

# 用地预审中生态保护红线与耕地保护的协调机制研究

梁裕敏

湖南中规土地测绘规划设计咨询有限公司

DOI:10.12238/pe.v3i3.13600

**[摘要]** 用地预审作为建设项目的前置审查制度,其对协调生态保护红线与耕地保护具有关键作用。而当前两类红线的空间重叠、利益矛盾与政策冲突加剧了国土空间治理的复杂性。因此本文将从空间规划协同、审查流程整合、利益共享机制三方面提出协调路径去强调通过动态优化布局、跨部门协同审查及市场化补偿机制化解冲突,希望通过这些策略可以帮助政府推动土地资源开发与生态农业保护的动态平衡,从而为政府构建出可持续的国土空间治理体系提供一些理论支撑与实践参考。

**[关键词]** 用地预审; 生态保护红线; 耕地保护; 协调机制

中图分类号: Q148 文献标识码: A

## Research on the coordination mechanism between ecological protection red line and cultivated land protection in land pre-examination

Yumin Liang

Hunan Zhongji Land Surveying, Mapping, Planning and Design Consulting Co., LTD.

**[Abstract]** As the pre-examination system of construction projects, land use pre-examination plays a key role in coordinating the red line of ecological protection and cultivated land protection. At present, the spatial overlap, conflicting interests and policy conflicts of the two types of red lines aggravate the complexity of territorial space governance. Therefore, this paper will propose coordination paths from three aspects: spatial planning coordination, review process integration, and benefit sharing mechanism to emphasize resolving conflicts through dynamic optimization of layout, cross-departmental collaborative review, and market-based compensation mechanism, hoping that these strategies can help the government promote the dynamic balance between land resource development and ecological agriculture protection. It provides some theoretical support and practical reference for the government to build a sustainable territorial space governance system.

**[Key words]** land use pre-examination; Ecological protection red line; Cultivated land protection; Coordination mechanism

### 引言

随着城镇化进程加快,如今生态保护与耕地保护的空间竞争也开始变得日益尖锐。其中政府的用地预审作为源头管控手段,其急需统筹协调两类红线的刚性约束与区域发展需求。当前实践中空间重叠、部门壁垒与利益失衡等问题的存在也会导致保护效率低下,所以政府急需建立系统性协调机制。

### 1 用地预审的定义

用地预审是指自然资源主管部门在建设项目审批、核准或备案阶段,依法对项目涉及的土地利用事项进行的综合性审查制度。该制度以土地利用总体规划为核心依据,重点审查项目选址是否符合国土空间用途管制要求、用地规模是否满足行业标准、供地政策是否合规以及耕地保护措施是否到位。而且该制度作为建设项目立项的前置条件,用地预审需要通过提前介入

项目前期论证去从源头引导项目科学选址,这样才能确保土地资源利用与国土空间规划、生态保护红线及永久基本农田保护目标相衔接。

1.1 用地预审中生态保护红线与耕地保护的协调机制的重要性

#### 1.1.1 保障生态安全与粮食安全的双重底线

生态保护红线与耕地保护红线是国家资源保护的核心制度,二者的协调机制在用地预审中的重要性首先体现在保障生态安全与粮食安全的双重底线上,如生态保护红线通过划定重要生态功能区、水源涵养区等核心生态空间可以防止开发活动对生态系统造成不可逆破坏;而耕地保护红线则通过严格保护优质耕地资源,确保粮食生产能力的稳定<sup>[1]</sup>。至于在用地预审阶段协调两者关系能够避免项目选址对生态敏感区域和优质耕地的侵

占,例如政府通过前置审查筛选出既符合规划又避开生态脆弱区和永久基本农田的用地方案。这种协调机制不仅能够帮助政府从源头减少资源冲突,还能通过科学的空间布局优化去确保土地开发既满足经济增长需求,又守住生态与农业安全的底线。

### 1.2 促进资源利用与区域发展的可持续性

生态保护与耕地保护的协调机制作为推动土地资源可持续发展的关键抓手,在政府用地预审过程中若缺乏对两类红线的统筹考虑,那么就会导致生态空间碎片化或耕地资源过度消耗,进而加剧水土流失、生物多样性下降等问题。例如在丘陵山区,生态保护红线内野生动物活动范围的扩大可能对周边耕地造成破坏,而协调机制的出现则可通过建设防护林带、调整种植结构等方式缓解矛盾,从而实现生态保护与农业生产的共存。与此同时协调机制的存在还能促进低效土地的再利用,例如政府通过盘活存量建设用地减少对新增耕地的占用或政府可以引导项目优先利用低丘缓坡地等非优质资源,从而在满足建设需求的同时减轻耕地保护压力。这种动态平衡不仅提升了土地资源的利用效率,也为区域经济与生态系统的长期协同发展奠定了基础。

