

农业部部长韩长赋在新闻发布会上表示——

# 饭碗要牢牢端在自己手中

本报记者 乔金亮

# 促进粮食稳定 发展不动摇

叶贞琴

在国务院新闻办12月6日举行的新闻发布会上，农业部部长韩长赋介绍了我国粮食增产、农民增收等情况，并解读了党的十八届三中全会涉及农村改革的相关内容。

## 粮食生产再上新台阶

尽管今年受到了“南旱北涝”等多重不利因素影响，但是在中央政策激励和各方共同努力下，夏粮、早稻、秋粮季季增产，全年粮食产量达到了12038.7亿斤，又上了一个新的千亿斤台阶。同时棉油糖、肉蛋奶、果菜鱼等主要农产品都稳定发展，市场供应充足，价格总体稳定。

粮食连年增产的同时，为何近年粮食的进口数量也在增加？韩长赋分析说，从根本上讲，就是增产的幅度还不能够完全满足消费刚性增长的幅度。这主要因为，人口总量在绝对增长，城市化人口在快速增加，生活水平提高，消费结构升级，加上农产品加工需求增加等因素。从贸易角度讲，也有两个原因：一是我们的粮食还需要一些品种调剂，比如小麦是不缺的，库存也较充足，但我们要进口面包粉。二是价格因素，在一定时段，国际粮价比国内低，这在一定程度上也刺激了进口。不过，进口总量占国内总产量的比例很小，去年3种粮食进口

量仅占当年产量的2.3%。今年1月至9月，粮食进口数量同比是下降的。

韩长赋说，立足国内保证粮食的基本自给，这是一个长期方针。中国人的饭碗要牢牢端在自己手中，而且自己的饭碗主要装自己生产的粮食。所以我们要保持粮食、特别是谷物有比较高的自给率。同时，我们也会积极地利用国际市场和参与国际合作。

粮食“十连增”，农产品供给充足，但要素资源也绷得很紧，也付出了很大的代价。韩长赋表示，促进农业的可持续发展是我们的必然选择。对于提高农业资源利用效率、实现农业可持续发展且保持重要农产品有效供给，我们有信心。具体来说，一是地，首先要保护耕地，同时建设高标准农田；二是水，要搞节水农业，推广旱作技术；三是加强环境农业保护，包括减少面源污染，科学使用化肥，减少农药使用，推进养殖业粪便的资源化利用等；四是要加强农业后备资源的保护。

## 农民收入增幅连续4年超城镇居民

“如果说保证粮食安全和主要农产品供给是我们的首要任务，促进农民增收就是农业农村工作的中心任务。”韩长赋说，今年农民收入稳定增长，有望实现“十连快”。前三季度农民人均现金收入达

7627元，扣除物价因素实际增长9.6%，高出城镇居民人均可支配收入实际增速2.8个百分点。预计全年农民人均纯收入会继续保持较快增长的势头，增幅有望连续4年超过城镇居民收入增幅。

党的十八届三中全会对农民问题高度关注，对农民的权益高度关注。韩长赋说，《决定》提出的关于农村改革的措施，对农民增收也是利好。比如说《决定》对加快构建新型农业经营体系作出了系统部署，强调要健全农业的支持保护体系，这会进一步增强农业内部的增收潜力；再比如，赋予农民更多的财产权利，这有利于增加农民的财产性收入；强调推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，这有利于建立农民增收的长效机制；《决定》还提出要健全促进就业创业体制机制，特别是鼓励农民转移就业、保障农民工同工同酬，这都有利于增加农民的务工收入。

## 土地制度改革是为了维护农民权益

土地制度是农村最基本的制度，土地关系是农村最基础的生产关系，土地制度的改革关系重大。韩长赋说，党的十八届三中全会《决定》对农村土地制度改革作出了全面部署，其中有许多创新和突破。总体上，推进土地制度改

革的基本出发点是为了增加农民的财产性收入，不是为了解决城市建设的用地指标，不是让城市居民到农村购买宅基地盖房子甚至盖别墅，也不是鼓励工商资本到农村去“圈地”，中央主要是从维护农民的权益角度来考虑的。

