

巴中市哲学社会科学规划项目

结项申请书

立 项 编 号 BZ25ZC131

项 目 类 别 自筹课题

项 目 名 称 基于耕地保护视角下的新增建设用地占用耕地评价制度研究

项 目 负 责 人 曾浪

所 在 单 位 巴中市巴州区清江自然资源管理所

填 表 日 期 2025 年 10 月 11 日

巴中市社会科学界联合会 制
2025 年 3 月

声 明

本研究成果不存在知识产权争议；巴中市社会科学界联合会享有推广应用本成果的权利，但保留作者的署名权。特此声明。

成果是否涉及敏感问题或其他不宜公开出版的内容：是 否

成果是否涉密： 是 否

项目负责人（签字）

年 月 日

填 表 说 明

一、本表适用于巴中市社科年度规划项目、专项项目等结项申请。

二、认真如实填写表内栏目，凡选择性栏目请在选项上打“√”。课题申报信息无变更情况的可不填写《项目变更情况数据表》。

三、本《结项申请书》报送 2 份（A3 纸双面印制，中缝装订），并附最终成果打印稿（正文格式要求：主标题 2 号方正小标宋简体，其中一级标题 3 号方正黑体-GBK，二级标题 3 号方正楷体-GBK，三级标题 3 号方正仿宋-GBK 加粗，正文 3 号方正仿宋-GBK）。

四、所有结项材料须经所在单位审核并签署意见。县（区）申报者报送所在县（区）社科联审核后统一报送至市社科联，其他申报者可直接报送市社科联。

一、项目变更情况数据表

立项项目名称	基于耕地保护视角下的新增建设用地占用耕地评价制度研究							
结项成果名称	基于耕地保护的新增建设用地占用耕地评价制度研究							
是否变更	是		变更的内容		课题名称			
原计划成果形式	论文		现成果形式		论文			
原计划完成时间	2025年10月20日		实际完成时间		2025年10月20日			
项目负责人及参与人员变更情况								
原负责人	姓 名	曾浪	性别	男	民族	汉	出生日期	1988年9月
	所在单位	巴中市巴州区清江自然资源管理所		行政职务			专业职务	国土整治工程师
	通讯地址	巴中市巴州区将军大道88号			联系电话		15928385849	
现负责人	姓 名	曾浪	性别	男	民族	汉	出生日期	1988年9月
	所在单位	巴中市巴州区清江自然资源管理所		行政职务			专业职务	国土整治工程师
	通讯地址	巴中市巴州区将军大道88号			联系电话		15928385849	
原	姓 名	单 位		职 称		联系电话		

参 与 人 员				
现 参 与 人 员	姓 名	单 位	职 称	联系 电话

二、申请人所在单位审核意见

(审核事项:1. 成果有无政治导向问题或其他不宜公开出版的内容; 2. 最终结果的内容质量是否符合预期研究目标。)

签 章

年 月 日

三、县(区)社科联意见

(审核事项:1. 成果有无意识形态问题; 2. 是否同意结项。)

单位(公章):

负责人签字:

年 月 日

四、专家鉴定意见

(请在对应意见栏划“√”)

1.成果有无意识形态方面问题： 有 否

2.是否同意结项： 是 否

3.鉴定等级： 优秀 良好 合格

主审专家签字：

年 月 日

五、市社科联审核意见

单位（公章）：

年 月 日

最 终 成 果

基于耕地保护的新增建设用地占用耕地评价 制度研究

——以巴中市为例

曾浪

巴中市巴州区清江自然资源所 四川巴中 636600

摘要：新增建设用地占用耕地评价制度是以国土空间规划为引领，提升国土空间资源利用效率，实现耕地以及土地节约集约利用的重要制度和平台。本文以耕地保护为视角，对巴中市新增建设用地占用耕地评价制度的演变沿革、构建逻辑及现实实践进行了全面梳理和分析，探讨了巴中实践之于耕地保护的意义及可复制推广的经验，旨在为四川省乃至全国建设项目节约集约使用土地以及耕地保护提供制度范本和样板。

Abstract: The evaluation system for new construction land occupation of cultivated land is a vital institutional framework and platform driven by territorial spatial planning, aimed at enhancing the utilization efficiency of territorial spatial resources and achieving the intensive and economical use of cultivated land. From the perspective of cultivated land protection, this study conducts a comprehensive review and analysis of the historical evolution, theoretical logic, and practical implementation of the evaluation system for new construction land occupation of cultivated land in Bazhong City. It explores the significance of Bazhong's practices in safeguarding cultivated land and extracts replicable experiences, with the goal of providing institutional templates and exemplary models for promoting intensive land use and cultivated land protection in construction projects across Sichuan Province and nationwide.

关键词：耕地保护 节约集约 耕地占用评价 巴中实践

Keywords: Cultivated land protection; Intensive and economical land use; Cultivated land occupation evaluation; Bazhong practices

引言：

2022年8月3日，自然资源部等7部门印发了《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号），要求城镇开发边界和村庄建设边界外交通、能源、水利等基础设施建设项目在可行性研究阶段，用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的，整合现有的建设项目选址论证、节地评价、占用耕地踏勘论证、不可避让生态保护红线论证、永久基本农田补划等技术报告的核心内容，编制节约集约用地论证分析专章。2024年6月26日，巴中市在学习借鉴成都市在全国首创的“耕评”制度基础上，进行了再次完善和创新，以巴中市国土空间规划和耕地保护委员会办公室印发了《关于严格落实耕地保护制度进一步规范土地管理的通知》，构建起“巴中版”新增建设用地占用耕地评价制度。

1.新增建设用地占用耕地评价制度的演变

1.1 国家制度层面

中央1997年11号文件提出，在建设项目可行性研究报告评审阶段，土地管理

部门就要对项目用地进行预审，构建了用地预审的制度基础。在 1998 年修订的《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》中，建设项目用地预审以法的形式规定下来^[1]。2001 年，原国土资源部出台《建设项目用地预审管理办法》，即国土资源部 7 号令，对建设项目用地预审的原则、依据、范围、内容、权限、程序、效力等作出详细规定，建设项目用地预审制度正式建立^[2]。2004 年，原国土资源部对《建设项目用地预审管理办法》进行了第一次调整，将建设项目用地标准和总规模是否符合有关规定首次纳入用地预审范畴^[3]。这一调整，标志着初代新增建设用地占用耕地评价制度的诞生。

