

我国农民采用轮作休耕存在的问题及对策

张长青, 路广鹏, 马祎明 (黑龙江八一农垦大学经济管理学院, 黑龙江大庆 163319)

摘要 实施耕地轮作休耕这一制度既可以产出高质量农产品, 保障当代人的生活需求, 又能让耕地休养生息, 增加肥力, 可持续发展。为确保我国粮食安全, 耕地轮作休耕势在必行。指出我国农民采用轮作休耕的必要性, 提出当前耕地轮作休耕存在的诸多问题, 并提出促进我国耕地轮作休耕的对策。

关键词 轮作休耕; 粮食安全; 问题; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)07-0246-02

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.07.073



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Problems and Countermeasures of Chinese Farmers Adopting Rotation for Fallow

ZHANG Chang-qing, LU Guang-peng, MA Yi-ming (School of Economics and Management, Heilongjiang Bayi Agricultural University, Daqing, Heilongjiang 163319)

Abstract Implementing the system of farmland rotation for fallow can not only produce high-quality agricultural products, guarantee the living needs of contemporary people, but also make the farmland rest, increase fertility and sustainable development. In order to ensure food security in China, cropland rotation for fallow is imperative. We pointed out the necessity of farmers adopting rotation for fallow, many problems existing in cropland rotation for fallow, and put forward some countermeasures to promote cropland rotation for fallow in China.

Key words Rotation for fallow; Food security; Problem; Countermeasure

2018年中央一号文件中提到“三农问题”是国民经济和民生的根本问题。严格坚守耕地红线, 确保国家粮食安全, 全面落实永久基本农田特殊保护制度, 扩大耕地轮作休耕制度试点, 举全党全国全社会之力, 要有更大的决心, 更明确的目标和举措, 促进农业综合升级, 农村和农民综合进步与发展。力争到2035年, 农村全面振兴能取得决定性的进步, 基本实现现代化^[1]。由此可以看出今后发展对农业的重视程度, 特别是耕地, “藏粮于地”不仅要满足现代的生活需求, 还要更多地为子孙后代考虑。耕地是生存的根本所在, 应保护好耕地, 让耕地有持久力, 可持续发展^[2]。实施耕地轮作休耕这一制度既可以产出高质量农产品保障当代人的生活需求, 又能让耕地休养生息, 增加肥力, 可持续发展。

1 我国农民采用轮作休耕的必要性

1.1 从我国粮食安全方面来看 作为一个人口众多的国家, 我国有必要确保口粮的自给自足。近年来, 全球粮食产出量高, 粮食充足, 所以国际市场粮食价格比较低。如果国内粮食不够, 可以向国际市场低价采购, 且通过轮作和休耕来养护我国耕地, 农民得到国家轮作休耕补助, 其收入也不会减少, 确保了农民收入和我国耕地可持续发展^[3]。但是, 必须清楚地了解我国的粮食安全。到2020年, 我国要实现粮食总产量6.41亿t的目标, 必须保持粮食作物种植面积在1.08亿hm²。但是在我国耕地整体质量欠佳, 备用耕地少, 开发难度大且分布不均衡, 农民种粮消极等问题仍然存在的情况下^[4], 要达到白皮书中95%粮食自给率是有难度的。这就要守住耕地红线和粮食播种面积的底线, 执行并落实中央的耕地保护制度, 积极推行耕地轮作休耕。可以看出, 粮食安全问题不可松懈, 必须谨慎推进耕地轮作

休耕。

1.2 从我国耕地污染方面来看 长期过度利用耕地资源, 我国的土壤侵蚀破坏严重, 土壤侵蚀面积约占我国土地面积的1/6, 每年土壤流失约50×10⁸t。在土壤中流失的养分, 相当于当前我国施用的化肥量^[5], 其中黄土高原区^[6]和东北黑土区等地耕地严重退化^[7]。据2014年国土资源部统计数据 displays, 过去15年里, 我国耕地使用不当受到严重破坏。据环保部调查, 我国耕地受工业污染、重金属污染、化肥农药污染严重^[8], 全国受农药严重污染的耕地面积超过1333×10⁴hm², 其中大部分集中在经济发达地区和粮食主产区^[9]。根据2015年《中国耕地地球化学调查报告》显示, 受重金属重度污染耕地为232.5万hm², 轻度污染耕地为526.6万hm², 总共调查了0.924亿hm²。地下水开采每年增速25×10⁸hm², 全国大型地下水漏100个, 水土流失造成耕地破坏面积1500×10⁴hm², 超采破坏面积6200×10⁴hm²。全国受大工业“三废”污染耕地400×10⁴hm², 受污水灌溉耕地216×10⁴hm², 受乡镇企业污染耕地187×10⁴hm²。全国受镉(Cd)污染耕地1.33×10⁴hm², 受汞(Hg)污染耕地3.2×10⁴hm², 受氟(F)污染耕地66.7×10⁴hm²。这些污染严重威胁着我国粮食安全, 因此耕地管理迫在眉睫, 耕地轮作休耕势在必行。

