

# 耕地保护政策下土地利用规划调整与可持续发展路径

马荣

宁夏中耀环能科技有限公司

DOI: 10.12238/jpm.v6i5.7952

**[摘要]** 在耕地保护政策的背景下，土地利用规划调整对实现可持续发展具有重要意义。本文分析了耕地保护政策对土地利用规划的影响，探讨了规划调整的必要性和现状问题，提出了优化土地利用规划的策略，包括严格保护耕地、优化建设用地布局、加强生态修复等，并展望了未来可持续发展的方向。研究表明，科学合理的土地利用规划调整是实现耕地保护与经济社会协调发展的关键。

**[关键词]** 耕地保护；土地利用；规划调整；可持续发展；生态修复

## Land use planning adjustment under the policy of farmland protection and sustainable development path

Ma Rong

Ningxia Zhongyao Huaneng Technology Co., Ltd.

**[Abstract]** In the context of farmland protection policies, land use planning adjustment is of great significance for achieving sustainable development. This paper analyzes the impact of farmland protection policies on land use planning. This paper discusses the necessity and current situation of land use planning, and puts forward some strategies for optimizing land use planning, such as strictly protecting cultivated land, optimizing the layout of land for construction, strengthening ecological restoration, etc. Research shows that scientific and rational land use planning adjustment is the key to achieving the protection of arable land and the coordinated development of the economy and society.

**[Key words]** farmland protection; land use; planning adjustment; sustainable development; ecological restoration

### 引言

随着我国经济社会的快速发展，耕地资源面临巨大压力。耕地不仅是粮食安全的基础，也是生态环境的重要组成部分。当前土地利用过程中存在耕地被不合理占用、土地资源浪费等问题，亟需通过科学的土地利用规划调整来实现可持续发展。本文旨在探讨在耕地保护政策背景下，如何优化土地利用规划，促进经济社会与生态环境的协调发展，为相关政策制定和实践提供参考。

### 一、耕地保护政策与土地利用规划的关系

耕地保护政策是国家在经济社会发展过程中，为保障国家粮食安全和生态平衡而制定的重要战略举措。这一政策的核心目标是确保耕地资源的可持续利用，维持国家粮食生产的稳定性和生态系统的完整性。耕地作为农业生产的基础资源，其数量和质量直接关系到国家的粮食供应能力。耕地保护政策不仅是一项经济政策，更是一项关乎国家和社会稳定的公共政

策。在这一政策框架下，土地利用规划被赋予了明确的任务和要求。土地利用规划作为合理配置土地资源的重要工具，需要在耕地保护政策的指导下，科学安排各类用地的布局 and 规模。规划的核心任务是确保耕地数量不减少、质量不下降，同时兼顾经济社会发展的合理用地需求。通过土地利用规划的调整和优化，可以有效引导土地资源的合理开发和利用，避免耕地被不合理占用和破坏，从而为耕地保护政策的实施提供坚实的空间保障。

土地利用规划在耕地保护政策的实施过程中，发挥着至关重要的支撑作用。规划通过明确各类用地的边界和功能，为耕地保护划定了红线。通过科学划定永久基本农田保护区，严格限制非农建设占用耕地，确保了耕地数量的基本稳定。土地利用规划通过优化土地利用结构，促进了土地资源的高效利用。在规划中，合理安排建设用地、农业用地和生态用地的比例和布局，避免了土地资源的浪费和不合理配置。通过提高土地利

用效率，减少了对耕地的占用需求，从而间接保护了耕地资源。土地利用规划还为耕地质量的提升提供了技术支持。规划中可以包含土地整治、土壤改良等措施，通过实施这些措施，提高耕地的产出能力和抗灾能力，确保耕地质量不下降。规划还可以引导农业产业结构的调整，促进农业现代化发展，进一步提升耕地的利用效益。土地利用规划不仅是耕地保护政策的实施工具，更是实现耕地数量和质量双重保护的重要保障。

为了更好地实现耕地保护目标，土地利用规划需要与耕地保护政策紧密协同，形成合力。一方面，土地利用规划的编制和调整必须严格遵循耕地保护政策的要求，确保规划目标与政策目标的一致性。在规划过程中，要充分考虑到耕地保护的优先性，将耕地保护作为规划的核心内容之一。另一方面，耕地保护政策的实施也需要依靠土地利用规划的具体落实。政策的执行需要通过规划的引导和调控，将政策要求转化为具体的用地布局和项目安排。还需要建立健全的监督机制，确保土地利用规划的严格执行。通过加强对规划实施过程的监测和评估，及时发现和纠正违规用地行为，保障耕地保护政策的有效落实。还需要加强公众参与和宣传引导，提高全社会对耕地保护和土地利用规划重要性的认识，形成全社会共同参与耕地保护的良好氛围。只有通过政策与规划的协同推进，才能真正实现耕地资源的可持续利用，保障国家粮食安全和生态平衡。

