

耕地保护助力高质量发展的路径探索

周广明 彭 婕 陈玉娟 吴楚宁

广东国地规划科技股份有限公司 广东中山 528400

摘要:近年来,“三位一体”的耕地保护格局在实施与考核中主要以数量管控为主要目标。随着国家提出高质量发展战略,耕地作为高质量发展的重要资源保障,其数量、质量、生态及空间布局均需稳妥优化提升,以保障粮食安全,提升农业现代化水平,助力高质量发展。在坚持最严格的耕地保护制度要求下,分析耕地保护发展趋势,探寻耕地保护工作与高质量发展的契合点,区分耕地保护工作的三个阶段并探索耕地保护对高质量发展的助力作用及实施路径,对挖掘耕地保护工作的内生动力,加强自然资源要素保障,维护粮食安全和国家社会经济稳定,助力高质量发展积极探索现实路径。

关键词:耕地保护;高质量发展;粮食安全;实施路径

Exploration on the Path of Cultivated Land Protection Helping High-quality Development

Guangming Zhou, Jie Peng, Yujuan Chen, Chuning Wu

Guangdong Guodi Planning Technology Co., Ltd., Guangdong Zhongshan 528400

Abstract: In recent years, the “Three Lines and One Belt” pattern of arable land protection has primarily focused on quantity control in its implementation and assessment. With the introduction of the national high-quality development strategy, arable land, as a critical resource for high-quality development, requires careful optimization and improvement in terms of quantity, quality, ecology, and spatial distribution. This is essential to ensure food security, enhance the level of agricultural modernization, and contribute to high-quality development. While adhering to the strictest requirements of arable land protection, this paper analyzes the development trends in arable land protection. It explores the points of convergence between arable land protection efforts and high-quality development. The paper differentiates three stages of arable land protection work and investigates the role of arable land protection in supporting high-quality development, along with implementation pathways. By uncovering the inherent dynamics of arable land protection work, strengthening the guarantee of natural resource elements, maintaining food security, and ensuring national socio-economic stability, this research actively explores practical pathways for achieving high-quality development.

Keywords: Cultivated Land Protection; High Quality Development; Food Security; Implementation Path

一、耕地保护发展趋势

耕地是我国最为宝贵的自然资源,是国家发展和人类生存的基石,具有重要的经济、生态和社会价值。保护耕地资源对维护国家粮食安全、生态安全、经济发展和社会稳定具有重要意义。习近平总书记重要讲话指示“耕地是粮食生产的命根子。要强化地方政府主体责任,完善土地执法监管体制机制,坚决遏制土地违法行为,牢牢守住耕地保护红线。”“要抓住耕地和种子两个要害,坚决守住18亿亩耕地红线,逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。要严格考核,督促各地真正把保障粮食

安全的责任扛起来”。

耕地保护是指运用法律、行政、经济、技术等手段和措施,对耕地的数量和质量进行的保护。耕地保护作为基本国策,是党中央历来高度重视的问题,是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。2017年,中共中央、国务院印发《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)明确了耕地保护工作的基础性、战略性和极端重要性,确立了数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护新格局^[1]。耕地资源的重重大战略定位决定了未来较长一段时间耕地保护工作的重

要性与紧迫性。

耕地保护工作聚焦于数量稳定、质量提升、生态改善,是一项前后关联、环环相扣的全流程工作。着力构建数量、质量、生态“三位一体”保护新格局仍是未来耕地发展的长期趋势。首先,保持耕地数量是保障粮食安全和农业生产的基础,确保耕地数量不下降是耕地保护的底线。其次,提高耕地质量是保证耕地生产效率效益,促进农业现代化生产的基础,提升耕地质量是耕地保护向高质量发展看齐的关键举措。最后,改善耕地生态是保障粮食及生态安全的进一步保障,加强水土保持和土地污染防治,保护农田生态环境的稳定性,是耕地保护实现长期稳定高质量发展的重要路径。