1.3 从我国劳动力短缺以及耕地缺乏管理方面来看 近年来我国农村劳动力的转移为农业改造提供了机会, 同时也改变了长期以来我国农村持续高强度的耕地利用模式, 例如江西和两广地区许多农民将水稻两季种植改为一季种植。我国2/3的农民依然以分散的方式耕地, 且劳动力以留守老人和家庭妇女为主。目前在我国农村20世纪80年代出生的不会种地, 90年代出生的不提种地, 而2000年后出生的更不知道种地是什么。从这个角度来看, 在农村人地关系发生重大变化的背景下, 要提高耕地肥力并有效利用, 实现农田保

作者简介 张长青(1972—), 男, 黑龙江大庆人, 副教授, 博士, 硕士生导师, 从事企业管理研究。

收稿日期 2018-10-17; **修回日期** 2018-10-26

护、粮食安全^[10],耕地轮作休耕势在必行。

1.4 从国家政策方面来看 2016 年开始,我国轮作休耕的试点涉及内蒙古、河北、东三省、湖南、贵州、云南、甘肃;2017 年,我国轮作休耕的试点面积不断扩大;2018 年,我国耕地轮作休耕试点规模总计 200.00 万 hm^2 (表 1)。

表 1 2016—2018 年我国开展耕地轮作休耕试点面积

Table 1 China's pilot area of rotation for fallow in 2016—2018

年份 Year	轮作 Rotation	休耕 Fallow	总计 Total
2016	33.33	7.73	41.07
2017	66.67	13.33	80.00
2018	133.33	26.67	200.00(含相关地区自行试点 面积 40.00 万 hm^2)

2 我国农民采用耕地轮作休耕中存在的问题

近年来由于耕地长时间的消耗导致农作物产量不高,且还存在农民习惯性种植某一种作物而使得我国农产品市场不均衡,农产品价格不高,产量也不高,农民收入低,造成农村整体经济水平滞后^[11]。

2.1 施用大量化肥和农药对耕地造成污染 耕地轮作休耕对粮食增产增效要低于施用化肥带来的效果,这就使得农民对休耕和轮作的重视程度不高。尽管大量施用化肥会带来环境污染,但是农民往往更加重视施用化肥。

2.2 农产品产量不能满足人口增长的需要 随着我国人口增长速度的加快,对粮食的需求总量也逐渐增长,这就使我国农业生产面临着较大的挑战,而如何通过提高生产技术水平来增加粮食产量,也就成为现阶段农业生产发展亟需解决的问题。同时,工业化和城镇化所带来的优质耕地面积下降,更是进一步限制了农产品供应总量的增加,为了能更好实现和满足对农产品的需求,加大对土地的耕作强度成了必需。土地轮作休耕成为种植业的“奢侈品”。

2.3 农村劳动力流失严重 越来越多农村劳动力收入的主要来源是进城务工,农业生产成为一般农民从事的一些辅助性活动,农业生产以节约劳动的作物种植为主,一般选择管理相对便利、收入相对较高的作物,造成长期单一作物种植,更没有人愿意为了保护耕地而选择轮作和休耕。

2.4 农民对耕地存在盲目轮作休耕现象 在国家实施耕地轮作休耕以前,地方也存在这一现象,但并不是为了提升地力,而是希望能够通过休耕的方式实现节水、调结构等目的。实际上,有些地方“休耕”的原因是农村劳动力流失,有些农村只剩下老人和小孩,很多耕地出现了无人耕作的现象。我国在轮作休耕上不仅缺乏对农民的技术指导,而且存在对区位的选择不够准确、风险防范意识薄弱、监管监测能力有限等问题。

2.5 政府对农业生产不够重视,对农民不够尊重 目前整个社会普遍是重视商业轻视农业,大量的资金和资源都投入到了商业,政府财政收入增加给不少人带来了财富,但农民们得不到收益,因而农业变成了一种没人愿意从事的产业。农村耕地没人愿意种植,使耕地轮作休耕这一政策无法开展。

3 促进我国耕地轮作休耕的对策

3.1 因地制宜对农民进行耕地轮作休耕指导 对每一块耕地都要进行田间走访,通过了解农民近几年的种植情况来合理进行轮作或者休耕,一定要做到因地制宜。例如常年种植玉米的地块就要进行轮作大豆来改善耕地质量,提高粮食产量;对于出现退化、常年不收的耕地要进行休耕管理来保护,使农民不需要通过过度施用化肥农药来提高产量和收入,从而减少对耕地和环境的污染。

