



端牢“中国饭碗”之耕地篇②

奋进新征程 建功新时代

■ 访谈

让18亿亩耕地“实至名归”

本报记者 朱婷

保护好“耕地中的大熊猫”

——访黑龙江省黑土保护利用研究院院长刘杰

本报记者 朱婷

记者：2006年，我国“十五”规划首次提出18亿亩耕地保有量的约束性指标，这些年国家一直在强调耕地红线的重要性，今年又出台了更加严格的耕地保护措施，这是不是意味着耕地保护形势越来越严峻？

刘杰：先来看一组数据吧。据统计，1957年至1996年，我国耕地年均净减少超过600万亩；1996年至2008年，年均净减少超过1000万亩；2009年至2019年，年均净减少超过1100万亩。这一趋势反映在人均耕地面积上，一调(即第一次全国土地调查)为1.59亩、二调1.52亩、三调1.36亩。现有耕地19.18亿亩，如果以这样的速度减少，10年后可能会突破18亿亩红线。

事实上，目前，一些省份耕地保有量已突破耕地红线，有的甚至低于划定的永久基本农田面积。

记者：黑土地被誉为“耕地中的大熊猫”，保护黑土地有什么战略意义？

刘杰：黑土层是大自然赋予人类的宝贵资源。中国东北是世界四大黑土区之一，东北黑土地是我国最重要的商品粮基地。目前，该区粮食产量和粮食调出量分别占全国总量的四分之一和三分之一。东北黑土地已成为我国粮食生产的“稳压器”和“压舱石”。

保护黑土地是贯彻国家粮食安全战略的迫切需要，是我们战胜疫情以及其他自然灾害、应对国内外复杂发展环境的重要保障；是实施“藏粮于地、藏粮于技”战略的迫切需要，是我们巩固提升粮食产能、端稳中国饭碗的重要基础；是促进农业绿色发展的迫切需要，还是保护生态环境、提升农产品竞争力的重要途径。

记者：目前黑土地保护主要面临哪些问题？

刘杰：首先是面积的流失。据中国水土保持公报2019年数据，东北黑土地水土流失面积为21.87万平方公里，占黑土地总面积的20.11%。水土流失主要来源于3°-15°坡耕地，占黑土地水土流失总面积的46.39%；其中60%以上的旱作农田发生了水土流失问题，黑土层正以年均0.1-0.5cm的速度剥蚀流失。另一方面，城镇化、工业化的发展也加剧了黑土资源面积缩减。尽管国家出台了强有力的黑土保护措施，但是黑土数量，也就是面积减少的威胁仍然存在。

其次是土地质量下降依然不断加剧。客观上讲，土地只要被开垦后，就会出现质量下降的趋势。黑土开垦20年后，土壤有机质含量水平下降30%-40%，开垦40年后有机质下降50%-60%。随着黑土腐殖质层的逐渐变薄和腐殖质含量的不断降低，土壤一系列物理性状也渐趋恶化，严重影响了粮食产量的稳步提升和稳定提高。

另外是黑土地保护利用有效机制尚未形成。保护和提升黑土地的数量、质量，是守住“谷物基本自给、口粮绝对安全”战略底线的重要保障。但对基层政府来说，保护黑土地所失去的发展机会成本得不到有效补偿；对农民来说，保有黑土投入的人力物力得不到经济回报，客观上形成了“谁保护耕地谁发展滞后、越保护越吃亏”的现象。目前，黑土地保护仍然依靠国家东北黑土地保护利用试点等政策支持，缺乏自发的市场化行为驱动，内生动力、主体意识仍显不足。

记者：目前保护最大的难点在哪儿？

刘杰：当前黑土保护存在的表现问题是数量的减少、质量的下降和投入不足，深层次的原因是可持续市场化机制建设、科技支撑和立法规范方面存在欠缺。目前存在问题的比较大的公众参与意识。就当前而言，黑土地保护利用工作处于“剃头挑子一头热”的状态：政府主导，部分企业和新型经营主体参与，大多数农民在观望。当前的政策多是给了合作社、企业等新型农业主体，老百姓没有尝到甜头，积极性自然不高。再加上黑土地保护利用效果不像化肥、农药那样在增产增收方面立见成效，农民主体参与度不高。因此，国家应从政策制定方面通过直接补贴给农民或购买农民服务的形式，让全体农民参与并从黑土地保护中获得直接效益，打一场由全体农民参与的黑土地保护利用之战。

