

## 湖北省贫困地区粮食产能提高的障碍因素及应对策略——以阳新县为例

万晟杰<sup>1</sup>, 肖本木<sup>1</sup>, 符友知<sup>2</sup>, 明振洪<sup>1</sup>, 陈汝田<sup>1</sup>, 赵锋<sup>2</sup>

(1. 湖北省阳新县农业局, 湖北阳新 435200; 2. 湖北省农业科学院粮食作物研究所, 湖北武汉 430064)

**摘要** 通过对湖北省典型贫困地区阳新县的调研, 全面介绍了当前粮食产能提升存在的障碍因素, 主要是农民种粮积极性下降, 耕地流转有难度, 种粮大户贷款难, 新型农业生产经营主体层次低, 农业基础设施薄弱, 农业科技支撑能力弱, 耕地质量下降。为提高贫困地区的粮食生产能力, 提出了加强农业基础设施建设、出台金融信贷扶持政策、加大优质稻产业化开发力度、加大新型职业农民培训培养力度、深化农业农村改革、支持粮食生产服务体系建设和加大农村土地流转力度等应对策略。

**关键词** 贫困地区; 粮食生产; 障碍因素; 应对策略

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)09-251-03

### Factors Restricting Grain Production Improvement in Poverty Area and Coping Strategies—A Case Study of Yangxin County

WAN Sheng-jie<sup>1</sup>, XIAO Ben-mu<sup>1</sup>, FU You-zhi<sup>2</sup> et al (1. Yangxin Bureau of Agriculture, Yangxin, Hubei 435200; 2. Food Crops Institute, Hubei Academy of Agricultural Sciences, Wuhan, Hubei 430064)

**Abstract** Through investigation on typical poverty area in Yangxin County in Hubei Province, factors restricting grain production increasing in current stage was comprehensively introduced, including decline of farmers' enthusiasm, difficulty in land transfer and loaning, low level of new agricultural production and management main body, weak agricultural infrastructure and scientific support, decline of cultivated land quality. In order to improve grain production capacity in poverty area, several strategies were put forward, such as strengthening agricultural infrastructure construction, introducing financial credit support policy, increasing high quality development efforts, strengthening new professional farmers training, deepening agriculture and rural reform, supporting grain production service system construction, intensifying rural land transfer.

**Key words** Poverty region; Grain production; Obstacle factors; Coping strategies

湖北省是我国重要的粮食产区和商品粮基地, 2013 年全省粮食播种面积 425.8 万  $\text{hm}^2$ , 粮食总产 2 501.3 万 t。湖北省农村承包耕地流转面积 98.36 万  $\text{hm}^2$ , 占全省承包耕地总面积的 32.6%, 超过全国平均水平近 4 个百分点; 机械化综合水平提高, 2014 年 8 种主要农作物耕种收综合机械化水平达 65%, 高出全国 3.5 个百分点。但在一些贫困地区, 粮食生产效益低、新型农业生产经营主体与现代农业发展不相适应、耕地流转难等问题制约了农业现代化进程和粮食产能的提升。

贫困地区农业发展关乎我国粮食安全和全面实现小康的大局。湖北省贫困地区重要集中在大别山区、武陵山区和幕阜山区, 其中幕阜片区是湖北省级连片特困地区。阳新县位于幕阜山脉北麓, 是典型的集老区、贫区、山区、库区和疫区于一体的贫困县。该县地处长江中游南岸, 境内国土面积 2 780  $\text{km}^2$ , 全县现辖 15 个镇, 2 个开发区, 4 个管理区。全县常用耕地面积 5.164 万  $\text{hm}^2$ , 其中水田面积 3.196 万  $\text{hm}^2$ , 旱地面积 1.968 万  $\text{hm}^2$ 。耕地利用以粮油生产为主。是全省 46 个粮食主产区之一。笔者通过调研阳新县的农业发展状况, 总结该县粮食产能提升存在的障碍因素, 并提出相应的对策, 旨在为提升湖北省贫困地区粮食生产能力和精准扶贫的实施提供理论参考。

