

四川丘陵地区农村土地撂荒原因及对策建议——以 A 县为例¹

张依梦

四川省社会科学院

摘要：随着城市化的快速发展，农村青年劳动力大量外出务工，以致农村人口老龄化、人口结构不合理的问题在持续发展，而农村的耕地“撂荒”现象越来越明显。为了探索四川丘陵地区撂荒地治理的对策建议，以一个具有典型丘陵地貌的 A 县为例，对 A 县撂荒地现状进行了调查，分析认为农村劳动力外流、农业生产的比较收益低、基础设施条件投入力度小、撂荒地复耕成本高和农业支持保护政策不完善等是产生土地撂荒的主要原因。要强化责任和担当意识，做好复耕土地的跟踪监督，大力扶持新型农业经营主体发展，分类推进土地撂荒复耕整理，增加农业设施投入，充分发挥土地的效能。

关键词：丘陵地区；撂荒地；对策建议；四川；

百事农为先，粮以田为本。要严格保护耕地资源为保障粮食安全提供重要基础。对农村闲用地进行盘活、对撂荒资源进行合理利用，这都切实关系到农产品有效供给，甚至在撂荒地的主要地区还会对区域粮食产量产生很大的影响。在城镇化背景下农村青壮年外出务工，加之留村农民由于年龄增大而放弃耕作，乡村的撂荒地变得越来越多。首先，土地撂荒会带来杂草丛生从而导致复耕难度加大，长久未耕种的土地还会损毁田埂，缩小原本的耕地面积。其次，土地撂荒是对农业生产要素的一种不合理浪费，在资源本就不足的偏远农村，这部分土地没有发挥粮食和农产品产出的作用，更不可能为农民带来增收。因此，本研究根据对 A 县土地撂荒的原因分析提出了针对四川丘陵地区撂荒地治理的对策建议，以期提高土地价值，为农民创造更多的收益提供参考。

1 A 县土地撂荒的现状和成因分析

1.1 A 县土地撂荒的现状

A 县海拔 247.0~551.2 m，地貌类型以丘陵为主，丘坡多数为梯田、梯地，丘间沟谷发达，稻田集中分布。根据沟谷的切割深度分为深丘、中丘和浅丘，超全区面积的 81%，具有典型的丘陵地区地貌特征。截至 2022 年的 3 月，A 县已复耕复种 7 066.67 hm²。近年来，随着农村劳动力大量外流，农业比较收益低，农民对土地的依赖度降低等现象的出现，造成了一些土地资源变成了土地贫瘠、产出很低、分布零散、交通不便、缺乏农作物灌溉条件的撂荒地。另外，由于天灾和次生灾害的影响，受灾村民会搬迁到集中点居住，而集中居住后种地的远距离问题让他们放弃原来的土地，使之成为撂荒地。

2023 年 A 县利用春耕的好时机，持续推进土地撂荒治理，对用好土地“边角料”开展一系列有效措施：(1)通过龙头企业带动，注入集体经济等方式将荒地变为良田，整治后将土地流转经营，农民和业主获得双收；(2)全力巩固农户承包撂荒地整理成

¹ 作者简介：张依梦（1998—），女，四川成都人，硕士研究生，研究方向：农业管理。；

收稿日期：2023-03-23

果，大力发展家庭农场将撂荒地承包起来并进行规模化种植；(3)建立长效机制，靶向实施撂荒地复耕，提高撂荒地整理复耕补助和涉农项目资金支持，撬动更多的社会资金。

1.2 A县耕地撂荒的成因

1.2.1 农村劳动力外流

我国城乡二元结构的存在及城乡收入不平衡是农村劳动力外流的重要原因。A县劳动力外流以省外为主，转移劳动力以18~35岁的新生代农民工为主体，农村劳动力转移强度大，年轻的农村劳动力配置较弱^[1]。农村劳动力在比较收益的推动下促使他们做出从乡村流入城市的决策，青壮年大批流入城市寻求发展机会，留下一些文化素质不高的妇女或老人在家务农，这群妇女既要照顾在家的老人还要看管小孩，她们的时间和精力都很有限，加上本身妇女的劳动力就抵不上成年男子，偏僻的地区就会出现“人少地多”，从而让耕种条件很不错的土地被撂荒。加之A县的青年农民群体对于土地的感情已经处于一种比较淡漠的状态，他们认为种地的收入远不及外出务工，在城市务工还可以提供给孩子更好的教育条件，导致他们在有一定的经济基础后也不愿意再返乡种地。A县劳动力数量减少，务农情绪不高，种完之后不加管理粗放经营导致交通不便的零散土地成为了无人耕种的撂荒地^[2]。

