

# 乡村振兴背景下农村土地经营问题及对策探究——以湖北省骆店镇为例

张 恬 王振伟\*

湖北大学公共管理学院 湖北武汉 430062

**摘 要:**乡村振兴是当前农村工作的重点,但当前农村土地经营还存在诸多问题,亟需不断改善。本研究以湖北省随州市骆店镇为例,通过实地调研,研究农村土地经营现状及存在的问题。研究发现:当地土地经营存在高素质劳动力缺乏、新型农业发展受阻,土地流转困难、经营规模小且细碎化,小农经营收益低、农户生产经营积极性不高,土地耕作条件差、经营效率低下等问题。建议:充分发挥种植大户在农业现代化建设中的重要影响作用,促进小农户与现代农业有机衔接,强化农村土地权利稳定性,加大补偿补贴力度以提高农户生产积极性,加大农业基础设施建设投入,不断提高土地质量等,以农业现代化促进乡村振兴。

**关键词:**乡村振兴;农村土地;经营策略;骆店镇

## Research on problems and countermeasures of rural land management under the background of rural revitalization

### -- A case study of Luodian Town in Hubei Province

Tian Zhang Zhenwei Wang\*

School of Public Administration, Hubei University, Wuhan 430062, China

**Abstract:** Rural revitalization is currently the focus of rural development, but there are still many issues that need to be addressed in rural land management. This study takes Luodian Town, Suizhou City, Hubei Province as an example to investigate the current situation and problems of rural land management through field research. The study found that there are several issues in local land management, including a lack of high-quality labor, obstacles to the development of new agriculture, difficulties in land circulation, small and fragmented operation scales, low income from small-scale farming, and low enthusiasm among farmers for production and management. Additionally, there are challenges related to poor land cultivation conditions and low operational efficiency. The study offers the following recommendations: fully leverage the influential role of large-scale farmers in agricultural modernization, promote the organic integration between small-scale farmers and modern agriculture, strengthen the stability of rural land rights, increase compensation and subsidies to enhance farmers' production enthusiasm, invest more in agricultural infrastructure construction, and continuously improve land quality. These measures aim to promote rural revitalization through agricultural modernization.

**Keywords:** Rural revitalization; Rural land; Business strategy; Luodian town

#### 引言

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题,必须始终把解决好三农问题作为全党工作重中之重。乡村振兴战略正是破解我国“三农”问题的金钥匙,为农业农村现代化建设指明了方向<sup>[1]</sup>。然而,“大国小农”是中国的基本国情农情。在我国农业现代化建设和发展的道路上,随着城市化和工业化的发展,大量农村人口进入城市务工,农村劳动力逐渐减少,农村土地由谁来种成了当下农村亟待解决的问题。截至2016年底,我国经营规模在3.3公顷以上的新型农业经营主体约350万个,占农户总数的3%左右,经营规模在

3.3公顷以下的农户有近2.6亿户,占农户总数的97%左右,其经营耕地面积占总耕地面积的70%,小农户占绝对主导地位<sup>[2]</sup>。截至2018年,中国有2.2亿农户,户均经营规模只有0.5公顷,加上流转的土地,大约是户均0.7公顷<sup>[3]</sup>。在此背景下,如何改善当前农村土地经营现状,优化城乡资源配置,成为实现“三农”向现代转型的关键突破点。

“中国最大的问题是农民问题,农民最大的问题是土地问题”<sup>[4]</sup>。自党的十九大报告首次提出乡村振兴战略以来,有关农村土地经营的问题一直是学术界和政府部门关注的热点问题之一。不同学者对其也提出了不同的应对策略。田

