

关于守住耕地红线端牢中国饭碗问题研究

——以巴中为例

郑洲 陈勇 周洋 谢江燕

摘要：习近平总书记强调，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手上，我们的饭碗应该主要装中国粮；粮食安全是战略问题，耕地是粮食生产的命根子，要像保护大熊猫那样保护耕地，严防死守 18 亿亩耕地红线。全国各地对违法占用耕地“零容忍”，不断遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，相继采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。在打造更高水平的“天府粮仓”进程中，巴中是“天府粮仓”的重要板块。本文以巴中为例，探讨耕地保护工作中的一些现实问题和解决方案，着力推进耕地保护工作稳步推进。

关键词：中国饭碗；耕地保护；严守耕地红线

民以食为天，粮以地为本，保障国家粮食安全的根本在耕地。近年来，习近平总书记多次强调：要严守耕地红线，保护好四川这片产粮宝地，把粮食生产抓紧抓牢，在新时代打造更高水平的“天府粮仓”。为夯实“天府粮仓”巴中底板，严防死守耕地红线，近期，调研组先后深入各县区，通过听取汇报、座谈讨论、实地查看、查阅资料等方式对全市

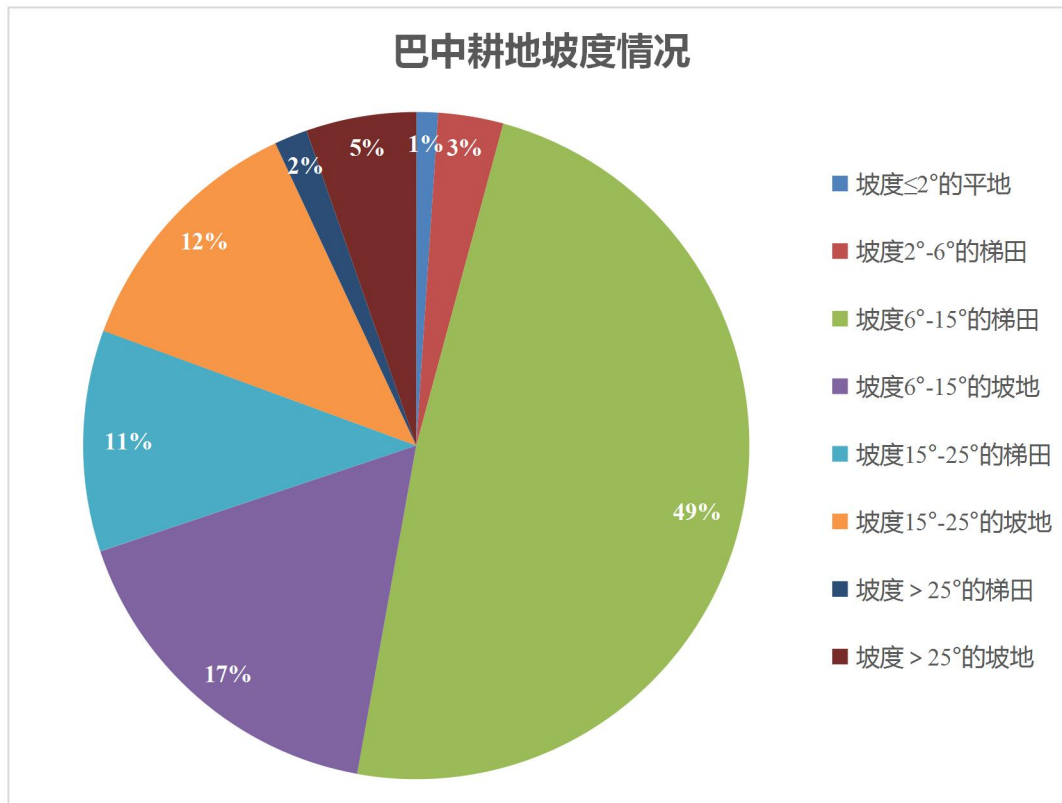
耕地保护工作进行了调研。现将相关情况探讨如下。

一、巴中耕地现状

（一）土地利用情况。巴中市“三调”国土总面积为1844.54万亩，湿地共2.32万亩，占全市国土面积的0.13%；耕地共388.04万亩，占全市国土面积的21.04%；种植园用地共37.33万亩，占全市国土面积的2.02%；林地共1167.86万亩，占全市国土面积的63.31%；草地共2.42万亩，占全市国土面积的0.13%；城镇村及工矿用地104.37万亩，占土地总面积的5.66%；交通运输用地共30.21万亩，占全市国土面积的1.64%；水域及水利设施用地共45.47万亩，占全市国土面积的2.47%；其他土地共66.52万亩，占全市国土面积3.61%。

