

新时期国土空间规划背景下

——南宁市“稳粮高效”的农业空间发展与管控研究

谢海强

广西壮族自治区自然资源调查监测院

自然资源部北部湾经济区自然资源监测评价工程技术创新中心

摘要：夯实打牢粮食安全根基，坚决制止耕地“非农化”，严格防止耕地“非粮化”，做优做强现代特色农业，支持乡村存量建设用地合理进行用途调整。

关键词：耕地；米袋子；菜篮子；农村一二三产；存量用地

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.08.051

在国土空间规划体系建设下，应科学布局生产空间、生活空间和生态空间。推进生态文明建设，加快形成绿色生产方式和生活方式，坚持以人民为中心，实现高质量发展和高品质生活。南宁市2023年常住人口889.17万人，为全广西第一，作为特大城市，解决人民百姓吃饭问题，维护国家粮食安全是农业面临的第一要务，同时农业在国民经济体系中占据重要地位，必须执行最严格的耕地保护制度，牢牢守住国家18亿亩耕地红线，保障粮食和重要农产品有效供给，强化土地资源要素及服务生产生活的设施保障，助力乡村振兴。

一、面临的问题

（一）耕地非粮化问题突出，恢复与保护压力大

根据南宁市第二次和第三次土地调查成果，耕地面积分别为1033.50万亩和719.96万亩，相比减少了313.54万亩。减少的主要原因有：一是两次调查对耕地的认定标准不一致造成结果差异，部分二调为耕地的土地，因为种植水果、茶叶、药材等，在三调中按非耕地调查；二是由于国家倡导农业结构调整，而种植粮食的经济效益低，农民种粮积极性不高，近年来各地在推动农业经济发展和脱贫攻坚中，农民占用了部分耕地种植特色农产品；三是有些农村的劳动力外出务工，田地无人耕种，改种经济效益高、易于养护的林木。恢复耕地面临农民意愿低、经济成本高、法律政策不完善等一系列问题。若“简单化”、“一刀切”，违背农民意愿强制复耕，不仅易造成经济和社会风险，也会增加巩固脱贫攻坚成果和实现乡村振兴的难度。

（二）农业产业发展缓慢，产品品牌效应较低

南宁市农业现代化与发达地区相比，农业基础设施相对薄弱，绝大部分农业种植仍是以单一农户零散种植为主，缺乏种植大户、种植企业等新型主体的参与。农业产业化水平不高，精深加工等产业链延伸不足，优势无法充分发挥，农业综合竞争力不强。“刘圩香芋”作

为南宁市第一批获得农业部地理标志保护农产品等级的农产品，还没有相应的深加工企业，销售方式主要还是以批发为主，价格利润较低。“那楼淮山”在南宁市较出名，而因为对品牌塑造和经营能力跟不上，导致品牌打不响，多年过去，其品牌影响力还是没有走出广西。

（三）农村建设用地腾退困难

随着南宁市城镇化的推进，农村人口在减少，但是大多数人选择回农村建房，因此农村宅基地面积仍在增加。国土空间规划三区三线的确定，村庄周边永久基本农田和生态保护红线制约着农村的扩建，而逐渐转向内涵式发展。“拆旧复垦难”已成为腾退过程中碰到的难题，一方面应拆农户拆旧积极性不高，即使搬新后，未必能拆旧，另一方面拆旧分散，复垦难以集中连片，过于分散的结果是腾退不出足够的复垦空间，复垦意义不大，而复垦的成本反而高、难度大。

