

耕地地力保护补贴实施的现状及对策分析

央吉

西藏林芝市巴宜区农牧技术推广中心 860000

[摘要]坚决守住耕地红线,遏制耕地“非农化”“非粮化”是全面推进乡村振兴、化解“三农”问题的有力抓手,而精准落实耕地地力保护补贴政策则是充分发挥土地利用价值的有效途径。基于此,文章简要分析耕地地力保护补贴实施现状,重点从明确目标及内容、完善工作措施、强化工作保障三大方面探究耕地地力保护补贴实施问题的解决对策,以供参考。

[关键词]耕地地力保护补贴;工作保障;普惠制;土地流转

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.2154

耕地地力保护补贴是我国农业支持保护补贴中的普惠制,面向所有拥有耕地承包权的农民、承包国有农场耕地的农场职工,旨在解决当前部分农户从事农业生产工作积极性较低、农业收入低于其他行业收入的问题。有学者指出,“伴随着土地流转率的不断提升,部分农户未种粮或不种地,但依然享受补贴;而真正从事粮食生产的种粮大户、家庭农场、农村合作社等新型农业经营主体并未获得与其农业投入相适应的耕地地力保护补贴,使得耕地地力保护补贴实施中存在“平均”主义色彩浓厚的现象。”为切实发挥耕地地力保护补贴的激励作用,应当确立问题导向,建立科学合理的财政扶持机制,对现存问题进行逐个击破,切实提高农户种粮积极性。

1. 耕地地力保护补贴实施的现状

1.1 耕地地力保护补贴概述

随着2016年国家全面推行农业“三项补贴”政策改革,将传统的粮食直补、农资综合补贴及农作物良种补贴合并为“农业支持保护补贴”,并且将补贴焦点放置在耕地地力保护、粮食适度规模经营之上^[1]。耕地地力保护补贴对象为所有拥有耕地承包权的农户、承包国有耕地及农场的农场职工,将直接发放的农业支持补贴与耕地地力保护结合为有机整体,鼓励农户创新农业生产方式、扎实推进绿色及现代农业发展,在农业生产内提高对农作物秸秆的综合利用率,采取秸秆还田、深松整地、高效率栽培种植等技术降低化学肥料、药剂的用量,并通过开展测土配方施肥、合理间作等方式保护耕地地力,激发农户提升耕地质量的自觉性。

1.2 耕地地力保护补贴现状及存在的问题

耕地地力保护补贴作为一种普惠性政策,可以显著提升我国耕地质量及粮食产量,达成“藏粮于地”的总体目标。现阶段各地区对耕地地力保护的实施予以高度重视,以西藏自治区为例,主要农作物类型、农业生产模式、耕地质量现状等设定相应的耕地地力保护补贴标准,明确耕地地力保护补贴范围,并且为避免耕地地力保护补贴冒领、虚报等现象建立了风险防控机制、政策宣传机制、监督管理机制等,在一定程度上保证了耕地地力保护补贴的精准落实。但由于耕地地力保护补贴涉及面广、具有普惠性,各地区收集的农户信息不全面、有错漏,部分偏远地区农户联系困难,再加上部分部门工作人员执行力不足,导致现阶段耕地地力保护补贴的实施依然存在诸多问题,具体体现在以下三大方面:

1.2.1 工作目标及内容不明确

耕地地力保护补贴作为提升我国耕地质量的重要激励措

施,对于引导农户自觉提升耕地地力、优化改善农业生产方式、建立现代化与绿色化农业发展新局面具有重要价值。虽然国家发布相关政策文件及指导纲要要求各地区严格按照相关要求实施耕地地力保护补贴,但因各地区农业发展水平、农业生产方式、经济水平、气候及自然条件等具有明显的差异性,若在耕地地力保护补贴实施前未能全面深入了解当地耕地质量情况、发掘影响耕地地力的关键因素、把握本区域内主粮作物种植状况、从事粮食生产的农业经营主体,盲目性、随意性开展耕地地力保护补贴实施工作,将会导致工作实践粗糙、实效性较低。同时,在耕地地力保护补贴实施前未能结合补贴对象范围确定好工作重点,将会导致部分未种粮、未种地的农户获得补贴,而从事粮食生产的新型农业经营主体难以获得与其投入相适应的补贴资金,进而影响到耕地地力保护补贴实施的公平性^[2]。

