袁明宝. 粮食安全背景下撂荒地治理与村社集体经营秩序重构［J］. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（3）：60-68.
YUAN Mingbao. Governance of abandoned land and restructuring of collective agricultural management order from the perspective of food security［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2025，24（3）：60-68.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2025.03.006

粮食安全背景下撂荒地治理与村社集体经营秩序重构

袁明宝
（西南大学 乡村振兴战略研究院，重庆 北碚 400715）

摘 要：当前全国上下高度重视耕地保护和粮食安全。国家投入大量财政资源用于撂荒地治理，目标是实现撂荒地恢复耕种并能产出粮食。中西部山区农村劳动力进入农业的比重不断下降，老人农业、留守农业解体以及土地自发流转秩序解体，带来“无人种地”难题，需要村社集体介入重构农业经营秩序。村社集体基于土地所有权主体角色，借助农业生产条件改善、适度规模经营以及生产成本内部化，具备了经营农业的相对优势，成为保障国家粮食安全的重要路径。村社集体介入到农业经营，既实现土地所有权与经营权的统一，又有利于村社集体统筹功能的发挥。在解决好公共品供给、提高机械化水平后，村社集体具备重新吸纳小农户进入农业经营体系的条件。

关键词：村社集体；农业经营；撂荒地治理；粮食安全
中图分类号：F323 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2025）03-0060-09

一、问题提出与文献综述

2024年中央一号文件提出，确保国家粮食安全是今后一个时期“三农”工作的底线，通过建构以小农户为基础、新型农业经营主体为重点、社会化服务为支撑，加快打造适应现代农业发展的高素质生产经营队伍，解决“谁来种地”的问题。当前国家高度重视耕地保护和粮食安全，强调要把饭碗牢牢端在自己手中。虽然从上到下各级政府部门都重视粮食安全工作，但在中西部丘陵山区地带，因为存在着“地不好种”以及“种了不划算”等客观现实，始终存在着结构性撂荒[1]，成为影响耕地保护和粮食安全的重要问题。尤其是伴随城镇化进程加快，农业劳动力转移进入城市，留守群体难以应对自然条件较差的农业生产活动，再加上农业生产收益低，丘陵山区普遍出现单个农户撂荒以及由此引发的“连带性”撂荒现象。在土地撂荒和保障粮食安全背景下，寻找合适的农业经营主体，实现粮食生产的最大化产出，解决“谁来种地”成为一个现实和理论命题。

家庭联产承包责任制改革确立了农村一家一户的小农经营模式，以家庭为单位的小农生产是我国当前农业经营的主导形式，正如习近平总书记所说：“‘大国小农’是我国的基本国情农情，小规模家庭经营是农业的本源性制度。人均一亩三分地，户均不过十亩田的小农生产方式，是我国农业发展需要长期面对的现实。”所以，大部分中国农村的农业经营主体仍然是以小农为主体，小农户也是保障国家粮食安全的重要基础。在当前城镇化和工业化背景下，农村青壮年劳动力在城市获得稳定就业并在城市立足，留守在农村的劳动力呈现出老龄化、空心化特点，留守农村的中老年群体成为农业生产的主力军，这也构成了当前中国“大国小农”的底色。

收稿日期：2025-01-13 **修回日期：**2025-02-19
基金项目：国家社会科学基金一般项目“共同富裕背景下农村集体经济高质量发展路径研究”（22BKS172）；西南大学创新研究2035先导计划“乡村振兴中国道路行动计划”（SWUPilotPlan028）
作者简介：袁明宝，研究方向：乡村治理与农村发展。

关于“谁来种地”以及土地撂荒后农业经营主体选择路径的讨论，一直是学界和政界关注的重点话题，讨论的核心是依靠哪个经营主体来实现农业产出的最大化收益。整体来说，既有研究主要有三种探索路径。第一是保持小农经营秩序[2]，包括老人农业、留守农业和中坚农民等形式[3-6]。老人农业、留守农业主要是耕种人均一亩三分、户均不足十亩的自有土地面积，中坚农民群体的形成是因为村庄内部农民家庭的分化，一部分农民外出打工、进城买房，土地自发流转给在村人员，形成适度规模种植面积。第二是追求土地规模流转、发展大户的市场化和组织化规模经营[7]，通过加快土地流转发展各类新型农业经营主体来推进农业现代化，如家庭农场、农民专业合作社和农业企业等。早期学界关注的重点是政府主导推动规模土地流转，大户主要是进入经济作物种植领域，随着国家重视粮食安全，地方政府也通过招商引资引进资本耕种粮食，但主要是获取政府种粮补贴。第三是小农户与现代农业有机衔接，重点不是推动大规模土地流转，而是以农业社会化服务的形式解决小规模家庭经营的生产困难[8]，如土地托管[9-10]、联耕联种[11]以及村社集体统筹[12-14]等。在以上三种经营主体选择上，追求小农户与现代农业有机衔接成为近年来最主要的关注方向。

