

强化制度，坚定落实耕地保护

李云才

核心提示

落实党的二十届三中全会“改革完善耕地占补平衡制度”“健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度”“探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制”要求,要从“节约集约、绿色低碳发展”的高度,把耕地保护植入经济社会高质量发展的全过程,坚持数量、质量、生态“三位一体”保护。

以强有力手段保护耕地,始终是“端牢饭碗”的一件大事。今年《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》强调:“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、任务更加艰巨。”湖南要守住5372.66万亩耕地和4804.12万亩永久基本农田红线,实现动态占补平衡,需要以更为有效的措施进行整治,使耕地常态化保护制度化,健全专项整治机制,做到标本兼治、治而有效。

在更高站位上发现问题,为我省耕地保护创造更优条件

必须从“节约集约、绿色低碳发展”的高度保护耕地,坚决杜绝“摊大饼”占地的粗放式建设、不惜耕地代价的“送地”式建设、不顾条件的“耕地上山”式建设、“寅吃卯粮”式建设、“先荒后占”式建设、散状占用“吞噬”式建设、“默许”式建设、先占后批式建设,使耕地保护植入经济社会高质量发展的全过程之中。将耕地保护作为系统工程,坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,建立群众参与机制,充分调动各类主体保护耕地的积极性,力争耕地保护办法更接“地气”。

创造依山就势的生态良田优势。湖南山地丘陵平地齐全,有七山一水二分田之说,在山水林田湖草沙的综合治理中,可以创造新的优势。结合推进国家骨干网水源工程和输配水工程,新建一批节水型、生态型灌区,建造生态治理、生态保护、生态安全屏障,在更广阔、更有深度、更有质量的层面上创造耕地保护优势。

创造适度规模板块整治典范。在“制定永久基本农田保护红线管理办法,推动零星耕地和永久基本农田整合调整,促进集中连片”政策引导下,创造“化零为整”优势。一些“空心村”“空心冲”“空心地”,大多为零星分散耕地,可按照生态系统和生态保护治理的要求,有计划有步骤地推进优化整治。据调查,实施此项工作有可能在原有耕地基础上增加一定数量的面积。

有效提升耕地质量。湖南地理位置、土壤、气

候条件良好,但经历长期的高产耕作后,土壤肥力度、有机质含量、耕层深度、农化残留不可避免地留下了历史的“痕迹”。在国家对酸化、潜育化、盐碱地进行整治的过程中,通过“适地适种”、土壤有机质增量行动、化肥农药减量增效行动、耕地地力培肥行动,建立标准体系典型示范引领,塑造耕地保护的新“口碑”。创造农业多功能互补互增新优势,让农业的多功能性既体现自然属性、生态属性,又彰显新质生产力的科技创新等属性。

完善和健全制度建设,为耕地保护提供刚性支撑

完善土地承包基本经营制度,用活耕地的稀缺属性。在深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革的同时,既促进农业适度规模经营,又设法使土地经营权可以成为活的“资产、资本”,活化“沉睡”的资源,使其具备长期投资收益预期,增强农业投资风险缓冲期,有效抵御自然、市场风险,增强耕地保护意识和行为自觉。

改革完善耕地占补平衡制度,为耕地保护提供有质量保障的“牙齿”。在切实做到数量平衡、质量平衡、产能平衡的同时,实行“区域化”“时序化”“足量化”“目标化”管理,即计量的区域明晰具体、循先补后占的时序安排、可超不缺的足量面积、肥水质量有保障的确定目标,坚决防止占多补少、占优补劣、占整补散。

持续优化耕地布局,不断完善提升耕地质量保障制度。坚持耕地数量与质量并举,在肥水功能调节能力建设上下功夫,优化耕地区域布局;坚持科技赋能,在土壤的动态监测上下功夫,有效监控土壤肥药变化动态,确保土壤有机质含量和土壤活力,防止面源污染和土壤污染;在建设高标准农田的同时又在优质耕地的功能建设上下功夫,统筹土地的高效利用、全域土地的综合整治、生态系统安全措施,因地制宜,适地适种,高效可靠。完善耕地质量调查评价制度,建立统一的耕地质量评价方法、标准、指标,做到执法有据,执法有度。

