

对河北省粮食直补工作的调查

■ 段云飞

我国目前执行和实施的粮食直补政策,包括对种粮农民的直接补贴和对农民购买农药、化肥、柴油等生产资料进行综合直补。河北省按照中央统一部署,自2004年以来,实施并严格兑现了粮食直补政策,2006年新增了农资综合补贴。这一制度安排实施效果如何、补贴效率是多是低、是否达到了预期目标?带着这些问题,我们对河北省实施粮食直补政策情况进行了调研。

粮食直补取得明显成效

2004年以来,河北省粮食直补数额逐年增加,到2006年已增加到7.5亿元。2006年,河北省落实综合直补资金9.38亿元,亩均11.7元;2007年考虑物价上涨、农资价格上涨过快等因素,落实综合直补18.61亿元,加上粮食直补资金7.6亿元,共计26.2亿元;2008年粮食直补和综合直补增加到52.6亿元,5年间累计发放108.36亿元。按2008年计算,全省每个农民平均从粮食补贴中受益50.45元。

(一)增加了种粮农民的收入,保护了种粮农民的利益。2004年河北省农民人均纯收入达到3171元,比上年增长318元,增长11.15%,提高4.9个百分点,增速比全国平均水平高4.35

个百分点,是1997年以来收入增加最多和增长最快的一年。2008年,河北省亩均补贴标准67元,比上年增长37元,增长1倍多。直补政策不仅直接增加了农民收入,而且间接地刺激了农民种粮积极性,加上粮食价格回升等因素,使得农民收入有了大幅度提高。实行农业生产资料综合补贴后,农民人均纯收入又上新台阶,2006年达到3801元,2007年达到4293元,比2004年增长1122元,年递增10.7%。农民的种粮收益大大提高。

(二)提高了农民种粮的积极性,促进了粮食生产。2004年粮食补贴政策出台、粮食直补资金的兑现、农业税的减轻以及粮价的上扬激发了农民的种粮积极性,由过去“想送田”向“要种田”转变,由“外出赚钱”向“返乡种田”转变,粮食播种面积增加,粮食生产在恢复中出现重要转机。2004年,河北省粮食播种面积恢复到6003.4千公顷,比上年增长59.4千公顷,扭转了连续5年下滑的局面;粮食总产量达到2480.07万吨,比上年增长92.27万吨,增产3.86%,是新中国成立以来河北省粮食产量增加最多的一年;夏粮、早稻、秋粮季季增产。2006年,粮食播种面积达到6271.7千公顷,粮食产量达到2780.6万吨。2007年,在粮食播种面积没有增加的

情况下,实现了连续四年增产,其中小麦、玉米、稻谷三大主要粮食品种产量均呈上升趋势。

(三)干群关系得到明显改善。过去农民负担重,群众对缴纳税费有抵触,对基层干部有看法。实行粮食直补政策后,不仅减免了农业税,还发直接补贴,大大减轻了农村干部的工作压力,广大农民群众也切实得到了实惠,极大缓解了农村干群矛盾,密切了党群关系,维护了农村社会的稳定。农民对这项“得民心,顺民意”的德政工程非常满意。

粮食直补政策执行中存在的问题

(一)种粮比较效益持续走低,在一定程度上抵消了种粮补贴所激发的农民种粮积极性。以河北省唐山市2008年的粮食投入产出成本为例,2007年小麦平均单产为353.3公斤,按2008年3月份最高收购价每公斤1.74元计算,亩收入为614元,扣除化肥、种子、农药、水电、农机作业费550元,亩收入为64元。2007年,全市玉米平均单产410.9公斤,按2008年3月份最高收购价每公斤1.58元计算,亩收入649元,扣除化肥、种子、农药、水电、农机作业费200

元,亩收入为449元,即使按一年两茬亩收入也只有513元。粮食与花生的效益比约为1:2,与蔬菜效益比约为1:4。特别是随着人力成本的大幅提高,一个普通壮劳力外出打工一天也能挣50—80元,而唐山市亩均粮食补贴为69元。可见,通过粮食补贴年度可以增加的收入太过微薄,农业比较效益低下,在大的市场经济环境下,过低的粮食补贴标准势必会影响农民种粮积极性。

