

土地资源管理与耕地保护策略

郑经甦

宜昌市夷陵区龙泉镇党群服务中心 湖北宜昌 443112

DOI : 10.12238/jpm.v6i3.7763

[摘要] 土地资源作为维系经济社会可持续发展的核心要素，其科学管控与耕地保护对保障粮食安全与生态安全具有战略价值。本研究基于土地稀缺性理论与可持续利用框架，系统梳理我国耕地保护面临的核心矛盾，主要体现为城镇化进程蚕食优质耕地资源、占补平衡政策面临空间置换困境、耕地土壤生态功能持续弱化及多元共治机制缺失等现实问题，并针对性构建综合治理路径。通过精准实施国土空间规划管控、建立耕地质量全周期监测体系、推进面源污染靶向治理技术应用、完善政府—市场—社会协同保护网络等举措，统筹协调耕地保护与区域发展动态平衡，推动土地资源利用向内涵式集约模式转变，为筑牢粮食安全根基与生态文明建设提供实践指引。

[关键词] 土地；资源管理；耕地保护

Land resource management and farmland protection strategy

Zheng Jingsu

Yichang City, Longquan Town Party and Mass Service Center, Hubei Yichang 443112

[Abstract] As the core element to maintain the sustainable development of economy and society, the scientific control and protection of cultivated land resources have strategic value for ensuring food security and ecological security. This study is based on the theory of land scarcity and sustainable utilization framework, system combing the core contradiction of cultivated land protection in China, mainly embodied in the urbanization process eating high quality cultivated land resources, the balance policy facing space replacement dilemma, cultivated land soil ecological function continuously weakening and the realistic problems such as lack of multiple work mechanism, and targeted to build comprehensive management path. Through accurate implementation of national spatial planning control, establish the whole cycle monitoring system, promote the non-point source pollution targeted governance technology application, improve the government-market-social cooperative protection network, coordinate the dynamic balance of cultivated land protection and regional development, promote land resource utilization to connotative intensive pattern, to build a food security foundation and ecological civilization construction to provide practical guidance.

[Key words] land; resource management; cultivated land protection

前言

伴随全球人口持续增长与城镇化进程加速演进，耕地资源供需矛盾与生态服务功能衰退态势持续深化。作为支撑粮食安全的物质根基，耕地保护效能深度关联国家生态安全架构与乡村振兴战略实施成效。我国通过实施最严格耕地保护制度框架，虽在遏制耕地总量快速递减方面取得初步成效，但建设用地刚性需求与耕地资源刚性保护的结构性张力仍未缓解，占补平衡政策执行中数量管控与质量维护矛盾凸显，叠加工农业复合污染引发的耕地生态系统功能退化持续恶化。同时，多元主

体参与耕地保护的内生动力培育机制尚未健全，制约治理效能提升。现代化耕地保护体系构建亟待整合多学科理论方法与实践创新成果，创新保护与发展动态平衡机制。

一、土地资源管理

土地资源管理是综合性的公共管理实践，其核心框架由规划调控、开发运营、生态维护与行政监管等要素构成，各环节相互配合形成有机整体。科学规划体系承担基础性支撑功能，通过统筹空间布局与功能分区，系统引导土地资源的战略配置，显著提高资源使用效能与空间承载潜力。开发运营着重实

现土地资产价值的合理转化，在保障生态安全底线的基础上，促进经济效益与生态效益的协同发展。

城镇化快速推进过程中，资源保护的战略意义持续强化。面对经济社会发展引发的用地需求矛盾，严守耕地保护红线和生态安全屏障成为保障国家资源安全、维护代际公平的核心任务。行政监管体系结合动态监测技术与法律治理手段，建立全周期管理体系，既增强政策执行约束力，又推动多元主体共同参与治理。该领域理论体系包含双重视角：土地稀缺性理论解析资源有限性与需求扩张的动态关联，主张通过集约化利用优化资源配置；可持续发展理论注重代际均衡发展，强调建立资源开发与生态修复的联动机制。当前我国土地管理制度以《土地管理法》为依据，通过差异化用途管制与动态平衡机制，构建了特色化的治理模式。未来政策将着重发展智慧监管平台与生态价值转化体系，持续深化国土空间治理现代化进程^[1]。

二、当前耕地资源保护存在的问题

（一）建设用地与耕地保护存在明显冲突

自改革开放政策实施以来，我国城镇化进程持续加速，为经济社会发展注入强劲动力。在此过程中，城市空间持续扩张催生大规模建设用地需求，由此引发的土地资源争夺问题逐渐显现。伴随城乡人口结构的深刻变迁，城镇常住人口比例由改革开放初期的不足两成跃升至当前超六成水平，城市基础设施配套压力与日俱增，住房保障、公共设施及产业园区建设对土地资源的刚性需求，使得土地供给矛盾在城市空间尤为突出。城市群辐射效应引发的空间拓展往往以侵占周边耕地为代价。尽管现代农业技术显著提升了耕地单位产出效率，但土地资源不可再生的物理特性决定了这种替代性补偿难以根本化解空间侵占矛盾。这种发展模式引发的土地资源结构性矛盾，已成为制约城乡协调发展的关键性议题。

