

种粮大户发展问题及对策建议

——基于宁乡市回龙铺镇的调查

危盛¹ 刘洋² 龙文³¹

(1. 湖南现代物流职业技术学院, 湖南 长沙 410131;

2. 湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128;

3. 宁乡市纪委监委, 湖南 宁乡 410600)

【摘要】: 作为典型的新型农业经营主体, 种粮大户已经成为了我国农业发展转型中不可或缺的关键性主体, 在保障粮食安全、推进农村新业态发展等方面发挥着举足轻重的作用。通过对湖南省长沙市宁乡市回龙铺镇粮食种植示范区的调研, 分析了当前种粮大户的发展现状及存在的问题并提出相应的对策建议。

【关键词】: 种粮大户 土地流转 基础设施 社会服务

【中图分类号】 F326.11 **【文献标识码】** A

进入新世纪以来, 新型农业经营主体的培育与发展问题逐渐受到了社会各界的关注。政策上, 2016 年中央一号文件将种粮大户的培育作为“持续夯实现代农业基础”的重要内容; 2017 年中央一号文件更是将种粮大户等新型农业经营主体的发展融入到了农村金融创新、农业产业结构调整、农村电商发展、农村人力资源开发等农村社会与农业经济发展的各个方面; 2018 年中央一号文件提出“乡村振兴”战略, 要求加快新型农业经营主体的培育, 并指出: “在家庭联产承包责任制的演变中出现的新型农业集体种粮大户, 是我国粮食生产的主力军, 在保障粮食安全中占据举足轻重的地位。”据统计, 我国种粮大户所拥有的耕地面积占全国总量的 7.3%, 而粮食产出却占全国粮食总产量的 12.7%, 相较于普通农户, 在提高土地资源利用率的同时, 也提高了粮食的总体产量。由此可见, 种粮大户等新型农业经营主体, 已经成为我国农业发展转型中不可或缺的关键性主体, 在保障粮食安全、推进农村新业态发展等方面发挥着举足轻重的作用。然而, 近年来, 伴随着种粮大户种植规模的不断扩大, 农作物秸秆等废弃物的产量不断增加, 农业面源污染愈加严重, 与分散农户的矛盾逐渐显现, 如何破解种粮大户在生产经营过程中面临的资源、环境、社会关系约束, 进一步推动其持续稳定发展, 无疑具有重要的现实意义。鉴于此, 笔者于 2017 年 2 月前往素有“鱼米之乡”之称的湖南省长沙市宁乡市回龙铺镇粮食种植示范区进行调研, 以期政府部门制定关于种粮大户的政策措施提供决策参考。

1 种粮大户发展概况

作者简介: 危盛 (1989-), 女, 湖南长沙人, 讲师, 硕士, 研究方向: 农村治理、政治制度

刘洋 (1989-), 男, 湖南长沙人, 博士研究生, 研究方向: 资源与环境经济。

龙文 (1989-), 男, 湖南宁乡人, 研究方向: 粮食经济。

基金项目: 湖南省社会科学基金项目 (项目名称: 绿色防控技术的生态环境效应及农户响应研究, 项目编号: 15YBA197)。

通常而言,在我国北方地区,耕地面积超过 6.67hm² 的农户被认定为种粮大户,而南方地区的这一标准一般是 2hm²。回龙铺镇地区的农户大多符合这一标准。回龙铺镇位于湖南中北部,属中亚热带季风湿润气候,全镇辖 7 个村(社区),国土面积 71.82km²,耕地面积 3143.26hm²,总人口 41014 人。回龙铺镇种粮大户具体发展现状如下:

1.1 种粮大户以中壮年劳动力为主

年龄结构上,40 岁以下大户有 5 户,40~60 岁大户有 93 户,60 岁以上的大户有 11 户,分别占大户总数的 4.6%、85.3%、10.1%。上述可知粮食种植主体还是年龄偏大,但是已有年轻化的趋势。