巴中市耕地主要以旱地为主，“三调”耕地总面积为388.04万亩，其中：旱地为248.63万亩，占三调耕地的64.07%，水田为139.41万亩，占三调耕地的35.93%。

（二）耕地坡度情况。巴中市“三调”耕地总面积为388.04万亩，其中坡度 $\leq 2^\circ$ 的平地4.01万亩，占比1.03%；坡度 $2^\circ \sim 6^\circ$ 的梯田12.12万亩，占比3.12%，坡地4.73万亩，占比1.22%；坡度 $6^\circ \sim 15^\circ$ 的梯田186.42万亩，占比48.04%，坡地65.25万亩，占比16.82%；坡度 $15^\circ \sim 25^\circ$ 的梯田41.1万亩，占比10.59%，坡地47.76万亩，占比12.31%；坡度 $> 25^\circ$ 的梯田6.18万亩，占比1.59%，坡地20.47万亩，占比5.28%。



（三）耕地后备资源。全市可恢复耕地后备资源面积 19.1181 万亩，主要来源为种植园地和林地，资源较丰富地区的为巴州区、平昌县；可开发耕地后备资源面积 0.55 万亩，主要来源为宜耕草地和裸地，资料较丰富的地区为通江县、平昌县；可垦造水田后备资源面积 15.97 万亩，资源较丰富地区为平昌县、巴州区。

二、耕地保护情况

近年来，按照中央、省、市有关要求，巴中统筹做好耕地保护和发展保障有关工作，不断完善体制机制，采取有力措施，全面从严从实做好耕地保护工作，为维护国家粮食安全、支撑全省经济高质量发展作出了积极贡献。

（一）压实耕地保护主体责任。巴中在全省率先建立市委书记、市长为双组长的耕地保护联席会议制度；以市、县、

乡、村为主轴，建立四级田长制责任体系，设置田长 3650 名，网格员 8525 名，层层压实各地、各相关部门耕地保护责任，双向延长耕地保护责任链。自启动“三区三线”划定工作开展以来，巴中严格按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序开展划定工作，全市共划定耕地保护目标 378.54 万亩，占现状耕地总面积 98%，较省上下达的耕地目标控制数 378.26 万亩多 0.28 万亩。稳定原永久基本农田整体布局，全部基于稳定耕地进行划定，全市共划定永久基本农田 328.07 万亩，占现状稳定耕地的 89.43%，较省上下达的 326.91 万亩多 1.16 万亩，做到现状耕地应保尽保、应划尽划。截至日前，全市耕地面积 391.4 万亩（2022 年土地变更调查数据，自然资源厅正在审核），较好的完成了省下达的目标任务。2022 年耕地保护党政同责考核，巴中进入第一方阵，排第 6 名。

巴中市四级田长制建立情况统计表

行政区名称	召开田长制相关会议次数	市级田长	市级副田长	县级田长	县级副田长	乡级田长	乡级副田长	村级田长	网格员	制度建设情况	巡田工作开展情况						宣传工作开展情况		
		设立数量	设立数量	设立数量	设立数量	设立数量	设立数量	设立数量	设立数量	出台配套制度数量	市级田长巡田次数	县级田长巡田次数	乡级田长巡田次数	村级田长巡田次数	网格员巡田次数	上报（发现）线索数量	已处理线索数量	田长制工作经验在省、市主流媒体报道次数	田长制工作经验在其他媒体报道次数
巴中市	19	2	14	10	123	271	1055	2173	8525	25	13	291	6746	46496	241063	164	164	2	10
市本级	4	2	14	--	--	--	--	--	--	5	13	--	--	--	--	2	2	1	2
巴州区	2	--	--	2	26	32	44	282	818	3	--	96	320	3384	15542	20	20	0	1
恩阳区	5	--	--	2	29	35	173	817	1564	5	--	31	4368	22876	87584	101	101	1	3
通江县	2	--	--	2	16	68	263	343	2263	3	--	23	694	7546	52851	11	11	0	1
南江县	3	--	--	2	29	64	235	349	1412	4	--	109	640	4188	26944	15	15	0	1
平昌县	3	--	--	2	23	72	340	382	2468	5	--	30	724	8502	58142	15	15	0	2

