

# 严格保护耕地 节约集约用地

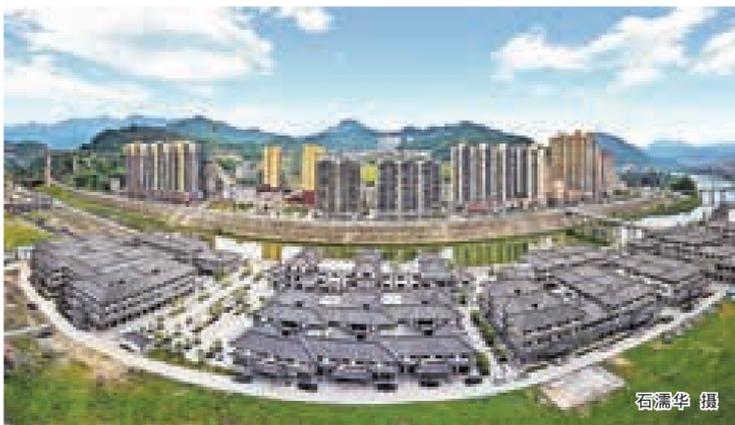
### 写在第29个全国土地日之际

本刊编辑部

走进生态文明建设新时代,广袤大地承载了我们对美好生活的更多期许,记录着我们建设美丽中国的奋进轨迹。在第29个全国土地日到来之际,我们带着更为深沉的挚爱来感恩脚下这片土地,以全新的视角重新审视十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策。今年全国土地日的宣传主题是“严格保护耕地,节约集约用地”,看似熟悉的字里行间,饱含着非同一般的寓意:生态文明与机构改革视野下,土地资源管理重心始终没有变,但是站位更高远,内涵更丰富,责任也更重大了。

国土是生态文明建设的空间载体,人与自然是一个生命共同体,山水林田湖草生命共同体的“大国土”理念,赋予了耕地资源保护和节约集约用地更为深刻的时代意义。人的命脉在田,耕地资源关乎十几亿人口的吃饭问题,坚守耕地红线始终是关系国计民生的头等大事;然而,田的命脉在水,水的命脉在山,山的命脉在土,土地的命脉在树,如果没有整个生态系统的稳定与安全,单是就“护田”而谈耕地保护,难免顾此失彼的落套。可见,严格保护耕地,节约集约用地,不仅仅是国土开发利用与管护的要求,也是维护整个生态系统安全,维系人与自然生命共同体的战略举措。

我国的国土包括陆地国土和海洋国土,其中陆地国土面积960万平方公里,根据《联合国海洋法公约》有关规定和我国主张,管辖海域面积约300万平方公里。这是中华民族繁衍生息的宝贵家园,也是我国经济持续发展的基本载体。长期以来,我们始终坚持节约资源、保护环境和保护耕地的基本国策,实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。但是,我国土地资源“底子薄、基础弱”的国情并不乐观,主要表现在人均土地资源不足、耕地质量总体不高,难以利用的土地多、宜耕宜农的土地少,耕地后备资源严重不足,水土资源空间匹配性差,资源富集区域生态脆弱区多有重叠。随着城镇化进程加快,土地资源需求刚性增长与粗放利用并存,生产、生活与生态用地需求势头仍较强劲,而城乡人均建设用地标准均远超过国家标准上限,国土开发无序、过度利用造成土地生态系统功能不断退化,部分地区森林破坏、湿地萎缩、草原退化问题突出,全国水土流失、土地沙化和石漠化面积依然较大,给陆域国土地质环境安全带来隐患。



石濡华 摄

习近平总书记强调,耕地是我国最为宝贵的资源,要实行最严格的耕地保护制度,依法依规做好耕地占补平衡,规范有序推进农村土地流转,像保护大熊猫一样保护耕地。耕地红线就是我们的生存线,事关粮食安全、生态安全和社会稳定,也是改革发展不可突破的底线,在这个问题上绝不能有丝毫闪失。自然资源统一管理的格局中,耕地保护更强调数量、质量和生态“三位一体”并重,强调统筹山水林田湖草一体化生态保护和修复,在维系生命共同体中推进耕地资源整体保护、系统修复与综合治理。

