

# “三农”决策要参

2022 年第 11 期（总第 397 期）

清华大学 中国农村研究院

2022 年 5 月 6 日

## 从“被动控线”向“主动护线”转变：新时期 乡村规划下耕地保护途径分析<sup>\*</sup>

**内容摘要：**2022 年中央一号文件再次强调，要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。当前，地方耕地保护仍然面临诸多问题，如乡村建设用地扩张侵占了大量耕地，乡村产业发展影响了优质耕地存量等。本文提出了乡村规划下耕地保护的理论框架，并结合地方具体实践经验，阐述了新时期将耕地保护由“被动”变为“主动”，从“约束性保护”向“激励性保护”转变的路径和意义。据此，有如下政策启示：一是推进乡村规划“应编尽编”，提供耕地保护方向指引；二是加强乡村规划主动管控，促进耕地新增与提质改造；三是以乡村规划促村民参与，提升耕地主体保护责任意识；四是建立健全“田长制”制度体系，以“田长制”促“田长治”；五是优化乡村规划“一张图”建设，提高耕地保护科技水平。

**关键词：**乡村规划 耕地保护 用地管控 土地整治

<sup>\*</sup>本文为清华大学中国农村研究院 2021 年度重点研究课题“加强乡村规划，推进乡村建设研究”（编号：CIRS2021-11）的部分研究成果。

保护耕地，就是保护我们的生命线。十八大以来，习近平总书记就耕地保护工作多次作出重要指示，特别是在 2020 年底召开的中央经济工作会议、中央农村工作会议上，对耕地保护提出了更高的要求，将耕地保护提升至新高度，指出“耕地是粮食生产的命根子”“要像保护大熊猫那样保护耕地，严防死守 18 亿亩耕地红线”。2022 年中央一号文件再次强调，要落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。在 2020 年新冠肺炎疫情暴发并全球蔓延的严峻形势下，国际粮食市场同步出现波动，保障粮食安全刻不容缓。同时，在全面实施乡村振兴战略的大背景下，乡村规划作为乡村建设行动的重要工具与手段，也被提到新的高度。我们需要站在更高层面认识乡村规划对耕地保护的引领作用，坚守耕地红线，有效落实乡村振兴战略。

## 一、我国耕地保护面临的问题

### （一）当前地方耕地保护的突出问题

2020 年国家自然资源督察机构对全国 31 个省（区、市）和新疆生产建设兵团开展了以耕地保护为重点的土地例行督察，<sup>①</sup>发现地方政府根据耕地保护要求采取了一些措施，但仍然存在多种违法违规问题。具体而言：

一是中央三令五申强调严格耕地保护，但一些地方仍然违法乱占耕地进行非农建设，有的地方脱离实际、违背自然规律违规占用破坏耕地和永久基本农田挖湖造景，如云南省保山市及隆阳区住房

---

<sup>①</sup>国家自然资源督察机构揭开地方违法用地乱象，<https://m.gmw.cn/sogou.html> [2021-06-11]。

和城乡建设局违法占地建设青华海湿地公园等。

二是有的地方政府及部门管理职责落实不到位，非法批地、监管不力，违法问题久拖不决、长期存在，如辽宁省沈阳市整改责任落实不到位，对中国铁路沈阳局集团有限公司违法占地建设铁路物流仓储案件整改不力等。

三是一些地方耕地占补平衡要求落实不到位，补充耕地不实，甚至破坏生态造地，如贵州省黔东南州黄平县谷陇镇、野洞河镇等 7 个土地整治项目补充耕地不实等。

四是有的地方应付干扰督察，对督察指出问题虚假整改等，如黑龙江省佳木斯市同江市伪造划拨决定书虚假整改应付督察、浙江省绍兴市新昌经济开发区经济发展局提供虚假材料干扰督察等。

## （二）乡村建设视角下耕地管控的主要问题

随着城镇化的急速推进和经济社会的高速发展，乡村建设用地与耕地保护的冲突日益凸显。具体体现在：第一，乡村建设用地急速扩张侵占了大量耕地。据中国科学院遥感与数字地球研究所的研究显示，从 1987 年到 2010 年，我国耕地转化为建设用地（包括城市地区、乡村、交通和工业用地等）的面积约为 42822 平方公里，其中乡村用地扩张的贡献率为 34.7%。<sup>②</sup>第二，城镇化进程中简单追求耕地指标平衡忽略了优质耕地保护。在城镇化进程中随着农村人口向城镇转移，乡村空心化问题愈发严重，部分地区积极开展“合村并居”等实践。然而，基于城乡建设用地“增减挂钩”政策，简