（二）实施“两个平衡”坚守红线。一是占补平衡。巴中坚持耕地保护与经济发展双向发力，通过实施土地整治项目，项目区耕地平均质量提升 1 个等别，在有效落实耕地占补平衡的同时，改善了农村人居环境，有力支持了乡村振兴发展，保障重点项目和民生工程用地。严格执行补充耕地储备制度，加强占补平衡监管和考核，连续 20 年完成耕地占补平衡任务。2021 年以来，全市建设用地组卷报征 86 件，总面积 2.7 万亩，其中农用地 2.4 万亩，占用耕地 1.1 万亩，按照“占一补一、占优补优、占水田补水田”的要求，全部履行耕地占补平衡义务，为新建汉中至巴中至南充铁路南充至巴中段(巴中境)等重点项目、招商引资和民生项目提供有力的土地保障的同时，也确保全市耕地质量不降低、数量不减少。二是进出平衡。自启动耕地“进出平衡”工作以来，市县党委书记亲自挂帅、政府主要领导亲自上阵，组建工作专班，下沉专业力量，发动基层组织和群众力量与时间赛跑，加强机械调动和施工作业统筹同困难较劲，全市坚持“日调度”，2022 年以来三次攻坚行动共完成耕地恢复 7.1 万亩，均超额完成目标，特别是今年完成 2022 年度变更调查疑似流出耕地图斑 10.06 万亩核实整改和 3.45 万亩承诺耕地恢复整改、调查举证入库等工作，确保全市耕地“进大于出”。成立 5 个以县级领导干部为组长的督查组，采取“四不两直”方式适时对耕地进出平衡工作开展“回头看”，确保承诺恢复地块种植到位、已恢复地块实现全面耕种。省政府办公厅《政务晨讯》第 162 期《巴中市严格落实耕地保护守住“饭

碗田”》，对巴中强力恢复耕地守住耕地红线的经验和成效向全省推广。

（三）严格用途管控遏制“非农”。近年来，按照上级部署先后开展土地例行督察反馈问题专项整治、“大棚房”问题专项清理整治、违建别墅清查整治、农村乱占耕地建房问题整治等专项整治行动，实行耕地双月动态监测、卫片执法监测和日常动态巡查协同推进，坚持“源头严防、过程严管、后果严惩”，积极构建“早发现、早制止、严查处”监管机制，对重点问题实行“一问题一方案”，对典型问题坚持既处理事又处理人，切实提高保护耕地执法震慑力。累计发现“非农化”违法占地耕地 5200.66 亩（永久基本农田 1916.09 亩）；截止日前，已整改到位 3882.32 亩（永久基本农田 1495.56 亩）；剩余 1318.34 亩耕地未整改到位（永久基本农田 420.53 亩），未整改到位违法占地中“能交水”项目违法占耕地 1006.33 亩（永久基本农田 248.68 亩），城市建设违法占用耕地 47.45 亩、工矿仓储及农村基础设施等违法占用耕地 264.56 亩（永久基本农田 171.85 亩）。加大对侵占耕地特别是永久基本农田典型案件的查处督办和公开曝光力度。严肃开展警示约谈和追责问责，对平昌县金宝管委会违法征地案问题线索移送市纪委监委。同时，强力推进存量违法违规问题化解，坚决遏制新增违法违规占用耕地问题。

