

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 BZ25YB103

项 目 类 别 一般课题

项 目 名 称 撂荒地整治与发展集体经济有效结合的路径实践  
——以平昌县为例

项 目 负 责 人 袁仕奎

所 在 单 位 中共平昌县委党校

填 表 日 期 2025 年 10 月 9 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） 袁仕奎

2025 年 10 月 9 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。

## 二、申请人所在单位审核意见

签 章  
年 月 日

## 三、县（区）社科联意见

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

## 撂荒地整治与发展集体经济有效结合 的路径实践

### ——以平昌县为例

近年来,平昌县始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于国家粮食安全的重要论述和指示精神,认真落实中央、省、市“三农”工作部署,牢固树立新发展理念,抓实抓牢粮食安全生产工作,采取“长牙齿”的硬措施,在全县范围内广泛推广撂荒地整治工作,扎实推进农户承包耕地撂荒整治复耕复种工作,确保粮食安全。在确保粮食安全的同时,各级党组织以整治撂荒地为契机,通过不同方式发展集体经济使农民不断增收取得了积极成效。

## 一、基本情况

平昌属于传统的农业大县。在农村，随着城镇化的推进发展，农村青壮年大批进城务工和生活，我县农村留在家的多是妇女儿童、老人，且 55 至 75 岁者为主要种田者，除村（社区）干部外，55 岁以下的种田劳动力寥寥无几。因此，在广大农村出现了大量撂荒土地。加之生产方式主要依靠传统农业耕种模式和农业机械化率低下，再加上缺乏卓有成效的产业支撑，撂荒土地愈加严重，给国家粮食安全提出了重大挑战，给农民增收造成了严重阻力。平昌县委、县政府面对现实，积极思谋，努力作为，有力有序推进撂荒地整治。各镇、村（居）党组织立足实际，积极发展集体经济，探索出切实有效的整治途径，使国家粮食安全和农民增收进一步得到保障，使全体人民共同富裕稳步前进。

## 二、主要做法

习近平总书记指出，发展壮大村级集体经济是农业强、农村美、农民富的重要举措。农村集体经济的发展关系到乡村振兴战略目标的实现，是实现乡村振兴的重要途径，是巩固党在农村执政地位的重要物质基础，是实现农民共同富裕的必由之路。平昌县各镇村（居）党组织在整治撂荒地发展基本农业，确保国家粮食安全的同时，鼓励村集体经济组织、农业企业、专合社等形式，在利用撂荒地发展农业产业上助农、带农、惠农，不断增加农民收入。

### （一）村（居）集体托管模式解决撂荒地耕种，发展集体经济

济。对因整家外出或无劳动力，导致“无人种”而撂荒的耕地，在保持原土地承包经营权不变的前提下，村（居）集体经济组织托管兜底模式，推动撂荒地全面复耕复种。村（居）集体依托现有的集体经济模式，在党组织的引导下，通过“+订单蔬菜”“+玉米大豆种植”“+小麦种植”“+特色产业”“+林下经济”等项目整治撂荒地，化“荒”为“绿”，去“荒”为“财”。对于连片撂荒地通过机械化耕种，节约成本；将小块、分散的土地通过流转等方式，整合成集中连片的产业基地，规模种植；村集体经济组织协调周边耕种能力较强的农户合作种植粮食，并给予农资奖补保障，村集体、代耕户、农户按 2:5:3 比例进行收益分红，确保每一块撂荒地都能复耕复种，实现集体经济组织托管复耕一批；在平时的田间管理中，需要一定的劳动力，村（居）集体经济组织通过吸纳农村闲散劳动力，为民创收。这样不但有效推动了土地撂荒问题解决，而且为发展壮大村集体经济提供了新方向和途径。如驷马镇桃花村，村集体经济组织兜底盘活 200 亩撂荒地用于种植小麦，实现收益 3.6 万余元；大寨镇福申社区的坡地上，曾经撂荒的地块如今成了“连片高粱田”。“连续四年种高粱，跟小角楼的合同一年一签，稳当！”社区主任郑×蹲在田埂上算细账，“每亩比种玉米多赚 500 块，收完高粱种小麦，土地全年不闲。”；土兴镇圣渝村村集体经济整治撂荒地 360 亩种植小麦、玉米、大豆，创收 6.5 万元；白衣镇柳州社区把 2400 余平方米闲置粮站、1100 余亩零散土地，折资入股古镇旅投公司，建设

