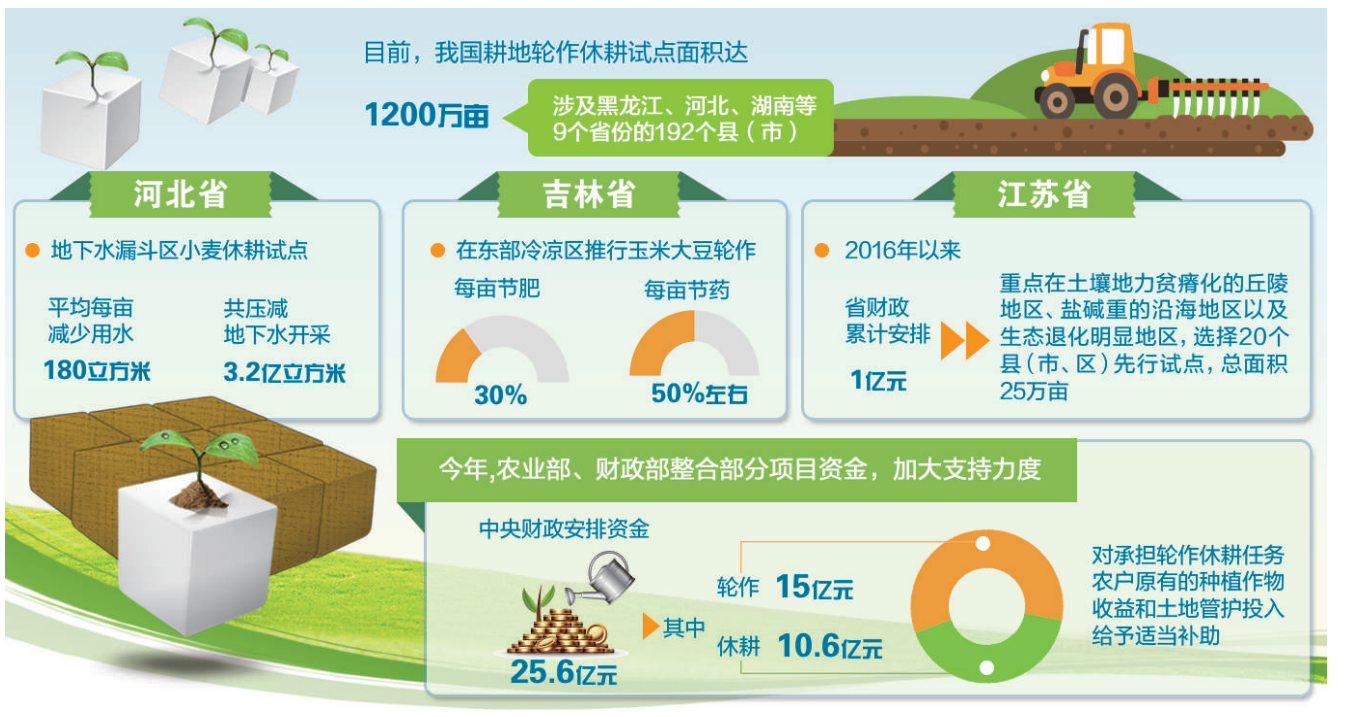
我国耕地轮作休耕试点面积达1200万亩，涉及河北、湖南等9省份——

耕地“歇一歇” 环境“喘口气”

经济日报·中国经济网记者 乔金亮

视点 中国新闻奖名专栏

实行耕地轮作休耕制度试点，是党中央着眼于我国农业发展和国内外粮食市场变化作出的重大决策，目的是让耕地得到休养生息，农业实现可持续发展，并解决粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力等难题——



农业部日前在北京召开耕地轮作休耕制度试点推进落实会。会议透露，经过两年的探索，我国已构建了耕地轮作休耕收益补偿的政策框架。目前，耕地轮作休耕试点面积达1200万亩，涉及黑龙江、河北、湖南等9个省份的192个县（市）。