（二）耕地占补平衡难以长期维持

在我国持续推进耕地保护政策的背景下，耕地占补制度虽保持规范运作，但在经济高增长区域却显现实施困境。尽管地方政府严格履行“占补等量”的法定要求，但在执行过程中仍存在“以次充优”的操作难题。多数城市群选址于地质条件优越的平原地带，因城市建设遵循经济半径开发模式致使耕地资源置换过程中，难以实现真正意义上的质量对等置换。新复垦耕地常受限于土壤肥力水平、基础设施配套及耕作条件等客观制约，导致单位产出效益低于传统农区，难以融入区域规模化耕作体系。部分地区在土地整治过程中呈现出明显的开发维护失衡特征，这种管理层面的结构性矛盾正威胁耕地资源的长效保护。当前土地复垦领域普遍存在“重建弱管”的管理倾向，项目验收后的长效管护措施缺乏制度性保障措施，导致工程效益呈现逐年递减现象。部分基层单位实施高标准农田建设时，虽能完成土地平整、沟渠配套等基建工程，但对设施维护、土壤培

肥等持续性管理工作缺乏有效制度设计。此类短期化管理模式导致复垦耕地面临质量退化风险。新垦土地在初期耕作后，常因灌溉系统损坏、土壤肥力下降等问题再次撂荒，根源在于持续的资金投入机制缺失与专业技术支持不足。经济薄弱丘陵区表现更为显著，当政府补贴政策到期后，农户因种植成本增加被迫停止耕种，形成“复垦-荒废-再复垦”的恶性循环^[2]。

（三）耕地资源面临严重污染问题

我国耕地资源保护正面临前所未有的环境挑战。伴随城乡工业化进程的加速推进，传统农业生态格局遭受剧烈冲击，全国近三成耕地质量呈现持续下降趋势。在工业集聚区域，电子制造、金属加工等产业排放的废弃物长期渗透，导致土壤中镉、铅等重金属元素超标问题尤为突出，这些有毒物质通过食物链富集作用，已形成隐形的公共健康威胁。与此同时，粗放型农业生产方式仍在部分地区持续蔓延。过度施用化肥农药的耕作惯性仍未根本扭转，部分经济作物产区单季化肥使用量超出农学推荐标准以上。这种非科学的田间管理不仅加速土壤板结退化，更造成大量农残随灌溉水迁移扩散。全国主要粮食产区的耕地呈现明显的酸化特征，土壤微生物多样性较二十年前下降。面对日益严峻的耕地质量危机，现行保护机制显现出明显短板。虽然《土壤污染防治法》等法规体系逐步完善，但基层执行层面仍存在多重掣肘。经济欠发达地区受限于财政投入与技术储备，往往难以系统开展土壤修复工程；而监管网络存在的监测盲区，使部分污染企业得以逃避环境责任。这种政策落实的梯度差异，导致耕地保护成效呈现显著地域分化。

更为严峻的是，耕地污染正与粮食安全形成恶性循环。受污染耕地被迫休耕或改种非食用作物，直接压缩粮食生产空间。据农业农村部门监测，全国适宜高标准农田建设的优质耕地占比已不足总面积的四成。这种资源衰减趋势若不能有效遏制，将从根本上动摇农业可持续发展的根基。

（四）公众保护耕地意识薄弱，激励机制不完善

我国耕地保护工作的有效推进既需要政策引导，更离不开公众的深度参与和普遍认同。当前存在两大制约因素值得关注：其一，传统农耕思维制约可持续发展。根植于我国数千年的小农经营模式具有显著的地域封闭性、生产分散性和抗风险脆弱性等特征。家庭单元的生产组织方式以维持基本生计为目标，受限于劳动力和土地资源的双重约束，难以实现规模化经营带来的效益提升；生产过程中缺乏现代市场观念和技术交流，导致耕作效率与农产品质量难以突破，既制约了土地资源效能的充分发挥，也削弱了农户参与耕地保护的内生动力；加之自然灾害应对能力薄弱与资金投入不足的双重困境，使得这种传统生产模式难以适应现代农业发展需求。在此背景下，农户往往局限于短期经济收益考量，对耕地资源的可持续利用缺乏系统认知，尚未形成全民共担的耕地保护责任意识。其二，

现行政策体系存在激励不足问题。现有耕地保护机制过度依赖行政监管和法律约束，正向激励措施存在明显短板。多数地区尚未建立专项补偿机制，即便存在补贴政策也普遍存在标准模糊、额度偏低等问题，难以激发基层群众主动参与耕地保护的积极性，导致保护措施的实际成效与预期目标存在显著差距^[3]。

