

# 乡村振兴背景下农村土地的规划利用与农田保护策略

邓超远

蒙城县自然资源和规划局城关中心所

DOI: 10.32629/jpm.v7i1.8648

**[摘要]** 乡村振兴是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重要历史任务。习近平总书记强调粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子，给县域土地利用和耕地保护工作指明了方向。土地工程是优化资源配置、筑牢耕地根基的重要方法，土地综合利用、耕地恢复整治和监管保护中土地工程实施的效果，直接关系到粮食安全大局和农户的切身利益。本文立足安徽亳州蒙城县实际，紧扣土地工程领域重点，围绕效益较差林地园地、破旧闲置设施农用地恢复整治、耕地及永久基本农田监管保护等核心内容，构建土地工程实施体系，既通过扩面提质筑牢粮食安全防线，又以科学利用带动农户增收，为县域土地工程赋能耕地保护与乡村发展提供实践路径。

**[关键词]** 乡村振兴；土地综合利用；耕地保护

## Planning Utilization of Rural Land and Farmland Protection Strategies in the Context of Rural Revitalization

Deng Chaoyuan

Mengcheng County Natural Resources and Planning Bureau Chengguan Center Office

**[Abstract]** Rural revitalization is a crucial historical task in securing a decisive victory in building a moderately prosperous society in all respects and comprehensively advancing socialist modernization. General Secretary Xi Jinping emphasized that food security is a "top priority for the nation," with arable land being the lifeline of food production, thereby guiding county-level land use and farmland protection efforts. Land engineering serves as a key method for optimizing resource allocation and strengthening the foundation of arable land. The effectiveness of land engineering in comprehensive land utilization, farmland restoration and improvement, and regulatory protection directly impacts food security and the vital interests of farmers. Based on the actual conditions of Mengcheng County, Bozhou City, Anhui Province, this study focuses on critical aspects of land engineering, addressing core issues such as low-efficiency forest and orchard land, restoration and improvement of dilapidated and idle agricultural facilities, and supervision and protection of farmland and permanent basic farmland. By constructing a land engineering implementation system, it not only enhances food security through expanded coverage and quality improvement but also drives farmer income growth through scientific utilization, providing a practical pathway to empower farmland protection and rural development through county-level land engineering.

**[Key words]** Rural revitalization; comprehensive land utilization; cultivated land protection

### 引言

习近平总书记指出要切实加强对耕地保护，全力提高耕地质量，稳步拓展农业生产空间，为蒙城县土地利用和耕地保护工作指明了方向<sup>[1]</sup>。蒙城县以土地工程为重心，把林地、园地、设施农用地整治恢复成耕地作为增加耕地面积的重要途径，依靠强化土地监管和综合利用，既破解低效用地闲置、耕地保护压力大的问题，又兼顾粮食安全大局和农户增收需求，使土地资源向生产效能高、生态效益好的方向转化。做好耕地和永久基本农田的监管保护工作，推进土地工程落地，既是落实藏粮于地、藏粮于技战略的必然要求，也是激活乡村发展动能、实

现农业提质增效的重要举措。

### 一、土地综合利用与耕地保护的重要性

#### (一) 保障粮食安全的核心支撑

粮食安全是国家安全的重要基础，而耕地面积与质量则是保障粮食产能的核心前提，与习近平总书记“牢牢守住18亿亩耕地红线”的重要指示高度契合<sup>[2]</sup>。蒙城县立足农业生产定位，将土地工程整治作为补充耕地资源、稳定粮食种植面积的核心手段，重点推进效益较差林地、园地及破旧闲置设施农用地的恢复整治工作。通过科学制定整治方案，针对性开展林地退出整改、园地结构调整、闲置养殖场复垦、坑塘回填平整等

土地工程，蒙城县漆园街道办事处 2024 年度完成耕地找回面积 1664 亩，2025 年度完成耕地找回面积 587 亩，有效增加了耕地总量。同时，在整治过程中同步提升耕地质量，配套建设灌溉、排水等基础设施，确保恢复后的耕地达到稳产高产标准，为粮食生产提供坚实支撑，切实以土地工程实效筑牢粮食安全防线。

