

守住国家粮食安全生命线

各地区各部门要始终绷紧国家粮食安全这根弦,把稳定粮食生产作为农业供给侧结构性改革的前提,着力稳政策、稳面积、稳产量,坚持耕地管控、建设、激励多措并举,不断巩固提升粮食综合生产能力,确保谷物基本自给、口粮绝对安全,切实把握国家粮食安全主动权。



【背景】

耕地是粮食生产的根基。近期,国务院办公厅印发了《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》(以下简称《意见》)。日前,农业农村部有关负责人就《意见》出台背景、要求和如何落实等问题进行了问答式解读。

问:《意见》出台的背景和重要意义?

答:习近平总书记强调,解决好吃饭问题,始终是治国理政的头等大事。近年我国农业结构不断优化,区域布局趋于合理,粮食生产连年丰收,连续6年保持在1.3万亿斤以上,为稳定经济社会发展大局提供坚实支撑。与此同时,部分地区也出现耕地“非粮化”倾向,一些地方把农业结构调整简单理解为压减粮食生产,一些经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘,一些工商资本大规模流转耕地改种非粮作物等,这些问题如果任其发展,将影响国家粮食安全。随着我国人口数量增长、消费结构不断升级和资源环境承载力趋紧,粮食产需仍将维持紧平衡态势;今年突如其来的新冠肺炎疫情,使粮食等大宗农产品贸易链、供应链受到冲击,国际农产品市场供给不确定性增加。必须坚持把确保国家粮食安全作为“三农”工作的首要任务,以稳定国内粮食生产来应对国际形势变化带来的不确定性,将有限的耕地资源优先用于粮食生产,采取有力措施防止耕地“非粮化”,着力稳政策、稳面积、稳产量,牢牢守住国家粮食安全生命线。

党中央、国务院对此高度重视,习近平总书记多次作出重要指示,李克强总理提出明确要求。贯彻落实党中央、国务院决策部署,农业农村部会同国家发展改革委、财政部、自然资源部、司法部、国家粮食和物资储备局、国家林草局研究起草了意见稿,以国务院办公厅文件印发。《意见》强调,各地各部门要充分认识防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的重要性紧迫性,把确保国家粮食安全作为“三农”工作的首要任务,科学合理利用耕地资源,共同扛起保障国家粮食安全的责任;要坚持问题导向,明确耕地利用优先序,加强粮食生产功能区监管,

稳定非主产区粮食种植面积,有序引导工商资本下乡,严禁违规占用永久基本农田种树挖塘;要坚持激励约束相结合,严格落实粮食安全省长责任制,完善粮食生产支持政策,加强耕地种粮情况监测,确保各项任务落实到位。

问:《意见》对如何科学合理利用耕地资源提出了什么要求?

答:耕地是粮食生产的根基。我国耕地总量少,质量总体不高,后备资源不足。面对农产品生产需求多样化,必须处理好发展粮食生产和发挥比较效益的关系,不能单纯以经济效益决定耕地用途,必须集中力量把最基本最重要的保住,将有限的耕地资源优先用于粮食生产,确保谷物基本自给、口粮绝对安全。对此,《意见》提出要科学合理利用耕地资源,明确耕地利用优先序。首先,永久基本农田要重点用于发展粮食生产,特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。其次,一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。第三,在优先满足粮食和食用农产品生产基础上,适度用于非食用农产品生产。对市场明显过剩的非食用农产品,要加以引导,防止无序发展。

问:《意见》对加强粮食生产功能区监管和建设有什么考虑?

答:粮食生产功能区是在永久基本农田中,划定的水土资源条件较好、基础设施较为完善、相对集中连片的地块,是确保粮食产能的核心区域,是稳定口粮种植面积的重要基础。按照国务院办公厅关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见要求,目前各地已划定9亿亩粮食生产功能区,并基本完成上图入库,精准落实到地块。据测算,粮食生产功能区建成后,可以保障我国95%的口粮和90%以上的谷物需求。按照《意见》要求,将从两方面入手,发挥粮食生

产功能区在确保国家粮食安全中的作用。一方面,加强监管,防止粮食生产功能区弱化粮食生产。把粮食生产功能区落实到地块,引导种植目标作物,保障粮食种植面积。组织开展粮食生产功能区划定情况“回头看”,对粮食种植面积大但划定面积少的进行补划,对耕地性质已发生改变、不符合划定标准的予以剔除并及时补划。引导作物一年两熟以上的粮食生产功能区至少生产一季粮食,种植非粮作物的要在种植一季后能够恢复粮食生产。不得擅自调整粮食生产功能区,不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施,不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围,不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网。另一方面,加大政策支持力度,稳定粮食种植面积。研究制定加强粮食生产功能区建设的意见,建立精准支持政策体系,推动相关农业资金向粮食生产功能区倾斜,优先支持粮食生产功能区内目标作物种植。把粮食生产功能区作为高标准农田建设重点,加快建成“一季千斤、两季一吨”的高标准粮田,提升粮食综合生产能力。

问:《意见》在调动农民种粮积极性上有什么考虑?

