强农惠农富农支持政策的理论逻辑、现实成效与路径优化*

王美桃

（财政部预算评审中心，北京 100820）

摘 要：“三农”问题是关系经济社会发展全局的根本性问题。21世纪初以来，党中央立足“三农”发展实际，相继出台了一系列强农惠农富农政策。这些政策以中央财政投入为核心保障，逐步形成“中央统筹、省级细化、县级落实”的多层次政策体系，为农业农村发展提供了坚实支撑。同时，通过“大专项+任务清单”管理模式，结合全过程预算绩效管理机制，推动财政支农资金的规范化、精准化落地。尽管强农惠农富农政策实施取得了显著成效，但部分政策在执行过程中仍暴露出诸多短板，如资金使用效率偏低、过程监管不足等，制约政策效能的充分发挥。为落实党的二十届四中全会关于“提高强农惠农富农政策效能”的部署，建议采取进一步健全财政支持体系、强化全过程管理、提升政策效能等措施，为农业农村高质量发展注入强劲动力。

关键词：强农惠农富农政策；中央财政；大专项+任务清单；理论逻辑

中图分类号：F320.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-9189(2026)01-0031-13

强农惠农富农政策是我国农业农村发展的重要制度保障，其形成与发展具有深厚的理论基础与清晰的历史逻辑。从历史演进脉络看，我国农业支持政策实现了从“汲取”到“反哺”的根本性转变[1]。党的十六届四中全会提出“两个趋向”的重要论断，标志着我国进入“工业反哺农业、城市支持农村”的发展新阶段[2]。党的十八大以来，我国逐步形成一套完整的、具有中国特色的“三农”政策体系，取得一系列重要的制度性成果，为农业农村发展提供有力保障。党的二十届三中全会通过的《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》，首次提出“完善强农惠农富农支持制度”，这是党中央立足新时代新征程、着眼破解“三农”难题、推进乡村全面振兴作出的重大战略部署。党的二十届四中全会进一步以中央会议形式对“完善强农惠农富农支持制度”进行系统谋划，标志着我国“三农”政策进入从“增量普惠”向“制度集成”升级的新时期。截至2025年10月，我国强农惠农富农政策涵盖9大类25项具体措施，覆盖耕地保护、产业发展、经营主体培育等关键环节，全方位农业支持保护体系基本建立。中央财政资金是各项强农惠农富农政策落地的核心保障。因此，本文从中央财政助农视角系统分析现行强农惠农富农支持政策的类型、理论逻辑和存在问题，并就政策效能提升提出针对性改进建议。

一、我国现行强农惠农富农支持政策类型

“十四五”以来，党中央陆续出台了一系列强农惠农富农政策，政策支持力度越来越大，惠及面、覆盖面越来越广，制度体系也越来越成熟完备。目前，我国强农惠农富农政策覆盖9大类25项具体措

*项目来源：研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“2035年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究”(23ZDA100)。

作者简介：王美桃，副研究员，研究方向：公共财政与社会保障、农业经济、中央部门预算管理等。

施，可归纳总结为强农政策、惠农政策、富农政策三类。实践中，上述三类政策在官方文件与预算科目中并非截然分开，而是将财政资金投入到“三位一体”的不同环节。

（一）强农政策：筑牢农业生产根基，强化产业发展动能

强农政策以提升农业综合生产能力和整体竞争力、筑牢国家粮食安全根基、推动产业升级为核心，通过基础设施建设、科技赋能、资源保护等精准发力，夯实农业现代化基础。2025年中央财政安排预算约8 820亿元，占支农资金总规模的42%左右。

1. 粮食安全保障类政策

粮食安全是强农政策的首要目标，旨在形成“藏粮于地、藏粮于技”双轮驱动的政策体系。一是实施耕地地力保护补贴，严守耕地红线。该政策由“三项补贴”（即种粮直补、农资综合补贴、良种补贴）改革合并而成，补贴对象为拥有耕地承包权的种地农民，2025年补贴资金通过“一卡通”直补到户，同时明确对改变耕地用途（如转为畜牧养殖场、设施农业用地）或抛荒一年以上的耕地取消补贴资格，从利益导向层面守护耕地红线[①]。二是实施小麦“一喷三防”补助，确保粮食种植保产增收。2022年4月，财政部首次下发16亿元农业生产救灾资金，支持22个省份实施“一喷三防”补贴政策，补贴对象为承担实施小麦“一喷三防”任务的专业化服务组织、种植大户、合作社等新型主体及农户，主要通过政府采购物资或直接资金补贴发放，重点解决病虫害防控、抗逆保产问题，直接助力提单产、增粒重[②]。三是通过生产者补贴与价格托底，保护种粮农民和粮食主产区积极性。为保障玉米、大豆、稻谷、棉花等实际生产者的种植收益，引导区域种植结构优化调整，健全粮食价格形成机制，中央财政陆续设立玉米和大豆生产者补贴、稻谷补贴、棉花目标价格补贴、产粮大县奖补等。

2. 农业基础设施与装备升级类政策

聚焦破解农业生产“硬件”瓶颈，提升机械化与规模化水平。一是农机购置与应用补贴。该项补贴始于2004年国家出台的农机具购置补贴政策，对购买列入国家支持目录的农机具，按不超过平均售价30%的比例给予补贴。根据《2024—2026年农机购置与应用补贴实施意见》（农办机〔2024〕3号）等有关规定，农机购置与应用补贴实行“自主购机、定额补贴、先购后补”模式直补到卡，对购买高性能播种机、智能高速插秧机等高端农业机械的农民或农业经营组织给予补贴。二是在耕地质量提升领域，推进高标准农田建设专项支持。自2004年中央一号文件首次提出“建设高标准基本农田”概念以来，中央财政累计投入超1.5万亿元，重点建设集中连片、旱涝保收的稳产高产田，建成后的高标准农田亩均粮食产能一般提高10%~20%[③]。根据《全国高标准农田建设规划（2021—2030年）》等有关规定，目标是到2030年力争累计建成高标准农田13.5亿亩、累计改造提升2.8亿亩，达到提高耕地的质量和产出能力、保障粮食稳产高产的战略目标。三是针对资源可持续利用，实施耕地轮作休耕补助。根据《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》，自2016年起我国在部分地区探索实行耕地轮作休耕制度试点，力争用3~5年时间，轮作试点500万亩、休耕试点116万亩、补助资金14.36亿元。截至2024年底，中央财政共支持西北寒旱地区轮作试点面积1 744万亩、休耕试点面积192万亩，逐步探索形成了有效的耕地轮作休耕技术模式、组织方式和政策框架[④]。