二、耕地保护与高质量发展的契合点

高质量发展是我国全面建设社会主义现代化国家的首要任务。党的十九届五中全会提出,“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题。高质量发展的根本在于经济的活力、创新力和竞争力,而绿色发展是经济发展创新力和竞争力的根基和依托,也是我国从速度经济转向高质量发展的重要标志。高质量发展的核心是提高全要素生产率,其被视为广义技术进步的指标,增长来源包括:内源性技术进步、规模效应和要素配置效应等内容。

在高质量发展的主题中,在坚持最严格的耕地保护制度要求下,在耕地保护工作转型和耕地保护观念广泛树立的关键时期,探索耕地保护对高质量发展的助力作用与路径,对于耕地保护内生动力挖掘,提高粮食生产率、持续保障粮食安全和国家社会经济稳定,实现高质量发展可持续推进具有重要意义。基于高质量发展的要求及实现路径,探寻耕地保护数量、质量、生态“三位一体”等与其存在的联系和契合点,为探究耕地保护工作对高质量发展的助力路径提供基础。

1. 耕地保护是农业高质量发展的重要支撑

高质量发展要求全面推进乡村振兴,加快建设农业强国,通过农业现代化,实现农业高质量发展。耕地是农业发展的根基,基于稳定的数量、良好的质量,引入农业现代化手段,守好耕地、用活耕地,是实现农业高质量发展的重要支撑。从数量来看,稳定的耕地数量能保证初级农产品的稳定供给。从质量来看,耕地保护工作利于提高土地肥力和亩产,提高农业生产效益,对提升农业高效管护、农业规模化、现代化水平具有重要意义。耕地保护同样是保障农民利益的重要举措,部分农民的生产、生活仍然直接依靠土地,通过落实落地耕地保护红线,将持续维护农民利益和农村稳定发展。

2. 耕地保护是经济高质量发展的重要保障

高质量发展要求坚持把发展经济的着力点放在实体

经济上,实体产业项目的用地空间保障尤为重要。在严格耕地用途管制的政策要求下,产业项目通过耕地“占补平衡”、“进出平衡”落实用地变更需求,受耕地碎片化、产业项目选址偏好与耕地种植适宜区域高度重叠等因素影响,耕地保护与产业发展存在天然“矛盾”,深刻体现了发展与保护之间亟待平衡的关系。因此,加强耕地保护解决碎片化问题,优化耕地空间布局、图斑形态对协调产业与农业空间有重要影响,为产业项目腾挪完整用地空间保障经济高质量发展的同时保护耕地规模化的长期稳定种植。高质量发展还要求着力提高全要素生产率,提升产业链供应链韧性和安全水平。受气候变化、地缘政治危机和全球经济增速放缓等因素的影响,国际粮食市场仍将有较大不确定性。在战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,耕地保护是重要农产品稳产保供、维护粮食安全、稳定国内粮价的重要举措和常态化工作。同时,通过耕地质量、生态提升,提供高附加值有机农产品,满足食物消费升级、加强农业产业链韧性和要素供应水平,也是践行农业供给侧结构性改革,助力经济高质量发展的路径之一。

3. 耕地保护是生态高质量发展的重要环节

高质量发展要求生态低碳、绿色发展。耕地是粮食生产的主要载体,也是生态环境的重要组成要素。耕地种植与水土环境、碳排放、绿色生产、区域农田生态环境等存在重要关联,由氮磷等营养物质、农药对水、土壤或大气环境造成的面源污染一直是研究、治理、管理的难点。提质改造后的耕地有利于减少土壤侵蚀和面源污染,防止土壤流失、沙漠化、水土流失等问题的发生,为农田生态提供生物多样性和生态系统服务,促进周边生态系统的恢复和重建,保证生态环境的平衡和稳定。

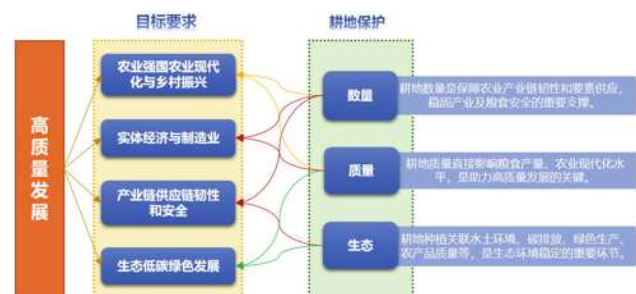


图1 高质量发展要求与耕地保护工作契合点

耕地保护的主要目标即保障粮食安全、维护社会稳定,是高质量能够稳健发展的基础保障之一;而高质量发展对多领域综合提升的要求则为耕地保护工作带来内生动力和韧性的增强。高质量发展追求稳中求进,耕地保护“三位一体”中的数量对高质量发展的“稳”具有重要战略意义,耕地的质量和生态对高质量发展的“进”则起到可持续的长远助力。

