地之不存，粮将焉附？

——围绕遏制“非农化”、防止“非粮化”，委员们积极建言

本报记者 崔吕萍

“耕地必须保持在18亿亩，这是底线，不能再低了。”今年全国两会首场部长通道上，农业农村部部长唐仁健的答记者问更像是带着大家围绕“国之大者”，做一道道数学题——

中国14亿人口，每天要消耗70万吨粮食、9.8万吨油、192万吨菜和23万吨肉，我们每年的农作物播种面积大概稳定在23亿~24亿亩，如果按1.3的复种指数倒推计算，耕地必须保持在18亿亩；去年我们人均粮食占有量到了474公斤，今年到了483公斤，又比去年增加了9公斤，所以在总量保障下，不管国际形势怎么变化，我们有能力保证14亿中国人民每天到点开饭、不饿肚子，而且饭碗能够越端越稳，也吃得越来越好！

土为粮本。地之不存，粮将焉附？围绕切实管住管好耕地，遏制“非农化”、防止“非粮化”这一系统性工程，委员们提出了哪些建议？

■措施既要“长牙齿”，也要避免“一刀切”“翻烧饼”

遏制“非农化”、防止“非粮化”，有3个维度。

一是管数量。18亿亩耕地必须实至名归，按保护好耕地这个前提来划好耕地红线、生态红线和城市开发的边界线。

二是提质量。现在耕地有2/3还是中低产田，通过提高地力来挖掘产量的潜力还是非常大。去年高标准农田建到1亿亩，今年还将建1亿亩，这样高标准农田的数量就达到了10亿亩，能确保1万亿斤粮食的生产能力。

三是控用途。耕地要主要用于粮、棉、油、糖、菜和饲草料的生产。永久基本农田要重点用于粮食生产。高标准农田原则上要全部用于粮食生产。

“长牙齿”的措施同样需要合情合理。唐仁健解释说，我们面对的工作对象是农民，我们除行政、法律手段外，还要注意采取经济的手段引导。这些年有些地方把耕地种了林子，有的搞了果树，还有种了其他经济作物。按要求，永久基本农田和高标准农田要逐步回归到种粮食。要注意的是，各地不能搞“一刀切”“翻烧饼”，简单粗暴地把之前农民种的其他东西给砍了，要合理合情、实事求是，制定一个逐步回归的时间表，把握好进程。

■相比行政画红线，守住耕地红线更需法律支撑

“耕地非农化成因既有历史问题的积累，也有现实发展路径的两难选择。”谈及此，全国政协委员、青海省人大常委会副主任刘同德以青海省的情况为例，列举了4方面的原因：一是为增加农民创收，鼓励引导种植户进行种植结构调整，出现了一定数量的耕地“非农化”“非粮化”；二是各地政府及相关部门统筹不够、沟通配合不畅，导致出现占用耕地植树造林等；三是农村建房管控有缺失，存在乱占耕地建房的情况；四是地方政府和行业部门依法依规用地意识淡薄，为加快项目投资，促进当地经济社会发展以及交通、能源等重点建设项目普遍存在未批先建、违法占用耕地的现象。

“这些问题并非个例。实践告诉我们，仅仅靠行政权力，靠画一条又一条红线，耕地是保不住的。”刘同德表示，依法治理是最可靠、最稳定的治理。目前我国还没有制定耕地保护法，现在只有土地管理法和土地管理法实施条例、基本农田保护条例等法律规章。

“现有法律法规条文比较分散，原则性较强，存在职责界定不明确等问题，执行效果不是很理想。为此，强烈建议制定专门的耕地保护法，优化细化耕地保护，对耕地、永久基本农田、高标准农田做出分类规范，明确各级政府及有关部门、企事业单位、社会各方的法定职责、主体责任和监管责任，建立保护机制和监管制度，明确保护措施，规定法律责任，为保障国家粮食安全提供有力法治保障。”刘同德表示。

刘同德同时建议，对耕地“非农化”存量问题的整改要按照“实事求是，一切从实际出发，稳妥处置，通盘考虑”的原则，有序稳妥推进问题的整改，坚决不能搞“简单化、一刀切”，坚决避免损害农民群众利益行为的发生，防止产生不稳定因素。

