

耕地流转背景下的耕地抛荒问题探讨

——以孝感市为例

彭方¹ 余婧² 吴贻猛² 胡超¹¹

(1. 湖北工程学院生命科学技术学院, 湖北 孝感 432000;

2. 湖北工程学院建筑学院, 湖北 孝感 432000)

【摘要】: 为了促进耕地规范流转, 提高土地利用效率, 以孝感市为例, 实证研究耕地流转之后的抛荒问题。结果表明, 经营成本增加、农产品价格偏低、缺乏管理经验等是导致耕地流转后再次抛荒的关键因素。为此, 应加强政策宣传, 充分发挥政府的调控作用, 打造特色品牌, 确保经营者收益的持续性, 同时, 要建立健全耕地流转过程中的服务与监管机制, 保障耕地流转的良性发展, 使耕地抛荒问题得到有效治理。

【关键词】: 耕地流转 耕地抛荒 现状 对策

【中图分类号】 F301.11 **【文献标识码】** A

耕地抛荒指原有的耕地由于生产成本增加等原因而处于闲置状态^[1]。耕地流转原本被认为可以缓解耕地抛荒问题, 但是近年来通过新闻媒体报道、网络咨询与投诉以及实地走访发现, 不少地方出现耕地流转之后抛荒的现象, 必须引起重视。客观上, 耕地承租者受低粮价与高投入成本的双重挤压, 盈利空间萎缩; 主观上, 对农业经营预判不足、管理不善, 或者流转耕地以套取国家补贴为主要目的, 是导致耕地流转之后抛荒现象的主要原因。为此, 要从农业补贴政策着手, 保障承租者盈利的可持续性, 并设法提升承租者经营管理的稳健性, 完善项目监督与补贴资金管理, 畅通流转耕地抛荒之后的退租与回收渠道, 使抛荒得到有效治理。本研究以孝感市为例, 对耕地流转之后抛荒的现状成因进行初步分析, 并试图有针对性地提出解决耕地流转后再次抛荒问题的对策。

1 孝感市耕地流转现状

孝感市常用耕地面积约 26 万 hm^2 , 据孝感市农业经管局统计, 孝感常年抛荒的土地达 10%, 季节性抛荒土地达 40%。随着 2008 年国家《土地登记办法》的颁布和实施, 农村土地合法有序的流转序幕已被拉开。各级地方政府陆续出台相关政策和制度, 确保土地流转工作有序进行。为加快落实土地流转政策, 树立典型, 孝感市于 2010 年引进春晖集团(省内农业产业化重点龙头企业)在孝南区三汉镇龙岗村等 4 个试点村率先开展土地流转, 采用“龙头企业+合作社+农户”的经营模式, 成为农村耕地流转的典型范例。随后, 全市进一步推进落实耕地流转政策。据 2013 年的一项调查, 孝感地区抽取的 40 个村, 共有 12132 户, 5014 人, 承包地 4736 hm^2 。发生承包地流转面积为 724 hm^2 , 占调查村承包地面积的 15.3%; 承包地流出户为 2787 户, 占调查村农户的

作者简介: 彭方(1987—), 男, 湖北应城人, 助教, 硕士, 研究方向: 农业资源与环境。胡超(1981—), 男, 湖北应城人, 副教授, 博士, 研究方向: 农业资源与环境。

基金项目: 湖北小城镇发展研究中心开放课题(2020K009)

23%，其中出租土地农户 2012 户；流入户为 1199 户，占调查村农户的 10%，其中租用土地农户 874 户。截至 2018 年 12 月，云梦县农村土地流转面积 1.1 万 hm^2 (按确权实测面积统计)，土地流转率 31.06%，其中土地规模经营面积 4533 hm^2 ，千亩以上规模经营基地 10 个。

