# 农地流转中财政政策的反思与重构

来源：网络 作者：烟雨蒙蒙 更新时间：2024-05-09

*>一、农地流转中财政政策的反思运用财政法的基本法理审视农地流转补贴政策可以发现：农地流转补贴性质的错位、种粮补贴与农地流转补贴的内在冲突，都可能导致农地流转补贴公共性的偏离——农地“非粮化”倾向。（一）农地流转补贴性质的错位：名为补贴实为奖...*

>一、农地流转中财政政策的反思

运用财政法的基本法理审视农地流转补贴政策可以发现：农地流转补贴性质的错位、种粮补贴与农地流转补贴的内在冲突，都可能导致农地流转补贴公共性的偏离——农地“非粮化”倾向。

（一）农地流转补贴性质的错位：名为补贴实为奖励

综合各地涉及农地流转补贴的规范性文件来看，各地实施的农地流转补贴名义上是一项农业补贴，实际上更像是一种奖励——铜陵市《加快农村土地承包经营权流转促进农业规模经营奖励办法》就直接将其命名为“奖励”。第一，从补贴对象看，不仅补贴农地流转出让方、农地流转中介组织及农地流转受让方，还补贴“推进土地流转工作业绩突出的示范村和先进村”①及其村、镇干部，而且奖励村社干部的金额竟达总奖励数额的1/5或1/6左右，有的地方甚至限制获得补贴的农地流转受让方的数量。②第二，从补贴方式看，除对村镇及其干部的补贴外，都是针对农地流转交易发生的一次性补贴，③而非于农地流转期内的逐年长期补贴。第三，从补贴标准看，基本是根据流转面积和流转时间确定不等的补贴数额，④即使中共芜湖市委办公室、芜湖市人民政府办公室《关于促进农村土地承包经营权流转工作的意见》（将“流转价格不低于政府指导价”作为补贴条件——规定“流转价格低于每亩300斤稻谷/年，不予奖励”，但是补贴数额与流转价格和政府指导价的差额之间也没有对应关系。第四，从补贴的目的看，主要是鼓励长时间流转、规模化经营，流转时间越长、形成农地经营规模越大，获得的补贴越多。农地流转补贴性质的差异直接决定了其目标政策的不同，进而导致其公共性的缺失。如果农地流转补贴被设计为一种奖励，那么其政策目标仅在于“推进农地长时间地流转、促进农业规模化经营”，而是否真正提高农民收入并非其直接政策目标。尤其是对推进农地流转的村组织和村社干部给予奖励的情况下，更有可能导致政策目标的偏差，因为“直接与公民互动打交道的街道层官僚在执行政策过程中，影响非常大，是政策执行偏差的很大的影响因素。”如果农地流转补贴被设计为一项农业补贴，那么其政策目标就不仅仅在于“推进农地长时间地流转、促进农业规模化经营”，更应当包括“维护粮食安全、增加农民收入”等公共性的目标，而且按照党的十七届五中全会的要求，走中国特色农业现代化道路，必须把保障国家粮食安全作为首要目标。“土地流转补贴确有短期内促成农业适度规模经营的效果，但单纯追求统计意义上的规模，违背经济规律，盲目地实施补贴，有可能陷入政府花冤枉钱的尴尬境地。现行政策通常会鼓励低效率的规模经营，甚至政府花钱‘买’农业适度规模的情况。”显然，单纯以规模化经营为目标的农地流转补贴，不仅可能无法实现公共政策，反而有可能导致“懒惰者”的依赖。而作为公共财政一种表现形式、具有真正农业补贴性质的农地流转补贴，则是以公共政策的实现作为其制度设计的出发点和落脚点。因此，淮北市农地流转补贴后的“非粮化”倾向与其性质的错位可能存在一定关系。