1.2 种粮大户受教育程度较之于普通农户更高

文化程度上,高中水平以上有 27 户,高中以下有 82 户,分别占大户总数的 24.8%和 75.2%。说明种粮大户接受教育的程度比普通农户略高,但整体受教育水平还有待提升。

1.3 种粮大户发展迅速

该镇主要粮食作物为水稻,2016 年全镇水稻耕地面积为 2140hm²,据调查,2hm² 以上的种粮大户有 109 户,经营着 815hm² 粮食耕地,占全镇粮食耕地面积的 38.1%。而 2011 年全省 2hm² 以上的种粮大户仅占全省耕地面积的 9.5%,可见种粮大户发展比较迅速。

1.4 政府支持力度较大

湖南省政府 2015 年出台了《湖南省农业“三项补贴”改革试点方案》文件后,宁乡市政府在 2015 年、2016 年相继出台了《粮食适度规模经营补贴发放实施办法》配套政策,提出了对种粮大户、家庭农场按耕地流转及实际种植面积进行支持,按 3 个等级 2~13hm²、13~33hm²、33hm² 以上进行分类补贴,分别补助 100 元/0.07hm²、80 元/0.07hm²、70 元/0.07hm²。

2 当前种粮大户发展面临的主要制约因素

2.1 土地流转阻碍较多,种粮大户承包权难以得到保障

一是土地流转方式单一。据调查,当地农民普遍倾向于将土地流转给亲戚、朋友或者邻居,当外来种植大户来承包土地时,本地农户考虑到人情因素,以及受到排外心理的影响,不愿意将土地租给外来种植户,加之在农业生产过程中还容易因灌溉、物流等问题而引发矛盾,从而制约了种粮大户的发展壮大。二是流转土地质量较差。目前流转的耕地大多是农户不愿耕种的偏远地、低洼地及灌溉困难地等。这些地土壤贫瘠、基础设施老化、水利年久失修、抵御自然灾害能力低,加上机耕道少、路况差、路网不配套,进行机械化生产的难度大,不便于统一布局和管理,进一步制约了种粮大户的发展扩大。三是土地租赁转包不规范。一方面,尽管政府部门已经出台了一系列的规范条例,但在实际调查中发现,许多农户不知道具体细节,宣传较为缺失;另一方面,目前种粮大户与分散农户之间的土地流转大都采取“口头协议”的形式,且协议时间多为一年。这种短期多变的土地流转形式,给种粮大户们带来许多不确定性,不利于种植大户们科学管理和长期规划。

2.2 种粮大户生产融资较为困难

资金缺乏是目前农户生产经营面临的一个普遍性问题。对于种粮大户而言,因其种植规模较大,所需成本投入更高,这一问题更为严重。目前,农户贷款的途径主要有非正规借贷与正规借贷两种。民间非正规金融贷款较为方便,但是得依靠熟人担

保，利息比较高，许多农户不想承担其风险，从而不利于农业生产。正规金融贷款途径为农村商业银行，虽然可通过抵押贷款等形式获得贷款，但额度较小，仅为 2 万元左右。在实际调查过程中，本文发现，当地种植规模在 6.67hm² 以上的种粮大户每年需要支付土地租金就高达 2 万元，除此之外，还需在良种、肥料、农药等生产资料购买、雇工等方面花费大量的资金，所以贷款额度远无法满足现种粮大户的需要，加之因为缺少有效担保物、较高的交易成本、监督成本以及交易风险等问题的存在，正规借贷机构本身的谨慎性和控风险性变得显性突出，因而农户受到正规信贷约束的现象仍非常普遍，很多种粮大户望而却步，形势较为严峻。

