

---

# 重庆市农业支持保护补贴 与农村土地流转政策协同研究<sup>1</sup>

黄 德

(重庆三峡学院, 重庆 404020)

**【摘要】**：“三农”问题一直是党和国家高度关注的重大问题，粮食安全问题是“三农”问题的重中之重，而粮食生产离不开土地。通过对重庆市部分区县的抽样调查发现，现行农业支持保护补贴政策在促进粮食增产和农民增收等方面发挥了重要作用，但耕地地力保护补贴仍归原土地承包人所有，既不利于提高种粮农民的种粮积极性和发展粮食生产，也不利于农村土地流转和发展农业适度规模经营。基于此，将农业支持保护补贴与土地流转进行政策协同，就显得十分迫切。

**【关键词】**：重庆市；农业支持保护补贴；土地流转

**【中图分类号】**：F224      **【文献标识码】**：A

2016年，农业“三项补贴”改革在全国全面推开，将以往的农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴合并为农业支持保护补贴，其政策目标为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。通过对重庆市部分农户进行抽样调查，发现在新的政策形势下，耕地地力保护补贴仍归第二轮土地承包时的原土地承包人所得，导致土地流转后的实际种粮农民未能享受到该补贴，从而既不利于调动种粮农民积极性和发展粮食生产，也不利于农村土地流转和发展农业适度规模经营。基于此，对农业支持保护补贴与农村土地流转政策进行协同研究，以为政府决策提供可资借鉴的理论依据。

## 1、重庆市农业支持保护补贴及土地流转现状

重庆市共辖38个区县，213个乡，611个镇，192个街道办事处，5721个居委会，8318个村。根据重庆市统计年鉴资料显示（表1），自新中国成立以来，重庆市农作物历年最高播种面积为1998年的3614446公顷，其中粮食播种面积为2900656公顷；2004-2015年，因实行农作物良种补贴、种粮农民直接补贴和农资综合补贴等惠农政策，农作物播种面积从2004年的3435957公顷增长到2015年的3575797公顷，增幅为4.07%；2016年，实行农业支持保护补贴后，农作物播种面积和粮食播种面积在2015年的基础上继续增长，分别达到了3600736公顷和2250051公顷，但仍未达到1998年的历史最高播种面积，尤其是粮食播种面积相差了650605公顷。

据中国农民补贴网数据统计，2016年重庆市农业支持保护补贴共兑付补贴资金20.4亿元，补贴面积2250.5万亩，537万农户受益，其中发展适度规模经营种粮大户1322户，补贴面积21.7万亩，补贴资金4991.4万元。由于各区县耕地地力保护补

---

<sup>1</sup>【收稿日期】：2018-04-02

【基金项目】：本文系2016年重庆市教委人文社科项目一般项目“重庆市种粮补贴、土地流转与农村社会保障政策整合研究”（编号：16SKCH152）；重庆市教委科学技术研究项目一般项目，“渝东北\*\*\*种粮补贴、土地流转与农村社会保障政策协同研究”（编号：W1601027）。

贴标准不统一，我们重点对重庆市万州区进行了调查，如表 2 所示，万州区 2016 年共发放农业支持保护补贴资金 10685.53 万元，其中申报种粮大户支持保护补贴的农户有 69 户，面积 12115.65 亩，补贴标准为 230 元/亩，补贴金额 278.66 万元；申报耕地地力保护补贴的农户有 326380 户，面积 1450637.02 亩，补贴标准 71.74 元/亩，补贴金额 10406.87 万元。

表 1 重庆市历年农作物播种面积情况表

单位：公顷

年份	农作物				
	总播种面积	粮食	油料	蔬菜	烟叶
1998	3614446	2900656	192330	290397	56603
2004	3435957	2516507	244129	390237	52995
2015	3575797	2233958	309315	731667	45829
2016	3600736	2250051	319971	747060	43451

数据来源：根据《重庆市统计年鉴 2017》整理得来

表 2 重庆市万州区 2016 年农业支持保护补贴标准

项目名称	户数（户）	面积（亩）	标准（元/亩）	补贴金额（万元）
种粮大户	69	12115.65	230	278.66
耕地地力保护	326380	1450637	71.74	10406.87

资料来源：根据重庆农业农村信息网数据整理得来

2006 年以来，重庆市土地流转取得了较大成效，土地流转占承包经营耕地面积的比重在逐年上升，但所占比重权重仍然偏低。如表 3 所示，2006 年重庆市家庭承包经营耕地面积为 1995 万亩，农村土地流面积 217 万亩，只占承包经营耕地面积的 10.84%；而 2015 年重庆市家庭承包经营耕地面积 3506.2 万亩，全市流转土地面积 1453.5 万亩，流转比例达 41.5%。

表 3 重庆市 2006 年与 2015 年土地流转情况对比表

项目	年份	
	2006	2015
承包经营耕地（万亩）	1995	3506.2
土地流转面积（万亩）	217	1453.5
占承包耕地面积的比重	10.84%	41.50%

资料来源：根据重庆农业农村信息网数据整理得来

通过对重庆市 120 个农户进行抽样调查，该批农户共获得同家的农业支持保护补贴 176240 元，除 84 户未流转土地的种粮农户和 2 户种粮大户（承包耕地面积 50 亩以上）享受了国家给予的补贴款 141638 元外，其他 34 户承租了土地的非种粮大户（承包耕地 50 亩以下）并未享受到耕地地力保护补贴，耕地地力保护补贴仍归原土地承包人所得，土地流转后部分实际种粮农户并未享受到相关补贴。另外，调查显示，重庆市土地流转方式以出租和转包为主，分别占土地流转总量的 42%和 32%，合计占 74%；而以入股、转让和互换等为辅的流转方式，合计只占土地流转总量的 26%。在被调查农户经营的土地中，流转的土地占其全部经营耕地面积的比重只有 24.39%，户均转让 2.23 亩。

