



# 迎接党的十九大特刊



## 像保护大熊猫一样保护耕地

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

“中国饭碗中国粮”，我国人多地少，如何保护好关系十几亿人吃饭问题的耕地，是头等大事。习近平总书记指出，“要像保护大熊猫一样保护耕地”。这是顺天应时的战略考量，也是党中央、国务院的深重嘱托。

### 牢牢守住耕地红线

数量保护是提升质量和提高单产的基础。党的十八大以来，我国实有耕地面积20.25亿亩，18亿亩耕地红线得以坚守；全国永久基本农田面积达到15.50亿亩，累计建成高标准农田4.03亿亩。

这一成绩的取得，先要归功于土地利用总体规划的统筹管控。近5年来，《全国国土规划纲要（2016—2030年）》由国务院印发实施，对国土空间开发、资源环境保护、国土综合整治和保障体系作出总体部署和统筹安排；《全国土地整治规划（2016—2020年）》经国务院批准实施，实施藏粮于地和节约优先战略，促进土地资源永续利用；《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）调整方案》经国务院批准实施，明确了建设用地总量控制和减量化目标。

同时，我国全面划定永久基本农田，强化对优质耕地的管控。到今年6月，全面划定15.50亿亩永久基本农田，超过全国土地利用总体规划确定的15.46亿亩保护目标，并全面实现上图入库、落地到户。全国城市周边共划定9740万亩，新列入永久基本农田面积3135万亩，平均保护比例由原来的45%提高到60%。

此外，推进节约集约用地，尽量少占耕地。经过近几年制度建设，基本形成了以“规划管控、计划调节、标准控制、市场配置、政策鼓励、监测监管、考核评价、共同责任”为主要内容的最严格的节约用地制度体系。深入推进城镇低效用地再开发，积极推进城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等试点，全国共整理农村闲置、散乱、粗放建设用地233.7万亩，复垦和地质环境治理历史遗留工矿废弃地共计900多万亩，改造开发城镇低效用地150万亩，优化了城乡



用地结构和布局，提高了土地综合承载力。

不过，还需引起重视的是，我国粮食产量虽然实现了“十二连增”，但已从粮食净出口国变为粮食净进口大国，粮食自给率已经低于95%的警戒线。尽管目前耕地面积数据有所增加，但用于粮食生产的实有耕地并未增加，我国人均耕地少、耕地质量总体不高、耕地后备资源不足的基本国情没有改变。

国土资源部部长姜大明表示，已经确定的耕地红线绝不能突破，已经划定的城市周边永久基本农田绝不能随便占用，要继续将最严格的耕地保护政策贯彻到土地管理的各个环节。

### 耕地质量生态并重

在浙江杭州市的核心区域，有一块八卦田，距许多人人为之流连忘返的西湖仅有5公里的距离。在这块占地40亩的八卦田里，种着各种蔬菜瓜果，一到周末，老老少少来这里开心嬉戏。

一些游客说，这周边的房价已经超过每平方米4万元，还留着这块地，不仅保护了耕地，也让这里成为城市的“生态景观”。

在严守

耕地红线的同时，耕地质量的提升和发挥其生态涵养的功能愈发受重视。

对于中低水平的农用地，土地整治功不可没。5年来，我国土地整治从分散布局向集中连片和全域综合整治转变，通过土地整治和高标准基本农田建设，农业生产条件、农田防灾减灾能力等耕地质量大幅提升。

在不少农村，农地整治与新农村建设有机结合，建成了一批望得见山、看得见水的美丽乡村。同时，通过补齐农业基础设施短板，有效改善了农业生产条件，促进了农业规模化经营和农业现代化发展。土地整治项目和资金向贫困地区倾斜，特别是与农业产业扶贫政策融合，也拓展了农民增收渠道，有力助推老少边穷农村脱贫致富。

高标准农田建设使耕地质量大为提升。5年来，我国建设高标准农田4.03亿亩，新增耕地2700多万亩，农田产出率普遍提高10%至20%，新增粮食产能约370亿斤。同时，全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，综合采取工程、生物、农艺等措施，加快了土壤熟化过程，提升土壤肥力。

