

安徽省农村土地流转补贴政策梳理、评析及建议

常晓素

(安徽财经大学 财政与公共管理学院, 安徽 蚌埠 233000)

摘要:安徽省作为农业大省和首批土地确权试点省份,利用补贴政策引导农地有序流转,实现农业规模化经营,一定程度实现了政策目标,但却出现“非粮化”和农地流转率偏低等难题,为此,从土地流转补贴角度提出建立粮食生产各环节经济激励机制,从法律和制度层面禁止流转土地“非粮化”,进一步提高土地流转补贴政策效能,引导土地有序流转、实现农业适度规模经营。

关键词:土地流转补贴;适度规模经营;“非粮化”;政策效能

中图分类号:F301.3

文献标识码:A

文章编号:1008-6021(2017)03-0030-05

一、引言

近年来,随着政府加大对农村土地经营权流转的支持力度,农村土地流转面积增长迅速,截至2016年第三季度,安徽省农村土地流转面积已达3 138.49万亩,全省耕地流转率已达49.65%^①,然而,农地流转热潮背后存在土地流转的无序、农民利益受损等乱象。为引导和规范农地流转,2014年11月20日国务院发布《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》;2016年10月中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,提出逐步建立规范高效的“三权”运行机制;2017年中央一号文件提出进一步提高农业补贴政策的指向性和精准性,引导农业规模经营健康发展。地方政府也纷纷出台规范农地流转实施细则文件,对流转农地进行补贴,安徽省作为农地确权的首批试点省份之一,土地流转补贴政策落实情况如何?我们对安徽省农业补贴政策进行梳理与评价,解析安徽省农地流转补贴亟待解决的问题。

近年来,许多地方政府设立土地流转中心(黄翔芳等,2014)^[1],以促进农村土地实现科学、规范、有序流转(罗玉辉等,2016)^[2],土地确权颁证为农村土地

大规模流转奠定了产权基础,促进了农户参与土地流转(程令国等,2016)^[3]。

为了促进农地流转市场的发展,各地政府纷纷出台了引导土地流转的农业补贴政策,对达到一定规模的土地流转项目进行财政补贴。农业补贴对促进土地流转市场的发展发挥了积极作用,如粮食补贴有效地保障了小农经营者和从事非农劳动农民的利益,体现了耕地对农民的福利作用(陈丹和唐茂华,2011)^[4];耕地流转后,农业补贴由正在耕种者获得,种粮户进行土地流转的意愿将更强烈(杨国强等,2014;刘滨等,2014)^[5-6]。实践中,由于土地流转补贴支持对象和形式的单一,带来一系列问题:如果只对大规模经营者进行农业补贴,会出现大规模经营者对小规模经营者的“挤出效应”,从而损害小规模经营者的利益(黄祥芳等,2014)^[1];如果加大对普通农户的补贴力度,强化了土地对农户所承担的保障功能,弱化了部分农民土地流出意愿(杨国强等,2014)^[5],也不利于培育未来现代农业的主力军(黄汉权等,2016)^[7];同时农业补贴强化了农民的承包权意识,在农村土地流转市场尚未建立的情景下对农村土地流转存在着一定的抑制性(王亚运等,2017)^[8]。所以,结合土地确权改革,农业补贴政策如何调整完善来促进土地有序流转、实现农业适度规模化经营是当前面临的重要课题。

二、安徽省农村土地流转补贴政策梳理

2004年以来中央的一号文件连续14年都是以

收稿日期:2017-03-24

基金项目:安徽省高校人文社科重点项目“安徽省农业补贴促进农村土地经营权有序流转的实证研究”(项目编号:SK2015A227)。

作者简介:常晓素(1972-),女,安徽砀山人,讲师,经济学博士。研究方向:经济学。

①来自安徽省农业委员会网站。

“三农”为主体，相应的安徽省的省级一号文几乎是对中央一号文的落实实施(2010年以后)。下面按时空维度列举安徽省2004年以来相关的农业补贴政策。^①

(一)农业补贴制度日益完善

1. 粮食收购价格政策：由实行全部粮食最低收购价转为对重点地区、重点粮食品种实行最低收购价政策，并逐步完善办法、健全制度。

2. 农业补贴项目：由“两减免、三补贴”到“四补贴”(种粮农民直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴)，增加了农业生产资料综合补贴，减轻农民种粮成本，再到将种粮农民直接补贴、良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴(“三补贴”改革)，将补贴倾斜于新型农业经营主体。

