

正确认识并牢牢守住18亿亩耕地红线

在近些年的中央一号文件中，耕地保护都是一项重点任务。今年的中央一号文件着重强调要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，严守18亿亩耕地红线。18亿亩耕地红线是怎么来的？这一红

线当下的内涵是什么？如何理解“农田就是农田，而且必须是良田”？我们又该如何守住这一红线？围绕这些问题，学习时报高端智库版邀请相关方面负责人、专家和地方领导展开三方笔谈。

扛稳抓实保护耕地的责任担当

河南省自然资源厅党组书记、厅长 陈治胜

习近平总书记强调：“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。”这是对做好耕地保护工作、切实保障粮食安全作出的重要论断、重要指示，要不折不扣贯彻落实。近年来，我们持续强化耕地数量、质量、生态三位一体保护，旗帜鲜明从战略全局部署推进耕地保护工作，将保护好耕地和永久基本农田作为必须扛稳的重大政治责任，严格实行党政同责、第一时间追责问责，使耕地红线成为不可触碰的高压线，为保障国家粮食安全发挥了“压舱石”作用。

虽然耕地保护取得较好成效，但也面临着新的形势和挑战，守牢耕地红线的压力有增无减。当前正处于城镇化快速发展阶段，随着城镇化进程加快，不可避免要占用一定的耕地，而很多地方耕地资源约束更加趋紧、后备资源不足，且多分布在山区、丘陵地带，开垦成本高、难度大。因此，创新思路举措，破解统筹保护耕地与保障发展难题，是我们必须高质

量交好的答卷。

落实好“农田就是农田”，必须坚决落实最严格的耕地保护制度，以“长牙齿”的硬措施严防死守耕地保护红线。一是高质量划好“三区三线”。把耕地和永久基本农田作为划定“三条控制线”的首要任务，按照总体稳定、局部微调、量质并重的原则，划足划实耕地保护红线，确保永久基本农田数量不减少、质量不降低、布局更优化，做到应划尽划、应保尽保。二是严格实行耕地保护党政同责。省市县乡村五级签订耕地保护目标责任书，层层压实各级政府耕地保护主体责任，对市县耕地保有量、永久基本农田保护面积目标任务完成情况严格考核，实行党政同责、一票否决、终身追责。三是不折不扣落实“两个平衡”。严格控制耕地转为其他农用地，实行项目挂钩、进大于出、先进后出、年度平衡，确保稳定耕地一亩不减。建立补充耕地立

项、实施、验收、管护全程监管机制，做到补充耕地数量、质量双到位，确保新增耕地一亩不假。四是走好内涵挖潜节约集约用地之路。创新节约集约用地思路举措，坚持向规划要空间、向空间要空间、向结构要空间，划优划好城镇开发边界，加强地上地下空间综合开发利用，深入开展批而未供和闲置土地盘活整治专项行动，规范开展城乡建设用地“增减挂钩”，推动转变土地资源利用方式。强化“亩均论英雄”用地导向，积极推进工业用地“标准地”出让，开展开发区节约集约用地评价，强化亩均投资强度、亩均税收、容积率管控，以土地高效利用支撑经济社会可持续发展。五是加强执法监管。建设实时发现、实时推送、实时处置违法违规行为的“天眼”系统，开展耕地“非农化”“非粮化”监测监管，对违法违规占用耕地做到早发现、早制止、早整改。全面推行“一网两长”制，充分发挥市县乡村四级网格、田长和网格员作用，加强日常巡查监督，及

时发现、制止、处置违法行为，坚决守好每一寸耕地。

落实“农田必须是良田”，就要在守牢耕地红线的同时，大力推进耕地质量提升工程，持续提升耕地产能。一是实施新一轮高标准农田建设。以粮食生产功能区和重要农产品保护区为重点，加大力度建设旱能浇、涝能排的高产田。同时，不断推进高标准农田建设，将永久基本农田建成高标准良田，持续提高粮食综合生产能力。二是深入开展全域土地综合整治。积极推进部省试点，统筹推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化农村生产、生活、生态空间格局，有效解决农村耕地碎片化问题，促进耕地集约高效利用。三是实施藏粮于技战略。坚持科技自立自强，鼓励和支持农业科技创新，并将创新成果应用于土地综合整治和农业生产，提升耕地质量，推动农业设施化、机械化、绿色化和数字化，助力粮食稳产增产。