2.3 粮食生产比较效益较低，种粮大户种粮积极性不高

调查得知，2016 年该镇种粮大户早稻产量一般在 480kg/0.07hm² 左右，产值为 1200 元/0.07hm² 左右，如果减去物资、租金和用工费用等成本，早稻每 667m² 收入在 300 元左右。估算下来，一个经营 3.33hm² 的种粮大户，种植早、晚两季年种粮纯收入只有 3~4 万元，与其他打工、经商、创业人相比较，年效益偏低。何况，农业生产还存在自然灾害、病虫害等不确定因素，且劳动强度大，为此，现许多种粮大户生产积极性不高。

2.4 农田基础设施薄弱，农业社会化服务体系滞后

一方面，由于农田水利基础设施薄弱，所种粮食无法得到有效灌溉，加上大部分流转的土地肥力不高，土壤存在板结等现象，倘若遇上干旱或者洪涝灾害，其损失不可小觑。同时，由于流转的土地较为分散、农田不平整，且田间道路状况差，制约了农地机械化生产，影响了粮食产量。另一方面，该镇农业社会化专业服务体系较为滞后。具体而言，当地种粮大户在以下社会化服务方面需求较大：一是随着种粮大户种植规模的扩大，对农业生产资料，农业技术推广等农业社会化服务体系提出了更高的要求；二是对资源节约型、环境友好型农业新技术体系有较为强烈的采纳意愿；三是对物资供给、销售配送、运输仓储等物流需求较为迫切。

2.5 种粮大户的可持续性发展意识有待提高

由于土地流转协议较短，具有“理性人”特征的种粮大户在扩大种植规模的过程中，偏好于采用高投入高产出的粗放式生产模式，在生产过程中依靠大量投入化肥、农药等生产物资，片面追求粮食的产量。这种粗放型的生产方式，给农村生产生活环境带来了严重的危害。不仅导致土地肥力的下降，也造成了农业面源污染，给农产品质量安全、农户健康、农村居住环境造成了严重的影响。为此，种粮大户适度规模经营的同时需要提升其可持续发展意识，提高粮食产量的同时也要提高其质量，注重农村生态环境的保护，以满足市场对绿色环保农产品的需要。

2.6 种粮大户抗风险能力较弱，种粮收益不稳定

作为典型的弱质性产业，农业的基本特征是自然风险和市场风险并存。而对种粮大户而言，由于其种植规模较大、投入的资金较多，所面临的上述风险更大。在自然风险方面，当地为自然灾害频发区，种粮大户承受的自然风险较大。例如，2017 年湖南省大部分地区都遭受到了洪涝灾害，许多地区都超过了历史最高警戒水位线，尤以宁乡市更为严重，许多房屋以及农田被淹，种粮大户经济损失惨重。在市场风险方面，由于粮食市场价格的小幅波动会引起粮食收益的较大变化，加上劳动力、农用物资、农业机械、土地租金等生产要素的价格不断上涨，国际农产品价格的不断下压，种粮农户的生产利润不断受到挤压，面临的市场风险巨大。

3 促进种粮大户发展的政策建议

3.1 建立健全土地流转机制，完善农村社会保障体系

针对种粮大户流转后的土地不稳定、流转碎片化、耕地质量低等问题，完善土地流转机制是当务之急。一是进一步加大政府资金支持和服务力度。一方面，在土地流转时，要保障种粮大户与普通农户各自的权益，要充分尊重农户的自主意愿，并对转出的土地要给予合理的补偿；另一方面，要加大宣传力度，建立和完善土地专业合作社或土地经营权相关的中介组织。通过这两类组织完善土地流转信息机制，提供相关信息及政策咨询服务，以此来提高土地信息透明度。二是进一步规范土地租赁转包合同及程序。鉴于当前土地流转主要以口头协议为主，政府部门应出台相应的政策规范土地租赁转包合同，要求双方签订书面土地流转合同，其内容应包括土地流转面积、费用、期限、双方的权益等，也可以委托给土地流转中介机构办理相关事宜。三是完善农村社会保障体系。土地流转的前提是农户去第二、三产业兼业或者实现非农就业，而目前农民的“恋土情结”依旧根深蒂固，为此，一方面政府要加大力度发展城镇经济、县域经济，吸引农户就近就业；另一方面要完善农村社会保障体系，解除转出户的后顾之忧。

