介绍《耕地草原河湖休养生息规划》新闻发布会实录

【赵辰昕】各位记者朋友们：大家上午好！欢迎参加国家发展改革委联合7部门共同举行的《耕地草原河湖休养生息规划》印发实施专题新闻发布会。首先，向各位介绍和我一同出席今天发布会的同事，国家发展改革委农村经济司司长吴晓先生，财政部农业司副司长何振国先生、国土资源部规划司副司长周建春先生、环境保护部生态司副司长阎奋民先生、水利部规划计划司副司长高敏凤女士、农业部发展计划司副司长刘北桦女士、国家林业局退耕办主任周鸿升先生。下面，我先给大家介绍一下相关情况。

我国耕地草原河湖资源长期过度开发与利用，导致资源承载力降低、可持续发展能力减弱，水土流失、土地沙化、石漠化等一系列严重问题，局部地区耕地基础地力下降明显，土壤污染加剧，耕地土壤点位超标率近20%。2015年全国重点天然草原平均牲畜超载率为13.5%，草原生态整体恶化的趋势仍未从根本上得到改变。河湖污染加重、水生态退化的态势仍在继续。加快建立耕地草原河湖休养生息制度，改善农业生态环境，必须提上重要议事日程。

党中央、国务院高度重视耕地草原河湖休养生息工作。习近平总书记强调，山水林田湖是一个生命共同体，应该统筹治水、治山、治林、治田，要顺应自然，坚持自然修复为主，减少人为扰动，把生物措施、农艺措施与工程措施结合起来，扩大退耕还林、退牧还草，有序实现耕地、草原、河湖休养生息，让河流恢复生命、流域重现生机。李克强总理指出，我国农业资源环境已经亮起了红灯，必须痛下决心加以改变，坚决把资源环境恶化势头压下来，新账不再欠、老账逐步还，让透支的资源环境得到休养生息；当前和今后一个时期，要重点念好“减、退、转、改、治、保”六字诀。按照党中央、国务院有关决策部署，发展改革委会同财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、林业局、粮食局等部门，编制了《耕地草原河湖休养生息规划（2016-2030年）》（以下简称《规划》）。经国务院同意，11月18日，有关部门联合印发了《规划》（发改农经[2016]2438号）。《规划》已全文登载我委政府信息公开网。

现在，请吴晓司长介绍《规划》总体情况。2016-11-30 09:30:14

【吴晓】各位媒体记者朋友，大家上午好。首先非常感谢大家对这次新闻发布会的关注和大力支持。这次新闻发布会的主题是《耕地草原河湖休养生息规划》，下面我简要介绍一下《规划》的编制背景和主要内容。

耕地草原河湖是至关重要的农业资源和不可或缺的生态资源，是人类赖以生存的基本条件和经济社会发展的物质基础。为保障经济社会可持续发展，必须坚持用养结合的原则，在开发利用的同时，加强耕地草原河湖资源的保护。人多地少水缺是我国基本国情。多年来，按照党中央、国务院的部署，通过强化法律法规、加大政策支持力度，促进了我国耕地草原河湖资源的保护和修复。但随着我国经济社会的不断发展，对耕地草原河湖资源的开发与索取超出了承载能力，带来一系列生态环境问题，迫切需要合理降低开发强度，以实现农业可持续发展。2016-11-30 09:33:43

【吴晓】2015年9月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》（中发〔2015〕25号）明确要求，建立耕地草原河湖休养生息制度，编制耕地草原河湖休养生息规划。党的十八届五中全会要求“坚持保护优先、自然恢复为主，实施山水林田湖生态保护和修复工程”。2016年，中央一号文件进一步要求编制实施耕地、草原、河湖休养生息规划，探索实行耕地轮作休耕制度试点。据此，国家发展改革委会同有关部门启动了《规划》编制工作，在大量实地调研，广泛听取有关部门、地方和专家意见，并与相关规划、行动方案衔接的基础上，形成了《规划》文本，经中咨公司评估论证后，报请国务院审批。目前，《规划》已经国务院同意，并由国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局、国家粮食局8部门联合印发。

《规划》重点是从顶层设计上，明确耕地草原河湖休养生息的指导思想、基本原则，提出阶段性的目标、任务和政策措施，以指导各地开展相关工作，推动实现农业资源永续利用，维护国家资源和生态安全。

除引言外，《规划》共分为7个部分。第一部分是现状与形势，主要包括耕地草原河湖资源保护现状、成效和问题，以及有序实现休养生息的重要意义。第二部分是总体要求，明确了推进耕地草原河湖休养生息的指导思想、基本原则和主要目标。第三、四和第五部分，分别提出了耕地、草原、河湖休养生息的主要任务和政策措施。第六部分是经济社会效益分析与环境影响评价。第七部分是保障措施。2016-11-30 09:40:17

【吴晓】推进耕地草原河湖休养生息，必须有序、有度，要着眼于国家粮食安全、生态安全和资源安全，有序统筹兼顾生产、生活和生态，坚持用养结合的基本原则。《规划》紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，系统提出了推进耕地草原河湖休养生息的目标、措施和制度安排，着重把握以下几点：

