

附件 2

巴中市哲学社会科学规划项目 结项申请书

立 项 编 号 BZ25YB084

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 巴中市恩阳区乡村振兴多维困境与对策研究

项 目 负 责 人 谷 佳

所 在 单 位 恩阳区委党校

填 表 日 期 2025 年 10 月 16 日

巴中市社会科学界联合会 制

2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是□ 否□

成果是否涉密： 是☒ 否□

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称		巴中市恩阳区乡村振兴多维困境与对策研究										
结项成果名称		巴中市恩阳区乡村振兴多维困境与对策研究										
是否变更		A、是		B、否		变更的内容						
原计划成果形式						现成果形式		论文				
原计划完成时间		年		月		日		实际完成时间		2025 年 10 月 16 日		
项目负责人及参与人员变更情况												
原 负 责 人	姓 名		性别		民族		出生日期	年 月				
	所在单位				行政职务		专业职务					
	通讯地址						联系电话					
现 负 责 人	姓 名	谷佳	性别	女	民族	汉	出生日期	1989 年 01 月				
	所在单位	恩阳区委党校			行政职务	常务副校长		专业职务				
	通讯地址	恩阳区黄石盘路 9 号					联系电话	5553060				
原 参 与 人 员	姓 名	单 位			职 称		联系电话					

现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系电话
	张映明	恩阳区委党校	副校长	18282761385
	王 强	恩阳区委党校	助理讲师	18380583796
	孙凤敏	恩阳区委党校	助理讲师	13294888713
	罗炳龙	恩阳区委党校	四级调研员	18090442359

二、申请人所在单位审核意见

（审核事项:1.成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容;2.最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。）

签 章
年 月 日

三、县（区）社科联意见

（审核事项:1.成果有无意识形态问题;2.是否同意结项。）

单位（公章）:

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 ☐ 否 ☐

2.是否同意结项：是 ☐ 否 ☐

3.鉴定等级：优秀 ☐ 良好 ☐ 合格 ☐

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

巴中市恩阳区乡村振兴多维困境与对策研究

谷佳 张映明 王强 孙凤敏 罗炳龙¹

【摘要】当下，恩阳区乡村振兴中还面临着农村劳动力大量外出、土地荒芜、产业振兴乏力、乡村治理效能不足等多维困境。产生这些困境的主要原因在于：生产成本太高，自然灾害影响大（农田水利基础薄弱），经营规模较小，社会化服务不足等。这些原因又

¹ 作者单位：谷 佳 巴中市恩阳区委组织部副部长 恩阳区委党校常务副校长
张映明 恩阳区委党校副校长
王 强 恩阳区委党校教师
孙凤敏 恩阳区委党校教师
罗炳龙 恩阳区委党校教师

核心聚焦到主要矛盾、最大障碍、关键掣肘是种地收入太低，挣不到钱。由此乡村全面振兴的核心突破在于重构人地关系：一是利用第三轮土地承包契机，推进农村土地承包经营改革，将农户分成即承包又经营、只承包不经营、不承包不经营三类，重点实行人地分离、利益挂勾的只承包不经营办法，推进土地适度规模经营；二是盘活农村闲置住房，推进宅基地流转，通过市民下乡返乡，既可活跃乡村生活，又可提升乡村文明；三是明确基层政府与村社各自的职能职责，充分发挥村社的主体作用，由村社成立乡村振兴建设开发公司，聚集民间、社会和国家资金，实施推进乡村振兴具体事务。

关键词：恩阳区；乡村振兴；人地关系；多维困境。

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景及意义

巴中市恩阳区自 2013 年建区以来，全力贯彻落实乡村振兴发展战略，取得显著成效，如期实现全面脱贫，现代农业蓬勃发展，新型农业经营主体纷纷涌现，集体经济创新突破，和美乡村建设成效显著，恩阳被评为全国“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、全国村庄清洁行动先进县、“四好农村路”全国示范县、国家生态文明建设示范区、全省乡村振兴先进区，成功入选国家乡村振兴示范县创建名单。

尽管恩阳区获得众多殊荣，但与“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求相比，与人民群

众的发展愿景相比，还有不小落差。寻求乡村振兴更大突破，势在必行。

1.1.1 研究背景

1.政策要求

2024年7月，党的二十届三中全会就进一步全面深化改革推进中国式现代化作出决定，就统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴作出部署，强调城乡融合发展，促进城乡要素平等交换、双向流动，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣。2025年中央一号文件，就进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴提出了意见，农业部跟即印发了实施意见，在健全要素保障和优化配置体制机制，稳定和完善农村土地承包关系、管好用好农村资源资等方面作出了具体部署。

2.现实需要

尽管近年来恩阳区乡村振兴取得显著成效，但离上级党委政府的要求、距人民群众的期盼还有较大差距，特别是广大农村的农田水利等基础依然薄弱，尚处于欠发达县域，乡村发展滞后仍然是恩阳高质量发展的最大短板。

1.1.2 研究意义

1.理论意义。

自党的十九大提出乡村振兴战略以来，中共中央、国务院每年一号文件的主题都是乡村振兴。2021年4月，十三届全国人大常委会通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》。2018

年9月、2025年1月，中共中央、国务院两次印发了乡村振兴发展规划。习近平总书记多次在中央农村工作会上就乡村振兴相关问题进行深刻阐述。这些都是国家层面、战略层面关于乡村振兴的理论指导，但在具体实践中，如何创新突破，如何把国家战略部署落地落实，具体办法还不到位。所以，总结提炼基层的探索实践和建议意见，具有理论意义。

2.实践意义。

恩阳区地处四川盆地北部的低山区，主要属米仓山南麓丘陵地貌，境内多为丘陵、低山，平坝较少。主要以传统农业为主，农业产业层次低、规模小、布局散、结构单一，农副产品以初级产品为主，缺乏精深加工，农产品附加值低，与其他产业之间的关联度差。在与全国全省全市同步实施乡村振兴战略中，探索恩阳乡村振兴的创新突破，对于同类地区具有实践指导意义。