白衣酱酒厂，配套种植小麦、红粱，按照公司经营性收入 5% 提取集体经济收益，村集体年均增收超 20 万元。

**（二）产业经营化模式解决撂荒地耕种，助推集体经济。**鼓励支持农业企业、农民合作社、产业户等经营主体通过出租、转让、股份合作等方式，采取“公司+农户”“专合社+农户”“产业户+农户”等联农带农模式，参与撂荒耕地整治。对农户耕地撂荒的，由村按耕地管理相关政策引导，在坚持撂荒耕地承包经营权不变、界址不变的前提下，由村集体组织引导企业、合作社、产业户承包和开垦撂荒地，给予一定的土地流转费，统筹发展粮油产业和经济作物。在农业企业、农民合作社、产业户的承包利用下，撂荒的土地再次被复耕，不仅使得农村撂荒土地充分利用，实现农业生产规模化、集约化发展，还可吸纳当地村民就近务工，引导更多农村青壮年劳动力留守家乡创业，在广阔的乡村田野施展才华，助力乡村振兴。2024 年，全县发展种粮大户 320 余家，复垦撂荒耕地 1700 余亩，主要种植大豆、玉米等。如板庙镇招引回乡创业人士蔡 x 山，流转腾退经果园 650 亩复耕种植高粱、小麦；元山镇插旗山村引进业主李 x 利复垦无人耕种撂荒地 340 亩种植玉米、小麦；岳家镇观音村引进创业人士王 x 奎，复垦无人耕种的撂荒地 680 亩种植玉米、高粱，套种中药材，已初见成效；2019 年，西兴镇戏楼村盘活沉睡的荒山资源，成功引入种植业主，开辟出 220 亩青花椒园。经数年精心耕耘，昔日的荒坡如今生机盎然。园区负责人满脸喜悦：“花椒已进入丰产期，今

年预计亩产鲜花椒高达 1200 斤，经济收益可达 26 万元。”“土地流转有租金，在基地务工一天还能挣 60 多元，一年下来稳稳当当一万多元收入。”戏楼村村民周 x 高兴地说。

**（三）创新治理模式解决撂荒地耕种，夯实集体经济。**坚持大胆探索创新，健全耕地撂荒治理长效机制，全面盘活土地资源。发动有条件有能力的农户，在做好自己承包耕地撂荒复耕复种基础上，按照“谁复耕、谁受益”，就近为无劳动能力农户进行互耕互助消灭撂荒地。推广“家庭农场”“种植大户”等联农带农模式，经营主体通过租赁等方式规模化流转撂荒地，大力发展“肉牛+粮油（饲草）”、“生猪+粮油”、“稻鱼共生”等种养循环产业，探索发展“粮油+旅游”农旅融合产业辐射带动。云台镇五台村益佳家庭农场因肉牛饲料供应需要，经农户同意，将周边农户荒芜多年的 50 余亩耕地种上玉米和饲草，双方收益；得胜镇肉牛养殖专业户陈 x 德，把牛粪作为肥料种植牧草，自家土地不够用，他还流转了村上 50 亩撂荒地。他说：“我种的是甜象草和皇竹草，每亩能产 5 余万斤，够 10 余头牛吃，吃不完的还可以以每吨 450 元的价格卖给别的养殖户。”这既发展了产业，整治了撂荒地，又增加了土地流转户和自己的经济收入，实现了多方受益。

同时，县委、县政府强化农机助农服务工作，组建“县农事服务中心、镇农机服务站、村助耕服务队”三级农机社会化服务体系，引导缺乏劳动力农户与农机社会化服务组织签订协议，开展自愿有偿的撂荒地代耕助耕服务。鼓励支持农机服务组织与农

户签订托管服务协议，采取“代耕、代种、代管、代收”等模式，着力解决“耕种难”问题。截至2024年底，全县以服务小农户为重点，共培育农机装备450台套、服务面积1万亩以上的专业化服务企业5个，服务型农民合作社42个，农机助耕队35个，开展“居间”服务的村集体经济组织达340个，耕种防收综合机械化率达到70.3%。通过撂荒地整治，不但确保了国家粮食安全，而且发展了集体经济，还增加了农民的收入，在走向共同富裕的道路上迈出了坚实的一步。

### 三、存在的问题

**(一)土地熟化时间长和种植不科学，增加经营成本。**已完成整治的，相对集中成片的撂荒耕地，大部分是村集体经济组织在种植，翻耕出来的都是生土，需要1—2年的土地熟化过程，存在投入大、管理成本高的困难，需防范重种、轻管、轻收，再次撂荒的风险。如涵水镇庆丰村今年复垦耕地100亩种植小麦，导种玉米，小麦收获时由于无法进行机器收割导致人力成本过高，出现亏损状况。

**(二)农产品销售渠道不畅且价格较低，阻碍种植热情。**近年来化肥、农药、种子等农资产品价格居高不下，国家出台的粮食直补、良种补贴、农机具购机补贴及取消农业税等一系列支农惠农政策，在很大程度上被农业生产资料价格持续上涨所抵消，但是农业生产投入大，农业产出因气候条件决定产量不稳定且农产品价格长期较低，如稻谷市场价每公斤3元，油菜每公斤8元，

