

关于完善农业补贴机制的思考

——贵州省息烽县实施“三良工程”的启示

宋凯 | 牟伟 | 于昕

2014 年中央“一号文件”明确提出，要完善农业补贴政策，改进农业补贴办法；在有条件的地方开展按实际粮食播种面积或产量对生产者补贴试点，提高补贴精准性、指向性。按照中央有关精神，财政部也对改革创新财政支农工作、完善农业补贴政策提出要求。

为总结提炼地方的探索经验，近期，贵州专员办对贵州省息烽县实施“三良工程”（良肥、良种、良法）的做法进行了调研。调研发现，2008 年以来，以贵州省开磷集团让利提供良肥（部分乡镇免费提供）为契机，息烽县不断完善良肥、良种的补贴方式，探索建立了精准性补贴机制，辅以良法的推广，形成了一个提高支农资金使用效益的样本。

一、“三良工程”的实施及成效

（一）息烽县农业概况。息烽县地处黔中丘陵中部，山高坡陡、沟谷纵横，全县土地总面积 1036.5 平方公里，其中石漠化面积近 300 平方公里。全县总人口 26 万人，其中农业人口 22 万人，是典型的山区农业县。土地资源有限且分散，耕地土层稀薄，土壤保水能力弱、肥力低，农业生产自然条件差，土地产出量低，长期影响当地农业发展和农民收入水平。

长期以来，为了解决吃饭问题，该县农民或外出务工将土地撂荒，或大量

垦荒坡地。垦荒虽增加了种植面积，但未从根本上解决粮食增产问题，反而造成坡耕地水土流失，生态环境遭到严重破坏。息烽县农业发展一度面临着“土地越垦越薄、农户越垦越穷、生态越垦越差”的局面。

（二）“三良工程”的启动和推广。2008 年，位于息烽县小寨坝镇的开磷集团与小寨坝镇政府研究决定，从当年秋季开始，依托自产高浓度磷肥的优势，率先在小寨坝镇试点开展良肥帮扶活动：开磷集团以 20 公斤/亩的标准，对小寨坝镇 25 度以下种植水稻、玉米等农作物的耕地，免费提供磷酸二铵肥料。良肥的投入有力地促进了当地农作物的增产，据统计，当年该镇水稻亩产由 450—500 公斤提高到 625 公斤，增幅约 40%，玉米亩产由 300—400 公斤提高到 800 公斤，增幅超过 100%。作物增产还带动了农民种植积极性，2009 年该镇春季撂荒耕地新增油菜种植 4000 多亩。

在小寨坝镇试点成功的基础上，2009 年，息烽县在完善帮扶链条（增加良种、良法）的同时，在全县范围内启动推广“三良工程”。良肥方面，由息烽县财政预算投入向全县农民免费供肥（小寨坝镇用肥由开磷集团继续免费提供，其他乡镇由开磷集团让利 1/3）；以良肥免费发放倒逼农民使用良种，以提高农

业良种普及率（2013 年起，为帮助农户更好脱贫致富，由县财政通过政府采购购买良种免费为农户配送）；以良肥免费发放要求农民必须接受良法种植，变种子直播为育苗移栽，以提高秧苗出土率和质量。

（三）“三良工程”的综合成效。截至 2013 年底，息烽县推广“三良”种植面积达 151.5 万亩次（其中 2009 年 34.7 万亩，2010 年 27.4 万亩，2011 年 29.5 万亩，2012 年 27.1 万亩，2013 年 32.8 万亩）。“三良工程”成为了息烽县农业生产发展的“火车头”和农民“减贫摘帽”的重要抓手之一。

1. 经济效益。“三良工程”实施 5 年来，息烽县共计增产水稻 13033 吨、玉米 24856 吨、油菜 6141 吨、马铃薯 37192 吨，实现水稻增收 4411.6 万元、玉米增收 5771.2 万元、油菜增收 3137.3 万元、马铃薯增收 7271.4 万元，总计增收 20592 万元。加上农民在购买肥料上少投入的 8527 万元，实际增收 2.91 亿元，按全县农业人口 22 万人计算，人均累计平均增收 1323.56 元。

2. 生态效益。“三良工程”的实施提高了息烽县农作物单产，农户只要将平地精耕细作，就可达到甚至超过以往开垦坡耕地的粮食总产量。加上国家退耕还林补助，农民纷纷放弃在 25 度以上的坡地上耕种，自愿退耕还林还草。据统计，截至目前，该县累计退耕面积 4.03

万亩,约占全县耕地总面积的17.1%。“三良工程”实施以来,全县主要农作物测土配方施肥以及合理施用农药推广151.5万亩次,减少了肥料流失和农药的残留量,保护了田间生态环境。