1.2 国内研究述评

国内研究乡村振兴者灿若星河，研究文献数不胜数。他们从不同维度为中国的农业农村发展提供了重要的理论支持和政策参考。下面梳理了作者主要阅读的具有代表性的学者及其主要观点：

表1-1 阅读的代表性作者及其主要观点

学者姓名	所属机构及职务	主要观点
------	---------	------

黄季焜	北京大学现代农学院院长、中国农业政策研究中心名誉主任	强调提高农业劳动生产率，提升农业竞争力和促进农民增收。
贺雪峰	武汉大学教授，“华中乡土派”代表	注重实地调研，强调乡村振兴必须服务农民主体，警惕脱离农民实际需求的实践，关注乡村社会结构变迁
温铁军	西南大学乡村振兴战略研究院首席专家	强调生态化与可持续发展。
陈锡文	中央农村工作领导小组原副组长	长期致力于中国农业农村政策研究，对农村土地制度改革等有深刻论述
刘守英	中国人民大学经济学院院长	乡村振兴是一个系统工程，需要实现“人、业、地、村”四要素的协同变化，强调重构人地关系，实现乡村土地重划和宅基地改革，最终改变村庄的形态与功能。
魏后凯	中国社会科学院农村发展研究所所长	强调提高农业劳动生产率，提升农业竞争力，强调农民现代化，

		使农民走向职业化、知识化。
徐 勇	华中师范大学教授	注重实证研究，对乡村治理及基层民主政治有深入研究。
韩文秀	中央财办分管日常工作的副主任、中央农办主任	对2025年中央一号文件全面解读。稳定完善农村土地承包关系，激发农村资源要素活力。
张红宇	中国农业风险管理研究会会长	对农业转移人口市民化、农村土地制度改革、乡村人才、城乡融合发展体制机制等均有论述。
肖亚成	西南大学乡村振兴战略研究院执行院长	强调村落品牌的运营与维护，通过现代农业、休闲旅游、文化创意等产业融合推动传统村落活化利用，利用互联网展示乡村文化。

还有浙江大学教授郁建兴强调，有效的治理能激发内源发展动力、优化资源配置，是农业农村高质量发展的核心要素；湖南师范大学中国乡村振兴研究院院长陈文胜强调农业供给侧结构性改革及乡村文化振兴；复旦大学社会发展与公共政策学

院教授赵德余注重乡村振兴内在的“要素-产业-资产”转换动力机制，强调将乡村资源转化为能给农民带来持久收入的资产，等等。

尽管这些研究对乡村振兴提供了有益指导，但总体来说，与乡村基层干部、村民的互动研讨不够，基本上提出的都是国家政策层面的宏观措施，大多停留在近年来的中央一号文件上的表述和部署上，如何将这些部署落实落地的具体办法还是显得薄弱。比如：二十届三中全会和 2025 年的中央一号文件提出：保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。基本上所有研究者都停留于此，对于如何让农民自愿有偿退出，没有提出具体办法。而我们在与乡镇、村社干部和农民的深入交流中，他们都给出了很好的建议，并在实践中探索了一些具体可行的办法，这些正好可以总结提炼，有效推进像恩阳这类丘陵地区的乡村振兴。

第 2 章 恩阳区乡村振兴现状调查与成因分析

2.1 调查设计与实施

2.1.1 调查目的

精准把握恩阳区乡村振兴面临的困境及成因，研讨乡村振兴的突破举措，切实推进恩阳区乡村全面振兴发展，迅速摆脱欠发达县域地位，与全国全省全市同步实现现代化。

2.1.2 调查对象

本研究以恩阳区相关部门、乡镇和村社基层干部、农户为调查对象，全区有村 209 个、社区 100 个，走访了村(振兴发展重点村、一般村)18 个、社区 7 个，占全区村（社区）总量的 8.1%，期间随机走访农户 10 多户；全区街道办事处 3 个、镇 15 个，走访乡镇 5 个；走访农业主管部门并收集文献资料。走访对象及收集的资料具有一定代表性，能较为准确反映全区乡村振兴情况。

2.1.3 调查工具

本研究主要采用了文献收集法和访谈法。深度访谈了区农业主管部门、部分乡镇分管农业领导、农业服务中心负责人、联村干部及村（社区）干部，同时，随机走访了部分农户。

2.2 调查结果呈现的多维困境

2.2.1 劳动力大量流失

一是人口老龄化、空心化。全区所有村社年青人几乎流失殆尽，暮气沉沉，户籍人口和常住人口年年持续减少。根据巴中市统计局 2023 年最新数据，恩阳区户籍人口从 2013 年的 62.3 万下降至 2022 年的 58.1 万，常住人口从 55.8 万减少至 47.2 万。特别是年青人大量流失，第二代打工者无心回到村上，乡村振兴很多事情无从谈起。

FH 村支部书记说：全村 1420 多人，常年在家只有 300 多人，除了小孩，都是六、七十岁的老人。（1）30、40 多岁务农的一个都没有；（2）

50多岁的不到20人（主要分四类：家中老人/小孩需要照顾；自己身体不好；当了村社干部；在本地当小包工头或作生意）；（3）60—70岁成为村上主要劳动力。

LM村支部副书记、副主任说：由于人口老龄化，村上明显出现了信访增多、低保增多、大病增多、光棍增多“四多”现象。村上那些只读了初高中没考上大学的，进厂打工，现在30多岁了，还没结婚，全村有三、四十个光棍。还有两个打工的，精神出了问题，今年回来了。

二是教育医疗资源全面萎缩。表面来看，一些乡镇学校的校舍、操场、空调、电脑等硬件设施光鲜亮丽，甚至不比城里差，实质上师资力量和生源质量“双下降”，学校根本就没有几个学生，完全是在勉强维持着。2025年全区招收高中的学校全部集中在区上（恩阳中学、恩阳二中、恩阳职中、博文学校、登科中学），玉山镇、茶坝镇过去的大镇，一直都有高中，今年都不办了。很多村卫生室也只是个摆设，作用有限。

