

改革论坛

藏粮于地,让农田休养生息

□冯华

近日,农业部会同中央农办、发展改革委、财政部、国土资源部等部门印发了《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》,提出在部分地区探索实行耕地轮作休耕制度试点,力争用3—5年时间,初步建立耕地轮作休耕组织方式和政策体系。这是中央确定的重大改革任务,也是我国主动应对生态资源压力、转变农业发展方式、促进可持续发展的的重要举措。

近年来,我国粮食连年增产,农业稳定发展,但长期粗放的农业发展方式也让我国面临着资源环境的多重挑战。农业资源过度开发、农业投入品过量使用、地下水超采以及农业内外源污染相互叠加等带来的一系列问题日益凸显,这让生态修复治理成为农业可持续发展的必然选择。

农业以土而立。对农业的生态修复而言,耕地保护是最关键的部分。由于人多地少,资源禀赋不足,我国对耕地、水等资源

■现阶段国内外市场粮食供给充裕,国内粮食仓储日益吃紧,利用这一时机推进耕地轮作休耕,不仅能够保护耕地资源,还有利于平衡粮食供求矛盾

■开展这项试点,要以保障国家粮食安全和不影响农民收入为前提,休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力,确保急用之时粮食能够产得出、供得上

■休耕不是让土地荒芜,而是采取保护性措施,从根本上提升我国耕地地力水平,加强耕地质量保护,促进农业可持续发展

要素的长期超强度利用,大大消耗了耕地的生命力。目前,我国大部分地区粮食生产一年两熟,南方多地一年三熟,土地长期高负荷运转,影响了粮食持续稳产高产。此外,耕地退化和污染现象也逐年扩大,东北平原耕地“隐性流失”加剧,原本富含有机质的黑土层越来越薄。让不堪重负的耕地休养生息,用地养地相结合,在部分地区推进耕地休耕轮作势在必行。

当前推进耕地轮作休耕,时机比较成熟。现阶段国内外市场粮食供给充裕,国内粮食仓储日

益吃紧,粮食收储财政压力增大,利用这一时机推进耕地轮作休耕,不仅能够保护耕地资源、巩固提升粮食产能、促进农业可持续发展,还有利于平衡粮食供求矛盾、稳定农民收入、减轻财政压力。

从技术上讲,我国有着悠久的轮作种植传统。最早的农书《齐民要术》中就提到了作物轮作的必要性。轮作是顺应自然规律的选择,可以调节土壤理化性状、改良土壤生态;休耕则能通过用地养地相结合,保护和提升地力,增强粮食和农业发展后

劲,从而实现真正的“藏粮于地”。此外,耕地轮作休耕,也有利于我国推进农业供给侧结构性改革,调整优化种植结构,增加紧缺农产品供给,满足多元化消费需求,全面提升农业供给体系的质量和效率。

但是,推进耕地轮作休耕,事关13亿多人的吃饭问题,必须审慎对待。如何让试点不走样、让好的政策设计真正落到实处?要正确认识耕地轮作休耕,需要明确几个原则。首要原则就是“巩固提升产能,保障粮食安全”。开展这项试点,要以保障国

家粮食安全和不影响农民收入为前提,休耕不能减少耕地、搞非农化、削弱农业综合生产能力,确保急用之时粮食能够产得出、供得上。休耕不是让土地荒芜,而是采取保护性措施,要坚守耕地保护红线,提升耕地质量,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。

其次,要充分尊重农民意愿,不能让农民利益受损失。这次试点,强化了政策扶持,建立了利益补偿机制,对承担轮作休耕任务的农户给予必要补助,确保不影响试点农民收入。同时鼓励农民以市场为导向,调整优化种植结构,拓宽就业增收渠道。根据各地的实际情况,发挥农民的主观能动性,不搞强迫命令、不搞一刀切。

推进耕地轮作休耕,除了试点的600多万亩耕地,我们的目光还应投向更广袤的田野上。只有从根本上提升我国耕地地力水平,加强耕地质量保护,加快建设高标准农田,真正实施“藏粮于地”“藏粮于技”战略,才能促进农业的可持续发展。

现象评述

各抒己见

让农民工不再成为“候鸟”

党的十八届五中全会把户籍人口城镇化率加快提高作为全面建成小康社会的重要

目标,体现了新型城镇化建设和发展理念。实现这一目标,要求促进农业转移人口市民化,让农民工不再成为在城市和农村之间迁徙的“候鸟”。实践中,可以从以下几个方面着力。

□曲延春

推进农民工市民化

截至2015年底,我国农民工总数大约为2.8亿,其中在当地乡镇企业就业的有1.1亿左右,在城市就业的有1.7亿左右。在城市就业的农民工虽然在城市居住,但户籍还在农村,难以享受与城市居民同等的公共服务。这些农民工不仅是城市的“候鸟”,对于农村来说也是“候鸟”。因此,新型城镇化建设应解决这些“存量”,让已经在城市稳定就业和居住的农民变成市民,在就业、医疗、教育、养老等方面给予他们与城市居民同等的待遇,实现城乡社会保障制度有效对接,特别是实现新农合与城镇居民医疗保险、新农保与城镇居民养老保险制度的对接,建立城乡居民统一的医疗保险制度和养老保险制度。

建立城乡统一的户籍管理制度

历史上形成的城乡二元户籍管理制度承载了太多的社会福利和社会管理功能,使农民不仅成为一种职业,而且成为一种身份;不仅限制了农民自由流动,而且使农民难以享受与城市居民同等的社会待遇。有学者统计,城市户口附了几十项农民享受不到的社会福利。因此,推进以人为本的新型城镇化,应建立城乡统一的户籍管理制度。实际上,很多地区正在推进户籍管理制度改革,取消城市户口、农村户口之分,统称为居民户口。但