3.2 完善资金保障机制，着重解决种粮大户的资金短缺问题

一是设立种粮大户专项补助资金。采用“以奖代补”的方式来提高种粮大户的生产积极性。同时，将资金补助标准与主要粮食作物的种植面积或技术推广服务面积相关联，且单户补贴设置合理的补贴规模上限。二是建立健全农业信贷担保体系。通过为种粮大户提供信用担保，着力解决其在扩大生产经营规模中遇到的“融资难”、“融资慢”、“融资贵”等问题。三是积极探索“财银保”贷款模式。通过贷款保证保险，以保单作为担保方式，辅以财政设立的风险补偿专项资金，构建“财银保”合作贷款体系，使种粮大户在无需提供抵押和反担保的条件下，以较低的融资成本获得银行贷款。四是采取贷款贴息等方式支持种粮大户适度规模经营。对种粮大户适度规模经营主体贷款利息给予适当补助。同时，对通过贷款购买重大机械设备的种粮大户，给予适当利息补贴或者延长其贷款的期限。

3.3 大力发展农业保险，增强种粮大户抗风险能力

一是遵循“政府指引、市场运作、农民自愿”的原则，建立健全粮食保险政策与补助政策相结合的粮食风险防控机制，对于受自然灾害损失较大的大户，保险费用应由省级政府补贴 60%，市县财政补贴 30%，大户自身承担 10%。二是依据最新市场行情，完善粮食最低收购价，以此来保障适度规模经营种粮大户的经济收益不会随着市场粮食价格波动而遭受较大损失。三是完善自然灾害风险转移分摊机制。建议种粮大户与农业专业合作社、农业企业等其他生产经营主体或服务主体共同参保，地方政府给予一定的补贴，以降低种粮大户参保成本。此外，农村金融机构、保险公司、科学工作者等应尽快探究更为适宜种粮大户的险种。

3.4 完善农田水利基础设施建设，提高种粮大户生产积极性

农田水利建设是农业发展的根本。针对目前农田水利基础设施不理想、水资源利用效率低等问题，应采取如下措施：一是政府及相关部门应加大农田水利基础设施财政投入力度，通过建立高标准农田、高效节水灌溉、农村道路交通等工程，形成功能完备、长效管护的农田水利工程体系，逐步建成排灌自如、耕作方便、集约高效的农业生产基地，提高种植区域防灾抗灾能力；二是完善农业投资管理政策制度，落实实施主体责任，明确政府、企业、合作社、种粮大户各主体的责权；三是采用“以奖代补，先建后补”等方式，鼓励种粮大户对农田水利基础设施进行改造，并明确改造后的水利设施的归属，以此来提高种粮大户的生产积极性。

3.5 提升社会化专业组织服务水平，增强其支农能力

一是进一步推进农业生产全程社会化服务组织的发展，通过采取“以奖代补”、提供物化补助等方式，在育秧、插秧、农田水利、化肥供给与施用、新技术引进、绿色防控体系、粮食销售等方面为种粮大户提供全方位的支持与服务。二是推进适度规模经营，在育种、播种、施肥、打药、管理、收获、入仓等环节，落实标准化生产，实现节本增效，提升市场竞争力；积极

推进“互联网+”现代农业行动，发展农村电子商务，加快信息进村入户，促使线上线下互动，提高种粮大户经济效益。三是引导各经济合作组织加大对种粮大户的服务力度，鼓励其为种粮大户提供农业物资的供应、农业新技术的推广与应用、粮食的仓储与配送、农业信息的传递和咨询、职业农民的培训等方面的服务，特别是加强种粮大户与农产品加工龙头企业间的合作，稳定这两者间的购销关系，降低种粮大户的市场风险。