当前学界关于小农户与现代农业有机衔接的讨论起点是分散化经营的小农生产面临着土地细碎化以及小规模家庭生产与社会化大生产间的张力[8]，在这个前提下去探讨如何发挥政府、市场主体以及村社集体的农业社会化服务优势[15]，弥补小农户农业生产经营的规模劣势。这种讨论比之前单纯追求大规模土地流转的主张更有利于保障小农户利益。对小农户与现代农业有机衔接的探讨又可以分为两种思路。一是发挥新型农业经营主体对小农户的带动作用。新型农业经营主体对小农户的带动主要依靠其自身资金、技术和市场等要素优势，带动小农户经营，其不只是直接从事土地规模经营，更要通过提供规模服务实现对小农户的带动，如联耕联种、土地托管、农业共营等模式[16]。二是发挥村社集体统筹作用，实现以村集体为基础的农业组织化[12]。不同于政府和市场主导的农业社会化服务体系，村社集体依靠农村基本经营制度和土地集体所有制优势，为小农户统筹公共品供给、外部组织等关键环节[17]，并能确保小农户农业利益完整和经营自主权，使村集体经济组织与小农户之间建立起有机利益联结。

已有关于村社集体统筹小农户与现代农业的研究弥补政府和市场主导的农业社会化服务体系建设思路，能够充分发挥出村社集体经济组织的制度优势、组织优势和社会优势。但村社集体主导的农业社会化服务还存在一定不足。首先，村集体能够作为主体参与到小农户组织化过程中，前提是存在农户分散经营的情况，而且通过经营经济作物或者在平原地区耕种适度规模粮食作物，小农户能够获得一定收益。但对于广大中西部丘陵山区农村而言，其面临的现实则是小农户直接放弃耕地、土地撂荒，在这种情况下对村集体如何发挥统筹功能，实现小农户与现代农业有机衔接的讨论还很少。其次，已有对村社集体统筹小农户的研究，主要讨论的是产业结构调整下经济作物种植和特色产业发展，经济作物收益高，小农户有对村社集体统筹的强烈需求，利益协调的空间大，农户积极性自然也高。村社集体统一为农户提供新品种、新设备、新技术，还解决资金难题和市场销售难题，自然受到欢迎。而且，经济作物种植农户间的合作也有助于提高小农户经济作物的经营效率[13]，小农户对于实现农业组织化具有强烈的内在需求。但是对于耕种粮食作物的农户来说，并不存在这些客观条件，粮食作物种植收益低，需要的新技术、新品种也少，资金和市场销售也不成问题，在这种背景下如何解决小农户的组织化问题，讨论的也不多。

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。以川东河镇村集体耕种撂荒地行为为例，分析西南山区土地撂荒背景下村社集体参与农业经营秩序重构的过程与机制，探讨丘陵山区保障粮食安全的合适路径。河镇位于山宁县西南端，距县城25公里，距成都135公里。河镇共有46个行政村，2个居委会，450个农业合作社，有17 843户，其中农业户17 434户，农业人口64 188人，总人口73 030人。总耕地面积3173.87公顷（47 608

亩），其中水田1168.20公顷（17 523亩），旱地2005.67公顷（30 085亩）。

二、撂荒地治理与土地经营选择

当前国家重视耕地保护和粮食安全，撂荒地成为重要的治理对象[18]，不进行撂荒地治理难以达到耕地保护和粮食安全的目标。现在的撂荒地治理主要是政府主导推动，通过政策资金支持重新整治，把荒地整治成相对集中连片、交通水源便捷、方便耕种的良田。撂荒地整治可以依靠政府资金和行政动员完成，但仍然面临着撂荒地整治之后的耕种问题，撂荒地整治出来只是增加耕地面积，但如何保障土地能够得到有效耕种，却是农业经营主体选择和经营秩序建构的问题。

