

新时代背景下国土空间规划中农业空间规划策略探索

——以东北地区市级国土空间总体规划为例

黄冬翔

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

摘要：针对原有传统规划普遍对农业空间的规划利用缺乏具体统筹与安排的问题，本文以东北地区传统农业区市级国土空间总体规划为例，在梳理新时代农业空间规划要求的基础上，探索传统农业地区在统筹生态、农业、城镇三大空间的基础上，从耕地保护、功能分区、农业生产、乡村振兴等方面聚焦农业空间的系统性规划策略，以期同类传统农业地区的国土空间规划提供思路。

关键词：国土空间总体规划；农业空间；传统农业地区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.20.053

前言

我国是历史悠久的农耕文明国度，五千年的农耕文化造就了我国传统的生活与生产方式。虽然如今城镇化已经成为现代社会的主要发展形势，但我国仍然有约40%的人口生活在超过国土面积一半的农村地区。

2019年，国家建立国土空间规划体系，要求科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间。在新时代背景下，农业空间作为与生态空间、城镇空间并列的功能空间，对其的具体规划安排不仅涵盖了大范围的地域与人口，更是直接影响着我国粮食安全、乡村振兴等重要议题。

在过去，农业方面的空间类规划常局限于耕地与永久基本农田，对空间内其他内容的指引与管控相对不足，耕地以外的农业空间在规划实践中常常被无意地忽略了。为了落实新时代国土空间规划全域全要素管控的要求，农业空间规划策略应从聚焦耕地的单空间要素管控转向农业生产、乡村生活等全空间要素管控，实现对农业空间规划管控的全域覆盖。

本文以东北地区传统农业区黑龙江省双鸭山市为例，在梳理新时代农业空间规划要求的基础上，结合市级国土空间总体规划实践，聚焦耕地保护、格局优化、农业生产、乡村振兴等四个方面，探索新时代背景下国土空间规划中农业空间的规划策略。

一、新时代国土空间规划对农业空间规划的要求

（一）国土空间规划对农业空间的要求

依据《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，涉及农业空间的相关内容可以归纳为目标指标、空间格局、支撑要素三个方面。目标指标主要包括国土空间发展目标、耕地和永久基本农田底线指标；空间格局主要包括划定耕地和永久基本农田保护红线、优

细化主体功能分区、构建农业发展格局与农业生产空间结构、优化城镇体系与村庄布局；支撑要素主要包括构建乡村公共服务网络、完善乡村基础设施、推进农村土地综合整治等。总体而言，农业空间应关注耕地的空间管控、农业空间的布局优化以及农村生活的品质提升。

（二）国家粮食安全对农业空间的要求

中国是世界上最大的粮食生产国和消费国，保障粮食供应守住安全底线是一个永恒议题，而在空间上严格保护好耕地，则是确保国家粮食安全的核心途径。《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》明确了18.65亿亩耕地和15.46亿亩永久基本农田保护任务，并逐级分解下达。各级国土空间规划应确保完成上级下达的划定任务，并严守“三位一体保护”“占补平衡”“进出平衡”等耕地保护要求，用“长牙齿”的硬措施牢牢守住耕地底线与粮食安全。

（三）乡村振兴战略对农业空间的要求

党的十九大报告指出，“三农”问题是关系国计民生的根本性问题，必须坚持深入实施乡村振兴战略。落实乡村振兴战略要求农业空间应在“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”五大总体要求的原則下，加强耕地保护和用途管控，改善水利、公服、市政、防灾等基础设施建设，保障乡村产业发展空间，推进人居环境整治提升，统筹推进城乡协调发展，加快建设农业强国、建设宜居宜业和美乡村。

（四）大食物观理念对农业空间的要求

2015年中央农村工作会议首次提出“树立大农业、大食物观”。党的二十大报告明确要求“树立大食物观，发展设施农业，构建多元化食物供给体系”。大食物观是从满足人民生活需要出发，顺应食物消费结构变化，全方位多途径开发食物资源的一种观念。在国土空间规划中践行大食物观，应将规划对象从耕地资源与传统耕作农业进一步拓展到草地湿地水域等整个国土空间自然资源要素中、拓展到畜牧养殖等更多形式的农业生产中，在国土空间中保障多样农业生产空间，构建新型食物安全保障体系。

二、双鸭山市概况

双鸭山市位于黑龙江省东部，坐落在我国东北角“鸡嘴”区域。双鸭山市自然资源富集，生态环境优良，是黑龙江省唯一兼有大矿藏、大粮仓、大森林、大湿地、大界江等特色资源的城市，是黑龙江省重要的煤炭、电力、化工、钢铁和粮食生产基地。市域国土面积