改革难点——用地养地结合

实行耕地轮作休耕制度试点，是党中央着眼于我国农业发展和国内外粮食市场变化作出的重大决策，针对的是地力透支这一痛点。“在粮食供给压力下，耕地长期高强度、超负荷利用，造成了透支。一是耕地质量退化严重。目前，全国耕地面积大概有40%出现退化。东北黑土地有机质含量下降，南方部分地区土壤酸化。二是耕地污染问题突出。部分地区存在重金属污染和有机污染物以及农膜残留问题。”农业部耕地质量监测保护中心副主任谢建华表示，改革的目的是既有利于耕地的休养生息和农业的可持续发展，又有利于平衡粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力。

农业部副部长余欣荣认为，这项改革的难点体现在两方面。一方面是如何减轻资源环境的压力。过去在粮食短缺的年代，为了促生产，基本上是“四海无闲田”，该种的都种尽了，不该种的也种上了，资源环境已亮起了“红灯”。现在，探索实行轮作休耕，需要做大量深入细致的工作，培育农民保护环境的意识，让超负荷的耕地“歇一歇”，让透支的环境“喘口气”。

另一方面，就是如何转变农民传统种植习惯。千百年来，农民种地产粮。人多地少的国情，使我国农业的功能长期聚焦保供给。现在，供求形势发生变化，资源环境压力增大，农业除了保供给，还要保收入、保生态。农业功能的丰富是开展轮作休耕的出发点。这种功能的拓展既要转变思维方式，更要改变种植习惯。要主动适应农业发展的新趋势新要求，把耕地轮作休耕试点打造成农业生产方式变革的“样板田”。

在欧美一些发达国家，因为耕地资源丰富，多实行半耕半休的耕作制度。即使耕地资源不丰富的日本，以及我国台湾地区，也都实行了轮作休耕制度。现阶段，我国推行轮作休耕条件具备，关键是如何探索一套适合农业绿色发展的模式。国务院发展研究中心农村部部长叶兴庆认为，重点要探索种地与养地相结合的耕作制度。通过轮作，将禾谷类作物与豆类、饲草等作物轮换种植，调节土壤环境、改善土壤生态。通过休耕，减少农事活动，种植绿肥等作物，防风固沙，涵养水分，保护耕作层。同时，探索轮作休耕与粮食供求调节互动的模式。当粮食供应充裕时，可以多轮多休，让耕地得到休养生息。当粮食供求趋紧时，适当减少轮作休耕规模，轮作的能调回来种短缺粮食作物，休耕的能复耕增加产量，确保急用之时能够产得出供得上。

试点成效——生产生态双赢

前期的轮作休耕试点已取得积极成效。通过开展粮豆轮作、休耕区压采、重金属污染修复治理，集中连片实施，促进了种植结构调整。黑龙江省把轮作任务集中安排在第三、四、五积温带的规模种植区域；甘肃省以村社为单元整建制推进休耕试点，集中连片面积都在1000亩以上。数据显示，2016年全国籽粒玉米面积调减3000多万亩，大豆增加1000多万亩。预计2017年玉米面积调减2000万亩以上，缓解了玉米库存压力。

对试点地区来说，更重要的是生态环境改善明显。休耕季种植绿肥等作物，在防风固沙、涵养水分、保护耕作层等方面起到了积极作用。河北省地下水漏斗区小麦休耕试点，平均每亩减少用水180立方米，共压减地下水开采3.2亿立方米。吉林省在东部冷凉区推行玉米大豆轮作，每亩节肥30%、节药50%左右；在西部易旱区推行玉米杂粮轮作，每亩节水1/3左右。

江苏是率先自主开展省级耕地轮作休耕制度试点的省份。江苏省农委副主任张坚勇表示，针对耕地资源少、利用强度大、生产负荷重的实际，2016年以来，省财政累计安排1亿元，重点在土壤地力贫瘠化的丘陵地区、盐碱重的沿海地区以及生态退化明显地区，选择20个县（市、区）先行试点，总面积25万亩。“力争通过2年至3年时间，试点区域耕地地力平均提高0.5个等级。”

