

抓好耕地保护永恒课题 筑牢粮食生产安全底线

——自治区政协“严格耕地资源保护 夯实粮食安全根基”专题议政性常委会会议大会发言摘编

编者按：

按照自治区政协2023年协商计划，今年6月开始，自治区政协组成4个调研组，赴全区五市14县（区）围绕“贯彻落实习近平总书记重要讲话、重要指示批示精神，以及党中央和自治区党委决策部署，筑牢粮食安全底线”等方面深入调研，经过充分协商达成共识，形成协商报告，为筑牢粮食安全生产生命线提出有价值的意见建议。

9月27日，自治区政协十二届常委会第四次会议围绕“严格耕地资源保护，夯实粮食安全根基”专题协商议政。毛明杰、刘金奎、李立、张盛林、王波、相卫国、黄金耀、张亚红、张源沛、魏和清10位自治区政协常委和委员围绕主题作大会发言。

开展保护性耕作 让土壤“活”起来

自治区政协常委 毛明杰



提升耕地固土保墒能力。通过秸秆留茬、少耕、免耕等技术，加强土壤的蓄水能力，改善土壤结构，有效减少农田扬尘。根据同期对比，保护性耕作可增加土壤蓄水量16%至19%，提高水分利用率12%至16%。

提升耕地土壤培肥能力。通过秸秆还田可提高土壤有机质含量，改善土体结构，提高土壤肥力，减少土壤侵蚀。以种植玉米为例，实施保护性耕作，每年可增加土壤有机质0.02%至0.06%。

提升耕地节本增效能力。通过免耕、少耕等机械化复式作业，简化生产工序，降低生产成本，长期实施可有效减少农田用水量，增加产量，提高农民收入。据统计，在一年一熟区，通过保护性耕作每亩玉米可增收50公斤左右，节约投入100元左右。

鉴于我区尚未大面积推广保护性耕作方式，建议：加快顶层战略，制定保护性耕作技术规范。自治区将保护性耕作纳入优先发展战略，把相关项目列入财政预算和生态农业建设规划，依托区内高校、科研院所等研究成果，制定我区保护性耕作市场化运行机制，推动保护性耕作技术规范和实施标准。按照因

地制宜、分类指导原则，结合各地的自然条件、种植结构、农机水平等现状，从效益显著的农作物入手，进一步加强试验示范，形成较为成熟的区域性技术模式，并逐步推广应用。

加大扶持力度，推进保护性耕作落地落实。各级政府应在财政、税收、信贷等方面，进一步加大对种植企业、合作社、农户的支持力度。通过实施“科技下乡”等项目，鼓励农技人员深入田间地头，开展保护性耕作技术指导，调动农民采用新技术的主动性和自觉性。

加强社会化服务，健全保护性耕作保障机制。以村党支部领办现代化农机专业合作社为引领，逐步建立以农机专业组织和农机大户为主体、农机经营户为基础、基层农机推广、培训等服务组织为支撑，政府作为保障的社会化服务体系机制。切实培育、扶持、发展一批保护性耕作农机大户、农村经纪人及专业合作组织，探索保护性耕作市场化运行机制，推动保护性耕作全面开展。

（毛明杰 民革宁夏区委委会副主委 民革界别）

量质并重齐发力 守好耕地保护红线

自治区政协常委 刘金奎



宁夏引黄灌区是西部重要的粮食主产区和生态屏障区，我们要“像保护大熊猫一样保护耕地”，在死守耕地数量红线的同时，注重质量提升。

当前，耕地保护存在问题主要为受水文气候影响，耕地盐碱化、沙化等问题日益加重，耕地受污染风险较大，过量施用化肥及畜禽粪污简单还田导致耕地板结、过度富养化形势严峻，“占补平衡”政策实施过程中，“占优补优”难以做到，

