

智库圆桌(第15期·总304期)

强化耕地保护和提升

保护耕地关乎国计民生和长治久安,是党中央高度重视的基础性和战略性议题。2023年度全国国土变更调查结果显示,全国耕地面积19.29亿亩,与第三次全国国土调查时相比,增加1120.4万亩。然而,我国人多地少的国情没有变,耕地“非农化”“非粮化”问题仍较突出,耕地保护形势依然严峻。今年中央一号文件提出强化耕地保护和提升,要求严格耕地总量管控和“以补定占”,将各类耕地占用纳入占补平衡统一管理。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

探索耕地保护制度优化新路径

近年来,我国耕地保护工作取得怎样的成效?面临哪些新情况新问题?

黄贤金(南京大学地理与海洋科学学院教授、教育部长江学者特聘教授):“将饭碗端在自己手里”是治国安邦和维护社会长治久安的根本。粮食安全关乎国运,严格的耕地保护制度为我国粮食安全提供了基本保障。党的十八大以来,国家对耕地保护的总体要求从以强调耕地生产功能为主的粮食安全目标,转为突出耕地综合功能的实现,形成集数量、质量和生态“三位一体”的综合保护体系。特别是2021年以来进一步改革了耕地占补平衡制度,提出建设用、非粮农业用途占用耕地都要满足占补平衡的制度要求,并实施更为严格的耕地保护责任考核制度,使得“南减北增”开始转为“南北双增”。今年中央一号文件明确提出了“以补定占”,将各类耕地占用纳入占补平衡统一管理,确保省域内年度耕地总量动态平衡。2023年度全国耕地面积19.29亿亩,全国坡度25度以上的坡耕地减少132.19万亩(不含梯田),2度以下耕地净增加714.7万亩,不仅保障了粮食安全以及农民权益,也对全球粮食安全作出积极贡献。

虽然耕地保护的制度优势持续释放,但耕地保护仍面临多重挑战。

一是耕地保护与经济社会发展的“跷跷板”效应依然存在。优势发展空间实现耕地总量动态平衡的压力较为突出。存量低效空间的用地潜力挖掘对减缓经济社会发展的建设占用起到一定作用,但经济集聚发展的特点持续,优势发展空间尤其是具有整体性优势的省域空间要在长时间实现“以补定占”压力较大。

二是耕地保护直接成本较高,可实施的难度较大。严格的耕地保护共识以及共同责任机制,使得执行、监督、质量监测等方面的成本较高,在严格耕地保护、保障粮食安全的同时,如何使粮食生产者实现更大收益,一直备受关注。一些地方通过超大规模的耕地合并,一定程度上减少了耕地保护的直接成本,但也可能会产生其他社会成本。

三是耕地保护省域内平衡与耕地开发利用空间优化较难协同。全球气候变化客观上使得耕地开发利用的适宜空间在较长时间得到调整,也使得原有长期不适应耕地利用的空间可以进一步优化,省域内耕地总量动态平衡的制度满足了耕地保护的需要,但对耕地开发利用空间调整优化产生一定影响。

因此,完善耕地保护机制不仅是实现粮食安全的需要,也是农业农村可持续发展的内在要求。在严格执行现行耕地

保护制度的同时,未来还需从气候变化对耕地利用适宜空间的影响、国内外农产品市场对农产品获取成本的影响、构建耕地产权主体或经营主体的可持续收益保障机制等方面,进一步探索耕地保护制度优化的新路径。

逐步实现从行政传导的耕地保护制度向经济传导的耕地保护制度转变。探索形成更为科学的农产品价格制度,将耕地保护的重要性传导到农产品市场价格以及耕地系统的生态产品价值上,引导耕地产权主体、经营主体更积极地开展耕地系统的数量保护、质量提升、生态功能维护。

逐步实现从耕地空间的严格保护向高质量耕地空间的严格保护转型。高质量耕地空间的严格保护不仅可以通过耕地保护的直接和间接成本,还可以适应气候变化对耕地开发利用适宜性的影响,为适当优化高质量耕地空间布局提供可能。

逐步实现耕地保护与非传统耕地利用的融合。非传统耕地这一概念的提出为实现耕地保护与高品质空间的融合提供了新思路。在以林业用地、园艺农业、水面利用乃至建设用地等为主的非传统耕地空间,可推动农产品的生产功能与景观功能的协同,通过适宜空间的开发利用,促进农产品多样化发展。开展非传统耕地空间的潜力评估,从而更全面、系统地理解非传统耕地

利用对农产品生产乃至粮食安全的贡献。

促进高标准农田高产稳产高效

高标准农田建设、利用和管理取得了哪些积极进展?下一步如何高质量推进?

