

# 基于战略思路探讨的耕地保护及土地规划体系研究

罗文渊

广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司, 广东 广州 510220

**摘要:** 为保证国家粮食安全, 生态环境安全, 促进国家经济发展和社会的稳定, 耕地保护具有重要意义。随着我国城市化和工业化进程的加快, 我国的耕地面积日趋减少, 而耕地的质量和数量也越来越少, 耕地保护面临着前所未有的压力。为此, 研究我国的耕地保护策略, 建立一套科学、合理的国土空间规划制度, 是确保我国耕地资源可持续发展的关键所在。

**关键词:** 耕地保护; 战略思路; 土地保护

在我国, 耕地是一种非常宝贵的资源, 同时也是保证国家粮食安全、促进农业可持续发展的关键。然而, 由于近年来城镇化速度加快, 人口急剧增加, 使得我国的耕地受到了严峻的威胁。世界上许多国家都采取了相应的对策, 以实现对耕地的有效保护与有效利用。土地保护规划体系是国土资源管理的一项系统工程, 对土地资源的开发利用有着重大的作用<sup>[1]</sup>。尽管我国的粮食安全形势已变得十分严峻, 然而在当前土地保护规划体系的研究和实践中, 仍然存在着一系列的问题与挑战。基于此, 本文旨在对土地保护规划体系进行深入研究探讨, 以期对耕地保护提供战略思路和政策建议。

## 1 耕地保护现状及问题分析

### 1.1 耕地资源总量减少

近年来, 由于城市化和工业化的快速发展, 对耕地的要求日益增加。在这样的发展态势下, 我国的耕地面积却呈现出一种持续下降的态势。

城镇化是我国耕地流失的一个重要因素。由于城镇居民数量持续增长, 对城镇土地利用的要求越来越高, 使得农村地区的土地面积越来越小。同时, 在工业化进程中, 部分工矿企业对农田进行了大规模的开发利用, 使耕地面积不断缩小<sup>[2]</sup>。

农业结构调整也是导致耕地资源减少的重要因素。在我国农业现代化进程中, 部分农田被现代农业所替代, 部分农田改为生产高效粮食和畜牧业, 从而造成可利用的农田面积不断缩小。

此外, 土地退化和土壤污染也是造成我国农田面

积下降的主要因素。在过去, 我国部分地区因对土地的过度开采与不合理使用, 造成了土壤瘠薄、水土流失等问题, 使其生产力衰退, 不能继续提供农产品, 从而被遗弃。随着我国城市化进程的加快, 我国部分地区土壤环境质量不断恶化, 对农业生产造成了极大的危害。

### 1.2 农民耕地保护意识淡化

伴随着农业的现代化进程、农业生产、管理方式的变革以及市场化程度的不断提高, 农户生活水平也得到日益提高。因此, 当前我国耕地资源管理工作面临着许多新的问题与挑战。

首先, 农业生产成本的增加是农民耕地保护意识淡化的重要原因之一。由于农业生产资料如化肥、农药和种子等的涨价, 加上劳动力的涨价, 农业生产的费用逐年上升。但由于受到市场供需两方面因素的制约, 农产品的涨价空间较小, 农户种粮收入有所降低。在这样的背景下, 很多农户都会通过流转或者到城市打工来获得更高的收益。在这种情况下, 我国的农田存在着大量的土地被闲置、被利用的危险, 从而造成了大量的土地资源的损失<sup>[3]</sup>。

其次, 由于农户收入水平的下降, 导致了农户对土地的重视程度下降。具体来说, 随着农村经济的发展, 部分农户的经济状况也发生了很大的变化。这就造成大量的农田荒废, 而且在很长一段时期内都没有得到有效的治理, 从而使土地退化, 造成生态环境的恶化。

最后, 部分农户还没有充分认识到耕地的重要意

义，缺乏保护耕地的意识和责任感。大多数农民普遍将土地视为公有财产，是否用于自己并不重要，因而不重视和爱护耕地资源。这些认识上的欠缺，也导致农民对耕地保护的意识逐渐淡化。

### 1.3 补充耕地的激励约束机制不健全

耕地保护对我国粮食安全、农民利益和生态环境的可持续发展具有重大意义。但是，目前还面临着许多问题，例如，对补充耕地的奖励和制约制度还不够完善。我国还没有建立起完善的补充耕地的激励和制约制度。

首先，缺少对补充耕地奖励制度的清晰制约。目前，我国的耕地补偿制度以划拨为主，但因缺少有效的制度制约，导致地方各级地方存在滥用、违法违规等问题。部分地区因追求 GDP 增速而盲目扩张土地，造成了较大的耕地损失，加大了耕地保护工作的压力。