3.2 增加单位面积产量,确保粮食安全 通过科学技术手段为耕地的轮作和休耕提供基本保障。同相关部门进行协调,给农民们分配技术员,指导农民进行种植,提高单位面积产量,提升农业生产水平。

3.3 加快乡镇企业建设,保障农村劳动力就业 加快乡镇企业发展,提高农业生产水平,实现乡镇企业解决农民就业问题,有效保证农民收入水平的提高,从而保证农民可以安心进行耕地轮作和休耕。另外,加快农村社会保障体制建设,让农民不再通过单一的耕作来维持生存,保证农民收入,让农民有条件进行耕地轮作休耕。

3.4 避免撂荒造成二次损害耕地 在休耕的具体操作中,要特别注意休耕和耕地荒废的区别。此外,在休耕期间,应进行除草、耙地等维护工作,杜绝休耕的耕地无人管理变成荒地,如果造成撂荒将更不利于耕地改良,耕地荒废无人管理导致的土壤肥力下降等损害超过正常作物种植造成的损害。

3.5 提高对农业投资力度和尊重农民的意识 要提高整个社会的思想意识,加大力度宣传,使人们知道农业是生存和发展根本。政府要引导社会资金投入农村建设,加大农业科技建设力度。政府不仅要提高农业补贴,还要引进企业进行农产品商品化建设来提高农民收入,让农民打消轮作休耕会减少收入的顾虑,使农民积极参与轮作休耕。

4 结语

农村经济发展和整体经济协调发展离不开中央的政策和引导,应确保耕地轮耕、休耕的顺利进行,大幅度减少农药、化肥、地膜等有害污染,提高耕地自然产出能力,确保粮食产量,确保农产品成为绿色无公害产品,从而确保我国粮食安全和耕地红线,就像习总书记所说“中国人要把饭碗端在自己手里,而且要装自己的粮食”。同时,保证生态友好且实现人与自然和谐发展,推动现代化发展。

参考文献

- [1] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[A/OL]. (2018-02-04)[2018-09-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [2] 赵其国,滕应,黄国勤. 中国探索实行耕地轮作休耕制度试点问题的战略思考[J]. 生态环境学报,2017,26(1):1-5.
- [3] 刘红. 我国粮食进口与粮食安全问题研究[J]. 价格月刊,2015(2):54-57.
- [4] 曲格平. 关注中国生态安全[M]. 北京:中国环境科学出版社,2004:56-60.
- [5] 江振蓝. 水土流失时空过程及其生态安全效应研究:以浙江省安吉县为例[D]. 杭州:浙江大学,2013:25-30.
- [6] 张长印. 水土保持生态补偿研究[M]. 北京:中国大地出版社,2008:63-65.

称评定试点。

职业农民职称评定的意义在于:首先,体现职业农民与传统农民的区别,把“农民”从身份转变为一种职业,而且是体面、有尊严的职业。其次,是对个人职业技能的肯定。有利于新型农业经营主体对人才的评价与使用。再次,有利于打破长久以来职称评定中“唯学历、唯资历、唯论文”的桎梏,真正体现农业生产中“把论文写在大地上”的务实作风。最后,是从农者实现自我价值的新途径,有利于吸引有兴趣“上山下乡”的农业新人^[8]。

广东既是经济大省,亦是农业大省,推动职业农民职称评定有其必要性与迫切性。要使这项工作得到顺利开展,目前主要有两方面的工作:一是建立新型职业农民申报职称评审的激励机制,二是建立合理的职业农民职称评价体系。

欲提高职业农民申报职称的积极性,可以参考其他行业的激励机制。如高校教师参与职称评审的热情很高,源于利益驱动与荣誉驱动。一般来说,职称等级可以表明一个人的职业能力高低。那么,利益方面,职业农民获得的职称越高,可以让其在贷款、培训等资源获得的选择越多;荣誉方面,职称评定使农民成为体面职业。获得职称需要一定门槛,只有职业农民中的“佼佼者”才有此殊荣。甚至可以作为农业行业的代言人,安排进入人大代表、政协委员行列。

评价体系的建立,要打破“唯学历、唯资历、唯论文”论,真正体现农业生产中“把论文写在大地上”的务实作风。重视种植(或养殖)技术方案、研究项目实施方案、田间试验报告、专题调研报告等技术成果,尤其重视对农户的带动效应、经济社会效益等方面的评价。

总之,建立职业农民职称评价体系,是一项系统工程,牵涉面较大。需要在调查研究的基础上,先进行试点,最后才能在总结经验的基础上,全面铺开。但“三农”工作的紧迫性,需要省里相关部门尽快开展职业农民职称评定试点,早日出台职业农民职称评定政策。

