

发展计划动态

第 123 期

农业部发展计划司
全国农业资源区划办公室

2016 年 10 月 19 日

东北老农话玉米生产者补贴

——兼谈“政策”需要深入研究解决的问题

近日,农业部党校调研组赴黑龙江省某市开展“农业供给侧结构性改革”调研,就当地目前正在推进、落实的“玉米生产者补贴”政策,进行典型访谈。访谈对象是黄姓老汉,70岁,黑龙江省某市农民;全家5口人,儿子、儿媳和孙女均在哈尔滨市打工,孙子也在哈尔滨上学,老汉属留守老人。对话是从土地流转开始的。

笔者:大爷您好,家有多少承包地,自己还在种地吗?

老汉:全家22亩承包地。我身体不好,孩子们打工的打工、上学的上学,承包地都被流转给别人种了。

笔者:22 亩承包地都转给谁了?

老汉:16 亩土地流转给本屯一张姓农户,其他 6 亩流转给外乡镇的李姓农户。

笔者:今年的土地流转价格与往年相比怎么样?

老汉:今年的流转价格低,只有 500 元一亩;去年还 700 元一亩。因为这两年玉米价格太低啦,前年每斤 8 毛多,去年 7 毛多,现在只有 6 毛多。

笔者:您转出的土地现在都种的什么啊?

老汉:转 16 亩的本屯农户现在种的都是玉米,转 6 亩的外乡农户种的是西瓜。

笔者:您知道今年国家要对种植玉米的给予每亩 136 元的补贴吗?

老汉:前两天刚听说,太突然啦!

笔者:为什么说“太突然”呢?

老汉:可不是吗,有突然袭击的感觉。如果我知道国家会给补贴,500 元一亩肯定不能卖(流转)给他们,至少得再加 100 元。

笔者:那您打算怎么办呢?

老汉:还没想好,也许我会去找他们家要点,这个补贴至少应该一家一半吧。

笔者:人家要是不给你呢?再说国家政策规定是给实际种植玉米的补贴。

老汉:是啊,挺难的。不过我们也没有正式的土地流转合同,都是口头协议,一般都默认,凡是国家给的补贴,都归土地承包户的。如果他们硬是不给,明年肯定会提高土地流转价格,至少每亩涨 100 元。反正我们这里流转土地基本都是一年一砍价。

笔者:那你转出的另外 6 亩地,人家种的是西瓜,可不是玉米,就没有补贴啦,你就没有理由问人家要了吧?打算怎么办呢?

老汉:是啊,没有补贴就没有办法啦,只能明年再说啦。要么是他明年也种玉米,与他分补贴;要么是每亩涨 100 元的地租,他愿意种啥就种啥。要不然,我就把地收回来,转给别的种玉米的农户。

笔者:你估计他明年会种什么?

老汉:很难说。他今年种的是西瓜,亏的一塌糊涂,恐怕没有种玉米保险,起码还有补贴。

笔者:最近,镇政府要组织开展玉米种植面积申报、核实工作,这 6 亩没有种玉米的承包地打算怎么报?

老汉:也许我会报作玉米面积。看看别人怎么做吧,随大流呗。

笔者:您觉得别的农户会不会把不种玉米的土地也申报为玉米面积?

老汉:可能性很大,多报 1 亩就 136 元,干嘛不多报。

笔者:多报?政府会仔细核查的。

老汉: 核查? 那可难啦。怎么查, 一块一块地去量, 啥时能够整清楚, 代价太大啦。

“玉米生产者补贴”政策实施情况虽然并不是这次调研活动的重点调查内容, 但因此项政策落实属于当前当地政府的“首要”任务, 调研组除了与黄姓老汉有个对话以外, 每次与基层干部群众座谈时, 都会讨论到这一问题。调研组总体感觉到, 国家出台“玉米生产者补贴”政策, 在落实过程中, 还有一些问题需要深入研究, 提出有效解决办法。

1、“玉米生产者补贴”会不会制约种植结构调整?

作为农业供给侧结构性改革的主要内容, “玉米生产者补贴”政策的一个重要目标是促进种植结构调整。但从基层的实际反映看, 在农民没有找到合适的、能够稳定盈利的产业的情况下, 直接对玉米种植给予财政补贴, 可能会调动农民种植玉米的积极性, 反而不利于种植结构调整。因此, 不少基层干部群众认为, 调整种植结构, 应该对调整结构的给予补贴。

2、“玉米生产者补贴”是否会转化为“地租”?

“玉米生产者补贴”政策的另一个重要目标是保障农民种粮(玉米)基本收益。但从实际情况看, “一切补贴归承包户”是当地传统的、普遍的认识, 加上“一年一砍价”、不签订书面合同的土地流转习惯, 尽管国家规定补贴对象是玉米“实际种植者”, 确实存在“补贴转化为地租”的可能性风险, 可能影响“保障农民种粮(玉

米)基本收益”政策目标的实现。

3、“玉米生产者补贴”实施过程能否做到“精准”？

落实“玉米生产者补贴”，存在农民多报面积有动力、基层核实面积难度大的问题。直接以实际种植面积为补贴标准、且补贴额度较大，可能诱发农民“多报”行为，还有可能出现农民与村干部“合谋多报”现象。但由于农户数量多、承包地块多，土地流转、种植格局复杂，再加上对在未经批准或禁止开垦的土地上种植玉米的合法性认定难度很大，基层干部普遍反映“精准核实”实际合法种植面积的成本极高。

4、事后出台“玉米生产者补贴”会不会影响政策效果？

调查对象之所以有“突然袭击”的感觉，就是因为这项政策出台的太晚。基层干部群众普遍反映，直到7月底、8月初才明确公布“玉米生产者补贴”政策，会带来一系列不利影响：一是不利于农民选择种植行为；二是不利于流转双方合理商定土地流转价格；三是容易引发土地流转双方“争夺补贴”纠纷；四是距离玉米收获时间短，增加了基层“精准核实”实际合法种植面积的难度和压力，如果收获之前不能“精准核实”，收获之后再精准落实政策几无可能，而且引发纠纷的可能性加大。

5、增加农田基础设施建设补贴是不是更为有效、更可持续？

今年，调查地遇到几十年不遇的干旱，不少干部群众反映，玉米产量减产三到四成已成定局。但实地调查发现，干旱地区农民

抗旱浇水的现象并不是很多。究其原因,除了农民认为玉米价格低、抗旱不合算以外,缺少方便实用的浇灌工程、设施、水源等是根本原因。基层干部群众普遍反映,加大财政资金补贴、改善农田水利灌溉条件,不仅增产收益大于直接补贴收益,而且能够长期利用、并促进农业持续增产增收,同时更有利于农业结构调整。

(农业部党校调研组供稿)

报：部领导。

送：中央农办一组，国家发展改革委投资司、农业司，财政部农业司、农业综合开发办，国土资源部耕地保护司，水利部农村水利司，国务院研究室农村经济研究司，人民银行研究局，银监会政企合作部，国家开发银行评审三局，中国农业发展银行客户二部，中国邮政储蓄银行三农金融部，中国储备粮管理总公司购销部，部内有关司局。

发：各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团农业、农机、畜牧、农垦、渔业厅（委、局、办），黑龙江省、广东省农垦总局，国家现代农业示范区有关市、县、区人民政府及农业局（委）。
