

国土空间规划背景下耕地保护策略研究

许浩炜

广东国地规划科技股份有限公司

摘要：粮食安全是我国保障社会稳定和促进经济发展的基础，中国作为农业大国，要保障粮食安全就要坚决守住18亿亩耕地红线，近年来，随着国土空间规划编制的推进，对三区三线划定的不断实践与探索，近年来国家针对耕地保护也出台多份文件，今年更是提出要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。本文通过分析耕地保护的重要性和耕地保护现存的困难，提出了基于国土空间规划引领下的耕地保护对策与建议。

关键词：粮食安全；耕地保护；空间规划；策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.01.024

前言

悠悠万事，吃饭为大。要保障粮食安全的底线思维，那么在粮食安全的问题上不能麻痹大意。粮食问题既是经济问题，更是政治问题。而我国人多地少，人均耕地面积相对较小的基本国情已经决定了耕地是我国最宝贵资源的战略地位。如果需要保障粮食安全，那就必须得保障一定规模的优质耕地，耕地是粮食生产的“命根子”，是中华民族的“铁饭碗”，是稳住农业基本盘的“压舱石”，更是维护社会和谐稳定的“稳定器”。随着我国人口快速增长、消费结构调整的推进，我国的人地矛盾越来越突出，而随着新冠肺炎疫情全球大流行，俄乌冲突加剧导致国际农产品市场供给不确定性增加，粮食供应愈加紧张，无不在诉说着做好保护耕地，做好粮食安全的重要性。国家多次强调，要实行最严格的耕地保护制度，保护耕地要像保护大熊猫那样来做。而随着国土空间规划体系的建立，“三区三线”的不断试划实践，如何在此背景下，做好耕地保护工作，避免耕地的“非农化”和“非粮化”，将是未来工作的重点。

一、研究背景

耕地是我国最宝贵的自然资源，耕地的精华是永久基本农田。1986年，中共中央，国务院就明确了“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”为我国的基本国策，1998年颁布的新修订的《土地管理法》首次以立法形式将其确认为基本国策，并以专门章节规定对耕地实行特殊保护。2004年《关于深化改革严格土地管理的决定》、2006年《关于加强土地调控有关问题的通知》都强调了对耕地保护是重中之重。2008年更是提出“坚决守住18亿亩耕地红线”。2017年提出要“像保

护大熊猫一样保护耕地”。2020年的新《中华人民共和国土地管理法》，更是从法律层面将原“基本农田”正式修改为“永久基本农田”。近年来对于耕地保护政策的内涵不断深化，政策法律不断完善，保护手段不断强化。^[1]

而随着国土空间规划体系的提出，国家对耕地保护也有新的要求。2019年中共中央，国务院提出建立五级三类的国土空间规划体系，同年，提出把城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。随着国土空间规划的不断实践，“三区三线”在试点省份的多次试划，在2022年，国家更是提出要坚持底线思维，牢牢守住18亿亩耕地红线，按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序落实三条控制线划定的优先序，做到现状耕地应保尽保，应划尽划。2022年的“一号文件”要求落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，实行耕地保护党政同责，严守18亿亩耕地红线。

二、研究数据来源

本文数据主要来源于2013年的第二次全国土地调查数据成果、2020年第三次全国国土调查主要数据公报等。

三、当前耕地保护存在的困境

虽然各级政府的政策文件对于耕地保护已经进行了具体且严格的规定，但面临的形势依旧严峻。耕地数量大幅度减少，耕地质量不高，耕地与城市发展矛盾突出，农民耕作意愿较低等种种问题依旧存在，耕地保护依然存在困难。

（一）耕地不断减少，耕地资源紧缺程度加剧

根据第三次全国国土调查主要数据公报显示，截至2019年，全国耕地面积为19.18亿亩，与2009年第二次全国国土调查成果相比，十年间，全国耕地减少1.13亿亩，除坡度2度以下的耕地有微小的增长外，其余坡度的耕地数量均有所下降，而耕地数量减少的最主要原因是农业结构调整和国土绿化。根据数据公报显示，耕地净流向林地1.12亿亩，净流向园地0.63亿亩。根据第三次全国国土调查成果和第七次人口普查成果进行计算，人均耕地面积从1996年的一次调查数据0.106公顷（1.59亩），到2009年的二次调查数据人均耕地变化为

0.101公顷（1.52亩），再到如今2019年的三次调查数据变化为0.091公顷（1.365亩），我国的人均耕地面积不断下降。目前我国的人均耕地水平远低于世界人均耕地水平，耕地资源更为紧缺，粮食安全问题更为严峻。

