

严格耕地“管控” 筑牢粮食安全根基

黄文娟

江苏省自然资源厅

耕地是粮食安全的“命根子”。党的二十大报告指出，全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线。这为耕地保护指明了重点方向，提供了根本遵循。2021年，江苏耕地数量首次实现了年度耕地总量净增加，约占全国耕地总量的3.2%，占全省的38.2%，粮食播种面积连续11年保持在8000万亩以上，粮食总产达753.8亿斤，占全国总量5.49%，实现了人口密度最大省份“口粮自给、略有盈余”。在保障国家粮食安全中持续作出江苏贡献，要全面实施耕地用途管制，注重从制度建设、政策落实、资源配置、科技支撑等多个维度聚集合力，确保可长期稳定利用耕地总量动态平衡。

以制度建设压实主体责任

围绕耕地资源地理格局和耕地保护政策执行两个维度，统筹“自上而下”的目标责任落实机制与“上下结合”的实施管理机制，持续促进政策顶层设计与基层实践融合，及时反馈政策执行效能，优化完善政策措施，凝聚耕地保护的同向合力。织密严格的耕地保护法律制度。贯彻实施新《土地管理法》及其实施条例，国家积极推进《耕地保护法》立法，将耕地保护责任、耕地用途管制、耕地利用优先序、耕地保护补偿、永久基本农田划定与特殊保护等要求在法律法规层面明确细化。当前，《江苏省耕地保护条例》已纳入省人大立法调研计划，将为实施最严格的耕地保护制度提供更加科学、更为严密的整体性制度体系。划定落实耕地和永久基本农田目标任务。在推进市、县、乡级国土空间规划编制中，将国家下达的耕地和永久基本农田保护目标，足额带位置逐级分解下达并落地上图，实现“图、数、线”一致，落实到国土规划空间“一张图”系统进行精细化管控。全面落实耕地保护党政同责，组织实施耕地保护和粮食安全责任制考核，实行严格考核、一票否决、终身追责，进一步压紧压实耕地保护主体责任。强化永久基本农田的特殊保护，严格管控建设占用永久基本农田，在长期稳定利用耕地上落实补划任务，切实保护耕地中的精华部分。

以科学统筹落实政策举措

立足人多地少、资源约束突出的省情，科学统筹安排耕地资源保护、恢复、整治的空间布局，通过补偿激励多种方式，实现耕地有效保护和合理使用。坚持总量稳定，严格耕地和永久基本农田红线管控。在确保粮食安全和生态优先的前提下，研究建立耕地和永久基本农田保护红线管控办法，合理优化林耕空间布局，强化永久基本农田动态管控，优先将可以长期稳定利用的耕地划入永久基本农田，并按照“大稳定、小调整”的原则通过“优进劣出”优化布局，积极推进永久基本农田建成高标准农田，建成旱涝保收的稳产“吨粮田”。坚持系统谋划，落实落细耕地用途管制举措。以保障国家粮食安全、维护农民合法权益为底线，以确保耕地数量稳定、质量可靠、地力提升为目标导向，细化完善耕地用途管制的政策举措，明确耕地“转出”、耕地“转进”的范围、实施主体、职责分工和工作程序，规范完善耕地进出平衡实施管理。鼓励地方积极探索、先行先试，常州市率先示范开展耕地“进出平衡”试点，推动耕地“进出平衡”市域全覆盖。坚持政府主导，多措并举实现耕地流向管控。建立地方人民政府统筹组织，各部门协同推进的工作机制，在切实尊重农民意愿、维护农民合法权益的前提下，稳妥有序开展年度耕地“进出平衡”方案编制实施，实事求是推进耕地流向管控和耕地恢复，严格管控耕地不合理流出，引导优质耕地流入。2021年度，江苏年度耕地总量净增加14.16万亩，初步遏制了耕地不合理减少的趋势。坚持多目标平衡，构建多元化用地保障体系。坚持树立大食物观，落实耕地利用优先序，耕地优先用于粮食生产，将生产肉蛋奶、果菜鱼等食物的载体从耕地资源向整个国土资源拓宽，多途径开发食物载体资源。统筹聚集设施农业用地、农村一二三产业融合发展等用地政策，提高设施农业备案监管效能，分类有效保障农业现代化发展合理用地需求，确保粮食和重要农产品稳定安全供给。

以补偿激励优化资源配置

立足江苏的资源禀赋和发展战略定位，有限的土地资源需要支撑城镇化和经济高质量发展，也需要持续保障农业现代化发展空间。在稳定必要的粮食、蔬菜等重要农产品生产的耕地数量基础上，突出补偿激励优化资源配置，促进各设区市耕地和基本农田保护目标任务的统筹落实，确保完成国家下达全省目标任务。强化耕地占补平衡、进出平衡“两平衡”。一方面，严格落实耕地占补平衡，严格管控各类非农建设占用耕地，确需建设占用耕地的，必须“先补后占、占一补一、占水田补水田”；另一方面，稳妥有序推进耕地年度“进出平衡”，对于耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，要求在年度内补足“同等数量、质量”且“可以长期稳定利用的耕地”，全方位管控耕地流向和用途改变，保证可长期稳定利用耕地的总量稳定。积极推动跨市域补充耕地调剂，提高资源配置效能。针对区域耕地后备资源差异、发展用地需求不同而带来的资源配置不均衡情况，积极引导农用地向耕地资源方向转变。“十三五”以来，省级平台共组织跨市域交易补充耕地指标 17.92 万亩，涉及资金 515.36 亿元，有效释放耕地资源活力，彰显耕地资源价值。积极探索省级以上重大项目占用永久基本农田补划任务的跨区域补偿调剂机制，坚持“省级统筹、地方协商、主体负责、资源共享”，通过资金转移支付等方式，优先保障重大项目建设集中区域落实补划任务，提高服务保障效能。加大耕地保护精准性激励。统筹耕地保护与农业结构调整、农民增收致富的关系，综合运用政策、市场、科技等手段，统筹农业农村部门高标准农田建设等资金，加大耕地保护和种粮激励机制建设。省级连续六年开展耕地保护专项激励，6.04 亿元奖励资金直接投向了基层耕地保护第一线。

以科技支撑提升监管效能

充分利用高科技成果赋能耕地保护监管，不断提升耕地保护监管工作效能。强化耕地保护动态监测监管。运用信息化技术、卫星遥感技术等手段，探索建设覆盖全域的耕地现状数据、规划数据、监管数据的“空-天-地”耕地保护动态监测体系，实现耕地保护多源数据一体化管理，全面掌握耕地家底。综合运用卫星遥感影像监测、实地巡查踏勘、绩效考评等方式，提升耕地智慧化监管能力与保护水平。探索实施耕地“进出平衡”动态监管。率先在全国建设完成省级耕地“进出平衡”备案监管系统，实行系统化、精细化管理，定期提取耕地流向变化图斑，及时研判管控耕地转进、耕地转出实施情况，实现预警分析、核实整改、年度考核的“闭环”管理机制。突出违法违规占用耕地的监测监管。综合耕地卫片监督、卫片执法、耕地动态监测等方式，加强与督察、执法工作衔接，及时发现、反馈和处理问题，针对违法占用耕地采取冻结扣减补充耕地指标等方式，坚决遏制耕地“非农化”、防止永久基本农田“非粮化”。