

保护好能攥出『油』的黑土地

□ 于法稳

核心阅读

黑土地，被称为“耕地中的大熊猫”，东北粮仓的命根子。然而，由于土地肥力的长期透支，黑土地变“瘦”变“薄”变“硬”了，给我国农业可持续发展和粮食安全带来挑战。要“采取有效措施切实把黑土地这个‘耕地中的大熊猫’保护好、利用好，使之永远造福人民”“要把黑土地保护作为一件大事来抓，把黑土地用好养好。”习近平总书记关于黑土地保护的重要指示表明，万物土中生，有土斯有粮。保粮食安全，首先要保耕地安全。

“捏把黑土冒油花，插双筷子也发芽”，这就是人们眼中肥沃的黑土地，被习近平总书记誉为“耕地中的大熊猫”。我国东北黑土地总面积109万平方千米，其中典型黑土地耕地面积1853.33万公顷，是最重要的商品粮基地，被誉为粮食生产的“稳压器”和“压舱石”，为国家粮食安全提供了重要保障。因长期过度开发利用、气候变化等多种因素，导致东北黑土地出现了不同程度退化，直接影响区域粮食生产。因此，在“十四五”乃至更长时期，加强黑土地保护亟须开展黑土地资源调查和专题监测，查清资源家底，密切跟踪其动态变化，为我国制定黑土地保护、修复和治理战略提供准确的科学依据，以夯实国家粮食与生态安全的根基。

黑土地的珍贵性和特殊性及其面临的问题

2020年12月28日，习近平总书记在中央农村工作会议上指出，“要把黑土地保护作为一件大事来抓，把黑土地用好养好”。2021年中央一号文件提出“实施国家黑土地保护工程，推广保护性耕作模式”，黑土地保护上升为国家战略。

黑土地的珍贵性及其特殊性。黑土地是地球上珍贵的土壤资源，是指拥有黑色或暗黑色腐殖质表土层的土地，是一种性状好、肥力高、适宜农耕的优质土地。东北平原是世界三大黑土区之一，涉及黑龙江、吉林、辽宁及内蒙古东部地区。一方面，黑土地在自然演变进程中，地表大量枯枝落叶等进入土壤历经千百年演化形成深厚的黑色腐殖质层，有机质含量大约是黄土的5—10倍，形成

1厘米黑土层大约需要200—400年左右的时间。东北黑土地作为大自然的馈赠，具有不可再生，也是其珍贵性所在。另一方面，黑土区分布着扎龙、向海2个国际重要湿地，以及查干湖、莫莫格、三江、洪河、三环泡等国家自然保护区，生物多样性非常丰富，对维系国家生态安全具有特别重要的作用，凸显了其生态特殊性。同时，东北黑土区也是最大的商品粮基地和最可持续的粮食稳定增产区。2020年，东北四省区粮食产量占全国的25.9%。由此，保护好东北黑土地，才能夯实东北地区粮食生产的根基，国家粮食安全也就有了可靠的保障。

黑土地保护面临的问题。自20世纪50年代大规模开垦以来，东北黑土地一直处于高强度利用状态，加上不合理的耕作方式，以及自然因素导致的土壤侵蚀等，黑土层变薄，有机质含量下降。相关数据显示，东北黑土地退化问题严重。一是黑土层明显变薄。由开垦初期的60厘米下降到目前的平均30厘米，有些耕地甚至出现“破皮黄”。二是土壤肥力明显变瘦。有机质含量由开垦前的80—100克/千克下降到25—30克/千克。三是质地明显变硬。不少黑土区旱地土质硬化、土壤板结，蓄水保墒能力下降，土地生产力降低。此外，化肥、地膜的过量使用，引发土壤理化特性改变、黑土层板结、土壤有机物减少、土壤质量下降。