“18亿亩耕地红线”是怎么来的

浙江大学土地与国家发展研究院副院长 岳文泽 浙江大学土地资源管理系 侯丽

国以民为本，民以粮为基。自古以来，保障粮食安全都是保证国家长治久安的根本之策。然而，我国不到全球10%的耕地，承载着全球五分之一的人口。2006年，“十一五”规划纲要中首次提出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。自此，坚守耕地红线开始逐步成为国家各类开发建设的刚性要求之一。但纵观我国耕地红线的提出与演化，却并非毫无争议且“一成不变”，新时期的耕地红线也正在被赋予多重内涵。

土地利用与粮食安全问题引发关注。一是由于城市化建设与农业结构调整，耕地和粮食问题逐步显现。改革开放以来，我国城镇化发展迅速。据统计，1978年至1998年间城镇化率以平均每年0.62%的速度增长。然而，仅在1986年至1995年间，我国因城乡建设所导致的耕地净减少面积就超过2000万亩。与此同时，人口众多、耕地质量总体不高、后备耕地资源稀缺一直是我国的基本国情，如有相当比例的耕地受盐碱、渍涝、风蚀、干旱等多种因素影响，地力不足。同时，为改善农业环境与提高农业收益，我国先后提出退耕还林、还草及农业结构调整政策，部分优质耕地被用于栽果植桑、养鱼饲畜。

二是耕地保护政策陆续出台，但运行效果不及预期。1997年，《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出实施基本农田保护和耕地总量动态平衡制度；1999年，《中华人民共和国土地管理法》提出严格执行土地利用总体规划 and 土地利用年度计划，并首次以立法形式确定了土地

用途管制。但上述举措在保障耕地数量与粮食安全方面的效果未及预期目标，保障国家粮食安全仍是一项重要任务。

三是耕地红线正式提出。2005年以后，中央对耕地管控越收越紧。2005年启动全国第三次土地利用总体规划修编时，采用的是第二次全国土地调查前的老数据，当时全国的耕地数据为18.3亿亩，这是后来划定18亿亩耕地红线的依据之一。2006年，国家统计局与原农业部基于当时人口、粮食亩产与复种指数等综合因素，计算出若确保2010年和2030年我国粮食自给率稳定在95%以上，则至少需要18亿亩耕地。同年的“十一五”规划纲要明确18亿亩耕地红线，这也是耕地红线首次出现在官方文件中。此后，第十届全国人民代表大会第五次会议提出：在土地问题上，一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线；《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》规定，全国耕地保有量到2010年和2020年分别保持在18.18亿亩和18.05亿亩；2009年，原国土资源部又提出“保耕地红线”行动，即坚持实行最严格的耕地保护制度，坚持耕地保护的底线不能碰。自此，固守18亿亩耕地红线与保障粮食安全便牢牢地捆绑到了一起。

当前全球经济社会与环境问题交织叠加，耕地红线守的究竟是什么？耕地红线提出后，其内涵经历了从耕地数量保护到耕地数量、质量与生态一体化保护的动态调整过程。尽管18亿亩耕地红线战略意义已毋庸置疑，但自其提出以来目标与内涵并非“一成不变”。事实上，早期理解的耕地红线主要为“数量红线”。然而有关

调查结果显示，我国现有耕地仅45%具备灌溉条件，不稳定利用耕地高达7000多万亩，每年因自然灾害与人类活动损毁土地高达数万亩。随着耕地退化现象日益严重，耕地质量逐渐受到更多关注。2011年，原国土资源部将“惠民生促进科学发展，守红线坚持数质并重”作为《保发展保红线工程2011年行动方案》的主题；2013年，中央城镇化工作会议强调耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量；《2014年种植业工作要点》明确提出“建立耕地质量红线标准”；2017年，《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》提出，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住耕地红线。自此，耕地红线守的不仅是耕地数量同样也是耕地质量与生态，这一认知逐渐深入人心。