（四）节约集约提升利用水平。根据自然资源部、自然资源厅的安排部署，巴中改革土地计划管理方式，坚持要素

跟着项目走，实行有保有压。认真贯彻落实建设用地“增存挂钩”工作机制，及时分解下达县（区）批而未供和闲置土地任务，明确处置要求，细化处置措施，强化督查问效，各年度均超额完成省厅下达的目标任务，2020年以来，累计盘活批而未供土地5.74万亩、处置闲置土地1.28万亩。2022年度，批而未供和闲置土地处置率在全省均排名第四名，获省厅奖励规划指标和年度计划指标各300亩，资金奖励600万元。2023年，我市批而未供已处置近700亩；闲置土地已处置近800亩，处置率在全省排位靠前，部分县（区）粗放用地、闲置土地现象有所抬头。开展“混合用地”试点和“亩均论英雄”改革，单位地区生产总值建设用地使用面积逐年下降，土地节约集约利用水平稳步提升。

三、耕地保护面临的形势

虽然，巴中耕地保护工作取得了一定成效，但对照省委、省政府和市委、市政府的部署要求，巴中在耕地保护方面还存在制度落实不够到位、新增耕地不实、违法违规用地多发、存量建设用地总量较大等诸多问题和短板，新时期统筹耕地保护和利用任务艰巨。

（一）耕地后备资源匮乏。**一是**耕地后备资源不足，从全市后备资源调查结果来看，全市在草地、裸地中可开发为耕地的后备资源仅0.55万亩，在种植园地、林地可恢复为耕地后备资源17.02万亩，且主要位于高海拔地区，可开垦为优质耕地的后备资源数量有限。**二是**耕地占补平衡指标储备不足。截至目前，全市新增耕地指标倒挂3.33万亩，水

田倒挂 2.52 万亩，粮食产能倒挂 1316.2105 万公斤，如不加快整改，将无法能满足新增建设用地的指标需求。**三是**新增耕地亩均成本增加。受耕地后备资源减少、核定标准趋严等因素影响，新增耕地亩均投入成本大幅提高。据统计，目前土地整治项目新增耕地亩均成本已达 4~5 万元，是过去的 2~3 倍。巴中耕地面积较“十三五”时期耕地保有量任务缺口近 20 万亩，按照自然资源部、自然资源厅安排部署，需在 3 年内完成恢复，任务压力相当大。

（二）耕地利用相对粗放。各类建设活动对耕地的侵占是耕地保护的最大威胁，特别是随着城镇化、工业化的推进，不可避免地要占用一定的耕地，但是从我市土地利用情况来看，节约集约利用水平不高。**一是**节约集约用地意识不强。一些地方在规划建设指导思想上重外延轻内涵，发展方式粗放，盲目追求规模扩张，“摊大饼”问题突出，土地使用标准落实不到位，地方政府和用地企业对严格落实土地使用标准重视程度不够，大马路、大广场、大绿地等问题较为普遍，未将土地利用标准贯穿于项目可行性研究、初步设计、建设施工、竣工验收全过程，存在超标准闯关、搭车用地、超标准执行等现象。**二是**建设用地存量较大。由于长期形成的重增量轻存量观念和粗放式管理模式，土地未得到有效利用，巴中自 2019 年以来大力开展批而未供和闲置土地处置，连续三年超额完成国家下达的“增存挂钩”处置任务，但是全市批而未供和闲置土地总量仍然较多。截至日前，全市仍有批而未供土地 1.73 万亩、闲置土地 1.03 万亩。**三是**农村

人减地增现象明显。从市政府发布的 2022 年区划人口来看，农村常住人口 139.97 万人，较 2014 年的数据 212.11 万大幅下降，全市现有耕地数量较 2014 年虽然减少近 100 万亩，但真正意义上的人均耕地面积由 2014 年时的 2.3 亩增加 2.8 亩。在传统农业获利较低的大背景下，在利益驱使下，大多的青壮年选择外出务工，客观造成耕地撂荒。