2.2万平方公里，下辖四区四县，国土开发强度约3%。2020年常住人口约121万人，城镇化率68.39%。产业结构约为43:22:35，以第一产业为主。

双鸭山市地处我国黑土湿地核心区三江平原腹地，南倚完达山脉。市域中北部是松花江与其支流多年冲积形成的黑土平原与湿地沼泽，这里地势平坦、土地肥沃，在五十年代进行大规模开垦、经营农场之后，如今已是“北大仓”的重要组成部分，是新中国最重要的粮食产地之一。

三、农业空间保护开发的特征与问题

(一) 现状特征与优势

聚焦农业空间，现状特征主要包括三方面。第一，耕地面积大，黑土肥力好，粮食产量高：全市耕地面积1万平方公里，约占市域面积50%，其中分布着大面积的黑土耕地，黑土因其肥力好，非常有利于农作物生长，因此全市耕地产量高，粮食产量逾580万吨，人均产量近5000公斤，粮食产量已经“二十连丰”。第二，农业现代化水平高，生产基础好：双鸭山农业生产形式以耕种为主，得益于平坦肥沃的土地与较低的人口密度，农业生产机械化水平很高；其中，国有农场以市域面积30%的管辖范围管理着全市超60%的耕地，机械化程度普遍超过95%，农业生产优势明显。第三，农业作物特色鲜明：双鸭山市中西部位于三江平原富硒土壤带，以出产“天然富硒”大米而闻名全国；宝清县是全球最大的白瓜籽集散地、中国红小豆之乡；饶河县拥有全国唯一的东北黑蜂自然保护区，生产的东北黑蜂蜜是全国闻名的珍贵特产。

(二) 保护开发中的风险与问题

农业空间现状问题主要包括三方面。第一，资源利用效率较低：双鸭山属于轻度缺水地区，结构性缺水现象明显，而现状农业用水占总用水量近95%，水资源利用效率不高，农田水利基础设施有待进一步完善；村庄因人口外流导致空心村现象明显，人均村庄建设用地面积超900平方米，土地利用较为粗放。第二，各类空间存在冲突：双鸭山分布着大面积的湿地与森林，市域生态保护红线占比近30%，自然本底优越，但上一轮生态保护红线内仍分布着超800平方公里的耕地、近100平方公里的村庄用地；除了生态与农业的冲突之外，地上地下也存在空间矛盾，双鸭山是黑龙江省重要的煤炭基地，全市已设矿业权面积达1000平方公里，地下矿业权与地上耕地重叠面积接近700平方公里。第三，乡村空间品质不高：双鸭山是传统农业地区，农业人口占比高，村庄用地占建设用地比例达50%，但现状城乡发展差异较大，乡村空间发展水平有待进一步提高。

四、双鸭山市国土空间规划农业空间规划策略探索

立足现状特征问题，落实相关规划要求，结合市级国土空间总体规划实践，从耕地保护、格局优化、农业生产、乡村振兴等四个方面，对双鸭山市农业空间做出具体规划安排。

(一) 筑牢粮食安全底线，当好国家粮仓安全“压舱石”

①守牢粮食安全底线，划定耕地和永久基本农田保护红线。

在全面梳理耕地现状情况的基础上，剔除与生态空间相冲突、或不宜长期稳定利用的耕地，确定全市耕地保护红线。在系统梳理重点项目与区域重大基础设施的基础上，在国家相关政策允许的情况内，将重大项目建设确需占用的永久基本农田、自然保护地核心区内耕地、现状非耕地或非稳定耕地等问题图斑进行调出，并在相应县级单元内优先选择高标准农田、“两区”耕地、土地综合整治新增耕地等优质耕地补入永久基本农田，确保永久基本农田“质量不降低、面积不减少”。最终，全市耕地保护率达95%以上，永久基本农田占稳定耕地比例接近90%，严格落实了黑龙江省下达的保护任务，保护比例远超全国平均水平。

②统筹耕地“三位一体”保护，切实保护好黑土耕地。

一是落实严守耕地数量的保护要求，明确耕地占用“双平衡”“大占补”等政策要求，在耕地任务落图定界的基础上，针对市辖区内与城镇开发边界重叠的10平方公里耕地，结合全域土地综合整治分析，明确通过采煤沉陷区土地复垦、开发耕地后备资源等途径补充约18平方公里耕地，确保耕地占补能够达到平衡并有所盈余。二是落实耕地质量提升的保护要求，提出加强农业生产基础设施和配套设施建设、推进高标准农田建设等要求，明确近期高标准农田建设任务约50平方公里、远期将全部永久基本农田逐步建设为高标准农田。三是落实改善耕地生态的保护要求，提出推进农业生产生态化绿色化、开展农业环境污染防控整治等要求，推动农业生产方式绿色转型。最后，结合“土壤三普”工作，推动开展黑土耕地划线定界工作，落实国省市黑土保护规划，明确黑土耕地空间分布，实施特殊保护。