1.2.2 农业生产的比较收益低

A县的农业生产存在着依赖天气条件、耕作条件差、偏远、种植风险大、投入高等原因，大大降低了农户种植的积极性而造成常年或季节性撂荒。种粮成本增高，管理费力，收入与投入相比形成倒挂，农户耕种达不到预期收益，只好放弃耕作而撂荒。A县处于一个农业收入水平较低的环境中，首要的“三农”问题就是解决农民的收益问题。

为推动农民种植的积极性 and 种植热情，中央提出一系列切实有关农民种植的奖励政策和保护机制，稳住种粮面积，健全农民种粮挣钱得利机制，增加产粮大县的奖励资金规模。A县的农民收入虽然在一定的程度上呈现增长趋势，但随着物价水平的不断上升，甚至一度超过了农村居民的收入增长。从长期来看，我国的农产品价格保持波动增长的趋势，农产品价格对农民增收的作用呈现不确定性，导致农产品卖不上好价甚至卖不回成本，让农户选择弃耕外出挣钱。加上农业生产呈周期性，种粮的生产周期长，偏远的耕地小块而又零碎，缺少机械化的参与，大大增加了农业生产的人力成本，使得农民心里的比较收益就会产生巨大落差，对投入高、收成少的土地撂荒。随着现代经济社会的发展，农业发展一直处于缓慢状态，而工业的快速发展不断吸引着农村劳动力向城市转移，从对A县的访谈调查中得知，一家农户种667 m²主要农作物一年所得是2500元左右，远低于外出打工者一年的收入水平，因此在收入的直接比较下农户的决策必然是偏向城市务工。

1.2.3 基础设施条件投入力度小

即使政策偏向农田建设，对农田的基础设施建设投入很大，但丘陵地区的撂荒地主要存在交通不便、大型农用机械无法下田操作、水源不通、墒情不足、缺乏光照、土地零碎化等问题。在缺乏相对完善的水利灌溉设施的情况下，已有的水利设施也会因为利用率低而年久失修，在需要时发挥不出任何作用，甚至形成水渠堵塞从而造成农田灌溉的不便。常态化问题体现在撂荒地离村民居住地较远，不利于日常的除草施肥，更不利于机械化耕作和丰收时的运输。2022年A县投入54万元为两个乡镇维修、新建提灌设施，投入资金覆盖区域还比较局限，只能先解决重点难村，对问题不明显的村还是采取基层干部调动村民来进行维护、整修等工作。总的来说，水沟不通、灌溉田地的水源不充足、坡耕地存在水土流失的问题很难使种植的农作物获得预期产量，因此农业生产条件的不利和基础设施薄弱是丘陵区撂荒地形成的关键因素。

对于不规则的零散农田，机械化耕种和采收很不方便，只能采用小型机械，在粮食收成的时候需要青年人扛到路边再进行运输，因此会浪费大量人力、工时，加上在家务农的老人根本没有这些体力，也就只能放弃这部分土地的耕种。据了解A县村公路

本来由政府 and 村民共同筹资进行加宽，但因部分村民常年在外打工，已没有回村建房或者居住想法的村民，拒不缴纳这部分资金，以致道路没有扩宽，一些大型的农业机械无法进入，收获时只能人工收割，机械运用率低，加大了农作物的生产成本。总之农业生产是自然再生产和经济再生产相结合的过程，需要自然和经济的双重支撑，农业生产所需的交通道路不便利，那么农业种植的效果也不会太好，长此以往就会磨灭掉农民对生产的热情而放弃这部分耕地。

