

节约集约用地 严守耕地红线

【核心提示】“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。党中央、国务院历来高度重视耕地保护和节约资源,党的十八大以来,习近平总书记对耕地保护和节约集约利用资源作出一系列重要指示批示,党中央、国务院就落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度作出部署安排,我们采取一系列举措,严守18亿亩耕地红线,着力提升节约集约用地水平,有力支撑了经济社会发展。

□高文

守耕地红线、促节约集约，一揽子硬措施陆续推出

守耕地红线、促节约集约，是实现高质量发展的必然选择

人多地少是我国的基本国情。在我国经济社会持续发展、建设用地仍有刚性需求的情况下，只有严控增量、挖潜存量、节约集约，才能统筹好保护与发展，实现在守住耕地红线前提下，支撑高质量发展、改善生态环境等多目标平衡。

守耕地红线是保障国家粮食安全的根本所在。“民非谷不食，谷非地不生”。习近平总书记明确指出：“保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子。”只要我们把耕地保护好、建设好，国家粮食安全就有了可靠的保障。经过艰苦努力，我国实现了从当年4亿人吃不饱到今天14亿多人吃得好的历史性转变，有力回答了“谁来养活中国人”的问题。同时，也要清醒地认识到，我国粮食安全基础仍不牢固，耕地就那么多，潜力就那么大，紧平衡仍然是粮食安全的长期态势。特别是，当前，百年未有之变局和世纪疫情交织，经济全球化遭遇逆流，世界进入新的动荡变革期，守住18亿亩耕地红线，对确保国家粮食安全尤为重要。

促节约集约是实现高质量发展的必由之路。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。习近平总书记指出：“过去，能源资源和生态环境空间相对较大，可以放开手脚大开发、快发展。现在，环境承载能力已经达到或接近上限，难以承载高消耗、粗放型的发展了。”我们必须按照高质量发展的要求，切实转变发展方式，推动质量变革、效率变革、动力变革。在土地利用方式上，决不能再以过度消耗土地资源为代价，要坚定不移推进节约集约用地，优化土地利用结构，提高土地利用效率，通过资源利用方式转变推动经济发展方式转变，为实现高质量发展提供有力的服务和支撑。

守耕地红线、促节约集约，也是生态文明建设题中应有之义。保耕地、促集约，是一个问题的两个方面。山水林田湖草沙是生命共同体，耕地本身就是生态空间，是生态系统的重要组成部分，保护耕地就是保护整个生态系统；节约集约可以倒逼少占耕地，在给农业留下更多良田的同时，释放更多生态空间，让群众望得见山、看得见水、记得住乡愁，让自然生态美景永驻人间，还自然以宁静、和谐、美丽。

“国土三调”结果显示，2019年底，我国耕地面积19.18亿亩，人均耕地面积只有1.36亩，不足世界平均水平的40%。同时，我国耕地资源空间分布不均衡，总体质量不高，超过一半的耕地靠天收。从“国土二调”至“国土三调”的10年间，我国建设用地总量增加了26.5%，城镇、村庄用地总规模分别达到1.55亿亩和3.29亿亩，一些城镇、园区低效、闲置用地问题突出，村庄用地总量过大、布局不尽合理。此外，通过土地卫片执法、耕地保护督察等发现，违法违规占用耕地问题时有发生，耕地保护形势不容乐观。针对上述问题，自然资源部坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院关于坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，采取一系列举措推动耕地保护和节约集约用地，取得了积极成效。

