

长江上的“守桥人”

本报记者 刘兴

寒夜里，长江江面雾气氤氲。在江西九江桥工段编鱼洲长江大桥检查工区，刚过零点，程亚卓和工友就忙碌起来。他们要在天亮前4小时没有列车通行的时间里，检修首次投入春运的编鱼洲长江大桥。

28岁的程亚卓是编鱼洲长江大桥检查工区工长。编鱼洲长江大桥设备结构复杂且有诸多创新工

艺，大桥最高处是塔顶的252米，相当于80层楼高。大桥最低处距离江面40米，检修工人要挂在桥下直面滔滔江水。对程亚卓而言，早已习惯寒夜里“爬高摸低”的生活。

在高耸的塔顶，常年七八级大风侵袭透骨，程亚卓和工友作业时都不自觉地窝着身子，小心谨慎。塔顶的健康监测系统是整座大桥的“健康管家”。“对健康监测系统的检查要非常

仔细，才能保证实时监测反馈大桥健康状况。”程亚卓嘴里哈着白气，时而俯身探头，时而单腿跪立，逐颗敲击联结螺栓，检查是否牢固。

“以前坐摩天轮我都不敢往下看，现在已经习惯了，即使风再大，也不会影响作业。”1998年出生的陈伊瑶是检查工区唯一的女桥隧工，她熟练地翻爬过大桥护

栏，沿着悬梯爬至离江面40多米的检查小车上，对梁体锈蚀、裂纹情况进行检查。

对钢箱梁底的检查必须胆大心细，陈伊瑶脱了手套，不时用手指触摸焊缝，判定是否开裂、脱焊。“戴手套会影响触觉，很难发现焊缝的气泡和倒刺现象。”陈伊瑶说。

在摇摇晃晃的小车上，陈伊瑶虽然冷得说话都有点发颤，却没有丝毫胆怯。“我外婆家就在长江对岸的湖北黄梅，守护大桥安全也是一种缘分。”陈伊瑶说，每天看着一趟趟高铁安全穿过大桥时，就会感到非常欣慰和自豪。



2月13日，四川省中江县觉慧村村民趁晴好天气在屋顶晾晒挂面。该村手工制作挂面历史悠久，成为村民致富的重要途径。艾加撰(中经视觉)

民生谈

孩子出生到3岁每月补贴1000元，你是否愿意生育二孩或三孩？浙江省卫健委近日发布的生育补贴问卷引发热议。补贴奖励固然有力，但还需细化配套，才能真正解决部分家庭“不想生、不敢生”的问题。

自三孩政策出台以来，各地都在积极研究出台有针对性的配套措施。多地陆续修改人口与计划生育条例，增设育儿假、延长产假等生育激励措施。今年地方两会上，近20个省份将“三孩”写入政府工作报告，在降低生育成本、增加普惠托育服务、扩建幼儿园以及增加中小学学位等方面重点发力。

但是细化政策配套统筹方面，各地还需求出实招、硬招，从经济支持、时间支持、服务支持等多方面形成合力，持续推进，共同营造生育友好的政策氛围和社会环境。

经济支持方面，为多孩家庭发放生育、教育、住房补贴，将婴幼儿照护费用纳入税收减免，加快保障房供应，提供公租房优先配租权等举措，有助于减轻多孩家庭的经济负

于浩

时间支持方面，进一步完善生育休假制度。包括保障落实女性生育保护福利，以及男性的陪产假、育儿假等，探索实施父母育儿假制度、多孩家庭延长生育奖励假制度。倡导平等育儿观念，为夫妻共同承担家庭生育抚育责任创造条件。

服务支持方面，各地可依托社区发展普惠性托育服务，规范家政服务业，重视婴幼儿托育专业人才培养。增加幼儿园、中小学学位，加强学校课后延时服务，尽量保障多孩家庭孩子在同一所学校就读，提供入学便利条件。优化妇幼保健资源配置，提高妇幼保健水平，以工作单位、居住社区、就读学校为抓手，开展心理健康摸排、专题讲座等工作，关注多孩家庭成员，特别是母亲和子女的心理状态。

