

四川省武胜县耕地撂荒问题研究

朱婷, 伍引风, 刘娜, 王茂林, 高靖明, 林武阳 (四川农业大学经济管理学院, 四川成都 611130)

摘要 基于对四川省武胜县的调研, 分析了武胜县耕地撂荒的现状及原因, 研究发现造成四川省武胜县耕地撂荒的原因主要来自 4 个方面: 自然环境因素、经济因素、政策制度因素和人为因素。在此基础上, 提出了遏制耕地撂荒蔓延的对策建议。

关键词 耕地撂荒; 问题; 原因; 对策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)26-09183-03

Study on Abandoned Farmland in Wusheng County, Sichuan Province

ZHU Ting et al (School of Economics and Management, Sichuan Agricultural University, Chengdu, Sichuan 611130)

Abstract Based on investigation of Wusheng County in Sichuan Province, the status and reasons of abandoned farmland were analyzed. It was found that reasons include natural environmental factors, economic factors, policies, systems and human factors. On this basis, some measures to curb the spread of arable land fallow were put forward.

Key words Arable land fallow; Problems; Reasons; Countermeasures

耕地撂荒是指在耕地利用过程中, 生产经营者由于主观原因放弃耕种而造成的耕地处于闲置或未被充分利用的状态^[1]。一方面, 由于地形制约、农业生产方式的落后, 耕地撂荒在武胜县广泛存在; 另一方面, 随着西部大开发的深入推进, 武胜县经济的快速发展, 大量良田被占用, 耕地数量日益减少; 加之最近几年地震、泥石流等自然灾害毁坏了很多优质耕地且复垦难度大。为了可持续利用好有限的耕地, 全面了解四川省武胜县耕地撂荒的现状, 对耕地撂荒问题进行深入研究是非常有必要的。

1 四川省武胜县耕地撂荒现状

四川省武胜县地处四川盆地的东部, 是典型的丘陵大县。武胜县资源丰富, 地形地貌特征多样, 总面积 966 km², 下辖 16 镇 15 乡, 515 个村委会, 27 个社区。截至 2013 年末, 全县人口总数达到 86 万, 其中, 城镇人口 13.3 万, 农村人口 72.7 万。

通过实地调研, 笔者发现目前武胜县耕地撂荒呈现以下几个特点: ①农村劳动力输出多的地方撂荒多。武胜县是一个劳务输出大县, 武胜县的个别村组由于劳动力大量外出, 只剩下 2~3 户农户在进行农事劳动, 外出农户的承包地只有少部分被人“拾荒”, 剩下的都处于无人照料的状态。类似情况在另一个劳务输出大县仁寿县也存在。②自然条件差的地方撂荒多。山坡、地势低洼、贫瘠的土地由于自然条件差, 耕作的生产成本很高, 有的农户纯粹进行粗放种植或是干脆不耕种, 任其撂荒。③水利、交通等基础设施落后的山区耕地撂荒现象比交通便利、灌溉条件良好的地区严重。就武胜县而言, 交通、灌溉条件较好的三溪镇由于引进业主承包土地而发展成为武胜县示范镇; 而交通闭塞、水源条件差的高石镇则存在着严重的撂荒现象。

2 耕地撂荒的主要原因

2.1 自然环境因素

2.1.1 以盆地地形为主, 多山地丘陵, 种植条件差。武胜县

地处四川盆地东部, 境内多山川, 丘区地形复杂, 起伏大, 耕地坡度大, 地块窄, 拦蓄雨水能力低, 保水能力差, 易发生水土流失, 加之地块分散于不同地方, 且有些地块离农户住处较远, 很难连片规模化种植, 因此, 选择撂荒耕作条件差、路途远的耕地。

2.1.2 水源不足, 灌溉条件差。武胜县有些地方缺乏灌溉水源, 农田灌溉条件差, 有些农地离灌溉水源很远, 需要通过 2~3 级提灌才能完成灌溉。例如大坪乡, 由于修建房屋建筑将乡里唯一的水源拦截, 造成供水不足, 农田内荒草丛生^[2]。