3. 农业科技与服务支持类政策

以科技赋能与社会化服务破解“谁来种地、怎么种好地”难题。一是农业生产社会化服务补助。根

① 资料来源于北京市人民政府：《北京市农业农村局、北京市财政局关于印发〈2025年北京市耕地地力保护补贴实施方案〉的函》（京政农函〔2025〕9号），参见https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202507/t20250704_4141510.html。

②《2025年小麦“一喷三防”补助政策实施方案》（农农发〔2024〕28号）。

③ 资料来源于农业农村部：《建好高标准农田 夯实粮食安全根基》，参见https://www.moa.gov.cn/gbzwfwqjd/xxdt/202304/t20230411_6425151.htm。

④ 资料来源于中国农业农村信息网：《关于政协第十四届全国委员会第三次会议第00702号（农业水利类056号）提案答复的摘要》（农办案〔2025〕5号），参见https://www.agri.cn/zx/hxgg/202509/t20250903_8764464.htm。

据《关于进一步推动农业社会化服务工作的通知》(农办财〔2024〕3号)等有关规定，围绕粮油等主要作物大面积单产提升及重要农产品生产，开展以农业生产托管为主的农业社会化服务，进一步引领小农户发展高质量现代农业。2025年中央财政安排此类补助资金120亿元。二是实施现代种业提升工程项目。2013年，原农业部会同财政部、中国农业发展银行发起设立现代种业发展基金，截至2025年6月已累计投资36.71亿元，带动社会资本投资超200亿元，支持种质资源保护、育种创新与制种基地建设，助力推动农作物良种覆盖率稳定在96%以上。同时，根据《种业振兴行动方案》《"十四五"现代种业提升工程建设规划》等有关规定，通过加强农业种质资源保护和利用、推进国家种业基地建设、加快绿色优质新品种选育和示范推广、推进种业服务信息化、做好救灾备荒种子储备管理和调用等工作，以科技创新破解种业发展瓶颈，实现到2030年种源安全自主可控。三是基层农技推广体系改革与建设项目资金。中央财政通过农业经营主体能力提升资金对基层农技推广体系改革和建设给予支持，年均投入超50亿元，助力地方稳定农技推广队伍、创新农技推广服务模式、强化农业科技成果转化应用等，为重要农产品稳产保供提供坚实的技术支撑。截至2025年11月底，我国已累计培养农业科技研发和推广人员近100万人，农业科技进步贡献率、农作物耕种收综合机械化率、农作物良种覆盖率、大田种植信息化率分别超过63%、75%、96%和26.4%，助力粮油等主要作物单产提升，为保障国家粮食安全、推动农业高质量发展贡献了科技力量[3]。

4. 现代农业经营体系培训类政策

通过支持规模化经营主体，带动小农户共享产业收益。一是在主体培育上，对符合条件的家庭农场、农民合作社给予财政奖补，支持其规范化发展。近年来，各地积极探索联农带农机制，大力培养发展龙头企业、农民专业合作社等新型农业经营主体。截至2025年11月底，全国已培育家庭农场近400万个，依法登记的农民合作社近221.2万家，逐步成为带动小农户融入现代农业、实现稳定增收的核心支撑力量[4]。二是在利益联结机制建设上，政策鼓励经营主体通过"订单收购+分红""土地流转+务工"等模式联农带农，中央财政对联农带农成效显著的主体给予优先支持。如中央财政每年投入专项资金用于高素质农民培育工程，重点培育农业职业经理人、农村电商带头人等新型人才，提升农民创业就业能力。

(二)惠农政策：聚焦改善农民生产生活条件，增强农业抗风险能力

惠农政策以直接福利供给、风险化解、公共服务升级为核心，通过直接补贴与风险保障，切实增强农民获得感。2025年中央财政安排预算约6 300亿元，约占支农资金规模的30%左右。

1. 生产生活成本减负类政策

针对农业生产高成本痛点，实施精准补贴与保障。一是在种植模式创新支持上，实施大豆玉米带状复合种植补贴。根据《关于做好2025年轮作休耕、油菜生产和带状复合种植推广工作的通知》(农办农〔2025〕13号)等有关规定，对承担大豆玉米带状复合种植任务的实际经营主体(如农户、农民专业合作社)进行补助，专门用于弥补种植主体在播种、施肥、打药、收获等环节增加的成本，鼓励规模种植户参与技术示范推广，加快本土化技术推广。二是在农资成本对冲方面，建立临时补贴联动机制，如针对化肥价格上涨等突发情况，中央财政及时追加农资综合补贴，直接缓解生产投入压力。如农业农村部、财政部实施的农业生产托管试点能够降低生产成本350元左右/亩，提高亩产10%~15%，服务主体还能够获得相应收益[5]。三是实施草原生态保护补助奖励政策。2011—2025年，中央财政累计投入草原补奖资金总额远超2 300亿元，已持续在13个主要牧区省份及新疆生产建设兵团和北大荒农垦集团的657个县实施草原禁牧补助与草畜平衡奖励，补贴资金惠及超过1 200万农牧民；同时支持河北、陕西等省份推进生产转型，兼顾生态保护与牧民生计保障[6]。

2. 风险防控与保障类政策

构建“保险+补助”的风险缓冲机制，降低农业生产经营不确定性。一是农业保险保费补贴。中央和地方财政对农户参保给予大部分保费补贴（通常比例在70%~80%），覆盖种植业、养殖业、林业3类16个大宗农产品。2016年出台的《中央财政农业保险保险费补贴管理办法》，对农业保险保费补贴作出明确规定：种植业在省级财政至少补贴25%的基础上，中央财政补贴比例根据区域差异区分设置，其中东部地区种植业补贴35%、养殖业补贴40%，中西部和东北地区分别提高至45%、50%等。在核心粮食作物保障上，稻谷、小麦、玉米三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险实现全国覆盖，大豆完全成本保险覆盖所有省份，从“保物化成本”向“保完全成本、保收入”升级。此外，中央财政每年安排专项资金，通过以奖代补支持地方优势特色农产品保险，填补特色产业风险保障空白。二是中央财政支持构建并持续提升全国农业信贷担保体系。根据党中央、国务院决策部署，自2016年以来，中央财政通过对各级农业信贷担保机构的资本金注资以及对省级农担公司的担保费补助、业务奖补等，保障农担项目综合融资成本基本控制在8%以下，为助力全面实施乡村振兴战略提供更加有力的支撑。此外，《国家金融监督管理总局办公厅关于扎实做好2025年“三农”金融工作的通知》（金办发〔2025〕44号）等文件明确，要持续提升金融服务“三农”质效，加力提升涉农保险保障水平。

