

# 国土空间规划编制和实施中加强耕地保护的思考

徐康

上饶高铁经济试验区自然资源服务中心

**摘要：**全面推进耕地保护是一项重要的政治任务，是保障国家粮食安全的重要抓手。因此，要着重加强耕地保护，严格落实各项保护措施，以此提升我国国土空间规划编制与实施的质量，同时国土空间规划的实施也将促进耕地保护工作。此文围绕耕地保护和国土空间规划工作进行了深度思考，提出了国土空间规划编制和实施中强化耕地保护的建议和措施，用以抛砖引玉。

**关键词：**国土空间；规划编制；耕地保护

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.040

## 前言

在新时代中国特色社会主义建设事业中，国土空间规划居于“龙头”位置，同时也是实现国土开发的先决条件。耕地保护是“国之大者”，在规划编制以及实施中，需要着重加强耕地保护，在此基础之上才能实现对国土空间资源的综合利用，深度挖掘国土空间价值，以此提升社会发展水平以及优化经济发展质量。与此同时，落实耕地保护也属于一项重要的政治任务，可以充分发挥出耕地资源价值，保障我国粮食安全，为我国实现中华民族伟大复兴而打下坚实的基础。

## 一、国土空间规划编制的基本构成研究

一是空间管控底线。举一纲而万目张，解一卷而众篇明。全面贯彻落实国土空间规划，守好红线底线、强化系统思维显得尤为重要。抓好规划落实是实施好国土空间规划的基础性工作。强化规划的纵向传递和横向传导，优化国土空间开发保护布局。协调好近期和远期战略是实施好国土空间规划的关键性工作。通过“近”与“远”的有序推进，做好总体规划与专项规划的有效衔接和有机统一，实现国土空间规划刚性约束与弹性优化的有机结合，支撑国土空间可持续发展。国土空间管控手段能否落到实处，特别是耕地保护能否落到实处，还要看本底数据是否精确和能否实时更新。以当前的耕地和永久基本农田核实处置工作来看，本底数据仍要不断更新，并及时运用到规划的完善修改中，特别是永久基本农田和耕地保护目标中的非耕地要每年及时核实整改。

二是制定主体功能区战略。国土空间规划编制阶段需要注重制定主体功能区战略，也就是说在推进国土空间规划编制的过程当中需要严格遵循优化开发、重点开发、限制开发以及重点开发的区域功能定位，针对不同地区的国土资源禀赋采取分类管理，通过这种形式保

障国土空间规划编制的科学性和有效性，确保自然资源开发的规范性。耕地保护工作每个地方都有各自的特色，比如南方地区有的地区广泛种植莲藕、茭白等水生蔬菜，北方地区部分种植可食用中草药类植物，针对每个地方的特点，在国土空间规划中明确耕地可种植作物的种类、密度和比例。这样既形成了每个地区的特色农业，又能让特色种植占用耕地的情形有法可依。

三是落实团队协同划定。国土空间规划编制阶段也要注重落实团队协同划定，通过该项举措促进国土空间开发的有序进行，实现对国土空间价值以及资源的最大化限度挖掘。国土空间规划涉及行业部门广泛，不仅和城市建设相关的部门，而且包含农业农村的有关机构。在实际当中，要基于国家层面以及省级发展战略层面，致力于落实保障国家生态安全、粮食安全以及城市安全，并且以此为抓手做好“三类空间”以及“三条红线”的划分通过这种方式有效促进我国国土空间规划编制工作的有序向前推进。例如：在城市层面，国土空间规划编制要注重对于主体功能区战略进行区分，细致划分生态以及农村两层空间，落实生态保护以及永久基本农田的基础之上划定好城镇建成区及其边界。