凤香等人(2013)提出土地适度规模经营有利于土地集约利用、提高土地产出率、实现农民增收和转变农业经营方式,进而促进农业现代化的发展<sup>[5]</sup>。并且许多学者则从发展现代农业、提高经济效益等不同角度论述了发展适度规模经营的必然性<sup>[6,7,8,9]</sup>,把规模经济作为解决中国农业困境的一条重要的途径。除此之外,邢琳等人(2015)提出我国当前的农村土地制度改革和土地市场化经营,是现代化的农业经济模式和城乡统筹发展的必然选择,对于城乡一体化发展和有效利用土地资源有着极其重要的意义<sup>[10]</sup>。杨弘等人(2019)基于土地经营模式变迁契机,提出国家通过顶层设计的助推,进一步构建和完善主体多元、参与自主、内容丰富、方式民主的“共建、共治、共享”的农村治理体系与格局,是新时代推进农村治理现代化的有效路径<sup>[11]</sup>。杜志雄等人(2019)提出加入合作社作为农业经营主体参与市场竞争的有效方式,不仅是构建新型农业经营体系的重要举措,也是建设现代农业的应有之义<sup>[12]</sup>。徐湘博等人(2022)基于中国5省的农业生产微观调查数据,探讨农户土地转入规模、土地经营规模与作物种植碳排放强度之间的关系,提出将解决问题的重点放在小规模经营农户群体上<sup>[13]</sup>。从已有研究看,目前学者们从不同维度对农村综合土地经营问题进行了探究,并提出对应策略。但是不同地区的实际情况不一致,目前仍缺乏具有普适性和统筹性的农村土地经营策略。

基于此,本文以湖北省随州市骆店镇为研究对象,探讨乡村振兴战略背景下农村土地经营中亟待解决的问题,并提出针对性的对策建议,从而推动、倒逼处于比较劣势的经营模式进行转型,提升农村区域整体农业生产经营水平与农民收入水平,实现乡村振兴战略下农户与农业现代化发展的有效衔接。

## 一、骆店镇土地经营现状及问题

### (一) 研究区域概况

骆店镇原为骆店乡,是随州市广水市下辖乡镇,地处湖北省广水市中部偏南,北邻城郊街道办事处,南接陈巷镇,西通长岭,东面与李店、十里接壤。国土面积105平方千米,辖1个居委会、20个行政村。截至2019年末,骆店镇户籍人口为41545人<sup>[14]</sup>。农业总产值15502万元,人均纯收入3201元。全镇地势以低山丘陵为主,有水田2800公顷,旱地320公顷,农业以种植稻、麦为主,以果林种植,畜牧养殖为特色,素有“广水粮仓”的美称。

截至2022年底,骆店镇已成立15家乡村合作公司,流转260公顷荒坡地、山场,大力发展特色种养殖产业,促进村集体经济发展壮大。联动带动随州香稻、中药材产业发展壮大,全镇已种植随州香稻330余公顷,种植优质稻0.2万公顷,种植丹参、黄精、麦冬、透骨草等中药药130余公顷;延伸生态养殖产业链,小黄牛、梅花鹿、土黑猪、波尔山羊、兔子等带着群众奔向致富路。因特色农业经济发展成效显著,2022年该镇在农业农村工作综合目标考核中,在广水市各镇办名列第一,先后被随州市委、市政府授予“文明单位”。

### (二) 骆店镇土地经营存在的问题分析

骆店镇作为示范单位,在农业经济体量不断扩大、乡村振兴战略向好发展的同时,其土地经营仍存在着以下问题:

#### 1. 农村高素质劳动力缺乏,制约新型农业体系发展

近年来,随着城市化进程的加快,大多数年轻人都外出务工,还有一部分人在接受教育后脱离农村,从事农业生产的大多是留守妇女和老人,农业生产人口老龄化严重。而所剩的这部分劳动力整体受教育程度偏低,大多依靠自己传统的种植经验进行土地经营管理,缺乏专业的技术培训和长远的经营视野,加之对新型创新经营模式的敏感度不足,以及学习多元模式的经营技术和经营策略难度大,使得当地农户更偏向单一的粮食作物生产,土地经营结构较为单一,制约了农业的转型发展,使得农村土地规模经营实施困难。

#### 2. 土地流转困难,经营规模小且细碎化

习近平总书记指出,规模经营是现代农业发展的重要基础,分散的、粗放的农业经营方式难以建成现代农业。骆店镇种植大户数量较少,同时村集体对于个人进行土地流转的指导不足,大多数普通农户没有能力进行大规模土地流转。农民普遍重视对自有土地的保留,尤其是近几年国家出台的一系列支农惠农政策,加大了对种地农民的扶持力度,农民即使不耕种也有土地补贴,导致了实施土地流转的难度进一步加大<sup>[16]</sup>。在土地流转市场不发达的背景下,导致了土地资源浪费的问题,许多地荒芜无人种植,杂草丛生的情况但也未进行流转或者租借给他人进行种植。

