

粮食安全视角下农户复耕意愿的困境与对策研究

鞠由秀, 李绵雪, 刘佳文, 宋欣洋, 于丽丽

大连海洋大学经济管理学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2026年7月5日; 录用日期: 2026年8月6日; 发布日期: 2026年8月13日

摘要

耕地是粮食生产的核心载体, 遏制耕地撂荒、激活撂荒地复耕潜力, 是筑牢国家粮食安全底线、保障粮食稳产保供的关键举措。当前我国农村耕地撂荒现象呈现碎片化、区域性、反复性特征, 农户作为耕地复耕的核心主体, 其复耕意愿直接决定撂荒地治理成效和耕地资源利用效率。本文立足国家粮食安全战略视角, 系统梳理我国农户耕地复耕现状, 深入剖析农户复耕意愿低迷、复耕后易返荒的现实困境及深层成因, 从经济收益、劳动力资源、农业配套、政策落实、认知观念五个维度挖掘核心问题, 最终结合农业发展实际, 提出针对性、可落地的提升对策, 为盘活农村闲置耕地、稳定粮食生产规模、夯实粮食安全根基提供理论参考与实践支撑。

关键词

粮食安全, 农户, 耕地撂荒, 乡村振兴

A Study on Dilemmas and Countermeasures of Farmers' Willingness to Resume Cultivation from the Perspective of Food Security

Youxiu Ju, Mianxue Li, Jiawen Liu, Xinyang Song, Lili Yu

School of Economics and Management, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: July 5, 2026; accepted: August 6, 2026; published: August 13, 2026

Abstract

Cultivated land serves as the core carrier of grain production. Curbing cultivated land abandonment

文章引用: 鞠由秀, 李绵雪, 刘佳文, 宋欣洋, 于丽丽. 粮食安全视角下农户复耕意愿的困境与对策研究[J]. 农业科学, 2026, 16(8): 1228-1234. DOI: 10.12677/hjas.2026.168148

and tapping the potential of recultivating abandoned farmland constitute pivotal measures for consolidating the bottom line of national food security and securing stable grain output and supply. At present, the phenomenon of farmland abandonment in rural China is characterized by fragmentation, regional disparity and recurrence. As the principal stakeholders of recultivation, farmers' willingness to resume cultivation directly determines the governance performance of abandoned land and the utilization efficiency of cultivated land resources. From the perspective of the national food security strategy, this paper systematically sorts out the current situation of farmers recultivating abandoned farmland in China, and thoroughly analyzes practical dilemmas and underlying causes including farmers' low willingness to resume cultivation and the high risk of re-abandonment after recultivation. Core constraints are identified across five dimensions: economic returns, labor resources, agricultural supporting facilities, policy implementation, and cognitive perceptions. Combined with the realities of agricultural development, this study finally puts forward targeted and actionable improvement countermeasures, providing theoretical references and practical support for revitalizing idle rural cultivated land, stabilizing grain production scale, and consolidating the foundation of food security.

Keywords

Food Security, Farmers, Cultivated Land Abandonment, Rural Revitalization

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

粮食安全是治国安邦的头等大事，耕地是保障粮食安全的核心根基。国家多次聚焦耕地保护，严控耕地撂荒、推进撂荒地复耕，坚守十八亿亩耕地红线。当前，全球粮食局势动荡、极端天气多发，我国粮食供需长期处于紧平衡状态，耕地数量缩减、质量下滑、利用低效等问题，严重制约粮食稳产增产[1]。

城镇化推进致使农村劳动力外流，空心化、老龄化问题突出，耕地闲置撂荒的情况较为常见，造成耕地资源浪费、粮食产能流失，且部分区域复耕治理流于表面，返荒问题频发。农户是撂荒地复耕的核心微观主体，其自主复耕具备灵活、低成本的优势，是盘活零散耕地、挖掘增产潜力的关键。但受种粮收益低、劳动力短缺、配套不完善、政策激励不足等影响，农户复耕积极性普遍偏低[2]。因此，研究农户复耕困境、完善激励保障机制，对盘活闲置耕地、稳定粮食生产、筑牢国家粮食安全防线具有重要现实意义。