2008 年，原国土资源部印发了《关于在建设项目用地预审中做好实地踏勘和论证工作有关问题的通知》，要求在用地预审中线性工程和面（块）状工程占用基本农田分别达到 100 公顷和 35 公顷以上的项目，应当进行实地踏勘和论证。这一制度安排，将以往预审中新增建设用地占用耕地评价从形式审查，调整到实地和实质审查两个环节，再次从权重上对新增建设用地占用耕地评价进行了强化^[4]。

2022 年，自然资源部等 7 部门联合印发了《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130 号），要求省级自然资源主管部门根据本省地形地貌和耕地分布情况、区分项目类型，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限^[5]。2023 年，自然资源部又印发《关于印发〈自然资源部门参与建设项目选址选线工作指南（试行）〉的通知》（自然资办函〔2023〕

30号），要求建设项目选址选线方案要满足各省制定的耕地和永久基本农田占比上限要求。随后，全国各省自然资源主管部门先后制定了建设项目耕地和永久基本农田占比上限规范。自此，国家层面新增建设用地占用耕地评价相关工作步入正式轨道，标志着耕地保护迈入耕评新阶段。

1.2 部分地方探索实践

2023年，成都市在正视“天府粮仓”耕地10年锐减40%问题的基础上，提出了“凡用地、先耕评”耕地保护新思路。成都市发改委、成都市规划和自然资源局联合印发《关于加强耕地保护优化项目立项管理的通知》《关于开展新增建设用地占用耕地前置评价工作的实施意见》，在全国范围内率先开展占用耕地前置评价工作，并入选中国改革2023年度地方全面深化改革典型案例。成都市的这一实践探索，首次明确提出新增建设用地占用耕地评价制度，这一举措是新时代耕地保护的重要制度创新。

2024年，巴中市在学习借鉴成都市在全国首创的“耕评”制度基础上，进行了再次完善和创新，以巴中市国土空间规划和耕地保护委员会办公室印发了《关于严格落实耕地保护制度进一步规范土地管理的通知》，构建起“巴中版”新增建设用地占用耕地评价制度，并以巴中市自然资源和规划局、巴中市发展和改革委员会名义联合印发了《关于印发巴中市新增建设用地占用耕地评价工作实施意见的通知》，对新增建设用地占用耕地评价工作的具体措施、路径及方法进行了明确。这意味着，巴中市新增建设用地占用耕地评价制度实现从无到有的首次建立，也是巴中实现新

时代耕地保护的又一制度创新。

2.巴中市新增建设用地占用耕地评价体系构架

从巴中公开发布的《关于印发巴中市新增建设用地占用耕地评价工作实施意见的通知》来看，巴中市构建的新增建设用地占用耕地评价体系遵循了“全域覆盖、不增环节、区别方式”的思路，推动国有建设用地和集体建设用地同步开展，其中国有建设用地分为城镇开发边界内和城镇开发边界外用地，在优化营商环境和不增加行政成本的基础上，确定了以成片开发方案、用地预审与选址意见书、节约集约专章等方式合并开展论证。村庄建设边界内的集体建设用地则采取在选址阶段，编制新增建设用地占用耕地评价专章。

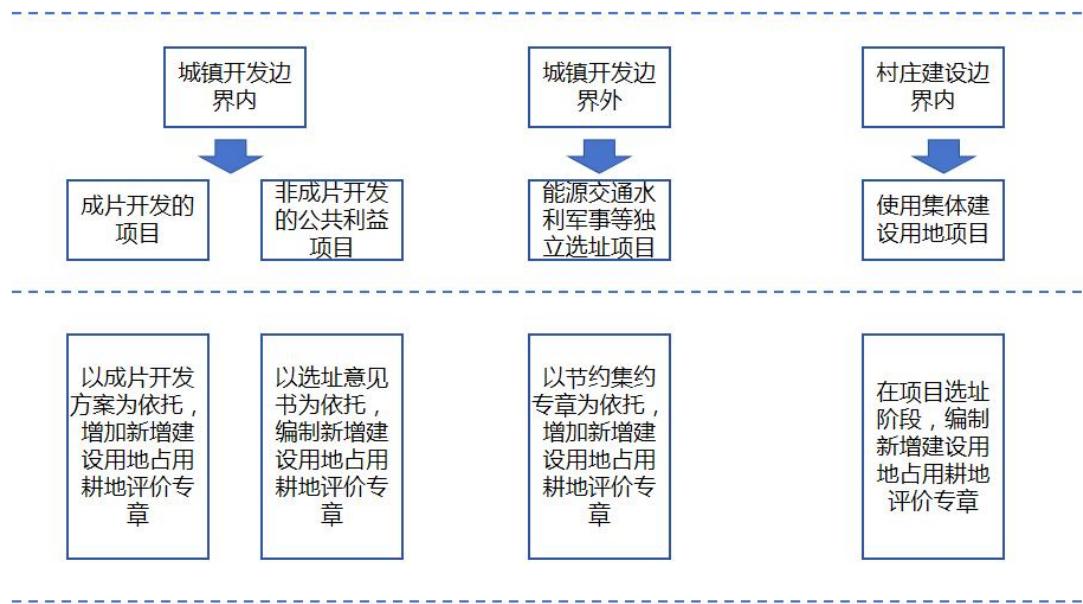


图 1 巴中新增建设用地占用耕地评价体系

2.1 评价范围

按照“凡用地、先耕评”的思路，巴中市坚持“全市域、全项目、全开展”的原则，以国土空间规划为引领，打破以前惯有在国有建设用地层面开展的节约集约方式，运用到全市域范围内所有新增建设用地占用耕地的项目。这意味着，巴中市域内全部建设用地均需要无差别地开展此项工作。

2.2 评价方式

该制度实行了“区别方式”对新增建设用地占用耕地进行评价，将使用国有建设用地划分为城镇开发边界内、城镇开发边界两类，分别依托现有制度框架范围内需要开展的成片开发方案、选址意见书和节约集约专章等 3 种方式，区别开展新增建设用地占用耕地进行评价。因成片开发方案、选址意见书和节约集约专章均属已有规范要求开展工作，此项评价不会引发新的行政环节，也不会增加行政相对人的额外成本。

