

实践证明，北京农业的发展，只要从首都资源禀赋实际出发，只要同首都战略功能定位契合，只要与首都发展阶段性特征相适应，就能实现新的跨越发展。

调结构转方式 发展高效节水农业

文 | 本刊编辑部



北 京市委、市政府于9月4日上午印发《关于调结构转方式发展高效节水农业的意见》(以下简称《意见》)。

《意见》强调了京津冀农业一体化的主旨，要节水，大调整，精缩北京农业，鼓励涉农企业出京入冀。上述文件是北京市在京津冀一体化背景下出台的首个涉农文件。

近年来，北京农业作为特大城市战略性基础产业的地位得到很好巩固。从20世纪80年代的城郊农业，到90年代朝阳、海淀、丰台等区县先行探索的都市农业，再到新世纪的都市型现代农业，30多年发展历程，始终坚持“服务首都、富裕农民”发展理念，每一阶段的发展调整，都服从和服务于不同时期城市功能定位和城乡建设需要，成功走出了一条都市型现代农业发展道路。特别是近十年来取得了巨大成绩，为首都鲜活农产品供给提供了基本保障，为提升首都生态宜居水平作出了重要贡献。北京农业在取得翻天覆地变化的同时，也为首都经济社会繁荣稳定、持续发展作出了重大贡献，其不可替代的作用越来越突显。

今年初，习总书记在视察北京时明确提出要建设国际一流的和谐宜居之都目标。在谈到农、林、水时，专门强调要调整农业产业结构，发展节水农业，多搞林业。这是根据新时期首都城市战略定位对北京农、林、水发展提出的新任务和新要求。上半年，中央有关部门主要领导密集到北京调研农、林、水工作，都提出了很好的发展意见。

自3月份以来，经过大量调研和认真研究，北京市委、市政府认为农业节水工作是有空间、有潜力的，都市型现代农业是有基础、有优势的。在此基础上，市农、林、水等相关部门共同研究起草了《关于调结构转方式发展高效节水农业的意见》，向市政协、市人大征求意见，并经市政府常务会议和市委常委会审议通过。

顶层设计是什么——

是深化农村改革、发展都市型现代农业、提升农业核心竞争力的重大举措，也是促进生态文明、建设国际一流和谐宜居之都的内在要求，更是构建“高精尖”的经济结构、疏解城市功能、治理“城市病”的重要载体。

《意见》的出台基于几点考虑：一是调整重点区域，确定为地下水严重超采区和重要水源保护区；二是保障首都鲜活农产品供应，增加菜田11万亩，达到“十二五”规划确定的70万亩目标；三是继3年完成100万亩大规模平原造林任务之后，增加绿化面积仍是提升城市生态环境水平、改善大气质量的重要措施；四是节约用水是首都农业存在和发展的前提，要提高农业用水效率；五是结构调整必须和深化农村改革、转变发展方式、构建高端高效节水农业产业体系紧密结合起来。

基于这些思考，《意见》提出指导思想：深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话，特别是考察北京工作时的重要讲话精神，坚持农业的基础地位，紧紧围绕北京都市型现代农业生产、生活、生态、示范四大功能，以节水富民、提质增效为目标，正确处理政府与市场、城市与农村、结构调整与农民增收的关系，创新体制机制，加快推进农业节水，调整农业结构，转变农业发展方式，着力构建与首都功能定位相一致、与二三产业发展相融合、与京津冀协同发展相衔接的农业产业结构，为建设国际一流的和谐宜居之都提供有力支撑和坚实保障。

《意见》进一步提出四项工作原则：

一是坚持量水发展。按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的方针，

大力推进农业种植结构调整，全面推广高标准节水技术，严格依法治水，实行取水许可，提高用水效率，为首都水安全作出应有贡献。

二是坚持生态优先。在农业发展中更加重视农业的生态功能，大力发展休闲观光农业；更加重视农业减排循环技术应用，大力发展生态友好型现代农业；更加重视造林绿化，逐步形成山、水、林、田、湖自然景观和城乡环境相互融合、相得益彰的生态格局。

三是坚持提质增效。围绕首都城市功能定位，合理有序统筹推进农业结构调整，压减高耗水的作物生产，调减达不到健康养殖标准的畜禽养殖，稳定蔬菜、渔业和林果生产，大力发展籽种农业。

四是坚持农民增收。充分考虑产业结构调整疏解对农民收入的影响，坚持分业施策、综合施策，统筹研究制定转移就业、替代产业、扶持创业等多方面政策举措，确保农民就业增收。

具体措施是什么——

“调转节”有三层意思，互为因果、层层递进，调结构、转方式是手段，目标是要发展高效节水农业，全面实现“四个提升”和“两个转变”、“两个创新”。

“调结构”主要调什么？

一是在地下水严重超采区和重要水源保护区，通过农业结构调整促进农业节水，涵养地下水。该区域面积3113平方公里，退出高耗水作物，不再新增菜田，散养畜牧业也逐步退出。