---

<sup>②</sup>李保国：《中国的村落与耕地保护》，《人与生物圈》，2021 年第 3-4 期。

单追求耕地占补平衡，依然导致优质耕地损失和被侵占。第三，农村乱占耕地建房问题突出，直接导致耕地破坏和减少。如未经批准在基本农田上进行施工建设、乡村管理机构巧立名目违法占用耕地建房、一户多宅或非法出售占用耕地建设房屋等。第四，乡村产业发展衍生的耕地污染问题。由于乡村生产功能得到重视，养殖生产企业大量增加，产生了废水、废气直排，废渣乱倒的现象，对周边的水体和土壤造成了严重污染，增加了乡村周边耕地污染的风险。

## 二、乡村规划促进耕地保护的理论和典型案例

### （一）乡村规划促进耕地保护的逻辑框架

基于乡村规划的内容和耕地保护的目标，可以发现，乡村规划对耕地保护具有重要引领作用，特别是“三区三线”中永久基本农田边界的划定，直接决定了耕地保护的范围和边界，即坚决守住耕地红线。另外，村庄规划的内容也指向耕地保护的重要举措，如统筹耕地和永久基本农田保护，落实补充耕地任务，守好耕地红线；统筹农村住房布局，按照上位规划确定的农村居民点布局和建设用地管控要求，合理确定宅基地规模，划定宅基地建设范围，严格落实“一户一宅”；开展生态修复整治、农田整理、补充耕地、产业发展等，这些重要举措也有效应对了耕地非农化与非粮化等问题，推动了耕地占补平衡的有效落实。

基于此，本研究提出了乡村规划促进耕地保护的理论和框架（图1），将自上而下的管控与自下而上的保护相结合，使耕地保护由“被动”变为“主动”，从“约束性保护”向“激励性保护”转变。具

体而言：

第一，自上而下的管控是当前耕地保护的主要路径，特点是“划线”和“监督”，具有显著的制度刚性和强约束性。我国实行了最严格的耕地保护制度，要求严格实行农村土地用途管制，坚决守住18亿亩耕地红线。第二，乡村规划促进耕地保护要更加重视自下而上的主动式保护，即充分发挥规划主体的积极性，落实耕地保护主体责任；充分利用土地整治和严格宅基地审批实现新增耕地和现有耕地的提质改造；基于微观层面一张图的规划系统实现耕地的实时检测。