河镇所在的山宁县属于浅丘地区，共有约2.67万公顷（40多万亩）耕地，是全国重要的粮油基地和生猪调出基地。虽然是浅丘，但近二十年来山宁县也有很多耕地陆续撂荒，河镇方村一共有耕地约113.33公顷（1700多亩），撂荒面积达到了八九百亩，其他村庄的撂荒比例也占到了三分之一左右。随着国家开始重视粮食安全，保持1.2亿公顷（18亿亩）耕地红线也成为最大的政治任务。山宁县因为是国家重点粮油基地，也面临着恢复耕地面积的任务，从2021年开始全县就下达撂荒地整治面积的任务，河镇每个村也都要完成一定面积的开荒任务。方村因为撂荒面积大，2022年完成开荒17.47公顷（262亩），2023年开荒7.33公顷（110亩），2024年1月正在开荒13.33公顷（200亩），加起来一共开荒近40公顷（600亩）。在前几年，山宁县还有对土地开荒的资金补贴，每开荒1公顷旱地补贴4800元，开荒1公顷水田补贴3600元，但这个项目已经结束，近两年的土地开荒费用基本上由村集体承担。山宁县财政有一笔资金专门用于村集体的办公经费和维护费用，每个村庄每年有16万元，所以很多村庄的土地开荒费都是暂时用这笔钱垫付，有的村庄因为费用不足，就造成村集体新增债务。除了开荒支出大，开荒之后的耕种更是一个大问题，因为土地整治出来之后，仍然面临着无人耕种的窘境，所以山宁县农村就普遍出现村社集体参与农业经营的情况。

村社集体耕种撂荒地，一方面是上级政府的考核要求，撂荒地整治不仅仅是把荒地上的杂草除掉、土壤深翻，还要把开荒出来的土地种上庄稼；另一方面，集体种地也是为了收回土地开荒的成本，如果只是把土地整治出来，村集体垫付的资金则永远无法收回。在这种情况下，本地村民无人耕种，外来资本也不会到丘陵山区流转土地种地，而且当地政府也没有足够的财政资金对大户进行补贴，所以就只能由村集体兜底种地。村社集体耕种土地，不同于集体统筹的农业社会化服务，后者主要是提供农业生产服务，前者则是全程介入农业生产管理各个环节。村集体成为一个扩大的农户家庭，旋耕、播种、管理、收割、销售等都由村集体负责，中间环节可以雇请人工，投入资金由政府补贴资金和村集体资金负责，收入也归村集体。村干部在其中承担具体的管理者角色，根据劳动投入情况获得一定补贴。

案例1：河镇五角村一共有3300多人，约186.67公顷（2800多亩）土地。2022年撂荒地整治出来约13.33公顷（200多亩），由村集体耕种。村集体借助中央财政补助资金150万元，购置旋耕机、收割机。村集体主要种植两季粮食，基本上种两季能赚一季。集体种植油菜1公顷地产量2025公斤，村民个人种植产量是2250公斤左右，集体种植大豆产量1650公斤，村民种植产量1800公斤，集体种地的产量略低于农户。2023年五角村又开荒约6.67公顷（100多亩），仍由村集体耕种，主要种植水稻，投入与产出基本能够持平。

案例2：方村一共1800多人，113.33公顷（1700亩）土地。2022年开荒17.47公顷（262亩），开出来先是找了两个本地村民种植高粱，但两个人种了一年都没赚到钱，集体就只能重新收回自己耕种。村集体也借助中央财政补助资金购置旋耕机、拖拉机、无人机和收割机等机械，花了30多万元。2023年又开荒7.33公顷（110亩），花费30多万元，一共使用70多万元，还剩下20多万元用于后期管护。村集体一共耕种了约33.33公顷（500多亩）土地，主要种植玉米、大豆、油菜、红薯等作物。

三、农业经营秩序变迁与村社集体土地经营

村社集体参与到农业生产经营过程，不同于

平原地区村集体土地流转或者土地托管行为。平原农村土地平坦，土地产出高，通过土地流转经营适度规模面积土地或者提供土地全托管、半托管服务，能够产生一定的经济收益，这是村集体参与土地市场的主动选择。川东河镇村集体经营土地则是被动选择，因为开荒出来的土地无人耕种，但上级政府又有考核任务，村集体就只能被动参与进来。村集体经营土地主要与人地关系变迁、老人农业解体、自发流转秩序解体有关。

（一）人地关系变迁导致农村劳动力进入农业的比重不断下降

山宁县是浅丘地区，农业生产条件比大部分山区要好很多，除了河流两边的平坦土地，山丘上的耕作条件也比山区条件好，如方村海拔最高的撂荒地是460米，土地坡度有十几度左右，这比西南山区三四十度的坡度条件要好很多。但当前河镇在耕种的土地大部分都是一台土、二台土，就是那些交通相对便利、水源条件好的地块，大部分二台土以上的土地都陆续撂荒。一方面是山区丘陵水源条件差，基本上都是望天吃饭，交通条件不好的山地最先被撂荒。另一方面，山区丘陵土地主要是以旱地为主，水田较少，旱地种植红薯、玉米等粮食作物，收益更低。河镇总耕地面积3173.87公顷（47 608亩），其中水田1168.20公顷（17 523亩），旱地2005.67公顷（30 085亩），大部分土地都是种植玉米大豆、油菜等作物。随着人口大量外流，从事农业生产的劳动力仅剩下体弱多病的老年人，而由于丘陵山区耕种条件差、水源不好，就出现土地大量撂荒现象。河镇垭口村4社，一共50多户、130多人，有20多公顷（300多亩）土地，但现在只有十多户在家，而且都是七十岁左右的老年人。