3.6 加强宣传力度，提高种粮大户可持续发展意识

引导性规制政策对农户绿色生产行为有显著影响，通过加强政策宣传力度，提高种粮大户可持续发展意识。一是积极探索新媒体宣传方式，提高宣传效果。除了通过电视、报纸、广播、公告栏等传统途径宣传绿色低碳生产经营理念之外，还可综合应用微博、微信等网络新媒体的热点，有针对性地向种粮大户推送通俗易懂的资料、文章等，以提高其资源节约与环境保护意识。二是将可持续发展意识纳入到农技推广教学之中。通过远程对接、现场培训等方式对种粮大户进行专业技术和经营管理的培训，以提高种粮大户的专业知识水平和综合素质。三是发挥农村带头人在可持续农业建设中的模范作用，通过辐射带动效应，影响其他种粮大户自觉采用低碳绿色的生产经营方式。

参考文献:

- [1] 晋振伟. 河南省种粮大户融资问题及对策[J]. 热带农业工程, 2019, 43(02):113-116.
- [2] 房瑞景, 杨鲜翠, 陈雨生. 我国种粮大户发展现状、问题与对策[J]. 农业经济, 2006(11):12-44.
- [3] 何可, 张俊飏, 张露, 等. 人际信任、制度信任与农民环境治理参与意愿——以农业废弃物资源化为例[J]. 管理世界, 2015(05):75-88.
- [4] 张晓山. 创新发育农业生产经营主体. 中国国情国力, 2013(3):10-12.
- [5] 陈洁, 罗丹. 种粮大户: 一支农业现代化建设的重要力量[J]. 求是, 2012(03):32-34.
- [6] 莫少颖. 广东省种粮大户经营现状及发展对策研究[J]. 中国农业资源与区划, 2016, 37(07):177-181.
- [7] 戴琳, 于丽红, 兰庆高, 等. 农地抵押贷款缓解种粮大户正规信贷约束了吗——基于辽宁省 434 户种粮大户的实证分析[J]. 农业技术经济, 2020(03):20-31.
- [8] 李晓明, 尹梦丽. 现阶段主产区种粮大户经营状况与发展对策——基于安徽省种粮大户的调查分析[J]. 农业经济问题, 2008(10):21-26.
- [9] 许靖波, 钟武云, 任泽民, 等. 湖南种粮大户发展现状、问题与对策[J]. 中国稻米, 2013, 19(03):4-8.
- [10] Rozelle, S., Taylor, J. E., & de Brauw, A. Migration, remittances and agricultural productivity in China[J]. American Economic Review, 1999, 89(2): 287-291.
- [11] 李德洗. 农户非农就业的粮食生产效应研究[J]. 中州学刊, 2012(04):59-63.
- [12] 陈军, 种粮大户发展现状及扶持对策——基于安徽省种粮大户调查资料分析[J]. 安徽农业大学学报, 2008(4):4-6.

[13] Sheng, Y., Zhao, S. J., Nossal, K. Productivity and farm size in Australian agriculture: reinvestigating the return to scale[J]. Australian Agricultural and Resource Economics Society, 2011(2):8-11.

[14] 陈洁, 刘锐, 张建伦. 安徽省种粮大户调查报告——基于怀宁县、枞阳县的调查[J]. 中国农村观察, 2009(04):2-12.

[15] 刘洋, 熊学萍, 刘海清, 等. 农户绿色防控技术采纳意愿及其影响因素研究——基于湖南省长沙市 348 个农户的调查数据[J]. 中国农业大学学报, 2015, 20(04):263-271.

[16] 周孟亮, 刘洋, 翟雪玲. 农膜回收政策对棉农农膜回收行为的影响——基于新疆维吾尔自治区 1029 户棉农的调查数据[J]. 农村经济, 2020(03):84-92.