DF村文书说：该村所在地是之前一乡政府所在地，该乡于2003年撤并，村上幼儿园只有只有一个教师、11个学生，今年要走7个学生，下半年幼儿园就只有4个孩子了。

YY村支部副书记、副主任说：全村6个小组，635户，2000多人，常年在家的约300人，其中，读书的学生约100人（幼儿园、小学、初高中学生），在上八庙读书的只有10多个学生，其他学生都在区上读书。我了解的，上八庙、兴隆、玉山等各中学学生也大幅度减少。

三是农房大量闲置。70%—90%的村民至少在镇上、县城、

市上、省上甚至省外等有住房，他们把村上闲置农房进行了维修，留给自己落实归根，城里的房子给儿女，也有的在外定居，不一定回了。同时，农房也还存在三种情况：（1）个别农房还在，但修整时才发现，过去三方公司来测绘时已锁定为基本农田。（2）一些跨踏房变成了一般耕地。想修房子也变得相当困难，手续要到县（区）去批，麻烦得很，至少要个三、五年才批得下来。（3）聚居点的土地租金问题。过去修聚居点占了承包地，按 800 元一亩给的租金。2028 年到期了，如果还是这么高的租金，很多住户不想承担。

WT 村民说：我们这个聚居点连周边散户共 70 多户、240 多人，现常住 4 户、9 个人（其中 4 人 80 多岁，4 人 70 多岁，1 人上幼儿园）。他们也只是逢年过节回来一下，有的过年都没有回来了，都在市里或区上有房子。

2.2.2 土地荒芜现象普遍

一是村村土地荒芜程度不一。每个村 10%-30% 的土地是荒芜的。

原因多方面的：①搬迁到聚居点或街道了；②贫瘠、分散、偏远的边坡，路不通，水源不好；③退耕还林了；④投入大，人工成本高，粮食价格低，莫效益；⑤农二代不会种、不愿种；⑥在外打工、做生意没时间等。

WT 村支部书记说：村上 90% 的劳动力都打工去了，家家户户的土地都没有流转出去，还有大概 30% 的土地是荒起的，送人都莫人愿意种。

SBM 镇副镇长说：我挂包的 YY 村有 1900 多亩耕地，村集体经济和几个专业合作社种了一部分，在家的近 100 户农户种了一部分，剩下的约 300 亩是荒起的，就算一分钱租金不收，都流转不出去，莫人接手。上面要求荒芜两年的村上收回来，但村上收回来也找不到人种，莫法收。

二是撂荒地治理无经费，治理后莫人种。撂荒地需要按省的图版整治，如果村上自己整治了，与版图上的不一致，上面不认。而具体整治多少，上面每年下任务。

SS 社区支部书记说：我们是个农村社区，有一半在街道，有一半在农村，每年上面下达整治撂荒地的任务，又没有经费，社区上只能用办公经费垫，办公经费本来就不够。去年整理出来后，找不到人种，村上请人种的包谷，80 元一天，支付了工资和化肥、农药等后，本都不够，集体还倒亏。有的整理出来，我们只好找附近的人去做，做一季又荒起了，年年整治年年荒。

QJL 村支部书记说：去年整治的撂荒地是村上几个干部自己在种，但村上杂事又多，没时间搞日常采摘、晾晒、脱粒等事情，热天一场白雨来了，收都来不及，后来找了几家人商量，分成几块，他们自己照顾自己收，村上垫的化肥、种子就送他们算了。

2.2.3 产业振兴乏力

从要素投入来看，乡村的人、财等生产要素大量向城市流动，除了国家重点投入的村，领导挂联的村外，大部份村的投入不足。

从基础设施来看，大部分村田地分散化、小块化，坡地多，

平地少，道路（产业道）、水利等基础设施建设落后，生产链断裂，仓储、冷链等物流服务滞后，劳动强度太大，生产成本太高，难以机械化操作。

从产业层次来看，缺乏深度融合和合理分工，生产、加工、销售等环节割裂，特别加工深度不够，大多是提供原产料或初级产品加工，销售渠道不畅。

从产业类别来看：发展方向趋同，产业同质化比如农旅文融合产业雷同较多。

从经营者的角度来看，情况也各不相同：

一是小农户基本上能自给自足。没有流转出去的土地还是在家的小农户散户散种。在家的小农户一般种蔬菜和粮食。70岁左右的人，劳力好的话，能种个3、4亩地。种水稻还是比较普遍，基本上都是自己吃。

二是新型经营主体的效益较好：专业合作社、家庭农场、农业公司、专业大户等，经营基本正常。

QL村民说：我70多了，以前当过村干部，自己也喜欢种水果，现在退下来了，自己建了个果园，办了个家庭农场，种的猕猴桃、桔子，花卉，掌握了一些技术，自己维护自己管理，还整的有棋牌室，开的民宿，可以钓鱼、吃饭，一年收入10多万还是得行。

三是村集体经济组织普遍亏损。按照恩阳区2022年编制的《发展壮大集体经济三年行动计划》和2024年印发的《恩阳区村级集体经济“攻坚突破”行动实施方案》，到2024年底，所

有村实现集体经济年收入低于 10 万元，2025 年底不低于 15 万元。较大部分的村没有完成任务，亏损比较普遍。

2.2.4 治理效能不足

一是村社自治能力弱。一方面，村社自身资源有限，过度依赖政府。另一方面，村社与基层政府职能界限不清，充当了乡镇和部门的业务员，缺乏自主性、独立性、创造性、积极性，很多时候都只是守个摊子，不出问题。很多该政府购买服务的，让村社干部替代去做。恩阳的社区普遍是无资产、无资源、无资金的“三无”社区，主要职责，一是把清洁卫生，二是把维稳，三是把安全。

YH 村支部书记说：我们现在是包包型干部。哪个屋里没脱贫，你要去包，哪个屋里医保没交，你要去保证收起来。天府云、国土云等调查核实图版，本来是业务部门自己做的事，过去是请第三方公司，政府购买服务，现在全部压在村社干部身上，把村社干部当成业务人员，上面只发个图版下来，就叫村社干部去做。村社现在全部行政化，实际上全脱产在干，一天忙得回家的时间都少。上传下达，爬坡上坎，不是巡山，就是排险，不在开会，就在迎检。