（二）老人农业、留守农业解体

当前中国大部分农村都形成以代际分工为基础的半工半耕家庭生计模式[19]，即农户家庭中青年夫妻外出打工，老年人留守在家务农，形成务工收入与务农收入的结合，实现家庭再生产的最大保障。老人农业即是指老年人只要身体健康就能耕种自有土地实现自给自足，同时产出的粮食、蔬菜以及老年人喂养的牲畜还能供应支持在城里务工的年轻人，减轻他们在城市的生活开支。老人农业的前提是留守在家的老人身体条件好，农业生产耕种条件好，如机耕道、水源便利，农业机械化程度高，这样就可以大大减轻老人农业的劳动强度。江汉平原、黄淮海平原等很多农村都是维持着老人农业种植结构，因为机械化水平高，很多老年人都可以耕种十几二十亩土地。但对于山宁县这种丘陵山区，老人农业却陆续解体。一方面，山地丘陵对农业生产耕作的影响。丘陵正好处于平原和山区的中间地带，虽然没有山区条件那么恶劣，但在农业生产上依然面临着客观约束，如丘陵地区耕种条件有限，机耕道、水利等基础设施建设不足，难以支撑老人种地。另一方面，山地丘陵种植结构对老人种地积极性的影响。山地丘陵只能种植旱作粮食作物，土地产出收益更低，如河镇旱地大部分都是种植玉米和油菜，玉米产量在1公顷6000公斤左右，近几年玉米的市场价格又不高，很多老人就只种植门口周边的平整土地，偏远一点的土地就撂荒了。

（三）土地自发流转秩序解体，村庄缺少中坚农民群体

对于中西部很多农村来说，随着大量劳动力外出打工，留守在家的青壮年劳动力通过耕种中等规模土地和经营其他副业，也能获得跟外出打工相近的收入，便成为村庄社会的中农群体。他们的社会关系、利益关系都在村庄，有动力和积极性去流转土地，通过土地经营和副业维持和完成家庭再生产[20]。但在河镇农村，小农户耕种的最大土地面积只有十多亩，而且土地细碎分散，经营主体也是少数老年人。所以，村庄社会没有产生中坚农民群体的条件。一方面，丘陵地区耕种条件差，地块分散，水源不好，流转土地后的种植成本高。另一方面，种植旱作粮食作物的收益低，不仅把老人农业排斥出去，也让中农群体望而却步。村庄社会难以生产出中坚农民群体，就无法实现自发流转，随着村庄留守老人身体条件变差，农村中的差地优先撂荒，进而是好地被撂荒。

在当前城镇化背景下，农村劳动力外流是全国普遍性的现象，随之而来也会出现土地撂荒现象。而对于中西部山区农村而言，农村劳动力外流再加之丘陵山区耕种条件差，村庄社会也难以

产生老人农业和中坚农民生产结构，土地撂荒现象就会更加严重。一方面是土地撂荒面积增加，另一方面是土地开荒出来后无人耕种。在这种结构下，村集体就只能被动卷入到农业生产过程中。

四、村社集体经营土地的优势与动力

老人农业解体、自发流转秩序解体，导致丘陵山区出现大面积土地撂荒，在政府政治压力下，村集体成为经营土地的最后兜底者。在脱贫攻坚时期，有大量村集体经济组织依靠政府项目资金流转土地、发展特色产业，主要是种植各种经济作物、进行产业经营。而在山宁县，当村集体获得适度规模土地经营权后，仍然以耕种最传统的粮食作物为主。一方面是因为当前自上而下对耕地红线、粮食安全的强调，山宁县作为重点粮油产区，每年下达4万多公顷（60多万亩）复种面积、21万吨粮食产量任务，所以撂荒地整治出来后肯定要优先用于粮食种植。另一方面，政府财政资金有限，难以支持村集体发展特色产业，只能种植粮食作物。

村社集体耕种土地，不同于之前中西部农村地区借助政府项目资金经营产业和经营村庄的逻辑[21]，后者是因为有政府项目支持且有考核要求，村集体要通过发展特色产业打造亮点，所以就要支付租金流转村民耕种的好地，形成集中连片的产业示范带，资金投入大、产出收益低，主要是政绩打造逻辑。集体耕种粮食作物已经不具有政绩打造的资金和政策支持，更不是为了打造亮点，关键是要把粮食作物种好管好，收益产出可以支付种地的成本开支。所以，村社集体的经营面积都是撂荒地整治之后的适度规模，相当于一个家庭农场的经营规模。