(二) 资金兑付工作量大,发放成本高。每项粮食补贴都需要基层财政部门多次入户,经过对农民种粮情况的重新核实——印制并填写补贴通知书——组织宣传——发动部署——张榜公示——领取补贴通知书——打印存折——设置兑付点——组织领取签字等一系列过程,程序繁杂;农村地广人散,要把每一笔补贴资金兑现到户,确保粮食直补政策落实到位,确实非常不易。由于财政、金融部门之间缺少必要的信息平台,基层财政所在落实粮食直补政策时难免造成人力、物力、财力的重复投入。

(三) 依据计税面积与新增面积予以补贴,加大了核实面积的难度,容易造成虚报粮食种植面积的现象。依据河北省粮食直补和综合直补实施办法,补贴面积按农户在农村税费改革时核定的农业税计税土地面积扣除其中的按规定转为非耕地的土地面积、退耕还林土地面积,再加上新增耕地的实际种植面积确定。在政策执行过程中,出现了一些问题:一是补贴面积不实。由于农业税计税土地面积申报时各村口径不一,影响了农户粮补领取金额,造成村与村农户攀比,要求核实面积。二是不能充分补贴粮食生产,影响保障粮食安全的作用。按核定的农业税计税土地面积,实际是按农民承包土地面积

计算,农民种效益高的经济作物、蔬菜、水果同样领补贴,不能充分调动农民种粮积极性。三是增减耕地面积不能及时调整,降低了粮食补贴的效用。由于农户数量巨大,资金入户都会耗费大量的人力物力,有些地方政府为减少政策执行成本,直接按人均分,或按户均耕地面积均分。有的农户在承包地上盖厂房、搞企业仍能领到补贴,而辛辛苦苦开荒种粮的农民却领不到补贴,起不到保护耕地的作用。

完善粮食直补政策的几点建议

(一) 明确粮食直补政策的目标。粮食直补政策应重点向粮食主产区倾斜,补贴的对象不应是所有的农民,而应该限定为种粮农民,特别是提供商品粮的农民;补贴的粮食品种不应是所有的粮食,而重点是粮食主产区(包括主销区的粮食主产县、市)的水稻、小麦和玉米等主要粮食品种。目前,我国主产区粮食商品化率达到70%,提供的商品粮总量约占全国总需求量的65%左右,在稳定粮食供给、保障粮食安全方面具有举足轻重的作用。所以,直接补贴应向主产区倾斜,以提高补贴效率,激发种粮农民的积极性,确保更多的生产要素资源向主产区流动集中,最大限度地发挥主产区的种粮优势。

(二) 制定出台《粮食补贴条例》,使粮食直补政策制度化、法律化,让粮农吃上“定心丸”。将推行粮食直补政策作为长久之策,无论丰年歉年都要实行粮食直补;将粮食补贴纳入法治管理的轨道,以法令的形式对外公布,实现补贴政策制度化、法律化,确保政策的稳定性。

(三) 不断提高粮食补贴标准,充分调动农民种粮积极性,保护粮

食安全。借鉴发达国家直接补贴政策的“农民收入平价”原则,尽量提高补贴水平,把种粮收入提高到社会平均收入水平。建立综合性收入补贴与农产品价格、农资价格的联动机制,发挥种粮直接补贴和农资综合补贴对于种粮农民收入的保障作用,根据国家财力逐步增加综合性收入补贴规模,并逐步把补贴标准与农资价格的变化、粮食价格变化联系起来,不断提高补贴标准,缩小种粮农民与其他产业劳动者之间的收入差距。

(四) 变以种粮面积为补贴依据为以售粮数量为补贴依据,在调动农民种粮积极性的同时有效控制粮价。建议在将种粮补贴标准不断提高的基础上,改变补贴政策,将以面积计算改为以卖给国家粮食数量的多少进行补贴。谁卖给国家粮食多,国家就给谁补贴多,农民种粮积极性自然就提高了。

(五) 加强部门间协作,降低发放成本。一是建立粮食直补发放信息共享平台,实现财政与涉农部门和代发金融机构的联网操作,通过网络实现无纸化办公和电子对账,减少重复对账的繁琐程序和失误几率,降低人力和物力成本。为解决各信用社一次性成本过高的问题,可在软件中加入关于粮食直补和农资综合直补的信息,使农户的存折成为“涉农补贴专用存折”。二是加快建设省、市、县、乡镇四级联网的农民补贴信息网络,整合各项涉农补贴,将粮食直补、综合直补、良种补贴、农机补贴、退耕还林等涉农补贴集中整合,一个渠道发放,降低发放成本,提高补贴效果。

(作者单位:河北省财政厅)
责任编辑 冉鹏