

巍山县破解“小田并大田”的探索与实践

杨以贵*

(大理州巍山县农业农村局农村合作经济经营管理站,巍山 672400)

摘要:田块小而多是当前造成耕作成本高、生产效益低的主要问题,对土地适度规模化经营、推动农业产业化、农民增收等有较大制约作用,为实现巍山县农业产业化、现代化、可持续化的发展。本文以“巍山县依托资源优势发展壮大柠檬产业,破解“小田并大田”的探索与实践”为切入点,探索巍山县“小田并大田”治理路径和保障机制,有效破解了巍山县田块小而多瓶颈问题,对推进乡村振兴战略、实现产业兴旺,促进农业增效、农民增收、农村繁荣稳定具有十分重要的意义。

关键词:巍山县;土地流转整治;小田并大田;乡村振兴;实践

巍山县是一个典型的农业县,传统农业生产历史悠久,优越的自然环境条件非常适合农业产业化发展,但由于多种原因,农业产业化徘徊不前,规模小、品质得不到提升,实现传统农业向现代农业转变,集中连片的土地是农业规模化发展的基础条件。当前,田块小而多(细碎化)是巍山县全面推进乡村振兴战略、加快农业农村现代化的掣肘。家庭联产承包责任制推行下的分田到户虽然保障了农户对土地的公平性需求且提高了农户种地的积极性,但以土地肥瘦、远近、水利等条件的“插花式”分配方式造成了小块土地分散的分布格局,再结合“内卷化”的小农家庭经营模式,二者共同阻滞了农业规模化发展。近年来,《中华人民共和国农村土地承包法》、《农村土地经营权流转管理办法》、《农村土地承包合同管理办法》的颁布实施,积极鼓励在实践中探索破解土地细碎化问题,2023年中央一号文件再次提出“引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营。总结地方“小田并大田”等经验,探索在农民自愿前提下,结合农田建设、土地整治项目逐步解决细碎化问题”。相关法规政策出台确立了农村承

包地“三权分置”框架,规范了农村土地经营权流转,赋予土地经营权融资担保等权能,建立工商企业等社会资本流转土地经营权准入监管制度,为破解耕地“小田并大田”难题奠定了法律和政策依据。

1 发展现状

巍山彝族回族自治县位于云南省西部,大理白族自治州南部,总面积 2200 km²,其中:山区面积 2052km²,占全县总面积的 93.3%,坝区面积 148 km²,占全县总面积的 6.7%。2018年巍山县农村土地承包经营权确权登记颁证工作 10 个乡镇 81 个村民委员会(社区),1342 个村民小组,共确权农户共 70452 户,合同签订 70452 份,确权地块 503677 块,确权面积 24021.62hm²,户均经营土地 0.34hm²,经营土地 7.1 块,绝大部分田块不足 667m²(1 亩),田块小而多问题尤为突出,每家农户的土地少的有三五块、多的有二三十块,农业产业发展较为缓慢,成为当前现代农业发展的绊脚石,这一土地“沉疴”必须破解“治”在必行。

* 作者简介:杨以贵(1974 -),男,汉族,本科,高级经济师,主要从事农业经济管理工作。
E-mail:lsb6123973@163.com。

1.1 细碎化现象突出,土地资源优势难以发挥

1983年我县实行家庭土地承包制后,村集体组织为了体现公平,采取“肥瘦搭配”的土地分配方式,由此造成了“户均五六亩、土地八九块”的土地细碎化现实问题。巍山县土地细碎化具体表现为农户耕作地块数量多,面积、远近、地理位置、肥沃程度各不相同,田与田、地与地之间间隔相当距离,机械化操作难以推行,农业生产效率低,农户之间的田地纵横交错形成大量的田垄田坎,土地得不到合理利用,价值难以有效发挥,造成耕地资源的浪费。

1.2 新兴产业发展缓慢,产出效益难以提升

巍山县地块细碎化导致农户规模化种植难以进行,大部分农民只得以传统的多样农作物种植为主,新产业新技术推广缓慢,土地产出效益偏低,加上巍山县地势复杂,无法实现大中型农业机械耕作,特别是山区农民至今仍然依靠人力、畜力耕作,十分辛苦,付出与收获存在严重反差,严重挫伤农民的生产积极性。

