国土空间规划下的耕地保护策略分析

李翠荣

摘　要：耕地保护是国土空间规划工作的重要组成部分，耕地保护工作的有效开展，可发挥粮食安全保障、生态环境保护等多项作用。作为自然资源部门，应采用多种方式有效保护耕地资源，避免其开发利用违规违法。文章围绕耕地资源保护，提出底线、分层、协同、监管等保护措施，旨在增强耕地资源保护实效性，为国土空间规划顺利落实提供良好的保障。

关键词：国土空间规划；耕地保护；策略分析

一、引　言

《2023 年中国自然资源公报》显示，全国耕地总量连续净增长，实现了《全国国土空间规划纲要（2021—2035 年）》确定的 18.65 亿亩耕地保护目标，守住了耕地资源保护红线。但是，我国依旧存在人多地少、耕地禀赋偏弱的问题，优质耕地资源占比仍需进一步提升，甚至部分耕地资源面临生态退化、生产力不足的问题。自然资源部门需深入了解耕地资源的具体应用情况，结合实际，从制度、举措两方面着手，建立健全的耕地保护体系，确保国土空间资源的合理利用。

二、国土空间规划下耕地保护面临的困境分析

1.耕地保护刚性约束较低

在城镇一体化建设过程中，各类基础设施、工业产业建设占地面积较大，部分地区过于重视经济发展，忽略了对耕地的保护，以至于出现占用耕地的违规行为。耕地占用审批监管力度不足，导致审批存在漏洞，个别主体趁机规避审批监管，致使耕地流失。另外，耕地保护机制不够完善，缺乏硬性规定，未明确耕地底线保护范围，且耕地保护权责划分不到位，难以将耕地保护工作落到实处，进而影响耕地保护效果。

2.耕地保护模式存在缺陷

我国耕地区域的环境条件各不相同，但保护与管控标准要求相对统一，未采用因地制宜的方式，无差别的耕地保护管理方式容易降低耕地资源利用率，难以发挥耕地保护管理的实际效用。另外，部分区域并未根据耕地情况科学评级，导致不同等级的耕地资源缺乏针对性的保护，并造成耕地质量降低。

3.耕地生态协同治理不足

传统耕地保护更加重视耕地本身的经济效益，并没有意识到耕地生态效益的重要性，与当下国土空间规划下耕地生态协同治理的理念相背离。当前，部分区域的耕地生产模式相对比较粗放，化学产品的过度使用导致耕地生态承载能力不断降低。部分区域开垦耕地时，并未考虑其生态情况，导致区域生态的平衡状态被破坏，影响区域环境的可持续发展。

4.耕地保护缺乏数字赋能

数字化时代下，耕地保护工作依旧存在大量人工操作环节，难以提高耕地保护效率与效果，如人工巡查模式下，无法时刻关注耕地变化情况，难以及时发现耕地问题。而且不同区域的耕地资源保护数据共享不足，容易产生耕地监管盲区，造成监管漏洞，一旦问题没有得到及时有效的处理，可能会影响耕地质量与生态。

三、国土空间规划下耕地保护的有效策略

1.明确耕地保护底线

自然资源部门开展国土空间规划工作时，应提高对耕地资源的重视，并加强耕地资源保护，应严格规范耕地保护范围，建立刚性耕地保护制度，以免优质耕地资源遭到破坏，危害国家粮食安全。

其一，自然资源部门需明确各

区域耕地资源的生产力、土壤质量、灌溉条件等要素，根据耕地质量、环境、生产水平，划分出优质耕地资源，并设置严格的耕地保护红线，以防城市、工业建设随意占用优质耕地资源。与此同时，自然资源部门也要建立农田利用监管机制，加大对农田占用申请的审批力度，全面监管审批流程，以免审批不严，给耕地侵占相关违法违规行为提供可乘之机[1]。

其二，自然资源部门还应建立耕地保护责任机制，设置精细化的耕地保护责任指标，如耕地保护范围、面积等，将其作为地方政府耕地保护考核内容，并与绩效相挂钩。针对各级部门合理划分耕地保护工作责任与内容，确保权责清晰、层级分化，一旦发现耕地保护未落实到位，就能及时、准确追责。

其三，自然资源部门需根据国土空间规划的最新内容，定期检查耕地红线范围内的土地利用情况，一旦发现违规占用、随意更改用途等不良行为，就应进行严厉惩处。同时对破损、闲置的耕地予以全面梳理与科学整改，以避免城市建设突破耕地保护红线，防止耕地数量减少，保障基本农田生态质量与生产功能。

2.加强耕地差异保护

我国国土空间资源丰富、地域广阔，因此，各区域的自然条件、耕地质量、农业发展存在较大差异，统一的耕地保护模式无法满足各区域的耕地保护需求。面对这种情况，自然资源部门在国土空间规划下开展耕地保护工作时，应做到分类管控、因地制宜，制定合理可行的耕地保护制度，采用分区分类的施策方式，针对不同地区的耕地资源进行针对性保护与高效化利用。基于此，自然资源部门应了解不同区域耕地的地形地貌、土壤质量、水文条件、生态环境等要素，借此将各区域耕地资源合理划分为核心保护、提质改良、生态修复等多种类型，并针对不同耕地类型采用差异化管控方法，确保耕地质量。面对核心保护类的耕地资源时，当地部门应严禁开展任何非农业建设项目，重点保护耕地粮食生产效率与质量；面对提质改良类的耕地资源，当地部门需着重增强耕地地力，完善基础设施，以此改善农业生产条件；面对生态脆弱类的耕地资源，当地部门需兼顾耕地生产功能与生态环境保护，严格防控过度开发行为，确保耕地生态环境的稳定性。