## 1 当前粮食产能提升存在的障碍因素

### 1.1 种粮经济效益低, 农民种粮积极性下降

**基金项目** 国家重大科技专项资助项目 (2011BAD16B02, 2012BAD04B12, 2013BAD07B00); 湖北省农业科学院青年基金项目 (2014NKYJJ31)。

**作者简介** 万晟杰 (1965 - ), 男, 湖北阳新人, 高级农艺师, 从事农业生产管理研究。

**收稿日期** 2016-03-14

为保护农民种粮积极性, 实施了粮食收购最低保护价收购政策, 在一定程度上保护了种粮农民的收益, 但增长幅度十分有限。而与务工收入相比, 种粮收入仍然低下。2015 年阳新县平均种粮效益为 12 757.5 元/ $\text{hm}^2$ , 农民种 1  $\text{hm}^2$  双季稻, 平均要 180 个工作日, 日种粮效益约为 70.9 元。而在农村务工一天的收入在 80 ~ 120 元, 在城市务工一天的收入为 120 ~ 150 元, 如果是技术工种甚至更多。种粮收入明显低于务工收入, 导致农民种粮积极性下降, 所以阳新县每年约有 22.3 万农村青年外出务工, 留守在家的劳力基本上是老、妇、幼、病、弱, 整体劳动能力和素质都偏低, 导致种粮劳力不足、农业生产技术推广困难、生产管理粗放, 影响了农业生产效益和农民收入的提高。人少地多、种植条件较差的地方, 农民弃耕和“双改单”的现象普遍。

### 1.2 耕地流转有难度, 适度规模经营受阻

阳新县流转率约 38% 左右, 造成阳新县土地流转难主要有 3 个方面原因。一是受地理环境条件制约。阳新县地处丘陵地区, 1 个村民小组地块往往分成 1、2、3 等。以浮屠镇龙井郭村为例, 现在农民人均土地只有 0.045  $\text{hm}^2$ , 每户 0.133  $\text{hm}^2$  左右, 且土地分配时分成好差地块搭配, 造成农户种植土地分散, 土地流转涉及人数众多, 连片流转开发难。二是农民对土地的依赖心理。土地是农民的生存保障, 农民不放心将土地流转给别人, 担心自己利益无法保障。三是缺乏契约精神。很多农户缺乏契约精神, 在跟别人签订合同的情况下, 如果想自己种或者想高价另租他人, 都可以随时撕毁合同, 合同纠纷不断, 严重影响新型农业生产主体适度规模经营的信心。

### 1.3 种粮大户贷款难, 适度规模经营效益受影响

种粮大户融资难已成为制约阳新县粮食生产规模经营发展的问题之一。目前, 虽然多数种粮大户经济实力相对较强, 但规模

经营既要投入大量的农资,还要及时支付雇工费以及土地流转费等,农户自有资金难以满足生产需求。由于种粮效益偏低,风险大,种粮大户没有可抵押的固定资产,银信部门都不愿向他们贷款,其资金缺口普遍较大。一旦规模经营资金不足,适度规模经营种粮经济效益会受到严重影响。

**1.4 新型农业生产经营主体层次低,现代农业发展速度缓慢** 家庭农场适应了农村劳动力大幅转移的新情况,是粮食生产发展的新方向,也是传统农业向现代农业发展的重要过渡形势<sup>[1]</sup>。目前阳新县家庭农场、农村专业合作社、农业生产加工企业等新型农业生产经营主体721个,虽然近年来阳新县高度重视传统农业转型升级,推进现代农业发展和促进农民持续增收,县政府及农业等部门围绕培育新型农业生产经营主体做了大量的探索、指导和服务工作,取得了阶段性成效;但仍存在培育总体水平不高、产业化发展水平与农业现代化要求不相适应等问题,县级农业企业、农民专业合作社等尚未做大做强。农业企业层次不高、实力不强,没有大型的龙头企业集团和知名产品来带动,农业产业多为初加工,产业链条短,产品附加值低。农民专业合作社整体规范化程度不高,数量众多,但相对分散,带动农业产业发展效果不明显,农业产业化经营水平整体上相对较低。比如一些家庭农场配套的机械、仓库和烘干设备等不足,水稻延迟收割任其自然晒干现象突出,严重影响下茬作物如小麦、油菜的播种进度,如果遇到涝灾、雪灾等自然灾害,会严重影响农民的种粮收入。规模化、专业化、机械化等发展滞后影响了阳新县传统农业向现代农业的转变。

