

# 基于农业绿色发展的耕地休耕问题研究

何蒲明 王朗

(长江大学 湖北农村发展研究中心,湖北 荆州 434023;主要粮食作物产业化湖北省协同创新中心,湖北 荆州 434025)

**摘要:**2017年中央农村工作会议精神要求坚持发展新理念,继续推进耕地休耕制度试点,追求绿色生态可持续发展。贯彻新理念的发展要求,坚持农业绿色发展的耕地休耕是一种适时的战略举措。以农业绿色发展的耕地休耕问题为主题,在概括农业绿色发展意义、目标、要求基础上,剖析农业绿色发展与耕地休耕的关系,提出强化宣传、科学制定休耕补贴政策、合理确定休耕区域和休耕方式、选择合适的休耕技术路径的优化策略,以期能够有助于理顺这一问题,促进科学发展。

**关键词:**发展新理念;农业绿色发展;耕地休耕

**分类号:**F320 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2018)05-0082-03

十八大和十八届三中、四中、五中全会都要求树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,农业是第一产业的根本,农业绿色发展直接体现新发展理念的绿色要求,开展耕地休耕正符合新的发展理念和绿色发展道路。为此,国务院于2016年6月30日发布了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》,明确了实行耕地轮作休耕制度的总体要求和基本任务,开展耕地轮作休耕,实际上是将新理念贯彻农业领域的具体实践,是推动农业绿色发展的重要措施。

## 一、农业绿色发展理念的目标和要求

### (一)农业绿色发展的意义

农业是国民之本,绿色发展理念是新常态下的一种新发展理念,农业绿色发展理念体现了新时期经济发展目标和要求,符合我国广大人民的根本利益。我国实现粮食多年连增,农民收入持续增长,农业综合能力得到提高;同时,我国农业发展也面临着巨大挑战。我国粮食在连续增长的基础上,虽然在2016年出现了小幅下降,但这是国家主动调减的结果,正是国家在推行农业绿色发展的体现。因为在这之前体现国内粮食产量逐年递增,粮食进口量却也逐年增长,粮食价格倒挂,地下水的过度开采,化

肥农药的无节制使用,使得生态环境污染严重,耕地质量日益下降,“毒大米”事件频发,农产品安全问题成为国民生活关注的重点。坚持农业绿色发展理念对于推进农业现代化改革,全面实现小康社会具有重大意义。深入贯彻农业绿色发展理念有助于推进农业供给侧结构性改革,转变农业发展方式,缓解生态环境压力,保障农产品安全,稳定农民收入增长,缩小城乡收入差距,促进农业绿色可持续发展。

### (二)农业绿色发展理念的目标

坚持农业绿色发展理念是走现代化农业道路的基本要求,是全面实现小康社会的重要助推器。保护水资源、耕地等农业自然资源,保障生态环境安全,提高农业生产效率,保障农产品数量安全和质量安全,有效解决资源短缺与人口增长的矛盾,提高我国农产品国际竞争力。推进农村生态文明建设,提升农民素质文化水平,发展特色生态农业,增加农民收入,实现脱贫致富,缩小城乡收入差距。转变农业发展方式,贯彻落实党的“三农”政策,加快建设社会主义新农村,发展产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代化农业,提高农业综合效益,实现经济效益、社会效益和生态效益的共赢<sup>[1]</sup>,促进现代化农业的可持续发展。

收稿日期:2018-07-11

基金项目:教育部人文社科规划项目(16YJA790014)

第一作者简介:何蒲明(1973-),男,湖北赤壁人,教授,博士,主要从事农业经济理论与政策研究。

### (三)农业绿色发展理念的要求

农业绿色发展理念要求我们重塑农业发展目标、转变农业发展方式,优化农业发展模式、调整农业发展内涵以及发展机制与政策。实施耕地休耕制度,加强受污染耕地的生态修复,将种地与养地结合起来,改善耕地质量,提高耕地产出效率。转变农民传统粗放农业生产意识,形成绿色思维方式,规范农民生产行为,减少农业生产过程中化学品的使用,保障农产品安全。推进以环境换经济向以科技谋发展转变,加强农业生产中的技术创新,培育高产量农产品新品种,以科学指导种植,提高农产品产出率,创新污染治理技术和土壤修复技术,保护水土等生产资料的安全。推进农业机械化生产,引导农业进行规模化、专业化、集约化经营,提高农业生产效率。制定农业绿色发展相关的制度法律政策,以法律法规保障现代化绿色农业的可持续发展。