二是资金到位难，很多工作难以开展。上面安排了许多工作，但是村上需要找人力、物力、机械等实施，实施后资金难以到位，人家要找村干部要钱，村上又没有自有资金，拿什么支欠款呢？现在村上项目多、活路多，就是没有人敢接招，没有老板敢垫资。由此，许多村社干部不敢组织实施。

JY 村支部副书记说：现在不敢大胆地搞事，村上无钱投入，政府资金迟迟不到位，政府的项目、活路多得很，光喊整，便不拿钱。上面催忙了，原先，我们还可以找那些做工程的熟人朋友等人来垫起钱做，现在也不灵了，看到我们就是个气，一说起工程就躲，还说我们欠他的款。村上这条路，网上挂了半年了招标，无人参与。土地整理项目也是一样，隔几天一检查，隔几天一检查，但就是便不来钱。

三是个别管理干部不熟悉农村工作。个别干部成天在办公室编文件，都是凭脑壳里想的，调查研究不够，存在瞎指挥、官僚主义和形式主义现象。

LT 村支部书记说：现在，上面的领导和部门一天事多，叫我们报表，这也报那也报，10 点钟接到通知，说 11 点甚至 10 点半就要要。我们一个村哟，一个文书，一个副书记，成天莫日地填表，我跟副主任一天就跑，时不时到这坡里那林子去拍个照传上去，啥子都要个佐证。你们区上有好多单位，就有好多单位指挥我们，你莫法不填的嘛。现在任务太多了，把 90% 的时间都用在应付和检查上。田长制、河长制、路长制、林长制，周周都要巡，有的甚至要求一周巡两次，还必须拍照留痕，光这几长就把人整送完了。

2.2.5 村社干事创业氛围不浓

一是得罪人容易被追责。一度时期以来，存在着对农村基层干部问责泛化、简单化等现象，对此，一些村社干部心有余悸，一旦得罪了人，老百姓一上访，或通过网上等渠道举报，无论村社干部有理无道理，绝大多数情况下都会被追责。

JL 社区支部书记说：现在自媒体时代，我经历过火灾、调解民事纠纷录音录像的、打电话录音的，稍有不注意，就要抓你的辫子。他来办事，你上班时间没在村上，或有什么事你没及时赶到现场，都可能成为告你的把柄。特别是那些出门打工的，在外面见过世面，有钱有粮不求你，出门打工不理你，有了事情才找你，处理不好还告你。

二是人情往来容易被追责。村社干部不像体制内的乡镇干部超脱，村社干部从本质上来说就是农民，你不与村民打成一片，工作难以开展。

FHW 村副主任说：全村大概 80% 的家里有了红白事，我们干部都要到场，红事情就去贴对子，白事情就去当孝子，多数时候还请你去当支客司，你去了，他认为很有面子，工作上也很支持你，你若不去，今后工作都不好开展。自己家里有了红事白事呢，本来也是正常的人情往来，但一举报，网上就会一边倒，说村干部借机敛财，又可能被追责，现在就是一起吃个饭都不敢。

三是个别村社干部没有发展集体经济的激情。一些村社干部反映，村上无资金、无资源、无人才，发展集体经济难。上面有任务，不整又不行。就是发展起来了，也与自己没有好大的联系，工资本来就不够日常开支，自己宁愿搞个与村里毫不沾边的第二产业，也不会到村集体经济收益中领取一分钱。现在鼓励支持在外成功人士回乡创业，支持他们当选村社干部，当致富带头人。但回乡创业者一旦当了村社干部，自己想发家致富就不好办了，自己也最好不在本村流转土地搞产业，免得

群众就觉得村社干部致富了是利用了职权，占了村上的便宜。

XSL 村副主任说：去年政府奖励 1 万，资金打到村上，村上也不敢分这个钱，怕出问题，我宁愿去给别人帮忙，哪怕是抬石头甚至抬丧，都不愿要这个钱。我们不要这个奖，也不去惹这些麻烦。

FP 村支部书记说：我自己本来就是养殖专业大户，但我不在我们村上流转土地，也不承包塘库堰，我在邻村包的堰塘，按他们村上的规定交费，担心我们村上的人说我利用职权占了便宜。

2.3 问题成因分析

恩阳区乡村振兴中出现的劳动力大量流失、土地不程度普遍荒芜、产业振兴乏力、乡村治理效能不足等种种现象，归根结底是种地挣不到钱，导致劳动力大量外流，由此，乡村振兴都无从谈起。而种地挣不钱，其主要原因在于：

2.3.1 生产成本太高

数据来源：一是主管部门的调查。2023-2024 年恩阳区农业农村局开展了粮油规模种植主体调查，2023 年玉山镇开展“农本+农险”联合调查站对玉米种植成本进行了抽样调查。调查覆盖了小农户和规模经营主体两种类型，涵盖了作物生产的全成本要素。二是研究者的实地走访。走访了部门农户、乡镇农业服务中心负责人、村社区干部，根据他们日常测算情况。

在分析方法上，采用单位面积成本收益比较法，即分别计算每亩的土地租金（小农户承包地不算租金）、物资费用（种子、农药、化肥等）、人工成本（不含小农户日常管护）等各项投入

与产出的比较。

表 2-1 恩阳区主要粮油作物生产成本与效益比较（亩均）

作物种类	生产主体	产量 (KG/亩)	产值 (元/亩)	生产成本 (元/亩)	纯收益 (元/亩)	成本收益率 (%)
水稻	小农户	400	1200	1000	200	20
	规模主体	500	1500	1150	350	30
玉米	小农户	400	1040	900	140	15
	规模主体	500	1300	1100	200	18
油菜	小农户	150	900	850	50	6
	规模主体	180	1080	950	130	14
小麦	小农户	300	720	800	-80	-10
	规模主体	350	840	740	100	13

由于在家务庄稼收入太低，难以维持家庭日常运转，难以支付儿女读书费用，成千上万的农村劳动力不得不走上了外出务工的道路，有时，他们在外打工一个月的收入都比在家种地一年的收入高。