一是突出降低开发利用强度。过度开发利用，是造成资源不可持续、生态功能退化的主要原因。《规划》按照节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，把合理降低开发利用强度作为休养生息的首要任务，通过暂停或退出生产功能、调整生产结构、调节生产时序，辅之以最严格的管控措施，做到取之有时、取之有度，逐步恢复自然生态和资源承载力。

二是坚持分类科学施策。《规划》充分考虑资源的自然特性和功能要求，分类指导，提出对策。现阶段，耕地的首要功能仍是粮食和农产品生产，其休养生息以“养”、“退”、“休”、“轮”、“控”为主要措施，即通过耕地养护、退耕还林还草、休耕、轮作、污染防控治理，实现“藏粮于地、藏粮于技”。草原生态欠账较多，应更多发挥生态功能，其休养生息以“禁”、“休”、“轮”、“种”为主要措施，即通过禁牧、休牧、划区轮牧、人工种草，推动草原畜牧业发展方式转变，实现草畜平衡、维护草原生态安全。河流湖泊是生产、生活用水的最重要来源，也是生态环境的重要组成部分，我国水资源相对紧缺，降低河湖开发强度难以一步到位，其休养生息以“治”、“保”、“还”、“减”、“护”为主要措施，即通过治理重点河湖、保障生态用水、退还合理生态空间、压减地下水超采量、保护水生生物资源，推进河湖生态系统保护与修复。2016-11-30 09:42:49

【吴晓】三是注重建立长效机制。《规划》突出完善政策措施、创新体制机制。在梳理现有政策措施的基础上，从源头预防、过程控制、责任追究、激励约束、政策扶持等多个方面，提出了较为全面的制度体系。

四是强调稳妥有序推进。耕地草原河湖休养生息是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就。《规划》将实施期限确定为2016-2030年，其中，“十三五”期间以试点示范为主，主要解决重点地区的突出问题，探索有效模式，总结成功经验；后十年根据试点情况进行必要的调整完善，再全面展开。2016-11-30 09:50:09

【吴晓】《规划》确定的目标是，到2020年，确保耕地草原数量，有效恢复河湖生态空间，稳定湿地面积，稳步提高耕地质量，耕地草原河湖生态功能初步改善，资源保障能力不断增强；农业生态环境恶化的趋势总体得到遏制，生态严重退化地区的环境得到改善，基本建立资源有效保护和高效利用的政策与技术支撑体系，改变资源开发强度过大、利用方式粗放的状况。到2030年，耕地草原河湖资源利用与养护全面步入良性循环，生态系统健康稳定，建立完善的资源休养生息制度体系，基本形成农产品供给保障有力、资源利用高效、产地环境良好、生态系统稳定、田园风光优美的农业可持续发展新格局，实现人与自然和谐共生。

《规划》要求，地方各级政府要以高度的历史责任感和使命感，把耕地草原河湖休养生息作为落实生态文明建设战略的重要内容，提高对耕地草原河湖休养生息重要性、紧迫性的认识，依法明确政府、生产经营者保护耕地草原河湖生态环境的责任。各省（区、市）政府要按照本规划提出的目标任务，抓紧制定本地区耕地草原河湖休养生息规划或实施方案，确保各项任务落到实处。同时，加大宣传引导，增强保护意识，依靠科技进步，提高保护与治理水平，强化制度建设，建立长效机制。国务院各有关部门要强化协调配合，采取有力措施，共同推进规划实施。同时，要健全法律法规，强化监督管理，开展监测评价，保障规划实施。

以上是《规划》的编制情况和主要考虑，关于《规划》具体内容，将由今天到会的相关部门同志，结合回答大家提出的问题，予以介绍。

谢谢！2016-11-30 09:51:50

【赵辰昕】谢谢吴晓司长做了一个总体介绍，下面回答大家关心的问题。请大家提问。2016-11-30 09:55:15

【中央电视台记者】针对我国农业资源长期的过度利用开发，也出台了一系列的措施，目前出台的这个《规划》是基于什么样的考虑？请介绍一下《规划》的重点和亮点？谢谢。2016-11-30 09:56:40

【吴晓】刚才在作总体介绍的时候已经讲到了出台《规划》的考虑和相关的特点，我再系统地介绍一下。

耕地草原河湖资源是最重要的农业资源，是经济社会发展的重要物质基础，也是中华民族生存发展的基本载体。一方面，我国耕地草原河湖资源总量较为丰富，但人均占有量远低于世界平均水平，且区域分布不均、资源匹配度差，长期的高强度开发、超负荷利用，已经危及资源永续利用和生态安全。另一方面，虽然过去针对一些突出问题做了大量工作，但并未从根本上得到解决。究其原因，一是发展理念还没有从根本上转变，更多地强调产出、追求产量，忽视生态和可持续；二是外部条件还不具备，农产品整体供求关系，以及国家的财力、物力等还不足以支撑综合实施大保护、大治理。

