

# 政策协同视角下耕地撂荒治理问题研究

刘灵辉<sup>1,2</sup>, 吕浩男<sup>1</sup>

(1.电子科技大学 公共管理学院, 四川 成都 611731;

2.杭州国际城市学研究中心/浙江省城市治理研究中心, 浙江 杭州 311121)

**摘要:** 现阶段大规模的耕地撂荒成为威胁国家粮食安全的不安因素。国家耕地撂荒治理工作的目标是统筹利用撂荒耕地, 激发多元主体力量参与耕地撂荒治理, 实现耕地撂荒治理的可持续性。目前耕地撂荒治理中存在三个问题: 撂荒耕地统筹利用状况不理想, 多元主体力量未得到有效激发, 耕地撂荒治理缺乏可持续性。基于政策协同视角, 从纵向、横向、时空三个维度剖析当前耕地撂荒治理问题的成因并提出对策: 完善政策举措, 使撂荒治理政策更好贯彻撂荒耕地利用目标; 加强主体协同, 发挥撂荒治理多元主体作用; 优化治理方案, 增强撂荒治理方案的施策成效, 提升方案的可持续性。

**关键词:** 粮食安全; 耕地撂荒治理; 策略创新; 政策协同

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2024)03-0068-11

## Research on the management of abandoned farmland from the perspective of policy coordination

LIU Linghui<sup>1,2</sup>, LYU Haonan<sup>1</sup>

(1. School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu 611731, China;

2. Hangzhou International Urbanology Research Center/Zhejiang Urban Governance Research Center, Hangzhou 311121, China)

**Abstract:** At present, the large-scale abandonment of arable land has emerged as a potential threat to national food security. National goals and requirements for the rectification of abandoned land are: coordinate the utilization of abandoned farmland, stimulate the participation of multiple stakeholders in farmland abandonment management, and achieve the sustainability of farmland abandonment management. Three issues in the current governance of abandoned arable land are summarized based on these targets and requirements: suboptimal overall utilization of abandoned arable land, ineffective mobilization of diverse stakeholders and lack of sustainability in the governance of abandoned arable land. Based on the perspective of policy synergy, this paper analyzes the causes of the current problems in the governance of abandoned arable land from vertical, horizontal, and spatiotemporal dimensions. Finally, based on the reasons behind the identified problems, three countermeasures and suggestions are proposed: firstly, refine policy measures to better align with the objectives of abandoned arable land utilization through enhanced implementation of abandoned arable land management policies; secondly, strengthen collaborative efforts among stakeholders and give full play to the role of multiple stakeholders in abandoned land management; thirdly, optimize governance plans, enhancing the effectiveness of abandoned arable land management plans and promoting their sustainability.

**Keywords:** food security; governance of abandoned arable land; strategic innovation; policy synergy

收稿日期: 2024-01-12

基金项目: 四川省哲学社会科学基金重点项目(SCJJ23ND44)

作者简介: 刘灵辉(1982—), 男, 河南伊川人, 教授, 主要研究方向为土地制度与政策。

粮食是人类赖以生存和发展的必备物质, 其重要程度不言而喻。2022年俄乌冲突爆发, 国际粮食价格上涨至历史最高水平, 再一次为全球粮食安全敲响警钟。我国是拥有逾14亿人口的大国, 粮食安全在我国有着特殊的地位。党的十八大以来, 中

中央政府高度重视粮食生产和安全问题,把粮食安全作为治国理政的头等大事,积极实施“藏粮于地”战略,颁布了最严格的耕地保护制度。经过不懈努力,我国耕地总量持续减少的势头得到初步遏制。然而,我国“人多地少”“小农经营”的基本国情并没有改变。第三次全国国土调查数据显示,我国耕地面积为 19.179 亿亩,人均耕地面积 1.36 亩。从全国土地确权登记颁证的数据来看,全国累计精准测量 11 亿个地块,进一步证明我国农户的承包地面积小且零碎分散的事实。近年来,随着种子、化肥、农药、农膜等农资价格及农机作业和人工费不断上涨,种地成本增幅较大。虽然国家出台了耕地地力保护补贴、实际种粮农民一次性补贴、农机具购置补贴等一系列惠农补贴政策,但是补贴的效用在很大程度上被农业生产资料价格上涨所抵消,种地收益远不及其他行业收益。在外务工收益与种地效益差距悬殊的情况下,农户撂荒耕地成为一种常态。相关数据显示,2004—2017 年,我国耕地撂荒面积达到 15 万~20 万 km<sup>2</sup>,占耕地总面积的 15% 左右<sup>[1]</sup>。大范围持续蔓延的耕地撂荒现象不仅造成了宝贵耕地资源的极大浪费与退化风险,而且会进一步拉低我国粮食自给率,进而对粮食安全产生巨大压力。

耕地撂荒是国内外社会经济发展过程中的一个普遍现象,国内外学者对耕地撂荒的研究具体集中在如下几个方面:一是对耕地撂荒类型进行研究,将耕地撂荒分为显性撂荒与隐性撂荒<sup>[2]</sup>、全年性撂荒与季节性撂荒<sup>[3]</sup>、主动撂荒与被动撂荒<sup>[4]</sup>、自然生态型撂荒与社会经济型撂荒<sup>[5]</sup>。二是研究耕地撂荒的成因,国内外学者普遍认为耕地撂荒是多因素综合作用的结果<sup>[6]</sup>,包括地形制约<sup>[7]</sup>、气候变化<sup>[8]</sup>、城镇化和工业化及其带动的劳动力转移<sup>[9]</sup>、老龄化<sup>[10]</sup>、农业利润空间大幅收缩<sup>[11]</sup>、种粮区地方政府抓粮食生产的积极性降低<sup>[12]</sup>、土地流转市场不成熟<sup>[13]</sup>。三是耕地撂荒治理方式研究,主要包括农户复耕<sup>[14]</sup>、土地流转<sup>[15]</sup>、土地代耕<sup>[16]</sup>、土地退出<sup>[17]</sup>、土地托管<sup>[18]</sup>。四是治理耕地撂荒的配套政策研究,

