

加快良田建设, 夯实农业转型基础

——宁夏高标准基本农田建设情况调研报告

杨邦杰¹, 杨磊², 郟文聚^{2,3}

(1. 中国致公党中央委员会, 北京 100120; 2. 国土资源部土地整治中心, 北京 100035;
3. 国土资源部农用地质量与监控重点实验室, 北京 100035)

摘要: 为了切实保障国家的粮食安全, 加快农业发展方式转型, 该文以宁夏高标准基本农田建设情况调研为基础, 介绍了宁夏良田建设概况, 总结出宁夏良田建设在夯实农业转型方面的经验, 最后提出了良田建设的方向以及在农业转型期农村生产关系发展和土地制度的改革要注意的问题。

关键词: 土地利用; 整治; 良田; 农业

中图分类号: F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)57-0007-05

1 前言

加快良田建设、促进农业转型是当前确保国家粮食安全、加快经济转型发展的全局性和战略性重大问题。为切实贯彻中共十八大提出的“给农业留下更多良田”的战略部署, 深入研究农业转型背景下高标准基本农田建设内涵拓展问题, 全国人大常委会、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席杨邦杰率“加快良田建设, 促进农业转型”调研组, 于6月17日-21日, 赴宁夏回族自治区4市9县进行了专题调研。

调研组重点了解了宁夏高标准基本农田建设情况、土地整治“三大工程”对自治区经济社会发展的支撑和促进作用、农业转型面临的突出问题等, 实地查看了平罗县庙庙湖中南部生态移民土地开发项目、望洪镇中北部土地开发整理重大工程项目、叶升镇高标准基本农田项目、立岗镇兰光村稻蟹立体种养有机稻示范基地等9个项目。通过座谈交流、实地调研和组内讨论, 调研组深化了对当前高标准基本农田建设(良田建设)工作的认识, 并对农业转型需要的配套政策进行了深入思考。

2 宁夏良田建设概况

2.1 没有良田建设, 就没有现代农业发展

民以食为天、食以地为本, 粮食生产离不开耕地。基本农田是耕地中的精华, 是为实现粮食基本自给目标所设置的安全底线, 是我们的“饭碗田”、“保命田”, 承担着中国粮食生产任务的绝大部分。20年来, 通过设立基本农田保护区、稳定基本农田面积, 加大对基本农田的投入, 稳定和提高了粮食生产能力, 为粮食稳产增产奠定了基础。

在此基础上, 中国近几年又提出了高标准基本农田的概念, 即一定时期内, 通过农村土地整治形成的集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的基本农田, 包括经过整治后达标的原有基本农田和新划定的基本农田。2012年3月16日, 国务院正式批复的《全国土地整治规划(2011-2015年)》提出, 到2015年再建成4亿亩旱涝保收高标准基本农田。建设高标准基本农田, 是提高耕地综合生产能力、保障国家粮食安全、发展现代农业、促进农民增收、推进生态文明建设的迫切要求, 对实现国民经济又好又快发展具有十分重要意义。

2.1.1 建设高标准基本农田是稳定提高农业综合生产能力, 保障国家粮食安全的需要

2020年中国人口总量将达到14.5亿人左右, 较目前增加近1.2亿人; 同时, 大量农村人口逐步转为城镇人口, 居民收入水平稳步提升, 消费结构升级日趋加快, 使粮食等主要农产品需求压力日益加大。

收稿日期: 2013-07-03

作者简介: 杨邦杰, 全国人大常委会、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席, 博士, 农业规划设计院研究员; 杨磊, 国土资源部土地整治中心综合业务处干部; 郟文聚, 国土资源部土地整治中心副主任, 博士, 研究员。

要在水土资源更加趋紧、农村劳力结构深刻变化、农业生产经营方式加快转变、农业发展更多依靠科技进步和现代物质装备条件下,实现长期稳定产出能力、持续挖掘增产潜力的目标,当务之急是加快改变农田基础薄弱的现状,推进高标准基本农田建设。据测算,高产田可在稳定现有粮食产量水平基础上增产5%—10%,中产田增产15%—25%,低产田增产25%以上。

