

Exploring the Coordinated Development of Farmland Protection and Land Use in Land and Resources Management

Xiaomei Song

Natural Resources Bureau of Lanshan District, Linyi, Shandong, 276000, China

Abstract

Against the backdrop of China's ongoing efforts to advance ecological civilization and safeguard food security, the challenge lies in balancing the tangible protection of farmland with the rational fulfillment of urban and rural development needs—a persistent dilemma. Drawing from my observations and experiences at the Natural Resources Bureau of Lanshan District, this article presents my perspective on this issue. The paper argues that the concepts of “farmland preservation” and “development” should no longer be viewed as mutually exclusive; instead, they must be integrated and advanced together. The core approach involves adopting a “systematic” methodology to enhance governance.

Keywords

Farmland protection; Land use; Coordinated development; Territorial spatial planning; Land consolidation

国土资源管理中耕地保护与土地利用协调发展探析

宋小梅

临沂市兰山区自然资源局, 中国·山东 临沂 276000

摘要

在我国当前推进生态文明建设和坚决守住粮食安全底线的大背景下, 怎么做才能既把耕地实实在在地保护好, 又能合理地满足城乡建设等用地需求是一个令人头疼的矛盾。本篇文章, 就是结合我个人在兰山区自然资源局工作的一些观察和体会, 来阐述我对于这个问题的看法。文章认为, 不能再把“保耕地”和“要发展”看成是完全相互对立矛盾的两件事, 得想办法让它们携起手来、一块儿往前走。其中, 最核心的想法是依靠“系统性”的方法来改善治理。

关键词

耕地保护; 土地利用; 协调发展; 国土空间规划; 土地整治

1 引言

俗话说, “民以食为天, 粮以土为本”。耕地是粮食生产的命根子。尤其是在这这些年, 国际形势复杂, 端牢自己的饭碗就显得愈发重要。中央三令五申要守住十八亿亩耕地红线, 实行最严格的耕地保护制度, 这说明耕地保护是实实在在的国家大战略。但同时, 在这样的背景下, 我们地方要发展经济、要推进城镇化、要改善老百姓的居住环境、要开展一些产业项目, 哪一样都离不开土地。特别是像我们临沂兰山区这样正处于快速发展阶段的地方, 用地需求就更为旺盛。因此, 在我们日常的实际工作中, 经常就卡在了这个节点上: 既要落实耕地保护制度的展开, 严格保护耕地, 寸土不能轻易占; 又要满足各方为了发展的用地需求。倘若这个矛盾处理不好, 要么是耕地被挤占、耕地质量下滑, 从而威

胁粮食安全; 要么是地方发展束手束脚, 从而错过发展的机遇期。因此, 怎么在国土资源的精细化管理中找到一条路, 让保护耕地和保障合理用地需求这“两难”变成“两全”, 实现协调发展, 就成了一个非常紧迫、也非常有现实意义的课题。本篇文章就旨在对该问题进行深入剖析与探讨, 并结合一些相关理论与实践探索, 尝试提出几点尚不成熟的见解。

2 当前耕地保护与土地利用的主要矛盾表现

要谈协调, 首先得看清楚不协调的地方在哪儿。从我在工作中接触的情况来看, 矛盾主要体现在这么几个方面:

2.1 空间布局上的冲突

这是最直观的一层矛盾。按照新的国土空间规划要求, 我们要划好“三区三线”, 其中永久基本农田是重中之重, 要划足、划实、划准, 原则上不能动; 而城镇开发边界则是为了满足未来一段时间城市发展的需求。理想情况是两个地方各就各位、井水不犯河水。但实际上, 由于历史原因和早

【作者简介】宋小梅(1981—), 女, 本科, 中国山东临沂人, 工程师, 从事土地利用与保护工作研究。

期规划的前瞻性不够，很多优质耕地（特别是靠近城边、路边的地方）正好就在城镇发展的主要方向上，这就造成了“规划图”和“现状图”对不上的矛盾。这种矛盾直观地体现在：如果一些项目想要落地实施，经核查，发现其会占用永久基本农田；若试图调整项目边界，程序复杂且约束严格。这就好比在实际操作中遇到了难以调和的冲突，让工作进退两难。不仅如此，耕地本身也往往被道路、沟渠和村庄分割得比较零散，很难形成大片整齐、质量又好的地块。这不仅让大型机械难以施展，降低了耕作效率，也破坏了田间生态的整体性和平衡。