三、耕地保护助力高质量发展的实施路径

高质量发展的模式对耕地保护提出了新的要求也指明了新的方向,要求在发展中保护、在保护中发展。产业快速发展与严格保护耕地不是矛盾对立的,而是辩证统一的关系,尤其在当前耕地保护目标作为刚性指标实行严格考核、一票否决的政策要求下,对于耕地保护工作应当化“压力”为动力,正确处理好绿水青山和金山银山的关系。从耕地保护工作环节、核心内容着手,分析耕地保护助力高质量发展的具体路径,为保护与发展的协调并进做好理论支持。

耕地保护按不同工作内容可区分为“种植生产-管护监管-保障优化”,每个环节都涉及到耕地数量、质量、生态。当前耕地保护主要处于底线管控的基础阶段,关注“三位一体”核心内容,尤其重点关注耕地数量。随着社会经济的进步和耕地保护工作的持续推进,耕地保护也将因质量、效率、环境等需求的提升而逐级上升。一方面,耕地保护的核心内容将逐步扩展,空间布局、产业融合发展将成为耕地保护效率提高并助力高质量发展的重要内容之一。另一方面,耕地的种植生产、管护监管、保障优化等每个环节的内容也将在对应专业领域纵深,基于已有成果经验提高效率,追随高质量发展的脚步^[2]。因此,耕地保护工作基于这两个维度可划分为基础版1.0到进阶版3.0的多个阶段,并展望延伸至N.0实现耕地保护的与时俱进。从“种植生产-管护监管-保障优化”,提升到下一阶段的“种植生产-管护管理-保障优化”,以质量、效率提升等发展需求作为跳跃点,由量变实现质变,在优化耕地管水平实现自身高效高品质发展的同时,逐阶段助力社会经济高质量发展。

1. 落实耕地保护1.0阶段,守住耕地保护红线

国土空间规划“三区三线”的统筹划定将耕地保护目标从台账管理模式落实为带图斑位置纳入“国土空间规划一张图”的信息化管理模式。以图斑为基础落实保护任务,加强了耕地管理的规范性和可追溯性,尤其对于耕地在数量方面的底线管护意义重大。耕地保护1.0阶段要求做好耕地保护数量、质量、生态“三位一体”的核心内容以及政府逐级下达关于耕地保护硬性考核指标要求的各项基本工作。

首先,做足“开源”工作。积极有序开展年度耕地恢复工作,充分调研核实并制定落实年度恢复计划,同时做优做实补充耕地工作,确保新增耕地的认定有效。第二,做好“节流”工作。严格落实耕地用途管制要求,严格永久基本农田红线特殊管理,保障口粮安全。同时做好耕地占补平衡和进出平衡的“双平衡”管理,严控耕地图斑“流出”。拥有一定耕地后备资源且具备一定耕地恢复潜力的区域,尽可能在行政区域内实现耕地补充,

配合提质改造等整治工程,确保区域内的耕地保护任务总量达标和现状耕地面积总体平衡,守住耕地红线底线^[3]。加强乱占耕地的动态督察检查和针对耕地违法违规流出的卫片执法整改力度。拓展耕地种植补贴和激励适用范围,完善现有的价格支持、种粮补贴和农业保险、收益保障、奖惩等机制。同时,加大耕地保护宣传和普法力度,拓宽在基层的展现形式,从位于耕地保护一线的村级层面入手,将耕地违法占用遏制在源头,节约违法违规占用耕地整改的成本。通过落实耕地保护1.0阶段,为高质量发展提供最基础的粮食供应和保障。

