

# 如何保证耕地用于种植基本农作物

□ 苗贵安

近日，中央农村工作会议指出，强化耕地保护和质量提升，严格耕地占补平衡管理，建立耕地种植用途监测体系，抓好高标准农田建设工程质量和资金安全监管。为此，在“健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系”的背景下，我国不仅要在发挥优势的同时努力补短板，还要提高种植效率，把握农业科技的应用与种业技术变革的核心。这是加强耕地用途引导和管控的有效手段，是保障粮食安全和重要农产品供给的重大举措。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系，是要着眼科学合理利用耕地资源，明确耕地利用优先序，将有限的耕地资源优先用于基本农作物生产，集中力量把重要农产品保住守好。由于基本农作物直接关系生存安全、国家安全，需要在耕地资源利用上予以优先保障。同时，该项工作既涉及土地资源利用和农产品生产，也涉及农民利益和农村社会稳定，需要坚持系统观念，把握好以下四对关系。

**保障国家战略需求和发挥区域比较优势的关系。**粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子。我国幅员辽阔，具体到各地区，因区位条件、气候条件、种植制度和资源禀赋等因素的不同，基本农作物的种植具有区域性特征。为此，在确定基本农作物目录时，需要保障耕地用于种植基本农作物管理体系的长效机制，因地制宜发挥好区域比较优势，同时还要建立科学的耕地种植用途监测体系。一方面，科学确定基本农作物目录。在确定基本农作物目录的时候，要兼顾各地的实际情况，把发挥区域比较优势与保障国家战略需求结合起来，积极发展基本农作物生产。同时，结合粮食安全、生态环境保护等特定利益，明确禁止永久基本农田“非粮化”的区域样态，对山地、平原与丘陵等区域作出耕地种植引导与禁止性规定，对不同气候条件下农业生产区域的“非粮化”作出适当限制。此外，持续完善永久基本农田种植用途变更行政审批制度，允许粮食和棉、油、

糖、蔬菜等种植用途的合理转换，为国家合理调整粮食生产结构奠定制度基础。另一方面，建立耕地种植用途监测体系。耕地种植用途监测体系的建立，除了各地区各部门执法人员现场监督检查之外，还可以广泛运用卫星遥感监测技术和时空大数据模型助力监测体系的完善。通过开展开展农用地内部地类变化及耕地种植属性监测技术研究，进一步提高识别农用地地类变化和耕地种植状况变化的发现能力与判别准确率，有效提升管理科学化、智能化和现代化水平。

**调动并解决两类主体之间的内在动力关系。**农民是土地耕种的主体，承担着粮食等基本农作物种植的重任，是保障国家粮食安全的重要力量。在推进种植基本农作物管理体系的过程中，既要尊重农民的生产经营自主权，确保农民在种植过程中的合法权益得到充分保障，又要地方政府承担耕地保护的主体责任和稳定种粮面积的责任，这是保障耕地用于种植基本农作物管理体系的关键环节。一是提高种粮农民收益。一方面，需要保障农民种植粮食和基本农作物的收益。政府要完善粮食种植的利益补偿机制，健全种粮农民收益保障机制，完善价格、补贴、保险政策，并给予其信贷融资等金融支持。同时，还要持续完善粮食最低收购价动态调整机制，将粮食最低收购价与物价指数挂钩，减少物价上涨对最低收购价的消解。另一方面，需要持续加强职业农民和新型农业经营主体培育，推动现代化集约化农业发展，实施适度规模经营，提高生产效率，增加粮食种植比较收益，并通过不断完善技术赋权，提升栽培技术和新型农药化肥利用率，促进粮食增产增收。同时，还要持续提升农业生产社会化服务水平，降低农机边际使用成本和中小粮农的要素约束，在为其提供技术服务与指导的同时，调整种粮补贴的利益主体格局，明确土地承包权人、土地经营权人、农村集体经济组织的补贴权益范围。二是健全耕地保

