

东亚小农生产格局下耕地撂荒问题演进及治理

——基于中日韩三国的分析

周旭海

(中国社会科学院日本研究所, 北京 100007)

摘要: 以中国、日本、韩国为代表的东亚国家的农业资源禀赋具有人多地少和耕地细碎化等特点, 在粮食安全受到高度重视的政策背景下, 东亚小农生产格局下的耕地撂荒问题引发了广泛关注。日本和韩国是世界上少有的官方对耕地撂荒开展追踪调查的国家, 近年来两国耕地撂荒问题日益突出, 不仅有常年性撂荒, 还有季节性撂荒。中国也出现了一定程度的耕地撂荒现象, 主要体现为常年性撂荒。从成因来看, 耕地利用纯收益下降从根本上促使了东亚小农生产格局下耕地撂荒问题的形成, 青壮年农业劳动力向非农产业转移又在其中发挥了主导作用, 当其他耕地利用方式无法带来更高的纯收益时, 撂荒便成为农户的理性选择。作为东亚率先基本实现农业现代化的国家, 日本、韩国在治理耕地撂荒问题方面积累了相对丰富的经验, 两国采取的确保农业接班人、建立耕地流转中介服务组织、实施土地改良等举措, 可供中国借鉴参考。结合日韩经验并立足自身实际, 中国需要培育新乡贤和新型农业经营主体, 推广农业生产托管, 加强高标准农田建设, 将有限的耕地资源用足用好。

关键词: 东亚; 小农生产格局; 耕地撂荒; 粮食安全; 中国; 日本; 韩国

中图分类号: F301.2; F205; F062.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-6995 (2023)

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001040

Evolution and Governance of Cultivated Land Abandonment Problems under Smallholder Production Pattern in East Asia

—Analysis Based on China, Japan, and South Korea

ZHOU Xuhai

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: The agricultural resource endowment of East Asian countries, represented by China, Japan, and South Korea, is characterized by a large population with less farmland, and fragmented cultivated land. In the context of the policy of heightened focus on food security, the issue of cultivated land abandonment under the pattern of smallholder production in East Asia has attracted widespread attention. Japan and South Korea are among the few countries in the world that have conducted official tracking surveys on cultivated land abandonment. In recent years, the problem of cultivated land abandonment in these two countries has become increasingly prominent, with both perennial and seasonal abandonment. China has also experienced a certain degree of cultivated land abandonment phenomenon, which is mainly reflected in perennial abandonment.

收稿日期: 2024-01-12; **修回日期:** 2024-03-10

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“战后日本经济内外循环关系的历史、理论与政策研究”(21BGJ057)

作者简介: 周旭海(1995—), 男, 湖南省桂阳县人, 中国社会科学院日本研究所助理研究员、中日经济研究中心研究员, 经济学博士, 主要从事农业经济与资源经济研究。

In terms of the causes, the decline in the net income of cultivated land utilization has fundamentally promoted the formation of the problem of cultivated land abandonment under the production pattern of smallholder production patterns in East Asia, and the transfer of young agricultural laborers to non-farming industries has been identified as playing a dominant role. Abandonment of cultivated land becomes a rational choice for farmers when other methods of cultivated land use fail to bring about higher net incomes. As the first countries in East Asia to implement agricultural modernization, Japan and South Korea have accumulated considerable experience in managing the problem of the abandonment of cultivated land. The initiatives taken by the two countries to ensure the successors of the agricultural sector, establish intermediary service organizations for the transfer of cultivated land and implement land improvement can be used as a reference for China. Based on the experience of Japan and South Korea and its own reality, China needs to cultivate new rural sage and new types of agricultural operators, promote agricultural production trusteeship, strengthen the construction of high-standard cultivated land, and make full use of limited cultivated land resources.

Keywords: East Asia; smallholder production pattern; cultivated land abandonment; food security; China; Japan; South Korea

0 引言

耕地是农业生产的重要物质基础，耕地撂荒通常指因农业生产者放弃耕种和管理而使耕地处于闲置或荒芜状态。当农业生产者选择撂荒时，耕地实际利用规模将会缩小，且长期来看耕地质量也会受到一定的影响。近年来，党中央高度重视粮食安全，多次强调严守耕地红线，对耕地撂荒问题的关注不断提升。2020年，国务院办公厅印发《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，要求禁止闲置、荒芜永久基本农田。2021年，农业农村部专门印发《关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》，要求各级农业农村部门充分认识遏制耕地撂荒的重要性和紧迫性，切实采取有效措施遏制耕地撂荒，用足用好耕地资源。2023年7月召开的二十届中央财经委员会第二次会议再次强调，加强撂荒地治理，摸清底数，分类推进，因地制宜把撂荒地种好用好。

当前，中国尚未形成全国范围内的耕地撂荒动态监测体系，耕地撂荒的长效治理机制有待建立和完善。以小规模分散经营为主导的日本和韩国是东亚率先基本实现农业现代化的国家，也是世界上极为少有的官方对耕地撂荒开展追踪调查的国家，在治理耕地撂荒问题方面已经积累了较丰富的经验。因此，日韩两国耕地撂荒问题的演进轨迹和治理举措能够为中国提供重要启示。已有研究针对日韩两国的耕地撂荒问题进行了讨论，其中胡霞和周旭海探讨了日本耕地撂荒问题的成因及政策应对措施^[1]，Ito等检验了日本耕地交易机构在抑制耕地撂荒方面所发挥的作用^[2]，Baek等考察了韩国全罗南道光阳市耕地撂荒问题的驱动因素^[3]，Lee等以韩国庆尚北道义成郡为例评估了老龄化背景下农村耕地撂荒的脆弱性^[4]。这些研究大多聚焦于单个国家乃至一国之内的特定区域，缺少基于东亚小农生产格局的综合考量和对日韩三国的比较分析。

