

国土空间规划背景下耕地保护及对策

文 / 马德良 山东省滨州市惠民县自然资源和规划局石庙管理所

摘要：在国土空间规划工作实施环节应始终将耕地保护作为根本任务，建立多元化、层次性、地域性耕地保护目标，坚守耕地红线，明确城乡发展以及耕地资源保护的内在关联。针对以上背景，本文首先阐述国土空间规划任务，分析耕地保护政策发展趋势，明确新形势下国土空间规划对耕地保护工作提出的要求，找寻耕地保护工作现存不足之处，探索与国土空间规划目标相同的耕地保护路径，以期对相关工作人员提供理论性帮助。

关键词：国土空间规划；耕地保护；存在问题；解决对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.051

引言

耕地保护工作开展水平与人民群众生产生活质量存在密切关联。国务院在国土空间规划体系顶层设计环节强调了生态环境保护、粮食安全、土地资源集约利用等重要性，要求在建立国土空间规划体系、推动“多规合一”环节将耕地保护作为底层约束，确保耕地保护对策层层落实，保障粮食生产安全。

一、国土空间规划内容

国土空间规划是其他专项规划工作的重要基础，与国土空间相关的内容均需受到规划体系约束。规划部门应明确不同空间发展形势及发展需求，通过开展人口分布调查、资源分布优化、生态环境保护工作，提升区域土地资源利用质量，为区域生产、生活面貌、生活属性的优化提供必要支持。

通过分析国土空间规划工作开展情况，发现因不同地区自然条件、经济发展水平存在差异，国土空间体系规划编制更侧重满足编制部门管理职责诉求，没有高度重视沟通协作机制的建立。由于没有严格落实土地空间规划体系内容，各区域经济发展速率不同，对国土空间规划工作开展水平造成不利影响，需使用地理信息数据手段搭建国土空间规划平台，提升国土空间计划工作协同性开展水平。



图1 国土空间规划体系

严格对国土空间规划进行监督管控，增强规划的严肃性及权威性，对追求民生福祉及促进高质量发展意义

重大。由于“多规合一”改革政策取得了开创性、决定性成就，在国土空间治理过程中也需要着重做好国土空间规划工作。但就目前来看，部分地区重视规划，轻视规划实施，对擅自建设与开发的耕地资源等情况疏于管理，导致耕地资源被过度开发。因此为深入贯彻落实党中央及国务院在统筹发展、提高城市规划建设居民水平中的积极作用，还需注重汲取耕地管理违法违规案件中的教训，做好国土空间规划及用途管理工作，坚守耕地保护环节的法律底线与安全红线。

二、耕地保护发展趋势

我国耕地保护工作经历了漫长发展历史，耕地保护政策也存在多个发展时期。早期探索阶段，国家将大量时间与精力放置在推动社会经济发展环节，大力开展农村经营制度改革工作，使农村生产力得到解放。随着大量基础设施建设项目增多，农村建房与乡镇企业建设速度加快，部分建设方对耕地保护重要性认知度不足，导致耕地资源锐减。中央政府为应对此类问题，出台相关政策增加耕地面积，要求产业发展及农村建房不得随意占用耕地。

在耕地保护政策起步阶段，社会主义市场经济因改革开放快速发展，农业及其他产业建设使耕地资源数量依然快速流失。在此期间，中央政府连续出台了耕地占用税征收、禁止乱占、滥用地通知、基本农田保护条例等，在农业结构调整过程中减损耕地资源用量，建立健全农田保护对策，做好农田保护工作。

由于前期出台的耕地保护实施效果与预期目标存在一定差异，部分地区重视化工生产、城镇化建设，导致耕地年平均减少量达到110.37万平方米。国家就先前耕地保护政策及经验出台了冻结非农业建设项目占用耕地、加强土地管理耕地保护的通知，使土地管理法及土地管理法实施条例得到进一步完善。

我国社会主义市场经济现步入新常态化发展阶段，中央经济会议及党的十九大会议对耕地保护工作提出了新要求，颁布了一系列强化管理落实耕地保护制度、做好永久基本农田规划工作、积极推进永久农田保护工作落实，要求执行更加严格的耕地保护制度，将耕地数量、

耕地质量及生态环境保护等目标，扎实推动耕地保护工作有序开展。

三、新形势下国土空间规划对耕地保护要求

国土空间规划应实现“多规合一”目标，履行耕地资源保护职责，促进地区可持续发展。在国土空间规划中需严格落实生态环境保护、耕地保护与节约用地制度，划定调整经济结构、规划产业发展、推动城镇化建设的必要红线。

在2019年10月出台的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》中提出，落实全国国土空间规划纲要，明确耕地及永久基本农田保护任务，避免耕地质量减少、质量下降，改善生态环境，合理规划空间布局。耕地保有量与永久基本农田保护面积是国土空间规划体系中耕地工作的重要约束性指标，在规划过程中需将保护指标层层落实，明确耕地保护红线任务，确保耕地保护工作能够严格落实。