3.社会效益。“三良工程”的实施增强了政府的农业管理水平,同时,有效杜绝了假化肥、假种子在市场上的流通,保护了农民利益,促进了社会的和谐稳定。

二、“三良工程”的做法和思考

从补贴内容来看,“三良工程”并非独创。在此之前,国家已出台了与之类似的“农资综合补贴”、“良种补贴”。通过调研,我们认为,息烽县农业之所以能从“三良工程”中取得明显成效,就在于其不是简单地发补贴,而是以补贴为引导,通过机制建设,将良肥发放、良种推广、良法种植三者有机结合起来,并有效整合农业基建资金、产业发展资金,切实调动了农民积极性,提高了农业生产水平。

(一)组织保障。据介绍,为确保“三良工程”工作全面落实到位、取得实效,息烽县委、县政府专门成立了以县委书记、县长为组长和副组长,分管副县长为办公室主任的工作领导小组,领导小组下设技术指导组、肥料运送组、宣传工作组、督促检查组、包乡工作组等机构,通过完整的组织架构保证整个工作顺利推进。

宣传工作组负责宣传“良种、良肥、良法”推广的相关政策、措施和重大意义,以户为单位发放宣传资料,做到家喻户晓,人人皆知。肥料运送组负责协调运输车辆将磷酸二胺肥料运送到各村集中点。技术指导组负责编制实施方案、编写培训材料,开展技术培训、技术指导和技术咨询等工作,指导乡、村办好示范点,抓好推广信息反馈工作。督促检查组负责对推广实施情况进行定

期或不定期的督查检查。包乡工作组负责到所联系的乡镇做好指导、督促、检查等工作。

(二)资金保障。财政加大投入力度,企业加大扶持力度,各部门密切配合加大整合力度。一是财政资金,“三良工程”推广以县级财政投入为主,5年来实际累计投入财政资金5000多万元;二是企业让利,开磷集团每吨肥料让利1000元左右(含运杂费等),并捐赠了小寨坝镇4000多吨,共计资金4000多万元;三是整合资金,一方面整合农业基础设施建设资金2000余万元,包括农业水利设施建设资金,农业综合开发、基本农田建设、基本口粮田建设资金、土地开发整理资金等投入农业基础设施建设,提高农业综合生产能力,另一方面整合农业产业发展资金1000余万元,主要包括农业高产示范资金、扶贫开发资金,加大对种植业的投入。

(三)机制保障。以免费补贴为抓手,利用补贴的利益引导,切实将农业生产组织起来,有效地将对良肥、良种的投入转化为农业增产、农民增收的实际成效。

1.优化补贴品种,确保补贴的实效性。一是良肥推广,结合息烽土壤肥力实际,通过测土配方,着力推广符合当地土壤肥力实际的磷酸二铵肥料;二是良种推广,结合息烽自然条件,重点针对水稻、玉米、油菜、马铃薯等主要作物推广了10个优良品种;三是良法推广,水稻种植技术上推广了两段育秧宽窄行栽培,玉米种植技术上推广了营养块、球育苗单株定向移栽,油菜种植技术上推广了育苗移植,马铃薯种植技术上推广了规范化种植。

2.补贴生产者,提高补贴的精准性和指向性。在此之前,由于土地贫瘠、产量较低,息烽县有不少农民外出务工摆荒土地。良肥(后期包括良种)发放对象是土地拥有者还是土地耕种者,决定了

“三良工程”的实效。为真正调动农民种植积极性,增加农业种植面积,息烽县在“三良工程”中注重利用补贴的利益引导,将补贴与种植直接挂钩,把免费的良肥和良种发放到土地耕种者手中,有效提高了农业补贴的精准性和指向性。同时,该县采取农民“申报——核实——公示——发放”的流程,通过政府、企业、民众的共同监督,确保良肥、良种的发放过程公开透明、科学高效。

3.优化补贴流程,确保支农资金用于农业生产。一是采购环节。良肥由开磷集团根据合作协议,使用专门制作的肥料包装统一生产,有效避免了农民私下交易。良种由息烽县农业部门采取公开招标的方式,实行政府统一采购,保证了良种的质量,也为农民维权提供了保障。二是发放环节。无论良肥还是良种补贴,都以实物方式,由息烽县农业部门和开磷集团统一配送和发放,不仅减少了中间环节,减轻了农民负担,也避免了以往获得现金直补的农民随意使用补贴资金的情况,有效保证了支农政策和资金的兑付。三是监督环节。在良肥和良种发放后,由农业技术人员、检查组实时关注分片作物长势,据此判断是否使用了良种、良肥。一旦发现农户不使用良肥、良种或不接受良法种植的情况,在第二年取消其免费领取补贴的资格。

