2025年6月25日第35个全国“土地日”
节约集约用地 严守耕地红线

坚守耕地保护阵地 筑牢粮食安全屏障

——我省多措并举推进节约集约用地与耕地保护

近年来，吉林省深入贯彻习近平总书记关于耕地保护和视察吉林重要讲话重要指示精神，全面落实党中央、国务院决策部署，省委、省政府始终站在“国之大者”的高度将耕地保护作为一项重大的政治任务来抓，落实最严格的耕地保护制度，压紧压实主体责任，着力完善工作机制，切实采取“长牙齿”的硬措施，牢牢守住了耕地保护红线。全省圆满完成“三区三线”划定任务，划定耕地红线保护面积10944万亩，划定永久基本农田8202万亩。第三次全国国土调查结果表明，吉林省是全国5个耕地增加省份之一。2024年度国土变更调查第一次提交调查数据成果显示，全省实际耕地面积11179万亩，永久基本农田面积8205万亩，超额完成国家下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，为保障国家粮食安全作出了积极贡献。

建立健全耕地保护责任考核机制。逐级开展耕地保护责任目标考核，足额下达耕地保护任务，落实耕地和永久基本农田保护责任。省政府办公厅印发了《吉林省市（州）级政府耕地保护责任目标考核办法》，加强对市（州）政府耕地保护责任目标履行情况的考核。制定了考核方案，明确考核内容、时间安排、评分标准和考核步骤，由省自然资源厅会同省人社厅、农业农村厅、统计局共同实施考核工作。考核结果由省政府印发。在此基础上，按照党中央、国务院关于耕地保护和粮食安全责任制考核工作的最新要求，积极研究制定我省考核方案，从严推进耕地保护责任落实。2023年度省级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制考核，取得全国优秀等次，得到国家在相关资金安排上的支持。

坚决守牢耕地保护红线。新一轮国土空间规划编制中划定耕地保护红线10944万亩，较上轮规划超出1844万亩，增幅居全国第3位。划定永久基本农田8201万亩，保护任务较上轮规划多出821万亩，保护目标任务全部上图入库。科学开发西部盐碱地等耕地后备资源，“十四五”以来，累计垦造新增耕地约38万亩。“十三五”时期耕地保护责任目标考核结果，我省排名居全国第4位。目前全省实有耕地面积11179万亩，居全国第4位，人均耕地约4.7亩，是全国平均水平3倍多。

改革占补平衡管理制度。占补平衡中耕地数量和质量补充不到位，归根结底是制度漏洞。我省在改革政策中明确提出，调整耕地占补平衡管理方式，将非农建设、造林种树等各类占用耕地行为，统一纳入耕地占补平衡管理。建立省级统筹、市级负责、县级落实的工作机制，坚持市（州）范围内耕地总量动态平衡、质量稳定，切实强化耕地总量管控，进一步压紧压实属地管理责任，牢牢守住耕地保护红线。

加强补充耕地实施管理。规范补充耕地实施管理是做好占补平衡工作的关键环节和有效手段。我省改革政策明确，补充耕地坚持以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅原则，在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，国土调查成果中各类非耕地地类，均可作为补充耕地来源。实际工作中，补充耕地可以通过项目或非项目形式产生。同时，进一步优化了补充耕地指标认定方式，由原来的四级认定流程简化为二级认定，省级对入库补充耕地随机开展抽查复核，充分调动地方积极性，也体现权责对等。

严格规范补充耕地指标的使用管理，对落实耕地保护主体责任、推动区域协调发展有着重要意义。在耕地占补平衡制度改革背景下，我省全面推进补充耕地实施的全流程信息化监管，建立全省统一管理平台，完善补充耕地指标挂钩和核销出库管理。清晰划分指标市域内统筹和跨市域调剂的适用情形和原则，进而规范指标使用和统筹调剂管理，妥善解决保护与保障的用地矛盾，确保耕地总量不减少、质量不降低。