刚才已经提到，十八大以来，中央明确提出了“五位一体”总体布局和创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，把生态文明建设提高到了全新的战略高度，对耕地草原河湖资源保护提出了更高、更全面的要求。习近平总书记在多个场合对有序实现耕地草原河湖休养生息作出了重要指示、批示，近年的中央一号文件、《生态文明体制改革总体方案》等重要文件均对农业资源休养生息提出了明确要求。为此，我们编制了《规划》。通过实施《规划》，恢复自然生态和资源承载力，改善生态环境，稳定和提升耕地草原河湖资源数量与质量，促进经济社会和农业可持续发展，保障绿色优质农产品供给，是尊重自然、顺应自然、保护自然的具体体现，是推进生态文明建设的必然选择，是保障中长期国家粮食安全和生态安全的重要途径，也是全面建成小康社会的客观需求。现阶段，国内外市场大宗农产品供给比较宽裕，国家总体实力显著增强，为耕地草原河湖休养生息提供了有力支撑，是实施《规划》的有利时机。2016-11-30 09:57:19

【吴晓】《规划》贯彻山水林田湖是一个生命共同体的理念，按照顺应自然、自然修复为主，把生物措施、农业措施和工程措施相结合的要求，首次系统地提出了耕地草原河湖三类资源有序实现休养生息的目标、任务、路径和措施，对各地开展相关工作具有重要的指导意义，对推动农业资源的有序利用、维护国家生态安全将产生深远的意义。

《规划》的特点有七个方面：

一是坚持问题导向，目标导向。刚才我介绍过，过度开发利用是造成资源不可持续、生态功能退化的一个主要原因，所以《规划》以控制草原耕地河湖开发的规模，降低利用强度，恢复生态功能为主线，针对资源过度开发利用导致的各类问题，通过暂停、退出生产功能、调整生产结构、调节生产时序，辅之以最严格的管控措施，做到取之有时、取之有度，来逐步恢复自然生态承载能力。

二是明确了时间表、路线图。《规划》目标既有时限要求，也设置了预期指标，《规划》既明确了耕地草原河湖休养生息的主要任务，也提出了技术路径，还包括了相应的政策措施，实施期限是2016到2030年，其中“十三五”期间以试点示范为主，后十年根据试点情况进行必要的调整完善再全面展开。2016-11-30 10:00:11

【吴晓】三是加快转变利用方式、形成长效机制。《规划》要求，加快转变农业发展方式和资源利用方式，加大农业资源和生态环境的保护与修复力度，强调完善政策措施、创新体制机制，从形成长效机制的角度，提出了较为全面的制度安排。

四是因地制宜、分类施策。《规划》强调按自然规律办事，把生态环境保护放在突出位置，通过最严格的管控，减少人为扰动，增强耕地草原河湖的自然循环恢复能力。考虑到当前不同资源的自然特性和在不同地区的功能定位，《规划》突出重点地区、重点问题和重点环节，分类指导，明确了路径和措施。

五是分步实施、有序推进。《规划》中有些任务和措施是延续性的，如，退耕还林还草、退牧还草，退耕还湿、农业环境突出问题治理等，目前已经在实施，今后是如何扩大范围、提升效果的问题；有些任务和措施是新提出的，如，耕地轮作休耕、退田还湖、保障河湖生态用水、压减地下水超采量等，要分两个阶段实施。

六是释放信号、增强信心。《规划》的发布和实施，既有利于树立节约集约循环利用的资源观，提高公众和生产者保护资源的意识，引导全社会更加重视生态、重视可持续发展，也有利于在治理和改善农业环境的同时，增强消费者对农产品质量安全的信心。

七是统筹生产、生活、生态。《规划》以国家粮食安全、生态安全和资源安全为前提和目标，统筹当前和今后一段时期经济社会发展与生态文明建设的需求，兼顾农业生产、农民收入、农业环境，提出了循序渐进的目标和任务。

打个形象的比方，一个人生了病要治、要调理，工作一段时间要休息。耕地、草原、河湖也一样，只有定期休养生息，才能实现永续利用，才能更长久地支撑经济社会可持续发展，才能更好地保障中华民族的生存和发展。2016-11-30 10:03:01

【中国国际广播电台记者】目前，我国河湖的现状受到广泛关注，想了解一下目前我国的河湖的管理现状如何，存在哪些问题？另外这个《规划》对河湖的修养生息提出一个什么目标？在这个目标之下会出现哪些政策的措施？谢谢。2016-11-30 10:04:32

【高敏凤】河湖修养生息是本次规划重要内容。水是生存之本、文明之源、生态之基，河湖水系是水资源的重要载体，是生态系统的重要组成部分，在调蓄水量、保障供水、改善气候条件、维系生态系统功能等方面发挥了至关重要的作用。我国河湖水系众多，长期以来，由于大规模的人类活动和气候变化等因素的影响，我国的河湖水系格局发生了较大的调整，一些地区水生态系统受到损害。主要表现在以下几个方面：