从巴中市发布的 2022 年国土变更调查成果来看，全市城镇村及工矿用地 101.16 万亩，其中村庄用地 86.74 万亩，占比高达 85.74%。考虑到全市城镇村及工矿用地结构不合理等客观因素，对新增使用集体建设用地的项目，实行编制新增建设用地占用耕地专章方式进行评价，此举将有效遏制农村集体建设用地野蛮增长。

2.3 评价内容及核心要点

按照《关于印发巴中市新增建设用地占用耕地评价工作实施意见的通知》所确定的新增建设用地占用耕地评价方式、专章主要内容和审查重点，4种不同类型项目在编制新增建设用地占用耕地评价专章中3类共性和4类非共性论证，形成“3+4”要素指标评价体系。

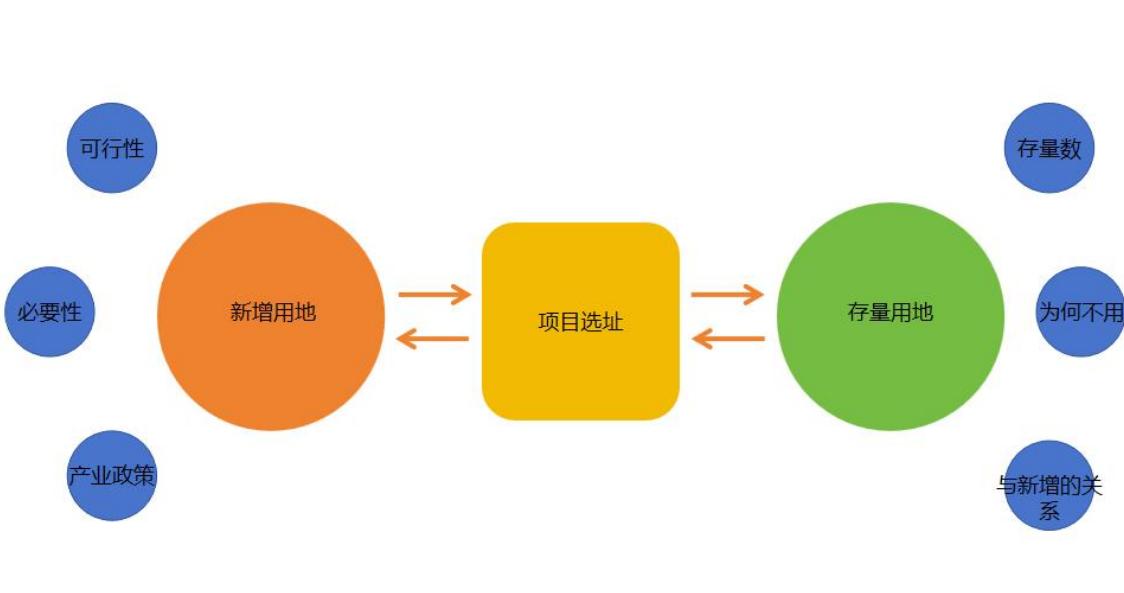


图2 巴中新增建设用地占用耕地评价内容关系图

共性论证分3个方面，一是从国家“增存挂钩”政策层面出发，以挖潜存量为主的论证，确定项目无法使用存量土地的原因；二是从“耕地保护”政策层面出发，以节约集约使用耕地为主的论证，确定项目占用耕地的必要性、可行性；三是从“占补平衡”政策层面出发，以实现行政辖区内耕地总量平衡为主的论证，确定补充耕地能力、来源和方式。

非共性论证以4种不同类型项目使用不同土地性质为基础，分别侧重不同方向进行多途径论证。一是成片开发的项目。该类项目以工业、房地产、商业开发为主要使用途径，在差异化论证中增加了对县域内批而未用盘活情况和县域经营性、工

业等用地结构情况 2 个方面，旨在强化在成片开发中更加注重产业用地结构的优化。二是非成片开发的公共利益项目和能源交通水利军事等独立选址项目。该 2 类项目以符合划拨目录为主和能源交通水利军事的公共公益事业为主要使用途径，在差异化论证中增加了项目用地规模是否满足用地标准相关要求，对无用地标准要开展节地评价工作，旨在控制该类项目用地规模或强化该类项目在用地规模上更加节约集约^[6]。三是使用集体建设用地项目。该类项目为农村一二三产融合项目和农业农村公共公益事业为主要使用途径，在差异化论证中增加了项目是否符合产业政策和是否符合使用集体建设用地情形 2 个方面，旨在强化产业政策符合性的审查和使用集体建设用地主体符合性审查。