“青海省柴达木盆地种植枸杞达55万亩，对于推动柴达木盆地生态改善、农牧民脱贫致富起到了很大作用，当地农民80%的收入来自枸杞产业，而且现在大多树株都处在盛果期，如果强制移除，不仅会给种植户造成较大的经济损失、影响脱贫攻坚成果，而且还会带来新的生态问题。”刘同德表示，对于这一区域的“非粮化”整治工作应慎重对待、科学研判、精准施策。他同时建议，加大对青海土地整理和高标准基本农田建设的支持力度。长期以来，青海粮食产量低而不稳，生产供给严重不足，缺口在50%左右。尽管很难做到省内粮食自给自足，但可以通过高标准农田建设、土地整理、撂荒地整治、区域水利设施建设、高效节水灌溉、农机农艺技术集成应用、调整种植结构、绿色标准化生产基地建设等，狠抓耕地质量建设，增加总量，缩小缺口。

■建立中国农地链，精准认定哪块土地被撂荒了！

刘同德提到的撂荒地是怎么产生的？又该如何整治？一向以探索数字经济、云技术著称的全国政协委员、西安未来国际信息股份有限公司董事长王茜，这一次将目光聚焦在了脚下。在她看来，土地撂荒的关键原因在于缺人、少利、怕地丢了。

缺人，指的是随着城镇化步伐的加快，越来越多青壮年劳动力进城务工，导致农村劳动力严重不足。在家务农的主要是老人和孩子，农忙时节劳动力价格大幅提高，留守农民无法独立完成耕种任务。

少利，指的是由于农业新技术、新产品、新模式应用不足，生产效率低，农资及涉农服务成本不断上涨，导致农业生产收益少，增收难，农民种地意愿不断降低。与此同时，大部分惠农政策补贴和土地撂荒与否无关，撂荒的土地也能享受惠农补贴，既浪费了补贴资金，又极大地挫伤了种田的积极性。

而所谓的怕地丢了，指的是虽然国家不断加大对新农村建设的投入力度，一些耕种条件比较差的坡瘠地、零星地基础农业设施仍然不健全，农业生产的传统模式没有改变，弃而不种现象严重。自己不种，别人种还未必放心，有些怕流转后自己的地“丢了”或“变差了”，但更多的还是每年每亩300~500元的低流转费吸引力不强。

凡此种种，导致土地撂荒现象日益严重。据自然资源部数据显示，我国每年撂荒耕地近3000万亩，不仅造成土地资源浪费，还严重影响到粮食安全和农民增收以及乡村振兴战略的实施。

在王茜看来，要解决土地撂荒问题，就要化解农民想种却种不了、不种也不愿意流转的尴尬局面。

“我建议由农业农村部牵头，联合自然资源部、全国供销总社打造节本增效的‘土地托管服务新模式’，从物资供应、保险、生产、信息、技术、金融以及农产品的包装、运输、加工、贮藏、销售等方面为农民提供服务支撑，解决农民生产困难，促进土地保值增值。”在王茜看来，以土地托管服务带动土地经营权的有序流转，有效避免诸如“非粮化”、“非农化”、弃包、寻租性腐败等问题，推动实现农业生产的规模化、专业化和机械化，从根本上解决土地撂荒难题。

具体来说，王茜建议，首先，由相关国有企业作为全国统一的土地托管服务机构，建立全国性的土地托管服务平台，以县域或产业带为单位设立服务网点，从专业层面筛选符合各地农情的作物品类，并创新探索省时、省力、节本增效的耕作方式，为农民提供单环节、多环节以及全程化的土地托管服务。

其次，要整合农业用地数据，明确每块土地的性质、用途、使用权，并依托区块链技术跟踪土地使用情况，建立中国农地链，支撑对撂荒土地的精准认定，同时为土地经营权的流转和政府惠农补贴的精准发放提供数据支撑。

再次，参照国家药品集采的方式，定期组织涉农物资的集中采购并做好公示公开。以不加价或低利润模式将种子、化肥等农资分销给农民，降低生产成本。以按次或按周期的服务模式将农机、农具等农业设施共享，提升使用效率，降低使用费用。

“当然，还要联合中国农业发展银行等涉农金融机构和服务机构，拓展农业保险、农业金融等业务，不断完善服务生态，最终形成统筹协调、服务齐备、良性发展的全国土地托管服务新模式。”王茜这样说。