一是大规模土地开发和城镇化建设侵占河湖水域，导致部分河湖湿地等水生态空间有所减少，河湖受到阻隔，水循环系统不畅，对保障防洪安全、供水安全和生态安全构成一定威胁。

二是气候变化影响加剧我国水资源时空分布不均。一些地方干旱缺水较为严重，加之水资源的过度开发利用造成一些河流出现季节性断流现象，局部地区地下水超采、地下水位下降。

三是大量废污水的排放，导致一些河段水体污染加剧，湖泊出现富营养化的现象，部分区域生物多样性遭到破坏。

因此，加强河湖保护和生态修复是推进生态文明建设的重要领域，进入新世纪以来，从国家到地方，进一步健全河湖管理和保护制度，加强河湖保护监督执法，落实最严格水资源管理制度，大力强化节约用水，实施了塔里木河、黑河、石羊河等重点流域综合治理和生态修复，开展了河湖湿地生态补水，保障河湖的生态用水，严格控制地下水的超采，取得了明显的成效。2016-11-30 10:07:03

【高敏凤】国家高度重视河湖水生态环境保护，习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针，阐述了山水林田湖是一个生命共同体的思想。党的十八届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》和今年全国两会期间审议通过的第十三个五年规划纲要都明确提出，要完善水利基础设施网络，强化水安全保障，全面建设节水型社会，实行水资源消耗总量和强度“双控”行动，加强水生态保护，系统整治江河流域，连通江河湖库水系等任务要求。近两年，国务院对加快推进节水供水的重大水利工程建设，实施水污染防治计划等都作出了安排部署，对保障水安全都起到了重要的推动作用。

从河湖休养生息的目标和主要措施来看，实行河湖休养生息就是要保护和修复河湖的生态系统功能，实现水生态空间不减少、生态用水得到保障，水质能够维系良好的状况，生物多样性能够得到保护，从而达到保障国家水安全的目的。

本次提出的河湖休养生息的具体目标，就是到2020年全国用水总量控制在6700亿立方米以内，农田灌溉水有效系数提高到0.55%以上，河湖的生态环境用水有所增加，生态基流基本得以保障，入河污染物总量逐步减少，地表水质量达到或好于III类水体的比例超过70%，重要江河湖泊水功能区水质达标率达到80%以上，河湖生态空间得到有效的保护，河湖水域面积不减少，地下水超采得到严格控制，水生生物资源逐步恢复，初步建立河湖休养生息保障制度。2016-11-30 10:11:10

【高敏凤】实行河湖休养生息，《规划》提出的主要措施是以开发利用强度大、水环境恶化、生态脆弱的河湖为重点，采取综合性的措施：

一是采取“治”的措施。通过推进过载和污染严重的河湖治理和修复，合理确定水土资源的开发规模，优化调整产业结构，强化节水治污，多利用再生水和适度引调水措施，控荷减负、系统治理。

二是采取“保”的措施。保障河湖生态用水，将生态用水纳入水资源配置和管理，科学确定和维持河湖的合理生态用水需求，重点保障枯水期生态基流。

三是采取“还”的措施。主要是依法划定河湖保护的管理范围，设立界桩，向社会公告。在水资源条件具备的地区，以自然河湖水系、调蓄工程和引排工程为依托，在保障水生态安全的前提下，因地制宜，实现河湖水系的自然连通，促进水生态系统的保护和修复。鼓励有条件的地区退田还湖、退渔还湖，逐步减少“人水争地”的现象，构建健康的河湖生态系统。

四是采取“减”的措施。结合耕地草原的修养生息，合理调整缺水地区种植结构和布局，大力发展高效节水灌溉，逐步退减挤占的生态用水和已经超采的地下水，从而修复和保护河湖生态和地下水。

五是采取“护”的措施。主要是保护和合理利用水生生物资源。

此外，在五条措施基础上，我们还要强化制度建设，强化水资源管理“三条红线”的刚性约束，建立河湖生态状况评价的监测预警机制。谢谢。2016-11-30 10:21:00

【中央人民广播电台记者】我注意到《规划》提出，到2020年将完成25度以上坡耕地、严重沙化地、重要水源地15-25度坡耕地和严重污染耕地的退耕还林还草任务，到2030年不宜耕作的土地将全部完成退耕还林还草的任务。请问退耕还林还草的总任务是多少？有没有专门的规划？2016-11-30 10:24:53