1.2.4 撂荒地复耕成本高

在 2005 年之前实施的退耕还林、农业结构调整和非农业占用耕地等政策影响下林农比较多，种植粮食的农户比较少，加上退耕还林政策补助的较收益在大幅降低，农民开始转向成本较高的复耕行动，复耕成本也就变成了农民开荒种地的一种阻碍，也是撂荒地治理的首要拦路虎。如今在返乡热潮的推动下很多农民工开始回到农村居住或者想长期发展，越来越多的人将家庭农场、代耕代种等新模式带入农村，但是碍于现实条件农业生产仍然具有很多不确定性和不稳定性，他们在选择发展投入这种农业模式时也无暇顾及偏远不顺、生长条件比较差的土地，使之成为撂荒地。土地复耕的恢复成本高、风险大，部分偏远土地修复费用在 1 000 元左右，在农业经营效益本就不高的情况下，农田分布零散、长期撂荒、杂草丛生，导致经营主体严重缺乏恢复动力。考虑到复耕后的某些土地仍会存在肥力不足需要及时施肥除草和针对丘陵地区撂荒地会存在不同作物的适种条件不同等问题，A 县持续加大人力财物的投入进行实地考察并合理安排种植。

1.2.5 农业支持保护政策不完善

自然社会和经济社会发展的制约、城乡二元分割、现代城市化发展以及农村基础设施建设的不足和滞后导致了农业支持保护的政策在落实过程中存在较多问题^[3]。基层在落实执行农业保护政策时往往不能精准实施，甚至还会产生“拆东墙补西墙”的错误做法。撂荒地复耕种粮补贴是补给土地确权的农户，在领取到复耕补贴后由于缺乏对耕种过程的长效监督机制和监督人员配备，农户在拿到补贴之后出现无人管理的现象，导致复耕土地几乎没有收成，该村的复耕效果也就无法体现。A 县的撂荒地流转在发展粮油产业方面缺乏针对性的扶持政策，对家庭农场、农民合作社等的经营奖惩制度不完善，使经营主体失去主动盘活撂荒地的想法。近几年国家不断增加在农村地区的资金投入，但是从基层反映出来的情况用俗语来说就是“旱的旱死，涝的涝死”，资源重复分配给重点村或重点项目，反复安排在同样的地方，导致其它地方的农业政策发展受到很大的限制。在改善农村基础设施建设方面比如道路建设，资源的重复配置使最迫切需要的村得不到该有的资源对接，造成村与村之间的比较落差变大，村民就会产生对农村公共资源配置不平等化的消极情绪从而放弃农业生产。

2 对策建议

2.1 强化责任和担当意识，做好复耕土地的跟踪监督

在压实责任方面，从企事业单位领导班子出发，将防止耕地撂荒的工作落实到考核之中，可以纳入“三农”工作的推进实施、保护粮食安全考核、严守耕地红线目标考核和实施乡村振兴战略目标的考核内容，并以此强化每位领导的责任感和使命感。严格做好土地整理台账记录，对复耕种粮的土地要实施跟踪监测工作，设立合适的考察期，做好涉农项目实施后续的绩效考核和审计工作，让土地真正恢复到粮田。政府和各级村干部要依法制止社会资本下乡圈地而导致土地撂荒，将防止撂荒的要求制定到流转合同中。地方政府在土地复耕工作中严格土地用途管制，稳妥推进防止耕地的“非粮化”，调整适宜的农业产业结构，针对不同村庄的撂荒地发展适宜的粮油、水果等不同的农作物生产。

2.2 落实各项强农惠农促农政策

建立现有撂荒地的整治台账，全面了解撂荒地的实际情况，对撂荒地基本情况进行全覆盖实地调查，明确整治时间表、整治负责人、路线图和工作分工。同时，为推动弃耕地分层分类退耕还田，结合国家出台的相关政策，允许土地合理流转，农民可以

将不种植的土地租给他人，支持承包方将处理出来的撂荒地先进行一些增肥播种的项目并给予政策性补贴。

有序推进土地依法流转。健全完善村一级到县一级的土地流转服务平台，将出台的土地流转政策及时公布在官网。合理合规、有序有偿地引导带动农民把分散经营的土地流转给经营主体。鼓励有条件的经营主体开展土地规模化流转。要建立土地托管公司，发展农业经理人，大力宣传土地流转政策，为农村土地流转提供中介服务。积极培育发展代耕组织，培养发展种植和养殖大户、农业经理人、农民专业合作社等进行外包代耕，做好代耕收益分配。发包商既获得了租金，又让撂荒的土地资源被合理利用。区（市）县要安排专项资金用于支持农户承包耕地撂荒整治，完善补贴政策，加大补贴力度，因地制宜，对现有弃耕地在一定期限内发展粮食生产或粮食与经济作物合产的，市财政一次性给予农田增肥补助，对恢复水稻、玉米、大豆条状复合种植的，一次性给予一定的粮食生产补助。