3. 公共服务均等化类政策

推动城乡公共服务资源下沉，改善农村生产生活条件。一是在基础设施配套方面，中央财政资金支持农村道路、饮水安全、电网升级等项目，旨在实现99.7%的行政村通公路、通电、通电话，基本解决农村饮水安全问题。“十四五”以来，行政村5G通达率超过90%，95%以上村卫生室纳入医保。二是在公共服务提升领域，加大农村教育、医疗投入，2025年中央财政安排农村教育预算达3 781.5亿元、医疗支出预算达2 048.2亿元，推动义务教育“两免一补”、新型农村合作医疗全覆盖。三是农村人居环境整治支持政策。2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案（2021—2025年）》，明确提出农村生活垃圾污水治理、农村厕所革命和村容村貌提升等重点任务，覆盖90%以上的行政村，直接改善农民生活品质。“十四五”以来，中央财政累计安排农村环境整治资金196亿元，其中2025年安排40亿元[⑤]。在各级财政的有力支持下，我国农村基础设施与公共服务水平显著提升[7]。

（三）富农政策：拓宽农民增收渠道，激发农业农村内生发展活力

富农政策以拓展增收空间、培育发展动能为核心，通过要素激活、产业融合等路径，推动农民收入持续增长。2025年中央财政安排预算约5 880亿元，占支农资金总规模的28%左右。

1. 要素激活与利益保障类政策

释放农村资源价值，拓宽财产性收入与转移性收入渠道。一是在土地要素改革方面，完善农村土地流转服务体系，财政资金支持建立县乡两级流转市场，鼓励农户通过土地经营权流转获得稳定收益，推动财产性收入占比从2012年的2.4%提升至2025年的8.7%。二是在金融支持方面，中央财政对农业信贷担保机构给予风险补偿，将担保费率降至1%以下，引导金融机构投放涉农贷款超53万亿元，破解新型经营主体融资难题。三是在脱贫攻坚与乡村振兴衔接领域，2025年中央财政衔接推进乡村振兴补助资金达1 770亿元，重点支持脱贫地区发展特色产业、吸纳就业，确保农村低收入群体收入稳定增长。

2. 产业融合发展类政策

打破“农业只产初级产品”的局限，延伸产业链价值。一是中央财政通过农业产业融合发展资金定向发力，以项目化、清单化方式支持现代农业产业园、优势特色产业集群、农业产业强镇“三位一体”建设，构建起乡村产业集聚发展的核心载体。如在现代农业产业园建设方面，农业农村部、财政部自

⑤《关于政协第十四届全国委员会第三次会议第03229号（城乡建设类074号）提案答复》（农办案〔2025〕159号）。

2017年起联合推进国家层面创建工作，截至2024年底累计批准建设400个国家现代农业产业园，各地同步创建省市县三级产业园3 189个⑥。上述三类载体协同发力，有效推动人才、资本、科技等现代要素向农村集聚，截至2024年底国家级现代产业园累计吸纳1 000余万人就近就业，园区内农民年人均可支配收入达2.3万元，成为农民分享产业增值收益的重要平台。二是在新业态方面，中央财政围绕农村电商基础设施补短板、流通体系提质、服务能力升级持续加大投入，截至2025年底累计安排专项资金超200亿元，重点通过县域商业建设行动、电子商务进农村综合示范等项目，系统性完善农村电商发展硬件支撑与服务网络。随着“数商兴农”政策深化与基础设施完善，农村电商市场规模持续扩容，2025年全国农村网络零售额达3.7万亿元，年复合增长率保持在15%以上，其中农产品网络零售额1.25万亿元、工业品网络零售额1.95万亿元，农村电商对农村消费增长的贡献率已超过35%，成为激活乡村消费潜力、拓宽农民增收渠道的重要引擎⑦。三是深化落实休闲农业和乡村旅游发展政策。自2015年起，原农业部联合财政部、国家发展改革委等陆续出台了《关于积极开发农业多种功能 大力促进休闲农业发展的通知》（农加发〔2015〕5号）、《全国乡村产业发展规划（2020—2025年）》等有关文件，推动大力发展休闲农业和乡村旅游，推进农业与旅游、教育、文化、健康养老等产业深度融合，助力实现农业增效、农民增收、农村增绿等目标。据携程集团发布的《2024年乡村旅游振兴白皮书》，2024年我国乡村旅游接待游客近30亿人次，带动就业人数超过1 200万人，产值突破9 000亿元，农旅融合不仅带动了产业链延伸，更成为传承农耕文化、促进城乡要素流动的核心载体。

二、强农惠农富农支持政策的理论逻辑

我国现行强农惠农富农支持政策体系的建立与完善，植根于深厚的理论逻辑，并在实践中不断得到验证和发展。具体而言，强农惠农富农支持政策是通过政府“有形之手”的主动干预，弥补市场“无形之手”在农业农村领域的“双重失灵”，克服农业的天然弱质性和国民经济结构转型带来的系统性冲击，最终实现粮食安全、农民生计和农业现代化发展的多元平衡。

（一）弥补农业弱质性与市场失灵，筑牢产业发展根基

农业作为国民经济的基础产业，具有显著的公共产品属性、正外部性和高风险性，这决定了单纯依靠市场机制难以实现资源的有效配置和农业的可持续发展[8]。强农惠农富农政策通过政府干预弥补市场缺陷以增进社会整体福利，其逻辑契合公共产品供给和风险防控理论。首先，农村地区的交通、水利、教育、医疗、金融等基础设施和服务具有显著的非排他性和非竞争性，属于公共产品或准公共产品，市场机制难以有效供给[9]。如高标准农田、乡村水利等准公共产品私人投资意愿低，财政投入此类建设可降低农业生产的基础成本，提升农业综合生产能力。截至2024年底，我国累计建成高标准农田超过10亿亩，建成各类田间灌排渠道1 000多万公里，农田抗灾减灾能力明显提升，为全国粮食丰产增产提供了重要支撑⑧。其次，农业具有自然风险高、生产周期长、需求弹性低、供给调整滞后等显著特点，导致其在完全市场机制下易出现价格剧烈波动、收益不稳定、“谷贱伤农”等问题。然而，市场化的商业保险因成本高、赔付不确性大而难以覆盖，需要政府主导的农业保险保费补贴、最低收购价等政策，构建农业生产风险兜底和收益保障机制。根据《关于在粮食主产省开展农业大灾保险试点的通知》（财金〔2017〕43号），我国于2017年4月起在河北、山东等13个粮食主产省选择200个

⑥ 资料来源于农业农村部：《高质量建设现代农业产业园示范引领农业现代化——就国家现代农业产业园建设有关问题答记者问》，参见https://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202101/t20210109_6359699.htm。

⑦ 资料来源于中国政府网：《商务部流通发展司负责人谈2025年1—3月我国批发和零售业发展情况》，参见https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202504/content_7020294.htm。

