

国土空间规划背景下耕地保护问题及对策研究

朱明畅

武汉永业赛博能规划勘测有限公司

摘要：我国是世界上人口最多的发展中国家，耕地资源对保障国家粮食安全具有极其重要的战略意义。近年来，随着工业化和城镇化进程的加快，我国耕地资源面临着日益严峻的压力。本文阐述了当前国土空间规划背景下我国耕地保护的现状，并分析了存在的主要问题，并提出了具体的对策建议。旨在进一步加强我国耕地保护工作，实现耕地资源的高效利用和可持续发展。

关键词：国土空间规划；耕地保护；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.06.035

耕地是指自然土壤发育形成的、能够种植农作物的土地。耕地是国家重要的战略资源，是实现国家粮食安全的物质基础。我国耕地资源较为匮乏，耕地红线控制在18亿亩，而随着经济社会发展，耕地资源面临持续的占用压力。在国土空间规划背景下，如何保护好耕地、实现耕地资源的高效利用，是摆在我们面前的重大课题。

一、国土空间规划背景下我国耕地保护情况

（一）我国耕地资源概况

耕地是人类赖以生存的基本资源，是自然土壤发育形成的，能够种植农作物的土地，并具备可供农作物生长、发育、成熟的自然环境。进入21世纪以来，随着人口增多和生活水平提高，保持农业可持续发展需要确保耕地数量和质量。统计数据显示，全球土地面积约18亿公顷，人均耕地仅0.26公顷，资源相对紧缺。我国作为人口大国，耕地资源更加宝贵^[1]。2019年我国耕地面积约1.28亿公顷。其中，优质耕地主要分布在东部平原和盆地，条件较差的耕地分布在西部地区，表1为全国耕地质量等级面积比例及主要分布区域。

表1 全国耕地质量等级面积比例及主要分布区域

耕地质量等级	面积(亿亩)	比例(%)	主要分布区域
一等地	0.92	5.1	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区
二等地	1.43	7.8	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区、甘新区
三等地	2.63	14.4	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区

四等地	3.04	16.7	东北区、黄淮海区、长江中下游区、西南区
五等地	2.89	15.8	长江中下游区、黄淮海区、东北区、西南区
六等地	2.25	12.3	西南区、长江中下游区、黄淮海区、东北区、内蒙古及长城沿线区
七等地	1.89	10.3	西南区、长江中下游区、黄淮海区、甘新区、内蒙古及长城沿线区
八等地	1.39	7.6	黄土高原区、长江中下游区、西南区、内蒙古及长城沿线区
九等地	1.06	5.8	黄土高原区、内蒙古及长城沿线区、长江中下游区、华南区、西南区
十等地	0.76	4.2	黄土高原区、内蒙古及长城沿线区、黄淮海区、华南区、长江中下游区
合计	18.26	100.0	——

按照耕地的利用特点，可划分为常用耕地和临时耕地两类。常用耕地土壤肥沃，是种植主要农作物的基地，要受到更严格保护。临时耕地指条件较差的边际土地，用于短期种植，但容易导致土地荒漠化，需逐步退耕还林还草。我国耕地资源总量不足，且分布不均，要按照不同区域特点分类保护，以确保国家粮食安全和可持续发展。

（二）我国耕地保护情况

我国高度重视耕地资源保护工作。党和国家历来把解决好“谁来种地”问题作为全党工作的重中之重。改革开放以来，我国先后出台了《土地管理法》《土地管理法实施条例》等法律法规，明确规定耕地保护的重要性，加强了土地管理和监管，确保耕地合理利用。例如，设立了土地执法检查机构，对违法用地行为进行处罚。在土地承包经营制度下，农村土地经营权稳定了农民种植粮食的积极性。我国还大力推广耕地保护补偿激励机制，采取措施促进耕地保护。调研结果显示，截至2019年上半年，全国已有28个省份实施耕地占补平衡考核，积极推进耕地保护目标责任制，不断完善耕地保护长效机制。近年来，在党中央、国务院的高度重视下，我国耕地保护工作成效显著。十年来，我国不断健全耕地保护法律制度体系，修订《土地管理法》《土地管理法实施条例》，制定《黑土地保护法》，层层压实耕地保护目标责任，夯实“占补平衡”机制，实施“田长制”，明确18.65亿亩耕地和15.46亿亩永久基本农田保

