

国务院总理李克强再次强调“重中之重”

确保粮食安全是核心 农村改革与发展并重



●确保粮食安全，强调耕地红线是基础

政府工作报告提出“以保障国家粮食安全和促进农民增收为核心”“坚守耕地红线，提高耕地质量”，表明国家粮食安全是我国农业发展的根本目标，强调了耕地红线的基础性作用。

养活近 14 亿人口是我国农业首要面对的客观现实。虽然从去年底第二次全国土地调查公布的数据上看，截至 2009 年 12 月 31 日，全国耕地面积为 20.3 亿亩，比 18 亿亩还多出 2 亿亩，但国土资源部副部长王世元表示，这主要是调查标准、技术方法改进和农村税费政策调整等因素影响的结果，并非实际拥有的耕地数量增加了。数据同时显示，2009 年我国人均耕地 1.52 亩，较 1996 年第一次调查时的 1.59 亩有所下降。

报告强调“提高耕地质量”。目前我国耕地质量存在南方部分地区重金属污染、华北地下水严重不足、东北黑土地土质下降明显等问题。特别是从第二次全国土地调查数据看，全国约有 5000 万亩耕地受中、重度污染已不适宜耕种，这不仅关系粮食安全，更关系民生安全。在全国政协十二届二次会议上，民进中央和九三学社中央分别提交了《关于加大农田残膜污染治理力度的提案》和《关于加强重金属污染土地治理和开发利用的建议》。

●农村改革有“紧”有“稳”

报告的农村改革部分基本延续了党的十八届三中全会精神，总体基调“往回收”。报告明确提出“慎重”“稳妥”“试点”“从实际出发”“尊重农民意愿”等要求，充分反映了中央对农村改革的谨慎态度。

报告提出“保持农村土地承包关系长久不变”，农业部经管司负责此项工作的官员告诉记者，这一表述与今年的中央一号文件一致。“今年我们将重点研究长久不变的实现形式，这是根子上的问题，要慎重把握，不可操之过急。”

报告还提出，抓紧农村土地确权颁证工作，引导承包经营权流转。所谓“抓紧”，表明了

国务院总理李克强日前在政府工作报告中提出，农业是扩内需调结构的重要领域，更是安天下稳民心的产业。并且再次强调“要坚持把解决好‘三农’问题放在全部工作的重中之重”。报告从国家粮食安全、农村改革、农业投入等方面布置了今年“三农”工作的任务目标。

明晰农民土地权属、维护农民土地财产权益已进入紧迫期。所谓“引导”，则涵盖两层意思。一是“有序引导”农民将分散的土地集中起来，以实现规模经营；二是“正确引导”农民将土地流转给家庭农场等“专事”农业的新型经营主体。

●确保农业投入只增不减，夯实发展基础

报告指出，要统筹整合涉农资金。不管财力多么紧张，都要确保农业投入只增不减。中国人民大学农业与农村发展学院副院长孔祥智表示，这既反映了国家对农业的重视，也反映了我国农业形势不容乐观。虽然多年来，国家对农业的投入每年都在增加，且增速高于其他领域，但农业基础薄弱、缺口很大，粮食安全、畜禽疫病形势每年都在加重，涉农资金多部门管理也造成基层很多乱象。孔祥智建议，目前财政投入除了加大力度外，还须从统筹整合涉农资金、优化补贴结构、加大农业保险等

——【延伸阅读】——

农村土地抵押贷款变相突围

“近 20 亩农地经营权抵押，换来了 30 万元的银行贷款。”北京市平谷区镇罗营镇的农户孙宝君感慨道。据了解，农村土地经营权抵押贷款试点已在北京落地，而第一个“吃螃蟹”的金融机构是中国邮政储蓄银行（以下简称邮储银行）。

邮储银行北京分行零售信贷部产品经理杜昆透露，“虽然目前在北京市平谷区开展的业务是农地经营权抵押贷款，但在实际操作中，我们并不把土地经营权作为抵押物，而是作为担保物在合同中体现，这项贷款业务叫作组合担保贷款。”

