

智库圆桌(第64期·总273期)

# 统筹利用撂荒地促进农业生产

耕地是农业发展之基、农民安身之本。近年来,受比较效益偏低、耕种条件差、农民外出务工等因素影响,一些地方出现不同程度的耕地撂荒现象,给国家粮食安全和重要农产品有效供给带来一定影响。2024年中央一号文件提出,因地制宜推进撂荒地利用,宜粮则粮、宜经则经,对确无人耕种的支持农村集体经济组织多途径种好用好。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 撂荒地复垦关乎国家粮食安全

我国耕地撂荒现状怎样?如何充分认识推动撂荒地复垦的重要性?



王学(中国科学院地理科学与资源研究所副研究员):撂荒地是指曾经被耕种而现在不被继续耕种以致荒芜的土地,一般认为持续停止耕种2年及以上的地块即可被认定为撂荒地。耕地撂荒是经济社会发展与城镇化水平提升到一定程度的普遍现象,从全球来看,最初发生在欧美、日本等发达国家,目前已演变为全球性问题。1992年至2020年全球撂荒地达1亿公顷,约占全球耕地面积的6%,其中1/3位于亚洲。

我国从20世纪80年代中后期开始出现耕地撂荒现象,2000年之后,撂荒程度逐渐加深,分布范围逐步扩大。全国大样本农户调查数据显示,1990年至2020年,撂荒农户数量增长近15倍,撂荒农户占比从1.3%增加到21%。2000年之前,仅长江中下游地区出现零星耕地撂荒现象。2000年之后,长江中下游地区撂荒现象更加普遍,其他地区也逐渐增加。

我国丘陵山区撂荒率普遍较高,平原地区撂荒率略低。丘陵山区耕地受地形、土壤肥力、基础设施等诸多因素限制,可获得的农业收益较为

有限,种粮成本等快速上涨进一步压减了耕地净收益,部分地块种植粮食甚至无利可图,出现较为严重的耕地撂荒现象。2014年至2015年全国山区抽样调查数据显示,近80%的山区村庄出现耕地撂荒现象,耕地撂荒率达14%。2020年全国梯田区抽样调查结果显示,全国梯田撂荒率接近10%。随着城镇化和工业化发展,平原地区大量农村劳动力外流,也出现撂荒现象。根据第三次全国国土调查(以下简称“三调”)数据,我国平原现有耕地中已有2%的耕地处于未耕种状态。从区域来看,撂荒地集中分布在东南沿海以及西北农牧交错带和青藏地区,包括内蒙古、甘肃、陕西、宁夏、西藏、青海、云南、福建、湖南和广东等省(区)。其中,陕西、福建和广东的未耕种耕地占比均超过15%。

耕地撂荒会危害国家粮食安全和重要农产品稳定供给。缺乏管理的撂荒地还会出现土壤质量下降、水土流失等生态问题。梯田作为传统农耕系统的重要组成部分,耕地撂荒后会造成人力、物力、资本投入的损失以及景观美学价值的下降。

推动撂荒地复垦能有效增加粮食产量。撂荒地具有较大保供潜力,“三调”数据显示,我国未耕种耕地规模近520万公顷,如果按照各省份平均粮食单产计算,复耕后每年可增加粮食产量2400

万吨,满足近6000万人口的基本粮食需求。其中,仅粮食主产区撂荒地复耕就可带来粮食增产1100万吨。需要指出的是,未耕种耕地仅是2019年无人耕种且尚未发生植被恢复的耕地,并不包括此前撂荒且已经转变为林地或其他地类的耕地。在所有撂荒地都复耕粮食作物的理想情景下,每年增加的粮食产量大约可满足超过1亿人口的基本粮食需求。湖北省浠水县恢复利用撂荒的坡耕地种植再生稻,亩产达到1600斤至2100斤。四川省南充市嘉陵区撂荒地复耕后采用“小麦—水稻”一年两熟制,亩产超过1700斤。丘陵山区因地制宜复耕撂荒地发展特色农业,重庆市石佛村在撂荒地种植花椒,广东省惠东县盘活撂荒地种植火龙果,增加多样化农产品供给。

推动撂荒地复垦能促进农民增收,激发乡村振兴新动能。甘肃省大坪村整治撂荒地60多亩,流转种植或村民自种玉米,净收入5万元,实现了经营主体和农户双赢。海南省池连村以“村集体+致富带头人”方式流转350亩撂荒地发展莲产业,为当地近80户农户带来稳定的租金收益,并提供多种就业岗位。

推动撂荒地复垦可有效遏制撂荒带来的生态风险,助力传统农耕系统保护及其观赏价值提升。湖南省新化县划拨专项经费,并从门票收入中提取5%作为梯田保护经费,用于紫鹊界梯田维护。广西壮族自治区龙胜各族自治县推行耕地保护田长制,实现了对每一块梯田的全方位监管监控。

### 第三次全国国土调查数据显示

全国未耕种耕地518.83万公顷  
全国耕地未耕种率为4.06%

其中

未耕种平地面积182.08万公顷  
未耕种率2.3%

未耕种梯田面积94.42万公顷  
未耕种率6.79%

未耕种坡耕地面积242.33万公顷  
未耕种率6.97%

## 加大力度治理耕地撂荒

耕地撂荒现象背后的原因是什么?近年来,我国如何加大力度整治耕地撂荒?