3. 各项补贴办法：积极开展改进农业补贴办法的试点试验，完善农机具购置补贴办法，开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点到落实。完善补贴动态调整机制，落实和完善农资综合补贴动态调整机制。

(二)加大政策扶持和投入力度

1. 继续增加农业补贴资金规模，新增补贴向主产区和优势产区集中，向有一定规模(如专业大户、家庭农场、农民合作社等)的新型生产经营主体倾斜。

2. 继续加大农业补贴力度，加大对粮油、畜牧、水产大县的奖励力度，加大对种养大户、农民专业合作社的扶持力度，增加良种补贴和农机具购置补贴。

3. 加大农业保险补贴力度。安徽省各级财政农业保险补贴比例达80%，投保人自己承担20%。

(三)推进农业产业化和规模化

1. 中央和地方财政增加农业产业化专项资金规模，创造良好的政策和法律环境，采取奖励补助等多种办法，扶持联户经营、专业大户、家庭农场。

2. 大力培育新型农业经营主体和服务主体，通过经营权流转、股份合作、代耕代种、土地托管等多种方式，加快发展土地流转型、服务带动型等多种形式规模经营。

3. 2016年，安徽通过争取中央财政资金注资21.5亿元，在全国率先成立省级农业担保公司，全面启动规模化批量化担保业务，创新开发“劝耕贷”担保品种，累计为57个县6386家新型农业经营主体提供担保贷款16.2亿元。

(四)发挥土地有序流转、农业适度规模经营引领作用

1. 鼓励发展规模适度的农户家庭农场，完善对粮食生产规模经营主体的支持服务体系。

2. 改进补贴方式，将20%的农资综合补贴存量资金，加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金，按照统一调整完善政策的要求集中支持粮食适度规模经营。

3. 鼓励农户流转承包土地的经营权，并对流转土地给予奖励补助，扶持联户经营、专业大户、家庭农场。对农村土地承包经营权登记工作，财政适当补助，在确权基础上，鼓励和支持承包土地向新型规模经营主体——专业大户、家庭农场、农民合作社流转。

4. 为支持粮食适度规模经营，各级政府可以采取贷款贴息、现金直补、重大技术推广与服务补助等方式。在与主要粮食作物的种植面积或技术推广服务面积挂钩的基础上，对粮食适度规模经营主体的贷款利息既可以给予适当补助(不超过贷款利息的50%)，也可以采取现金直补的方式，同时单户补贴设置合理的补贴规模上限，防止“垒大户”，也可以采取“先服务后补助”、提供物化补助等方式，为粮食适度规模经营提供重大技术推广与服务补助。

从上述政策梳理内容来看，无论从中央层面还是省级层面，农业补贴政策日趋细化和精准，政策的连续性和衔接性给农民带来稳定的预期，地方和中央政策的耦合度越来越高，目标趋于一致。

三、安徽省现行土地流转补贴实践政策评析

农村土地流转从20世纪80年代中后期兴起到今天已经发展了30多年，但它的发展并不是一帆风顺的。改革开放后，农地流转实现了由“禁止流转”到“放开流转”，再到“支持流转”“规范流转”的制度变迁，取得重大进步。这期间，财政农业补贴特别是土地流转补贴作为政府“有形之手”与土地流转制度两者具有契合性、协同性，但期间也出现了不和谐音符。

