

新时代 新格局 新篇章 15

# 像保护大熊猫那样保护耕地

选题策划:张海燕  
撰稿:魏文青 刘毅 阿妮尔 王若晔 李佳旭 张仲贤 申晓佳 张海燕

“我是黄土地的儿子”。习近平总书记对土地充满深情,经常用朴实而深刻的语言说起土地:“像保护大熊猫那样保护耕地”“耕地是粮食生产的命根子”“土地制度改革牵一发而动全身”。

总书记谆谆告诫:“我们土地是不少,但同14亿人口的需求一比,又是稀缺资源!建城市、搞工业、保生态都要用地,必须精打细算”。

在2013年中央农村工作会议上,总书记就强调:“坚守十八亿亩耕地红线,大家立了军令状,必须做到,没有一点点讨价还价的余地!”

2016年4月25日,总书记在安徽凤阳小岗村主持召开农村改革座谈会并发表重要讲话,指出新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系。

2020年12月,总书记在中央农村工作会议上强调,“建设高标准农田是一个重要抓手,要坚定不移抓下去,提高建设标准和质量,真正实现早涝保收、高产稳产”。“这些年,我先后对清理整治大棚房、违建别墅、乱占耕地建房和遏制耕地‘非农化’、防止‘非粮化’等提出要求,有关部门打了一套组合拳”。

2021年12月,总书记主持召开中央政治局常委会会议专题研究“三农”工作并发表重要讲话,强调“18亿亩耕地必须实至名归,农田就是农田,而且必须是良田”。

2022年全国两会上,总书记强调,全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任,中央要和各地签订耕地保护“军令状”,严格考核、终身追责。“决不允许有人在耕地保护上搞变通、做手脚,‘崽卖爷田心不疼!’”

2023年全国两会上,总书记告诫:“耕地红线是终身追究的,退休了也得追究。这都是‘国之大者’。”

自然资源部表示,2021年、2022年、2023年全国耕地总量连续三年实现净增加,耕地总量持续快速减少的势头得到初步遏制,牢牢守住了18亿亩耕地红线。

西部各地牢记总书记教导,为严守土地红线作出了贡献。

## 内蒙古

### 全面推进耕地“三位一体”保护

近年来,内蒙古持续优化国土空间格局和土地利用结构,不断深化土地综合整治,进一步提高土地土地利用效率和土地使用效益。据悉,内蒙古开展批而未供、闲置土地大起底工作以来,消化批而未供土地32.98万亩,收益土地出让金216.35亿元,签订合同数达3386个,实现税收2.84亿元,为内蒙古高质量发展提供了财力支撑;消化闲置土地15.08万亩,收回闲置土地1.58万亩,收回后再出让土地面积1373亩,收益1.63亿元,服务区内企业179个。通过批而未供、闲置土地大起底工作有效带动就业及经济发展,土地利用效率显著提升,实现“荒地生金”。

内蒙古耕地保有量1.72亿亩,占全国耕地总面积的8.97%,居全国第二位。近年来,内蒙古持续加大耕地执法监督力度,全面落实耕地保护和粮食安全党政同责,逐级签订责任书,以“零容忍”的态度、“长牙齿”的硬措施整治违法占地行为,严守耕地保护红线,为端稳端牢“中国饭碗”贡献了内蒙古力量。内蒙古不断健全耕地保护监督体系,印发《关于进一步加强耕地保护工作的实施意见》《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的实施意见》等政策措施,全面推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,改革完善耕地占补平衡制度,严格规范工作程序,切实将最严格的耕地保护制度落到实处。强化耕地用途管制,突出永久基本农田和黑土地特殊保护,严厉打击破坏耕地行为,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,形成耕地保护高压态势。

## 新疆

### 为保障国家粮食安全多作贡献

新疆粮食生产条件优越,现有耕地面积1.06亿亩,耕地资源人均超过4亩,是全国平均水平的2倍,且96%以上是水浇地,适宜规模化、先进生产技术和大型农机装备推广应用。昼夜温差大,积温和无霜期在全国同纬度省区中位居前列。

