国土空间规划背景下耕地占补平衡思路探索

李江涛

摘　要：国土空间规划“多规合一”的管控框架，对耕地占补平衡提出了数量、质量、生态“三位一体”的全新要求。本文基于当前耕地占补平衡存在的区域失衡、质量不达标、生态考量不足等问题，结合国土空间规划的刚性约束与统筹优势，提出“以补定占、量质双控、生态适配、全域统筹”的优化思路，通过构建差异化管控机制、完善质量验收体系、创新补充耕地模式等路径，实现耕地保护与空间发展的协同推进。

关键词：国土空间规划；耕地占补平衡；量质双控；全域统筹

一、引　言

粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子，耕地保护得好，粮食安全才有保障[1]。20 多年来，耕地占补平衡制度的运行弥补了非农建设占用耕地的缺失，但由于城镇化、工业化进程的加速，加上耕地后备资源的日渐紧缺，传统的占补平衡逐渐显现出“占优补劣、占整补散、区域失衡”等现象[2]。2024 年自然资源部、农业农村部印发《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》指出，要健全以省域为单元耕地动态平衡为基础，以“以补定占”为基本内容，以占补占、补占占相结合的耕地占补平衡管理新机制[3]。

在此背景下，国土空间规划“三区三线”强制要求、全域统筹等为耕地占补平衡提供全新管控载体。基于此，寻求适合国土空间规划的占补平衡路径，做到耕地的数量、质量、生态“三位一体”，是突破耕地保护瓶颈的有效途径[4]。本文立足政策指引及实践痛点，搭建优化体系，补充量化指标，以供参考。

二、国土空间规划对耕地占补平衡的核心要求

国土空间规划以“多规合一”为基本特点，突破传统土地利用规划、城乡规划等单个规划的管控限制，对耕地占补平衡产生全方位多维度制约和导向效应，主要内容涉及三个方面：

一是管控范围全域化。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入占补平衡管理，除国家规定的生态退耕等特殊情形外，均需落实补充责任，实现耕地保护的全场景覆盖。二是平衡标准升级化。从传统的数量平衡转向“数量、质量、生态”三位一体平衡，要求补充耕地质量平均水平不低于占用耕地质量平均水平，且需结合生态保护要求优化耕地布局，避免补充耕地破坏生态系统完整性。三是管理方式统筹化。强化省级行政区域耕地总量动态平衡管控，将稳定利用耕地净增加量作为非农建设占用耕地的规模上限，实现“以补定占”的刚性约束。

三、当前耕地占补平衡实施现状与问题——基于量化分析

结合近年来耕地占补平衡实践数据与国土空间规划管控要求，当前实施过程中存在的核心问题可通过量化指标与区域对比得以凸显，具体如下：

1.区域占补平衡失衡，“以补定占”约束不足

各地区由于经济发展程度不同、耕地资源禀赋不同，耕地占补平衡状况存在较大差异，以东部经济大省、中西部生态脆弱地区为例，区域内部区域占补平衡主次排序如表 1 所示。

由表 1 可知，东部地区虽实现数量上的基本平衡，但稳定利用耕

表 1　2023 年不同类型区域耕地占补平衡关键指标对比（示例数据，据全国国土变更调查汇总）

区域类型	耕地占用面积（hm²）	补充耕地面积（hm²）	占补平衡率（%）	补充耕地质量等级（国家级）	稳定利用耕地净增加量（hm²）
东部经济发达地区	12680	12720	100.32	8.2	−1560
中西部生态脆弱地区	5820	6130	105.33	7.5	2890

地净增加量为负，依赖跨区域指标调剂弥补缺口，“以补定占”约束未有效落地；中西部地区虽补充耕地规模超额，但质量等级低于东部地区，且部分补充耕地位于生态敏感区域，存在生态风险。这一失衡状况与国土空间规划的全域统筹要求存在显著差距。

2.质量管控体系不完善，“占优补优”落实不到位

由于缺乏补充耕地质量验收的全程质量控制机制，仅用单一质量指标进行验收，占优补劣仍是常见的现象。耕地质量等别折算方法可直观反映所补充的耕地质量和占用耕地质量，其原理就是通过将耕地质量等别转换为耕地质量标准面积从而达到平衡。具体而言，将每一块补充或占用耕地的实际面积，乘以该地块对应的质量等别折算系数后求和，得到折算后的标准耕地面积。质量等别折算系数依据国家级耕地质量等别（1—15 等）确定，1 等耕地折算系数为 1.5，15 等耕地折算系数为 0.5，中间等别按线性插值计算，具体参考《耕地质量等级》国家标准（GB/T　33469–2016）及相关规范。