（二）耕地分布位置不合理，耕地质量不高

第三次全国国土调查主要数据公报反映出，在2009年-2018年，近十年的时间里，我国有2.29亿亩耕地流向从林地、湿地和河流水面等生态功能较强的农用地和未利用地，而又有2.17亿亩的农用地和未利用地向耕地。其中880多万亩坡度较大的林地被开垦成了耕地，而同时，又发现有近1.8亿亩坡度较缓的耕地上种了树。这种情况明显的反映出部分耕地分布位置与自然地理位置不匹配，受此影响，耕地的流入流出较为混乱，耕地质量有所下降，这种与自然地理格局不相符合的情况，更加不利于耕地的保护。

（三）政策法规制度不健全，耕地保护的意识有待提升

我国在近年来间，国家大力发展农村农业发展，同时把农村农业作为未来工作的重点发展方向，不断针对粮食安全和农业结构调整出台与耕地保护制度有关的政策。但在这些制度实施的过程中，由于各种各样的问题的存在导致相关的制度法规无法充分落实。

第一、种粮补贴政策不完善，补贴资金无法直接落到种植农户的手上，有用作他处的可能。种植农户得不到补贴，耕作意愿就会进一步降低，导致粮食补贴起不到促进粮食种植的作用。^[2]

第二、地方政府和农户对耕地保护的意识相对淡薄，虽然国家对耕地保护的内涵不断深化，但没有通过有效的宣传手段让农户对耕地保护有充分认知，农户在往往依据自身对经济效益的考虑，依照自己的想法，随意调整农业结构与种植作物，造成了越来越严重的耕地“非粮化”现象。

第三、耕地保护是一个多部门协同的工作，涉及自然资源、林草、农业农村、生态环境、水利、交通等部门。尽管国家已经多次发布与耕地保护的有关的政策，但各部门对耕地保护的认识不一，而且各部门均有其相应的发展规划，相关用地要求不一致，较难在耕地保护的工作中统一的认识，容易导致各项规划用地难免占用耕地。^[3]

（四）耕地保护矛盾加剧，侵占耕地严重

随着城市化的进程，城市规模不断扩大，城乡边界逐渐模糊，部分城市的城镇建设用地区和村庄旁的耕地交织分布，城镇建设适宜区和农业生产适宜区在用地空间层面高度重叠，城镇发展和耕地保护的矛盾在此基础上

更显尖锐。在此矛盾的影响下，未来城市发展，项目的建设难以避免占用到城镇周边的优质耕地，较难保障对耕地的长期保护和利用。同时部分山区城市受地形地貌的影响，耕地破碎化的问题更为突出。而随着工业化和城市化的进程，各个地方的外延式扩张的发展引起的城市发展和耕地保护的“争地矛盾”愈加突出，项目未批先占耕地，农村违法乱占耕地建房的问题突出，且呈蔓延的势头。

随着国家重视生态文明建设，生态优先又放在了较为重要的地位上，退耕还林、退耕还草、退耕还湖，一系列的退耕政策的推行，虽然一方面带来一定程度的环境改善，但退耕的过程中，因为缺少统筹和监管，也可能是因为部分地方为满足任务不考虑实际情况的一刀切模式，引起了不合理的退耕，造成影响生态环境和耕地保护的情况发生。同时，生态保护红线和自然保护地等生态用地不可避免的与耕地和永久基本农田在空间上存在一定程度的重合，因此需要在空间规划中，合理的确定耕地保有量和划定永久基本农田。

（五）农民耕作意愿较低，缺乏技术化种植手段

与其他行业相比，农业种植的收益较为低下，而在耕地上种植粮食作物效益更甚，在自然条件的影响和经济效益的驱使下，农民往往会选择种植效益更高的其他经济作物，使得一部分耕地转变为园地、养殖坑塘等其他农业用地，从而导致耕地“非粮化”的情况。而城市化的进程导致的农村人口往城市流动，也会引起一定程度的农业人口降低，农村人口流失，又没有外地人口补充进来，耕作种植范围会进一步减少。而青年人才外出务工，剩余的耕作种植人口都是老年人或者文化水平较低的农户，缺乏先进种植手段和农业知识，往往采用传统的农业种植手段，导致农业种植产值下降。基层农业技术人才队伍弱化，农户缺乏技术指导，农业生产损失会加大，也不适合推进农业规模化生产，农业产值降低，农业补贴不到位，无不在打击农户种植的积极性。

四、国土空间规划背景下的耕地保护策略思考

耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基，但我国耕地总量少，质量总体不高，后备资源不足，水热资源空间分布不匹配的国情要求我们，要确保国家粮食安全，不能单纯以经济效益决定耕地用途，必须处理好发展粮食生产和发展之间的关系，必须将有限的耕地资源优先用于粮食生产。国土空间规划的编制就是未来十五年落实耕地保护的有效手段。