孔祥斌(华南农业大学公共管理学院教授):耕地是粮食生产的命脉,耕地质量提升可以显著弥补数量不足的问题。党的二十大报告提出“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”的战略目标。高标准农田是土地平整、集中连片、设施完善、农电配套、土壤肥沃、生态良好、抗灾能力强,与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、高产稳产的永久基本农田。建成后要实现田成方、土成型、渠成网、路相通、沟相连、土壤肥、旱能灌、涝能排、无污染、产量高。

近几年,中央持续加大高标准农田建设投入力度,相关部委加强协同,基层创新实践,为粮食产量迈上1.4万亿斤的新台阶筑牢粮食安全根基。到2024年底,我国已建成10.5亿亩高标准农田,覆盖都江堰等大型灌区、东北平原等北方粮食主产区以及珠三角等粮食主销区,建设总量约占全部永久基本农田总量的三分之二。

农田质量的有效提升让更多粮田变良田。2024年,全国粮食亩产394.7公斤,比上年提高5.1公斤,单产提升对粮食增产贡献超八成。通过高标准农田建设,粮食产能一般可提高10%以上,东北平原部分农田成为吨粮田,华北平原部分农田成为吨半粮田。全国累计建成各类田间灌排渠道1000多万公里,小型农田水利设施2700多万处,农田抗灾减灾能力明显提升,实现“大灾少减产、小灾能稳产、无灾多增产”。

此外,积极拥抱遥感、无人机等现代化装备,推动高标准农田建设利用管护技术突破和创新。在黑龙江省建三江垦区,大规模机械化、智能化应用成为高标准农田建设的亮点。基层多元管理模式创新不断涌现,各地创建多元化主体共同参与的管理模式,解决了基层动力不足问题。河北保定以村党组织领办土地合作社为重点,发挥基层党组织作用,有序引导农户流转土地,实现

成方连片,加速高标准农田改造进程。山东聊城以村党组织领办合作社为契机,探索推广“土地股份合作+全程托管服务”模式。

通过实施高标准农田建设,全国建成一批“旱涝保收田、景观生态田和智慧田”,夯实稳产高产基础。但是,我国农田条件复杂多样,规模差距较大,高标准农田建设还需不断完善和提升。借鉴欧美以及日本、韩国等国家先进经验,高标准农田建设要经历从高产稳产的1.0,向高产稳产高效的2.0,再向高产稳产高效、绿色健康的3.0阶段发展。从我国目前建设情况看,高标准农田建设1.0已基本实现、2.0局部实现、3.0有限区域实现。

今年中央一号文件明确提出,高质量推进高标准农田建设,优化建设内容,完善农民全过程参与项目实施机制。针对高标准农田建设出现的一些新问题,如显性工程强、隐性工程弱,政府主动性强、农民参与弱,高产增产弱、稳产高效弱,亟需完善建设制度支撑体系,在建设目标上从数量优先、追求高产、重视显性工程和政府建设向规模适度、高产稳产高效并重、显性工程隐性工程并重、农民全过程参与的建设验收管护机制转变。

一是建设规模适度。高标准农田建设已基本覆盖大部分粮食主产区。未来建设的高标准农田多分布在丘陵、山区、低丘以及缓坡等区域,这些区域耕地的主要特征是小、散、碎,不适合大规模推动,需因地制宜、精准施策。在建设难度、建设投资以及建设意愿方面,都面临更多挑战,要实现“逐步把永久基本农田全部建成高标准农田”的目标,必须保持耐心,保障建设质量与成效,确保建一片、成一片、好一片。

二是建设高质稳产。1.0向高产稳产高效的2.0转变。近几年,高标准农田建设导向侧重种植需求,建设内容上重点投入有助于单产提升的电网、机井等高产保障基础设施。随着极端天气气候事件增加,必须强化排水渠系建设,扩大防护林网规模,实施低洼地和滞水区改良,开展以流域为核心整体推进的高标准农田建设。

三是建立农民全过程参与的高标准农田建设机制。大国小农的国情决定了农民是保障粮食安全的主力军,高标准农田建设要实现从政府主导到农民全过程参与。从项目选择、可行性分析到建设验收管护等,构建农民参与的高标准农田建设组织模式,激发农耕文化基因,探索村党组织领办合作社等多种模式。