答:近年我国粮食生产成本刚性上涨,种粮效益持续下滑,农民种粮积极性受到影响。按照《意见》部署,将坚持多措并举、多管齐下,提升种粮比较效益,保障农民种粮基本收入,让种粮农民有甜头有盼头。强政策,加强对种粮主体的政策激励,支持家庭农场、农民合作社发展粮食适度规模经营。完善小麦稻谷最低收购价政策,继续实施稻谷补贴和玉米大豆生产者补贴。提效益,培育粮食产业化联合体,支持建设粮食产后烘干、加工设施,打通粮食生产流通上下游产业链,提高粮食经营效益。降成本,大力推进代耕代

种、统防统治、土地托管等农业生产社会化服务,积极开展粮食生产薄弱环节机械化技术试验示范,着力解决水稻机插、玉米籽粒机收等瓶颈问题,加快丘陵山区农田宜机化改造,减轻劳动强度,降低粮食生产成本。防风险,推进三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点,为粮食生产保驾护航。

问:《意见》将采取哪些措施来稳定各地区粮食生产?

答:我国人多地少的基本国情,决定了必须举全国之力解决14亿人的吃饭大事,各地区都有保障国家粮食安全的责任和义务。但近年来一些粮食产销平衡区自给率明显下降,主销区自给率持续低位下行,主销区和产销平衡区粮食净调入量明显增加。《意见》要求,粮食主产区要努力发挥优势,巩固提升粮食综合生产能力,继续为全国做贡献;产销平衡区和主销区要保持应有的自给率,确保粮食种植面积不减少、产能有提升、产量不下降,共同维护好国家粮食安全。

按照《意见》部署,下一步将采取激励和约束相结合措施,调动各地区重农抓粮积极性。细化要求,粮食产销平衡区和主销区要按照重要农产品区域布局及分品种生产供给方案要求,制定具体实施方案并抓好落实,扭转粮食种植面积下滑势头。产销平衡区要着力建成一批旱涝保收、高产稳产的口粮田,保证粮食基本自给。主销区要明确粮食种植面积底线,稳定和提高粮食自给率。压实责任,各地要切实承担起保障本地区粮食安全的主体责任,稳定粮食种植面积,将粮食生产目标任务分解到市县。强化粮食安全省长责任制考核,提高粮食种植面积、产量和高标准农田建设等考核指标权重,细化对粮食主产区、产销平衡区和主销区的考核要求。严格考核并强化结果运用,对成绩突出的省份进行

表扬,对落实不力的省份进行通报约谈,并与相关支持政策和资金衔接,切实发挥考核的“指挥棒”作用。利益补偿,健全粮食主产区利益补偿机制,落实产粮大县奖励政策,将省域内高标准农田建设产生的新增耕地指标调剂收益优先用于农田建设再投入和债券偿还、贴息等,让粮食生产大省大县种粮不吃亏、有动力。

问:《意见》对有序引导工商资本下乡、防止大规模流转耕地不种粮提出了哪些要求?

答:近年来,各地积极引导和规范工商资本下乡,在带动乡村产业发展、加强农村基础设施建设、促进农民增收等方面发挥了积极作用。但也出现了工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮的现象。为此,《意见》将采取四方面措施解决。一是强化引导。强化政策激励和宣传引导,鼓励和引导工商资本发挥比较优势,到农村从事良种繁育、粮食加工流通和粮食生产专业化社会化服务等适合企业化经营、效益高、不与农民争利的领域,支持其与农户建立紧密利益联结机制,形成利益共同体,参与粮食全产业链发展。二是修订相关法规。修订农村土地经营权流转管理办法,规范工商企业等社会资本租赁农地行为,加强对土地经营权流转的规范管理,防止浪费农地资源、损害农民土地权益,让农民成为土地流转和规模经营的积极参与者和真正受益者。三是健全监管制度。督促各地抓紧依法建立健全工商资本流转土地资格审查和项目审核制度,为引导农村土地规范有序流转提供必要的制度支撑。四是坚决制止违规行为。强化租赁农地监测监管,对工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮的“非粮化”行为,一经发现要坚决予以纠正,并立即停止其享受相关扶持政策。