

# 耕地抛荒问题研究

肖冬华

(中南财经政法大学 经济学院, 湖北 武汉 430060)

**摘要:** 土地自古以来都是人们极为重视的宝贵资源, 然而当前我国农村抛荒现象日益严重。耕地抛荒的演进具有一定的阶段性与周期性, 其形成因素很多, 但深层次原因在制度上。耕地抛荒造成的损失包括物质损益与价值损益。治理耕地抛荒的对策为: 构架合理有效的土地流转制度; 创新农地非正式制度; 创设良好的制度环境。

**关键词:** 耕地抛荒; 制度创新; 土地资源

**中图分类号:** F 301.2   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1004-390X (2009) 01-0025-06

## The Research on the Abandoned Land Issues

XIAO Dong-hua

(School of Economics, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430060, China)

**Abstract:** Land has been considered as the precious resource from time immemorial. But the phenomenon of forming abandoned land (the land is driven to be stopped or reduced cultivation) in rural areas becomes more serious. The formation process is stage by stage, and many factors contribute to it, but the key is the system. The abandoned farmland results in a lot of losses, including material and valuable losses. Some countermeasures are followed: establishing a reasonable and effective system to transfer the land; innovating the agriculture informal system; creating a sound institutional environment.

**Key words:** abandoned land; system innovation; land resources

土地、耕地, 自古以来都是人们极为重视的宝贵资源和财富。然而, 当今我国农村的耕地抛荒现象日益严重, 极大地影响了新农村建设的开展及和谐社会的构建, 也引起了国内外学界的广泛关注。就国外学界而言, 已取得了可喜的成果, 但其研究成果主要出自自然科学研究人员的实地调查、试验模拟, 并且主要集中在抛荒行为的环境后果方面。就国内而言, 学界对耕地抛荒问题也给予了深切关注, 并作了大量调查与实证研究。郝鼎玖、许大文<sup>[1]</sup>对安徽省巢湖市的耕地抛荒现象作了实地调查, 分析了抛荒现象的地域差异以及严重后果, 并提出了解决方案; 同样, 谭术魁、

彭艳丽<sup>[2]</sup>对湖北省部分县市耕地抛荒的现状以及规避措施展开了细致的调查; 董晓波<sup>[3]</sup>运用经济理论对农村土地抛荒现象进行了深入的实证研究; 杨涛、王雅鹏<sup>[4]</sup>对农村耕地抛荒与土地流转问题作了理论探析。尽管目前国内外关于耕地抛荒现象的研究成果已较多, 但至今基本上还是集中于对某一阶段、某一区域抛荒现象的调查、原因与影响的分析以及治理措施的探索方面, 而从宏观角度研究耕地抛荒问题的成果却不多见。概言之, 就目前来看, 学界关于这一问题的研究还留有广阔的探索空间。据此, 笔者拟从宏观角度对耕地抛荒问题作一专门性探讨。

收稿日期: 2008-12-05

修回日期: 2009-01-10

作者简介: 肖冬华 (1980-), 女, 湖北孝感人, 在读博士研究生, 主要从事经济史研究。

## 一、耕地抛荒的涵义及分类

耕地,指的是种植农作物的土地,包括基本农田与其他用地。耕地是人类食物的重要生产基地,是一种不可再生的宝贵资源。西方经济学家威廉配第认为,劳动是财富之父,土地是财富之母。马克思亦指出,土地是一切生产和一切存在的源泉,是人类不能出让的生存条件和再生产条件。党的十七届三中全会也强调,18亿亩耕地,就是我们赖以生存发展的生命线。<sup>[5]</sup>

