

耕地保护专项规划：内涵辨析、编制逻辑和内容体系

荀文会，孙 君

【摘要】为推进耕地保护专项规划工作的有效开展，通过规划引领将“耕地保护优先”落到实处，在辨析耕地保护专项规划内涵的基础上，进一步探讨规划的编制逻辑和内容体系。研究表明：作为国土空间规划体系中重要的专项规划之一，耕地保护专项规划的概念清晰、内涵丰富，规划引领作用日益凸显；规划编制需要围绕实现多元目标，遵循“问题导向—目标指引—布局优化—行动实施”的编制逻辑；在规划内容体系构建上，应全面统筹发展与安全、保护与保障，通过基础调查评价，聚焦耕地保护工作面临的核心问题，并基于规划定位与目标，确定耕地保护重点任务，科学布局重大工程。通过规划内涵辨析、编制逻辑指引和内容体系构建，可为开展耕地保护专项规划工作提供参考和借鉴。

【关键词】耕地保护专项规划；概念内涵；编制逻辑；内容体系

【文章编号】1006-0022(2024)11-0017-06 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】荀文会，孙君. 耕地保护专项规划：内涵辨析、编制逻辑和内容体系 [J]. 规划师，2024(11)：17-22.

Special Planning of Farmland Protection: Connotation Analysis, Compilation Logic and Content System/
XUN Wenhui, SUN Jun

【Abstract】 To advance the effective implementation of the special planning of farmland protection and ensure the priority of farmland protection through planning guidance, the compilation logic and content system of the special planning of farmland protection are further discussed based on the analysis of its connotation. The research shows that the special planning of farmland protection has become an important specialty in the system of territorial spatial planning with its clear concept and rich connotation, and its leading role of planning is becoming distinctive; the planning compilation shall follow the logic of "problem orientation-target guidance-layout optimization-action and implementation" with multiple goals; the establishment of planning content system shall integrate development and security, protection and insurance, and the major missions and projects of farmland protection shall be specified based on the core issues through investigation and evaluation. Planning connotation analysis, compilation logic guidance, and content system construction provide reference for the special planning of farmland protection.

【Keywords】 special planning of farmland protection; conceptual connotation; compilation logic; content system

0 引言

粮食安全关乎国计民生，是国家安全的基石，而其根本保障在于耕地。耕地如同粮食生产的命脉，至关重要。党中央历来高度重视耕地保护工作，提出要全方位夯实粮食安全根基。习近平总书记对此尤为关注，多次作出重要批示，要求采取“长牙齿”的硬措施保护耕地。当前，我国耕地保护形势复杂多变，受极端气候、洪涝

灾害、蝗虫、飓风、贸易保护主义等多重因素的影响，粮食安全不容乐观。更为严峻的是，耕地“非农化”“非粮化”“碎片化”以及耕地后备资源匮乏等问题突出，使我国耕地保护面临巨大挑战。

新时期，耕地承担着新的历史使命。面对粮食安全风险加剧的严峻形势，需要严格落实耕地保护任务，守住耕地保护红线；贯彻乡村振兴战略要求，需要增强耕地质量建设，优化耕地总体布局；落实生态文明

【基金项目】 辽宁省社会科学规划基金重点学科建设项目 (L22ZD057)、国土资源部公益性行业科研专项 (201411015)

【作者简介】 荀文会，硕士，教授级高级工程师，沈阳市规划设计研究院有限公司副总经理。wh_xun@163.com

孙 君，高级经济师，中国自然资源经济研究院副研究员。

建设要求,需要改善耕地生态环境,挖掘农耕文化价值。因此,当前和今后一定时期内,耕地保护工作被赋予了更丰富的内涵,正逐渐从单一要素治理向综合价值保护与提升转变。为实现耕地资源的多元利用与保护,耕地保护专项规划应运而生。通过这一规划的引领,可以统筹耕地数量、质量、生态和文化保护。为细化落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》的要求,自然资源部在拟出台的文件中也提出:各地要综合考虑自然地理格局、农业种植现状和经济社会发展需求,统筹规划农业生产、产业发展和造林绿化等各类空间,结合第三次全国土壤普查土壤农业利用适宜性评价,探索编制耕地保护专项规划。