据了解，邮储银行开展试点有半年多时间，截至目前共发放了 31 笔土地经营权抵押贷款，总额达 1200 万元，申请贷款的成功率超过六成。

但实际情况是，单纯的经营权抵押在现实中却很难实现。对此，邮储银行计划了一套风险资产处置方案。“由于这项贷款业务的农地

方面着手。

报告还要求从农田水利、农业机械化、农村水电房路气信等方面加强基础设施建设，夯实农业农村发展基础。在水利方面着墨较多，指出“安排中央预算内水利投资 700 多亿元，支持引水调水、骨干水源、江河湖泊治理、高效节水灌溉等重点项目”“各地要加强中小型水利项目建设，解决好用水‘最后一公里’问题”，并提出“经过今明两年努力，要让所有农村居民都能喝上干净的水”。

中国人民大学农业与农村发展学院副院长郑风田表示，水利是制约农业发展的最大因素、欠债太多，必须是个长期的投资。随着水利建设各项成本的提高，加大水利投资力度势在必行。由于我国农业受季节性影响比较明显，因此必须加大沟、塘、渠等“最后一公里”的建设，对农业生产的功效也是最而易见的。与此同时，农村居民饮水设施建设也不能忽视。他认为，今明两年解决所有农村居民的饮水问题是可行的，但要注意工程建设和维护的可持续发展和使用。

刘昕

经营权并不是真正的抵押，而仅仅是担保，因此，银行不得通过法院来处置不良资产，而是只能提前与农户私下达成协议，如果因经营状况无法改善，长期难以偿还贷款，那么银行就将土地经营权在当地农村产权交易中心进行转让，通过转让得到的租金来偿还银行贷款。这其实是防控风险的无奈之举。”邮储银行内部人士称。

从制度层面看，业内人士认为，对农地经营权抵押贷款而言，目前仍有两大制度性难题并未破解。一是全国性的土地确权登记仍未完成。很多地区还没有确权颁证，土地对应权属关系还不确定，农民在向金融机构办理经营权抵押时缺乏有效证件以便操作。二是我国现行的法律法规中，尚存在与土地经营权抵押贷款相抵触的条款。其中最重要的一条为 1995 年实行的《担保法》第三十七条规定，“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权”不得抵押。

蔡颖

工商企业流转农业用地需注意三个倾向

近年来，一些工商资本进入农村，投向农业，为农村经济快速发展、农业生产基础条件改善、农民群众增收渠道增辟发挥了重要作用，已经成为农村经济发展的重要推力。

然而，在工商企业进入农业生产的实践当中，由于农地流转市场监管机制尚不健全、农地保护制度缺乏应有的刚性、公共财政对农业投入渠道的多元等问题，在资本趋利性的作用下，使得工商企业或者工商资本在投入农业的运作当中，产生了一些倾向性的苗头，值得警惕。

一是工商企业流转农用地带来农地流转市场的垄断性。工商企业雄厚的资本，对农地流转市场可能带来较大的影响。首先是在农地流转的量上，动辄是成千上万亩农地的流转规模。这种规模效应，给农地流转在一定的区域和时间内的理性再流转带来了阻滞，甚至使农村基层自治合作组织的功能被弱化乃至在农地流转过程中形成了一劳永逸的固化思维；其次是在农地流转市场价格上，工商资本一般给出的流转价格要高于其他形式流转的价格，有的甚至还要高出 40%~50% 以上。在这种情况下，不但给原有的流转市场带来冲击，而且波及后来的流转价格。在农地流转市场缺乏应有的引导机制的状态下，无序、非理性的竞争就可能产生，对流转合同、流转保障甚至基层政府和农村基层合作组织的公信力，都带来影响。

二是工商企业流转农用地带来农业产业发展的盲目性。工商资本进入农业之后，追求资本效益的最大化，往往会打破原有的比较效益较低的产业发展模式。而且由于农产品生产规模效应的辐射，致使其他农户也可能改变原有的生产模式而造成区域产业的不确定性;同时，工商企业对农业生产的特殊性在短时间内不一定能够完全把握，这样就难以产生应有的资本运作效果;再则，一些工商企业在流转农地后，无法与当地农业产业对接，造成农地资源浪费。