#### 3. 小农经营收益低,农户生产经营积极性不高

我国农业生产方式基本上传统的小农经济的生产方式,农业生产的提高主要依靠劳动投入,资本投入相对很小<sup>[17]</sup>。农户有限的土地资源难以形成规模效益,土地经营成本与收益失衡,导致耕种积极性不高。同时农户土地经营涉及

到多种成本构成,如种子/幼苗购置费、经营维护费、农药化肥费用、土地平整、翻耕、收割等费用,近年部分费用出现上涨,加剧了农民的经营成本压力,在农作物价格无法同步提升的情况,土地经营的成本与收益出现了失衡。农业生产成本长期处于较高水平,农户的净收益长期处于较低水平,极大打击了农户的生产经营积极性。

#### 4.土地耕作条件差,经营效率低下

骆店镇经济发展水平较低,农业基础设施投入不足,导致农业基础设施较为缺乏,基础相对薄弱,呈现低机械化生产的特点。近年来,国家也在主动扶持帮助农机化发展及农业基础设施建设,但各类优惠政策多向农业基础较好的地方倾斜,且农业机械的生产和销售也主要以大中型农业机械为主<sup>[18]</sup>。但当地多为家庭自主小规模经营,没有购置大中型设备的需求,同时也没有购买大中型农业机械的实力,多以租借为主要方式,因此当地的机械化水平不高。而且骆店镇虽是农业大乡,但也是广水市有名的“早包子”,自然条件的限制成为当地农业可持续发展的重大阻碍,而农田水利设施滞后,农业用水问题成为农户扩大经营规模的重要影响因素,极大地影响了土地的经营效率。

## 二、对策与启示

### (一)扶持种粮大户,构建新型农业经营体系

种植大户是我国农业现代化建设的重要力量。对于种植大户的土地生产经营,国家应给予政策和法律方面的支持。在拓宽大户的融资渠道上,除了改进现有的融资方式之外,还应加大财政支持,创新投融资方式,推动央行提供专项发展基金,引导商业银行提供低息贷款,解决大户的资金周转难题。在打通专业技术渠道上,各级农业部门应开展各类专业技能培训,拓宽科技服务渠道,和农业院校、科研单位进行技术合作,建立各类农业社会化服务机构,发展现代农业社会化服务体系,对种植大户的技术和经营管理策略进行培训和强化。在土地整治和“水、电、路”的配套上,政府应根据农村区域的具体情况推出各类补贴政策并加强监管,确保政策的落实到位,例如增加土壤方面的补贴和技术服务,以及针对种植大户“卖粮难”等问题,采取积极的解决对策。

### (二)充分调动小农户生产积极性,实现小农户与现代农业有机衔接

普通农民作为小农户的主体构成部分,是农业转型和乡村振兴需要依靠的主体力量。目前小农户分散小规模经营的

局限已成为现代农业发展的最大难题,解决小农户有机衔接现代农业发展问题已成为我国农业现代化的重点和难点<sup>[19]</sup>。有调查显示,农村确权地 80%由农户自己耕种,土地流转不活跃,且有限的农地流转中 60%以上是在普通农户之间进行,流转质量较低;流入规模经营户的租金高于流入普通农户的租金,意味着规模经营效率更高<sup>[20]</sup>。因此,在推动产业发展的过程中,要把农民的根本利益放在首位,坚持引导农民发展新产业和新业态,充分调动小农户的积极性、主动性和创造性,着力探讨农民利用现有农地资源有机参与到农村产业发展中的有效途径。通过促使农民向新型农民转型,激发第三产业活力。骆店镇毗邻当地县城,农户后续可依据自身所拥有的特色农业资源,在传统的种植、经营、售卖环节中引入旅游与服务环节。利用第一产业助力发展第三产业,实现经营策略的丰富。开展活动项目的同时提供食宿服务,发展旅游服务,推动第三产业发展,优化产业经营结构,为传统的经营模式注入新活力,提高家庭收入,满足新业态发展的需求,以农户切实有效的参与实现小农户与现代农业的有机衔接。