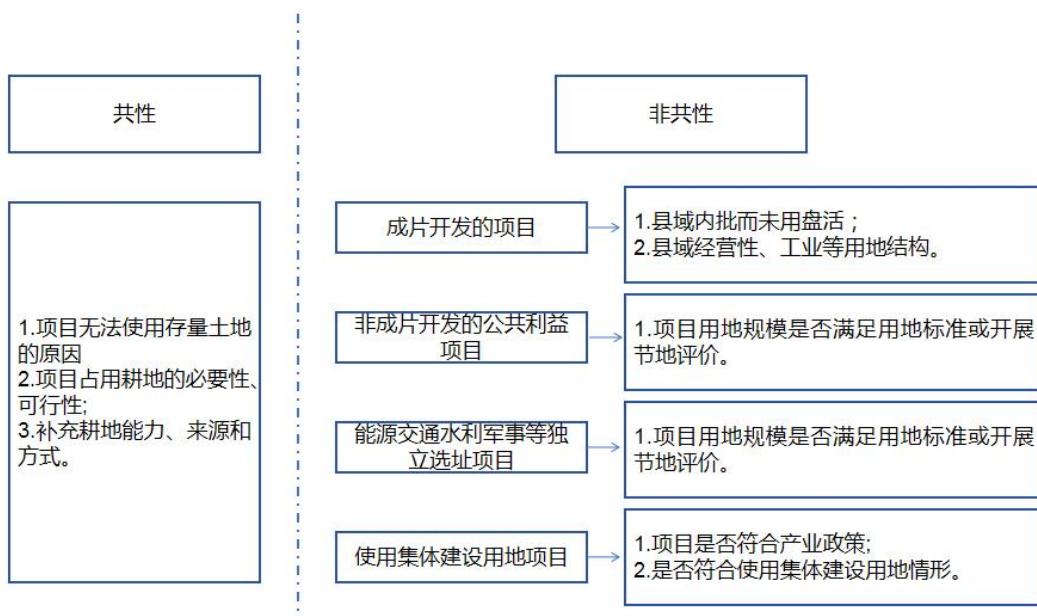


图 3 巴中新增建设用地占用耕地评价内容对比图

3.巴中市具体实践及其影响

自巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度以来，全市 28 个项目或成片开发方案开展相关评价，占地面积 379.5266 公顷，原方案占用耕地面积 115.4737 公顷，通过新增建设用地占用耕地评价后占用耕地面积 92.9328 公顷，少占耕地 22.5409 公顷，减少比例 5.06%。其中成片开发方案 3 个，占地面积 143.278 公顷，原方案占用耕地面积 47.3819 公顷，通过新增建设用地占用耕地评价后占用耕地面积 45.2348 公顷，少占耕地 2.1471 公顷，减少比例 1.5%；非成片开发的公共利益项目、能源交通水利军事等独立选址项目和使用集体建设用地项目等编制新增建设用地占用耕地评价专章项目 24 个，占地面积 236.2486 公顷，原方案占用耕地面积 68.0918 公顷，通过新增建设用地占用耕地评价后占用耕地面积 47.698 公顷，少占耕，20.3938 公顷，减少比例 8.63%。从评价数据来看，自巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度以来，28 个项目少占耕地达 22.5409 公顷，真正实现了少占耕地的目标。

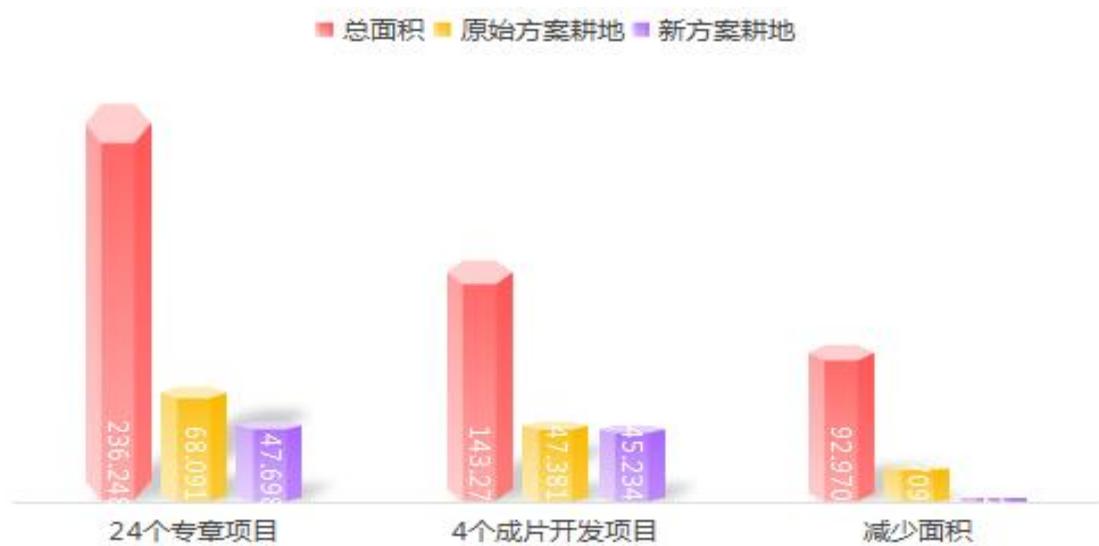


图 4 巴中新增建设用地占用耕地评价实践结果对比图

从巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度具体实践来看，其影响主要体现在以下三个方面。一是用地行为更加规范。该制度的构建打破了以前用地随意的固有思维，强化“凡用地、先耕评”的先导，对用地行为从制度上进行规范。“先评价、后使用，无评价、不使用”的观念深入人心；二是耕地保护更加严肃。坚持耕

地占比上限思维，以耕地占比 54.98% 底线不突破，再以方案比选进行筛查和比对，对耕地占用必要性实行分亩必争，使得耕地保护更加严肃；三是用地规模更加节约。在非成片开发的公共利益项目和能源交通水利军事等独立选址项目的差异化论证中，增加了项目用地规模是否满足用地标准相关要求，对项目用地规模是否符合相关技术要求进行明确规范，实现超规模无法用地的管控，形成用地规模更加节约的效应。

4.总结和推广

4.1 以耕地保护为核心

耕地保护事关国家发展安全。项目建设是地方经济社会发展的主要手段之一，但必须把耕地保护放在首位。巴中市以“凡用地、先耕评”的思路，构建新增建设用地占用耕地评价机制，就是要把耕地保护放在最核心的位置。以耕地保护的思维来推动项目建设中少占或不占耕地，真真正正通过制度的构建，实现建设项目无序扩张占用耕地的遏制。巴中市建立的新增建设用地占用耕地评价机制，从制度设计的逻辑和具体实践的反响来看，都真真正正实现了耕地的节约利用，也正向促进了用地企业和用地个人建立把耕地保护放在更加重要位置的政策引导。因此，从巴中的实践来看，新增建设用地占用耕地评价机制的建立从制度上落实了耕地保护的相关要求，把少占或不占耕地贯穿到建设项目用地全过程，这对于全国的建设项目不占或少占耕地具有很好的指导意义。

4.2 以空间规划为引领

国土空间规划作为国土空间利用的纲领性文件，是指导一切建设活动的依据。巴中市构建的新增建设用地占用耕地评价把是否符合国土空间规划作为首要评判依据，真正体现规划引领的先导性和重要性，实现规划管控的刚性约束。在实践中，新增建设用地占用耕地评价作为国土空间规划实施的政策工具之一，可以有效地实现耕地保护、规划指标和红线管控等国土空间规划传导，进而实现国土空间规划有效治理和实施。因此，从巴中的实践来看，新增建设用地占用耕地评价在体现空间规划的引领性上是具有典型意义的，在实现国土空间规划落实上是行之有效的政策工具，对于各地落实国土空间规划治理具有很强的借鉴意义。