全球经济发展水平较高的地区中，北美以大农场式农业为主，西欧以中等规模农场式农业为主，东亚则以小规模家庭农业为主。尽管小农生产格局容易被理解为超越时间和空间的普遍性存在，但如今像东亚一样小规模家庭农业仍占压倒性比重的地区反而十分稀少

^[5]。如何立足东亚人多地少和耕地细碎化的资源禀赋条件推动农业高质量发展和确保粮食安全，向来是学界关注的重点话题。例如，罗浩轩梳理了东亚主要经济体农业转型的共同特征^[6]，王文龙分析了东亚农业现代化模式下化解农业发展目标冲突的主要对策^[7]。而具体到耕地撂荒问题方面，东亚代表性国家耕地撂荒问题的演进轨迹究竟有何异同，以及东亚小农生产格局下对于耕地撂荒问题应当选择何种治理路径，现有研究还缺少系统深入的探讨。为此，本文将从常年性撂荒和季节性撂荒两个维度归纳中日韩三国耕地撂荒的典型事实，综合分析东亚小农生产格局下耕地撂荒问题的驱动因素，梳理总结中日韩三国耕地撂荒问题演进的异同，并结合日韩经验和中国实际，探讨未来中国治理耕地撂荒问题的现实路径。

1 中日韩三国耕地撂荒的典型事实及比较

中日韩三国耕地撂荒问题的演进既存在明显的共性，又存在一定的差异。通过归纳三国耕地撂荒的典型事实，可以更直观地呈现各国耕地撂荒问题演进的异同。与此同时，现有针对耕地撂荒的统计多指向常年性撂荒，事实上除了更容易被关注到的常年性撂荒，季节性撂荒也是不可忽视的现象。

1.1 日本耕地撂荒的典型事实

日本对撂荒地的官方统计指标包括弃耕地和荒废耕地，二者分别反映的是主观（耕地所有者）和客观层面的耕地撂荒情况，彼此之间存在一定的交叉，但又不完全等同。

日本农林水产省每 5 年进行一次的农林业普查中有专门针对弃耕地的调查。表 1 呈现了 1985—2015 年日本弃耕地面积和耕地弃耕率的变化情况，此期间，日本弃耕地面积由 13.1 万公顷上升至 42.3 万公顷，然而耕地弃耕率也由 2.8% 上升至 10.9%。由此可见，从主观意愿的角度来看，日本农户的弃耕倾向不断增强。

表 1 1985—2015 年日本弃耕地面积和耕地弃耕率的变化

指标	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年
耕地经营面积/万公顷	456.7	436.1	412.0	388.4	369.3	363.2	345.1
弃耕地面积/万公顷	13.1	21.7	24.4	34.3	38.6	39.6	42.3
耕地弃耕率/%	2.8	4.7	5.6	8.1	9.5	9.8	10.9

资料来源：日本农林水产省。

日本自 2008 年开始对荒废耕地面积进行年度调查，该项调查由市町村（地方行政单位）及农业委员会共同开展。由图 1 可知，2008—2021 年，日本荒废耕地面积一直稳定在 26 万~29 万公顷。但与此同时，可复耕复种和复耕复种困难的荒废耕地比例却出现了明显变化。2008—2021 年，日本荒废耕地中可复耕复种的比例由 52.5% 下降至 35.0%，复耕复种困难的的比例则由 47.5% 上升至 65.0%，进而给耕地保护带来了较大压力。由于耕地非农化、耕地撂荒、退耕还林等原因，1961 年以来日本耕地面积呈持续下滑态势。2022 年，日本耕地面积已降至 432.5 万公顷，相比 1961 年的二战后最高值下降近三成，且 2013 年以后，撂荒致使耕地难以复耕复种超过耕地非农化成为日本耕地面积下降的首要原因^[8]。