另外，自然资源部门还需结合耕地质量、产量、价值等，将耕地资源分为低、中、高三个等级，同时构建层级化的耕地保护机制。针对高等级的优质耕地，当地部门需进行刚性保护，以确保粮食产量与质量；针对中低等级的耕地资源，当地部门要进行针对性的提质改造，根据实际情况，改善土壤、灌溉条件，合理布设特色农作物种植空间。不仅如此，自然资源部门还应明确耕地“非农化”、非粮化之间的差异，严格管控违规建房、挖塘等非农化行为，有效规范非粮化的种植行为，严禁出现大面积荒地、养鱼等行为，避免弱化耕地功能。此外，自然资源部门还应全面整合零散、闲置耕地，对该类耕地进行集中连片布局，避免耕地碎片化，为后续现代机械化的农业生产奠定良好的基础，以提高耕地利用率[2]。

3.耕地生态协同保护

国土空间规划应坚持生态保护的原则，转变传统耕地保护理念，保障耕地的生产功能、生态功能，既能提高粮食产量与质量，也可改善生态环境，实现对耕地资源的长效保护。

耕地资源与生态环境密不可分，不合理的耕地资源开发利用，不仅导致耕地质量受损、面积缩小，还会破坏周边生态环境，影响国土空间规划的落实成效。基于此，自然资源部门可制定详细的协同保护机制，针对耕地资源及其周边生态区域进行协同管控，明确规定耕地资源的应用标准及其周围环境开发要求，以防出现破坏耕地及其周围环境的违法违规行为，若发现该类行为，则需按照规定对其进行严厉惩罚。自然资源部门也要建立生态修复机制，全面监测耕地区域的环境情况，明确不同耕地区域的具体环境问题，选用相应的生态修复方法，以此改善耕地区域的生态环境，提高耕地资源质量，促使生态系统与耕地资源相辅相成，共同促进耕地区域的长效发展。

各级农业部门需建立耕地生产管理机制，对耕地生产过程进行全面管控，要求各区域部门严格控制化肥、农药等化学产品的用量，以防污染耕地区域环境。不仅如此，自然资源部门也要组织技术人员，加大绿色耕地生产技术的研发力度，加强绿色农业生产宣传，向农村基层推广普及绿色农业生产技术，减少化学生产技术的应用，以此实现耕地环境的有效保护，科学防控耕地资源污染问题[3]。

此外，自然资源部门也要制定耕地生态补偿制度，围绕耕地生态保护出台相应的激励政策，对于积极保护优质耕地、有效修复生态耕地的参与者予以政策支持与资金补贴，以便激发广大群众的主观能动性，使其能主动参与耕地生态保护

工作，形成全员参与的耕地保护格局。与此同时，自然资源部门也可鼓励当地建设乡村生态旅游业、绿色农业，实现生态、经济效益共赢，促进生态保护与农业生产的协同发展。

4.数字赋能耕地监管

在数字化时代，自然资源部门可将数字技术应用于耕地保护中，改善传统耕地保护模式，提高其智能化、数字化、自动化水平。基于此，自然资源部门可基于国土空间基础信息平台，借助大数据、人工智能、物联网等先进技术，建立智能化耕地保护监管系统，全面整合耕地红线、耕地生态、耕地利用率等信息，形成完善的耕地资源数据库，以便了解各地耕地情况，实现对各地耕地的数字化管理。另外，自然资源部门也可将耕地保护系统与生态环境、乡镇政府等多部门系统进行有效对接，以打破各部门的信息壁垒，增强耕地监管合力，确保耕地保护管理的精准性、高效性、全面性。

除此之外，自然资源部门还应引进数字化技术与设备，建立耕地资源监测预警系统，对区域内需要保护的耕地资源进行全方位、动态化监测，同时利用智能技术分析监测数据，掌握耕地资源变化情况。若发现耕地资源被违法占用开发，监测系统则能及时向负责部门发送预警信号，促使有关负责部门能在第一时间核查耕地资源利用情况，有效处理各种耕地资源违法违规使用的行为，可保障耕地资源的质量、数量，避免影响国土空间规划。

四、结　语

耕地保护工作只有长期持续开展，才能在维护生态平衡、保障粮食产量与质量等方面发挥积极作用。作为自然资源部门，应正确认识耕地保护的重要性，并深入了解耕地利用情况，分析耕地保护问题产生的具体原因，明确耕地保护需求，制定针对性的耕地保护措施及方案，改善耕地资源应用矛盾，避免破坏耕地资源环境，保障其生产效益与生态效益。

参考文献：

[1]王亚波，李开烁.耕地保护视角下国土空间规划管理创新路径[J].农村科学实验，2025(11):51-53.

[2]马石林，陈国平，黄惠芳，等.国土空间规划体系下的农业空间管控策略——以村庄范围内耕地为例[J].地矿测绘，2025，41(3):79-84.

[3]吴明明.高质量发展下土地利用与耕地保护协同策略[J].房地产导刊，2025(21):117-118.

作者单位：山东省菏泽市定陶区自然资源局