二是按照“调粮、保菜、做精畜牧水产业”的目标，调整种植、养殖业结构。

粮田逐渐退出高耗水作物，重点发展籽种田、旱作农业田、生态景观田；菜田增加到70万亩左右；观光采摘果园稳定在100万亩左右。养殖控制新增规模，疏解现有总量，生猪年出栏稳定在200万头左右，肉禽稳定在6000万只左右，奶牛存栏量稳定在14万头左右，蛋鸡稳定在1700万只左右，水产养殖稳定在5万亩左右。

三是根据“以水定地、以水定业”的方针，调减用水结构。农业用新水从2013年的7亿立方米左右降到5亿立方米左右，农田灌溉水有效利用系数要从0.7提高到0.75。

“转方式”主要转什么？

重点是“两转变”、“两创新”。

“两转变”：一是转变生产方式。强化生产、生活、生态、示范四大功能，推进集约化、区域化、特色化发展。强化生产安全，提高土地产出率、劳动生产率、资源利用率，做一流的北京安全优质农业品牌。强化生态建设，积极开展农业面源污染和畜禽养殖污染防治，推动循环农业发展。强化示范功能，发展籽种农业、会展农业。强化服务保障，发展休闲农业、观光农业。

二是转变经营方式。发挥市场在资源配置中的决定性作用，积极培育家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等新型农业经营方式，加快向农业输入现代生产要素，实现提质增效。

“两创新”：一是创新农民组织方式。鼓励和支持承包土地经营权、林地使用权通过公开市场向新型经营主体流转，支持农民通过专业合作、股份合作等多种形式参与经营管理，提高农民的组织化程度、市场化程度。

二是创新农业服务方式。创新金融服务、科技服务,大力发展产前、产中、产后服务,全面提升农业服务的社会化、专业化、公益化水平。

“发展高效节水农业”的标准是什么?

具体体现在“四个提升”:

一是全面提升农业节水水平。按照“地下水管起来、雨洪水蓄起来、再生水用起来”的原则,全面推进设施节水、农艺节水、机制节水、科技节水,实现农业高效节水灌溉设施全覆盖。转变农民观念,用市场机制、价格杠杆调节农业用水;强化技术、管护服务,把服务做到田间地头,把方便送到农民手中。

二是全面提升“菜篮子”保障水平。按照规模化发展、园区化建设、标准化生产的要求,稳定“菜篮子”自给率,保障肉、蛋、菜、奶的日常供应。加大京津冀“菜篮子”工程协同发展力度,提高主要农产品控制率、合格率。

三是全面提升现代种业发展水平。重点围绕农作物、畜禽、水产、林果四大种业,打造全国种业创新中心、交流交易中心和企业聚集中心,建设好“种业之都”。

四是全面提升生态建设水平。大力发展观光休闲农业。进一步抓好造林绿化工作,使平原地区森林覆盖率由 24.5% 提高到 30% 以上。

围绕北京市委、市政府即将印发的《关于调结构转方式、发展高效节水农业的意见》,北京市农、林、水等部门对任务细化分解,制定并下发实施方案,对相关工作进行了具体部署。

农: 推进农业结构调整提升现代农业水平

北京市农业局制定下发了《北京市地下水超采区农业结构调整实施方案》,明确今后一个时期北京农业工作的总体思路是:以服务首都为出发点,以做精产业、富裕农民为落脚点,按照“高效、节水、生态、安全”的基本原则,着力推进现代

农业规模化发展、园区化建设、标准化生产,着力提升现代农业的核心竞争能力、城乡服务能力、生态涵养能力,全力打造管理服务精细、产业产品高端、田园乡村秀美、城市郊区共融的都市农业“升级版”,为建设国际一流的和谐宜居之都提供有力支撑和坚实保障。

具体目标:一是以“调粮、保菜、做精畜牧水产业”为核心,调整农业产业结构,使农业成为首都鲜活安全农产品供给的基础保障;二是以农业生产、经营和服务为对象,转变农业发展方式,使农业成为农民增收的基础保障;三是以农业内涵和价值提升为内容,丰富农业发展内涵,使农业成为首都和谐宜居之都生态景观的基础保障。

重点任务:一是以地下水超采区为核心,加快推进农业结构调整。调减高耗水粮食生产面积,重点推荐 4 种植模式;稳定现有规划菜田面积,确保高标准节水技术全覆盖;疏解畜禽养殖总量,稳定现有水产养殖面积。

二是以“两田落地”为重点,强化重点任务落实。将包括籽种田、旱作农业田、生态景观田在内的 80 万亩粮田和 70 万亩菜田这“两块田”落实到乡镇村庄、落实到地块、落实到责任人。

三是以水肥一体化为抓手,全面推进农艺节水。粮田推广移动式喷灌、指针式喷灌等先进节水设备与水肥一体化技术;菜田以覆膜灌溉和水肥一体化两项节水技术为核心;畜禽养殖场实施高效集雨工程;水产养殖池塘全面实施节水防渗或循环改造。