2.1.2 建设高标准基本农田是加快发展现代农业,提升农业科技应用水平和抗御自然灾害能力的需要
规模化种植、标准化生产、农机化作业、精细化管理和科技普及应用是现代农业的重要标志。加强高标准基本农田建设,实现农田“土肥沃、地平整、旱能灌、涝能排、路相通、林成网”,既显著增强了农田防灾减灾、抗御自然风险的能力,也便捷了农机作业,能充分发挥农机抢农时、保季节、省劳力、降损耗的作用,大幅度提高生产效率;更为良种良法配套、农机农艺融合、病虫害统防统治等集成技术普及应用,土地流转和适度规模经营有序推进创造条件,有利于全面提高种植业生产的集约化、标准化、机械化、信息化水平,促进农业生产方式转变,加快建设现代农业。

2.1.3 建设高标准基本农田是促进农业可持续发展,推进生态文明建设的需要

目前,中国农业经营方式粗放,粮食生产仍以传统小户分散经营为主,不合理利用资源现象较为严重,利用效率总体低下。中国人均水资源不足世界平均水平的1/4,农田渠系利用系数只有50%,1立方米水的粮食综合产出率不足1公斤,仅为世界平均水平的一半;亩均肥料用量达到21.2公斤,是美国的3倍、欧盟的2.5倍,肥料平均利用率在30%左右,较发达国家低近20个百分点。长期不合理施肥已经成为危害生态环境和影响农产品质量的重要因素。通过建设高标准基本农田,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,对于减轻农业面源污染,加快改善农业生态环境具有重要作用。

2.1.4 建设高标准基本农田是提高农业比较效益,促进农民增收的需要

近年来,尽管农民收入增长较快,但在人均耕地仅有1.37亩、生产成本不断提高的情况下,种粮比较效益始终偏低,农民从事种植业生产的收入增加

非常有限。从“十一五”时期的建设实践看,加快推进高标准基本农田建设,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,按照户均5亩耕地计算,每户可增产700斤,年均增收约700多元。南方一些地区还可以多种一季作物,增加一季收入。加快推进高标准基本农田建设,有利于促进农民就业增收。农民通过投工投劳参与高标准基本农田建设,国家投资将有相当比例转化为参与施工者的现金收入,并可促进运输、机械设备制造、建筑建材等行业的发展,增加农民在当地的就业机会,提高农民整体收入水平。

2.2 宁夏良田建设经验值得重视推广

2.2.1 基本情况与成效

近年来,宁夏着力推进国土整治“三大工程”,即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。其中,宁夏中北部土地开发整理重大工程,总规模337.8万亩,总投资36.6亿元,目前已完成建设规模256万亩,占总任务的75.7%;生态移民土地整治工程,是贯彻自治区百万人口扶贫攻坚战略的重要内容,总规模85.35万亩,计划投资25亿元,解决35万生态移民的农业生产用地;高标准基本农田建设工程计划在2012年至2015年,结合宁夏中北部土地开发整理重大工程和生态移民土地整治工程,沿宁夏黄河和清水河流域建设高标准基本农田296万亩。

宁夏国土整治“三大工程”实施以来,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,已新增耕地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。通过土地整理,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,为发展设施农业、生态农业奠定了基础,提高了农业综合生产能力。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1/4;项目区的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。通过土地整治,共整理沙漠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。

2.2.2 主要做法

一是注重顶层设计,建立政府主导的工作机制。宁夏回族自治区党委政府对国土整治工作高度重视,在国土整治工程争取之初,就将其从国土部门行为上升为政府行为,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国土整治领导小组。今年,为确保完成任务,将国土整治工作和耕地保护责任目标、建设用地指标、项目安排等结合,加大了奖罚力度。国土资源厅作为领导小组办公室主要成员,将土地整治作为全系统的“一号工程”,专门成立了国土开发整治管理局,真正形成了政府主导、国土搭台、部门协作、群众参与的工作新机制。