### (二) 促进农民增收的关键路径

土地工程落地后实现了耕地保护和农户增收的双重促进，符合习近平总书记关于让人民群众共享改革发展成果的要求<sup>[3]</sup>。直接收益方面，土地工程整治恢复耕地后农户可以扩大种植面积，结合耕地质量改善带来的产量增加，直接增加粮食种植收益；流转土地的农户整治后耕地生产条件改善，流转价格提高，进一步提高土地流转收益。从间接收益上，土地工程推进期间要投入大量的人力去清理地块、拆除设施、改良土壤等，给当地农户创造了就近务工的岗位，整治后的耕地更适合规模化经营，吸引种粮大户、合作社入驻，带动农户通过务工、入股分红等方式分享产业增值收益。

### (三) 传承文化根脉的重要载体

蒙城县作为庄子故里，位于漆园街道办事处境内的庄子祠是承载庄子文化、彰显地域特色的核心文化地标，其周边土地的规划利用与文化遗产息息相关。耕地作为乡村自然生态的重要组成部分，与庄子祠所蕴含的“天人合一”“道法自然”文化理念高度契合，保护周边耕地不仅是保障农业生产的需要，更是维护文化遗产周边生态风貌、实现文化与自然和谐共生的关键。通过科学规划庄子祠周边土地，划定文化保护缓冲区与耕地保护区，既能守住耕地红线，又能以连片农田为文化地标增添自然底蕴。

## 二、蒙城县土地综合利用与耕地保护面临的挑战

### (一) 土地利用结构性问题突出

#### 1. 土地碎片化制约整治效能

蒙城县域内跨区域交通干线建设、农村零散建房等行为导致连片耕地被分割，不利于农业规模化经营，也增加了林地、园地、设施农用地集中整治的难度；同时水系廊道受工程影响，土地碎片化更加严重，不利于土地工程的统一规划、集中实施，降低了耕地恢复整治的综合效益，与规模化恢复耕地、提升耕地质量的目标不相匹配。

#### 2. 低效用地整治任务艰巨

部分林地、上述问题主要是由于种植业品种退化、种植业粗放经营造成经济效益低下，长期占用优质耕地，大量废弃或破损的畜禽养殖设施、老旧农业用地闲置，低效利用严重，制约了农业生产潜力的发挥<sup>[4]</sup>。由于这些用地分布零散、整治难度各不相同，加之部分地块土壤质量不达标、基础设施缺乏等问题，使土地修复工作更加复杂，亟需系统化的治理方案。

#### 3. “非粮化”风险影响耕地保护成效

部分区域存在永久基本农田被侵占用于林果种植或畜禽养殖的情况，工商资本流转耕地后改种非粮食作物的现象也比较普遍，这些行为违背了耕地用途优先级的基本原则，也与土地综合整治恢复耕地生产功能的目标背道而驰，农户为了短期

利益擅自改变耕地性质的行为，也加剧了“非粮化”现象的风险隐患，给耕地保护工作的开展提出了更高要求。

### (二) 监管保护体系仍需完善

农村地域广阔，低效林地、园地及闲置设施农用地分布分散，部分地块位置偏远，日常巡查难以实现全覆盖。违法占用耕地、违规改变耕地用途等行为具有隐蔽性，仅靠传统巡查手段难以早发现、早制止，且土地整治后的耕地管护监管机制不够完善，影响土地工程整治成效的长效维持。在设施农用地备案审批、土地流转等环节，违规操作现象时有发生，对永久基本农田的特殊保护措施落实不到位，导致部分地块既不符合监管要求，又难以纳入土地工程整治范围。同时，耕地占补平衡质量验收机制不完善，部分整治恢复的耕地质量未达标，影响粮食生产效能，制约监管与整治工作的协同推进。部分农户对土地工程整治、耕地保护的政策要求认识不足，担心整治后土地权益受影响，配合林地、园地退出、设施农用地复垦等工作的积极性不高；部分经营主体对耕地“非粮化”管控政策理解不深，违规利用耕地的行为时有发生，增加了监管与整治工作的难度。