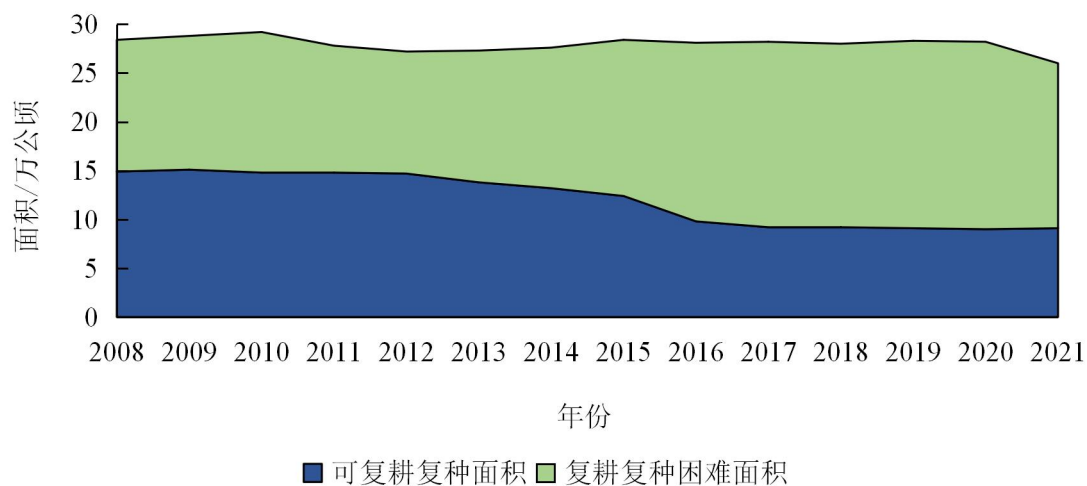
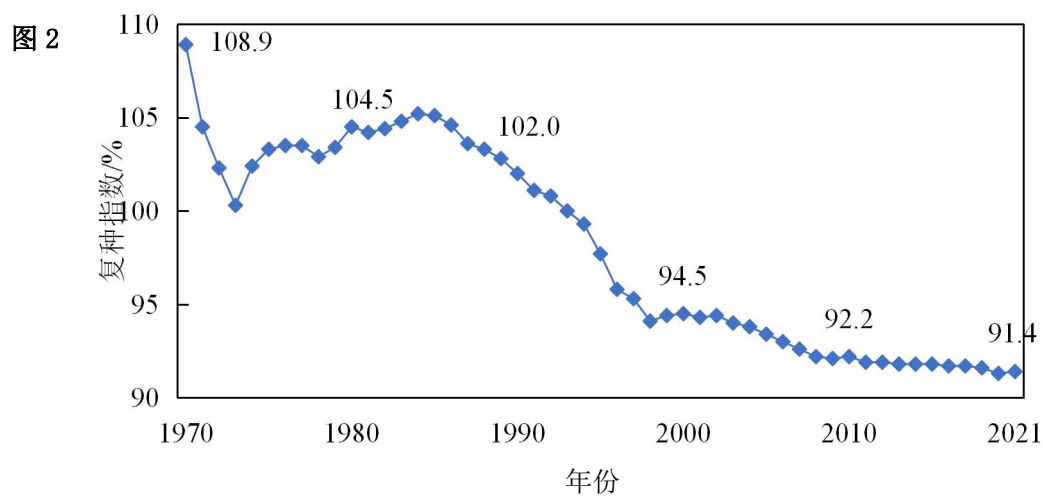


图1 2008—2021年日本荒废耕地面积的变化

（资料来源：日本农林水产省）

当然，前述调查反映的是常年性撂荒情况，未将季节性撂荒纳入考量。由于季节性撂荒很难界定清晰，几乎没有国家对此直接进行统计。一个常被用于衡量季节性撂荒的指标是复种指数（Multiple Cropping Index, MCI），即一定时期内（通常为1年）在相同耕地上种植农作物的平均次数，其数值等于耕地上农作物的总播种面积与耕地面积之比。季节性撂荒主要是指由过去的多熟制演变为单熟制，如一年两熟变为一年一熟，此时复种指数将降至一半，因此使用复种指数间接反映季节性撂荒情况具备较大的合理性^[9]。图2展示了1970—2021年日本复种指数变化情况。从中可知，该时期日本复种指数总体呈下降态势，由108.9%大幅下降至91.4%，明显超出了常年性撂荒所导致的结果。据此可以推测，日本耕地季节性撂荒现象也愈发普遍。



1970—2021年日本复种指数变化

（资料来源：日本农林水产省）

1.2 韩国耕地撂荒的典型事实

韩国耕地撂荒情况可从韩国统计厅每年开展的农业区调查中得知。由于韩国统计厅未直接公布耕地弃耕率数据，参照日本农林水产省的计算方法，采用下式计算韩国耕地弃耕率：耕地弃耕率=弃耕地面积/（弃耕地面积+耕地经营面积）。表2呈现了2008—2021年韩国弃耕地面积和耕地弃耕率的变化情况，此期间，韩国弃耕地面积由3.8万公顷上升至6.9万公顷，耕地弃耕率由2.2%上升至4.4%，二者均呈波动上升态势。虽然这一情况要好于日本，但也应看到，2016年以后韩国弃耕地面积和耕地弃耕率上升态势更加明显。

表2 2008—2021年韩国弃耕地面积和耕地弃耕率的变化

指标	2008年	2010年	2012年	2014年	2016年	2018年	2021年
耕地经营面积/万公顷	171.4	166.9	163.2	159.6	161.6	155.6	150.4
弃耕地面积/万公顷	3.8	5.1	4.5	4.0	5.1	6.1	6.9
耕地弃耕率/%	2.2	2.9	2.7	2.4	3.1	3.8	4.4

资料来源：韩国国家统计门户网站。

图3展示了1975—2021年韩国复种指数变化情况。1975—2021年，韩国复种指数呈持续下滑态势，由140.4%大幅下降至107.3%，显然超出了常年性撂荒所导致的结果，可以判断韩国季节性撂荒现象也愈发普遍。