记者：黑土地是一个自然生态系统，如何从系统协同层面，统筹推进黑土保护？

刘杰：要遵循习近平总书记强调的“山水林田湖草沙生命共同体”理念。东北黑土区是由自然林草生态系统经过开垦逐步演变为人工农田生态系统的。“万物各得其和以生，各得其养以成”。黑土地是整个生态系统中重要组成部分，需要和系统其他要素一体化保护治理。因此，在制定黑土地保护路径时不能“就土护土”，要统筹考虑各生态要素，综合施策。工作上要从时空视角统筹推进。保护资金有限，那么在时序上就要优先考虑治理水土流失、风蚀水蚀，先保证黑土层数量不减少，同时避免侵蚀加剧造成黑土地不可恢复性损失。空间尺度上要因地制宜：针对西部风沙干旱区要注重防风固沙；中南部漫川漫岗丘陵地带要注重水土流失；东部要采取截水蓄水工程建设，注重排灌及生态退水措施、预防洪涝、控制地下水灌溉，减少径流导致面源污染。

黑土地保护除了具有长期性、基础性和公益性之外，还有很强的经验性和地域性，因此，在黑土保护科技支撑方面，要充分利用国内外黑土保护科技创新资源，更重要的是要充分发挥本土团队的作用，打造能留得住、能干成事、能够真正扎根于黑土地，潜心研究黑土的创新队伍，为黑土保护提供持续支撑。

万物土中生，有土斯有粮。黑土地保护利用工作关乎中国饭碗、中国的历史重任，我们既要像保护大熊猫一样保护好黑土地，还要加强绿色优质农产品供给能力，让其永远造福于人民。因此，需要全社会参与，共同推进黑土保护利用工作。

当多的农民不再专心承包地，而是转向别的渠道增加收入。

此外，孙太利指出，我国的工业化进程中，在环境方面付出了高昂的代价，包括带来的水污染和土地重金属超标，这也对我国的粮食安全提出了严峻挑战。

“实施更为严格的耕地保护政策迫在眉睫。”全国政协委员、宁波市政协副主席张明华向记者表示。今年全国两会期间，他提交《关于实施更严格耕地保护政策的提案》，呼吁我国出台专门的耕地保护法，强化耕地保护责任的法制保障。压实耕地保护目标考核责任制，并健全耕地保护补偿机制，让耕地保护主体主动承担保护责任。

既要处理新矛盾，又要解决老问题

令委员们欣慰的是，这些年国家层面一直在形成和完善更为严格的耕地保护机制，让措施真正“长牙齿”。

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。

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”。

今年两会期间最高人民法院和最高人民检察院发布的工作报告显示：2021年，各级法院审结乱占耕地案件7251件，涉及耕地312万亩。2021年，在维护国家粮食安全方面，各级法院依法惩治农村侵占耕地犯罪，保护耕地红线。辽宁、吉林、黑龙江法院严惩污染、盗采黑土犯罪。

国务院第三次全国国土调查领导小组办公室主任、自然资源部副部长王广华表示，全国共有8700多万亩即可恢复为耕地的农用地，还有1.66亿亩可以通过工程措施恢复为耕地的农用地。如果需要，这部分农用地可通过相应措施恢复为耕地，但要付出经济和社会成本。

在李云才看来，保护好18亿亩耕地红线，既要从严从实防止耕地进一步流失，也要解决历史遗留问题。

一些地方搞“占补平衡”，有的或流于形式，有的或占多补少，有的或占好补差，有的或“异地替补”不平衡，导致耕地保有量与实际公布量存在差异。有的地方划定的基本农田与实际农田耕作现状不一致，有保护基本农田之名、无保证基本农田产粮产能之实。还有一些地方耕地长期抛荒后，水利灌溉系统等基本农田配套设施早已不复存在，存在复耕难的问题。“要消除这些‘不一致’现象，才能既处理遗留的疑难老问题，又处理新发生的矛盾，做到寸田必保、寸田必守。”李云才说。