【周鸿升】2014年8月，国家发改委等5部委联合印发的《新一轮退耕还林还草总体方案》提出，到2020年，将全国具备条件的坡耕地、严重沙化耕地、丹江口库区和三峡库区15—25度坡耕地约4240万亩退耕还林还草。《生态文明体制改革总体方案》、《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》、《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》等要求，逐步将25度以上不适宜耕种且有损生态的陡坡地退出基本农田，合理调整贫困地区基本农田保有指标，扩大新一轮退耕还林还草规模。经报国务院批准，2015年12月，财政部等8部委又下发了《关于扩大新一轮退耕还林还草规模的通知》，明确对25度以上坡耕地划为基本农田且确需退耕还林还草的，各有关省可在充分调查并解决好当地群众生计的基础上，研究拟定区域内扩大退耕还林还草的范围，并提出省级耕地保有量和基本农田保护指标的调整方案，按法定程序报国务院批准后实施；对陡坡耕地梯田、重要水源地15—25度坡耕地以及严重污染耕地，各省可按照国务院有关要求，在充分调查认定的基础上提出退耕还林还草的需求，于2017年4月底前报送有关部门。到2020年，包括2014—2016年已经安排的3010万亩，预计可以退耕还林还草8000多万亩。具体任务，待各省明年上报任务需求后，国家林业局将会同有关部门编制《新一轮退耕还林还草实施方案》，报国务院批准后实施。

按照耕地草原河湖休养生息规划，“养、退、休、轮、控”，退耕还林还草是重要的举措之一，把不适宜耕种的或者对生态环境造成重大危害的陡坡耕地、严重沙化耕地和对水质有可能造成污染的重要水源地周边耕地进行退耕还林还草，也是耕地草原河湖规划的重要措施之一。我们一定会在各个部门配合之下，把退耕还林还草这项工作抓实抓好，为耕地草原河湖休养生息做出应有贡献。2016-11-30 10:31:24

【中国环境报记者】我想问一下环保部的阎司长。为了落实这个《耕地草原河湖休养生息规划》，环保部将有哪些举措？谢谢。2016-11-30 10:39:06

【阎奋民】我们说到的休养生息，其实我们理解就是保护优先、恢复为主的生态理念，目的是要维护耕地、草原、河湖的生态系统的服务功能，提高各类生态产品的供给能力。为落实耕地、草原、河湖休养生息的规划，环保部拟主要采取以下措施。

一是做好规划的衔接落地。在这个月15日，国务院常务会审议通过了《“十三五”生态环境保护规划》。去年的4月和今年5月，国务院分别印发了《水污染防治行动计划》、《土壤污染防治行动计划》，就是大家所说的《水十条》和《土十条》。今年10月27日，环保部又印发了《全国生态保护“十三五”规划纲要》，这些规划和计划与我们今天所讨论的《耕地草原河湖休养生息规划》在主要目标、任务和措施等方面都作了充分的衔接。下一步，我们将结合相关规划、计划的推动落实，在耕地的“养”、“退”、“休”、“轮”、“控”，草原的“禁”、“休”、“轮”、“种”，以及河湖的“治”、“保”、“还”、“减”、“护”等休养生息政策措施方面，立足环境保护部的职责，有力推动规划内容的落地实施，形成合力。2016-11-30 10:41:24

【阎奋民】二是做好监测评估。2015年7月，国务院办公厅印发了生态环境监测网络建设方案，提出生态环境监测网络建设的总体要求、主要目标和任务举措。我们将按照方案的要求，加快建立健全监测网络，特别是生态监测点位的布设，尽快形成“天地一体化”的生态环境监测网络。在2012年到2014年，环境保护部联合中国科学院，完成全国生态环境十年变化评估和调查，这个十年指的是2000年到2010年，有关的成果已经在一些部门和地方环境保护的“十三五”规划中得到了应用。接下来，我们还将联合中国科学院组织开展2010到2015年的全国生态状况调查评估。通过健全监测网络、开展调查评估，以及成果的应用，将为耕地、草原和河湖休养生息各项措施的实施提供有力的支撑。

三是做好环境执法。严格落实环境影响评价制度，就涉及耕地、草原、河湖各类工程项目严把环评关，并对工程实施的效果进行跟踪、评估，适时优化调整，避免对环境的不利影响。落实水环境目标责任制，环境保护部正在联合相关部门积极推动落实《水十条》，指导帮助各地做好《水十条》的有关工作任务，目前已经与31个省区市签订了水污染防治目标的责任书，依据责任书的年度目标和《水十条》的工作要求，对各省区市进行考核，督促地方严格落实水十条的有关要求，各责任书的目标任务，尽快遏制水环境质量的恶化趋势。同时，我们要进一步加大环境执法力度，依法对涉及耕地、草原、河湖的生态破坏和环境污染事件进行查处，保障耕地草原河湖生态系统的安全。2016-11-30 10:49:48

【中国经济导报记者】请问《耕地草原河湖休养生息规划》对于我国耕地和草原休养生息有哪些具体的措施？在“十三五”期间有什么安排？谢谢。2016-11-30 10:51:28

【刘北桦】耕地休养生息方面。主要是因地制宜，采取“养”“退”“休”“轮”“控”五个方面的措施。

一是“养”，就是耕地养护，主要是针对耕地土壤酸化、耕地层变浅、重金属污染等问题，开展对耕地的修复和保护工作，实施好国家高标准农田建设、东北黑土地保护等重大项目，到2020年，确保完成8亿亩，力争完成10亿亩耕地旱涝保收、高产、稳产高标准农田。