除省级财政外，江苏省不少地方财政主动配套，加快耕地轮作休耕试点步伐，促进环太湖流域生态治理。昆山市去年秋播休耕轮作面积2万亩，市财政按每亩200元标准给予农民补贴，今年秋收结束后，增至2.5万亩，补贴标准原则上不低于当季粮食作物纯效益的70%。镇江市丹徒区五塘村整村推行轮作休耕试点，村支部书记陈云飞说，水稻收完后，村民们不是接着种小麦，而是整块地撒上红花草种子，来年春耕时就能变成上好的有机肥。“土壤改良了，水稻品质提高了，每亩地能比常规水稻多卖400元。”

实施关键——效益补贴兼顾

要让农民愿意开展轮作休耕，必须保证其收益不减少。“此前的试点就很注意保护农民利益。”农业部种植业司司长曾衍德说，在轮作上，注重比较效益。从现有的单产水平和种植效益看，轮作模式中的玉米大豆轮作，可按照1:3的效益平衡点来测算。在休耕上，注重收入保障。目前的休耕试点，补助的标准都以收入不减为前提。“大体上，一熟区的休耕和两熟区的一季休耕，每亩补助500元左右；两熟区的全年休耕，每亩补助800元左右，略高于土地流转费用。”

今年，农业部、财政部整合部分项目资金，加大支持力度，中央财政安排25.6亿元资金，其中轮作15亿元、休耕10.6亿元，对承担轮作休耕任务农户原有的种植作物收益和土地管护投入给予适当补助。同时，还创新补助方式，中央财政将补助资金分配到省，由省里统筹安排分配到县，由县组织实施落实到乡镇。允许地方在平均补助水平不变的情况下，根据实际需要，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。

目前，欧盟、美国及日本等发达经济体也采取休耕措施，但不鼓励“废耕离农”，而是将生产补贴转变成环境补贴，仍维持农地潜在生产力，以备紧急或粮荒随时可以复耕。中国农科院专家团队建议，补助既不能过高，更不能过低。要考虑地区间收入的平衡，综合考虑不同区域间经济发展水平、农民收入、市场价格等因素，特别要考虑中西部和东部地区收入差异，合理测算补助标准。根据年际间不同作物种植收益变化，对标准实行动态调整。根据主要农产品市场供求情况，适时调整补助标准，调节主要农产品供求余缺的互动关系。

开展轮作休耕，不仅要探索建立制度化的组织方式、政策体系，还要以此为平台，推进农业管理方式创新。记者了解到，对轮作休耕区域实施遥感监测，是今年试点实施方式的创新。“今年，凡是开展轮作休耕的地块，全部要实现上星上图。采用卫星遥感影像，结合实地调查验证，跟踪监测轮作区的种植变化，包括休耕作物的面积变化，轮到哪里、休到哪里，轮多少、休多少，一目了然。同时，推进成效监管数字化，通过科学布置监测网点，长期定点跟踪耕地质量变化。”曾衍德说。

今年以来，我国楼市供求格局发生可喜变化——

“房住不炒”深入人心

翟桂溪作(新华社发)

今年以来，围绕去年中央经济工作会议提出的“房住不炒”的发展理念，楼市供求格局发生可喜变化：房价涨幅明显缩小，去库存成效显著，投机炒房受到扼制，自住需求稳步释放。

12月8日召开的中央政治局会议提出，加快住房制度改革和长效机制建设。业内认为，随着金融、土地、财税、投资、立法等领域多项政策和制度推进，我国房地产市场将逐步形成“租购并举、多主体供给、多渠道保障”的新格局。

今年以来，楼市调控政策严厉度与密集度超过了以往任何一年，且日趋精准化、精细化。中原地产日前统计，今年有50多个城市出台相关房地产调控政策措施超180次。

3月中旬，《政府工作报告》提出“遏制热点城市房价过快上涨”，此后，从北上广深等一线城市，到南京、杭州、厦门等热点二线城市，从合肥、武汉、成都等中西部城市，到环京、环沪、环深等一线城市的都市圈，“调控升级”成为“主旋律”。

5月，楼市进入限购、限贷、限价、限售、限商等“5限”时代。6月开始，各地逐步调高房贷利率。9月以来，监管部门严查各类“消费贷”进入楼市。目前，一线城市全部“认房又认贷”，非户籍人口购房门槛均提高至5年。多个城市限制离婚买房。