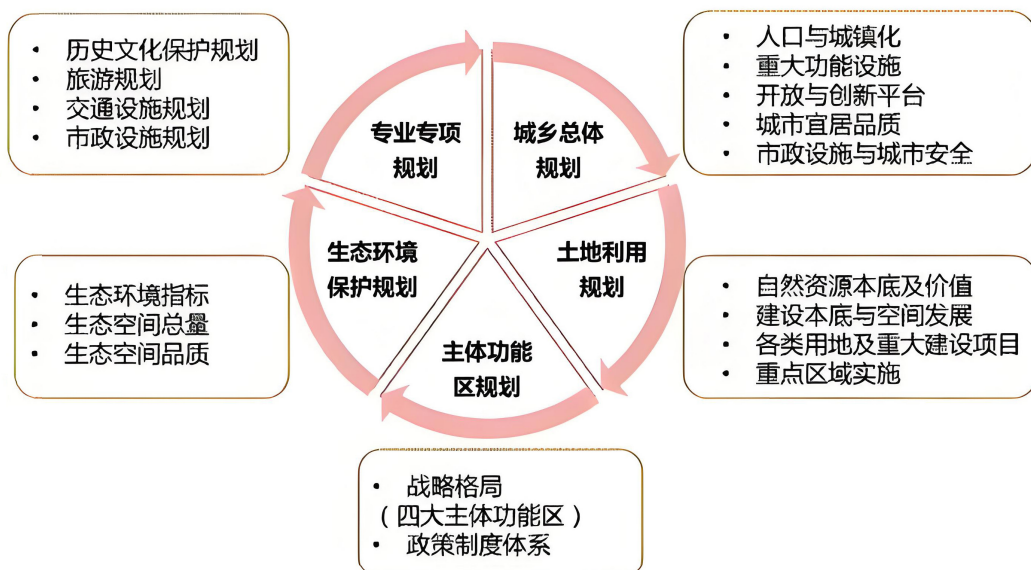


图2 “多规合一”思路下的既有规划

四、国土空间规划背景下耕地保护不足之处

(一) 耕地面积减少

现阶段城市发展及工业化发展速度不断加快，大量耕地资源被转变为非农业用地，导致耕地面积进一步减少，粮食安全无法得到根本上保障。由于城市人口增多，需要在住宅、商业及基础建设中消耗大量的土地，也使耕地面积减少。耕地面积减少也与非法用地、违法建房密切相关。由于部分地区没有着重关注耕地保护工作，扰动耕地保护工作开展流程，导致耕地面积大幅度减少。

(二) 耕地质量下降

由于农业种植环节过度使用化肥农药，导致土壤功能退化，耕地质量下降，一定程度影响农业生产经济效益。土壤退化也是导致耕地质量下降的主要因素，由于长时间的不合理耕作、过度灌溉、滥用化肥农药等，致使土壤结构松散、土壤内部养分流失过快，导致土壤肥力及质量下降。结合农业部门调查研究结果发现，我国土壤退化面积已达到总耕地面积的1/3。为切实保障提升农作物生产效率，部分农民还会在种植环节使用过量的农药或化肥，影响土壤内部有机质，导致土壤中的微生物活性下降，对土壤肥力与健康情况造成不利影响，农业生态系统被破坏。由于没有做好工业污染管理工作，大量液体、固体污染物被排放到土壤中，一定程度影响周边居民的人身健康。

(三) 土地经营承包权流转

土地经营承包权流转就是农民借助租赁、转让等方式，将自身的土地经营权转租给别人使用。土地流转过程中能够有效提高土地资源的利用率，使农民经济收入增加，但在没有做好土地流转管理工作的情况下会存在较多问题。例如过度的土地流转会导致土地资源出现碎片化，不利于农业规模化、机械化生产，农作物种植以及后期养护的成本也会增加。在土地经营承包流转环节，部分农民为保障自身利益也会选择与大型农业企业合作，仅大规模同一种作物，会导致地区农业生产结构体系较为单一，更容易受天气、病虫害等因素影响，使农业生产风险大幅度增加。由于部分农民在土地经营承包过程中没有掌握规范流程，相关文件不完善，后续回收面临的难度较大，导致农民面临着更高的经营负担。

五、国土空间规划背景下耕地保护管理对策

(一) 完善乡村规划体系

紧抓当前发展机遇，找寻乡村发展短板问题，不断更新乡村发展方向。持续加大重点帮扶区的扶持力度，必要时可搬迁到集中安置区开展就地就业，基础设施建设等工作。找准乡村主导产业，对产业链进行有效延伸及产业升级，进一步推进乡村地区脱贫攻坚后的第一、二、三产业融合，促进三产互补、协调调动，充分激

发出农业产能潜力,拓展发展空间。通过生产、加工、销售等方式,打造城乡结合的产业空间布局,形成城乡联动的特色产业群,提高农民就业质量,实现增收致富目标。

(二) 做好粮食保护工作

保障粮食安全,打造稳定的绿色农产品供给链条也是乡村振兴重要任务之一。虽然现阶段国内粮食供给形势良好,但仍然存在影响粮食安全的各类隐患,包括自然灾害、化肥农药的使用等,需长期保持警惕,时刻监管粮食生产情况。