《决定》提出要稳定农村土地承包关系并保持长久不变，也赋予农民对承包经营权的抵押、担保权能。韩长赋强调，承包经营权抵押的客体是土地经营权，而不是承包权，更不是所有权。“我们现在流转的以及在一定条件下可以抵押、担保的是经营权，即在承包或者流转土地上从事农业生产并处置农产品的权利。”

允许农村集体经营性建设用地入市，是社会关注的热点。韩长赋说，一定不能误读是“农地入市”，而要把把握好3个限定词：一是限定集体的经营性建设用地，并不是集体的所有建设用地，因为农村还有公益性建设用地和宅基地，更不是建设用地之外的其他耕地。二是符合规划。即使取得土地使用权，要建设什么也要符合规划。三是符合用途管制。概括地说，允许入市的只是农村集体经营性建设用地，且必须符合规划和用途管制。即便是集体经营性建设用地入市，首先也还要确权、确地，不能无证转让。还要规范公开的市场操作，不能私下授受，所以还要开展试点。



寒冬时节，四川华蓥市“背篋法律图书馆”的管理员，走村串户，向农民宣传普及法律知识。

今年3月上旬，华蓥市司法局的法律工作者和老年志愿者法制宣讲团联合组建了“背篋法律图书馆”，有9名具有一定法律知识和工作经验的管理员当起了“背篋法律图书馆”的义务讲解员。他们利用周末和节假日，用轻便的背篋背着包括婚姻法、继承法、物权法、老年人权益保障法及法律援助条例等与人民群众生活密切相关的法律法规图书，走村串户义务向村民宣传普及法律知识，并为村民提供法律咨询、宣讲等服务。截至目前，该市“背篋法律图书馆”共举办法制讲座62场次，提供法律图书3000余册，为农民提供法律服务1.2万人次。

## “背篋法律图书馆”行走乡间



上图 四川华蓥市“背篋法律图书馆”的管理员，利用双休日背着图书，带着简易书桌，走村串户为农民普法。

左图 四川华蓥市阳和镇铁家坝村的村民，在村头选取“背篋法律图书馆”刚送来的图书。

本报记者 李景录 通讯员 邱海鹰摄影报道

# 提高耕地质量刻不容缓

本报记者 徐 胥 瞿长福

粮食“十连增”及主要农产品的持续稳定供给，对当前如何通过提高耕地质量等措施，在耕地资源日趋紧张背景下保持粮食安全和主要农产品持续稳定供给，提出了更为迫切的要求。

## 耕地“体质”不容乐观

“全国耕地条件并不乐观，取得‘十连增’的成绩殊为不易。”农业部规划设计研究院副院长杨邦杰说，“我国耕地质量总体不高。根据国土部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%。”

据测算，我国耕地底线应保持18亿亩，但18亿亩耕地内部的条件差异很大。在现有耕地中，田坎、沟渠、田间道路就占去了约13%。同时，农业基础设施薄弱，有灌溉条件的耕地只占45%，25度以上的坡地近1亿亩。而且，耕地中既有1年3熟的优质高产高效农田，也有3年不落雨的基本农田，生产能力差异很大。

除了底子薄，耕地空间布局也厚薄不均。在国土部全国耕地质量等级评定中，圈定了51片优质耕地集中分布区域，约含10亿亩耕地，其中6亿亩可灌溉。而我国83个50万人口以上的大中城市，有73个分布在这51片优质耕地集中区。国土资源部土地整治中心副主任郑文策说，这意味着我国最需要保护的集中连片优质耕地分布区域，与经济发展最强劲的区域在空间上是交叠的。

同时，土壤遭受的污染现象尚未得到有效遏制。据统计，我国受各种成分污染的耕地约有1.5亿亩。专家认为，耕地污染与不合理使用化肥有直接关系。我国耕地不足世界的10%，却使用了全世界三分之一以上的化肥。过量施肥，造成土壤板结、地力下降和面源污染。