二是“退”，主要是退耕还林还草，刚才林业局的同志已做了相关介绍。

三是“休”，在保障国家粮食安全和不影响农民收入的前提下，对土壤污染严重、区域生态功能退化、可利用水源不足的地区等不宜连续耕种的农田实行休耕。近两年重点在地下水漏斗区、重金属污染区和生态环境退化区开展休耕试点。

四是“轮”，就是轮作，因地制宜推广粮豆轮作、粮经轮作、粮饲轮作等轮作制度，率先在东北冷凉地区和北方农牧交错带地区开展轮作试点，争取在“十三五”试点基础上，大规模推广新型轮作制度。

五是“控”，主要是防控污染。重点针对畜禽粪便排放、水产养殖残留、农药化肥不合理使用、农膜残留等问题，从源头控制、过程削弱、末端治理为基本思路，开展农业面源污染综合治理。2016-11-30 10:52:24

【刘北桦】关于草原的生态保护方面。主要采取四个方面的措施。

一是禁牧。主要对生态极为脆弱、退化严重、不宜放牧、位于大江大河水源涵养地区的草原实行一年以上的禁止放牧利用。加强草原围栏棚圈建设，促使草原畜牧业由天然放牧转向舍饲半舍饲养殖为主，这里的禁牧并不是禁养。到2020年，计划草原禁牧面积控制在4.8亿亩。二是休牧，采取季节性的休牧方式，减轻放牧对草原植被的影响，增加优质人工饲草供给，拓展饲草料来源，以草定畜、草畜配套，推进农牧结合，实现草畜间的动态平衡。到2020年，实现休牧面积达到19.44亿亩。三是划区轮牧。通过围栏饲草基地建设，科学将草原放牧划分为若干个区域，以用养轮换的方式，促进草场植被的生长和繁育。四是人工种草。在水、热、地形等自然资源比较适宜的地区，建立人工饲草料基地，为养而种、草畜配套，实现草牧业可持续发展。严格控制抽取地下水搞人工饲草料基地，到2020年，人工饲草料基地面积达到4.5亿亩。2016-11-30 11:07:15

【中国改革报社记者】耕地休养生息的目的是为了更好的保护耕地，请问国土资源部门主要将通过哪些途径来强化最严格的耕地保护制度？谢谢。2016-11-30 11:07:32

【周建春】中央提出耕地草原河湖休养生息，是生态文明建设的基本要求，也是从当前我们耕地草原河湖过度利用开发现状出发提出来的，从耕地的角度来说，这个规划的目的也是保护耕地，刚才林业局的周司说了，退耕是退将近8000万亩，农业部的司长也说我们耕地里要休耕、轮作，还要养护，降低耕地的开发利用强度。这些措施都需要保持一定数量的耕地为前提，国家的粮食安全要控制在自己的手中。

国土资源部有这样几个措施：一是严守耕地的红线。今年国务院批准了全国土地利用规划纲要调整方案，要求到2020年全国耕地保护面积不得低于18.65亿亩。退耕、休耕、轮作，都得以这个数量作为前提。18.65亿亩，这是中央定的一条红线，在这个基础上，国土资源部建立了耕地目标考核责任制，根据各地的耕地资源的状况和条件，把18.65亿亩分解到了全国各个省市，省再分到市县，层层建立耕地保护目标的责任机制。同时在这里需要强调的是，耕地的轮作也好、休耕也好，它还是耕地，并不改变耕地的用途，只是暂时的由于休养生息的需要暂时退出耕作。2016-11-30 11:09:21

【周建春】二是科学的划定永久基本农田。在《规划》里提到将优先保护的耕地划为永久基本农田。按照中央的要求，到2020年，基本农田要在15.46亿亩以上，这是必须要保护到的。今年的1号文件和政府工作报告把划定永久基本农田当做今年中央的一个重要工作，国土资源部今年已经在开始划定永久基本农田工作。目前106个报国务院批的城市的周边永久基本农田已经审核论证，全域的永久基本农田划定也在推进。

三是加大土地整治和高标准农田建设的力度。在我们休养生息规划里把这个当做很重要的措施。我们要提高耕地质量的等别，规划里提到要提高一个等别的要求，提高一个等别相当于一亩地提高100公斤的粮食生产能力。目前，全国“十三五”土地整治规划已经报到国务院。按照中央的要求，要整治到2020年高标准农田是完成8亿，力争10亿。这对耕地保护包括确保耕地的休养生息的有效实施都是非常重要的。

四是严格控制非农建设占用耕地。国家的建设、城市的发展也需要占用耕地，如何来确保一定数量的耕地确实很关键。按照中央的要求，对于整个的城乡建设要严格控制。从去年开始，我们跟住建部在开始划定城市的开发边界，控制城市对周边优质耕地的占用。同时一些独立选址的建设也是严格按照节约集约的要求，严格控制，增强建设用地的利用强度和投资强度，改变以往的那种粗放式的发展、粗放式的利用土地，城市摊大饼向外无序蔓延的态势。同时确实要占用耕地的，按中央的要求要“占一补一”、“占水田补水田”，严格落实占补平衡制度，补充同等数量和质量的耕地，确保18.65的红线不至于减少，不至于突破。