**1.5 农业基础设施薄弱,防灾抗灾能力差** 目前阳新县大部分镇(区)难以筹资对农业基础设施进行有效维护和修葺,在使用过程中,这些设施水毁、老化、失修、废弃现象普遍,即使仍在使用的,也都是“带病运行”,“渗、透、漏”现象十分严重,防灾抗灾能力差,使用效率低下。另外,机耕道路建设严重滞后,影响了机械化的推进。再加之阳新县属自然灾害多发的地区,是著名的“水袋子”“早包子”“虫窝子”,非旱即涝,涝旱并重,洪涝、干旱等自然灾害常有发生,造成农田因旱、因涝抛荒面积逐年增大,严重影响了粮食生产安全。

**1.6 农业科技支撑能力弱,粮食生产整体水平不高** 阳新县是一个农业大县,经济发展缓慢,财政投入严重不足,农业科学研究和技术推广弱化,粮食生产新技术、新品种、新模式、新设备、新机具、等推广速度较慢,粮食生产能力提高不快。同时,由于工作经费不足和生活待遇得不到保障,一些地方农技推广部门被迫“不务正业”,靠开展农资经营等工作来维持日常开支,再加之农技人员知识老化、结构失衡、信息闭塞,农业从业人员的数量和素质出现结构性下降,生产粗放化管理问题突出,关键性栽培技术到位率低,严重影响了粮食生产新技术推广、基层农技培训等服务工作,制约了粮食生产科技水平的进一步提高<sup>[2-3]</sup>。

**1.7 耕地质量下降,严重影响粮食的基础生产能力** 近年来,农村通过实施土地整理、有机质提升、测土配方施肥、标准农田建设、农业综合开发等项目,农田生产条件有了较大

改善,但由于在实施大面积的土地平整过程中,土壤耕作层遭到破坏,熟地变生地,土壤肥力下降。再加上农户种植方式不科学,为了追求生产效益,存在只用地不养地的掠夺式经营行为,绿肥等有机肥料投入大幅减少,大量使用化肥、农药,加快土地无机化程度,破坏了农田生态环境,耕地生产能力下降。与此同时,由于经济的发展和城市化建设,占用了较多的优质粮田,大量优质耕地被地力条件不佳、灌排设施不完善的土地置换,耕地地力水平也出现下降趋势。

## 2 粮食生产发展对策和方向

**2.1 加强农业基础设施建设,促进农业可持续发展** 一是加强高标准农田建设;二是加强耕地质量建设;三是加强农村户用沼气池建设;四是加强机耕便民道建设;五是探索农业可持续发展技术路线。开展农业生态保护与治理,推广农业清洁生产技术开展面源污染防治,探索农业投入品减量增效技术及生产模式,发展高产高效生态友好型农业。围绕提高农业综合生产能力、市场竞争力和可持续发展能力,促进建设经济高效、生态安全、资源节约、环境友好型现代农业;探索种养一体化循环农业模式,促进农业种养一体化发展。

**2.2 出台金融信贷扶持政策,建立农业金融服务平台** 2014年阳新县政府出台《阳新县涉农贷款风险补偿管理办法》,即“银行+风险基金(财政拿出2000万元作为风险基金)+农户”的运作模式。借款人的担保方式采取权利抵(质)押与实物抵押方式。权利抵(质)押是指借款单位(人)已办理的权证(土地承包使用权)。实物抵押是指借款单位(人)实际控制与银行存款,有价证券及汽车、设备、厂房、房屋等动产与不动产。原则上合作银行要按照抵押物评估价的全额办理贷款,一定程度上缓解了种粮大户种粮融资难的问题,但审批程序还有待进一步完善。

