

耕地抛荒及其治理 ——文献述评与研究展望

杨国永¹ 许文兴^{2*}

(1. 福建农林大学 公共管理学院,福州 350002;

2. 福建农林大学 管理学院,福州 350002)

摘要 采用文献分析和比较分析方法,综述耕地抛荒研究进展。结果表明:学界研究主要集中于耕地抛荒状况、形成原因、影响及其治理对策等方面,但对抛荒概念界定、影响结果,产生原因及其影响因素的观点未达成一致。与此同时,部分研究推断全国抛荒形势严峻,并基于抛荒必然威胁粮食安全的惯性思维,提出减少、遏制,乃至消灭抛荒的治理对策。未来还需要检验和修正耕地抛荒评价指标体系,探究抛荒发生规律和驱动机制,检验耕地抛荒的影响结果,并基于分类视野,明确抛荒影响后果,提出更具针对性的抛荒治理对策。

关键词 耕地抛荒;治理;文献述评

中图分类号 F 301.21

文章编号 1007-4333(2015)05-0279-10

文献标志码 A

Cultivated land abandoning and its governance: Literature review and research prospective

YANG Guo-yong¹, XU Wen-xing^{2*}

(1. College of Public Administration, Fujian Agricultural and Forest University, Fuzhou 350002, China;

2. College of management, Fujian Agricultural and Forest University, Fuzhou 350002, China)

Abstract Using literature review and comparison analysis, proceedings of cultivated land abandoning are stated. Results show that academic approach is mainly focused on the status, formation reason, impacts and management strategies of cultivated land abandoning. However, the definition, effects of corresponding impacts, formation reason, and factors affecting cultivated land abandoning have not come to an agreement. Meanwhile, some researches inferred the severity of situation on cultivated land abandoning national wide and suggested on reducing, stemming, and eliminating abandoning cultivated land based on the inertia thinking that cultivated land abandoning would definitely threaten food security. In the future, the evaluation system for cultivated land-abandoning needs to be examined and modified. Occurrence regularity and driving mechanism for cultivated land abandoning need to be explored. The influence of cultivated land abandoning needs to be tested. Also, results of cultivated land abandoning should be clarified and governance and management on cultivated land abandoning should be provided according to view of classification.

Key words cultivated land abandoning; governance; literature review

20世纪80年代以来,耕地抛荒在全国多地出现,引发人们广泛关注。尤其当社会各界把这个话题置于国家粮食安全的语境下时,耕地抛荒及其治

理就成为学界和政府官员关注的热点。综观国内相关文献^[1-7],其研究主要集中于耕地抛荒状况、形成原因、影响及其治理对策等问题上。学者和实践工

收稿日期:2014-11-03

基金项目:福建省社会科学规划项目(2011B049);福建省软科学计划项目(2012R0013);福建省教育厅社会科学基金项目(JA11139S)

第一作者:杨国永,副教授,在职博士研究生,主要从事农村土地与住房政策研究,E-mail:52128781@qq.com

通讯作者:许文兴,教授,主要从事农业经济管理研究,E-mail:fjxwx@sina.com

作人员对此都提出了不少有价值的观点和见解,但对某些焦点问题的看法并未达成一致,亟须理清。相较而言,国外学界对耕地抛荒进行了较为丰富的研究^[8-11]。但其研究成果主要出自自然科学研究学者的试验模拟和实地调查,并且集中在抛荒行为的环境后果方面^[3]。而国内外社会历史差异,基本土地制度及其他相关制度安排不尽相同,耕地抛荒对社会经济的影响也存在差异。鉴于此,本研究通过对耕地抛荒的研究进展进行回顾、梳理和述评,试图多维度呈现各种观点,廓清其中认识差异;同时对未来研究前景进行展望,提出方向性的研究建议,旨在为相关理论研究及管理实践提供启示和借鉴。

1 耕地抛荒界定、分类与测度研究

1.1 耕地抛荒界定与分类研究

与耕地“抛荒”类似的概念,还有“弃耕”、“撂荒”等,但目前学界还没有统一的概念界定。综合来看,大体可以区分为狭义和广义的概念,并由此形成对抛荒的不同分类。狭义“抛荒”的概念内涵是耕地在某一段时间没有被耕种而荒芜的状态。如世界粮农组织(FAO)基于不同国情所定义的抛荒耕地是5年以上没被农业生产利用的可耕地^[12]。而史铁丑等^[6]主张,对我国而言,耕地闲置一年以上就可视为抛荒。甚至有学者^[13]认为,耕地荒芜一季或一季以上的就应该算是抛荒。基于此,耕地抛荒也被区分为暂时性抛荒和常年性抛荒,或季节性抛荒和终年性抛荒^[3]。显然,狭义概念对抛荒的判定是基于明确的时间界限而提出的,也方便实际工作。因此,实务管理部门也多以此作为判定抛荒的依据。但是到底荒芜时间多长方为抛荒,学界并未取得一致意见,显然不利于研究的规范统一。而且,有学者^[13]在概念界定时,将荒芜一季的也认定为抛荒,则容易与有计划的季节性休耕相混淆。基于我国人多地少,粮食安全压力大的现实情况,笔者倾向于设定适度从紧的抛荒判定时间依据,例如以一年为界,以期引起社会重视,规避长期抛荒,保障粮食自给能力。

而广义“抛荒”的概念外延则既包括耕地闲置时的状态,也包括耕地虽未闲置,但未被充分利用时的状态。据此可分为显性抛荒和隐性抛荒,或明荒和暗荒。其中,显性抛荒或明荒指的是农业生产中耕地没有与劳动力结合;而隐性抛荒或暗荒指的是耕

地与劳动力虽结合但却不充分的状态,例如施肥、投工不足,或双季改单季等,从而导致粮食总产量减少^[4]。此外,还有学者基于耕地粮食种植的目标要求,将非粮种植视为有别于显性抛荒和隐性抛荒的变性抛荒^[14]。总而看来,相比狭义概念,广义概念对抛荒的判定更为准确科学,但是实际测度难度很大,仅适应于严格的微观研究,而不适合实务管理部门的具体应用。

