

# 让我们的耕地好好“喘口气”

□ 本刊评论员

从2004年至2015年,我国的粮食生产实现了“十二连增”,创造了中国乃至世界粮食生产史上的奇迹。粮食产量连年增长,为我国经济社会发展全局提供了重要支撑。然而,一个令人不安的情况是,多年来,在农产品供给的压力下,耕地地力消耗过大,地下水开采过度,化肥农药大量使用,农业资源环境不堪重负,已经亮起了“红灯”。资源条件和生态环境“两个紧箍咒”对农业生产的约束日益趋紧,迫切需要让我们的耕地歇一歇,“喘口气”。

党的十八届五中全会提出,利用现阶段国内外市场粮食供给宽裕的时机,在部分地区实行耕地轮作休耕,既有利于耕地休养生息和农业可持续发展,又有利于平衡粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力。2016年《政府工作报告》和中央一号文件都对探索实行耕地轮作休耕制度试点提出了明确要求。目前,国内粮食库存增加较多,国内外市场粮价倒挂明显,开展耕地轮作休耕制度试点,具备较好的条件,时机比较成熟,农民也易于接受。

事实上,中国轮作制度源远流长。北魏《齐民要术》中就有“谷田必须岁易”、“麻欲得良田,不用故墟”、“凡谷田,绿豆、小豆底为上,麻、黍、故麻次之,芜菁、大豆为下”等记载,可见我国古代的农耕文化中就有重视土地轮作的传统智慧。在国外,轮作休耕也是常用的耕地保护措施。美国、加拿大和日本等国家均把轮作或休耕上升到制度层面,但稍显不同的是,开始目的放在调节粮食生产供求结构方面,现在已逐渐成为一项环境保护手段,用于恢复地力、改善生态环境、维持生物多样性和提高作物单产水平,促进土地可持续利用。

耕地是我国最为宝贵的资源,是粮食生产的命根子。在我国开展耕地轮作休耕制度试点,是主动应对生态资源压力、转变农业发展方式、促进可持续发展的重大举措。今年5月20日,中央全面深化改革领导小组第二十四次会议审议通过了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》(以下简称《方案》)。经党中央、国务院同意,农业部会同中农办、发展改革委、财政部等10个部门和单位联合下发了《方案》,进一步对耕地轮作休耕作出具体部署。当前扎实推进耕地轮作休耕试点工作,需要重点把握好以下四个方面。

**一是巩固提升产能,保障粮食安全。**通过开展轮作试

点,调减库存压力大的玉米,增加市场紧缺的大豆和杂粮杂豆等生产,有利于调剂余缺、改善农产品供求状况。耕地休耕与弃耕抛荒不同,要求休耕期间采取土壤改良、培肥地力、污染修复等措施,同时加强对休耕地监管,禁止弃耕、严禁废耕,不能减少或破坏耕地、不能改变耕地性质、不能削弱农业综合生产能力,确保急用之时能够复耕,粮食能产得出、供得上。

**二是加强政策引导,稳定农民收益。**将市场调节与政府引导有机结合起来,“两条腿”走路。鼓励农民以市场为导向,调整优化种植结构,拓宽就业增收渠道。强化政策扶持,建立利益补偿机制,对承担轮作休耕任务农户的原有种植作物收益和土地管护投入给予必要补助,确保试点不影响农民收入。中央财政安排补助资金14.36亿元,其中轮作7.5亿元、休耕6.86亿元,补助资金分配到省,省里按照试点任务统筹安排,因地制宜采取直接发放现金或折粮实物补助的方式。允许试点地区在平均补助水平不变的前提下,根据试点目标和实际工作需要,建立对农户实施轮作休耕效果的评价标准和体系,以评价结果为重要依据实行保基本、重实效的补助发放制度。

**三是突出问题导向,分区分类施策。**耕地轮作休耕要坚持生态优先、综合治理,轮作为主、休耕为辅。以资源约束紧、生态保护压力大的地区为重点,防治结合、以防为主,因地制宜、突出重点,与地下水漏斗区、重金属污染区综合治理和生态退耕等相关规划衔接,统筹协调推进。轮作重点在东北冷凉区、北方农牧交错区,恢复粮豆轮作模式,推行种地养地结合。休耕重点在地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区,通过休耕让耕地得到休养生息,生态得到治理修复。

**四是尊重农民意愿,稳妥有序实施。**我国生态类型多样、地区差异大,耕地轮作休耕情况复杂,要充分尊重农民意愿,发挥其主观能动性,不搞强迫命令、不搞“一刀切”。鼓励以乡、村为单元,集中连片推进,确保有成效、可持续。试点实施单位与参加试点的农户签订轮作休耕协议,充分尊重和保障农民享有的土地承包经营权益,明确相关权利、责任和义务,保障试点工作依法依规、规范有序开展。🍀