2.1.3 水热条件影响, 造成季节性撂荒。武胜县由于受到季节性的水热条件影响, 主要粮食作物水稻一年一季, 冬季农田基本处于保水休耕状态, 因而季节性撂荒现象普遍。

2.2 经济因素

2.2.1 劳动力大量外出务工, 农村劳动力严重缺乏。武胜县是一个劳务输出大省, 大量劳动力转向大城市务工, 造成农村劳动力严重缺乏。老龄劳动者体力有限, 没有能力耕种家庭的全部承包地, 造成大量耕地长期撂荒。

2.2.2 农产品比较效益低, 严重影响农民的种植积极性。随着物价的上涨, 种子、化肥、农药、农机具等主要生产的资料的价格也持续上升, 相较之下农产品的价格却持续走低。武胜县三溪镇每户农民平均一年的农业生产支出为 1 800 元/hm², 而水稻年产量平均 6 000 kg/hm², 按照当今市场价格 3.84 元/kg, 水稻平均每年的收入为 23 040 元/hm², 除去农业生产成本之和水稻种植的净收入也只有 5 040 元/hm²左右。尽管国家出台了很多惠农政策, 但农业生产的比较效益低问题还未从根本上得到改变。

2.2.3 农业基础设施条件恶劣, 农民不愿耕种。由于资金不足, 武胜县大部分乡村的农田基础设施落后。一方面, 由于武胜多山地丘陵区, 有些地方目前还不能进行机耕机播, 即使在有些地势平坦的地区, 当地财政也不能完全支撑农田基础设施建设的费用; 另一方面, 由于农田水利设施老化, 抵御自然灾害的能力不足, 从而增加生产成本, 影响农民的积极性。

作者简介 朱婷(1989-), 女, 四川自贡人, 硕士研究生, 研究方向: 土地资源管理。

收稿日期 2014-08-05

2.3 政策制度因素

2.3.1 土地产权不清晰,土地流转机制不健全。我国的农村产权制度中,土地所有权与使用权是相分离的,所有权归农村集体组织,使用权归承包土地的农户,但各自的权、责、利界定不清,产权边界模糊^[3]。所有权虚置或越位,都会影响农户的耕作积极性。产权不清晰导致农户对将来没有稳定的预期,进而缺乏长期经营土地的动力。在土地抛荒日益严峻的形势下,现行的土地流转机制是不健全的,没有形成从发包所有者到承包经营者再到转包使用者之间明确清晰完整的链条,相关程序并不规范,也缺乏相关法律制度的保障。在调查对象中,一些经济水平低、交通不便、偏远的乡镇耕地流转基本处于无序状态,据武胜县一个偏远小镇的村民描述称其所在的村组 70% 的良田都无人耕种。农户无力耕种想将土地流转承包却无人来包,想承包土地经营的业主或种田能手亦苦于渠道狭窄,寻找谈判的交易成本增加,甚至最后无法达成合作协议,导致大量耕地被迫撂荒。

2.3.2 惠农补贴政策不合理,激励作用大减。粮食补贴政策以土地承包面积核算补贴资金不合理,不管农民是否将土地进行抛荒,只要有承包地都可以得到粮食直补资金,大大挫伤了承包大面积土地进行耕作的种田能手的积极性。在调查对象中,69% 的人认为粮食直补较低,不足以大幅缩减种植成本,对减少耕地撂荒影响不大;66% 的人认为耕地撂荒后对家庭收入影响不大;11% 的人认为对家庭正常生活无影响。有人甚至不知道粮食直补政策,抛荒耕地达 8 年以上,浪费宝贵的土地资源。

2.3.3 配套制度缺失,难解离地农户后顾之忧。农业的比较效益低导致农户就业偏好转向收入水平较高的非农产业,但农民因自身竞争力偏弱,就业空间渠道相对狭窄,在收入、就业预期和转业风险不确定的情况下,针对农民的就业保障制度也不够完善和公平,农民即使撂荒也不敢放弃土地。被调查对象中,仅 8% 的人认为耕地对他们不重要,19% 的认为不太重要,高达 73% 的人认为耕地对他们非常重要,他们“以地防老”,将土地作为其基本生活保障,可见农民的忧患意识。