1.2 耕地抛荒测度研究

为了精确科学地衡量耕地抛荒程度,部分学者^[4,15-16]提出了抛荒评价指标体系和定量测度方法。相比而言,显性抛荒或明荒比较直观,可以采用抛荒面积或抛荒面积占比等指标直接测度。而隐性抛荒或暗荒需要借助间接指标推算,如农村劳动力人均日播种面积、青壮年劳力所占比例、土地年均深耕次数、有机肥数量/无机肥数量等,并赋予不同权重进行定量测度^[15]。例如,张斌^[16]提出用抛荒度(以 d 表示)衡量耕地抛荒程度; L 代表拟测度的某地块单位面积的产量或产值, R 代表与该地块生产条件相近,并正常生产利用的参考地块的产量或产值,则抛荒度 $d=(1-L/R)\times 100\%$ 。当 d 超过某一值时即为抛荒(具体数值由各地根据情况确定), $d=100\%$ 即为显性抛荒。此外,黄建强等^[4]采用一年中耕地闲置天数(t)与种植天数(T)之比表示显性抛荒度(D),即 $D=t/T$ 。而以投入程度衡量隐性抛荒度,即以 R 代表为获得正常产量应该追加的投入,包括劳动力和资金, L 代表实际投入,则隐性抛荒度 $d=1-\min(L,R)/R$ 。整体抛荒度 $TD=D+(1-D)\times d=1-h\times \min(L,R)/TR$,包括了显性抛荒和隐性抛荒,其中 $h=T-t$ 代表一年中作物种植总时间。从以上耕地抛荒的各种概念界定看,抛荒的判定实际隐含着对耕种主体投入程度的考察。因此,相比张斌^[16]依据产量或产值的横向比较结果衡量抛荒程度的方法,黄建强等^[4]的要素投入测度方法更符合抛荒的特征要求。

2 耕地抛荒发生历程、空间分布与抛荒程度研究

2.1 耕地抛荒发生历程研究

从全球范围看,由于居住人口持续减少,欧洲在20世纪初就慢慢出现农地弃耕,并在50年代逐渐增加;而全球山区大面积土地则在20世纪中后叶出

现退耕现象。及至今日,北美、欧洲、日本等国家的抛荒现象还在持续着^[6]。Pointereau 等^[17]调查发现,在过去的30年中,大部分欧盟国家的耕地利用面积明显减少。

而在我国,统计口径中没有“耕地抛荒”数据,实地调查又难以收集各个历史时期的抛荒数据。因此,学界主要采用文献研究方法,试图从总体上反映我国不同时期的抛荒性状^[5],获得对耕地抛荒的宏观特征及其规律认识^[18]。其中,赵子亮^[7]以最早研究耕地抛荒的1992年为起始,采用二次文献研究方法,收集了1992—2013年耕地抛荒的相关论文和报道557篇,通过整理和编码,发现耕地抛荒文献发表的3个高峰时期,分别是1993、2002和2005年前后,从2008年开始,学界对耕地抛荒的研究态势基本稳定;并认为这3个高峰时期与我国三次大规模抛荒时段是相吻合的,由此判断二次文献调查法可以较为准确地呈现耕地抛荒的演变历程。肖冬华^[19]也根据文献资料判断,我国较大规模的耕地抛荒应是始于20世纪80年代(有学者^[5]认为甚至有可能提早至20世纪中后期)。此后,较大规模的耕地抛荒有3次:20世纪80年代,农村经营体制改革,农产品过剩,部分农民外出务工导致抛荒;1992年后,沿海地区经济快速发展为农民外出务工提供大量机会,各地农村出现了较为严重的耕地抛荒;1997年后,又出现农产品过剩现象,耕地抛荒再次蔓延^[20]。直至2004年,农村税费改革政策在短期内刺激了农民种粮积极性,耕地抛荒受到一定程度的遏制。然而,随着政策效应消减,甚至政策的负面激励明显呈现,农村耕地抛荒重新抬头^[19]。对此,罗拥华^[5]根据文献资料总结我国耕地抛荒性态的演变路径特征,即隐性抛荒向显性抛荒演变,暂时性抛荒向常年性抛荒演变,抛荒周期越来越长。由上可知,学界对我国历史上耕地抛荒的某些高峰阶段划分存有差异,但对总体演变历程的认识还是相对一致的,也对每次抛荒高峰的宏观背景、一般特征展开简要分析。但囿于数据资料的约束,学界还未能对每次大规模抛荒具体程度、发生原因展开深入全面的探究,对我国耕地抛荒的规律性认识也还有待进一步深化。

2.2 抛荒耕地空间分布研究

综观多年以来的研究可以发现,学界对耕地抛

荒情况的研究涉及我国大部分省市区的不同时期,反映了抛荒耕地空间分布的广延性特征。近年,部分学者还采用二次文献调查法,收集耕地抛荒相关论文和报道,试图呈现抛荒耕地的空间分布情况。例如,史铁丑等^[6]依托文献资料,分析发现,近20年来我国耕地抛荒调查报道涉及21个省市,遍布107个县(市)161个乡镇或村社。而赵子亮^[7]则通过分析1992年以来耕地抛荒的相关论文和报道,确定各地耕地抛荒发生频数:华东118次、华中82次、西南20次、华北10次、华南6次和东北1次。至于分布差异的原因为何,赵子亮并未做出解释。对此,笔者认为并不能将文献报道所反映的抛荒耕地空间分布的研究结论简单地等同于全国抛荒耕地的实际分布情况。或许华东、华中地区的研究力量比其他地区强,对本地抛荒关注比较多。当然,耕地抛荒的发生分布恰如文献报道所反映的,也是存有可能的,只是目前还没能找到证据证明这种关系存在的确定性。

2.3 耕地抛荒程度研究

国外很多国家都有抛荒耕地的官方数据^[6,17],学界在研究中能更方便的引述,获得宏观数据支撑。整理文献可获知,2006—2007年,保加利亚约有105万 hm^2 土地抛荒,法国抛荒农地为49万 hm^2 ,抛荒比例为1.6%,希腊耕地抛荒比例达7%;而在立陶宛,2004—2005年大约有50~60万 hm^2 的农地没有耕种^[21,6]。此外,在其他地区,耕地抛荒也广泛存在。例如,2008年,乌克兰西部抛荒率达到56%^[17]。总体来看,各个国家地区耕地抛荒情况呈现不同态势,差异较大。