(一)政策性补贴有助于农地流转，有助于扩大农业生产经营规模化

由于农业本身的特殊性，土地适度规模化需要得到国家和社会的扶持。土地流转是农村土地资源

^①政策内容来源于2004年以来中央1号文和安徽省相对应的对于中央一号文的落实及中办发〔2014〕61号文。

的重新配置过程,从“理性人”经济假设出发,只有当非农生产的预期收益与土地租金之和超过自己耕种土地所获得的收益时,兼业农户才会选择租出土地;同样,只有当专业农户的土地经营收益超过耕种土地的机会成本与土地租金之和,才会选择租入土地。上述两条件同时满足,土地流转过程才可能发生。2004年以来,我国政府不断加大对“三农”的支持力度,在各地陆续实施多种农业补贴政策,有效降低了农业生产成本,增加了农户收益。作用于生产领域的农业补贴使得农户增加租入土地的意愿,由此可见,土地流转补贴显著促进了农村土地流转^[8]。

(二)土地流转补贴政策的指向性和精准性进一步提高

目前,安徽省有13个市和80%的县(市、区)相继出台了具体的扶持政策,对土地流转给予“真金白银”的支持。2015年作为财政部、农业部首批试点的省份之一,安徽省选择一部分县市开展农业“三项补贴”改革试点。将种粮直补、良种补贴和农资综合补贴合并为“农业支持保护补贴”,用以支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。“农业支持保护补贴”补给那些能够做到耕地不撂荒、地力不降低的所有拥有耕地承包权的种地农民。用于耕地地力保护的补贴资金直接现金补贴到户。另外,安排20%的农资综合补贴存量资金,加上种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”增量资金,用于支持粮食适度规模经营。2016年,农业“三项补贴”改革在总结试点经验、进一步完善政策措施的基础上在全国范围推开^①。

(三)由政府导向型转向流转双方自愿型、目标单一型向多元型转变

农村土地流转进程中,政府(包括村级组织)、农户、种养殖大户、龙头企业都在扮演着各自的推动角色。政府的导向很管用,例如,2006年某市出台了“土地流转农户每年每亩财政补贴300元”的政策,大大刺激了土地流转的热情,土地流转比例一年提高了8个百分点。安徽省一些地方也出台优先安排就业等优惠政策,推动土地流转规模扩大。近年来,随着农村土地流转的规范化及市场化程度的提高,“国家各项惠农补贴按中央和省有关文件规定由土地流转双方协商,协商结果在流转合同中加以明确”,充分体现了流转主体的意愿,政府只是起到引导作用,积极探索农户土地承包经营权依法自主有偿退出政策。同时,随着农业补贴制度的完善和创新,土地流转补贴由单纯地激励提高土地流转比例,调整为结

合“三农”问题,解决农地流转进程中的相关主体利益的协调,如奖励集中连片土地流转经营主体,奖励农民专业合作社、对土地流转工作取得显著成绩的乡镇和土地流转管理服务中心及村集体,建立健全农村土地流转有形市场等财政奖补激励措施,实现了土地流转与规模经营、农民增收等政策的协同。

(四)土地流转补贴短期内难以扭转土地流转后的“非粮化”局面

农村土地流转催生了现代农业,有利于提升农民收入并降低贫困发生率。但由于种粮效益与其他经济作物经济效益或养殖效益剪刀差的存在,一些地方在土地流转中难以守住粮食种植这一底线。一些本来种植粮食的土地被流转为搞养殖业、花卉业、生态农业、观光农业、休闲农业等。我们通过走访调查安徽省重点商品粮基地蚌埠固镇县和优质商品粮种植基地淮北市濉溪县,发现土地流转后的“非粮化”比较突出,流转土地在100亩以上的合作社或大户基本上种植的都是非粮作物。实践中,从项目内容上不难看出,虽然土地用途仍然属于“农业范畴”,但种经济作物显然成为首选,安徽省阜阳市农办的调查显示,土地流转后每亩平均产值在3000元至4000元之间,是分散经营的3倍以上,但土地用途基本上改成了蔬菜经营、速林种植、水产养殖等,种水稻、小麦难以产出这么高的效益。

(五)土地流转补贴难以改变土地流转比率偏低的现实

截至2015年底土地流转面积4.47亿亩,占家庭承包面积比例为33.3%,2007年这两项指标仅为0.64亿亩和5.2%^②。如此看来,近10年来,中国土地流转发生率有所提高,但和国外相比,我国当前总体上土地流转比率仍比较低。根据Otsuka(2007)的测算,在20世纪末期,乌拉圭的农地流转率为41%、菲律宾为51%、孟加拉国为42%。工业化和非洲国家的农地流转率也非常高,1992年美国的农地流转率为43%,1999年乌干达的农地流转率为36%^[9]。调研发现,农户流转租金低于自己耕种收益时,特别是种植经济作物,一般流转意愿不高;再加上中国农村土地(特别是中西部)的保障功能较强,使得农民“惜转”土地

