# 抓好耕地保护永恒课题 筑牢粮食生产安全底线

## ——自治区政协十二届常委会第四次会议大会书面发言摘登（一）

**编者按：**

9月27日，自治区政协十二届常委会第四次会议在银川召开，围绕“严格耕地资源保护 夯实粮食安全根基”专题协商议政。民革宁夏区委会、民建宁夏区委会、九三学社宁夏区委会及马如林、王波、茹小侠3位自治区政协常委和委员围绕主题提交书面发言。

## 完善土地流转机制 保障农民群体利益

民革宁夏区委会

土地流转对于发展规模化、集约化、现代化的农业经营模式，激发农民开展农业生产特别是粮食生产的积极性具有重要促进作用。近年来，随着农村新型经济组织不断涌现和农村产业结构的调整，我区农村土地流转数量和规模不断增大。总体来看，我区土地流转制度不断完善，但也不同程度存在着流转过程不规范、合同内容较简单等问题。

具体表现在两方面：首先是流转合同约定期限过长。虽然有助于土地流转方实现可持续发展的经营，但如果与农户利益联结不紧密，农民只能获得较低的流转费，而无法获得土地资源日益增长的红利，致使利益受损。其次是村集体代表农户签订流转合同时，未考虑经济社会发展变化因素，对流转费用没有约定随年份动态调整，没有建立合理、稳定的增长机制。随着时间的推移，农民土地流转费用无法同步增长。

建议，完善机制，进一步修订相关法律规定。2021年农业农村部修订了《农村土地经营权流转管理办法》，我区应及时制定或修订相关政策，进一步明确工商资本流转土地用途审查备案、流转合同管理、土地流转期限等，特别要明确村集体统一经营或流转给其他经营主体的，土地收益要单独建账、单独核算、专户储存，并严格履行村民主议事程序，合理分配土地收益，确保及时、足额兑现到农户手中，增加农民收入。

强化管理，以合同条款规范流转期限。在土地流转管理中，合同监管部门要发挥职能作用，严把签订关、审核关。尊重流转双方意愿情况下，根据流转土地的使用情况由双方协商确定，合理确定农村土地流转期限，并在满足一定条件的情况下可提前中止或解除合同。流转期限超过3年的，应建立价格调整机制，明确约定调整时限和幅度，分时段确定流转价格。

采取措施，保障农民利益不受损失。针对因土地流转不规范、合同签订不严谨，给农民造成损失的，县乡政府、相关部门应高度重视，搭建沟通平台让村集体和流转企业有效协商、达成共识，及时调整流转期限或按年递增流转费用，保障农民收益。同时政府应发挥杠杆作用，利用涉农项目资金对流转企业进行政策性补贴，通过企业收益让利给农民，增加农民收入。防患未然，采取市场化手段防范土地流转风险，一种是引入保险机构实行土地流转履约保险，政府补贴保费，流转企业在履行合同过程中，村民受到的损失将由保险公司赔付；另一种是建立土地流转风险处置基金，地方财政出资成立国有农业投资公司，在签约时分类收取风险保障金，在流转企业经营和村集体收益出现风险后能够进行兜底处置。

## 保护种粮农民积极性 扛稳粮食安全责任

民建宁夏区委会

党的二十大报告指出，要全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。

调研中大多数种粮户表示能够充分认识粮食安全的极端重要性，对国家提出的确保粮食安全、防止耕地“非粮化”“非农化”的政策持支持态度，但对种什么？怎么种？农户却有不同意见。一方面种植户普遍认为种植经济作物和饲草料的收益远高于粮食收益；另一方面在种植粮食作物的前提下，农户又愿意单种粮食（玉米、小麦），相比较套种（玉麦、玉豆）不仅能提高产量，还能节约人工、机械等生产性成本投入。

农民愿不愿意种粮、愿意种多少粮，关键是看种粮能给农民带来多少收益。只有让农民种粮挣钱得利，才是提高农民自愿种粮的“治本”之策。

建议，进一步加大“三农”扶持力度。稳步提高稻谷、小麦、玉米等粮食最低收购价，完善收购启动机制，在粮食播种之前公布最低收购价格，稳定种粮农民的收益预期。消除增产不增收现象，使农民安心种粮。

完善农业补贴制度，提高补贴政策指向性和精准性。继续加大农业补贴，在确保目前补贴总量不减的前提下进一步增加补贴数量，探索实施动态调整的种粮农民综合收入补贴政策，建立耕地地力补贴标准与农村居民人均可支配收入等指标联动机制，并每年上浮补贴标准。加大对种粮大户政策支持力度，按照不同的粮食种植规模给予阶梯补贴，形成农业补贴同粮食生产挂钩机制。