⑧ 资料来源于新华社：《提升10%！高标准农田建设对保障粮食产量成效显著》，参见https://www.gov.cn/zhengce/202502/content_7005358.htm。

产粮大县，面向适度规模经营农户开展农业大灾保险试点，保障范围覆盖种子、化肥等直接物化成本和地租成本。目前，中央财政对三大主粮完全成本保险和种植收入提供高达45%的保费补贴等，解决市场无法有效提供农业风险保障的问题，降低了农户风险损失，稳定了农业生产预期⑨。此外，粮食最低收购价政策有利于避免“谷贱伤农”的极端风险，为农民提供了“托底”价格，如2025年小麦最低收购价较往年每斤提高0.02元⑩，稳定了粮食生产者收益底线。最后，政府通过设立专项资金支持基层农技推广体系改革、高素质农民培育等，有利于规避农业技术推广信息不对称及小农户获取和应用现代农业技术能力有限等现实问题，助力全要素生产率稳步提升。

（二）强化利益激励与成本对冲，激活主体内生动力

农业经营主体的生产决策遵循成本—收益的理性判断。强农惠农富农支持政策体系的核心理论逻辑是：通过一系列精巧的利益导向和风险分担机制，系统性改变农业生产者（包括小农户、家庭农场、合作社、农业企业等）面临的成本—效益结构，使其从事国家战略所鼓励的农业生产活动（如种植粮食、采用新技术、保护耕地）的预期收益显著增加、预期风险和成本显著降低，从而自发、主动地优化资源配置和行为决策，最终实现个人理性与集体（国家）目标的激励相容。具体来看，一是冲减农业生产要素成本。针对种子、化肥、农药等农资市场价格波动及土地、劳动力投入成本上浮等客观因素，各级财政通过直接补贴等形式降低农户经营负担。例如耕地地力保护补贴、农机购置补贴、农作物良种补贴等政策，可直接冲减生产要素成本。再如大豆玉米带状复合种植补助，弥补了新种植模式下额外增加的播种、打药等人工与物资成本，并根据生产地区差异设置每亩补贴标准，有利于激励农户采用高产种植模式。二是冲减农业技术应用成本。各级财政通过专项补贴降低新型技术与装备的应用成本，助力农业现代化转型中的技术推广。例如农机购置补贴重点支持精准植保机械、智能高速插秧机等高端装备，采用“先购后补”模式直补到农户“一卡通”上，积极推动我国农业综合机械化率稳步提升。再如农业社会化服务补助向农民合作社等新型农业经营主体倾斜，补齐粮食精量播种、病虫害统防统治等短板，降低小农户单独采用先进技术的成本。三是强化基础设施共建共享。通过政府投资撬动社会资本，降低经营主体基础设施投入成本。例如现代设施建设农业贷款贴息奖补政策，各级财政部门对经营主体为建设连栋温室、植物工厂、养殖场等设施农业项目所申请的贷款，给予适当的利息补贴，吸引社会资本进入设施农业领域，形成“政府补贴+社会投资”的协同模式。

（三）引导要素优化配置，推动农业农村高质量转型

庇古在其代表作《福利经济学》中提出，当市场因外部性或垄断等原因资源配置失衡时，政府应通过财政手段进行干预，以纠正市场失灵并实现资源最优配置[10]。党的二十届三中全会通过的《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》，明确提出完善要素向农业农村倾斜的制度安排。实践中，强农惠农富农支持政策就是通过制度设计与政府激励，推动要素双向流动，破解农村要素外流、配置低效的难题，推动农业从粗放发展向高质高效转型。具体来看，一是在人才与资金要素上，通过实施“三支一扶”计划、西部计划、农村订单定向医学生免费培养、高素质农民培养计划等政策，吸引大中专毕业生、科技人员、退伍军人等返乡入乡创业就业；鼓励各类社会资本通过“公司+合作社+农户”等模式投资适合产业化、规模化经营的农业项目，延长农业产业链，整县制推进农村一二三产业融合发展，让要素价值在乡村得到充分释放。二是在土地要素上，通过耕地轮作休耕补助引导

⑨ 资料来源于中华人民共和国中央人民政府：《关于在全国全面实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策的通知》（财金〔2024〕45号），参见https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202405/content_6952698.htm。

⑩ 资料来源于国家粮食和物资储备局：《托市收购稳定夏粮市场》，参见https://sousuo.lswz.gov.cn/html/mtsy2025year/2025-07/10/content_289168.shtml。

种植结构优化、探索通过土地“三权分置”改革促进土地适度规模经营等，提升土地利用效率。同时，通过完善农村土地承包关系、强化宅基地确权登记管理、推进农村集体经营性建设用地入市等改革，盘活用好农村闲置资源资产，赋予农民充分的财产权益。三是在技术要素上，财政每年安排专项资金支持实施种业振兴行动、强化农业科技推广、发展智慧农业等，以科技创新驱动农业高质量发展，实现藏粮于技并将先进适用技术送到田间地头，提高农业生产的精准化、智能化水平。2025年中央财政安排农业科技专项经费120亿元，较上年增长15%，重点支持种业振兴与智慧农业。

（四）打破城乡二元结构，推进城乡融合与共同富裕

阿玛蒂亚·森等学者认为，发展的本质是扩展人类可行能力的自由[11]。城乡二元结构会导致城乡居民在就业机会、居住环境和公共产品获得等方面的可行能力差距。为处理好工农关系、城乡关系，党的二十届三中全会明确提出“完善城乡融合发展体制机制”，并强调通过“完善承包地经营权流转价格形成机制”“完善强农惠农富农支持制度”等系统战略部署，构筑起新型工农城乡关系的顶层设计⑪。在新时代新征程背景下，完善城乡融合发展体制机制是顺应人民群众对美好生活的向往、扎实推进共同富裕的战略举措，也是补上农业农村短板、建设农业强国的必然选择[12]。当前，在公共服务领域，各级政府通过实施基础设施一体化、县域医疗卫生共同体、义务教育集团化办学、城乡居民基本养老保险全国统筹等政策措施，助推形成县域内城乡基本公共服务均等化局面。“十四五”时期，我国农村公路总里程超过464万公里、行政村5G通达率超过90%；我国已在2 199个县（市、区）开展紧密型县域医疗共同体建设，纳入医保的村卫生组织超过95%；农村互助性养老服务设施、农村敬老院累计建设分别超过14万个、1.6万家等，农村基础设施完备度、公共服务便利度不断提高[13]。在此基础上，城乡居民收入差距逐步缩小，截至2024年底，农村居民人均可支配收入达到23 119元，城乡居民收入比由2020年的2.56∶1降至2024年的2.34∶1，推动全体人民共同富裕取得实质性进展⑪。

