
强化耕地保护制度 筑牢粮食安全基石

李如海

耕地是保障国家粮食安全的基石，关系着老百姓的“口粮”和“饭碗”。习近平总书记高度重视耕地保护，强调要严防死守 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，为我们做好耕地保护工作、保障国家粮食安全指明了方向。党的十八大以来，耕地保护工作制度化、科学化和信息化管理水平明显提升，形成了以用途管制为核心，以耕地保护责任制度、耕地占补平衡制度、永久基本农田保护制度、土地整治制度、土地执法检查制度等为主要内容的耕地保护制度体系。江苏是经济大省，也是全国传统的粮食主产区。基于人多地少的省情，江苏将采取有力有效的举措，动真碰硬抓好耕地保护，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，牢牢把好粮食生产的“命根子”，为保障国家粮食安全作出江苏贡献。

始终牢记“国之大者”，坚守耕地保护红线

粮食安全是“国之大者”。牢牢守住耕地红线、确保国家粮食安全是政治责任。习近平总书记强调，“要压实各级地方党委和政府耕地保护责任，实行党政同责”。我们要从对历史和人民负责任的高度，坚决守好耕地红线，扛牢耕地保护重任，做到守土有责、守土负责、守土尽责。按照国家部署要求，严格落实耕地保护党政同责，根据下达的耕地保护目标任务，省、市、县级逐级签订新一轮耕地保护目标责任书，并以此作为刚性指标，严格开展对地方政府的耕地保护责任目标考核，实行一票否决、终身追责。签订耕地保护“军令状”，严格耕地责任目标考核，切实发挥考核“指挥棒”的作用，把耕地保护的责任压紧压实至各级党委政府。切实推动地方建立健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的共同责任机制，形成耕地保护的同向合力，确保耕地数量稳定、质量可靠、布局优化。

强化规划管控，应保尽保优质良田

习近平总书记强调，“农田就是农田，只能用来发展种植业特别是粮食生产，要落实最严格的耕地保护制度”。守住耕地保护红线，规划管控是关键。我们要加快推进省、市、县、乡四级国土空间规划编制，优先保护和优化耕地空间布局，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，统筹划定落实三条控制线。按照国家统一部署，足额带位置逐级分解下达市、县、乡镇耕地和永久基本农田保护目标任务并落地上图，做到“数、图、线”一致。持续深化具有江苏特色的“镇村布局规划+村庄规划”的乡村规划体系，因地制宜编制实施“多规合一”实用性村庄规划，统筹规划安排耕地保护和农业发展、乡村建设。持续加强耕地保护督查和执法监督，深化全省自然资源违法行为实时监管系统应用，深入推进土地违法违规“清零”行动，稳妥推进农村乱占耕地建房专项整治，巩固“大棚房”问题专项清理整治成果。综合运用遥感监测和系统管控等信息化手段，开展耕地卫片监督，强化耕地动态监测监管，构建“早发现、早制止、严查处”工作机制。

落实保护优先，全面实施耕地用途管制

2021 年 9 月 1 日新施行的《土地管理法实施条例》首次在法规层面对耕地转为其他类型农用地作出规定，要求严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，在“土地用途管制”基础上强调“耕地用途管制”。2021 年 11 月，自然资源部、农业农村部、国家林草局联合下发通知，创新提出耕地“进出平衡”制度，明确严格耕地用途管制具体政策措施。为此，我们要坚持保护优先，结合地方实际，多措并举全面实施耕地用途管制，加强耕地利用优先序管理，落实落细“两个严格”的管控措施。一方面，要严格控制耕地转为建设用地，落实耕地“占补平衡”。严把建设项目用地审批关口，加强各类非农用地审查，进一步规范审批程序、严格审查标准；严禁过度开发和粗放利用，切实提高地均投资强度和产出效益；持续落实“增存挂钩”机制，推进

批而未供和闲置土地处置，确保按时保质完成国家下达的处置任务；加强节约集约用地，尽量少占不占耕地，对于确需占用耕地的，严格落实耕地“占补平衡”。另一方面，要严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，落实耕地“进出平衡”。耕地优先用于生产粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品，永久基本农田重点用于粮食生产。按照国家要求，细化制定耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的管制措施。对于耕地确需转为其他农用地的，县级政府统筹编制耕地“进出平衡”方案，明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度安排，科学审慎、稳妥有序实施耕地“进出平衡”。

坚持补建结合，切实提升补充耕地质量

坚持补建结合，持续加强耕地建设性保护，提高耕地质量和粮食产能，才能确保粮食产得出、供得上、供得优。一是充分挖潜，组织开展全省耕地后备资源调查，全面摸清耕地后备资源潜力状况。在符合生态保护要求的前提下，支持地方组织实施土地整理复垦开发，推进国土空间全域综合整治、高标准农田建设，合理拓展补充耕地来源。二是提高耕地建设标准和质量，让农田真正成为高效率、可持续利用的优质良田。统筹推进农田基础设施建设、现有中低产田提质改造等，提高耕地集中连片程度，改善农田生态环境。推进耕作层剥离再利用，将所占耕地耕作层土壤用于新开垦耕地、劣质地或其他耕地的土壤改良。根据自然地理格局、地形条件、土壤条件等情况开展耕地资源质量分类评价，摸清我省耕地质量家底。三是规范完善补充耕地项目管理。强化补充耕地项目立项、实施、验收、核定入库、后期管护的全程监管，综合实地踏勘、卫星遥感监测等多种方式方法，规范开展补充耕地质量评定，加强补充耕地验收认定和后期管护。只要占用耕地，就必须足额优质补充到位，确保补充耕地来源明、数量实、质量好。

注重利益调节，充分调动各方保护耕地的积极性

耕地保护是一项系统工程，需要各方面配合与相互支撑。在保护耕地的过程中，只有让各方利益主体都有保护耕地的意愿，政策制度才更容易落地。我们要综合运用行政、法律和经济等手段，积极加强耕地保护的支持和引导，构建完善“行政+市场、责任+激励”的耕地保护新机制，实行地方激励为主、省级激励为辅的耕地保护激励体系。省级每年对耕地保护工作成效突出的2个设区市、10个县（市、区）给予通报表扬，每年投入一定资金对50个乡镇（镇、街道）给予奖励，让奖励资金真正用在实施耕地保护具体工作的“最前线”。同时，鼓励各设区市、县（市、区）逐步建立符合当地实际的各有特色的耕地保护激励机制。积极探索省级耕地保护利益调节机制，设立耕地保护省级统筹资金，将资金调节与地方耕地保护任务数量和建设质量相挂钩，加大对耕地保护任务较重、工作成效突出的地方政府资金激励力度，有针对性激发地方政府保护和建设耕地积极性。鼓励各地推进涉农资金统筹整合，按照“谁保护、谁受益”的原则，健全完善耕地激励性保护措施，真正让保护耕地的地区和个人不吃亏，调动各方主体保护耕地的主动性和积极性。