**2.3 加大优质稻产业化开发力度,增强优质稻米市场竞争力** 优质稻产业化开发基本发展思路是“壮龙头、建基地、扩市场、优服务、促发展”。首先是“壮龙头”,按照“市场牵龙头、龙头带基地,基地联农民”的模式,重点抓好阳新县长丰米业有限公司与阳新县万有米业有限公司等优质稻米加工企业的改造与整合,实现年加工稻谷20万t。其次是“建基地”,重点抓好白沙、浮屠、三溪、大王、排市、龙港、木港、洋港等13333hm<sup>2</sup>优质稻无公害生产基地建设。再次是“扩市场”,一方面巩固和发展现有的“长丰圆”等优质稻米;另一方面通过培育壮大龙头企业,创造绿色食品品牌,不断开拓和占领黄石、武汉、九江等省内外市场。最后是“优服务”,在优质稻产业化服务体系上重点抓好3大体系建设:一是进一步完善良种繁育供应体系;二是进一步健全农业技术推广服务体系;三是尽快建立优质稻生产安全监督体系。

**2.4 加大新型职业农民培训培养力度,壮大农业科技人才队伍** 强化农业科技创新与新型职业农民的培养,提高农业科技含量。加强农业实用技术培训、开展农作物种质资源保护与利用;加强农业信息化建设;加强新型职业农民培训、基层技术人员知识更新培训,建设农业高层次创新人才队伍。

**2.5 深化农业农村改革,增强农业和农村经济发展活力** 认真贯彻落实全省深化农村改革会议精神,进一步解放思想、抓住机遇,深度研究、把握重点,谋划推动、抓好改革,为农业农村经济持续稳定发展注入新的活力。一是培育发展新型农业生产经营主体,创新农业经营方式;二是加大政策扶持力度,着力培育一批专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等适应现代农业发展的新型农业生产经营主体;三是构建新型农业社会化服务体系,按照现代农业发展要求,在深入研究不同类型农业社会化服务的需求和供给特性的基础上,科学划分公益性、准公益性和经营性农业社会化服务,调动不同主体参与农业社会化服务。

**2.6 支持粮食生产服务体系,不断提高农业现代化水平** 加大农业科技服务体系建设的投入,建立以政府为主导、财政为支撑的农业科技服务体系。重点支持健全农业技术推广网络,大力推广粮食新品种、先进种植技术、新农药、新肥料,提高粮食单产水平和产品质量,增强粮食市场竞争力。支持粮食生产信息传播系统、农资检测系统、病虫害预测预报系统建设,完善农业科技应用服务体系,增强粮食生产科技含量。进一步健全以县级农机技术推广服务中心,镇区农机技术推广服务中心为骨干,种粮大户、农民专业合作社、农机专业户为基础的3级农机技术推广网络,努力提高农业机械化生产水平,提高粮食生产效率,降低农民劳动强度。支持加快发展粮食生产专业协会等农村合作经济组织,延长产前农资采购、产中生产耕作和产后流通加工服务链条,不断提高粮食生产的组织化程度。加大财政补贴力度,

支持全面开展农业保险,建立完善覆盖农业生产的保险体系,增强粮食生产抵御自然灾害风险的能力<sup>[4]</sup>。

**2.7 加大农村土地流转力度和加快土地确权登记,推进农业生产集约化经营** 坚持“依法、自愿、有偿、规范”的原则,采取转包、转让、代耕、租赁、入股、拍卖等多种形式,大力引导农民按照市场机制进行土地使用权流转,加快推进农业生产规模化、经营企业化、产业特色化。采取“以奖代补”的方式,积极引导各类组织和种养大户参与土地流转,促进土地流转主体多元化,推进土地分散种植向集约化、规模化经营转变,积极培育种粮大户;同时加大资金、技术、物资和市场营销方面的扶持力度,引导土地经营者进行粮食品种结构调整,提高机械化耕种水平,生产优质高效的粮食产品,形成规模和品牌,从而提高产量和收入,推进农村经济的发展。实践证明,“人人包地,户户种田”的小农生产格局已成为阻碍传统农业向现代发展的主要因素<sup>[5]</sup>。阳新县人多地少,劳动力转移多,更要下决心抓好土地流转和土地确权登记工作,推进农地规模化经营。

