

乡镇国土空间规划中耕地保护落地管控措施研究

赵 凯

高密市自然资源和规划局 山东 高密 261500

摘 要:耕地保护是乡镇国土空间规划的重要工作,直接关系地方粮食安全的稳定发展。目前基层耕地管控工作普遍存在规划衔接不足、管控标准粗糙、监管机制薄弱和配套保障缺失等问题,整体治理效果难以达标。本文结合基层国土治理的实际运行情况,总结乡镇耕地保护的各类现存问题,从规划优化、分类管控、全程监管、长效保障四个方面提出改进对策,完善基层耕地管控运行体系,推动乡镇耕地治理走向规范化,切实稳固区域粮食安全与耕地保护基本防线。

关键词:国土空间规划;乡镇治理;耕地保护;土地管控;基层治理

引言:国土空间规划体系完成改革以后,耕地保护的管理权责逐步下放至乡镇层面,基层管控质量对区域耕地资源安全和农业稳定发展有着直接影响。城乡建设活动持续推进后,乡镇用地结构出现明显变动,耕地保护与开发建设之间的用地矛盾不断凸显,传统管理模式已经无法适配现阶段的耕地保护工作需求。本文结合乡镇国土管理的实际情况,分析基层耕地管控存在的各类问题,梳理问题形成的主要原因,探索可行的管控优化路径,为基层耕地保护工作的规范开展提供理论参考。

1 乡镇国土空间规划中耕地保护管控核心内涵与现实价值

耕地保护管控是乡镇国土空间治理的重要工作内容,由乡镇政府结合全域土地布局统筹推进,主要用于约束辖区耕地的利用规模、用地质量、空间布局和使用用途。这项工作改变了以往只重视耕地数量的管理方式,整体形成了多维度的综合治理模式,乡镇按照上级下达的耕地保护指标明确管控边界与管理规则,能够逐步完善耕地法治化管理基础。落实耕地管控工作可以有效维护区域粮食安全,能够稳定耕地整体面积,减少非农建设带来的耕地侵占问题,逐步提升耕地生产水平^[1]。同时,这项工作能够合理协调乡镇建设用地与耕地资源的空间关系,缓解土地利用矛盾,推动建设用地节约利用。耕地保护管控还可以明确各级管理主体的工作权责,规范耕地利用的审批与监管流程,改善基层粗放管理的现状,助力乡镇国土空间治理工作向规范化和精细化方向发展。

2 乡镇国土空间规划中耕地保护落地管控现存问题

2.1 规划衔接不足管控边界模糊

乡镇国土空间规划在耕地保护落地实施的过程中,

普遍存在各级规划衔接不到位、各类专项规划融合度偏低的现实问题。上级部门下发的耕地保护指标以宏观总量管控为主,乡镇在细化落实规划内容时,往往没有结合本区域的地形条件、耕地资源现状、产业发展布局以及村庄建设实际情况开展细化工作,这就使得耕地指标分配和空间范围划定存在一定的不合理性与不精准性。农业发展、乡村建设、生态治理等专项规划,也未能与国土空间规划形成有效衔接,部分乡村建设工程和农业配套设施项目会与耕地保护空间产生用地冲突。与此同时,区域存量建设用地的历史遗留问题较为突出,新旧规划的管控标准存在差异,耕地保护边界的调整流程不够规范,动态更新工作也不够及时,造成基层耕地管控边界界定模糊,容易出现管控疏漏、管理错位的问题,让耕地保护管控的制度刚性受到削弱。

2.2 管控体系粗放精准度不足

现阶段乡镇耕地保护工作的管控模式整体较为粗放,管控标准缺乏细化,很难适配不同区域和不同类型耕地的差异化保护需求。基层耕地管控工作的核心重心集中在耕地数量把控,相关工作主要用于遏制耕地“非农化”问题,针对耕地非粮化、土壤质量退化以及耕地地块碎片化等常见问题,基层对应的管控力度存在明显不足。各地乡镇没有依据耕地质量等级、区位条件和生产功能划分管控标准,永久基本农田和优质耕地的专项保护规则不够完善,普通耕地的管控约束力度相对薄弱^[2]。基层暂时没有建立针对撂荒耕地、低效利用耕地和碎片化耕地的治理制度,耕地流转环节出现的违规改造、过度开发等行为,也缺少对应的约束手段。这种单一粗放的管控模式,让耕地保护工作只重视数量维持,

