

让“悬空”的粮仓落地

——湖南省“甩亩田”问题的调查报告

□刘正清 文建中

“甩亩田”是指没有纳入农业税计税面积的耕地。据统计，湖南省有901万亩甩亩田，占耕地总面积的17.4%，为农业税计税面积的21.7%。这种农业税计税面积与农民实际耕种面积不一致的现象由来已久，其负面影响随着形势变化日益显现。取消农业税后，中央财政对地方政府减少的收入给予补助，由于甩亩田没有纳入农业税册籍管理，农民上缴的税费也没有纳入财政预算，中央在补助时少了这一块。因此，一些地方政府以此为由要求增加转移支付，甩亩田带来的相关问题逐步“浮出水面”。随着国家惠农补贴力度加大，耕种甩亩田的农民要求享受粮补政策，未耕种的农民要求耕种，一些县乡政府要求上级增加补贴资金。

一、成因分析

(一)历史遗留因素。上个世纪五、六十年代，全国实行“查田定产”，由于当时农业生产能力相对较低，多数地方以产量为依据确定农业税计税面积，湖南省大多数地方以年产400斤稻谷的水田确定为一亩，地处偏远、容易遭灾、地力贫瘠的水田往往数亩折算作一亩，同时还有“自留地”、“自留田”，这样导致计税面积与实际面积不符，形成了甩亩田。此后历次农业政策调整中，“查田定产”数据仍是主要历史依据，甩亩田

被沿袭下来。实行家庭联产承包责任制时，县乡村各级都按亩摊派各种税费，农民不愿意实地丈量，大多采取“眼估目测”的办法，将田土好坏搭配承包到户，这样甩亩田分散到千家万户。农村土地二轮承包以家庭联产承包为基础，农村税费改革确定农业税计税面积又以农村土地二轮承包为依据，这样计税地“账实不符”状况得到固化。一些甩亩田既不在农业税册籍之内，也游离于农村二轮土地承包之外。

(二)地理环境因素。特殊的地理环境和生产条件造成一些耕地“三年两不收”，形成甩亩田。一是湖区、库区和河流沿岸的低洼地。这些地区洪涝灾害频繁，湖洲、河滩、河边、库尾农田等低洼地在涨水时是水面，退水后则是农田，无法正常耕种，一般未纳入农业税计税面积。据统计，全省此类甩亩为330万亩。二是山区、丘陵区和矿区的高岸田、冷浸田、沉陷田等地力较差农田。这些耕地粮食产量低，只能打折计算计税面积。但近些年来，随着对洞庭湖区治理和病险水库加固除险的实施，水利设施和耕种条件明显改善，农民生产投入积极性明显提高，有的甩亩田已改造成“粮田”。

(三)政策调整因素。原来的农业税征收和减免政策与农村土地管理等政策相互作用，导致农业税计税面积账面数减少，实际耕地面积并没有减少或在不断增加。一是预留机动田由村集体

管理，纳税主体不固定而未纳入农业税计税面积。一些村级组织按《农村土地承包法》规定，预留耕地总面积的5%，作为今后分给新增人口的机动田，由村里统一管理，发包给农民耕种。承租农民只向村里缴纳租赁费，无需缴纳农业税，耕地自然也不在农业税计税面积之内。按政策最低界限匡算，全省村集体预留机动地约286万亩。二是修建水库时按设计水位核减的淹没区计税面积，但水库实际水位低于设计水位，部分耕地仍可正常耕种，这部分耕地形成了“甩亩田”。三是部分地方对国有农场实行农业税包干或免税，耕地未纳入计税面积。2002年农村税费改革时，考虑到国有农场经营困难且正在推进体制改革，加上农场耕地并不多、农业税款较少，湘南、湘西等地普遍采取按原农业税包干基数打折包干或直接免征，耕地也不再纳入计税面积。四是农村税费改革初期减负政策，促使基层核减计税面积。新农业税仍实行“税随地走”，造成耕地较多的农户特别是种粮大户负担有所增加，群众意见很大。随后，中央明确要通过减免等办法把农民负担减下来。为确保“村村减负、户户受益”，同时要维护农业税税率和常年产量的严肃性，基层只好核减计税面积。五是水冲沙压毁损耕地按农业税减免政策核减了计税面积，经过多年整理和开发，恢复了耕种。此外，省里对贫困乡镇和民族乡镇免征了农业税，在实际

操作中,部分耕地退出了农业税册籍管理,形成甩亩田。六是洞庭湖区平垸行洪而核减计税面积,近年来普遍恢复耕种。1998年启动平垸行洪,一些垸区、畔湖耕地大面积甩亩,农村税费改革时也未纳入计税面积。近些年来,通过三峡水库调蓄,洞庭湖水位明显下降,许多“单退垸”、“双退垸”水位线下的水田普遍恢复了耕种,成为行洪垸区移民的常规粮田。

