

近日，农业部会同中央农办、发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、食品药品监管总局、林业局、粮食局联合印发了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》以下简称《方案》。《方案》出台背景如何，主要内容是什么，有哪些政策创新，如何贯彻落实好《方案》，记者就此采访了农业部副部长余欣荣。

# 探索实行耕地轮作休耕制度试点 促进资源永续利用和农业可持续发展

——农业部副部长余欣荣就《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》答记者问

本刊记者

**记者：**请介绍一下《方案》出台的背景和过程。

**余欣荣：**党中央、国务院作出了推进生态文明建设的重大部署，对促进农业可持续发展提出了明确要求。习近平总书记指出，利用现阶段国内外市场粮食供给充裕的时机，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。近年来，我国粮食连年增产，农业稳定发展，为经济社会发展全局作出了重要贡献。但是，我国农业发展方式较为粗放，农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显，农业可持续发展面临重大挑战，必须加快转变农业发展方式，推进生态修复治理，促进农业可持续发展。

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充裕的时机，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。近两年，在湖南重金属污染区和河北地下水漏斗区开展综合治理试点，积累了一些农业资源环境保护的经验。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。

按照中央的部署，2015年11月以来，农业部在深入调研、听取基层干部和农民意见、召开专家座谈会的基础上，研究起草了《方案》征求意见稿，会同中央农办、发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、食品药品监管总局、林业局、法制办、粮食局等部门和单位对《方案》多次修改完善。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《方案》。可以说，《方案》凝聚了各方面的智慧，符合新发展理念的

要求,是党中央、国务院着眼于我国农业发展突出矛盾和国内外粮食市场供求变化作出的重大决策部署。

**记者:**人多地少是我国的国情,这种情况下我们仍然探索实行耕地轮作休耕制度试点,有何特殊意义?

**余欣荣:**耕地是最宝贵的资源,也是粮食生产的命根子。我国先天不足的农业资源禀赋,超人口的粮食供给压力,使得耕地水资源超强度利用,资源环境已亮起“红灯”。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。其意义体现在以下三个方面:一是巩固提升粮食产能的需要。我国有悠久的轮作种植传统,将禾谷类作物与豆类作物、旱地作物与水田作物等轮换种植,可以调节土壤理化性状、改良土壤生态;休耕是让耕地休养生息,实现用地养地相结合,保护和提升地力,增强粮食和农业发展后劲。二是促进农业可持续发展的需要。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,农业资源环境已不堪重负。通过耕地轮作休耕,减轻开发利用强度、减少化肥农药投入,利于农业面源污染修复,缓解生态环境压力,促进农业可持续发展。三是提高农业质量效益竞争力的需要。当前,我国农业大而不强、多而不优、竞争力弱的问题日益凸显,迫切需要推进农业供给侧结构性改革,促进农业转型升级。通过耕地轮作休耕,节约高效利用资源,调整优化种植结构,增加紧缺农产品供给,满足多元化消费需求,全面提升农业供给体系的质量和效率。

**记者:**在粮食等重要农产品供求压力仍然较大的情况下,开展耕地轮作休耕制度试点应遵循什么原则?

**余欣荣:**十八届五中全会明确提出,开展耕地轮作休耕制度试点,要以保障国家粮食安全和不影响农民收入为前提,休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力,确保急用之时粮食能够产得出、供得上。《方案》明确提出,要遵循以下几个原则。一是巩固提升产能,保障粮食安全。坚守耕地保护红线,提升耕地质量,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。对休耕地采取保护性措施,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。二是加强政策引导,稳定农民收益。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。三是突出问题导向,分区分类施策。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。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。

**记者:**《方案》对耕地轮作休耕制度试点的区域、目标和技术路径都提出了哪些要求?

**余欣荣:**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,突出重点区域、加大政策扶持、强化科技支撑,加快构建耕地轮作休耕制度,促进生态环境改善和资源永续利用。

在实施区域上:轮作主要在东北冷凉区、北方农牧交错区等地开展试点,休耕主要在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展试点。

在试点目标上:轮作面积500万亩,其中黑龙江250万亩、内蒙古100万亩、吉林100万亩、辽宁50万亩;休耕116万亩,其中河北省黑龙港地下水漏斗区季节性休耕100万亩,湖南省长株潭重金属污染区连年休耕10万亩,贵州省和云南省石漠化区连年休耕4万亩,甘肃省生态严重退化地区连年休耕2万亩。力争用3~5年时间,初步建立耕地轮作休耕组织方式和政策体系,集成推广种地养地和综合治理相结合的生产技术模式,探索形成轮作休耕与调节粮食等主要农产品供求余缺的互动关系。

