

# 轮作休耕促进耕地资源永续利用

北京师范大学地理科学学部地理数据与应用分析中心

近年来,我国耕地保护力度持续加强,高标准农田建设稳步推进,农业绿色发展水平显著提升。然而,耕地的高强度、超负荷利用,一定程度上加剧了土壤有机质流失、生物多样性下降,导致土壤退化问题突出。2016年起,我国在部分地区探索实行耕地轮作休耕制度试点,取得显著成效。耕地轮作休耕是落实“藏粮于地”战略的重要举措。今年4月,中共中央、国务院印发《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》,强调“健全耕地轮作休耕制度,加强受污染耕地治理和安全利用”。强化耕地质量保护与提升,推动轮作休耕实现用养结合,将为保障国家粮食安全、建设农业强国提供重要支撑。

## 统筹协调耕地保护与利用

休耕是让耕地休养生息,在一定时期内通过减少耕作次数,降低农药、化肥与水资源使用量,缓解长期高强度耕作对土壤结构与农田生物多样性的损伤,推动耕地生态功能逐步恢复,保护和提升地力。轮作是指在同一块土地上,按照一定顺序轮换种植不同作物,实现种地养地结合。休耕、轮作是恢复地力、促进农业可持续发展的重要管理措施。

我国有悠久的轮作种植传统,经历了“迁徙式—轮歇式—季节式”演进,体现出“用养结合、地力常新”的农耕智慧。原始社会由迁徙不定的生荒耕作到相对定居的熟荒耕作,在此过程中形成了游耕制,其本质是周期掠夺性的“迁徙式”休耕。商周时期的“石器锄耕”、春秋时期的“铁犁牛耕”形成的“蓄新舍”与“田莱制”,其本质是耕种地与撂荒地间周期计划性的“轮歇式”休耕。此后,在整个封建社会形成了相对稳固的封闭式小农经营模式,实践中形成经验驱动的“季节式”休耕、“刀耕火种”式的“撂荒式”休耕。

纵观数千年农耕文明史,传统农业中基于天时判断、地力恢复和农民经验决策的休耕,是自发、零散的个体行为,而现代农业坚持尊重自然、保护自然的理念,倡导人与自然和谐共处的农耕种植,其本质是可持续性休耕。20世纪90年代以来,我国耕地面临过度开发利用、水土资源持续退化等问题,为修复土壤地力、维护农田生态系统稳定,应对粮食安全挑战,重新审视并实行耕地轮作休耕成为农业政策调整的重要举措。1998年,土地管理法的修订为耕地保护提供了法律依据,通过实施退耕还林还草等重点生态工程,带动部分地区探索生态性休耕,相关工作向制度化、系统化迈进。

党的十八大以来,围绕保障国家粮食安全与推进生态文明建设,我国不断完善耕地保护制度体系,耕地保护步入系统推进、提质增效阶段。2015年,习近平总书记在《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉的说明》中指出,“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”。制度化探索纳入耕地综合治理体系。2016年中央一号文件提出“通过轮作、休耕、退耕、替代种植等多种方式,对地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展综合治理”,对实行耕地轮作休耕制度试点作出部署。此后,《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》《耕地草原河湖休养生息规划(2016—2030年)》相继出台,加强政策引导,推动耕地休养生息,采取“养、退、休、轮、控”综合措施,形成耕地保护与利用协调发展的长效机制,休耕制度走向系统化、精准化,耕地治理从片面追求产出向“用养结合、永续利用”转变。

## 观点速递

### 构建市场化轮作休耕生态补偿机制

梁锐在《农业与技术》2025年第6期《农地轮作休耕生态补偿市场化机制的国际比较与经验借鉴》一文中指出,农地轮作休耕生态补偿的市场化机制是全球农业可持续发展的重要实践,通过政府政策支持和市场激励相结合的方式,实现生态保护与农民收入平衡。随着农业现代化的发展和环境保护意识的增强,欧美发达国家和地区通过一系列政策、法规和市场化手段,推动农地轮作休耕生态补偿体系不断完善。例如,美国和欧盟通过碳信用交易、生态服务支付等手段,推动生态友好型农业发展,提高农民参与轮作休耕的积极性。东南亚、巴西等发展中国家和地区则逐步探索市场化补偿机制,相较于欧美发达国家,这些地区的农业生态补偿体系仍处于初期阶段,正逐步引入市场机制,解决农业生产与环境保护之间的矛盾,在碳市场、绿色金融等领域取得初步进展。构建市场化、多元化农地轮作休耕生态补偿机制,对于我国实现农业可持续发展、生态保护和农民增收具有重要意义。借鉴国际经验,政府政策与市场化手段的结合、碳交易市场的潜力开发、生态服务支付机制的推广,都是提升生态补偿效果的关键。同时,国际合作与绿色金融的推动作用不可忽视,可以引入更多外部资金和创新经验。

