

夯实务农增收的基础

□百合 一年之计在于春，今年农民收入能否持续增加，成为春天里的热门话题。

农民收入提高是农村经济发展的晴雨表，是农村经济发展的目的。随着国民经济的不断发展，中央强农惠农富农政策的大力实施，农民收入不断增加，收入增速不断上升。然而，喜悦之余我们必须清醒地看到，农民收入仍然存在着巨大的波动性、差异性和不公平性，不仅表现在东、中、西部不同区域之间农民收入差距的扩大，而且出现了新的特点，务工农民和务农农民之间收入差距也在扩大，去年农民工资性收入占比首次超过家庭经营收入，出现了所谓的“务工致富”、“务农受穷”的社会现象。

正因如此，目前许多地方留乡务农的是妇女和老人，“80后”新生代农民工大多不愿意回乡务农。如何才能消除“务农受穷”现象，从而提高农民特别是新生代农民务农的积极性，确保国家粮食安全，这是新时期摆在我们面前的重要课题。

为使务农种粮更有效益，更有吸引力，在

持续稳定增加农民工工资性收入、转移性收入、财产性收入的同时，必须千方百计进一步提高农民的农业经营收入。只有农民务农收入不断提高，种粮比较效益不再持续偏低，农民才会有更高的积极性从事农业生产。在继续强化农民增收支持政策、继续推进农村改革等举措时，要特别重视加强农村基础设施建设。

农民收入的重要组成部分是农业经营收入，它依赖于运行良好的生产性基础设施。包括水、电、路在内的农村生产性基础设施，是促进农村经济社会发展的重要物质基础，对于务农农民增收具有关键性作用。据世界银行一项对58个国家基础设施与农业关系的调查研究表明，基础设施建设与农业产值的增长有显著的正相关关系，水利灌溉设施增长1%时，粮食总产量增长1.62%；公路修建增长1%时，粮食总产量增长0.26%。国家发改委宏观经济研究院的一项调查研究结果也表明，支援农村生产支出、各项农业事业费、农业基本建设支出每增加1%，农民人均纯收入的增加幅度都超过1%。

近年来，中央农村工作会议和中央一号文

件多次提出，要在“收入倍增”中着力促进农民增收，使务农种粮和重农抓粮有效益、不吃亏、得实惠。在这一重大战略的指导下，国家大力加强农村基础设施建设，着力改善农村生产生活条件，促进农民稳定增收。一方面加大公共财政向农村转移支付力度，把基础设施建设投入的重点由城市逐步转向农村，另一方面逐步取消一些农业基础设施建设项目的地方配套资金，减轻地方政府和农民的负担。农村水利、电力和道路建设方面发生的巨大变化，给农民带来的增收实惠，是大家有目共睹的。

整体来看，我国农村生产性基础设施建设取得很大进步，但与农民的渴求相比，与发展现代农业的需求相比，与经济社会发展的要求相比，发展还是相对滞后的。今后要进一步采取综合措施，营造有利条件，完善支持政策，创新投入机制，加大建设力度，确保农业基础设施不再成为农民增收的短板，而是成为降低农业生产成本、促进农民务农增收的重要途径。

农村基础设施建设是农民增收的基础，必须夯实再夯实。

[分析评论]

遏制土地污染 加强粮食安全基础

国务院总理李克强在全国人大十二届二次会议上作政府工作报告时指出,坚守耕地红线,提高耕地质量……确保谷物基本自给、口粮绝对安全,把13亿中国人的饭碗牢牢端在自己手中。一些代表表示,现行的法律法规和政策制度对土地数量的保护高度重视,比如18亿亩耕地的红线划定,但对土地质量下降却关注不够。而质量的下降和数量的减少对农业生产的影响实质上是相同的,他们建议通过加快制定《土壤污染防治法》等举措,遏制土壤污染严峻形势,加强粮食安全的基础。

□岳德亮

四大来源引发土壤污染形势严峻

土地是所有资源的基础,包括耕地、林地、牧地、工业用地、商业用地等。部分代表认为,改革开放以来,工业迅速发展,城镇化进程加快,虽然经济发展提高了人民群众的生活质量和幸福指数,但也带来了一些负面的影响,土地污染就是其中之一。

全国人大代表、佑康集团董事长戴天荣表示,土地污染产生极其不利的影响,一是土地的利用空间下降。被污染的土地不适宜种植粮食,严重污染的土地也不适宜进行工业或商业开发;二是被污染的土地向环境输出的物质和能量,又可引起大气、水的污染和生物的多样性的破坏。从某种意义上说,土地质量的下降和数量的减少对农业生产的影响实质上是相同的。

“我国土壤污染形势严峻”,戴天荣等代表说,除了耕地之外,我国工矿区、城市也存在土地污染问题。全国人大代表、浙江奉化滕头村党委书记傅企平表示,土地污染影响的是生产力的根基,一旦土地受到大面积污染,不仅对农业生产带来巨大损害,而且对于社会的稳定也是一大隐患。