1.3 基础配套落后,现代农业难以推广

巍山县属高原地势,呈多层次梯级地形,让耕作地块地理位置复杂,遍布高山、山腰、河沟等各个地方,基础配套不能及时跟进,机械化难以有效推广,靠天吃饭的现状依然严峻。近些年农业生产资料价格的上涨与农民从土地获得的实际收益反差较大,农民对土地热情减退,投入减少,无法实现专业化规模化种植,现代农业的推广得不到农民大力支持,轻壮劳动力纷纷外流,土地时有撂荒现象,土地贫瘠的现状愈发严重。

2 “土地流转+整理”,推动柠檬产业发展

长期以来,巍山县田块细碎化和产业发展矛盾日益突出,县委政府为了逐步化解这一矛盾,在土地流转、整理、农田建设中勇于

探索和实践,积极引导农户通过土地承包经营权流转和整理,实现土地“小块变大块、小田并大田”规模连片经营,成功走出了一条可借鉴的路子。

2.1 大胆探索,破解柠檬产业发展难题

“产业要发展,土地怎么办”,巍山县依据承包地“三权分置”办法相关要求,决定在沿江四个乡镇分别选取66.67hm²土地推行“政府主导+农户参与+集体受益”模式,先行先试土地流转与小田并大田整理有机结合的发展柠檬产业路径,同时采取“政府+集体+龙头企业+专业合作社+农户”或“政府+集体+专业合作社+农户”利益联结模式,由村党支部(村集体)牵头负责流转土地,乡镇人民政府负责整合资金进行土地整理招投标及建设工作,经营主体负责柠檬种植及管理销售工作。村集体通过土地流转,实现土地经营权的集中,向当地政府申请土地整理和柠檬产业项目,获得政府土地整理及柠檬产业项目的资金支持后,将小田并大田、进行“大块田”改革,创新土地托管经营新模式,进一步提升土地的规模化经营。通过大胆的尝试和推广,巍山县黑惠江边现已发展柠檬种植2066.67hm²,投入项目资金1.8亿多元,建成连片规模种植柠檬基地117块,其中:66.67hm²以上4块,33.33~66.67hm²有11块,6.67~33.33hm²有76块,3.33~6.67hm²有26块,全部租赁给117家市场主体经营管理,巍山柠檬产业已成为亿级以上高原特色产业,巍山县找到了解决土地细碎化的新路子 and 好办法,为乡村振兴释放持续的“土地红利”,土地细碎化问题得到了一定程度的解决,柠檬产业基地初具“田成方、林成网、渠相通、路相连、旱能浇、涝能排”土地的集中连片规模经营,有效解决农地的细碎化和分散化问题。实现了“五省”(省工、省力、省时、省肥、省水)、“三提高”(提高了土地利用率和土地产值和农业机械化水平)、“一促进”(促进了劳动力转移)格局,释放了更多劳动力从事

二三产业,拓宽了农民增收渠道,使群众真真切切感受到了便利和实惠,为巍山乡村振兴事业奠定了坚实的基础。

2.2 先天条件+东西协作,巍山柠檬全产业链发展

发展柠檬种植,巍山县有着天然的地理优势,流经县内的黑惠江造就了沿江片区干湿分明的独特地理气候,多达7000℃的有效积温和2320h的日照时数,加之沿江片区土地洁净,使这里成为柠檬种植的“天选之地”。

2019年,借着东西部协作的东风,巍山县按照“整合沪滇资源、培植特色产业、促进群众增收、助推乡村振兴”的思路,通过争取上海帮扶资金5784万元撬动涉农整合资金1.3亿元,紧紧围绕打造“全国有影响力的优质香水柠檬产区”的目标,在巍山21个行政村发展种植柠檬2000余hm²,补齐山区产业发展短板,有效促进脱贫群众稳定增收。

2.3 政府发力+百姓支持,柠檬带动群众增收千万元

产业的发展离不开政府的引导和百姓的支持,巍山县采取“资金变资产,资产变收益”的模式,资产归村集体所有,沪滇协作柠檬产业发展项目资金以“党支部+企业+经营主体(种植专业合作社)+贫困户”的模式,把租金或分红收益的30%作为村集体收入,分红收益的70%采取多种方式差异化分配,并在各项目村设置公益性岗位,建立利益联结机制。

目前,香水柠檬依托巍山独特的优势条件,在产量、柠檬酸含量等方面遥遥领先,在鲜果上市期具有错峰上市的时间优势和竞争能力,现已销往省内外,供不应求,全县今年预计共产香水柠檬8000t,产值约1.6亿元,全县柠檬产业共覆盖受益658个村民小组33142户123056人,全县土地流转共涉及24333人,有效带动群众增收1487万元。2022年,全县柠檬基地带动用工约60万人次,其中脱贫劳动力约8万人次,直接带动群

