

山区耕地抛荒困境及其原因解读与对策 ——以湖南省会同县为例

□黄建强 李录堂 [西北农林科技大学 杨凌 712100]

[摘要] 无论是山区政府,还是村官与农户,都存在着耕地抛荒与不抛荒的困境。通过调查研究,透过这种困境与矛盾,发现还隐藏着许多深层次问题,据此建立了农村人力资源与耕地抛荒面积的模型,提出了摆脱困境的具体思路,期望为山区农业的发展、政府政策的制定和粮食安全提供参考。

[关键词] 山区耕地; 农村人力资源; 抛荒; 困境

[中图分类号] F323.221

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2009)04-0011-04

中国人口众多,土地不足,耕地尤为珍贵。为了探讨山区人力资源与耕地抛荒之间的关系,避免耕地浪费,保证粮食安全,2008年8月,笔者花了将近1个月时间,对湖南省会同县(下简称会同县)政府涉农部门、5个乡政府、15个村委会、46个农户、166人进行了调查研究。会同县位于湖南省西南边陲,全县总面积2248.5平方公里,其中山区面积占80%,森林覆盖率达72.8%,林地248万亩,稻田23万亩。现辖8镇17乡(6个少数民族乡),346个行政村,总人口为34.5万,其中侗、苗等少数民族占63.6%。会同县是一个典型的山区小县,2007年农业总产值120053万元,占全县总产值的55%,农村总劳动力17.2万人,其中外出劳动力8万人^[1]。

一、山区耕地抛荒情况

在对会同县进行调查时发现,一个十分令人担忧的问题那就是耕地抛荒。以下是会同县九个村的耕地抛荒情况的调查结果。

从表1可以看出会同县农村抛荒问题还是很严重,平均抛荒3.7%。从调查情况看,由于该县实行了耕地抛荒问责制,致使有些村干部不愿吐露抛荒

数目,即使报了抛荒数目的村,也可能有所隐瞒。如愿意吐露情况的酿溪村抛荒面积达到10.2%,而在同一个镇,情况差不多的长田村仅显示抛荒0.8%,对此长田村的村民也认为抛荒不只5亩。所以会同县实际抛荒百分比肯定大于3.7%,由此可见抛荒情况非常严峻。其他山区耕地抛荒的情况也是如此,甚至更为严重,如新华网报道:广东省不少地方尤其是山区农村,出现了日益严重的抛荒现象^[1];西南山区抛荒也非常严重,重庆三江镇达6.2%^[2];2005邵阳市耕地抛荒面积336.1万亩,约占耕地占有量的40.1%^[3]。

表1 会同县九村耕地抛荒情况一览表 单位:亩

村名	抛荒面积	水田	旱地	总面积	抛荒百分比%
清江	26	20	6	591	4.5
岩脚	80	80		1100	7.3
朗江	20	20		362	5.5
白泥	15	5	10	450	3.3
民主	20	0	20	820	2.4
金寨	30	30		540	5.6
幸福	21	18	3	2858	0.7

[收稿日期] 2008-12-24

[基金项目] 湖南省社科基金项目、湖南省软科学重点项目、教育厅重大课题《湖南社会主义新农村建设重大问题调查研究》(项目批准号:2006ZK3026)

[作者简介] 黄建强(1964-)男,西北农林科技大学经济管理学院博士研究生,湖南农业大学人文学院副教授;李录堂(1968-)男,西北农林科技大学经济管理学院教授,博士生导师。

(续表)

村名	抛荒面积	水田	旱地	总面积	抛荒百分比%
长田	5	5		618.5	0.8
酿溪	80	50	30	780	10.2
平均	33	25	8	902	3.7
合计	297	228	69	8119.5	3.7

注:笔者共调查15个村,有6个村的村干部不愿意吐露抛荒情况,所以不在统计之列。

二、山区耕地抛荒困境及其原因解读

近年来,国家取消了农业税,而且加大了对农业的补贴力度,各级政府也非常重视农业,并制定了耕地抛荒的问责制。在这样有利的条件下,为什么会同县还会出现耕地抛荒情况?这是由于山区存在以下困境或者矛盾。