（二）农地种粮补贴与流转补贴之间的冲突

种粮补贴作为一种农业补贴，与现行农地流转补贴之间不仅存在法律性质和政策目标的差异，而且在立法价值和实施效果方面亦存在冲突。

1.立法价值上的冲突。效率与公平既是财政行为应当追求的立法价值，也是其应当遵循的立法原则。我国现行的粮食直补以土地承包者为发放对象，以计税面积为发放依据，补贴政策不仅没有考虑到承包者实际种粮面积与承包面积的差异，也没有考虑到农地承包权和经营权因流转而形成的分离。这样的制度设计依托于家庭承包地的平均分配，虽然兼顾了粮食补贴的公平性和政策执行的行政效率，却忽视了农地种粮的经济效率和社会效率——农地流转的“非粮化”倾向即是其较好的诠释。农地流转补贴意在追求农地流转的速度和规模，虽然在短期内会促进农地流转的效率，但是在农地流转到底是物权性流转还是债权性流转尚未明确的法律界定前，农地流转的时间越长、规模越大，随着土地增值，农地流转出让方与农地流转受让方之间的利益可能越失衡、越不公平。这种结局在很大程度上源于农地流转补贴的推进。

2.实施效果上的冲突。如果按照现行的粮食补贴政策，不管农地是否流转，也不管农地承包权人是否实际耕种，获取粮食补贴人都仍然是农地承包权人，而不是农地流转后的实际经营人，那么在种粮效益低下、农地流转费用高的情况下，很可能导致农地要么“非粮化”，要么难以流转。如果农地流转后“非粮化”，则与种粮补贴鼓励种粮的政策目标冲突；如果农地难以流转，又与农地流转补贴促进农地流转的政策目标冲突，即种粮补贴补贴对象的错位可能会削弱农地流转补贴的实施效果。而且，“不管实际上种不种粮或到底种了多少粮都可以亩计数平均领取的种粮‘直补’，很容易滋生小农模式的惰性，维护农地资源的细碎化，加大土地流转的困难和规模化经营的成本。”

>二、农地流转中财政政策的重构

（一）土地流转补贴性质的矫正：重补贴轻奖励

农地流转补贴不应仅仅关注流转的速度，而更应重视流转的质量、效益及可持续性。促进农地流转，推进农地规模化经营的财政政策应当是“重补贴轻奖励”。以“重补贴轻奖励”重塑农地流转补贴的立法理念，可以恢复农地流转补贴系具有公共财政属性的农业补贴的本质，更好地实现“农民增收、粮食安全”等公共政策目标。“重补贴轻奖励”的具体制度设计，一方面应更加重视对农业适度规模经营更能产生长远促进作用的农业贷款、农业保险、农业技术和农业基础设施等方面的财政补贴，通过这些长期补贴政策的扶持促进规模经营主体的持续经营、稳定获益，并以此吸引更多的农地流转；另一方面应通过农地入股系债权性流转法律属性的定位，激活农地的财产增值功能并兼顾其社会保障功能，化解农民以农地入股可能被动失地的疑虑，以此促进农地自愿流转，而非盲目地以财政政策（特别是对村社干部的奖励）推进规模化。

（二）农地种粮补贴与流转补贴之间的协调

为化解种粮补贴导致的“非粮化”倾向，以及可能对农地流转补贴实施效果的削弱，有学者主张“采用‘补贴与经营权相一致’的原则，即补贴的受益主体应为经营权主体，而不是承包权主体。”也有学者主张“稳定按实际承包面积为核算单位的粮食直补和农资综合补贴，体现耕地对农民的社保作用，补贴大多数农民；对于规模经营者超出承包面积的实际耕作面积给予二次补贴。”第一种主张既能克服种粮补贴导致的“非粮化”倾向的弊端，又可以避免削弱农地流转补贴实施效果，应当是种粮补贴的改革方向。即“粮食补贴应定位于生产目标而非收入目标，补贴目标应瞄准粮食生产户”。第二种主张却值得商榷，因为农地承包权人在流转出农地不实际种粮的情况下仍获得粮食补贴，有违农业补贴性质之嫌。尽管学界对农业补贴的法律性质存在争议，但是不管按照“附负担的私法契约说”，还是“对符合补助要件者才提供补助金的公法契约说”，种粮补贴的享受者都应当是实际种粮者。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！