

粮食直补和农资综合补贴中的问题及对策

□ 张平南 王宏伟

为进一步做好粮食直补和农资综合补贴工作,完善补贴政策,降低行政成本,促进粮食生产和农民增收,河南省伊川县财政局对江左镇粮食直补和农资综合补贴工作进行了细致的调查,发现工作中存在一些问题。

一、大量土地没享受到优惠政策

江左镇镇耕地总面积60691亩(统计部门数据),实际享受财政粮食直补和农资综合补贴面积42597亩,差额面积18094亩没能享受国家财政粮食直补和农资综合补贴的优惠政策。经分析归纳为四种情况:一是农业税改革时瞒报、漏报农业税计税土地面积。2002年农村税费改革时,由于部分农民群众想少交或不交农业税,瞒报、漏报农业税计税面积。而

国家现行的粮食直补和农资综合补贴优惠政策,依据的是2002年农村税费改革时核定的计税土地面积,因此瞒报、漏报的耕地享受不了优惠政策。经调查统计,全镇瞒报、漏报耕地面积达9659亩。二是黑地。所谓黑地,就是实际在耕种但没有在政府各管理部门备案登记的土地。黑地问题由来已久,其形成原因与农业税遗留问题的形成原因基本相似,都是为了少交或不交税费。经调查统计,全镇黑地面积达4326亩。三是新增开荒土地。近年来,农民群众开荒种地的积极性较高,全镇新增开荒土地132亩,而新增开荒土地不在2002年农村税费改革时核定的计税土地面积内,不能享受优惠政策。四是复耕土地。近几年,江左镇大力推进治理空心村和关闭砖瓦窑工作,治理出1159亩土地分

给承包农民种植。同时,由于镇区内刘窑水库水位下降,原淹没耕地复耕399亩,但仍属于水库库容面积。此外,在原属于退耕还林的土地中,有61亩因未达到林业部门验收标准而被退回。这三种情况的土地也没能享受优惠政策。

二、种粮财政补贴实施中的问题

首先,由于农村外出打工人数增多,一些家庭缺少劳动力,于是将自家土地转包给有能力耕种的农户。粮食直补和农资综合补贴的初衷是鼓励农民种粮,补贴应该补给实际种地的农户。而实际操作的情况是,以2002年农村税费改革核实公示的土地面积为准,财政部门采用存折(一卡通)的形式,通过农村金融机构直接补贴到农户,谁的地谁领取补贴。而接受转



包土地的农户不是土地的户主，虽然实际种粮却无法享受到补贴，这有悖于国家财政补贴政策的初衷。

其次，部分农户为追求经济效益，放弃种植粮食作物，改种经济作物，如烟叶、花卉、苗木、药材、蔬菜等。追求经济效益并没有错，但是不种粮食却领取种粮补贴，不能达到通过发放种粮补贴来稳定粮食种植面积的目的，也影响了种粮农户的积极性。

再者，虽然明确了土地归国家所有，土地管理职能由国土部门履行，但是耕地面积如何确定，实际耕种面积、种粮面积如何确认，耕地、耕种、种粮的面积增减变化又该如何确认，职能由哪个部门来履行却没有明确。实际上，在县以下，国土、统计、农业管理部门都掌管着耕地面积、耕种面积、种粮面积，多头管理导致数据信息交流不畅，口径不统一。江左镇国土部门统计的耕地面积为66924亩，统计部门统计的耕地面积为60691亩，与镇财政实际补贴的耕地面积42597亩分别相差24327亩和18094亩，耕地面积远远大于财政补贴面积，而且差别面积竟分别达补贴面积的57.11%和

42.48%。

江左镇粮食直补和农资综合补贴中存在的问题，在全国范围内也是普遍存在的。针对瞒报、漏报耕地和黑地问题，建议国土部门协同乡镇政府对瞒报、漏报耕地和黑地面积进行核实，把核实的耕地纳入财政补贴范围。针对新增、复耕土地的现象，应该予以鼓励。目前政策规定由当地政府出资补贴新增土地，而乡镇政府受财力限制无法将新增土地纳入补贴范围。建议国土部门协同乡镇政府将核实的新增、复耕土地纳入财政补贴范围。同时，对粮食直补和农资综合补贴面积实行动态管理。国土部门根据各地耕地面积增减变动情况，确定增减财政补贴面积。新增耕地由国土、农业部门认定后经财政部门审核并张榜公示，纳入财政补贴范围，并且严格按照国土部门的征地文件核减补贴面积。对于因水库水位下降而复耕的土地，建议由县水利部门确定水库的使用性能、水位是否还有上升的可能、土地是否只是季节性临时复耕。对季节性复耕土地，可以不予财政补贴，保护水库库容面积。对于因退耕

还林验收不合格而退回的土地，应该按照退耕还林政策坚决退耕，返工达到合格标准可以享受退耕还林补贴政策。对于种植经济作物却领取种粮补贴的问题，建议对由种粮改种烟叶、花卉、苗木、药材的耕地停发补贴。因为这些都是具有较高经济价值的农特产品，县乡镇为鼓励种植已经提供了很多优惠。对停发的补贴留给乡镇政府掌握，用于补贴种粮大户。但是，对改种蔬菜的耕地继续予以补贴。

由于粮食直补和农资综合补贴是国家政策，地方政府受财权和事权所限，对解决耕地和补贴问题力不从心，因此建议国家明确政府部门职责：以国土部门确定各村耕地面积为准，农业部门确定种粮面积，村组确定种粮农户。统计部门的耕地面积、种粮面积数据应依照国土、农业部门来源为准，避免部门之间数据误差、信息混乱的现象。乡镇政府负责审核数据的准确性，乡镇财政所只负责粮食直补和农资综合补贴的发放。

（作者单位：河南省洛阳市财政局 河南省伊川县财政局）

责任编辑 韩璐