2.2 政策落实中的漏洞

国家出的政策本意都是好的，都是为了把土地管好、用好。但具体到基层落实的时候，有时候就会发现，政策和政策之间好像没完全对上，执行起来拧不成一股绳。就比如说“占补平衡”，它的初衷很清楚，就是建设要是占了一亩好耕地，你就得想办法在其他地方补上一亩质量和它差不多的耕地，不能让耕地总量和质量掉下来。这个想法是好的，但真操作起来，找一块各方面都能“对得上”的地来补，并不是件容易的事，这里面就涉及到规划和实际条件能不能匹配上的问题。但在过去很长的一段时间里，重心却更多放在了“数量平衡”上，有些地方为了完成指标，可能会去开发一些坡度较大、灌溉条件不好的地方作为补充耕地，这些地的质量、产能和生态功能，跟被占用的好地相比，存在较大的差距，这就是所谓的“占优补劣”。虽然现在越来越强调“占优补优、占水田补水田”，但实际操作的成本和难度都很大。再比如，自然资源部门在严管耕地“非农化”，但农业部门可能在鼓励发展设施农业、林果业。但如果在执行中拿捏不准分寸，就容易走偏。所以常常有这样的情况：部门出台的好政策，到了乡镇和村民手里，反而不知道怎么用才合适。时间一长，基层的同志怕触碰红线，做事难免更谨慎，有时宁可放慢步子，或者干脆不去动那些性质不太明确的地块。结果就是，一些本来能派上用场的边角土地也闲在那里，这其实也是一种浪费，和咱们希望协调发展的本意并不一致。

2.3 保护积极性的不足

耕地保护，不能光是政府一头热，最关键的是农村集体经济组织和广大农民有意愿、有动力长期去做这件事。然而现实情况是，单纯种粮的经济效益相对较低，尤其是与将土地用于发展养殖、搞农家乐、或者等待被征用所获得的补偿相比，吸引力不足。农民群体心里会有自己的经济考量：守着耕地种粮食，辛苦一年收入可能就那么多；但如果改变了用途，眼前的经济收益可能立竿见影。虽然国家对种粮有补贴，但总体而言，对于耕地所承载的关乎国家粮食安全的巨大正外部性价值和社会稳定价值，目前的补偿机制还难以完全覆盖和体现。也就是说，保护者付出的成本和获得的收益之间，存在不平衡。如果不能让保护耕地的人在经济上尝到更多甜头，甚至觉得“吃亏”，那么仅依靠法律宣教和行

政督查，保护的根基就不够牢固，易出现“上紧下收，上松下乱”的被动局面。

3 实现协调发展的核心思路：从对立走向协同

面对以上提到的矛盾，我觉得最重要的是转变思想观念。不能一谈保护，就想着把耕地圈起来，什么都不能动；也不能一谈发展，就只想着怎么去调整规划、占用耕地，得树立一个系统性的观念。具体来说，就是要把耕地看作是整个国土空间中一个非常重要的有机组成部分，而不是一个孤立的板块。它的健康存续，和周围的城镇、村庄、生态用地息息相关。协调发展的目标，好比精心打理一座花园，不能仅专注于保护花卉而不容许触碰，还需考量灌溉水渠的布局、人行小径的修筑以及其他花草的搭配。故而协调发展不是为了消除任何一方的需求，而是要让整个国土空间的功能更加优化、更加可持续。因此，耕地保护也得放在全域国土空间格局优化这个大背景下来谋划，追求的是生产空间（耕地、园地等）、生活空间（城乡建设用地）、生态空间（林地、水域等）的和谐共生，以实现“1+1>2”的整体效益。

4 推动耕地保护与土地利用协调发展的具体路径探析

思路明确了，关键还得有实打实的路径和办法。结合政策精神和我们地方的一些探索，我认为可以从以下三条路径去努力：

4.1 路径一：优化空间规划方案

（1）在划好范围的基础上，更注重怎么用好。划定好永久基本农田和城镇开发边界只是第一步，更重要的是在规划中，就为两者可能产生的“摩擦”预留缓冲和解决方案。比如，在城镇开发边界外缘，可以规划布局一些兼具生态景观和农业生产功能的“城市农业公园”或“绿色隔离带”。这些地方以保护耕地和基本农田为主，但同时还融入了休闲观光、科普教育等功能，在我看来，这样做不仅守住了耕地，美化了城市边缘景观，还为市民提供了休闲去处，缓解了城市扩张的压力。并且，这种农业公园靠近城市，能成为市民认识农业、体验农耕的窗口，潜移默化中提升了全社会珍惜耕地的意识，让保护工作多了一份社会支持。这就是一种空间的融合与功能的拓展。