“去杠杆和限售是两大新武器”，深圳乾运公司董事长张俊英说，去杠杆让癫狂的市场冷静下来，投资变成“鸡肋”。限售让资金易进难出，楼市基础夯实了。今后调控还会更加细分城市、区域、产品，细分购房群体。

统计显示，一二线城市房价同比涨幅已连续10个月回落，但全国房地产开发投资、房企土地购置面积等核心指标依然保持平稳增长。“‘房子是用来住的、不是用来炒的’写入十九大报告，这是一个重大的民生承诺，为今后房地产调控和改革确定了方位。”中国(海南)改革发展研究院院长迟福林说。

7月21日，住建部会同9部门印发《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》，选取了深圳、南京、杭州、成都、沈阳等12个城市，首批开展住房租赁试点。一批城市拍出只租不售地块，万科、华润、恒大、碧桂园等大型房企进入租赁市场，建设银行等金融机构推出租房贷款。

链家集团董事长左晖预计，未来中国租赁人口占比约1/3。经过三到五年，我国重点大城市住房可能会形成“5050、442、6070”的政策构架。即50%通过商品住宅解决、50%通过租赁解决。租赁解决中，40%通过政府保障房解决、40%通过企业建房解决、20%通过社会解决。租赁住房中户型结构60平方米及以下占70%。

在金融方面，监管部门严查各类消费贷、首付贷流入楼市，推出了限贷措施、调整住房公积金的使用以及国家住房银行的探讨。在住房供应方面，已经形成了商品房、保障房、共有产权住房、建立住房租赁市场等。住房建设方面，社会建房、企业建房、政府建房、合作社建房等实现多元化。在立法方面，正在加快房地产税立法；在土地制度方面，要实现“三匹配”、村集体土地允许开发入市等。

住建部部长王蒙徽日前表示，住建部将综合运用金融、土地、财税、投资、立法等手段推进房地产长效机制的建立。

“按照‘立法先行、充分授权、分步推进’的原则，推进房地产税立法和实施。对个人住房按照评估值征收房地产税。”财政部部长肖捷日前表示。

清华大学房地产研究所所长刘洪玉强调：“以往的调控主要针对房价，以短期政策为主。”租赁房源大规模入市、削弱房地产金融属性、房地产税立法，都是具有全局意义的长效制度安排。随着各项改革推进，楼市有望步入稳定健康的轨道。 文/新华社记者 邓华宁

（据新华社南京12月10日电）

直播间

莫让供暖纠纷凉了民生温度

进入供暖期，供暖纠纷案件进入多发期。当前，在供暖服务由福利型向商品型转变过程中，存在供暖现状比较复杂、供暖需求日益多元及供暖服务市场化不足等新特点。

网友：供暖纠纷案件有哪些特点？

主持人：供热行为本身具有公共服务、行政强制等特殊属性，供暖单位在采暖期中不能自行中止供暖或者提前结束供暖。从法院公布的案例统计看，九成以上为追缴供暖费案件。以北京市第二中级人民法院为例，98%以上的案件为供暖单位提起，诉请内容均为追缴欠付的供暖费及违约金或滞纳金，案件类型化特点明显。供暖合同纠纷易发点主要有供暖费用承担主体问题、供暖费用计费标准问题、温度达标问题及分户供暖问题等。统计显示，这些案例中，大约50%的供暖单位无法提供书面供暖合同，多数采暖个人无法就其提出的供暖费已交纳、供暖温度不达标等抗辩意见提供证据。

网友：对于用户多年连续欠费、供暖单位亦多年持续提供服务的情况，该怎么解决？

主持人：供暖单位要以优质便捷服务，推动采暖用户由被动缴费向主动缴费转变。例如，畅通沟通渠道，定期入户科学检测温度，经双方确认后及时固定；对用户反映的设备设施维护与检修、供暖温度检测与达标等问题，迅速解决、及时反馈，戒除拖沓冷漠态度。同时，供暖单位也应充分利用信息网络，努力搭建多部门联动服务平台，以实现供暖单位的登记备案信息披露、供热安全保障、供暖设施突发性故障排除、供暖费用代收代缴等事宜的及时有效披露，为用户提供更加高效、透明、人性化的服务。