孔祥斌(中国农业大学土地科学与技术学院教授):耕地种粮成本不断提升,比较效益持续降低是耕地撂荒的直接原因。一是农业生产要素价格持续上涨。耕地利用过程中种子、农药、化肥、塑料薄膜等要素投入成本不断增加,2000年至2020年我国三大主要粮食作物的生产成本由282元/亩增加到881元/亩,增加了2.12倍。二是种粮机会成本持续上升。城镇化、工业化建设为广大农村劳动力提供了充分的就业机会,可以通过城市务工获得比种粮更高的经济效益。三是粮食收购价格特别是水稻价格增长缓慢。为保障国家经济社会稳定,粮食收购价格长期保持在每斤2元以内。

农村劳动力不断减少是耕地撂荒的重要原因。农村青壮年劳动力不断向城市转移,务工收入已成为农民家庭收入增加的重要来源,占家庭总收入的80%以上。农村人口老龄化进一步加剧了劳动力短缺问题。现在丘陵山区耕地利用以老人为主,由于劳动力供给短缺,部分偏远山区和丘陵耕地被迫撂荒。

我国一些区域耕地资源规模小、细碎化、距离远等加剧了耕地撂荒。丘陵山区耕地普遍规模小,多则2亩至3亩,少则几分地,细碎化严重,这些耕地与林地、草地、园地等交错分布,距离农村居民点远,进行农业生产的难度不断加大,种植成本不断上升,难以保障适度规模经营和生产效率的提升。农村居民点加速整治是导致耕地撂荒的加速器。在城镇化推进过程中,一些地区为增加耕地数量,对边远山区的农民进行整体搬迁,留下的居民点通过土地复垦方式增加为耕地。但是,由于劳动力转移、居民点消失,导致规模小、距离远和质量差的耕地加速撂荒。生态空间管控日趋严格也间接推动了耕地空间的被动收缩。近年来,我国大力开展植树造林、天然林保护、退耕还林还草还湿等生态修复和国土绿化工程,森林覆盖率从12.98%增至23.34%。在自然保护区与耕地重叠区域,生态条件改善、动植物资源增加,导致这些区域耕地细碎化程度加深,耕地空间呈收缩状态。

耕地撂荒会带来一系列不良影响。撂荒地增加直接导致农作物有效播种面积减少,耕地基础设施毁坏,进而致使农田规模缩减、生产潜力下降。撂荒行为会导致耕地物理结构如田埂和堤坝崩塌,灌溉系统因缺乏维护而失效,不仅削弱了土地的稳固性和水土保持能力,还降低了水资源的分配效率和灌溉系统的整体效能。

撂荒地增加导致农民增收的生产资源减少,进一步加速了人口外流。耕地撂荒导致农业生产资源减少,限制了农民扩大生产规模或改进生产技术的可能性。这不仅影响了当地农民的收入水平,还削弱了其对未来改善耕作条件的期望和投

资。耕地撂荒还与农村人口流失相互促进,形成恶性循环。农村人口的流失往往是耕地撂荒的诱因之一,而一旦耕地撂荒,又反过来加速农村人口流失,这不仅阻碍了农村地区的持续发展,还加深了丘陵山区农村低收入农户的贫困状况。

党的十八大以来,党中央高度重视撂荒地的治理。2023年中央一号文件首次明确提出加大撂荒地治理力度。2024年中央一号文件再次提出因地制宜推进撂荒地利用,宜粮则粮、宜经则经,对确无人耕种的支持农村集体经济组织多途径种好用好。为巩固粮食安全根基,提高土地利用效率,各地积极响应,加大力度整治耕地撂荒,发展适合丘陵山区的现代农业,激发农户复垦积极性。

一是采用多技术融合摸清撂荒地底数,识别不同区域撂荒成因。组织实施南方丘陵山区耕地撂荒调查工作,通过卫星监测、近地面遥感、入户调查等技术手段,初步摸清撂荒地底数,构建撂荒地评价与监测平台。