（三）违法用地此消彼长。近年来，我市规划建设了一批重大工程项目，用地量大幅上升。由于建设用地审批和开发利用有较严格的法定程序、周期较长，而部分地方依法行政意识不强，急于推动项目建设并早日见效，往往违反建设用地审批程序未批先建、批少占多，导致违法违规用地问题突出。**一是**涉及面广。5 个县（区）或多或少都存在违法违规用地情况，涵盖耕地保护、农用地转用和土地征收、土地供应、土地利用等诸多方面。**二是**存量问题整改较难。受地方财政困难、督察执法力度不够等影响，截至日前，2019-2021 年全市卫片执法发现违法占地问题还有 196 个 2322.62 亩（耕地 1040.88 亩）尚未整改到位，未整改项目主要集中在能交水及基础设施建设项目，基本上处于在建状态，且大都不符合规划或占用永久基本农田，整改难度大、进度偏慢。**三是**新增违法违规用地面积持续高位运行。个别县（区）依法用地管地意识依然不强，一些重点项目习惯于“先上车、后买票”，如基础设施项目、招商引资项目，仍存在未批先建或边报边建等程序性违法问题。而执法监管存在“宽松软”现象，缺乏斗争精神，对违法用地查处整改力

度不够。近年来，我市卫片执法、土地例行督察、农村乱占耕地建房等专项行动反馈问题较多，在全省排名靠前。

（四）监管机制有待完善。耕地保护是系统工程，涉及自然资源、农业农村、林草、水利、交通运输等多个部门。尽管国家层面制定了遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的相关文件，全市虽构建市县乡村四级网格化监管模式，但因各部门法定职能与政策工具各不相同，工作衔接协调机制尚未建立，导致基层部门在具体工作中存在认识不统一、职责交叉、边界不清晰等问题。**一是**未形成监管合力。耕地保护涉及多个部门，因上位政策规定存在差异，导致基层执法主体不明确，体制机制不健全，在耕地保护过程中，往往由自然资源部门“单打独斗”，未转变为相关部门共同推进、层层落实任务的“集中会战”，不利于耕地的合理利用和有效管理。**二是**监测手段单一。仅仅依靠国家、省下发的遥感监测影像，而下发的影像大都是两个月前的情况，难以第一时间发现违法建设占用耕地、农业结构调整占用耕地等情况，2022年7月全市耕地恢复完成后，主观认为全市耕地已基本实现“进出平衡”，但年底国家遥感监测图斑下发后，全市疑似流出又近10万亩，且要在1个月内全部恢复到位，工作难度和强度相当大。**三是**耕地破坏鉴定有待完善。《中华人民共和国刑法》《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等相关法律虽明确了对破坏耕地达到一定数量要追究刑责，但耕地破坏程度的鉴定主体、程序和标准等未明确规定，耕地破坏程度方面无

国家标准、行业标准和技术规范，以至于关于破坏耕地程度的标准模糊不清，有法难依。

四、建议

（一）严格落实党政同责，形成齐抓共管工作格局。**一是**建立健全耕地保护党政同责考评机制。根据省级出台的耕地保护党政同责考核实施细则，结合实际，加大对县(区)和相关部门耕地保护责任目标完成情况的督察考核力度，切实落实党政同责要求，建立健全耕地保护共同责任机制，并严格实行党政同责，压紧压实耕地保护责任，对耕地保护不力的单位和个人严肃追责问责，共同守住耕地保护红线。**二是**压实耕地保护属地监管责任。根据正推行“田长制”，按照“属地管理、分级负责、部门协同、责任到人、源头治理”的原则,市县乡村行政主要负责人分别为辖区内耕地保护各级田长，对本辖区耕地保护工作负总责，将耕地保护目标任务分解到每个具体责任人和具体地块，形成一级抓一级、层层抓落实的耕地保护新机制和“横向到边、纵向到底、全覆盖、无缝隙”的耕地保护工作体系。**三是**加大耕地保护宣传力度。大力宣传习近平总书记对耕地保护的重要指示批示精神和党中央对加强耕地保护的决策部署，结合遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”及农村乱占耕地建房问题专项整治行动工作，组织策划一批有影响力的宣传活动，引导全社会进一步增强底线思维和法制观念，形成全社会共同关心、积极参与、大力支持耕地保护的良好氛围，提升全社会保护耕地、节约集约和依法依规用地意识。