### 1.3 化解政策冲突与优化国土空间治理

当前,生态保护与耕地保护在政策执行中常因目标差异产生冲突,例如生态修复工程可能涉及退耕还林,而耕地保护政策要求稳定耕作面积,两者若缺乏协调那么就会容易引发矛盾[2]。其中用地预审中的协调机制主要是通过建立统一的管理框架去有效化解此类政策冲突。例如在国土空间规划中明确生态与农业空间的边界,政府通过“多规合一”实现两类红线的精准落地,能够避免重叠区域的治理盲区。除此以外政府的协调机制还能通过利益共享和补偿制度平衡不同主体的权益,例如政府对承担生态保护责任的地区给予财政转移支付或政府可以允许耕地保护任务重的区域参与生态指标交易,从而增强地方政府和农民的保护积极性。这种制度设计不仅能够提升政策的可操作性,同时还可以通过跨部门协作强化国土空间治理的整体性。

## 2 用地预审中生态保护红线与耕地保护的冲突分析

### 2.1 空间冲突

生态保护红线与耕地保护红线的空间冲突是两类资源保护的核心矛盾,其中由于国土空间规划中生态保护与农业生产的空间需求高度重叠,同一地块可能同时被划入生态保护红线和永久基本农田范围,导致用地预审阶段难以确定主导功能。例如在丘陵山区或河湖湿地周边,优质耕地往往与生态敏感区交织,项目选址时既要避开生态脆弱区域,又要防止优质耕地流失。这种空间重叠不仅会严重削弱规划的科学性,同时还会导致用地审查反复调整方案,影响项目落地效率,除此之外,不同部门在划定红线时缺乏统一标准,生态保护部门侧重生物多样性保护,农业部门则强调粮食生产能力保障,目标差异加剧了空间冲突的复杂性。这种矛盾若无法通过预审阶段的规划协调解决,将导致后续开发中生态破坏或耕地流失风险,削弱国土空间治理的整体效能。

### 2.2 利益冲突

生态保护与耕地保护的利益冲突体现在地方政府、农民、企业等多方主体的诉求差异上,其中地方政府面临经济发展与资源保护的双重压力,如部分基层政府为追求短期政绩,倾向于放宽生态保护红线的审查标准,默许项目占用耕地或生态敏感区导致耕地隐性流失和生态功能退化。而且农民作为土地直接使用,在生态保护区内可能因种植限制或退耕还林政策损失经济收益,而耕地保护区的农民则面临征地补偿不足或土地流转受限的问题,利益失衡易引发社会矛盾。除此以外企业在用地预审中需承担生态修复或耕地占补平衡成本,但现行补偿机制难以覆盖实际损失,所以会导致企业规避合规审查或拖延项目实施。这种利益冲突若缺乏有效协调机制,将加剧生态保护与耕地保护的对抗性,削弱政策执行的社会基础<sup>[3]</sup>。

### 2.3 政策冲突

生态保护与耕地保护的政策冲突源于不同制度目标的刚性约束与执行弹性不足,例如生态保护政策要求严格限制红线区内的人类活动,但耕地保护政策需保障农业生产空间稳定,两者在退耕还林、农田防护林建设等场景中形成直接对立。其中政策冲突还体现在管控规则的差异上——生态保护红线通常采取“一刀切”的禁止开发模式,而耕地保护虽强调用途管制,但允许适度调整种植结构或发展生态农业,这种规则不一致导致预审阶段难以统筹决策。除此以外部门间协同机制缺失加剧了政策冲突,自然资源部门侧重规划合规性审查,农业部门关注耕地质量维护,生态环境部门则强调生态功能完整性,多重监管标准使项目主体在预审中疲于应对重复审查。这种政策体系的碎片化不仅增加了制度运行成本,还可能导致保护目标在实际操作中相互抵消,削弱国土空间治理的可持续性。

## 3 用地预审中生态保护红线与耕地保护的协调机制创设路径

### 3.1 空间规划协同与动态优化机制

生态保护红线与耕地保护的协调机制创设,政府需以国土空间规划为统领,通过科学划定边界、动态调整布局实现空间协同。当前两类红线的空间冲突多源于规划衔接不足与刚性管控过强,因此政府需构建“多规合一”的规划体系,将生态保护与耕地保护目标融入国土空间总体规划去明确不同区域的优先保护等级与兼容性规则。例如,政府针对生态保护红线内保留的永久基本农田“天窗”,可通过优化管控规则允许在保障生态功能的前提下适度开展农业生产,但禁止非农化开发。对于空间重叠区域政府应建立动态评估与调整机制,定期结合资源环境承载能力评价结果,对生态敏感区与优质耕地的边界进行微调,既避免“一刀切”式禁入导致耕地资源浪费,又防止过度开发破坏生态系统的完整性。在用地预审阶段,可依托“三区三线”划定成果<sup>[4]</sup>,通过智能算法对项目选址进行预判,推荐避让冲突区域的最优方案,并预留弹性空间应对未来规划调整需求。这种空间协同机制的核心在于平衡保护与发展的动态关系,既守住底线,又为区域发展提供适应性支撑。除此以外政府还需强化规划

