

耕地保护优先理念下的空间布局调控路径

郭步升

山西星亿土地规划设计有限公司 山西 太原 030027

摘要: 在城镇化、工业化快速推进与生态文明建设双重背景下,耕地资源面临数量减少、质量退化、布局碎片化及“非粮化”等多重压力。坚守18亿亩耕地红线,必须将“耕地保护优先”从原则性要求转化为系统性的空间治理行动。本文立足于新时代国土空间治理语境,深入剖析了当前耕地保护面临的核心矛盾与挑战,阐释了“耕地保护优先”理念的科科学内涵,并以此为基础,系统构建了涵盖规划引领、用途管制、综合整治与制度保障四大维度的空间布局调控路径体系。研究表明,实现耕地保护优先,关键在于通过国土空间规划的顶层设计,优化耕地空间格局;通过严格的用途管制,遏制耕地流失;通过全域土地综合整治,提升耕地集中连片度与综合产能;并通过健全的制度体系,压实各方责任、激发内生动力。唯有如此,方能将最严格的耕地保护制度落到实处,为端牢中国饭碗、推动高质量发展筑牢坚实的空间根基。

关键词: 耕地保护优先; 空间布局; 国土空间规划; 用途管制; 调控路径

引言

“民以食为天,粮以地为本”,耕地关乎国家粮食、生态安全及社会稳定。改革开放后,我国经济快速发展,大量优质耕地却被城镇扩张等占用。虽实施了最严格耕地保护制度,但“非农化”“非粮化”问题仍严峻,耕地资源总体趋紧、优质流失、布局破碎。面对国际变局与复杂粮食贸易环境,高度重视粮食安全,二十大要求“守住十八亿亩耕地红线”,2026年新出台的《粮食安全保障法》推动耕地保护法治化、精细化。在此背景下,“耕地保护优先”成为新时代国土空间治理根本准则,要求处理发展保护关系、配置空间资源时优先保障耕地。但如何将理念落实到具体实践,形成有效调控路径,是亟待解决的重大课题。本文将探讨在耕地保护优先理念下,如何通过空间布局调控实现耕地资源高水平保护与高效率利用。

1 耕地保护面临的现实困境与核心矛盾

1.1 耕地数量与质量的双重压力

根据第三次全国国土调查(“三调”)数据,我国现有耕地面积为19.18亿亩,十年间净减少了1.13亿亩。虽然通过占补平衡政策在数量上勉强维持了总量动态平衡,但补充耕地的质量普遍低于被占用的优质耕地,“占优补劣”问题突出。许多补充耕地来源于难以稳定利用的土地,如陡坡地、沙化地等,其耕作条件差、产出能力低,难以真正承担起保障粮食安全的重任。同时,耕地后备资源日益枯竭,尤其在东部沿海发达地区,可用于补充耕地的潜力地块极为有限,使得占补平衡的难度和成本不断攀升。

1.2 耕地空间布局的碎片化与错配

长期以来,由于缺乏统一的空间规划协调,耕地、林地、草地、园地等农用地的布局存在明显的空间冲突与功能错配。一方面,部分不适宜耕种的山区、坡地上分布着大量低效耕地,不仅产出效益低下,还易造成水土流失,威胁生态安全;另一方面,一些位于平原地区、水热条件优越的优质土地却被用于种植果树、苗木或挖塘养鱼(即“非粮化”),甚至被违规占用进行非农建设^[1]。这种“山上种粮、山下种果”的逆向布局,既浪费了宝贵的耕地资源,又未能充分发挥林果业的生态与经济效益,形成了典型的“空间失序”。

1.3 发展需求与保护目标的尖锐冲突

城镇化和工业化的持续推进对建设用地的需求依然旺盛。城市无序蔓延、开发区低效扩张、农村宅基地粗放利用等现象,持续挤压着宝贵的耕地空间。尤其是在一些经济发达地区,优质耕地往往与城市发展意向区高度重叠,使得耕地保护与地方经济发展之间产生了难以调和的矛盾。地方政府在GDP考核压力下,有时会倾向于牺牲耕地来换取短期经济增长,导致耕地保护的主体责任落实不到位。

1.4 监管体系与激励机制的不完善

尽管建立了包括卫片执法、田长制等在内的监管体系,但在基层执行层面仍存在监管盲区和执法不严的问题。对于“非粮化”等柔性侵占行为,缺乏有效的约束和惩戒手段。同时,现行的激励机制未能充分体现耕地的生态价值和战略价值,种粮比较效益偏低,农民保护耕地的积极性不高。而社会资本参与耕地保护的动力也因回报周期长、不确定性大而受到抑制。