（五）强化政策协同联动，放大系统集成效能

基于强农惠农富农政策的系统协同理论，实现从“撒胡椒面”式的分散投入转向“握指成拳”的系统集成，形成政策协同合力，放大政策的乘数效应。具体如下：一是强化政策工具协同。通过最低收购价、耕地地力保护补贴、农业保险等政策工具的互补衔接，构建“收益有底线、成本可控制、风险有兜底”的稳定机制，有效稳定农民收益预期。同时，撬动金融“活水”，助力乡村全面振兴。例如，2024年中央财政拨付农业保险保费补贴547亿元，支持我国农业保险保费规模达1 521亿元，同比增长6%；为1.47万亿户农户提供风险保障超5万亿元，缓解了粮食生产主体面临的风险，也保障了粮食安全[14]。二是创新推广“大专项+任务清单”管理模式，推动“一类事一类办”。一方面，自2017年起财政部会同原农业部将中央财政涉农资金打包为农业生产发展资金、农业资源及生态保护补助资金、动物防疫等补助经费、农田建设补助资金等“大专项”，并在“大专项”下设置支出方向，按照核心绩效目标实行任务清单管理。地方在完成任务清单的前提下，可在大专项内自主安排资金具体用途，实现“自上而下”目标管控与“自下而上”实际需求的结合，解决涉农资金使用分散、“供需错配”等问题。另一方面，根据《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》（国办发〔2016〕22号）等有关规定，允许832个脱贫县级政府根据本地实际，将目标相近、方向类同的中央和省级涉农资金“打捆”使用，集中力量办大事，提高资金使用效益。三是通过区域协同破解发展不平衡问题。针对农村地域辽阔、资源禀赋差异大的特点，强化主产区与产销区、片区与单村联动。如政策通过财政转移支付、跨区域合作等方式，加大对粮食主产区的利益补偿，平衡主产区与产销区利益，避免“种粮多、收益少”的失衡现象。再如通过打破行政村行政壁垒，破解单村发展“小散弱”问题，实

⑪ 资料来源于新华社：《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》，参见http://www.scio.gov.cn/zdgz/jj/202407/t20240722_855895.html。

现“资源整合—产业互补—收益共享”的协同效应。

综上所述，我国强农惠农富农政策发挥效用的理论逻辑是一个多层级、系统性框架，其以保障战略性公共产品为目标，通过微观激励相容机制调动生产者积极性，通过中观要素升级投资夯实产业基础，最终服务于宏观层面平稳实现结构转型和共同富裕的战略意图。

三、强农惠农富农政策实施成效：中央财政资金驱动的多维突破

中央财政资金作为政策落地的核心保障，在强农惠农富农政策体系中发挥着基础性、支撑性作用。数据显示，全国一般公共预算农林水事务支出规模从2012年的1.23万亿元增至2024年的2.7万亿元（见图1），年均增速达9.8%，为政策有效实施提供了稳固“压舱石”与持续“动力源”。在中央财政资金的持续投入与精准引导下，强农惠农富农政策取得显著成效，农业生产力、农村发展面貌、农民生活水平实现历史性提升。

（一）中央财政支农资金投入规模持续扩大，成为政策实施核心支撑

中央财政支农投入保持稳定增长态势。一是2003—2012年，中央财政累计安排“三农”支出约6万亿元，年均增幅超20%，为赢得“三农”发展黄金期作出了重要贡献⑫。其间，国家出台了一系列重大支农惠农政策，在坚持“多予少取放活”的原则下，公共财政资源配置不断向农业农村发展倾斜[15]。二是2014—2016年，全国一般公共预算农林水事务支出从1.4万亿元增加到1.8万亿元，年均增速超10%（见图1），促进农业农村经济运行稳中向好。三是2016—2019年，全国一般公共预算累计安排农业农村相关支出6.07万亿元，年均增长8.8%，为实施乡村振兴战略提供了有力支撑[16]。2016年以来，中央财政围绕“补短板、调结构、转方式、促改革”，优化农业生产布局，促进农业可持续发展，支持打赢脱贫攻坚战，增强农业农村发展活力，着力推动农业供给侧结构性改革取得积极进展⑬。四是“十四五”以来，我国持续加大农业农村领域财政投入力度，全国一般公共预算农林水事务支出累计超10.8万亿元，土地出让收入用于农业农村的比例持续稳定在10%以上。同时，中央财政专门设立衔接推进乡村振兴补助资金，规模从2021年的1 565亿元提升至2025年的1 770亿元，五年累计安排资金达8 505亿元，较“十三五”时期增幅达60%，为巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴提供了资金保障[17]。

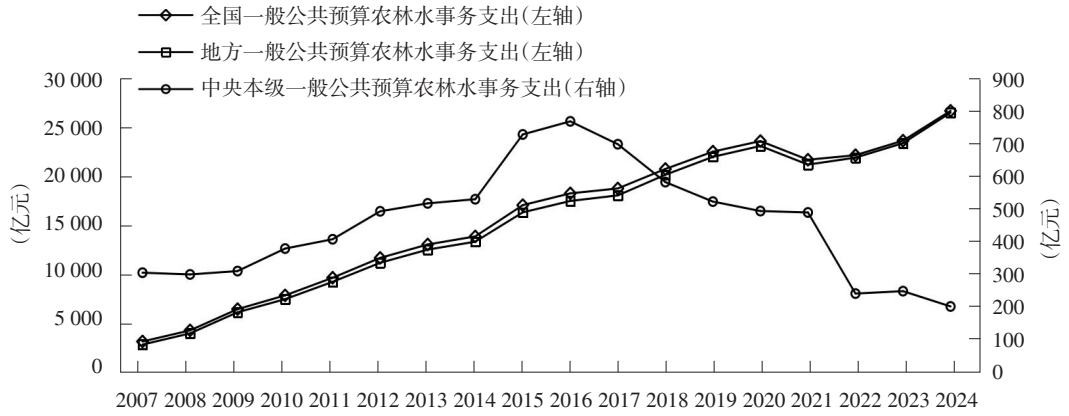


图1　全国一般公共预算农林水事务支出变动趋势

资料来源：国家统计局官网数据整理所得。

⑫ 资料来源于共产党员网：《中央“三农”投入十年超6万亿元》，参见https://www.12371.cn/2012/10/29/ARTI1351455964452677.shtml。

⑬ 资料来源于晋中市财政局：《农业供给侧改革与“三农”财政政策：中央财政支持农业供给侧结构性改革情况》，参见https://czj.sxjz.gov.cn/xxgk/fdzdgknr/gzdt12/czyj20czj/content_117285。