2. 践行耕地保护2.0阶段,持续优化耕地布局

在做好耕地保护底线工作的基础上,长期维护好耕地保护成果,保障政府财政投入到耕地恢复及保护工作的效益最大化,增强社会经济高质量发展的可持续性,重点在于做好耕地的种植管护与监管工作。因此,耕地保护2.0阶段重点在“管”,要求持续保障耕地数量、质量、生态,同时进一步开展耕地的布局优化,关注耕地在数量上的动态平衡,在质量、生态方面的效益提升,并完善耕地保护工作体系和相关机制。

首先,建立补充耕地实施、验收、管护等全程监管机制并统一标准,加强耕地尤其是在年度变更调查中新认定为耕地的预防流出和管护监管水平,从种植、管护等多角度多途径预防流出,通过制定管护标准促进耕地质量、生态水平的提升。第二,逐步开展以耕地保护为专题的相关专项规划编制与实施,在衔接国土空间总体规划的基础上细化耕地保护的多个专业领域,深化耕地保护工作内容。尤其针对耕地碎片化问题,需提前谋划耕地布局优化的模式和路径,促进耕地的集聚化发展,为农业规模化现代化发展和产业升级打好基础,节约耕地监管巡查成本和硬件设施投入,提升生产、保护、监管全方位的效率,同时为产业空间的完整性提供前提条件。按照相对连片、质量优先等原则,逐年引导耕地恢

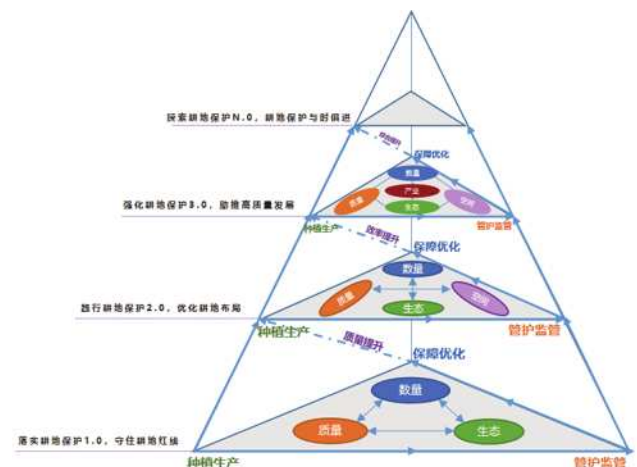


图2 耕地保护阶段与侧重点结构图

复、补充耕地等土地整治工作向耕地和永久基本农田连片区域集中布局, 规整耕地图斑形态, 逐步落实耕地集聚区。结合全域土地综合整治, 配合具体农用地整理重点工程, 确保落地实施。第三, 加强基层业务人员技术与管理水平, 逐步建立耕地保护工作在不同层级、不同部门之间的全流程工作体系, 整体提高耕地保护管理效率。同时, 做好相关机制创新引导, 研究耕地种管在绿色种植、亩产提升、智慧农业监管等技术的升级, 不断探索耕地保护生态补偿机制, 挖掘耕地保护内生动力。

3. 强化耕地保护3.0, 助推高质量发展

为充分贯彻山水林田湖草沙一体化保护和自然资源系统治理, 当耕地保护工作成果和技术水平积累到一定程度, 应充分发挥耕地的多功能价值, 结合耕地轮作, 搭配林、湖、草等资源, 提升生态系统的稳定性和持续性, 综合开展绿色农业、休闲农业、循环农业, 形成与市场需求相适应、与资源禀赋相匹配的现代农业生产结构和空间布局, 挖掘耕地种植动力, 立足自身强化品质和能力, 才能为高质量发展提供多样化食物供给, 紧随高质量发展要求, 为其保驾护航。耕地保护3.0要求强化耕地韧性, 基于前两个阶段的工作基础, 进一步引导农业与产业空间协调发展, 实现耕地资源多样化利用, 探索耕地保护融入产业发展的多种路径, 提升农业产业现代化, 扩大乡村振兴实施效益, 实现助推高质量发展。