大力推进节约集约用地。突出规划总量管控，防止城镇建设用地无序扩张。强化计划指标管理，严格落实“增存挂钩”机制，统筹安排新增和存量建设用地，切实发挥指标效益。强化政策引领，制定出台强化批而未供土地源头预防、加强闲置土地处置、支持和鼓励低效用地再开发意见等多部政策文件。建立全省批而未供、闲置土地、低效用地“一张图”，向招商主管部门共享数据，优质地块优先用于招商引资项目落地。源头遏制新增批而未供土地，盘活批而未供面积未达到当地上一年度供地面积70%以上的，暂停受理新增建设用地审批，国家、省重点项目、基础设施和民生项目除外。严格新增建设用地申请成片开发方案审查，原则上新增工业项目必须使用批而未供土地，今年年初以来核减非必要新增建设用地申请579公顷。突出闲置低效用地存量挖潜，灵活运用政策工具，从鼓励开发、促进转让、规范收购收回方面盘活闲置存量房地产用地，长春市凯利商住项目通过分期开发、分期办证、抵押贷款，成功“救活”企业，盘活闲置土地2.31公顷，补缴全额出让金3亿元。长春市欧亚南三环项目部分商服用地低效闲置，通过分割宗地、转让开发、作价入股等政策，盘活低效用地0.8公顷，激活企业沉淀资金0.8亿元，案例在全国推广经验。对闲置低效工业用地，积极争取国家政策，成功将长春市纳入全国第二批低效用地再开发试点，在分割宗地开发或转让方面等享有更大政策空间，在空间复合利用、用途合理转换、容积率奖励、规划指标跨空间单元统筹等政策上享有更多自主权，探索“工改工”与“工改商”“工改住”联动改造。加强开发区用地审核，优化开发区用地布局，对批而未供土地规模大、土地闲置率高的，坚决核减不合理用地。提高单位土地亩均产出效益，明确高质量发展核心指标体系，推行工业用地“标准地”出让。严格执行工业用地控制标准，规范超标准、无标准建设用地项目节地评价审查，建立建设项目节地案例库。过去五年，全省累计处置存量土地3.56万公顷，减少新增建设用地对耕地的占用。

有效维护土地管理秩序。强化府院联动、行政监督与纪检监察监督贯通协同，细化实化违法占用耕地行为行刑衔接、非诉执行措施落实。在全国率先出台《黑土地保护执法实施办法》，七部门联合开展黑土地保护执法，做到常态长效监管。落实“长牙齿”的硬措施，严格执法监管，实行耕地保护“网格化”监管，全省设立网格长、网格员4.3万名，织密织牢监管网络，实时开展耕地动态巡查，对违法占用耕地做到“零容忍”，2023年全省土地卫片执法违法占用耕地面积2745亩，较2022年下降了83.8%，土地利用秩序持续向好。

梨树县：
沃野良田护根基 黑土保护谱新章

在被誉为“黄金玉米带”的黑土区，梨树县用十五年光阴书写了一部黑土保护与现代农业转型的史诗。从耕地退化警报到“梨树模式”走向全国，从传统耕作到全程机械化，这片土地上的变革正如盛夏的庄稼般蓬勃生长。

守土有责：筑牢黑土保护的铜墙铁壁

20世纪过度开垦导致梨树县黑土层厚度从开垦初期的80-100厘米降至20-30厘米，土壤有机质含量约2%。

面对生态警报，梨树县打出耕地保护组合拳：划定耕地保护目标355.55万亩，永久基本农田保护目标309.98万亩，保护率已达91.29%，分别较上轮规划增长13%、15%，有力保障了黑土耕地的数量和空间基础。在吉林省率先推行田长制，建立了县、乡、村三级田长制体系，356名田长和1028名网格长及工作人员适时开展巡田，形成了全流程、全链条、全覆盖的耕保监管网络。