## 二、国土空间规划编制和实施中加强耕地保护面临的挑战

### （一）土地供需矛盾突出，耕地保护压力增大

经济发展和耕地保护的矛盾突出。推进国土空间规划编制和实施阶段，耕地保护工作所面临的压力仍然相对较为巨大，存在一定程度的土地供需矛盾突出问题，而这也在一定程度上影响到了我国社会农业产业发展。伴随着我国重大区域发展战略部署以及乡村振兴战略持续性向前推进，乡村地区重大基础设施建设以及线性工程建设全面落地，在这一情况之下出现一部分耕地资源以及永久基本农田被占用，因此也出现耕地数量减少的问题，而这显然难以满足国家粮食安全保障中对于耕地安全的巨大需求，增大了国家耕地保护的难度。与此同时，土地供需矛盾突出的现象也体现在各地区自然资源开发中会存在一定程度的耕地资源占用情况，同时又面临着土地与农业结构优化调整的发展趋势，进一步增大了耕地保护工作压力。在江西赣州广泛种植蜜桔，已经形成了当地的支柱产业，严格按照“非粮化”整改要求需要全部改种粮食，这在操作上难度极大，且会造成严重的社会问题。目前很大部分基层干部沉溺在各种“整改海洋”中，任务量激增，压力极大。

## （二）耕地保护意识不足，监管举措有待完善

推进耕地保护工作阶段，一部分地区存在耕地保护意识不足、监管举措有待完善的情况，这一情况的产生也会成为耕地保护工作所面临的重大难题，并不利于促进国土空间规划编制与实施的有序进行，降低了耕地保护效果以及质量。激发农民种地的积极性手段较少，外出务工或者种植经济作物的收入远高于种粮收入。在推进耕地保护工作阶段，农民群体是耕地的实际使用者，但是一部分农民则缺乏对于耕地保护的相关知识、农业生产专业知识储备也相对不足，在耕地保护方面的意识淡薄，因此也出现一定程度的耕地违规使用问题，特别是近年来城镇化进程加快，农村劳动力流失严重，耕地良田无人耕种管护，抛荒撂荒情况突出。各地区的农业管理部门并没有针对农民群体开展针对性的耕地保护宣传，因此也导致一部分农民针对耕地保护的重视程度不足，出现耕地荒芜现象、耕地非粮化以及撂荒等方面的问题，这些情况的产生显然反映出部分地区对耕地保护工作的重视不强、监管力度不足、监管措施确实，所以也降低了耕地保护工作质量，难以促进国土空间规划和实施的有序开展。甚至当前在耕地“非农化”、“非粮化”整改中出现了一定的阻力和舆情影响。

## （三）耕地质量持续下降，保护责任并未落实

耕地质量下降的问题是当前耕地保护工作当中所面临的重要挑战，由于这一项问题的存在也会对于耕地保护工作的开展造成重重阻碍，也会对于国家粮食安全产生一定程度的威胁。占好地，补劣地的现象时有发生。在实际当中，一部分地区城镇化建设出现占用城市周边土地的问题，城市周边区域包含了大量的优质耕地资源，但是所补充的耕地则会在一定程度上受到水资源短缺以及生态系统脆弱等方面问题的影响，出现耕地质量下降的问题，同时又由于推进耕地保护工作阶段出现保护责任未落实的情况，导致耕地的质量呈现出连年持续性下降的情况，所以也降低了耕地保护的质量，难以促进耕地保护工作各环节的有序进行<sup>[1]</sup>。除此之外，一部分地区农民为了追求更高的收入，往往会在耕地当中放弃传统的种养结合耕作模式，如一部分地区将玉米与大豆轮流耕作转变为连年玉米耕作，这一情况会导致耕地当中的有机质含量下降、土壤容重增加，而这显然会导致土壤的肥力快速流失，出现耕地质量下降的问题，同时这些问题的持续性产生也反映出保护责任并未充分落实的情况，对于我国国土空间规划与实施的效果产生影响。耕地污染也是不容忽视的影响因素，采矿、污水、农药、化肥等都会对耕地质量产生破坏，造成土壤板结和盐碱化，粮食减产。