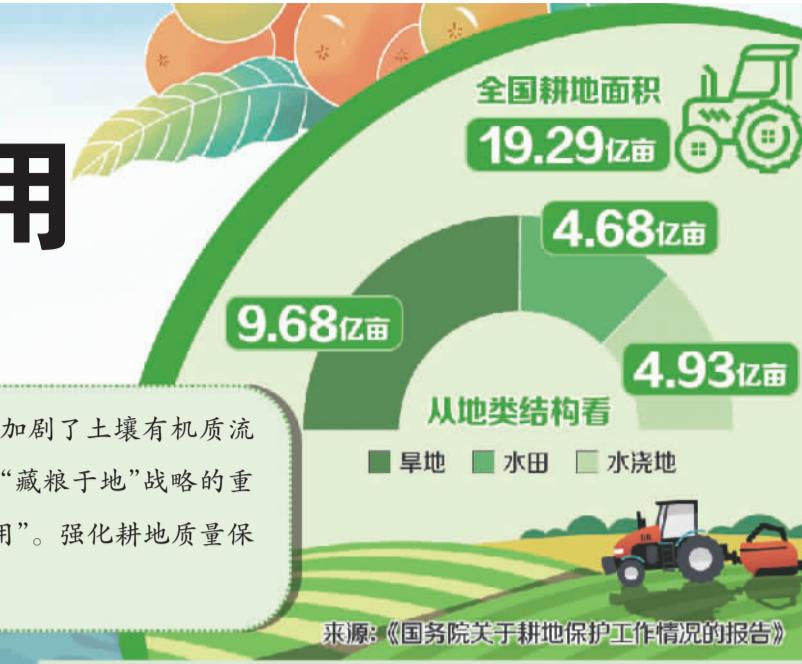
### 优化休耕空间布局保障可持续发展

熊雯颖、孟菲、陈航、谭永忠在《农业工程学报》2024年第18期《耕地“三位一体”保护视角下中国省域休耕规模与空间布局》一文中,以耕地数量、质量、生态“三位一体”保护为研究视角,通过系统动力学、灰色预测模型等方法构建最大休耕规模预测模型,并结合“压力—状态—响应”模型构建休耕迫切度评价体系,探究粮食安全约束下全国范围内最大休耕规模以及省域空间优化布局。我国休耕主要采取以连续三年为一期的短期休耕和季节性休耕,由于地区之间存在差异,不合理的休耕空间布局无法兼顾复杂现实状况,会导致耕地资源错配。随着休耕制度逐步构建,全国休耕空间布局亟待确定。预计在90%、95%、100%的粮食自给率下,到2030年我国最大休耕规模分别为3237.310万公顷、2678.970万公顷和2120.640万公顷。休耕迫切度水平在省域之间存在差异,上海、内蒙古、海南、甘肃以及青海等地迫切度较高,四川、广西、云南、贵州以及吉林等地迫切度较低。休耕重点区域位于西北、华北以及东南沿海相关省份,这些地区生态环境承压较大或经济开发强度过高。在耕地“三位一体”保护的约束条件下,地区之间休耕规模差异较大,内蒙古、甘肃等地规模较大,北京、上海等地规模较小。

### 休耕的国际经验做法

为应对耕地资源过度利用、生态退化与农业转型压力的挑战,许多国家和地区积极探索休耕模式。各国休耕实践反映了本国基本制度的特质,例如,美国“土地保护储备项目”凸显市场化特征,强调休耕制度的灵活性与契约履行的规范性;日本“水田休耕计划”以调控稻米产业结构为核心,强调行政主导与农业精细管理并重;欧盟“共同农业政策”强调强制性生态义务与激励性绿色支付相结合;澳大利亚、加拿大聚焦生态敏感区保护,强调生态友好型休耕的可持续农业实践;等等。实践证明,休耕是对传统耕地超负荷利用模式的积极转型,是耕地保护理念由“机械保护”转向“生命体养护”的切实路径,各国普遍遵循“减压—修复—提升”的耕地利用逻辑,体现政府主导、生态导向和制度支持的共识。