（二）粮食安全保障能力显著增强，农业综合生产能力稳步提升

中央财政资金聚焦“藏粮于地、藏粮于技”。一是粮食综合生产能力持续提升，为国家粮食安全筑牢“压舱石”。在连续9年稳定在1.3万亿斤以上的基础上，2024年我国粮食总产量首次迈上1.4万亿斤新台阶，人均粮食占有量达到500公斤，高于国际公认的人均400公斤粮食安全线，守住了“谷物基本自给、口粮绝对安全”的战略底线[18]。二是农业科技创新与应用持续突破，为生产能力提升注入核心动能。党的十八大以来，我国农业科技创新成果取得重大突破，2012—2025年农业科技进步贡献率从54.5%上升至63.5%，农业主推技术到位率达99.6%，为农业高质量发展和农业现代化提供了有力支撑。科技赋能推动了“汗水农业”向“智慧农业”的转变。如“十四五”期间中央财政累计投入超过7 000亿元，建成高标准农田10亿亩，亩均粮食产能一般提高10%~20%[19]，为保障粮食和重要农产品稳定安全供给提供了基础支撑。再如，“十四五”期间已安排1 000亿元资金，用于支持制种大县奖励、种子资源库建设、育种制种等各类种业振兴行动，推进现代种业高质量发展。目前，我国种源安全水平稳步提升，农作物自主选育品种占比95%以上，畜禽、水产国产种源市场占有率分别超80%和85%[20]。三是农业生产结构逐步优化。通过优化种植结构，特别是通过国家大豆和油料产能提升工程、玉米大豆带状复合种植等，大豆种植面积显著增加。截至2024年底，我国大豆产量达到2 065万吨、自给率比2020年提高4%；油料作物产量3 978.7万吨、自给率比2020年提高5%。

（三）农业生态保障体系逐步构建，农村人居环境整治成效显著

中央财政通过专项资金引导、补贴政策激励、示范项目带动等多元举措，从生产方式优化、污染源头治理、人居环境提质三大维度构建全方位生态保障体系，推动农业农村发展从“量的增长”向“质的提升”转型。具体如下：一是财政赋能农业生产绿色转型，筑牢生态发展根基。根据财政部官网统计数据，2014—2024年中央财政累计投入农业生态资源保护资金2 900亿元，推动秸秆综合利用率从60%提升至88%，农膜回收率从40%提升至85%，畜禽粪污资源化利用率达80%以上[7]。二是基于东北黑土地保护性耕作行动计划，实现“藏粮于地”，推动耕地质量提升。2015—2024年中央财政累计投入191亿元，支持东北四省区实施黑土地保护性耕作4.06亿亩次，带动黑土区耕地质量提升1~2个等级，耕地土壤有机质含量年均提高0.1个百分点。以吉林省为例，“十四五”期间全省耕地平均耕层厚度增加0.68厘米、达到20.58厘米，土壤有机质平均含量提升1.44克/千克、达到26.88克/千克，耕地质量平均等级提高0.07等、达到4.44等，为粮食持续稳产增产奠定坚实基础[21]。三是财政发力农业面源污染治理，守护农村生态底线。2018年至今，中央财政累计下达用于长江经济带相关省份开展农业面源污染治理以及农村生活污水垃圾和黑臭水体治理的资金超300亿元，积极推动相关区域生态环境保护和污染治理，助力90%以上的重点流域水质达到优良水平。四是财政支持农村人居环境提质，打造宜居和美乡村。“十四五”期间，我国农村人居环境整治提升成效明显，人居环境舒适度不断提高，农村卫生厕所普及率、生活污水治理（控制）率和行政村生活垃圾处理率分别超过76%、45%和90%，助力“绿水青山就是金山银山”理念在农村落地生根[22]。

（四）农村产业活力显著提升，乡村振兴基础不断夯实

中央财政产业扶持资金推动农业从“生产导向”向“全产业链”转型。一是乡村产业振兴质效基础不断夯实。通过实施促进农产品加工业发展三年行动，2024年全国规模以上农产品加工企业超10万家，实现主营业务收入17.99万亿元，主要农产品加工转化率达到75%。“十四五”期间，中央财政支持各地建设国家级优势特色产业集群210个、现代农业产业园250个、农业产业强镇项目1 098个，带动乡村特色产业产值超10万亿元。二是农业新产业新业态蓬勃发展。“十四五”期间，全国农村电商、乡村旅游、休闲农业等新业态快速发展，逐渐成为农村繁荣、农民富裕的新兴支柱产业。中央财政累计投入超200亿元用于农村电商基础设施建设，2025年农村网络零售额达3.8万亿元，乡村旅游接待人次超30亿人次，农村一二三产业融合发展格局初步形成。三是新型农业经营主体快速发展。“十四

五”期间，中央财政通过农业相关转移支付支持新型农业经营主体发展，已累计培育农民合作社、家庭农场分别超200万家、400万个，激活农村发展活力。根据农业农村部2025年7月公布数据，全国已有超110万个经营主体开展社会化服务，通过“耕、种、防、收”全环节托管实现农业适度规模经营。在供销系统内，仅湖北一省2024年就实现农业社会化服务规模超1亿亩次，土地全托管面积近1 600万亩，有效保障了粮食稳产增产。截至2024年11月，全国832个脱贫县均培育形成2~3个主导产业，总产值超过1.7万亿元，近3/4的脱贫人口与新型农业经营主体建立了利益联结机制[23]。

（五）农村居民收入持续增长，城乡收入差距逐步缩小

中央财政通过直接补贴、风险保障、公共服务和基础设施投入四位一体的支持体系，不仅直接增加了农村居民的转移性和经营性收入，更通过制度性安排提升了其发展能力和抗风险韧性。具体表现见表1：一是农村居民收入规模持续上升，与城镇居民收入差距逐步收窄。2003—2024年，农村居民人均可支配收入规模从2 622元增至23 119元，年均增速达11%，连续17年超过城镇居民收入增速。同时，城乡居民人均收入比也从2003年的3.23∶1稳步降至2024年的2.34∶1，城乡差距持续缩小。二是农村居民收入结构持续优化。2005—2024年农村居民可支配收入中工资性收入、财产性收入、转移性收入占比分别从2005年的34.0%、2.2%、6.5%提升至2024年的42.9%、2.5%和21.2%，农村居民收入来源从依赖经营性收入转向多元并举，抗风险能力增强。三是中央财政通过将各类农业补贴（如耕地地力保护、农机购置补贴）资金精准发放至农户手中，显著增加其转移支付收入。在涉农转移支付政策的支持下，2024年底农村居民人均财政转移性净收入4 895元，占农村居民人均可支配收入的21.2%，其中中央财政贡献占比超过70%，是农村居民人均收入增长的重要贡献因素。如2024年中央财政安排耕地地力保护补贴1 205亿元，覆盖近2亿农户，户均约600元。四是中央财政通过持续深化农村改革，激活财产性收入的巨大潜力。截至2025年4月，我国已建立乡村组三级集体经济组织近103万个，清查核实集体资产10.1万亿元（含土地等资源型资产），推动“资源变资产、资金变股金、农民变股东”，促进了乡村振兴和农民增收。