4.3 以节约集约为目的

土地是我国最宝贵的资源之一，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的基本国策。从巴中市新增建设用地占用耕地评价制度核心内容和具体实践来看，巴中市始终把盘活存量建设用地作为必须评价的内容之一，同时还将是否符合相关用地标准等纳入了评价体系，其核心要义是通过新增建设用地占用耕地评价实现土地的节约集约利用，最终既达到保护耕地又节约用地的终极目的。同时，巴中还针对性的对集体土地上建设项目与国有土地上建设项目进行了同等规范，把节约集约利用土地的思维传导到用地的每一个环节，实现了乡村建设项目与城市建设项目同等践行节约集约用地理念。因此，从巴中的实践来看，新增建设用地占用耕地评价在实现节约集约用地的指导作用是具有创新意义的，从政策体系上对土地的

节约集约使用逻辑进行重新梳理和规范，对于强化节约集约用地理念具有很好的示范意义。

5.结语

新增建设用地占用耕地评价制度是以国土空间规划为引领，提升国土空间资源利用效率，实现耕地以及土地节约集约利用的重要制度和平台。巴中市通过多年的探索和不断的制度创新，以成都版新增建设用地占用耕地评价制度为基础，全覆盖国有建设用地和集体建设用地两类建设用地，把城镇开发边界作为4类项目划分尺度，创新建立“3+4”要素评价指标体系，构建起符合巴中实际的新增建设用地占用耕地评价制度，对巴中市耕地保护体系的完善提供了有效的制度供给，为四川省乃至全国建设项目节约集约使用土地以及耕地保护提供制度范本和样板。

参考文献：

- [1]詹长根.建设项目用地预审的研究[D].武汉大学,2011.
- [2]建设项目用地预审管理办法[J].中华人民共和国国务院公报,2005,(25):18–20.
- [3]秋菊.韦芬.改进和优化建设项目用地预审——解读《关〈实施<建设项目用地预审管理办法>(修订)有关事项的通知〉》[J].南方国土资源,2017,(06):18–20.
- [4]刘新平,胡如梅,宋子秋.建设项目用地预审制度变迁的理论逻辑、演化特征与路径选择[J].中国土地科学,2018,32(03):14–20.
- [5]本刊讯.七部门联合印发《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》[J].招标采购管理,2022,(08):7.
- [6]贾宏俊,黄贤金,于术桐,等.中国工业用地集约利用的发展及对策[J].中国土地科

学,2010,24(09):52–56.DOI:10.13708/j.cnki.cn11-2640.2010.09.009

《中国期刊全文数据库》全文收录期刊
《中国学术期刊综合评价数据库》统计源期刊
《中国核心期刊（遴选）数据库》收录期刊
《中文科技期刊数据库》收录期刊
《万方数据—数字化期刊群》入网期刊

ISSN 1008-9500

CN 32-1332/TG

中国资源综合利用[®]

ZHONGGUO ZIYUAN ZONGHE LIYONG

主管单位：江苏北矿金属循环利用科技有限公司
主办单位：中国物资再生协会 江苏北矿金属循环利用科技有限公司



2025年9月

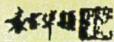
第43卷 第9期 (总第466期)

ISSN 1008-9500



刊名题字:袁宝华

中国资源综合利用



主 管: 江苏北矿金属循环利用科技有限公司
主 办: 中国物资再生协会
江苏北矿金属循环利用科技有限公司

社 长: 刘贵清
总 编: 许军祥
副社长: 姜东
主 编: 张帆
副主编: 王治中 高延莉
编 辑: 王芳 解雪 杨含
刘昱辰 吴祖璇 张金池
葛存 刘斌

出 版:《中国资源综合利用》杂志社
社 址:江苏省徐州市经济开发区
和平路东延段
邮 编: 221121
投稿邮箱:crcu2013@126.com
zgzy@jsbk123.com
投稿电话:0516-85736600(总部)
0516-83053835(分部)
服务热线: 0516-85736119
投稿网址: www.kyrecycling.com

国家标准连续出版物号: ISSN 1008-9500
CN 32-1332/TG
国内总发行: 中国邮政集团有限公司
徐州市分公司
国内邮发代号: 28-174
国外总发行: 中国出版对外贸易总公司
国外发行代号: DK32041
广告发布登记: 广登 32030000007
定 价: 22 元/期, 264 元/年
出版日期: 2025 年 9 月 25 日
印 刷: 华盛印刷厂

特别声明

凡向本刊投稿, 即视为作者将发表文章的专有版权、网络传播权、汇编权、改编权等著作财产权许可给本刊使用, 并同意本刊将上述权利许可给第三方使用, 如作者不同意将文章纳入因特网期刊数据库, 请在投稿时加以说明。

1982 年创刊 (月刊) 第 43 卷 2025 年第 9 期 总第 466 期

目 次

试验研究

- 1 二硫化钼电吸附铅性能研究 于磊, 黄开拓, 张立宝, 吕家玉, 关银燕
8 有机溶剂浸泡对退役锂电池性能的影响研究 刘宣业, 周浩, 谭凌云, 吴安军, 李重洋
11 不同膜前处理手段对超滤膜污染的影响 张炳然, 贺涛, 彭卓辉
14 反渗透膜处理垃圾焚烧厂与填埋场渗滤液的膜污染机理研究 张爱民, 李茂川, 杨光明, 王加林, 鄢凌
19 电化学法处理头孢曲松钠废水的试验研究 李宗宇
22 重金属污染土壤修复技术筛选及田间试验 王鹏