4.2 整合现有人才资源,建立乡村人才体系 党和政府历来重视人才下乡问题。从历史来看,有“七站八所”、驻村干部等。从当前来看,有新时期的乡村配备第一书记、鼓励农民工返乡创业、配备“大学生村官”、对口帮扶、工商资本下乡以带动先进技术、先进理念以及人力、物力、财力下乡等各项政策。这些政策各成体系、政出多门,如果把这些人材资源进行有效整合,综合利用,可以发挥更好的作用。

4.3 扩大职业农民来源,打通公职人员流向乡村的通道

2018 中央一号文件提出:“汇聚全社会力量,强化乡村振兴人才支撑”。为此,可以借鉴台湾地区广泛培育各类、各层次人

才从事农业生产的相关政策,广东亦可根据本地实际,推出具有广东特色的,符合新时代“上山下乡”的激励政策,鼓励各界人才汇聚农村。

2018 中央一号文件提出:“研究制定管理办法,允许符合要求的公职人员回乡任职”。对此,四川省率先做了尝试,四川省委 2018 年一号文件提出:“将统一研究制定管理办法,推行‘岗编适度分离’新机制,允许符合要求的公职人员回乡任职。”^[9]所谓“岗编适度分离”,就是将人才的编制放在上级单位或原单位,而把工作岗位设到农村,让有志于农村基层的二线干部、事业单位人才到广阔天地发挥聪明才智,成为新时代的“新乡贤”^[10]。

四川省委一号文件的出台,莫基于省内部分地市已实施数年的“岗编适度分离”试点。2014 年开始的试点对象只限于县级事业单位在编人员。即编制在县里,人员沉到乡镇基层,简而言之,就是“编制县管,人员乡用”模式。几年来,“岗编适度分离”试点取得较好效果。如四川宜宾市乡镇卫生院空编率从 2014 年的 54%,减至 2017 年的 14%。鉴于试点的成功,自 2018 年起,“岗编适度分离”新机制已在四川全省正式推行。

广东省虽是经济大省,但地域、城乡发展不平衡尤甚于四川。如粤东西北乡镇人才缺乏现象长期存在,而编制比重较大的教育、医疗、农技等方面,编制不满、岗位虚置现象尤其严重。因此,吸取四川试点经验,早日推出适合广东实际的“岗编分离”政策,对调动事业单位人员积极性、充实农村后继人力资源,有其必要性与紧迫性。

参考文献

- [1] 张国英,陈盼盼,杨晓燃. 城镇化与广东农村人口变迁[J]. 南方人口, 2015, 30(4): 35-42.
- [2] 广东省人民政府办公厅. 关于进一步支持异地务工人员等人员返乡创业的通知:粤府办[2016]68号[A]. 2016.
- [4] 穆向丽. 台湾如何培育与扶持青年职业农民[J]. 农村经营管理, 2017(8): 38-39.
- [3] 广东省农业厅政策法规处. 关于广东省十三届人大一次会议第 1769 号代表建议答复的函:粤农函[2018]772号[A]. 2018.
- [5] 佚名. 中国·台湾农业已由精致农业升级为全球第一的文创农业[J]. 现代营销(创富信息版), 2018(6): 20.
- [6] 单玉丽. 中国台湾的“新农业运动”[J]. 世界农业, 2007(8): 11-14.
- [7] 黄颖. 台湾农业技术推广体系的发展与特色[J]. 台湾农业探索, 2015(6): 13-16.
- [8] 朱海洋. 种养有技能 一样评职称:打破学历论文限制 浙江 49 名职业农民获评高级职称[N]. 农民日报, 2018-03-24(001).
- [9] 中共四川省委. 2018 年四川省委一号文件:全面部署乡村振兴[A]. 2018.
- [10] 阮蓓. 四川省探索实施“岗编适度分离”管理新机制纪实[N/OL]. 农民日报, (2018-01-30) [2018-10-05]. http://www.farmer.com.cn/sh/jczjs/201801/t20180130_1353656.html.

(上接第 247 页)

- [7] 马守义,谢丽华,朱广石. 黑土地保护性耕作技术的思考[J]. 玉米科学, 2018, 26(1): 116-119.
- [8] 王静,林春野,陈瑜琦,等. 中国村镇耕地污染现状、原因及对策分析[J]. 中国土地科学, 2012, 26(2): 25-30, 43.
- [9] 顾瑞珍,刘晓莉. 约 1.5 亿亩耕地受污染 多集中在经济较发达地区

[EB/OL]. (2006-11-08). [2017-11-22]. <http://business.sohu.com/20061109/n246288513.shtml>.

- [10] 黄国勤,赵其国. 轮作休耕问题探讨[J]. 生态环境学报, 2017, 26(2): 357-362.
- [11] 陈展图,杨庆媛,董小容. 轮作休耕推进农业供给侧结构性改革路径研究[J]. 农村经济, 2017(7): 20-25.