2023年,新疆立足打造全国优质农畜产品重要供给基地的战略定位,通过调整种植结构,挖掘水资源潜力,新增耕作面



贵州锦屏县铜鼓镇嫩寨村正在进行撂荒地复垦开挖。 杨金玉/摄



内蒙古赤峰市敖汉旗黄羊滩镇,工作人员现场督促荒地复耕。 张文婧/摄



2024年5月7日,陕西省甘泉县检察院检察官李治祥回访查看耕地质量。 李治祥/摄

积,强化政策和技术引领,全力以赴抓好粮食生产。

去年新疆粮食种植面积达4237.2万亩,总产首次突破2000万吨大关,达2119.2万吨。新疆粮食综合生产能力不断增强,不仅将“饭碗”牢牢端在自己手中,还为保障国家粮食安全作出了新疆贡献。

新疆各级农业农村部门聚焦永久基本农田,优先在粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和新疆认定的“四个百万亩”制种基地建设高标准农田。通过建机制、提标准、严监管等措施,以农田建设为抓手,推广“干播湿出”“水肥一体化”等农艺节水措施,实施高效节水工程建设,进一步提高水资源利用效率,促进粮食等农作物均衡发展。

目前,新疆累计建成高标准农田5558万亩,占永久基本农田的67.6%,高效节水和水肥一体化应用水平居全国首位,大部分高标准农田项目区农田灌溉水保证率率达到85%以上。建成后的高标准农田小麦单产提高5%以上,玉米单产提高20%以上,农田综合效益和竞争力得到显著提升。

日前,新疆按照近5年粮食平均产量在4亿斤以上或粮食种植面积在30万亩以上标准,设立并公布了35个产粮大县,根据作物品种推广面积、生态适应性、产量等综合表现,筛选出主导品种,按照种植区域进行布局,明确十项农业重点主推技术,为进一步提高粮食产能,打造全国优质农畜产品重要供给基地提供技术支撑。

今年,新疆各粮食产区将把粮食生产的重点放在单产提升上,坚持向农业科技要产能。新疆将充分发挥35个产粮大县提升产能的关键作用,持续推进“百亩攻关、千亩示范、万亩示范”,辐射带动全疆粮食大面积均衡增产。各地将深挖粮食耕种管收各环节增产潜力,力争小麦平均单产提高1到1.5个百分点,玉米平均单产提高2到3个百分点,更好统筹国家所需和新疆所能,建好国家“西部粮仓”。

## 四川

### 打造“天空地”三维立体监测网

在眉山市东坡区太和镇永丰村,一架无人机从铁塔上的机巢中飞出,盘旋在耕地上空巡查,而无人机操作者却远在成都。

这是四川利用实景三维技术,在成都平原16个县(区)开展耕地调查监测项目的一个场景。聚焦守好种好“饭碗田”,四川探索应用实景三维、无人机巢、视频AI智能识别分析等技术,推动耕地精细化分级分类管理、智能化实时动态监测,打造“天空地”一体化三维立体监测网,为耕地保护配上“火眼金睛”。

“我们以高精度实景三维模型为数字基底,对成都平原的自然资源地理格局进行三维可视化表达。”跟随成都平原自然资源三维立体时空数据库工作人员移动的鼠标,笔者看到,成都平原耕地地形和地面纹理特征一目了然。

相较二维影像,实景三维模型数据精

度高、层次清晰,可帮助实现复杂地形状况下的耕地管理。“比如,林下耕地卫星遥感不易识别,而通过实景三维就能清楚地看到。”四川省国土科技院卫星应用研究所副所长雷瑜说,在此基础上,耕地调查监测项目以东坡区永丰村为耕地智慧监测示范区,通过无人机、智能视频监控和物联网感知设备,对耕地进行全天候动态监管。

“我们通过AI智能识别和自动预警系统,搭建起耕地‘电子栅栏’,可实时发现并预警耕地变化信息。特别是使用无人机自动取证,结合区域最新遥感影像,我们可以及时研判耕地利用现状,实现耕地保护的智慧监管和快速响应。”雷瑜介绍。

2023年4月以来,四川在耕地监测中创新引入雷达卫星数据,利用陆地探测一号雷达卫星采集的遥感影像,对耕地保护情况进行动态监测。

具体如何实现?在眉山市东坡区,技术人员选定一处面积为1330平方公里的耕地作为实验区。这里地势平坦、雨水充足,适合水稻生长,建有四川规模最大的水稻新品种新技术中试基地。“水稻从播种到抽穗,在雷达影像上会有明显变化。通过这种变化,能够区别水田与其他用地类型。”雷瑜介绍,这样只需4、5、6月三期雷达影像,就能将水田识别提取出来。而其他粮食作物也在不同时间具有类似的变化,利用短时序雷达影像,可以实现耕地的识别与监测,实时掌握耕地“非农化”“非粮化”。