耕地抛荒,又称弃耕、撂荒、丢荒,是指由于各种因素的共同作用,农户在一定时期内对现有耕地停止或减少耕耘,从而导致耕地处于一种未知性的荒芜或未充分利用的状态。

根据耕地抛荒的表现形式、抛荒时间的长短等可将耕地抛荒分成不同类型。<sup>[6]</sup>

### (一) 明荒与暗荒

根据耕地抛荒的表现形式,耕地抛荒可分为明荒与暗荒。明荒是指在一定时段内,农户在现有耕地上本该种植农作物然而却没有种植,致使土地荒芜的现象。这种耕地抛荒的症状十分明显。暗荒则是指农户照旧在现有耕地上种植农作物,但其投入的人、财、物等生产资料明显达不到要求或远远低于平均水平,从而导致耕地利用程度下降、产出水平降低的现象。这种形式的耕地抛荒表现不明显。

### (二) 常年抛荒与暂时抛荒

根据耕地抛荒的时间长短,耕地抛荒可分为常年抛荒与暂时抛荒。常年抛荒是指耕地持续抛荒的时间至少在一年以上的现象。如果耕地将永久性处于抛荒状态,则为永久性抛荒。暂时抛荒则是指耕地抛荒的时间较短,只在一年中的某个时段出现。

### (三) 主动抛荒与被动抛荒

根据农户抛荒的态度,耕地抛荒又分为主动抛荒与被动抛荒。主动抛荒是指因农户生产效益、生产取向等自身原因发生变化,农户主动抛荒的现象。被动抛荒是指由于外在的自然灾害与生态退化等因素的胁迫,导致耕地无法继续耕种,农户只好被迫抛荒的现象。

## 二、耕地抛荒的演进历程

近些年来,各种耕地抛荒现象在我国普遍出

现,抛荒面积也在逐年增加。从总体上看,1996~2000年全国耕地面积累计减少大约200万公顷,平均每年减少40万公顷。2000~2005年期间,全国的耕地面积呈下降态势,从2000年的1.28亿亩,逐年下降至2005年的1.22亿公顷。具体考察耕地抛荒的历史,可以看出其具有一定的阶段性与周期性。

耕地抛荒在我国最早出现于20世纪80年代中后期。这一时期由于农村经营体制改革,农民的生产积极性大大提高,粮食生产能力倍增,农产品过剩现象开始出现,种田效益日益降低,加之改革开放后许多农民纷纷外出务工经商,部分耕地因此而抛荒。但由于在家务农的劳动力还相当充足,抛荒现象不明显。

而到20世纪90年代初,耕地抛荒现象逐渐增多。由于这一时期粮价低迷,加之“92南巡”后沿海地区经济的急剧升温使得农民外出打工的机会大大增加,耕地抛荒现象在很多地方出现。安徽省经委曾对16个县、市耕地抛荒的问题作过调查,至1992年12月底,安徽16县、市有抛荒农户11.53万户,抛荒面积2.31公顷,分别占农户和耕地总数的4.38%和2.12%,且还有很多农户要求弃耕。<sup>[7]</sup>

但是到1995年,农村全面落实土地二轮承包政策,加之粮价上涨,种地的收益增加,农民种地的积极性得以调动,一些外出务工的农民纷纷回乡要求重新获得土地承包权。因而,持续了几年的耕地抛荒现象在这一时期消失。

不过,1997年后,农产品过剩的现象再次出现,农民增产不增收,耕地抛荒现象随之再起。2001年春,仅安徽一省抛荒的耕地就达9万公顷,占总承包面积的1.2%,生产条件较差的江淮地区少数地方高达5%至10%。

自2004年开始,农业税陆续在各地被取消。按照政策预期,农业税的免除,将能够极大地激发农民种粮的积极性,有效地降低农村耕地抛荒现象的发生。从部分地区的调查来看,免税政策对于农村和农业经济的发展所起到的引导和推动作用确实是非常明显的,农民的种粮积极性有着较为明显的提升。但这只是短期的,具有较大不稳定性,尤其随着免税政策效应的逐步消退,影响农业经济发展的一些不利因素并没有从根本上消除,农村耕地抛荒有重新出现抬头迹象。且此

时期农村耕地抛荒现象出现了新的形式，明荒被暗荒取而代之，这两种抛荒虽然在形式上是不同的，但对农业经济发展造成的负面影响却是一样的，都是不利于农业经济的持续健康发展。