而我国至今还没有抛荒耕地的官方公开的确切数据。虽然,2012年,《人民日报》曾引述国土资源部的调查称“我国每年撂荒的耕地近200万 hm^2 (3000万亩)”^[22]。但目前还没能找到全面准确反映我国耕地抛荒程度的权威公开数据。相信土地管理部门可以通过卫星遥感图片,比较确切地掌握全国各地抛荒耕地面积和空间分布情况。在缺乏整体数据的情况下,国内学界基本采用实地调查方法,通过对样本区域的抽样调查与推断,反映某一时期、某一个地点的耕地抛荒程度。笔者收集和整理2014年有关耕地抛荒的论文和报道29篇发现,其中17篇论文或报道以县、乡镇或村为样本区域开展抽样

调查。整理这 17 篇论文、报道的调查结果,并做简单平均获知,17 个调查样本区域中抛荒耕地面积占调查耕地面积的平均比例为 11.12%^[23-27]。其中,抛荒比例最大的是安徽省肥东县的 9 个乡镇,达到 32.46%^[28],最小的是四川省开江县,仅为 0.48%^[29]。除了反映各地当前耕地抛荒程度外,相关研究还总结所调查区域耕地抛荒特征。当然,各地因社会经济和立地条件的差异,当前抛荒也呈现出不同特征,但从部分学者研究结论看,其中呈现出了一些共同特征,如耕地抛荒涉及面广,但空间分布不均;季节性抛荒比常年性抛荒更严重;耕地抛荒有进一步蔓延的趋势等^[30-32]。诚然,这样的调查结果,还是不足以推及对全国抛荒程度和特征的判断,难以满足系统研究需要,更难以为决策提供有效参考。因此,当前更大范围区域,乃至全国的耕地抛荒程度和特征到底如何,还需要采用其他多种方式,对更大范围的调查才能获知。

3 耕地抛荒原因与抛荒行为影响因素研究

3.1 耕地抛荒原因研究

国外学者对抛荒原因开展了较为深入研究,发现耕地抛荒的原因是复杂多样的。其中,农村劳动力损失是主要原因^[33-35]。而环境和其他社会经济情况的变化,比如人口密度降低,也是导致耕地抛荒蔓延的重要原因^[36]。此外,国外学者还发现,耕地抛荒受到多种因素的驱动。归纳起来可以分为自然环境因素和社会经济因素两大类。其中,自然环境因素包括土地肥沃程度^[37]、海拔高度^[38-39]、水土流失状况^[40]和气候变化等^[41]。而社会经济因素则包括工业化进程、人口迁移、农产品成本收益率、交通便捷程度、土地租金结构和市场刺激措施等^[11,42-45]。

而国内学界主要从自然、经济、社会和制度等方面研究耕地抛荒发生发展的原因^[46]。不同学者针对调查区域所揭示的抛荒原因差别很大,而且重要性也不同。例如,有学者将农村劳动力向城市转移或农业劳动力损失归结为耕地抛荒直接而重要的原因^[47]。而另有学者认为农业收益较低才是耕地抛荒的最关键原因^[48];更有学者将土地制度安排缺陷视为抛荒的根本原因^[49-51]。为综合反映学界所揭示的各类抛荒原因,赵子亮^[7]依然采用二次文献研究方法,对 557 篇文献进行归纳和筛选,获得 3 大类共

20 个引起耕地抛荒的原因条目,具体包括 1)政策制度类:承包制,农地制度缺陷,土地征而不用,政府政策,城乡二元结构,流转困难等;2)主观动机类:务农成本高,农业生产效益低,农民收入低,农民负担重,农产品价格低,市场风险大,农民观念和恋土情结,劳动力转移,将土地视为一种社会保障等;3)客观原因类:自然条件恶劣,生产条件差,基础设施落后,农业生产技术水平落后,农业产业结构滞后等。其中,被学者们列举最多次的前 5 位原因是农业生产效益低,将土地视为一种社会保障,农民收入低,基础设施落后和流转困难;而后 5 位原因则是农民观念和恋土情结,土地征而不用,城乡二元结构,农业产业结构滞后,农业生产技术水平落后。

3.2 农户抛荒行为影响因素研究

为更明确反映不同因素对耕地抛荒意愿或行为的影响方向和影响程度,国内部分学者^[32,52-55]利用对农户的问卷调查数据,采用 Logistic 回归分析方法进行计量分析。整理现有为数不多的研究成果发现,家庭外出人口数、非农劳动人口比例、非农就业意向、家庭年人均收入、耕地地块数和农户对耕地的重要性认识等因素对农户抛荒意愿或行为有显著的正向影响。家庭总人口数、农业收入比重、基础设施条件、水资源禀赋、政府支农政策落实及耕地流转情况等因素对农户抛荒意愿或行为有显著的负向影响。而农户年龄、户主受教育程度和人均耕地面积等因素则无显著影响^[32,52-54]。以上对抛荒行为影响因素的实证分析结论,为微观尺度的抛荒原因研究提供了有力的经验支持。然而,这些研究更多的是将农户视为一个整体,而较少考虑不同农户的异质性特征。而事实上,农户家庭成员特征对耕地抛荒是会产生交互作用的^[56]。针对这种研究不足,李赞红等^[55]运用多元线性回归模型,开展不同类型农户抛荒行为的影响因素及其差异表现研究。结果发现:影响“基本型农户”抛荒面积的主要因素是户主外出经历、房屋离集镇距离和耕作半径;影响“自然资产型农户”的主要因素有耕地收益、地块平均距离、户主外出经历和农业劳动力比重;影响“人力资产型农户”的则是家庭人口、非农收入、耕地转出面积和耕作半径^[55]。总体而言,目前基于农户异质性开展类似研究的成果较少,今后有必要进一步深入研究,才能较好反映耕地抛荒问题的复杂性特征。