落实耕地资源保护与种植技术更新任务,稳定提高粮食产量。严格遵守耕地红线,推动农田高标准建设,促进农田稳产高产。坚守科技是第一生产力的硬道理,转变传统过于依赖农药的习惯,研发更多不会对土壤环境造成污染的绿色农业产品。采用适宜方式增强农民对种植工作的积极性,提升农民种粮收益,进一步强化农村政治支持。落实各项农作物种植补贴政策,更强以种植为专职的农民生产积极性。

(三) 国土空间规划与耕地保护数据利用

通过对现场勘察勘测数据、卫星遥感数据、人口、环境、气候等数据进行全面收集及分析,可辅助决策人员制定最优化土地利用政策。通过地理信息系统、3D可视化技术等手段,精准测量土地面积,对土壤性质展开细致分析。增强土地规划分配的公正及合理性,对土地利用项目进行高效跟踪及监督。在国土规划指标制定以及耕地保护工作中还应着重做好数据采集及挖掘工作,分析规划工作开展要求,通过使用更多实效性数据,进一步提升土地规划数据的利用效果、增强数据价值挖掘效果。在耕地管理工作开展环节筛选科学合理的国土空间信息资源,建设国土空间规划数据库。为充分发挥大数据技术数据挖掘功能,数据收集及整理环节分析内部风险。针对数据采集处理、控制及典型利用缺乏统一标准规范问题,将大数据作为补充,建立科学、简明可操作的时空大数据质量控制体系,明确大数据技术应用流程,形成可感知、能学习、自适应的智慧国土空间规划体系,辅助耕地保护工作高质高效开展。

(四) 重视耕地保护监督与评估工作

做好耕地保护监督管理机制的建立工作,落实耕地动态监测、土地质量评估、土地资源调查等职责。适合使用先进的遥感技术以及地理信息系统,严格检测耕地资源,严格控制耕地面积,收集土地利用与土地质量信息,及时发现农业生产环节存在的耕地退化、耕地荒漠化、土地污染等问题,制定相应保护措施。

积极开展耕地质量评估工作,结合耕地现场调查结果以及土壤肥力、土壤侵蚀情况,评估耕地质量。设立重点耕地保护区域,落实土地政策管理、土壤保护等工作。

在耕地监测与评估过程中做好土壤资源调查与信息共享工作,全面开展土地调查,细致分析土地资源分布

情况,为耕地保护奠定坚实基础。做好耕地监测与评估工作,制定专项保护措施。

(五) 完善土地经营承包流转权

做好土地承包经营权确立工作,建立土地经营承包企业管理及归属制度,为土地流转环节提供政策约束。在确立土地承包经营归属权时也需要农民能够认清自身权益,做好土地经营管理工作。建立土地流转市场制度,确保土地流转市场公开、透明、规范,将土地资源在不同经营主体下优化配置,增强土地资源应用效果,保障农业生产综合效益。在土地流转交易监督管理环节,明确土地流转条件、流转程序标准,禁止流转过程中出现违法乱纪情况。

做好土地流转参与主题教育培训工作,提高其对土地流转的认知与理解度,提升土地流转效益与可持续水平。落实农民收益保护工作,采用科学合理的流转效益分配手段,避免在土地流转过程中出现农民综合效益受损问题,减轻农民对土地流转的顾虑。

结语

总而言之,在国土空间规划背景下,耕地保护工作是促进农业可持续发展的重要任务及方式。当前耕地保护环节存在耕地面积减少、耕地质量下降、土地承包权流转不合理、土地规划及用途调整不当等问题,需管理部门分析不同问题发生原因,积极使用先进管理理念及管理模式保障增强农业生产效果,做好耕地保护、监测与评估工作,完善土地承包经营流转权,加大土地流转市场监管力度,精准划分土地用途边界,提升耕地资源合理利用水平。

参考文献

- [1] 王萌. GIS技术在国土空间规划中的应用分析[J]. 工程技术研究, 2024, 9(09): 218-220.
- [2] 张婷. 国土空间规划背景下农业土地规划研究[J]. 粮油与饲料科技, 2024(03): 96-98.
- [3] 吴金. 国土空间规划背景下以林果业为主导产业的小镇发展探索——以静宁县仁大镇为例[J]. 房地产世界, 2024(08): 10-13.
- [4] 张英男, 李文博, 杨园园, 等. 公共治理视角下的耕地保护与粮食安全保障[J]. 岳麓公共治理, 2024, 3(01): 102-112.
- [5] 王丽珍. 基于国土空间规划的耕地保护问题研究——以漳州市为例[J]. 智慧农业导刊, 2023, 3(23): 44-47.
- [6] 陈贤达. 国土空间规划背景下耕地保护及对策[J]. 数字农业与智能农机, 2023(08): 56-58.
- [7] 胡元果. 乡村振兴战略背景下国土空间规划现状及对策研究[J]. 黑龙江粮食, 2023(08): 140-142.
- [8] 张展. 国土空间规划背景下的村庄规划技术路线研究[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(15): 40-43.
- [9] 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.