耕地保护专项规划属于国土空间专项规划中的资源保护利用类规划,是对国土空间总体规划中耕地和永久基本农田保护内容的进一步细化落实与具体安排,是耕地保护总的纲领。耕地保护专项规划在国土空间规划体系中主要发挥3方面的作用:一是传导性。通过耕地保有量、永久基本农田保护任务等约束性指标,划定的耕地及永久基本农田保护线,以及重点项目安排等各类综合传导机制,实现对国土空间总体规划确定的规划目标的传导和落实^[1]。二是协调性。在落实国土空间总体规划确定的空间布局基础上,提出专项发展的空间诉求,协调各部门用地需求,将农业、水利、林业等不同职能部门的发展诉求落实到空间上。三是支撑性。促进国土空间总体规划的落地实施,通过对耕地资源空间作出专门的保护利用安排,实现耕地保护“一张图”建设和管控。

作为新的且重要的专项规划,目前仅有浙江省、广东省、湖南省以及成都市开展了耕地保护专项规划编制工作,但编制的目标任务、工作内容、工作流程和成果形式各不相同。从学术研究层面来看,卢霞^[2]以湖南省为例分析了省

级耕地保护国土空间专项规划编制的背景、思路和内容以及规划解决的主要问题。但总的来看,当前关于耕地保护专项规划的论著较少,缺少对规划编制思路和技术方法的探讨。鉴于此,本文在辨析耕地保护专项规划内涵的基础上,探讨规划的编制逻辑和内容体系,既为各地统筹制定耕地保护专项规划提供参考,也可丰富和发展相关理论方法。

1 耕地保护专项规划的内涵辨析

厘清耕地保护专项规划的概念内涵,明晰其与国土空间总体规划的关系,可以促进该类规划从人所“不知”到众所“周知”^[3]。

1.1 耕地保护专项规划的概念内涵

改革开放以来,我国的耕地保护工作得到了长足发展。从《中华人民共和国土地管理法》将切实保护耕地确定为基本国策,到党的十六届三中全会提出“最严格的耕地保护制度”,再到构建数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”的耕地保护格局,耕地保护的内涵不断丰富^[4]。耕地作为最基本的生产要素,不仅具有粮食生产功能,还具有涵养水土、维护生物多样性等生态功能^[5]。随着人民对美好生活向往的日益提高,耕地在休闲观光、科普教育、文化体验等方面的价值逐渐显现,被赋予了更加丰富的文化功能。因此,在新时代背景下,应从数量、质量、生态和文化4个方面对耕地实施全方位保护(图1)。鉴于此,耕地保护专项规划可视为对一定时期某一区域耕地保护工作的统筹谋划,是在落实国土空间总体规划确定的耕地保护任务基础上,致力于解决耕地保护任务重、耕地质量不高、耕地布局不合理、后备资源不足等问题,守牢耕地保护红线,改善耕地质量和生态功能、优化耕地空间布局、提升耕地文化价值的国土空间专项规划,是开展耕地开发、利用、

保护和治理活动的指导性、纲领性文件。

1.2 耕地保护专项规划与国土空间总体规划的关系

在国土空间规划体系下,专项规划作为“三类”规划之一,已被纳入法定规划体系。耕地保护专项规划是对耕地资源(特定区域、特定功能)空间开发保护利用作出的专门安排,属于国土空间规划的专项规划,是国土空间规划体系的重要组成部分。国土空间总体规划将耕地和永久基本农田保护作为重要内容,强调耕地保护优先,明确提出耕地保护任务和永久基本农田保护目标必须优先划定并带位置下达。耕地保护专项规划则是对国土空间总体规划中耕地和永久基本农田保护内容的进一步细化落实和具体安排。