实施的全周期监管。如需要通过整合卫星遥感、地理信息系统等技术手段,建立覆盖生态保护红线与耕地保护区的动态监测网络,实时追踪土地利用变化与生态质量波动。例如在龙岩市推行的“耕地保护一张图”系统中,通过定期更新数据、共享信息,实现市县两级对耕地占用与生态修复的联动监管。政府对监测中发现的红线交叉、耕地非粮化等问题,应及时启动空间优化程序,通过土地整治、生态修复等方式调整地块用途,确保规划目标的持续落实。这种动态优化机制不仅提升了规划的科学性,还通过技术赋能增强了国土空间治理的韧性。

### 3.2 审查流程整合与多部门协同机制

用地预审中生态保护与耕地保护的协调,政府需打破部门壁垒,建立跨层级、跨职能的审查协同机制。当前审批流程的碎片化问题突出,自然资源、生态环境、农业农村等部门各自为政导致重复审查与标准冲突。解决这一问题的关键在于政府需要构建联合审查框架,将生态保护与耕地保护的审查内容整合为统一流程。例如,安徽省在用地审查中推行“同步并联审查”,由自然资源部门牵头,联合林业、农业等部门对占用生态保护红线和永久基本农田的建设项目进行实质性审查,确保补划耕地质量达标、生态影响可控。这种“一站式”审查模式不仅压缩了审批周期,还通过信息共享减少了部门间推诿扯皮现象。

协同机制的深化还需依托标准化审查规则与数字化平台支撑。一方面政府需要制定统一的审查手册,明确生态敏感区避让要求、耕地占补平衡标准等核心指标,消除因规则模糊导致的执行偏差。例如自然资源部在《生态保护红线监测及保护成效评估技术指南》中将零星耕地“天窗”的整治与生态空间优化纳入统一监测体系,为地方审查提供明确依据。另一方面政府需要搭建跨部门协同审批平台并通过数据互联互通实现审查材料一次提交、多部门并联审核。广东省在“三统”审批改革中尝试的“统一收件、统筹审核”模式,有效破解了用地、用林、用海分头审批的难题。这种技术驱动的协同机制,既能提升审查效率,又能通过数据留痕强化责任追溯,确保生态与耕地保护要求刚性落地。

### 3.3 利益共享与生态补偿激励机制

协调生态保护与耕地保护的核心矛盾在于平衡不同主体的利益诉求。当前地方政府因承担保护责任而牺牲发展机会,农民因种植限制或退耕还林损失经济收益,企业因生态修复成本增加降低投资意愿,这些利益失衡亟需通过补偿机制予以调和。创

设横向补偿与纵向转移支付相结合的财政支持体系是重要路径。例如对永久基本农田保护区和生态保护区的地方政府可通过中央财政专项转移支付弥补其财政缺口;对因生态保护限制开发的区域,允许通过耕地占补平衡指标跨区域交易获取补偿资金。这种“谁保护、谁受益”的补偿逻辑,既能调动地方政府保护积极性,又能缓解区域发展不平衡问题。同时政府需探索市场化的生态产品价值实现机制,如政府需要通过赋予生态保护红线内耕地、林地等资源的生态价值产权属性,允许市场主体通过碳汇交易、生态旅游开发等方式获取收益。例如上海市在生态产品价值实现试点中,将农田的固碳功能纳入碳交易市场,使农民在保护耕地的同时获得额外收益。对参与耕地保护的企业,可给予税收减免、用地指标倾斜等政策激励,引导其主动采用节地技术、减少生态占用。除此以外政府还要建立耕地保护与生态修复的信用积分制度去对表现突出的主体授予优先用地审批资格或融资支持,形成“保护者得利、破坏者受罚”的良性循环。这种多元化的激励体系,既能缓解利益冲突,又能推动生态保护与耕地保护从被动约束转向主动参与,为协调机制的长效运行注入内生动力。

## 4 结语

总而言之,生态保护与耕地保护的协调是国土空间治理现代化的必然要求。本文提出的空间动态优化、审查流程整合及利益共享机制,为化解用地预审中的矛盾提供了系统性解决方案。未来需进一步完善规划弹性、技术赋能与政策激励,推动多主体协同共治,实现生态安全、粮食安全与经济共赢,为国土空间可持续利用注入新动能。

### [参考文献]

[1] 纳金永. 关于提高高速公路建设项目用地预审效率探讨[J]. 居业, 2024, (04): 175-177.

[2] 黄薇. 优化用地组卷报批助力经济回升向好[N]. 中国自然资源报, 2024-03-01 (002).

[3] 黄叙浩, 冯建奎. 打通用地用海用林审批难点堵点[N]. 南方日报, 2021-09-01 (A08).

[4] 江苏省人民政府关于印发江苏省承接国家委托用地审批权试点实施方案的通知[J]. 江苏省人民政府公报, 2020, (10): 28-35.

### 作者简介:

梁裕敏(1993--), 女, 汉族, 湖南省长沙市人, 硕士, 中级, 预审报批方向。