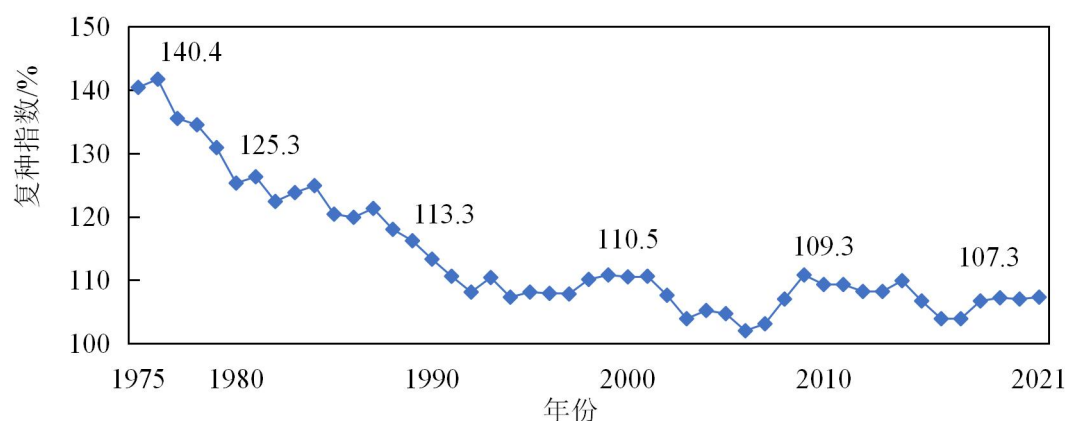


图3 1975—2021年韩国复种指数变化

（资料来源：韩国国家统计门户网站）

1.3 中国耕地撂荒的典型事实及与日韩比较

关于中国耕地撂荒的整体情况，目前尚无官方统计数据。现有研究涉及的中国耕地撂荒整体情况的数据来源主要包括两类：一类是农户家庭微观调查；另一类是遥感技术。蔡禾等依托2018年中国劳动力动态调查（CLDS）数据估算，全国耕地弃耕率约为5%~7%，全国弃耕地面积约为0.90亿~1.25亿亩^[10]。谢玲红等利用农业农村部全国农村固定观察点数据计算得出2019年全体被调查农户的耕地撂荒率为1.62%^[11]。李广泳等基于遥感技术与抽样调查相结合等手段从高分影像获取的数据表明，2017年全国耕地撂荒面积约1.37

亿亩，耕地撂荒率为 6.75%^[12]。李婷婷和刘长全利用遥感数据测算发现，2020 年全国耕地撂荒面积约为 0.93 亿亩，全国耕地撂荒率约为 4.87%^[13]。基于上述研究成果，可以认为当前中国确实存在一定程度的耕地撂荒现象，但总体情况好于近年来耕地弃耕率已超过 10% 的日本。

上述统计主要反映的是常年性撂荒情况，从季节性撂荒来看，中国的情况明显好于日韩。中国复种指数数据根据下式估算得到：复种指数=农作物播种面积/耕地面积。考虑到中国耕地面积数据的可获得性和统计口径的一致性，仅估算 2000 年以后的中国复种指数，且对于耕地面积数据缺失的年份，使用线性插值法补齐耕地面积数据。图 4 将 2000—2019 年中国、日本和韩国复种指数的变化进行了比较。2000—2019 年，中国复种指数由 121.9% 上升至 129.8%，而日本和韩国复种指数均出现了不同幅度的下滑，其中日本复种指数由 94.5% 下降至 91.4%，韩国复种指数由 110.5% 下降至 107.2%。由此可以判断，相较于季节性撂荒，常年性撂荒是当前中国耕地撂荒更突出的表现形式。

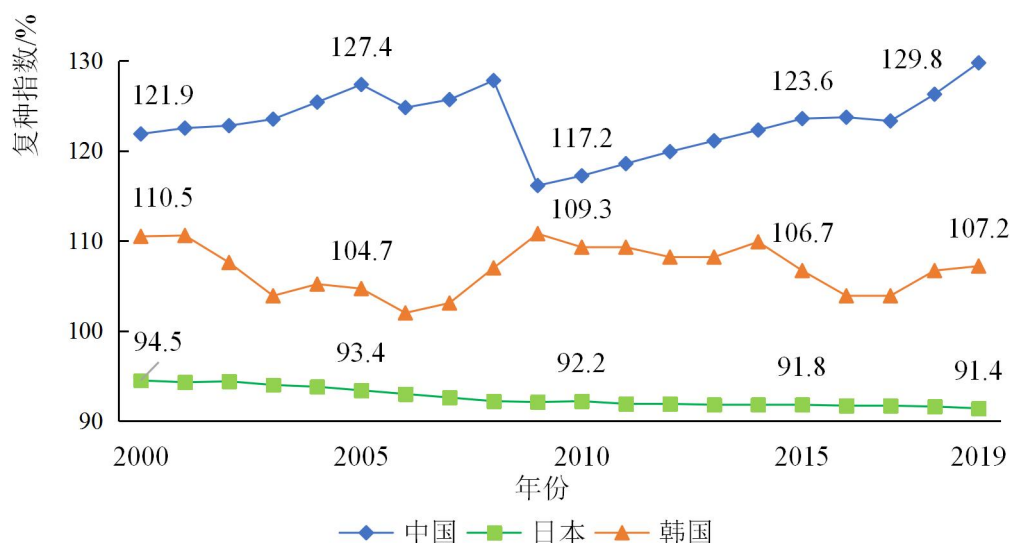


图 4 2000—2019 年中国、日本、韩国复种指数比较

（资料来源：中国数据来自《中国统计年鉴》《中国农村统计年鉴》《中国国土资源年鉴》；日本数据来自日本农林水产省；韩国数据来自韩国国家统计门户网站）

2 东亚小农生产格局下耕地撂荒问题的驱动因素

基于相似的农业资源禀赋条件，东亚代表性国家耕地撂荒问题的形成原因具有明显的共通之处。根本上而言，东亚小农生产格局下耕地撂荒问题的形成源于耕地利用纯收益下降所引发的耕地边际化。与此同时，青壮年农业劳动力向非农产业的转移又在诸多驱动因素中占据主导地位。当其他耕地利用方式无法给农户带来更高的纯收益时，撂荒便成为农户的理性选择。

