

守好粮食安全根基 为高质量发展提供坚实支撑

——自治区政协“严格耕地资源保护 夯实粮食安全根基”调研座谈会发言集萃

编者按：

粮安天下，地为根基。“严格耕地资源保护 夯实粮食安全根基”经自治区党委审定，确定为自治区政协2023年度专题议政性常委会会议协商议题。5月下旬以来，自治区政协组织区、市、县三级政协委员认真学习相关法规政策，分4个调研组通过座谈访谈、随机走访等方式赴全区5个市14个县(区)深入开展专题调研。

7月18日，自治区政协召开“严格耕地资源保护 夯实粮食安全根基”调研座谈会，会上，11位自治区政协委员及专家学者结合调研成果，从不同角度围绕我区耕地资源保护作交流发言，为加强耕地保护、保障粮食安全出真招、建诤言、献实策。

加强高标准农田建设 筑牢粮食安全“压舱石”

自治区政协常委 宁夏大学本科生院院长 张亚红



高标准农田建设是保障粮食安全的“压舱石”和“稳定器”。目前，我区划定永久基本农田1424万亩，截至2021年，全区累计建成高标准农田972万亩，发展高效节水农业523万亩。近年来，我区积极响应国家助力乡村振兴政策，提高耕地质量，提出力争到2027年，实现1424万亩永久基本农田高标准农田建设全覆盖，发展高效节水农业710万亩。目前，高标准农田完成预期目标的68%，高效节水农业完成54%，任务艰巨。

农业和耕地质量提升。

按高标准农田建设要求测算，我区高标准农田建设年均需投入3000万元以上，中央和自治区资金合计年均投入实际不足1500元，地方财政资金投入实际不足1500元，整体推进的建设方式，确保建一片成一片。其次根据各地耕地占补平衡指标分布不均衡的实际，进一步完善区内新增耕地指标有偿调剂制度，严格执行“先补后占、占一补一和占优补优”要求，统筹实施土地整治、城乡建设用地增减挂钩等项目，拓宽补充耕地途径，进一步建立高标准农田。

部分未实施高标准农田项目的耕地零散、不能集中连片实施高效节水项目，立地条件差，建设成本高。在2018年机构改革中，为统筹实施土地整治、城乡建设用地增减挂钩等项目，拓宽补充耕地途径，进一步建立高标准农田。部分未实施高标准农田项目的耕地零散、不能集中连片实施高效节水项目，立地条件差，建设成本高。在2018年机构改革中，为统筹实施土地整治、城乡建设用地增减挂钩等项目，拓宽补充耕地途径，进一步建立高标准农田。



理顺七大关系 更好研究耕地保护问题

自治区政协常委 南京林业大学教授 储建平

生态良好农田，为粮食均衡增产奠定基础。要持续做优特色农业，推动农村产业融合发展，稳步提高农业综合生产能力，彰显具有特色的农业竞争优势，确保稳产保供基本能力体系建设。

从耕地与生态保护的关系看，农村拥有很好的生态保护体系，农作物拥有保护生态环境的天然属性，要注重保护农村原始生态环境，坚持生态建设与生态保护并重，采取综合措施，制止治理地破坏环境问题。在加强农田基础设施建设时充分考虑环境因素，在优化农业种植结构基础上最大限度体现生态环境属性，将农村生态环境保护和治理真正落到实处。

从耕地与乡村振兴战略的关系看，要因地制宜研究适合农户的特色优势产业，深入探索农村产业振兴发展新路子，通过合作社集体经营，加快农村耕地高质量流转、培育新型农业经营主体等一系列举措，优化辖区农业生产布局，提高农业种植质量与效率，变资源劣势为经济优势，变扶贫产业为富民产业，为实现集体增收、村民致富、乡村振兴提供

基础保障。

从耕地与项目建设的角度看，处理好城市建设用地与耕地、基地建设用地与耕地、后期建设用地与耕地的关系，建立和完善农用地地分类别保护体系，推动建设用地内涵挖潜和集约利用，妥善处理建设用地与保护耕地的关系。

从耕地与国土空间规划的关系，要确保补充耕地质量不降低，确保耕地资源开发及开发后的耕作活动不会造成新的生态环境破坏。相关部门需全面掌握国家级耕地数量、质量、生态基础数据和精细化的资源调控与空间配置能力，对地方实施严格监督，为科学、公正、规范实施耕地占补平衡政策提供基本依据。