耕地质量下降，直接造成土地肥力下降，给农产品增产带来巨大压力。据农业部数据，2001年至2011年间，我国基础地力贡献率仅为51.1%。“目前，主要作物主产区耕地的基础地力远不能满足当前农业生产需要，耕地基础地力已经或正在成为高产量、高密度品种增产潜力发挥的重要限制因素之一。”农业部耕地质量建设与管理专家指导组组长徐明岗说。

## “双保”并重提升地力

面对耕地质量状况，我国开启了由耕地数量保护向质、量“双保”并重转变的道路。“近年来通过大力推进土地整治，有效实施土地整治重大工程、示范省建设和高标准基本农田建设等，耕地生产能力稳步提升。”杨邦杰说，18亿亩耕地红线的内涵，必须包括耕地健康问题。

高标准农田建设有效提升了粮食生产能力。山东省德州市齐河县安头村主要种小麦，过去因为灌溉不便，收成时好时坏。开展高标准基本农田建设后，每40亩地就打一眼机井，沟渠涵林等基础设施配套同时跟进。种植大户刘传义说，搞了高标准农田建设，地还是原来

的地，但收获高了几成。据悉，“十一五”时期，全国共建成高产稳产基本农田1.6亿亩以上，经整理的耕地平均亩产提高10%至20%。

土地整治是提高耕地质量的重要途径。湖南、河南等粮食主产区这些年通过山水田林路综合治理，不仅改善了种植环境，也有效改变了耕地质量，粮食亩产明显上升；甘肃、青海等耕地质量相对贫瘠地区通过一个个土地综合治理项目的实施，劣地变为良地。一些因地制宜改善利用土地的措施，也在各地推进。在一些荒山、滩涂地区，生态建设、特色品种和农产品加工休闲农业有声有色。

随着提升耕地质量对保障粮食生产能力的的作用不断发挥，提高耕地质量得到了前所未有的重视。国务院日前批复的《全国高标准农田建设总体规划》提出，到2020年，我国将建成旱涝保收的高标准农田8亿亩，亩均粮食综合生产能力提高100公斤以上。

## 综合统筹还须加强

尽管这些年对提高耕地质量更加重视，采取的措施力度也逐年加大，但总体来看，我国耕地面临的人多地少、土地粗放利用的两大状况并没有得到根本改变。“如何从根本上提高耕地质量、确保粮食安全与社会稳定，已成为我们必须认真思考的问题。”沈阳农业大学土地与环境学院教授汪景宽说。

“目前，我国耕地质量建设与管理涉

及国土、财政、发改、农业、水利等多个部门，工作相互交叉，缺乏有效的协调机制。”汪景宽说。在提升地力方面，由国土资源部牵头的土地综合整治、农业部牵头的高标准农田建设、水利部牵头的农田水利基本建设等，都对提高耕地质量发挥了积极作用，可如何综合统筹、形成合力，把资金和力量集中发挥更大作用，尚需进一步探讨。

耕地质量管理评价标准也亟待完善。早在1996年，农业部颁布了《全国耕地类型区耕地地力等级划分》和《中低产田类型与改良技术规范》两个行业标准。国土资源部自1999年在全国开展了农用地分等定级估价工作，历时10年，全面查清了我国耕地质量等级及其分布状况，并于2012年颁发了《耕地质量等级调查评价与监测工作方案》。这些标准的建立，对提高耕地质量发挥了重要作用，但由于标准制定不在同一部门，也给实际操作带来了影响。

此外，耕地质量管理制度的建设步伐还需加快。我国《农业法》、《土地管理法》、《基本农田管理条例》等法律法规对耕地质量管理虽然作出一些原则性规定，但操作性不强，企业违法成本低，特别是耕地质量谁来保护、如何提升及怎样建设等，都还缺乏明确的法律法规。

专家表示，坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线既是紧迫的现实任务，也是长远的历史任务。因此，必须从当下着手，着眼长远，把推进节约集约用地、提高耕地质量和土地利用率抓紧抓好。

（作者为农业部种植业司司长）