三、耕地保护策略

(一) 耕地保护与建设协同策略

关键在于构建建设开发与耕地保护的动态平衡关系。根据国土空间规划整体部署要求，需精准划定“三区三线”管控边界，将耕地数量稳定、质量优化与生态维护纳入统一保护框架。地方政府应当组建专业勘测团队，通过实地踏勘结合卫星遥感技术，建立耕地保有量与建设需求的动态评估系统。针对国际空间治理典型案例，需结合地方实际进行本土化调整。运用卫星遥感网格化监管与建设项目准入清单制度，提升永久基本农田保护目标的执行刚性。在土地供需矛盾突出地区，重点推行立体空间开发策略，实施工业用地标准化供应与复合利用模式。同步推进存量用地提质工程，开展低效产业用地升级与零散地块整治行动。依托建设用地全周期管理系统，实行开发强度分级管控与年度配额管理，构建多维度开发与再生利用相衔接的集约用地体系^[4]。

(二) 平衡耕地数量质量补充

主管部门应强化新增耕地的质量监管机制。首先需要重点把控耕地规模适宜性、排灌系统配套程度及区位通达性等基础要素，避免产生低效利用或撂荒风险。同时应当构建标准化耕作体系，通过实施全周期管护机制来提升土地产出效能。最终要完善耕作保障体系，重点推进基础设施配套建设与病虫害综合防治工程，确保农业产能稳定输出。责任主体需在占补平衡实践中形成多维协同机制，通过建立动态巡查机制精确掌握辖区耕地资源本底数据，实施分区动态监测。在实地勘察基础上，要分类编制耕地修复、开发及可持续利用专项规划，配套构建包含土壤改良、生态维护等技术标准的质量提升方案。通过建立“监测-评估-调控”闭环管理系统，结合区域资源禀赋实施精细化调控，采取差异化管护策略推动耕地资源实现实质性均衡发展。

(三) 改善耕地污染现状问题

针对当前耕地污染治理难题，需构建多维度防控机制。首要环节在于强化政府主导作用，各地方政府应当立足区域特征实施分级管控。市级行政单位需建立污染防控统筹机制，通过跨部门协作平台实现监管职责整合，同步推行污染治理目标与政绩考核挂钩制度，将耕地质量改善指标纳入领导干部任期责任清单。在此基础上，应当健全法律执行框架。各级行政主体须严格遵循《土壤污染防治法》法定职责，构建覆盖全域的耕地污染动态监测网络，完善污染数据采集与层级上报机制，确保污染信息传输的时效性和完整性。同时应当建立污染预警响

应制度，实现从问题发现到处置反馈的全流程闭环管理。技术支撑层面需着重提升基层治理能力。农业农村主管部门应当构建常态化技术服务体系，通过组织专题培训、田间示范等方式，引导农户掌握科学施肥施药技术。重点推行精准农业管理模式，在控制农业投入品使用强度的同时，增强土壤生态系统的自净功能，形成污染防控与地力提升的良性循环。

(四) 公众参与机制创新

耕地保护长效机制的建立需要将“严守耕地红线、维护农田生态”理念转化为社会共同行动。首要任务是优化农业扶持体系，统筹技术指导与生产补贴等扶持措施，有效提升农业经营效益，激发耕地管护内生动力。应当构建法律规制与经济补偿协同机制，科学制定耕地保护补偿核算标准，建立风险防控基金，切实保障农业生产者权益。同步强化耕地多功能价值传播，重点解读其生态服务功能与粮食安全保障价值，通过多样化宣传渠道使公众理解耕地作为生态屏障与可持续发展载体的核心作用。

特别需要强调耕地保护的代际传承属性，建立兼顾现实需求与长远发展的治理框架。重点构建基层法治教育网络，运用典型案例教学提升群众法规认知水平。严格执行耕地保护法治化管理制度，推动制度规范转化为公众自觉行为。在实施过程中应融合传统耕作智慧与现代管理技术，形成具有地域文化特征的耕地保护范式。

结语：

土地资源管理应基于系统思维协调保护与开发的关系，耕地保护作为维护国家粮食安全与生态安全的战略基石，在可持续发展进程中发挥基础作用。针对城镇化背景下耕地非农化进程加速、占补质量动态平衡失调、污染治理效率不足及协同治理机制缺位等深层矛盾，需通过建立国土空间用途管制传导机制、完善耕地质量全周期监管体系、推广土壤污染精准修复技术、健全生态补偿制度等举措，构建耕地数量稳定、质量优化与生态安全三位一体协同保护体系。未来应深化土地供给侧结构性改革，加强智能监测技术创新与生态产品价值转化，构建政府-市场-社会协同治理模式，为农业绿色转型与国土空间现代化治理提供制度支撑与技术保障。

[参考文献]

- [1]尹凤.新农村发展下农村耕地保护的现状与策略分析[J].山西农经, 2025, (03): 124-127.
- [2]石桂秋.土地资源管理中的生态可持续性研究[J].智慧中国, 2025, (01): 70-71.
- [3]张翼.土地资源管理对经济和社会可持续发展影响分析[J].河北农机, 2024, (23): 109-111.
- [4]王琰钦, 王树文.耕地保护与质量提升技术[J].新农民, 2024, (34): 81-83.