一是采取“长牙齿”的硬措施，严守18亿亩耕地红线。针对“国土三调”反映的不合理的耕地流出问题，自然资源部采取了加强耕地保护的一揽子措施。第一，强化耕地保护法治建设。配合立法机关完成《土地管理法》《土地管理法实施条例》修改工作并颁布实施，严格控制耕地转为非农建设用地，同时严格管控耕地转为林地、园地等其他农用地。按照“重申、细化、补充、修正”的思路，正在起草《耕地保护法》草案，强化耕地保护法治保障。第二，严格划定耕地保护红线并落地上图。在“国土三调”成果基础上，自然资源部会同有关部门联合编制《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，先行在5省按照耕地和永久基本农田红线、生态保护红线和城镇开发边界的优先序开展了“三区三线”划定试点。确立2035年耕地保有量和永久基本农田保护目标任务，明确除6种情形外，所有现状耕地必须全部划入耕地保护红线，带位置分解下达。第三，严管耕地占补平衡。切实落实耕地占一补一、占优补优、占水田补水田，自2018年以来连续4年组织开展补充耕地核查，涉及补充耕地项目15.8万个，查出问题的比例平均占5.2%，问题项目全部退回地方整改，确保补充耕地真实、可信。建立补充耕地公开制度，通过农业农村部门门户网站陆续公开4万余个补充耕地项目信息，主动接受社会监督。第四，严控耕地在农用地内部转换。针对“国土三调”反映的耕

地转为其他农用地造成大量耕地流失的问题，会同有关部门印发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》，新设立了耕地“进出平衡”制度，明确要求对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，必须在年度内补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。有计划、有目标、有节奏地推动耕地恢复，坚决防止“简单化”“一刀切”。此外，还印发了《关于在国土空间规划中明确造林绿化空间的通知》，要求带位置下达造林绿化任务，防止以绿化造林为名，随意侵占耕地。

二是建立激励约束机制，促进土地节约集约利用。2018年以来，自然资源部一手抓严控新增，一手抓盘活存量，建立倒逼机制，完善激励措施。第一，实施“增存挂钩”推动存量建设用地盘活利用。实施新增建设用地安排与消化存量挂钩机制，改进新增建设用地指标下达方式，除国家、省级重点项目实行“指标跟着项目走”外，城镇建设、地方项目新增用地指标与已消化盘活的批而未供和闲置地数量挂钩，倒逼盘活存量土地。4年来，全国共处置2018年底前批而未供土地1372万亩、闲置土地436万亩。第二，提高土地征收成片开发门槛，控制城镇新增建设用地规模。新修订的《土地管理法》及其实施条例施行后，及时出台《土地征收成片开发标准（试行）》，要求各省（区、市）严格把关土地征收成片开发，明确“市县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的”“各类开发区、城市新区土地利用效率低下的”，不得批准土地征收成片开发方案。坚持合理确定并严格控制新增建设用地规模，“十四五”新增建设用地控制在2950万亩，比“十三五”减少15%。第三，严格各类建设项目定额标准审核。积极推动修订光伏、机场、石油天然气、高速公路服务区等用地标准，进一步严格新上工业项目建筑密度等开发利用标准。对公路、铁路、机场等单独选址项目，严格对照用地定额标准审查用地规模和功能分区，该核减的一律核减。党的十九大以来，自然资源部审查核减建设项目占用耕地36.53万亩、永久基本农田5.17万亩。第四，着力提升产业园节约集约用地水平。每年对国家公告的2742个国家级、省级开发区开展评价，明确节约集约排名后2/3的不得扩区、调区、升级。2021年，在“国土三调”基础上全面启动全国产业园用地情况专项调查，针对调查结果反映的产业园区用地低效利用等问题，正在完善政策措施。第五，

积极推广节约集约用地模式和经验。2019年以来，陆续推出3批次46项节地技术和节地模式，对产业用地复合利用、轨道交通地上地下综合开发等典型模式和技术，及时总结并推广示范。今年以来，结合调研发现的合肥等地大面积盘活存量用地保障新上项目好经验好做法，组织各地聚焦保障产业发展新空间，梳理挖掘各类案例，加强总结并示范推广。跟进珠三角、长三角等地区城镇低效用地再开发工作，持续完善促进盘活存量用地的政策措施。