耕地流转的初衷是让土地合理化利用，实现耕地的收益最大化，保证国家的粮食储备，提高农民的收入，最终落实全面小康的建设目标。但在真正落实推进的过程中，呈现出新的特点。(1) 收益低的流转较多，收益多的流转较少。土地流转收益普遍较低，低收益的流转占到流转总量的 50% 左右。耕地是农民最稳定的收入来源，在耕地流转的政策驱使下，多数愿意耕种的农民会把自家产量高的耕地留下，而把贫瘠的或者因环境因素不太适合耕种的耕地流转出去，以确保收益的最大化；(2) 流转给一般农户多，流转给规模经营业主较少。孝感市农村耕地流转多数在农户间自主流转，这种流转模式是由农民的“恋土情结”决定的，因为在农户之间流转，农民心里踏实，心里很清楚土地还是自己的，但是流转给合作社、家庭农场和公司规模经营业主，因文化程度不高的原因，担心在耕地流转的过程中权属发生变化最终导致失去耕地；(3) 口头流转多，书面流转少。土地流转中，多数农户的土地流转仅凭口头协议，既未经过镇村组织，也未签订书面协议或合同；(4) 短期流转多，长期流转少。少量土地流转因发展种植业、养殖业的客观需要，签订了 5 年以上土地流转合同，大多数土地流转都是签订的短期合同或者无合同；(5) 流转土地用于传统种植多，发展高效农业少。孝感农村土地流转后主要还是从事粮油蔬果等传统种植业，发展高效农业的比重还不高。

2 耕地流转之后的耕地抛荒现象及原因分析

2.1 耕地流转背景下的抛荒

近年来，随着耕地流转政策的普及和逐步落实，耕地抛荒现象得到了有效缓解。从理论上来说，耕地流转促进了农业规模化经营，提高了农业生产效率，实现了承租者和租户的双赢。农户的耕地往往呈“零散”分布，受自然因素的影响较大，随着生活水平的逐步提升，耕地产生的收益已经无法满足农户的生活需求，大多数务农主力军逐步转向城市，导致耕地闲置。将耕地流转给农业经营户，这样农户既可以从事其他创收工作，又可以得到流转租金或收益分红，同时，农业经营户将流转的耕地“化零为整”，实现大面积现代化耕种，这样既降低人力成本，也能提高生产效率。但结果却差强人意，通过新闻媒体、网络论坛和领导信箱等暴露出来的全国各地耕地流转后抛荒的现象层出不穷。目前，孝感市还未出现相关案例及报道。这可能因为孝感市耕地流转尚处于初期，流转后再次抛荒的问题尚未充分暴露，但不表示这种现象不存在。值得关注的是，耕地流转合同期内，只要承租者定期支付租金，大多数农户并不关心耕地是否有效利用。没有农户的反馈，耕地流转后再抛荒的现象基本得不到重视，而只有当农户得不到租金，或者实在不忍良田荒芜的情况下，才会向有关部门反映。因此，仅凭网络媒体来了解耕地流转后再抛荒的实际情况略显不足，被曝光出来的例证有可能仅仅只是“冰山一角”^[2]。

2.2 耕地流转后抛荒的成因

耕地流转合同期内，由于种种原因致使部分承租者无法继续承租经营，此时，因合约限制，农户尚不具备收回耕地的权利，造成耕地无人经营管理而再次抛荒。耕地流转之后出现再次抛荒的持续时间短则 1~2 年，较长的可达到 3~8 年。一般来说，造成耕地流转之后再次抛荒的原因主要来自农业经营户，包括以下四个方面。

2.2.1 种粮成本不断增加，增大了承租者投入

在种粮投入成本中，农资成本、人工成本和地租成本是 3 类核心成本。首先，农药、化肥、良种、农机等农资产品价格上涨直接增加了种粮成本，再加上目前流转得到的耕地普遍存在“插花地”现象，进一步导致耕种和管理成本的增加^[3]。其次，因耕地流转出去，大多数农民都进城务工，特别是青壮年劳动力的流失，导致农村普遍出现“空心村”的现象。承租者能够雇佣的劳动力多是留在村里的年老者，劳动效率不高，造成农业用工紧张，而且抬升了农业生产劳动的机会成本，直接导致农业用工成本上升。最后，租地成本呈现出逐年攀升的趋势，进一步增加了种粮投入成本。在巨大的投入成本下，规模不够大，资金来源不充

足的承租者只能弃耕止损。

2.2.2 粮价整体走低，降低了种粮的积极性

随着国家收储制度改革的启动，大豆和玉米等粮食收储被取消，意味着固定的买方不再存在，直接导致大豆和玉米的价格走低，并且也造成了种植品种的单一化，随后小麦和水稻价格也逐渐降低。承租者辛辛苦苦耕种管理一年，最终发现种粮的收益和付出的成本不对等，达不到预期的利润，甚至出现亏损的情况。这严重挫伤了承租者的积极性，致使他们尽快退租止损。