主要包括农业补贴<sup>[19]</sup>、税收政策优惠<sup>[20]</sup>、耕地保护制度转型<sup>[21]</sup>、农地确权<sup>[22]</sup>、优化耕种环境<sup>[23]</sup>、健全农业社会化服务体系<sup>[24]</sup>。既有研究产生了一系列研究成果,但是围绕国家对耕地撂荒治理的目标分析、耕地撂荒治理中存在的问题的相关研究较少,且关于耕地撂荒治理问题的成因分析也缺乏分析框架的引入。鉴此,本文根据耕地撂荒治理目标,总结出当前我国耕地撂荒治理面临的问题,基于政策协同视角,从纵向、横向、时空三个维度剖析耕地撂荒治理问题的深层次原因,并提出针对性的耕地撂荒治理措施。

## 一、耕地撂荒治理的目标要求与现实问题

### (一) 目标要求

不断加剧的耕地撂荒态势引起了国家的高度重视,中央政府出台相关文件,要求各级政府部门尽快遏制耕地撂荒,并对耕地撂荒治理和统筹利用提出指导意见。2020 年 11 月,《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44 号)提到“禁止闲置、荒芜永久基本农田”;2021 年 1 月,《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》(农规发〔2021〕1 号)要求“有效遏制耕地撂荒,充分挖掘保供潜力”;2021 年 11 月,《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》(国发〔2021〕25 号)指出“坚决遏制耕地‘非农化’、严格管控‘非粮化’。改善撂荒地耕种条件,有序推进撂荒地利用。明确耕地利用优先序,永久基本农田重点用于发展粮食生产”;2024 年中央一号文件提出要“聚焦解决‘谁来种地’问题……,加快打造适应现代农业发展的高素质生产经营队伍”。通过对中央以及地方政府的相关政策文本的梳理提炼,总结出当前政府部门对耕地撂荒治理的目标主要有三个(表 1):第一,统筹利用撂荒地;第二,激发多元主体力量参与耕地撂荒治理;第三,实现耕地撂荒治理的可持续性。

表1 耕地撂荒治理的目标要求

目标要求	政策内容	文件来源
统筹利用撂荒地	1.各级农业农村部门要充分认识遏制耕地撂荒的重要性和紧迫性,采取切实有效措施,把耕地资源用足用好。落实粮食安全党政同责要求,完善粮食安全省长责任制,推动将统筹利用撂荒地情况纳入考核指标,层层压实责任,有效遏制耕地撂荒 2.各级农业农村部门要采取切实有效措施,把耕地资源用足用好。建立信息台账,制定统筹利用撂荒地具体方案,将平原地区撂荒地优先用于粮食生产,丘陵地区撂荒地,宜粮则粮、宜特则特	1.《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》 2.“习近平总书记在二十届中央财经委员会第二次会议上关于加强耕地保护和盐碱地综合改造利用的讲话”
激发多元主体力量参与耕地撂荒治理	聚焦解决“谁来种地”问题,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	《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》
实现耕地撂荒治理的可持续性	建立健全防止耕地撂荒长效机制,确保可以长期稳定利用的耕地不再减少	1.《中共四川省委 四川省人民政府关于做好2023年乡村振兴重点工作 加快推进农业强省建设的意见》 2.《中共广东省委 广东省人民政府关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的实施意见》

## (二) 现实问题

### 1. 撂荒耕地的统筹利用状况不理想

撂荒耕地的利用要依法依规进行,《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)第三十七条规定“禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼”,2021年9月1日起施行的《中华人民共和国土地管理法实施条例》在此基础上进一步规定“耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产”。《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)指出“必须处理好发展粮食生产和发挥比较效益的关系,不能单纯以经济效益决定耕地用途,必须将有限的耕地资源优先用于粮食生产”。中央政府耕地撂荒治理的初衷就是避免耕地资源的损失和浪费,以维护国家粮食安全战略,因此,撂荒耕地的复耕复种要优先用于粮食生产。然而,在耕地撂荒治理过程中,先将撂荒地种起来,完成上级的任务考核是大部分地方政府的优先关注事项。地方政府在引导农户、家庭农场等种植主体参与撂荒地复耕复种时,并没有对种植作物的种类进行严格把关,而是给予复耕主体一定的自主选择权。经营主体出于对自身收入的考虑,更愿意种植经济效益较高的蔬菜、药材、瓜果等农产品<sup>[25]</sup>。例如,福州市2020年和2021年累计摸排撂荒地8.52万亩,其中仅46.7%的复耕地用于种植粮食作物<sup>[26]</sup>。同时,受以往耕地占补平衡过程中占整补零、占优补劣等问题的影响,部分撂荒地确实无种植主体愿意经营。对于这类边际地,基层政府在不充分考虑撂荒耕地的土壤、坡度、位置、质量、基础设施等情况下,片

面地遵从中央政府关于防止耕地“非粮化”的政策指示,导致撂荒地的利用严重脱离实际。由此,适宜开展粮食生产的地块,由于地方政府的默许,被种上了经济价值更高的非粮作物,而不适宜进行粮食生产的地块又因地方官员政绩的需要被盲目种上粮食,最终造成“树朝山下种,粮往山上移”的局面。这种有违因地制宜原则的撂荒地利用方式,不仅容易导致粮食产量低下,而且会影响农民、集体经济组织、新型农业经营主体等治理者参与耕地撂荒整治的积极性。

### 2. 多元主体力量未得到有效激发

党的十八大以来,我国国家治理体系与治理能力现代化水平明显提高,多元主体力量参与社会公共事务治理的重要性凸显<sup>[27]</sup>。作为乡村治理的一个重要组成部分,耕地撂荒治理必须依靠政府、农民、新型农业经营主体、企业等多方力量的共同参与,才能实现治理效能最大化。虽然现有耕地撂荒治理文件中没有直接使用“多元”“多主体”等词,但其中的内容均彰显了多元共治的思想。如,2024年中央一号文件指出,要打造以小农户为基础、新型农业经营主体为重点、社会化服务为支撑的高素质生产经营队伍,以解决耕地撂荒的核心问题——“谁来种地”。然而,通过外业调查,现阶段我国耕地撂荒治理过程中,多元主体的力量并未得到有效激发,主要表现为:其一,受制于农业比较效益较低,小农户复耕复种的积极性不强;其二,大多数撂荒地的耕种条件较差,尤其是不适宜开展机械化耕种,专业大户、家庭农场、农业龙头企业等新型主体在撂荒地治理领域参与度不足;其三,当前

我国农业社会化服务供给存在主体自生能力不足、本土化发展迟缓、供给结构性失衡等问题,从而削弱了农业社会化服务的力量。政府或凭借自身拥有的资源直接参与撂荒地治理,或依靠行政权威,单方面安排其他主体参与撂荒地治理。不同的治理主体掌握着不同的治理资源,且对各类治理工具的使用熟练度、使用成本也存在较大差异。倘若仅仅依靠政府的力量开展耕地撂荒治理,一方面会增加治理成本,增加政府的财政压力;另一方面会抑制治理效率,影响治理工作的完成进度<sup>[28]</sup>。