四是以农业高端、高效为目标,确保农产品优质优价。落实“菜篮子”工程,加快发展现代种业,着力发展生态农业;大力发展休闲观光农业,让市民下乡、让农业进城;畅通市场信息,实现销售多元,鼓励新型销售模式,探索农产品市场风险保险新机制。

五是以职业农民培育为基础,全面提升管理服务水平。

林: 落实结构调整任务推进园林绿化发展

北京市园林绿化局制定下发了《关于落实农业结构调整任务、加快园林绿化发展的实施方案》,明确当前和今后一个时期工作的总体思路是:以建设国际一流的和谐宜居之都为目标,围绕生态文明建设和城市环境治理战略任务,以解决绿隔地区历史遗留问题为重点,坚持政策创新、科技引领、规划建绿、挖潜增绿、节水发展,大力发展生态林业、民生林业,结合城市总体规划修改和生态红线划定,进一步增加森林面积,扩大绿色空间,推进京津冀生态一体化进程,促进首都经济社会全面协调可持续发展。

《方案》进一步提出,要加大造林绿化力度,持续增加绿化面积,实现平原造林总体规划空间布局,到 2020 年,使平原地区森林覆盖率由 2014 年的 24.5% 提高到 30% 以上。具体工作主要包括四个方面:

一是加大第一道、第二道绿化隔离地区拆迁腾退绿化建设力度,增加绿化面积 15 万亩。对已拆迁腾退完的规划绿地及拆迁量不大、通过努力明年年初能完成拆迁的规划绿地,优先纳入 2015 年平原造林计划任务;推进重点区域绿化建设;大力改革创新,抓好试点示范,加快推进二道绿隔 6 个新型城镇化试点乡镇绿化建设。

二是挖潜增绿,合理利用农业结构调整空间增加平原造林面积。充分利用废弃坑塘藕地、撂荒地、荒滩荒地、沙石坑等实施生态修复,增加森林湿地面积;结合农业种植结构调整,确保平原地区“两环、三带、九楔、多廊”绿化规划用地;结合美丽乡村建设,在农村沟路、河渠、村周边挖潜增绿;在中心城、新城、建制镇开展见缝插绿。

三是推动产业增绿,促进农民就业增收。发展规模化苗圃 10 万亩以上;新发展高效节水果园 10 万亩,更新改造低效果园 50 万亩,建设一批集观光采摘、生态休闲为一体的多功能、有特色、高品位



智能温室的自动灌溉系统。

现代化高效示范果园。

四是创新养护政策机制，巩固绿化建设成果。统筹平原地区新增林和第一道、第二道绿化隔离地区及五河十路等原有林养护管理标准，逐步实现同地同树同政策；建立平原地区新增森林资源养护管理机制，组建以当地农民为主体的专业养护队伍。

水：深入调节结构方式发展农业高效节水

北京市水务局制定下发了《北京市农业高效节水实施方案》，明确今后工作以提高农业用水效率和产出效益、增强农业综合生产能力、保障生态安全为目标，坚持“向观念要水、向机制要水、向科技要水”，以调整农业结构、配套节水设施、强化机制建设为重点，不断提升农业节水服务与管理水平，促进都市型现代农业发展和水资源的可持续利用。

《方案》提出，在思想、认识和工作

上要实现三个转变。一是农业用水由以需定供向以供定需转变，将用水总量控制、用水定额管理作为农业生产刚性约束，科学配置农业用水，严格管理；二是农业高效节水由单一工程节水向综合节水转变，统筹推进设施、农艺、科技、机制等节水措施，实现规划、标准、建设“三统一”；三是农业高效节水由重建轻管向建管并重转变，统筹推进农业水价综合改革、设施管护和工程建设。

工作目标瞄准国际一流标准，力争到2020年实现农业用水总量上用水新水量由7.3亿立方米降到5亿立方米左右；效率上灌溉水利用系数由0.7提高到0.75以上；机制上建立健全定额管理计量收费机制，建立灌溉管材及设备质量控制机制，完善设施良性运行管护机制，健全技术服务与监管机制；任务上新增改善节水灌溉面积200万亩。

具体工作中按照“细定地、严管井、上设施、增农艺、统收费、节有奖”的思路，探索建立北京农业节水新模式，实现从源头到地头的全过程管理。

细定地，落实“以水定地”的要求，按照设施每年每亩用水量500立方米、大田200立方米、果树100立方米的用水标准，将水量落到每一地块。严管井，在地下水严重超采区不允许更新机井；对现有农用机井，逐井发放取水许可证，逐井安装智能计量设施。上设施，按照结构调整布局，对籽种、蔬菜、果树配套建设高效节水灌溉设施，不同种植结构采用不同设施。增农艺，采取农田集雨保墒、蓄水保墒、水肥一体化等实用技术，充分利用雨水资源。统收费，根据区县实际情况确定农业用水水价，实行“村收村用镇监管”，水费主要用于农业节水设施的运行维护。节有奖，实行“一收一建一补一奖”政策。❶