当前,我国经济转向高质量发展阶段,新型工业化、城镇化建设深入推进,农业供给侧结构性改革逐步深入,对守住耕地红线提出了更高要求。对此,正在进行的第三次全国国土调查,强调清查查实耕地特别是永久基本农田利用状况与分布,将为从严保护耕地资源提供基础数据支撑。基本农田是耕地资源的精华所在,我国划定了永久基本农田并全面实施特殊保护,着力构建保护有力、集约高效、监管严格的永久基本农田特殊保护新格局。这不仅对严守耕地红线起到至关重要的作用,还将对各类建设布局形成逆向约束。严格保护耕地要点在于严防非农建设占用,对于确实无法避让耕地的,要按照“占优补优”的原则补充数量与质量相当的耕地,确保耕地资源数量不

减少、质量不降低、生态有改善。同时,还要严格规范农业生产活动,重点清理整治“大棚房”问题,杜绝打着设施农业的旗号变相占用耕地行为,从根本上解决农地非农化问题。对于因占用、污损等原因导致质量退化的耕地资源要站在山水林田湖草生命共同体一体化保护与修复的层面开展综合治理。最严格的耕地保护制度,将对各类建设布局形成硬约束,成为国土开发利用的控制线,生态文明建设的底线。

节约集约用地与严格保护耕地,是生命共同体“大国土”问题的两个方面,落实两个“最严格”制度也都是为了一个共同的目标。习近平总书记强调大力节约集约利用资源,推动资源利用方式根本转变,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,加快形成节约资源的空间格局、产业结构、生产方式和生活方式。节约集约用地既能够“严控增量”避免占用耕地,也可以“盘活存量”优化用地布局,是生态文明建设的根本之策。推行最严格的节约用地制度,不仅是为了保护耕地,更是为了彻底改变粗放用地的传统发展模式,打造集约高效的国土开发空间。

经过多年探索,各地统筹地上地下空间开发,推进土地多功能立体开发和复合利用,探索出各式各样的节约集约用地新技术、新模式,逐渐形成了市场配置、政策激励、科技应

用、考核评价、共同责任等节约集约用地新机制。但是,从城乡建设用地现状来看,节约集约用地的空间和潜力依然很大,城镇用地“虚胖症”亟待通过调整结构布局来根治,农村仍然有大量闲置土地有待盘活再利用。当前,我们推行“增存挂钩”机制,瞄准批而未供、闲置土地等存量土地的处置盘活,使之与新增建设用地指标奖惩相挂钩,以推进节约集约用地。农村以“千村示范、万村整治”为代表的国土综合整治行动正在逐渐推广开来,节约集约用地已成为建设美丽乡村的有效途径。从实践来看,节约集约不仅应该成为贯穿土地利用全过程管理的一条主线,还应该通过优化国土空间开发布局,推进城乡国土综合整治与修复,加快形成集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间和山清水秀生态空间。

对于各类自然资源保护,习近平总书记强调最多的就是一个“严”字。为此,我们要坚持“源头严防、过程严管、后果严惩”,用最严格制度最严密的法治保护土地资源。同样,严格保护耕地,节约集约用地,离不开最严格的土地管理制度,也离不开统一的规划引领和最严密的法治保障。当前,多规合一的国土空间规划体系建设已经全面启动,规划将坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界,引领最严格的耕地保护制度与最严格的节约集约用地制度精准落地。对于耕地保护中存在的违法违规现象,土地资源利用粗放浪费等违法违规行为,要进一步加大查处和问责力度,严格按照有关规定追究相关责任人的责任。我们相信,随着国土空间规划体系不断完善,随着违法违规行为的督察与执法力度逐渐加大,最严格的土地管理制度将得到更为强劲的法治保障。

土地资源承载着中华民族可持续发展的希望,承载着生态文明建设的美丽梦想。我们要给自然留下更多修复空间,给农业留下更多良田,给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。这些目标的实现,寄望于“从严从紧”将保护耕地和节约集约用地的各项举措落到实处,寄望于凝聚社会共识与群众自觉参与,寄望于我们每一个人以对国家和人民高度负责、对子孙后代高度负责的精神,十分珍惜和合理利用每一寸土地。