2. 农户类型划分：复耕意愿异质性细分分析

基于可持续生计资本禀赋差异，将研究区域农户划分为四类典型农户，分别剖析不同群体复耕意愿、制约因素、行为差异，弥补笼统分析全体小农户的研究短板。

2.1. 农户分类标准与界定

以家庭劳动力结构、土地经营规模、生计收入来源、生计资本存量四大指标划分四类农户：纯务农老年小农户；兼业务工型中年农户；返乡创业新型农户(家庭农场/种植大户)；完全非农化弃耕农户。

2.2. 各类农户复耕意愿、异质性制约因素理论分析

不同类型农户在劳动力储备、土地条件、收入结构等方面存在明显差别，复耕意愿、约束条件与生

产行为表现出显著分化，现将四类农户的差异化特征汇总对比，具体见表 1。

Table 1. Comparative theoretical analysis of farmers' willingness to resume cultivation and heterogeneous restricting factors
表 1. 各类农户复耕意愿、异质性制约因素理论分析对比

类型	纯务农老年小农户	兼业务工型中年农户	返乡创业新型农户 (家庭农场/种植大户)	完全非农化弃耕农户
生计资本特征	人力资本薄弱(年龄大、体力不足、不懂现代农机农技); 金融资本有限, 仅依靠农业收入; 土地多为山区细碎坡地, 物质资本差; 制度资本获取能力弱, 政策知晓度低。	人力资本充足, 但劳动力时间分配向非农务工倾斜; 金融资本以务工收入为主, 农业仅为副业; 土地面积中等, 有基础耕种条件; 政策有一定认知, 但重短期收益。	全维度生计资本优势, 人力资本掌握农技、农机; 金融资本具备信贷、规模化投入能力; 物质资本可整合连片土地、配套农机; 制度资本熟悉各类惠农政策; 社会资本强, 可对接社会化服务、产销渠道。	完全脱离农业生产, 人力资本丧失耕种技能; 土地长期闲置, 自然资本退化; 无农业金融投入意愿; 完全忽视耕地保护政策。
复耕意愿	被动低意愿, 仅能维持少量自留地耕种, 大面积撂荒无力复耕。	权衡型意愿, 复耕与否完全依赖务工与种粮收益差值(舒尔茨理性小农)。	主动高意愿, 规模化稳定复耕, 几乎无返荒行为。	极低、无主动复耕动力, 仅高额长期补贴才可能被动流转土地。
核心制约(结合理论)	SLA 物质资本短缺: 山区配套不足, 人工耕种成本极高。	金融资本失衡: 务工收入远高于种粮, 理性选择放弃耕种外出打工。	山区土地流转交易成本高, 地块难以连片整合。	认知层面: 粮食安全意识缺失, 将耕地视为闲置资产。
行为特征	交易成本过高: 无能力对接农机托管、订单农业, 生产风险全部自担。	形成“务农不赚钱”固化判断, 忽视耕地长期保障价值。	极端天气、粮价波动风险缺乏完备兜底保障。	劳动力完全转移, 家庭无务农人口, 生存小农约束完全失效。
	复耕粗放、极易返荒, 是零散撂荒地主要主体。	阶段性复耕, 农忙返乡粗放种植, 务工旺季直接撂荒, 复耕稳定性最差, 返荒高发群体。	政府复耕主力, 复耕质量高, 但覆盖范围有限, 无法消化全部零散小地块。	制度约束偏弱, 长期撂荒追责执行力度不足。
				大面积长期撂荒, 是耕地治理重点管控对象。

2.3. 农户异质性总结

农户复耕意愿差异本质是生计资本禀赋异质性与理性小农成本收益决策共同作用结果: 人力资本、金融资本、物质资本越充足, 复耕意愿越高; 非农务工机会成本越高、复耕交易成本越大, 复耕意愿越低。