### 3. 耕地撂荒治理缺乏可持续性

耕地撂荒治理作为耕地保护的一个重要措施,是一项长期的工作。然而,我国耕地撂荒治理的可持续性较差,主要表现在如下方面:

其一,撂荒耕地复耕复种的“空窗期”过长。耕地在发生撂荒后得到有效治理越及时,因撂荒带来的损失和浪费就越小。然而,由于缺乏有效的耕地撂荒治理机制,目前,从农户撂荒耕地到发现耕地被撂荒再到复耕复种往往会是几个月甚至几年的时间,这种“空窗期”越长,意味着耕地撂荒治理的效率越低、效果越差,耕地资源被闲置浪费所带来的负面影响也就越大。

其二,耕地撂荒治理后“反弹”现象严重。一方面,当前基层政府在耕地撂荒治理过程中存在着形式主义倾向。治理主体为应付上级检查,只要通过了“土地复垦—种植幼苗—申请验收—验收合格”这一流程,就算完成上级派发的任务。一旦考核通过,便对撂荒耕地置之不理,这使得多数撂荒耕地的“验收合格之日”成为“被再次遗弃之时”。另一方面,部分地区对耕地撂荒采取运动式治理,通过短时间内投入大量资源吸引农户复耕复种,随着耕地撂荒治理的热度褪去,部分扶持政策减量或不再延续,农户的种地意愿下降,于是选择再次撂荒耕地。

其三,现阶段耕地撂荒治理政策的推广难度大。为了能够在短时间内达到撂荒地复耕复种的效果,地方政府出台了相应的激励政策和惩罚措施。例如,深圳对复耕复种撂荒耕地的经营主体,按实际复耕复种的面积给予每亩不超过 4000 元补贴;成都对在规定时间内利用存量撂荒地开展粮食生产或粮经复合生产的,一次性给予每亩地 600 元的

地力提升补贴;在重庆、贵阳等地,对于农户撂荒耕地的,采取停发耕地地力保护补贴、收回承包地等惩罚性措施。但是,这些措施难以推广。首先,就奖励政策而言。从区域层面来看,当前我国绝大多数地方政府面临较大的财政压力,尤其是西部贫穷落后的地区,高额补贴政策就更加难以复制和推广。从时间层面来看,由于这类高激励性补贴政策资助额度高、力度大,甚至超过了农户种地的实际纯收益,极有可能诱导在耕农户以撂荒耕地再复种的方式赚取补贴,因此已经实施了该类补贴政策的地方政府也无法长期推行。其次,关于惩罚措施。无论是停发耕地地力保护补贴还是收回撂荒农户承包地使用权都具有较强的局限性。一方面,地区经济越发达,从事农业的机会成本也相对越高,且现阶段我国绝大部分城市发放的耕地地力保护补贴也无法从实质上提升农户的种地收入,停发地力保护补贴的措施很难对发达地区的撂荒农户形成触动。另一方面,虽然《基本农田保护条例》仍然保留了发包单位收回连续撂荒两年以上农户承包地使用权的权力,但《中华人民共和国土地管理法》(2019 年修正)删除了这一条款。并且我国已经全面实现不动产统一登记,农户的土地承包经营权得到进一步保障。这意味着地方政府、集体经济组织强行收回农户的撂荒耕地存在违法的嫌疑,为该项措施的执行与推广增加了风险。

## 二、耕地撂荒治理问题的成因剖析

耕地撂荒治理是一项需要多元主体参与、策略动态演进、外部效应突出的工作。为避免治理过程中政策制定者和政策执行者因治理目标和利益考量等不同而产生矛盾冲突,以及各治理主体无法有效联动造成政策失效,耕地撂荒治理的政策协同尤为重要。

政策协同源于物理学家 Hermann Haken 的协同理论,并由经合组织(OECD)率先提出<sup>[29]</sup>。从已有研究来看,政策系统间的协同应满足纵向、横向、时空三个维度<sup>[30-32]</sup>。首先,纵向维度旨在确保政策产出与政策制定的目标相一致。其次,横向维度旨在确保政策之间相互支撑,其表现为府际间的沟通协同<sup>[33]</sup>。同时,随着协同治理的不断发展,政府之间不仅需要加强协调,还需要同其他社会治理主体

建立良好的合作模式<sup>[29]</sup>。最后,时空维度协同旨在确保政策在可预见的未来具有持续效力<sup>[33]</sup>。因此,本文基于政策协同视角,从纵向、横向、时空三个维度分析当前撂荒地治理问题的原因所在。

### (一) 纵向维度: 耕地撂荒治理政策与撂荒地利用目标存在冲突

政策协同纵向维度旨在确保政策最终产出效果与政策决策者的预期构想保持一致,更加关注政策执行的效果<sup>[34]</sup>。地方政府在政策执行过程中,通常会参照中央政府的政策目标,确定本地区政策执行方式。但出于对自身利益以及工作难度的考虑,地方政府在政策执行时并非完全遵从中央政府的具体要求<sup>[35]</sup>,政策执行产生的效果可能与中央政府的目标存在较大的差异,甚至背道而驰。

#### 1. 与规模化利用冲突

目前学界的主流观点认为,土地规模化经营是农业现代化发展的重要抓手<sup>[36]</sup>。《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》(国发〔2021〕25号)将规模化、集约化、标准化、数字化水平进一步提高作为“十四五”期间我国农业发展的主要目标。2023年中央一号文件指出,要“引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营”。《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》(农规发〔2021〕1号)也指出,要“规范土地流转,促进撂荒地规模经营”。然而,部分地区现有耕地撂荒治理政策为土地规模化利用增加了难度。如,《湖北省农业农村厅 湖北省财政厅关于加强耕地地力保护补贴工作的实施意见》(鄂农计发〔2021〕10号)和《辽宁省农业农村厅 辽宁省财政厅关于印发辽宁省耕地地力保护补贴实施方案》(辽农农〔2023〕87号)均规定,农户之间土地经营权发生流转的,应签订土地流转协议,并在协议中明确补贴资金受益方;农户之间未签订土地流转协议的,补贴资金仍由原土地承包方享有。这可能产生几个后果:一是若双方并未以合同形式就补贴归属问题达成协议,那么实际获取补贴的主体并非真正参与耕地撂荒治理的代耕主体,容易让其产生心理上的不平衡,积极性受打击。二是如果合同双方将补贴金作为合同约定的一部分,这可能改变耕地流转“零租金”或“低租金”现象<sup>[37]</sup>,补贴金的激励作用被削弱,转而被承包户