建立激励机制破解低生育率难题，各地大有可为。只有细致入微，以更人性化的配套举措打出“组合拳”，切实减轻育儿负担，育龄家庭的生育意愿才能逐步得到释放。

一版编辑 温宝臣 刘志强 二版编辑 杜铭 张可
三版编辑 余悦 周剑 美编 吴迪

难忘脱贫户笑脸

本报记者 李琛奇

2月10日，雪后的甘肃渭源县会川镇罗家磨村年味正浓。记者踏雪走进村民张宝童的养牛场时，这位53岁汉子闻声钻出挂满冰凌的牛棚，笑呵呵地招呼记者到牛棚旁的看管房里坐坐。

“过去家里劳动力少，生活困难。”张宝童说。2018年，农行开展“养殖贷”产业扶贫专项贷款，支持建档立卡贫困户开展养殖。“我申请了5000元无息贷款，政府还给我配套了8000元扶贫资金，买了一头西门塔尔母牛。”靠养牛，张宝童如期脱了贫。

如今，勤快的张宝童两口子不但养着10多头牛，还租种了15亩地，一

家人的吃喝问题基本解决。“辛苦是辛苦，但日子越来越有奔头，心里还是很甜的。”张宝童说。

今年春节，张宝童过得格外开心。年前一头母牛生了“双胞胎”，他请村里的“文化人”给牛场撰写了一幅春联，其中上联就是“金牛福盈生俩仔”。“栏里的8头牛有6头怀了仔，这几天又要生产了。”张宝童告诉记者，他的愿望是养牛场能扩大到20头的规模。

“10万元的信用贷款，帮你圆这个梦！”听到中国农业银行渭源县支行行长卢亚仙当场答应给他贷款，张宝童夫妇俩开心大笑。他们发自内心的笑溢满脸膛，感染了在场的人，让人久久难忘。



耕地问题调查

(上接第一版)

近年来的布局北移也是耕地问题的一大表现。农业农村部农田建设管理司司长郭永田介绍，我国64%的耕地分布在秦岭—淮河以北，光热水较差、复种指数较低的北方耕地所占比例较10年前增长5个百分点。黑龙江、内蒙古、河南、吉林、新疆5个省份耕地占全国耕地的40%。即使在相同耕地面积下，这种布局变化也会相应减少耕地产能。

有收无收在于水，水利对解决耕地问题至关重要。我国农田有效灌溉面积发展到10.37亿亩，节水灌溉面积达5.6亿亩。不过，记者采访发现，一些地方存在重建设、轻管护的问题，日常管护不到位，灌溉设施得不到及时有效修复，常年“带病”运行。在一些中型灌区，渠系淤漏、坍塌、决口等现象普遍，直接制约耕地质量。

耕地保护难在哪

那么，耕地问题是如何产生的，症结又在何处？

纵观人类历史，因关系生存发展，耕地备受重视。工业革命后，尤其是现代城市发展后，耕地保护和经济发展间的矛盾日益凸显。这是全球的共性问题，我国正处于工业化进程中，这个矛盾不可避免。

一方面，土地投入支撑了中国经济增长奇迹。国家统计局最新发布的数据显示，我国经济总量已超110万亿元，稳居世界第二，占全球经济比重预计超过18%。我国工业和制造业增加值连续10多年居世界首位，220多种工业品产量世界第一。

改革开放40多年来，在地方经济发展中，与土地相关的财政收入起到了特殊作用，推动了工业化、城镇化进程，是基础设施超常供给能力形成的关键。但另一方面，“随着工业化、城镇化进程加快，工业用地、交通用地、城市扩张用地等需求十分强劲，建设用地供求矛盾突出，是导致耕地持续减少的重要原因”。郭永田说，城市周边的地相对平整，都是好地、成规模的地，当城市像摊大饼一样快速长大，正好和优质耕地高度重合，很多地慢慢变成了城市的一部分。