## （四）耕地保护职责不清，部门协调有待加强

国土空间规划与实施中，推进耕地保护工作也存在

职责混淆不清、各部门协调监管效果较差的问题，比如：土地性质地类由自然资源主管部门认定，而种植作物具体由乡镇和农业农村部门管理。这一问题的出现又会影响到国土空间规划与实施质量，降低了各地区耕地保护工作的水平，出现耕地被破坏、占用以及耕地质量连年下降的问题。各地存在一定的互相扯皮现象。在实际当中，我国各个地区推进耕地保护工作所涉及的范围比较广泛，如自然资源、农村农业、生态环境保护、地区水利保护、以及交通运输保护等多个环节，尽管国家为了强化耕地资源保护效果而出台了限制耕地非农化、防止耕地非粮化的各种利好政策，但是各部门在相互协调的过程中职能不一、配合不佳，因此也难以形成统一性的耕地保护举措，出现耕地保护质量相对较差的问题<sup>[2]</sup>。例如：一部分地区的农业结构调整、生态退耕还林还草及绿化造林等方面举措的内容与非农化以及非粮化的政策之间存在侧重点不同、主抓工作方向不同的问题，因此也导致各地区耕地保护工作的效果差、质量不理想的问题显著。

## 三、国土空间规划编制和实施中加强耕地保护的对策

### （一）摸清耕地底数，明确耕地保护目标

为了促进国土空间规划编制以及实施的有序进行，需要着重加强耕地保护的力度，致力于完善耕地保护工作的各个环节与流程，确保耕地保护工作井然有序的进行，为我国社会农业产业的发展而保驾护航，助力提升我国粮食安全。所以，首要任务便是充分摸清耕地底数，明细耕地定义，细化各地关于耕地认定的标准，在此基础上去制定清晰且完善的耕地保护工作目标，以此来实现国土资源空间的充分开发与利用。例如：推进国土空间规划编制与实施阶段需要严格遵循国土“三调”成果，充分结合国土空间规划当中资源环境承载能力以及国土空间开发适宜性评价工作成果，去针对农村地区耕地进行大力保护，尤其需要充分明确农业生产最大合理规模以及适宜空间相关要求去促进耕地保护工作的规划设计<sup>[3]</sup>。如对于一部分地区耕地基本条件相对较为脆弱的情况，需要综合考虑其中可恢复、可提升的耕地数量，同时明确土地承包经营权，推进高标准农田建设，将耕地保护工作与地区农业产业发展充分挂钩，在带动农业产业发展创新的同时识别耕地保护工作存在的问题，加强地区范围之内耕地空间布局规划，以此提升耕地保护质量，确保国家粮食安全的同时也有助于促进国土空间资源的深度开发。

### （二）严控建设占用，强化耕地用途管制

在推进国土空间规划编制以及实施期间，为了实现对于耕地资源的大力保护，要着重做到严禁建设占用，加强对于耕地的用途监管，通过监督管理的形式保障各

地区对于耕地资源利用的合理化与科学化，切实推动耕地保护工作有序进行<sup>[4]</sup>。城市工业化建设、城镇化发展一背景之下所需求的建设用地指标相对较大，因此针对这一情况可以采取集中建设的形式节约用地，严格控制工业化发展以及城镇化建设对于耕地的占用，防止摊大饼的城市发展模式，向内精细化发展。尤其需要在耕地占用当中严格履行占补平衡策略，通过这种方式去有效助力拓宽补充耕地渠道，鼓励以及引导各地区的全域土地综合整治，加速推进高标准农田建设，以此推动耕地保护工作的有序向前推进，使耕地能够切实发挥出产粮供粮的功能。与此同时，各地区主管部门又要加强对耕地占用情况的监督管理，及时了解辖区之内国土空间规划以及实施情况，针对建设占用耕地的情况进行及时制止的与惩处，防止建设过度占用耕地的问题产生，同时又要严格遵循国家所颁布的《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，以此促进地区耕地保护工作井然有序的向前推进，推动我国社会实现稳定和谐发展。在国土空间规划编制中，探索明确将耕地占用与建设指标挂钩模式，对于耕地保护工作做的比较好的地方，奖励新增建设用地指标。