调动全社会保护耕地积极性

从耕地属性看,耕地兼具资源和资产双重属性,耕地资源的有限性决定了必须坚持最严格的耕地保护制度,严守18亿亩耕地红线。而着眼耕地的资产属性,耕地经营者往往追求经济效益最大化,导致部分地方存在“非农化”“非粮化”倾向。另外,耕地作为特殊的公共产品,具有支撑食物供给、保护生态环境、维护社会稳定、传承农耕文化等较强正外部性,相较建设占用产生的经济效益,部分地方更倾向于搭耕地保护便车享受其他地方粮食安全等成果,而不愿意享受外部经济效益买单,这种耕地保护责任“偏移”,一定程度弱化了保护效力。

结合上述分析,可重点从几个层面提升保护耕地积极性。

提高耕地利用效益,调动农民保护耕地积极性。处理好耕地保护和种植收益关系是调动农民保护耕地积极性的关键。一方面,要健全种粮农民收益保障机制。完善价格、补贴、保险“三位一体”政策体系。在价格支持政策方面,强化市场决定性作用,发挥最低收购价政策的托市作用,统筹市场化收购和政策性收购。在农业补贴政策方面,提高农业补贴的精准性和实效性,探索建立农业补贴发放与耕地保护责任考核挂钩机制,推动农业补贴和耕地保护同向发力。例如,落实负面清单,已经转为林地、园地的耕地不予补贴。在农业保险政策方面,扩大农业成本和种植收入等保险覆盖范围,提高保障水平,增加农民获得感。另一方面,创新农业生产增效方式。在充分尊重农民意愿、不改变耕地地类、保障耕地生产能力和农业生态环境前提下,发展多种形式适度规模经营和加强农产品品牌建设,提高农户的农业生产经营收益。充分利用非传统耕地资源发展现代设施农业,积极发展都市智慧农业,提高农业附加值。鼓励地方因地制宜,促进“良田+文化+旅游”等产业联动,发展复合种养模式。例如,浙江湖州通过稻渔、稻蟹共生种养等实现“一田多用”,着力改善耕地生态,实现耕地多功能复合价值。

健全利益补偿机制,调动地方保护耕地积极性。在通过耕地保护责任制考核压实地方责任基础上,加大纵向和横向耕地保护补偿力

度。一方面,推动不同部门各类农业政策衔接,形成保护耕地的合力,和粮食适度规模经营导向,注重对拥有耕地承包权的种地农民和新型经营主体普惠性补偿。强化现状耕地特别是永久基本农田的保护导向,注重对承担耕地保护责任的政府和农村集体经济组织的补偿。例如,山东每年对耕地保护成效较好的8个市给予奖励,泰安市要求受到激励的乡(镇)应将不低于70%的奖励资金用于农村集体经济组织。另一方面,在省域内强化耕地保护区域间利益协调,建立统一的指标调剂平台,因地制宜采用协议出让、公开竞价、挂牌出让、点对点自主协商等方式,推动耕地保护资金补偿、产业协作和增减挂钩指标交易等。跨省域从国家层面建立耕地保护基金,将重大建设项目单位和生态脆弱地区缴纳的补充耕地费用作为基金的主要来源。集中在规划确定的适宜补充耕地区域内垦造耕地,形成符合要求的补充耕地指标后,与垦造地按照一定比例分成,国家层面分得的指标统一纳入国家补充耕地储备库,用于支持占用耕地的重大建设项目和生态脆弱地区的补充耕地。此外,也可借鉴上海和广西采用的东西部协作方式,在广西建设农业园区,上海通过技术输出和品牌合作提升当地耕地价值,在满足大城市优质农产品供给的同时,调动偏远地区耕地保护积极性。

多措并举,提高全社会耕地保护合力。创新耕地保护宣传策略,凝聚全社会耕地保护共识。强化地方政府和农民自身宣传引导作用。在宣传“保什么”的同时,增加“为什么保”的宣传,增强群众耕地保护意识。改变传统单向传播的宣传手段,充分发挥移动传播时代的双向互动、多向交流优势。建立和完善各类农业经营主体和公益性社会组织参与耕地保护的收益共享机制。建立耕地保护的产权、财税和金融等激励机制,鼓励各类主体参与耕地保护,探索参与耕地保护的多样化形式,实现耕地的文化传承、生态服务等价值。通过就业带动、保底分红、股份合作等方式,增加农民收入,保障参与主体的合理收益。

(作者系中国土勘测规划院耕地保护研究所副所长、研究员)

落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务

全国耕地保有量不低于 18.65亿亩

永久基本农田保护面积不低于 15.46亿亩

逐步把永久基本农田建成旱涝保收、高产稳产的现代化良田

——《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》

耕地占补平衡管理迈向综合协同



耕地占补平衡制度实施以来,对守牢耕地保护红线发挥了怎样的作用?