用好“一票否决”机制。根据规定“对突破耕地保护红线等重大问题实行‘一票否决’,严肃问责,终

身追责”,使保护耕地、提升质量、占补平衡、粮食安全落到实处。落实督察执法“长牙齿”硬措施,把田长制、“田长制+”落到实处,切实对域内耕地数量面积、质量及其动态、粮食安全负起责任。在农村乱占耕地建房中,要坚决防止“旧账未还,又添新账”。

创新保护方式,使耕地保护在更高层次上运行

党的二十届三中全会《决定》对深化土地制度改革强调:“改革完善耕地占补平衡制度”“健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度”“探索国家集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制”。要落实中央精神,必须在土地管理领域深化改革,因地制宜探索出耕地占补平衡的创造性举措。例如,优化国土空间区域布局,实施全域土地综合治理;优化水域流径,分期分批分层建设水利重点工程、重大项目;在遵循自然规律、实行区域生态治理的原则上,建设一批优质高效农田。这既是落实耕地保护、稳定粮食生产的有力措施,也是建设现代农业、提升农业发展能力的必然要求。

创新技术应用,使现代技术在耕地保护中发挥有利作用。党的二十届三中全会指出,“加快新一代信息技术全方位全链条普及应用”“提升数据安全治理监管能力”。逐级分解耕地和永久基本农田保护任务,纳入各级国土空间规划,落实到地块并上纳入库,通过卫星航拍、“遥感技术”、无人机技术,实行定期、不定期无“干扰”监测,对于乱占耕地现象发现一处,查处一处,无缝对接,不留死角。使“蒙式”保护、“口号式”保护、“忽悠式”保护、“报表式”保护、“推诿式”保护无处遁形,做到考核指标以科学为基础,以技术为保障,以数据为依据,确保准确、具体、可靠,使考核机制基于真实性、可靠性、常态化、互动化、自律、他律与执法、监察并用,杜绝缓作为、不作为。真正做到“早发现、早预警、早制止、早整改”,使“长牙齿”的硬措施真正落到实处。

(作者系十三届全国政协委员,中南大学乡村振兴研究中心首席研究专家)

耕地保护必须强化农民的主体地位

陆福兴

土地是地球对人类的恩赐,是我们生存与发展的根基,也是子孙后代可持续发展的珍贵财富。保护18亿亩耕地是我国农业农村发展的红线。湖南是粮食生产大省,担当着国家粮食安全的重任,但是耕地资源并不充裕,人均耕地不到1亩。因此,推进湖南农业农村现代化,严格保护耕地是重要一环。自古以来农民是耕地最直接的守护者,他们对土地怀有深厚的感情,熟悉自己脚下的每一寸土地。当前,国家非常重视耕地保护,建立起了各级领导干部牵头的耕地保护责任制。但现有耕地保护机制中对农民的作用和地位有所淡化。在一些地区,存在保护耕地中的“干部干,农民看”问题。因此,根据现实情况,强化农民保护耕地的主体地位,让农民成为耕地保护的主人,耕地保护才能真正落实到位。

强化农民耕地保护的主体产权。当前,我国耕地是集体所有,农民没有耕地所有权,因而没有耕地的处分权。在耕地征收和其他处分耕地的活动中,农民没有耕地保护的主体话语权。村集体名义上是耕地的所有者,但客观而言,村集体更多体现了上级指示的执行人角色,对于上级政府处分耕地的行为往往只能服从或配合,导致农民在耕地处置上话语权失位。因此,耕地保护要强化农民承包的主体产权,赋予农民土地承包权有限处分权,规定非经相关部门批准并征得农民同意,不可减少农民的承包地面积,以农民耕地承包权的处分权抗辩村集体组织或其他组织与个人对耕地的处分权,防止农地被任意征收而减少,从体制机制上筑牢耕地保护的第一道防线。

确保农民耕地保护的主体利益。耕地是农民的根本利益所在。当前,农民种田效益低,耕地转包收益微薄,因而农民保护耕地的动力不足、积极性不高,对耕地的感情逐渐变得疏远,导致出现耕地抛荒、随意改变耕地用途甚至耕地毁损等行为。在现实利益驱动下,一些农户被动接受出让承包地的无奈选择。耕地利益是农民的传统利益,耕地耕种价值是可再生的价值,耕地保护对农民具有长远利益,要引导农民把耕