在李云才看来，利益驱动和错误认知导致一些地方通过各种变通办法“合法”地让耕地非农化。解决这一问题，必须不断创新治理机制。“一些地方借助现代科技手段推行田长制，让耕地保护和利用落实到具体负责人，将卫星遥感、大数据、物联网等技术手段结合起来进行及时跟踪，形成横向到边、纵向到底，全覆盖无死角的耕地保护新机制，具有很强的制度约束力，就是一种有益的探索。”他认为，要营造全社会保护耕地的强烈意识，力戒形式主义问题，方能让田长制成为耕地保护利器，确保中央相关部署不折不扣地贯彻落实。

为了引起更多重视，他还找了王坚、王松灵、蓝润波等几位委员联名提案。

“对新时期加强耕地保护工作具有非常重要的意义。”——令王志良欣慰的是，他的提案很快得到了自然资源部的回复和肯定。在这份长达3000多字的书面答复中，自然资源部与财政部、农业农村部、审计署商榷后，提出完善耕地保护法律法规政策体系，对基本农田实行特殊保护，推动建立“田长制”，研究制定耕地保护补偿的具体办法和实施步骤等措施，进一步加强农村耕地保护。

无论是严格落实耕地占补平衡政策、从源头上控制新增建设占用耕地，加大耕地保护补偿力度还是采取“长牙齿”的硬措施、严格督察、压实地方各级党委政府耕地保护责任，在王志良看来，这份答复也让他看到了国家切实将最严格的耕地保护制度落实到位的决心。

“有了好的顶层设计，还需要地方政府的大力配合。”在王志良看来，如今耕地保护最大的阻力，仍然来自地方经济发展与土地资源之间的矛盾。而要从源头解决这一问题，转变经济发展方式才是根本之道。

准、粮食自给率、粮食单产、复种指数、粮食需求预测以及耕地需求量预测等多方面因素，经过反复研究论证提出来的。”李云才表示。

2017年《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》提出，到2020年全国耕地保有量不少于18.65亿亩，永久基本农田保护面积不少于15.46亿亩，确保建成8亿亩、力争建成10亿亩高标准农田。

2022年1月4日，《中共中央、国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》中提出：落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，实行耕地保护党政同责，严守18亿亩耕地红线。

坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”

“耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基。东折腾一下、西折腾一下，18亿亩耕地红线怎么保得住呢，14亿多人的饭碗怎么端得牢呢？”“农田就是农田，农田必须是良田。决不允许任何人在耕地保护上搞变通、做手脚，‘崽卖爷田心不疼’。”习近平总书记看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员并参加联组会时的这番叮嘱掷地有声。

如何防止耕地“农转非”“非粮化”？这也是政协委员们多年来持续关注的话题。

在全国政协委员孙太利看来，过去这些年，城市建设“摊大饼”、农村村屯的扩大、高速公路和高架桥的建设、城镇化和工业化占用的耕地太多。“一些地方搞‘狸猫换太子’，在城郊占了一亩地，然后到山沟里平整一块地用作平衡。城郊的高产地和山沟里的地质质量差别很大，这种在耕地占补平衡上造假的做法十分危险。”

另一方面，农村产业空心化也成为危及耕地红线的一大难题。自20世纪80年代实行家庭联产承包责任制以来，农业生产获得了前所未有的发展。但以家庭为单位承包土地终究只能解决温饱问题，而不能真正致富。于是，相

地利用粗放浪费严重，征地范围过宽，规模过大，也导致大量耕地。

一方面是仍然在继续被蚕食的耕地，另一方面，过去这些年里占用和破坏的耕地还原来也相对困难。“一些农田变成了鱼塘或者种植花木等经济作物，变更后用途之后，有的干脆就撂荒了。”王志良说。

令他更为遗憾的是，农民种田的积极性也不如从前了。儿时记忆中，农民对土地非常珍惜，“浙江多丘陵，人们只能利用有限的土地精耕细作，有点边边角角都要去开垦”。然而，随着生活越来越富裕，人们的饥饿记忆也随之远去，土地似乎不再那么“金贵”。

怀着种种忧患，2021年全国两会期间，王志良提交了《关于进一步加强农村耕地保护的提案》，再次呼吁守住18亿亩耕地红线。

守住“生命线”