（一）健全耕地保护制度，多种方式宣传耕地保护政策

首先需要建立健全耕地保护制度，实施最严格的耕

地保护制度，通过完善立法，严格执法，完善好制度层面的工作。不仅要完善耕地占补平衡、进出平衡政策的出台，建立好补充耕地的全流程监管机制，在补充耕地的立项，实施，验收，管护的全流程中做好监管。要建立起耕地动态监测监管制度，及时发现和阻止各类违法占用耕地的行为。还要完善耕地保护补贴机制，逐步提升耕地保护的补贴标准，提升农民种植意愿，减少耕地丢荒或农业结构调整的情况发生。

耕地保护制度的完善，不仅局限在法律制度的完善，更是要让更多的人知法、懂法、守法，所以要加大力度宣传耕地保护法律法规是不可或缺的，充分利用新媒体手段，提升宣传效果，把宣传从自然资源行业内部扩散到全社会，让更多的人意识到耕地保护重要性，从而让大家自发保护耕地。

（二）加强国土空间规划管控，严控各类建设占用耕地

2017年印发公布的《全国国土规划纲要（2016—2030）》提出：2020年的全国耕地保有量目标为18.65亿亩，2030年的全国耕地保有量目标为18.25亿亩。目前我国现状耕地数量可基本满足国家规划所确定的耕地保有量目标任务，但考虑经济社会发展等用地需求，仍需继续实行最严格耕地保护制度，避免耕地减少，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”。

在国土空间规划编制的背景下，首先要做好统筹划定落实三条控制线的工作。以第三次全国国土调查成果为基础，实事求是确定耕地和永久基本农田，结合“三调”把可以长期稳定利用的优质耕地保护起来，落实好耕地保护保护的优先序，把永久基本农田作为城市发展不可逾越的红线，各类发展建设用地要尽量避让优质耕地，严控非法占用耕地。结合信息化、可视化手段以月度对耕地种植情况进行监督。总结“三区三线”试划经验，尽快将划定规则推广到全国中去，将耕地保有量和永久基本农田落实到具体图斑并建立数据库，做到“数、线、图”一致，确保耕地、永久基本农田等目标能落地、可考核、可追责。

第二要做好国土空间规划对专项规划的指导约束作用，坚持部门间的合作，对林草、农业农村、生态环境、水利、交通等其他部门编制的专项规划做好指导和约束，落实耕地保护优先序，减少各类规划用地对耕地的占用。

（三）做好耕地动态监管工作，健全耕地保护机制

结合最新的国土变更调查成果，开展耕地保护的监督工作，建立健全耕地保护的监督监管工作。结合国土空间规划“一张图”实施监督系统的建设，月度耕地卫

片监督工作的推进，各地自然资源部门通过“天上看、网上查、地上巡”的手段，及时对破坏耕地的行为处置，减少违法建设占用耕地的情况发生。通过政府组织，协同相关部门，加强引导，对耕地动态监测监管，严格管控耕地转为其他的农业用地，不断提高耕地的信息化治理水平。

（四）推进耕地集中连片，高效农业生产

耕地的破碎化，不仅影响农业生产，也会影响耕地的质量。通过第三次全国国土调查成果对耕地范围的认定，结合耕地分布，系统开展全域综合整治和村庄规划的工作，促进耕地在空间层面上的集中连片。调查空心村和村庄人口老龄化等实际情况，通过拆旧复垦等土地整治手段，进一步改善农村土地破碎化问题。通过开垦耕地，形成村庄边缘集中连片的耕地，不仅更好管理，也更好的进行规模化，机械化的农业生产。

（五）做好补充耕地，推进耕地提质

根据三调成果显示，全国共有8700多万亩即可恢复为耕地的农用地，还有1.66亿亩可以通过工程措施恢复为耕地的农用地，所以在本轮国土空间规划的规划期内，可以通过国土综合整治和生态修复等措施，结合农民意愿，逐步推进补充耕地工作。将部分与连片耕地，质量较优，容易恢复的耕地后备潜力，逐步恢复成耕地，种植粮食作物，作为耕地资源保护起来。

结语

守住耕地红线就是守住粮食安全根基，面对新冠疫情，以及未来风云变幻的国际形势，要有充足的忧患意识，落实好最严格的耕地保护制度，通过国土空间规划的编制，合理划定“三区三线”，做好各部门专项规划的引领作用，健全法律体系，通过监督手段，坚决制止各类耕地“非农化”行为，坚决守住耕地红线，才能保护好耕地，保障好粮食安全，才能更好的发展经济。

参考文献

- [1] 刘桃菊,陈美球.中国耕地保护制度执行力现状及其提升路径[J].中国土地科学,2020,34(9):32-37,47
- [2] 薛选登,张一方.产粮大县耕地“非粮化”现象及其防控[J].中州学刊,2017,(8):40-45
- [3] 张兴.新发展趋势下的耕地保护问题与应对策略——基于耕地保护监管机制建设的思考[J].国土资源情报,2021,(12)

作者简介:许浩炜(1996.06-),男,汉,广东广州人,本科;现有职称:国土助理工程师;研究方向:国土空间规划。