发展大国的多重使命。当今世界正经历百年未有之大变局，置身全球视角，18亿亩耕地红线“今生”的内涵可归纳为以下三个方面。

首先，全球粮食安全“拉响警报”，18亿亩耕地红线守的是“生命线”。近年来，疫情影响及全球贸易与地缘冲突问题加剧，引发了国际粮食市场的不确定性。据不完全统计，2021年已有印度、越南、塞尔维亚、哈萨克斯坦、埃及等国家开始限制或禁止粮食出口。与此同时，《2021年世界粮食安全和营养状况》报告估计，2020年全球约7.2亿至8.11亿人口面临饥饿。作为世界上最大的发展中国家与人口最多的国家，我国始终为努力维护世界粮食安全贡献积极力量。截至2021年，我国粮食已实现

连续18年增产，且自2016年起已连续向亚非拉50余国提供过紧急粮食援助。耕地红线在守牢14亿多中国人民“命脉”的同时，也与世界人民的“命脉”紧密相连。

其次，全球生态环境日趋恶化，18亿亩耕地红线守的是“生态田”。21世纪以来，地球环境恶化态势明显。大量研究表明，耕地具有重要碳汇功能与其他生态系统服务功能，全球耕地有机碳储量占陆地生态系统总有机碳储量的比例达到10%以上。按照我国18亿亩耕地、平均容量1.2吨/立方米计算，若土壤有机质含量提高1%，可从空气中净吸收306亿吨二氧化碳。与此同时，我国耕地也正在为近25%的国家保护物种与20%的受威胁物种提供栖息地。可见，18亿亩耕地红线能否守好，将会深刻影响全球生态环境演化态势。

最后，全球经济社会动荡不安，18亿亩耕地红线守的是“安全线”。自古以来，发展都是人类社会永恒的主题与解决一切问题的关键，但都不能再走只讲发展不讲保护、只讲利用不讲修复的老路。作为我国最为严格的耕地保护“准绳”，18亿亩耕地红线在为中国协调发展与保护关系兜牢底线、指明方向的同时，也在向世界权衡发展与保护的关系传递着一种全新的“安全观”。

总之，耕地红线的来龙去脉，始终与我国基本国情和发展特征相适应。2022年中央一号文件发布，再次明确要牢牢守住保障国家粮食安全底线。可见，守牢18亿亩耕地红线仍然不容松懈，保障粮食安全依然任重道远。

耕地是永续发展的根基。近年来，面对推动地方经济发展与加强耕地保护的“双重任务”，许多地方坚持按照“像保护大熊猫一样保护耕地”的要求，采取“长牙齿”的硬措施，构建完善数质并举、建管并重的立体保护模式，有力推动了耕地保护与高质量发展互促并进、互动双赢。

构建“三大体系”，扎好保护体系“篱笆墙”。耕地是老百姓手中的“饭碗”，必须端得牢、捧得稳。坚持以人民为中心的发展思想，主动扛起耕地保护的政治责任，强化系统思维、法治思维、底线思维，织密织牢刚性有力的保护体系，使保护耕地越来越成为全域上下的行动自觉。一是构建清晰准确的边界体系，将规划保护作为最根本的保护，确定城镇、农业、生态三大空间，规划永久基本农田保护、生态环保、城镇开发边界三条红线，明确基本农田保护面积，提升城镇周边永久基本农田保护率，使耕地的生产功能、生态功能、景观功能更加凸显。二是构建板块联动的履责体系，把落地落实作为严保严管的关键，按照属地管理、主体明确、职责明晰的要求，区、镇、村三级层层签订永久基本农田保护责任书，健全完善上下联动的耕地保护责任体系。三是构建分片统筹的地块体系，把最优质、最精华、生产能力最好的耕地划为永久基本农田，制定区县级永久基本农田分布图、镇级永久基本农田保护图以及区县级城镇周边永久基本农田保护图，全面实现耕地保护落地块、设标志、建表册、入图库。