国土三调显示，2019年建设用地6.13亿亩，较2009年二调增加1.28亿亩，增幅26.5%。深层原因在于，GDP增长与地方有切实关联，但粮食安全是关系长远的宏观大局，和当地自身经济发展关系不大。在这种思想主导下，也就放松了粮食安全这根弦，放松了对当地粮食种植面积下滑的警惕，没有充分认识到各地都有保障国家粮食安全的责任和任务。而且，过去较长时间，不少地方依靠的是粗放型经济发展模式，土地利用效率偏低，使建设用地需求居高不下。

经济发展和耕地保护之间的这种冲突，在南方经济发达地区更为明显，也是导致我国耕地分布持续北移的直接原因。在不少经济发达地区，高质量耕地往往最容易被建设占用，补充耕地的质量又难以得到保证。

在广阔农村，尽管常住人口趋于减少，但农村建设用地也不降反增。自然资源部曾表示，违法占用耕地建房正从局部地区向全国蔓延。从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售、从单家独户向有组织实施蔓延。国土三调显示，城镇村及工矿用地5.29亿亩，

其中村庄用地占3.29亿亩，占比62%。

背后的关键因素是我国实行的是城乡二元土地制度，农村土地属于集体所有，在集体经营性建设用地入市改革之前，只有经过国家征收后才可入市交易。同时，随着农村人口增多、经济条件改善，住宅需求快速增加。但在不少地方，宅基地分配还沿袭当年的分配格局。在内外因素推动下，农村违法违规占用耕地建房屡禁不止。

造成耕地“非粮化”的重要原因除了比较效益低外，还有就是有的地方片面推行农业结构调整。朱道林分析，由于多种经营对农业增收作用很大，一些地方把农业结构调整简单理解为压减粮食生产，有的经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘。南京林业大学农村政策研究中心主任高强说，工商资本大规模流转耕地后，片面追求利润、实现集约种植，改种经济作物，加剧了“非粮化”倾向。

此外，一些地方对生态文明建设存在认识误区，认为生态文明就是修建景观、造林、铺草，于是在耕地甚至是永久基本农田上植树造林、挖湖造景。在城镇化背景下，有些农民选择种植效益更高、劳力投入更小的林木。

郭永田分析，耕地保护难的核心问题是耕地利用中存在多重目标冲突，围绕耕地保护产生了多种利益的博弈。在这种博弈中，经济利益上的最大化往往占据上风。“种粮食，还是盖房子？”“种粮食，还是种经济作物？”根本上这是对选择国家利益还是地方局部利益的考量。

早在2013年的中央农村工作会议上，习近平总书记就强调，坚守18亿亩耕地红线，大家立了军令状，必须做到，没有一点讨价还价的余地！近几年在地方调研中，总书记都18次重视视察看耕地，在不同场合表示，保护耕地要像保护文物那样来做，甚至要像保护大熊猫那样来做。然而，变相侵占耕地的现象在各地并未杜绝。

在耕地数量下降的同时，对耕地质量的忽视也应引起重视。耕地质量的治理提升是一个庞大的系统性工程，难度大，见效慢。特别是土壤质量看不见摸不着，只有通过化验检测等手段才能发现问题，而且一旦发现问题，治理起来已经十分困难。

因提高产量的现实需要，农业生产长期大量使用化肥、农药，导致耕地退化加重。农业农村部农研中心的典型调查显示，农户层面的种养结合比例已从上世纪80年代的超过70%下降到现在的约10%，导致耕地有机质含量下降。王贵满直言，“以前种地用农家肥，秸秆转变成粪肥回到地里，种地又养地。大量使用化肥后，黑土的营养一点点流失了”。

还有一个重要原因，就是农民对土地的感情也在发生变化，对土地疏于养护。中国人民大学经济学院院长刘守英说，第一代农民工的基本轨迹是离土—出村—回村，第二代农民工基本上是离土—出村—不回村，他们与土地的关系、对农业的观念已经发生根本改变，越来越多的农民不再热衷于保养地力。