### 三、耕地抛荒的形成原因

耕地抛荒一般由自然条件、社会、经济等因素驱动而成。从经济因素来看，主要有以下几点：

一是农业生产经济效益低下。由于耕地利用的经济效益不能满足生产者的期望，抛荒现象出现。如地处我国东部地区的浙江省与上海市，尽管农业已经实行免税政策，种地可以获利，但近年仍有一些优质耕地被不同程度的抛荒。当前农村流传着“外出务工，活钱活用；在家务农，一辈子受穷”的说法，道出了耕地抛荒的原因，在于从事农业生产的比较利益太低。<sup>[8]</sup>

二是农村劳动力大量的转移。随着改革的深化和经济的发展，农村产业结构发生了巨大变化，大量农业劳动力外出转向二、三产业，以便获得更大的经济效益。农村劳动力的大量外流，导致从事农业生产的劳动力严重缺乏，且外出劳动力绝大部分为青壮劳力，留下老弱病残，致使大量耕地无人种或有人无力耕种，许多耕地只有抛荒。

三是企业、政府等对耕地的圈占。我国20世纪90年代以来，在相当多的城市均出现了“开发区”热，不少地区企业、政府等部门对耕地“征而不用、圈占而不开发”，导致严重的耕地闲置与抛荒。据报载，从2005年到2020年这15年中，全国将新增建设用地0.067亿多公顷，威胁着我们的占地红线。<sup>[9]</sup>

耕地抛荒本应是经济发展到一定阶段的必然现象。然而上述这些仅仅是表面的原因，只能说明“抛荒”现象存在的可能性，并不代表农户的必然选择。农地抛荒的深层次原因还在制度上。制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范。它旨在约束主体追求福利或效用最大化的个人行为，是为决定人们的相互关系而人为设定的一系列制约。有一个良好的制度作保证可以使得经济人追求个人利益最大化的自由行动无意识地、卓有成效地增进社会的公共利益。而缺乏良好完善的制度安排则只会导致相反的结局。我国农地制度即是如此。

#### (一) 土地流转交易制度缺失

目前，我国各地农村陆续开展了土地流转工作，并且取得了进展。据调查，当前我国部分地区农村土地流转进程明显加快，如广东、浙江、江苏等沿海发达地区，流转面积已经达到10%。然而，我国中西部地区农村土地流转取得的进展并不大，应该说到目前为止，土地流转及规模经营仍相当滞后，土地流转交易制度缺失。现行农地制度安排下，一方面许多离开土地进城务工的农民大量抛荒，土地得不到合理有效利用；而另一方面很多“种田能手”却得不到想要的土地，造成人力、技术资源的闲置、浪费。且由于农业比较效益差，土地使用权的有效需求不足，有的地方甚至出现流转收益倒挂的现象。耕地流转机制不健全，缺乏可操作性，政策引导、制度规范和法律保障不充分，这些都使得土地流转滞后，耕地抛荒得以发生。

#### (二) 缺乏有利的非正式制度

非正式制度是指在人们长期的社会交往中逐步形成并得到社会认可的一系列约束。它具有持久的生命力，构成世代相袭、渐进演化的文化部分，具体体现为价值观念、伦理规范、道德观念、风俗习惯、意识形态等因素。我国现行非正式制度安排对于农地制度起着重要的影响作用。

从非正式制度安排来看，我国农户有着根深蒂固的家庭意识或家庭情结。这种传统观念在家庭承包制实行的初期确实起了积极的推进作用，但是随着市场经济的发展，它成为了农地流转的制约因素。这是因为，传统的家庭情结对外是排斥的，不利于农地流转。同时，农民还有着强烈的农本意识、恋土情节。土地对农民而言具有极强的社会保障功能。农民很难放弃自己手中的土地。虽然目前随着我国城市化进程的推进，越来越多的农民开始外出打工，但由于受传统的土地观念影响，他们在从事其他行业时仍然眷恋着自己的承包地，这显然会延缓农村土地产权制度的创新，容易导致土地抛荒。此外现阶段农户大多有着期望子女跳出农门的心理。这虽然对农户自身来说是一种理性行为，但会使得将土地留给下一代的意愿缺乏动力，土地过度利用以致荒弃，投资仅注重短期效应等不良现象发生，阻碍社会经济的发展。