如何来保护黑土地？

黑土地是既珍贵又稀缺的土地资源，最适宜农耕，对保障国家粮食安全具有举足轻重的作用。



开展东北黑土地资源普查及动态监测。针对黑土地土壤类型、质量、退化和污染等状况，国家相关部门及科研机构曾在东北地区开展了调查与监测工作，但由于时间跨度大、内容前后不统一、空间布局差异明显、成图比例不一致，以及基础数据平台的缺失，以往的数据库已难以满足当前黑土地保护的战略需求。为此，开展东北黑土地资源数量和质量状况普查，要对黑土地详细登记造册，并在空间分布上实现精准标记，为保护黑土地精准施策提供科学、系统、准确的依据。一是普查采取自然科学与社会科学相结合的原则，普查组成员要有自然科学界的学者，更要有社会科学界的学者，为全面摸清东北黑土地资源状况提供智力支持。二是建立黑土地统一大数据平台，监测预警黑土地动态变化。合理选取黑土地监测指标，按照面积比例对黑土地建立监测点位，利用好大数据、云计算以及5G技术，建立全国统一的黑土地动态监测预警网络和大数据平台，对黑土地土壤指标、生态环境、合理利用等情况实施全天候、全覆盖监测；建立全国黑土地质量监测评价指标体系，划分黑土地质量与生态风险级别，设立黑土地质量与生态风险预警值，构建黑土地动态监测预警机制，对东北地区黑土地的利用现状、质量及其分布变化趋势、生态风险等情况进行实时监测评估和预警管理，以便及时发现問題，采取有效措施加以解决。

采取有利于东北黑土地保护的耕作模式。国内外研究和实践证明，保护性耕作是一项生态效益和经济效益同步、当前利益与长远利益兼顾、利国利民的革命性耕作措施。为此，一

要根据东北黑土地的气候特点以及粮食生产的区域布局，采取相应的轮作制度或适当延长休耕期等措施，并通过农作物秸秆等有机质还田，打破犁底层，增加耕层厚度，提高耕作层有机质含量，不断改善黑土地土壤质量。二要建立种养结合的循环型生态农业模式。根据东北黑土区养殖种类、粪污量，以及区域单位黑土地耕地的消纳能力，配置一定的黑土地耕地面积，重建种养结合的循环型生态农业模式，把东北黑土区打造成为我国农业绿色发展的先行区。

建立与完善东北黑土地保护的长效机制。近年来，虽然黑土地保护利用取得明显成效，东北四省区耕地质量较5年前提升0.29个等级。但是，黑土区耕地退化趋势尚未得到有效遏制。在黑土地保护中，依据普查资料，将黑土区划分为保护区、保育区、恢复区等，依据不同类型区要解决的关键问题，因地制宜确定保护的总体思路，提出精准的保护措施及政策保障。此外，基于东北黑土地的珍贵性、特殊性，还须充分考虑黑土地的承载能力和国土空间开发适宜性，优化东北黑土区国土空间保护开发格局，更加合理确定耕地保有量、永久基本农田等关键指标。为此，一是要建立黑土地耕作层土壤剥离长效机制。对严格审批确要占用黑土地的工程或者项目，实施耕作层土壤剥离，开展并逐渐实施涵盖土壤剥离、存储、维护、交易、利用等全链条的工作机制，建立东北黑土地的评价机制。二是要建立东北黑土地数量和质量的评价指标体系，对东北黑土地实施动态评价。三是要充分利用监测数据，为实施“源头严控”、“过程

严管”和“后果严惩”措施提供科学依据。四是要建立东北黑土地保护的生态补偿机制，合理确定补偿标准、补偿方式、补偿主体、补偿对象，以调动利益相关者参与黑土地保护的积极性，有效推进东北黑土地的保护。

将东北黑土地保护纳入法治轨道。黑土地是大自然赋予人类的得天独厚的宝藏，是经过千百年积累形成的宝贵资源。为切实把黑土地保护好、利用好，需要有效的法律来提供保障。黑土地保护是一项复杂的系统工程，涉及国家发展战略布局、城乡统筹发展、粮食安全、生态环境安全等诸多领域。鉴于此，在《东北黑土地保护规划纲要（2017—2030年）》及近期农业农村部等7部门联合印发的《国家黑土地保护工程实施方案（2021—2025年）》基础上，尽早制定东北黑土地保护的中长期发展战略规划，以及到2035年、2050年东北黑土地保护的目标。一方面，从夯实国家粮食安全根基的战略考虑，依据东北黑土地保护的珍贵性、特殊性、紧迫性，制定专门的法律法规，形成中央与地方相衔接的黑土地保护法律法规体系，为黑土地保护提供法律保障。另一方面，将黑土地保护利用中所涉及的不同利益主体，如各级管理主体、利用主体、恢复或者修复主体的行为纳入到法律框架范围之内，并对破坏东北黑土地的行为进行处罚提供法律依据。同时，在中央生态环境保护督察中，将黑土地保护利用作为重要的督察内容，加大对东北黑土地保护等相关问题的督察力度。