众增收6000余万元;村集体每年可通过收取固定收益和分红增加收入,目前涉及柠檬产业的行政村中已有2个行政村集体经济收入均在10万元以上。

通过小田并大田整治与柠檬产业的完美结合,巍山昔日黑惠江边小而多的荒地荒田正在逐渐变绿,环境生态植被得到了较大改善,村集体经济收入得到保障,群众增收渠道得到拓宽,新型经营主体得到发展。柠檬产业已成为巍山县县巩固脱贫攻坚成果与接续推进乡村振兴实施有效衔接的希望产业。

3 “凝心聚力+典型”,保驾护航柠檬产业发展

“小田并大田”治理助力产业发展是一项复杂的系统工程,必须由县、乡、村综合使用行政、经济、社会等多种手段,最终实现集体一致行动。在具体实践中,巍山县委政府、乡镇、村组均发挥不同作用,形成系统性的治理保障机制。

3.1 建立健全服务机制

巍山县将发展柠檬产业纳入重要议事日程,2019年成立由县委副书记任组长,相关单位为成员的柠檬产业领导小组,县人大设立重点产业项目督查组,乡镇领导小组下设土地流转工作专班,具体负责土地流转整理的宣传、组织、发动、制度设计、全程监管、政策扶持等工作,负责把推行农村土地规模流转整理实现柠檬产业项目区“小田并大田”作为工作目标。县政府和县人大督促乡镇抓好组织发动工作,制定激励措施,明确目标任务,稳步推进巍山县柠檬产业和农村土地规模化、集约化、组织化发展。乡镇具体负责对上衔接和对下协调。村委会是农村土地规模流转的具体执行者、操作者,承担本村本村的宣传、组织工作,负责召开村民大会讨论表决签字,同意农户数达到80%视为通过。巍山县、乡、村三级联动,为推动柠檬产业“小田并大田”集中连片种植工作的顺利开展提供了行

政保障。

3.2 加强土地综合整治

巍山县人民政府以农业现代化为导向,结合当地实际情况,在柠檬产业项目区的土地流转后,从“田、水、路、电”层面开展土地平整修整、土壤肥力培育、农田水利配套等基础设施建设活动,充分挖掘土地生产潜力发挥土地整治应有作用。在实践中,巍山县在高标准农田建设、宽幅梯田改造、农机农技服务、产权交易网络平台建设等项目整合涉农资金给予大力支持,充分发挥柠檬产业的综合示范效应,先后统筹安排1.8亿多元专项资金扶持柠檬产业项目,为切实解决村集体和农户的负担提供了资金保障。

3.3 稳妥有序推广

巍山县“小田并大田”助力柠檬产业采用“试点先行、稳步推进”的原则,在巍山县农业项目集中区的黑惠江边地理条件较好的四个乡镇先行试点,先后分别建设66.67hm²的柠檬种植示范管理基地,通过示范基地种植管理技术推广和展示,巍山县采取“项目工作法”、“一线工作法”、“典型引路法”加快“小田并大田”和柠檬产业的推广,为项目实施乡镇建立典型示范,引领全县柠檬种植规范化管理和发展。

4 结论

如何实现土地“小田并大田”适度规模经

营是乡村振兴和农业现代化发展的重要课题,巍山县柠檬产业推动土地细碎化治理的两个核心问题是土地流转和土地整合,在实践过程中需要地方政府、村组集体、农民和经营主体等多元主体上下联动共同参与发力,来改变田块小而多的分散格局、化解土地细碎化带来的诸多弊端,提高土地配置效率、发挥土地规模经济、促进小农户与现代农业有机衔接,形成适合不同农业主体集中连片“小田并大田”经营的土地规模与格局,实现地尽其利的目标。未来阶段,巍山县应着力推进土地流转和治理工作,厚植农业发展优势,调优农业产业结构和农产品结构,推进“1+3+N”高原特色农业产业培植,加快构建“123N”产业体系,顺应差异化农业产业发展的要求,在“一区两带”(坝区、东西山冷凉带和低热河谷带)具备产业发展条件下高位推进集中连片经营“小田并大田”模式,村集体将细碎化土地整治进行“双向流转”高效配置给规模化的农业主体发展规模化、集约化的现代农业,使小农户与规模化经营主体的用地需求均得到有效满足,实现公平与效率兼顾的制度创新,这为当前我国在“大国小农”基本国情下发展高原特色现代农业、促进小农户与现代农业有机衔接进而推动乡村振兴提供了一条可行的发展路径。