### 历年全国土地日宣传主题



为了开展全国土地日宣传活动,从1991年开始,每年6月25日《土地管理法》颁布纪念日都有一个宣传主题。历年的全国土地日宣传主题是:

- 1991年 第1个全国土地日: 土地与国情
- 1992年 第2个全国土地日: 土地与改革
- 1993年 第3个全国土地日: 土地与经济
- 1994年 第4个全国土地日: 土地与市场
- 1995年 第5个全国土地日: 土地与法制
- 1996年 第6个全国土地日: 土地与发展  
保护我们的生命线
- 1997年 第7个全国土地日: 土地与国家  
爱护我们生命的家园
- 1998年 第8个全国土地日: 土地与未来  
集约用地,造福后代
- 1999年 第9个全国土地日: 依法行政,合理用地
- 2000年 第10个全国土地日: 保护耕地  
为了美好的明天
- 2001年 第11个全国土地日: 规划土地,利国利民
- 2002年 第12个全国土地日: 规范土地市场,促进可持续发展
- 2003年 第13个全国土地日: 规范土地市场,促进可持续发展
- 2004年 第14个全国土地日: 坚持科学发展观,珍惜每一寸土地
- 2005年 第15个全国土地日: 节约集约用地,促进科学发展
- 2006年 第16个全国土地日: 依法合理用地,促进科学发展
- 2007年 第17个全国土地日: 节约集约用地,严守耕地红线
- 2008年 第18个全国土地日: 严守耕地红线,节约集约用地,构建保障和促进科学发展的新机制
- 2009年 第19个全国土地日: 保障科学发展,保护耕地红线
- 2010年 第20个全国土地日: 土地与转变发展方式  
依法管地,节约用地
- 2011年 第21个全国土地日: 土地与转变发展方式  
促节约,守红线,惠民生
- 2012年 第22个全国土地日: 建设高标准基本农田,保障国家粮食安全
- 2013年 第23个全国土地日: 珍惜土地资源,节约集约用地
- 2014年 第24个全国土地日: 节约集约利用土地,转变土地利用方式
- 2015年 第25个全国土地日: 节约集约利用土地  
推动土地利用方式根本转变
- 2016年 第26个全国土地日: 节约集约用地,切实保护耕地
- 2017年 第27个全国土地日: 土地与生态文明建设
- 2018年 第28个全国土地日: 珍惜土地资源,建设美丽家园
- 2019年 第29个全国土地日: 严格保护耕地,节约集约用地

### 全国土地日来了

全国土地日,是每年6月25日。1986年6月25日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过并颁布我国第一部专门调整土地关系的大法——《中华人民共和国土地管理法》。为了纪念这一天,1991年5月24日国务院第83次常务会议决定,从1991年起,把每年的6月25日即《土地管理法》颁布的日期确定为全国土地日,以此深入宣传贯彻《土地管理法》,坚定不移地实行“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策。

土地日是国务院确定的第一个全国纪念宣传日,中国是世界上第一个为保护土地而设立专门纪念日的国家。2019年6月25日是第29个全国土地日,为切实增强全社会关注土地资源、严格保护耕地、节约集约用地的意识,确定今年的活动主题为“严格保护耕地,节约集约用地”。

今年的土地日主题宣传活动形式多样,自然资源部联合有关单位设计制作土地日公益宣传片、公益宣传电子海报,并在新媒体平台开展“我与土地的故事”短视频宣传。活动重点围绕土地资源的重要性,凸显人与土地的密切关系,还组织中央媒体赴地方围绕今年土地日主题,采访加强耕地保护、节约集约用地的典型经验,突出严格保护耕地和节约集约用地的重要意义,增进社会公众对土地资源国情国策的了解,培育节约优先、保护优先的绿色发展意识。

全国土地日宣传期间要严格遵守中央八项规定,力戒形式主义、官僚主义,各项宣传活动要厉行勤俭节约,杜绝铺张浪费。



廖梦婷 摄

## “十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是基本国策