来自农村的傅企平代表认为,目前,我国土地污染主要有:一是工业对土地的污染。主要渠道有污水灌溉、固体废弃物堆积以及酸雨等。二是化肥农药对土地的污染。目前我国化肥年使用量远远超过发达国家水平,除少量被作物吸收外,大部分积累在土壤中,造成全国大面积土地受到不同程度的污染。三是畜禽养殖业造成的污染。畜禽养殖业呈现出集约化、机械化的趋势,千头牛场、万头猪场等引起的环境问题凸显。四是地膜污染以及其他农业生产残留物导致的土地污染。大棚种植以及只用地膜进行农业生产普遍流行。这些大棚和地膜的原料均是不可降解的聚乙烯塑料,造成的污染短期内难以消除。

污染土地“缺法保护”无人负责修复

一些代表指出,我国目前没有单独的、完整的关于土地污染防治的法律。现行土地污染防治立法采取分散立法的模式,内容非常分散,缺乏系统性、专门针对性和可操作性,既不能适应日益严峻的土地污染形势,也不符合专门、综合控制和治理土地污染的客观要求。

戴天荣代表说,我国现行有关土地污染防治的法律法规都是原则性、概括性的规定,散见于《环境保护法》《农业法》《农产品质量安全法》《土地管理法》《固体废弃物污染环境防治法》《基本农田保护条例》《刑法》和《土壤环境质量标准》等法律法规和规章当中。比如我国的《土地管理法》中的第四章只是侧重提出要科学规划,保证耕地不被占用,确保耕地数量;《基础农田保护法》虽然有所规定,却相当不完善,而且也只是侧重耕地和农田。“为了便于执法和统一监督管理,很有必要将这些关于土地污染防治内容的法律条文系统整合。”戴天荣说。

全国人大代表、浙江温岭农业技术推广站副站长林毅认为,现有的法规也具有明显的滞后性,可以说有些已经过时,不能适应目前土地污染防治的需求。例如,1995年国家颁布了《土壤环境质量标准》。该标准是具有法律性质的技术规范,是土壤污染防治法律规范中不可缺少的重要组成部分,对于土壤污染的认定具有决定性的意义。不过,业内专家普遍认为,该标准过分强调统一,并不适合我国土壤多样化的特点。同时,该标准中对铅的临界值偏高,难以保障儿童健康。

戴天荣代表则指出,有的国家在保护土地安全方面也做了一些有益的探索和行动,也给中国提供了宝贵的经验。比如美国早在20世纪80年代就建立起相应的制度,利用法律和财政手段确保受污染土地得到有效治理。“棕地”是国际上对高污染、高耗能企业设施搬迁后遗留地块的统称。美国国会1980年通过了《环境应对、赔偿和责任综合法》,批准设立污染场地管理与修复基



金,即“超级基金”,授权环保署对全国“棕地”进行管理。政府以这一基金为核心,制定了全面有效的“棕地”管理框架。

加快立法防治污染 树立生态整体性观念

如何改变现存的土地污染严峻形势,代表们一致认为应该加快相关立法,提供法治保障,并树立整体立法观念。

戴天荣代表建议,加快制定和颁布《土地污染防治法》。《土地污染防治法》范围是18亿亩耕地和工业商业用地、城市用地、未开发的土地等所有国土,着重从土地污染防治的角度制定相应的法律条款。《土地污染防治法》要制定明确的处罚条款。法律要特别重视对违法行为的惩罚,一旦出现未经审批破坏土地质量、污染土地的行为,要依法严厉打击,情节严重的应移交司法机关追究刑事责任。

“要立足‘防’和‘治’,防患于未然。对已经受到破坏的土地资源,要坚持“谁污染谁治理”的原则,确保被污染的土地得到修复,对破坏严重而不能修复的,应当对相关负责单位和个人进行严厉的处罚。”戴天荣说。

傅企平代表建议,树立整体立法观念,在建构农村土地污染防治相关法律规范或法律制度时,必须将生态整体性观念根植其中,适应自然中大气、水、氮等各种循环的过程与机制,将土壤的环境治理与大气、水、粮食、人类行为等各方面的内容综合考虑,确立合理的法律规范调整机制。

“在新制定的法规中,要体现出与土地污染防治相关的系列制度。”傅企平代表举例说,如土地资源调查制度、土壤标准制度、环境影响评价制度、农业清洁生产制度、土壤的整治补救制度、土壤保护预警制度以及违法法律责任等等。

言论观点·B7

农民都去哪儿了？

□陈瑜 春晚火了一首歌,《时间都去哪儿了》,两会火了一句话,“农民都去哪儿了”。在今年的两会上,面对“老农犁地”的现状,代表委员热烈讨论“土地流转”和“谁来种地”;针对用工荒问题,代表委员又积极谏言支招“怎么才能抢到人”。

全国人大代表、安徽省太和县长槐村家庭农场示范带头人在今年两会上反映,目前农村流行一句话“青年走光、土地抛荒、干部发慌”。他说,农村劳动力正逐年减少,地里干活的都是老人和妇女。问他农民都去哪儿了?回答,年轻人都进城打工了。

可为什么农村劳动力大量外流,城市依然用工荒?