（作者系中国社会科学院农村发展研究所生态经济研究室主任、研究员）

推动基层治理共同体建设

□ 苗贵安

近期出台的《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》），是我国进入新发展阶段关于基层治理现代化的纲领性文件。《意见》强调：“坚持共建共治共享，建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。”表明了党和政府对基层治理的高度重视。基层是社会的细胞，基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区基层治理共同体建设，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。从目前来看，我国基层治理共同体建设还存在一些问题和不足，需要在社会治理理念上不断更新和完善。

基层治理共同体建设中面临的主要挑战

社会治理工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层。基层治理共同体建设要着力抓好基层力量、基础工作、基本能力等重点难点问题，尤其是要对当前困扰基层治理实践中的“四对矛盾”进行着力破解。

坚持党的全面领导要求和基层治理组织力不足之间的矛盾。习近平总书记指出，党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。在目前基层治理体系中，党全面领导基层治理的制度仍须不断健全，党的基层治理领导体制、管理体制以及党建引领的社会参与制度还不尽完善。农村少数村级党支部软弱涣散的问题还没有彻底的消除和根治；城市基层党建中还存在“街道社区党建”的局限，在城市新区域新领

域新行业新群体还不能做到完全覆盖，工作中还存在空白点。这说明基层党建和基层治理深度融合还需要进一步加强。

基层政权社会治理责任重大和治理能力不足之间的矛盾。“上面千条线，下面一根针。”基层组织在基层治理中承担着重要的职责。尤其是随着基层属地管理要求的加强，越来越多的管理服务事务下放到基层，属地管理变成责任属地，基层治理的责任和担子越来越重。由于行政管理体制机制等方面的原因，基层政权存在权力和责任不对等的問題，尤其是基层乡镇和城市街道（社区）没有相应的权力、资源和能力来完成上级下达和转移的繁重治理任务，特别是涉及技术性较强的领域，基层没有专业的力量来应对，进而造成“看得见的管不了，管得了的看不见”的尴尬局面。

基层社会治理问题复杂和多元主体参与动力不足之间的矛盾。伴随着城镇化与社会转型的加快，基层社会矛盾日趋多样化和复杂化，单单依靠政府自身的力量无法解决所有的问题。新形势下，社会治理需要解决的问题跨界性、关联性、复杂性增强，需要党委、政府、社会、公众携起手来，形成社会治理共同体。但长期以来，我国基层社会组织和社会组织发育还不充分，不能很好地发挥群众自我教育、自我管理、自我服务的作用，从而造成基层事务“社区（村）干部忙得团团转，老百姓袖手旁观看

热闹”的局面，基层群众的责任感和参与的主动性不足，这已经成为基层治理共同体构建中亟待突破的难点问题。

社会治理智能化趋势和基层智慧治理能力建设滞后之间的矛盾。科技进步是社会发展的引擎，也是提高社会治理效能的推动力。要善于把大数据、人工智能等现代科技与社会治理深度融合起来，通过现代科技推进社会沟通、改进管理服务以及打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能化新模式。新冠肺炎疫情暴发以来，党和政府运用科技手段进行疫情精准防控、提升社会治理智能化方面取得重大进展，但同时也暴露出基层组织在这方面能力还存在严重不足和短板。基层社会治理在智能化建设方面严重滞后，存在数据建设缺乏统一规划、数据整合不够以及平台建设缺失等问题，还不能很好地顺应社会治理智能化趋势。