发挥好农业保险的政策属性，逐步扩大农业保险覆盖范围。实现稻谷、小麦、玉米三大主粮灾害保险和种植收入保险全覆盖。在规范运行、严格监管、控制风险的前提下，完善农业保险制度，鼓励保险公司完善自然灾害保险产品，变事后灾害赔偿为事前灾害预防，给予种粮农民可持续性预期。

大力完善农业生产条件，加大对农业生产基础设施的投入。加强高标准农田建设，把永久基本农田全部建成旱涝保收的高标准农田，增强种粮农民抵御自然灾害风险的能力。提高高标准农田建设补助标准，每年单独安排专项经费用于高标准农田管护和灾毁工程修复，提高地方政府开展高标准农田建设的积极性。

完善社会化服务，提升粮农的收益保障。加大对种粮农民的培训力度，全面提高种粮农民在农资、农机、农技、信息网络等方面的职业技能。提高农技推广服务的覆盖面，充分发挥政府农技推广部门丰富的管理与服务经验，为农民提供更广泛和更好的服务。引导供销合作社为广大种粮农民提供综合性、全方位的农资保障服务，全链条保障种粮农民收益。

## 开发利用盐碱地资源 促进社会经济与生态和谐发展

九三学社宁夏区委会

盐碱地由于土体中含有较多的盐碱成分、具有不良的物理化学性质，致使大多数植物的生长受到不同程度的抑制，甚至不能成活。但从资源的角度来看，盐碱地是一种重要的土地资源，为此，了解盐碱地的资源现状，探讨盐碱地改良与开发利用，对深化土地资源利用具有十分重要的意义。

目前对于土壤是否盐碱化的划分是基于传统作物考虑的，盐碱环境对于传统作物而言是一种不利的生境，而对于盐生植物则可能是比较适合的生长环境。长期以来，盐碱地治理与利用似乎走进了一个“怪圈”之中，人们对于盐碱地治理改造的目的是发展传统农业生产，而传统农业却恰恰容易造成土壤盐碱化，由此易陷入一种恶性循环。

具体有以下问题：一是过分强调盐碱地治理与改造，而对如何充分利用这些条件则认识不足。对盐碱地资源没有形成较为统一的认识，盐碱地开发利用多着眼于盐渍土对盐生植物、咸水微咸水开发利用力度不够。在思想观念上，受发展传统农业观念制约，通常把盐渍土、盐碱地咸水微咸水资源等视为生产限制条件。二是盐碱地因地制宜，因时制宜综合开发利用缺乏统一规划，无序开发、粗放经营导致生态环境恶化。三是盐碱化地区生态环境改善和社会可持续发展不足，重治理轻保护，导致已经治理改良的盐渍土重新发生盐渍化。

建议，盐碱地资源的开发利用应坚持保护与开发并重，防止生态环境恶化。坚持科学发展观，宜开发则开发，不宜开发则以保护和恢复生态为主。在盐碱化土地优化水资源调控，改进农田水利工程的条件下，盐碱化土地应以生态草建设为主，改善生态环境，发展畜牧业，不宜过量开垦。从土地盐碱化程度看，重度盐碱化土地应以保护为主，可引入耐盐碱植被进行生态恢复，中轻度盐碱化土地则可适量开发利用。

因地制宜做好开发分区利用规划、充分挖掘盐碱地资源潜力。根据当地实际情况，因地制宜开发利用。综合考虑土壤、植物、水等各种条件，种植业、畜牧业和水产养殖业等有机结合，努力拓展盐碱地资源开发利用途径，实现资源的综合利用与管理。充分挖掘盐碱地资源潜力，加强耐盐生植物研究，耐盐生植物由于其生境恶劣，生物量小，经济效益低，因而一直未得到足够重视。然而许多盐生植物却是在盐渍土上唯一能正常生长的植物，它们在盐渍土开发利用、维持生态平衡方面一直起着重要作用，其生态价值不可低估。

积极推进盐碱地资源产业化开发利用与可持续发展。盐碱地生长着大量盐生植物，这些植物具有多种工业用途，食品、制浆造纸、制碱、医药、渔业、牧业等行业，都可以充分利用这些资源，发展产业化生产。当前，盐碱湿地与发展渔业生产，在贺兰已初具规模，也有成功的开发模式，以水产养殖业和局部湿地保护相结合的形式对盐碱地进行综合治理，可以缓解土地次生盐碱化程度。随着水域面积增多，空气湿度增加，生态环境也可得到改善。