这是大体上四个方面的措施。谢谢。2016-11-30 11:13:41

【新华社记者】《规划》提出要继续实施草原生态保护奖补等政策，请介绍下财政投入和有关政策调整等情况？谢谢。2016-11-30 11:22:39

【何振国】谢谢您的提问。我国有近60亿亩的草原，作为最大的陆地生态系统，草原在防风固沙、涵养水源、保持水土、净化空气和维护生物多样性等方面具有不可替代的重要作用。党中央、国务院高度重视草原生态保护建设，2011年经国务院批准同意，财政部、农业部在内蒙古、西藏等八个主要的草原牧区省份和新疆生产建设兵团全面实施了草原生态保护补助奖励政策，2012年又将河北、山西、辽宁、吉林和黑龙江以及黑龙江省农垦总局纳入到政策实施范围，涵盖了657个县、旗（团场、农场），覆盖38.38亿亩草原面积。

第一轮政策实施五年以来，中央财政累计投入补奖资金是773.6亿元，13个省区的各级党委政府积极贯彻落实相关工作，不断创新工作机制，完善配套政策措施，狠抓工作落实，基本实现了预期的政策目标，草原生态环境得到了恢复，草原畜牧业发展方式逐步转型，牧民收入持续较快增长，草原生态、畜牧业生产、牧民的生活发生了可喜变化，草原牧区呈现出欣欣向荣的景象。

草原补奖政策是新中国成立以来，我国在草原牧区实施的投入规模最大、覆盖面最广、牧民受益最多的一项重大政策，充分体现党中央、国务院对牧区、牧业、牧民的高度重视和亲切关怀，也受到了广大牧区干部群众的衷心拥护和普遍欢迎。第一轮政策周期结束以后，考虑到我国草原面积大，牧区牧业牧民的情况复杂多样，区域发展不平衡，草原生态相对脆弱的总体情况还没有根本扭转，整体发展趋势仍然存在诸多不确定因素，生态恢复和保护建设的任务仍然十分繁重的状况，为了进一步巩固第一轮草原补奖政策的成效，保持政策的连续性，持续推动草原生态保护和草原畜牧业发展方式转变，促进生态文明建设，经国务院同意，财政部、农业部启动实施了新一轮草原生态保护补助奖励政策，并进一步加大了财政的投入力度。2016年当年就安排资金187.6亿元，比上一年增加21.1亿元。在经济新常态、在财政收入增速放缓的情况下非常不易，充分体现了我们国家加强草原生态保护的坚定决心和对广大牧民群众的重视和关怀。2016-11-30 11:24:33

【何振国】同时，为进一步和《规划》衔接，提高财政资金的使用效率，我们根据上一轮政策的实施情况和生态文明建设的总体要求，立足于更加符合牧区省份的实际情况，更加有利于草牧业转型发展，更加有利于牧民群众理解接受，更加便于基层组织实施，我们调整完善了相关政策措施。一是取消部分政策内容，提高了补助奖励标准。取消了原来牧民生产资料综合补贴和牧草粮种补贴，把调整出来的资金和中央财政安排的增量资金用于提高禁牧补助和草畜平衡奖励标准，禁牧补助由原来的6元/亩提高到了7.5元/亩，草畜平衡奖励由原来的1.5元/亩提高到了2.5元/亩。二是加大绩效奖励力度，建立激励约束机制。加强草原监测统计和绩效评价，对工作突出、成效显著的地区给予资金奖励，由地方政府统筹用于草原管护、推进牧区生产方式转型升级、发展现代草原畜牧业、推广牧草良种等方面，进一步因地制宜的采取措施，巩固草原补奖政策的实施成效。三是调整半农半牧区实施方式，下放资金使用权限。华北、东北半农半牧区跟传统的差异比较大，户均草原面积比较小，牧民的收入结构多样，为了提高半农半牧区草原补奖政策效益，解决草场确权难、资金落实难等等问题，我们在河北、山西、东北三省和黑龙江省农垦总局实行了“一揽子”政策，中央财政资金“切块”下达，不再规定具体的政策内容，由地方自主统筹用于草原生态保护建设。同时，将政策实施范围扩大到张家口、承德，接坝区草原面积较大的区域，构建和强化京津冀一体化发展的生态安全屏障。

下一步按照党中央、国务院的有关精神和《规划》的要求，继续大力支持草原生态保护建设，进一步推动牧区经济和生态环境协调发展。谢谢。2016-11-30 11:27:46

【赵辰昕】谢谢何司长。我们每个司长都回答了问题，刚才我跟吴晓司长商量，还是再给大家一个提问机会。2016-11-30 11:29:52

【中央人民广播电台中国之声记者】我们知道耕地的利用是跟粮食产出有很大关系的，而且耕地、草原作为生产资料，对于农民的收入也是有很大的影响，实施这样的《规划》会不会影响到我国的粮食安全，影响到农民的收入呢？2016-11-30 11:30:40