耕地问题也有法律制度的原因。我国目前还没有专门的耕地保护法。

2021年，新修订的《土地管理法实施条例》第十二条有关于“严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”的规定。在此之前，对占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼等行为，有“禁止”条款，但没有罚则，地方处置中仍无法可依。这导致土地执法不严、违法违规占用现象仍然存在。

18亿亩红线是怎么来的

无论是分析耕地问题的具体表现还是深层成因，一个绕不开的话题就是“耕地红线”。18亿亩耕地红线是怎么来的呢？

全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文说，18亿亩是综合经济发展、人口状况、粮食单产等因素测算划定的。考虑到复种指数，18亿亩耕地对应每年的农作物播种面积为24亿亩。其中，粮食播种面积约17亿亩，其余用于棉、油、糖、菜等种植。

从另一个角度看，我国粮食亩均单产不到800斤，以17亿亩的播种面积计算，对应的产量是1.3万亿斤以上，这正是目前粮食产量所站稳的台阶。近年来，我国进口大量农产品，等于变相利用国外耕地。以进口量最大的大豆为例，2021年进口9652万吨，如国内生产，以亩产130公斤计算，需要7亿多亩播种面积。考虑到粮食需求还在增长，红线已退无可退。

18亿亩只是个概数，其实际指向也是与时俱进。国家“十三五”规划期间提出耕地红线保持18亿亩，“十二五”规划上升为18.65亿亩，“十三五”规划明确保持在18.65亿亩。耕地红线数据的变化，反映出国家对耕地保护的目標在持续加压。

新中国成立后，耕地保护几经波折，在不同时期应对不同矛盾，为实施耕地保护作出大量努力。

当年在“以粮为纲”的大背景下，耕地保护受到重视。朱道林回忆，上世纪50年代至70年代，农垦制度得到充分发展，各地还大规模开垦了陡坡地做梯田，耕地规模有所发展。

1978年，安徽凤阳县小岗村探索“包产到户”，农村改革拉开大幕。1979年小岗生产队粮食产量相当于1955年到1970年产量总和。这个时期，农民对耕地有了新的保护意识——保耕地就是保饭碗、保收入。然而，也是从此开始，农村经济飞速发展，农民的住宅需求日益旺盛，乡镇企业在农村纷纷开办，乱占耕地问题开始出现。1981年，国务院下发《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》对此作出规范。

1985年财税体制改革，地方财政大包干大大激发了地方发展经济积极性，由此也带来大量的土地占用，耕地严重流失。1986年，我国颁布土地管理法，以法律形式对耕地使用进行规范。就在这一年，诞生了专门管理国家土地资源的机构——国家土地管理局，一改城市土地和农村土地分而治之的局面。

上世纪90年代开始，各地“开发区热”造成了大量的耕地占用，由此也导致工业用地价格扭曲，企业因土地成本低，占地过多，而且出现了园区土地投机等弊端，这在中西部地区尤其普遍。有鉴于

此，1992年，中共中央出台了《关于严禁开发区和城镇建设占用耕地摆荒的通知》，严格查处愈演愈烈的乱占耕地行为。

1997年，为进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》发布，提出实施基本农田保护和耕地总量动态平衡制度。1998年，土地管理法修订。2006年，“十一五”规划首次提出18亿亩耕地红线的约束性指标。这一时期，我国还实行了省级政府耕地保护责任目标考核制度，并建立了国家土地督察制度。

党的十八大以来，中央对耕地保护空前重视，农村土地制度改革、国家粮食安全战略加快协同。2013年的中央农村工作会议提出，坚持以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。同时，提出不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，创新回答了“谁来种地，如何种地”的问题。2017年，党的十九大明确提出第二轮土地承包到期后再延长30年。

耕地保护政策的四梁八柱开始构建。2017年，中共中央、国务院发布《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》，提出坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象，规范省域内补充耕地指标调剂管理，并探索补充耕地国家统筹。2019年，我国再次修订土地管理法。2020年，中央提出粮食安全党政同责。2021年，修订土地管理法实施条例。