（2）强调规划精细化，优化管理体系。在乡镇层级的国土空间规划（特别是详细规划）中，要对每一块土地的用途及强度做出更精准的安排。对于集中连片的优质耕地保护区，要坚决保障其农业用途；对于村庄内部的零散耕地、闲置宅基地，则可以在优先保障耕地面积不减少的前提下，通过规划引导，探索用于发展乡村民宿、农产品初加工等的产业新业态，以充分利用土地资源。像这样，规划更精细了，管理和协调就有依据。

4.2 路径二：加强土地综合整治

（1）加大耕地保护的力度。通过整治，将项目区内零

星分散、质量不高的耕地，以及即可恢复为耕地的其他农用地，进行整理，并进行提质改造，从而形成集中连片，生态良好的优质耕地。特别是在我们平原地区，可以大力开展高标准农田建设，改善灌溉与道路条件，对耕地生产能力进行最大程度的保护。

(2) 减少低效用地。整治不能只盯着农用地，要城乡一体考虑。可以将农村散乱、闲置、低效的建设用地（特别是废弃的工矿、宅基地）进行复垦，新增的耕地指标可以在保障本地农民用地和乡村产业发展用地的前提下，进行调剂使用。同时，通过整治，可以重新优化村庄内部和农田之间的林网布局，使生产更便利、生态更连贯、景观更优美。

4.3 路径三：探索多元经济激励机制

(1) 深化和完善耕地保护补偿机制。中央和省级财政的耕地地力保护补贴是基础。在此基础上，可以探索建立更加精细化的、与耕地保护责任和效果直接相关的补偿办法。比如，可以设立专门的永久基本农田管护补贴；给予提升耕地质量而采取生态化耕作方式（如施用有机肥、秸秆还田）的农户额外的生态补偿。因为农户采取这些生态做法，往往意味着短期内要投入更多劳力或成本，甚至可能略微影响当季产量。如果没有补偿，大家算经济账就觉得不划算，好技术就很难推广开。补偿资金可以来自各级财政，也可以考虑从土地出让收益、城乡建设用地增减相关收益中拿出更大比例来反哺耕地保护。

(2) 设立省、市、县级的耕地生态保护专项基金。这笔钱主要从财政预算和土地出让收入里按比例划出来，专门用来奖励那些实实在在为耕地生态出力的集体和农户。怎么奖呢？得看具体的保护行动。比方说，谁家田里主动搞生态种植、修了生态沟渠，或者留了植被带保护虫子小鸟，核实之后，就能拿到比普通耕地更高的补偿。这样大家就会明白，把地养好、护好生态，和多种点粮食一样要紧，慢慢就能养成习惯。

5 结语

说到底，协调好耕地保护与土地利用的关系，确实是我们当前国土管理工作的一个核心挑战。前面论述了这么多，其实最根本的一点就是：保护和发展之间的矛盾虽然复杂，但并不是死结。问题的关键，在于我们自己怎么去理解这层关系——如果总是把两者完全对立起来，工作肯定难做；但如果能换个思路，把它们看成是一个整体里需要互相配合的两个方面，办法就比困难多了。真正的出路不在于硬邦邦地管死，而在于通过科学的规划来引导空间，通过有效的工程来提升土地本身，再通过合理的激励让各方都有动力。最终，是要让保护耕地这件事，变成大家自己觉得应该做、愿意长期做的事。只有把这些拧成一股劲，才能让土地在保障吃饭问题的同时，也支撑起我们过上好日子。

往长远看，这项工作还有很多可以深入琢磨的地方。有一个很明显的趋势是，管理肯定会越来越精细、越来越智能。以后靠着卫星、无人机这些技术，我们能更快更准地掌握耕地的情况，管起来也能更对症下药。再就是，政策会越来越完善，但怎么在本地灵活用好这些政策，真正落地见效，还得靠我们在实践中多摸索、多总结。更基础的一件事是，耕地的重要性，需要被更多人真正理解。它不只用来种粮食，也是生态的一部分，是装着咱们乡愁的家园。只有大家心里都认同耕地的这些多重价值，我们守饭碗、守家园的根基才算真正打牢了。

参考文献

- [1] 陈美球. 构建耕地共同保护机制：理论基础、制约因素与实现路径[J]. 农业经济与管理, 2022年03期。
- [2] 陈美球, 王检萍. 耕地保护长效机制构建：困境与策略[J]. 规划师, 2023年11期。
- [3] 鄯文聚, 叶思菁, 汤怀志. 健全耕地保护制度要重视“十大关系”[N]. 中国经济时报, 2024年11期。