

# “三农”决策要参

2022年第9期（总第395期）

清华大学 中国农村研究院

2022年4月28日

## 综合施策破解“有地没人种”困境

**内容摘要：**随着我国农村地区劳动力持续大规模外流，“有地没人种”已成为威胁粮食安全的一个重要因素，需要引起高度重视。本文基于安徽省天长市规模种植户调查数据和实地调研资料，深入剖析“有地没人种”困境产生的原因，主要包括种地成本高昂、风险较大、补贴效果有限、效益较差等因素，对此，本文建议加速推进高标准农田建设、引导适度规模种植、加大对规模社会化服务补贴力度、完善成本环节补贴机制、实施“百万青年农民计划”等，通过综合施策提高种粮效益，增强种地吸引力，破解“有地没人种”困境。

**关键词：**劳动力外流 有地没人种 粮食安全

本文基于 2021 年安徽省天长市规模种植户调查数据和实地调研资料，深入剖析“有地没人种”的现状及其深层原因，并提出相应对策建议。

## 一、“有地没人种”现状及其成因

安徽省天长市是全国第一批商品粮生产基地，一年两季，一麦一稻，水稻实际种植面积达 136 万亩。对天长市 2021 年底 2501 户规模种植户统计分类发现，70 岁以上的有 25 户，约占 1%；60~69 岁的有 293 户，占 11.7%；50~59 岁的有 632 户，占 25.3%；40~49 岁的有 1424 户，占 56.9%；30~39 岁的有 127 户，占 5%；30 岁以下的有 9 户，占 0.35%。从从业农民年龄结构看，30 岁以下的仅有 9 户，同时受访者中有 13% 的农户表示即将离开农业，25% 的农户表示可以再种 5 年左右，57% 的农户表示可以再种 10 年左右。这一问题的出现并非源于劳动力的缺乏，而是主要在于种地意愿不足，有地无人种。以天长市石梁镇古庵村为例，该村人口 4328 人，20~30 岁的有 519 人；30~40 岁的有 584 人；40~50 岁的有 661 人；50~60 岁的有 1035 人；60~70 岁的有 463 人，无论哪个年龄段，劳动力并不缺乏。有劳动力为什么不选择就地种田，而舍近求远去务工？原因有如下几点。

**第一，种地成本高昂。**过去十年来，我国粮价基本没涨，但雇佣劳动力和各类农资价格普遍翻了一两倍（如表 1 所示），严重影响了农户的种地意愿。

表 1 芦龙农事服务合作社种地成本十年前后对比表

项目	2012 年	2021 年
农民工工资	20000 元左右	50000 元左右
柴油	5 元/升	9 元/升
尿素	70 元/50kg	150 元/50kg
复合肥 45% (NPK 含量)	80 元/50kg	170 元/50kg
两季除草剂	45 元/亩	120 元/亩
两季杀虫杀菌剂	40 元/亩	100 元/亩
秸秆处理	无费用	60 元/亩
两季种子	220 元/亩	200 元/亩
稻谷价格	2.70 元/kg	2.56 元/kg
小麦价格	2.30 元/kg	2.30 元/kg

**第二，种地风险较大。**农业是个露天工厂，冷、热、旱、涝、台风都会导致粮食单产、质量下降；种子、化肥、农药、用工、机械作业涨价、秸秆禁烧等，都会增加种粮成本；政府虽出台了粮食收购保护价政策，但即使按保护价进行收购，由于收储质量标准提高，扣杂折秤后，实际收购价远低于保护价。遇到自然灾害、市场出现农资、粮价波动或管理不到位等情况，种地很容易出现亏损，还不如弃农务工。

**第三，补贴效果差。**目前，财政对农业的补贴数额不小、项目不少。但项目细碎繁多，环节、程序极其繁琐，部分项目资金对农业生产的促进作用有限。现行每亩 120 元左右的农业支持保护补贴是拥有承包权的农户可享受的，土地流转出去后，这项补贴归原承包户，实际是给农民的补贴，而不能算农业补贴。实际种植水稻的农户获得的补贴每亩不到 40 元，激励作用十分有限。

**第四，种地效益低。**天长市农业农村局统计数据表明：2018年全市经营面积50~500亩的经营主体有1613个，其中盈余的有985个，占61%，亏损的占39%；501~1000亩的经营主体有136个，盈余的有72个，占53%，亏损的占47%；1000亩以上的经营主体有27个，盈余的有8个，占30%，亏损的占70%。“弃租”或“跑路”的经营主体有105个，多数都是流转面积在千亩左右的大农户，涉及流转面积3.46万亩。为了能维持承包经营，主动缩小流转面积的经营主体有216家，农民和经营主体双方协商降低租金价格的面积有5.39万亩。