从耕地与相关政策法规的关系，改变宁夏耕地跨地区交易价格偏低现状，认真落实退耕还林粮食补助经费政策，坚持生态效益优先，兼顾农民吃饭、增收以及地方经济发展，加强政策引导时充分尊重农民意愿，尊重自然规律，选择科学方式，统筹规划，突出重点，注重实效。



统筹推进耕地资源保护与乡村全面振兴

自治区政协常委 自治区政协教科卫体委员会副主任 赵利宁

节水农业项目建设，取得初步成效。

固原地区在党和国家政策支持下，正在全面推进乡村振兴，耕地的数量、质量和生态“三位一体”建设成效显著，南部山区农村生态风光秀美、干部群众展现出吃苦耐劳的精神面貌。

第二，国家政策支持帮助欠发达地区做好耕地资源保护的重要条件。固原地区的自然条件和基础设施较差，严格落实耕地保护相关政策面临各种困难，必须有较大数额建设和维护运营经费投入支持。例如，针对固原地区耕地质量和产出效益普遍不高的实际情况，以及适应机械化要求的现代农业耕作方式，就必须大力投资进行耕地的高标准改造整治等。调研了解到，在固原实施的这些建设项目的建设费已经和正在得到国家项目资金支持，但是运维所需经费国家项目并未列入，地方因财政困难也难以列支，造成项目建成后运行维护责任难落实，建议争取国家项目运行维护经费。

第三，水资源紧张仍然是解决好耕地资源保护问题的关键。固原地区发展农业和粮食生产最大的制约因素仍然是水资源短缺的问题。建议国家和自治区加快“南水北调”工程和“黄河黑山峡”水利工程的规划和建设进度，从根本上解决固原地区农业发展和粮食生产难题。从当前急需考虑，建议自治区积极实施推进有关帮助固原山区的水源工程和配水工程项目，尽快帮助解决固原地区发展高效节水农业面临的缺水难题。

第四，统筹推进耕地资源保护与乡村全面振兴是实现农业农村现代化的有效途径。建议统筹推进粮食生产和乡村全面振兴，认真研究贯彻落实“绿水青山就是金山银山”理念的实践路径，积极发展固原山区生态经济、林下经济、山村风光经济、民宿旅游经济和特色农业经济，把耕地数量、质量、生态“三位一体”建设研究成果，与推进固原欠发达地区走向富裕，进行综合设计，进一步优化粮食生产补贴政策，充分发挥农业科技作用，统筹协调好发展粮食生产和特色经济的利益关系，引导和调动山区干部群众主动落实国家耕地保护和粮食生产政策的积极性，形成可持续的国家政策贯彻落实激励机制。



充分评估宁夏灌区规模化高效节水对农田生态系统的风险

自治区政协委员 宁夏农林科学院植物保护研究所研究员 张 蓉

效应和生物效应等方面，其正向生态效应表现为有利于农田水土保持、改善灌区的土壤盐碱化、减轻农业面源污染程度及减少肥料和农药的用量。

节水灌溉负向生态效应表现为，长期规模化灌溉会减少灌溉渗漏补给量，影响土壤淋洗脱盐过程，在作物蒸腾和土壤蒸发作用下盐分不断在地表聚集，土壤次生盐渍化风险加大。灌溉仅湿润了作物根区，易造成地表土壤干燥，加之灌区地下水位的下降，存在引发土壤干化和沙化的风险。节水灌溉规模化实施后大量渠道的弃用，易造成原渠道两侧的天然植被和农田防护林退化死亡，降低生物多样性，使农田人工生态系统功能受损。渠道和排灌设施被弃用，降低了对洪涝等极端气象灾害的抵御能力。

农田土壤质量及鸟类、植物、昆虫的生产状况、演变趋势和多样性是农田生态安全评价的重要内容，尤其是农田防护林在农田人工生态系统中发挥防风固沙、抵御干热风的防护效应，也为鸟类、害虫天敌提供栖息场所，保障生物控害与维持生态系统可持续性的双重功能。应切实提高认识，在发展高效节水灌溉的同时，需要在更高的时空维度上关注农田生态系统的保护。