执法有力：织密耕地保护的法治屏障

梨树县扛稳扛牢耕地保护和粮食安全责任制考核，连续四年（2021-2024）保持在四平市“第一方阵”佳绩。创新实施“占黑土补黑土”机制，2021年以来67个建设项目全部实现耕地占补平衡，确保黑土资源总量不减少、质量不降低。

通过构建“县乡村社”四级网格化监管体系，打出卫片执法、专项整治组合拳，违法占用耕地比例实现断崖式下降——从2021年4.9%降至2024年0.03%，近五年以来，136起违法占地案件全部立案查处，形成“不敢占、不能占”的强大震慑。

创新有为：“梨树模式”解码农业可持续发展

在梨树县全国百万亩绿色食品原料标准化生产基地，一场农业技术革命正悄然进行。由中国农业大学和中国科学院李保国、张旭东教授团队研发的“梨树模式”，通过秸秆覆盖、免耕播种、轮作休耕等技术集成，构建起黑土地保护的“安全屏障”。

科技赋能让传统农艺焕发新生。在梨树县黑土地保护示范基地，已经开始利用互联网设备实时监测土壤墒情，无人机巡田系统自动识别病虫害。采用该模式的田块在2022年极端气候下，较传统耕作方式亩均增产8%，节水30%，减少化肥使用量20%。如今，“梨树模式”已推广至东北四省区接近1亿余亩耕地，相关技术规程被列入农业农村部全国主推技术之一。

正如梨树县委书记所说：“保护好黑土地这个‘耕地中的大熊猫’，我们这代人要当好种地人，更要做好护地人。”在这片希望的田野上，一场关乎国家粮食安全的绿色革命正迸发出磅礴力量，为端牢“中国饭碗”贡献着梨树智慧。

公主岭市：
严守耕地红线 夯实“黑土粮仓”

今年6月25日是第35个全国“土地日”，公主岭市以“节约集约用地、严守耕地红线”为主题，通过科技赋能、制度创新、生态修复等多元手段，探索出一条黑土地保护与粮食安全协同发展的特色路径。

高效节地：坚持规划引领与分类管控

公主岭市始终坚持将节约集约理念贯穿国土空间规划，确保所有开发项目达到资源高效利用。严格用途管制，科学合理安排新增建设用地，年度利用计划做到向重大基础设施、重大项目、民生工程用地倾斜。加快批而未供和闲置土地处置，通过协商收回等方式推进低效用地再开发，从而减少土地浪费并提升区域经济活力。鼓励地下空间利用，促进功能混合布局和设施共享，在商业和工业区实现多功能整合，使土地利用效率最大化。

互促共进：确保耕地“量”“质”齐升

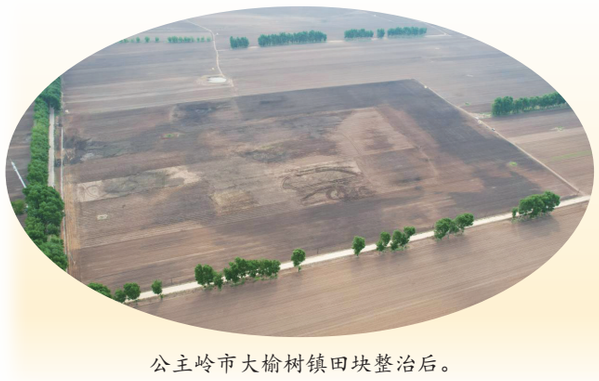
通过实施黑土地保护项目，耕地质量等级稳步提升。公主岭市2024年完成秸秆全量粉碎翻压还田23.81万亩、保护性耕作175.17万亩，推广玉米与大豆等轮作7.03万亩。开展全域耕地恢复工作，实现耕地总量净增加。成立市级恢复耕地专班，牵头统筹推进流出耕地恢复工作，建立各乡镇街道主要领导督导、自然资源部门业务指导、乡镇村小组协同发力的工作机制，2024年全市新增耕地1.99万亩。