网友：作为采暖用户，如何正当依法维权？

主持人：对采暖用户来说，订立书面合同才能维权有据，同时强化证据保全，及时固定证据。这就要将供暖费计费期间及标准、温度检测及达标、未能依约履行供暖义务的违约责任等内容，用书面合同文本的形式予以固定。例如，北京市相关行政主管机关就发布有《北京市居民供暖采暖合同》《北京市非居民供热采暖合同》等示范合同文本，可供双方予以参考。对于已交纳的供暖费用，出具票据时应注意要求供暖单位注明供暖年份，并注意留存相应票据；对于温度不达标的情况，采暖用户应当及时通知供暖单位入户检测、维修，查找原因并注意在供暖季内留存有效的温度数据，在双方对温度数据有争议时，可按照相关规定，共同委托具备室温检测资质的第三方机构检测。采暖住户可多学习一下各地的供热采暖管理办法，理性维权。 （本期主持人 李万祥）

02:15

微聚焦

北京医药卫生体制改革再进一步——

政府定价范围将逐步缩小

本报记者 吴佳佳

《北京市“十三五”期间深化医药卫生体制改革实施方案》日前正式对外发布。《方案》提出，2020年北京将率先建立比较完善的基本医疗卫生制度，实现发展方式由以治病为中心向以健康为中心转变，进一步提高人民群众的健康水平。备受公众关注的医疗价格改革部分，《方案》提出将逐步缩小政府定价范围，基本医疗服务价格由政府主导，非基本医疗服务价格由市场决定。

《方案》提出，将适时提高诊疗、手术、康复、护理、中医等体现医务人员技术劳务价值的医疗服务项目价格，降低大型医用设备检查、检验项目价格以及药品、耗材价格和费用。此外，北京市即将制定公立医院薪酬制度改革试点工作方案，将着力体现医务人员技术劳务价值。同时，严禁向科室和医务人员下达创收指标，医务人员薪酬不得与药品、卫生材料、检查、化验等业务收入挂钩。

北京市医改办相关负责人表示，北京医药分开改革已取得明显成效。下一阶段，将继续通过同步联动改革，挤出价格水分，进一步规范药品全流程管理，在全面取消药品加成的基础上，进一步取消医用耗材加成，落实分类采购，鼓励集中带量采购，降低采购成本，为医保付费与医疗服务价格改革腾出空间。

在医保支付方式改革方面，《方案》提出，2017年北京在全市三级综合医院推进住院按病种分组付费工作，并向二级医院推广；对于精神障碍等需长期住院治疗且日均费用相对稳定的疾病，探索按床日付费；研究实行门诊按人头付费，引导慢性病参保人员到基层医疗机构就诊。到2020年，上述改革将覆盖所有医疗机构和医疗服务。

北京市医改办有关负责人介绍，相对于其他付费方式，按病种分组付费具有规范临床行为、优化资源利用、杜绝过度服务等优点，能有效控制医药费用不合理的增长。下一阶段，将针对不同医疗服务特点，推进医保支付方式分类改革，实行多元复合式医保支付方式，促进医疗机构规范行为、控制成本、合理治疗。

此外，《方案》还提出，在强化行业综合监管方面，针对医疗行业专业技术性强、部分服务不易保存客观证据、难以准确计量的特点，将探索医疗行业服务留痕。“在尽量不增加医护人员工作量的前提下，由各医疗机构采取借道留痕的方式，利用现有载体如知情同意书、手术记录、护理记录、治疗记录、医嘱执行单等完善规范服务记录，并采取签字、扫码枪、扫腕带等方法让患者对接受的质价相符的医疗服务予以确认。”北京市医改办相关负责人表示，医疗行业服务留痕将充分保障患者的知情权、选择权和监督权，便于管理部门必要时对医疗机构调查取证。

本版编辑 郭存举 李 瞳