2.3.2 抗灾能力弱

一是抗自然灾害能力弱。农作物靠天吃饭的局面没有从根本上改善，相对来说，油菜生育期短，便于后茬作物种植，灾害损失不大；小麦打药后，病虫害也不易发生，诱病、白粉病相对好治；但玉米、水稻的抗自然风险高，近年来由于天旱缺水，很多村栽不上水稻；而一遇汛期大风大雨，玉米成片吹倒，造成大量减产甚至绝收。

二是农田水利基础设施滞后。特别农村大量的塘库堰年久失修，已成病险塘库，不敢蓄水。一些地方滑坡、塌方，将渠道堵塞不通，就是有水也无法使用。

过去年青人在家的多，村上还可以分工分任务，整治塘库，现在农村里年青人走完了，没有义务工可派，只有任其衰败。

SH 社区支部书记说：我们社有 13 口堰塘，现在有 8 口无法蓄水。其实我们社区条件还可以，两边都有一条河，但就是不敢蓄水，这 8 口堰塘都成了病险堰塘了。从前年起我就跑水务局，申请整治，他们来看了，说一口塘就需要五、六十万才得行。我们与 SQM 村有个堰是共用的，但有 4.8 公里的渠道不通，人都莫法走了，今年我找了 10 个工，把路砍出来，但渠道还是不通。没得项目，没得资金，现在莫办法。

2.3.3 经营规模较小

恩阳区农业以小型家庭农场与合作社为主，大多数规模小于 3.33 公顷，分布零散，难以形成规模效应²。由此限制了先进

² 谢婉 岳诚 鲜登宇，巴中市巴州区、恩阳区蔬菜产业现状及发展建议【J】，四川农业科技，2022，（12）：104.

技术和设备的应用，导致生产成本难以有效降低。

YX 镇副镇长说：全镇有小型收割机 20 多台，中大型收割机 7 台，拖拉机 15 台，飞防无人机 2 台，耕地基本上都实现了机械化，洒药、播种、施肥的机械化程度也比较高，但小农户的规模小，收割上难以实现机械化，小农户的人工成本还是比较高，虽然日常管护、除草等方面，小农户没法计入成本，如果这些也计入成本，搞农业只有越搞越亏。

2.3.4 社会化服务不足

恩阳区农业社会化服务体系不健全，特别是在技术推广、市场信息、产销对接等方面存在明显短板。调查发展，大部分小农户甚至部分规模大户对种植技术掌握不够，仅凭经验种植，缺乏科学施肥和病虫害防控技术指导。

YS 镇农业服务中心站长说：现在农业最大问题是农业技术服务人员青黄不接，现在的大学生，从学校就到了机关单位，莫几个懂农业，24 个节气不晓得，哪个节气种啥子不晓得。我们这班班人都是上世纪六、七十年代人，即将退休了，我们全区整个农技推广机构都面临着这个问题。而且考进来的多数都是女同志，而这在农技服务方面，男同志其实更适合。

第 3 章 国内外乡村振兴经验借鉴

3.1 国内经验

3.1.1 苏州的“两集中三置换”

江苏是中国城乡融合发展最好的地区之一。其中，苏州提出“大苏州思维”推进“全域一体化”发展。苏州城镇化率达到80%，把镇作为重要载体，人口、产业等在城、镇、村之间合理布局，企业和人口向城镇集中，土地向大户、合作社、村集体经济集中。2023年，苏州4个县级市昆山、张家港、常熟、太仓GDP分别位列全国百强县榜单的第1、3、4、6名。冶金、纺织等产业位于远离县市主城区的村镇；进入中国企业500强的民营企业70%以上分布于村镇。³

探索建立了农民土地自愿有偿退出的“三置换”办法：（1）集体资产所有权、分配权置换社区股份合作社股权；（2）土地承包权、经营权通过征地置换基本社会保障，或入股置换；（3）宅基地使用权置换城镇住房，或者货币化置换，或置换二、三产业用房，或置换股份合作社股权。

3.1.2 浏阳的农村宅基地和集体经营性建设用地改革

2015年6月、2016年10月，浏阳市先后获得国土资源部同意，实行农村宅基地制度改革和农村集体经营性建设用地入市改革。

一是农村宅基地制度改革。建立健全了“依法公平取得、节约集约利用、自愿有偿退出”制度。一是实行跨村镇流转。允许宅基地在全市范围内跨村镇流转，不动产统一登记，激活了农房抵押贷款，农民也有了更多的居住地选择权。二是有偿

³ 刘守英，顺应城乡融合 变革土地制度【J】，中国改革，2025，（03）：28

使用。对跨村镇的“外来户”收取有偿使用费，对超面积使用的农户，超出部分实行缴费有偿使用。三是有偿退出。对群众自愿退出的宅基地，通过找补差价或有偿收储等形式，由本集体经济组织收回。四是退出复垦。对“一户多宅”的多出宅基地，拆除复垦，结合城乡建设用地增减挂钩政策，推进复垦，实现耕地占补平衡。

二是农村集体经营性建设用地入市制度。探索建立了“同权同价、流转顺畅、收益共享”的集体经营性建设用地入市制度，允许农民集体经济组织将经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，从而获得其价值收益。其一，就地入市，出让期满后仍为集体所有。其二，调整入市。将闲置的集体经营性建设用地得绿，其用地指标置换到其他产业集中区使用。三增值收益公平分享。改变土地收益“取之于乡、用之于城”的分配格局，建立起兼顾国家、集体和个人的土地增值收益分配机制⁴。

3.2 国际借鉴

英国：实行土地私有的自营农场制为主。土地所有权与使用权分离，农场主可终身租用，租期可延长到下一代，地主无权干涉如何使用。注重“人”的城镇化而非“建设”的城镇化。

法国：废除小农经济，大力发展土地私有的中等家庭农场。限制农场过度兼并，政府购买大量土地整治后转让给需要土地的农民，对中等农场在购买土地、贷款上给予优惠，对小农户

⁴ 刘丹主编，乡村振兴案例选编【M】，北京：国家行政学院出版社，2020，（09）：43-48

实行终生养老金，养老金、社会福利城乡无差异，对年青人在农村创业提供长期无息贷款等。

德国：严格管理农用地产权交易，防止非农化；政府对土地进行连片整理，便于机械化大生产；对农地流转和租赁做出全面的法律保障；推进农业合作；教育和社保城乡同质，农村和小城镇的教育医疗商业区等公共设施一应俱全，城乡交通异常发达，城乡界限模糊。