【吴晓】你提的这两个问题非常关键，非常重要，也是我们在《规划》编制过程中考虑的两个很重要的因素。第一个问题是关于会不会影响粮食安全？刚才国土资源部的周司长已经介绍，从控制耕地总量、严守耕地红线的角度已经讲到耕地的数量不能减少。同时，通过土地的整治和高标准农田建设提升单产的水平，对粮食安全起到了保障的作用。在规划编制过程中，我们做了比较详细的测算。“十三五”期间，根据《规划》确定的目标，新一轮退耕还林还草工程，按照退减耕地面积7500万亩、每亩平均产出300斤粮食来计算，预计最高年份减产粮食大约是1125万吨；实施耕地轮作休耕试点，减少粮食种植面积按600万亩，单产800斤粮食来计算，预计最高的年份减产粮食是240万吨；退田还湖还湿试点任务实施以后，退减的耕地面积不超过200万亩，按照每亩产出1200斤粮食来计算，预计最高年份减产粮食是120万吨。退耕休耕对粮食减产的影响，最高的年份，大概是1500万吨。1500万吨是什么概念？和我们国家粮食这几年的年均总产量来比，低于近年来粮食平均产量的2.5%，对粮食供给的影响不大，比例很小，完全在可控的范围内。这也是促使我们下决心来进行耕地草原河湖休养生息的前提条件。

从另外一个角度来看，我们国家目前粮食库存比较充裕。稻谷、小麦、玉米生产总体比较稳定，今年预计又是一个丰收年。“十三五”的粮食供有保障，这也是实施规划的有利条件。2016-11-30 11:31:26

【吴晓】刚才国土部的周司长谈到，从长远来看，耕地质量提升以后，单产水平还会有比较大的提高，也可以抵消一部分减产的影响，规划的一项保障措施是要实现“藏粮于地、藏粮于技”，提出休耕不能减少耕地，确保急的时候能够用得上，产得出，能够保证我们粮食的安全。

第二个问题，对农民收入的影响，这也是比较重要的问题。我们是这样来考虑和看待这个问题的，《规划》提出的耕地轮作休耕、草原休牧轮牧措施，本身就是遵循农业生产客观规律的合理制度，也是兼顾生产与生态、当期收益与可持续发展的科学安排。休养生息的目的既包含生态环境保护和可持续发展，也包括提高耕地单位面积的产出水平，提高农产品的质量。增加农民收入是有序实现耕地草原休养生息的题中应有之义。在东北地区，如休耕一年，下一年种玉米不仅可以少施一遍肥料，而且单产可以提高10%左右；如果按照两年玉米、一年大豆轮作，不但可以降低重茬、迎茬导致的病虫害增多、土壤板结和农作物减产等问题，还能提高土壤肥力和农产品质量，玉米产量也可以提高5%到10%。在实施退耕还林还草的区域，种植和经营结构随之进行调整，不但可以增加木本粮油、干鲜果品和肉蛋奶的产量，还可以带动草畜、林果、育苗等产业的发展，形成新的增收渠道。

同时，为了保障休养生息措施的顺利实施，在规划编制过程中，我们充分考虑各项措施对农民收入的影响，将保障农民收入作为休养生息的一个重要前提，也系统提出了相关支持政策，包括刚才财政部何司长谈到的草原奖补。主要有这几点：一是完善耕地质量保护与提升的补助政策，支持各类农业经营者因地制宜，采取增施有机肥，保护性耕种、机械深耕、深松及秸秆还田、轮作等措施，积极开展土壤改良、地力培肥和治理修复工作，提高土地的产出率。二是落实中央退耕还林还草补助政策，刚才林业局的同志作了介绍。要对轮作休耕试点予以补助支持，因地制宜采取直接发放现金或者折粮实物补助的方式落实到县乡，兑现到农户。轮作补助要保障农民种植收益不降低，休耕补助要与原有的种植收益相当，不影响农民的收入。三是继续实施草原生态保护奖励政策。四是支持试点地区的农民转移就业，拓展农业的多种功能，延长农业产业链，开辟新的增收渠道，推动农村一二三产业融合发展。从长远看，规划的实施不但不会对农民的收入产生不利影响，还有利于促进农民增收。2016-11-30 11:40:27

【赵辰昕】谢谢吴司长。我们今天的发布会就进行到这儿。大家来参加这场发布会，听了几位司长的介绍和回答问题，一定能够感受到这是一部非常重要的《规划》，不仅对生态环境保护、农业资源的有序开发利用有重要意义，而且刚才听周司长的回答，与城市的规划建设也有密切的关系。希望大家能够帮助我们报道好这个《规划》，更多的让全社会了解，推动《规划》更好地贯彻实施。

今天的发布会到此结束。今天的发布会还是由中国网现场图文直播，我委的微信、微博很快也会发布相关内容，希望大家关注。谢谢大家。2016-11-30 11:50:09