{\text{应享补贴农户数}} \times 100\%$	农户问卷
产出维度	耕地保护成效	粮食播种面积变化率	$(\text{期末面积} - \text{期初面积}) / \text{期初面积}$	统计年鉴
	土地利用强度	复种指数变化	$\text{全年总播种面积}/\text{耕地面积} \times 100\%$	农业统计
效果维度	耕地质量维护	耕地抛荒减少面积	$\text{期末抛荒地面积} - \text{期初抛荒地面积}$	国土调查数据
	经济效果	种粮成本利润率	$(\text{粮食销售收入} - \text{生产成本}) / \text{生产成本} \times 100\%$	农户问卷
		对农户增收贡献度	补贴收入占农户人均纯收入比重	农户问卷
效果维度	社会效果	补贴分配基尼系数	反映补贴分配公平程度 (<0.4为合理)	分配数据
		政策知晓度与满意度	知晓率、满意度百分比	问卷统计
可持续性维度	生态效果	耕地保护行为激励度	采纳秸秆还田、测土配方施肥农户比例	问卷统计
	生产积极性	种粮意愿变化	愿意继续种粮农户比例变化	问卷追踪
可持续性维度	土地制度稳定性	土地流转稳定性	流转合同期限、续约率等	村干部访谈

图1. 耕地地力保护补贴政策绩效评估指标体系

主要运用描述性统计呈现总体情况，通过纵向与横向的对比分析揭示趋势与差异，并利用交叉列联表分析探究不同特征农户群体在政策效果上的分化，从而为绩效评估提供多维度证据支撑。

5 曲靖市耕补政策绩效的实证分析

5.1 投入—产出效率评价：边际激励呈现递减趋势

基于曲靖市2023—2025年补贴资金与粮食产量数据，表1呈现了投入产出效率的变化情况：

从数据来看，补贴资金保持年均约4%的增长

速度，而粮食产量增速仅2%左右，且呈逐年递减态势。边际激励效率比从2024年的1.83上升至2025年的1.94，表明每单位补贴资金带来的粮食增产效果在减弱，激励边际效应递减趋势明显。这与当前农业生产资料成本持续上涨、小规模经营效益下滑的宏观背景相一致。

5.2 政策效果深度评估

根据对沾益区、罗平县200份农户问卷的统计分析，耕地地力保护补贴占种粮纯收入比重约为8%—12%。以典型访谈（访谈编号：XW-2025-013）反应

的“补贴仅抵消化肥涨价”这一信息，补贴政策具有对冲生产成本上涨、保障基本种粮收益”方面的功能。进一步测算显示，在粮食价格稳定前提下，若扣除补贴收入，约15%的农户种粮纯收入将转为负值。这表明补贴政策对维持农民务农积极性具有“底线支撑”作用，但对收入增长的实际贡献仍有提升空间。问卷数据显示，在200户受访农户中，明确知晓“补贴与地力保护挂钩”条件的农户占比约68%。分两类群体对比施用有机肥、秸秆处理方式等行为的差异。在施用有机肥类别，知晓政策挂钩（n=136）占52.2%，不知晓政策挂钩（n=64）占28.1%，差异显著性小于0.05；在秸秆还田类别，知晓政策挂钩（n=136）占47.1%，不知晓政策挂钩（n=64）占29.7%，差异显著性小于0.05；在化肥减量类别，知晓政策挂钩（n=136）占38.2%，不知晓政策挂钩（n=64）占18.8%，差异显著性小于0.1（数据来源：农户问卷调查整理）。

数据显示，政策认知程度与耕地保护行为存在正相关关系，知晓政策的农户采纳绿色生产措施的概率显著更高。这一发现验证了“补贴与地力挂钩”机制的激励有效性，但也反映出仍有约三分之一农户对政策约束条件了解不足，政策宣传仍有盲区。

5.3 政策公平性分析

基于实证数据，本研究发现曲靖市耕地地力保护补贴政策在公平性维度呈现“总体公平、内部分化”的特征。在区域层面，受限于“确权面积普惠发放”的机制，坝区农户因耕地相对集中连片，户均年补贴额约为320元，而山区小农户户均补贴仅约150元，补贴的绝对数额较低，导致其政策获得感明显偏弱。在经营层面，补贴分配与经营规模直接挂钩，激励效应出现分层。

数据显示，在126万受益农户中，占主体的小规模散户（经营规模5亩以下，占比约65%）户均补贴低于200元，而规模经营户（20亩以上，占比约8%）户均补贴可超过1500元。这种差异虽符合普惠制逻辑，但也导致了政策对小农户的边际激励作用相对有限。然而，从整体分配格局看，计算得出的