(一) 山区政府在抛荒与不抛荒行为上的困境

随着城市化的不断推进,耕地日益减少,过去11年耕地面积减少了1.25亿亩^[4]。各级政府对耕地非常重视,视为生命线。由于耕地减少,对现有耕地抛荒也尤为关注。为了调动农民种粮的积极性,政府出台多种措施,种粮补贴逐年提高,其根本目的就是防止减少耕地抛荒,鼓励多种粮食。如会同县2007年种粮补贴每亩60元,2008年达到83元。今年国际上曾闹“粮荒”,粮食一度告急,中国政府及时采取各种措施,保证了粮食安全。在这种情况下,政府不会让有限的耕地抛荒。会同县所在地区甚至出台抛荒一票否决制,即所在县“出现耕地连片抛荒10亩者,县委书记免职”,“连片抛荒5亩者,乡长书记免职”。调查中虽然没有发现“连片抛荒5亩,10亩的村庄”,但抛荒现象却十分普遍,一般一个村抛荒5至80亩不等,平均33亩,接近耕地面积的4%。由于时间有限,本次仅调查了15个村,全县有没有“连片抛荒5亩,10亩以上者”的村,恐怕很难说。这就是在对政府涉农部门调查时,政府官员不好说“耕地抛荒与不抛荒”的原因。因为他们十分为难,想控制耕地抛荒,但耕地由农民承包,种与不种不是政府说了算数,要农民种了才行。所以谈到耕地抛荒问题时当地政府官员尴尬:如果说实话,会被上级批评,甚至丢官,不说实话吗,与现实相违。

(二) 山区村官在抛荒与不抛荒行为上的困境

实行村民自治制度,村长书记都是由村民选举产生,按理说对于农村耕地抛荒问题,他们会实事

求是。但在调查中发现他们也很尴尬为难,不愿谈及该问题。确实不能回避时,只好说,我们村就你看到的那些耕地抛荒了,抛荒很少。通过进一步调查,发现村官也有两种,一种是做不做村官都无所谓,一种是希望做村官者。前者,只要你说明调查目的和调查单位,他们一般都如实道出。后者不管你怎么解释,他们一般不讲。因为他们也要讲“政绩”,现在的村官,一方面要对村民负责,另一方面还要对政府负责。如果不对政府负责,可能会损害村的利益和自己的利益,如上级转移支付款的安排,各种建设资金的安排,各种补贴的支付都可能受到影响。为此他们陷入了困境。

(三) 山区农民抛荒与不抛荒的困境

对于山区农民,虽然说抛荒与不抛荒由自己决定,但同样为难。首先,耕地是农民的命根子,所以他们也不希望耕地抛荒。虽然有很多人出外打工,但收入并不高,许多人没有能力在外购房,不能在外养老,终有一天要回家。如果耕地抛荒,会增加来年的种植成本。其次村干部是自己选出来的,又是邻里乡亲,村干部反复劝说种粮,他们也不好不种。但由于缺乏劳力,种粮不合算,耕地又送不出去,他们不得不抛荒。

(四) 耕地抛荒困境根因与抛荒模型建立

如果农民有劳动力,种粮效益好,农民耕地不抛荒,则村官和政府的困境将不复存在。所以查找耕地抛荒困境的根本原因,还得从种粮成本、劳动力和收益着手分析。耕地出租和抛荒与否,主要由以下因素决定:

$Q=f(R,r,c)$,这里 Q 表示出租和抛荒耕地的数量, R 表示从事其他活动的收益, r 表示种粮的收益, c 表示种粮的成本,一般而言,从事其他活动收益 R 和种粮成本 c 越高,出租和抛荒数量越多,而种粮收益 r 的值越大则抛荒数量越少。成本和收益的影响因素很多,主要有:耕地距离的远近,地势的高低,灌溉与交通设施的好坏,种子、农药和化肥价格,请工的数量与价格,耕地的肥沃程度,农产品价格等。2007年会同县农民平均每亩种田费用如表2:

表2 2007年会同县农民种稻收益表 单位:元

项目	开支	收入
耕地	220	
插秧	120	
收谷	140	
种子农药化肥灌溉等	310	
销售收入		747

(续表)

项目	开支	收入
种粮补贴		60
合计	790	807
纯收益		17

注:销售收入以2007年会同县平均亩产450千克,每千克稻谷1.66元计算。

从表2看一个农民种田的纯收入为17元。除了以上成本以外,农户还需对农田进行日常的管理,如旱情、水情和虫情察看。如果把这些劳力算在内,即使不考虑自然灾害等农业风险,种粮也处于亏损状态。如果全部农活都是自己做,则平均一亩地可获得纯收入497元。种田的农民年龄大多在45岁至75岁之间,根据每个人的耕种能力,请人做农活的多少是不同的,一般年龄大者请工多,所以种粮收入不一,劳力对种粮面积的影响很大,如图1所示。