政策不能一刀切, 需针对四类农户差异化设计激励、约束、扶持方案, 为后文对策提供精细化分类施策依据。

3. 农户耕地复耕现状分析

3.1. 撂荒地规模总体可控, 区域性差异显著

近年来, 国家持续加大耕地保护和撂荒地治理力度, 通过专项整治、政策扶持、技术赋能等多种方式推进撂荒地复耕, 全国耕地撂荒整体态势得到有效遏制, 撂荒面积逐年缩减, 复耕复种成效持续显现。从整体格局来看, 平原粮食主产区耕地利用效率较高, 撂荒现象较少, 复耕推进速度快、落实效果好; 而丘陵山区、偏远农村地区是耕地撂荒的主要集中区域, 也是复耕工作的重难点区域。这类区域耕地地

块零散、坡度较大、交通不便、灌溉条件薄弱，机械化作业难度大、生产成本低，长期存在大面积零散撂荒地，复耕难度远高于平原地区，复耕覆盖率和稳定耕种率整体偏低[3]。

平原粮食主产区与丘陵山区偏远农村在地块条件、农机配套、撂荒程度等方面存在明显分野，二者撂荒与复耕核心特征对比见表 2。

Table 2. Comparison of characteristics of cultivated land abandonment and resumption in different regions
表 2. 不同区域耕地撂荒与复耕特征对比

对比维度	平原粮食主产区	丘陵山区偏远农村
地块形态	连片规整、地块面积大	零散细碎、坡地多、单块面积小
机械化条件	机耕路完善，大中型农机全覆盖	农机通行困难，仅小型农机适用
灌溉配套	高标准农田，灌排体系完善	水利设施老化，抗旱排涝能力弱
撂荒程度	轻度撂荒，闲置地块少	大面积零散撂荒，撂荒持续时间长
复耕推进难度	低，政府与农户复耕积极性高	高，人力、资金、生产成本压力大

3.2. 农户复耕形式单一，自主复耕占比偏低

当前我国农户耕地复耕主要分为两种模式，一是政府主导的规模化整治复耕，由地方政府统筹资金、技术、机械，对连片撂荒耕地进行统一平整、改造、复种；二是农户自主复耕，由农户对自家闲置零散耕地进行翻耕、播种、管护。从实践现状来看，现阶段复耕工作主要依赖政府主导推进，农户自主复耕意愿普遍不足、参与度较低。多数农户仅在政策补贴、村干部督促的被动条件下开展复耕生产，主动盘活闲置耕地、扩大粮食种植规模的积极性薄弱。同时，农户复耕形式较为单一，大多以传统粮食作物粗放种植为主，缺乏精细化管护、规模化经营和产业化发展思维，复耕后耕地产出效率偏低，难以实现稳产增收[4]。

两种主流复耕模式在实施主体、优势短板、适用范围上各有侧重，详细对比见表 3。

Table 3. Comparison of advantages and disadvantages of two cultivation resumption modes
表 3. 两类复耕模式优缺点对比

复耕模式	实施主体	优势	现存短板	适用地块
政府主导规模化复耕	乡镇政府、农业部门	资金充足、机械齐全、连片改造效果好	行政成本高，农户参与主动性弱	大面积连片撂荒地、平原集中地块
农户自主复耕	普通小农户	灵活低成本，适配零散小块耕地	资金技术不足、粗放种植、易返荒	山区零散自留地、碎片化小块耕地

3.3. 复耕稳定性不足，返荒现象较为突出

现阶段农户耕地复耕存在明显的“短期化、形式化”问题，复耕长效性不足，土地复耕后再次撂荒的情况较多。部分农户为获取政策性补贴，仅完成土地翻耕等表层作业，未开展后续播种、施肥、管护等生产工作，出现“翻耕不复种、复种不稳产”的形式化复耕问题。同时，多数复耕农户缺乏长期耕种规划，受年度收益波动、劳动力短缺、自然灾害等因素影响，极易出现复耕一年、次年撂荒的反复撂荒现象。调研数据显示，丘陵山区农户自主复耕地块的两年以上稳定耕种率不足 50%，返荒问题成为制约耕地高效利用、影响粮食产能稳定的重要短板。