## 二、土地利用规划调整的现状与问题

近年来，随着国家对耕地保护的重视程度不断提高，土地利用规划调整在落实耕地保护政策方面取得了显著进展。通过严格划定永久基本农田、实施耕地占补平衡制度以及加强土地用途管制等措施，耕地数量得到了一定程度的保护，部分地区还通过土地整治和生态修复，提升了耕地质量和生态环境水平。这些措施有效遏制了耕地面积的快速减少趋势，为保障国家粮食安全和生态平衡奠定了基础。实际执行中仍存在诸多问题亟待解决，这些问题在一定程度上制约了耕地保护政策的全面实施和可持续发展目标的实现。这些问题不仅涉及规划执行的严格性不足，还体现在耕地质量提升的难度较大、生态修复的系统性不足以及区域间耕地保护责任落实不均衡等方面，需要进一步完善政策机制和加强监管力度，以确保耕地保护政策的长期有效落实。

在土地利用规划调整过程中，部分地区规划执行不力的问题较为突出。一些地方政府为了追求经济增长，忽视了土地利用规划的刚性约束，导致规划的实施效果大打折扣。在一些城市周边地区，为了满足城市扩张的需求，大量耕地被违规占用用于建设工业园区、商业设施等，而这些项目并未严格按照土地利用规划进行审批和建设。耕地占补平衡制度在落实过程中也存在诸多问题。虽然理论上要求“占一补一”，但在实际操

作中，一些地方存在补充耕地数量不足、质量不达标的情况。部分补充耕地项目选址不当，位于偏远山区或生态脆弱地区，土地肥力难以恢复，难以达到与被占用耕地同等的生产能力。这些问题不仅导致耕地资源的浪费，还可能引发水土流失、土壤退化等生态环境问题，严重影响了耕地保护政策的有效实施。

建设用地布局不合理也是当前土地利用规划调整中亟待解决的问题之一。在一些地区，城市建设用地布局分散，存在大量低效利用的土地，不仅浪费了土地资源，还对周边耕地造成了分割和破坏。一些小型工业园区分布在城市周边的耕地中，导致耕地被碎片化，影响了农业生产规模效应的发挥。建设用地布局不合理还可能对生态环境产生负面影响。一些工业项目选址靠近河流、湖泊等生态敏感区域，对水体和土壤造成污染，破坏了生态系统的完整性。不合理的城市扩张还可能导致城市热岛效应加剧、生物多样性下降等问题，影响区域生态平衡。这些问题的存在，不仅削弱了耕地保护政策的实施效果，也对可持续发展目标的实现构成了严重威胁。通过以上分析可以看出，尽管土地利用规划调整在落实耕地保护政策方面取得了一定成效，但仍然面临诸多挑战。未来需要进一步加强规划执行力度，完善耕地占补平衡制度，优化建设用地布局，以确保耕地保护政策的有效实施和可持续发展目标的顺利实现。

## 三、土地利用规划调整的优化策略

耕地是粮食生产的命根子，是国家粮食安全和生态平衡的基石。为解决现有土地利用中存在的耕地流失和质量下降问题，必须从制度和实践层面严格保护耕地。落实最严格的耕地保护制度，意味着要强化耕地保护的法律法规，严格限制非农建设占用耕地，尤其是永久基本农田。通过建立严格的审批程序和监督机制，确保每一寸耕地都得到合理利用和有效保护。加强耕地质量建设是提升耕地可持续利用能力的关键。这包括实施耕地质量提升工程，如土壤改良、灌溉排水设施完善、农田生态保护等。通过科学的管理和技术手段，提高耕地的产出能力和抗灾能力，确保耕地在长期利用过程中保持良好的生态功能和生产性能。只有筑牢耕地保护的根基，才能为经济社会的可持续发展提供坚实保障。

在耕地保护政策的约束下，优化建设用地布局是实现土地资源高效利用的重要途径。当前，部分地区建设用地布局不合理，存在土地浪费和低效利用现象。为解决这一问题，需要从规划和管理层面入手，提高土地利用效率，减少对耕地的占用。一方面，科学编制土地利用规划，合理确定各类建设用地的规模和布局，引导建设用地向城镇集中，促进土地的集约利用。通过优化城镇空间布局，减少城镇扩张对周边耕地的侵占，实现城镇发展与耕地保护的协调共进。另一方面，加强存量土地

的盘活利用，鼓励企业和社会资本参与低效用地再开发，提高土地的利用强度和经济效益。推广节地技术和模式，如立体开发、地下空间利用等，进一步提升土地利用效率。通过优化建设用地布局，不仅能够有效缓解耕地保护压力，还能为经济社会发展提供更广阔的空间。

