

良田建设:打造中国经济升级版的基础

杨邦杰

(中国致公党中央委员会,北京 100120)

摘要: 改革开放以来,高速的工业化城镇化进程中,大量优质耕地被占用,严重威胁国家粮食安全。推进良田建设,提升耕地质量,成为确保国家粮食安全和推动发展方式转型的必然要求,不仅关乎中国的农业现代化,也是打造中国经济升级版、推进新型城镇化的必由之路。该文以此角度切入,分析良田建设的重要性并提出相关政策建议。

关键词: 良田建设;城镇化;土地整治;粮食安全

中图分类号: F301 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)59-0011-04

1 中国经济升级和城镇化背景下土地利用形势

改革开放30多年来,中国工业化城镇化快速推进,经济总量持续保持快速增长态势,但也面临经济结构不合理、城乡收入差距拉大、资源浪费与环境破坏等问题,发展中潜伏着危机。“打造中国经济升级版”成为保持经济持续平稳较快发展的必然选择。如何打造中国经济升级版?城镇化是重要的工作着力点。中国的经济发展与农业现代化,城镇化是必由之路,党中央、国务院高度重视城镇化工作,十八大报告提出了城镇化质量明显提高的战略目标,明确了促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展的总体要求。

过去30多年发展中,土地成为经济发展核心要素。中国独特的土地制度安排,尤其是宽口径供应的建设用地、低成本利用的工业用地,以及土地财政和土地金融滋长等产生的“土地红利”,为中国城镇化快速发展提供了持久动力,取得了显著成效。自2000年以来,中国城镇化率年均提高1.36%,2012年城镇化率达到52.57%。但是,随着工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步推进,中国用地供求矛盾愈加突出,有限的土地资源,面临多种用途的竞争,粮食安全任务更加艰巨,耕地保护形势日益严峻。2003-2012年间,全国国有建设用地供应总量从28.64万公顷增加到69.04万公顷,年均增长

10.27%。大量优质耕地被占,而补充的耕地则往往是光温水资源配置较差的低质量耕地。建设占用耕地虽然在数量上得到补充,甚至略有盈余,但质量普遍偏低并导致全部耕地质量总体上存在降低趋势,严重威胁国家粮食安全。中国30多年的高速发展,改变了千年的农业生产格局。传统的优质粮食产区如:长三角、珠三角、湖广、天府之国的四川平原良田大量减少,改变了数千年粮食靠南方的局面。中国的粮食生产要靠北方。适合种粮的地方要建城修路,不适合种粮的地方必须种粮。中国的能源依赖国际市场,如果粮食与农产品要依赖国际供给,对中国这样的大国,是不现实的。在此背景下,推进良田建设、提升耕地质量,成为确保国家粮食安全和推动发展方式转型的必然要求,也是打造中国经济升级版、推进新型城镇化的必由之路。

2 保护优质耕地、提升耕地综合产能攸关中国农业现代化

人多地少、后备资源匮乏是中国的土地基本国情。当前的首要任务是保护优质耕地,建设优质耕地。现有耕地质量普遍不高,而且差异很大,约有10亿亩是旱地,只有约8亿亩是水浇地;25度以上的坡地近1亿亩,15度以上的3亿亩。依照全国农用地分等定级成果,全国耕地评定为15个等别,平均等别为9.80等,依据农用地等别和生产能力的关系,生产能力大于每公顷15000公斤的耕地仅占6.09%。总的来看,中国的耕地质量等别总体偏低,而且由于优质耕地容易流失,耕地平均等级存在降低趋势。

收稿日期:2013-11-01

作者简介:杨邦杰,全国人大常委、全国人大华侨委副主任、致公党中央副主席,博士,农业部规划设计院研究员。

中国作为 13 亿人口大国,尽管已经成功转移大量农村人口,但在可预计的未来,农村人口仍将保持相当大比重。民以食为天、食以地为本,粮食生产离不开耕地。现代农业主要是保证农产品供给,涉及社会稳定问题,大米、蔬菜稍一涨价,就牵动全国、牵动全社会。总的来看,在高速工业化、城镇化发展背景下,保护优质耕地资源,成为国家经济发展、社会和谐稳定的关键因素。