2.1 根本因素：耕地利用纯收益下降

耕地撂荒并不是东亚小农生产格局下的独有现象，在世界范围内普遍存在。关于耕地撂荒内在机理的分析，从理论渊源上来自耕地边际化理论，该理论认为，耕地纯收益下降是耕地边际化的根本驱动因素。根据雷利·巴洛维提出的土地转换边际模型，在土地利用的集约边际上，生产者能取得最大纯收益；而在土地利用的无租边际上，土地产出只能恰好弥补土地投入成本^[14]。当某种土地利用方式能带来比其他利用方式更高的回报时，土地在这种方式下就实现了最佳利用^[15]。沿着该思路，Bethe 和 Bolsius 指出，耕地边际化是耕地纯收益自高向低变化的过程，涵盖了由耕地到永久性草地、由草地到林地等在内的各种转变^[16]。Baldock 等则将耕地边际化视作耕地在现存的土地利用和社会经济结构下不再具备产出能力的过程^[17]，通常是受到了社会、经济、政治和生态等因素的共同作用。刘成武和李秀彬进一步对广义上和狭义上的耕地边际化进行了区分：狭义上的耕地边际化是指耕地利用的集约边际降低至无租边际，此时经营者的纯收益处于小于或等于零的状态；广义上的耕地边际化则是指在当前利用方式下耕地利用的集约边际尚未降至无租边际，但低于其他利用方式下的集约边际，此时改变耕地利用方式能够提高耕地所带来的纯收益^[18]。基于耕地边际化的形成机理，只要是致使耕地利用纯收益下降的因素都能成为耕地撂荒的具体诱因，例如农资价格及雇工成本上涨、农产品消费需求变动、农业补贴减少、自然灾害增多等。

2.2 主导因素：青壮年农业劳动力向非农产业转移

在诸多因素中，青壮年农业劳动力向非农产业转移是东亚小农生产格局下耕地撂荒问题形成的主导因素。随着东亚国家工业化和城镇化的持续推进，小规模农业在收入方面的劣势逐渐显露出来，农业与非农产业之间的收入差距不断拉大。理性农户会根据市场工资水平配置家庭劳动力，由于青壮年劳动力的务农机会成本明显高于中老年劳动力，在农业经营规模没有明显扩大的条件下，他们会率先实现非农转移。从东亚国家的农业生产实际来看，农户家中负责管理和经营小块耕地的多是务农机会成本较低的中老年劳动力。因此，投入农业生产的劳动力数量和劳动力质量都不可避免地出现下降趋势，在一定程度上挤压了农业收益的提升空间。与此同时，不仅家庭劳动力是非同质的，农户持有的耕地往往也是非同质的。尤其是在耕地细碎化严重的山地丘陵地区，能够带来较高纯收益的优质地块和适宜机械作业的地块相对稀缺^[19]，在这种情形下，家中劳动力不足的农户会根据耕地等级设定农资和劳动力投入的优先顺序。尽管增加次优地块的投入也能带来农业纯收益增加，但这并不是农户关注的重点，纯收益小于或等于零的劣等地块则有较大可能成为撂荒的对象^[20]。

2.3 直接因素：其他耕地利用方式无法带来更高的纯收益

其他耕地利用方式无法带来更高的纯收益是东亚小农生产格局下耕地撂荒问题的直接驱动因素。事实上，撂荒只是耕地边际化的极端表现形式，而非耕地边际化的必然结果^[21]。近年来，中日韩三国均在努力推动耕地流转和农业生产性服务发展。如果不考虑耕地

非农化情形，农户还可以选择转出耕地或将耕地托管给专业的服务主体，从而规避撂荒。然而，这两种耕地利用方式并不总能带来更高的纯收益。首先，尽管耕地转出是农户在不对农业收成负责的情况下获得耕地收益的直接渠道，但如果当地的耕地流转市场并不活跃，农户也很难以合适的流转价格匹配到耕地转入方^[22]。其次，托管是农户在对农业收成负责的条件下实现规模经济效益的可行途径，但农户在搜寻渠道、协商价格和评估结果等环节需要付出一定的交易成本^[23]。与此同时，在完善的约束机制尚未形成的背景下，撂荒通常不会给农户造成直接经济损失，反而仍有较大概率凭借家中耕地继续享受原有的农业补贴^[24]。因此，当其他耕地利用方式无法带来更高的纯收益时，耕地边际化便演变为极端情形下的耕地撂荒。

3 日韩治理耕地撂荒问题的主要举措

有效遏制耕地撂荒不仅能够避免耕地实际利用规模收缩，还有助于提高耕地资源的可持续利用水平，从而为推动农业高质量发展和确保粮食安全提供坚实保障。日本 2013 年修订的《农地法》要求强化撂荒地摸底调查工作，及时引导撂荒地复耕复种；2020 年日本最新一轮《食品·农业·农村基本计划》更是提出战略性地推进撂荒地综合治理。韩国 2013 年修订的《农地法》大幅放宽了对代耕撂荒地的限制，允许归农归村人员成为撂荒地的指定代耕者。日本和韩国在治理耕地撂荒问题方面积累了相对丰富的经验，两国实施的确保农业接班人、建设耕地流转中介服务组织、实施土地改良等举措可供中国借鉴参考。

3.1 确保农业接班人

对于山地丘陵面积占国土面积比重较高的日本和韩国而言，一旦偏远村庄出现了农业劳动力大量流失的情况，紧随而来的便可能是大规模的耕地撂荒，制约了村庄可持续发展，降低了村庄吸引力，进而形成农业劳动力加速外流的恶性循环。为此，日本和韩国格外重视通过鼓励非农从业人员和城市居民参与农业经营来确保农业接班人。