建议加强节水灌溉下农田土壤水盐和微生物、防护林、昆虫等指标的长期定位监测和评价，探索灌溉下土壤盐分和水分子年内和年际间的分布特征和变化规律，研究水盐调控技术；研究农田防护林需水规律、生态需水和灌溉制度；建立科学的水、肥、林调控和综合管理技术体系，为规模化节水灌溉条件下农业可持续发展提供理论和技术支撑。

因地制宜规划节水灌溉建设方案，在盐碱地保留和维护排灌沟渠设施，确保非生育期能够冬春灌进行盐分淋洗，控制盐渍化趋势，并能够应对极端天气盐碱风险，确保节水灌溉技术大面积的推广应用。提升农田防护林建设水平，增加农田防护林生态用水指标和补植建设，构建防护林管护体系。加快建立农业生态种植模式补偿制度，提高有机肥和生物农药的补贴力度，有效减少农药面源污染。

严守耕地红线 保障粮食安全

自治区政协委员 宁夏合律师事务所高级合伙人 卢 红



6月15日，参加自治区政协社会和法制委员会在吴忠市红寺堡区开展的调研，发现几个问题。

首先，因为种植补贴及相关生产性补贴，农民种植小麦的积极性才有所提升。调研中许多农民表示，种植小麦量不至于亏本，但因为种植成本高、收益低，没有政策吸引的话，农民更愿意种植收益高、产量大的相关农作物。

走访中，一名种植大户承包了80亩农田，其中，只有16亩农田用来种植小麦，其余的全部种植了玉米。缘

是由种玉米，不仅成本低、收益高，而且秸秆等还可以作为羊的饲料，减少养殖成本。这些种植大户的选择，也是农民普遍心声。

其次，年轻人纷纷离开农村，外出打工收入仍是农民家庭财富增长的主要来源，那么未来的农田由谁来种？走访的农户中，无一例外的都是儿女在外打工，老两口在家种田，按种植小麦每亩收益1000元左右来计算，10亩地的收益才1万元。所以，种田还是挣不上钱，大部分农民家庭想要致富，还要靠外出打工，农村对年轻人的吸引力不强。

再次，红寺堡区是全国最大的生态移民安置区，这几年，统筹推进葡萄、枸杞、黄花菜、肉牛和滩羊等特色产业的发展，并将这些产业的发展作为带动农民致富的关键抓手。在发展这些产业的同时，存在一些占用基本农田的历史问题。面对既要占用基本农田的历史问题，在对农民致富又要严守耕地红线的压力，除了控制现有产业规模以外，缺少主动解决历史遗留问题的相应举措。

建议控制农资产品的价格，在合理区间内增长粮食价格，从根本上激发农民种植的积极性。粮食安全是

“国之大者”，粮价稳定，民生才稳定，所以粮食不能随意涨价。但是，近几年，农药、化肥、种子等粮食下游产品的价格不断增长，相比较这些农资产品的涨幅，国家给农民的相关种植补贴，并没有使农民的收入得到实质性的提高。严格耕地保护的根木线是的稳定粮食生产、守住粮食安全底线，但假如农民种地不愿种粮食，即使良田遍地，粮食保障仍面临不稳定因素。所以，控制农资通胀，适当增长粮食价格，才能让农民特别是年轻农民回归土地，在种粮食中实实在在地感受到财富增长，将极大地激发农民的积极性。

建议优化国土空间规划布局，从“全区一盘棋”的高度上严守耕地保护红线。以红寺堡区为例，红寺堡区作为全国最大的生态移民区，带动农业发展历史久，耕地资源是关键。对在发展历史上占用的葡萄园、枸杞园等占用基本农田的产业，允许其保留现状，继续带领农民增收致富。对于其中被占用的耕地，不要局限于在本地落实“进出平衡”政策，可以在全区范围内统筹耕地资源，保证耕地的总体“进出平衡”以及永久基本农田的持续增长。