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,集中精力,群策群力,高标准编制了《中北部土地开发整理重大工程项目总体规划》、《生态移民土地整治规划》和《高标准基本农田建设年度方案》。在规划编制过程中,特别注重农村土地整治与农田水利建设、农业综合开发和生态移民工程紧密结合,从而使土地整治总体规划更能贴近宁夏实际,更有利于项目综合效益发挥。在设计方案时,充分征求项目区乡村组织和群众意见,通过县级初步评审后,由省级专家评审,再由领导小组主要成员单位行政审查后提交重大项目领导小组审定,努力使设计方案符合实际,科学合理。

三是注重工程管理,促进工程质量的全面提升。一是层层建立工程质量目标责任,健全质量保证体系。在全区推行业主、监理、中介、社会舆论、当地群众和动态监测系统相结合的“六位一体”质量监督体制,聘请项目区村干部和群众担任质量监督员。二是加强督促检查。利用无人机对项目区实施前、中、后的影像航空拍摄,随时掌握项目进展和工程质量情况,形成了“天上飞、图上查、实地测”的立体监管模式。自治区政府每年春秋两季施工期间进行专项督查,加强对工程实施的指导。自治区领导小组办公室每月一次例行检查,市、县(区)也随时组织抽查,发现问题及时解决。三是根据项目实施过程中发现的问题,加大对违规企业的处罚力度,去年至今年,先后将一家拖欠农民工工资的企业和一家造成质量事故的施工企业列入“黑名单”,取消其参与国土整治项目的资格;取消一家违规招标代理机构从

事国土整治项目的资格,取消两个伪造业绩投标企业的中标资格。四是严把工程竣工验收关。领导小组办公室及时制定验收计划,成立了验收督查组,举办了项目验收技术培训班,编制了《国土整治项目竣工验收技术手册》和《项目规划图及竣工图、单体设计图附件与数据要求》,引入专业中介机构参与项目的验收。坚持工程质量“一票否决”制,对未能通过验收的项目进行通报,督促指挥部及时整改,确保工程质量达到设计要求。五是严格资金管理。按照项目资金管理办法,财政专户管理,资金拨付严格按照项目工程进度和实际完成的工程量支付。

四是注重廉政建设,构建防范风险的严密体系。一是建立风险防范机构。成立了由纪委、检察、监察、国土、审计、财政等部门参加的重大项目监督办公室,加强对重大工作环节监督管理。二是完善廉政制度。梳理了项目实施中容易产生职务犯罪和滋生腐败的环节和风险点,制定《重大项目监督管理办法》加以防范。三是防控关口前移。变传统的事后监督为事前、事中监督,对工程计划审批、招标工作、工程变更、项目验收、资金管理等关键环节实行事前介入、重点监督、全程监控。四是统一招标平台。将项目招投标全部集中到自治区公共交易平台进行,统一评标办法,监督办公室具体组织招投标,最大限度减少外围干预,弱化了招投标环节中的人为影响。五是完善施工合同。实行“合同双签制度”,在签订施工合同的同时,项目法人与各施工单位签订廉政协议书,建立廉政约束机制,有效地防范了腐败案件的发生。

3 收获和认识

宁夏良田建设的实践充分说明,农业问题千头万绪,但根在土地,良田建设是夯实农业现代化发展物质基础的重要举措。宁夏是全国12个商品粮基地之一,每年粮食的输出在3亿公斤,辐射周边1000公里的范围。实施土地整治工程,将有效的提升宁夏引黄灌区耕地的产能,使宁夏为区域性粮食安全做出更大的贡献。另据国土资源部测算,经整治建设而成的高标准基本农田质量平均提高1个等级,粮食亩产增加100公斤以上,粮食安全保障能力明显增强。