当前,中国农业正处于推进现代农业发展的关键转型期。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。在耕地数量基本稳定的前提下,着力提高耕地质量、全面提升耕地持续增产能力成为保障国家粮食安全的根本途径。目前中国农业经营方式较为粗放,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。农业基础设施较为薄弱,因而加快改变农田基础薄弱的现状、提升耕地综合产能成为当务之急。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。实践证明,没有良田建设,就没有现代农业发展。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。

3 良田建设是当前确保国家粮食安全和推动发展方式转型的必要举措

良田就是高标准基本农田。2012 年 3 月国务院正式批复的《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,在当前打造中国经济升级版和推进新型城镇化发展背景下具有十分重要意义。

3.1 推进良田建设是经济升级和城镇化过程中确保粮食安全的需要

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。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。

3.2 良田建设是经济升级和城镇化过程中实现农业现代化的需要

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。

3.3 良田建设是经济升级和城镇化过程中建设生态文明的需要

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。

3.4 良田建设是经济升级和城镇化过程中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 7.5 亩耕地计算,每户可增产 1050 斤,年均增收约 1000 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。

4 关于推进良田建设夯实中国经济升级版与新型城镇化基础的建议

良田建设意义重大,国家有关部门也已做了科学合理的规划部署。我们必须认识到,良田建设是全社会和各部门的共同责任,需要高层高度关注、基层做好统筹、群众有效参与,需要加强体制机制创新。为此,应着力做好以下几项工作:

4.1 不断完善体制机制

要按照国家监管、省级负总责的要求,建立起职责明确、各有侧重、上下联动、监管和实施有力的新型管理体制和机制;建立各部门合力推进的工作机制,统筹规划、整合资金、通力协作、合力推进;建立激励机制,加大中央和地方财政转移支付力度,构建区域补偿治机;探索建立耕地保护经济补偿机制,加大对良田建设重点地区支持力度,充分调动地方和农民参与建设的积极性。

4.2 加大资金整合力度

要在收足、用好、管住取自土地管理环节各项资金,从而确保土地整治资金主渠道的基础上,按照“渠道不变、管理不乱、统筹安排、各计成效”的原则,以县为单位,聚合相关涉地涉农资金,集中投入土地整治特别是良田建设,充分发挥资金集中使用的综合效益。与此同时,要鼓励各地“以补代投”、“以补促建”等,以及制定扶持政策,鼓励农民自愿投资投劳,引导民间资本参与良田建设。

4.3 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“重建设、轻管护”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 大力推进公众参与

良田建设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,要加快建立健全良田建设公众参与机制,特别是要进一步拓宽农民参与良田建设的渠道,搭建农民参与良田建设的平台,积极创造条件让良田建设项目涉及群众能够及时、合理的反映自己的需求和愿望,让相关农民参与良田建设项目实施全过程,切实尊重群众意愿,反映群众诉求,把良田建设办成真正的“惠民工程”和“民心工程”。

4.5 统筹考虑土地整治、增产增收和土地流转问题

良田建设是手段而不是目的,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,良田建设要从增加耕地数量、提高耕地质量,进而提升耕地综合产能出发,深入推进;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,良田建设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。

参考文献

- [1] 杨邦杰, 鄢文聚, 程峰. 论耕地质量与产能建设[J]. 中国发展, 2012, 12(1): 1-6.
- [2] 杨邦杰, 王洪波, 鄢文聚, 赵玉领. 耕地质量保护和建设共同责任机制的建立途径研究[J]. 中国发展, 2013, 13(2): 1-5.
- [3] 杨邦杰, 杨磊, 鄢文聚. 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[J]. 中国发展, 2013, 13(4): 7-11.
- [4] 瞿长福. 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[N]. 经济日报, 2013-08-27.

Fertile Farmland Construction: The Substantial Foundation to Forge the Updated Version for China's Economy

Yang Bangjie

(The Central Committee of China Zhi Gong Party, Beijing100120, China)

Abstract: Since the reform and opening-up, large quantities of the fertile farmland have been occupied during the process of industrialization and urbanization, posing a critical threat to the national food security. It becomes the must-do to promote the fertile farmland construction and improve the farmland quality in a bid to ensure the national food security and the developmental pattern transformation, as is not only concerning China's agricultural modernization, but also the only way to forge the upgraded version for China's economy and prompt the new-style urbanization. The author in this paper analyzes the importance of the fertile farmland construction and puts forward the relevant policy proposals.

Key words: fertile farmland construction; urbanization; farmland consolidation and rehabilitation; food security