4 耕地抛荒的影响研究

国内外研究都表明,耕地抛荒会对经济、社会、资源与环境产生影响。国外研究侧重于通过试验分析耕地抛荒对资源环境的具体影响;而国内研究则更多地将耕地抛荒置于粮食安全的语境下评判其影响。

4.1 对资源环境的影响研究

国外学者关于耕地抛荒对资源环境所造成的影响研究比较多,主要集中在对水土流失的影响,对生物多样性的影响,以及对景观的影响。其中,对水土流失的影响研究结论存在差异。有的认为耕地抛荒后变成林草地,可以降低地表径流速度,减少对土壤侵蚀,有助于水土保持^[57]。但大多数学者则认为耕地抛荒加剧水土流失。例如,Harden^[8]通过野外降雨模拟试验发现,耕地抛荒提高地表径流速度,加剧土壤侵蚀,直至引起土地退化。而对于生物多样性及农业景观的影响,也呈现不同的研究结果。例如,有学者研究发现,不同农业景观中的生物物种对抛荒影响的反应是不同的,灌木丛和林地生物因抛荒而大量增加,但农业景观中的生物基本不变^[58]。而另有学者研究发现,土地抛荒会造成生物多样性快速降低,地形景观快速退化^[59]。

近些年,国内学者也开展了这方面的研究。例如,田千禧等^[60]研究认为,弃耕抛荒将减弱耕地抗逆性,导致植被破坏,生态环境失去平衡。与此相反,另有学者则认为,对于生态脆弱地区的边际耕地而言,抛荒缓解了土地和生态压力,对保护生态环境产生积极作用^[61]。而且,田艳红等^[62]研究抛荒地植被变化规律发现,抛荒相当于采用休耕,可以提高土壤密实度,加厚腐殖质层,减少有机质吹蚀量,并且随着抛荒时间延长,物种多样性获得逐年提高。从目前已取得研究结论看,耕地抛荒对生态环境是既有正面影响也有负面影响,反映出耕地抛荒问题的复杂性^[63]。或许是因所处环境不同,各地抛荒耕地对周边生态环境的影响差异也就很大,因此不能一概而论,更难以指望获得一致意见。

4.2 对粮食安全的影响研究

国外部分学者研究认为,耕地抛荒可能对某些国家(如塞浦路斯)产生消极影响,主要包括降低农业部门对GDP的贡献^[10],甚至可能影响到国家粮

食安全^[9],但是,有学者也承认目前还很难建立耕地抛荒与影响结果之间的明确关系^[10]。而国内学术界对耕地抛荒是否威胁粮食安全的看法也是不一致。肖冬华^[19]计算抛荒所造成的物质损益和价值损益发现,耕地抛荒严重减少有效利用的耕地面积,影响粮食生产。还有学者进一步指出,大量耕地长期抛荒,是制约粮食安全的重大隐患^[55]。而这种观点也获得学界的大多数支持^[64-67],并以此作为理论研究与实证调查的前提假设和逻辑起点。但是,部分学者并不同意这种观点,试图通过逻辑推演扭转耕地抛荒必然危及国家粮食安全的惯性思维,打破绝对的、一边倒式的“抛荒危害论”。例如,罗拥华^[5]认为耕地抛荒不等于耕地减少,一旦粮食紧张,只要施加刺激,被抛荒耕地就可以得到复耕。因此,长期来看,耕地抛荒是不足以影响国家粮食安全的;贺雪峰^[68]认为当前农村的季节性抛荒正说明中国农业的潜力很大,是好事。而且耕地抛荒客观上降低了土地使用频率,对土壤肥力也是一种保护,可以更好地保障耕地综合生产能力^[69]。比较以上2种观点可以发现,“抛荒危害论”是根据当期粮食生产变化直接做出判断的,对于粮食自给压力较大的我国而言,这无疑容易引起多数人的情感共鸣,乃至形成惯性思维。当然,这种论断更多的是基于“大量耕地长期抛荒”的假设而做出的,而非来自历史与现实的观照。其实质也是一种通过逻辑推演而获得的结论,并无经验数据的实证支持,结论判断必然难以获得更大多数的认可。但是对耕地抛荒是否会威胁粮食安全的判断,直接决定对耕地利用的决策取向,乃至影响国家的社会、经济和政治决策。

5 耕地抛荒治理对策研究

近些年,部分国家地区抛荒耕地增加,引起了政策制定者的关注^[17],日本农林渔业部MAFF试图向因抛荒导致土壤严重流失的地区加大直接支付力度以减少抛荒,并完善直接支付的深层次办法^[3]。对此,国外学者针对抛荒形成原因及其驱动因素,提出了耕地抛荒的治理对策。例如,吸引人口到耕地资源充裕而人口密度小的地区定居^[70];提高机械耕种效能,提高农业补贴水平^[57]。对于抛荒耕地自身的保护,还应配以适当的梯田围墙维护措施,以减少土壤侵蚀^[71]。而对我国来说,由于长期人地矛盾突

出,加之近年研究文献、媒体报道反映各地耕地抛荒势头有增无减,从而引发社会广泛关注。更多关切者对抛荒普遍持担忧态度,认为必然危及国家粮食安全,并提出抛荒治理的对策建议。整理相关文献发现,所提对策主要包括推进耕地流转,转变支农方式,改善生产条件,提高农业收益等。

5.1 推进耕地流转

从已取得的研究成果看,推进耕地流转被普遍认为是一种重要而有效的治理抛荒的对策^[2,6,72],而且能够促进适度规模经营,适应现代农业发展要求。学者总结了各地创造的流转经验,如倡导种田能手自发地捡拾其他农户土地进行耕作^[49];或由政府成立耕地流转中介机构,有序推进农地流转^[19];对连续2年抛荒的耕地,由原发包方收回,引入竞争机制,竞拍耕地经营权^[4];构建股份合作农场制度,农户以土地作价入股,交由专业户经营^[73];由集体收回条件差的抛荒耕地,统一改造林地等^[1];在确保农民承包权的前提下,强制将抛荒耕地交由托管机构经营管理^[66];设计耕票制度,允许农民的超法定复种指数进入耕票市场交易获益,提高提升复种指数积极性^[65];同时,借鉴资源空置税制,开征抛荒耕地空置税,以警戒抛荒农户,促进耕地流转^[74]。此外,为推进耕地顺畅流转,部分学者还提出要培育新“中农”,引导农民工回乡创业解决耕地抛荒,以应对老龄化背景下的耕地抛荒^[48,75]。同时,要改革和完善社会保障制度与户籍制度^[19,76],完善农地退出机制^[48],提高农民自身素质,推进农业人口非农化进程^[19,77]。