优化“六特”产业布局 集约高效利用土地资源

自治区政协委员 自治区农业技术推广总站植物保护科科长 刘 媛

青贮玉米稳定面积在140万亩以上，优质苜蓿留床面积保持在30万亩以上；肉牛产业优质饲料种植面积达375万亩；滩羊产业优质饲草种植面积达300万亩以上；冷凉蔬菜面积稳定到350万亩，“六特”产业中的优质饲料和冷凉蔬菜实际用地面积达到1195万亩以上，推动产业发展与保护耕地存在一定矛盾。对宁夏来说，产业发展和耕地保护同等重要，既要把产业发展好，也要把耕地保护好，要做到两手抓两不误。2023年，国家下达我区粮食播种面积1034万亩，为保障粮食安全，在播种面积不变的情况下，留给“六特”产业发展的用地仅为768万亩，尚有427万亩的缺口。“六特”产业发展，耕地红线不能破，如何在严守耕地红线的同时，统筹考虑“六特”产业发展用地需求，合理规划产业发展空间，破解特色产业与粮争地的矛盾，是必须回答的时代问题。

建议进一步优化“六特”产业布局，树立全面、系统的新型耕地保护观，切实按照宁夏耕地保有量和空间发展承载能力规划“六特”产业，并与自然资源地理格局对应。强化水

久基本农田对各类产业用地的约束，对于特色产业项目建设用地、种植用地要特别落实永久基本农田特殊保护制度，涉及“六特”产业发展的重大基础设施项目、种植基地需占用耕地的，要坚持“占一补一、占优补优”原则，做到“先补后占、占一补一、占优补优”，确保占用的耕地等量优质补充到位，在严守耕地保护红线的条件下，合理确定特色种植产业发展空间，调整产业结构，在注重保护耕地数量与质量的同时，制定产业发展规划一张图，保证产业发展用地与国土空间规划布局的一致性，夯实国家粮食安全根基。

建议节约用地与高效利用相结合。大力推广大玉米带状复合种植、麦后复种冷凉蔬菜、青贮饲料种和大豆、鱼菜共生产等多种经营模式，做到“一地多用”，节约用地。加快建立现代农业生产科技创新意识，加强关键农业产业关键技术攻关，提高粮食、饲草等作物单产、奶生产量等，提高生产效率和产品质量，降低资源消耗和环境影响，通过集约化管理和规模化生产提高土地产出率，确保在有限的土地上取得最大的效益。



从文化生态角度看宁夏耕地保护

宁夏自然资源和不动产确权登记中心正高级工程师 陶 倩

从生态角度来看，保护耕地就是保护宁夏脆弱的生态环境和我区西北部最脆弱生态屏障。当前，我国农业景观生态研究成果显示，耕地可持续利用离不开良好的生态环境。耕地是典型的半人工半自然生态系统，不仅是粮食生产的重要基石，也是非常重要的生态支柱。

调研发现，我区因各项经济建设发展需要，年均建设占用耕地约1.5万亩，耕地流向园地、林地、草地的质量更高；有灌溉设施的耕地821万亩，占比仅为45.5%，其中优质水田面积230万亩，仅占12.7%；中部扬黄灌区和引黄灌区地下水位高，土壤含盐量大，长期依赖大水漫灌压盐保产。随着工农业发展和“六特”产业发展，高效节水农业“虽然节约了部分用水指标，但同时也使引黄、扬黄灌区部分耕地盐渍化加重，耕地质量和生态有退化现象。”

为全方位构建耕地“数量、质量、生态、效益”保护格局，助力夯实粮食安全根基，建议，一方面，着力夯实多视角的多维耕地资源保护基础，以保障粮食安全。拓展耕地保护观念广度，注重维护耕地本体健康，提升耕地质量。

加大科技支农力度，加大耕地保护和粮食生产的激励力度。因地制宜，科学合理规划种植结构，提高灌溉技术，降低种植成本。通过建设高标准农田、高效节水农业和测土配方施肥、轮作倒茬、良种良方应用等保护性耕作措施，不断提升耕地质量，提高生产收益。建立耕地保护的经济激励机制，形成反哺宁夏耕地保护的良好氛围，及时拨付补贴资金，最大程度发挥政策效应，实行保护责任与