日本：土地私有制，分散占有、集中经营、协助合作，保持农户与土地的联系；适度集中到部分农户，限制大量集中；流转农村宅基地，鼓励城市人口来农村居住和投资，严控土地用途，不允许随便将农地改为建设用地；务工农民与城市居民社保一样。同时，采用终身雇佣制，解除了农户离开土地的后顾之忧。

3.3 国际教训

巴西：土地完全私有制，允许自由买卖，大部分农村土地都在大地主、大资本家手中。社会福利和公共设施落后，农民一旦出了问题，只有卖出自己的小块土地，成为无地农民，涌入城市后缺乏技能，只能生活在城市与乡村的边缘地带，不断形成大规模城市贫民窟（20%以上的人口生活在贫民窟）。“虚假”的城镇化，虽有84%的城镇化率，但与德国74%的城镇化率不可同日而语。

印度：世界上土地集中度最高的国家之一，占农户总数的

10%的地主，拥有全国 56%的土地，其中，1%的大地主控制了全国 16%的土地。小农因无法面对激烈的竞争而不得不卖出自己的土地，成为无地农民。公民有在任何地方生活的权利、加上没有节制的高生育率、加上农村基础设施落后，致使大量农民涌入城市，全国流动人口约占 1/4，成为世界上贫民窟数量最多和规模最大的国家⁵。

第 4 章 巴中市恩阳区乡村振兴的核心突破

4.1 推进土地承包经营改革

4.1.1 土地承包经营的乱象，加重了改革的难度。

一是重新分配土地，地块要变动，好的孬的怎么分？一动就麻烦。

二是上面没有具体的指导，村社难以创新探索，一旦与政策规定不合就可能被问责。

三是就是在村上搞了十几年了的干部，有好多土地都不知道在哪个地方了，前些年出去打工的多，土地做不出来，好多年都没种，地里树都长得比碗粗。

四是现在的航拍不管好孬都是按 60 方丈一亩，原先丈量时亩数放得宽些。有的农户承包地不够，还零星搭配了一些田坎、边坡。

⁵ 谢婉 岳诚 鲜登宇，巴中市巴州区、恩阳区蔬菜产业现状及发展建议【J】，四川农业科技，2022，（12）：104.

五是二零零几年和二零一几年这段时期，又经过退耕还林，实际承包地面积与最初的相比，有所减少。

六是高标准农田和土地整理中，有的边界也有了变动。

七是 1998 年进行的二轮承包，2002 年土地承包法才下来，2006 年不收农税提留了，有的又对二轮承包地进行了调整，将集体占的土地减了出去。

八是承包户数变动较大。这些年来，生不增、死不减，迁来的迁出的都没调整过，许多农二代没有土地。有的村民口头协议，出租或互换了土地，承包地块错综复杂。近年来，一些农户又回来种地，而一些农户全家人都搬走了但土地还在。人在地不在、地在人不在的现象比较普遍。

4.1.2 土地经营制度改革的历史必然性

分户承包经营土地，只能解决吃饭和温饱。分田单干，不仅无法实现甚至会阻碍农业农村现代化。有必要以第三轮土地承包为契机，实施更加灵活有效的土地政策。

4.1.3 总的原则

三权分置，双轮承包，适度规模，市场经营。

三权分置：所有权归村集体，承包权归村民和村集体，经营权在村民优先的前提下，向村集体和新型经营主体放开。不允许村民私自对外流转，只能流转给村集体，由村集体经营或流转经营。

双轮承包：重新清理土地面积和集体经济组织成员，村民

优先承包，村民无经营能力、无经营条件的，由村集体承包。

适度规模。推进土地适度规模化，扩大种植规模；推进服务规模化，在耕、种、栽、收等生产环节，推进规模化的社会化服务，解决小农户一家一户办不了、办不好的事；推进复合规模化经营，通过农业企业，在种植规模、生产流程及销售、加工等全流程、全方位、全链条实现规模化。

市场经营。承包户自主经营优先。承包户不经营的，坚持市场化原则，由村集体代营、经营或转营。

4.1.4 分类处置

调研中了解到，“农二代”大多不会种地，也不愿意继承承包地，“宁愿送外卖也不种地”成为普遍心态。利用第三轮土地承包，可以分类处置。

一类是既承包又经营者。对既愿意承包又能自行经营者，需交纳经营保证金。

凡承包后一年内未自行经营的，村集体扣收经营保证金，由村集体经营、代营或转营，承包户不得再享有经营权，只享受承包权。

二类是只承包不经营者。因外出经商、年老体弱、已城镇就业、好吃懒做等原因，无法、无力经营土地的，可以只保留承包权利。对只保留承包权的：

（1）只明确承包面积，发给承包凭证，作为享受收益的依据，不再划分承包地地块（数字编码的资产单元）。顺应土地整

治和高标准农田改造，实行人地分离，经营权市场化。

（2）其承包地由村集体代营、经营或转营。经营主体享受经营收益和国家相关补贴，承包农户只享受流转补贴和集体收益分配。

（3）户可通过出租、入股等方式，逐年或一次性获得30年流转收益。

（4）承包地在经营业主规模化经营范围内的，可与经营业主约定，每年或一次性支付一定经济补偿，并在里面务工，让农户获取流转和务工两份收入。

（5）延长经营期限，最长可一次性延长到30年，以解除经营者投入的顾虑。

（6）村集体代营、经营的，要保障农户承包流转收益。村集体转营的，要完善与经营者之间的合同，防止获得经营权后土地荒芜，防止发生不能兑现承包方流转收益等事件。

三类是不承包不经营者。放弃承包权的，一并放弃经营权。分清潜在的、可以收回承包地的人员：（1）务工致富，土地不再是家庭必需品；（2）买了社保，户口已转为城镇居民的；（3）已在城镇就业的；（4）儿女成才，自己年事已高，没必要再种地的；（5）多种因素致残失去劳动能力或劳动能力弱化，无法种地或种不好地的；（6）新生代不会也不愿种地的；（7）已搬迁，土地偏远分散，或土层薄缺水源的；（8）其他。