地保护的长远利益与短期利益结合起来,使耕地保护能够与农民利益紧密相连。为此,一方面,耕地征用要以农民利益优先。凡是要动用农民承包的耕地,即使为国家公共利益占用农民耕地,也不能损害农民利益,必须补偿农民足够的承包利益;并且,增减挂钩的耕地要优先补充农民减少的承包耕地,要让农民拥有获得耕地利益的充分主体权利。另一方面,耕地保护要以增加农民利益为本。要加大耕地保护投入,加快推进耕地改良提升耕地质量,增强耕地的产出率和耕种效益,让农民种田能赚钱;要深化耕地承包经营制度改革,放活耕地承包经营权,提升农民耕地保护投入的经济价值;落实农业农村优先发展原则,坚持耕地保护产生的利益优先分享给农民,让农民充分享有耕地保护带来的红利,以此激发农民保护耕地的积极性。

明确农民耕地保护的主体责任。农民既是耕地保护的权利主体,同时也要承担耕地保护的相应义务。据第一次全国污染源普查统计,我省农村总氮、总磷、COD等排放量分别占全省排放总量的36%、58%和67%,农业面源污染已成为我省最大的污染源。此外,某些地方耕地抛荒屡禁不止、破坏耕地用途管制也大有人在,这些问题的产生,很大程度是农民的耕地保护主体责任不明确。因此,在充分保护农民耕地利益的同时,要明确农民耕地保护的主体责任。一是要让农民担当承包地的耕地保护责任,强化农民对确权颁证承包地的保护义务,肩负起对承包耕地的数量和质量双承包的责任。二是对于农民破坏耕地生态环境、农地抛荒、违反耕地用途管制等违法行为,要加强教育警示,严格处罚,依法承担主体责任。三是要赋予农民耕地保护的监督权,鼓励农民承担耕地保护的监督责任,自觉担当监管承包地数量不减少和质量不下降的主体责任,检举揭发破坏耕地的违法行为,对于成效突出的要给予表扬奖励,增强农民监督耕地保护的主体自觉性。

(作者系湖南师范大学中国乡村振兴研究院教授)

数字赋能“田长制” 严守耕地“生命线”

胡均

耕地保护是“国之大者”,保护耕地就是保护我们的“生命线”。伴随数字化技术的广泛应用,为打造精准实时高效的耕地保护体系搭建起坚固的技术基础。运用数字化技术,将其与制度建设紧密结合,实现最有效的耕地保护,是当下极具现实意义的一项重要工作。借鉴各地已有的实践经验,结合田长制的制度安排特征,我省需从以下几个方向发力。

耕地保护“一张图”,资源管控可视化。依据《湖南省耕地保护国土空间专项规划(2021—2035年)》,对耕地和永久基本农田、耕地后备资源、恢复耕地空间实行耕地保护“一张图”管控。借助整合卫星影像、无人机航拍技术、地面地毯式调查等多源数据,形成覆盖各辖区内耕地资源大数据库,实现耕地数量、质量、分布及利用状况的可视化。各级田长依托耕地保护“一张图”,利用大数据分析、人工智能识别等技术手段,对当地辖区内的耕地资源进行高精度、可视化、高时效性的监测与评估,真正做到“数智护田”,确保问题早发现、早报告、早解决。入手掌握“一张图”,结合动态巡查和卫星影像,从源头上让占用耕地、破坏农田等违法行为无处遁形。与此同时,联合省农业科学院、省测绘地理信息局等单位,建立数据更新机制,确保数字地图能够及时反映耕地的变化情况,做到实时更新,及时完善。与此相关的一项工作是加强人员培训,提高田长和相关工作人员对“一张图”的使用熟练度和数据分析能力。