1.3 耕地保护专项规划的编制层级

国土空间专项规划可在国家、省和县市级编制,耕地保护专项规划则可按照省级—市级—县级3个层级进行编制。省级耕地保护专项规划统筹考虑全省耕地保护工作,既要承接《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》确定的耕地保护任务,又要制定省域内的耕地保护目标,实施分区分类管理,确定重大工程布局,并建立耕地保护制度体系、治理体系和监督体系。同时,还需明确市级耕地保护专项规划的责任和任务,充分发挥其指导性作用。市级耕地保护

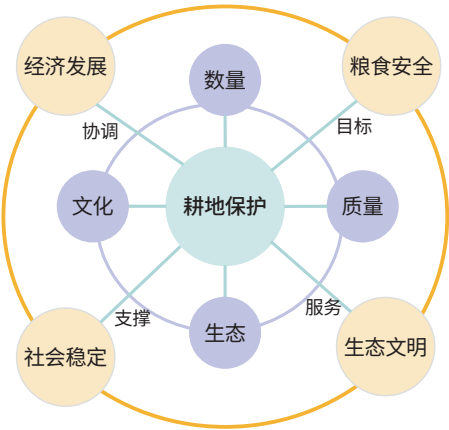


图1 耕地保护专项规划的概念内涵

专项规划发挥承上启下、统筹协调的作用，既要落实省级耕地保护专项规划部署的任务，明确补充耕地和恢复耕地的空间数量及布局，确定耕地保护工程和重大行动计划，又要传导县级耕地保护专项规划的具体工作安排。县级耕地保护专项规划是落实县级国土空间总体规划的重要手段，应注重操作性，需明确耕地保护的重点项目规模和时序，并制定具体的保障措施。

2 耕地保护专项规划的编制逻辑

规划编制逻辑是指在规划编制过程中应遵循的思路和方法，包括规划编制的方法论、工具选择及过程管理等关键环节，其合理性直接关系到规划编制的效率和质量。在构建耕地保护专项规划编制的逻辑体系时，既应强调战略指导和问题导向的严密技术逻辑，又应充分考虑以用途管制为核心的规划管制性和全链条的实用管理逻辑，只有把握好规划编制的逻辑，才能让规划发挥更大效能。

在国家治理体系改革背景下，耕地保护专项规划以解决耕地保护和利用中的重大问题为核心，既要落实上级耕地保护的行动部署，也要协调农业部门、水利部门与村集体、农户等利益主体的诉求。在统筹考虑各方需求的基础上，

规划编制应按照“发现问题、确定目标、明确行动指引”的技术路径展开。具体而言，首先通过开展调查评价，摸清耕地的本底条件和保护面临的问题，研判保护形势与潜在风险；其次，依据国土空间总体规划，确定耕地保护的总体目标任务；再次，协调耕地与林业用地、水利用地、建设用地等空间的矛盾，优化耕地空间布局；最后，围绕“耕地数量保护、质量建设、生态管控、文化价值挖掘”4大行动要求，确定耕地保护重大工程的建设内容和任务。综上所述，耕地保护专项规划应遵循“问题导向—目标指引—布局优化—行动实施”的编制逻辑（图2），以确保规划的科学性、实用性和有效性。

2.1 问题导向

耕地保护专项规划以解决所在地区面临的耕地保护问题为核心，因此应坚持问题导向，做到有的放矢。在规划编制之初，应先行开展调查评价，重点聚焦以下4个方面：一是摸清耕地“非农化”“非粮化”及后备资源匮乏等问题，分析完成耕地保护任务、守住耕地保护红线所面临的压力；二是分析耕地保护与生态建设、建设发展的空间矛盾，以及耕地与林地、园地等农用地的空间错位情况，识别耕地空间布局优化的路径；