（一）适度规模种植使得村集体能够获得比较收益

村集体种地不是因为外部有丰裕的项目资金，主要是因为地方政府行政考核压力而必须耕种。但因为村集体在撂荒地整治过程中都实现小块变大块，把原先细碎分散的撂荒地整治为相对集中连片的土地，集体在耕种时就更有利于机械化操作。而且，适度规模经营使得村集体也能应付农业生产管理事务，在投入一定时间精力的情况下，可以保障粮食作物能够获得平均产出水平。

（二）农业生产成本内部化为村集体种地提供便利

村集体在种地过程中虽然要支付开荒费用、雇人打药管理等费用，但在其他方面的成本大大降低。首先，集体耕种的土地都是之前常年撂荒土地，集体开荒出来种植就不用为农户支付租金，“不跟撂荒土地的村民要钱就不错了”。其次，耕种适度规模面积土地的村集体大都有借助中央项目资金购买的各种农业机械。村集体拥有各种机械就大大降低了农业种植成本，如旋耕、打药、收割都不用再额外支付费用雇请机械，大部分都是由本村村干部驾驶农机，主要花费就是油钱，也不用支付人工费。再次，政府提供种子、肥料等生产要素，也同样降低了集体种地的成本，让集体借助自有费用进行种地成为可能。再加上撂荒地整治已经把道路水利等农业基础设施建好，村集体经营土地主要是请人打药、施肥，人工开支成为最主要的种植成本。

（三）农业生产条件改善，提高集体种地的机械化水平

当前集体耕种的土地都是经过集中整治过的，打破了之前小块土地的界线，实现了小块变大块，每块土地面积大都在两三亩左右，而且还要进行土地调形和平整，使机械化生产具备了条件。同时还要完善农业生产基础设施，要建好配套的机耕道和水利设施，不仅能让旋耕机、收割机进田，还能把粮食拉得出来。

以上主要讲的是村集体作为农业生产主体能够参与到粮食作物种植的客观便利条件，整体上降低了集体种地的成本。集体种地并不完全是地方政府的项目资金支持，因此集体种地与之前产业发展的逻辑不同。集体种地是依靠村集体自有资金或争取政府有限资金去经营农业，就要考虑种地的投入—产出，如果种地成本很高，产出收益又很低，集体种地就很难持续。所以，撂荒地整治过程中的小块变大块、基础设施配套建设以及集体自有农机、政府种子农药化肥补贴等，这些都大大降低了集体种地的生产成本。另外，适度规模经营面积也让村干部能够应付得来粮食种

植和管理，最后可以实现大致上的投入产出平衡。

村集体在老人农业退出、外部政治任务压力和成本内部化条件下经营土地，整体上成为一个集体化的“中农”，能够把开出来的荒地耕种好，并能实现不低的粮食产量和投入产出的大致平衡。集体种地不同于中农、小农经营的地方在于后两者都还是以获取最大收益为目标。小农基本上依靠种植自有土地实现自给自足、完成半耕环节，实现家庭生计再生产。中坚农民则依靠耕种中等面积土地实现农业生产收益最大化，获取与外出打工相近的收入，以此支撑家庭再生产任务的完成，如依靠农业收入建房、买房以及为子女完成结婚等人生任务。山区丘陵地带的村集体种地，很难实现农业规模收益，这在平原地区是可能的，如华北平原农村通过种植适度规模土地，可以获得亩均五六百元的纯收入，如果耕种100亩土地，就可以获得五六万元收入。而村集体在丘陵山区种植旱作粮食作物，能够保持投入产出持平就是很好的结果。

因此，村集体种地最大的收益在于保持开荒地能够得到有效种植，进而产出平均水平的粮食，这就是对国家粮食安全战略的最大贡献。同时，集体种地也是当前及未来一段时间人口外流后“谁来种地”的有益探索。对于那些老人农业没有退出，村庄内部有自发流转秩序并能生产出中坚农民群体的农村地区，随着城镇化水平提高和农村劳动力外流，农村土地就可以交给中坚农民，他们通过耕种进城农户的土地，不仅实现土地集中连片，更能获得适度规模收益。但对于像山宁县这样的丘陵山区，老人农业退出，土地自发流转秩序也已经解体，集体种地就成为一种合适的选择。