乡村振兴，得用数智乡村这根线穿起来！

全国政协委员、人口资源环境委员会原驻会副主任 凌振国

3月6日下午，我有幸近距离聆听了习近平总书记参加全国政协十三届五次会议农业界、社会福利和社会保障界委员联组会时发表的重要讲话，倍感亲切、备受鼓舞、倍增力量。习近平总书记的重要讲话，为进一步推进“三农”工作和乡村振兴、强化农村基层党组织建设以及健全乡村治理体系等指明了前进方向，提供了根本遵循。作为一名党员委员，要带头深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，用习近平总书记心系“三农”、情牵乡村振兴、一心一意为民的深厚情怀，激励自己更好地为国为民勤勉履职，建真言献良策。为此，我围绕数智乡村建设、着力推进乡村振兴这一主题，谈点学习思考与建议。

去年6月，《人民日报》报道说，中国脱贫攻坚取得了全面胜利，数字技术是一个重要支撑与保障。阿根廷国家参议院顾问卢卡斯·瓜尔达认为，电商发展是一个国家加速数字化转型的缩影，中国贫困地区的生产者积极参与国家数字化进程，利用电商平台销售产品，显著提升了收入。

毫无疑问，今天的中国，从舌尖到指尖、从田间到车间、从地下到天上、从疫情防控到远程医疗……数字化生产生活已在中国东西南北中呈现正在进行时，数智乡村建设正成为激活乡村振兴新动能和催生“三农”发展动能的重要驱动力。

同时也要看到，数智乡村建设发展还不平衡，暴露出一些亟须解决的问题。如数字经济社会网络平台适老化改造滞后，给乡村老年人、残障人士等造成明显的“数字鸿沟”；数字技术深度融入数字型服务政府、数字型组织建设还不够，距离让群众少跑腿、数据多跑路、在指尖点码中解决急难愁盼问题还有一段距离；与满足乡村群众个性化、多样性选择、多元化需求，帮助更多乡村百姓拥抱数字生活还有差距；遏制利用数字网络电商平台行不正当竞争的大数据“杀熟”市场行为、采用误导诱导等营销方式诱骗乡民村民消费，甚至利用平台赌博、非法集资、洗钱移赃等“网霸”“网诈”“网暴”等泛滥现象，缺乏及时发现、有效制裁和有力打击；有的乡村运用“大数据+健康码”精准服务疫情防控不力、有些村干部“线上”办公能力不强、有些村缺电脑等现代办公设备、有的村民没有手机或有手机不会使用、有的乡村通信系统不完善等，乡村信息化、数字化建设成为突出短板；还有些乡村供电、通信、监控等设施受灾损毁严重，造成危难之际通信网络信息中断，数字生产生活受到严重影响。农村有些快递网点还未能到村组、到农户，服务乡村群众的村村通、通村村的最后一公里还没完全解决。数智乡村建设中暴露出的一些问题短板，反映了数智乡村治理体系和治理能力还远远不能适应现代治理和现代化建设要求，改进乡村治理任重道远。为此，我有一些建议，期望更加重视推动构建数字化、信息化、智能化、网络化乡村治理服务管理体系，不断提升数智乡村建设效能。

实践证明，有效整合数据资源，在乡村采取数字化、智能化网格化等管理方式，有利于提高对乡村生产、疫情防控和危机防范、灾后恢复等的组织力、宣传力、号召力，有利于解决好乡村“最后一公里”基层治理和平安乡村建设中的新难题、新课题。要清醒认识到，数据就是生产资料，也是生产力。进入数字经济时代以来，农业农村农民数字化发展明显落后于服务业数字化、乡村数字化发展明显落后于城市数字化。因此，农民农村农业要振兴，势必要更加注重适应信息化、数字化、智能化时代发展新要求，并贯穿到基层乡村治理、平安乡村建设各方面、全过程，尤其要加快乡村数字化经济服务“三农”力度，强化乡村数字化宣传培训，赋能更多的乡村数字化和数字化乡村产业发展，防止城乡“数字鸿沟”扩大而导致城乡贫富差距进一步拉大，影响乡村振兴进程。要加强乡、村、组数字化基础设施建设，完善乡镇村各类信息基础数据，共建乡村治理数据库，推动乡村治理数据资源共享，实行数据综合采集，实现一次采集、多方利用。