三是掌握高标准农田建设、中低产田改造、退化耕地治理情况，分析酸化、沙化等退化耕地治理和耕地质量提升所面临的问题；四是诊断土壤重金属污染、农药污染、土壤酸化等导致的耕地生态功能退化问题，识别阻碍耕地固碳能力提升的主要因素。

2.2 目标指引

根据调查评价结果和诊断发现的问题，明确耕地治理的优势和短板。在此基础上，结合上级关于耕地保护的工作部署和国土空间总体规划确定的耕地保护任务，合理设定规划期间区域耕地保护和利用的目标任务，并形成与规划目标相契合的指标体系，作为解决耕地保护问题、实现规划目标和推进规划实施的重要抓手。在设置这一指标体系时，一方面要落实国土空间总体规划的目标要求，将耕地保有量、永久基本农田保护面积等作为约束性指标并严格落实；另一方面，也要充分考虑地区发展的实际情况，突出战略意图的实施，可以增设永久基本农田储备区规模、补充耕地任务量、高标准农田建设任务等预期性指标，进而形成耕地保护的复合目标。

2.3 布局优化

布局优化是国土空间开发保护的导

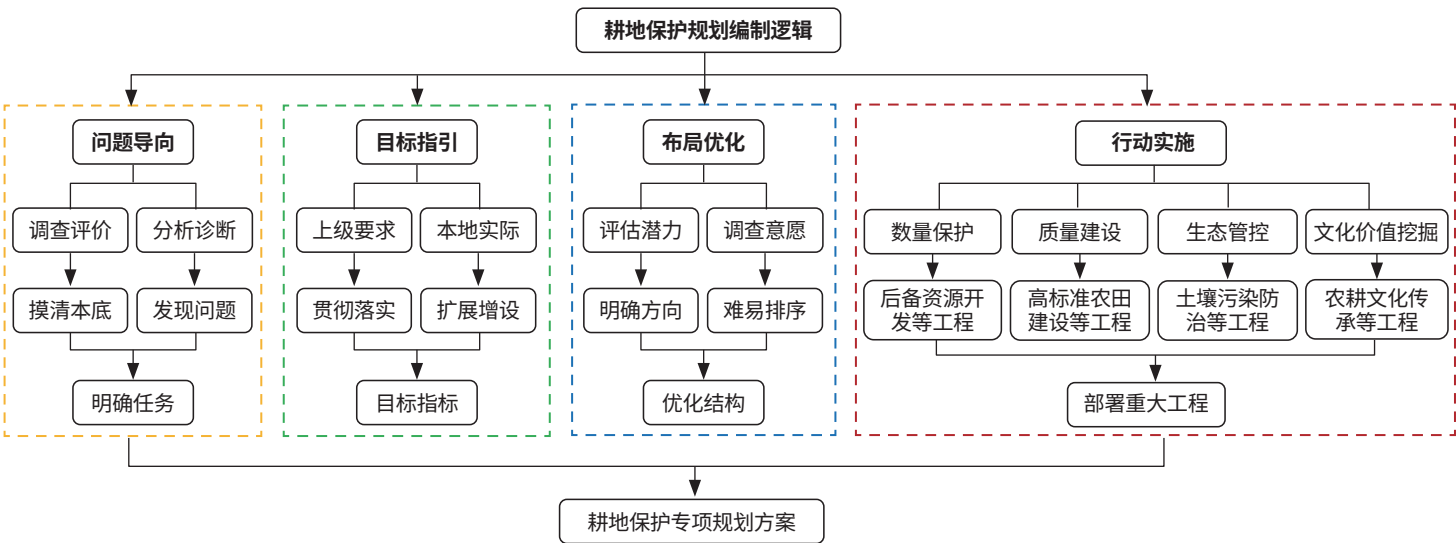


图2 耕地保护专项规划的编制逻辑

向，也是统筹利用各种空间资源的总遵循^[6]。在耕地空间布局优化方面，应着重解决耕地与林地等其他农用地在空间上的错配问题，通过深入的调查评价来明确布局优化的潜力所在。具体而言，应以乡镇国土空间总体规划及土壤农业利用适宜性评价为基础，坚持耕地利用优先序，统筹耕地、林地等农用地的空间布局。针对布局不合理的地块，应根据村集体和相关权利人的种植意愿及优化建议，确定布局优化方案和实施优先序^[7]。耕地空间布局的优化除“山上”换“山下”以解决农用地空间错配问题外，还应结合土地综合整治和高标准农田建设，促进耕地集中连片整治，并划定永久基本农田储备区。

