

农补“三合一”：指向更精准，补贴更高效

◎ 李国祥

新的农业支持保护补贴，要求拥有承包地的农户必须把土地耕种与地力保护结合起来、把农业生产与生态环境保护结合起来，同时首次将粮食适度规模经营新型主体也纳入补贴对象。

党的十六大以后，我国就明确以“多予少取”的政策方针解决“三农”难题。特别是2004年以来，国家全面放开粮食收购市场，不仅逐步取消了长达2600多年的农业税，还先后建立起包括粮食直接补贴、农作物良种补贴和农业生产资料综合补贴（以下简称“三项补贴”）在内的农业补贴制度。应该说，“三项补贴”在保护调动农民种粮积极性和改善粮食等农产品供求关系，以及促进农民增收和缩小城乡居民收入差距等方面发挥了积极的政策效应。但是，由于近年来我国农业农村形势深刻变化，特别是粮食“十二连增”后部分品种出现阶段性过剩，粮食生产、库存和进口三量齐增矛盾十分突出，资源环境约束趋紧的态势更加明显，转变农业发展方式和调整农业结构的要求极其迫切，原有的“三项补贴”难以解决我国农业农村发展面临的各项矛盾和难题。

4月18日，财政部、农业

部联合发布了《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》（以下简称《通知》），要求在全国范围内将实施多年的“三项补贴”合并为“农业支持保护补贴”，旨在提高补贴政策的指向性、精准性和实效性。调整后的农业支持保护补贴，要求拥有承包地的农户必须把土地耕种与地力保护结合起来、把农业生产与生态环境保护结合起来。同时，为了发挥多种形式的粮食适度规模经营在现代农业发展中的引领作用，首次将粮食适度规模经营新型主体也纳入补贴对象。更为直接的是，改革后的补贴不再强调对粮食生产的直接刺激作用，不再直接扭曲粮食市场，在WTO农业规则框架下属于绿箱政策，补贴力度将不受约束，我国根据国情自主决定政策的空间更大。

耕地地力保护：藏粮于地战略的政策体现

农业补贴改革后，哪些农民可以获得农业支持保护补贴

呢？大体上看，原来能够获得农业“三项补贴”的农民绝大多数仍然可以获得补贴。根据《通知》，凡是拥有耕地承包权的种地农民，只要耕地没有改变用途、不撂荒、地力不下降，都可以直接获得农业支持保护补贴现金。但具体到每个农户而言，今年获得补贴的金额、资格要求则都有所变化。为了防止耕地过度非农化、非粮化，《通知》明确，那些家庭承包耕地已经被征用或已经转变为畜牧养殖用地、设施农业用地的农户，以及因耕地质量过于低劣不具有粮食生产潜力的耕地承包农户将无法继续获得补贴。

需要说明的是，考虑到我国当前粮食供求总体充裕，国家实施藏粮于地战略，要求农民积极调整粮食生产结构，因此新的补贴政策只是要求农户拥有的承包耕地必须在必要时可以恢复粮食生产，而并不以农户今年是否种粮作为其获得补贴的前提条件。这与往年有明显区别，也是政策

在实施过程中容易引起农民误解的地方，需要相关部门和乡村干部向农民朋友解释清楚，以免产生纠纷，影响农村社会稳定。

政策调整后，用于加强耕地地力保护的补贴直接发放给拥有承包地的农户。发放时要求简化程序，尽可能使用现有的数据资料，不再把基层干部的精力用在补贴计发依据的测算、核实上。在政策的试点过程中我们发现，给农民直接解读政策，效果往往不好，很多人听不明白，但他们习惯于通过相互比较来理解具体政策。一旦农民相互比较之后发现所获补贴数额存在差异，就特别需要我们的基层干部及时地做好解释说明和沟通工作。这就要求工作在一线的党员干部加强政策学习，吃透这次农业补贴改革的精神和实质，把农业生态资源保护和耕地地力保护方面的具体要求提前告知农民，成为他们进行农业生产的行为准则。



>> 山东作为试点省份已于2015年6月出台实施方案，农民可获125元/亩的地力保护补贴，同时鼓励支持适度规模经营。图为山东省茌平县村民在信用社领取种粮补贴。

适度规模经营：多种粮，多受益

近年来，我国种粮大户、家庭农场、农民合作社和农业社会化服务组织等新型农业生产经营主体不断涌现。《通知》指出，除了承包耕地的农户之外，搞粮食适度规模经营的新型农业生产经营主体也同样能够获得农业支持保护补贴，这与过去农业补贴实施对象明显不同。

当然，新型农业生产经营主体虽然能够获得补贴，但补贴方式与一般的耕地承包农户有所不同。对于耕地承包农户而言，政府主要通过银行卡或者存折直接进行补贴发放，而对于新型农业生产经营主体，《通知》则明确提出不鼓励采取现金直补。之所以这样要求，与进行规模经营的新型主体一般都需要进行土地流转有关，如果向通过流转土地发展粮食适度规模经营的新型主体直接发放补贴现金，那么承包地农民往往会通过涨

租金的方式成为补贴的最终受益者。

如此，这些新型经营主体又如何才能获得农业支持保护补贴呢？《通知》明确提出，可以让新型经营主体按照不超过贷款利息

的50%获得贷款贴息，也可以在其应用重大技术时或者利用社会化服务时获得相应补贴。也就是说，只有在发生费用时新型农业经营主体才能够享受农业支持保护补贴。这是需要各地特别把握的。

相较于农户而言，发展粮食适度规模经营的新型农业经营主体对资金的需求更大。为此，除了上述具体的补贴方式，宏观层面为其安排的补贴资金重点在于支持农业信贷担保体系的建立，以解决“贷款难、贷款贵”问题。《通知》明确，中央财政用于支持粮食适度规模经营的补贴资金统筹用于各地农业信贷担保机构的资本金注入、担保费用补贴和风险补偿等方面。目前，各地给予粮食适度规模经营的新型主体补助的费用主要从原有“三项补贴”资金中20%的农资综合补贴存量资金，以及种粮大户补贴试点资金和农业“三项补贴”中的增量资金中开支。

从长期来看，农业支持保护补贴将来和农村土地制度改革放活经营权、允许耕地经营权抵押相结合，能够给予新型农业经营主体发展粮食适度规模经营的支持力度将会显著加强，从根本上解决我国原有补贴制度下流转土地的真正粮食生产者无法最终成为受益者的现实矛盾。^②

（作者为中国社会科学院农村发展研究所研究员）