高标准农田建设亩均实际投入不足，致使建设标准不高，耕地实际质量逐年下降。据第二次全国国土调查，我区耕地面积比第二次全国土地调查减少139.46万亩，耕地流向林地、草地、园地等“非农化”“非粮化”现象比较突出。我区土地亩均GDP与全国水平相差较远，土地利用比较粗放，资源配置效率较低，对存量土地的整理和挖潜不够。

鉴于此，建议着力构建“管、守、调、养”并重的耕地保护体系，夯实粮食安全根基。

“管”出耕地质效。建立耕地保护协调机制，发挥相关部门职能优势，构建耕地“数量、质量、生态、效益”保护格局。提高对违法违规占用耕地建设行为的巡查频次，加大“六级”耕地保护网格化监管力度，有效遏制违法占用耕地行为发生。持续做好政策宣传，提高依法依规用地意识。

“守”护耕地红线。不断强化耕地保护组织架构，牢牢守住国家下达我区的耕地保有量、永久基本农田保护面积、粮食播种面积底线。因地制宜挖掘潜力，通过高标准农田建设等农业综合项目“整改复

耕”，唤醒“沉睡”土地，增加耕地后备资源。推动实施沙化及盐碱土壤等治理工程以提升耕地质量。按照“缺什么、补什么”原则，完善灌溉水、农田防护等农田配套设施，对病险水库、失修水利设施进行修缮治理，改善耕种条件。

“调”整农业布局。切实按照耕地保有量和空间发展承载力规划农业产业，正确处理调整农业结构和发展粮食生产的关系，重视优势粮食生产区域布局，确保粮食安全播种面积控制指标，推动精细化管理，发展多途径种养模式。拓展“一地多用”“让树上坡、让田下山”，形成用地与国土空间规划相协调的合理性布局，既保护生态又提升农业生产效率。

“养”出高质量耕地。倡导“量质并重”“用养结合”理念，推广种养循环模式，增加利用作物秸秆、畜禽粪污以增加耕地有机质含量。大力发展高效节水灌溉，推进“水肥一体化”技术，破解缺水瓶颈，提升耕地综合生产能力。

（刘金奎 民盟宁夏区委委会副主委 民盟界别）

让耕地地力保护补贴行在细处落在实处

自治区政协常委 李 立



我区耕地绝大部分是中、低等级，耕地质量等级与全国平均等级相比有一定差距。耕地地力保护补贴是一项普惠性扶持政策，目的是鼓励农民采取土壤保护措施、合理轮作、合理施肥和科学耕作等措施，保护和改善耕地的土壤质量和生产能力。

目前我区耕地地力补贴存在的问题有：耕地地力补贴核算不细致，占补平衡中个别“补”的耕地达不到标准，一些耕地种植非粮作物

如黄花菜等经济作物，却仍然享受耕地地力补贴。现行补贴政策在保护地力方面作用发挥不充分，《财政部农业部关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》提出了利用补贴政策保护耕地地力的原则性规定，自治区相关政策缺乏与地力保护有关的具体内容和措施，有关“享受补贴的农民要做到地力不降低”的要求过于笼统。补贴对象不能适应农业发展需要，由于规模化种植越来越普遍，实际耕种人与耕地承包权人逐渐分离，“补贴对象为拥有耕地承包权的种地农民”这一规定已不能完全适应农业发展需要。补贴标准不确定，近年来农资价格不断上涨，种粮综合支出持续增加，但耕地地力保护补贴标准仍未提高，补贴标准低且不确定影响农民种植积极性。

真正做到补贴发放与地力保护措施相挂钩。

精准拓展补贴对象。对于农户间发生土地流转的，可将实际长期稳定耕种的农户作为补贴对象；对于发生规模土地流转的，可将种植大户、龙头企业、农民合作社以及农业社会化组织纳入补贴范围，改革以“拥有耕地承包权”作为确定补贴对象的唯一标准。

差别设定补贴标准。提高补贴标准，按照不同粮食作物试点推行差别化补贴，努力缩小不同种粮粮食作物收益差距，保障粮食产量稳步增长。探索对耕地质量提高作出实际贡献的农户和经营者进行奖励。