严格执法“一张网”,数字监管全闭环。“田长制”作为耕地保护的重要制度创新,其核心在于明确责任主体,严格执法,并通过网格化管理,实行最严格的耕地保护制度。构建“田长+检察长”模式,通过搭建行政执法与检察监督衔接平台,凝聚保护耕地资源的坚实力量,提升耕地保护管理的法治化程度。同时在湖南省全域推广“湖南田长”App,实现“人防+技防”的全覆盖智能巡田。必须重视的是,由于乡镇政府没有行政执法权,从动态巡查、发现情况、上报问题等工作流程上,节点多、时间长、效率低,无法做到早发现早制止,导致了违法案件的追溯成本较高。在具体施行过程中,如何落实严格执法还亟待解决。其一,应当通过采取“长牙齿”的硬措施保护耕地,分级落实各级党委和政府耕地保护主体责任,整合监管执法力量,形成工作合力,打造严格执法的“一张网”体系。其二,结合数字技术,促使“田长制”的监管体系进一步精细化、高效化。借助

智能移动信息端、在线监测平台,对恶意违反耕地保护条例的行为,第一时间收集数据资料,系统自动传输数据及图片到相关部门终端并跟踪处理进度。其三,通过数字化平台,将各级田长、相关部门及社会公众紧密连接,形成上下联动、横向协同的监管网络,进一步压实田长责任。通过“一张网”的执法和数字化的监管体系,坚决遏制耕地“非农化”,防止永久基本农田“非粮化”,形成湖南省推进数字赋能耕地保护新格局,创新“田长制”的实践体系,积极孵化“智慧耕保”“数字化监管”等新模式。

线上线下“一体化”,提高群众参与度。在数字化技术加持、通过多维度融合进行耕地保护的“一体化”模式下,广大群众的监督渠道拓宽了。但要充分认识到,在实际推行过程中,部分群众对“田长制”相关监督软件的知晓度和使用率不高。湖南省域辽阔,区域发展程度不均衡,一些偏远地区的农民由于信息获取渠道有限,对线上监督方式不太了解,加之对智能设备的使用程度不同,无法充分发挥群众的监督作用。因此,切实提高“田长制”的工作效能,还应积极向群众宣传“田长制”的工作政策,使“落实田长制、严守耕地红线”理念深入人心,激发公众保护耕地的积极性与责任感,营造全民参与耕地保护的良好氛围。为此,可以通过法律援助志愿团队来践行“田长制”。法律援助青年志愿者通过参与“田长制”的实施,为农民提供法律咨询和援助,专注于将法学理论知识融入耕地保护实践中,通过线上的微信公众号和微视频、线下宣讲等多种形式,开展耕地保护和“田长制”宣传活动,让耕地保护的知识处处见、人人知,切实提高广大群众对耕地保护政策的知晓度、参与度。志愿者们为助力守护耕地红线、加快耕地保护智慧普法建设奉献新时代青年的智慧与热忱。线上线下“一体化”融合互动,为打造湖南田长制升级版、加快构建法治化的耕地保护体系提供新动能。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南工业大学基地特约研究员)



8月7日,通道侗族自治县万佛山镇石壁村,高山梯田里水稻郁郁葱葱,长势良好。近年来,当地牢牢守住耕地保护红线,全面落实耕地占补平衡制度,保障耕地数量不减少、质量不降低。(资料照片)

李尚引 摄
(湖南图片库)

弘扬农耕文化 致力耕地保护

王克修 陈琼瑛

中国是传统农业大国,积淀了绵亘悠久的农耕文化,其中蕴含着丰富的耕作经验和深厚的惜地护田情怀。今天的农业,在现代科技力量推动下不断转型升级,粮食产量、品种、质量等方面有了跨越式进步。农业现代科技应用与古老的农耕文化在根本原理上是并行不悖、相辅相成的。先人积累的农耕文明和农业智慧在现代农业中仍然具有鲜活的生命力。因此,在运用科学技术推进农业现代化的进程中,继承和弘扬农耕文化有其不可或缺的价值和意义。在耕地保护这一时代命题中,充分发挥农耕文化的“软实力”,可以更广泛地凝聚社会共识,激发广大农户以及“新农人”自觉保护耕地和维护耕地质量的热情,实现农业生产的可持续发展。

