

构建“长牙齿”的目标责任审计

用最严密的制度来实施最严格的耕地保护



保住耕地、用好耕地、养壮耕地，是一项涉及中华民族长远利益、根本关切的重大问题。《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》要求着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。这就需要进一步完善耕地保护制度，用最严密的制度来实施最严格的保护。

土壤治“酸” 果实更甜

阳光洒在田野，新栽的菜苗更显生机。梁金文走到地头蹲下身来，察看还田的秸秆被“消化吸收”的情况，“去年种的高粱，收割后秸秆直接还田，看这一季油菜长得多好。”

阳光洒在田野，新栽的菜苗更显生机。梁金文走到地头蹲下身来，察看还田的秸秆被“消化吸收”的情况，“去年种的高粱，收割后秸秆直接还田，看这一季油菜长得多好。”

这里是重庆市永川区青峰镇凌阁堂村。梁金文10年前在这里流转了400亩土地，“没想到土壤酸化严重，种啥都不行，萝卜开口、花菜空心、油菜一排排枯死，一年下来也挣不到几个钱。”

改变发生在几年前，永川区开始治理酸化耕地，农技部门上门服务。“教了很多招，包括科学实施秸秆还田，招招管用，蔬菜产量质量都上来了！”梁金文说。

土壤“酸”，是永川区农业发展的“心酸往事”。全区95.41万亩耕地，曾经一半是酸化土壤，pH值低于5.5。“主要是撂荒、风化、化肥使用不科学等多种因素造成，最低的pH值甚至在4.0以下，土壤板结、不透气，基本不适合农业耕作。”永川区农业农村委副主任杨必良介绍，为保护耕地、建设高标准农田，永川区从2017年起大力治理酸化土壤，“土壤治‘酸’，农业的果实才能更甜。”

3年多来，永川区投入500余万元，购置发放钙质型土壤调理剂2500余吨。以水稻、蔬菜、水果、花椒等作物和易受污染地区耕地为重点，永川区选择种植大户和高耗化肥作物为试点，集中示范、连片推进，推广酸化土壤治理3.5万余亩

次，并加强受污染耕地8.74万亩的安全利用技术措施普及，促使全区耕地土壤平均pH值得以明显提高。

走进重庆陶朱生态农业发展有限公司位于青峰镇的蔬菜基地，成片的白菜和生菜长势喜人。暂未种植的菜田里，也有村民在分组劳作。公司负责人徐光成从农用车上搬下一袋土壤调理剂，指导村民按标准翻进土壤里。

“每亩地掌握80到100公斤的量，还要与残菜还田、专用配方肥使用等结合起来。”永川区粮油作物技术推广站站站长唐科明是这里的常客，刚到田头就大声叮嘱徐光成。

“要得，要得！”徐光成答应着，跟唐科明报起了“效益账”：经过3年治理，公司流转土地的土壤pH值从5.4提高到了5.7，土壤有机质提高5%；韭黄每茬增产10%，韭菜每茬增产15%；化肥减量达50%，每亩节本增效200元以上。

目前，永川区已建成耕地质量定位监测点12个，加密监测跟踪大面积生产耕地土壤质量变化动态；修订完善主要农作物施肥推荐大配方23个、小配方92个，测土配方施肥技术普及率达95.1%；加强技术培训服务指导，全区开展化肥减量增效技术培训180余场次，培训人员近2.2万人次。

“土是‘酸’的，梨子也甜不了，区里治理酸化土壤，我们才敢扩大规模。”重庆钦嵩农业开发有限公司有关负责人说，他们在永川区南大街街道黄瓜山村建起了200亩梨园，在区粮油作物技术推广站等部门的指导帮助下，梨园有机肥替代比例达80%，秸秆粉碎还田、测土配方施肥等技术也都用起来了。综合治“酸”，让这片曾经寸草难生的土壤质变，更助推创建“重庆市水果标准



园”。公司负责人蔡教奎说：“按照绿色果品标准种植管理，目前梨子不愁销、价格好，新的一年更有希望。”

改良生态 垦造水田

一块撂荒多年的地，垦造后变成了良田，引得周边居民纷纷前来旅游打卡……

几年之前，广东省台山市海宴镇南丰村的这块地除了杂草，就没种出过东西，一度成了“垃圾堆”。到了夏天，气味难闻，村民宁愿花半个多小时绕着走。

2017年，广东省人民政府印发《广东省垦造水田工作方案》，通过省属国企和地方自行垦造相结合模式、省市县三级指标分成和“三补偿一补贴”利益分配机制，开展大规模垦造水田工作。经过省市联合工作组勘测判定，南丰村的这块地盐碱度高、地势不平整，垦造难度颇大。

明知是硬骨头，也要啃下来。为调节土壤酸碱度，工作组1个月内6次挖深沟、引淡水，加入土壤调理剂，把渗盐返白的土地调节到酸碱度检测合格。就这样，一边挖，一边填客土，调整高度，平整地块，调节肥力，用黏土质压实犁底层，达到保水保肥、防返盐的效果。此后，台山市又引入广东海洋大学陈日胜教授的海水稻种植团队，建立育种基地，确保新增耕地不丢荒。现阶段，海水稻亩产突破900斤，培育出来的海水稻种子适合在盐碱地生长。