## 多举措推动中部干旱带农业用水提质增效

自治区政协常委 **马如林**

党的十八大以来，党和政府持续加大中部干旱带水利基础设施投入，加大灌区续建配套与节水改造力度，一批重大民生水利工程相继建成投运，有效缓解了当地水资源短缺问题，这片“不适宜人类居住”的旱塬变成了绿洲，如今这里农业发展、生态改善、人民安居乐业。

受今年黄河来水偏枯、降雨偏少和高温天气等多重因素叠加影响，中部干旱带地区农作物不同程度受旱，粮食减产甚至绝收，可见困扰中部干旱带发展的最大“瓶颈”依然是水资源短缺问题。

建议，持续深化水权改革，高效配置用水资源。习近平总书记在全国生态环境保护大会上指出，要推动有效市场和有为政府更好结合，将用水权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子，支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为。自治区“六权”改革推进会议提出，要全方位落实“四水四定”原则，实行最严格的定额标准。目前，中部干旱带一些县区还未将农田灌溉面积确权到末级渠系最适宜计量单元，红寺堡等县（区）受本级财政资金限制，末级渠系水的精准计量仍没有实现，部分农户还存在喝“大锅水”的思想，没有形成按量缴纳水费的观念。要加强政策解读，厘清利害关系，强调用水权确权不仅涉及缴费，更多是把权利交给用水主体，日后可通过交易节余的用水权从中获益。同时，加大投入，将计量单位延伸到末级渠系。

加大农田水利建设，着力提高耕地质量。习近平总书记指出，要建设高标准农田，真正实现旱涝保收、高产稳产。中部干旱带土地广阔，水利基础设施不完善，中部干旱带76%的耕地是旱地，以海原县为例，该县80%的耕地处在旱作农业地区，遇到旱情严重年份，常常会出现大面积绝收。因此，要按照田块平整、集中连片、设施完善、节水高效、农电配套、宜机作业、土壤肥沃、生态友好、抗灾能力强要求，加强坡台地、荒漠地、盐碱地等改造，织密农田管网，形成从水源、骨干输配水渠道到田间末级渠系的灌排工程体系，实现有效灌溉，真正把耕地特别是永久基本农田建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田。

发展旱作灌溉技术，节约用水助农增产。习近平总书记指出，黄河流域要抓好农业深度节水控水，因水施种，发展节水农业、旱作农业，把农业用水效率提上去、总量省出来。宁夏大学孙兆军科研团队利用同心县王团镇旱区丰富的风能和太阳能资源，结合风光互补提水和滴灌、渗灌等高效节水灌溉技术，研发的风光互补高效节水灌溉系统，实现一家一户的灌溉管理，在田间没有市电配套条件下，西瓜产量保持在4000公斤每亩以上，部分试验区亩产突破万元大关，综合节水21.6%以上。这个成功实践说明宁夏的节水灌溉技术已达到领先水平，我们要大力推广应用先进技术，推动我区节水灌溉提质增效，助力农业增产增收。

（马如林 自治区残疾人联合会党组书记、理事长 中共界别）

## 守好耕地保护红线 筑牢粮食安全底线

自治区政协常委 **王 波**

农为邦本，本固邦宁。耕地是农业发展的根基，事关国家粮食安全和中华民族永续发展。近年来，我区认真贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》等法律法规，出台加强耕地保护和改进占补平衡政策，修订完善耕地保护责任目标考核办法，进一步压实各级党委和政府保护耕地红线的主体责任，耕地质量呈现平稳上升的趋势。

守好耕地保护红线，筑牢粮食安全底线，面临以下困难：

耕地“非农化”现象突出。在农业产业多元发展、农户逐利思想的影响下，耕地保护存在占用农田开发宅基地、建设厂房、旅游开发、退耕还林等“非农化”现象不断出现。尽管耕地占用时给予了相应补偿，但存在补充耕地质量不如被占用耕地质量的情况。同时，家庭农场的土地流转较为分散，与当前机械化规模经营的发展现状并不契合，农户以经济作物种植替代粮食作物现象普遍存在。

耕地质量提升不明显，耕地土壤肥力较低、有机质含量少，普遍缺磷、缺钾、偏酸。种植户为降低生产成本通常以低成本、见效快的化肥应用为主。但化肥利用方面存在效率低、过量应用等问题，导致土壤被污染。此外，焚烧农作物秸秆造成较为严重的空气污染，杀灭部分土壤中的微生物，导致土壤质量下降。农膜的应用也会污染土壤环境，降低农产品的质量。