将耕地与地上地下、周边环境相勾连，从生命共同体整体视角看待耕地资源结构、功能、性质变化，提升部门间沟通协作效力，建立耕地保护联合机制，加大宣传引导与日常监督检查力度，提升村、乡、县三级巡查频次，加大对违法占地行为查处力度，及时发现制止违法行为；持续做好政策宣传，提高依法依规用地意识。另一方面，着力构建“建、养、补”并重的耕地数量和质量提升体系。“建”高标准农田。加大耕地质量建设资金投入和连续治理力度，持续改善农田配套设施，提升耕地保障保障能力。“养”出高质量耕地。坚持耕地保护“量质并重”“用养结合”理念，资源利用作物秸秆、畜禽粪污，降低农药、化肥使用带来的耕地面源污染，增加耕地有机质含量，提升耕地综合生产能力。“补”补齐基础设施短板。按照“缺什么、补什么”的原则，对已建高标准农田进行改造提升，对中部灌区土地盐渍化、沙化、荒漠化等退化耕地实施生态修复改良；大力发展高效节水灌溉，推进“水肥一体化”技术，灌溉缺水瓶颈。

从生态角度来看，保护耕地就是保护宁夏脆弱的生态环境和我区西北部最脆弱生态屏障。当前，我国农业景观生态研究成果显示，耕地可持续利用离不开良好的生态环境。耕地是典型的半人工半自然生态系统，不仅是粮食生产的重要基石，也是非常重要的生态支柱。

调研发现，我区因各项经济建设发展需要，年均建设占用耕地约1.5万亩，耕地流向园地、林地、草地的质量更高；有灌溉设施的耕地821万亩，占比仅为45.5%，其中优质水田面积230万亩，仅占12.7%；中部扬黄灌区和引黄灌区地下水位高，土壤含盐量大，长期依赖大水漫灌压盐保产。随着工农业发展和“六特”产业发展，高效节水农业“虽然节约了部分用水指标，但同时也使引黄、扬黄灌区部分耕地盐渍化加重，耕地质量和生态有退化现象。”

为全方位构建耕地“数量、质量、生态、效益”保护格局，助力夯实粮食安全根基，建议，一方面，着力夯实多视角的多维耕地资源保护基础，以保障粮食安全。拓展耕地保护观念广度，注重维护耕地本体健康，提升耕地质量。

加大科技支农力度，加大耕地保护和粮食生产的激励力度。因地制宜，科学合理规划种植结构，提高灌溉技术，降低种植成本。通过建设高标准农田、高效节水农业和测土配方施肥、轮作倒茬、良种良方应用等保护性耕作措施，不断提升耕地质量，提高生产收益。建立耕地保护的经济激励机制，形成反哺宁夏耕地保护的良好氛围，及时拨付补贴资金，最大程度发挥政策效应，实行保护责任与

提升耕地质量 夯实农业根基

平罗县农业农村局副局长 农田水利工程师 黄立峰



第三次全国土壤普查数据报告，土壤有机质含量14克/千克，远低于全国土壤有机质24.4克/千克的水平。

盐碱地改良难度大，盐碱地改良是一种将劣田变良田的有效手段，但因为环境相对恶劣，改良周期长、投入成本高等原因，盐碱地的改良及投入开发仍是难点任务。

建议持续推进耕地质量提升与提升。大力开展高标准农田建设，建成一批旱涝保收、高产稳产良田，在建设区设置生态廊道，保护和提升耕地地力。以新建成的高标准农田为重点，开展退化耕地综合治理、土壤肥力保护提升，重点治理水土侵蚀、改良盐碱化土壤，改善土壤理化性状。

持续推进化肥使用量零增长，实施精准施肥减量、调优结构减量、改进施肥方式减量、有机肥替代化肥减量，实现主要农作物化肥使用量零增长。通过轮作套作、固氮肥田、种植绿肥，实现用地与养地结合，持续提升土壤肥力，以均衡养分管理、有机质培肥为核心，通过秸秆还田、增施有机肥、精准施肥等措施提升土壤肥力，着力形成一套可复制、可推广的有机替代化肥技术模式，带动更大范围推广应用。

持续推进化肥使用量零增长。控制农药的使用量，减少不合理投入数量，加强新农药、新药剂及其绿色防控技术的试验示范与推广应用，加快推进防控技术的绿色化、轻简化、智能化和精准化。建立一批农作物病虫害专业化统防统治与绿色防控融合示范基地，推进全链条绿色植保技术集成和应用。推广保护性耕作，加快耕作层深松耕、打破硬底层，加厚耕作层，构建合理耕层，持续增强耕地保水保肥能力。

(本版文字由 李 莹 吴 倩 整理 图片 毛 硕 摄)