五、村社集体经营秩序重构的内在逻辑

村社集体是土地集体所有的具体承载者，拥有对集体土地的所有权，在面临土地撂荒、无人耕种的情况下，村社集体扮演着土地经营的兜底者身份。西南山区农业产出低，耕作不方便，老人农业和中农退出，村社集体也难以发展农业社会化服务。在这种背景下，就出现了国家高度重视粮食安全与撂荒地无人耕种的张力，就需要探索新的经营形式，解决土地撂荒和无人种地困境，而村社集体参与到粮食作物生产管理环节正是农业经营秩序重构的过程。

（一）村集体种地实现保障粮食安全政治任务与村集体收回经营成本经济逻辑的有机结合

在当前国家高度重视粮食安全背景下，丘陵山区出现的土地撂荒成为政府治理的重要领域。村集体以集体土地所有者的身份参与到农业生产环节，并不是出于主动赚取经济收益的理性选择，更多的是要承担国家粮食安全的政治责任以及完成地方政府粮食种植的行政考核任务，在这一“压力型体制下”，村社集体成为国家粮食安全的最基层保障者。同时，村社集体种地也同样面临着投入—产出的理性算计。村集体自费或欠费把撂荒地整治出来，就有动力把土地管好。一是通过种植粮食维持每年的开支；二是保持撂荒地的可持续耕种。地方政府和基层组织通过花费大量人力、物力和财力把撂荒地整治出来，目标就是不再撂荒，“用集体的钱把荒地开出来，如果只种一年又荒掉，还不如不做”。因此，村集体种地不是完全形式主义应付上级政府的任务，集体种地成本要由集体承担，村干部就有动力去经营好土地。山宁县土地开荒和种地投入都是由村集体垫资，政府补贴少，所以很多村庄在开荒之后都产生不少债务，甚至有村干部垫钱种地。因此，当地村集体要通过种地来偿还开荒和种地的投入成本，就有更高的积极性和责任心。如果只是政府补贴种地，村集体种地就容易演变成应付，粮食产出自然不高。所以，集体种地就能把国家种地的政治逻辑与村干部收回成本的经济逻辑有机结合起来。

（二）集体经营把土地整治短期目标与村集体示范带动农户经营的长期目标结合起来

撂荒地整治后，村社集体经营土地并不是长久之计，关键还是在于通过土地整治以及农业基础设施的改善，吸引小农户重新进入农业经营体系中。在撂荒地整治过程中，村社集体先是借助政府项目资金把土地整治好，完善撂荒土地的农业生产条件，在有村民愿意耕种时就可以把土地转给本地村民。村集体种地是为村民做好前段基础工作，当达到便利的种植条件时，就会有村民

愿意耕种，因为基础设施条件都已经得到改善，小块变大块，水源条件得到改善，再加上机械化水平的提高，农民种地条件大大改善，政府还会提供种子、肥料等，种地成本降低，就会吸引一部分半劳动力继续种地。“村集体先种一年，把地种肥一点，村民才愿意接手。”

案例3：河镇垭口村2023年开荒13多公顷（200多亩），下半年准备种油菜时，有一户70多岁的老两口从成都回来，之前一直在帮带孙子，现在孙子大了就回到家中，身体还好，就跟村书记说想种两块地，最后选了0.67公顷（10亩）整治好的地块耕种。

村集体参与到撂荒地整治和耕种过程，正能够发挥集体统筹作用。河镇五角村之前有一片0.67公顷（10多亩）的荒地，撂荒原因主要是过河没有桥，去年五角村新修了一座桥，村集体先把荒地开出来，再去动员村民参与耕种就相对容易。所以，村社集体介入到农业经营体系正可以倒逼村集体不断完善农业生产条件，以此为小农户重新进入农业经营奠定基础。

（三）村集体借助撂荒地整治机会，把土地收回集体所有，实际上是对土地集体所有制的强化

村集体接手撂荒地，正好可以把土地经营使用权收回，通过土地整治，实现土地集中连片，农业生产条件得到改善，农业生产机械化水平提高，农业产出提高。因此，村集体经营土地正可以让“集体”在“所有权”和“使用权”或“经营权”的基础上统一起来，将原本被“虚化”的集体“实化”[22]。同时，也可以激活村社集体的统筹功能，因为要经营一定规模面积的土地，村集体借助政府资金购置农业机械，不仅可以自用，也可以为其他村民提供农业社会化服务，发挥出村社集体在统筹小农户与现代农业有机衔接中的功能。而且，村集体通过种地获得的集体经济收入，反过来又可以投入到农业生产、农民生活等基础设施改善中来，维持人口外流背景下农村基本的社会秩序。