当成提高土地流转租金的筹码<sup>[38]</sup>,增加耕地流入方的用地成本,使新型农业经营主体不愿流入农户的撂荒耕地。

#### 2. 与“种粮”导向冲突

耕地保护的最终目的是要实现我国粮食安全战略,《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(国办发〔2020〕44号)提到“必须将有限的耕地资源优先用于粮食生产”。在此基础上,《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》(农规发〔2021〕1号)提到“对平原地区的撂荒地,要尽快复耕,优先用于粮食生产,扩大粮食播种面积”。然而,部分地区对耕地撂荒治理的核心目标认识不够透彻,并没有意识到“优先用于粮食生产”的重要性和紧迫性,执行撂荒治理政策时并没有严格贯彻中央政府的“种粮导向”。以当前耕地撂荒治理补贴政策主要项目耕地地力保护补贴为例,湖北、四川、安徽的部分县市在界定补贴范围时,将经济作物也纳入耕地地力的补贴范围。如,《天门市 2021年耕地地力保护补贴政策》提到,只要属于确权确地到户的耕地范畴,无论是耕种粮食作物还是经济作物,或从事渔业等水产养殖,均可申领补贴;《绵阳市安州区 2023年耕地地力保护补贴实施方案》指出,耕地地力保护补贴主要目的是落实“藏粮于地”战略,保护和提升粮食生产能力,种植药材、花卉、苗木等的耕地,种植果树、茶树和林木且耕作层未破坏的耕地,只要属于耕地范畴,无论是耕种粮食还是经济作物,均可申领补贴。以上这些地区方案会导致在补贴申领条件相同的情况下,农户出于经济效益、人力投入成本等因素的考量,更愿意种植蔬菜、瓜果、花卉、药材等经济作物。《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)规定“禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼”,上述地区政策执行过程中并没有排除永久基本农田,存在违反土地管理法的嫌疑。

#### 3. 与增产目标冲突

中央一号文件连续两年提到要确保农业稳产增产,这是我国提升粮食自给能力,维护国家粮食安全必须完成的硬任务。耕地撂荒治理实质上是在当前农业生产技术无法实现革命性突破,粮食单产存在“天花板”的情况下,依靠播种面积的增加来

实现我国粮食产量的提升。然而,现阶段部分地区的撂荒地治理验收标准却和粮食增产性目标的实现存在冲突。第一类是撂荒地复耕复种整治验收标准不涉及粮食产量。例如,四川省资阳市小院镇《关于开展 2022 年撂荒地复耕整治自查验收工作的通知》将验收标准规定为:一是当年整治的有明显的整治痕迹,如田间地头有草根、芭茅、杂草、树木等;二是进行了复耕复种,面积属实;三是要有整治前、整治中、整治后对比照片,且照片需同一角度。广东省河源市好义镇《撂荒耕地复耕复种工作实施方案》提到“将需复耕复种撂荒耕地统一编号,建档立卡,实行一田一册,责任到人、挂图作战,复耕一块、核销一块,对表销号”。第二类是将“出苗率”当成撂荒地复耕复种整治验收标准。当前大多数地方将耕地撂荒治理的验收标准确定为“出苗率”,只要该复耕复种地块在卫片执法过程中能够被判定为正处于耕种状态,就可以通过验收。如此导致在耕地撂荒治理前期,基层治理人员投入较多的资源对撂荒地进行复耕复种,一旦该地块验收合格,投入该地块的资源被转移到新的撂荒地,而该地块因缺乏精细化管理无产出或产出很少,造成资源的极大浪费。

## (二) 横向维度: 耕地撂荒治理主体间协同效应差

政策协同横向维度旨在确保政策之间相互支持,其本质是政策背后的主体之间彼此支持。因此政策横向协同的过程就是多个政策主体在进行充分协商、深度整合后,实现协同效应的过程<sup>[34]</sup>。倘若治理主体间未能形成协同效应,将增加资源高效整合的难度,最终导致政策执行效果不理想。

### 1. 耕地撂荒治理主体参与意愿不强

(1) 农户视角。对于青壮年而言,相较于农村,城市因其优质丰富的公共服务、教育资源、娱乐设施等更加具有吸引力,实现“市民化”转变成为了乡村青壮年的主要目标<sup>[39]</sup>。然而,由于农业的比较收益较低,农村青壮年无法为其自身、配偶以及子女未来的市民化积累足够的资本,故而,他们倾向于选择收益更高的二三产业。同时,现阶段大多数青壮年缺乏农业生产的经验和知识,并不具备从事农业生产的能力。对于老年人而言,已经不具备职业化耕种所需要的身体素质,况且“新农保”、

贫困户民政低保补助等福利制度的普及,使得土地的收入与保障功能被削弱,绝大多数农村老年人摆脱了“靠地吃饭”的局面,即便部分老年人仍在种地,也是出于休闲养生或满足日常口粮的目的。

(2) 规模化种植主体视角。家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体是农业规模化种植的主力军。当前我国新型农业经营主体不仅需要承受自然风险和市场风险,还面临着土地使用履约风险和政策风险以及财务风险,这都影响着新型农业经营主体通过土地流转参与耕地撂荒治理的积极性。第一,受“惜地”以及想凭借手中的农地权利参与规模化经营超额利润分享等心理影响,农户作为土地流出方不愿签署长期土地流转协议。即便签署了长期流转合同,部分农民也因法律意识薄弱,存在中途违约收回流转地,以及以“钉子户”身份展开要挟,恶意哄抬租金等行为,致使新型农业经营主体面临着地权不稳、利益受损的尴尬处境。第二,由于用地指标的限制,以及耕地非农化的严格管控,新型农业经营主体在申请配套用地时基本上很难得到批准和支持。同时,国家部委出台的设施农用地政策会随着“粮价”“肉价”的波动以及耕地保护的力度大小而发生变动,存在着不连续、不稳定等情况,这成为其扩大经营规模的阻力和障碍。第三,出于新型农业经营主体的资产评估难度高、转入的土地经营权实质上属于债权而非物权等原因,新型农业经营主体面临融资渠道少、融资成本高、融资期限短等困境,增大了新型农业经营主体的财务风险。第四,当前我国农村地区仍存在着大量的边际地,这些边际地基础设施匮乏、耕地质量欠佳、耕种坡度较大,边际地被农户撂荒后,新型农业经营主体也没有兴趣转入这类土地。