2.4 行动实施

规划的真正作用在于行动实施。耕地保护专项规划需聚焦耕地数量保护、质量建设、生态管控、文化价值挖掘 4 大重点任务，制定与当地实际情况相协调的切实可行的行动方案^[8]。在实施耕地保护行动时，需要根据经济社会发展水平、资源禀赋情况和耕地的系统性特点，以国土空间总体规划确定的耕地保护目标为基础，明确耕地保护的主要问题、主攻方向、保护任务和实施策略等，对接发改、农业、环保、水利等相关部门规划，通过高标准农田建设、土地整治等耕地保护重大工程的引领，合理安排耕地保护工程（项目），明确建设规模、工程内容、实施范围和建设时序，从根本上推动区域耕地的整体保护和综合治理。

3 耕地保护专项规划的内容体系

当前，耕地保护专项规划编制的地方实践不多，通过梳理各地的编制情况，可以发现：大部分地区（如广东省、湖南省以及成都市等）的耕地保护专项规划由自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门组织编制，规划期限一般到 2035

年，与国土空间总体规划保持一致，并且常以“耕地保护国土空间专项规划”命名；部分地区（如浙江省）的耕地保护专项规划的期限为 5 年，侧重社会经济目标指引和耕地保护重大工程落地安排，常以“耕地保护利用规划”或“耕地保护‘十四五’规划”命名。虽然各地耕地保护专项规划编制在成果体例和内容构成方面存在差异，但是均以耕地保护与利用为核心，关注守牢耕地保护红线、提升耕地质量、优化耕地空间布局、改善耕地生态功能等内容。这些规划将成为未来一定时期内耕地保护工作开展的战略行动纲领和全局谋划指引。

面向新时期的耕地保护形势，耕地保护专项规划编制应全面统筹发展与安全、保护与保障，聚焦耕地保护工作面临的核心问题，提出切实可行的规划指引。基于“问题导向—目标指引—布局优化—行动实施”的编制逻辑，本文提出耕地保护专项规划的内容体系框架（图 3）。

3.1 开展基础调查评价

充分的基础调查评价是耕地保护专项规划编制的重要基础。一是利用自然地理、国土变更调查、土壤普查、农业普查等数据对区域的自然地理格局、农业种植现状、资源禀赋等进行全面梳理，

明确资源基础情况。二是根据耕地提质改造、高标准农田建设、耕地卫片执法检查等情况，总结耕地保护成效。三是摸清耕地“非农化”“非粮化”以及违法违规占用耕地等情况，分析耕地数量减少的成因；根据农田基础设施和土壤质量状况，掌握耕地质量提升的障碍因素；开展耕地后备资源调查，了解耕地补充潜力情况；梳理耕地、林地、园地以及水利建设方面的用地等的空间错位问题，结合国土空间规划“双评价”结果，开展土壤农业利用适宜性评价，明确耕地空间布局优化的方向。

3.2 明确规划定位与目标

在调查评价的基础上，落实中共中央、国务院关于耕地保护的重大决策部署，确定规划的指导思想和战略定位。强化规划的战略引领和底线管控作用，围绕国土空间总体规划确定的耕地保护要求，充分考虑本地耕地保护面临的问题、风险挑战和未来变化趋势，确定耕地开发、利用和保护策略；落实国土空间总体规划中的耕地保护目标和永久基本农田保护面积等约束性指标^[9]，研究确定永久基本农田储备区、补充耕地任务量、高标准农田建设预期性指标的规模，形成与区域资源禀赋相匹配的耕地