### (三) 资源承载与利用矛盾显现

蒙城县农业生产、居民居住、产业发展对土地资源的需求叠加，与耕地保护、低效用地整治的矛盾日益凸显。部分区域为追求短期效益，过度开采水资源、高强度利用土地，导致土壤肥力下降、水资源短缺，不仅影响耕地可持续利用，也增加了土地工程整治后耕地质量维持的难度。同时，观光农业等新业态盲目扩张，存在占用优质耕地、破坏农田肌理的风险，与低效用地恢复整治、保障粮食生产的目标冲突。此外，土地工程整治需投入大量资金、人力，而地方资金保障不足、专业技术力量薄弱，进一步制约了低效用地整治与耕地保护工作的推进，加剧了资源承载与利用的矛盾。

## 三、蒙城县土地综合利用与耕地保护的优化路径

### (一) 深化土地整治工程，扩大有效耕地面积

#### 1. 精准推进低效用地分类整治

根据土地工程学理论支撑，按照“分类施策、提质增效”的总体思路，对效益偏低的林地、园地，依据土壤属性和地理区位，制定差异化退出改造方案<sup>[5]</sup>。在平原地区引导苗木种植向适宜耕作区域转移，逐步将低效园地转为耕地，推动农业产业结构优化升级。对废弃养殖场、设施农用地等，开展排查登记工作，实施集中复垦项目，拆除残垣断壁、清理建筑垃圾、改良土质，确保整治后的地块符合耕地标准。对于闲置坑塘资源，优先采取回填平整、土壤改良等措施恢复耕地功能，完善灌溉排水基础设施建设，全面提升农业生产效能。

#### 2. 以增减挂钩工程优化用地布局

依托土地增减挂钩政策，充分挖掘拆旧区资源潜力，重点将村庄内闲置的设施农用地、废弃宅基地纳入改造范围，通过建新拆旧、土地整理复垦等工程措施，在保障项目区内用地平衡的同时，有效扩大耕地面积。结合乡村发展规划，统筹城乡空间结构布局，优先利用腾退的建设用地指标支持乡村产业振兴，实现耕地保护与区域协调发展相统一的目标，提高土地综

合效益。

## (二) 强化全链条监管, 筑牢耕地保护屏障

### 1. 构建全流程动态监管体系

根据习近平总书记“严格耕地保护”的重要论述精神, 迫切需要建设专业化的巡查队伍并构建网格化的管理体系。对于已经治理修复或永久基本农田保护区等重点区域, 纳入常态化动态监管范畴之中, 重点检查违法占地、“非粮化”种植等问题, 争取达到早期预警并且迅速处理的目标。利用卫星遥感监测、无人机巡检及现场核查等多种技术手段, 搭建空天地一体化的综合监管平台, 定期对耕地产能进行评估, 完善专项通报机制, 促进土地用途管控向智能化、精细化方向转变。

### 2. 严格落实用地审批与保护制度

规范设施农用地备案审批流程, 实地核查用地性质、位置, 坚决遏制占用永久基本农田、优质耕地建设设施农用地。严格执行耕地利用优先序, 按照《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》要求, 永久基本农田重点用于稻谷、小麦、玉米三大粮食作物种植, 一般耕地主要用于粮食及重要农产品生产, 严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。对确需调整的, 必须严格履行审批程序, 确保耕地总量不减少、质量不降低。

### 3. 强化永久基本农田特殊保护

开展粮食生产功能区、永久基本农田划定“回头看”, 对改变耕地性质、不符合划定标准的耕地予以剔除并及时补划, 确保永久基本农田名副其实。建立永久基本农田保护台账, 落实保护责任主体, 在地块显著位置设立保护标志, 接受社会监督。引导粮食生产功能区至少种植一季粮食, 对种植非粮作物的, 督促在一季后恢复粮食生产, 严禁擅自调整功能区范围或建设种植养殖设施。

