

良田建设是富民安邦的基础

——访全国人大常委、致公党中央副主席杨邦杰

本报记者 瞿长福



现任中国致公党中央副主席，全国人大常委会委员、全国人大华侨委员会副主任，农业部规划设计研究院副院长、中国农业工程学会名誉理事长。长期关注中国农业发展与土地、生态等问题，在国际上率先解决了土壤斥水性的世界性难题，荣获农业部“有突出贡献专家”称号。

耕地“三少一差”亟须保护

记者：我国耕地的数量、质量、生态现状究竟如何？

杨邦杰：总体上看，我国耕地呈现出“三少一差”的特点，即人均耕地少、优质耕地少、后备资源少、基础条件差。就数量而言，虽然耕地资源总量能够排进世界前4，仅次于美国、俄罗斯和印度，但拿13亿多的总人口进行平均，我们是名副其实的“耕地资源小国”。截至2012年，我国人均耕地

面积不足1.40亩，不到世界平均水平的40%。

就质量来说，我国耕地质量总体不高，根据国土资源部组织完成的全国农用地分等定级成果，优等地仅占全国耕地总面积的2.7%，高等地占30%，中、低等地占67.3%，中低产田仍然占了大多数。

从后备资源来看，受生态环境制约，宜耕后备土地资源日益匮乏，补充耕地能力有限，全国集中

连片、具有一定规模的耕地后备资源目前大约仅8000万亩左右，除东北和新疆部分地区外，大多分布在生态脆弱地区，补充耕地成本越来越高、难度也越来越大。特别是有的省份后备资源接近枯竭，通过大规模开发后备土地资源补充耕地的做法越来越难以维系。

从基础条件来看，我国农田地块形态比较破碎，全国现有耕地中，田坎、沟渠、田间道路占了大

约13%。由于老化失修和功能退化，田间排灌设施陈旧、沟渠道路配套性差，全国农田有效灌溉面积8.98亿亩，仅占全部耕地面积49.4%，耕地的基础条件与建立规模化、集约化和机械化现代农业生产体系的要求还存在较大差距，农业基础设施薄弱成为我国实现农业现代化的明显短板。

此外，一些地区土壤污染严重，主要城市周边、部分交通主干道以及江河沿岸耕地的重金属与有机污染物严重超标等等。对此，我们应清醒认识到，保障粮食安全对于加强耕地保护和建设的要求更加紧迫。

“我国耕地呈现出“三少一差”的特点，即人均耕地少、优质耕地少、后备资源少、基础条件差。耕地质量总体不高

必须加快改变农田基础薄弱现状，推进良田建设，面对日益严峻的耕地保护形势，加快建立耕地保护机制

农业问题千头万绪，但根在土地。高标准基本农田建设是夯实农业现代化发展物质基础的重要举措。农业转型发展必须先行加强良田建设，高标准基本农田建设应该成为全社会和各部门的共同责任

良田建设任务量大、牵涉面广，各地在建设过程中暴露出一些亟待解决的问题，主要是良田建设缺乏法律依据。目前推进土地整治立法的条件基本具备

加快建立耕地保护机制

记者：这些年我们在良田建设上是如何考虑部署的？

杨邦杰：高标准农田建设意义重大。宏观地看，是保障国家粮食安全的需要。要在水土资源更加趋紧的条件下实现长期稳定产出、持续挖掘增产潜力的目标，必须加快改变农田基础薄弱现状，推进良田建设。这是提升农业科技应用水平和抗御自然灾害

能力的需要，也是促进农业可持续发展的需要。通过良田建设，可有效增强土壤养分协调、蓄水纳墒能力，降低资源消耗，并为推广科学施肥、节水技术创造有利条件，对减轻农业面源污染，加快改善农业生态环境具有重要作用。这次我们在宁夏贺兰县立港镇兰光村看到，8000亩有机稻蟹

种养基地，完全不使用化肥、农药、除草剂，通过在稻田内挖沟养螃蟹，让水稻与螃蟹共生。

良田建设，是提高农业比较效益、促进农民增收的需要，有利于增产增收。改造后农田的粮食亩产年均至少增加140斤，户均年增收约700多元。不仅如此，良田建设还有利于增加农民在当地的就业机会，提高农民整体收入水平。

因此，进入新世纪以来，面

对日益严峻的耕地保护形势，国家在加快建立耕地保护机制方面进行了不懈探索。2001年到2010年间，全国建成旱涝保收高标准基本农田2亿亩，其中，仅“十一五”期间就建成1.6亿亩。2012年3月国务院批复的《全国土地整治规划(2011~2015年)》提出，2011年~2015年再建成4亿亩旱涝保收高标准基本农田。目前由国家发展改革委正在牵头编制的《全国高标准农田建设总体规划(2011~2020年)》也提出，到2020年再建成8亿亩高标准农田。