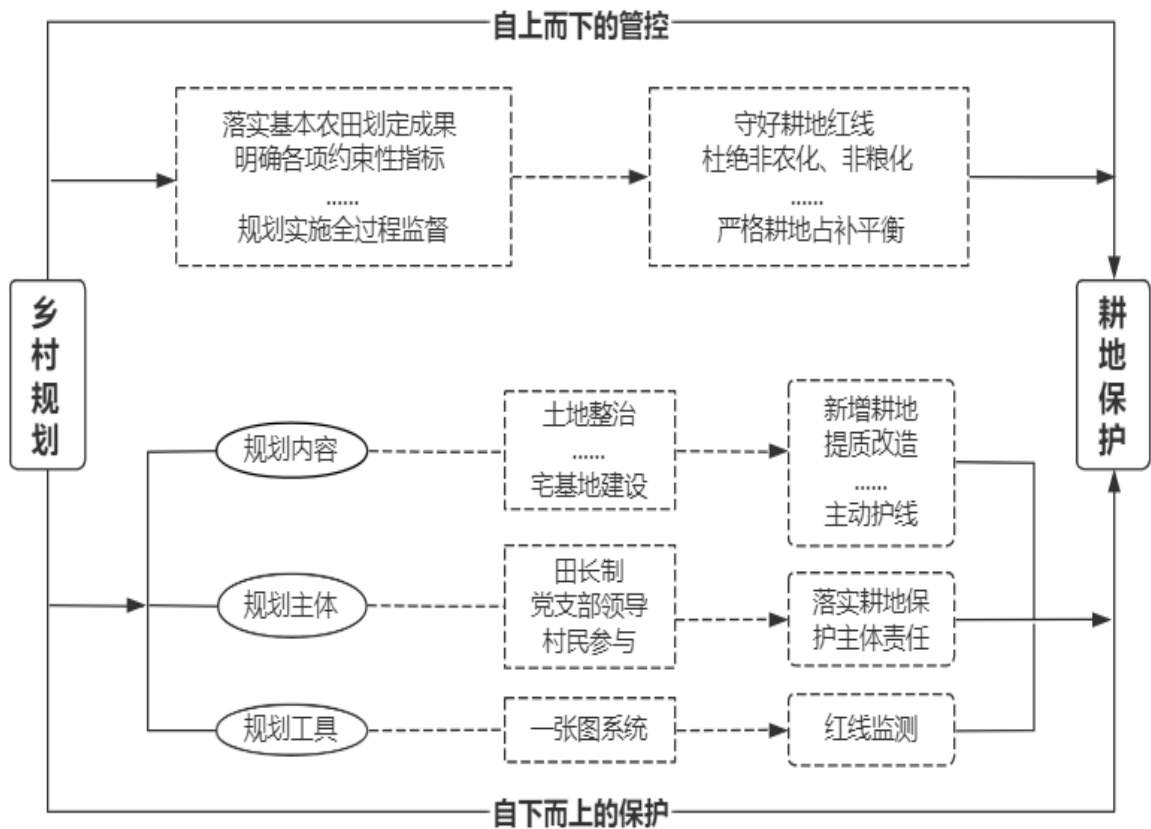


图 1 乡村规划促进耕地保护的逻辑

## （二）乡村规划促进耕地主动式保护的典型案例

基于上述逻辑框架，下面将结合各地区耕地保护的典型案例阐述耕地主动式保护的实践路径。

### 1. 基于规划内容的耕地提质改造

一是广西北流市通过开展乡村规划促进耕地提质改造。北流市扎实开展乡村规划工作，2020年完成全市乡村规划的20%，2021年累计完成全市乡村规划的60%，2022年将累计完成全市乡村规划的100%，在3年时间内实现乡村规划全覆盖。广西北流市全面推动零星分散农村集体经营性建设用地入市整治复垦、城乡建设用地增减挂钩整治复垦、“旱改水”耕地提质改造、低效园地残次林地耕地开垦等土地整治项目建设，计划实施“旱改水”耕地提质改造水田项目2万亩，低效园地残次林地耕地开垦水田项目3万亩。

二是陕西省咸阳市“旱改水”项目有效实现优质耕地增加。陕西省咸阳市中北部旱塬地区常年干旱少雨、地下水位低、沟壑纵横。为了解决这一难题，咸阳市近年来先后实施了10个“旱改水”项目进行耕地提质改造，建设总规模5.55万亩，新增水浇地面积3.16万亩，耕地质量平均提高3个等别，新增粮食产能948万公斤，2021年新增粮食产能约404万公斤。<sup>③</sup>

三是四川省西昌市规范宅基地审批管理。根据西昌市农村宅基地审批和住房建设管理实施的相关办法，乡镇人民政府（街道办事处

---

<sup>③</sup>陕西日报：《咸阳市实施“旱改水”项目走稳粮食安全路》，<http://www.shaanxito.com> [2021-12-27]。

处)负责组织编制乡镇规划、村规划,提倡和鼓励实施村庄归并整治和村庄改造,充分利用原有宅基地和村内空闲地建住宅。引导村民住宅建设向农村社区或集镇聚集。新占地住宅建设的,由市人民政府根据各乡镇人民政府(街道办事处)新占地的需求,适当安排建设用地年度计划指标。<sup>④</sup>

## 2. 基于规划主体的强化主体责任

一是浙江绍兴市以点带面有序推进“田长制”。2018年10月,绍兴市人民政府办公室印发《关于建立永久基本农田保护“田长制”的通知》,在浙江省内率先提出在全市域建立实施永久基本农田保护“田长制”,主要内容包括:“1+X”模式总牵引、“三级”田长抓落实、多元共管促长效。2019年2月,该市以越城区为试点,以点带面有序推进,至2019年底,顺利实现永久基本农田保护“田长制”全市域覆盖。该制度实施以来,绍兴市违法占用耕地比例从1.18%下降至0.37%,为开展卫片执法工作以来的历史新低。2021年4月,绍兴市永久基本农田“田长制”模式获自然资源部通报推广。<sup>⑤</sup>

二是山东省莒县引导多主体参与,落实耕地保护主体责任。2021年,山东省莒县不断夯实耕地保护主体责任,建立四级田长制,鼓励群众参与,形成耕保合力。莒县以自然村作为网格基本单元,设立了县、乡镇(街道)、社区(行政村)、自然村四级田长。除了

---

<sup>④</sup>四川日报:《全力推进农村宅基地制度改革试点》, [https://baijiahao.baidu.com.\[2021-09-22\]](https://baijiahao.baidu.com/[2021-09-22])。

<sup>⑤</sup>绍兴:《以“田长制”实现田“长治”》, [https://sdwx.iqilu.com/share.html.\[2022-03-31\]](https://sdwx.iqilu.com/share.html.[2022-03-31])。