2 “耕地保护优先”理念的科学内涵

“耕地保护优先”是在尊重客观规律和现实需求的基础上,确立一种以耕地保护为前提和底线的空间决策逻辑。

2.1 以“良田粮用”为核心的价值导向

“耕地保护优先”的首要内涵是坚持“良田粮用”大原则。这意味着要将最优质、最精华、最具产能的耕地资源,特别是永久基本农田,优先用于保障口粮和重要农产品的生产。那些位于平原、河谷、城郊等区位优势、土壤肥沃、灌溉便利的优质耕地,必须坚决守住,不得随意改变用途。这是确保国家粮食安全最直接、最有效的举措。

2.2 以“三位一体”为目标的系统思维

新时代的耕地保护,早已超越了单纯的数量管控,转向数量、质量、生态“三位一体”的综合保护。数量是基础,确保耕地总量不突破红线;质量是核心,通过高标准农田建设、土壤改良等措施,不断提升耕地产能;生态是保障,维护耕地的健康状态,防止污染和退化,使其能够永续利用。“耕地保护优先”要求在空间布局调控中,统筹考虑这三个维度,实现协同增效。

2.3 以“空间协同”为方法的整体观

耕地不是孤立存在的,它与林地、草地、湿地等共同构成了乡村国土空间的生命共同体。“耕地保护优先”并非要与其他地类争夺空间,而是要在更大的国土空间格局中,通过科学的统筹优化,实现“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草”的理想状态^[2]。这要求打破部门壁垒和地类分割的传统管理模式,建立基于“一张图”的协同治理机制,对各类农用地进行全局性的优化配置。

2.4 以“底线思维”为准则的刚性约束

“耕地保护优先”最终要体现为一条不可逾越的刚性约束。这条底线就是18亿亩耕地红线,特别是15.46亿亩永久基本农田控制线。任何国土空间开发利用活动,都必须首先评估其对耕地红线的影响,只有在确保不突破底线的前提下,才能进行后续的规划和审批。这要求将耕地保护目标深度融入各级各类规划,成为所有空间决策的前置条件。

3 耕地保护优先理念下的空间布局调控路径体系

为将“耕地保护优先”理念落到实处,必须构建一个多层次、全链条、可操作的调控路径体系。该体系以国土空间规划为引领,以用途管制为关键,以综合整治为抓手,以制度创新为保障。

3.1 强化规划引领:优化耕地保护的空间格局

国土空间规划是落实耕地保护优先理念的顶层设计和总抓手。①在总体规划中锚定保护底线:在市、县、

乡镇级国土空间总体规划编制中,必须将耕地保有量和永久基本农田保护任务作为核心约束性指标,自上而下逐级分解,并精准落图落地。通过划定“三区三线”(即农业空间、生态空间、城镇空间,以及永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线),从宏观上框定耕地保护的刚性空间,严格限制城镇开发边界对优质耕地的蚕食。②编制专项规划统筹农用地布局:积极响应自然资源部办公厅和国家林草局办公室联合印发的《耕地保护和国土绿化空间专项规划编制工作方案》(自然资办函〔2026〕124号),加快编制耕地保护和国土绿化空间专项规划。该规划的核心任务是统筹优化耕地、林地、草地、园地等农用地的空间布局,通过“认定、恢复、置换”等技术手段,推动不适宜耕种的“山上”耕地逐步退出,将平缓地区的宜耕园地、林地等恢复为耕地,实现“山上”换“山下”,促进耕地集中连片^[3]。③在详细规划中深化用途安排:在村庄规划等详细规划层面,要细化耕地的具体用途和管护要求。明确划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区,引导种植结构向粮食作物倾斜。对于零星分散的耕地,要结合村庄整治和产业发展,探索将其整合归并或调整为其他更适宜的地类,以提升整体空间利用效率。