二、构建高效、特色的农业空间格局

基于南宁市农业的资源禀赋和自身优势，采取差异化发展策略，必须坚决落实“一圈两区”的现代农业发展格局。一圈为环首府现代农业圈，以都市高效农业为重点，规划在良庆区、江南区、武鸣区等区域创新发展循环农业、智慧农业等新产业新业态；在兴宁区、青秀区、西乡塘区大力发展优质果树、生态养殖、花卉园艺等产业，同步发展农耕采摘体验、文化体验、田园观光等高效特色和休闲观光农业。两区为重点农产品供给保障区和绿色生态农业示范区，重点农产品供给保障区打造南宁市“菜篮子”、“米袋子”和“果篮子”，构建完整的农产品供应链。绿色生态农业示范区以发展立体农业、生态旅游等农业产业为主，上林县重点打造大健康产业发展基地，马山县重点发展黑山羊等优势产业，发展乡村文化体验、乡村休闲等产业。

三、提升农业空间服务功能

（一）加快推进高标准农田建设

坚持新增建设和改造提升并重、工程建设和建后管护并举、产能提升和绿色发展协调，以永久基本农田保护区、粮食生产功能区、糖料蔗保护区和特色农产品优势区为重点区域，加快建设“旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态友好”的高标准农田，规划在2024-2025年期间全市范围内每个县（市、区）打造1-2个集中连片、绿色生态、产业融合的“高标准农田+N”建设

创新示范区。加强田、土、水、路、电、技、管综合配套建设，支持已建高标准农田改造提升。

（二）建设“米袋子”和“菜篮子”

以南宁市集中连片的优质耕地为依托，重点发展横州市、宾阳县、上林县、武鸣区、邕宁区、隆安县、马山县等七个粮源基地县（市、区），促进优质稻、糖料蔗、杂交玉米、冬季马铃薯等粮产业绿色高质高效发展。集中优化江南区、西乡塘区、兴宁区、良庆区等地区的特色蔬菜集中分布区。以武鸣区、宾阳县、隆安县、西乡塘区、邕宁区等县（市、区）为建设基地重点，建设“南菜北运”、“西菜东运”基地，辐射马山县、上林县。加快建设农产品产地仓储保鲜冷链物流设施，提高城乡冷链设施网络覆盖水平，提升“菜篮子”供给水平及外向型农业竞争能力。

（三）推进农业示范区建设，提升农产品品牌影响力

南宁市未来发展以马山黑山羊、上林大米等国家地理标志保护产品为基础，以武鸣沃柑、隆安火龙果、横州茉莉花等特色优质农产品种植基地为重点，重点在横州市、宾阳县和武鸣区中西部、隆安县东南部等区域建设特色、高效、优质农业示范基地。不断挖掘培育甜玉米、金花茶、奶水牛、黑山羊、稻渔等新兴亮点产业，促进小产品做成大产业、大产业做成强产业，促进产业基础高级化和产业链现代化。创建有影响力的农产品品牌，提升南宁现代特色农业在全区全国乃至国际的知名度和美誉度。

（四）保护富硒农业空间

在国际上，富硒农业的发展得到广泛关注，多个国家和地区已经开始了富硒农产品的研究和生产，富硒农业将会成为未来农业发展的新方向。富硒农产品中富含的硒元素可以帮助人们更好地预防疾病、保持健康，同时可增加农产品的附加值，提高农民的收入水平。南宁市加强保护良庆区、隆安县、宾阳县等富硒土壤资源，划定富硒土壤重点保护区，建设富硒项目示范区基地。重点打造宾阳县古辣镇的“古辣富硒香米”特色产业示范区，形成以点带面推动区域富硒优质稻产业持续发展，促进农民增收。

四、实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护

（一）严格保护耕地数量，稳妥有序恢复耕地

全面贯彻落实自治区下达的耕地保有量和永久基本农田的规划目标任务，加快推行耕地保护田长制，逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，压实耕地保护主体责任。严格落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，定期考核耕地保护责任目标完成情况，实行耕地保护党政同责、严格考核、一票否决、终身追责。按照国家和自治区统一要求和部署，根据自然地理条件、生产现状、群众意愿及对耕作层的影响程度，稳妥有序的恢复耕地。耕地恢复潜力主要分布在良庆区、武鸣区和隆安县等区域。