生态环境的改变立竿见影。海水稻田非常适合养殖鱼蟹，实现立体式生态改良；有效控制病虫害，增加了土壤肥力；既保护生物多样性，同时也可以中和分解盐分含量，达到土壤改良的效果。这种“生物改造”的方法，实现了滨海盐碱地生

态的有效恢复和生态化利用，为海岸滩涂的生态修复提供了一条路径。

“在盐碱地上垦造水田，不仅让耕地提质增量，也开拓了耕地保护的新方向，探索出生态补偿的新路径。”台山市自然资源局副局长汤硕源介绍。

构建“长牙齿”的“三位一体”耕地保护目标责任审计制度

今年全国两会，全国政协常委、人口资源环境委员会副主任姜大明，全国政协常委、民盟中央副主席曹卫星，全国政协委员王世元、张德霖、严之尧联合递交提案，建议试行“三位一体”耕地保护目标责任审计，用“长牙齿”的硬措施保护好耕地。提案建议：构建“长牙齿”的“三位一体”耕地保护目标责任审计制度。

一是重构耕地保护目标责任体系，落实“三位一体”保护。2018年修订的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》将耕地质量保护纳入考核范围，主要是将高标准农田建设、耕地质量保护与提升、耕地动态监测作为考核内容。目前仍需进一步细化耕地质量保护监测指标，明确耕地生态保护的内涵与路径，以构建数量、质量和生态“三位一体”的耕地保护责任目标体系。

二是变目标考核为责任审计，让耕地保护监督“长牙齿”。2009年中央一号文件提出“严格地方政府耕地保护责任目标考核，实行耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度”；

《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》再次明确“推动地方政府严格执行领导干部耕地保护离任审计制度”，但至今尚未在国家层面出台相关文件来具体落实。需要建立耕地保护责任审计制度，细化责任审计结果应用方式，形成“督察—考核—审计”相结合的最严密的耕地保护监督体系，通过责任审计创新促进耕地保护制度“长牙齿”。

三是变行政管理为责任审计监督，打通行政执法与司法监察之间的鸿沟。完善自然资源信息共享服务机制，实现耕地保护相关信息在自然资源、审计、司法监察等相关部门共享，形成耕地保护制度实施的整体合力。

四是注重“以案说法”，用典型案例宣示“最严格的耕地保护”。针对有些地方党政领导干部保护耕地责任主体意识不强、地方政府违法违规占用耕地依然存在等现象，要层层传导耕地保护目标责任，实行党政同责。通过典型案例促使地方党政领导形成主动保护耕地意识，传递落实“最严格的耕地保护”强烈信号。

五是加强耕地生态保护，落实“藏粮于地”战略，以地定养、种养结合。明确耕地生态保护监测指标，落实耕地生态保护监测措施，优化畜禽养殖与种植规划区域布局，提高种植业消纳畜禽养殖污染物水平，扩大生态种养结合以及耕地用养结合的覆盖面。（本文综合自人民网、自然全媒体等相关报道整理而成。文字整理：王平）



【链接】

守护好粮食生产的命根子

□郭珍

粮食安全是国家安全的重要基础，耕地是粮食生产的命根子。党的十九届五中全会提出，坚持最严格的耕地保护制度，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略。坚持最严格的耕地保护制度，需要不断加强耕地保护的制度供给，强化耕地保护的制度执行，形成耕地保护的制度合力，推动形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。

加强制度供给。近年来，我国农业结构不断优化，区域布局趋于

合理，粮食生产连年丰收，但部分地区还存在耕地“非农化”“非粮化”倾向。坚持最严格的耕地保护制度，一个重要方面在于不断加强耕地保护的制度供给，使制度更符合耕地保护的实际需要。山水林田湖草是生命共同体，加强耕地保护制度供给，首先应在国土空间开发保护大局中认识和把握耕地保护问题，统筹兼顾、整体施策、多措并举，处理好耕地保护与生态保护的关系，让耕地保护制度与其他制度有机衔接，切实保护好优质耕地，努力实现对山水林田湖草的统一保护、统一修复。同时要看到，

耕地保护具有复杂性、动态性和多样性。加强制度供给，科学合理利用耕地资源，需要明确耕地利用优先序，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，规范耕地占补平衡，集中力量把耕地资源保护好。

强化制度执行。守好耕地红线，严保严管是关键，必须像保护大熊猫那样保护耕地。落实最严格的耕地保护制度，需要不断提升制度执行力，强化耕地保护意识，强化土地用途管制，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决防止耕地占补平衡中补充耕地数量不到位、质量不到位的问题，坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象，切实做到已经确定的耕地红线绝不随意突破，已经划定的城市周边永久基本农田绝不随便占用。坚持改革创新，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，既压实地方政府保护耕地责任，落实最严格的耕地保护制度，又充分发挥经济杠杆的作用，加强土地整治和高标准农田建设，健全耕地保护补偿和利益调节机制，让保护耕地的地方不吃亏，让保护耕地的群众得实惠。

形成制度合力。耕地保护是

一项系统工程，需要多部门、多领域协调配合，形成制度合力。一方面，着力健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制，抓好重点领域和关键环节改革，统筹谋划、把稳方向、全力攻坚，引导相关部门切实担负起主体责任，采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保耕地保护责任目标全面落实，坚决守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线。另一方面，建立健全耕地保护统筹协调机制，促进跨部门耕地资源信息共享和协调配合，进一步提升耕地资源治理效能，提高农村土地配置效率。（摘编自《人民日报》）