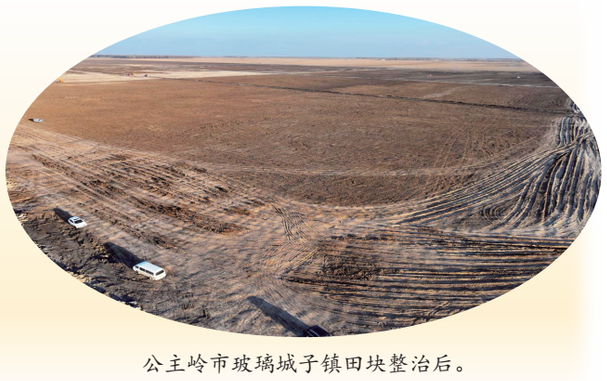
制度创新：压实三级“田长制”责任

严格落实市、乡、村三级田长责任体系，全市共设置田长517名、网格长1212名，配套《田长制巡查制度》等6项制度，实现耕地保护责任到人、到地块。科学运用卫星遥感、田长巡查等手段，织密耕地保护防护网，重点从规划管控、落实机制、严格监管等方面，全面加强黑土地保护工作，坚决防止耕地“非农化”“非粮化”。2024年开展田长巡查8000余次，制止破坏耕地行为30余起。

黑土重生：高效耕作层土壤再利用

高效结合高标准农田“田块整治”专项任务，利用已剥离耕作层土壤，对玻璃城子镇、大榆树镇等8个重点区域1.14万亩劣质耕地，通过实施土地平整、客土回填、地力培肥等系统性工程措施，配套建设衬砌明沟、田间机耕路，形成“田成方、路成网、沟相通”的现代化农业生产格局。二十家子镇通过修复工程新增耕地190亩，为黑土地保护与现代农业发展探索出可复制的“公主岭模式”。


公主岭市大榆树镇田块整治后。


公主岭市玻璃城子镇田块整治后。

大安市：
守护耕地生命线 织密粮食安全网

新平安镇全域土地综合整治试点项目整治前后对比图。

作为全省“千亿斤粮食”产能建设工程主战场之一，近年来，大安市按照“在保护中开发、在开发中保护”原则，围绕“保障粮食大安全，新增产能十亿斤”的工作目标，探索形成了盐碱地开发治理“大安模式”，为国家提供了苏打盐碱地综合治理“大安方案”，向全省“千亿斤粮食”产能建设工程交出了“大安答卷”。

大安市现有未利用地面积185.04万亩，占总幅员面积的25.41%，多为苏打盐碱土，在全市18个乡镇境内均有不同分布。大安市始终坚守耕地保护红线不动摇，坚定落实上级下达的耕地保有量和永久基本农田保护面积等指令性任务，耕地数量稳中有增。2024年度，上级下达的耕地保有量任务327.40万亩，实际保护面积356.89万亩，多保护29.49万亩；上级下达的永久基本农田保护任务249.12万亩，实际保护面积249.70万亩，多保护0.58万亩。通过实施盐碱地土地整治项目规模持续扩大，大安市耕地质量逐年提高。实施“以水定地、集中连片、生态改良、良种自育、现代化生产经营”五位一体的改良方式，探索形成了盐碱地治理“大安模式”，充分发挥耕地后备资源优势，加大了盐碱地开发整治力度。实施新平安镇全域土地综合整治试点项目，改造耕地2.04万亩，腾退建设用地0.09万亩，新造水田2.25万亩，治理退化草原0.90万亩，栽种和改造林地0.12万亩，实现了耕地增加、粮食增产、农民增收、生态增效，社会效益、生态效益、经济效益多赢的效果。

大安市作为盐碱地等耕地后备资源综合利用国家试点，坚决把抓好粮食增产作为头等大事，总结推广“大安模式”，全面提升“四良一智”综合效能，顶格推进“国家试点项目”，建好“一院一基地”，办好“一馆一论坛”。

本版供稿：吉林省自然资源宣传教育中心 王超