## 贵州

### “四块地”改革

打造贵州首个市级闲置农房盘活平台村APP,入选全国农村产权流转交易规范化整市试点,新增全国农村综合性改革试点县……近年来,贵州持续深入推进农村耕地、林地、宅基地、集体建设用地“四块地”改革,农业农村发展呈现势头猛、亮点多、动力足的良好态势。

“这边的地是折耳根,那边种的是玉米,之后还要套种辣椒、土豆和青菜。”近日,在乌当区羊昌镇平坝村,87岁的老党员钟再斌指着面前的土地说,“这片土地原本撂荒了两三年,现在大家都回来复耕种粮,已经种了50多亩。”

曾经,由于交通不便、劳动力流失,平坝村部分耕地撂荒。近年来,随着农村“五治”的实施,这里的路修好了,环境改善了,产业也发展起来了,唯独撂荒的土地杂草丛生。

去年开始,平坝村落实贵阳关于开展撂荒地排查整治的要求,通过党员大会发动党员干部发挥先锋模范作用,推动撂荒地复耕复种。钟再斌就是最先动起来的老党员之一,他说:“自己的饭碗要牢牢端在自己手中,虽然我年纪大了,但也要发动子女响应政策,把撂荒地复耕起来。”

钟再斌将在外务工的儿子劝回老家,投入撂荒地整治,闲置的土地被重新开垦,种上粮食和蔬菜,并以“玉米+”套种、

精品蔬菜轮种模式,让8亩土地“活”了起来。通过党员带动和广泛宣传,平坝村目前已整治撂荒地190余亩。

推进撂荒地整治是贵阳用好耕地的重要抓手之一,2023年,贵阳整治“非粮化”183.75亩、撂荒地1.26万亩,建成高标准农田9.5万亩。今年,还将新建和提质改造高标准农田12.7万亩,让永久基本农田、粮食生产功能区的撂荒地全面恢复种粮,同时大力推广“龙宝种粮”模式等,将耕地亩均收入提高至6000元以上。

近年来,息烽县围绕健全城乡发展一体化体制机制目标,以建立城乡统一的建设用地市场为方向,以夯实农村集体土地权能为基础,以建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制为关键,制定出台系列相关规定,进一步盘活农村存量集体建设用地,循序稳妥推进农村集体经营性建设用地使用权入市,实现“同权同价、流转顺畅、收益共享”的改革目标,让村民共享更多红利。

“今年以来,村集体经营性建设用地流转交易已达成3宗共202万元。”息烽县农业农村局农经站高级经济师廖德平介绍,目前,村集体经营性建设用地的交易方式主要是出让、之后将探索出租、入股、合作等多种模式。

在用好集体建设用地上,贵阳贵安今年将深入推进息烽县全国农村集体经营性建设用地入市试点,并建立“富矿精开”的土地要素保障机制,在充分保障农民权益的基础上,灵活采取出让、出租、入股和联营等方式,打开采矿用地利用路径。同时,支持农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同成立企业。

## 云南

### 调度、通报、执法、奖惩“四轮同转”

2023年以来,云南省自然资源系统聚焦“两统一”职责,进一步严守资源安全底线,优化国土空间格局,促进绿色低碳发展,维护资源资产权益,为夯实粮食安全基础、促进循环经济发展作出了突出贡献。云南形成了“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的工作格局,通过调度、通报、执法、奖惩“四轮同转”,确保耕地保护政策措施精准落地,实现耕地总量净增加,压紧压实党政同责。

云南省对规划管控更加严格,调整优化耕地布局。云南纳入考核的现状耕地和永久基本农田面积分别高于国家下达的保护目标任务194万亩和74万亩,通过统筹协调各类空间矛盾,创新划定耕地和林地利后备资源补充空间1071万亩和634万亩。云南还推动实施新一轮补充耕地三年行动计划(2023—2025年),落实2012个新增建设项目占用耕地10.71万亩,持续优化省域内补充耕地资源与资金配置。