日本政府自 20 世纪 90 年代便开始招募具备务农意愿和必要技能的城市居民组成支农服务队，前往人口过疏的村庄定居，为当地农业生产和农产品流通提供支持。2016 年，日本将主要支农队伍统合为“地域振兴协力队”，队员招募工作交由各地方政府负责，支农时长一般在 1~3 年。支农结束后队员若想在当地继续就业或创业，可获得最高达 100 万日元的资金支持，贷款方面则能享受在基准利率基础上降低 0.4% 的优惠利率。截至 2022 年，日本“地域振兴协力队”的规模已达 6447 人，其中近七成是二三十岁的年轻人，且支农结束后有超过六成的队员选择在当地定居，由此为提高当地耕地集约利用水平持续发挥积极作用^[25]。与此同时，日本政府还于 2014 年开始实施“认定新务农人员制度”，旨在激励更多的青壮年劳动力进入农业领域开展长期稳定经营。新务农人员需要向基层政府提交包含经营目标和经营手段等内容的 5 年务农计划，获得资质认定后即可享受 3 年的初期生产补贴和最长期限达 17 年的无息贷款。近年，日本每年有近 2 万名 50 岁以下的青壮年劳动力新进入农业领域^[26]。

韩国自 21 世纪初掀起归农归村热潮，韩国政府于 2009 年开始实施“归农归村综合对策”，希望引导更多的城市青年、退休人员定居农村和从事农业生产，切实壮大农业接班人队伍。归农归村过程被划分为三个阶段，包括关心阶段、实践阶段和定居阶段。在关心阶段，韩国政府重点为预备归农归村的人员提供信息咨询服务，积极支持各地开展农村体验活动，并每年举办归农归村博览会，以充分宣传农业农村的魅力；在实践阶段，韩国政府面向预备归农归村人员开展有关农村生活和农业生产的教育培训，并从耕地取得、农机购置、农业设施建设、住宅购置等方面给予融资支持和税收优惠，以帮助他们尽快适应新的工作和生活环境；在定居阶段，韩国政府鼓励做出归农归村决定的人员前往示范农场进行短期实习，专门组织农业技术教育培训，并重点支持青壮年开展农业经营，以有效提高归农归村人员的可持续发展能力^[27]。2015 年，韩国颁布《归农（渔）归村促进支持法》，进一步为落实归农归村政策提供法律保障。自 2016 年起，韩国每 5 年制定一个全国性的归农归村综合支持计划，设定在此期间归农归村的具体目标和政策方向。据韩国统计厅和农林畜产食品部发布的数据，2021 年从首尔移居至农村的人口数为 51.5 万人，其中 30 岁以下的归农归村人口占比高达 45.8%，可见韩国的归农归村政策确实起到了明显成效^[28]。

3.2 建设耕地流转中介服务组织

耕地转出是农户在不对农业收成负责的情况下获得耕地收益的直接渠道，倘若当地耕地流转顺畅，农户通常不会选择弃耕耕地。近年来，日本和韩国促进耕地流转最为重要的举措当属着力建设耕地流转中介服务组织。

2005 年，韩国修订《农地法》，授权韩国乡村社区公司（Korean Rural Community Corporation, KRCC）执行“耕地银行”功能。“耕地银行”会向潜在耕地转出方和转入方提供所需信息，当耕地所有者将耕地信托给“耕地银行”用作长期租赁时，有扩大经营规模意愿的农业生产者可以通过“耕地银行”取得耕地。2010 年，韩国又进一步实施“耕地购买与储备计划”，引导“耕地银行”从退休农民和离农者手中长期租赁或购买耕地，作为耕地后备资源，以备将来推进农业规模经营之需。

日本于 2013 年颁布《关于推进耕地中间管理事业的法律》，在都道府县层面设立耕地中间管理机构。与韩国的“耕地银行”类似，日本的耕地中间管理机构并非被动地等待潜在耕地转入方到来，而是会基于所拥有的耕地中间管理权，相对灵活地搜寻耕地转入方和协商耕地流转合同，积极推动耕地资源向具有务农能力和热情的农业生产者集中。截至 2023 年 4 月，日本耕地中间管理机构累计转入耕地 38.0 万公顷，转出耕地 37.6 万公顷，在加快耕地流转和防范耕地撂荒方面起到了积极作用^[29]。

3.3 实施土地改良

耕地细碎化是东亚小农生产格局的一大重要特征。农户家中面积本就不大的耕地零散分布在各处，降低了农机作业效率，抬高了农业生产成本，位置偏远和质量不高的地块往往会最先遭到弃耕。日本和韩国山地丘陵面积占比大，耕地细碎化现象尤其普遍，因而两

国在农业现代化建设时期对土地改良给予了高度重视。

1949年,日本颁布《土地改良法》,详细规定了土地改良工作的开展流程,此后依据农业发展形势不断调整和优化,迄今日本已对该法进行17次修订^[30]。除中央政府和地方政府承担的土地改良项目外,日本大量土地改良项目由土地改良区负责实施。15名以上的农民在得到计划改良区超过2/3农民的同意后,可向都道府县知事提交改良区设立申请,深度参与改良项目的前期规划和后续管理维护,同时只需负担很低比例的改良费用。通过平整土地、合并地块、改良土壤和完善基础设施建设等一系列操作,耕地质量和宜机化程度得到明显提升,由此避免耕地边际化朝耕地撂荒的方向演变。据日本农林水产省调查,实施了土地改良的地区荒废耕地比例仅为0.2%,大幅低于全国平均水平^[31]。

韩国于1961年制定了《土地改良法》,成立土地改良协会和土地改良协会联合会,把土地改良的重心放在农田基础设施建设上。此后,韩国不断加大土地改良资金的投入,如今土地改良工作已成为韩国农业规模经营和环境友好型农业发展的重要抓手。