二、存在问题

甩亩田长期存在有其必然性和合理性,但是,随着农村政策实现“多予、少取、放活”根本性转变,甩亩田本身存在的管理不规范、权属不明确、惠农政策未覆盖等问题越来越突出,引发了相关矛盾,集中表现为“争地”与“争钱”:一是没有耕种甩亩田的农民要求分地;二是已经种有甩亩田的农民要求补贴;三是县乡政府多年来一直要求增加甩亩田取消的农业税转移支付补助。

(一)“争地”矛盾。甩亩田管理是复杂的。目前,主要有两种管理方式。一是村组集中发包并收取租赁费,这种方式在湖区特别是国有农场较普遍。这种发包主要是村干部说了算,具有较大的随意性和“人情”因素,虽然收取一定费用,但群众意见仍然很大。二是“谁占谁有”,这种情况在山区和丘陵区比较普遍。在调查中发现,由于甩亩田管理不到位,致使农民与农民、农民与村组都有矛盾。已经耕种的农民反映,甩亩田是在无人耕种的情况下取得的,多年来进行了土地整理、水利设施改造。现在生产条件刚刚改善,不愿意把田交出来。

(二)“争钱”矛盾。这些年来,国家实行强农政策,深受广大农民的欢迎和拥护,但甩亩田一直是政策的死角。一是未享受粮食直补。由于粮食直补资金是以农业税计税面积为依据,甩亩田无

法享受补贴,导致有的农户无法按实际耕种面积和省定标准享受补贴。二是享受不到国家其他投入政策,大中型水库库区和洞庭湖行洪垸尤为突出。从国家政策层面上说,这些区域已成为“淹没区”、“行洪垸”,属于禁止开发或限制开发的地方,国家大型水利设施、农田改造、土地整理和开发等项目在立项层面上都可能会“排除”这些区域。

三、政策建议

甩亩田由农民隐瞒发展到县乡、村组共同隐瞒,又转变到农民、村组、县乡主动向上反映情况,这表明利益关系已由农民与村组之间扩大为国家、集体和个人三者之间的关系,引发矛盾的范围越来越广、程度越来越深、层面越来越高。对此,一些基层政府采取了一些缓和矛盾的措施。一是对多占耕地者,实行“收费”。随着国有农场税费改革和国家粮补政策的落实,从2010年开始,无地农民纷纷到村上要地,引发了争地矛盾。一方面是占地者不愿退,要退只能退差地,或者是从一块田中划出一小块。从要地农民方面来讲,因耕地东一块西一块,不便于耕种。最后村干部召集无田户和多田户进行协商,决定由村组出面向多占甩亩田的农户收取租赁费,平均分配给无地或少地的农户,以缓解争地矛盾。二是对要求落实补贴政策的,多途径缓和矛盾。其一,向农民解释政策的来龙去脉,求得农民谅解。其二,按实际耕种面积降低标准平均摊给种粮农民。其三,县里配套少量资金,对上访的给补贴。县乡普遍反映,目前这些措施只是临时的、救急的,不能从根本上解决问题。因此,应引起各级各部门高度重视。

(一)统筹相关政策措施。建议中央层面进行专题调研,出台相关政策。甩亩田的管理和承包要秉承“大稳定、小调整”的原则,充分尊重历史沿革、尊

重群众意愿、尊重基层首创精神。一是原则上要纳入农村土地二轮承包管理范畴。原已与农民二轮承包耕地相联系的打折地、减免地等,纳入农民二轮承包面积,不再变更权属,不收取租赁费。原未纳入二轮承包范畴的,由村民会议决定是否分户承包或承包给大户。二是村内机动地和未承包到户的甩亩田,由村民代表大会决定承包管理方式,禁止村干部暗箱操作、人情发包。三是租赁费控制原则上实行上限控制。

(二)完善补贴发放政策。一是改按实际耕种面积计发粮食直补,今后新出台的惠农补贴也不应再与农业税计税面积挂钩,使计发依据、程序更贴近基层实际。二是合并补贴种类。面对农村千家万户,简单的政策才是好政策。现行粮食直补、良种补贴、农资综合补贴均属一般性补贴,带有“普惠制”性质,简化归并为某一类综合性补贴,有利于提高效率、降低成本、便于监督、促进落实。三是中央财政将“甩亩田”作为计算粮食直补等惠农补助的因素,适当增加补助资金,便于地方统筹解决“甩亩田”惠农政策受益问题。

(三)建立农民耕种土地数据库。湖南是个农业大省,为了切实保护耕地面积,维护粮食生产安全,落实好国家惠农政策,建议以户为单位建立农民耕种土地数据库,以保护农民的合法权益。

(四)统筹规划农村土地整理和开发工作。要实现省委省政府向中央承诺的粮食增产100亿斤目标,甩亩田的潜力最大。但甩亩田的地力、生产条件、产量均不如“粮田”,需进一步加大改造力度。一是加大水利设施建设投入,改善生产条件,提高耕地生产力。二是加大农业综合开发和国土整理力度,特别是对高排干旱田和水冲沙压地等地力低下的耕地进行改造。

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 陈素娥