首先, 坚持耕地保护红线不突破和坚守农民利益不受损, 两者相辅相成, 才能从根本上形成耕地保护的基础动力。在耕地具备的“公共属性”前提下, 探索部分耕地的“市场属性”, 通过国企参与同步引入社会资本, 发挥各自优势, 完善农业产业链与经营主体组织结构链, 依托连片集聚的耕地, 进行现代农业规模化生产, 打造规模化绿色耕地种植品质, 并形成独属于本地的农产品品牌效益, 提高耕地种植作物的附加价值。依托田园综合体或全域土地综合整治等中大型综合类项目, 将集中连片的耕地资源作为乡村休闲体验资源、乡村旅游景观资源的一部分, 加强种植业产业链延伸, 实现“农业+旅游+生态”的产业融合模式, 挖掘耕地种植的内生动力, 带动多元主体主动参与耕地种植, 让耕地保护不仅成为硬性要求, 而是成为实现农民增收, 共享耕地保护红利, 实现乡村振兴的途径之一。第二, 部分区域耕地保护基础较好且拥有乡村振兴项目基础、农业产业发展平台等条件, 可全盘谋划耕地保护, 综合1.0与2.0的工作内容, 直接实现3.0阶段工作成效。基于区域资源特征, 设计布局千亩、万亩良田生态示范区, 基于现状耕地、水田、坑塘水面等开展耕地恢复、垦造水田等耕地增量提质工程, 搭配本地特色化的种植园地、草地或相关农业设施, 以耕地集聚进一步促进农业资源集聚化。

促进整合资源、优化局部功能, 划分较为规整的片区实现不同定位功能, 依靠“农田+乡村整治效能”, 发展田园游览、休闲旅游、文化创意等功能, 实现经济、环境和社会效益, 打造规模化亮眼工程, 实现农业产业可持续发展以及乡村振兴的目标。在守好底线的基础上, 将耕地管护管理、优化布局及产业融合发展衔接起来, 打包开展规划涉及与实施, 打造以EOD (Ecology-Oriented Development) 模式为引领的示范区或综合体, 从而实现相对高效的耕地保护成效, 为实现耕地保护助力高质量发展起到实践探索和引领作用^[4]。

四、结束语

耕地保护作为基本国策, 是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。当前高质量发展的背景给耕地保护工作提出了新要求、指明新方向。明晰耕地保护工作与高质量发展间的契合点是对耕地保护工作进一步优化发展的深入研究, 也是做足基础保障、稳固高质量发展的理论探索之一。通过耕地保护工作三个阶段的划分, 以强化耕地自身稳定性及可持续性, 为高质量发展保驾护航为脉络, 细化耕地保护提升的阶段性实施路径, 以期实现耕地保护水平逐层提升, 紧跟高质量发展步伐, 从自然资源领域为高质量发展助力。未来还将从多区域、多层级进一步考虑差异化的实施路径。从市级层面来看, 区域发展定位、高质量发展进度和实施路径不尽相同; 从县级层面来看, 各地耕地保护资源本底、现代化水平也有较大差异, 处于不同耕地保护阶段。应当基于区域发展定位、资源本底及更多产生差异化的因素, 在做好当前耕地保护1.0底线管控阶段的基础上, 逐步向2.0及更高阶段探索。未来还将继续探索耕地保护N.0, 跟随时代趋势助推发展, 实现耕地保护工作的与时俱进。

参考文献:

- [1]张兴. 新发展趋势下的耕地保护问题与应对策略——基于耕地保护监管机制建设的思考[J]. 国土资源情报, 2021(12): 5-11. DOI: 10.3969/j.issn.1674-3709.2021.12.002.
- [2]范雁阳, 莫勇, 吴丽叶. 扎好耕地保护篱笆 助力经济高质量发展——2020年广西耕地保护工作亮点回眸[J]. 南方国土资源, 2021(2): 6-9. DOI: 10.3969/j.issn.1672-321X.2021.02.003.
- [3]滕晓波, 周长武. 守住耕地保护红线, 完善节约集约用地机制[J]. 中国资源综合利用, 2020, 38(5): 69-72. DOI: 10.3969/j.issn.1008-9500.2020.05.022.
- [4]陈红, 陈莎, 叶艳妹. 面向农业高质量发展的耕地保护转型研究[J]. 农业现代化研究, 2023, 44(1): 55-64. DOI: 10.13872/j.1000-0275.2023.0011.