①资料引自中安在线安徽新闻(<http://ah.anhuinews.com/system/2015/05/26/006811597.shtml>)。

②数据来自土流网(<http://www.tuliu.com/data/nationalProgress.html>)。

现象普遍。安徽省作为农业大省,家庭承包耕地流转比重2016年仅为48.6%^①,而经济发达的上海2014年已高达71.5%^②。我省农地流转率偏低,土地细碎化经营模式短期内难以改观。

四、土地流转补贴政策优化建议

随着农业补贴政策的完善,土地流转补贴政策促进了土地流转,有助于实现土地适度规模经营,政府的引导作用非常重要。但农地流转推进过程中出现的“非粮化”居高不下情况、土地流转率偏低也是不争的事实,如何更好地发挥农地流转补贴政策的引导作用呢?我们应从以下几方面着手。

(一)建立粮食生产各环节经济激励机制

种粮户作为市场主体,要保障其有一定的盈利水平,在粮食补贴政策方面,坚持“谁种粮,谁收益”原则的基础上,进一步增加对种粮大户的粮食补贴力度,使种粮大户“有利可图”。认真落实中央政策,深入推进农业“三项补贴”制度改革,重点支持粮食产能提升;完善粮食主产区利益补偿机制,稳定产粮大县奖励政策,调整产粮大省奖励资金使用范围,盘活粮食风险基金;完善农机购置补贴政策,加大对粮食生产全程机械化所需机具的补贴力度。结合我省经济社会发展水平和承受能力,稳步提高粮食市场价格,形成农业补贴同粮食生产挂钩机制,加大对规模化粮食生产的政策扶持力度,缩小粮食生产与高效农业的效益差,引导流转耕地优先发展粮食生产,调动和保护好粮食生产积极性。继续执行并完善稻谷、小麦等粮食最低收购价政策,建立玉米生产者补贴制度。粮食品种保险要逐步实现粮食生产规模经营主体愿保尽保,并适当提高对产粮大县稻谷、小麦、玉米三大粮食品种保险的保费补贴比例。积极落实试点按照实际粮食播种面积或产量对生产者补贴。各地区有关部门研究制定相应配套办法,更好地为粮食生产规模经营主体提供支持服务。

(二)从法律和制度层面禁止“非粮化”

我国《土地管理法》《农村土地承包法》等法律法规,均对改变耕地用途的“非农化”,以及占用基本农田挖塘造湖、种植林果、建绿色通道及其他毁坏基本农田种植条件等行为做出禁止性规定。因此,应当参照现行耕地流转“非农化”禁止性规定,尽快完善对耕地“非粮化”的相关法律责任条款,提升流转耕地保护的法制化水平。执行《安徽省基本农田保护条例》,严格按照地方政府耕地保护责任目标考核,实行粮田保护领导干部离任审计制度。尽快出台基

本粮田保护补偿具体办法。

(三)完善农业补贴,提高土地流转补贴政策效能

国外特别是发达国家土地流转率比较高,关键的原因是并没有把土地集约化实现完全交给市场,政府的土地补贴政策发挥了不可替代的作用。我国可以借鉴国外的一些成功典范,完善我国土地流转补贴政策,提高土地流转率。

1. 经济发达市、县试点农民就业、退休和长期出租土地的补贴制度。建立公益性农民培养培训制度,一方面政府出资培训非农就业农民,提高其非农就业能力,增加非农收入,减少其对土地保障的依赖。另一方面对种粮能手出资培训,提高其务农能力,使其成为新型职业农民。加大对家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体倾斜性补贴。对于年龄超过65岁以上、愿意流转土地的农户,政府给予“退休补贴”。对流转土地期限较长(如10年以上)的农户给予土地流转额外奖励。