#### (三) 缺乏有利的制度环境

制度环境如果具有复杂性和不确定性，会增

大交易过程的不确定性,不利于减少交易的成本与提高经济绩效。而目前我国仍然处于经济体制改革深入发展的转型时期,制度环境的复杂性更大。对于农地制度创新而言,各项配套制度仍然无法为其提供有利制度环境。

#### 1. 户籍制度方面

目前我国实行的仍是二元户籍制度。这一户籍制度将农村人口的农业户口与城市人口的非农业户口截然分开,使农村人口不得迁入城市变为城市户口,更不能享受与城市户口性质挂钩的由国家提供的生活必需品供给,以及住房、医疗、教育、就业等公民权益。这就容易造成城乡两大块的分割,农村劳动力不能在城乡间自由流动,农民利益无法得到保障,因而农民在离开土地时不会舍弃土地的权利。

#### 2. 社会保障制度方面

目前农村社会保障制度尚未完全建立。虽然国家一直都在努力,希望建立普惠性的社会保障制度,也取得了一些成绩,但仍然还有很多农民没有享受到城市居民拥有的医疗保险、养老保险与失业保险。对农民而言,仅有的土地是其命根子。土地能满足农民的基本生存保障需要,因此农民即便已经转向其它行业也不愿放弃农地的承包经营权,甚至部分农民宁愿抛荒农地也不愿进行农地流转。

#### 3. 就业制度方面

现在仍然存在着严重的城乡劳动力就业歧视。据国家统计局的抽样调查,目前我国农民工总数大概有1.2亿,他们在就业方面遭受着歧视。这种歧视表现在职业隔离上面。据相关城市调查数据,目前有36.69%的城市居民从事白领职业,剩下的63.31%的城市居民从事蓝领职业,而只有3.36%的农民工才能从事白领职业,绝大多数农民工都为蓝领工作者,其中多达68.15%农民工为普通工人。此外,农民工就业时还会遭受不平等的社会保障。由于多方面的原因,大多数农民工都未能参保,目前农民工总体参保率不超过20%。<sup>[10]</sup>农民工虽然与城市人同样为当地的经济贡献,却享受不到最低生活保障或者其它方面的任何救助,在因失业、疾病、意外伤害发生时往往陷入孤立无助的境地。这无疑使得农民不会放弃土地的权利。

### 四、耕地抛荒的影响

农业是国民经济发展的基础,粮食是基础的基础。按照列宁的观点,没有粮食的保障,国家政权便会化为乌有,社会主义政策不过是一种愿望而已。毛泽东也认为,要注意,不抓粮食很危险。不抓粮食,总有一天要天下大乱。邓小平也指出,农业要有安全规划,主要增产粮食。党的十七届三中全会特别强调粮食安全的重要性,并指出耕地问题直接关系到国家粮食安全,关系国家长治久安。

然而,目前农村耕地出现严重抛荒现象,这直接威胁的就是我国的农业安全、粮食安全,进而对农村社会、经济与生态环境等都造成消极影响。我们可以用物质形态或价值形态来衡量耕地抛荒造成的损益。如果以实物量计算,耕地抛荒的损益即为物质损益,可用I来表示。如果以货币量计算,耕地抛荒的损益可称为价值损益,用II来表示。