护和粮食生产利益补偿机制。加强粮食主产区利益补偿机制，缩小不同产区之间的收益差距，弥补粮食主产区定位造成的潜在经济损失。一方面，加大对粮食主产区支持力度，充分调动地方抓耕地保护和粮食生产的积极性，形成粮食主产区、主销区、产销平衡区耕地保护合力。另一方面，实施耕地保护经济奖惩机制，对耕地保护任务缺口地区收取经济补偿，对多承担耕地保护目标任务的地区给予经济奖励。

**统筹好农业生产和安全的关系。**保障耕地用于种植基本农作物不仅是农业生产和粮食安全的问题，还是一个农村稳定和农业生态安全的问题。需要从构建高产稳产、可持续耕作系统，保护生态系统服务产出能力方面，具体开展解决农业领域发展和安全的关系。一是要保证农村社会稳定和安全大局。这主要涉及两个方面的问题：一方面，保障耕地用于种植基本农作物，势必涉及种植结构的调整和农民经济利益的变动。这种调整和变动是否顺应了市场需求，关键问题是农民的收入是否能够有所增加，生活水平是否能够不断提升。另一方面，地方和部门在执法过程中是否做到依法行政，是否运用法治方式和经济方式，做到科学执法，而不是纯粹利用行政手段，搞“一刀切”。二是要保证生态安全。发展粮食和基本农作物生产，应坚持生产生态一起抓，不能以牺牲生态为代价实现粮食增产，也不能以牺牲粮食产量为代价片面强调保护生态。具体而言，保证生态安全需要通过逐步推广资源利用集约化的绿色发展模式，不断强化农业科技和装备支撑，发展农业适度规模经营，挖掘增产潜力，实现粮食绿色增产、农业可持续发展。同时，在切实保障粮食和重要农产品有效供给的基础上，保障生态安全，逐步建立起农业生产力与资源环境承载力相匹配的符合生态可持续发展的农业生产新格局。

**把握好粮食安全与耕地保护的关**

系。解决好14亿多人的吃饭问题，将中

国人的饭碗牢牢端在我们自己手中，其关键在于有效遏制耕地减少的态势，以守稳脚下的可耕地，坚决守牢耕地红线，确保良田粮用，才能保障粮食安全。从目前来看，2024年1—11月份我国粮食累计进口量为1.47亿吨，与2023年同期相比增长了3.1个百分点，以此来看，确保国家粮食安全的任务比较艰巨。一个国家只有保障粮食、棉花、油料、糖料、蔬菜等基本农作物生产供给，才能掌握国家粮食安全的主动权，进而掌握发展自主权。因此，只有把保障耕地用于种植基本农作物管理体系作为基础条件，才能解决有多少耕地可以利用和长久利用的问题。一方面，推动耕地保护与利用并重。保障耕地用于种植基本农作物，首先需要足够量的高质量土地作为基础，耕地是农产品生产的物质基础，农作物归根结底是在耕地上种出来的。近年来，我国通过一系列政策和措施的实施，大力整治耕地利用中的过于趋利化倾向，耕地“非农化”“非粮化”现象得到一定程度的遏制。下一步，我们需要在保护耕地数量的同时，持续注重提高耕地质量，通过土地整治、农田水利建设等措施，改善耕地生产条件，提高耕地综合生产能力。另一方面，完善耕地占补平衡制度。耕地占补平衡，不能成为简单的数量平衡，必须实现质量平衡、产能平衡。因此，仍然需要继续改革完善耕地占补平衡制度，将非农建设、农业结构调整、造林种树等各类占用耕地行为，统一纳入占补平衡管理，健全补充耕地质量验收制度，强化刚性约束。同时，把各类耕地占用纳入统一管理，完善补充耕地质量验收机制，确保达到平衡标准。此外，还要改革耕地占补平衡管理方式，严格补充耕地质量管理，完善耕地占补平衡责任机制，健全耕地保护激励约束机制。