（二）用好增量盘活存量，极力减少建设占用耕地。一是**是用好用活增量**。积极争取在新增建设用地规模上给予地方倾斜支持。严格落实建设用地“增存挂钩”机制，坚持土地要素跟着项目走，精准服务支撑重点区域、重点产业和重点项目用地。二是**是加快盘活存量**。完善建设用地“增存挂钩”机制，计划指标数与各地批而未供土地和闲置土地消化处置情况严格挂钩，通过规范有序供地、批文撤回等方式有效盘活存量，既有效降低批而未供和闲置土地总规模，又为经济社会发展腾出用地空间。三是**是节约集约利用**。以“土地节约集约示范县创建活动”为抓手，深入推进“标准地”与“亩均论英雄”改革联动，推动工业项目全生命周期闭环管理，分行业、分区域推进工业项目节约集约用地，提前介入项目选址，引导项目不占或少占耕地，严格建设项目土地使用标准管控。

（三）健全督察执法机制，强化耕地保护日常监管。一是**是加大土地督察力度**。突出耕地保护，扎实开展专项督察，强化日常督察，及时发现并督促地方整改违法违规苗头性、倾向性问题。建立对地方政府土地管理问题的发现、促改机制，综合采取通报批评、警示约谈、驻点督导等方式推动问题整改。二是**是加大土地执法力度**。加强土地卫片执法检查，构建早发现、早制止、严查处的常态化监控机制，坚持“月清、季核、年度评估”开展卫片执法检查工作，运用高分辨率卫星遥感技术，加大监测和核查频次，结合日常巡查、群众举报、媒体曝光等手段，以“零容忍”态度及时发现、快

速制止、严肃查处新增违法行为。对重大典型案件进行挂牌督办和通报曝光，形成警示震慑，始终保持耕地保护高压态势，坚决遏制新增违法违规问题。**三是**加强日常动态巡查。健全完善执法动态巡查制度，落实巡查工作责任，构建“横向到边、纵向到底”的执法巡查体系，推动执法监察窗口前移、重心下移，提高日常巡查频次，结合卫片执法检查、举报电话、举报信件、举报电子邮件、媒体反映等方式，及时发现、有效制止自然资源违法行为。

（四）大力推进撂荒治理，竭力防止耕地非农非粮。**一是**激发种粮热情。严格按照“谁种粮，谁受益”的原则，改变过去按计税面积发放补贴的办法，对粮食直补、良种补贴和农资综合补贴资金据实发放到种粮农户手中，未种田的农户，坚决不准享受补贴。适时组织评选粮食生产标兵，给予奖励，并采取多种形式宣传推介典型，营造良好的社会氛围，激发广大农民种粮热情。**二是**加大农业农村基础设施建设投入。继续实施好相关涉农项目工程，整合农业开发、以工代赈等资金，加大对农田坡改梯、薄变厚、小变大的改造力度，为推广农业机械奠定基础，降低农民种粮成本。特别是要多渠道、多方位筹集资金，兴修农业“命脉”，增强抗灾能力，保证旱涝保收，提高群众种田积极性。**三是**加大农业的科技投入。发展科技农业，依靠科技提高农业生产的物质优化率，提高农业物质投入的经济效益。要大力推广免耕等节劳技术，逐步推广小型农业机械，降低农民劳动强度，以适应当前老人农业和妇女农业劳动力结构现状，减少土地隐形撂荒。

五、结语

粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子。我们要清晰认识到我国人多地少的国情，耕地“非粮化”、“非农化”问题依然突出，守住耕地红线的基础尚不稳固的现状。保护耕地就是保护我们手中饭碗，保护我们的责任田，保护“国之大者”。必须坚持问题导向、目标导向、尊重规律、因势利导、因地制宜、久久为功，压实耕地保护责任，全力提升耕地质量，完善进出平衡制度，充分调动农民和地方政府保护耕地、种粮抓粮积极性，坚守历史使命和责任担当，共同端牢中国饭碗，为经济社会高质量发展提供坚实支撑。

参考文献：

- [1] 自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局，《自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（2021年11月27日）
- [2] 自然资源部、农业农村部，《自然资源部、农业农村部关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》（2020年7月29日）
- [3] 巴中市委办、市人民政府办，《中共巴中市委办公室 巴中市人民政府办公室关于设立田长、常务副田长、副田长及田长制办公室的通知》（2022年12月29日）
- [4] 李维新、高飞，《我国耕地保护现状及对策探讨》（《经济研究导刊》2012年第32期）
- [5] 张宇、刘涛，《中国耕地保护制度研究综述》（《内蒙古大学

学报》2010 年 7 月第 42 期)