4月，正是春耕好时节。

17日，天刚蒙蒙亮。湖南省衡阳县台源镇九村的湖南嘉德农业发展有限公司负责人朱霞早早走出了家门。随着一阵机械轰鸣声，她驾驶着插秧机，来到1公里外的义公塘组水田机耕道边。

守候在机耕道边的几位员工，从三轮车上把一盘盘的秧苗搬到插秧机上。不一会儿，一排排秧苗整齐地栽种在水田里。春风拂过，秧苗随风摇曳，一派生机。

年轻姑娘朱霞毕业于湖南农大企业财务管理专业，她的父亲是村里的种粮大户。2017年，她接过了父亲种粮的担子，成为公司负责人。

许多农民都有一个朴素的理念：好好的耕地不能撂荒。如今的农民更多以流转方式耕作土地，但那份对土地的爱始终深沉。

“有地斯有粮，藏粮于地、藏粮于技，已成为确保我国粮食安全的广泛共识。要切实守住基本农田保护这条生命线。”全国政协委员、九三学社湖南省委会副主委、湖南省供销社合作总社原巡视员李云才对记者表示。

耕地是我国最为宝贵的资源，保粮食安全必须保耕地安全。近年来，我国多次重申要严守18亿亩耕地红线，18亿亩耕地红线是如何确定的呢？在李云才看来，背后有着深层次的社会背景和制度安排。

20世纪90年代初，各地“开发区热”造成大量的耕地占用，当时房地产市场不健全，炒地炒房风大作。1996年我国耕地数量为19.51亿亩，2005年下降到18.3亿亩，9年间减少了1.21亿亩。

耕地面积的急剧减少引发人们的担心：按照这样的减少速度，中国的耕地还能不能养活中国人？正是出于这种担忧，1998年我国修改土地管理法时，便以特殊保护耕地、严格控制建设用地为目标，制定了一套土地用途管制制度，并对土地实行计划配置。2006年，十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，正式提出18亿亩耕地红线，其中强调：“18亿亩耕地是一个具有法律效力的约束性指标，是不可逾越的一道红线。”

“18亿亩耕地红线是国家根据人均用粮标



湖南省衡阳县，朱霞正在地里耕作。衡阳县委宣传部 邱鹏供图

▶▶▶▶

耕地是粮食生产的命根子，是14亿人赖以生存的基础和保障，是我们最宝贵的资源。

“要严防死守18亿亩耕地红线，采取‘长牙齿’的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。”

“耕地保护要求要非常明确，18亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田。”

习近平总书记对耕地保护看得甚重，深切叮嘱声声在耳，时刻警醒着我们：今天对每一寸耕地的“严防死守”，都是为了明天饭碗的充盈。

◀◀◀◀



更多报道见人民政协报微信公众号

■ 故事

发展冲动与耕地保护之间

本报记者 朱婷

县里招商引资，地产商老总看上了村里的风景，要在这里开工建别墅区。可是村里的地是种口粮的耕地，村民们不乐意了。工地上正忙得热火朝天之际，突然一群村民们冲上来，持械围住了施工队……

这是电影《十八亿亩红线》中的一个场景。剧中的国土资源干部以不畏艰难、不怕牺牲的精神，与体制内外的各种利益方艰难博弈，守护宝贵的耕地。

“保护耕地是我们国家的基本国策，一定要把饭碗牢牢端在自己手里，这些年国家也一直在出台严格的耕地保护措施。”全国政协委员、香港利万集团有限公司董事长王志

良生长于浙江农村，几十年来无论身处何处，他都难以割舍对土地的那份眷恋。在他看来，近年来，我国耕地保护工作取得了较好的成效，但是人均耕地面积下降，部分耕地甚至是基本农田被占用以及因污染和破坏已不宜耕种的不在少数，耕地保护的形势仍十分严峻。

土地管理法规定，征收基本农田由国务院批准，土地利用总体规划划定的基本农田保护区，任何单位和个人不得擅自调整。“但部分地方通过调整县、乡级土地利用总体规划，把城镇周边和交通沿线大面积的基本农田调整到其他地区，擅自改变基本农田的数量与布局，从而规避国务院的审批。”王志良在调研中发现，一些二三线城市在土地利用方面仍然有不少乱象，各类开发区(园区)和城市建设用地挤占耕地资源，加上城市土