4.对接既有政策,形成政策合力。一是对接退耕还林政策。为保护和改善生态环境,中央对25度以上陡坡的退耕给予补助,但由于长期以来处在口粮与生态的矛盾中,息烽县农民退耕积极性并不高。为此,“三良工程”的实施,围绕25度以下平地做文章。在平地增产与坡地补贴的政策合力下,息烽县实现了以“平地良肥良种良法夺高产”促“高坡还林还草还花护青山”。二是对接农业产业发展扶持政策。为进一步巩固抓好退耕还林还草成果,该县从资金、项目



上扶持农民因地制宜发展核桃、梨、枣等果林种植。三是对接农业基础设施建设政策,提高农业综合生产能力。

三、完善农业补贴机制的几点建议

按照中央一号文件“稳定存量、增加总量、完善方法、逐步调整”的总体要求,结合“三良工程”实践经验,建议从以下几个方面进一步完善财政对农业的补贴机制。

(一)强化惠农政策和财政补助项目的执行互补,放大惠农政策综合效应。当前,我国涉农政策多、惠农资金大,但政出多门、各成系统,资金多头下达、零敲碎打,在一定程度上增加了惠农政策行政成本,影响了政策效果的实现。通过调研,我们建议,应通过机制建设,一方面加强农业补贴资金的执行互补,另一方面加强农业财政补贴资金与惠农政策(如农业技术推广等)的衔接配套,以形成政策合力,更大程度发挥政策效应。

(二)建议变当前以承包面积直补农户的方式为对生产者补贴。农业补贴政策的设计初衷是调动农民生产的积极性,推动农业增产和农民增收。但目前我国部分农业补贴与农业生产不完全挂钩,各省区市在实际发放涉及粮食生产的农业补贴时,基本都按二轮承包耕地

面积直补到农户。其好处是使有地的农民都能享受到补贴,“一卡通”到户操作也较简便,执行成本相对较低,并且可以在一定程度防止补贴跑冒滴漏。但弊端是容易导致农业补贴与生产行为“脱钩”、生产主体和受益主体“脱钩”,农业补贴在促进农业生产、调整农业产业结构、转变农业发展方式等方面的作用越来越弱化。近年来,随着工业化和城镇化的推进,各地土地流转呈加快发展的态势。据统计,截至2013年底,全国承包耕地流转面积已达到3.4亿亩,仍以承包耕地面积补到农户,就意味着近1/5的补贴与生产脱离了关系,失去了农业补贴政策的应有意义。基于息烽县“三良工程”的成功经验,我们建议,中央支农补贴资金不应止步于资金的简单发放,而应以县为单位,探索实施精准性补贴,进一步改变农业补贴方式,发挥中央支农补贴资金效益。

(三)建议取消化肥企业普遍性税收优惠政策,提高农资综合补贴中化肥补贴标准,将对化肥生产者的“暗补”变为对化肥使用者的“明补”。目前,我国对化肥行业实行免征增值税的税收优惠政策,其初衷是降低肥料价格,降低农民生产资料投入。但随着市场经济的发展,一方面针对化肥行业的政策优惠,违背了税负公平原则,另一方面随着定价机制的变化,企业和经销商在享受税

收优惠政策的同时,却根据市场供求自主决定销售价格,使税收优惠无法直接惠及农民群众。据调查,近年来化肥生产企业每吨享受税收优惠40—50元,但无法保证农民从中获益。

针对当前化肥行业优惠政策出现的弊端,结合调研中有关部门的呼声,我们建议,国家应适时恢复对化肥行业征收增值税及其他涉农工业企业普遍性税收优惠,将因此增加的税收收入,作为拓宽“三农”投入的资金渠道之一,同步提高农资综合补贴中化肥补贴标准,并借鉴“三良工程”经验,采取适当的方式直补种粮农民,将对化肥生产者的“暗补”变为对化肥使用者的“明补”。

(四)加强惠农政策与其他公共政策的衔接,形成政策合力。一个时期的公共政策功能应相互衔接、互补,形成一个系统,才能实现政策的最大效益。如上文所述,息烽县通过“三良工程”与退耕还林政策有效衔接,因地制宜扶持农民在坡耕地种植果林,在保证平地的增产的同时,还实现了坡地的退耕护林、还草,达到“1+1>2”的效果。这种以政策撬动政策、以政策衔接政策的做法,值得我们在未来的公共政策制定中参考借鉴。

(作者单位:财政部驻贵州省财政监察专员办事处)

责任编辑 刘永恒