（二）严格落实“两平衡”制度

加强项目用地选址引导，从严控制建设占用耕地，尽量不占或者少占耕地，落实耕地占补平衡制度，各类建设活动确需占用耕地的，必须补充数量相等、质量相当的耕地。以县域自行平衡为主，市域范围内统筹落实为辅。严控耕地转为其他农用地，以年度国土变更调查为基础，对耕地转为园地、林地、草地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当补足相同数量、质量且可以长期稳定利用的耕地，落实年度耕地“进出平衡”。通过耕地后备资源整治补充耕地，主要在武鸣区、横州市、上林县和西乡塘区。

（三）提升耕地质量和生态功能

积极开展农田整治、石漠化耕地治理、污染耕地修复、建设占用耕地耕作层剥离再利用等工程，在有效增加耕地面积的同时，推进耕地质量提升。重点在邕北、横州等灌区升级改造，完善农田水利基础设施，推动耕地提质改造，在宾阳县、上林县和西乡塘区等耕地数量较多区域，改善土壤、排灌等农业生产条件，将旱地、水浇地改造为水田，提升耕地质量和产能。加强耕地污染治理，减少化肥、农药施用量，增加生物有机肥料施用量，改善土壤养分结构，提高耕地生产能力。加大秸秆还田扶持力度，增加对农膜的清除和回收力度，减少生产资料投入对耕地和水体的污染，促进农业绿色发展。

五、优化乡村空间布局

（一）差异化推进市辖区村庄分类管控

在国土空间规划分区基础上，结合村庄发展条件，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四种类型，统筹乡村发展和保护，推进城乡融合发展。主要针对南宁市市辖区范围内、城镇开发边界外的438个行政村单元，分类确定差异化的规划和管控规则。下辖县（市）由县级或乡镇级国土空间规划制定村庄分类和管控指引，落实村庄建设用地边界、明确乡村规划建设重点区域，优化村庄用地结构和布局。

（二）改善乡村人居环境建设

持续推动美丽宜居乡村建设，深入开展村庄清洁、污水治理、村容村貌等农村人居环境整体提升行动，南宁市实现农村生活垃圾处理率达到100%。根据不同类型的村庄实际情况和未来发展趋势，统筹考虑村庄基础设施和公共服务设施用地布局，完善乡村水、电、气、邮政广播、物流等基础设施，增加医疗、养老、文化、体育等公共服务供给，加快补齐基础和公共服务设施短板，建立全域覆盖、普惠共享、城乡一体的基础设施和公共服务设施网络。

（三）统筹农村一二三产融合发展空间

在乡镇国土空间规划、村庄规划中预留不超过规划村庄建设用地总量5%的机动指标，以“点位示意”“项目清单”或“用途留白”等方式纳入规划管控，用于安

排暂时难以明确具体用地范围、用地规模或用地性质的乡村振兴项目，也可保障零星分散的乡村文化旅游设施、农村新产业新业态用地，支撑农村一二三产融合发展。南宁市需发挥沃柑、火龙果、黑山羊等特色产业优势，规划一批一二三产融合发展示范片区，先行先试，以点带面，在全市域范围内逐步推广试行，延展融合农业、文化和旅游的“农业+”产业链，打造现代都市农业一二三融合发展示范市。

（四）鼓励农村存量用地复合利用

在符合国土空间规划的前提下，鼓励对依法登记的宅基地上的农村存量住宅进行复合利用，鼓励通过自营、出租、入股、合作等方式，合理发展农家乐、乡村民宿、乡村文旅文创、农产品初加工、电子商务等农村产业。鼓励进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，退出宅基地符合规划的，按规定办理相关手续，优先保障本集体经济组织成员合理建房需求的基础上可纳入集体经营性建设用地流转与使用范围。