二是因地制宜拓展特色农业,发展适合丘陵山区的现代农业。各地根据丘陵山区耕地立地条件,宜粮则粮、宜特则特,增加多样化产品供给,发展南方“水稻+”种养结合模式,如稻虾模式、稻蟹模式、稻螺模式、稻菜模式,延长产业链,提高农产品市场竞争力。加大再生稻、耐旱耐旱耐涝玉米等作物的研发,增强作物抗灾耐旱的能力。发展轻便易携、操作方便的农机装备,探索“天—空—地”一体化无人智慧农场建设,提高丘陵山区农产品科技含量。

三是强化政策保障,调动经营主体复垦生产积极性。各地充分发挥政策导向作用,对丘陵山区撂荒地恢复粮食生产、南方双季稻主产区给予补助,进一步提高耕地地力保护补贴的导向性,多渠道筹措建设资金,完善保险政策,尽可能针对丘陵山区耕地面临的自然灾害、野生动物侵犯等风险,设计完全成本保险和收入保险,切实提升农户保障水平。

四是协调空间冲突,调整自然保护与野生动物保护政策,扫清丘陵山区耕地复垦障碍。从顶层设计上统筹“三区三线”划定,协调空间冲突。合理处理永久基本农田保护红线和生态保护红线之间的关系,从基本一类管理转向山水林田湖草沙整个生命共同体保护,协调生产、生活、生态空间布局。

五是整体规划南方丘陵山区农业生产建设,提高撂荒地质量与设施水平。从全局出发,整体规划并推进南方丘陵山区农业生产建设,通过龙头企业、农民合作社、家庭农场推动土地流转,有针对性地加大投入力度,借助全域综合整治等项目,配套完善灌溉排水、农田输配电、田间道路、农田防护等基础设施,提高耕地利用率。

## 因地制宜盘活弃耕土地

各地有哪些盘活弃耕土地、实现荒地变良田的创新做法和案例经验?



谢花林(江西财经大学党委常委、副校长):因地制宜、分类施策是统筹利用撂荒地的重要工作要求。对于因农户外出务工、劳动力缺乏导致的主动撂荒,各地积极通过推行土地流转、农业社会化服务、种植结构调整等方式盘活撂荒地。

有序推进土地流转,促进耕地规模化经营。鼓励通过代耕、转让、租赁、土地入股以及其他形式,将自己无法耕种的土地转让给其他农户以及专业大户、种养能手或农村集体经济组织等经营。不仅避免了转出农户的耕地撂荒,也有助于转入农户实现土地连片经营,实现规模效益。四川省南充市高坪区大力推广“引进业主规模种、村集体兜底种、在家农户帮忙种”模式,创新土地流转租金支付办法,进一步激发农村集体经济组织、专业合作社代耕代种积极性,提高了撂荒地整治效率。

大力推广农业社会化服务。围绕农业生产“产前—产中—产后”全链条,通过全程式、菜单式服务模式,市场化服务主体代理农业生产的耕、防、种、管、收、加、销等部分或全部环节,为外出务工和无力耕种的农户提供全程托管服务,对提高农业生产效率、降低耕地生产成本、促进农业增收具有积极作用。截至2023年10月,全国各类农业社会化服务组织总数超107万个,服务面积超19.7亿亩次,

在我国广袤的农村土地上,耕地撂荒问题日益严峻。据统计,2019年我国耕地长期撂荒率达5.94%,加上短期和季节性撂荒,总占比超20%。2020年这一比例再升至20.79%,其中粮食主产区撂荒率高达7.38%。耕地撂荒不仅浪费了珍贵的土地资源,更对农业生产稳定性、乡村振兴战略实施乃至国家粮食安全构成了不容忽视的挑战。据估算,2020年全国因耕地撂荒造成的粮食产能损失约为4923万吨,占粮食总产量的7.36%,足以养活1.23亿人口。激发农民种地积极性,缓解耕地撂荒,是新时代农业发展的一项重要任务。

撂荒地整治面临着系列制约因素。一是撂荒地的成因较为复杂,难以统一治理。不同撂荒地地块的自然条件和经济情况不尽相同,导致其撂荒的因素也各有差异,多数情况下是多种因素混杂,单一政策很难对撂荒地产生有效影响。只有形成因地制宜、精准针对撂荒地成因的政策体系,才能切实推进撂荒地整治进程。二是农产品市场不稳定。农产品尤其是粮食作物价格波动较大,且近年连续走低,农民投入产出比不尽如人意。在市场价格和生产成本双重影响下,农民通过农业劳动获得的收入难以与其他行业相比,大大降低了农业对农村劳动力的吸引力。据统计,2022年我国农村外出就业人口达2.96亿。随着劳动力大量外出务工,农村地区普遍出现了劳动力短缺现象,使得许多撂荒地即使采取了一定程度的整治措施也无人耕种。三是部分地方在实施耕地保护政策时,政策制定和执行缺乏足够灵活性和针对性。一些土地流转政策在实际操作中往往对农户的实际耕作条件和意愿考虑不周,土地流转市场不健全,导致农民难以通过流转土地实现规模经营,进而影响了土地的有效利用。