## (三) 优化土地利用模式, 提升综合效益

### 1. 推进整治后, 耕地规模化利用

基于土地综合整治理念, 创建标准化的土地经营权流转平台, 促使经过治理的耕地向种粮大户、家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体集中, 推进规模化、集约化生产。依照《安徽省农村土地经营权流转管理办法》实施细则的有关规定, 明确承包方与受让方的权利义务, 设计科学的到期复垦退出机制, 切实保障农户的合法权益, 借助规模化经营模式减少农业生产成本、提高劳动效率, 既可提高粮食产量, 又能拓宽农民就业渠道、增加收入。

### 2. 打造“耕地保护+产业融合”模式

在严格保护耕地、立足于国家粮食安全的战略考量, 充分利用蒙城县自然资源禀赋, 着重发展精品水果、“蒙城黄牛”等特色产品, 并努力拓展产业链条。以庄子祠文化 IP 为核心, 发展乡村旅游、文化体验, 在发展特色农产品产业时, 要统筹规划冷链仓储与初级加工设施的建设事宜, 优先考虑闲置建设用地或者经过整治后的设施农用地, 切勿侵占优质耕地。推动集体建设用地多功能复合开发的新模式, 发展乡村旅游与民宿

经济等新业态, 提升土地综合效益, 拓宽农民增收渠道。

## (四) 深化制度改革, 强化保障措施

### 1. 压实耕地保护主体责任

落实粮食安全党政同责, 把低效用地整治、耕地恢复面积、永久基本农田保护等指标纳入乡镇、村考核评价体系, 提高考核权重, 形成“一级抓一级、层层抓落实”的工作格局。坚决遏制耕地“非粮化”增量, 对存量问题进行全面排查, 分类稳妥处置, 不搞“一刀切”, 确保耕地整治和保护工作落地见效, 切实扛起粮食安全政治责任。

### 2. 强化政策宣传与技术支持

通过村广播、借助各种渠道深入了解《土地管理法》和《基本农田保护条例》, 重点解析耕地“非粮化”管控政策的核心要点及其实际意义, 全面阐述土地工程治理的重要价值, 说明农户参与其中能获取的实际利益, 从而提升其生态保护意识。组建专门的研究团队, 针对区域土地综合整治、土壤质量改良和规模化经营给予精确的技术支持, 针对种植过程中的具体问题开展相应指导, 保证相关政策切实有效并不断改进。

## 四、结束语

综上所述, 对于土地碎片化、低效利用、监管体系薄弱等问题, 要构建问题导向和目标导向相结合的综合治理框架, 利用现代技术革新治理模式, 完善监督机制, 推动资源高效配置水平的提高, 推动林地、园地、闲置设施农用地向耕地转化, 为保障国家粮食安全提供支撑。统筹粮食安全保障和促进农村经济发展需求, 蒙城作为长三角蔬菜供应基地, 所以更加珍惜耕地, 更需要实现耕地数量、质量、生态效益协同提升, 同步推进土地要素市场化改革进程, 推动县域现代农业高质量发展, 为全国类似地区土地管理实践提供参考。

## 【参考文献】

- [1]田玉磊.乡村振兴背景下农村土地规划的创新路径与实施策略[J].新农民, 2025(9).
  - [2]付榭.国土空间规划视角下的乡村振兴空间规划策略[J].住宅产业, 2025(2): 45-47.
  - [3]汪晨彬.乡村振兴背景下耕地保护与乡村产业发展的冲突与协调研究[C]//2025(第三届)农业高标准高质量发展研讨会论文集.2025.
  - [4]李军杰 李军杰.乡村振兴背景下传统村落保护性规划策略研究[J].Academic Frontiers Publishing Group, 2025, 2(1): 1-5.
  - [5]唐 慧.乡村全面振兴视域下民族村寨旅游营销策略研究——以寨沙侗寨为例[J].电子商务评论, 2025, 14(11): 6.
- 作者简介: 邓超远, 1990年7月14日, 男, 安徽省蒙城县, 汉族, 本科, 蒙城县自然资源和规划局城关中心所一般工作人员、专业技术十级岗位, 中级经济师, 蒙城县自然资源和规划局城关中心所, 研究方向: 土地工程类-----土地利用与保护。