云南省充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,不断提升土地节约集约

利用水平,为实现“3815”战略发展目标提供更加坚强的土地资源要素保障。云南年度批而未供和闲置土地处置率分别排名全国第3和第11,通过节约集约用地论证分析和建设项目节地评价,核减不合理用地7341.8亩,单位GDP建设用地面积降至716亩/亿元。

此外,云南省逐步优化土地资源配置,土地二级市场交易服务系统共交易备案178宗土地,“七彩云南·智选地”完成交易40个地块,15个农村集体经营性建设用地入市试点县(市、区)入市交易9宗121.32亩土地。云南省通过多轮次宣传培训和多举措激发民营经济活力,落实土地全生命周期监管,提升土地管理水平。

云南省推动执法监管“长牙带电”,建立健全执法工作机制,凝聚部门联动合力,全链条查处打击各类违法违规行为,维护自然资源管理秩序,严格执行“增违挂钩”,落实“五项机制”,完善全链条管理,畅通行刑衔接、行纪衔接,加大联合执法查处力度,以“零容忍”的高压态势打击土地违法犯事。同时,云南省对重大典型案件坚持一抓到底,公开通报和挂牌督办土地违法典型案件34件,统筹推进农村乱占耕地建房专项整治,推动“人防+技防”紧密结合,及时掌握违法占耕情况并强力推进整改,2023年违法占耕比例降至7.6%。

节约集约是生活理念,也是发展路径;严守耕地是政治责任,更是安全底线;执法监管是处置手段,同时也是刚性约束。下一步,云南省自然资源系统将坚持先规划后建设,树牢节约集约循环利用的资源观,突出质量并重、严格执法、系统推进、永续利用,守住粮食安全的“饭碗田”,为云南省实现高质量跨越式发展作出新的更大贡献。

## 重庆

### 坚决遏制耕地“非粮化”“非农化”

耕地保护的“痛点”在哪里?国土“三调”结果显示,2009年至2019年重庆耕地大幅减少;近三年耕地减少趋势放缓,但尚未得到根本遏制。

耕地减少的原因很多,包括未经审批的非农建设占用耕地未及时补充、多年撂荒导致耕地变成非耕地等。其中,“非粮化”是耕地减少的最主要原因。

因此,重庆耕地保护工作的重心放在千方百计增加耕地数量,同时还要采取措施防止现有耕地大规模减少。

增加耕地数量最有效的途径,是开展耕地恢复补种,将过去不合理流失的耕地逐步“找补”回来。以万州区为例,该区由于过去大规模实施农业结构调整,耕地不合理流出规模大,2023年大力实施耕地恢复补种,“找回”耕地3.2万亩,恢复耕地规模接近重庆恢复总量的10%。

同时,2023年,重庆分类分步推进“非粮化”问题整改复耕,防止耕地减少。其中,对撂荒导致的耕地流出,重庆一方面要求原址整改,另一方面结合高标准农田建设、土地整理复垦开发等项目,规模化、集中连片开展整治,不断完善撂荒地地块的耕种条件。

例如,江津区蔡家镇福德村因村民外出务工多,村里的耕地撂荒不少。通过开展土地整治全域整治项目,该村3000多亩耕地重新种上了水稻、玉米等富硒作物,全村初步形成了受到市场认可的富硒农业产业体系。

在涪陵区马鞍街道两桂社区四社,有一块形状狭长的耕地。管理人员不用到现场,就清楚地知道,它的面积约为65亩,坡度在15度至25度之间,是一块种植粮食作物的旱地,有2名承包权人。

管理人员为啥如此清楚?这全靠一套“渝耕保”应用系统。在该系统中,重庆全市400多万个耕地图斑,一一对应着400多万个耕地“信息卡”。

笔者了解到,目前,各级管理者可以在“渝耕保”调度指挥系统查看耕地的数量和质量情况;依托系统开发的手机应用程序,耕地保护“网格员”发现违法违规行可及时拍照上报;系统的“管理中心”可以让各级部门处置耕地相关的审批业务,而村民、企业等也可以通过“耕地红线自检”来自查自建房、产业用房等是否占用了耕地红线。

不仅如此,“渝耕保”应用还围绕耕地保护党政同责和考核指标,构建耕地保护监测监管体系和责任运行管理机制,集成耕地“一本账”,动态预警耕地保护目标完成情况,实现违法违规占用耕地线索闭环监管。