我非常赞同3月7日《人民政协报》刊登的“让村里大喇叭重新响起来”的报道，让广大乡村百姓通过县乡村广播站（北方叫村里大喇叭、南方是入户进家的小喇叭），天天都能及时直接听到习近平总书记的声音，听到各级党和政府的声音，用党的思想政治引领占领农村意识形态领域阵地。要在广大乡村增建现代化多功能室外视频设施，兼有音视新闻宣传、网络电影电视、健体广场舞音乐、营商广告等功能，提高基层乡村数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿，让村民在田间地头劳动之余，能及时听到看到党和政府的声音、了解掌握国内外海量信息、享受到集体观看影视和健身乐趣，丰富村民文体生活，增进乡民村民之间相互了解、增加邻里乡亲之间感情交流。

要借助数智乡村建设大势，逐步缩小城市乡村在夜晚照明亮化上的巨大差距，尤其是逢年过节，城市灯光秀亮丽如白昼，有的乡村则依然伸手不见五指。要有计划、有规划地逐步实现村村数字交通、道路亮化，让村部、村店、村道晚间也能明亮起来，彻底改变村间小道千百年来夜晚漆黑无灯光的历史，并相应增加数字监控摄像头，增添村民晚间出入的获得感和安全感，不断推进“村村通”“通村村”高质量发展，更好利村民、惠村民。

如何实现耕地进出平衡？

傅莉娟委员：“进”要通过验收确认，“出”要符合国土空间规划！

本报记者 崔吕萍

当前，一个不容忽视的问题是，在严格的耕地保护制度下，我国耕地数量仍在减少。《第三次全国国土调查主要数据公报》（业界称之为“三调”）显示，我国共有耕地19.17亿亩，不断逼近18亿亩耕地红线。相比此前的“二调”，10年间耕地减少了1.13亿亩。对此，全国政协委员，民革湖南省委会副主委、湖南省司法厅副厅长傅莉娟认为，在占补平衡落实到位、违法建设占用耕地坚决查处的高压态势下，耕地减少的主要原因是“非粮化”。具体表现在，10年间耕地净流向林地1.12亿亩，净流向园地0.63亿亩。

傅莉娟认为原因是多方面的：比如对于永久基本农田以外的一般耕地，土地管理法只是提出禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，对于利用一般耕地发展林果业导致耕地“非粮化”，也没有明文约束。而农村土地承包法规定，承包方需维持土地的农业用途，但有权自主组织生产经营。在不改变土地农业用途的前提下，承包农户在所承包土地上进行任何农业生产，都是合法的。因此，基层在处理“非粮化”行为时缺乏法律依据，处理措施乏力。

再比如部门职责有待进一步厘清。“目前，国家层面尚未明确耕地‘非农化’‘非粮化’的定义，相关部门的管理职责也有待进一步明确。与此同时，耕地种植粮食经济效益较低，耕地承包经营权人利用耕地种植经济作物的愿望较为强烈。过去一段时间，国家政策支持农业结构调整，增加农民收入。同时，工商资本下乡流转耕地后，大规模改变耕地种植属性也导致了耕地的‘非粮化’，这一情况也导致了耕地大量流向林地、园地。”傅莉娟这样说。

“更为重要的一点，是耕地进出平衡未落实到位。当前，各级政府更多地强调耕地占补平衡，注重对建设占用耕地进行补充。但对于耕地因‘非粮化’流向园地、林地导致的耕地减少现象，很少通过将同等数量的园地和林地整治为耕地等方式实现耕地进出平衡，导致耕地流出多、流入少甚至是没有。”傅莉娟认为，要解决耕地“非粮化”的问题，就需要精准抓手。

除了加强立法、明确部门监管责任以防止耕地“非粮化”外，傅莉娟特别建议，要严格落实耕地进出平衡。国家层面应出台耕地进出平衡的具体操作细则，明确“出”需要符合国土空间规划，报经县级自然资源主管部门备案，并承担从其他农用地恢复为同等数量耕地的义务；“进”应符合耕地认定标准，并经验收确认，上图入库。地方政府应做好耕地保护利用规划，严控耕地流出，加强进出平衡管理，对本行政区域因“非粮化”问题流出的耕地，要补充同等数量和质量的耕地，确保耕地总量不减少。