田长之外，莒县还落实了村支部书记保护耕地的职责。村支部书记要及时发现、制止和上报乱占耕地建房的行为。对迟报、漏报和瞒报的村支部书记，莒县将通报问责，并将违法占用耕地上报数据的及时性和准确性与村支部书记的收入挂钩。另外，为了鼓励群众参与耕地保护，莒县2021年对耕地和永久基本农田保护实行有奖举报，明文规定了奖励条件、标准和流程，印制了50万份有奖举报明白纸，向社会广泛发放。<sup>⑥</sup>

### 3. 基于规划工具的耕地保护监测

2021年5月，国家市场监督管理总局批准发布国家标准《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》（GB/T 39972-2021）。“一张图”规划系统的完善和优化，能够有效实现乡村规划编制、审批、修改和实施监督全周期管理，并且为耕地保护提供监测监管的规划工具，主要包括耕地减少、耕地增加、耕地变化举证等。具体而言，通过对比分析历史影像数据，将耕地变化的图斑进行精确的自动勾绘与标注，综合叠加图斑面积、位置、权属、地类、审批情况等数据信息，快速定位并定性被占用耕地或新增耕地的具体范围、占用原因、用地合法性、整改措施。

如湖南省资兴市13个乡镇自然资源所所长，39个一级田长，472个二级田长通过下载耕地保护“一张图”，随时随地打开手机便能精准掌握辖区耕地位置、面积、质量和耕地使用情况等信息，巡田

---

<sup>⑥</sup>《莒南县耕地保护“田长制”实施方案》，<http://junan.gov.cn/info/1032/86515.htm>. [2021-05-20]。



过程中若发现占用耕地、破坏耕地等违法行为，田长可即时定位上报，实现巡田“掌中可视”。2022年2月23日，资兴市一田长通过“一张图”仅用时三天便成功处置一起侵占耕地行为。<sup>⑦</sup>

### 三、新时期乡村规划促进耕地主动保护的对策建议

在全面实施乡村振兴战略的大背景下，以乡村规划为引领，坚持“主动保护”和“激励性保护”是新时期耕地保护的重要方向。据此，有如下政策建议：

**一是推进乡村规划“应编尽编”，提供耕地保护方向指引。**各地开展乡村建设行动要做好顶层设计，注重规划先行、目标引路，做到“应编尽编”，要严格按照“三区三线”确定的范围，有序引导乡村生产生活，有条件的要利用测绘技术手段让村民更清晰、直观、准确地了解建设范围和底线。特别是强化规划用地管控机制，设立合理的用地管控目标，如通过用地管控确保基本农田数量、质量不受损害，从而保护生态空间和农田。

**二是加强乡村规划主动管控，促进耕地提质改造。**各地要加强规划管控，依法依规审批用地，严格控制建设占用优质耕地。各乡村要加快推进土地整治，积极将旧村复垦为耕地，鼓励农民有偿退出原宅基地，把旧房和“空心房”推倒整理成连片耕地，使荒地变为良田。要坚决落实耕地“占一补一”政策，制定耕地保护补偿办法，通过对农户进行经济补偿来激励农民保护耕地。

**三是以乡村规划促村民参与，提升耕地主体保护责任意识。**农

---

<sup>⑦</sup>《资兴“一张图”落实最严耕地保护》，<https://baijiahao.baidu.com>.[2022-02-24]。

民作为农业生产活动的主要参与者，应成为耕地保护最重要的主体。要切实拓展农民增收途径，吸引更多的青年才俊回流农村，形成耕地保护的人力资源基础。要提高农民的耕地保护技术，提高耕地产出。同时，对农民进行耕地保护的补贴要发放到位。

**四是建立健全“田长制”制度体系，以“田长制”促“田长治”。**要加快在全国范围内建立健全“田长制”，建立以法治为基础、制度为保障、多方参与的长效机制。要完善耕地保护责任目标考核制度，完善耕地保护责任落实与干部绩效评价挂钩的奖惩机制，完善社会监督机制。

**五是优化乡村规划“一张图”建设，提高耕地保护科技水平。**要加快将乡村规划纳入国土空间规划“一张图”系统中，优化乡村规划的技术基础和监测系统，提高耕地保护的科学性，科学测算各地耕地保有量，提高耕地保护数据准确性。要积极探索土地科技创新，提高耕地保护科技水平，构建全面、立体、动态的耕地保护科技支撑体系。

清华大学公共管理学院 殷成志 肖建华



## 清华大学 中国农村研究院

---

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）