图 3 耕地保护专项规划的内容体系框架

保护控制指标体系；结合刚性控制及弹性管控形式，落实地区耕地保护的目标任务。

3.3 确定耕地保护重点任务

按照“整体谋划，分类施策”的原则，统筹兼顾发展与安全，形成耕地数量保护、质量建设、生态管控和文化价值挖掘4大重点任务，并将耕地空间布局优化作为耕地空间开发保护的导向，贯穿于耕地保护的全过程。

3.3.1 强化耕地保护红线约束

耕地保护专项规划的编制应首先落实三条控制线要求，将上级带位置下达的耕地和永久基本农田作为必须守住的保护红线任务，确保“耕地保护优先”落到实处。实施耕地数量保护应从控制耕地减少和挖掘耕地增量两个方面同时发力，双管齐下，以确保耕地数量的稳定与增长。

在控制耕地减少方面，应强化新增建设用地规划计划管控和用地论证审查，从城镇集约集聚发展和基础设施选址布局优化等方面严格控制建设占用耕地。同时，要实施耕地种植用途管控，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，研究制定防止耕地“非粮化”的策略。此外，还要强化耕地执法检查，严肃处置违法违规占用耕地的行为。

在挖掘耕地增量方面，应将各类占用耕地的行为统一纳入占补平衡管理，强化补充耕地和恢复耕地的能力建设。首先，摸清其他草地、盐碱地等耕地后备资源的开发潜力，从生态、气候、土壤、区位、水资源约束等方面判断补充耕地的潜力状况；其次，根据土壤农业利用适宜性评价和生态环境重要性评估，将适宜恢复为耕地的林地、园地、草地等其他农用地统筹作为新增耕地来源；最后，在自然条件分析和资金可行性评估的基础上，将闲置建设用地纳入补充耕地的潜力范畴。

3.3.2 推进耕地质量建设

耕地质量建设和管理是落实最严格耕地保护制度的重要内容。围绕《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》及《耕地质量保护与提升行动方案》的工作要求，在规划编制中，耕地质量建设应重点考虑以下4个方面：一是对接农业农村部门，将高标准农田建设任务纳入耕地保护专项规划，坚持新增建设和改造提升相结合，明确高标准农田建设的内容和优先序，将永久基本农田全部建成高标准农田，筑牢粮食安全保障基础。二是以水资源为约束，因地制宜部署安排“旱改水”工程，加强耕地排灌体系建设，结合高标准农田建设等工程，推进灌溉面积增加。三是落实建设占用耕地的耕作层剥离制度，明确剥离范围、利用方向、实施计划等要求，将剥离下来的耕作层土壤用于新开垦耕地、劣质地或退化耕地的土壤改良，强制开展表土剥离再利用活动，以提升耕地质量。四是加强退化耕地综合治理。对于酸化、潜育化等的退化耕地，应完善田间设施，加强耕作层的培肥；对于沙化、风蚀、水蚀耕地，则需实施保护性耕作措施，完善农田林网。同时，要深入开展土壤环境调查和风险评估，全面摸清耕地土壤环境质量的底数，全面推进污染耕地结构调整和生态修复治理工作。此外，还应实施盐碱耕地治理工程，分区分类开展盐碱耕地的质量改良工作。

3.3.3 注重耕地生态管控

耕地是生态系统的重要一环，注重耕地生态管控是落实生态文明建设的题中应有之义。完善耕地保护制度，关键是要补上耕地生态管护短板。在规划编制中，落实耕地生态保护需从以下4个方面着手：一是建立多维度、多尺度、多粒度的评价体系，评估和挖掘农田的生态价值，并将耕地生态评价指标纳入耕地数量和质量监测监管体系。二是统筹耕地与林地、草地、湿地等其他生态