其次，对补充耕地奖励制度缺少一种有效的监管与惩戒措施。当前，耕地保护管理以当地政府为主，而当地由于受经济发展的影响，实施力度较小。同时，法律对违法行为的惩处力度不够，缺少一种行之有效的惩处措施，致使部分人为破坏耕地却逍遥法外。

最后，补充耕地奖励制度不够长期。当前，耕地保障制度多依赖于补偿成本、征地补偿等短期激励手段，缺少长效、稳定的激励。这个暂时的办法，并不能让地方政府切实履行好耕地保护的职责，让它变成一个长远的计划，也是一个非常重要的工作。

### 1.4 耕地保护与经济矛盾的矛盾

在我国城市化和工业化过程中，土地利用与社会发展的冲突是一个突出的问题。这种矛盾集中表现为两方面，即由于有限的土地资源以及经济发展对用地的无限要求、耕地保护与经济增长之间的权衡取舍。

一方面，土地利用是发展经济的必要条件。随着我国城市化和工业化进程的加速推进，各种工业建设用地的需求量越来越大。然而，我国的国土资源十分有限，特别是高质量的农田更加匮乏。这就要求对土地资源进行科学的规划与开发，以保证土地资源的可持续发展。

另一方面，从土地利用的角度来看，土地利用必须受到约束。耕地是保障国家粮食安全的基础，合理利用土地资源是保障国家粮食安全的关键。然而，在社会发展的同时，也必然会对农业用地进行合理的利

用。因此，如何在保障经济发展的同时，又确保耕地不被过度占用，成了一个亟待解决的问题。

## 2 耕地保护战略思路探讨

### 2.1 完善耕地保护政策体系

在当前我国土地管理工作中，耕地保护问题一直是一个十分突出的问题。要切实解决我国耕地保护中存在的问题与挑战，就必须进一步完善我国耕地保护制度，保障我国耕地资源可持续发展。

首先，必须尽快修订和完善我国的耕地保护相关法律法规制度。现有的耕地保护法律法规需要与新的经济形势、社会发展相结合，不相适应的地方要修改、改进。在此基础上，还应加大对土地利用的相关法律法规的宣传与普及，增强全民守法的观念。

其次，提高法律法规的执行力度也很重要。要认真贯彻落实好耕地保护责任，加大执法力度，严肃查处违反耕地保护工作的违法行为。同时，要加强部门之间的协调配合，形成齐抓共管的工作合力，确保耕地保护政策的有效实施<sup>[4]</sup>。

最后，制定科学的耕地保护目标也是完善耕地保护政策体系的重要内容。要结合当地的具体条件和发展需要，建立切实可行的耕地保护指标体系，确定各个环节的责任与义务，保证实施的顺利进行。同时，要加强对耕地保护目标的考核评估，及时发现问题并采取相应措施加以解决。

### 2.2 强化农民耕地保护意识

耕地是农业生产的基础，关系到我国的食物安全以及社会的安定。然而，由于我国城镇化速度加快，人口快速增加，耕地资源日益萎缩，这就对耕地资源的保护提出了严峻的要求。为此，加强农户对土地资源的保护，已是我国目前的“粮食安全”战略思想的核心内容之一。

首先，应加强对农村土地资源的宣传与管理，增强农村土地资源的利用与开发。政府应组织专家学者，编制通俗易懂、生动有趣的宣传材料，将耕地保护的相关常识传授给广大农户，使其认识到耕地的重要，使其认识到土地的保护对自己的好处和对可持续发展的重要性。在此基础上，通过媒体、网络等途径，对耕地保护政策、法律法规进行更深入地普及，提高农户的法律、环境保护意识。

其次，应加大对农户技术水平的培训，增强农户

的综合素质。通过对农户进行农业技术培训，对农村实用人才进行培训，增强其农业技术与文化素养，增强其对土地的经营与保护能力。同时，还可以推广先进的农业技术和农业生产模式，提高耕地的生产效率和质量，实现农业可持续发展。

最后，要建立健全耕地保护激励机制，以调动农户对土地的保护积极性。通过对农户进行经济补贴和奖励，使其主动投入到土地资源的保护中来。通过设立“耕地保护金”制度，增强农户参与耕地保育工作的积极性和主动性。

### 2.3 健全补充耕地的激励约束机制

在我国，补充耕地也在耕地保护工作中占有十分重要的位置。要使这一工作得到更好地落实，就必须制定完善的奖惩制度，调动各方力量，保证补充耕地的质量和数量符合要求。

一方面，要构建完善的生态环境保护制度。农户是土地资源的直接利用者，是土地资源的经营者。通过建立专项补偿资金，对参加耕地保护、补充耕地的农户进行补贴，以调动农户的积极性。这种激励可以包括直接的现金补贴、税收减免、农业保险优惠等多种形式，以确保农民在补充耕地工作中获得实实在在的好处。