3.1 农业转型,良田建设要先行

宁夏实践充分说明,良田建设是加快农业先进

科技和现代装备普及应用,促进农业发展方式转变,着力提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率,稳步提升农业综合生产能力的重大举措;良田建设,充分发挥了宁夏作为西部省份的后发优势,沙漠农业、贺兰山酒廊、供港蔬菜基地等特色农业方能应运而生,“塞上江南”重新焕发生机。

3.2 良田建设,是全社会和各部门的共同责任

宁夏“政府主导、群众参与、标准规范、常抓不懈”的土地整治模式,变单打独斗为齐抓共管,乘数效应明显,值得向全国推广。土地整治不仅整的是农民的“田”,更整的是农民的“钱”。通过土地整治,不仅提高耕地质量,更重要的是增加种植收入、务工收入,促进社会和谐稳定。只有充分认识土地整治的关联性,土地整治才能体现更加深刻的政治意义、经济意义和社会意义。

3.3 良田建设,需要基层做好统筹、群众有效参与

务实苦干,群众参与,是做好土地整治工作的内在动力。土地整治从规划到实施,每一个环节、每一项内容都需要高标准、严要求,需要务实的作风和苦干的精神。只有如此,土地整治工程才能成为优质工程、精品工程和示范工程。农民群众是工程建设的主体,必须充分调动和发挥其参与工程建设和质量监督的积极主动性。

4 政策建议

4.1 良田建设要作为全面建成小康社会的农村民生工程抓紧抓好

土地整治必须充分尊重农民意愿,坚持走“群众自愿、群众参与、群众受益”的群众路线,坚决做到群众“不同意不干,不乐意不办,不满意不完”,切实维护项目区域农民土地合法权益,提升生产生活水平。为此,要加快建立健全土地整治工作公众参与机制,特别是要进一步拓宽农民参与土地整治的渠道,搭建农民参与土地整治的平台,积极创造条件让土地整治项目涉及群众能够及时、合理的反映自己的需求和愿望,让相关农民参与土地整治项目实施全过程,切实尊重群众意愿,反映群众诉求,把土地整治工作办成真正的“惠民工程”和“民心工程”。

4.2 良田建设要以高标准基本农田建设为主

中国中低产田占比约70%,受干旱、渍涝、酸化、盐碱、坡薄粘酸瘦、冷浸烂泥等因素影响,产量低,经建设改造后增产的潜力大。占比30%的高产

田基础条件较好,产量水平已经较高,增产潜力有限。因此,瞄准良田建设目标的高标准基本农田建设要立足改善或消除主要限制性因素、全面提升农田质量,有效开展土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持、农田输配电以及其他工程建设。

4.3 良田建设要加强高效利用和科学管护

针对当前一定程度上存在的良田建设“重建轻管”现象,应着手建立建后管护长效机制。要按照“高标准建设、高标准管护、高标准利用”要求,积极探索管护工作模式,从制度层面落实建后管护补助资金,对建成的良田要及时划入永久基本农田实行保护,确保良田长久发挥功效;建立动态监测系统,完善基础数据和档案资料管理,对建成后的良田、特别是集中连片良田实行跟踪监测;积极组织协调有关部门开展良田后续地力培肥和农业产业发展工作,不断提高耕地质量和土地利用水平,推进农业产业化发展,切实发挥良田在农业现代化发展中的基础平台作用。

4.4 良田建设要统筹考虑土地整治、增产增收和土地流转问题

土地整治是手段而不是目的,必须着眼保障国家粮食安全和推动农村深化改革等经济社会发展战略而进行部署和推进。针对目前国家粮食安全基础尚不稳固的现状,土地整治要从增加耕地数量、提高耕地质量,进而提升耕地综合产能出发,深入推进土地整治,加强良田建设;针对当前承包地块普遍较为细碎和不适合农业现代化发展需求的事实,土地整治要大力推进土地平整工程、着力配套农田基础设施,切实做好土地权属调整,为促进土地流转、推动农业适度规模经营创造条件,让良田在农业现代化发展中发挥更大作用。