加强农耕文化宣传教育和研究,厚植耕地保护意识。尊重土地、珍惜耕地资源是农耕文化中的重要价值观。中国农耕文化强调天人合一,认为土地是人类的母亲,是生命之源。要把相关知识作为学校素质教育的重要组成部分,通过识读教育、研学等方式,让年轻一代懂得土地的珍贵,形成对土地的深厚感情和敬畏之心。三湘大地上孕育了丰富的农耕文化资源,包括道县玉蟾岩稻作文化、反映先人农田水土涵养经验的紫鹊界梯田等。这些得天独厚、源远流长是农耕文化的活教材,可以让人们了解耕地的价值和特性,从而自觉保护耕地,避免过度开发和滥用;注重保护耕地周边的生态环境,如植树造林、保持水土等,以确保耕地的可持续利用。利用节庆活动搭台,共筑文化认同。结合传统农事节庆,如春耕节、丰收节,定期举办农耕

文化节,强化人们对耕地保护的认同感与责任感。开展湖湘农耕文化传承与发展研究,加强宣传,扩大影响。湖湘农耕文化传承与发展研究彰显了湖南耕地保护工作的特色和亮点,受到了自然资源部的高度重视。持续、深入开展有关研究,做出高质量研究成果。开展相关研讨活动,举办湖湘农耕文化发展研究论坛,积极开展实地调研考察,及时发表研究成果。让更多人了解耕地保护的紧迫性,提高社会各界的关注度与参与度。

打造农耕文化品牌,发挥耕地保护典型示范效应。农耕文化中“因地制宜”思想就是要根据土地的具体禀赋和条件采取不同的耕作方式,“农为邦本”“民为邦本”等思想凸显了农业和人民同为国之根本,农业生产需要依靠人的力量。要传承和弘扬农耕文化,铸就富有地域特色的农耕文化新IP,带动形成全民共同参与耕地保护的文化合力。首先,加强品牌建设,提升农产品附加值。农产品品牌是产品价值和特色农耕文化的放大器。依托湖南丰富的农耕文化资源,大力实施“品牌强农”战略,打造一批具有地方特色的农耕文化品牌。其次,创建示范田园,展示科学耕作成效。在耕地保护重点区域,建设农耕文化示范田园,成为展示传统农耕技术与现代农业科技完美结合的窗口。推广先进的耕地文化保护和管理模式。再次,多元共治,形成保护合力。鼓励农民、农业企业、社会组织等多元主体参与耕地保护,构建政府主导、社会参与的耕地保护格局。推广“公司+农户”等合作模式,引导企业投资耕地保护项目,带动农民增收致富。发挥农业社会化服务组织的作用,为农民提供

技术支持与管理咨询等服务,提升耕地保护的总体效能。

推广“生态+农业+文化+科技”模式,促进耕地可持续利用。农耕文化具有鲜明的“两型”(资源节约型、环境友好型)特征,体现在其对资源特别是耕地资源的有效利用和对生态环境的尊重上。为此,应以生态为基础,以文化为灵魂、以科技为动力,促进耕地有效保护和合理利用。首先,传承生态文化智慧。大力推广绿色农业生产技术,推行病虫害绿色防控、配方施肥、健康养殖和高效低毒低残留农兽药使用等一系列生产技术,实施农药化肥减量行动,推进秸秆还田,形成种养结合、粪污发酵还田、增施有机肥等生态循环农业生产模式。其次,提高新增耕地质量。科学开发耕地后备资源,特别是将未利用地和低效用地转化为高质量耕地,完善严格的评估与筛选机制,优先选择生态条件好、适宜耕作的区域进行开发,确保新增耕地的质量与效益。再次,科技赋能治理效能。在推广生态农业模式的过程中,充分利用物联网、大数据、人工智能等现代科技手段,对污染耕地进行精准治理。要借鉴先进经验,利用数字技术创新耕地保护文化和举措。比如河南郑州市推出“一码看耕地”,走出了用科技手段保护耕地的新路子。扫码后,通过识图让群众清楚耕地在哪、永久基本农田在哪儿,耕地和永久基本农田上能干啥、不能干啥,能种啥、不能种啥,从源头上制止耕地“非粮化”“非农化”等问题的产生。

(作者均系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心省委党校基地研究员)