### 2. 治理主体间难以形成平等治理关系

在协同治理理论视角下,治理主体多元化和治理权威多元化被认可,无论是政府内部,还是政府与其他社会主体,在公共事务治理过程中应当具有相对平等性<sup>[40]</sup>。然而,在现实情境中,由于这种平等关系被破坏,各治理主体难以形成治理合力。

(1) 政府行政内部间。从国家结构来看,我国是中央集权的单一制国家,下级政府必须听命于上级政府,对于上级政府下达的任务,下级政府必须贯彻落实,这有利于确保政策的统一连贯与高效

执行,使政府能够更好地实施宏观调控和统筹规划。对于一些执行具有难度的任务,下级政府可以通过正式渠道向上级政府汇报或反馈。在中央实行粮食安全党政同责,耕地保护党政同责的背景下,耕地撂荒治理俨然由过去提升耕地利用效率的行政任务转变为保障国家粮食战略的政治任务。这意味着开展撂荒整治成为一项不讲条件、不惜代价、不留余地,必须完成的工作<sup>[41]</sup>。在巨大的行政压力传导下,下级政府的反馈通道被堵塞。并且各级政府领导出于自身利益的考量,“不向上级说困难,只向下级派指标”成为常态,导致中央政府无法及时了解下级政府在耕地撂荒治理过程中面临的治理难题,从而阻碍了耕地撂荒治理政策的完善与优化。最终耕地撂荒治理的压力被层层加压于基层行政组织。在治理资源未增加的情况下,基层执行主体不得不选择以象征性执行、选择性执行等方式应付上级检查。

(2) 政府与其他主体间。受传统“官本位”思想及政府主导型的社会发展模式的影响,我国各项社会工作的开展大多以政府为中心,企业、社会组织、公众更多是以“办事员”角色参与其中。并且由于政府掌握着大量的社会资源,政府的公权力常常凌驾于其他主体的私权利之上。耕地撂荒治理是一项涉及众多利益主体的工作,理应由各主体在互相协商讨论的基础上共同参与。然而,现阶段我国耕地撂荒治理工作仍然呈现“政府拍板,政府主导”的局面,具体表现为:政府在改造撂荒耕地的过程中缺乏与耕地经营主体的有效沟通,导致撂荒耕地在改造后难以满足经营主体的需求;采取硬性摊派、规定时限的方式,简单刚性地“自上而下”将耕地撂荒治理指标分派给集体经济组织、农户。这些行为不仅无法让村干部、农户理解耕地撂荒治理的意义,而且加剧了农户的抵触情绪,为后续治理工作的开展增加了难度。

### 3. 缺乏耕地撂荒治理多元主体行为协同机制

我国耕地撂荒治理虽然能够看到政府、农户、集体经济组织、农业企业等多元主体的参与,但是各主体间的参与呈现出无序性、随机性、盲目性的特征,缺乏一套撂荒治理协同机制对不同治理策略下多元主体的治理行为进行科学指导。现有撂荒治理方案在指导多元主体参与治理工作时,普遍无法

很好地回答以下问题:第一,针对代耕、托管、流转、退出等治理策略,不同策略需要哪些主体参与?第二,在整个治理过程中,各治理主体应当采取何种顺序开展治理工作?第三,不同治理主体在不同治理策略中,应具体负责哪些工作?倘若上述问题得不到明晰,一方面无法为各治理策略对应最佳的治理主体,另一方面在治理过程中可能存在主体间任务重叠、参与混乱无序等情况,严重影响耕地撂荒治理效率。

### (三) 时空维度:耕地撂荒治理效力弱

政策时间维度上的协同强调政策的前瞻性,即政策主体能够根据环境变化作出合理的政策调整和制度性安排。而空间维度上的协同主要强调地域性,确保政策系统在不同空间发挥最大效用<sup>[34]</sup>。两者结合,共同激活政策制度的持续效力。

#### 1. 撂荒耕地分类利用意识不强

我国幅员辽阔、地形多元,各区域发展不平衡,撂荒耕地的类型、面积、程度及成因在不同区域存在异质性。故而,应遵循因时制宜、因地制宜的原则,为撂荒耕地精准匹配适宜的利用方式。《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》(农规发〔2021〕1号)提出,要“坚持分类指导,有序推进撂荒地利用”,平原地区的撂荒地须优先种植粮食,丘陵地区的撂荒地可根据立地条件,种植适宜生长的作物。然而,现实中,地方政府由于面临治理资源有限、治理能力不足等困境,笼统地将一套治理模式应用于该地区所有撂荒地治理上,缺乏考虑农作物种类、种植结构等因素与撂荒耕地之间的匹配性。虽然在短期内可以快速完成上级政府部门有关撂荒耕地复垦复种的任务考核,但从长期来看,由于未针对每块撂荒耕地的特性选择农作物、种植模式,势必会影响耕地撂荒治理后的最终产出与绩效。

#### 2. 耕地撂荒治理策略缺乏创新

农业农村部在回复中国农工民主党界提交的《关于农村撂荒地整治的提案》时提到,要“发挥居间服务作用,大力发展代耕代种、代管代收、全程托管等社会化服务,积极为外出务工和无力耕种的农户提供全程托管服务”。除土地托管外,现有耕地撂荒治理策略还包括土地代耕、土地流转、土地退出等。当前基层政府已出台的耕地撂荒治理

实施方案中,虽然也提到了不同的治理策略,但是将多个基层政府的耕地撂荒治理方案加以对比,便可发现其治理策略同质化现象严重。原因在于基层政府的耕地撂荒治理方案主要是对上级政府相关方案的格式、内容“依葫芦画瓢”,并没有结合本地区的实际情况创新耕地撂荒治理策略,仅依靠传统的、单一的耕地撂荒治理策略难以应对复杂的耕地撂荒场景。