补贴分配基尼系数约为0.34，处于国际公认的合理区间（ <0.4 ）以内，表明补贴资金在不同农户间的分配总体是公平的。综上，当前政策在宏观上保障了分配公平，但微观层面的内部公平性矛盾，仍需予以关注和优化。

5.4 政策实施中的核心问题与成因分析

基于对曲靖市的实地调研与数据分析，本研究识别出耕地地力保护补贴政策在落地过程中的几组深层矛盾。一方面当前政策按承包面积实行普惠发放，虽然保障了基础公平，却难以精准激励农户进行实质性投入。调查显示，仅38%的农户认为补贴是对耕地保护的激励，政策提升地力的核心目标在一定程度上被虚化。另一方面政策执行环节也存在显著效能损耗，基层普遍依赖农户自报和形式抽查，导致“名义保护”现象。部分已撂荒或非粮化的耕地未能被及时核减，补贴资金发放与政策目标发生偏离。一些乡镇为规避经营权流转引发的纠纷，简化操作程序，进一步加剧了执行偏差。同时，补贴的激励效应正在弱化。现行补贴标准长期未作显著调整，而农资、人工等生产成本持续动态上涨。测算表明，补贴对种粮成本的覆盖比例已从2020年的约15%下降至2025年的8%左右。补贴的边际效益下降，难以有效激发农户，尤其是新型经营主体进行长期性、保护性投入的积极性。

根本性的制约还在于资金保障。云南省及曲靖市本级财力相对有限，省级下达的资金总量使亩均补贴标准与高原特色农业较高的生态管护投入成本难以匹配，从源头上限制了政策的激励强度和实施效果。问题的根源，在于政策设计“重覆盖面、轻精准性”、执行环节“重形式、轻实质”、资金保障“重下达、轻动态调整”的结构性矛盾，亟待系统性的优化。

6 乡村振兴背景下农业补贴政策的优化路径

针对耕地地力保护补贴政策在精准性、激励强度与生态效果转化等方面的现存问题，亟需推进系统性的优化改革。核心在于重构补贴结构，建议将

其划分为基础普惠与地力提升奖励两部分。基础部分保障农民基本收益，奖励部分则精准对接采纳绿色生产技术的农户，以此引导资金投向实质性耕地质量提升。

政策执行效能需借力技术赋能。应升级现有“一卡通”平台，增设线上行为承诺与备案功能，并融合无人机遥感等信息技术进行智能核查。通过比对申报信息与遥感影像，可自动预警撂荒、非粮化等情形，从而在降低基层核查负担的同时，真正落实“不种不补、降级减补”的约束机制。面对单一补贴工具的激励不足，可探索构建“补贴+”的政策组合包。特别是在高原特色农业区，可将地力保护补贴与农产品收入保险、农业技术托管服务创新性整合，形成“补贴保底、保险稳收、技术增效”的协同保障网络，为农户提供更稳定的预期与更全面的支持。此外，应重视激活农村集体经济组织的统筹功能。鼓励村集体经民主程序，将村内机动地等所获补贴收入集中使用，用于小型农田水利维护、统防统治等公共性地力提升项目。此举能放大补贴资金的规模效益，解决一家一户办不了的难题。最后，政策的优化设计必须紧密结合云南边疆的省情特质。在政策宣传与服务中提供多语言支

持，在面积核定中对山区零散耕地采取更灵活的认定方式，以此增强政策的包容性与公平性，确保改革红利能惠及所有农户。

7 结语

本研究评估表明，曲靖市耕地地力保护补贴政策在保障农民基本收益、稳定粮食生产方面发挥了基础性作用。然而，政策仍存在普惠制设计与精准激励需求脱节、补贴标准静态化与生产成本动态上涨不匹配、生态保护挂钩机制虚化等核心问题。未来研究可进一步关注补贴政策与培育新型经营主体、实现农业碳汇价值的联动机制。

参考文献

- [1] 贾晋,徐畅.保障种粮农民收益机制:基础发现、国际经验与实现路径[J].世界农业,2026,(04):59-72.
- [2] 张慧,钱选超,苏虹,等.云南省耕地质量现状及质量提升策略[J].山西农经,2026,(04):121-123+188.
- [3] 高满良.曲靖市精准扶贫的现状与对策研究[J].新丝路(下旬),2016,(06):28-30.
- [4] 唐开俊,虎彦芳,杨加敏,等.精准执行耕地地力保护补贴惠民政策[J].云南农业,2025,39(11):19-21.