## 2、重庆市农业支持保护补贴与土地流转政策的内在关联

## 2.1 农业支持保护补贴与土地流转政策的现实困境

农业支持保护补贴是将种粮农民直接补贴、农资综合补贴和农作物良种补贴合并为农业支持保护补贴，政策目标调整为支持耕地地力保护和粮食适度规模经营。按照国家的统一安排，重庆市将年初安排的农资综合补贴资金的80%用于支持耕地地力保护、将20%的农资综合补贴资金用于支持粮食适度规模经营，该资金主要向种粮大户、家庭农场、农业合作社、农业社会化服务组织等新型农业经营主体倾斜，充分体现了“谁多种粮食，就有限支持谁”的原则。然而，农业支持保护补贴政策是一把“双刃剑”，一方面向种粮大户、家庭农场、农业合作社等新型农业经营主体倾斜，激励了种粮大户等经营主体的种粮积极性；另一方面耕地地力保护补贴归原土地承包人享有，却导致了农民“土地惜转”现象的发生，从而不利于农村土地流转和农业适度规模经营生产。

农村土地流转，是指农村家庭承包的土地通过合法的形式，保留承包权，将经营权转让给其他农户或其他经济组织的行为。近年来，重庆市针对土地流转出台了一系列政策措施，取得了一定成效，但在土地流转过程中，当前的农村土地流转处于两难境地：第一，农村土地利用效率低下稀缺的土地资源以及均分化的农地制度使得小农经济将在一定时期内长期存在；另外，城镇化进程使大量农村劳动力转移到城镇，导致农村大量耕地被闲置和撂荒。加强农村土地流转和农业适度规模经营将有助于提高土地的利用效率。第二，在现行的农村土地流转过程中，改变农地用途的现象比较突出。土地流转后“农地非粮化”的现象有增无减，甚至有加速蔓延的趋势，这有悖于政府推动农地流转和适度规模经营的初衷。

## 2.2 农业支持保护补贴政策对土地流转的影响

农业支持保护补贴政策的实施，在一定程度上提高了种粮农民的积极性，使得粮食播种面积和粮食产量都有所增加。在重庆市城乡二元结构突出的情况下，农村土地经营收益低下，尤其是种粮比较收益低下，加上城镇化进程的推进，一部分农户愿意将承包耕地流转出去，但流转期限多以短期为主，流转形式多以出租和转包为主。由于耕地地力保护补贴的部分资金仍归原土地承包人所得，导致土地流转后的部分实际种粮农户并未享受到政府的相关补贴。补贴带来的利益关系调整，在一定程度上激化了农地流转矛盾，进而阻碍了农村土地流转和农业适度规模经营。

# 3、农业支持保护补贴与土地流转的政策协同

针对农业支持保护补贴对土地流转所带来的消极影响，应有针对性地对两项政策进行整合，以达到提高种粮农民积极性和促进土地流转与规模经营的目的。

## 3.1 建立农村土地流转补贴

现行农业支持保护补贴政策将补贴资金的一部分给予原土地承包人，而不是种粮人，这变相增加了种粮农户的种粮成本。为此，3前急需出台鼓励土地流转的优惠政策，可将农业支持保护补贴的一部分用作农村土地流转补贴，该资金主要用于农业技术支持、信息技术服务、农业生产保险等方面，以起到只有种粮才能享受补贴，不种粮则不享受补贴的效果，从而不断增加种粮农户的收入。这样一方面保障了实际种粮农户的利益，提高农户的种粮积极性，确保国家粮食安全，又能降低农业支持保护补贴政策对土地流转的负面影响。

## 3.2 推行农民退休制度，建立农民退休金补贴

在农村推行农民退休制度，设立“农民退休金补津贴”，即将农业支持保护补贴资金的一部分与农村居民养老保险金合并为“农民退休金补贴”。考虑农村实际情况，可将退休年龄规定为65周岁。农民退休金补贴、农村居民养老保险金连同土地流转收入，既可以从财政制度上保障农民老有所养，又可以有效缓解农村的土地“惜转”现象。

---

### 3.3 强化土地流转交易中心职责，规范和监督土地流转行为

强化农村土地流转交易服务中心职责，通过对农户持有的耕地进行“量化地权、明确经营权、公益管理、市场运营”，变固化的承包地为可流动的“土地流”。具体做法可采取“新型农业经营主体+居间服务+个体农户”的模式，由交易中心与银行共同对土地流转专项资金进行第三方托管，对土地流转中的随意性进行规范。这样不仅可以有效解决种粮大户、家庭农场主在土地流转过程中与农户讨价还价，进行私下协议的矛盾，而且可以对土地流转的承租方是否短期经营行为、是否改变土地使用性质和是否非粮化等投机行为进行有效监督。

### 3.4 出台粮食安全保障政策，防止土地流转“非粮化”

政府应出台粮食安全保障的有关政策文件，要求各级部门严格执行耕地保护制度。一方面，农业支持保护补贴依然与粮食播种面积挂钩，确保粮食生产的播种面积基本稳定；另一方面，对土地流转的农业用途作明确的划分，细化农地利用类型，对基本粮田实施保护政策，防止土地流转后“非粮化”现象的蔓延。

#### [参考文献]:

[1]熊群芳. 对土地流转过程中粮食补贴情况的调查及建议——以江西永修县为例[J]. 金融与经济, 2009 (07).

[2]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 (06).

[3]安徽省农村财政研究会课题组. 种粮补贴制度实施中的偏差与建议[J]. 中国国情国力, 2017 (02).

[4]张新喜. 农村土地流转后“非粮化”成因及对策[J]. 现代农业科技, 2014 (12).