表1　我国城乡居民可支配收入规模及其构成

年份	城镇居民人均可支配收入（元）	农村居民人均可支配收入（元）					城乡居民人均收入比
		合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	财政转移性净收入	
2003	8 472	2 622					3.23
2004	9 422	2 936					3.21
2005	10 382	3 370	1 147	1 931	73	219	3.08
2006	11 620	3 731	1 336	2 030	81	284	3.11
2007	13 603	4 327	1 543	2 315	100	368	3.14
2008	15 549	4 999	1 766	2 556	112	565	3.11
2009	16 901	5 435	1 940	2 643	122	729	3.11
2010	18 779	6 272	2 278	2 978	144	873	2.99
2011	21 427	7 394	2 734	3 367	157	1 136	2.90
2012	24 127	8 389	3 123	3 660	165	1 441	2.88
2013	26 467	9 430	3 653	3 935	195	1 648	2.81
2014	28 844	10 489	4 152	4 237	222	1 877	2.75
2015	31 195	11 422	4 600	4 504	252	2 066	2.73
2016	33 616	12 363	5 022	4 741	272	2 328	2.72
2017	36 396	13 432	5 498	5 028	303	2 603	2.71
2018	39 251	14 617	5 996	5 358	342	2 920	2.69
2019	42 359	16 021	6 583	5 762	377	3 298	2.64

续表1

年份	城镇居民人均可支配收入(元)	农村居民人均可支配收入(元)					城乡居民人均收入比
		合计	工资性收入	经营性收入	财产净收入	财政转移性净收入	
2020	43 834	17 131	6 974	6 077	419	3 661	2.56
2021	47 412	18 931	7 958	6 566	469	3 937	2.50
2022	49 283	20 133	8 449	6 972	509	4 203	2.45
2023	51 821	21 691	9 163	7 431	540	4 557	2.39
2024	54 188	23 119	9 799	7 845	580	4 895	2.34

注：表中数据由国家统计局官网统计数据整理所得。

四、强农惠农富农支持政策的路径优化建议：基于党的二十届四中全会精神的财政视角

如上所述，近年来我国强农惠农富农政策正从“增量支持”向“提质增效”转型，从“单点突破”向“系统集成”升级。但是，当前“三农”问题日益呈现复杂性、交织性与系统性特征，单一政策工具难以应对多重目标(如粮食安全、农民增收、生态保护、乡村治理)，必须打破部门分割、政策碎片化、资源分散化的传统模式，推动财政、金融、产业、土地、社保等政策在目标、工具、执行和评估层面深度融合，从而最大化政策整体效能。根据党的二十届四中全会精神，提高强农惠农富农政策效能既是发展之要，也是民生所向。基于此，针对现行强农惠农富农政策执行过程中面临的资金使用效率不高、过程监管不力、部门协调不畅、资源配置不均等问题，从健全财政支持体系、强化全过程管理、完善管理体制机制三个维度提出优化建议。

(一)健全财政支持体系，夯实资金保障根基

一是优化财政投入结构，提升资金配置精准性。聚焦粮食生产、乡村振兴等民生刚需，投向农业新质生产力等重点领域。例如，将财政资金向粮食、生猪、种业等关键领域倾斜，健全投入稳定增长机制。可考虑通过设立种业创新专项基金，每年投入一定资金，聚焦玉米、大豆等“卡脖子”品种育种联合攻关，对国家级制种大县生产主体给予200~400元/亩补贴，保障良种供给。再如，精准对接小农户与新型主体需求，可在农业生产发展资金中设立不少于25%的小农户支持资金，重点可用于农业社会化服务补助，对服务小农户的主体按服务面积给予适度补贴；对家庭农场、农民合作社规范化建设给予一次性奖补，鼓励地方财政配套资金不低于50%。二是进一步创新财政补贴方式，增强政策导向有效性。推动相关补贴与实际种植行为挂钩，破解耕地地力保护补贴等部分普惠性补贴“种与不种都得补”的困境，避免撂荒地仍享受补贴，充分激励实际种粮主体种粮的积极性。此外，可适度对采用绿色生产技术、参与社会化服务的主体提高补贴比例，将补贴发放基准与其实际种植行为挂钩，避免盲目扶持“大优强”主体，易挤出中小农业经营主体，损害公共利益。同时，要动态调整现有政策补贴标准，并建立补贴标准与市场价格、农资成本的联动机制。三是构建多元投入机制，强化资金保障可持续性。强化“大专项+任务清单”管理模式，进一步深化推进涉农资金统筹整合力度，在确保中央财政资金合理合规使用的前提下，赋予地方更大自主权。同时，通过设立政府引导基金或创新投融资模式，积极引导社会资本参与涉农项目，拓宽资金来源渠道。

(二)强化全过程管理，提升政策效能

一是全面嵌入预算管理一体化系统，实现资金流与业务流同步监管。评审评价过程中发现，现有强农惠农富农政策资金分散在农业农村部、住房和城乡建设部等多个部门和层级，中央层面很难实时掌握资金去向和实际用途。基于此，可考虑在预算管理一体化系统中设置农业项目专属模块，关联项

目库、绩效目标、受益对象、指标下达、支付申请等字段，力争确保每一笔资金及时精准落地。二是建立“红黄蓝”动态预警机制，强化执行过程纠偏。根据各项政策资金管理等有关规定，结合涉农项目预算绩效管理“双监控”指标落实情况，实现自动触发“红黄蓝”分级预警机制：当资金下达超过资金管理办法规定时限未分配时，启动蓝色预警；当项目执行率连续2个月低于序时进度，启动黄色预警；当同一项目资金用途变更超过2次、受益对象异常集中、存在大额现金支付等情况时，则启动红色预警。三是强化绩效闭环管理，提升过程管理实效。一方面，强化涉农政策各层级主管部门的绩效自评，避免绩效自评流于形式，提升资金使用的规范性、补贴发放的及时性和受益对象的公平性。同时，要进一步细化县级层面的政策/项目绩效目标，为运行监控和结果评价提供科学合理的基准。另一方面，硬化“绩效评价结果”与预算安排、政策调整等挂钩。进一步完善“县级自评—省级复核—中央抽评”三级评价机制，并将绩效评价结果与下一年度预算安排直接挂钩。同时，要将绩效结果作为政策调整的重要依据，将绩效不佳的政策及时优化或退出。