推进基层治理共同体建设的主要路径

为有效解决和破解基层治理建设中的矛盾和难题，更好地打造完善的基层治理共同体，推进基层治理体系和治理能力现代化，需要在完善体制机制，加强能力建设、制度建设以及提升治理技术等方面发力。

在体制机制方面，要把完善基层治理的制度体系作为关键。推进基层

社会治理现代化，体制机制具有全局性、根本性作用。这一制度体系主要包括完善领导体制、管理体制和社会参与体制。首先，要健全基层治理党的领导体制。重点加强乡镇（街道）、村（社区）党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导，以提升组织力为重点，健全在基层治理中坚持和加强党的领导的相关制度，涉及基层治理重要事项、重大问题都要由党组织研究讨论后按程序决定。其次，要构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇（街道）管理体制。深化基层机构改革，统筹党政机构设置、职能配置和编制资源，设置综合性内设机构。除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，县直部门设在乡镇（街道）的机构原则上实行属地管理。再次，加强社会力量参与机制建设。创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制。统筹基层党组织和群团组织资源配置，支持群团组织承担公共服务职能。培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织。

在能力建设方面，要把加强基层政权治理能力建设作为重点。树立大抓基层、大抓基础的政策导向，推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源、服务、管理下沉到基层，要向基层放权赋能，重点加强乡镇（街道）行政执行、为民服务、议事协商、应急管理、平安建设等方面能力建设。首先，加强行政执行能力建设。要依法赋予乡镇（街道）综合管

理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。根据本地实际情况，依法赋予乡镇（街道）行政执法权，整合现有执法力量和资源。其次，加强乡镇（街道）为民服务能力建设。乡镇要围绕全面推进乡村振兴、巩固拓展脱贫攻坚成果等任务，做好农业产业发展、人居环境建设及留守儿童、留守妇女、留守老人关爱服务等工作。街道要做好市政市容管理、物业管理、流动人口服务管理、社会组织培育引导等工作。再次，加强应急管理能力建设。要强化乡镇（街道）属地责任和相应职权，构建多方参与的社会动员响应体系。健全基层应急管理组织体系，细化乡镇（街道）应急预案，做好风险研判、预警、应对等工作。

在制度建设方面，要把健全基层群众自治制度作为抓手。要划清政府管理权和群众自治权的边界，剥离不必要的行政事务、增加不能缺的自治内容。首先，加强村（居）民委员会规范化建设。坚持党组织领导基层群众性自治组织的制度，建立基层群众性自治组织法人备案制度，加强集体资产管理。规范撤销村民委员会改设社区居民委员会的条件和程序，合理确定村（社区）规模，不盲目求大。其次，增强村（社区）组织动员能力。健全联系群众机制，开展经常性入户走访。加强群防群治、联防联控机制建设，完善应急预案。改进网格化管理服务，依托村（社区）统一划

分综合网格，明确网格管理服务事项。再次，优化村（社区）服务格局。规范村（社区）公共服务和代办政务服务事项，由基层党组织主导整合资源为群众提供服务，推进城乡社区综合服务设施建设，加强综合服务、兜底服务能力建设，实施政府购买社区服务，鼓励社区服务机构与市场主体、社会力量合作。

在治理技术方面，要把加强基层智慧治理能力建设作为着力点。推进社会治理现代化、离不开治理手段现代化。智慧治理能力建设要适应信息化时代的发展趋势，在统一规划、数据资源整合、拓展应用场景等方面发力。首先，做好规划建设。市、县级政府要将乡镇（街道）、村（社区）纳入信息化建设规划，统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设，强化系统集成、数据融合和网络安全保障。健全基层智慧治理标准体系，推广智能感知等技术。其次，整合数据资源。实施“互联网+基层治理”行动，完善乡镇（街道）、村（社区）地理信息等基础数据，推动基层治理数据资源共享。完善乡镇（街道）与部门政务信息系统数据资源共享交换机制。推进村（社区）数据资源建设，实行村（社区）数据综合采集，实现一次采集、多方利用。再次，拓展应用场景。各地政务服务平台应向乡镇（街道）延伸，建设开发智慧社区信息系统和简便应用软件，提高基层治理数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿。