#### (一) 耕地抛荒的物质损益 I

如果某地L面积大小为A,其平均产出水平为Y,在第J年耕地出现抛荒,抛荒度为D,则耕地抛荒损益可表示为:

$$I = A \times D \times Y$$

如果该地区有n个地块出现了抛荒,则该地区耕地抛荒的总物质损益可通过累加而得到,其公式为:

$$I_n(\text{总}) = \sum_{j=1}^n (A \times D \times Y)$$

式中,  $I_n(\text{总})$  为该地区第J年的总物质损益,反映了耕地抛荒对该区粮食生产与粮食安全的影响。

#### (二) 耕地抛荒的价值损益 II

计算耕地抛荒的价值损益可在物质损益公式的基础上进行。如果农产品在第J年时的单价为P,则地块L在第J年时的价值损益II可表示为:

$$II = I \times P = (A \times D \times Y) \times P$$

如果该地区有n个地块出现了抛荒,则该地区耕地抛荒的总价值损益可通过累加而得到:

$$II_n(\text{总}) = \sum_{j=1}^n (I_n(\text{总}) \times P) \\ = \sum_{j=1}^n [(A \times D \times Y) \times P]$$

由上式可以准确测算耕地抛荒所造成的不良

损失。下面依据我国耕地抛荒历年情况利用上述公式来说明，如表 1。

表 1 中国耕地抛荒历年表

年份	万公顷		
	耕地面积	抛荒度	全年抛荒面积
1999	19.38	0.19%	24.5
2001	19.14	0.23%	29.3
2003	18.51	0.30%	37.0
2005	18.31	0.26%	31.73
2007	18.26	0.25%	30.47

资料来源：<http://www.gov.cn/jjrzg/2008-04/18/content-948189.htm>。

按平均每公顷产 12900 斤稻谷、每百斤稻谷保护价 70 元，我们可以计算出湖北省这些县市的物质损益与价值损益，如表 2。

表 2 中国耕地抛荒历年损益表

年份	实物损益/亿斤	价值损益/亿元
1999	31.666 9	2 216.68
2001	37.858 9	2 650.12
2003	47.755 8	3 342.91
2005	40.941 1	2 865.87
2007	39.259 0	2 748.13

由此可见，耕地抛荒造成的损失巨大，严重减少了有效利用的耕地面积，严重影响了粮食的生产和农村经济的发展。如何解决耕地抛荒成为我国经济发展和新农村建设亟待解决的重大课题。

## 五、治理耕地抛荒的对策

由于耕地抛荒所造成的经济损失极为严重，党的十七届三中全会强调，要坚持最严格的耕地保护制度，层层落实责任，坚决守住 1.2 亿公顷耕地红线。国务院颁布的《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020 年）》进一步规定，到 2010 年和 2020 年，全国耕地保有量分别保持在 1.21 亿公顷和 1.20 亿公顷，确保 1.04 亿公顷基本农田数量不减少、质量有提高。这是不能打任何折扣的约束性指标，是丝毫不得逾越的一条红线<sup>[5]</sup>而如前所述，耕地抛荒的深层次原因在于制度。下面就此提出几点对策：

### （一）构架合理有效的土地流转制度

#### 1. 制定农地流转的最低指导价格

规定土地承包经营权流转价格的确定，应当考虑土地收益的变化因素和承包方的土地改造投入因素，分年段确定补偿标准，形成流转收益的递增机制。这样就能确保农民的利益，有利于土地使用权的流动和重组。广东省就实行了征地补偿款预存制度和加大对被征地农民的补偿和保障力度等几项工作，以维护人民群众的合法权益。2006 年 7 月，广东省制定实施的征地补偿保护标准，比原征地补偿标准提高了 23.5%，有效地促进了土地的流转。<sup>[11]</sup>

#### 2. 积极培育农地流转的中介组织

针对目前农地流转中农地流转中介组织缺失的情况，应当在镇或街道办事处一级设立专业性的农地流转中介机构，且需要明确该中介组织的职责。2008 年 12 月 4 日，全国第一家农村土地交易所在重庆出现，该交易所的成立，有利于建立城乡统一的土地市场，方便农村土地承包经营权的流转。<sup>[12]</sup>