1.2.2 工作措施不完善

现阶段耕地地力保护补贴实施中工作措施不完善问题主要体现在两大方面。其一为补贴面积难以核准。耕地地力保护补贴实施以核准耕地面积为前端环节,需要在工作中接受民主监督,公示耕地面积测量结果。但在实际工作中,耕地面积通常由村民自己大概数据上报,部分村民责任意识不足、没能记住标准数据,未能深刻认识到耕地面积核实的重要性与必要性,没有按照相关规定核对,存在虚报、错报等现象。部分地区存在政策解读偏差的问题,将种粮补贴的“普惠性”解读为平均享受,在上报种粮数据时存在平均填报种粮面积的问题。加之随着土地流转率的逐渐提升,部分耕地信息保存不全面,使得耕地补贴面积核实工作难度较大,难以真实、全面地获取相关数据;其二为补贴资金到位困难,未能实现“谁多种粮,就补贴谁”的工作要求。主要原因在于部分耕地承包在私下进行,政府工作人员未及时掌握实际情况,有的承包户在土地转包后依然享受补贴政策,再加上部分农户没有及时上报转包耕地,使得实际种粮的农户难以享受到耕地地力保护补贴。

1.2.3 工作保障力度不足

耕地地力保护补贴的实施是一项系统性、复杂性、持续性的过程,涉及面广、普惠性强,对耕地地力保护补贴实施相关工作人员专业能力,以及实施管理与监督水平提出了更高的要求。现阶段部分地区在实施耕地地力保护补贴工作时未能建立权威、独立的组织机构,实施工作安排不够细致。同时,耕地地力保护补贴实施时间紧、任务重,部分工作人员存在懈怠现象,未能保证补贴资金实时到位,也从侧面反

映出当前耕地地力保护补贴监督检查机制不完善,制度规范性及强制力不足,降低了耕地地力保护补贴实施的有效性。此外,部分农户不了解耕地地力保护补贴实施的精神实质与主要内容,对实施工作的配合度与认同感较低,不能充分发挥耕地地力保护补贴的激励作用。

2. 确定耕地地力保护补贴实施目标及内容

基于对耕地地力保护补贴实施现状及存在问题的分析,应切实解决补贴工作实施问题,推进耕地地力保护补贴精准落实,真正让种粮大户、农业合作社、家庭农场等新型经营主体享受补贴政策,激励更多的农户主动提高耕地质量,形成适度的粮食规模化经营。

2.1 明确耕地地力保护补贴实施目标

明确耕地地力保护补贴实施目标,需要遵循生产与生态、公平与效率、指向性与操作性相统一、相均衡的基本原则,保证农业支持保护补贴政策的连续性与稳定性,结合区域内农业生产现状、耕地质量状况及现存问题、农业经济水平等明确耕地地力保护补贴实施目标,致力于通过补贴政策的实施加强绿色导向,指导农户积极创新与优化农业生产方式,积极采取秸秆还田、科学施肥、加大复种面积、病虫害绿色及综合化防治、农业生产技术革新、农作物轮作等形式改善耕地耕层结构、提升耕地土壤肥力、解决耕地土壤污染问题,以补贴政策的实施激发农户提升与保障耕地质量的自觉性。同时要根据实际情况确定合理的耕地地力保护补贴标准,保证激励与引导相结合,以此提升耕地地力保护补贴实施效能。

2.2 规范耕地地力保护补贴实施内容

耕地地力保护补贴实施对象理论上讲包含所有拥有耕地承包权的种地农民。但在实际工作中,为避免不种粮、未种地耕地承包人占用补贴资金,需要对耕地地力保护补贴实施工作内容进行精细化划分。一是要制定耕地面积核定工作机制,明确耕地面积核定标准、依据及粮区划定面积,以此保证耕地面积核定工作质量与效率;二是确定不能纳入耕地地力保护补贴范围的用地情况,如已经作为畜牧养殖场的耕地、常年抛荒地、新建的蔬菜种植基地、未发包的耕地。在实际的耕地地力保护补贴工作实施中,应当对此类已经改变用途的耕地、自留地等进行全面调查,切实做好补贴政策实施前的准备工作,进一步规范耕地地力保护补贴内容,把握好补贴政策实施的风险点与控制点,以此保障耕地地力保护补贴精准落实。