“此外，我还建议运用好经济激励手段。对于耕地保护任务重且工作成效突出的地区，中央应加大财政补贴和转移支付力度，实现工业反哺农业。奖补和转移资金要更多地落实到耕地保护的直接责任主体农民身上，更好地激发农民保护耕地的积极性。”傅莉娟表示。

2022年3月，贵州省以党建为引领，以农旅文融合发展为目标，围绕油菜等农业产业，通过特色农业生产与旅游协同发展，实现“以农带旅，以旅促农”，培育农民收入新增长点，壮大农民专业合作社、社会化服务组织等新型经营主体，推进农业、旅游、文化、康养融合发展，巩固脱贫成果，助推乡村振兴。

程渊 刘勋 摄

全国政协委员赖应辉：

为国家粮食安全鼓与呼

本报记者 李元丽

“尽管我国粮食连年丰收，但从长远来看，粮食供需还将长期处于紧平衡状态。而新冠肺炎疫情在全球蔓延，也给全社会上了一堂生动的粮食安全‘警示课’。”全国政协委员、福建省粮食和物资储备局原局长赖应辉在全国两会上呼吁，应及时抓住大数据时代下的机遇，建设覆盖粮食生产、流通、储备、消费全链条的“数字粮食”平台，是新时代保障国家粮食安全的有效路径。

“习近平总书记多次强调，解决好吃饭问题始终是治国理政的头等大事，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上。”长期从事粮食工作的赖应辉，对粮食安全格外关注。

履职4年来，他围绕着国家粮食安全到东北调研黑土地保护、到山东河南调研粮食产业发展、到安徽江西调研粮食质量监管……走田头、入粮仓、看市场、访企业。通过调研，4年来赖应辉撰写了9件保障粮食安全方面的提案，全部被全国政协立案，并得到提案办理单位的答复，许多建议得到了政府有关部门的采纳。

“我国是一个人口大国，吃饭问题始终是头等大事。”赖应辉表示，党的十八大以来，我们认真实施“以我为主，立足国内，确保产能，适度进口，科技支撑”的粮食安全战略，走出了一条中国特色粮食安全之路。但是，我们在看到粮食年年丰收的同时，也应该看到我国粮食安全的基础还存在薄弱环节，特别是保障粮食安全的法律法规，还缺乏完整性和系统性。至今还没有一部针对保障粮食安全的专门法律。

2019年中央一号文件强调：“加快推进粮食安全保障法立法进程”；十三届全国人大也将粮食安全保障立法列入五年立法规划一类项目。如何加快粮食安全保障法的出台，成了赖应辉“心头事”。

2019年的全国政协十三届二次会议上，赖应辉提交了《关于加快<粮食安全保障法>（草案）起草工作的提案》，提案交由国家发展改革委、国家粮食和物资储备局等部门办理。“随后，提案办理部门邀请我参加粮食安全保障法的调研座谈会、起草座谈会，以及司法部主持的粮食安全保障法立法调研活动。除了提案的建议外，在每次的调研、座谈中，我都提出更为具体的建议，有关部门对我的建议非常重视，积极采纳。对一项工作持续提出建议，助力该工作的推进，既实现了政协委员履职的成效，也达到了推进工作落实的目的，这种形式的资政建言很有意义。”赖应辉回忆着提案办理的点滴细节。

“2021年，我围绕国家粮食安全，提了4件提案，都得到有关部门的答复，能为国家粮食安全建言，并受到重视，感到很高兴，进一步鼓舞了我履职的热情。”赖应辉高兴地说，今年，我还是围绕着国家粮食安全，提交了3件提案，分别是《关于建设数字粮食保障粮食安全的建议》《关于改革完善最低收购价政策促进粮食结构调整的建议》《关于改革完善体制机制确保政府储备粮安全的建议》。

其中，《关于建设数字粮食保障粮食安全的建议》提案中，赖应辉建议，要利用大数据、5G等新技术保障我国的粮食安全。一是要加强顶层设计，制定“数字粮食”统一标准，实现粮食数据标准化，以便涉粮数据在涉粮部门间能互联互通共享；要建立“数字粮食”统一平台，各部门、单位按统一标准，及时采集数据、推送数据；要加大“数字粮食”建设力度，深入实施“智慧农业”，实现粮食全产业链“上云用数赋智”；二是要建立“数字粮食”建设协调联动机制，强化政府及部门与其他涉粮利益主体间的协调联动，形成合力，共同发力，保障国家粮食安全。