5.2 转变支农方式

我国种粮补贴是直接支付给初始耕地承包者的,抛荒农户照样可以领取,不仅没有发挥期望的激励效果^[78],甚至有学者认为如此补贴有“奖懒罚勤”之嫌^[79],在某种程度上加剧抛荒的产生^[80]。针对这种情况,学界提出要调整补贴政策,包括改变补贴给耕地“原始承包人”的做法,转而补给真正的种粮户^[4];适当提高对种粮大户的补贴标准,将补贴额度向早稻和双季晚稻倾斜^[81];对种植达到一定规模的农户实行以奖代补,并根据产量区别奖励^[82-83]。此外,还有学者基于定量分析验证了补贴对抛荒没有显著影响^[84],继而提出应转变政府支农资金投入方式,即变直接补贴为农业资本性投入,让农业生产者

从生产条件的改善中获取长远利益,间接调动其生产积极性,从而更为有效地防范和减少耕地抛荒发生^[80,84]。

5.3 改善生产条件

而对于农业生产条件的改善,重建农田水利等农业基础设施被学界普遍认为是当务之急,也是减少抛荒的有力措施^[6]。同时,有学者提出应该开展土地整理,归并零散地块,建设机耕道路^[49];推广小型农业机械和现代农业技术,尤其劳动力节约型技术^[78];加强社会化农业生产服务体系建设,减轻妇女和老年人种田的劳动压力,以应对青壮年劳动力短缺,农业生产女性化和老龄化所造成的耕地抛荒^[51,60],发展整合性的农资和农业劳动力服务市场,促进农产品“产-加-销”纵向一体化^[85]。此外,针对个别地区野生动物破坏农业生产的情况,史铁丑等^[6]提出可以适当捕杀,同时也要防范生态改善造成野生动物数量失控。

5.4 提高农业收益

黄建强等^[4]认为,决定山区农田抛荒的主要因素是种粮收益。因此,在劳动力不变情况下,增加农民收益主要靠降低种粮成本和提高粮价。其中,提高粮食单价对于保证种粮收益最为直接有效^[78]。就此,程凤翔^[79]提出应大幅度提高国家粮食收购价格,保证粮农有社会中等以上收入。同时,要调整农业产业结构,以提高农业效益,调动农民生产积极性,减少耕地抛荒^[1];而对于已被抛荒的耕地,应进行科学论证,因地制宜发展特色农业^[60]。

综合来看,虽然学界对耕地抛荒治理对策的建议多是基于所调查区域的抛荒情况而提出的,但更多治理对策建议却是置于整个农业发展而提出的,而非明确针对耕地抛荒的。换言之,对策建议的针对性不强,对实际工作的指导意义较弱。此外,恰如在前言中所及,更多学者是将耕地抛荒置于国家粮食安全的语境下,并以抛荒威胁粮食安全为分析的逻辑起点。如此,耕地抛荒就成了众矢之的,治理抛荒就演变成了遏制抛荒,所提对策目标几乎呈现“一边倒”倾向,就是要尽快减少乃至消灭抛荒。

6 研究结论与展望

6.1 研究结论

从以上综述可以看出,学界对耕地抛荒研究取

得了丰富成果,并呈现以下几方面特征。首先,对耕地抛荒的相关研究涉及领域比较广泛,包含了耕地抛荒的概念、特征、现状、原因、影响及治理对策等。但对耕地抛荒的概念界定、测度方法、发生原因和影响结果的认识还不一致,甚至对某些焦点问题的看法是相互对立的,体现出耕地抛荒问题的复杂多样性。其次,不同学者从社会学、经济学、政治学、法学、管理学和环境科学等多学科角度出发,采用问卷调查、个案分析、文献分析、实验模拟和比较分析等多种方法开展研究,对客观科学认识耕地抛荒现象有着重要意义。再次,以往研究既包括宏观层面的制度、政策等方面分析,也包括中观层面对于某一阶段某一区域抛荒现象的调查,以及原因、影响与治理措施的探索,还包括少数学者基于微观层面的农户抛荒行为分析。显然,不同层面的研究,呈现耕地抛荒问题的多层次性,以及各层次之间的表现差异。总体而言,耕地抛荒研究成果具有重要的启示和借鉴价值,不仅有助于社会各界对耕地抛荒问题有一个更深入全面的认识,也可以丰富土地利用及资源管理理论,为后续研究提供理论参考与实践指导。

与此同时,耕地抛荒研究也还存在一些不足和缺憾,为后续研究留下广阔探索空间。第一,宏观研究往往把农户抛荒行为看成完全同质的,这显然是不符合事实的。而基于局部区域的研究结论却因各地不同的社会经济背景难以推及所有地区,研究结论的普适性有待探讨。而实际上,在相同宏观背景下不同农户家庭会做出不同抛荒决策。因此,不同农户的抛荒行为,或不同程度的抛荒(显性抛荒和隐性抛荒,或明荒与暗荒)是需要被区分,也是可以被区分的。第二,虽然部分学者开发设计了耕地抛荒评价指标体系,但并未真正开展实证研究,还停留在指标体系构建探讨层面。评价指标选择是否恰当,权重和参数值确定是否科学等都缺乏实证检验。第三,目前还没能找到全面准确反映我国当前耕地抛荒程度的权威公开数据。而部分学者基于样本区域的调查结果还不足以推及对全国形势的总体判断,也难以满足系统研究需要。第四,对抛荒意愿或行为影响因素的研究成果为微观研究提供了经验支持,但将农户视为一个整体,不加分类的同质性研究显然有失笼统。第五,耕地抛荒除了对生态环境和国家粮食安全产生影响,还可能对社会、经济、文化