护目标任务到2035年不变。一揽子硬措施出台后，我国耕地保护成效显著。

二、我国耕地保护存在的问题

（一）城镇化压力大，耕地占用量大

我国正处于快速城镇化阶段，城镇化率已经从1978年的17.9%上升至2021年的64.7%。随着城镇化进程的加快，城市建设用地需求激增，直接造成了大量高质量耕地被占用的问题。城市规模过快扩张是耕地占用的重要原因。根据统计，1978—2019年，我国城市建成区面积从8000平方公里增长到5.2万平方公里，增长了6.5倍，而同期城镇人口仅增长了3倍。城市建设用地增速明显超过了人口增速，导致建设用地规模过大、密度过低的“城市病”问题，如一些三四线城市盲目跟随“高大上”建设，造成大量闲置和低效利用的建设用地。工业用地需求增加也是重要因素。1978—2019年，我国工业用地面积增长了约2倍，从3.3万平方公里上升至6.6万平方公里。在城镇化快速发展区域，工业园区、物流园区等建设还呈现过度集中的趋势，导致大量耕地被占用。基础设施和公共服务设施建设也占用了大量耕地。仅2010—2020年，我国每年新增基础设施和公共服务设施用地就达到了3000平方公里。其中包括大量的高标准农田被占用。以上因素对粮食安全和耕地保护提出了严峻挑战，亟须采取有力的应对措施。

（二）部门分割，监管乏力

我国耕地保护工作涉及自然资源、农业、林业、生态环境、统计等多个部门。但各部门之间缺乏有效衔接，导致部门分割成为耕地保护的突出问题之一。第一，各相关部门对耕地保护重视程度不同，理念认识存在差异。比如某地地方农业部门将耕地保护作为自己的核心工作，而其他部门则无此自觉，不将其作为重要工作来抓。部分地方政府更关注GDP增长，忽视耕地保护，各部门对耕地保护的认识不到位，制定出台的政策难以贯彻执行。第二，各部门之间缺乏有效沟通与协作。地方政府在推进工业项目或基础设施建设时，往往没有与农业部门进行充分磋商，导致耕地保护目标难以实现，部分地区对农田范围划定存在争议，各部门意见难以调和。第三，监管职责不明确，存在监管盲区。某些地区各部门对违法占用耕地行为的监管力度不足，有些部门则完全不认为自己应承担监管职责。多部门监管又导致部门间推诿扯皮，问题难以解决。

（三）耕地保护目标不明确

我国一些地方在耕地保护目标的制定上存在不足，导致耕地保护工作难以开展。有些地区耕地保护目标过于笼统，如“保护耕地”“合理利用土地”等口号式的目标难以操作。部分地方政府在文件和政策中提出了这些模糊的目标后，但在实际工作中却无从下手，难以进行细致规划和明确分配任务，导致目标无法转化为行动。有些地区所制定的耕地保护目标缺乏量化指标约束，在设定耕地保护目标时，没有根据本地实际情况确定具体的耕地保有量或者耕地质量提升目标。在执行过程中，相关部门和个人难以考核目标完成情况，也无法及时发现问题并调整方向。有些地区缺乏分阶段实施计划，部分地方对耕地保护工作着眼全局，但没有具体分解各年度或各阶段的具体目标^[3]。在这种情况下，保护任务容易被推迟延误，难以真正落到实处。地方政府和相关部门对耕地保护重要性的认识还存在差距，没有将其作为施政优先事项来抓。一些地方政府存在“重经济，轻生态”的思想，更关注GDP增长和财政收入，而没有充分认识到保护耕地对地方可持续发展的重要性。

三、国土空间规划背景下耕地保护的对策

（一）完善耕地占补平衡机制

为确保耕地资源可持续利用，必须坚持耕地占补动态平衡，实现耕地资源“区间调控”。要强化耕地占补平衡的规划指导。在国土空间规划中明确划定优先保护永久基本农田的范围和规模，严格控制非农业建设对永久基本农田的占用；针对一般耕地，制定占用限额和补充目标，引导城镇开发建设优先利用存量建设用地。要完善耕地占补平衡的制度保障^[4]。健全耕地占补平衡考核机制，将耕地保护目标纳入政府绩效考核体系；建立健全耕地占补平衡资金制度，保障耕地开发建设补充资金的落实。要加强耕地占补平衡的监测预警。建立耕地资源动态监测系统，实时掌握耕地资源数量、质量和空间分布变化情况，对重点区域和重大工程项目开展耕地资源承载能力评估。要提高耕地占补质量。完善耕地补充标准，优先选择邻近、连片的状况良好农用地作为补充耕地。加强对补充耕地质量的监管，确保补充耕地达到永久基本农田标准。

（二）创新耕地保护模式

各地应结合实际情况，大力创新耕地保护模式。针对不同地区特点，实施多种形式的管理机制和技术措施。如在部分地区推行“田长制+执法中队”模式，设立市、镇、村三级田长和网格员，建立网格化管理体