2.2.3 对农业经营的预判不足或管理不善

农业种植受地域、气候、自然灾害等因素影响较大，这对农业经营户具有极大的挑战性，倘若经营者对此预判不足，缺失基本的风险防控措施，在面对灾害出现时，亏损就在所难免，严重者将无法继续经营。另外，农业生产决策依赖前期价格而导致价格波动，因而要强化决策的前瞻性。农业经营大户基本上来自于农村，文化水平普遍不高，对市场的需求缺乏前瞻性和预判性，对经营模式缺乏计划性，大多数是依据自己的经验和前期市场的需求来决定经营种类，一旦出现产品过剩导致价格持续下降，经营便难以为继。再加上没有充足的资金用于大规模租入耕地，且生产方式缺乏创新，导致管理不善而出现亏损。当亏损持续累积至其无法承受的程度，农业经营户只能选择“退耕止损”不得不放弃经营而抛荒流转的耕地。

2.2.4 以套取国家补贴为动机的土地流转极易造成流转后再次抛荒

为了推进耕地流转政策的迅速落实，各地政府出台相关优惠政策，包括购买生产资料的各种补贴及相关经营优惠政策，同时还出台了多种项目补贴办法。在利益的驱使下，某些承租者打着“大规模经营”的幌子，钻耕地流转“政策空子”，通过虚假的租赁形式大量揽租耕地，趁机套取国家补贴。等到耗尽国家补贴后，他们或是在合同期满后放弃经营或是将耕地再次抛荒，亦或是直接“跑路”而抛荒耕地。

3 防止耕地流转后出现抛荒的对策

目前，耕地流转后再次抛荒问题虽然处于初发阶段，尚且未对国家的粮食安全构成实质性的威胁，但如果置之不理，将会阻碍耕地流转政策的进一步落实，严重影响农业现代化和机械化的进程。耕地流转后再抛荒不仅浪费耕地资源，且易激化流转双方纠纷，更会造成国家惠农政策的“流产”，从而损害耕地流转市场的资源配置功能。因此，应当积极采取有效的治理策略，防止耕地流转之后的抛荒现象进一步蔓延。

3.1 加强政策宣传力度，完善服务与监管机制

首先，要积极加强土地流转政策及相关法律法规的宣传力度，让农户知晓土地流转的益处。目前留在农村务农的主力是中老年人，普遍存在文化程度不高，消息渠道不畅通等问题，大多数农民仍是通过电视、报纸等途径获取零碎的信息，或者听其他人的转述，导致他们对政策的理解不够全面、透彻。对此，各级政府可以成立工作专班，定期宣讲相关惠农政策，扭转农民对土地流转的片面认识，让土地流转更顺畅。

其次，要培育土地流转中介组织，完善流转服务网络。流转中介组织对缓解耕地流转双方信息不对称，促进土地合理流转起到十分关键的作用^[4]。政府部门应重视对流转中介组织的培育，特别是对于一些偏远山区，流转中介在流转双方间起到举足轻重的作用。通过中介，流转双方可以及时进行有效的信息沟通，这样降低了信息获取成本，但流转中介的培育和筛选需要政府部门的积极参与，建立并完善流转中介组织的市场准入和服务监管的动态机制。

最后，要通过法律来保障农户在土地流转中的合法权益，打消农户对流转过程中土地权属问题的顾虑。土地是农民的根本，耕地是农民最稳定的收入来源。土地流转的目的是实现农业生产的规模化，提高农业生产率，解放农民的双手，让土地出租者和承租者实现双赢。大多数人愿意将耕地出租给承包者，这样他们既可以获得租金，又可以腾出时间进城务工增加收入。然而在土地流转的实施中，经常因耕地最终权属问题出现纠纷，严重者还会导致农户失去耕地。各级政府要制定相关法律和政策扫清在耕地流转程序、流转后监管、纠纷处理等方面存在的障碍，实现土地流转全过程的闭环监管。