2.3 大力扶持新型农业经营主体发展

在防止耕地撂荒方面，可以通过建立健全耕地撂荒风险预警机制，依法规范耕地流转行为，发挥村集体的主体作用，大力发展生产托管服务，改善土壤肥力和基础设施，落实约束惩处制度等措施防止耕地撂荒。当前还要强化土地撂荒治理政策宣传，提高广大干部群众对土地撂荒治理的重视程度和思想深度。加强农民与市场信息的相互连接，让农户深入了解有关土地的法律法规和政策，扭转固有的旧农观念，引入新的创新思维，改变传统的农业生产模式。引导外出务工或者无力耕种的农户将土地流转给新型农业经营主体，积极形成农业生产联合经营体，进一步激发乡村发展的内生动力^[4]。

2.4 对撂荒土地进行分类复耕整理

对于撂荒地，要科学分析，合理规划，精准治理，不能一刀切。要对当地的地形和土壤理化指标进行分析，因地制宜地进行种植。对于土地资源条件较差、野生动物活动频繁、受自然灾害严重以及淤泥田、整村搬迁后的建筑残留田地等原因造成的抛荒土地，个人或者村镇的治理水平有限，投入成本较大，所获得的经济效益不高，对复耕就会存在一定的畏难情绪。加上复耕监测督查的工作做不到位，没有针对性地提出治理撂荒的措施，在引入新品种种植、加强技术指导等方面没有对撂荒地进行实地考察，会导致治理效果大打折扣。对不能直接耕种常规农作物或者经济作物的撂荒地，实行间隔种植，可以先对肥力进行维护保养，也可优先考虑种植食用菌，菌类种植本身对土壤的要求较低，而且自身生长含有很多微生物，采摘完毕后还可以把菌料留在地里增加土壤肥力。对于不能复种的撂荒地，应作为生态缓冲地或划分为一般耕地。对于撂荒的池塘鱼塘等复耕也可以根据实际情况给予一定的补贴。

2.5 增加农业设施投入

丘陵地区的土地零碎化导致了农作物产出效益降低，流转困难。对于较高地势的撂荒地，由于大型农用机械使用不便和生产成本较高的原因只能适宜普通农户耕种。加大对小型农用机械的投入，鼓励农户通过购买或租赁的方式来进行机械化耕种，可以减轻农户的负担，提高种植效率。加快推进高标准农田建设，进行土地整理，引导农民将小块土地流转，将“小田变为大田”形成规模化种植的土地。维护好已有的水利和道路基础设施，避免资金重复投入造成浪费。沟渠灌溉系统、生产便道要围绕农田建设布局，对于地势不同的耕地要开展土地改良、水土保持、病虫害治理等配套工程建设，对周边地理环境条件进行综合治理^[5]。较高地势的耕地考虑发展“一村一品”特色产业，提高农业生产的经济价值，逐步解决丘陵地区的“撂荒地”问题。

参考文献

[1] 罗怀良，张开，陈浩. 四川盆地边缘山地与川中丘陵区农村劳动力转移比较——以沐川县和安岳县为例[J]. 中国农学通报, 2018, 34(6): 156-164.

-
- [2] 张卓志. 川东北丘陵山区解决农村土地撂荒的对策建议——以平昌县为例[J]. 四川农业科技, 2020(10):55-56.
- [3] 黄英. 陇西县土地撂荒原因分析与综合治理[J]. 甘肃农业, 2021(11):109-111.
- [4] 张卓志. 川东北丘陵山区解决农村土地撂荒的对策建议——以平昌县为例[J]. 四川农业科技, 2020(10):55-56.
- [5] 何馥良. 遂宁市青岗镇“撂荒地”问题的成因及对策研究[D]. 成都: 四川师范大学, 2022.