（三）完善管理体制机制，增强发展可持续性

一是重构资金配置机制，实现从“被动分配”到“竞争与零基”。一方面，要将“零基预算”改革理念引入涉农支出项目/政策，打破支出固化，根据“十五五”时期国家乡村振兴战略和各地实际需求重新审核、测算和安排所有涉农项目资金。另一方面，要推动“拨改投”改革试点，针对农业科技创新、优势产业集群等适用领域，可考虑将部分无偿补助资金转为政府投资基金，以股权投资方式支持，通过市场化运作实现财政资金的“滚动增值”和良性循环。二是进一步明确各级政府权责，从“职责模糊”到“权责清晰、财力协同”。一方面，对现行涉农项目/政策按受益范围做好分级管理，进一步明确中央与地方财政支农责任划分。目前，国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）已覆盖部分领域，但仍需向农业生产、生态治理等领域延伸。另一方面，探索粮食产销区省际横向利益补偿机制，按粮食调出量对主产省给予适当补偿，形成“输出粮食—获得补偿—提升产能”的良性循环。三是健全跨部门协同与信息共享制度，打破“条块分割”。目前，涉农资金分属于财政、农业农村、发改、水利、林草等十余个部门，“九龙治水”易导致重复投入或覆盖盲区。为此，建议通过顶层设计，在保障数据安全的基础上，打通各有关部委的涉农数据报送平台，推行“一个农户、一个编码、一套档案”，实现补贴、信贷、保险、培训等政策精准匹配。

参考文献

[1] 唐园结, 孙林. 黄金十年——党的十六大以来强农惠农富农政策轨迹[M]. 北京: 中国农业出版社, 2012.

[2] 张瑞敏. 中国共产党反贫困实践研究(1978—2018)[M]. 北京: 人民出版社, 2020.

[3] 韩俊. 锚定建设农业强国目标 加快实现高水平农业科技自立自强[J]. 中国农村科技, 2025(3): 6-9.

[4] 韩博. 联农带农闯出乡村振兴路[N]. 经济日报, 2025-11-15(005).

[5] 孔祥智. 完善强农惠农富农支持制度[N]. 农民日报, 2024-07-29(003).

[6] 于康震. 全力为祖国“守好一片绿”——谈党的十八大以来我国草原保护建设工作[J]. 农村工作通讯, 2017(19): 11-13.

[7] 国新办. 农业农村部: 2024年, 我国秸秆综合利用率达到88%以上[EB/OL]. [2025-09-18]. https: //www. hbzhan. com/news/detail/192138.html.

[8] 汪为, 万广华. 完善强农惠农富农支农支持制度: 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.

[9] 刘志阳, 李天旭. 惠泽乡里: 乡村创业活动提升基层公共产品供给水平的作用机制[J]. 中国农村经济, 2025(4): 42-61.

[10] 阿瑟·塞西尔·庇古. 福利经济学[M]. 金镝, 译. 北京: 华夏出版社, 2010.

[11] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任赜, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2024.

[12] 刘国中. 完善城乡融合发展体制机制[N]. 人民日报, 2024-08-01(006).

[13] 朱隽. 粮食产量创新高农村发展有活力[N]. 人民日报, 2025-09-17(002).

[14] 勾明扬. 财政金融协同支持乡村全面振兴[N]. 经济日报, 2025-02-28(007).

[15] 谢旭人. 构建完善财政支农政策体系 谱写“三农”科学发展新篇章[N]. 经济日报, 2012-10-29(013).

[16] 刘昆. 国务院关于财政农业农村资金分配和使用情况的报告——2020年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四会议上[EB/OL]. [2020-12-25]. http: //www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201225_309427.html.

[17] 庞博. 中央财政衔接推进乡村振兴补助资金五年总量达8505亿元[EB/OL]. [2025-09-15]. https://www.agri.cn/zx/nyyw/202509/t20250915_8767401.htm.

[18] 朱隽, 郁静娴, 李晓晴. “十四五”时期，我国粮食综合生产能力持续提升——中国饭碗端得更稳[N]. 人民日报, 2025-09-24(001).

[19] 高云才, 常钦, 郁静娴. 1.3万亿斤以上, 连续9年的丰收答卷[N]. 人民日报, 2023-12-19(002).

[20] 李栋. 农业农村部: 农作物自主选育品种占比95%以上 种质资源“家底”更厚[EB/OL]. [2025-11-14]. http://finance.people.com.cn/n1/2025/1114/c1004-40603610.html.

[21] 薛钦峰, 孙鹏程. 增肥黑土地 筑牢大粮仓——吉林加强黑土地保护一线观察[EB/OL]. [2025-11-18]. https://agri.jl.gov.cn/zt/ymkjl/ymsj/202511/t20251118_3512385.html.

[22] 梁丽娟, 陈博, 田琪永. “十四五”时期我国农业农村发展解锁哪些新成就?[EB/OL]. [2025-09-16]. https://nynct.hlj.gov.cn/nynct/c115378/202509/c00_31874151.shtml.

[23] 郁静娴. 粮食产量首次突破1.4万亿斤, 农业科技进步贡献率超过63%——继续拓宽农民增收致富渠道[N]. 人民日报, 2025-01-21(002).

（责任编辑: 肖舒苑）

The Theoretical Logic, Practical Effectiveness and Path Optimization of Policies Supporting Agriculture Strengthening, Farmers Benefiting, and Rural Prosperity

WANG Meitao

(Budgetary Appraisal Center of the Ministry of Finance, Beijing 100820, China)

Abstract: The "three rural issues" (agriculture, rural areas and farmers) constitutes a fundamental problem bearing on the overall economic and social development. Since the early 21st century, the CPC Central Committee, based on the realities of agricultural development, has successively introduced a series of policies aimed at strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural residents. These policies, with central government financial investment as the core guarantee, have gradually built a multi-level policy system of "central coordination, provincial refinement, and county-level implementation", providing solid support for agricultural and rural development. Concurrently, through the adoption of a "major projects plus task list" management model, coupled with a full-cycle budget performance management mechanism, the standardized and precision-oriented implementation of agricultural fiscal funds has been advanced. Although the implementation of these policies has achieved significant results, some shortcomings have still been exposed in their execution, such as low efficiency in fund utilization and insufficient process supervision, hindering the full realization of policy effectiveness. To implement the deployment of the Fourth Plenary Session of the 20th CPC Central Committee on "improving the effectiveness of policies for strengthening agriculture, benefiting farmers, and enriching rural residents", it is proposed to promote policy optimization and upgrading from three dimensions: refining the fiscal support system, intensifying full-cycle management and enhancing policy effectiveness, injecting strong impetus into the high-quality development of agriculture and rural areas.

Key words: policies supporting agriculture strengthening, farmers benefiting, and rural prosperity; central government finance; large-scale special projects plus task list; theoretical logic