### (三)保持土地权利稳定,促进土地流转

农村土地流转中的三个难题为地租过高、租期短、谈判困难。虽然专业农户的土地经营规模有不断扩大的趋势,但持续生产能力受阻,土地规模化流转地租比分散流转价格高出许多。而外来的新型农业经营主体由于难以构建与农民和村组织之间的信任机制,使农地规模经营在土地流转、生产经营和利益分配环节发生了不同程度的效益折损<sup>[21]</sup>。土地流转后的经营状况并没有显现出明显的规模经济效益。明晰的产土地产权是促进和规范土地流转前提,土地产权不明晰,土地很难向资源配置效率高的主体流动,要不断稳定农村土地产权,鼓励农化将闲置低效的土地推向市场流转,实现耕地资源的有效利用,促进农民获得财产性收入。

### (四)完善补偿补贴制度,提高农户生产积极性

我国现有粮食补贴项目包括粮食直接补贴、良种补贴以及农资综合补贴三种,各地补贴标准存在差异,不同种类作物的补贴亦不同。对土地占有者直接进行补贴而不是对经营者进行补贴,会伤害农业经营者的积极性。建议政府将粮食补贴资金通过种子、农药、肥料等集中主要生产资料,以实物的形式免费配送给农民,将土地占有补偿转换为对生产环节的补偿,进而降低农村土地经营者购置成本,减少生产资

料价格上涨给土地经营者带来的生产成本压力,使农业经营者享受到更多实惠,促进农业持续发展。同时,鼓励成立相应的合作社,为地区农户提供同等服务,按照统一标准收取服务费用,扭转差异化的收费格局,有效降低农户雇佣成本,从而实现降低经营成本、改善成本收益失衡问题。加强招商引资,吸引农业相关企业与合作社进驻,为当地的青壮年提供就业岗位,通过引进企业进乡村,有利于青年劳动力就近就业,兼顾其赚钱与照顾家庭的双重需要,一定程度上可以吸引青年劳动力回流,回到农村,参与到自家的土地经营管理,降低田间地头老年人的占比。

#### (五) 加大资金投入,健全农业基础设施建设

我国是农业大国,水源消耗大国,在农田用水灌溉过程中,需要我们积极推广应用新型的节水灌溉技术,这样既能保证农作物生长发育过程中有充分的水分供给,提高水资源的利用效率。通过结合地区农业生产实际,针对农田不同作物类型,积极推广应用低压管道灌溉技术、喷灌技术等不同技术。对于已经拥有相应水利设施的部分地区,针对年久失修的农田水利设施,应该及时进行升级改造或者重新建造,对于灌溉渠道堵塞淤积的现象,应该及时进行清理,延长灌溉渠道的使用寿命。另外可以通过组织技术人员外出学习,相互交流,更好的掌握农田水利灌溉设施的维护保修技术,提升整个工作队伍的专业技能水平,更好的对农田水利设施进行养护管理,提升及使用使用寿命。同时农业支持政策的重点应同时聚焦支持新型农业经营主体扩大土地等要素投入水平和更多地支持他们提供更全面、更优质的农业社会化服务上来。通过资金扶持和技术培训,提高农村区域的农机化水平,进而提高土地经营生产效率。

### 三、结论与讨论

农业现代化是社会主义现代化的重要组成部分,当前我国农业现代化建设才刚刚起步。农业规模化经营是实现农业现代化的必要手段,但当前我国农业经营中还存在农村高素质劳动力缺乏、制约新型农业体系发展,农村土地经营规模小且细碎化、土地流转困难,小农经营收益低、农户生产经营积极性不高,部分地区土地耕作条件差、农业经营效率低下等一系列问题。建议扶持种粮大户、构建新型农业经营体系,充分调动小农户生产积极性、实现小农户与现代农业有机衔接,保持土地权利稳定、促进土地流转,完善补偿补贴制度、提高农户生产积极性,加大资金投入、健全农业基