管控型政策工具不断完善。2020年，国务院办公厅先后下发《关于坚决制止耕地“非粮化”行为的通报》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，严禁违规占用耕地从事非农建设，严禁违法违规批地用地，明确了耕地利用优先序，推出了防止“非粮化”的系列举措。2021年，自然资源部等三部门发布《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》，要求永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。同时，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。

近年来，国家大力推进高标准农田建设，目前已累计建成9亿亩。多部门实施国家黑土地保护工程，推动酸化和盐碱化耕地治理。郭永田告诉记者，通过田块整治、土壤改良、完善灌排等措施，高标准农田抗灾减灾能力明显提升。2021年，甘肃670万亩农田持续遭受大旱，高标准农田的成灾率比一般农田低20个百分点；台风“烟花”过境浙江余姚，当地高标准农田仅用两天就排出最大深度60厘米的积水。

记者梳理发现，围绕耕地保护，我国已形成管控型、激励型及建设型三类政策工具箱。管控型政策是通过规划管控、用途管制、利用计划、占补平衡等手段严格约束占用耕地的行为。建设型政策是通过加大投入提高地力，包括高标准农田建设、耕地质量提升。激励型政策是通过经济手段对种粮农民给予补贴，对保护耕地的地方给予奖励，包括耕地地力补贴、耕地保护补偿机制等。

趋于完善的政策措施表明，守住18亿亩耕地红线，是我们坚定的决心，没

有一点点讨价还价的余地！

保护耕地不能只算经济账

先天不足的农业资源禀赋，超多人口的粮食供给压力，使得我国耕地被迫长期超强度利用。

事实上，耕地质量保护和数量保护同样也是世界级难题。上世纪70年代的欧洲，荷兰是世界人均耕地面积最小的国家之一，在工业化、城市化压力下，平均每年损失耕地1万公顷。为此，荷兰更新耕地保护的相关法律制度，从城市和农村两方面统筹城乡土地规划，防止城市化侵蚀农业用地。得益于严格的耕地保护，荷兰已是世界第二大农产品出口国。

虽国情农情不同，但他山之石可以攻玉。对我国而言，耕地安全愈重要，耕地保护却愈艰难。在统筹发展和安全的视角下，千方百计确保耕地安全，要处理好地方与全局、经济利益与国家利益、当下与长远三对主要矛盾。当务之急是坚持耕地管控、建设、激励多措并举，构建统筹数量、质量、利用于一体的耕地安全制度体系，梯次解决“有没有地”“好不好用”“种不种粮”的问题。

首先，针对用地利益冲突，要严格耕地数量管控，解决“有没有地”的问题。办法是，强化耕地用途管制，规范土地流转行为，优先保护优质耕地。

在卫星遥感监测技术成熟的今天，违法占地难逃“法眼”。在卫星影像上，田块清晰可见，湾塘一览无余。只要占地动工，必被“天眼”监控。这使得通过定期遥感监测能及时发现问题线索。要严控建设用地占用耕地，强化地方责任，实行党政同责、终身追责。下达带位置带责任的耕地保有量和永久基本农田保护目标任务，并签订耕地保护目标责任书。针对“天眼”发现的非法实质性占用耕地，建立完善“增速挂钩”机制，将违法用地数量与土地计划指标挂钩。

据统计，我国土地流转比例已超三分之一，工商资本占流转土地的比例约10%。2021年的《农村土地经营权流转管理办法》提出，“对工商企业等社会资本流转土地经营权，依法建立分级资格审查和项目审核制度”。各地应加快完善企业经营信誉档案、信用担保等操作性细则，加强流转土地监管，对非法占用土地或破坏耕地层的，及时追究法律责任。

记者调研发现，优质耕地减少的速度快于一般耕地，发达地区耕地减少的速度快于欠发达地区。有必要优先把光热水土匹配较好、复种指数较高的耕地划为永久基本农田，实行特殊保护，特别是要把水热充足、一年多熟的耕地保住。同时，对比较优势突出区域的耕地，划定不同作物的优势产区或产业带，实行分区锁定，防止优质耕地流失。