4 中国治理耕地撂荒问题的现实路径

为建立健全完善的耕地撂荒长效治理机制,中国可以结合日韩有益经验探索符合自身实际的耕地撂荒治理路径,用足用好相对有限的耕地资源。具体而言,从破解“谁来种地”“如何种好地”“有没有好地种”难题的角度出发,培育新乡贤和新型农业经营主体,推广农业生产托管,加强高标准农田建设。

4.1 培育新乡贤和新型农业经营主体

在农村青壮年劳动力持续流失的背景下,为确保耕地经营后继有人,应当将新乡贤和新型农业经营主体培育成为撂荒地整治的主力军。新乡贤发根于农村,天然具有土地情结,投身撂荒地复耕复种的意愿相对强烈,倾向于凭借自身的经济资源和知识才能进行农业创业,并能通过自身的声誉和威望带动周边农民共同参与撂荒地整治。新型农业经营主体具备较强的农业经营能力,参与撂荒地整治能够更好地满足其生产用地需求,助力适度规模经营,并在此过程中带动小农户增产增收。参考日本和韩国确保农业接班人的经验,可以从以下三个方面加大对新乡贤和新型农业经营主体的扶持力度。

一是出台支持新乡贤和新型农业经营主体发展的系统性政策。日本针对“地域振兴协力队”和新务农人员持续开展农业经营进行了科学的顶层规划,韩国则依据归农归村的不同阶段形成了完整的政策支持体系。为充分发挥新乡贤和新型农业经营主体在盘活乡村土地资源中的应有作用,中国需持续加强新乡贤返乡创业和新型农业经营主体发展适度规模经营的政策支持体系建设。

二是运用农业补贴调动新乡贤和新型农业经营主体提高耕地集约利用水平的积极性。考虑到农业经营和创业初期存在较高的自然风险和市场风险,日本和韩国十分重视对新进入农业领域的人员提供初期资金支持。为有效激发新乡贤和新型农业经营主体参与撂荒地整治的内生动力,应基于“谁种地、补贴谁”“谁多种、谁多得”原则,综合运用耕地地

力保护补贴、实际种粮农民一次性补贴、农机购置与应用补贴等政策，全力支持撂荒地复耕复种。

三是依托耕地流转中介组织提高耕地资源配置效率。近年来，日本和韩国努力通过建设耕地流转中介服务组织，推动耕地资源由退休农民和离农者向具备较强务农意愿和能力的生产者集中。当前中国各地也出现了一批耕地流转中介服务组织，但整体而言服务规模小、项目少，能够有效发挥中介服务功能的不多。为此，中国可以合理借鉴日本和韩国的有益经验，出台相应的法律法规，厘清中介服务组织的定位和功能，加强中介服务信息化建设，引导有撂荒风险的耕地经营权流向新乡贤和新型农业经营主体。

4.2 推广农业生产托管

推广农业生产托管有望成为中国治理耕地撂荒问题的重要举措和有力抓手。农业生产托管服务主体托管耕地后，能够实行集中连片机械作业，使高昂的农机购置成本得到有效分摊，由此为农户获取服务经济效益创造条件。如果农户能够通过农业生产托管获得更高的耕地纯收益，便没有弃耕耕地的必要。日本和韩国农业生产托管起步较早，但一直没有大规模发展起来，托管服务基本局限于村庄内部或相邻的几个村庄。而与此同时，近年来农业生产托管在中国呈现蓬勃发展之势。截至2020年底，中国农业生产托管服务面积已超16亿亩次^[32]。中国推进大规模农业生产托管更为顺利，村庄外部服务主体参与农业生产托管的情况颇为常见。主要原因在于，中国农户户均农机保有量相较日韩明显更低，务农能力不足的家庭有强烈的农机服务购买需求，而早年中国又凭借劳动力价格优势形成了一支庞大而专业的农机服务供给主体队伍，具备良好的农业生产托管基础。当然，未来中国进一步推广农业生产托管也面临着如何降低交易成本的问题。为此，中国需有效推动各地农机服务资源的有机整合和优势互补，因地制宜探索“全程机械化+综合农事”服务模式，提高农业生产托管的发展实效，助力农户增产增收。

4.3 加强高标准农田建设

当前，中国正积极推进高标准农田建设，这是一项强化耕地保护利用、提升耕地地力水平的基础性工程。为实现高标准农田规模和质量齐头并进，有效防止耕地撂荒问题的蔓延，中国可以吸收借鉴日韩实施土地改良的有益经验，切实加强高标准农田建设，尽可能地将因生产条件不利而产生的撂荒地纳入高标准农田建设范围。首先，高标准农田建设工作的落实离不开完善的法律保障。日韩针对土地改良制定了专门的法律，近年来中国加快了《耕地保护法》的立法进程，未来还应进一步推动高标准农田建设措施法制化，提高高标准农田建设投入标准，明确各级政府和相关职能部门的权责分工。其次，高标准农田建设的稳步开展需要政府持续的财政投入和社会力量共同参与。由于土地改良具有较强的公益属性，日韩政府给予了土地改良工作充足的资金支持，同时也注重引导农户以合作方式广泛参与土地改良工作。中国一方面要有效发挥财政资金的引导作用，创新高标准农田建设多元投入机制；另一方面要充分调动社会力量参与高标准农田建设的前期规划和后续管