常态核验补贴效果。对存在破坏耕地地力行为、未完成保护关键举措、地力实际退化的情形，相应停发或扣减补贴资金；对于积极响应地力保护措施、推行保护新技术的种地农户，经核验给予适当奖励。通过有效的示范引领和规范的政策执行，持续提升耕地质量，助力“藏粮于地、藏粮于技”战略落到实处。

（李 立 民建宁夏区委委会副主委 科协界别）

管有方护有制 做好高标准农田建后管护

自治区政协常委 张盛林



高标准农田“三分靠建，七分靠管”，目前我区高标准农田建后管护还存在一些问题，主要是管理和维护机制不完善，现行制度未明确规定高标准农田建后设施维修养护的标准规范，维修养护标准不统一，县、乡、村高标准农田后续管护责任权利不明，监测评价和跟踪督导机制不健全，县级农业农村部门农田建设技术力量薄弱、管理能力不足，乡镇没有设立农

田建设服务机构，管护主体责任难以有效落实。后期维护专项资金不足，大部分县乡政府依靠财政支出，村集体经济基础薄弱，很难安排专项资金用于后期维护。

建议健全管理和维护机制。将高标准农田设施建后管护作为新建项目前期工作的重要内容，在规划设计、建设施工、项目监理、竣工验收等环节，统筹考虑项目建设和运营管护。制定高标准农田设施维修养护的标准规范。建立健全政府主导，农村集体经济组织管理，农户、专业管护人员、专业合作组织以及保险公司等共同参与的管护体系，完善“县抓总、乡维修、村管护”的建后管理机制，实现“五有三确保”，即高标准农田设施管护有主体、有人员、有资金、有制度、有考核，确保设施管用、确保群众满意、确保长期受益。

健全监测评价和跟踪督导机制。建设高标准农田监测管护系统，统筹国土空间、农业农村现代化发展、水资源利用等规

划，综合运用地理信息、移动通信、物联网等信息化手段，构建一体化监测管护系统，实现高标准农田建设、保护、利用有据可查、全程监控、精准管理。自治区、市、县、乡、村层层签订高标准农田设施管护责任书，明确管护面积、地块、设施、权利与义务等。

建立管护经费稳定保障机制。自治区、市、县政府加大投入保障，将管护经费列入年度财政预算，依据已建成高标准农田面积，安排一定金额的管护经费，保证足额落实高标准农田建设维修养护经费。地方各级财政部门多渠道筹措管护资金，按规定将高标准农田建设结余资金、评价激励资金、新增耕地指标交易收益等涉农资金统筹整合使用。积极引导社会资本、农业主体和金融机构投资高标准农田建设，引入第三方机构开展高标准农田的后续管护，形成多元化管护格局。

（张盛林 民进宁夏区委委会副主委 民进界别）

盐碱地如何变身“聚宝盆”

自治区政协常委 王 波



习近平总书记指出，开展盐碱地综合利用是一个战略问题，必须摆在重要位置。有数据显示，宁夏现有不同程度盐渍化耕地248.7万亩，轻度、中度、重度盐渍化耕地分别占比56%、30%、14%。

当前，我区盐碱地综合利用存在的问题有：盐碱地管理理念创新不够，目前全区盐碱地治理利用主要体现在土壤、生物、耕作和节水等技术研发与模式集成方面，科技创新和管理创新不足，将盐碱地作

为“沉睡”的耕地资源，由“治理盐碱地适应农作物”转向“选育耐盐碱植物适应盐碱地”的理念还不深入。耐盐碱特色农业技术攻关能力不强，耐盐碱和综合性状优良品种的种质资源缺乏，品种筛选力度不足，耐盐碱农作物品种的选育、开发和推广缺乏针对性政策和产业扶持。盐碱地综合利用政策赋能不足，盐碱化荒地的保护与开发没有得到重视，缺乏多元化的技术路径与经营模式，支持盐碱地保护与开发的政策不够具体，一些试点示范项目实施面积小，补助标准偏低，项目整合实施与综合利用预期存在一定差距。