撂荒地整治是一场关乎国家粮食安全、农业可持续发展和乡村振兴战略实施的攻坚战。要彻底解决农村耕地撂荒这一棘手问题,关键在于精准施策,直面农民在农业生产中遭遇的难题,激发其复垦的热情,使荒废的土地重新焕发活力。相关部门需展开调查,摸清撂荒地的分布情况及成

## 摸清成因破解撂荒

因,制定针对性解决方案。

提升耕地产量,让农民种粮“看得见”。从耕地条件角度来看,对于平原区的宜耕地,应将符合条件的耕地纳入高标准农田建设范围,提升耕地质量,完善水电路林电等配套设施建设水平,推进粮食作物复耕。对长期撂荒造成地力流失的耕地,采取增施有机肥、秸秆还田等措施进行培肥。丘陵山地的耕地大多不适应粮食作物大规模机械化耕种,可采用特色、专门化农机,或因地制宜发展特色农业,同时采取配套政策,对山

尹昌斌(农业农村部耕地培肥专家)认为,对于不宜耕种的撂荒地,可用于发展设施农业。

灵活调配耕地资源,让撂荒地“有人种”。在劳动力层面,规范土地流转,对长期从事非农劳动的农户,引导和鼓励其对土地经营权进行流转。完善市场制度和调解仲裁机制,保障农户权益。因迁徙或老龄化导致无法耕种的农户,在保障其生活的前提下,鼓励其自愿退出承包权。加强土地经营权管理监督机制,落实相关法律法规,严格禁止流转耕地撂荒。提升农业社会化服务水平,以财政补贴等政策支持社会化服务组织发展,为劳动力缺失的农户提供全流程农业社会化服务。对有返乡耕种意愿的农户开展专业、细致、针对性技术指导。

保障农业收益,让农业生产“有得赚”。在政策和经济层面,严格落实农田保护与管理,遏制“非农化”“非粮化”。强化政策扶持,引导农民复垦撂荒地。健全补贴机制,鼓励地方出台政策,对各类撂荒地复垦实行直接补助,完善玉米、大豆、稻谷等各类粮食种植补贴,降低农民种植成本。落实粮食最低收购价政策,或运用政策手段对市场价格进行调节,稳定农产品价格,保障农民种粮收益。强化社会化服务体系建设,通过建设和补贴等手段鼓励新型经营主体对撂荒地进行流转和耕种。完善保险与信贷政策,支持新型经营主体与返乡农民工等主体对撂荒地进行开发利用。

(作者系中国农业科学院农业资源与农业区划研究所研究员)

改变土地承包经营关系,不减少农户权益,不缩减农田面积”原则,创新实施土地置换模式,通过农户双方自愿“互换并地”,一体推进零星地块整合和空间置换腾挪,将首批零碎荒地286块小田共660亩连片盘活,既降低了耕地生产成本,又提高了土地利用率和收益。

加强农业基础设施建设。对通勤条件差、灌溉设施老化、机耕率低、地力条件差、农作物收割困难的耕地,通过维护农田水利设施、高标准农田建设等改善耕种条件,激发农户复垦意愿。贵州省息烽县2022年实施了包括田块整治工程、耕地地力提升工程、灌溉与排水工程等在内的高标准农田建设项目,项目区宜农化面积达90%以上,田间道路通达度达90%以上,水田灌溉保证率达80%以上,实现了旱能灌、涝能排、宜机化、高效益。截至2022年底,全县累计建成高标准农田24.9万亩,占全县耕地总面积的28.1%,建成区耕地地力平均提升1个等级,新增耕地6540亩,新增高效节水灌溉面积2.02万亩,新增粮食产能2.74万吨,实现了耕地质量双升。

完善耕地种植技术、风险、资金等多元保障。强化农业技术推广和应用,浙江衢州、江西上饶等地推广的节水抗旱稻种植技术,具有省水省工、抑制杂草、节药省肥等优点,对撂荒地复垦发挥了重要作用。积极探索开展农业特色保险,广东省梅州市丰顺县优粮农民专业合作社与中国人寿财险广东省分公司签订的商业性撂荒复耕水稻种植区域产量保险,将水稻在生长过程中因自然灾害、意外事故、病虫害等导致的产量下降风险都列入保障范围,并将撂荒地复耕复种也纳入农业保险“防损救赔”一体化服务流程,帮助减少种植风险,解决务农后顾之忧,激发了农户种粮积极性。