等其他方面产生影响,而这些方面的影响研究,比如对农耕文明传承的影响研究,却鲜有人涉及。最后,更多学者基于抛荒必然威胁粮食安全的惯性思维,所提出的对策建议多是为了减少、遏制,乃至消灭抛荒,或许有失偏颇。而有的对策建议又过于宏大,针对性不明显,应用于实际抛荒治理上,或许操作性不强。

6.2 研究展望

综上所述,未来有关耕地抛荒问题研究可以从以下几方面完善。第一,我国耕地抛荒历史不短,但学界对抛荒发生规律和驱动机制缺乏系统研究。未来,应深入研究耕地抛荒历程,探究其中规律机制。同时,还要关注北美、欧洲和日本等国家地区的抛荒历程与进展,以期获得对我国当前耕地抛荒正确认识的启示,预测未来抛荒发展趋势。但这方面或将因历史数据缺失,而难以获得较好的研究结果,成为研究难点之一。第二,采用遥感技术方法,开展大范围的抛荒耕地调查,掌握我国抛荒耕地数量和空间分布情况,以期对耕地抛荒影响做出准确判断。第三,加强微观实证研究,对耕地抛荒评价指标体系进行补充和修正,以期获得对耕地抛荒程度的准确认识。同时,基于保障国家粮食安全的需要,要构建影响粮食安全的抛荒面积、荒芜时间的预警体系,为治理政策的制定提供有效的数据支撑,以便科学引导和准确干预。但这方面研究需要比较翔实全面的数据支撑,或许又是一个研究难点。第四,当前中央正推进土地承包经营权确权登记颁证工作,这或将进一步强化农户土地主体权利意识,弱化原本由村集体掌握,可约束农户耕种行为的土地调整权力。在当前经营权流转不畅的情况下,确权可能对农户耕地抛荒意愿和行为产生一定程度影响。换言之,未来研究农户耕地抛荒意愿或行为影响因素时,应将确权登记因素列为重要因素考察。第五,耕地抛荒将造成什么样的影响后果,尤其对我国粮食安全的影响到底有多大,抑或说到底会否影响?未来研究应该对此展开检验和进一步的发展。而在抛荒是否威胁国家粮食安全的判断还没获得确切结论之前,建议勿将“抛荒必然危及粮食安全”当作研究的前提假设和分析的逻辑起点,而应客观全面地认识抛荒对国家粮食安全的负面影响和正向意义,对二者之间的关系做出更合理的判断。此外,耕地抛荒对生

态环境的影响是正是负,学界还没有一致结论。未来也应重视从微观层面,针对具体区域地块及立地环境的实际情况,结合实验模拟,开展跨学科联合研究。第六,不同区域耕地抛荒原因不尽相同,耕地利用条件更是千差万别。因此,在研究耕地抛荒治理对策时,需要有分类的视野,避免笼统而粗糙,以此指导实务管理部门根据实际情况,分类别制定有针对性的抛荒治理政策。