2.3.4 政府对农村投入力度不够。政府对农业财力、物力、人力、科技投入不够,致使农业耕作基础设施落后、农田水利建设不完善、机械化程度低,缺乏鼓励农业投资的优惠政策以吸引社会资金和优秀人才投资农业生产,迫使农民弃耕撂荒。在笔者走访调研的一个村子里,因耕地地形条件限制,未进行土地整理,没有机耕道,机器下不了田,农户只能靠人力收割与搬运粮食,超出 50 岁以上农民的身体负荷,农户只能任耕地荒弃达 5 年之久。他们呼唤政府有所作为,95% 以上的人声称只要政府进行土地整理,修建机耕道,他们就会恢复耕种。

2.4 人为因素

2.4.1 政府部门及人员工作失职,监管不力。相关政府部门人员对农户或承包业主承包的耕地 2 年以上为耕作的违规行为不作为,监管不到位,致使耕地连年荒芜,杂草丛生,

复垦整理遇难,投入成本高,企业主和种田大户不会在这样的耕地进行承包投资。由于撂荒太久,就算复垦整理后,因土壤肥力的丧失,作物产量偏低。在耕地撂荒对象中,撂荒时间 2 年以下的占 17%,撂荒时间 2~5 年的占 38%,撂荒时间长达 5 年以上的高达 45%,可见政府工作失职,疏于监管。

2.4.2 农民对耕地保护意识不强,责任意识淡薄。农民因自身文化水平有限和学习程度不够,对耕地及相关政策不了解,土地保护意识不强,对土地抛荒代价认识不够。在调查对象中,95% 的人认为耕地撂荒对社会是有影响的,但不知道影响表现在何处。关于耕地撂荒对环境影响方面,50% 的人认为有影响,但说不出具体的内容;31% 的人认为没有影响;19% 的人回答不知道。现阶段农民大多期望子女跳出农门到城市工作定居,不愿让子女继续父辈“面朝黄土背朝天”的农耕生活,这种心理使得他们不再重视土地的质量与生产能力,过度利用土地甚至荒弃土地。

2.4.3 土地征而未用、占而不用,大面积抛荒或闲置浪费。部分地方政府为拉动本地经济增长,吸引外商投资,大建工业园区,一些成片耕地被圈作工业用地,却闲置多年未被使用,极大地浪费了耕地资源。在调查中发现,很多地区由于大搞工业区建设,导致大量耕地占而未用,不仅浪费了耕地资源,还影响了地方政府对耕地的规划利用,导致耕地闲置浪费问题严重。

2.4.4 农户因病致贫,没有资金和人力投入农业。在武胜县所调查的样本中,23% 的老人明确指出由于青年人外出打工或子女到省城成家立业,他们留守在家,大病在身,小病不断,无心也无力进行耕作。这其中有一部分低保户,因年迈体力不支,长期生病,全靠国家每月补贴和儿女给的生活费,对土地无力顾及。也有部分老人因身体残疾,耕作吃力,只能将耕地送给他人耕种,质量差或较便宜的耕地便弃耕,只余少量耕地来满足日常生活口粮的需要。即使青年人在家,并未外出打工,也因家里主力患上大病而丧失劳动力,治病更是将家里的积蓄掏空,大量举债,经营土地更是入不敷出,只得弃耕,自己从事其他经营以增加收入。

3 对策与建议

3.1 调整优化产业结构,提高农业的生产效益 农业的比较效益低是造成抛荒的重要因素,要提高农业的生产效益,不能单纯地从农业的生产功能入手,要想方设法增加农业的附加值,充分挖掘农业的附加功能,整合农业的生产、休闲、观光功能。各地可以根据已有农业种植的情况,探索发展生态农业园或者休闲观光农业区。

3.2 强化村组互助,落实代种代耕 对缺乏劳动力而有种粮意愿的家庭,村组干部要发动群众开展生产互助。对于外出务工和撂荒经商的农户,由村组干部通知本人,在充分征求耕地承包者本人意愿的情况下,鼓励他们土地交由他人代种代耕,尽可能地减少土地的撂荒。