中国社科院农发所研究员李国祥认为,这是由于经济发展地域性更为广阔所致。“过去经济发展主要集中在东部沿海,这几年中西部地区增长更快。所以说,现在不仅是东部地区要劳动力,中西部地区也要。再加上搞蔬菜、水果等种植的现代化工厂也是劳动密集型,所以需要的劳动力越来越多。”

据国务院农民工工作领导小组办公室主任、人力资源社会保障部副部长杨志明介绍,近年来我国农民工总量虽保持了增长,但分布有了新变化。东部地区比上年减少了0.2%,中部地区增长9.4%,西部地区增长3.3%。虽然中西部地区务工收入比东部地区低10%左右,但由于离家较近、生活成本较低,便于照顾家庭等因素,使得中西部的就业吸引力不断增强。

造成用工荒的另一个原因,是“农二代”不甘于靠体力谋生。全国政协委员、广东省农业厅厅长程萍说,用工荒与一部分农民工二代、三代接受了更多的知识与文化有关。“他们选择从事‘蓝领’之上更高层次的工作,所以干体力活的劳动力越来越缺乏。”

据民革中央提交的“关于鼓励企业培训新生代农民工的提案”里介绍,2012年,全国16-30岁新生代农民工总数约为9664万人。近亿新生代农民工很多从小就随父母进入城市,在城市上学,而且多数人是在实行“增人不增地、减人不减地”政策后出生的,自己并没有土地。这些人已不再依赖于种田,比父辈有更多的诉求。他们面临更多的职场机会,希望得到更为体面的收入和待遇。

用工荒意味着劳动力供小于求,但中国当下的用工荒却存在着特殊性。在用工荒的同时,很多农民工面临“求求职”,农民工就业正从总量的压力为主向“两难”的结构性矛盾突出转变。

农业部市场与信息化司司长张合成说:“我国劳动力的需求结构正在发生变化,不光找不到工,同样还有一批人找不到活儿。”他认为,造成求职难的原因有两个:一是技术工比较少,找不到工作的人多数没有技术;二是新生代农民的要求越来越高。“我这一次春节回家,邻居家的孩子找我帮忙找工作。好不容易托同学给找了一个,在县城里,收入给到1600,结果人家不去。”

造成就业和招工两难,是市场选择的结果。从根本上反映了农民工从无限供给向有限供给转变,意味着我国农业劳动力随着多年的大规模持续转移,已不再是一个取之不尽的蓄水池。尽管仍然有潜力,但绝不再是无限的。

学校不能让农民工子女低人一等

□阮永川 在公办学校就读的农民工子女经常被“单独编班”,被公办学校的城市学生排斥;由于没有学籍,成绩因此不计入教学考评,甚至没有机会参加荣誉称号评选和一些体育竞赛,农民工子女与城市学生平等地接受教育的现状不容乐观。

在调研中,笔者发现当前农民工子女教育存在机会不平等和就学过程不公平。比如,接受农民工子女的城市公立学校主要是基础

设施比较薄弱的学校和城郊的乡镇学校。不少民办农民工子弟学校以赢利为目的,办学成本被降到最低,教学设备缺乏、管理水平低、师资力量弱,甚至存在安全隐患。

尽管农民工子女基本有学可上,但享受的是比公办学校低得多的待遇。一些农民工流入地的教育主管部门城市本位观念严重,不落实国家对农民工子弟学校进行财政补贴、改善教学环境的政策,反而以地区、部门利

益为重,以办学规模大小、条件太差等不合规范为由将学校关闭。

笔者认为,解决现有的农民工子女教育问题就必须调整现有义务教育格局,合理配置公共教育资源,完善社会捐赠机制,多渠道筹措教育经费,发挥公办学校主渠道作用,充分挖掘公办中小学潜力。

各地应合理调整和完善学校布局,新建、扩建一批学校,尽可能多地接受农民工子女

就学,降低入学门槛,简化入学手续,不得随意设置入学条件限制,在收费、管理等方面和当地学生同等对待,不得违反国家规定加收借读费及其他任何费用。

农民工子女在短时期内完全进入公办学校就读还不现实,必须进一步发挥民办农民工子弟学校的作用,将其纳入民办教育管理范畴,制定审批办法和设置标准,在办学场地、办学经费、师资培训、教育教学等方面给予支持和指导。