## **二、综合施策持续提高种地吸引力**

基于调查数据与基层干部访谈，本文认为需要综合施策，持续提高种地吸引力。

**第一，加速推进高标准农田建设。**耕地是粮食生产的前提和基础。在老村庄分散的地区，应继续推行增减挂钩政策，把大量无人居住的老旧村庄拆屋还田，增加耕地面积；将小田、弯田、高低不平的田块改成方块，以便于机械作业，提高机械作业效率，减轻人力劳动强度；合理规划田、沟、路、树布局，完善水利灌溉配套设施，使其宜耕种、宜机收、节水、高效，确保农田旱涝保收。

要加速推进高标准农田建设，一是因地制宜规划。规划设计人员要到实地调查，结合当地民俗和地理脉络，广泛征求干部群众意见，科学合理设定道路、水沟、田块走向等；二是标准公开透明。根据资金量进行测算，量力而行。若资金有限，具体标准应明确告

知，不可把标准讲得高做得低，产生人为抵触。三是完善实施机制。建立由县级部门负责设计、验收，镇村一级负责招标、施工，村组负责现场质量监督的实施机制，更符合受益主体的期望，避免出现“看得到却管不了”。四是加大投入，分步实施。丘陵地区土地落差大，难以一次性改造为高标准农田；地势平坦的地方虽可以实现一次性改造，但需要较多的资金投入。

**第二，引导适度规模种植。**以适度规模开展商品粮食生产有利于土地生产率的提高，但自发、无序、盲目追求流转面积，不仅导致不少大农户土地生产率低于小农户，而且由于缺乏第三方论证、监管，甚至出现亏损“跑路”等情况。从我国新型农业生产经营主体十余年的实践看，较好的做法是“组织主导，适度规模”。即由村或乡镇把小农户的承包地流转过来，进行平整改造后，统一对外招标发包，流转手续统一规范，矛盾少，既可以优化产业布局，又能适度控制种植规模。按照这一做法，流出土地的小农户按原承包面积享受收益，没有任何损失。高标准农田建设后，可以由村经济合作社作为中间组织，论证流入大农户的生产技术、投入能力以及诚信度，引导流转双方协商流转价格，规范流转合同，控制流转面积，指导产业与品种布局。此外，政府可以新增规模种粮专项补贴，通过规模种粮补贴杠杆进行引导，小农户不享受补贴且不得拼并，大农户不得分割套取补贴。

**第三，加大对规模社会化服务补贴力度。**社会化服务具有专业性、高效性，各种服务设施、设备的利用率高。建议省或省级以上

农业主管部门探索监督考核社会化服务效果的科学方法，实现精准有效补贴。例如，安徽省农作物重大病虫害无人机监管平台，对无人机喷药飞行高度、每亩用水量、漏喷重喷、用药品种都能准确监控。社会化服务的政策补贴可以从三个方面考虑。

一是按设施设备补贴。建议停止普惠制农机补贴，定向培植专业服务组织，实现农事服务专业化。今后家庭购买机械不再补贴，政府只对社会化服务组织购买机械给予补贴。尤其对高端、复式、智能农机产品，科技含量高的实用型农业机械，加大补贴力度。

二是按规模补贴。以连续服务超十年，设备设施投入超千万、财务有较规范记载为标准，在全国树立一批具有典型意义的大规模社会化服务组织典型，并按照现有固定资产追加补贴，重点扶持，鼓励其做大做强。

三是按服务量补贴。社会化服务组织对农民生产服务收费应低于农民自身完成此项农事的成本，即低于市场价格，以此吸引生产者购买专业组织的服务；与此同时，政府部门应按社会化服务组织的服务量给予一定额度的补贴。

**第四，完善成本环节补贴机制。**降低种粮成本问题，可以在以下几方面完善成本环节补贴机制。一是推行政府带量采购政策。化肥、农药等生产物资可以实行政府带量采购，将价格商议到合理程度，同时将相关补贴直接给生产厂家。两项措施并行，销售价格会大幅度下降，既可实现政府补贴落到实处，还能促进化肥农药企业的转型升级。二是补贴绿肥种植，按实际种植面积补贴，以改善土

壤地力。三是补贴抗旱、排涝电费。水费仍然由种粮户自行承担，有利于农民节约用水；电费由公共财政补助，以减轻粮食种植户成本负担。

**第五，实施“百万青年农民计划”。**粮食生产、社会化服务领域的科技含量越来越高，而年轻人更容易接受、也容易学会新技术、新知识。建议“十四五”期间，在全国实施“百万青年农民计划”。将流转土地达到一定规模、流转期限在5年以上的职业农民以及在规模社会化服务组织担任主要领导职务的农业院校学生、40岁以下青年，纳入“百万青年农民计划”。设立青年农民创业基金，给予低息或无息贷款支持；有计划地组织入选人员到省以上系统集中培训，发放技术等级证书；基于土地产出率考核入选人员生产经营成果，优先授予示范家庭农场、示范社会化服务组织等荣誉；加强政治激励，对成绩突出的，优先推荐其参加人大代表选举、担任政协委员、评选劳动模范等。

安徽省天长市老科技工作者协会 姜金富



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：[cirs@mail.tsinghua.edu.cn](mailto:cirs@mail.tsinghua.edu.cn)

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

( 使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意 )