3.4. 新型经营主体带动增强，小农户复耕滞后

随着农业现代化推进，家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型经营主体逐步成为规模化复耕

的主力,通过土地流转、托管经营等方式,整合连片撂荒耕地,开展标准化、机械化、规模化粮食种植,复耕质量和稳定性较高[5]。与之相比,广大普通小农户复耕发展严重滞后,小农户耕地大多地块零散、面积较小、分布杂乱,难以适配规模化经营模式,且小农户资金、技术、人力有限,抗风险能力弱,复耕生产的经济效益极低,导致小农户复耕意愿持续低迷,零散撂荒地成为耕地治理的薄弱环节和主要短板。

4. 粮食安全视角下农户复耕意愿低迷的核心困境

4.1. 种粮收益失衡,经济驱动力严重不足

种粮收益失衡(金融资本 + 理性小农理论):从舒尔茨理性小农视角,农户以收益最大化为决策标准,金融资本匮乏、投入产出失衡直接降低复耕预期收益;叠加制度交易成本,进一步压缩利润空间,内生动力缺失。

经济收益是制约农户复耕意愿的核心要素,种粮比较收益偏低、投入产出失衡是耕地撂荒的根本诱因。近年农资、农机、人工等生产成本持续走高,不断压缩种粮利润[6]。相较果蔬、中药材等经济作物,粮食周期长、收益低、溢价弱,收入更不及外出务工,农户普遍觉得复耕种粮得不偿失,主动弃耕。同时农业补贴存在短板,补贴标准低、形式单一,验收仅以翻耕为准,未联动后期种植收成,难以激励长期耕种。粮食价格保护机制不完善,最低收购价涨幅跟不上成本上涨,山区补贴更难以抵消高额耕种支出,多重因素大幅削弱农户复耕、种粮的内生动力。

4.2. 农村劳动力空心化,复耕人力支撑短缺

劳动力空心化(人力资本 + 恰亚诺夫生存小农):依托可持续生计人力资本维度,家庭劳动力是小农业生产核心约束,青壮年流失导致劳动供给不足,即便存在复耕收益,也不具备耕种可行能力,形成“想耕无人耕”困境。

城镇化推动农村青壮年大量进城务工,农村空心化、老龄化加剧,形成复耕人力制约。村内留守多为老人与妇女,劳动能力不足、农技欠缺,难以开展复耕与机械化耕作,不少土地因无人打理撂荒。农业劳作辛苦、收益不稳,难以吸引青年返乡,农村用工成本走高,抬高复耕门槛。劳动力短缺还造成田间管护缺位,农事管理粗放致使粮食低产,形成低产低收入、不愿耕种的恶性循环,持续弱化农户复耕意愿,耕地撂荒难题难以解决[7]。

4.3. 农业生产配套薄弱,复耕生产条件受限

农业配套薄弱(物质资本 + 交易成本理论):物质资本短板抬高农机、灌溉、整地等生产交易成本,山区细碎地块天然降低耕地利用效率,进一步放大农户复耕经营风险。

丘陵山区耕地地块零散、坡度较大,高标准农田建设滞后,灌溉、机耕路等基础设施缺失,抗灾能力差,不适宜大型农机作业,只能人工劳作,成本高、效率低。同时农业社会化服务供给不足,农机托管、农技指导、产销配套服务难以覆盖小农户,农户多采用粗放种植,粮产与品质难以提高。加之不少农田水利设施老化破损、水源短缺,种植风险居高不下,多重基础设施与配套服务短板增加复耕成本与经营隐患,加重农户生产顾虑,大幅降低复耕意愿[8]。

4.4. 政策激励约束失衡,长效治理机制缺失

政策激励约束失衡(制度资本 + 交易成本理论):土地流转、惠农补贴、耕地管控制度存在制度性交易成本,激励短期化、约束软化,缺乏长效制度资本支撑,诱发形式化复耕与反复返荒。