#### 3. 采取多种土地流转形式

对于条件好的余田，可将其转包给劳力富裕户耕种。对于条件差的抛荒耕地可以由集体收回，统一改造为经济林基地，或开发成鱼池基地。对于分散的抛荒田，尽可能集中连片。2008 年湖南岳阳市就采取了多种流转形式，如对于外出打工造成耕地抛荒的，通过转租，由种粮大户耕种或代为耕种。这使得该市 2008 年粮食种植面积较上年有所增长：2008 年稻谷种植面积将达到 46 万公顷，比上年增加 1.33 余万公顷。<sup>[13]</sup>

### （二）农地非正式制度创新

#### 1. 加强农村的社会主义精神文明建设。

目前，我国农村的文化状况和广大农民的科学文化素养深刻影响了农村的经济社会生活。对于农地制度而言，传统思想中的家庭意识、家族情节、农本意识、恋土情节在一定程度上降低了农地流转的效率。因此必须大力加强农村的社会主义精神文明建设，扬弃传统的思想和文化，培育农民的现代意识。同时采取切实措施，提高农民的科学文化素质和思想道德观念，实现文化兴农、科技兴农。只有这样，农地才能有效流转，农地抛荒现象才能得以抑制。

#### 2. 加强农村教育体系建设

增加对农村教育的投资,改变70%的人口生活在农村而农村教育却仅占10%的不合理分布,继续推进9年制免费义务教育在中国农村的普及,消灭农村中小学危房。同时,设立农民技术培训专项基金,大规模开展农村劳动力技能培训,通过民办公助等方式,对青壮年农民进行实用技术培训,推进农业人口非农化进程。

### (三) 创设良好的制度环境

进行农地制度的创新,需要良好的外部环境。因此,应积极发挥政府的主导作用,进行外部制度改革。

#### 1. 改革现有户籍制度

目前我国实行的二元户籍制度不合理、不科学,增大了农地抛荒的可能性。由此必须改变目前我国城乡户籍管理的隔离政策,允许农户进城定居。户口迁移等政策的制定和实施要立足于鼓励有条件的农民离开土地,逐步取消户籍方面的限制,允许农民改变身份并建立相应的生活和居住制度,给农户改变身份和保障其居住、迁移的自由。

#### 2. 完善社会保障体系

应建立城乡共适的社会保障制度,给农民以社会保障和粮食保障,多层次、全方位地解决广大农村人口的养老问题、医疗问题以及失业救济问题。这样就可以免除他们的后顾之忧,促使他们愿意放弃土地的承包权和经营权,促进土地的合理流转,减少耕地抛荒现象。

#### 3. 改革城乡劳动力就业机制

消除城乡劳动力就业的歧视政策。对城乡劳动力坚持一视同仁、平等竞争、量才录用原则,扩大招用农村劳动力的行业,保障农民工合法权

益。只有这样,农民才有可能彻底离开农业从而为消除抛荒现象提供良好的外部条件。

### [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] 谭术魁,彭艳丽. 湖北:《农村土地承包法》认知调查报告[J]. 国土资源, 2003, (6): 25-27.
- [3] 董晓波. 耕地抛荒问题的实证研究[J]. 技术经济, 2007, 26(8): 104-106.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 谭术魁,彭艳丽. 湖北:《农村土地承包法》认知调查报告[J]. 国土资源, 2003, (6): 25-27.
- [7] 董晓波. 耕地抛荒问题的实证研究[J]. 技术经济, 2007, 26(8): 104-106.
- [8] 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.
- [9] 国务院发文要求守住18亿亩耕地红线[N]. 南方都市报, 2008-10-29(3).
- [10] 农民工问题:难道是中国问题短板吗?[EB/OL]. <http://www.sina.com.cn> (2007-03-26)
- [11] 洪奕宣,万学玲,赵钊怡. 广东人均耕地不到全国水平40%,未批先用,少批多用,以租代征等时有发生[N]. 南方日报, 2008-10-9.
- [12] 吴红缨. 农村土地交易所挂牌[N]. 21世纪经济报道, 2008-12-5.
- [13] 陈宝树,余志军. 湖南岳阳采取得力措施解决耕地抛荒问题[N]. 金融时报, 2008-7-24.