宁夏土地整治成效明显

记者：宁夏在良田建设中的主要成效有哪些？

杨邦杰：今年6月，我们调查组对宁夏回族自治区的4市9县进行了专题调研。宁夏近年来大力推进国土整治“三大工程”，区情区貌有了显著变化。所谓“三大工程”，

就是中北部土地开发整理重大工程、中南部生态移民土地整治工程和高标准基本农田建设工程。通过“三大工程”，宁夏在几个方面取得了明显成效：

一是保障了耕地红线和粮食安全。通过土地整理，新增耕地64

万亩，改造盐碱地9.2万亩，土地质量普遍提升1至2个等级，粮食亩均单产增加110公斤左右。

二是优化了农业产业结构。北部项目区的排水条件得到改善，中部项目区由旱地无灌溉改善为节水灌溉。

三是促进了农业节水和农民增收。通过推广节水灌溉技术，灌水时间节省一半，节水20%，老灌区总用水量减少约四分之一；项目区农民人均年纯收入增加785元，亩均节约劳动力1.1个。

四是改善了区域生态环境。共治理沙漠5.6万亩，治理盐碱地9.2万亩，栽种各种树木298万株，初步形成了乔灌草结合的农田防护林体系，项目区80%的农田得到了保护。

先行加强良田建设

记者：宁夏经验的示范意义在哪里？

杨邦杰：宁夏在高标准基本农田建设中的主要做法，一是注重顶层设计，建立政府主导的工作机制。在良田建设之初，宁夏回族自治区党委政府就成立了以政府主席为组长、两位副主席为副组长，15个相关厅局负责人为成员的领导小组，区国土资源厅将其作为全系统“一号工程”，专门成立国土开发整治管理局。

二是注重规划设计，保障工程建设的有序推进。区政府先后从发改、财政、水利、农业、移民等相关部门抽调40多位专家，高标准编制了相关规划，特别注重与农田水利建设、农业综合开发和生态移民工程等紧密结合。

三是注重工程管理，促进工程质量的全面提升。不仅层层建立了工程质量目标责任、健全了质量保证体系，加强督促检查和惩戒，而且严格工程竣工验收和资金管理。

四是注重廉政建设，构建防范风险的严密体系。通过建立风险

防范机构、完善廉政制度、前移防控关口、统一招标平台、完善施工合同等措施，有效防范了腐败案件发生。

作为全国12个商品粮基地之一，宁夏高标准基本农田建设实践证明，农业问题千头万绪，但根在

土地，高标准基本农田建设是夯实农业现代化发展物质基础的重要举措。它的示范意义很突出，就是农业转型发展必须先行加强良田建设；高标准基本农田建设应该成为全社会和各部门的共同责任，宁夏近些年形成的“政府主导、国土搭台、部门协作、群众参与”的工作机制，变单打独斗为齐抓共管，值得向全国其他地区推广；高标准基本农田建设需要基层做好统筹、群众有效参与。

推进土地整治立法

记者：根据您的调研，我们应当如何解决良田建设中面临的问题？

杨邦杰：目前，包括宁夏在内的全国各地良田建设正在深入开展。但是，由于良田建设任务量大、牵涉面广，各地也在建设过程中暴露出一些亟待解决的问题。首先是良田建设缺乏法律依据。良田建设是土地整治工作的重要内容，但是目前土地整治法制建设较为滞后。虽然良田建设在宁夏等一些地区由于政府一把手的关注得到相关部门的大力配合和广大群众的积极参与，因

而顺利推进，但在有些地方却推进不力，主要原因之一就是缺乏相关法律支撑。

其次是一些地方良田建设进度较慢。良田建设资金投入量大、涉及部门较多，在此过程中由于资金下达滞后、部门协调困难或权属调整纠纷等，往往造成一些地方良田

建设工程工期较长，而且常常落后于施工进度。

再次是一些地方良田建设后期管护不够。一些地方在良田建设过程中存在“重建设，轻管护”现象，工程设施后期管护所有者缺位、管理责任不明确、管护资金无法落实等问题较为突出，有的竣工并移交项

目的基础设施和设施遭到不同程度破坏，影响良田建设工程综合效益的充分发挥。

此外，专业机构队伍建设较为滞后。良田建设需要一批懂技术、善理财、会管理、掌握相关法律法规的综合型人才，但是目前各地在专业机构队伍建设方面很难达到相关

的要求。根据这些主要问题，我认为，我们应该有针对性地采取措施，比如加快推进立法工作。目前推进土地整治立法的条件基本具备，要在学习和借鉴国外有益经验基础上，研究制定适合国情的《土地整治条例》。比如建立健全工作机制，像宁夏那样，加快形成并健全完善“政府主导、国土搭台、部门协作、群众参与”的良田建设工作新机制。同时强化后期管护，提升队伍素质等等。