3. 完善耕地地力保护补贴实施措施

3.1 核实补贴面积

各乡镇人民政府以村为基本单位,组织开展辖区内实际耕地面积的登记、汇总等工作,将耕地面积、耕地承包人等信息核对清楚,以村为基本单位建立耕地地力保护补贴清册,报区农业农村局备案,农业农村局审核无误后,对实际耕地面积数据、补贴资金、补贴标准等相关资料进行公示。特别注意的是,在核实耕地补贴面积时,需要坚持逐户核对的基本原则,要求村委会严格落实耕地补贴面积核实工作规定,对其核实过程进行监督与指导。同时,在耕地补贴面积核定时,需要以土地确权面积为依据,采取排除法汇总辖区

内所有的耕地补贴面积,以此保证耕地补贴面积核实的准确性与真实性。

3.2 补贴资金发放

耕地地力保护补贴清单通过审核后,应当在当地进行公示,公示时间不少于7天。在此过程中要及时解答农户的疑惑,为其解释耕地地力保护补贴范围、为何其承包的耕地不能纳入补贴范围、补贴资金的发放形式及到位期间等。公示且无异议后通过社会保障卡“一卡通”将补贴资金发放给耕地承包户。同时要跟踪公示耕地地力保护补贴资金的发放情况,在发放过程中接受群众监督,实时掌握耕地地力保护补贴面积、标准及资金数额,及时发现耕地地力保护补贴发放中存在的问题并予以解决,适度采纳农户合理化建议以提升耕地地力保护补贴资金发放效率^[4]。

4. 完善耕地地力保护补贴实施保障

4.1 建立组织机构

在耕地地力保护补贴实施前,需要在接收到上级指示及政策文件的第一时间开展由财政局、农业农村局、资金代发金融机构、农村主要领导等共同参与的补贴实施工作会议,明确该阶段耕地地力保护补贴实施工作目标、内容、范围及实施细则等。同时,成立独立、权威的耕地地力保护补贴工作实施小组,由县级人民政府分管农业农村局的副区长为担任小组组长,由农业农村局、财政局等相关部门领导共同参与,结合实际情况制定补贴标准、补贴范围及补贴资金发放工作机制,明确划分各方主体在耕地地力保护补贴实施中的责任,避免出现责任推诿与权责重叠现象,并以日报及周报制全过程监督耕地地力保护补贴实施流程,杜绝资金挪用等现象的发生。

4.2 严格监督检查

严格执行补贴政策、加强补贴工作项目管理、强化监督检查力度是解决耕地地力保护补贴实施问题的有效措施。因此需要建立立体化、跟踪式的监督检查机制,由耕地地力保护补贴涉及部门、单位及人员之间相互监督、相互促进,及时发现套取、挪用、挤占耕地地力保护补贴的行为。为激励各部门单位严格落实监督检查责任,可以将耕地地力保护补贴落实情况纳入绩效考核中,从多维度、多层面分析与评价各单位部门推进耕地地力保护补贴落实过程中的实际工作表现、责任意识、贡献价值等。

4.3 加强宣传培训

为提升各单位部门、广大农户对耕地地力保护补贴的重视程度,可以借助广播、电视、报刊、宣传栏等传统媒体以及微信、微博、网络电视等新媒体广泛宣传补贴政策相关标准、规定等,提升各单位部门的责任意识、强化其政策执行力度,促进其发挥自身职能作用保障补贴资金安全性、确保补贴资金及时到位。

参考文献

- [1] 孙兰明,李鑫.耕地地力保护补贴实施中的问题和建议[J].基层农技推广,2021,9(04):107-108.
- [2] 郭小燕.我国耕地地力透支的影响机制及治理对策[J].农村经济,2020(03):26-33.