参 考 文 献

- [1] 郝鼎玖,许大文.农村土地抛荒问题的调查与分析[J].农业经济问题,2000(12):10-13
- [2] 杨涛,王雅鹏.农村耕地抛荒与土地流转问题的理论探析[J].调研世界,2003(2):15-19
- [3] 谭术魁.中国耕地撂荒问题研究[M].北京:科学出版社,2004:7
- [4] 黄建强,李录堂.从农村劳动力视角探析耕地抛荒行为:基于会同县农村的实证研究[J].北京理工大学学报:社会科学版,2009,11(12):42-47
- [5] 罗拥华.耕地抛荒必然危及国家粮食安全吗[J].现代经济探讨,2012(10):64-69
- [6] 史铁丑,李秀彬.欧洲耕地撂荒研究及对我国的启示[J].地理与地理信息科学,2013,29(5):101-103
- [7] 赵子亮.农村耕地抛荒的影响因素及治理研究:基于二次文献调查法[J].国土与自然资源研究,2014(4):25-27
- [8] Carol P harden. Interrelationships between land abandonment and land degradation: A case from the Ecuadorian Andes[J]. Mountain Research and Development, 1996, 16(3): 274-280
- [9] Khanal N R, Watanabe T. Abandonment of agricultural land and its consequences: A case study in the Sikles area, Gandaki Basin, Nepal Himalaya [J]. Mountain Research and Development, 2006, 26(1): 32-40
- [10] Baumann M, Kuemmerle T, Elbakidze M, et al. Patterns and drivers of post-socialist farmland abandonment in Western Ukraine[J]. Land Use Policy, 2011, 28(3): 552-562
- [11] Prishchepov, Alexander V, Mueller Daniel, et al. Determinants of agricultural land abandonment in Post-soviet European Russia[J]. Land Use Policy, 2013, 30(1): 873-884
- [12] 联合国粮食及农业组织. 亚太区域粮食和农业发展指标选辑: 1996—2006[M]. 北京: 中国农业出版社, 2009: 89-90
- [13] 文华成. 四川丘区农村耕地撂荒问题研究[J]. 农村经济, 2003(10): 18-20
- [14] 夏卫生, 林佳庆, 唐雨蒙. 基本农田抛荒形式的界定研究[J]. 湖南师范大学自然科学学报, 2013, 36(4): 93-95
- [15] 谭术魁. 耕地撂荒程度描述、可持续性评判指标体系及其模式[J]. 中国土地科学, 2003, 17(12): 3-8
- [16] 张斌. 我国农村耕地抛荒问题探讨[J]. 农业现代化研究, 2001, 22(6): 363-366
- [17] Pointereau P, Coulon F, Girard P, et al. Analysis of farmland abandonment and the extent and location of agricultural areas that are actually abandoned or are in risk to be abandoned[R]. Bruxelles: European Commission Joint Research Centre, 2008: 217-225
- [18] 刘成武, 李秀彬. 1980年以来中国农地利用变化的区域差异[J]. 地理学报, 2006, 61(2): 139-145
- [19] 肖冬华. 农村土地抛荒问题探析[J]. 云南农业大学学报, 2009, 49(1): 1752-1754
- [20] 张怀献, 范和平. 安徽省耕地抛荒周期性波动初探[J]. 安徽农业科学, 2002, 30(4): 496-498+503
- [21] Moravec J, Zemeckis R. Cross compliance and land abandonment [R]. London: Institute of European Environmental Policy, 2007: 191-195
- [22] 吴秋余. 空心化农村如何“养活中国”[N]. 人民日报, 2012-03-20(9)
- [23] 邱幼云. 从耕地抛荒看土地保障功能的弱化: 以闽西 L 村为个案[J]. 理论月刊, 2014(12): 124-128
- [24] 伊梅英. 松溪县耕地抛荒的原因及对策[J]. 现代农业科技, 2014(18): 330-331
- [25] 曾志勇. 关于将乐县农村土地抛荒问题的调查与分析[J]. 农民致富之友, 2014(2): 18
- [26] 陈聪, 李军强. 我国南方农村耕地抛荒现状分析与对策建议: 以湖南省衡阳市祁东县为例[J]. 科技视界, 2014(3): 317, 334
- [27] 福州市农业局. 调研耕地撂荒抛荒和农村土地流转情况[J]. 福建农业, 2014(5): 11
- [28] 陈爱国, 李鹏. 肥东县耕地抛荒现象调查[J]. 安徽农学通报, 2014, 20(9): 1-5
- [29] 曾庆亮. 浅析开江县耕地撂荒的原因及对策建议[J]. 四川农业与农机, 2014(1): 22-23
- [30] 朱婷, 伍引凤, 刘娜, 等. 四川省武胜县耕地撂荒问题研究[J]. 安徽农业科学, 2014, 42(26): 9183-9185
- [31] 刘和俊. 农村耕地撂荒问题透视[J]. 农村经营管理, 2014, 137(7): 24-25
- [32] 胡宜挺, 胡世勇, 姚娟萍. 甘肃半干旱地区农户耕地撂荒行为的影响因素[J]. 贵州农业科学, 2014, 42(9): 227-231
- [33] Andrea E, Izquierdo H, Ricardo Grau. Agriculture adjustment, land use transition and protected areas in Northwestern Argentina[J]. Journal of Environmental Management, 2009, 90(2): 858-865
- [34] Thomas K Rudel, Diane Bates, Rafael Machinguiashi. A Tropical forest transition? Agricultural change, out-migration, and secondary forests in the Ecuadorian Amazon[J]. Annals of the Association of American Geographers, 2002, 92(1): 87-102
- [35] Thomas K Rudel, Oliver T Coomes, Emilio Moranc, et al. Forest transitions: Towards a global understanding of land use change[J]. Global Environmental Change, 2005, 15(1): 23-31
- [36] Thomas Sikor, Daniel Muller, Johannes Stahl. Land