应用研究

- 25 人工湿地在葫芦河流域静宁段水质净化中的应用 李泽文, 张凡, 张普及, 聂国良, 吕海霞
29 新型生物传感器在水体重金属污染快速检测中的应用 刘辉强
32 气液旋流分离器分离特性的数值模拟研究 吕庆瑜, 张文博, 瞿森
36 烟气沉降及后燃烧室工段设计研究 冯国将
40 基于原子荧光光谱法的水环境中汞含量的检测技术 唐曙暇, 马超
44 新型传感器技术在环境监测中的运用 张皓清
47 畜禽粪污厌氧消化技术在有机肥生产中的应用策略 徐霞
50 基于耕地保护的新增建设用地占用耕地评价制度研究 曾浪
54 贵州省松桃县道坨锰矿三维地质精细建模方法及成果应用 田丰禹, 蔡国荣, 张夏林, 李章林, 张遂, 刘健
61 三维建模技术在深部金属矿产资源勘查中的应用和优化建议 肖广玲
64 基于 RS 和 GIS 的自然资源资产负债表编制方法研究 胡飞, 钱道路
67 复杂潮流场水环境嵌套模型的构建与应用研究 许佳炫
70 基于多类技术方法联合的矿产综合勘查研究 赵倩文, 肖艳云, 黄书华
73 织金县磷矿石加工选冶技术性能研究 陈小浪
77 污染源自动监测技术在环境保护中的应用研究 雷宇
80 污水处理系统废热回收及应用研究 韩廷华
84 乌鲁木齐都市圈土地利用变化与热环境之间的关系研究 布瓦加尔姑·沙依提
88 化学分析仪器在水质检测中的应用 韩松, 董燊燊, 李翠洁
91 环保新政下环境监测业务的合规性管理研究 李志艺
94 环境监测仪器在生态修复项目中的应用与效果评估 刘欣瑜
97 地面综合物探技术在煤矿防治水中的应用 蒋喜昆
104 人工智能赋能企业环境监管的作用机理及实践路径 张司佳, 马少杰
107 土壤改良技术在秦王川国家湿地公园中的应用 张治泉
110 基于 InVEST 模型的中国生境质量分析 陈怡
113 环保节能型外墙保温系统在绿色建筑中的应用研究 钱约

综合利用

- 116 高级氧化技术在油气田废水处理中的应用 王丽君, 周刚
119 基于自然资源资产管理体系的储备土地资源调查策略 周仕美
122 农业面源污染监测下的水资源高效利用策略 张丽莉
125 英德市竹子坑矿区铅锌矿成矿规律分析与评价 彭文达, 凡荣, 郑伟
128 城市化进程中土地资源利用的空间优化研究 李晓琴
131 火电厂固废资源化利用的技术创新与产业链构建 田晓艳
134 矿产资源主要采矿方法及开采策略分析 阎龙, 段萌
137 土地利用变化对自然资源保护的挑战与应对策略 陈明玲
140 区域再生水循环利用系统的优化设计与实践应用 高磊, 魏垒垒, 何良信, 孙海鹏, 任国平

综 述

- 143 生物吸附从二次资源中回收贵金属研究进展 张保明, 闫珂, 刘贵清, 王芳, 张帆, 解雪, 张金池
147 新会柑果肉处理现状及资源化利用研究综述 刘梦林, 陈国才
150 MOFs 基光催化材料的改性策略及研究进展 张育豪, 杨奕明
155 滤料及烟末物质去除废水 Pb(II) 的研究综述 李灿

基于耕地保护的新增建设用地占用耕地评价制度研究 ——以巴中市为例

曾浪

(巴中市巴州区清江自然资源所, 四川 巴中 636600)

摘要: 新增建设用地占用耕地评价制度是以国土空间规划为引领, 提升国土空间资源利用效率, 实现土地节约集约利用的重要制度平台。以耕地保护为视角, 对巴中市新增建设用地占用耕地评价制度的演变、构建逻辑及现实实践进行全面梳理和分析, 探讨巴中实践之于耕地保护的意义及可复制推广的经验, 旨在为四川省乃至全国建设项目节约集约使用土地与耕地保护提供制度范本和样板。

关键词: 耕地保护; 土地节约集约利用; 巴中实践

中图分类号: F323.211 文献标识码: A 文章编号: 1008-9500(2025)09-0050-04

DOI: 10.3969/j.issn.1008-9500.2025.09.014

Research on the Evaluation System for New Construction Land Occupation of Cultivated Land Based on Cultivated Land Protection —Taking Bazhong City as an Example

ZENG Lang

(Qingjiang Natural Resources Institute of Bazhou District, Bazhong City, Bazhong 636600, China)

Abstract: The evaluation system for new construction land occupation of cultivated land is a vital institutional platform driven by territorial spatial planning, aimed at enhancing the utilization efficiency of territorial spatial resources and achieving the intensive and economical land use. From the perspective of cultivated land protection, the comprehensive review and analysis of the evolution, theoretical logic, and practical implementation of the evaluation system for new construction land occupation of cultivated land in Bazhong city are conducted, the significance of Bazhong's practices in cultivated land protection and replicable and promotable experience are explored, with the goal of providing institutional templates and exemplary models for promoting intensive land use and cultivated land protection in construction projects across Sichuan province and nationwide.

Keywords: cultivated land protection; intensive and economical land use; Bazhong practices

2022年8月, 自然资源部、国家发展和改革委员会、交通运输部等部门联合印发《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》(自然资发〔2022〕130号)提出, 用地选址在城镇开发边界和村庄建设边界外的交通、能源、水利等基础设施建设项目, 涉及占用耕地、永久基本农田的, 要求整合现有的建设项目选址论证、节地评价、占用耕地踏勘论证、不可避让生态保护红线论证、永久基本农田补划等技术报告的核心内容, 编制节约集约用地论证分析专章。2024年6月, 巴中市学习和借鉴成都市在全国首创的“耕评”制度, 进行再次完善和创新, 印发《关于严格落实耕地保护制度 进一步规范土地管理的通知》, 构建起巴中版新增建设用地占用耕地评价制度。

收稿日期: 2025-07-02

基金项目: 巴中市社科规划项目(BZ25ZC131)。

作者简介: 曾浪(1988—), 男, 四川通江人, 工程师。研究方向: 土地综合整治、临时用地复垦、土地利用等。

- 50 -

1 新增建设用地占用耕地评价制度的演变

1.1 国家制度层面

1997年4月，中共中央、国务院印发《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（中发〔1997〕11号），通知提出，在建设项目可行性研究报告评审阶段，土地管理部门就要对项目用地进行预审，这是构建用地预审的制度基础。在1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》中，建设项目用地预审以法的形式规定下来^[1]。2001年，原国土资源部出台《建设项目用地预审管理办法》，对建设项目用地预审的原则、依据、范围、内容、权限、程序和效力等做出详细规定，建设项目用地预审制度正式建立^[2]。2004年，原国土资源部对《建设项目用地预审管理办法》进行第一次调整，将建设项目用地标准和总规模是否符合有关规定首次纳入用地预审范畴^[3]。这一调整标志着初代新增建设用地占用耕地评价制度的诞生。