系统保护的关系，新增耕地不能开垦生态用地，对于严重退化并危害生态环境的耕地，要有序退耕。通过优化国土空间布局，既确保耕地得到有效保护，又注重生态环境建设，从而破解生态环境建设与粮食安全之间的“争地”难题。三是开展耕地土壤污染状况调查，注重耕地土壤环境保护，防止土壤污染，并对已受污染的耕地进行治理和修复；利用农作物秸秆覆盖地表及配套防治技术，降低土壤侵蚀和扰动，提高土壤有机碳含量；推广有机肥料和测土配方施肥，降低碳投入，提高耕地固碳能力^[10]。四是丰富农田生物多样性，使生物多样性成为耕地监督保护的重要评价要素。通过预留自然生态斑块等措施，加强营造农田半自然生境。同时，将耕地与周边环境有机融合，依托农田周边的河流、沟渠等要素构建生态廊道，从生命共同体的整体视角看待耕地生态保护。

3.3.4 挖掘耕地文化价值

耕地文化价值的挖掘与保护，核心在于围绕本地资源特征、人文历史、民风民俗等农耕文化元素，通过对农耕文明资源的开发和利用，挖掘农耕文化蕴含的经济、政治、生态和社会等多重价值。在规划编制过程中，应注重从以下3个方面来挖掘耕地的文化价值：一是加强种质资源保护，挖掘农产品的文化内涵，提升品牌影响力，推进现代农业产业园建设。同时，将耕地作物种植与休闲观光有机结合，探索依托农耕文化资源发展休闲农业和乡村旅游产业的路径。二是探索耕地种植与科普教育、文化体验相结合的模式，通过“文博热”“农耕文化节”“耕读研学”等活动，提炼乡村精神，讲好乡村故事，传承中国传统文化，提升耕地的文化价值。三是秉持人与自然和谐共生的价值理念，积极保护农耕文化和自然资源，守好乡土文脉，通过深入挖掘农耕文化，促进美丽乡村建设。

3.3.5 统筹优化耕地空间布局

在落实耕地数量保护、质量建设、

生态管控和文化价值挖掘的过程中,都涉及耕地空间布局的优化调整,因此在编制耕地保护专项规划时,应重视耕地空间布局的优化,细化主体功能定位,处理好耕地、林地、园地以及水利建设方面的用地等空间矛盾及功能错位问题。优化耕地空间布局,应重点考虑以下5个方面内容:一是根据自然地理条件,构建耕地保护格局,统筹好“米袋子”生产空间和“菜篮子”生产空间,在保障粮食播种面积的基础上,按照大食物观要求,形成农产品多样化空间布局;二是针对农业生产“空间错配、功能错配”的问题,通过“山上”换“山下”,实现区域置换,优化耕地总体布局^[11];三是根据水源、坡度、土壤质地条件评估,深入挖掘“旱改水”的潜力,优化旱田、水浇地和水田分布;四是在国土空间总体规划已经划定的永久基本农田保护红线的基础上,依据土地综合整治、高标准农田建设情况,结合最新年度国土变更调查成果,调整优化永久基本农田储备区,加强优质耕地储备和管护;五是根据自然地理条件、群众意愿等因素,合理确定补充耕地和恢复耕地空间,引导耕地集中连片布局,并结合土地综合整治推进耕地集中治理,实现“小田”变“大田”。

3.4 科学布局重大工程

围绕耕地保护总体目标,为了推动规划期主要任务的落实,衔接国土空间总体规划安排,根据本地耕地保护问题的紧迫性、严重性和现实条件,安排部署重大工程。重大工程的部署应聚焦耕地保护的4大重点任务,按照空间尺度,由粗及细形成“格局尺度重大工程、单元尺度重点项目”尺度嵌套的耕地保护工程布局,并明确范围、建设内容、时序安排、投资需求、资金来源等内容。工程部署尽量不按单一工程分别部署,可包含一种或多种工程类型,如可结合高标准农田建设实施“旱改水”工程项目。