- fragmentation and cropland abandonment in Albania: Implications for the roles of state and community in post-socialist land consolidation[J]. *World Development*, 2009, 37(8):1411-1423
- [37] Alix-Garcia, Jennifer, Kuemmerle, et al. Prices, land tenure institutions, and geography: A matching analysis of farmland abandonment in post-socialist Eastern Europe [J]. *Land Economics*, 2012, 88(3):425-443
- [38] Mottet A, Ladet S, Coque N. Agricultural land-use change and its drivers in mountain landscapes: A case study in the Pyrenees[J]. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 2006, 114(2/3/4):296-310
- [39] Hodgson J G, Montserrat-Marti G, Cerabolini B, et al. A Functional method for classifying European grasslands for use in joint ecological and economic studies[J]. *Basic and Applied Ecology*, 2005, 6(2):119-131
- [40] Bakker M M, Govers G, Kosmas C, et al. Soil erosion as driver of Land-use change [J]. *Agriculture Ecosystems and Environment*, 2005, 105(3):467-481
- [41] Lambin E F, Geist H J, Lepers E. Dynamics of land-use and land cover change in tropical regions[J]. *Annual Review of Environment and Resources*, 2003, (10):205-241
- [42] Busch G. Future European agricultural landscapes: What can we learn from existing quantitative land use scenario studies? [J]. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 2006, 114(1):121-140
- [43] Cremene C, Groza G, Rakosy L. Alterations of steppe-like grasslands in Eastern Europe: A threat to regional biodiversity hotspots[J]. *Conservation Biology*, 2005, 19(5):1606-1618
- [44] Strijker D. Marginal lands in Europe: Causes of decline[J]. *Basic and Applied Ecology*, 2005, (2):99-106
- [45] Tasser E, Tappeiner U. Impact of land use changes on mountain vegetation[J]. *Applied Vegetation Science*, 2002, 6(2):173-184
- [46] 刘润秋, 宋艳艳. 农地抛荒的深层次原因探析[J]. *农村经济*, 2006(1):31-34
- [47] 朱启臻, 杨汇泉. 谁在种地: 对农业劳动力的调查与思考[J]. *中国农业大学学报: 社会科学版*, 2011, 28(3):162-169
- [48] 刘勤, 周静. 农地缘何被抛荒: 基于湖北农村土地现状的实证分析[J]. *开发研究*, 2014(1):31-34
- [49] 邢成举. 新土地抛荒现象值得关注[J]. *中国老区建设*, 2011(6):30-31
- [50] 杨涛, 朱博文, 雷海章, 王雅鹏. 对农村耕地抛荒现象的透视[J]. *中国人口·资源与环境*, 2002(2):135-136
- [51] 曹志宏, 郝晋珉, 梁涛涛. 农户耕地撂荒行为经济分析与策略研究[J]. *农业技术经济*, 2008(3):43-46
- [52] 郑兴明, 吴锦程. 基于风险厌恶的农户弃耕撂荒行为及其影响因素分析: 以福建省农户调查为例[J]. *东南学术*, 2013(1):89-96
- [53] 花晓波, 阎建忠, 袁小燕. 劳动力务农机会成本上升对丘陵山区农地弃耕的影响: 以重庆市酉阳县为例[J]. *西南大学学报: 自然科学版*, 2014, 36(1):111-119
- [54] 周丽娟, 冉瑞平, 林武阳, 宋倩. 农户耕地撂荒影响因素研究: 基于宜宾市南溪区 158 户农户的调查[J]. *农村经济*, 2014(4):46-50
- [55] 李赞红, 阎建忠, 花晓波, 等. 不同类型农户撂荒及其影响因素研究: 以重庆市 12 个典型村为例[J]. *地理研究*, 2014, 33(4):721-734
- [56] 李文辉, 戴中亮. 一个基于农户家庭特征的耕地抛荒假说[J]. *中国人口·资源与环境*, 2014, 24(10):143-149
- [57] Ignacio Díaz G, Nahuelhual Laura, Echeverría Cristian, et al. Drivers of land abandonment in Southern Chile and implications for landscape planning[J]. *Landscape and Urban Planning*, 2011, 99(3/4):207-217
- [58] Clélia Sirami, Lluís Brotons, Ian Burfield, et al. Is land abandonment having an impact on biodiversity? A meta-analytical approach to bird distribution changes in the north-western Mediterranean[J]. *Biological Conservation*, 2008, 141:450-459
- [59] Yuta Uematsu, Tatsuro Koga, Hiromune Mitsuhashi, et al. Abandonment and intensified use of agricultural land decrease habitats of rare herbs in semi-natural grasslands[J]. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 2010, 135(4):304-309
- [60] 田千禧, 徐植兰. 农地弃耕抛荒的生态经济学分析及其对策[J]. *农业现代化研究*, 2004, 25(3):127-130
- [61] 田玉军, 李秀彬, 陈瑜琦, 等. 城乡劳动力流动及其对农地利用影响研究评述[J]. *自然资源学报*, 2010, 25(4):686-695
- [62] 田艳红, 周道玮, 郭平. 不同撂荒年限的草原农田土壤及植被的变化规律研究[J]. *东北师范大学学报: 自然科学版*, 2001, 33(4):72-77
- [63] 范远江, 郎永建. 改善库区农户抛荒耕地行为对策研究: 以重庆万州区为例[J]. *生产力研究*, 2010(11):162-163, 199
- [64] 姚柱, 何菊莲. 湖南省农田抛荒现状及影响因素研究: 基于岳阳 2124 户农民经济心理视角的调查[J]. *湖南行政学院学报*, 2014(2):41-46
- [65] 田富强. 试析耕票制度与有效遏制耕地季节性抛荒[J]. *农业现代化研究*, 2011, 32(9):611-614
- [66] 陈建新. 建立被抛荒耕地强制托管制度的法律思考[J]. *山东理工大学学报: 社会科学版*, 2011, 27(5):49-53
- [67] 熊祥强, 沈燕, 廖和平. 农村土地抛荒问题的调查与分析: 以重庆市忠县三汇镇为例[J]. *安徽农业科学*, 2006, 34(11):2536-2538
- [68] 贺雪峰. 农地抛荒与“新中农”崛起[J]. *决策*, 2013(7):18
- [69] 马清欣, 何三林. 对当前农村耕地撂荒和耕地质量下降问题的探讨[J]. *中国农业资源与区划*, 2002, 23(4):19-21
- [70] MacDonald D, Crabtree J R, Wiesinger G, et al. Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response[J]. *Journal of Environmental*

- Management, 2000, 59: 47-69
- [71] Moshe Inbar, Carlos A Llerena. Erosion processes in high mountain agricultural terraces in peru[J]. Mountain Research and Development, 2000, 20(1): 72-79
- [72] 张英, 李秀彬, 宋伟, 等. 重庆市武隆县农地流转下农业劳动力对耕地撂荒的不同尺度影响[J]. 地理科学进展, 2014, 33(4), 552-560
- [73] 石伟伟. 农地再度抛荒与构建股份合作农场制度[C]//湖北省土地学会. 建设社会主义新农村土地问题研究. 武汉: 湖北科学技术出版社, 2006: 170-174
- [74] 田富强. 耕地空置税治理抛荒[J]. 经济体制改革, 2013(5): 78-82
- [75] 李文辉, 徐邓耀. 一个耕地抛荒的解决方案: 农民工回乡创业[J]. 西华师范大学学报: 哲学社会科学版, 2014(6): 90-95
- [76] 张佰林, 杨庆媛, 严燕, 等. 快速城镇化进程中不同类型农户弃耕特点及原因: 基于重庆市十区县 540 户农户调查[J]. 资源科学, 2011, 33(11): 2047-2054
- [77] 王安春. 农民耕地抛荒问题分析[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2006 年专刊: 80-81
- [78] 辛良杰, 李秀彬. 近年来我国南方双季稻区复种的变化及其政策启示[J]. 自然资源学报, 2009, 24(1): 58-65
- [79] 程凤翔. 对武胜县耕地撂荒的调查与思考[J]. 四川农业科技, 2008(8): 21-22
- [80] 徐志仓, 沈菲飞. 免税后的农村耕地抛荒情况调查分析[J]. 乡镇园地, 2007(7): 77-80
- [81] 常伟. 粮食价格高涨背景下的农地撂荒研究: 以湖南为例[J]. 山东省农业管理干部学院学报, 2011, 28(2): 50-51
- [82] 段方利, 林忠, 熊云清. 基于农民外出务工原因的农村撂荒现象的对策分析[J]. 农村经济, 2007(3): 16-19
- [83] 庾利平. 从“命根子”到“弃如敝屣”: 探讨我国土地撂荒问题及解决办法[J]. 资源与人居环境, 2008(8): 18-21
- [84] 李维. 我国农村土地抛荒的关键因素研究[J]. 江西农业大学学报: 社会科学版, 2010, 9(4): 58-62
- [85] 高富岗, 王兆清, 李富忠. 要素替代、要素市场与农地流转: 一个农地撂荒分析框架[J]. 山西农业大学学报: 社会科学版, 2014, 13(7): 666-670

责任编辑: 苏燕