科学空间规划精准施策。休耕空间规划重点围绕在哪里休耕、休耕多久等问题,是实施休耕的“指南针”。美国构建了基于野生动物栖息



来源:《国务院关于耕地保护工作情况的报告》

国家建立健全耕地轮作休耕制度,鼓励农作物秸秆科学还田,加强农田防护林建设

支持推广绿色、高效粮食生产技术,促进生态环境改善和资源永续利用

来源:《中华人民共和国粮食安全保障法》

### 健全耕地轮作休耕制度,加强受污染耕地治理和安全利用

来源:《加快建设农业强国规划(2024—2035年)》

态补偿机制的衔接日益紧密,为功能拓展提供了可能。

### 有序休耕夯实粮食安全根基

今年中央一号文件继续把确保国家粮食安全摆在首要位置,强调“持续增强粮食等重要农产品供给保障能力”。这就要求提高粮食综合生产能力,确保平时产得出、供得足,极端情况下顶得上、靠得住。推动耕地保护和休耕政策实施是实现粮食稳产增产的重要环节,要顺应现代农业发展需要,不断健全耕地保护制度体系,分类施策,统筹推进耕地轮作休耕,持续提升资源配置效率和精准度,夯实粮食安全根基,更好满足人民群众日益多元的食物消费需求。

一是合理制定长期休耕空间规划。坚持“生态优先、分类施策、科学统筹”原则,以空间分区分类为基础,综合考虑耕地资源承载力、产业基础、农户意愿与气候条件等因素,系统评估耕地利用适宜性,设计“目标明确、数量适宜、布局合理、长短结合”的长期休耕空间规划。针对不同地区耕地退化突出问题确定休耕规模、探索轮作休耕模式,坚持严重退化区长期休耕的同时,通过在一般退化区动态轮换实现大范围短期休耕。强化休耕规划与国土空间规划、产业结构调整、区域发展战略的统筹衔接,建立差异化补偿标准,避免“一刀切”,切实提升休耕政策的区域适配性与实施效果。

二是统筹协同长期与短期目标。坚持“定位、定量、定期”原则,推动休耕政策短期显效与长期可持续有机统一。短期目标聚焦农田生态系统破坏严重地区,着力缓解耕地污染、土壤退化、水资源紧张等突出问题,及时控制耕地资源损耗。长期目标立足构建耕地生态保护长效机制,推动休耕制度法治化、常态化,全面提升耕地生态治理能力。优化种植结构和空间布局,统筹推进耕作制度与产业配置调整,推动高强度耕地利用向低污染、生态化转型。探索休耕政策与碳汇交易、绿色认证、生态产品价值实现机制有效衔接,推动生态农业与现代农业融合发展。分阶段、分区域设定休耕目标,构建多元实践路径,推动农业生产与生态修复协同增效。

三是创新机制,增强市场调节联动力。将耕地轮作休耕纳入国土空间总体规划和相关专项规划,健全休耕地管理机制,推动政策制定、规划统筹、执法监管多层协同,实现规范化、制度化、常态化管理。构建“中央统筹—省级协同—市县落实”联动推进机制,形成覆盖休耕区域生态修复、经济效益、政策执行的全周期监测与反馈体系,强化治理效能。鼓励社会资本参与休耕地文旅开发、生态养殖、观光农业和碳汇项目,支持涉农企业、平台等主体开发生态产品,推动土地资源高效利用。完善政策驱动与市场激励相结合的长效机制,推动轮作休耕有效实施。

四是健全利益补偿机制,调动农户参与积极性。构建符合农户利益的多维核算体系与补偿机制,因地制宜制定补偿标准。支持农户在休耕期开展乡村生态种养、生态旅游等多种经营,实现生态修复与市场收益双重提升。鼓励农民合作社等作为经营主体,推动耕地规模化集约化经营与动态休耕统筹实施。推行“过渡性补贴+绩效奖励”模式,切实保障农户利益,对生态恢复效果显著地区给予奖励,激发农户与管理部门参与积极性,推动在撂荒耕地广泛实施休耕。

(执笔:宋长青 叶思菁 高培超 房德琳)