现有耕地相关政策激励和约束两方面都存在短板,难以形成长期稳定的复耕管理体系。激励层面,

各地补贴标准统一，没有向山区小块荒地、常年稳定种地农户倾斜，补贴验收只看翻耕环节，不考核全年种植管护，短期补贴很难覆盖农户一整年耕种投入；土地流转服务不完善，地块整合、协商流转耗时费力，小农户很难靠连片种植提高收入。约束层面，耕地撂荒监督管理落地宽松，长期闲置、刻意弃耕农户缺少清晰合理的约束措施，政策约束作用发挥不充分。激励、约束配套不均衡，导致短期复耕、次年撂荒频繁出现，无法依靠制度稳住农户长期耕种行为。

4.5. 农户认知观念滞后，粮食安全意识薄弱

认知观念滞后(社会认知资本)：农户生计认知偏向短期非农收益。

农户主观认知观念是影响复耕意愿的关键内因。不少农户秉持重务工、轻务农的想法，片面认定种粮收益微薄，更倾向外出务工，轻视耕地种植。老年农户固守传统耕作方式，抵触现代农业技术，复耕效率偏低；年轻农户久离农田，既无耕种技能也缺乏务农意愿，耕地保护意识淡薄。此外多数小农户缺少粮食安全大局观，只计较个人经济得失，无视耕地战略属性，将撂荒视作个人私事。受短期利益驱使，农户更愿栽种经济作物甚至直接弃耕，主观耕种意愿不足，给撂荒地长效治理带来突出阻碍[9]。

5. 提升农户复耕意愿、筑牢粮食安全根基的对策建议

5.1. 健全收益保障机制，激活农户复耕内生动力

针对种粮收益失衡问题，需构建完善收益保障体系提升农户复耕动力。优化补贴机制，建立复耕、管护、收成全周期差异化补贴，提高山区零散地块补助，整合惠农资金精准投向实际种粮农户，杜绝形式化复耕[10]。动态调整粮食最低收购价，搭建产销对接与订单农业平台，健全产销区利益补偿机制，平抑粮价波动风险。同时拓宽增收路径，推行粮经轮作、种养结合模式，提升土地综合产出，多渠道缩小种粮收益差距，从根本上激发农户复耕种粮积极性。

5.2. 强化人才培育引流，破解农村劳动力空心化困境

针对农村劳动力短缺、老龄化空心化等问题，需构建多元人力支撑体系，夯实复耕人力保障。一方面常态化开展农耕技能培训，面向留守、老年农户普及种植管护、农机操作、病虫害防治等技术，推广适配山区零散地块的小型轻便农机，提升本土农户现代化耕种能力。另一方面落实创业补贴、信贷扶持、技术指导等政策，吸引青壮年、大学生、退役军人返乡投身复耕生产，优化农业劳动力结构。同时大力培育农业社会化服务主体，推广代耕代种、统防统治、全程托管等服务，有效破解劳动力不足引发的复耕难题。

5.3. 完善农业基础设施，优化复耕生产基础条件

针对耕地生产配套短板，需推进高标准农田建设与基础设施升级，优化复耕条件、降低生产成本与生产风险。聚焦丘陵山区地块碎片化难题，通过土地平整、坡改梯等工程整合零散耕地，打造连片宜机化农田，完善机耕路、灌排设施，提升耕地机械化水平与抗灾能力。同步检修升级老旧农田水利设施，新建小型蓄水、灌溉配套设施，稳定耕地用水保障，强化抗旱排涝能力。同时以智慧农业赋能生产，推广智能农机与数字化管护技术，精准开展田间管理，有效提升粮食产销质效，提振农户复耕生产信心。

5.4. 优化政策制度体系，构建复耕长效治理机制

构建激励与约束并重的耕地治理政策体系，筑牢复耕长效治理机制。政策激励层面，推行差异化扶持机制，对长期稳定耕种、规模化种粮农户给予专项补贴、信贷贴息、农资优惠，强化正向引导；通过村级宣讲、线上推送等多元渠道普及惠农政策，保障农户充分知晓政策红利。约束监管层面，严格落实耕