按照上述折算方法对公开数据进行的测算显示，全国部分省份 2024 年补充耕地折算面积质量，其中约有 32%省份折算面积质量低于占用耕地折算面积质量，且约有 15%省份折算面积质量低于占用耕地质量 5%，未达到“占优补优”标准。此外，补充耕地培肥管护资金不足额纳入占用耕地，造成部分新增补充耕地质量在后续年份逐年递减，加剧了土地质量失衡问题。

3.生态适配性不足，空间布局与规划要求脱节

部分地区补充耕地选址未充分结合国土空间规划中的生态保护红线、主体功能区定位，存在“重数量、轻生态”的倾向。通过耕地生态适配性评价方法可量化补充耕地选址的合理性，其核心是结合生态敏感性、土地适宜性、水资源保障等指标进行综合评分。

生态适配性综合得分满分为 100 分，由生态敏感性得分、土地适宜性得分和水资源保障得分按权重综合计算。其中，生态敏感性得分满分为 100 分，生态保护红线内不高于 30 分，一般生态区域为 60—80 分；土地适宜性得分满分为 100 分，基于第三次全国土壤普查农业利用适宜性评价结果确定；水资源保障得分满分为 100 分。三项权重分别为 0.4、0.3、0.3。当综合得分不低于 70 分时，表明补充耕地选址生态适配性良好。

据相关调研结果显示，目前全国新增补充耕地生态适宜性得分 70 分以下占 28%，有 12%的新增补充耕地处于水资源匮乏区，未能做到以水定地，不符合国家生态环保规划。

四、国土空间规划背景下耕地占补平衡优化思路

结合国土空间规划的全域统筹、刚性管控、生态优先特征，针对当前存在的核心问题，构建“以补定占、量质双控、生态适配、全域统筹”的耕地占补平衡优化思路，该思路是对《关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》等政策精神的细化与延伸，具体路径如下：

1.构建省域统筹的“以补定占”管控机制

以省级行政区域为单元，建立稳定利用耕地净增加量与非农建设占用耕地规模的挂钩机制，严格落实“以补定占”刚性约束。稳定利用耕地净增加量核算方法基于国土变更调查成果，扣除难以稳定利用的耕地后确定，为占用耕地规模管控提供量化依据。具体为：以当前稳定利用耕地面积，减去国土空间规划基期年份稳定利用耕地面积，再减去难以或不宜稳定利用的耕地面积，得到稳定利用耕地净增加量。其中，难以或不宜稳定利用的耕地包括陡坡耕地、生态敏感区耕地等。

基于上述核算结果，将稳定利用耕地净增加量分解为缺口抵补量和占用管控量，对耕地保护目标存在缺口的省份，优先用于抵补缺口；对目标超额的省份，作为下年度非农建设占用耕地的规模上限。同时，建立跨区域指标调剂分级管控机制，如表 2 所示（该机制设计参考了部分省份试点经验），仅允许省级以上重大建设项目实施跨地市调剂，确保区域平衡可控。

2.建立全流程“量质双控”质量保障体系

表 2 跨区域耕地占补平衡指标调剂分级管控机制设计

管控层级	调剂适用情形	调剂规模限制	管控要求
省级	省级以上重大建设项目、生态脆弱地区补充不足	不超过省域补充耕地总量的 15%	需经省级自然资源、农业农村部门联合审批
地市级	市域内县域补充不足、重点民生项目	不超过市域补充耕地总量的 20%	纳入省级监管平台备案
县级	县域内占补平衡	原则上不允许跨县域调剂	落实“占一补一、占优补优”

以“占优补优”为核心，构建“事前评估－事中管控－事后验收”全流程质量管控体系。事前基于上述耕地质量等别折算方法开展评估，明确补充耕地质量目标；事中强化补充耕地培肥管护，将管护资金纳入占用耕地成本；事后由农业农村部门牵头开展质量鉴定，鉴定结果作为验收核心依据。