## 政策与治理

# 农业转移人口市民化关键要增强城市归属感

□ 周 密

农民工是我国改革开放催生的新群体，他们在城乡之间流动，用辛勤付出改变了个人和家庭的命运，也成为我国经济社会发展的重要支撑。2024年7月，国务院印发《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》，以进城农民工及其随迁家属为重点、兼顾城市间流动人口，在稳定就业、子女教育、住房保障、社会保险等方面作出了部署。2024年11月，人力资源社会保障部等10部门印发了《关于进一步加强农民工服务保障工作的意见》，要求把推进农业转移人口市民化作为新型城镇化的重点工作。目前我国还有1.7亿进城农民工和随迁家属，长时间在城镇就业、生活，但尚未落户城镇。因此，积极推进农业转移人口在所就业城市获得公平的就业与社会保障，建立起对所就业城市的归属感、安全感，是农业转移人口市民化成色水平极为重要的一项标志。

相比上一代农民工，新生代农民工的“进城倾向”更重，且呈现出从个体化谋生变为家庭化迁移，在工作、住房、教育等方面的需求更具多样性，其就业地和职业选择与教育环境、公共服务完善程度等息息相关。然而，目前围绕迁入地、迁出地以及农业转移人口自身因素仍存在一系列的堵点与困境。

公共政策缺乏家庭视角，随迁家属城市融入亟须系统性支持。农民工市民化不是简单的户籍变化与人口有序流动的问题，还要有支撑从乡村到城市生活场景转换的体制机制。一是公共政策缺乏以家庭为基本单位的长期政策和制度安排。针对随迁家属缺乏有效的政策优惠条例和帮扶措施，使得农民工举家迁移的流动成本更高，呈现出“1+1>2”的困难处境。

二是家庭政策的对象具有局限性且存在跨部门协作难题。现有政策主要针对“五保户”“失独家庭”等特殊群体，而涉及家庭的公共政策内容复杂且政策实施涉及多个部门，执行中往往缺少牵头部门负责、跨部门协同。

教育机会与质量的差异使得随迁子女的流动难度进一步增强。随着新型城镇化进程的加快，越来越多的农民工子女随迁进入城市，但他们往往面临着入学不易、升学更难的困境，严重影响到他们的受教育权和社会的公平和谐。一是随迁子女存在入学升学门槛。在部分城市的积分制入学制度下，随迁子女主要面临无居住证、能否办理流动人口积分和积分值三道门槛。同时，超大城市为达成控制本地人口和保障本地儿童升学基本权利，通过设定比同级别城市更高门槛的异地中考政策来限制异地高考。二是教育分层现象突出。农民工子弟学校或生源较差的公办学校教学质量偏低，阻碍了随迁子女自身的发展与城市融入。

县城建设品质与公共服务有限，对产业和人口的吸纳集聚能力不强。县城地处“城尾乡头”，是协同推进乡村振兴和新型城镇化的重要载体。然而，部分县城公共服务供给短缺，综合承载能力明显不足。一是县城的产业基础薄弱、配套基础设施和公共服务不完备。“人情社会”和交易环节中的运输成本对企业的进入形成一定制约，提供就业岗位能力有限。部分县城将重心放在产业调整转型等方面，在人口天然不足的劣势之下，无力在新发展背景下提高流入人口的生活质量。二是县城公共资源供给与实际人口需求存在失衡。单一化的普惠性公共服务难以满足个性化、多样化的养

老抚幼公共服务需求，导致了公共服务覆盖面广而差异性弱的尴尬局面，削弱对新生代农民工的定居吸引力。

民之所盼，政之所向。当前，全国各地积极瞄准农民工及其随迁家属市民化的新需求，并针对“经济性接纳、社会性排斥”而导致农民工“半城市化”的普遍性突出问题，从体制机制和政策措施角度予以完善。这不仅是解决我国现阶段农民工及其随迁家属城市融入“困境”的客观需要，也是以人为核心的新型城镇化的内在要求。