当然，村集体经营土地也有一定弊端。首先，村集体种地主要是要完成撂荒地整治和土地复耕的行政压力。对于常年撂荒的土地面临着无人耕种的困境，只能由村集体接手，也会出现土地耕种中的形式主义。其次，村集体种地除了依靠政府补贴购置机械和农药化肥种子等补贴，关键是依靠村两委干部管理。但村两委干部在当前村级治理行政化背景下[23]，大部分时间精力都被行政任务牵扯，难以像小农户那样有更多时间去管理，也难以像耕种自家土地一样仔细认真。再次，村集体种地缺少对村干部的激励机制。村干部种地主要是保证地里种上粮食，并能卖出去，但很多时候都是支出收入持平，甚至还会有亏损。村干部种地的收益主要是驾驶机械旋耕、播种以及收割的收益，其他投入基本上都成了公益性质，所以村干部在种地上的收益低，就缺少更高的积极性把地种好，现在只能保证撂荒地整治后种上粮食，产量却不会太高，这也会影响到农业生产的效率。

六、结论与讨论

随着城镇化和工业化进程加快，中西部山区农村劳动力不断外流，留守在村的中老年劳动力因为土地细碎、基础设施差以及种田不划算等原因，出现土地结构性撂荒现象。而这又跟国家重视粮食安全的政策要求相悖，就出现当前基层政府对撂荒地的治理以及村社集体介入到农业生产现象。中西部山区农村农业经营秩序出现了一定的重构，关键就在于村社集体重新收回集体土地并进行统一经营。村社集体参与到农业生产活动，主要是因为山区农村人地关系变迁导致农村劳动力进入农业的比重不断下降，老人农业、留守农业解体以及土地自发流转秩序解体，村庄缺少中坚农民群体，这些变迁导致中西部山区农村面临着“无人种地”的难题。而村社集体基于土地所有权主体的角色，成为经营土地的兜底者。村社集体借助农业生产条件改善、适度规模经营以及生产成本内部化，也具备经营农业的相对优势，从而成为保障国家粮食安全的重要选择。

当前关于“谁来种地”的讨论，重点讨论的是小农户与现代农业如何有机衔接，具体抓手就是农业社会化服务，包括政府主导、市场主导以及村社集体统筹的农业社会化服务路径[15]。农业社会化服务讨论的是如何对接小农户的需求，在不进行土地流转的情况下实现小农户的组织化。而论文所讲的村社集体参与农业经营则更进一

步，不仅能够实现村社集体统筹功能的发挥，解决小农户分散经营的困境，同时也为小农户重新进入农业生产奠定基础。村社集体经营土地实现三个目标。首先，撂荒地整治与土地细碎化整治相结合，实现土地集中连片。虽然没有平原地区的连片规模，但也可以实现小田变大田，更加方便机械化耕种，具备适度规模经营的条件。其次，提升公共品供给水平，撂荒地整治也伴随着道路、水利等基础设施的改善，更加方便村集体经营。再次，为小农户组织化打好基础。村社集体通过土地整治和地利改善，耕种一段时间后，再把集中连片的土地发包给有种植意愿的农户，收取一定承包费，也是一种粮食适度规模经营的选择路径。而村集体通过土地发包、收取承包费，为农户提供社会化服务，就建立起集体与小农户之间的有机利益联结，实现村社集体与农户的共赢。同时也可以发挥出双方各自的优势，小农户主要是种植适度规模经营土地，并在种植管理环节上进行精耕细作，村社集体主要是提供公共品，这样就能把农户私人生产的优势与集体公共领域的优势结合起来，成为村社集体组织小农户接受社会化服务的重要方式。

在东部发达平原地区，城镇化、工业化水平高，大部分村民可以就近就业，土地重要性下降，这种情况下就会有中坚农民或者大户出面主动流转适度规模土地，并通过较高的机械化水平或者市场化农业社会服务获得相对较好的农业收益。对比而言，西南山区更容易出现土地撂荒，而且撂荒地整治后仍旧面临着无人耕种的情况，市场主体基于理性算计也不会接手，这种情况下就只能由村集体介入，这也是充分发挥村集体对土地所有权的功能，同时实现所有权与经营权的统一。在当前全国上下重视耕地保护和粮食安全背景下，国家投入大量财政资源用于撂荒地治理，但治理撂荒地只是手段，最终目标是实现撂荒地有人耕种并能实现粮食产出。村社集体介入到农业经营，既是土地集体所有的体现，更是村社集体统筹功能的发挥。因为西南山区出现土地撂荒，很重要的原因就是村社集体没有有效改善小农户分散经营的困局，也没有提供一家一户“不好办、办了不划算”的公共品。当前村社集体经营土地是一种被动介入农业生产的行为，但这也倒逼其发挥村社集体的统筹角色，在解决好基础设施供给、提升机械化水平后，就可以重新吸引小农户和中坚农民进入农业经营体系。

参 考 文 献

[1] 李永萍. 土地抛荒的发生逻辑与破解之道[J]. 经济学家，2018（10）：90-96.