3.2 确保收益的持续性，实现耕地流转的良性发展

在土地流转初期，市场调节不足以支撑承租者迅速盈利，地方政府要持续支持成规模的农业经营户，整体上提高对种植大户、家庭农场、农村合作社等新型农业经营主体的农业补贴标准。另外，政府应积极倡导承租者与社会资本的紧密合作，以降低承租者因自然灾害等因素造成亏损的风险，充分发挥财政杠杆作用，带动更多的金融和社会资本投向农业农村，为耕地承租者提供经营托底服务^[5]。在应对自然灾害时，农业经营户往往得不到及时的流转资金而不得不退租止损。鉴于此，政府部门可以对一些成规模的经营大户建档立卡，实行动态跟踪监管，在农业经营户遇到资金问题时，要积极引导其拓展资金渠道，帮助他们解决实际困难，发挥政府的调控作用，在生产资料的购买和贷款利息等方面给与农业经营户实际优惠，让他们有信心继续经营直至盈利。此外，政府部门应建立规范透明的农补管理机制，严格执行相关农业补贴的法规与政策，通过层层监管制度切实保障承租者的农业补贴资金全额到位。

3.3 重点扶持，打造特色，强化品牌产业的辐射带动作用

一是要推进农业技术化、创新化，政府部门应定期组织承租者开展业务培训，积极推广农业新技术，节省农业投入成本，拓展承租者的经营眼界，培植新型农业经营主体。二是健全农村公共服务体系，各级政府部门应大力支持乡镇区域性农业技术推广、农产品质量监管等公共服务机构的建立，重点对农业公共服务体系进行建设，逐步建立村级服务站^[6]。农业经营户生产的农产品产量较大，仅靠经营者自己难以建立稳健的销售渠道，且产品的供应通常局限于本地区，这样会造成农产品“有市无价”，难以使农业经营户获得满意的收益，会挫伤经营者的积极性。建立村级服务站，可以依托政府部门的力量将本地特色农产品远销其他城市，拓宽农产品销售渠道，并逐渐形成品牌效应，让农业经营者尝到甜头，刺激其经营的积极性。三是努力培育集约型优势特色农业产业。政府部门应引导承租者明确产业发展方向，逐步打造“一村一品、一乡一特、一县一业”的发展特色，要因因地制宜地发展区域特色产业，打造农产品的品牌效应，提升产品的市场竞争力，培育壮大新型农业经营主体，提升农业经营绩效，以增强现代农业产业对耕地流转的辐射带动作用。目前，孝感市已形成初具规模的特色产业，如云梦隔蒲的蔬菜种植专业合作社、安陆白菜花种植示范基地、大悟茶叶生产基地、孝南区杨店镇万亩桃园等农村合作社，以孝感市楚孝园为代表的家庭农场正如雨后春笋般散发出勃勃生机。

3.4 建立健全补贴资金的监管制度，让惠农补助用到实处

首先，必须强化耕地流转审核流程，目前的审核流程虽然比较完善，但也存在一些缺陷，导致农补的流失。在今后的工作中要把严土地流转审核关，建议采取第三方审核机构，开展独立、客观和专业的审核机制，确保补贴申请的真实性。其次，要建立补贴资金流向的联动机制，实现财政、农业、金融、审计、纪检与监察等多部门共同参与对承租者经营项目的动态监控，若发现土地流转后再次抛荒，应对承租者停发补贴资金，严重者可追回前期发放的补贴资金，将承租者列入失信人“黑名单”，并追究相关违法责任。最后，要建立农业补贴信息档案管理机制，健全社会监督机制，全面落实补贴对象、补贴面积、补贴标准、补贴金额、补贴方式等公示制度，以防止承租者借耕地流转之机虚报冒领、骗取套取国家补贴。

参考文献:

[1]谭剑平，谭翔. 浅析耕地抛荒的成因与对策[J]. 现代农村科技，2018(8)：94.

-
- [2]罗拥华. 耕地流转之后抛荒的成因与治理策略[J]. 现代农业科技, 2020(13): 253-255.
- [3]邓楚雄, 刘唱唱, 李忠武, 等. 湖南省耕地流转的现状、问题及对策[J]. 资源开发与市场, 2019, 35(10): 1288-1291.
- [4]罗拥华, 杨涛. 耕地流转背景下耕地抛荒的成因及其治理——基于交易成本的视角[J]. 现代农村科技, 2020(7): 4-7.
- [5]程国强. 创新方式, 加大对农业支持保护力度[N]. 农民日报, 2015-11-18(1).
- [6]童俊, 周翔. 关于孝感市农村土地经营模式的研究[J]. 农村经济与科技, 2015, 26(3): 15-16, 12.