完善公共政策家庭视角，提高农民工及随迁家属家庭融入积极性。农民工既是稳就业的重点群体之一，也是市民化的主力。如果说，广大外出务工的农民工彰显了“流动中国”的旺盛活力，那么，众多就地就近就业和返乡创业的农民工则为乡村振兴注入了内生动力，他们的劳动权益理应得到更好的保障。一是制定农民工家庭友好型政策。推动次级劳动力市场制度改革，逐步建立农民工休假制度，特别关注女性农民工合法权益。二是着力提升家庭政策的整体性与普惠性。积极构建农民工家庭信息数据库，洞悉家庭化需求，优化家庭政策的对象认定标准，制定灵活认定机制，拓展政策覆盖面。三是建立农民工家庭政策的专业管理部门。充分发挥政府部门资源整合的核心作用，在基层建立家庭综合服务平台，为提高政策实施效率提供重要支撑。

政府与学校协同赋权增能，深化农民工随迁子女多维融入。随迁子女面临的一个突出问题城市生活的适应与融入，他们在城市中有着很明显的“边缘化”特征。对于这个特殊的群体，需要给予更多的关注，使

他们在城市中能获得更多平等的机会。一是进一步落实义务教育随迁子女入学政策。完善义务教育公办入学比例的考核机制。二是优化区域教育资源配置。重点加大人口净流入集中的城市高中学校的供给力度，优化高考报名条件。同时，加快推动因地制宜落实符合条件的随迁子女在流入地参加升学考试政策。三是鼓励学校为农民工随迁子女给予功能性支持。学校作为随迁子女的重要场域，应帮助建构与城市子女交往的社交网络，弥补家庭关爱缺失。

聚焦农民家庭市民化需求，提升县城公共服务质量与公平程度。推进以县城为重要载体的城镇化建设，应以提升县城农民工市民化质量为重点，进一步落实细农民工市民化相关政策，增强县城农民工享有基本公共服务的可及性和便利性。一是推动基本公共服务高水平均等化。加快基本公共服务保障“钱随人走”，鼓励各类经济主体和社会组织参与基本公共服务补充供给，建立健全政府引导、市场运作、社会参与的基本公共服务多元化资金投入机制。二是提高县城公共服务品质。加强县城区域间基本公共服务供给水平的动态监测，发挥转移性支付最大化效用，实施公共服务薄弱县提升工程。三是从需求侧出发加强基本公共服务均等化供给。深化数字技术在交通、教育、医疗、文化、社保、养老等方面的精准服务、高效服务、智能服务，提升基本公共服务数字化水平。

## 聚焦

随着全球化和城市化的快速推进，城市已成为经济、文化和社会活动的核心载体。2024年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于推进新型城市基础设施建设打造韧性城市的意见》，为我国韧性城市建设提供了明确的指导和方向。作为有着庞大人口体量的复杂整体性系统，超大城市始终处于风险交织的前沿地带。不论是快速变迁的社会结构，还是深刻调整的利益格局，都表明超大城市建设发展是一个充满风险的过程。同时，超大城市不论是在人口、产业和空间等要素的规模集聚，还是对于区域经济社会发展的加速带动都有着中小城市难以比拟的条件优势。因此，从整体性治理的角度，防范化解各类风险，推进超大城市韧性安全建设，是贯彻落实总体国家安全和推动新型城镇化建设的关键举措。

## 超大城市转型发展面临的一些风险与挑战

近年来，超大城市建设发展在推动人口规模调控、产业结构优化和空间场域重组的同时，也带来了前所未有的风险危机。伴随着我国城镇化的快速推进，传统和现代性的冲突在地理、社会及数字等领域愈演愈烈，这使得超大城市转型发展长期处于风险社会的状态之下。相应地，在推动实现中国式现代化的目标进程中，必须厘清这些复杂的风险挑战。

一是超大城市地理空间转型诱发的客观性风险。城乡结构的关系变化和入地之间的利益调整，是形成这类风险的重要原因。一方面，城乡融合发展任重而道远。比如，当前超大城市郊区新城的扩张蔓延，就容易压缩周边农村地区的生存空间，这可能带来城乡对立的危险。另一方面，入地矛盾冲突的日渐升级。人口持续导入和国土资源趋紧的内在张力，也进一步加剧了超大城市未来减量化发展的不确定性。