3.2 严格用途管制:筑牢耕地流失的防线

用途管制是防止耕地被随意占用和改变用途的关键闸门。①全面实行“大占补”制度:严格执行《粮食安全保障法》关于“各类占用耕地都纳入占补平衡”的规定,将以往仅针对建设占用的“小占补”,扩展到包括农业结构调整、国土绿化等在内的所有可能导致耕地减少的行为,实行“大占补”。这要求建立覆盖全域、全要素的耕地变化监测体系,确保任何一块耕地的流出都有相应数量和质量的耕地流入。②强化永久基本农田特殊保护:对永久基本农田实行最严格的保护措施,严禁任何单位和个人擅自占用或改变其用途。除国家重大项目外,一般建设项目不得占用永久基本农田。对于确需占用的,必须进行充分论证,并按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的原则进行补划。③遏制耕地“非粮化”倾向:建立健全耕地利用优先序管理制度,明确永久基本农田重点用于粮食生产,高标准农田原则上全部用于粮食生产。加强对工商资本流转土地的用途监管,防止其大规模改变耕地用途。同时,通过完善粮食生产补贴、提高种粮收益等经济手段,引导农民自觉将耕地用于粮食生产。

3.3 推进综合整治:提升耕地的综合效能

全域土地综合整治是优化耕地空间布局、提升耕地质量与集中连片度的有效载体。①以项目为载体整合碎

片化耕地：在县域范围内，选择耕地碎片化问题突出、整治潜力大的区域，实施全域土地综合整治项目。通过田块归并、沟渠路林网配套、土地平整等工程措施，将零散、细碎的耕地整合成集中连片、设施完善的大田块，显著提升机械化作业水平和规模经营效益。②统筹推进“山水林田湖草沙”一体化修复：将耕地整治与周边的生态系统修复相结合。例如，在整治耕地的同时，同步修复受损的河流水系、退化林地和草地，构建健康的农田生态系统，增强耕地的水源涵养、土壤保持和生物多样性保育功能，实现耕地生态功能的提升^[4]。③探索“多田套合”试点：鼓励地方开展“多田套合”（即永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区等多重优质耕地空间的叠加）试点工作。通过政策集成和空间优化，将最优质的耕地资源集中起来，优先投入高标准农田建设资金，打造高产稳产的“吨粮田”核心区，最大化发挥优质耕地的产能潜力。

3.4 健全制度保障：激发多元主体的内生动力

有效的制度供给是确保各项调控路径得以顺利实施的根本保障。①压实地方政府主体责任：将耕地保护责任目标完成情况作为刚性指标，纳入地方领导班子和领导干部政绩考核体系，实行“一票否决”和终身追责。通过“田长制”等网格化管理机制，将保护责任层层分解到具体地块和责任人。②创新耕地保护的经济激励机制：探索建立耕地保护补偿机制，对承担耕地保护任务的地区和农户给予合理补偿。完善耕地占补平衡指标交易制度，让补充耕地的地区获得应有的经济回报。大力发展绿色金融，为高标准农田建设和耕地地力提升提供长期、低成本的资金支持。③构建智慧化的监管与服务体系：充分利用卫星遥感、无人机、物联网、大数据等

现代信息技术，构建覆盖全域、实时动态的“空天地”一体化耕地监测网络。建立耕地保护“一张图”数据库，实现对耕地数量、质量、位置、利用状况的全生命周期管理，为精准施策和高效监管提供强大支撑。

4 结语

耕地保护是一项关乎国运民生的长期性、战略性任务。在新的历史方位下，必须将“耕地保护优先”理念内化于心、外化于行，贯穿于国土空间治理的全过程和各方面。本文提出的“规划引领—用途管制—综合整治—制度保障”四位一体的调控路径体系，旨在为破解当前耕地保护困境提供一个系统性的解决方案。未来，随着《耕地保护和国土绿化空间专项规划》的全面铺开和“大占补”制度的深入实施，耕地保护工作将迎来新的机遇。我们应抓住这一契机，以更大的决心、更实的举措、更强的合力，推动耕地空间布局从“被动守护”向“主动优化”转变，从“数量平衡”向“质量提升”跃升，从“单一保护”向“系统治理”深化。唯有如此，才能真正守好18亿亩耕地红线，让每一寸耕地都成为丰收的沃土，为中华民族的永续发展奠定最为坚实的根基。

参考文献

- [1]洪焱.耕地保护视域下国土空间规划管理创新探究[J].中国资源综合利用,2026,44(02):106-108.
- [2]徐陟年.国土空间规划下的耕地保护策略分析[J].山西农业,2026,(01):43-45.
- [3]吴婉冰.基于生态安全格局的耕地保护空间优化[J].江西农业,2025,(20):61-63.
- [4]杨丽莎.国土空间规划体系下耕地保护空间格局构建[J].今日国土,2025,(09):44-47.