系,利用手机APP等技术手段进行数字化监管,织密耕地保护监管网络,坚决遏制耕地非农化、非粮化现象。部分地区,大力实施垦造水田工程,通过整合零散低产田地,建设成片高标准水田,既能增加粮食产量,又能改善生态环境。广东省自2017年开始全面推进垦造水田,到现在已开工建设水田43万亩,完工38万亩。垦造水田项目不仅为东、西、北地区筹得资金113亿元,保障了占补平衡要求,还成功实现了耕地从净流出向净流入的转变。垦造的水田补充了粮食产能,带动了农民增收,成为美丽富裕的“新粮仓”。在开展此类工程的同时,各地还应注意盘活存量建设用地,推进城镇建设用地增减挂钩,严格控制新增建设用地规模,最大限度保护耕地。

（三）加强耕地保护规划

国土空间规划背景下,加强耕地保护规划是实现耕地保护的重要举措。首先,应加强耕地保护规划编制工作。各地区要结合国家和省级耕地保护规划要求,科学设置本地区耕地保护目标,合理确定永久基本农田布局,编制土地利用总体规划和耕地保护规划,形成保护利用“两手抓,两手硬”的工作格局。其次,要建立健全耕地保护规划管理制度。对已编制完成的耕地保护规划,要严格按程序报批;对已批复实施的规划,各地区、各部门要严格执行,任何单位和个人不得违法违规占用永久基本农田。规划管理部门要加强对规划执行情况的监督检查,发现问题及时纠正,确保耕地保护规划得到有效实施。最后,要不断完善耕地保护规划内容。随着经济社会发展,各地区要根据形势变化,适时调整耕地保护规划目标任务,动态优化永久基本农田布局,将更多良好质量耕地纳入保护范围。同时,规划编制要参照先进标准,细化规划内容,使之更加科学合理^[5]。

（四）强化永久基本农田监管

永久基本农田是关系国家粮食安全的耕地保护底线,必须实施最严格的保护。为确保永久基本农田获得持续有效地保护,必须强化监管。第一,要建立健全永久基本农田监测预警机制。各地要建立永久基本农田日常监测机制,开展定期巡查,一旦发现永久基本农田保护问题,必须及时发出预警,堵塞保护漏洞。同时,要建立健全永久基本农田用途变更监测机制,一旦发现非农建设或其他违规占用行为,立即启动预警,迅速采取措施制止违规行为的继续蔓延。第二,要加大永久基本农田保护责任追究力度。各地要从严从重查处永久基本

农田违法违规行为,对相关责任人严肃问责并依法追究其法律责任。要建立健全违法案件档案,并将违法情况作为考核责任人和评价区域耕地保护工作的重要依据。对于保护责任落实不力的地区和部门,要进行通报批评、约谈警告,限期整改到位^[6]。

（五）推进耕地质量提升行动

推进耕地质量提升行动,是保障国家粮食安全的重要举措。通过科技的助力,全面提高我国耕地质量。一是要加强无人机、卫星遥感等技术在土壤检测中的应用,使用便携式土壤快速检测仪开展土壤理化性状和土壤养分状况的调查监测,建立土壤大数据平台,科学评估不同地区耕地质量水平,找出土壤肥力较低的薄弱环节。二是要因地制宜,使用变量率施肥机、无人驾驶拖拉机等设备开展土壤测试化验和精准施肥技术推广,针对不同土壤类型和功能区制定科学合理的变量施肥方案,推广落实精准施肥技术,以有效提高土壤肥力,增强土壤的供养能力。三是要建立政府主导、社会广泛参与的耕地质量提升工作机制,加大财政资金投入力度,引导和鼓励社会资本投资建设标准化农田水利设施,扩大机械化经营的高产高效规模。

结束语

综上所述,我国正面临着城镇化进程加速、耕地占用压力加大的局面,亟须从完善法律制度、创新保护机制、提高规划引领等方面入手,建立科学合理的耕地占补平衡制度,切实保障国家粮食安全和耕地资源安全。下一步研究需要关注耕地保护与高质量发展的有机衔接,为实现可持续发展提供决策支持。

参考文献

- [1] 陆生海. 当前耕地保护存在的主要问题及对策[J]. 农业开发与装备, 2023, (06): 97-99.
- [2] 孙桂清. 国土空间规划背景下耕地保护问题及对策研究[J]. 住宅与房地产, 2023, (12): 68-70.
- [3] 熊艳花, 潘惠玲. 新型城镇化背景下耕地保护问题及对策[J]. 中国农业综合开发, 2022, (05): 14-16.
- [4] 程孔平. 耕地保护面临的新问题与对策研究[J]. 低碳世界, 2021, 11 (06): 323-324.
- [5] 朱博. 新型城镇化背景下耕地保护问题及对策[J]. 现代农业研究, 2021, 27 (04): 25-26.
- [6] 孔祥斌. 当前耕地保护面临的问题分析及对策研究[J]. 中国土地, 2020, (12): 4-7.