二是超大城市社会空间转型导致的主观性风险。由于社会风险与人民群众的价值期望密切相关。因此，这类风险更多是基于人的心理感应产生的结果。一方面，不患寡而患不均思维的潜在影响。当一些群体的居住分异和职住分离，很难通过自身努力得到改观时，他们就会萌生出强烈的相对剥夺感，进而引发一系列社会问题。另一方面，民众之间日常互动的意愿降低。快节奏社会发展带来的就业歧视和身份排斥，减少了不同群体接触机会，由此发展成冲突消解与社会融合的深层障碍。

三是超大城市数字空间转型衍生的技术性风险。技术赋能提高了风险识别的准确程度，但随着工业城市向数字城市的形态演变，数字技术应用过程中的风险挑战也接踵而至。一方面，政府组织内部的“数据烟囱”林立。受“条块分割”利益分化的影响，信息重复收集、资源共享困难等问题日渐凸显，这导致超大城市转型发展陷入了高成本、低收益的尴尬境地。另一方面，一味追求效率的技术盲目崇拜。在技术万能思维的作用影响下，人际交往的社会网络也遭到了严重侵蚀。

## 以整体性治理推动超大城市韧性安全建设的策略路径

党的二十届三中全会《决定》强调，要“深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式”。当前，我国超大城市正经历着规模空前且异常激烈的转型变迁。不同主体间的利益角逐成为一种常态，各种风险危机频现，时刻影响着超大城市建设运行的轨迹方向。因此，基于整体性治理理念的韧性安全建设，也成为助推超大城市有效运行的重要实践。

首先，努力修正传统“碎片化”治理思路的方向偏差。这是推进超大城市韧性安全建设的关键前提。一是从主张静态分割到

# 推动超大城市韧性安全建设

□ 胡贵仁 张鹏

寻求动态融合。超大城市中的各个区域，并非相互割裂的独立单元，而是一个紧密联系的有机整体。我们要通过彼此间的平等互动消除区域隔阂，推动超大城市的协调发展。二是从重视局部利益到聚焦整体目标。近年来，一些超大城市人口调控政策并未达到预期效果。很大程度上是因为有些部门将人口问题简单视为规模总量的问题，过度关注自身利益而忽视整体目标。因此，必须通过整体政府的模式，将与人民群众日常生活有关的就业、交通和住房等，统一纳入政策制定范畴中去考量，为人民群众提供无缝隙的公共服务。

其次，切实彰显人民群众在政策实践中的主体性价值。这是实现超大城市韧性安全建设的根本遵循。人民群众为超大城市带来了生机、活力和灵感。然而，城市本身是复杂的，每个人在不同层面上都可能是特殊个体的一方。因此，我们必须要以人民群众的真实需求为政策导向，推进超大城市韧性安全建设。一是全面践行“人民城市人民建”的行动理念。为人民群众全过程参与超大城市的规划、建设及治理提供健全合理的渠道平台。二是努力实现“人民城市为人民”的价值目标。尽可能推动公共服务与人民群众衣食住行等需求精准匹配，营造人民群众生活交流的公共空间，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

最后，积极塑造整体性风险治理的框架结构体系。这是强化超大城市韧性安全建设的有力保障。一是建立分工明确且动态协同的跨部门合作机制。通过构建统一的指挥调度系统，加强公安、消防和医疗等部门的有效联动，克服内部各自为政的弊病，合力应对各类重大突发事件。二是提升信息共享与资源整合的风险治理效能。一方面，加大对生成式人工智能等新兴技术的开发投入，建立完善信息共享平台，减少政府部门间的信息不对称现象，实现不同部门的互联互通。另一方面，还要注重对行业协会、新经济组织等非政府组织的资源整合，共同应对错综复杂的风险挑战。

## 社会观察