4.5 农业生产关系应充分适应生产力变化,研究农村土地制度改革路径时充分考虑提高农业生产效率

农业作为中国现代化发展的薄弱环节,农业生产关系滞后生产力发展是主要原因所在。为了实现工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化”同步协调发展,必须适应农业现代化发展需要,着力调整、重构和优化农业生产关系。针对当前农村土地管理已经滞后实践发展的现实,要进一步加大农地制度改革创新力度,切实发挥农地制度改革“红利”,推动农业生产效率逐步提高。土地整治是农地制度改

革的理想平台,应立足于此深入推进土地产权管理、经营方式创新等农地制度改革。

当前,中国正处在经济结构调整和发展方式转变的关键时期,面对部分产业产能过剩和国内需求总体不旺的现状,要进一步调整思路,统筹考虑稳增长、调结构和促改革,把农业和农村作为消解过剩产能和扩大消费需求的重要领域,不断提升农业物质技术装备水平,切实提高农业综合生产能力。宁夏的良田建设在这方面能够提供很好的参考和借鉴。

参考文献

- [1] 刘彦随. 科学推进中国农村土地整治战略[J]. 中国土地科学, 2011, 25(4): 3-8.
- [2] 杨邦杰, 鄯文聚, 程锋. 论耕地质量与产能建设[J]. 中国发展, 2012, 12(1): 1-6.
- [3] 陈百明, 王秀芬. 耕地质量建设的生态与环境理念[J]. 中国农业资源与区划, 2013, 34(1): 1-4.
- [4] 鄯文聚, 张蕾娜, 程锋. 基本农田保护 20 年[J]. 中国土地, 2009, (11): 51-53.

- [5] 鄯文聚. 没有农田整治, 就没有现代农业[J]. 中国土地, 2010, (11): 13-14.

(致谢: 致公党中央“加快良田建设, 促进农业转型”调研组在调研过程中, 得到了国土资源部、农业部及宁夏回族自治区国土厅等相关部门的大力支持和协助, 在此表示衷心感谢! 本文由杨磊执笔。调研组成员是: 杨邦杰, 全国人大常委、华侨委副主任, 致公党中央副主席; 鄯文聚, 国土资源部土地整治中心副主任; 张君宇, 国土资源部耕地保护司整理复垦处调研员; 韩巍, 农业部发展计划司行业规划一处副处长; 吴勇, 全国农技推广中心节水农技处副处长; 陈百明, 中国科学院地理科学与资源研究所研究员; 吴克宁, 中国地质大学教授; 王启平, 致公党中央参政议政部副部长; 祁晓红, 致公党中央参政议政部调研处副处长; 杨磊, 国土资源部土地整治中心干部; 鄯宛琪, 中国农业大学博士生; 周怀龙, 中国国土资源报记者; 董巍伟, 致公党中央参政议政部干部。)

Expediting the Construction of the Fertile Farmland to Enhance the Foundation of Agricultural Transformation: A Report on the Construction of the High Standard Basic Farmland in Ningxia Hui Autonomous Region

Yang Bangjie¹, Yang Lei², Yun Wenju²

(1. Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China;

2. Centre of Land Consolidation, Ministry of Land and Resource, Beijing100035, China)

Abstract: In a bid to ensure the national food security and expedite the agricultural development transformation, based on the research respecting the construction of the high standard basic farmland in Ningxia Hui Autonomous Region, this paper introduces the general situation of the fertile farmland construction in Ningxia, summarizes the experiences of the fertile farmland construction in enhancing the agricultural transformation, and puts forward several proposals concerning the orientation of the fertile farmland construction, the rural productive relations during the agricultural transformation period, as well as the reform of farmland policy.

Key words: farmland utilization; consolidation; fertile farmland; agriculture