六、农业空间发展保障措施

（一）建立完善高标准农田建设投入机制

南宁市本级、县（市、区）人民政府和开发区管委会补充耕地指标交易所得收入，根据自治区有关规定，扣除成本和应得投资收益外，全部用于脱贫攻坚和乡村振兴，优先用于全域土地综合整治和高标准农田建设等涉及补充耕地任务落实的项目和耕地保护相关工作，在确保全市实有耕地数量基本稳定的基础上重点实现质量有提升、产能有保障。

（二）加强村庄分区管控

强化主体功能区和一级规划分区引导，协调国土空间开发与保护。农产品主产区内的村庄，加强农业产业用地的保障。生态保护区、生态控制区内的村庄需严格落实生态保护红线相关规定和生态控制区相关要求，引导自然保护区核心区内的村庄居民点有序退出，其余区域不得新增村庄建设用地，允许原拆原建和利用村内闲置宅基地建设。城镇开发边界内的村庄纳入城镇开发边界管控，合理引入城镇功能，科学优化空间布局，推动社会管理模式转型升级，积极融入城镇发展。

（三）强化用地计划指标保障

南宁市自然资源主管部门要落实“要素跟着项目走”的要求，统筹安排新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标保障符合用地条件的农村产业融合发展项目，指导脱贫县用好国家每年单列下达的用地计划指标。指标确实不足的，可在年底统一上报自治区自然资源厅，对符合农村产业融合发展项目条件的，由自治区统筹解决。自然资源主管部门经举证和认定属于农村产业融合发展项目的，商业服务用地可不购买增减挂钩节余指标。

（四）探索多元化供地

稳妥推进深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，符合国土空间规划并依法登记的工业、商业等集体经营性建设用地，可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人有偿使用。农村集体经济组织使用本集体建设用地自办企业或与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，在村集体持有批准文件按照规定申请办理集体建设用地使用权审批手续后，可由村集体或入股（联营）企业申请办理不动产登记；未经依法批准和未经土地所有权人同意，禁止擅自转卖、转租农村集体建设用地使用权。

参考文献

[1] 郭转转. 乡村振兴战略下闲置宅基地利用的困境及对策研究[N]. 湖北经济学院学报, 2023, 03.

[2] 李太森, 李展. 推进乡村振兴需要正确认识和处理的若干重要关系问题[J]. 河南社会科学, 2022, 30(12).

[3] 刘玖玲, 李辉. 乡村振兴背景下的全域土地综合整治地方实践——广西鹿寨县江口乡为例[J]. 城市建设理论研究, 2023, (13).

[4] 自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知[EB]. <http://gi.mnr.gov.cn/202102/t20210207-2610361.html>, 2021, 01, 28

[5] 自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知[EB]. https://www.gov.cn/xinwen/2019-06/08/content_5398408.htm, 2019, 06, 08.

[6] 广西壮族自治区自然资源厅 广西壮族自治区发展和改革委员会 广西壮族自治区农业农村厅关于进一步支持农村一二三产业融合发展用地有关事项的通知[EB]. <https://dnr.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/zcfg/sjzcyj/t16088333.shtml>, 2021, 08, 16.

[7] 广西壮族自治区自然资源厅关于强化村庄规划编制实施助力乡村振兴的通知[EB]. <https://dnr.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/zcfg/btzdgkwj/t16954268.shtml>, 2023, 08, 07.

[8] 广西壮族自治区自然资源厅关于印发《强化乡村振兴用地保障若干措施》的通知[EB]. <https://dnr.gxzf.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/zcfg/btzdgkwj/t17596421.shtml>, 2023, 12, 11.

[9] 南宁市人民政府办公室关于印发南宁市推进农业农村现代化“十四五”规划的通知[EB]. <https://www.nanning.gov.cn/zwgk/fdzdgknr/zcyj/zfwj/t5176206.html>, 2022, 05, 0

作者简介：谢海强，1991-04，男，广西壮族自治区贵港市，汉，大学本科，中级城市规划师，研究方向：城乡规划发展。