在技术路径上:对于轮作,重点推广“一主四辅”种植模式。“一主”:实行玉米与大豆轮作;“四辅”:实行玉米与马铃薯等薯类轮作,实行籽粒玉米与青贮玉米、苜蓿、草木樨、黑麦草、饲用油菜等饲草作物轮作,实行玉米与谷子、高粱、燕麦、红小豆等耐旱耐瘠薄的杂粮杂豆轮作,实行玉米与花生、向日葵、油用牡丹等油料作物轮作。对于休耕,地下水漏斗区连续多年季节性休耕,实行“一季休耕、一季雨养”,将需抽水灌溉的冬小麦休耕,只种植雨热同季的春玉米、马铃薯和耐旱耐瘠薄的杂粮杂豆。重金属污染区连续多年休耕,采

取施用石灰、翻耕、种植绿肥等农艺措施,以及生物移除、土壤重金属钝化等措施,修复治理污染耕地。生态严重退化地区连续休耕3年,改种防风固沙、涵养水分、保护耕作层的植物,同时减少农事活动,促进生态环境改善。

**记者:**今年,国家对开展耕地轮作休耕制度试点有哪些具体政策?

**余欣荣:**土地是农民赖以生存的根本保障。要让农民愿意开展轮作休耕,必须保证其收益不减少,这样才能真正把轮作休耕的任务落实下去。为此,十八届五中全会明确提出,国家对开展耕地轮作休耕给予必要的粮食或现金补助。

今年,农业部会同财政部整合部分项目资金,支持开展耕地轮作休耕制度试点。一是补助资金。中央财政安排14.36亿元,其中轮作补助资金7.5亿元,休耕补助资金6.86亿元。二是补助标准。对于轮作,与不同作物的收益平衡点相衔接,互动调整,保证农民种植收益不降低,按照每年每亩150元的标准安排补助资金。对于休耕,与原有的种植收益相当,不影响农民收入,河北省黑龙江地下水漏斗区季节性休耕每年每亩补助500元,湖南省长株潭重金属污染区全年休耕每年每亩补助1300元(含治理费用),贵州省和云南省两季作物区全年休耕每年每亩补助1000元,甘肃省一季作物区全年休耕每年每亩补助800元。三是补助方式。中央财政将补助资金分配到省,由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,落实到县乡,兑现到农户。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。

**记者:**《方案》对落实好耕地轮作休耕制度试点任务提出了哪些措施?

**余欣荣:**耕地轮作休耕制度试点是中央全面深化改革领导小组确定的重大改革任务,《方案》对抓好耕地轮作休耕制度试点提出了明确要求,将任务分解到部门、到省份、到实施单位,确保目标到位、责任到位、措施到位。

一是加强组织领导。由农业部牵头,会同中央农办、发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、

食品药品监管总局、林业局、粮食局等部门和单位,建立耕地轮作休耕制度试点协调机制,加强协同配合,形成工作合力。试点省份要建立相应工作机制,落实责任,制定实施方案。试点县要成立由政府主要负责同志牵头的领导小组,明确实施单位,细化具体措施。

二是落实试点任务。试点省份农业部门要会同有关部门利用第二次全国土地调查等成果,确定轮作休耕制度试点地块,报农业部备案,休耕地按要求落实到土地利用现状图上,不得与退耕还林还草地重合。试点实施单位要根据本方案,与参加试点的农户签订轮作休耕协议,明确相关权利、责任和义务,充分尊重和保障农民享有的土地承包经营权益,保障试点工作依法依规、规范有序开展。

三是强化指导服务。各有关部门要根据职责分工,对地下水漏斗区、重金属污染区和生态严重退化地区的治理修复进行指导,加强试点地区农田水利设施建设,提高耕地质量。农业部门要会同国土资源部门加强耕地质量调查监测能力建设,定期监测评价轮作休耕耕地质量情况,开展技术指导和培训,把轮作休耕各项措施落到实处。支持试点地区农民转移就业,拓展农业多种功能,推动农村一二三产业融合发展。

四是加强督促检查。试点县要建立县统筹、乡监管、村落实的轮作休耕监督机制,建立档案、精准试点。试点任务要及时张榜公示,接受社会监督。农业部会同有关部门对耕地轮作休耕制度试点开展督促检查,重点检查任务和资金落实情况。利用遥感技术对试点情况进行监测,重点加强土地利用情况动态监测。对未落实轮作休耕任务的农户,要及时收回补助;对挤占、截留、挪用资金的,要依法依规进行处理。

五是做好宣传引导。充分利用广播、电视、网络等媒体,宣传轮作休耕的重要意义和有关要求,引导社会各界关注支持试点工作。通过现场观摩、经验交流、典型示范等方式,宣传轮作休耕的积极成效,营造良好舆论氛围。

六是总结试点经验。试点省份要对试点工作进展情况进行总结,于每年年底形成年度报告,由省级人民政府向国务院报告,并抄送农业部。农业部会同有关部门建立第三方评估机制,委托中介机构对试点情况进行评估;认真总结做法和经验,每年向国务院报告工作进展情况,并适时提出构建耕地轮作休耕制度的政策建议。☉