开展盐碱地综合利用，做好盐碱地特色农业大文章意义重大。建议加强盐碱地资源科学管理，进一步摸清盐碱地资源分布状况，编制盐碱地综合利用总体规划 and 专项实施方案，按照“宜农则农、宜牧则牧、宜渔则渔、宜林则林”原则，科学确定盐碱地用途，合理设置工程项目，配套建设必要的生产、生态基础设施，保障盐碱地综合利用依法依规有序推进。大力推广盐碱地

提升水平亟待提升。大格田模式对农业生产方式和运行管护水平提出了更高要求，现有一家一户分散经营很难适应新形势，亟需建立新型规模化和集约化土地经营模式。

资金保障缺口较大。大格田建设模式除了常规高标准农田建设项目投入外，需要增加每亩500元的费用。目前我区高标准农田建设亩均财政补助资金1500元左右，尚不能满足常规高标准农田建设资金需求，开展大格田模式建设资金缺口更大。

管护水平亟待提升。大格田模式对农业生产方式和运行管护水平提出了更高要求，现有一家一户分散经营很难适应新形势，亟需建立新型规模化和集约化土地经营模式。

加强农田林网建设 为农田配好“防护服”

自治区政协常委 相卫国



农田防护林网可以改善农田小气候，降风速、调温度、增湿度，拦截地表径流，调节地下水位，防御和减轻各种农业自然灾害。我区农田防护林网在保障农业稳产高产方面发挥了积极作用，但仍存在一些问题，主要为：面积占比不足，发展不平衡。我区大部分农田防护林面积达不到行业标准规定的“西北区风蚀沙化类型区防护林网占耕地面积6%至8%”。乡与乡、村与村之间差距大，高城较远乡镇及

新开发土地的林网配套设施建设迟缓。易融难耕耕地红线，制约积极性。根据遏制耕地“非农化”“非粮化”有关政策规定，以及造林地块要在国家森林资源智慧管理平台落地上图的要求，造林不可触碰耕地红线。各县（区）在退化林修复图斑上图时，多年前营造的林网部分图斑整改难度大，一定程度上制约了营造空间。

现有林网退化严重，缺株断带明显。近年来，受生物危害、人为破坏、自然退化等因素影响，我区以新疆杨、白蜡、臭椿等为主的二代林网退化严重，缺株断带明显。一些林网已进入衰退阶段，更新修复滞后，造成林木秃顶枯萎。

农林矛盾突出，防护效益下降。防护林受益者是区域农村农户，受不利影响的却是林网所在地农户，后者有时会人为破坏林网，导致林木带树木参差不齐，防护效益下降。

建议科学规划，均衡发展。以“宽林带、大网格、多功能”为主推模式，以生态林为主，兼顾经济林种，与路网建设、渠网建设、美丽乡村建设、湿地保护等相结合，统筹

规划，同步实施，以适应现代农业产业化、规模化、机械化发展需要。

因地制宜，规范营造。严守耕地保护要求，科学测算防护面积，按照因地制宜、节约土地原则，合理规划林网宽度、布局及树种，整合退化严重的现有林网，充分利用空间新建和完善林网。针对已完成建设但退化可修复的林网，给予修复资金补贴，适当放宽落地上图条件。

加强管护，做好修复更新。加强抚育管理，巩固现有林网，通过补植、修枝、割灌等措施，对缺株断带严重的林网进行修复。林网进入郁闭后及时抚育间伐，调整结构，对枯死木、濒死木进行树木更新改造。

多措并举，解决农林矛盾。积极开展引黄灌区林权制度改革，把“谁造林、谁所有、谁投入、谁受益”落到实处。加大经济林比例，营造地理经济林，发展更新采伐林木资源的精深加工，鼓励社会各界参与农田防护林建设，实现生态效益、经济效益与社会效益共赢。