忽视耕地质量、生态环境和利用效益的同步提升,耕地全方位精准保护的工作目标难以落地。

2.3 监管机制不完善落地执行力弱

目前乡镇耕地保护的监管制度并不完善,完整的全流程监管体系还没有在基层完全搭建完成。乡镇现阶段的耕地监管工作多依靠阶段性集中核查模式,日常动态巡查工作较为缺失,整体监管工作缺少事前防范、事中管控、事后惩戒的完整闭环。乡镇工作人员很难及时发现各类隐蔽性、零散性的耕地违规问题,土地违规占用、私自变更耕地使用性质的行为难以被及时制止。乡镇耕地监管的人员配置存在缺口,在岗工作人员的专业业务水平参差不齐,村级监管人员的工作职责划分相对模糊,工作主动性普遍偏低,基层耕地监管的覆盖范围和执行能力因此受到制约。各地对于耕地违规问题的惩处标准执行力度不足,违规问题整改工作常常无法落实到位,轻微违规行为多未被追责,土地违规成本处于较低水平,这就造成耕地管控政策执行效果不佳,各类破坏和侵占耕地的问题始终无法得到根治。

2.4 保障体系不健全长效动力不足

乡镇耕地保护管控工作的长效开展,需要依托完善的配套保障体系,目前基层在制度、资源和技术保障方面都存在明显短板。乡镇及村级组织需要承担主要的耕地保护管理责任,但基层可用的资金、管理权限与执法条件较为有限,责任压力和配套资源并不匹配,这会直接影响耕地管控工作的整体推进质量。现有制度体系缺少常态化的激励机制,基层并未设置对应的奖励措施,农户主动保护耕地、整治撂荒土地和规范种植经营的参与意愿会持续弱化。在技术管理层面,多数乡镇的耕地监管模式相对传统,整体工作仍旧依赖人工核查与数据统计,数字化、智能化监测技术的应用范围较为有限^[3]。这类落后的管理方式会降低耕地动态监管的工作效率,也容易造成数据更新不及时、核查精准度不足等问题,难以满足当下耕地精细化管控的工作要求,对耕地保护长效治理工作会形成明显制约。

3 乡镇国土空间规划中耕地保护落地管控优化措施

3.1 优化规划衔接体系精准划定管控边界

乡镇要切实做好耕地保护落地管控工作,需要优先完善规划衔接机制,科学划定并固化耕地管控边界。乡镇必须严格执行上级国土空间规划下达的耕地保有量和保护管控指标,坚守区域耕地保护红线,不随意改动规划指标与地块边界。乡镇编制本级国土空间规划的过程中,需要全面摸排辖区耕地资源现状、质量分布情况以

及镇村建设和产业发展需求,对耕地保护空间布局进行细化调整,将宏观管控指标逐一落实到具体地块,实现上层规划要求与基层地块管理的有效对接。乡镇还要建立常态化的上下规划对接机制,规范耕地边界调整的审批流程,保障乡镇规划与上级规划内容保持一致,维持耕地管控规则的稳定性与合法性。乡镇需要统筹整合农业发展、乡村建设、生态治理等各类专项规划,建立统一的空间协调机制,有效化解各类建设项目与耕地保护之间的空间冲突。乡镇要严格执行项目选址审批制度,严禁建设项目占用优质耕地与永久基本农田,各类公益性基础设施建设也需要优化方案,尽量避让耕地资源。乡镇需要系统梳理土地利用的历史遗留问题,依托土地调查和地籍核查成果建立耕地管控台账,定期开展图斑核查与数据更新工作,及时纠正边界划定存在的偏差,彻底改善耕地管控边界模糊、管理错位的问题。

3.2 构建差异化管控体系提升管控精准度

乡镇耕地保护管控工作可以通过分类管理的方式,提升整体管控工作的精准水平。乡镇可依据辖区耕地的质量等级、区位条件和生产功能,对现有耕地进行分类管理,针对不同类型耕地落实对应的保护规则,改变以往统一粗放的管理模式。永久基本农田需要落实最严格的耕地保护制度,区域内禁止一切非农建设行为,种植结构也不得随意调整。乡镇需要常态化监管优质耕地的利用情况,有效遏制耕地撂荒和非粮化现象,保障耕地粮食生产的基本功能^[4]。一般耕地可以在规范管理的前提下适度开展农业结构调整,相关调整行为需要纳入统一管控范围,防止出现无序开发利用的问题。基层耕地管理工作不能只侧重数量管控,还要同步做好耕地质量和生态保护工作,建立多维一体的耕地保护模式。乡镇可以依托本地耕地质量监测数据,建立常态化耕地管理台账,针对性治理土壤退化、肥力不足等问题,持续改善耕地生产基础条件。有关部门需要规范耕地开发强度,治理农业面源污染,统一耕地流转管理标准,明确流转主体的管护责任,防止耕地质量出现退化。针对耕地碎片化问题,乡镇可以依托国土空间规划开展土地整理与闲置地块复垦,优化农村用地布局,完善田间基础设施,推动耕地连片化、规模化利用,有效提升耕地资源的整体利用效率。