其次，针对土壤地力透支，要强化耕地质量建设，解决耕地“好不好用”的问题。手段是，加大耕地建设投入，加快耕地科技创新，优化灌区建设配套。采访中，各地普遍反映，高标准农田建设投入与实际建设成本相比差距较大，多数地方财政资金配套困难，管护经费也普遍不足。农业农村部农田

建设管理司副司长吴洪伟建议，各地要提高土地出让收入用于农业农村的比例，优先用于高标准农田建设。加强耕地保护与财政奖补、信贷担保等方面的政策衔接，吸引社会资本和新型主体投入高标准农田建设和运行管护。

耕地质量提升是个系统工程，涉及农机、农艺、种子、水肥等多学科。长期以来，耕地地力科技力量布局分散，突破难点的思路不清晰。不久前，中国农科院启动实施“沃田科技行动”，集腋成裘，开展骨干灌排工程设施除险加固、配套达标，注意与高标准农田建设衔接。中国水利水电科学研究院水利研究所副所长张宝忠认为，要因地制宜建设节水灌溉工程，开展骨干灌排工程设施除险加固、配套达标，注意与高标准农田建设衔接。中国水利水电科学研究院水利研究所副所长张宝忠认为，要因地制宜建设节水灌溉工程，开展骨干灌排工程设施除险加固、配套达标，注意与高标准农田建设衔接。

水利是改善耕地质量的关键要素。水利部农村水利水电司副司长、一级巡视员倪文进说，我国自然地理条件决定了农业生产高度依赖灌溉。要加快推进大中型灌区续建配套与现代化改造，以粮食主产区为重点，开展骨干灌排工程设施除险加固、配套达标，注意与高标准农田建设衔接。中国水利水电科学研究院水利研究所副所长张宝忠认为，要因地制宜建设节水灌溉工程，开展骨干灌排工程设施除险加固、配套达标，注意与高标准农田建设衔接。

再次，针对耕地“非粮化”，要创新激励措施，解决“种不种粮”的问题。方式是，明确耕地利用优先序，保障种粮农民合理收益，扩大金融保险手段运用。

耕地又有一般耕地、永久基本农田、高标准农田之别。耕地利用不能完全按照效益优先的原则来考量。应当明确，一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、菜及饲草饲料生产。永久基本农田是优质耕地，已依法划定约15.46亿亩，要重点用于粮食生产。高标准农田已建成9亿亩，原则上全部用于生产粮食。要引导新发展林果业上山上坡，不与粮争地。不过，也不能把“非粮化”与农业结构调整对立。各地在防止“非粮化”增量同时，要稳妥处置存量问题。

在地方调研时，农民们告诉记者，“只要种粮能赚钱，国家粮食就安全”。耕地问题不能只算经济账，也要用好经济手段。区别于“非粮化”，防止耕地“非粮化”要有不同的应对策略。要综合运用政策、市场等手段来纠正“非粮化”，让经营主体愿意种粮。既要“晓之以义”，压实地方党委政府粮食安全责任，确保各省份粮食种植面积稳定；又要“辅之以利”，完善农业价格和补贴政策，健全农业社会化服务体系，让农民种粮多得利。

2022年1月，四川省首单耕地地力指数保险在宜宾市落地。承保的锦泰保险公司介绍，该保险通过监测土壤有机质含量变化来判断是否触发保险赔偿。保险周期为3年，参保后，农户每年每亩地仅需缴纳24元保费，如果监测显示有机质含量增长，农户就可获得每亩3年最高1500元的补偿。作为金融支农创新试点支持项目，耕地地力指数保险将一般政策性农业保险的受灾赔付变为正向激励，有利于激励种粮农户，可逐步扩大试点。

寸土寸金关乎国计，一垄一亩承载民生。保护耕地就是保护我们自己 and 子孙后代。在耕地问题上决不能犯历史性的错误。唯如此，才能实现“但存方寸地，留与子孙耕”。

(调研组成员：徐涵 乔金亮 黄晓芳 吉雷雷)