对上述人员，采取当面协商的方法，分类处理，并与村集

体签订协议。

对放弃承包地的，通过一次性补偿、年年补助到老、折股置换、社保置换、就业置换、门市置换、住房置换、政策扶持等方式，因人制宜，按需置换，多渠道解决没有土地的后顾之忧，确保农户放心、安全、有保障的放弃承包地。

为放弃承包地的农户提供解决措施的供给主体，可以是相关经营主体、村集体经济组织、国家企事业单位等，具体由村集体经济组织协调或申报落实到位，并通过司法等程序的介入，确保执行到位。

4.2 推进农房和宅基地改革

农村的衰败不仅仅是物质意义上，更是精神和文化层面的。农村的文化出现问题，才是根本的问题。今天，尤其经过了精准扶贫，农村的物质生活基本上已有保障，但一些村庄人们精神空虚。中国农耕文明可以延续数千年基本上在于文化下乡。士农工商各个阶层，无论在哪里当了官还是发了财，最终还是要荣归故里，城市中上层下乡不仅仅是资本的下乡，更是文化的下乡，具体可通过盘活闲置农房和流转宅基地，通过市民下乡返乡提升乡村文明。

城镇人口回到农村，政策留有通道。2024年6月28日，第十四届全国人大十次会议通过《农村集体经济组织法》的第十八条规定，农村集体经济组织成员不因就学、服役、务工、经商、离婚、丧偶、服刑等原因而丧失农村集体经济组织成员身

份。因此，家里仍有房屋或土地的城镇人口，除公务员（不包括聘任制）外，经所在村集体经济组织同意，可将户口迁入农村，重新获得村民身份和权利。

4.2.1 盘活闲置农房

一是盘活闲置农房可以活跃乡村。从国际经验来看，一部分城市人口由于城市的房价高企、交通拥挤、空气污染等因素向乡村迁移居住，有助于盘活农村资源，使乡村生活重新活跃起来。现在，农民进城买房的现象已经比较普遍，农村青年结婚要在县城有婚房似乎也成为约定俗成的条件，同时，因农民进城、迁居、过世等原因，农民住宅闲置情况还会加剧。因此，要从制度上盘活农村资源，特别是农民的闲置住宅，吸引更多的城市人才和人员向乡村迁移，使乡村生活重新活跃起来⁶。

二是灵活用好政策。2023年7月20日，农业农村部等九部委联合发布了“我的家乡我建设”活动实施方案，提出鼓励退休人员回乡定居，然而，二个月后，又发布了关于修订《我的家乡我建设活动实施方案》的通知，将定居改成了服务，收紧了政策。二十届三中全会有了转变，全会提出，农户合法拥有的住房可以通过出租、入股、合作等方式盘活利用。2025年中央一号文件明令禁止城镇居民到农村购买农房和宅基地，禁止退休干部到农村占地建房，但同样延续了二十届三中全会之要

⁶ 李培林，乡村振兴与中国式现代化：内生动力和路径选择【J】，社会学研究，2023，（06）：13.

求，可以通过入股、合作等方式，与农户合作。按《合同法》第 214 条之规定，最长租赁期限 20 年，到期可续订 20 年。

三是农村住房未跨踏的可以及时修缮。其房屋主人可以维修改善提升，但不得占用耕地和基本农田。

四是农村住房已跨踏的也可修建和利用。其一，修建者为本村村民。本村村民愿意继续在农村居住的，可按规定申报宅基地，在符合用地规划的范围内，由村上统一调剂具体地址。其二，对原来是本村人员，后来是城镇居民、退休人员，愿意回农村居住的，可与本村农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。

五是农村住户配备菜园子地。根据需要，可以按一户 2-3 分面积的标准，保留菜园子地。菜园子地按自留地的政策，由农户使用、集体所有。乡村社会正在进入高生活成本时代，人情成本高、各种生活开支成本高，乡村社会普遍出现买小汽车、进城买房的情况，有车有房也正在成为乡村社会体面生活的标配，对于有未婚子女的家庭而言，结婚进城买房已成普遍现象，乡村 70%-90% 的村民都在城乡有房。配备菜园子地，更能留住下乡人员，活跃乡村氛围。

4.2.2 推进农村宅基地改革

一是宅基地流转可以提升宜居品质。宅基地流动起来，可以促成一部分在乡下居住的人口把在农村的住宅作为财富方式保留下来。传统房地产已经到了顶点，但高质量房地产还没有

开始。而宅基地流动是高质量房地产的开端。宅基地转化成为高端住宅需要严格管控，无论从规划还是拥有，都可以进行有效控制，不会造成与农民争地的问题，也不会触碰土地红线。

二是分类处置宅基地和农房。宅基地的所有权是集体的，但其使用权是村民，村民流转闲置房，不影响宅基地的所有权，不会变更所有权属。

三是推进农村三区同建。即生活社区、产业园区、田园景区“三区”同建。

生活社区：根据实际，因村制定，适度聚居，建成生活社区。个别分散的也要全面建成入户路。

产业园区：将整体规划、营运，全面畅通村上产业路，按现代农业园区的理论，发展“农业+”，发展农业+二产业+三产业+……，培育全产业链。经济上发展全村村民所有的合作社，村民变成合作社的社员和股民。

田园景区：全面保护乡村生态环境，建设田园综合体、培育乡村景观。

4.3 改进乡村治理体系

4.3.1 切实发挥政府职能作用

一是界定政府职能。由于与基层政府职能界限不清，充当了乡镇和部门的业务员，影响到村社自治作用的充分发挥，有必要进一步明确乡镇政府与村社的职能责任，政府干好政府该干的事，村社干好村社的事。“政府要切实提供好基本公共服务，