理维护,将高标准农田建设和撂荒地治理有机结合起来。

参考文献

- [1]胡霞,周旭海.日本防治耕地撂荒的现实困境与政策布局[J].亚太经济,2022(1):59-69.
- [2]ITO J,NISHIKORI M,TOYOSHI M,et al.The contribution of land exchange institutions and markets in countering farmland abandonment in Japan[J].Land use policy,2016,57:582-593.
- [3]BAEK Seungjoo,YOON Heeyeun,HAHM Yeankyung.Assessment of spatial interactions in farmland abandonment:a case study of Gwangyang city,Jeollanam-do province,South Korea[J].Habitat International,2022,129:102670.
- [4]LEE Jimin,OH Yun-Gyeong,YOO Seung-Hwan,et al.Vulnerability assessment of rural aging community for abandoned farmlands in South Korea[J].Land use policy,2021,108:105544.
- [5]宫嶋博史,朱玫.东亚小农社会的形成[J].开放时代,2018(4):74-89,7.
- [6]罗浩轩.现代化进程中的农业转型:东亚主要经济体的共同特征及政策启示[J].世界农业,2023(4):24-35.
- [7]王文龙.农业现代化东亚模式对当前中国农业改革的启示[J].经济学家,2015(9):70-77.
- [8]日本農林水産省.耕地及び作付面積統計[EB/OL].(2022-10-28)[2024-03-10].<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/sakumotu/menseki/>.
- [9]LI Tingting,WANG Yanfei,LIU Changquan,et al.Research on identification of multiple cropping index of farmland and regional optimization scheme in China based on ndvi data[J].Land(Basel),2021,10(8):861.
- [10]蔡禾,王帅之,顾然.粮食安全视野下农民耕作行为研究[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2021,51(6):52-64.
- [11]谢玲红,张琛,郭军.“无人种地”问题再辨析[J].中州学刊,2022(7):44-52.
- [12]李广泳,姜广辉,张永红,等.我国耕地撂荒机理及盘活对策研究[J].中国国土资源经济,2021,34(2):36-41.
- [13]李婷婷,刘长全.中国耕地撂荒现状、原因及治理策略[M]//魏后凯,王贵荣.农村绿皮书:中国农村经济形势分析与预测(2022~2023).北京:社会科学文献出版社,2023.
- [14]雷利·巴洛维.土地资源经济学:不动产经济学[M].谷树忠,等,译.北京:北京农业大学出版社,1989.
- [15]王兴杰,谷树忠,张新华,等.耕地收益转换边际的理论与实证分析:基于山东省农户调查数据[J].中国农村经济,2011(4):38-45.
- [16]BETHE F,BOLSIUS E C A.Marginalisation of agricultural land in the Netherlands,Denmark and Germany[R].The Hague: National Spatial Planning Agency,1995.
- [17]BALDOCK D,BEAUFOY G,BROUWER F,et al.Farming at the margins:abandonment of

- redeployment of agricultural land in Europe[R].London/The Hague:Institute for European Environmental Policy/Agricultural Economics Research Institute,1996.
- [18]刘成武,李秀彬.农地边际化的表现特征及其诊断标准[J].地理科学进展,2005(2):106-113.
- [19]敬定乾,王孝德,王亚林,等.山区撂荒耕地生态产品价值实现路径探索[J].中国国土资源经济,2023,36(1):53-59.
- [20]YAN Jianzhong ,YANG Ziyang ,LI Zanhong,et al.Drivers of cropland abandonment in mountainous areas:a household decision model on farming scale in southwest China[J].Land use policy,2016,57:459-469.
- [21]定光平,刘成武,黄利民.惠农政策下丘陵山区农地边际化的理论分析与实证:以湖北省通城县为例[J].地理研究,2009,28(1):109-117.
- [22]Deininger Klaus,Jin Songqing.The potential of land rental markets in the process of economic development:evidence from China[J].Journal of Development Economics,2004,78(1):241-270.
- [23]蔡昉,王美艳.从穷人经济到规模经济:发展阶段变化对中国农业提出的挑战[J].经济研究,2016,51(5):14-26.
- [24]周旭海,胡霞,罗崇佳.非农就业对耕地撂荒的影响:基于 CHFS 数据的实证分析[J].调研世界,2022(2):12-20.
- [25]日本総務省.地域おこし協力隊全国サミット[EB/OL].(2024-02-20)[2024-03-05].<https://www.chiikiokoshitai.jp/>.
- [26]日本農林水産省.新規就農の促進[EB/OL].(2024-02-06)[2024-03-05].https://www.maff.go.jp/j/new_farmer/index.html.
- [27]黄在顕,朴文浩,深川博史.韓国の帰農・帰村支援政策について[J].韓国経済研究,2013,12:21-35.
- [28]KBS World.帰農、帰村[EB/OL].(2022-07-06)[2024-03-05].http://world.kbs.co.kr/service/contents_view.htm?lang=j&board_seq=425488.
- [29]日本農林水産省.農地中間管理機構の実績等に関する資料(令和4年度版)[EB/OL].(2023-06-02)[2024-03-10].<https://www.maff.go.jp/j/keiei/koukai/kikou/attach/pdf/nouchibank29.pdf>.
- [30]日本農林水産省.土地改良法改正の沿革[EB/OL].(2022-06-02)[2024-03-10].<https://www.maff.go.jp/j/nousin/kikaku/attach/pdf/lowoflandimprovement-16.pdf>.
- [31]日本農林水産省.荒廃農地の発生防止・解消等[EB/OL].[2020-03-31][2024-03-10].<https://www.maff.go.jp/j/nousin/tikei/houkiti/>.
- [32]徐向梅.扎实推进农民农村共同富裕[N].经济日报,2022-06-08(11).