2008年，原国土资源部印发《关于在建设项目用地预审中做好实地踏勘和论证工作有关问题的通知》（国土资厅发〔2008〕41号），要求在用地预审中线性工程和面（块）状工程占用基本农田分别达到100 hm²和35 hm²以上的项目进行实地踏勘和论证。这一制度安排将以往预审中新增建设用地占用耕地评价从形式审查调整到实地和实质审查两个环节，再次从权重上对新增建设用地占用耕地评价进行强化^[4]。

2022年，自然资源部、国家发展和改革委员会、交通运输等部门联合印发《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号），要求省级自然资源主管部门根据本地地形地貌和耕地分布情况、区分项目类型，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限^[5]。2023年，自然资源部又印发《自然资源部门参与建设项目选址选线工作指南（试行）》，要求建设项目选址选线方案满足各省级行政区制定的耕地和永久基本农田占比上限要求。随后，全国各省级自然资源主管部门先后制定建设项目耕地和永久基本农田占比上限规范。自此，国家层面新增建设用地占用耕地评价相关工作步入正式轨道，标志着耕地保护迈入耕评新阶段。

1.2 部分地方探索实践

2023年，成都市在正视“天府粮仓”耕地10年

锐减40%问题的基础上，创造性地提出“凡用地、先耕评”新路径，以减少项目占耕地的逻辑，达到保护耕地的目的。随后，成都市发展和改革委员会与成都市规划和自然资源局出台《关于开展新增建设用地占用耕地前置评价工作的实施意见》（成自然资发〔2023〕15号）等规范性文件，构建起建设项目占用耕地前置评价机制；从全国来看，此项制度尚属全国首创，并入选中国改革2023年度地方全面深化改革典型案例。成都市的这一实践探索首次明确提出新增建设用地占用耕地评价制度，是新时代耕地保护的重要制度创新。

2024年，巴中市学习和借鉴成都市在全国首创的“耕评”制度，进行再次完善和创新，印发《关于严格落实耕地保护制度 进一步规范土地管理的通知》，构建起巴中版新增建设用地占用耕地评价制度，并印发《巴中市新增建设用地占用耕地评价工作实施意见》，对新增建设用地占用耕地评价工作的具体措施、路径及方法进行明确。这意味着巴中市新增建设用地占用耕地评价制度实现从无到有的首次建立，也是巴中市实现新时代耕地保护的又一制度创新。

2 巴中市新增建设用地占用耕地评价体系构架

从公开发布的《巴中市新增建设用地占用耕地评价工作实施意见》来看，巴中市构建的新增建设用地占用耕地评价体系遵循“全域覆盖、不增环节、区别方式”的思路，推动国有建设用地和集体建设用地同步开展。其中，国有建设用地分为城镇开发边界内用地和城镇开发边界外用地，在优化营商环境和不增加行政成本的基础上，确定以成片开发方案、用地预审与选址意见书、节约集约专章等方式合并开展论证。村庄建设边界内的集体建设用地则在选址阶段编制新增建设用地占用耕地评价专章。

2.1 评价范围

按照“凡用地、先耕评”的思路，巴中市坚持“全市域、全项目、全开展”的原则，以国土空间规划为引领，打破以前惯有在国有建设用地层面开展的节约集约方式，运用到全市域范围内所有新增建设用地占用耕地的项目。这意味着巴中市域内全部建设用地均需要无差别地开展此项工作。

2.2 评价方式

该制度实行“区别方式”的思路，将新增使用国有建设用地分为城镇开发边界内、城镇开发边界

两类，分别依托现有制度框架范围内需要开展的成片开发方案、选址意见书和节约集约专章等3种方式，区别开展新增建设用地占用耕地评价。因成片开发方案、选址意见书和节约集约专章均按已有规范要求开展工作，此项评价不会引发新的行政环节，也不会增加行政相对人的额外成本。

从巴中市发布的2022年国土变更调查成果来看，全市城镇村及工矿用地为 $67\ 440\text{ hm}^2$ ，其中，村庄用地为 $57\ 827\text{ hm}^2$ ，占比高达85.74%。考虑到全市城镇村及工矿用地结构不合理等客观因素，新增使用集体建设用地的项目采用编制新增建设用地占用耕地专章的方式进行评价。此举将有效遏制农村集体建设用地野蛮增长。

2.3 评价内容及核心要点

按照巴中市制度所确定的新增建设用地占用耕地评价方式、专章主要内容和审查重点，4种项目在编制新增建设用地占用耕地评价专章中开展3类共性和4类非共性论证，形成“3+4”要素指标评价体系。

共性论证分为3个方面。一是从国家增存挂钩政策层面出发，以挖潜存量为主进行论证，确定项目无法使用存量土地的原因；二是从耕地保护政策层面出发，以节约集约使用耕地为主进行论证，确定项目占用耕地的必要性、可行性；三是从占补平衡政策层面出发，以实现行政辖区内耕地总量平衡为主进行论证，确定补充耕地能力、来源和方式。

非共性论证以4种项目使用的不同土地性质为基础，分别侧重不同方向进行多途径论证。一是成片开发的项目。该类项目以工业、房地产、商业开发为主要使用途径，在差异化论证中增加县域内批而未用盘活情况和县域经营性、工业等用地结构情况2个方面，旨在强化成片开发，更加注重产业用地结构的优化。二是非成片开发的公共利益项目和能源交通水利军事等独立选址项目。2类项目以符合划拨目录为主和能源交通水利军事的公共公益事业为主要使用途径，在差异化论证中增加项目用地规模是否满足用地标准相关要求，若无用地标准，要开展节地评价工作，旨在控制该类项目用地规模或促进该类项目在用地规模上更加节约集约^[6]。三是使用集体建设用地项目。该类项目以农村一二三产融合发展项目和农业农村公共公益事业为主要使用途径，在差异化论证中增加项目是否符合产业政策和是否符合使用集体建设用地情形