三是严格执法督察，维护土地利用秩序。持续开展土地卫片执法，严肃查处违法违规行为，2018年以来，全国共立案查处土地违法案件29.07万宗，移送纪检监察机关给予党纪政务处分14047人。自然资源部直接或联合立案查处土地违法案件6起，挂牌督办19起，公开通报222起土地违法案件。同期，国家自然资源督察机构连续4年围绕耕地保护突出问题对省级政府开展监督检查，向省级政府印发《督察意见书》，督促地方严格整改。通过耕地保护（例行）督察、专项督察、日常督察等方式，开展全覆盖耕地保护和土地利用情况督察，主动约谈和督促省级政府约谈97个地市政府负责人，强化耕地保护责任。会同有关部门深入开展农村乱占耕地建房、违法违规占用耕地重点问题、“大棚房”问题等专项整治，向社会公开通报乱占耕地建房典型案例272宗、“大棚房”问题典型案例36起。

守耕地红线、促节约集约，必须下大力气推动各项措施真正落实

无论是推进新型工业化和城镇化建设，还是促进乡村振兴和农村一二三产业融合发展，都需要土地资源作支撑，未来建设用地供需矛盾会越来越突出，特别是面对世纪疫情、地区冲突、极端天气等因素对全球粮食生产带来的不确定性影响，确保国家粮食安全这根弦一刻也不能放松，必须牢牢守住18亿亩耕地红线。在土地资源紧约束的前提下，为实现高质量发展、可持续发展，全社会必须增强节约集约用地意识，全面提高用地效率。这就要求我们必须坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，推进各项措施落地见效。

一是加快推动《耕地保护法》等立法进程。将耕地保护党政同责、耕地年度“进出平衡”、耕地“非农化”“非粮化”禁止性规定等要求和政策措施上升为法律规定，推动建立更加科学、简明、可操作的整

体性制度体系。

二是严格耕地用途管制，落实好“两个平衡”。一方面，严控耕地转为非农建设用地，紧盯补充耕地真实性，完善新增耕地质量验收办法，严格落实耕地占补平衡；另一方面，严控耕地转为其他农用地，稳妥实施耕地“进出平衡”，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。

三是采取革命性措施推进节约集约用地。全面修订各行业用地定额标准，强化重大建设项目生成阶段节约集约用地的刚性约束，推动在项目生成阶段或项目可研过程中，严格开展专门评价，促进新上项目达到国内同行业节约集约用地先进水平。从规范园区设立、严格监督管理、加强动态监测、实施增存挂钩、推进多层厂房建设、提高工业土地利用效率等方面采取措施，明显提升产业园区节约集约用地水平。进一步完善增量安排与消化存量挂钩机制，充分发挥价格机制在土地要素配置中的作用，积极探索工业用地供应方式转变，健全盘活闲置和低效产业用地的市场机制。稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，探索有效盘活农村存量建设用地的路径。启动自然资源节约集约示范县（市）创建工作，继续推广应用节地技术和节地模式，引导全社会强化节约集约用地意识。

四是严肃查处违法违规占用耕地行为。稳妥推进农村乱占耕地建房专项整治试点，落实“大棚房”问题清查整治长效机制。改进自然资源督察流程和重点任务，依据年度变更调查成果，围绕耕地保护突出问题开展监督检查，全面反映地方政府耕地保护情况。综合运用卫片执法、挂牌督办、公开通报等手段，加大对违法违规占用耕地行为的查处力度。加强行政执法与刑事司法衔接，涉及犯罪的及时移送司法机关追究刑事责任，向社会释放严守耕地红线、对违法占用耕地“零容忍”的强烈信号。

五是严格耕地保护责任目标考核，实行党政同责。全面完成各级“三区三线”划定和国土空间规划编制，将耕地保护红线全部带位置下达，实现“数、线、图”一致，纳入国土空间“一张图”管控，逐级签订耕地保护目标责任书。加强对地方耕地保护利用情况的动态监测监管，及时掌握耕地占补平衡、“进出平衡”落实情况和耕地质量变化情况，纳入耕地保护责任目标考核。推进耕地保护责任目标考核结果运用，对完成保护目标、成效显著省份给予奖励，对没有完成保护目标的实行补偿性惩罚。层层压实耕地保护目标责任，实行刚性指标考核，党政同责、终身追责，确保18亿亩耕地实至名归。

（摘编自《中国农网》）