### 三、耕地撂荒治理的对策建议

#### (一) 完善耕地撂荒治理的政策举措,消除与撂荒耕地利用目标之间的政策冲突

##### 1. 创造土地规模化经营有利条件

政府应当明确种地补贴的补贴对象,严格落实“谁种地,补贴谁”的原则。为减少撂荒耕地的代耕或流转双方因补贴资金领取产生的纠纷,代耕或流转双方可使用村委会统一提供的合同模板,也可自行约定合同内容,签署代耕协议或流转协议,合同双方应及时向村委会报备合同相关信息。村委会在审核合同内容后,直接将补贴金发放至实际耕种主体的账户。同时,政府应结合粮食作物和当地重要农产品的种植成本与市场价格,出台本地区土地流转的指导价格和最高限价。只要土地流入方承诺种植粮食或政府部门规定的农作物,土地流出方流转耕地的价格不得高于最高限价。

##### 2. 引导农户将撂荒地复耕复种时优先用于粮食生产

政府部门应及时纠正耕地撂荒治理方案中不利于引导农户从事粮食生产的政策,给予种粮主体足够的政策倾斜。例如,在种地补贴方面,加大财政资金向粮食生产领域倾斜力度,拉大种粮补贴与种植经济作物补贴的差距,提高农户种粮收入。在保险服务方面,加大对种粮主体的保费补贴力度,分摊农户保险成本。同时,提高保险理赔额度和丰富保险品种,优先将种粮主体纳入完全成本保险和种植收入保险的保障范围。在产业链建设方面,大力开展粮食全产业链服务综合体建设,推动种粮农户与农业社会化服务公司、产业化龙头企业等组织的合作,破解种粮农户对粮食收获后“怎么运、谁来储、如何销”等难题。

##### 3. 优化耕地撂荒治理的验收工作

首先,政府关于撂荒地治理的验收标准不能仅仅关注“种没种”,还需要落脚于“产没产”。只有将撂荒地的最终产量纳入耕地撂荒治理验收标准体系,才有助于从制度上保证耕地撂荒治理工作真正服务于国家粮食安全战略。因此,各地级市农业部门应牵头统计各类主要粮食作物以及该地区特色农作物在当地不同质量等级耕地上种植的历年平均产量,并参考该项数据为不同质量等级的撂荒地治理设定验收标准。根据撂荒地最终作物产量为该地块进行验收评级,将最终的评级结果与农户享受的种地惠农补贴力度相挂钩。当由自然灾害等不可抗力造成作物产量减产时,验收标准也须展现出足够的包容性和灵活性。

其次,必须认识到耕地撂荒治理工作并非一劳永逸,要时刻防止已利用的撂荒地再次弃荒,耕地撂荒治理验收工作要真正发挥长效监管作用。对于初次验收合格的撂荒地,在接下来的3年时间内应继续坚持每年验收,待3年期满后,由政府安排相关人员依据耕种条件、收益情况、种植主体经营态度等信息对该地块利用稳定程度展开评定,如若反弹风险较小,则可适当延长验收间隔周期。

#### (二) 加强多元主体协同,充分发挥撂荒治理的多元主体作用

##### 1. 多措并举提升各主体参与耕地撂荒治理的积极性

(1) 提升小农户参与治理积极性。第一,国家要加大对乡村基础设施、公共资源的投入力度,缩小城乡居民的生活质量差距,从而增强农户的返乡意愿。第二,要主动为有意愿从事种植业生产的农户提供技术培训,积极增设线上课程,让在城务工的农村青壮年能够利用工作之余,学习相关农业技术,为后期返乡创业节约时间成本。第三,大力发展农业社会化服务。鼓励专业服务公司、服务型农民专业合作社、农村集体经济组织等主体参与农业社会化服务的工作中,为农户在良种采购、代耕代种、技术改进、产品加工等方面提供单环节或全流程服务,解决“小农生产”的后顾之忧。

(2) 提升新型农业经营主体参与治理的积极性。第一,在农户和新型农业经营主体之间建立起紧密的利益共同体关系,将土地流转收益与土地流



转年限、续签土地流转合同的次数相挂钩,以激励农户签订中长期土地经营权流转合同,从而提升新型农业经营主体的地权稳定性,激励其长期从事农业生产、投资和经营的积极性。同时,村两委应加强法治乡村建设,增强村民的法律意识,减少农户在土地流转过程中的违约行为。第二,把握数字经济新机遇,加快农村信用体系建设,完善新型农业经营主体的信用信息汇集共享长效机制。为信用等级合格的经营主体提供低利率、大额度、长期限、简流程的信贷项目。除此之外,扩大抵质押物范围,将土地经营权、农机购置补贴、大额粮食订单等财产纳入担保范围,缓解经营主体的资金压力。第三,建议科学界定设施农用地和非农建设用地的差异和界限,摸清新型农业经营主体正常的配套用地需求,在政策允许范围内应当予以最大限度的满足,使土地政策成为新型农业经营主体的服务方、及时雨,而非卡脖子的阻碍者、绊脚石。

## 2. 构建耕地撂荒治理多元主体协同工作机制

首先,从中央到地方,各级政府应选派相关部门负责人深入基层一线,切实了解基层撂荒治理工作存在的难点、堵点,避免向下级政府下达不切实际的任务指标。同时,畅通反馈渠道,全面了解基层治理主体在撂荒地治理过程中所面临的困境,为政策制度的完善提供参考依据。另外,各级政府应当针对调研过程中发现的问题,及时召开联席会议,邀请其他社会治理主体建言献策,找到真正解决问题的新思路新办法。

其次,针对撂荒地代耕、托管、流转、退出等治理策略,需明确每项治理方式的参与主体,各主体的参与顺序、参与力度等关键信息。(1)在采用土地代耕手段时,撂荒农户可先寻找同村邻居、亲友代为耕种承包地,双方就农作物选择、代耕期限、收益分配等代耕事宜达成一致后签署代耕协议,并在村委会完成代耕登记备案。对于未能找到主体代耕撂荒地的农户,可寻求集体经济组织的帮助,由集体经济组织为其代耕土地。(2)在采用土地托管手段时,撂荒农户可向农业服务专业公司、农民专业合作社、农村集体经济组织、服务专业户等主体购买托管服务,双方就托管环节、托管期限等内容达成协议后,签署托管合同,并向村委会报备。对于非本村的托管服务机构,农户还应向村委会提供该托