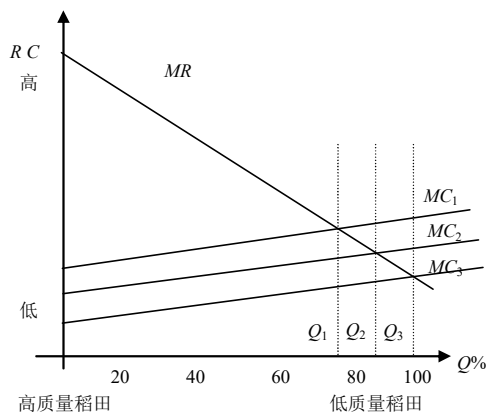


图1 农民耕种稻田百分比的决定

图1横轴表示种田的百分比,左边的耕地优于右边的耕地,纵轴表示收益或成本的高低。农民种田的原则是先种好田,再种差田。由于左边的耕地优于右边的,所以种田的边际收益递减,边际成本递增。 MC_1 、 MC_2 和 MC_3 表示劳动力由少到多,由于劳动力越少,请人做农活越多,所以 $MC_1 > MC_2 > MC_3$ 。种田的百分比 Q 由 MR 和 MC 决定,当 $MR=MC$ 时就是种田的百分比。其余耕地则用来出租或送,最有劳动力家庭 MC_3 和 MR 相交于 Q_3 ,这点决定耕地抛荒的百分比 $1-Q_3$, Q_3-Q_2 或 Q_3-Q_1 则是租送耕地的百分比。从种粮收益表和图1看,对于留守人员,在耕地质量和数量,以及粮价既定的情况下,影响耕地耕种数量的主要因素是劳动力。自己没有劳力,耕地只能出租,租不出去,则送人种,因送人种可以领取政府种粮补贴,还可以避免抛荒造成的耕地退化。送不出去,即最有劳动力的家庭也不愿种,只好抛

荒。由此可见,农民耕地抛荒实属无奈。如果劳动力以外的因素不变,从模型不难看出,农民抛荒的底线是:劳动力富有的家庭愿不愿耕种该块土地。

三、面对山区耕地抛荒困境的对策

政府为了粮食安全,社会稳定,不允许耕地抛荒;农民由于劳动力不足,粮价不高,种粮收支倒挂,又不得不抛荒;上级政府不允许抛荒,但实际上又存在抛荒,为了不影响政绩,地方政府不愿上报实情,甚至弄虚作假。为了处理干群关系,政府官员和村干部只好暗示村民,山头、冲头和交通不便的地方,上级官员不去的地方,看不到的地方,不强求种粮,但交通要塞,绝对不能抛荒。面对以上困境,必须采取一些对策,才真正有利于粮食安全,以及干部作风和干群关系的改善。

(一) 改革现有耕地承包制度,推行现代农业

耕地抛荒的一个重要原因是收益低,成本高,收支倒挂。这种现象一方面和目前粮价过低有一定关系,另一方面也与农业的作业方式,即传统农业分不开的。现代科学技术进步很快,现在已经是知识经济时代,在第二第三产业,知识对经济的贡献越来越大,这种进步不可避免地对传统农业造成冲击。传统农业主要依靠劳力,实行手工作业,技术含量低,资金投入不高,效益低。为了提高农业效益,实现农业现代化是关键。如广东省清新县山塘镇的伍志联是当地有名的种粮大户,除去租田成本外还能每亩获得三四百元的利润,每年可赚十几二十万元^[1]。现代农业要求一定的规模,目前我国农田承包到户,耕地分散,且分田到户时,为了保证每户的公平性,每户的承包地也是好坏、远近搭配,这种局面导致耕地集中十分困难。所以要搞现代农业,改革目前的耕地承包制度,出台确实可行的耕地流转制度是关键。

(二) 让部分农田退耕还林,退耕还草

目前中国农田的亩产偏低,如南方水稻平均亩产仅450千克左右,按照袁隆平院士的研究,水稻可以达到亩产800千克。保守点,平均亩产600千克是完全可以实现的,而按此水平计算即可增产33%,换言之,要实现这一产量,耕地可以减少33%。除增加单产外,还可以增加复种指数提高粮食的总产量。目前南方冬季耕地闲置很多,仅少部分种植油菜和蔬菜。湖南农业大学熊兴耀教授领衔的马铃薯栽培新技术研究,其利用马铃薯全程覆盖生态栽培