[2] 贺雪峰. 关于“中国式小农经济”的几点认识[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2013，13（6）：1-6.

[3] 杨华. 中国农村的“半工半耕”结构[J]. 农业经济问题，2015（9）：19-32.

[4] 陶自祥. 农业经营主体分化：价值取向及其效益分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2016，16（4）：110-118.

[5] 夏柱智. “中坚农民”与农村社会秩序运行新机制[J]. 中国青年研究，2021（11）：31-37.

[6] 夏巾帼. 粮价下跌与“谁来种地”——基于洞庭湖平原Y镇的经验分析[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2023，22（1）：106-115.

[7] 黄祖辉，王朋. 农村土地流转：现状、问题及对策——兼论土地流转对现代农业发展的影响[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版)，2008（2）：38-47.

[8] 桂华，刘洋. 我国粮食作物规模化种植及其路径选择——江苏射阳“联耕联种”做法与启示[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（1）：100-107.

[9] 孙新华. 村社主导、农民组织化与农业服务规模化——基于土地托管和联耕联种实践的分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2017，17（6）：131-140.

[10] 孔祥智，穆娜娜. 实现小农户与现代农业发展的有机衔接[J]. 农村经济，2018（2）：1-7.

[11] 韩鹏云. 农业现代化的实现路径及优化策略[J]. 现代经济探讨，2021（6）：111-118.

[12] 韩庆龄. 村社统筹：小农户与现代农业有机衔接的组织机制[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2020，20（3）：34-43.

[13] 潘璐. 村集体为基础的农业组织化——小农户与现代农业有机衔接的一种路径[J]. 中国农村经济，2021（1）：112-124.

[14] 钟丽娜，吴惠芳，梁栋. 集体统筹：小农户与现代农业有机衔接的组织化路径[J]. 南京农业大学学报(社会科学版)，2021，21（2）：126-135.

[15] 陈义媛. 农业社会化服务与小农户的组织化：不同服务模式的比较[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2024，41（1）：48-63.

[16] 罗必良. 农业共营制：新型农业经营体系的探索与启示[J]. 社会科学家，2015（5）：7-12.

[17] 孙新华. 小农户和现代农业发展有机衔接的集体统筹机制[J]. 湖湘论坛，2024，37（1）：51-63.
[18] 梁紫环，林辉煌. 撂荒地治理：一种协同理论的解释——以广东Z村为例[J]. 农业经济问题，2024（3）：309-323.
[19] 夏柱智，贺雪峰. 半工半耕与中国渐进城镇化模式[J]. 中国社会科学，2017（12）：117-137.
[20] 杨华. “中农”阶层：当前农村社会的中间阶层——“中国隐性农业革命”的社会学命题[J]. 开放时代，2012（3）：71-87.
[21] 李祖佩，钟涨宝. “经营村庄”：项目进村背景下的乡镇政府行为研究[J]. 政治学研究，2020（3）：39-50.
[22] 刘燕舞. 党支部领办型合作社发展研究——以山东省招远市西沟村为例[J]. 西北农林科技大学学报（社会科学版），2020（3）：76-82.
[23] 舒丽瑰. 基层治理现代化背景下农业型村庄村干部职业化“制度空转”现象探析[J]. 山西农业大学学报（社会科学版），2025，24（1）：96-106.

Governance of abandoned land and restructuring of collective agricultural management order from the perspective of food security

YUAN Mingbao

（*Institute for Rural Revitalization Strategy*，*Southwest University*，*Chongqing* 400715，*China*）

Abstract：Currently，great importance is attached to the protection of arable land and food security in China so large financial resources has invested in the management of abandoned land，aiming to cultivate the abandoned land and achieving food output. In the central and western mountainous areas，declined，proportion of rural labor engaged in agriculture，elderly agriculture，disintegration of left-behind agriculture and spontaneous land transfer order result in the problem of "no one to farm the land". Therefore，the intervention of village-community collectives is needed to reconstruct the order of agricultural operation. As the land ownership subject，village-community collectives has the relative advantage of operating agriculture by improving agricultural production conditions，moderate scale operation，and internalizing production costs，and become very important to ensure national food security. The intervention of village-community collectives in agricultural operation not only achieves the unity of land ownership and management rights，but also compensates for the coordination function of village community collectives. After solving the problem of public goods supply and improving the level of mechanization，the village-community collectives has the conditions to reabsorb small-scale farmers into the agricultural management system.

Keywords：Village collective；Agricultural operation；Governance of abandoned land；Food security

（编辑：程俐萍）