管机构的营业资质材料。(3)在采用土地流转手段时,位于土地流转市场活跃地区的农户可以直接寻找到土地转入方,并洽谈耕地流转合同的细节事宜。在土地流转不活跃的地区,为降低土地流转成本,推动土地成片流转,有流转意愿的撂荒农户可将承包地交由村委会代为流转。村委会在征求村民同意的基础上,依靠土地互换等方式,将撂荒的土地集中为大片耕地,提升撂荒耕地流转的竞争力和速度。(4)在采用土地退出手段时,由各地政府结合地区实际情况,制定土地退出补偿政策,村委会应及时向撂荒农户宣讲土地退出政策,并鼓励进城定居农户退出土地承包经营权。有意愿退出耕地的撂荒农户在规定时期向村委会提交土地退出申请,村委会依据相关标准对“退地”农户展开审核。审核通过后,由村集体经济组织与撂荒农户签订耕地退出协议,并支付补偿金。集体经济组织将农户退出的土地纳入“土地池”,参照集体机动地进行经营管理,所得收益归集体经济组织所有,以弥补退地成本的支出。

## (三) 优化治理方案,提升撂荒治理施策成效

### 1. 建立撂荒地分类利用体系

首先,组织农学、地质学等专家,依据土壤肥力、坡度、灌溉距离、交通便利性等因素,对撂荒耕地的可复耕性展开评估,并为每块撂荒地赋予复耕性指数。同时,确定复耕指数临界值,将撂荒地分为“有复耕价值”与“无复耕价值”两类。其次,结合作物产量、经济效益、生态友好度等指标,利用大数据模拟技术,为每块有复耕价值的撂荒耕地在农作物种类、种植结构、复种指数等利用方式的选择上进行评分,依据分值选择最适宜的利用方式。在同等或分差较小的情况下,优先选择粮食作物。最后,对于确实不适宜粮食生长的撂荒耕地,依据国家“宜粮则粮、宜经则经、宜林则林”的原则确定利用方式。确保撂荒耕地的利用始终遵循科学规律,做到因地制宜。

### 2. 创新耕地撂荒治理策略

(1)对于因劳动力欠缺而选择撂荒的农户,可采用“自耕+托管”的复合策略,即农户可选择自己耕种一部分土地,而将其余不能兼顾耕种的承包地以全程生产托管的形式交由农业服务专业公司、农民专业合作社、服务专业户等主体代为管理;也

可选择将整地、播种、收割等时间紧、任务重的环节进行托管,自己仅参与对体力要求较低的环节。

(2) 对于希望流转土地,但迟迟无法找到承接主体的撂荒农户,可采用“代耕+流转”的复合策略,即撂荒农户可先寻求亲友或集体经济组织代为耕种土地,待对接到愿意流转其承包地的主体时,再终止代耕协议,重新签订土地流转合同。(3) 对于在城市兼业且有稳定收入来源的农户,可采用“代耕+退出”的复合策略,即先由村集体经济组织代替撂荒农户耕种承包地。在此期间,村委会向村民积极宣传退地政策。对于愿意退地的撂荒农户,由集体经济组织与撂荒农户签署退地协议,并根据相关“退地”政策以及农户对承包地的投入成本给予合理的经济补偿。村集体经济组织在获得撂荒农户退出的承包地后,可将其纳入集体经济组织的资源范畴,进行后期运营管理。

#### 参考文献:

- [1] 黄少安,李业梅. 耕地抛荒和政府监管的理性认识[J]. 社会科学战线, 2021(1): 67-77.
- [2] 高晓燕,向念. 家庭化迁移与农户耕地隐性撂荒——基于中国流动人口动态监测调查数据[J]. 江汉论坛, 2023(9): 5-13.
- [3] 王可山. 新时代我国粮食安全保障的成就与经验[J]. 改革, 2023(9): 99-109.
- [4] 郭贝贝,方叶林,周寅康. 农户尺度的耕地撂荒影响因素及空间分异[J]. 资源科学, 2020, 42(4): 696-709.
- [5] 黄利民,张安录,刘成武. 耕地撂荒及其定量分析[J]. 咸宁学院学报, 2008(3): 113-116, 121.
- [6] DOLTON-THORNTON N. How should policy respond to land abandonment in Europe?[J]. Land use policy, 2021, 102: 105269.
- [7] GELLRICH M, BAUR P, KOCH B, et al. Agricultural land abandonment and natural forest regrowth in the Swiss mountains: a spatially explicit economic analysis[J]. Agriculture, ecosystems & environment, 2007, 118(1-4): 93-108.
- [8] EDOSA E P, BAMIDELE J F. Simulated acid rain impact on growth, yield and leaf anatomy of *Dioscorea rotunda* data[J]. Agricultural science & technology, 2021, 13(2): 176-180.
- [9] BENAYAS J M R, MARTINS A, NICOLAU J M. Abandonment of agricultural land: an overview of drivers and consequences[J]. CAB reviews: perspectives in agriculture, veterinary science, nutrition and natural resources, 2007, 57(2): 1-12.
- [10] 李庆,韩菡,李翠霞. 老龄化、地形差异与农户种植决策[J]. 经济评论, 2019(6): 97-108.
- [11] 谢花林,施佳颖,冷克诚. 家庭生命周期视角下农户耕地撂荒行为差异及其影响因素——以江西省丘陵山区为例[J]. 资源科学, 2023, 45(11): 2170-2182.
- [12] 杜志雄,韩磊. 供给侧生产端变化对中国粮食安全的影响研究[J]. 中国农村经济, 2020(4): 2-14.
- [13] 刘玉,郭丽英,刘彦随. 1980-2008年环渤海地区县域粮食的时空动态变化及分析[J]. 农业工程学报, 2012, 28(12): 230-236.
- [14] 陈莎,杨润佳,叶艳妹,等. 资源禀赋、劳动力转移对耕地利用功能转型的影响研究——基于面板门槛模型的实证分析[J]. 中国土地科学, 2023, 37(2): 71-81.
- [15] 王洁,张玉臻,陈阳,等. 农地确权颁证对农地规模化与规范化流转的影响——基于确权政策宣传的调节效应分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2022, 24(2): 163-173.
- [16] 肖鹏,贾心可. 耕地弃耕抛荒下的强制代耕合同制度研究[J]. 中国土地科学, 2023, 37(7): 11-19.
- [17] 刘同山,吴刚. 城镇化进程中农村土地退出及其优化利用[J]. 江南大学学报(人文社会科学版), 2021, 20(4): 27-38.
- [18] 王克强,许茹毅,刘红梅. 土地流转信托对农业生产效率的影响研究——基于黑龙江省桦川县水稻农户信托项目的实证分析[J]. 农业技术经济, 2021(4): 122-132.
- [19] 钟钰,巴雪真. 收益视角下调动农民种粮积极性机制构建研究[J]. 中州学刊, 2023(4): 62-70.
- [20] ABOLINA E, LUZADIS V A. Abandoned agricultural land and its potential for short rotation woody crops in Latvia[J]. Land use policy, 2015, 10(49): 435-445.
- [21] 吴宇哲,许智钊. 休养生息制度背景下的耕地保护转型研究[J]. 资源科学, 2019, 41(1): 9-22.
- [22] 罗明忠,唐超. 农地确权: 模式选择、生成逻辑及制度约束[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(4): 12-17.
- [23] 谢花林,黄莹乾. 不同代际视角下农户耕地撂荒行为研究——基于江西省兴国县 293 份农户问卷调查[J]. 中国土地科学, 2021, 35(2): 20-30.
- [24] 张琦,张艳荣. 以农业社会化服务破解土地撂荒难题[J]. 人民论坛, 2023(5): 87-92.
- [25] 黄祖辉,李懿芸,毛晓红. 我国耕地“非农化”“非粮化”的现状与对策[J]. 江淮论坛, 2022(4): 13-21.
- [26] 张永光. 治理耕地抛荒撂荒存在问题及对策建议[EB/OL]. (2022-09-14)[2023-09-12]. [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_19899350](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_19899350).
- [27] 刘波,方奕华,彭瑾. “多元共治”社区治理中的网络结构、关系质量与治理效果——以深圳市龙岗区为例[J]. 管理评论, 2019, 31(9): 278-290.
- [28] 李翠英. 政策工具研究范式变迁下的中国环境政策工具重构[J]. 学术界, 2018(1): 122-136, 286-287.