谭策(浙江大学求是特聘教授、公共管理学院副院长):耕地是粮食生产的重要基础,守护耕地就是守护国家的粮食安全。近年来,耕地占补平衡制度不断完善,为保障粮食安全、促进生态文明建设发挥了关键作用。

随着经济社会快速发展和生态文明建设深入推进,耕地占补平衡制度在实践中经历了从简单数量平衡到综合管理的转变。最初,该制度主要针对城乡建设、工业发展过程中占用耕地的管理,明确提出“占一补一”原则,即建设项目占用多少耕地,就必须在其他区域补充等量耕地。这一原则1998年被正式纳入土地管理法,成为维护国家粮食安全、确保18亿亩耕地红线不被突破的重要措施。此后,随着耕地保护理念和管理要求的深化,占补平衡逐步增加了“质量平衡”和“先补后占”等更严格的条件,且不得跨省进行补充。近年来,进一步提出耕地保护数量、质量、生态“三位一体”目标,强调不仅要确保耕地面积,还要提升耕地质量、保护生态环境。2021年,“进出平衡”的提出将制度适用范围扩展至林地、草地、园地等用途的转换,统一纳入占补平衡的管理框架内。2024年最新出台的政策明确以省域内耕地净增加量确定次年占用耕地规模的“以补定占”原则,标志着耕地占补平衡制度进入更为系统、全面的

综合治理阶段。

总体而言,耕地占补平衡制度的演化体现了更加科学、整体的管理理念,有助于在更高层次上协调农业生产、粮食安全与生态文明建设之间的关系,实现可持续发展目标。耕地占补平衡制度的深入实施确保全国耕地总量的基本稳定,有效遏制因建设占用导致耕地流失的态势,为国家粮食安全提供了有力保障。据统计,自2010年以来,建设占用耕地的规模明显下降,当前耕地减少的主要原因集中在农业结构调整和生态绿化等方面。尽管过去10年全国耕地面积整体减少约1.13亿亩,但总面积始终保持在18亿亩以上。

随着占补平衡制度不断实施,一些实际问题逐渐凸显。传统方式过于强调“占一补一”的数量平衡,忽略了土地用途和布局是否合理。例如,用适合种粮的平地种树,而生态价值较高的林地、草地却被用来种粮,既浪费了资源,又影响了生态环境和粮食产量。现代农业、三产融合等新业态发展和耕地保护之间显现新矛盾,耕地生产功能与生态功能之间存在一定冲突,这些矛盾和冲突需要在政策设计中更好地解决。政府希望农民多种粮食来保障国家粮食安全,但粮食作物利润低,农民更倾向种植经济效益高的水果或蔬菜。在严格限定耕地用途的情况下,农民宁可撂荒也不愿种粮。占补平衡实施过程中存在部门协作与制度衔接不足的问题。例如,相关部门标准不统一、数据不共用、项目不关联等,导致耕地布局与地理条件错配,选

址“碎片化”等问题。由于考核激励机制不完善,难以调动地方主动保护耕地的积极性。这些问题亟待更科学、协同的政策管理加以解决。

为应对上述挑战,近年来国家在占补平衡制度改革上积极探索创新。

第一,推广“大占补”理念,将农业结构调整、生态建设等各类耕地占用情况统一纳入补充范围,推动土地利用更合理协调。例如,通过“林耕置换”,将山坡上的耕地与平原地区的林地互换,实现土地资源与生态环境的双赢。

第二,实行“以补定占”的动态管理方式,即先明确每年必须补充的耕地数量与质量,再确定下一年度建设占用耕地的规模。这种方式提高了土地管理的科学性和透明度,避免了“先占后补”导致的被动局面。

第三,进一步完善经济激励和约束机制,调动地方政府和农民保护耕地的积极性。一些省份实施奖惩分明的考核制度,激励耕地保护成效突出地区,同时严格惩处违规行为。此外,通过遥感监测和动态监管,实现全程闭环管理,确保补充耕地真正发挥作用。

第四,推动区域协同发展,针对南北方资源分布不均的实际,通过统一规划土地利用方式、完善跨区域指标调剂,实现优势互补。南方丘陵地区开展土地整治补充耕地,北方平原地区则积极建设高标准农田。

自2021年起,我国耕地面积已连续3年实现净增长,累计增加1758万亩,彻底扭转了此前长期减少的趋势。特别是在2023年,南方省份净增加耕地739万亩,有效扭转了长期以来“南减北增”的格局。这一成果充分体现了全国范围内实施的“大占补”和耕地整改恢复等措施带来的积极作用,耕地保护制度优化完善带来的成效明显。