技术种植马铃薯,每亩冬闲田可收马铃薯2000千克,纯收入达1000余元^[5]。通过增加耕地的单产和复种指数,让山区部分低产偏远耕地退耕还林(草),不但可以改善生态环境,也不会影响中国的粮食安全。

(三)适当提高粮价,提高种粮补贴,增加农民收益

从上面的分析看,决定山区农田抛荒的主要因素是种粮收益,因此在劳动力不变的情况下,增加农民收益主要靠降低种粮本成本和提高粮价。无论是按马克思的劳动价值论,还是市场经济理论,目前的粮价都偏低。如作为全球大米价格基准的泰国大米报价,今年3月份是每吨760美元^[6],到12月,前泰国100%B级大米FOB报价为每吨550美元,而国内大米价格每吨不到450美元,远低于国际市场价格。从笔者对会同县的调查得知,种粮成本如表1,如果按此标准加农资成本来定价,每公斤稻谷的价格远远高于目前的1.66元。由此可见,不管是按市场来定价,还是以成本加成法来定价,目前粮价仍偏低,故不能调动农民种粮的积极性,农田抛荒难以避免。为了保证国家粮食安全,提高农民种粮积极性,减少耕地抛荒,政府应适当提高粮食收购价或提高种粮补贴。为了促进耕地流转,种粮补贴要补到种粮户,不能补给耕地“原始承包人”。另外,种粮补贴不能搞一刀切,应适当加大山区种粮补贴的份额。

(四)政府要深入调查,制定切实可行耕地抛荒责任制

政府要深入基层调研,根据山区农村劳动力、生产资料价格、粮食价格、土地耕种指数,测算出种田成本和种田收益,进一步测量出耕地抛荒的期

望值。然后根据实际情况,制定切实可行的责任制。应该说地方政府、乡村干部对农村耕地抛荒是有一定责任的,但抛荒与不抛荒,又不是他们能决定的,在市场经济条件下,农民根据经济利益来调节相关行为是符合市场规律的。所以在制定政策时,不能动则一票否决,要根据实际情况按责任大小处罚。

由于国际金融危机,中国出口受挫,近来出现大批返乡农民工,耕地抛荒与不抛荒的困境可能得到暂时缓解。但从长远看,农村劳动力转移是必然趋势,所以这种矛盾即使缓解,将来还会重现,为此应当未雨绸缪。

参考文献

- [1] 梁有华. 国内外粮价上涨 部分农民为何还弃耕抛荒?[N/OL][2008-7-2]http://www.alsa.cc/News/ China/2008/72/0872921395B3DBKIH.
- [2] 熊祥强, 沈燕. 农村土地抛荒问题的调查与分析——以重庆市忠县三汇镇为例[J]. 安徽农业科学, 2006(11): 34
- [3] 尹侠, 胡立平. 农村耕地抛荒: 新农村建设的亟须解决的问题[J]. 武汉金融, 2006(9): 60
- [4] 刘展超. 中国耕地11年减少1.25亿亩 超河南全部耕地面积[N/OL][2008-10-29]http://news. sohu. Com/20081029shtmlh26300608.
- [5] 傅仁斌, 伍小松. 冬闲田种土豆 亩增收千余元: 湖南农大“马铃薯栽培新技术研究”成果推广效益高[J]. 农村实用技术与信息, 2005(9): 46
- [6] 叶馥佳. 国际大米价格暴涨30% 达20年来最高点[N/OL].[2008-3-31]http://news.qq.com///a/20080331/002448.thm.

Dilemma of Idling Arable Land in Mountainous Areas and Its Causes and Countermeasures ——Take Huitong County as an Example

HUANG Jian-qiang LI Lu-tang

(Northwest A&F University Yangling 712100 China)

Abstract The dilemma of idling arable land is faced by the government officials, village officials and villagers in mountainous districts. Through survey and research, we have found many hidden problems, therefore set up a model between the acreage of idling arable land and rural human resources and put forward some suggestions on dealing with the problems, providing consults for the development of mountainous agriculture, the establishing of government policies and the security of food production.

Key words mountainous arable land; rural human resources; idling arable land; dilemma

编辑 刘 波