此外，耕地作为生态系统的重要一环，具有涵养水源、循环养分、调节气候等功能。近5年来，耕地保护越来越重视通过保护实现生态涵养，通过充分发挥城市周边及交通沿线优质耕地的生态空间功能，将良田沃土、绿色田园留给城镇和农村居民，让他们望得见山、看得见水、记得住乡愁。

### 创新机制齐抓共管

近5年来，我国耕地保护的体制机制不断创新，逐步形成齐抓共管的良好局面。2017年初，《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》首次提出实行跨地区补充耕地的利益调节，允许国家重点扶贫地区补充耕地指标在

省域范围内调剂，指标调剂收入用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展。通过利益调节机制，充分调动地方政府和市场主体保护耕地的主动性、能动性，促进保护耕地效率和效果的双提升。

这是我国耕地保护的一大创新政策。对于建设用地紧张的大城市而言，是用资金换土地的好办法；对于广大用地相对充裕的贫困地区来说，可以让土地产生更大效用，换取急需的发展资金。

我国还逐步建立起“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的共同责任机制，规定“实行耕地保护党政同责、对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依法追究党政领导责任”、“耕地保护责任目标考核结果作为领导干部实绩考核、生态文明建设目标评价考核的重要内容”等一系列举措。

5年来，土地督察也成为落实保护耕地责任的“助推器”。土地督察将省级政府履行耕地保护目标责任、健全耕地保护制度等情况纳入土地督察的重点内容，督促地方政府落实耕地保护目标责任，对永久基本农田划定情况开展督察。

此外，土地执法充分利用遥感监测、动态巡查、网络信息、群众举报等手段，进一步完善国土资源立体执法监管体系，对耕地进行全天候、全覆盖监管；同时，对各类涉及土地的违法违规行进行挂牌督办和通报曝光，形成了警示震慑作用。

图① 云南“兴地睦边”农田整治重大工程实施后，建成350多万亩高标准农田，人均拥有耕地由0.49亩提高到1亩多，解决了当地20多万群众“口粮田”问题。

图② 海南海口市南渡江流域土地整治重大项目区，建设规模15万亩，惠及项目区人口13万人。

图③ 黑龙江佳木斯市将实施高标准农田建设完成后的耕地划定为永久基本农田。

本报记者 黄晓芳摄

## 旷野化身郊野公园

本报记者 黄晓芳

### 案例

从上海一路往南，就可到达廊下郊野公园。在这里，放眼望去，万亩农田丰收在即，一些树木错落其中，好一幅美丽的田园风光。

这里是上海第一个对外开放试运行的郊野公园。在这里，通过土地整治，减少了高危低效企业和破旧宅基地，留下了更多农田，为城市居民提供了亲近大自然的好机会。同时，通过产业带动，增加了当地农民的收入。

据了解，这个郊野公园融合了“土地整治+文化”“土地整治+教育”“土地整治+运动”等新模式。上海规划面积130平方公里的7大郊野公园将陆续开园30多平方公里，涉及整理耕地25.4平方公里。7个郊野公园各有特色，有以“农”为特色的廊下郊野公园、以近郊休闲型为特色的嘉北郊野公园、以远郊生态涵养型为特色的长兴郊野公园、以近郊都市森林型为特色的浦江郊野公园等。

近年来，在城市化进程中，上海的耕地面积逐年减少。与世界其他主要城市相比较可以发现，上海人均公园面积及城市森林覆盖率均偏低，森林覆盖率与世界平均水平存在较大差距。为此，上海市通过“土地整治+”拓展服务能力，推进农村供给侧

结构性改革，促进乡村振兴。打造“土地整治+”文体活动、自然教育、艺术、互联网金融等，不断拓展土地整治内涵和外延，提升土地整治服务农村的效能。

比如，“土地整治+现代农业、自然教育”活动，通过吸引公众参与体验农耕文化，促进农业产业延伸。“土地整治+艺术”活动，以田野为背景，用旧门板、水缸作画布，把当代艺术从画廊转移到乡村田野。

有关专家表示，未来城市建设用地减量化已是大势所趋。上海的探索，不仅优化了城市生态空间，也为建设用地“负增长”奠定了基础。



砥砺奋进的5年

中国实践