3.3 增加农业投入,完善农业水利基础设施建设 农业基础设施是农村生产力发展的重要基础,农业基础设施建设滞后是制约农业结构调整的重要因素,同时也严重影响着农业

投资效益的提高。特别是在丘陵地区,水利、交通、生态能源建设都落后于平原地区,因此增加财政投入用于改善这一地区农田设施条件,对于减少撂荒、提高农业生产能力十分重要。

3.4 强化相关农业政策,建立健全耕地保护管理奖惩机制 强化和完善相关农业政策,全面推进农村改革,建立健全耕地保护管理奖惩机制,以加强对耕地撂荒的监管。采取耕地保护奖励和农地抛荒责任惩罚并举,一方面,落实“耕保基金”发放到位,另一方面,对那些抛荒时间长、抛荒面积大的耕地,应该研究采取适当的经济处罚措施,追究承包方和相关行政领导的责任,促使行政领导发挥好监管责任,遏止土地抛荒现象。

3.5 完善农村社会保障体系,加快土地流转 在我国,几千年来农民都是靠土地生活,土地是农民养老的主要保障之一。所以,切实解决农村社会保障体系,使得农民“老有所养”,解决农民的后顾之忧,促进农村土地流转,是解决农村耕地撂荒问题的关键。特别是针对一大部分已经在城市中买房生活的农民,只有解决进城后的养老保障问题,他们才

+++++

(上接第 9182 页)

地分类与规划建设用地标准》规定,对新增工业用地,按照工业项目建设用地控制指标加强工业项目建设用地管理,适度提高工业用地的土地利用强度(投资强度、容积率、建筑密度等),控制厂区绿化率,推广使用多层厂房。二要优化土地利用结构,按照“产业集聚、布局集中、用地集约”的原则和土地利用总体规划的要求,将工业项目用地集中安排在工业园区,以“集中”促“集约”,提高土地利用率。三要提高现有建设用地的使用效率,鼓励开展“旧村庄、旧厂房、旧城区”改造,腾出用地空间;在符合规划、不改变原用途的前提下,对工业用地提高土地利用率和增加容积率的,原则上不再收取或调整土地有偿使用费。四要合理安排中心城区老工业用地的土地用途置换,发挥土地集约利用潜力^[3]。

会放心地把在农村的土地流转出去。

3.6 开展新型农业经营模式,提高农业生产效率 土地股份合作社是通过以土地为资本入股的形式把农民连结在一起的利益共同体,以发挥土地最大效用、实现最大的利润为目标^[4]。农户用自己的土地入股,再通过合作社集体选举职业经理人,专门对土地进行管理,通过购买劳动的形式进行农业生产,最终利润由合作社成员共享。这种方式使得土地能够充分被利用起来,不仅使得外出务工人员承包地可以得到充分利用,还能促使传统农业转型为现代化农业,使得农业生产实现集约化、规模化经营,提高农业生产效率。

参考文献

[1] 张斌,翟有龙,徐邓耀.耕地抛荒的评价指标及应用研究初探[J].中国农业资源与区划,2003(5):49-52.
[2] 文华成.四川丘区农村耕地撂荒问题研究[J].农村经济,2003(10):18-20.
[3] 郭晓鸣.中国农村土地制度改革:需求、困境与发展态势[J].中国农村经济,2011(4):4-8,17.
[4] 张社梅,陈文宽,邓玉林.土地流转背景下构建新型农业生产经营体系的调查研究[J].经济纵横,2014(2):43-48.

4.4 合理安排工业用地供应时序 土地管理部门要从全局出发,有计划、有步骤地供应土地,通过整合、置换和储备等方式,合理安排工业用地投放的数量和节奏^[2],同时将城市规划 and 工业布局调整相结合,优化工业用地布局和城市空间结构^[4]。

参考文献

[1] 王爱民,缪勃中,陈树荣.广州市工业用地空间分异及其影响因素分析[J].热带地理,2007,27(2):132-137.
[2] 陈宏.北京工业用地节地标准及实施策略[J].北京规划建设,2008(3):22-24.
[3] 甄江红,成舜,郭永昌,等.包头市工业用地土地集约利用潜力评价初步研究[J].经济地理,2004,24(2):250-253.
[4] 赵伟伟,李广志.快速城市化背景下的西安市工业用地时空演变分析[J].人口·资源与环境,2009,19(1):64-69.