2. 实施农户升级补贴制度。按照农户拥有土地的多少进行分级。将种粮农户直接补贴、良种补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴后,重点支持耕地地力保护和粮食产能提升,政府应当将新增农业补贴全部补给土地经营规模相当于当地户均承包地面积10至15倍、务农收入相当于当地二、三产业务工收入的有生命力农户,达不到规模标准的农户则享受不到,此项补贴措施会使那些小农户退出农业经营,改营他业,有助于推动土地流转。完善农机具购置补贴政策,向主产区和新型农业经营主体倾斜^[10]。

3. 建立健全土地流转社会化服务体系。按照安徽省政府办公厅出台的《关于加快构建新型农业社会化服务体系的意见》要求,加强土地流转管理和服务,培育多元社会化服务组织,依托农村经营管理机构健全土地流转服务平台,完善县、乡、村三级服务和管理网络,建立土地流转监测制度,为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务。政府适当给予土地流转服务平台财政补助和税收减免。鼓励以县为单

^①由安徽省农业委员会网站公布的2016年第四季度安徽省土地承包经营权流转信息数据计算得出。

^②数据来源搜狐公众平台(<http://mt.sohu.com/20151228/n432758647.shtml>)。

位开展农业社会化服务示范创建活动。开展政府购买农业公益性服务试点,鼓励向经营性服务组织购买易监管、可量化的公益性服务。

总之,安徽省作为农业大省,要促进农村土地经

营权有序流转、实现农业适度规模经营,在尊重农民意愿的基础上,因地制宜,积极探索适合我省土地流转补贴政策 and 制度创新。

参考文献:

- [1] 黄祥芳,陈建成,陈训波.地方政府土地流转补贴政策分析及完善措施[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2014(2):1-6.
- [2] 罗玉辉,林龙飞,侯亚景.集体所有制下中国农村土地流转模式的新设想[J].中国农村观察,2016(4):84-93+97.
- [3] 程令国,张晔,刘志彪.农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J].管理世界,2016(1):88-98.
- [4] 陈丹,唐茂华.粮食补贴、土地流转与农村社会保障:“三农”综合发展视界下的政策整合研究[J].首都经济贸易大学学报,2011(6):20-27.
- [5] 杨国强,殷秋霞,郭锦塘,等.农业补贴政策对不同资源禀赋稻农土地流转意愿影响机理研究:基于江西样本数据[J].中国农学通报,2014(20):100-105.
- [6] 刘滨,康小兰,殷秋霞,等.农业补贴政策对不同资源禀赋农户种粮决策行为影响机理研究:以江西省为例[J].农林经济管理学报,2014(4):376-383.
- [7] 黄汉权,蓝海涛,王为农,等.我国农业补贴改革思路研究[J].宏观经济研究,2016(8):3-11.
- [8] 王亚运,蔡银莺,朱兰兰.农业补贴政策的区域效应及影响因素分析:以湖北省武汉、荆门、黄冈等典型主体功能区为实证[J].华中农业大学学报(社会科学版),2017(1):8-15+140.
- [9] 陈飞,翟伟娟.农户行为视角下农地流转诱因及其福利效应研究[J].经济研究,2015(10):163-177.
- [10] 张劲松.用好财政政策催生土地流转市场[J].中央财经大学学报,2007(11):18-22.

Analysis and Suggestion on the Subsidy Policy of Rural Land Transition in Anhui Province

CHANG Xiao-su

(School of Finance and Public Administration, Anhui University of Finance and Economics;
Bengbu Anhui 233000, China)

Abstract: As the agricultural province and the first pilot land ownership, Anhui Province used the agricultural subsidy to guide the orderly transition of land and moderate scale management of agriculture. To a certain extent, the policy objectives are achieved, but there are some problems, such as “non grain” and the low rate of rural land transition, and so on. So this paper puts forward to establish the economic incentive mechanism from the point of view of land transition subsidies; to prohibit the transition of land “non-grain” from the institutional and legal aspects; further to improve the efficiency of land transition subsidy policy and to guide the orderly transition of land and moderate scale management of agriculture.

Key words: land transition subsidies; appropriate scale operation; non-grain; policy effectiveness

[责任编辑 王七萍]