做好规划引导、政策支持、公共设施建设等”⁷。

二是提高政策实效。改变个别干部在办公室编写文件、调查研究不够、理想化的现象，尽可能杜绝瞎指挥、官僚主义和形式主义，提高政策针对性和实效性。比如，提高田长制、路长制、河长制、林长制的实效性，解决村社干部即使发现了也无力整改、想整改也没有资金、整改了上面也不一定认可等问题（需要天府云、国土云等认可）。比如，进一步提高粮食直补、地力补贴、异地搬迁、低保评定、土地荒芜等政策的针对性，切实解决群众反映的“费了油灯不亮，可惜那些钱了”的问题。

4.3.2 充分发挥村社主体作用

一是建立村民建设管理机制。“充分尊重农民意愿，建立健全自下而上、村民自治、农民参与的机制，做到乡村建设为了农民、依靠农民，建设成果由农民共享。要把选择权交给农民，农民期盼干的抓紧干，农民愿意干的带着干，意愿不强的可以引导发动干，实在不愿意干的就先放一放、缓一缓，等农民想通了再干，想不通就不干。农民该干的事、能干的事尽量交给农民自己干。要充分发挥农民主体作用，健全农民参与规划建设和运行管护的机制，组织引导农民积极筹资投劳，不能搞大包大揽。要广泛动员社会力量，鼓励企业、社会组织、个人等通过多种形式，积极参与和支持乡村建设”⁸。

⁷ 习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本【M】，人民出版社中国农业出版社，2023，（04）：92。

⁸ 习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本【M】，人民出版社中国农业出版社，

二是组建村级建设开发公司。村社成立乡村振兴建设开发公司，聚集民间、社会和国家资金，特别是广泛吸引在外创业成功人士，组建村庄建设发展基金，放手培育民间组织。由村党组织统筹，村社乡村建设开发公司具体组织实施村社建设开发事务。政府作好规划和协调，全面统筹乡村五大振兴。

三是建立村社干部劳务报酬补充制度。对村社干部的劳务报酬，除了财政补助外，允许以村民自治的方式，在村集体的自有资金中给予补充，由村民大会或村民代表大会，根据村社干部的工作绩效等情况，自行决定补充额度，政府可以进行适当指导、管控。

4.3.3 落实村社干部容错纠错机制

一是防止对村干部问责简单化、泛化。“严并不是要把大家管死，使人瞻前顾后、畏首畏尾，搞成暮气沉沉、无所作为的一潭死水，而是要通过明方向、立规矩、正风气、强免疫，形成风清气正的党内政治生态，营造有利于干事创业的良好环境，进一步调动全党的积极性、主动性、创造性。”⁹各级监督管理部门要切实建立对村社干部的容错纠错机制，落实中办国办印发的《农村基层干部廉洁履行职责规定》，精准防范和纠正对农村基层干部问责泛化、简单化等问题。

二是鼓励支持村社干部真实反映情况。避免华而不实、报

2023, (04): 91-92

⁹ 2022年10月23日，习近平在党的二十届一中全会上的讲话

喜不报忧等现象，不能轻易草率的因为干部报忧没报喜而进行打击或压制，要理性分析其原因，充分听取村民、村社干部的意见来共同改进。

第5章 结论与展望

以土地集中化、大农场机制为底层逻辑，以数字化、工业化的全流程闭环为支撑，中国将全面完成农业的产业重构，这场围绕土地、人口、城镇化、智能制造展开的战略组合拳，将刷新人类农业生产力的天花板。2025年2月，农业部发布，全国已有超千个智慧农场投入运行，在江苏全省范围内已构建超283个无人农场，无人机撒药，地面的机器人打理田地，雷达调度的拖拉机来回穿梭……“锄禾日当午，汗滴禾下土”将一去不复返了。

费孝通在《乡土中国》讲，农业是保生计，工副业保生活。农民的稳定富裕要靠这两个支撑。那么，人一定要市民化，人地关系一定要重构。法国著名农村社会学家孟德拉斯在1964年出版《农民的终结》，那时法国的城市化率在65%，到1984年又写了《二十年之后》，描述的法国农村的巨变同样对我们很有启发。乡村振兴将是乡村系统里“人-地-业-村”四大要素的优化组合，重构以后土地适度规模化，村落适度集中，就地城镇化形成中国未来的乡村形态。

居民构成：闲暇和退休时间的延长引起城里人向乡村和小

城市迁移，第二住宅兴起；乡下人享有了城市的物质条件和舒适，他们的生活方式城市化。农村居民稳定在4亿左右，人口流动动态平衡，原住民与新居民和谐共生。农村居民将是因各种亲缘关系回归乡村的退休人员和返乡创业人士，怀有家乡情怀的社会贤达，追求康养休闲的有钱有文化的高收入者，以及在乡村承包土地、经营农场或从事旅游开发的半城半乡人。

土地经营：适度规模经营，土地规模化、服务规模化、综合规模化并存，只承包不经营者大量存在，人地利益挂勾、经营分离成普遍现象。

产业多元：以农业为主体，多元经济齐头并进。规模经营占据主导地位，农户分散经营仍将延续，新型经营主体多元化，智慧农业必将大量应用到农业生产领域。

环境优美：蓝天碧水，生态宜居。公共服务设施不断完善，乡村整体面貌将显著改善。

参考文献

〔1〕谢婉 岳诚 鲜登宇,巴中市巴州区、恩阳区蔬菜产业现状及发展建议〔J〕,四川农业科技,2022,(12):104.

〔2〕刘守英,顺应城乡融合变革土地制度〔J〕,中国改革,2025,(03):28.

〔3〕刘丹主编,乡村振兴案例选编〔M〕,北京:国家行政学院出版社,2020,(09):43-48。

〔4〕白雪秋,聂志红,黄俊立等,乡村振兴与中国特色城乡融合发展〔M〕,北京:国家行政学院出版社,2018,(3):73-91.

〔5〕李培林,乡村振兴与中国式现代化:内生动力和路径选择〔J〕,

社会学研究， 2023，（06）：13.

〔6〕习近平关于“三农”工作的重要论述学习读本〔M〕，人民出版社中国农业出版社，2023，（04）：91-92。

〔7〕2022年10月23日，习近平在党的二十届一中全会上的讲话.