小麦每公斤3.6元左右，与十年前价格比较增长幅度不大，然而劳动力成本却增加2倍左右，其他经营成本价格上涨幅度也很大，因此农产品剩余利润很少甚至不赚钱。导致部分农户放弃种地，长年进城或者在外务工“挣活钱”，同时也影响了种粮大户对承包土地的积极性，对土地流转兴趣不高，对撂荒地种植传统农作物夯实集体经济不急切。

**（三）劳动力紧缺和机械化程度不高，影响产业发展。**随着城镇化发展、交通发展等因素变化等原因，部分农户已迁居到城镇、交通便利的道路沿线，原居住地的耕地成了“鸡肋”；伴随着改革开放的不断深入，农业收入在农民家庭收入中所占的比重大大下降，劳务成为农民的主要经济来源，一个劳动力年劳务收入可达4万—10万元，巨大的收入反差促使农村劳动力大量外出。目前农村留守在家的多是妇女儿童、老人，劳动力严重不足。我县地域多为山地丘陵地形，耕地构成复杂，很多地方主要依靠传统方式耕种，机械化率很低，大大增加了种植成本。一些集体经济组织由于事先没有进行科学规划，主要依靠过高的人力成本，销路上未能及时跟进出现滞销、脱销、低销等现象，造成亏损情况。一些家庭农场、种粮大户也因为这个原因疑云重重，裹足不前，对发展集体经济，联农带农信心不足。

**（四）耕地“非农化”“非粮化”，决定发展方式。**习近平总书记多次强调：“中国饭碗任何时候都要牢牢端在自己的手上”，“我们的饭碗应该主要装中国粮”，“要像保护大熊猫那样保护耕

地，严防死守 18 亿亩耕地红线”，先后对清理整治大棚房、违建别墅、乱占耕地建房和遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”等提出要求。在整治撂荒地和发展集体经济的过程中，种粮是主要方式，其它经济作物需要慎重决策，造成集体经济在撂荒地整治上形式单一；然而传统的农产品经济价值不高，利润较低，影响了集体、企业、个人发展产业的积极性。今年经过申请评估，岳家镇观音村观音梁整治撂荒耕地 180 亩，加之村上引进业主淘汰原低产低效经济林 645 亩，大部分用于种植中药材，且规模较大，发展势头较好。

#### **四、对策与建议**

**(一) 转变经营方式，提升土地价值。**遵循平等协商、依法、自愿、有偿的原则，建立农村土地流转市场，创新土地经营机制，实现土地集约经营，遏制土地撂荒现象。由镇党委、政府及村“两委”牵头，将千家万户的分散经营整合起来，实行区域化布局、集约化生产、规模化经营、科学化管理，采取招引新型经营主体、培育新农人、鼓励村集体经济组织等多种方式，盘活利用农户承包耕地撂荒地。同时，各基层党组织做好信息、推介、销售等各方面的服务，农业主管部门做好技术、产业、管理等方面的指导，齐心协力在整治撂荒地的过程中，做实发展集体经济，使土地效益最大化。

**(二) 培育主体产业、做好示范引领。**积极培育粮食生产经营主体，推进农业适度规模化发展是防止耕地撂荒的重要举措之

一。坚持农地农用，严守耕地红线。积极引导农村闲置土地向农业企业、专合组织、家庭农场、种养大户等新型农业经营主体流转，带动先进要素进农村，加快促进适度规模经营，推进农业产业集约集群发展，有效解决“谁来种地、怎样种好地”的现实问题，为粮食生产发展注入新动能。

**（三）推广农机服务、有利节本增效。**农业机械化作业是减少劳动力，促进农业发展、费省效宏的重要措施。加快引进推广普及适合山区农业需要、先进适用的各类农机装备，尤其是适应农户生产作业的专用小农机具，进一步降低农业生产成本，节约农业劳动力，为山区农业可持续发展奠定基础。倡导村集体经济组织购买一定数量的农机设备，组建农耕服务队，既服务于自己又可以收取适当费用服务于其他家庭农场、种粮大户、农户，做到节约成本提高经济效益。

**（四）分类做好调研，因地制宜发展。**根据 2025 年中央一号文件“分类有序做好耕地‘非粮化’整改，结合产业发展实际、作物生长周期等设置必要的过渡期，分类推进撂荒地复垦利用的政策要求，要进一步分类分片做好撂荒地调查摸底，科学运用土壤“三普”成果，充分调查分析农产品市场经济，因地制宜制定盘活利用撂荒地推进方案，宜粮宜粮、宜经则经，精准定位耕地种植粮经品种和种类，确保种下去、盘得活、有收益。对于不适合产粮撂荒地，可以种植其它经济作物达到有效整治，在整治撂荒地的过程中多管齐下，分类实施，使集体经济在耕地利用中百

花齐放。