粮食种植的比较收益低。近年来，随着我区经济的快速发展和城市化进程加快，农业生产成本和劳动成本也随之升高。虽然粮食的收购价格有所调整，但是调整价格低于化肥和其他农用产品价格的增长速度，造成农民种粮积极性不高、扩大再生产动力不足等问题。

建议，建立健全土地监控机制，严格控制非农建设用地。健全耕地利用和保护的法律保障体系，加强和改进耕地“占补平衡”管理，严格新增耕地核实认定和监管。将永久基本农田保护任务落实到地块图斑，责任落实到各级政府。健全耕地质量评估体系，为土地利用方式提供依据和保障。同时结合大数据、人工智能等前沿科技助力政府构建实时监测、快速联动、高效服务的智慧“田长制”，为占补平衡提供耕地资源。

科学应用防污治理技术，提高耕地质量治理成效。

及时研发与推广农膜降解、病虫害综合防治等方面的技术，做好土壤有机质含量提高技术的研究，有效检测治理土壤板结与沙化问题。向新型农业经营主体传播耕地养护知识，树立绿色发展理念，强化耕地保护意识。加快推进高标准农田建设和高效节水技术，探索新型农业生产方式，加快集约化生产步伐。

加强粮食主产区建设，加大种粮补贴力度。从自然地理格局、土壤条件、生物多样性等角度，加快开展全区耕地资源质量分类。加强对核心粮产区的投入和建设，提高抵御自然灾害能力，保证粮食产量和质量。加大种粮农民一次性补贴、耕地地力保护、耕地轮作休耕等农财补贴力度，确保种粮农户的利益得到有效保障。

（王波 农工党宁夏区委会副主委 农工党界别）

## 稳定粮食播种面积 提高粮食产量

自治区政协常委 **茹小侠**

夯实粮食安全根基，重点是稳定粮食播种面积、提高粮食产量，通过调研，我认为应当优先解决以下两个问题：首先，查清撂荒地的底数，解决好谁来种的问题。

调研中发现，我区撂荒耕地存在底数不清、原因不明、整改力度不够等问题。耕地撂荒与农业比较效益偏低、农民种地热情不高息息相关，调研中村民认为，农业生产的成本高且周期较长，农业基础设施落后，农产品价格普遍偏低。农业保险覆盖面不够，主要倾斜于一般脱贫户和“监测户”，一般农户对干旱、冰雹、洪涝等自然灾害天气抵抗能力极低。农产品种植挣“慢钱”的模式已经远远无法满足农民日益增长的基本生活所需，各市县也将劳务输转作为增加农民收入的重要途径。

建议查清撂荒地底数。严格落实网格化管理模式，建立耕地撂荒和复耕进度台账，做到逐户清查、逐块核对。严格落实撂荒地整治工作责任。实行精准补贴，促进农业转型升级。将农业支持保护补贴向粮食等重要农产品、主产区倾斜，按实际粮食播种面积或产量对生产者进行补贴，提高补贴的精准性、指向性，使补贴真正流向种粮农户、大户和合作社。

再者，保证高标准农田建设标准，解决好怎么管的问题。

按照我区高标准农田建设实际投入需求测算，亩均投资在3000元以上，由于县（区）配套能力不足，中央和自治区资金合计亩均投入不足1500元。随着高标准农田建设的深入推进，集中连片、施工条件好的地块越来越少，建设难度不断增大，建设成本持续攀升，亩均投资逐年上涨，地方配套资金筹措困难。现行制度对管护经费来源和标准未明确规定，大部分县乡政府财政支出压力大，村集体经济基础薄弱，均无专项资金用于农田设施后期维护，部分农田设施带病运行、年久失修等现象不同程度存在。

建议，加大项目归并整合力度。将高标准农田建设、高效节水灌溉、坡耕地综合治理等项目进行整合，统一由农业农村部门进行实施，充分发挥中央投资效益和集中力量办大事的优势。提升项目建设标准，积极争取国家将西部地区高标准农田建设项目中央财政和中央预算内资金补助标准进行统一并提高到每亩2000元，取消西部地区各级地方配套资金要求。建立管护经费保障机制，安排管护补助资金中列农田水利设施维修专项，督促地方政府按照财政事权落实配套资金，建立省、县、受益主体三级承担制度，足额落实高标准农田建设维修养护经费。强化农田水利设施运行管护，因地制宜推行“投建管服”一体化、“用水合作社”“专业化服务公司”等模式，提高社会化、专业化、物业化管理服务水平，确保工程良性运行持续发挥效益。

（茹小侠 民建宁夏区委会副主委 民建界别）

（本版文字由 **纳紫璇** 整理）