### （三）强化质量建设，严格落实保护责任

着重加强耕地质量建设是一项重要任务，同时也是提升地区耕地质量的关键一环。所以在这一导向之下需要严格落实耕地保护责任、提升耕地保护工作水平。在实际当中，我国各地区耕地保护工作应当落实“藏粮于地、藏粮于技”的战略原则，加强对于地区之内耕地资源的全面整合、大力扶持地区农业产业发展，尤其需要着重吸引社会资本投入农业产业，将耕地保护工作的重点放在永久基本农田建设，从而逐步促进地区之内的土地综合整治，完善地区高标准农田建设水平，实现农业技术发展创新的同时也要注意不断去加强耕地质量建设，以此促进耕地能够切实达到产粮供粮的目标<sup>[5]</sup>。除此之外，各地区耕地保护工作也要大力杜绝耕地污染，尤其需要引导农民地区做好秸秆还田、深松整地、减少化肥农药用量、食用有机肥等方面举措，通过该项举措去助力提升耕地肥力。各个部门又需要在此阶段加强对于耕地质量保障的动态监管，致力于完善粮食生产区功能、落实多元化耕地保护举措，进而切实推动我国国土空间规划编制与实施的有序进行，强化耕地保护水平以及质量。鼓励农村科技创新，将无人机、精准农业引入传统种植业，提高耕地保护的效率。

### （四）推进休耕轮作，大力保障生态平衡

推进耕地保护工作阶段同样也需要落实休耕轮作的保护方式，从而去维护生态平衡，促进耕地保护工作的顺利开展。在实际当中，需要大力去发展绿色可持续的农业产业类型，同时在发展农业的同时又要做到恢复地

力、提升耕地质量，以此实现我国耕地资源的生态健康以及可持续发展，推动我国社会耕地保护工作质量得到提升<sup>[6]</sup>。例如：相关部门应当加强对于土地肥力的动态化监管与控制，采取休耕轮作的形式去保障土地肥力，同时又要做好农业产业的科学布局，在保障地区内广大人民群众农业生产秩序的同时，做好农业产业补助，同时又要结合地区之内所保有的耕地数量以及各耕地功能，去准确推进休耕轮作工作，并且将地区之内的一部分修耕轮作区域建立试点，这样既有助于实现耕地保护的有序进行，同时也能够为维护地区生态平衡起到积极作用。

### （五）加强人才供应，完善耕地保护模式

耕地保护工作中，人才在其中占据了至关重要的地位，各个地区推动国土空间规划编制以及实施需要拥有雄厚的人才作为支撑，在此基础上才能提升耕地保护质量，为国家农业产业的发展打好基础。所以需要着重加强地区内耕地保护工作的人才供应，加大力度去完善耕地保护模式。例如：各地区推进耕地保护工作阶段需要加强与地区高校之内的合作，通过高校教育为耕地保护工作输送优质人才，同时又要结合地区农业产业发展去加强人才培养，通过这种形式保障地区农业发展的平稳性，同时确保耕地保护工作拥有足够的优秀人才作为支撑，实现地区耕地保护模式的不断完善，促进我国国土空间规划编制与实施的有序进行，且助力我国国家粮食安全战略。

### 结束语

综上所述，在国土空间规划编制与实施当中，要着重加强耕地保护，致力于推进耕地保护工作的有序开展，以此实现对于国家耕地资源的有效保护，实现对国土空间资源的科学开发与利用。所以，在论文中围绕国土空间规划编制、实施与研究了强化耕地保护的策略，形成了一定的思考，用以共同探讨交流。

### 参考文献

- [1]周德斌.国土空间规划编制和实施中加强耕地保护研究[J].现代装饰,2022(7):4-6.
- [2]吴晓灵.县级国土空间规划编制中耕地保护目标确定研究[D].内蒙古师范大学,2020.
- [3]芦文君.县级国土空间规划编制中耕地保护目标确定研究[J].缔客世界,2021(2):139.
- [4]李煜恒.国土空间规划背景下耕地与永久基本农田保护格局优化研究——以江西省泰和县为例[D].江西财经大学,2022.
- [5]李宇.县级国土空间规划编制中耕地保护目标确定研究[J].区域治理,2022(36):284-287.
- [6]芦文君.县级国土空间规划编制中耕地保护目标确定研究[J].缔客世界,2021(2):139.