（相卫国 九三学社宁夏区委委会副主委 九三学社界别）

较滞后，其收益主要依靠闲置宅基地转变为集体经营性建设用地入市等途径，我区建设用地指标和占补平衡指标交易需求较少，市场不活跃，零碎耕地整合置换现有难度。

社会资本的可持续投入动力不足，社会资本参与零碎耕地整合的前期融资渠道不畅。一般要在整治项目完成后，通过低效建设用地整理，才可作为抵押融资的集体经营性建设用地。

建议有序推进碎片化耕地整治和权属调整。在市县层面为高度城镇化地区在县级行政区内开展零星永久基本农田的跨镇域调整预留空间。将城市核心区零散的耕地和农田向永久基本农田集中区转移，形成规模连片、耕作高效的永久基本农田保护区，打造万亩农业示范片区。在碎片化耕地整合时打破权属边界，重新划分宗地并确定产权归属。在坚持农民主体和村民自治的前提下，保障土地权益调整后的土地价值再分配公平合理，积极稳妥有序推进权属调整工作。最大程度争取中央层面的政策倾斜和资金支持。

零碎耕地整合的经济效益还比

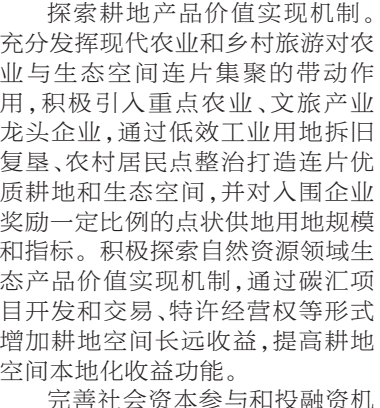


随着城市化进程加快，我区土地利用碎片化、零散化问题凸显，目前，农业企业、家庭农场、种粮大户等社会资本积极参与土地整合流转，为破解土地零碎化难题找到了出路。但实践中仍存在一些困难：用地布局优化方面的政策性门槛难以跨越，包括农村地区土地受制于现有国土空间总体规划、村庄规划等政策性门槛，土地权属受限于现有分配格局等，调整难度较大。

（黄金耀 宁夏总商会副会长 工商联界别）

引进资本“活水” 将“零碎地”变成“希望田”

自治区政协常委 黄金耀



探索耕地产品价值实现机制。充分发挥现代农业和乡村旅游对农业与生态空间连片集聚的带动作用，积极引导入市重点企业、文旅产业龙头企业，通过低效工业用地拆旧复垦、农村居民点整治打造连片优质耕地和生态空间，并对入团企业奖励一定比例的点状供地用地规模和指标。积极探索自然资源领域生态产品价值实现机制，通过碳汇项目开发 and 交易、特许经营权等形式增加耕地空间长远收益，提高耕地空间本地化收益功能。

完善社会资本参与和投融资机制。允许闲置宅基地等低效集体建设用地经整治后，在符合规划的前提下依法作为集体经营性建设用地入市。在保障村庄建设和产业发展需要的前提下，为通过综合整治而产生的建设用地、补充耕地等节余指标提供交易平台，允许跨市县交易，并允许将碎片化耕地整治产生的土地经营性收入和土地指标收益，按约定作为金融和社会资本投资的收益来源。

（黄金耀 宁夏总商会副会长 工商联界别）



高标准农田建设是巩固和提高粮食生产能力，保障国家粮食安全的“压舱石”“稳定器”。近年来，自治区累计建成高标准农田972万亩，发展高效节水农业523万亩。按照自治区有关文件要求，2027年我区力争实现1424万亩永久基本农田高标准建设全覆盖，发展高效节水农业710万亩的目标，面临最大的难题和瓶颈就是资金投入不足。