2个方面，旨在强化产业政策符合性的审查和使用集体建设用地主体符合性审查。

3 巴中市具体实践及其影响

自巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度以来，全市28个项目或成片开发方案开展相关评价，占地面积为 379.526 6 hm^2 ，原方案占用耕地面积为 115.473 7 hm^2 ，通过新增建设用地占用耕地评价后，占用耕地面积为 92.932 8 hm^2 ，少占耕地 22.540 9 hm^2 ，减少比例为5.06%。其中，成片开发方案有3个，占地面积为 143.278 hm^2 ，原方案占用耕地面积为 47.381 9 hm^2 ，通过新增建设用地占用耕地评价后，占用耕地面积为 45.234 8 hm^2 ，少占耕地 2.1471 hm^2 ，减少比例为1.5%；非成片开发的公共利益项目、能源交通水利军事等独立选址项目和使用集体建设用地项目等编制新增建设用地占用耕地评价专章的项目有24个，占地面积为 236.248 6 hm^2 ，原方案占用耕地面积为 68.091 8 hm^2 ，通过新增建设用地占用耕地评价后，占用耕地面积为 47.698 hm^2 ，少占耕地 20.393 8 hm^2 ，减少比例为8.63%。从评价数据来看，自巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度以来，28个项目少占耕地 22.540 9 hm^2 ，真正实现少占耕地的目标。

从巴中市构建新增建设用地占用耕地评价制度具体实践来看，其影响主要体现在3个方面。一是用地行为更加规范。该制度的构建打破了以前用地随意的固有思维，强化“凡用地、先耕评”的先导，对用地行为从制度上进行规范。“先评价、后使用，无评价、不使用”的观念深入人心。二是耕地保护更加严肃。坚持耕地占比上限思维，确保耕地占比54.98%底线不突破，再以方案比选进行筛查和比对，对耕地占用必要性实行分亩必争，使得耕地保护更加严肃。三是用地规模更加节约。在非成片开发的公共利益项目和能源交通水利军事等独立选址项目的差异化论证中，增加项目用地规模是否满足用地标准相关要求，对项目用地规模是否符合相关技术要求进行明确规定，实现超规模无法用地的管控，形成用地规模更加节约的效应。

4 总结和推广

4.1 以耕地保护为核心

耕地保护事关国家发展安全。项目建设是地方

经济社会发展的主要手段之一,但必须把耕地保护放在首位。巴中市以“凡用地,先考评”的思路,构建新增建设用地占用耕地评价机制,就是要把耕地保护放在最核心的位置。以耕地保护的思维来推动项目建设中少占或不占耕地,真真正正通过制度的构建,实现建设项目无序扩张占用耕地的遏制。巴中市建立新增建设用地占用耕地评价机制,从制度设计的逻辑和具体实践的反响来看,都真真正正实现耕地的节约利用,也促进用地企业和用地个人把耕地保护放在更加重要的位置。因此,从巴中实践来看,新增建设用地占用耕地评价机制的建立从制度上落实耕地保护的相关要求,将少占或不占耕地贯穿到建设项目建设全过程中,这对于全国建设项目不占或少占耕地具有很好的指导意义。

4.2 以空间规划为引领

国土空间规划作为国土空间利用的纲领性文件,是指导一切建设活动的依据。巴中市构建的新增建设用地占用耕地评价是否符合国土空间规划作为首要评判依据,真正体现规划引领的先导性和重要性,实现规划管控的刚性约束。在实践中,新增建设用地占用耕地评价作为国土空间规划实施的政策工具之一,可以有效地实现耕地保护、规划指标和红线管控等国土空间规划传导,进而实现国土空间规划有效治理和实施。因此,从巴中实践来看,新增建设用地占用耕地评价在体现空间规划的引领性上是具有典型意义的,在实现国土空间规划落实上是行之有效的政策工具,对于各地落实国土空间规划治理具有借鉴意义。

4.3 以节约集约为目的

土地是我国最宝贵的资源之一,“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的一项基本国策。从巴中市新增建设用地占用耕地评价制度核心内容和具体实践来看,巴中市始终把盘活存量建设用地作为必须评价的内容之一,同时将是否符合相关用地标准等纳入评价体系。其核心要义是通过新增建设用地占用耕地评价实现土地的节约集约利用,最终既达到保护耕地又节约用地的终极目的。同时,巴中市针对性地对集体土地上建设项目与国有土地上建设项目进行同等规范,把节约集约利用土地的思维传导到用

地的每个环节,实现乡村建设项目与城市建设项目同等践行节约集约用地理念。因此,从巴中实践来看,新增建设用地占用耕地评价在实现节约集约用地方面具有创新意义,从政策体系上对土地的节约集约使用逻辑进行重新梳理和规范,对于强化节约集约用地理念具有很好的示范意义。

5 结论

新增建设用地占用耕地评价制度是以国土空间规划为引领,提升国土空间资源利用效率,实现土地节约集约利用的重要制度平台。巴中市通过多年的探索和不断的制度创新,以成都版新增建设用地占用耕地评价制度为基础,全覆盖国有建设用地和集体建设用地两类建设用地,把城镇开发边界作为4类项目划分尺度,创新建立“3+4”要素评价指标体系,构建起符合巴中实际的新增建设用地占用耕地评价制度,为四川省乃至全国建设项目节约集约使用土地与耕地保护提供了制度范本和样板。

参 考 文 献

- 1 詹长根.建设项目用地预审的研究 [D]. 武汉: 武汉大学, 2011.
- 2 中华人民共和国国务院.建设项目用地预审管理办法 [J]. 中华人民共和国国务院公报, 2005 (25): 18-20.
- 3 罩秋菊, 韦芬.改进和优化建设项目用地预审: 解读《关于实施〈建设项目用地预审管理办法〉(修订)有关事项的通知》[J]. 南方国土资源, 2017 (6): 18-20.
- 4 刘新平, 胡如梅, 宋子秋.建设项目用地预审制度变迁的理论逻辑、演化特征与路径选择 [J]. 中国土地科学, 2018 (3): 14-20.
- 5 本刊讯.七部门联合印发《关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》[J]. 招标采购管理, 2022 (8): 7.
- 6 贾宏俊, 黄贤金, 于术桐, 等.中国工业用地集约利用的发展及对策 [J]. 中国土地科学, 2010 (9): 52-56.