另一方面，要加大对补充耕地的监督与评估力度。为了确保补充耕地的质量和数量符合要求，政府需建立完善的补充耕地管理体系与评估指标体系，以保证其在总量和质量上符合要求。其中涉及对补充耕地位置、规划、开发等各个阶段的监管，对补充耕地竣工后的质量进行检查与评估。同时，通过制定完善的奖惩机制，对达到标准的补充耕地项目给予奖励，对不达标的补充耕地予以处罚，从而增强全社会的责任感和品质意识。

### 2.4 平衡耕地保护与经济的关系

耕地是保障我国粮食安全以及社会稳定的重要基础。然而，伴随着我国经济的迅速发展和城镇化的不断深入，土地资源和社会发展的矛盾越来越突出。因此，在实现农业可持续发展的前提下，对农业用地进行合理的管理是一个迫切需要解决的问题。

为此，正确理解和把握土地利用与经济的关系是十分重要的。我国的社会发展离不开土地的支持，而对其进行有效的管理和规划又是实现这一目标的根

本保证。为此，在制定土地利用规划和城市规划时，必须从节约集约的角度出发，对建设用地的空间分布及时间进行科学地规划。从而实现对土地资源的合理利用以及科学规划，确保经济发展与耕地保护之间的平衡与协调。此外，也可以鼓励农民选择科学的农业技术以及管理方法，不断增强更低的产出能力以及效益水平，使得农田的综合利用率得到提升，例如开展农田水利建设，提高耕地的灌溉以及排水能力，从而适应气候变化以及自然灾害的影响。

## 3 土地保护规划体系构建

### 3.1 规划目标与原则

保障耕地总量与质量不变，是我国土地保护规划的重要内容。这就要求我们在加快城镇化和工业化的进程中，要守护好农业用地的底线，防止非农用地无序扩张，保障农业生产与生态安全。为此，规划应明确耕地保护的具体指标，如耕地面积、质量等级、分布格局等，为各级政府提供明确的保护目标 and 责任。

生态、经济和社会三方面的协调发展是经济发展的必然要求。这意味着，土地保护不仅要考虑耕地的数量和质量，还要考虑土地资源的生态功能和社会经济价值。为此，在规划过程中，就应充分考虑生态系统的完整性以及稳定性，防止因过度开发而导致的生态破坏；同时，也要兼顾经济效益以及社会效益，实现土地资源的合理利用与可持续发展。

### 3.2 规划内容与方法

为了实现这一目标，土地保护规划要做好详细的布局。一方面，要明确耕地保护的 range 以及重点区域。这意味着，开展土地资源的综合调研与评估是十分重要的，明确各地区的土地质量、生态功能及开发利用的潜能，并据此划定出保护区以及重点保护区。另一方面，应建立相应的保障制度。通过对土地整治、土壤改良、水土保持以及生态恢复等方面的研究，从而探索出一条可行的改善土地质量，改善生态环境的道路<sup>[5]</sup>。

为实现耕地保护规划的动态监测和管理，可以利用遥感、地理信息系统等先进技术，对耕地保护计划进行了有效地监控与管理。该方法能够快速、准确地监测土地资源状况，并能及时发现并处置违规建设用地区，保证规划的顺利执行。同时，通过 GIS 等技术手段，还可以实现对土地资源的空间分析和管

---

府决策提供科学依据。

#### 4 结论

综上所述,为保证我国农业的可持续发展,进行耕地保护是十分必要的。建立一套科学、合理的土地

资源布局规划制度,对于实现耕地资源的可持续利用具有重要意义。通过完善政策体系、优化土地利用结构、建立多元化补偿机制等措施,可以在一定程度上为提高我国的耕地保护水平,为实现我国农业可持续发展提供坚实保障。

#### 参考文献

- [1] 荣佳汶,闫志明,何增晖.耕地质量保护的影响因素与对策研究——以奇台县为例[J].南方农机,2024,55(04):96-99.
- [2] 耿卓,王洪广.新时代耕地保护的法治化进路——以《耕地保护法(草案)》(征求意见稿)为分析对象[J].甘肃社会科学,1-11.
- [3] 刘耀林,辛格格,安睿,刘艳芳.“三位一体”视角下湖北省耕地安全格局变化分析[J].中国农业资源与区划,1-15.
- [4] 邹利林,梁一凡,熊立,胡学东,巢子豪.广东省可补充类耕地资源适宜性评价与整治分区[J].农业资源与环境学报,1-9.
- [5] 谭春婵,孙伟杰,陈哲华,谢巧巧.区域协调发展下广东省跨区域耕地保护经济补偿机制探析[J].中国农业综合开发,2024,(01):22-26.