工程类型根据自然地理格局、资源禀赋情况和工作基础综合确定。一是耕地整治专项工程,包括高标准农田建设工程、“旱改水”工程等,通过改善农田基础设施,提高耕地质量和产能。其中:高标准农田建设工程按照农业农村部门工作部署,将永久基本农田全部建设为高标准农田,优先选择水源有保证、防洪有保障、排水有出路、灌排骨干工程基本具备的具有较大增产潜力的地区;“旱改水”工程应强化水资源的刚性约束,重点根据水土光热条件、地形、土壤等确定工程范围。二是土地整治专项工程,重点是开展宜耕后备资源开发、低效园地及林地整治、将“小田”变“大田”,减少耕地“碎片化”,实现耕地数量的有效增加^[12]。在工程选择上,应考虑生态环境承载能力,选取与现有耕地连片分布的宜耕农用地和未利用地作为主要的实施区域。在耕地缺口较大的地区,实施耕地恢复工程,结合土壤农业利用适宜性评价确定实施范围。三是耕地布局优化专项工程,通过开展耕地布局优化潜力调查,摸清耕地保护与生态环境建设冲突以及耕地空间与林地空间错位的情况,确定拟调整宜耕平原农用地和宜林陡坡农用地的规模及分布,并统筹安排“山上”换“山下”的耕地布局优化功能。

4 结束语

在国土空间规划视角下,探索编制耕地保护专项规划有其必要性,这是解决地方耕地保护实际问题、全面落实最严格耕地保护制度的有效途径。当前,对于处于初期探索阶段的耕地保护专项规划,在内涵理解、内容体系建构及编制实施等方面,尚缺乏明确而具体的要求。本文在辨析耕地保护专项规划内涵的基础上,提出“问题导向—目标指引—布局优化—行动实施”的编制逻辑,并构建规划内容体系,以期为各地开展耕

地保护专项规划编制提供参考和借鉴,强化规划引领作用,将“耕地保护优先”落到实处。当然,全国的实际情况错综复杂,耕地保护面临的形势不尽相同,因此对于规划编制内容和方法,仍有待进一步探讨。

[参考文献]

- [1] 郑华,董小珊,唐知发,等.长沙市国土空间专项规划与总体规划衔接路径[J].规划师,2024(4):81-87.
- [2] 卢霞.省级耕地保护国土空间专项规划编制的探索和实践:以湖南省为例[J].中国土地,2023(6):44-47.
- [3] 刘新卫,黎明,吴悠,等.国土空间生态修复规划:内涵体系、编制逻辑与实施路径[J].中国土地科学,2023(3):11-19.
- [4] 刘蒙罢,张安录.建党百年来中国耕地利用政策变迁的历史逻辑及优化路径[J].中国土地科学,2021(12):19-28.
- [5] COSTANZA R, D'ARCE R, DE R, et al. The value of the world's ecosystem services and natural capital[J]. Nature, 1997, 387: 253-260.
- [6] 杨培峰,焦泽飞.生态—社会经济系统耦合方法在县域国土空间生态修复规划中的运用:以四川威远县为例[J].自然资源学报,2021(9):2308-2319.
- [7] 贺勇.浙江省“山上”换“山下”优化耕地布局的实践和思考[J].中国土地,2022(10):5-7.
- [8] 邹兵,唐豪.市级国土空间生态修复规划编制逻辑与深圳实践[J].规划师,2023(9):89-97.
- [9] 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(11):1-6.
- [10] 荀文会.“碳中和”视角下的沈阳市国土空间规划路径[J].规划师,2022(10):88-92.
- [11] 《中国土地》评论员.持续强化耕保制度 夯实粮食安全根基[J].中国土地,2023(10):1.
- [12] 荀文会,邵军师.耕地“进出平衡”总体方案编制技术方法研究[J].中国国土资源经济,2023(9):56-62,69.

[收稿日期]2024-06-26;

[修回日期]2024-09-15