## 二、农业绿色发展与耕地休耕的关系

(一)农业绿色发展与休耕共同体现了新发展理念的要求

农业绿色发展是“十三五”规划的重要发展理念之一,通过创新农业发展道路、协调农业绿色发展中的各方矛盾,共同创造新的农业发展模式,让广大农民共享改革发展成果。耕地休耕,是在当前背景下做出的适时决策,直接体现了绿色发展要求,能够协调农地自身产能恢复和农业产出目标,实施好农业绿色发展。发展中国特色现代化农业对于我国全面建成小康社会来说既是一个重大机遇,也是一个重大挑战,必须坚持绿色新发展理念的指导,转变农业发展方式,贯彻落实耕地休耕制度,走农业绿色发展道路,在全面实现小康社会的进程中充分发挥我国农业的比较优势。坚持耕地休耕制度,实现农业发展由过分追求产量向追求质量的转变,给予被污染的耕地喘息的机会,保护生态环境,引导农民进行科学种植,实施农业绿色发展理念,保障我国农产品的安全,提高我国农业的综合竞争力,实现我国农业可持续发展<sup>[2]</sup>。耕地休耕与农业绿色发展相辅相成,在经济发展新常态下,共同体现了全面贯彻落实新发展理念的要求。

(二)耕地休耕是促进农业绿色发展的主要手段

我国人口众多,耕地资源一直处于超负荷利用状态,致使耕地资源利用效率下降,这些年来过度使用农药化肥,对耕地造成极大损害,耕地需要自然修复,才能符合可持续发展要求。现有的粗放经营老

路不符合农业绿色发展要求,探索耕地休耕才符合农业绿色发展的要求。然而,耕地作为重要的生产资料,其现有耕作经营方式粗放单一,产出效率低,环境污染严重,化学物质残留,农产品安全得不到保障,与农业绿色发展要求背道而驰,这是我们当前不得不面对的重大问题,为了解决这一问题,应该将耕地休耕作为促进农业绿色发展的重要手段。实行耕地休耕,对休耕农户进行补贴,不仅不会影响农民收入,而且加以休耕政策的宣传教育,还会有利于转变农民传统农业发展观念,农民可利用休耕补贴的资金增加对耕地养护投入,改变传统粗放经营方式,转而进行精耕细作,在保障不影响农产品产出的情况下,还有利于节约资源,保护生态环境。将耕地休耕政策与农村土地流转相结合,有利于将更多农民从土地中解放出来,提高耕地利用效率,不仅有利于推动新型城镇化进程,也有利于进行农业规模经营,获取规模效益,提高农业机械化水平,推进农业绿色发展。

(三)农业绿色发展是耕地休耕的重要目标

农业绿色发展要求依靠耕地本身的肥力和效率,减少化肥农药等使用,正能够符合耕地休耕具体目标。耕地休耕是在深入贯彻习近平总书记系列讲话精神,牢固树立并贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念下,做出的重大决策部署,其目标是实现藏粮于地,保证国家粮食安全,改善生态环境,节约自然资源,促进现代化农业绿色发展。绿色发展理念是根据我国现阶段国情提出的发展新战略,符合我国现状要求,以农业绿色发展理念为目标,指导耕地休耕,倡导生态、低碳无污染发展道路等,探索生态农业、生态旅游、农家乐等多种农业形式,可以为耕地休耕找出路,有利于达到更好的政策效果,使得农业不再仅仅局限于农田耕地本身,可以既要青山绿水,又要经济效益。

## 三、积极开展耕地休耕,促进农业绿色发展

(一)加强宣传,转变观念

农业绿色发展理念在我国多数农村还是个“盲区”,没有在广大农民心中扎根,突出表现为:对耕地重种轻“养”、种田重化肥轻有机肥、重效益轻环保。要解决这个问题,必须要加强耕地休耕和农业绿色发展理念的宣传教育,这样才能深入推进耕地休耕制度试点,促进农业绿色可持续发展。土地是农民农业收入的根本来源,但是传统农民对土地无节制

的索取,为了获取高产量,大量使用简便的化肥农药,而放弃传统有机肥料,对耕地造成严重污染,耕地得不到及时养护和修复,使得耕地效率下降,农民收入得不到保障。要改变农村现有的低效农业模式,对农民进行科学的政策和理念引导,使之牢固树立绿色发展理念,这就必须要加强现代化农业模式的宣传和教育,使农民正确认识耕地休耕和绿色发展。休耕不代表放弃耕作,而是让土地有时间恢复肥力,提高耕地产出率,以获得更大更稳定效益,追求绿色发展也不是意味着要农民放弃经济效益,而是以农业绿色理念为指导,实现经济效益、社会效益和生态效益的统一。