#### 参考文献

(上接第234页)

布局的审查,避免了“多占少用”的问题,同时也促进了土地利用计划在空间与数量上的落实和监管。

**3.2 政策建议** 总体上看,芒市土地利用变化较快,而耕地数量毕竟有限,耕地保护形势仍然很严峻。建设用地易占用位于平坝和河谷区域的耕地,这部分恰恰是芒市优质耕地的集中区域,这也使得建设发展与耕地保护矛盾大增。为了保护耕地,促进土地有效利用,应加大土地整治力度,加强中低产田改造,提高耕地质量。另外,要加强土地利用规划的协调与引导作用,促进土地利用方式和管理方式的转变,综合协调社会经济发展、耕地保护和生态环境保护三者的土地利用关系,进一步促进土地节约集约利用,贯彻落实土地用途管制,发挥市场在土地资源配置中的作用,遏制芒市新增建设用地数量、规模盲目扩大及耕地大量减少的势头,盘活土地资源,通过土地的高效及合理利用实现经济增长方式的转变,强化土地的生态保护功能,优化生态建设用地的结构和布局,提高土地利用的生态环境效益。

#### 参考文献

[1] 叶欣,裴亮.基于CA模型的土地利用变化研究[J].测绘与空间地理信息,2013(9):56.  
[2] 王友生,余新晓,贺康宁,等.基于CA-Markov模型的藉河流域土地利

用变化动态模拟[J].农业工程学报,2011,27(12):330.  
[3] 金石柱,刘志锋.基于TM影像的延吉市土地利用动态变化研究[J].地理科学,2011,31(10):1250-1252.  
[4] 郎新珠,高佩玲,刘现伟,等.基于GIS的鲁中地区土地利用动态变化研究[J].湖北农业科学,2011,50(3):494-495.  
[5] 德宏州史志办公室.德宏年鉴(2014年)[M].路西:德宏民族出版社,2014.  
[6] 刘伟玮.土地利用变化与土地生态安全评价研究[D].北京:中国地质大学,2013:18,20-23.  
[7] 柴仲平,王雪梅,蒋平安.石河子市土地利用变化及其生态系统服务功能研究[J].西南农业学报,2009,22(4):1029.  
[8] 李杨新,胡玉福.龙泉驿区建设用地动态变化及驱动力分析[J].中国农学通报,2014,30(11):172.  
[9] 吴泉源,侯志华,于竹洲,等.龙口市海岸带土地利用动态变化分析[J].地理研究,2006,25(5):923.  
[10] 郑水林,吴祥云,闫巧玲,等.基于RS和GIS的科尔沁沙地南缘章古台地区土地利用变化及其驱动力[J].生态学杂志,2011,30(3):578.  
[11] 封娇.基于CA-Markov模型的老河口市土地利用格局变化研究[D].武汉:华中师范大学,2014:20.  
[12] 冯仁勇.广西土地资源利用动态变化研究[J].宜宾学院学报,2009,3(3):71.  
[13] 周子英,段建南,梁春风.长沙市土地利用结构信息熵时空变化研究[J].经济地理,2012,32(4):125-126.  
[14] 王德丽,殷淑燕,刘富刚.山东陵县土地利用变化的时空特征及驱动因素分析[J].江西农业学报,2009,21(11):160.  
[15] 王夏琰,刘学录.甘肃省土地利用结构变化及其驱动力分析[J].甘肃农业大学学报,2007,42(4):98.  
[16] 《云南省人民政府关于加强耕地保护促进城镇化科学发展的意见》文件(云政发[2011]185号)[A].2011.