- [29] 赵晶, 迟旭, 孙泽君. “协调统一”还是“各自为政”: 政策协同对企业自主创新的影响[J]. 中国工业经济, 2022(8): 175-192.
- [30] 周志忍, 蒋敏娟. 整体政府下的政策协同: 理论与发达国家的当代实践[J]. 国家行政学院学报, 2010(6): 28-33.
- [31] 周建青, 高士其. 我国互联网治理中政策协同的演进研究[J]. 新闻与传播研究, 2023, 30(8): 5-28, 126.
- [32] 王坤, 沈娟, 高臣. 产教融合政策协同性评价研究(2013—2020)[J]. 教育发展研究, 2020, 40(17): 66-75.
- [33] 李雪伟, 唐杰, 杨胜慧. 京津冀协同发展背景下的政策协同评估研究——基于省级“十三五”专项规划文本的分析[J]. 北京行政学院学报, 2019(3): 53-59.
- [34] 温美荣, 王帅. 政策协同视角下脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(5): 10-19.
- [35] 唐啸, 周绍杰, 赵鑫蕊, 等. 回应性外溢与央地关系: 基于中国民众环境满意度的实证研究[J]. 管理世界, 2020, 36(6): 120-134, 249.
- [36] 刘文勇, 张悦. 家庭农场的学术论争[J]. 改革, 2014(1): 103-108.
- [37] 张国磊, 陶虹伊, 黎绮琳. “零租金”交易可以降低农地抛荒率吗? ——基于粤中B村的调研分析[J]. 农村经济, 2021(1): 46-53.
- [38] 李璠, 蔡键, 林晓珊. 农业补贴政策“三补合一”改革: 演进轨迹、作用机理与发展策略[J]. 经济体制改革, 2021(3): 80-85.
- [39] 刘灵辉, 张迎新. 农户社会阶层对土地流转行为的影响——基于财富资本与声望资本的视角[J]. 中国土地科学, 2023, 37(6): 41-51.
- [40] 李汉卿. 协同治理理论探析 [J]. 理论月刊, 2014 (1): 138-142.
- [41] 狄金华. 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究[J]. 社会, 2010, 30(3): 83-106.

责任编辑: 黄燕妮

(上接第29页)

- [11] HARLOW A A. The hog cycle and the cobweb theorem[J]. American journal of agricultural economics, 1960, 42(4): 842-853.
- [12] CARLSON J A. An invariably stable cobweb model[J]. The review of economic studies, 1968, 35(3): 360-362.
- [13] HAYES D J, SCHMITZ A. Hog cycles and countercyclical production response[J]. American journal of agricultural economics, 1987, 69(4): 762-770.
- [14] 王明利, 肖洪波. 我国生猪生产波动的成因分析[J]. 农业经济问题, 2012, 33(12): 28-32.
- [15] 翁凌云, 王克, 朱增勇, 等. 市场风险、价格预期与能繁母猪养殖行为[J]. 农业技术经济, 2020(6): 30-43.
- [16] 牡丹清. 关于生猪规模化生产与稳定市场价格的研究[J]. 价格理论与实践, 2009(7): 19-20.
- [17] 周晶, 张科静, 丁士军. 养殖规模化对中国生猪生产波动的稳定效应研究——基于省际面板数据的实证分析[J]. 江西财经大学学报, 2015(1): 84-94.
- [18] NERLOVE M. The dynamics of supply: retrospect and prospect[J]. American journal of agricultural economics, 1979, 61(5): 874-888.
- [19] 陈飞, 范庆泉, 高铁梅. 农业政策、粮食产量与粮食生产调整能力[J]. 经济研究, 2010, 45(11): 101-114, 140.
- [20] 黄炎忠, 罗小锋, 张俊飏. 农户生产行为调整及影响因素分析——基于547个食用菌种植户的调查[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(12): 51-56.
- [21] KAHNEMAN D, TVERSKY A. Prospect theory: an analysis of decision under risk[J]. Econometrica, 1979, 47(2): 263.
- [22] WILLIAMSON O E. Corporate finance and corporate governance[J]. The journal of finance, 1988, 43(3): 567-591.
- [23] 陈蓉. 我国生猪生产波动周期分析[J]. 农业技术经济, 2009(3): 77-86.
- [24] HODRICK R J, PRESCOTT E C. Postwar U. S. business cycles: an empirical investigation[J]. Journal of money, credit and banking, 1997, 29(1): 1.
- [25] RAVN M O, UHLIG H. On adjusting the hodrick-prescott filter for the frequency of observations[J]. Review of economics and statistics, 2002, 84(2): 371-376.
- [26] 孙若愚, 周静, 李大兵. 生猪价格波动与存栏量变化动态关系研究[J]. 价格理论与实践, 2015(5): 82-84.
- [27] 黄炳凯, 耿献辉, 胡浩. 中国生猪养殖规模结构变动是产业政策造成的吗? ——基于马尔可夫链的实证分析[J]. 中国农村观察, 2021(4): 123-144.

责任编辑: 李东辉