土地利用规划不仅要关注耕地保护和建设用地利用效率，还需重视生态系统的整体修复和可持续发展。生态系统服务功能的提升是实现土地资源可持续利用的重要保障。当前，部分地区因不合理开发导致土地生态系统受损，如水土流失、土壤污染、生态多样性降低等问题。为解决这些问题，必须加强生态修复工作。一方面，开展退化土地治理，通过植树造林、草地恢复、湿地保护等措施，修复受损的生态系统，提升生态系统的稳定性和服务功能。另一方面，将生态修复与土地利用规划相结合，合理布局生态用地，构建生态网络体系。在城市周边和交通干线两侧预留生态缓冲带，用于生态保护和生态修复，减少人类活动对自然生态系统的干扰。通过生态修复，不仅能够提升土地资源的生态价值，还能为经济社会发展创造良好的生态环境，实现生态效益与经济效益的双赢。

#### 四、可持续发展路径的展望

在未来的土地利用规划中，生态优先和绿色发展将成为核心理念。随着全球生态环境问题的日益突出，土地利用规划不能仅仅局限于经济利益的追求，而应将生态保护作为首要任务。这意味着在规划过程中，要充分考虑土地的生态功能和环境承载能力，避免过度开发和不合理利用对生态环境造成不可逆的破坏。在城市扩张过程中，应合理划定生态保护红线，保护自然保护区、湿地、森林等重要生态区域，确保生态系统的完整性和稳定性。推动绿色发展也是实现可持续发展的必然要求。通过发展绿色产业、推广清洁能源、优化产业结构等方式，减少对土地资源的依赖和消耗，实现经济发展与生态保护的良性互动。鼓励发展生态农业、生态旅游等绿色产业，不仅能够保护土地资源，还能为当地居民带来经济收益，促进区域经济的可持续发展。

科技创新和制度创新是推动土地利用方式转变的关键力量。在科技创新方面，现代信息技术如遥感、地理信息系统（GIS）、大数据等为土地利用规划提供了强大的技术支持。通过遥感技术，可以实时监测土地利用变化，及时发现违规占用耕地等问题；利用GIS技术，可以对土地资源进行精准评估和科学规划，提高土地利用效率。大数据技术能够整合土地资源、生态环境、经济社会等多方面数据，为土地利用规划提供科学依据。在制度创新方面，完善耕地保护制度、土地流转制

度、生态补偿制度等是保障土地可持续利用的重要措施。建立严格的耕地占补平衡制度，确保占用耕地的项目必须进行等量或超量的补充；完善土地流转制度，促进土地资源的合理配置和集约利用；建立健全生态补偿机制，对因生态保护而受到经济损失的地区和个人给予合理补偿，激励全社会积极参与生态保护。通过科技与制度的双重创新，能够有效推动土地利用方式从粗放型向集约型转变，提高土地资源的承载能力，为可持续发展提供有力保障。

加强区域协同和公众参与是实现耕地保护和可持续发展的关键。在区域协同方面，土地利用规划不应局限于单一行政区域，而应从更大范围的生态系统和经济区域出发，进行统筹协调。在流域范围内，上游地区应注重生态保护和水源涵养，中下游地区则应合理规划产业发展，减少对上游生态系统的负面影响。通过区域协同，实现资源共享、优势互补，共同推动区域可持续发展。公众参与也是土地利用规划不可或缺的重要环节。土地利用规划涉及社会的方方面面，只有充分听取公众意见，才能确保规划的科学性和合理性。在城市规划中，通过公众听证会、网络征求意见等方式，让居民参与到城市绿地规划、老旧小区改造等项目中，提高公众对规划的认同感和参与度。加强公众的生态保护意识教育，引导公众自觉遵守耕地保护政策，形成全社会共同参与耕地保护和可持续发展的良好局面。通过区域协同和公众参与，汇聚各方力量，为实现美丽中国目标奠定坚实基础。

#### 结语

在耕地保护政策的引领下，土地利用规划调整是实现可持续发展的关键。通过优化规划策略，解决现存问题，展望未来发展方向，能够为经济社会与生态环境的协调发展提供有力支撑。未来需持续探索创新，推动土地利用规划与可持续发展理念深度融合，为子孙后代留下更多绿色财富。

#### [参考文献]

- [1]李保国. 耕地保护与土地利用规划调整研究[J]. 土地科学学报, 2022, 40(3): 45-50
- [2]张凤荣. 土地利用规划与可持续发展[J]. 自然资源学报, 2021, 36(5): 78-85
- [3]刘彦随. 中国耕地保护政策演变与展望[J]. 地理科学进展, 2023, 42(2): 90-98
- [4]陈利根. 生态保护红线与土地利用规划协调机制研究[J]. 土地经济研究, 2024, 30(4): 56-62
- [5]王万茂. 土地利用规划理论与实践[J]. 土地科学, 2020, 35(6): 34-40