地保护法规,细化地方撂荒治理细则,对长期、恶意弃耕农户依规追责、取消惠农补贴,形成制度震慑。同时规范土地流转市场,搭建镇村两级流转服务平台,畅通供需信息渠道、标准化流转合同,盘活闲置耕地,从源头减少耕地撂荒与复耕返荒问题。

5.5. 深化思想认知引导,筑牢全民粮食安全意识

聚焦农户思想认知短板,常态化开展宣传引导,重塑耕种观念、培育收地复耕思想自觉。依托新时代文明实践站、村级乡村治理工作,通过案例解读、田间宣讲、短视频推送等多元方式,常态化开展粮食安全与耕地保护宣传,破除农户“种地无利、撂荒无碍”的错误认知。积极培育复耕种粮致富典型,依托现场观摩、经验分享等形式发挥示范带动作用,引导农户主动参与复耕。同时将杜绝耕地撂荒纳入村级常态化治理重点,依托村干部常态化入户走访引导,营造护地种粮的良好乡风氛围,从根源扭转农户消极耕种心态。

6. 研究结论

耕地复耕是盘活耕地资源、扩充粮食播种面积、夯实国家粮食安全根基的关键举措,农户复耕意愿直接决定撂荒地治理成效。当前我国撂荒地治理虽取得一定成效,但仍存在区域性撂荒突出、农户自主复耕意愿弱、复耕稳定性不足、小农户复耕滞后等问题。农户复耕动力不足、复耕返荒频发是多重因素叠加导致,其中种粮收益失衡是根本原因,农村劳动力空心化、农业基础设施薄弱为客观制约,政策激励约束机制不完善是制度短板,农户粮食安全认知滞后是主观阻碍,各类因素形成耕地撂荒恶性循环,不利于区域粮食稳定供给。对此,需坚持系统治理、问题导向,以保障种粮收益为核心,完善基础设施、强化人才支撑、健全政策机制、深化宣传引导,构建全方位复耕治理体系。未来需持续聚焦小农户生产痛点,优化惠农配套、健全长效机制,推动撂荒地治理从被动整治转向主动稳产,充分挖掘农业增产潜力,助力农业高质量发展与国家粮食安全稳固。

参考文献

- [1] 王玉斌,李乾,王文博. 农民合作社是农业社会化服务的重要承载主体[J]. 中国农民合作社, 2019(3): 23-24.
- [2] 李静. 基于劳动力析出的山区耕地撂荒研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2013.
- [3] 葛霖,高明,胡正峰,等. 基于农户视角的山区耕地撂荒原因分析[J]. 中国农业资源与区划, 2012, 33(4): 42-46.
- [4] 靳雪莹,姜春,谢臻,等. 大食物观下南方山区“非粮化”耕地利用潜力诊断及分类差序恢复[J]. 农业工程学报, 2025, 41(18): 269-279.
- [5] 杨茂君. 众擎易举“三方共耕”——看撂荒地复耕的遂宁经验[J]. 农村经营管理, 2020(12): 33-34.
- [6] 王亚辉,杨遨邨,辛良杰,等. 中国不同类型耕地撂荒时空分异及其影响因素研究——基于全国 346 个山区县的调查数据[J]. 地理研究, 2024, 43(8): 1977-1993.
- [7] 孙梅. 发挥好新型农业经营主体在乡村振兴中的作用[J]. 科普田园, 2019(8): 3.
- [8] 曾鸿石. 广东省阳江市耕地撂荒及复耕复种对策研究[D]: [硕士学位论文]. 广州: 仲恺农业工程学院, 2024.
- [9] 缪文. 营山县农村耕地撂荒的主要原因及复耕治理建议[J]. 四川农业科技, 2022(12): 118-120.
- [10] 徐仲雨,尹昌斌,李福夺. 西南地区撂荒地复耕的粮食增产潜力与碳减排策略[J]. 农业资源与环境学报, 2025, 42(6): 1425-1433.