坚守红线的核心是保护耕地产能

坚守耕地红线，确保粮食安全，核心是要守住18亿亩耕地的持续增产能力。良田建设的意义在于进行耕地质量建设，提升耕地持续增产能力，为“把饭碗牢牢端在自己手中”夯下深厚“地基”。

近些年来，各地出现了一些让人忧虑的苗头，如果任其发展，将会很大程度上影响耕地的质量和粮食产能。

一是各类城乡生产生活排污对耕地造成面源污染，导致一些土地变成了三类、劣三类土地，已不适宜种植农作物，其侵害一点也不亚于乱占耕地。

前协调的办法就是城乡建设用地增减挂钩，“占补平衡”，即占多少补多少，确保耕地总量不减。但是在现实中，很多被占用的耕地都是基本农田，是优质耕地，而补回来的耕地却是“生地”，甚至是劣质土地，往往是“一年种，两年荒，三年回到旧模样”，其生产能力和良田相比大大“缩水”。这种简单的“占补平衡”，表面上来看是守住了耕地，其实守住的就是一个“数字”，耕地被隐

性侵蚀。产能是耕地质量的最终体现，损失了产能，即使守住了18亿亩耕地，也难保国家粮食安全。

因此，全面、深刻地理解坚守耕地红线的内涵十分重要。不仅要坚守18亿亩的“红线”硬杠杠，而且还需要大力推进良田建设，保护耕地产能，全面提升耕地持续增产能力。

一方面，要用制度保护“存量”。保护现有耕地不受污染、不受侵占。需要从污染责任追究、融资

机制、修复路线选择等方面入手，大力防治农村土壤污染。同时，从国家战略层面做好顶层设计，探索耕地占补的综合效益评估和补偿机制，建立易地补充耕地的粮食生产考核机制，综合利用包括土地整理、土地复垦和改良土壤培肥地力等措施，技术支撑和制度管控双管齐下，对耕地不仅要保护好数量，更要建设好质量。

提高“增量”。在土地整治中，先行加强良田建设，依靠科技创新，解决土地整治的瓶颈技术问题，形成可持续发展的技术支撑，最终转化为生产力，实现土地整治从单纯注重数量向质量和生态并重方向转变。



侧记 深厚的土地情怀

瞿长福

在他的身上，凝聚着深厚的土地情怀。作为全国人大常委、致公党中央副主席，杨邦杰肩负的繁重公务可想而知，但他依然带队参加了宁夏土地整理专项调研。“建设高标准农田是一项‘硬任务’，不抓紧不行。”他说，宁夏的经验值得推广，耕地质量保护涉及国土资源、农业、水利、环保等十几个部门，需要政府高度重视，需要有一个主管部门。言谈之中，透出对提高耕地质量的紧迫感。

对于农村土地管理，尤其是良田建设，杨邦杰倾注了许多心血。早在“十一五”规划编制时期，他就反复建言中共中央，把“搞好土地整理”列入“中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议”中。2012年全国“两会”期间，他联合几位全国人大代表、全国政协委员，对高标准基本农田建设提出建议，要从干部考核标准体制和管理方式入手，引导地方切实把高标准基本农田建设提升到粮食安全、生态安全的角度去落实。

作为一位有着深厚“三农”研究背景的知名专家，历年的“两会”，杨邦杰总会提交关于“三农”的议案提案。从《开展全球农情遥感监测，确保国家粮食安全》、《发展以畜牧业为核心的农业循环经济》、《农村能源建设是国家生态恢复与实现农村小康的当务之急》、《国家粮食安全需要信息完备的预警系统》直到《中部的经济强省也必须是农业强省》，这些紧扣农业的建言献策已经成为了杨邦杰的“学术名片”和“参政标签”。

高质量的议案提案是深入扎实调研和厚实理论素养的结晶。不管多忙，杨邦杰每年都会抽出一半工作时间奔波在全国各地调研“三农”问题。杨邦杰自称自己有8年洋插队经历。他先后在美国加利福尼亚大学伯克利分校、普林斯顿大学和欧洲几个国家的大学与研究机构做访问学者，以自己的专业为轴心，广泛考察了世界主要国家的农业产业化、远洋渔业发展、草原恢复与生态环境建设、农业可持续发展等重大问题。“泥腿子”精神加上广阔的国际视野，换来的是具有前瞻性的思考和沉甸的建言献策。

杨邦杰爱好广泛，曾出版过摄影作品集，在音乐、书法、绘画等方面都有很深的修养。这些年，调研途中，在湿地或者农田中，他常常会为某种水鸟、一丛无名野草停下奔波的脚步，驻足欣赏一会儿。或许，正是因为善于发现常人熟视无睹的大地之美，聆听到了路人习以为常的自然乐章，杨邦杰才能更冷静地思考：为了永续留存这些美好，我们更应该爱护脚下的土地。