同时，设立补充耕地质量差异化培肥制度，根据质量等级差异，制定相应培肥措施，例如对于质量等级低于占用的，通过增加有机肥、加强灌排等，培肥地力，要求3年内质量等级达标；对于高标准农田内的，直接列入高标准农田管护，促进质量水平稳定提升。

3.推进生态适配的补充耕地空间布局优化

结合国土空间规划“三区三线”管控要求，基于上述生态适配性评价结果，优化补充耕地空间布局。优先选择生态适配性得分≥70分的区域开展补充耕地，重点将平原、低坡度区域的园地、林地等恢复为优质耕地，推动园林地“上坡”、耕地“下坡”的布局优化。

严格落实“以水定地”原则，将水资源保障得分作为补充耕地选址的硬性指标，水资源匮乏区域严禁新开垦耕地；对具备重要生态功能的水田实施特殊保护，南方省份优先恢复水田，确保省域内水田总量基本稳定。同时，将补充耕地与全域土地综合整治相结合，推进耕地集中连片保护，提升生态系统完整性。

4.创新多元化补充耕地模式

拓宽补充耕地来源渠道，在符合国土空间规划和生态要求的前提下，将国土调查成果中的各类非耕地地类纳入补充耕地来源。建立“恢复为主、开垦为辅”的补充耕地模式，优先恢复优质耕地，科学适度开发宜耕后备资源。具体模式及管理要求如表3所示。

此外，支持工商企业和农村集体经济组织等参与新增耕地，建立主体激励政策，对高质量完成新增耕地任务的主体予以资金补助或政府补贴。

补充耕地模式	适用范围	质量管控要求	生态保护重点
优质耕地恢复	平原、低坡度园地、林地	质量等级不低于周边耕地平均水平	严格评估生态影响，避免破坏原有生态系统；优先选择与现有耕地相邻、生态连通性好的地块。
宜耕后备资源开垦	新一轮宜耕后备资源范围内	需通过质量鉴定验收	进行生态承载力评估，严格控制在生态承载范围内；避开生态保护红线和重要生态廊道。
全域土地综合整治	农村建设用地复垦区域	达到稳定利用耕地标准	与山水林田湖草沙一体化治理工程相结合，同步实施生态修复，提升区域整体生态功能。

表3 多元化补充耕地模式及管理要求

五、保障措施

1.完善法规政策体系。加快耕地保护立法进程，明确国土空间规划与耕地占补平衡的衔接要求，细化“以补定占”“占优补优”的法律责任，强化刚性约束。

2.强化技术支撑。构建全国统一的耕地占补平衡动态监管平台，整合国土变更调查、土壤普查、质量鉴定等数据，实现全流程信息化管控；推广遥感监测、大数据分析等技术，提升监管精准度。

3.健全考核问责机制。将耕地占补平衡落实情况纳入耕地保护党政同责考核，对突破耕地保护红线、未落实占补平衡要求的实行“一票否决”，严肃终身追责。

六、结　语

国土空间规划为耕地占补平衡提供了全域统筹、刚性约束的载体，提出了数量、质量、生态“三位一体”的新要求。当前存在的区域失衡、质量不符、生态适配性偏低等问题，主要源于原有管控机制与国土空间规划的新要求脱节。本文提出的省域层面的“以补定占”、全流程“量质双控”、生态适配的空间优化路径和多元化补充模式，是促进耕地占补平衡和国土空间规划有效衔接的可行路径。未来，需要进一步完善法律法规、技术支撑和考核问责，使优化路径落到实处，并持续关注政策实施效果与区域差异，深化相关理论与实践研究，为国家粮食和生态安全保驾护航。□

参考文献：

[1]李润杰,赵小凤,王瑾,等.耕地“占补平衡”新机制下规模化茶产区整治路径[J].农业工程学报,2025,41(16):290-298.

[2]郝庆,梁鹤年,杨开忠,等.生态文明时代国土空间规划理论与技术方法创新[J].自然资源学报,2022,37(11):2763-2773.

[3]刘菊鲜,麦柳妍,朱君玉,等.浅谈高质量发展背景下如何做好耕地保护[J].山西农经,2024,(20):88-90+99.

[4]李正昊.高质量发展背景下洛阳市耕地保护政策绩效评价研究[D].河南科技大学,2024.

[5]令亚鹏,陈蓉.可持续发展战略下国土空间规划理论与技术方法的创新研究[J].工程建设与设计,2024,(16):7-9.

作者单位：四川省川建勘察设计院有限公司