3.3 完善全链条监管机制强化落地执行效能

乡镇需要搭建完整的耕地监管体系,以此提升耕地保护工作的实际执行效力。基层耕地监管工作需要覆盖事前、事中以及事后各个环节,乡镇可以依托现有国土数据资源搭建动态监测台账,持续掌握辖区耕地用

途变动、地块占用和种植结构调整等基本情况。乡镇可以联合村级工作力量开展常态化田间巡查工作,及时排查各类隐蔽、零散的耕地违规问题,对耕地违规使用、土地撂荒等不良现象及时处理,避免小型耕地问题持续扩大。乡镇需要明确耕地保护的各级工作责任,搭建多层次协同的工作体系,清晰划分乡镇政府、自然资源工作人员、村级基层组织和农户的对应职责。乡镇政府主要统筹辖区整体的耕地保护与整改工作,业务岗位负责日常规划管控与违规核查工作,村级组织负责一线巡查和政策普及工作,农户需要自觉履行耕地保护的主体义务,杜绝私自改动耕地用途的行为。乡镇还要落实对应的惩戒与考核制度,严格依照相关规定处理各类耕地违规行为,杜绝执法宽松化的问题。耕地保护工作成效可以纳入基层年度考核内容,针对履职不到位、问题整改不及时的相关人员开展问责处理,通过提升违规成本的方式,保障各项耕地管控制度可以稳定落地。

3.4 健全长效保障体系夯实管控治理基础

长效保障机制的完善是乡镇耕地管控工作稳定推进的重要前提,也是基层耕地治理体系建设的核心内容。乡镇需要结合本地耕地管护现状,建立常态化的激励制度,以此调动村集体和农户参与耕地保护的主动性。乡镇可以设置专项管护资金,对耕地管护落实到位、违规问题较少、撂荒治理成效突出的村庄给予资金支持,相关经费可以用于耕地日常管护作业和农业基础设施升级^[5]。乡镇也可以针对农户制定对应的扶持政策,对合规开展粮食种植、主动整改撂荒地、自觉维护耕地生态质量的农户提供政策倾斜,逐步形成多方参与的耕地保护格局。基层耕地管理模式需要完成数字化转型,乡镇可以利用信息化手段搭建动态管理平台,汇总辖区耕地边界、土地质量、利用现状、权属信息等基础资料,建立统一的电子档案,保障土地数据可以实现常态化更

新与精准比对。数字化管理模式可以弥补传统人工巡查的短板,消除监管盲区,提升整体管护效率。乡镇还需要持续开展政策普及工作,常态化讲解耕地保护的相关制度与管控标准,转变群众的土地利用认知,引导群众主动遵守用途管制要求。基层可以畅通社会监督渠道,完善群众举报机制,构建多元共治的治理模式,持续夯实耕地长效保护的基层工作基础。

结束语

耕地保护在乡镇国土空间规划落地环节中占据关键地位,是基层土地治理工作的重要组成部分。目前乡镇耕地管控工作仍存在规划衔接不完善、管控精准度不足、监管体系不健全等问题,这类问题会限制耕地保护工作的正常推进。基层需要建立规范化、精细化的耕地管控模式,协调土地开发建设与资源保护的平衡关系。各乡镇要持续优化耕地管控方式,补齐监管与保障体系的短板,稳固区域耕地资源数量与生产能力,以此夯实基层粮食安全保障基础,提升国土空间治理的整体水平。

参考文献

- [1] 任仰儒. 国土空间规划背景下城乡结合部空间治理模式创新研究综述 [J]. 葡萄酒, 2022(13):0027-0028.
- [2] 钱凤魁, 项子璇, 王贺兴, 孙福军. 基于国土空间三线融合的城市周边耕地分区保护研究 [J]. 农业资源与环境学报, 2022, 39(6):1164-1173.
- [3] 杨敏. 浅析乡镇国土空间规划编制中的耕地保护策略 [J]. 安家, 2026(8):0280-0282.
- [4] 李间换. 乡镇国土空间规划编制存在的问题及对策 [J]. 价值工程, 2025, 44(29):105-107.
- [5] 王世磊, 金晓斌, 洪步庭, 罗秀丽, 刘晶, 周寅康. 新时期耕地保护规划的内在逻辑与战略构想 [J]. 地理研究, 2025, 44(3):638-655.