一些农民工对于换户口并没有兴趣,因为在有的地区户籍改革更多是一种形式,附着在户口上的社会利益并没有改革,户籍管理的实质性内容并没有改变。如果农民工在换了户口之后仍然难以享受城市居民所享受的利益,这种户籍制度改革就没有多大意义。避免这种情况,需要深化户籍制度改革,取消户籍的身份属性,建立按居住地进行登记和管理的户籍制度,根据实际赋予农民自由迁徙、“用脚投票”的权利。

尊重农民工意愿有序推进

在以往的实践中,部分地区片面理解城镇化,简单地认为合村并居、农民上楼就是城镇化,出现了农民“被上楼”的现象。在有些地方干部看来,让农民仅仅以成本价掏钱买房上楼是帮助农民改善生活方式、过上城里人日子的大好事,因此往往“替农民着想”“为农民做主”。实际上,这样一来农民的生活方式虽然改变了,但生产方式并没有改变,反倒带来许多不便,最终其生活方式也难有质的提高。因此,新型城镇化应充分尊重农民意愿、维护农民利益,有序推进。城镇化必须以产业为支撑,没有产业支撑就有可能陷入贫民窟与现代建筑并存的“拉美陷阱”。以往一些地方的城镇化由于没有产业支撑,一些上了楼的农民仍然要外出打工,原来的空心村变成了空心社区。这种现象要避免再次出现。同时,应合理定

位大、中、小城市和小城镇的发展关系,完善中小城市功能,积极发展中小城市和小城镇。应重点建设小城镇,因为小城镇处于城市之尾、农村之首,大多具有一定的产业支撑,可以实现农民就地城镇化,减轻农民大量流入城市带来的环境污染、交通拥堵等“城市病”。

维护农民的土地权益

城镇化需要以征地为载体,所征之地绝大部分是农民承包的土地和宅基地。过去,在土地财政的刺激下,有的地方政府对于推进城镇化有着较强冲动,出现了损害农民土地权益的现象,农民的土地权益没有得到很好保障,农民难以合理分享土地增值收益。推进新型城镇化,必须深化农村土地制度改革,保护农民的土地权益。农民的土地权益实质上是一种用益物权。在明确家庭联产承包责任制长久不变的前提下,应进一步明确农村承包地和宅基地的产权,进行确权登记。应重点完善农村土地征用补偿机制,加快建立城乡统一的建设用地市场,规范土地交易机制,让农民成为土地交易的市场主体,能够切实维护自身利益。同时,健全农村土地流转机制,在稳定土地承包关系的前提下,坚持依法自愿有偿原则,规范农村土地流转,促进农村劳动力有序转移。

(作者为山东师范大学公共管理学院教授)

“小宗”农产品更需精准“发力”

□姚媛

随着经济的发展,消费者对农产品的需求逐渐趋于多元化,一些特色农产品越来越受到市场的青睐。相对大宗农产品而言,这些作物品种繁多、产量较少,生产范围的区域性较强,却往往有着较高的经济附加值。随着人们生活水平的提高,特色农产品的市场前景会越来越广阔。

然而,在特色农产品的生产中,面临着质量安全管理无处落地的尴尬。首先,专用投入品匮乏,很多品种并没有合适的农药、化肥。究其原因,一是很多品种的需求尚未被农资市场关注到,二是由于其产量小,导致投入品市场也较小,相比之下企业研发、推广成本过高,使得农资企业积极性不高。其次,投入品登记制度缺乏。很多品种的用药没有登记,这不但给科学用药造成了困难,还阻碍了下一步标准体系的

制定。三是缺乏操作标准和产品标准,使得特色农产品质量安全缺乏依据。长此以往,将会影响整个农产品产业链的竞争力和可持续发展能力,也将阻碍市场提供更多安全、高品质的农产品。

对特色农产品进行精准监管,既是保障农产品质量安全的有力抓手,也是扶持产业、促使其良性发展的重要手段。例如浙江省率先在全省范围内推动“一品一策”,通过行政、科研、技术推广的集成攻关,按品种研究梳理出特色农产品的一套质量安全监管措施,一套扶持政策。

满足当前消费者对农产品质量安全的需求,是推动农业供给侧改革的重要方面。要完善特色农产品的管控体系,既要在政府层面完善监管职能,建立标准、制度体系,日常排查隐患、执法监督、宣传科普等,又要注重激发市场主体积极性,让“市场之手”为特色农产品的质量安全添砖加瓦。

治理“夺命公路”不能等

□苑广阔

据媒体报道,283省道从河北省沧州市往东延伸,先后穿过沧县旧州镇北关村、东关村、强庄子村。据当地交管部门透露,这段5公里的路程近11年来,已经有近50人被撞身亡,成了一段让人心惊肉跳的“夺命公路”。

这条路之所以事故多发,客观原因很多。如该公路从3个人口众多的村庄中间横穿而过,而且随着近年来公路的拓宽,这条路已成为当地的交通要道,车流量大,车速快,由此埋下的安全隐患可想而知。

治理“夺命公路”并非束手无策,如可以在一些关键的路口采取画出人行横道、安装红绿灯及电子监控设备、设置减速带等措施,县政协也连续两年提交了相关提案。但难就难在,当地交管部门称,县里无权在省道上设置红绿灯,需要批准后才能安装。即便如此,我们依然要追问,当地交管部门是否及时向省交管部门进行了请示?省交管部门又有没有及时处理?我们不知道问题出现在哪个环节,但我们知道,保护村民的出行安全一刻也不能等。