立地条件是资金，改造资金大。北部引黄灌区、中部干旱区和南部山

区的耕地质量与立地条件差异较大。部分尚未实施高标准农田建设的耕地，因分布零散，难以集中连片实施高效节水项目，立地条件差，建设成本高，需要投入更多的资金进行改造。

建设成本高，配套资金大。按照高标准农田建设要求测算，我区高标准农田建设亩均需投入3000元以上，中央和自治区资金亩均投入不足1500元，剩余由地方财政配套，但地方财政资金筹措困难，完成高标准农田建设任务压力大。

管护不到位，维修资金大。高标准农田和高效节水项目建成后，存在运行管护巡查不到位、维修不及时、周边警示标志不明显等问题，田间路、水、电、林网等基础设施年久失修，耕地质量严重下滑，亟需升级改造，投入成本增大。

建议因地制宜，着力实现耕地多元化布局。针对不同地区耕地质量与立地条件，采用不同的高标准农田建设标准和要求，提高耕地质量，实现多元化布局。合理确定农田建设规模，统一规划设计，采取集中投入、连片治理、整体推进方

式，确保建一片成一片。进一步完善区内外新增耕地指标有偿调剂制度，严格执行“先补后占、占一补一、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。

开拓源泉，着力构建多元化投入筹资机制。发挥政府投入引导和撬动作用，完善银企合作机制，积极引导各类社会资本投入高标准农田建设，采取投资补助、以奖代补、财政贴息等方式，有序引导金融、社会资本和新型农业经营主体投资，提高我区南部经济欠发达县（区）补助标准，积极争取国家提高西部高标准农田改造资金补贴标准。

强化管理，着力形成维护运行长效机制。完善建后管护制度，指导各地落实管护资金，明确管护主体，压实管护责任。结合农村集体产权制度改革和农业水价综合改革，鼓励使用绿色农业新技术、新工艺、新材料和新设备建设高标准农田，加快构建高标准农田和高效节水农业工程有效管护、良性运行的长效机制。

（张亚红 九三学社宁夏区委委会副主委 九三学社界别）

强化规划引领 助推耕地保护与产业协调发展

自治区政协委员 魏和清



耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基，产业振兴是乡村振兴的重中之重，是建设农业强国的基础和关键。但当前耕地保护与农业产业发展之间还存在不平衡、不合理的现象。

规划引领作用不突出。实用性村庄规划和专项空间规划尚未完成，特色产业产业布局规划不完善，产业发展缺乏操作性强的空间规划引领。

坚持以规划“塑形”，优化农业产业布局。应充分发挥国土空间总体规划的引领作用，加快编制

植、荒地尚未合理利用等问题，耕地粮经饲结构还需优化调整。

特色产业产业发展需求冲击耕地红线。特色产业发展用地需求增加、粮食种植收益不高、耕地和永久基本农田布局与当前特色产业布局冲突较为明显。

建议坚持问题导向，着力释放“规划+”效应，努力走出一条耕地保护与农业产业协调发展的新路子。

坚持以规划“塑形”，优化农业产业布局。应充分发挥国土空间总体规划的引领作用，加快编制

实用性村庄规划和区域专项规划，协调好农业产业规划，形成以空间规划保障用地、产业规划保障项目的规划体系。做精做细农业功能区规划，科学确定耕地红线和其他农业发展重点，优化农业产业发展格局。

坚持以规划“赋能”，优化特色产业布局。规划应结合实际算好账，引导一、二、三产业集中连片、深度融合、集聚发展，催生乡村新产

业新业态，着力构建产业融合新体系。加快推进贺兰山东麓土葡萄酒业高质量发展。合理布局葡萄酒、水果、林果、设施农业用地，推进肉牛、滩羊和奶产业布局区域化、经营规模化。实施以地换林、产林融合发展，打造有机低碳生态产业链和新的产业增长点。统筹政府利用和未利用地等资源，唤醒“沉睡”土地，助推特色产业优化布局和高质量发展。

（魏和清 银川市政协党组书记、主席 中共界别）