础设施建设。不断推进农村土地流转,以土地流转促进农村土地规模经营,以土地规模化经营促进农业现代化实现。

农民问题归根到底是土地问题。土地不仅是生产资料,也是经济制度和国家治理的重要基石,更是关乎全局的一个大历史观问题。我国农村土地经营具有复杂的背景,很难有可供全国各地农村区域借鉴的综合性经营策略,因此,在处理农村土地经营问题时,一定要结合具体实际情况,在推动生产力的发展的同时,最大限度地维护好各个方面的利益平衡,尤其是要维护好广大农民的根本利益和长远利益,才能真正推动农业现代化建设和发展。

#### 参考文献:

- [1]王乃举,金祉祺.乡村振兴背景下传统村落旅游空间生产研究——以安徽省金寨县天堂寨镇前畈村为例[J].南宁师范大学学报(自然科学版),2022,39(03):91-96.
- [2]阮文彪.小农户和现代农业发展有机衔接——经验证据、突出矛盾与路径选择[J].中国农村观察,2019(01):15-32.
- [3]杜鹰.小农生产与农业现代化[J].中国农村经济,2018(10):2-6.
- [4]杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005:1.
- [5]田凤香,许月明,胡建.土地适度规模经营的制度性影响因素分析[J].贵州农业科学,2013,41(03):95-97+101.
- [6]徐志刚.发展农业规模化经营[J].农业经济与管理,2023,No.77(01):13-16.
- [7]徐志刚,王雪莹,郑旭媛,应瑞瑶.“双规模化”与土地规模经营稳定性[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(01):181-190.
- [8]秦彦杰,赵艳霞,刘欣,武爱彬,沈会涛,杨慧娟.粮食主产区土地规模经营转型及应对策略——以河北省为例[J].科技导报,2020,38(13):65-72.
- [9]张瑞娟,陈元春,丁志超.土地规模经营的模式、经验及启示:皖省蒙城例证[J].重庆社会科学,2019(09):6-16.DOI:10.19631/j.cnki.css.2019.09.001.
- [10]邢琳,王宝娜.我国当前农村土地制度改革与土地经营市场化的问题与对策[J].农业经济,2015,No.341(10):44-46.
- [11]杨弘,杨郁,吴易哲.论中国土地经营模式变迁与农村治理转型[J].上海行政学院学报,2019,20(06):72-81.
- [12]杜志雄,谭洪业,郜亮亮.新型农业经营主体与其加

入合作社行为的实证分析——基于全国 795 家种植业家庭农场面板数据 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2019,19(02):60-73.

[13]徐湘博,李畅,郭建兵等.土地转入规模、土地经营规模与全生命周期作物种植碳排放——基于中国农村发展调查的证据[J].中国农村经济,2022,No.455(11):40-58.

[14]国家统计局农村社会经济调查司编.中国县域统计年鉴·2020(乡镇卷)[M].北京:中国统计出版社,2021.03:350.

[15]何朝银.不利于新时代中国农业现代化的土地问题探析[J].毛泽东邓小平理论研究,2021,No.402(03):12-23+107.

[16]汤洪俊.中国农村土地规模经营存在的问题及国际经验借鉴[J].世界农业,2016,No.451(11):225-229.

[17]兰玲.我国农村土地经营发展方式转变问题研究[J].吉林师范大学学报(人文社会科学版),2012,40(01):84-87.

[18]王娜.泰安市岱岳区丘陵山区农机化发展现状调研报告[J].农业机械,2022,No.897(09):60-62+65.

[19]孟秋菊,徐晓宗.小农户衔接现代农业发展的内涵研究[J].重庆社会科学,2021(01):23-37.

[20]郭熙保,高思涵.农户农地规模与结构状况分析——基于第三次全国农业普查两县市普通农户的全样本数据[J].经济理论与经济管理,2021,41(06):81-98.

[21]陈明.专业农户崛起与典型农区乡村振兴的政策选择[J].经济体制改革,2019(05):74-80.

基金项目:教育部人文社科青年基金(19YJC630179).

作者简介:张恬(2002.12—),女,汉族,湖北黄石人,本科在读,研究方向:公共事业管理。

通信作者:王振伟(1981-),男,博士,副教授,从事土地资源管理研究。