三是工商企业流转农用地带来农业生产资源的失衡性。工商企业流转农用地之后，实行的是企业化运作，必然会购置新的适用规模化经营的农机具，采用更为先进的农业生产新技术或者在改变原有农产品生产方式情况下生产其他农产品而必须配置与之相适应的生产工具，这样，就给当地的农机具和技术资源带来影响，造成原有机具资源的闲置，在一定区域和产业上带来技术资源和人力资源的浪费，造成失衡。一旦流转期满，可能又要产生一个资源重复配置高潮。

鉴于上述情况，笔者认为，工商企业流转农用地虽然可期，但政府在农地流转市场上也还要进一步积极作为，加强监管。“建立工商企业流转农业用地风险保障金制度”是工商资本进入农业的一道门槛，严禁农用地非农化是一条红线，而保证粮食生产安全才是最终的目的。农地流转市场，只有政府积极作为，在产业规划发展上积极引导，建立合理的准入机制使工商资本理性进入;工商企业积极配合，充分尊重当地农业生产习惯和产业发展方向，客观对待农业产业效益，坚守禁止农用地非农化的底线;农地流转收益权人也认真行使监督权力，加强对生产形式的监督，保证农用地的性质不改变，质量不降低，才能使农地流转市场能够健康平稳发育，农业生产实现可持续发展。

谭铁安

我国最严谨的农药残留国家标准发布

据了解,为确保标准的科学性和实用性,农药残留限量标准都是根据农药毒理数据、我国农药残留田间试验数据、我国居民膳食消费数据和国内农产品市场监测数据,经过科学的风险评估后制定的。制定过程中,还广泛征求了社会公众、农产品生产和进出口企业、相关行业协会和相关行业部门的意见。

日前，农业部与国家卫生计生委联合发布食品安全国家标准《食品中农药最大残留限量》（GB2763-2014）。我国食品中农药最大残留限量指标将由现行的 2293 项增加到 3650 项，新增 1357 项。新发布的《食品中农药最大残留限量》（GB2763-2014）在科学性、针对性和实用性上都有显著提升，力求用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，为确保人民群众“舌尖上的安全”提供法定的技术依据。新标准规定了 387 种农药在 284 种（类）食品中 3650 项限量指标，较 2012 年颁布实施的《食品中农药最大残留限量》（GB2763-2012），

新增加了 65 种农药、43 种（类）、1357 项限量指标。此次新发布标准具有以下特点：

一是扩大了食品农产品种类。新标准为 284 种（类）食品农产品规定了多种农药的残留限量标准，覆盖了蔬菜、水果、谷物、油料和油脂、糖料、饮料类、调味料、坚果、食用菌、哺乳动物肉类、蛋类、禽内脏和肉类等 12 大类作物或产品。除常规的谷物、蔬菜、水果外，首次制定了果汁、果脯、干制水果等初级加工产品的农残限量值，基本覆盖百姓经常消费的食品种类。二是覆盖了农业生产常用农药品种。为防治各种病虫害对农作物生长的侵害，我国不同地区、不同

农作物生产中经常使用的农药品种大约为 350 个左右，而新标准为 387 种农药制定了最大残留限量标准，基本覆盖了常用农药品种，今后覆盖面还会进一步扩大。三是重点增加了蔬菜、水果等鲜食农产品的限量标准。针对蔬菜、水果、茶叶等鲜食农产品农药残留超标问题，多发、易发问题，新标准重点规定了鲜食农产品中农药残留限量，为 115 个蔬菜种（类）和 85 个水果种（类）制定了 2495 项限量标准，比 2012 版本增加了 904 项限量标准。新增蔬菜水果限量占总新增限量的 67%，其中水果上农药残留限量增加 473 项，蔬菜（包括食用菌）上农药最大残留限量增加 431 项。四是新标准基本与国际标准接轨。在新发布的标准中，国际食品法典委员会已制定限量标准的有 1999 项。其中，1811 项国家标准等同于或严于国际食品法典标准，占 90.6%。在标准制定过程中，所有限量标准都向世界贸易组织（WTO）各成员国进行了通报，接受了各成员国的评议，并对所提意见给出了科学的解释。龙新