(二)科学制定休耕补贴政策,确保农民收入不降低

土地是农民赖以生存的根本保障,是农民收入的主要来源,实行耕地休耕,促进农业绿色发展,必须保证不影响农民收入,只有这样休耕制度和绿色发展理念才有继续下去的基础。根据休耕土地的预期收入,科学制定休耕补贴政策,明确补助标准,制定补助方案,落实补助政策,贯彻补助监督检查机制,确保休耕补助资金落到实处,发挥最大效用。也可将农户休耕的效果作为发放补助的重要依据,最大限度地发挥休耕补贴资金的作用,激发农民进行休耕的积极性,使农民树立绿色发展理念,保证休耕达到预期效果,促进农业绿色发展。对休耕进行政策补贴,一方面可以使土地休养生息,恢复肥力;另一方面农户可以将补贴资金用于增加农业投入,发展高投入、高产出、高效益的绿色发展模式。加强生物技术创新,研发高产量安全的粮食作物种子,不仅可以稳定农民的收益,保证农民收入不降低,还可以发展技术含量高的现代化农业,以技术促进农业绿色发展。结合国家其他农产品价格补贴和价格保险制度,国家保险补贴政策适度向休耕农户,少使用化肥农药的绿色种植农户倾斜,鼓励绿色发展,缓解农业生态压力,转变农业发展方式,保证农产品安全,贯彻国家绿色发展的新理念。

(三)合理确定休耕区域和休耕方式

我国土地幅员辽阔,各地区耕地资源的条件和生态环境差异较大,在实施耕地休耕制度试点时,应以耕地破坏严重,农业生态压力大的农业主产区为重点,根据耕地自有条件,充分尊重农民的意愿,进而采取有效的休耕方式。东北平原,华北平原和内蒙古高原是我国第一产业的主产区,东北黑土地是我国土地最为肥沃的地区,但由于长期的不合理

利用,土地得不到休养生息,黑土地肥力严重下降,急需进行土地休耕养护,实施秸秆还田,秸秆发电,保护农业生态环境,发展绿色能源,贯彻农业绿色发展理念。近年来我国工业化发展迅速,侵占耕地作为工业用地的现象屡见不鲜,对耕地资源造成极大伤害,要改变牺牲农业发展的工业方式,加强工业反哺农业,增加对农业生态环境的养护投入和农业资金技术投入,树立农业绿色发展理念<sup>[3]</sup>。耕地数量和质量是保障国家粮食安全的基础,必须严守耕地红线不动摇,休耕是为了促进农业的绿色可持续发展,而不是意味着弃耕、废耕,在进行休耕的同时不得减少耕地数量、破坏耕地,不得改变耕地性质、削弱农业综合生产能力,避免“非农化”倾向,确保急用之时能够复耕,保证粮食安全。

(四)选择合适的休耕技术路径,确保提升耕地质量

国务院发布的《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》将地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区列为休耕试点的重点区域,要求因地制宜选择合适的休耕技术路径。地下水漏斗区以华北平原为例,海水倒灌、土壤盐碱化、地下水资源枯竭等一系列生态问题是造成华北平原耕地质量严重下降的主要原因。华北平原可选择季节性休耕,减少在春季需要大量水资源灌溉的冬小麦种植,在冬小麦种植期间选择休耕养地,增加其他耐旱作物的种植。通过改变种植结构保护华北地区的农业生态环境,坚持农业绿色发展道路。湖南“毒大米”事件的爆发,将民众关注点引到耕地重金属污染问题上来,对于重金属污染超标的耕地,利用生物技术治理污染,修复耕地,改善农业生态环境,促进农业绿色发展。在耕地质量达标前进行耕地休耕,或种植非食用农产品,保证农产品的绿色安全。西部生态本就脆弱,过度的耕作和放牧,造成耕地严重退化,在该地区需要进行多年连续休耕,增加植被覆盖率,涵养水源,以农业绿色发展理念为向导,加强对生态环境的治理,发展资源节约型、环境友好型农业。

#### 参考文献:

- [1]农业部,等.关于印发探索实行耕地轮作休耕制度试点方案的通知[EB/OL]. [http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201606/t20160629\\_5190955.htm](http://www.moa.gov.cn/zwllm/tzgg/tz/201606/t20160629_5190955.htm),2016(6).
- [2]滕应.怎样推行轮作休耕绿色修复? [J].中国生态文明,2016(4).
- [3]尹成杰.加快推进农业绿色与可持续发展的思考[J].农村工作通讯,2016(5).