紧扣“三大需求”，做好整治提升“大文章”。守护耕地，既要重数量，更要重质量。坚持把耕地固本培元摆在突出位置，注重量质并重、用养结合，创新拓展耕地空间、提升耕地质量，努力让每一块耕地成为丰收沃土、发挥最大价值。一是针对耕地后备资源补充需求，全面贯彻落实占补平衡制度，建立耕地占补平衡指标交易平台，将耕地补充任务定时、定量、定位，因地制宜对荒地和未利用地进行垦造，大力开展占补平衡项目，并着力补充新增耕地，高效实现占一补一、占优补优。二是针对耕地产出效益提升需求，在建设用地上量不突破的前提下，结合城乡用地增减挂钩、工矿废弃地整理等，高质量推进高标准农田项目建设，改善农田基础设施，提高机械化作业水平，推进耕地碎片化整理，进一步统筹各类涉水涉地财政资金，大力建设高标准农田，增加高效节水灌溉建设覆盖面积。大力推进农业适度规模经营，推进土地集中规模经营，支持村集体经营农业大综合合作社试点，使耕地规模效益充分发挥。三是针对耕地质量优化需求，常态化开展耕地质量提升行动，积极推进化肥减量增效、耕地质量监测和受污染耕地安全利用工作，推进建成区县级“测土配方化肥双减”千亩示范区、镇级示范方等，大力提升受污染耕地安全利用率，实现优质耕地规模化、集聚化。

开展“三大行动”，树好节约集约“风向标”。发展是硬道理，集约是大战略。节约集约用地是促进经济发展方式转变的有效途径，也是保护耕地的根本出路。坚持把建设用地节约集约利用作为遏制侵占耕地冲动的关键举措，靶向施策、精准发力，走出一条内涵式发展的转型发展之路。一是开展低效用地处置行动。将低效用地作为挖潜增效的重中之重，创新实施土地资源“三量提升”三年行动计划，持续优化资源增量、盘活土地存量、提升利用质量。二是开展亩均效益提升行动。坚持正向激励、反向倒逼相结合，聚焦亩均税收、亩均销售收入、单位电耗税收等企业发展重点指标，一企一策提供用地、用电、用水、用气、排污、信贷、科技、人力等资源要素供给，倒逼末档企业提升资源要素利用效率，亩均论英雄成为区域发展的鲜明导向。三是开展差别化供地行动。从合理高效配置资源入手，出台“标准地”制度，制定产业用地指南，强化新增用地计划管理，采取优供、限供、不供的差别化供地措施，保障重点项目、重点企业、重点产业和重点区域发展，将有限的用地指标用在刀刃上。

创新“三大监管”，建好精准防控“硬支撑”。监管是保护耕地的硬招数。坚持把零容忍贯穿耕地保护始终，综合施策、高效监管，精准出击、防早防小，确保新增违法用地及时“清零”。一是打造智能化监管平台，变被动执法为主动预防，变事后查案为事前防范。在全省试点开展自然资源违法行为智能实时监管平台建设，架设基本农田保护区高清探头，对违法占用耕地行为第一时间发现、第一时间报告、第一时间制止，持续提升耕地保护的信息化、可视化、现代化水平。二是实施常态化监管执法，全力以赴打好耕地保护攻坚战。全面开展农村乱占耕地建房、耕地保护督察、卫片执法整改、违法用地整治三年行动、违法用地“一年清零”等专项行动，遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”，切实把耕地保护落到实处。三是凝聚协同化监管合力，着力构建土地监管大格局。建立公安、检察院、法院、城管、自归局以及纪委监委、组织部等部门为一体的联合监管力量，健全举报有奖、接诉即办等机制，开展耕地保护政策解读和正反典型案例宣传，让占用耕地行为无处遁形，形成耕地保护联合防控的浓厚氛围。

江苏省扬州市江都区委书记 朱莉莉