(二) 优化国土空间格局，细化农业空间管控要求

①构建农业发展格局，分区优化农业生产空间结构。

结合区位条件、自然地理及资源禀赋，综合考虑地形地貌、土壤类型、植被覆盖等因素，构建市域“一核三片”农业发展格局。“一核”为宝清现代农业一二三产融合发展示范基地，“三片”分别为中北部高效现代农业发展片区、南部山林特色经济发展片区、东部生态互贸农业发展片区。针对各片区明确发展重点，中北部侧重发展现代化规模化农业，提升现代化设施机械耕作水平，完善三江平原灌溉水利工程，推进建设现代农业产业园区；南部重点发展林下种养殖业及特色经济作物，探索发展休闲康养、特色小镇等农旅融合经济；东部侧重培育特色农业、提升跨境贸易水平，加强农产品出口基地建设，发展农产品出口贸易。

②细化乡镇级单元主体功能分区，逐级传导落实主

体功能区战略。

考虑到县级单元内部各乡镇之间农业空间的资源条件和发展基础差异很大，为了精准落实传导主体功能区战略，对县级单元主体功能分区进行细化，明确各乡镇的主体功能区定位。对于农业空间，根据乡镇的地理区位、资源禀赋、耕地面积、产业结构等细分因素，确定全市33个乡镇单元为农产品主产区，主要包括永久农田保护比例高、农业生产基础条件好、以国营农场为主要农业生产形式的乡镇。其中，将县级单元城市化地区与重点生态功能区内的6个乡镇细化为农产品主产区，同时将县级单元农产品主产区内的7个乡镇调整为重点生态功能区，进一步细化了主体功能区战略落地实施的空间基础。

③确定全域规划分区，实施全域国土空间用途管制。

为了实现国土空间全域用途管制，需明确市域规划分区类型，对城镇开发边界外实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。在优先确定农田保护区、生态保护区、城镇发展区、生态控制区后，对剩余区域乡村发展区一级分区进行细化分解。结合现状地类、自然资源专项规划、实用性村庄规划等相关内容，进一步细分划定二级分区，其中乡村类重点项目、村庄规划划定的村庄建设用地确定为村庄建设区，现状林地、规划造林绿化图斑确定为林业发展区，基本草原、集中连片草地确定为牧业发展区，剩余区域包括现状耕地、园地确定为一般农业区。对于涉及地下空间的矿产能源发展区，探索以已批矿业权为依据，确定地上地下立体规划分区，明确地上地下重叠区域的用途管制规则。

（三）践行大食物观理念，拓展农业生产空间载体

①构建农产品多样化生产格局，拓展农业生产空间。

重点实施“两牛一猪一禽”工程，发展标准化规模化养殖，建立健全标准化生产体系。依托市域乌苏里江、挠力河等水系的优质冷水养殖资源，推进渔业生态养殖。结合水稻种植，推进“稻蟹”“稻鱼”“稻鸭”综合种养，探索“一田双收”农业生产新模式。

②明确特色农业发展方向，引导区县差异化发展。

指引集贤县、宝清县以富硒大米、富硒玉米等为重点打造富硒类特色产品品牌，宝清县重点培育白瓜籽产业作为富民强县的重点，饶河县推进打造饶河东北黑蜂地标产品、发展有机蜂产品。

③推进农业园区生产基地建设，保障食物生产空间。

构建以宝清县国家级现代农业产业园区为龙头、省级园区为骨干、标准化生产基地为基础的农业园区梯次体系。保障农业园区建设用地需求，推进生产基地标准化建设，预留建设用地指标保障集贤县大豆与玉米专业生产基地、宝清县富硒水稻与优质玉米专业生产基地、

友谊县优质水稻生产基地、饶河县出口蔬菜和中草材生产基地的建设。

（四）落实乡村振兴战略，建设生态宜居富裕乡村

①科学合理明确村庄分类，引导乡村差异化发展。

为明确村庄的主导发展方向，统筹相关要素配置，考虑村庄的自然地理、区位条件、人口规模、资源禀赋、产业基础等，将全市行政村分为集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类和边境巩固类5种类型。其中，对位于自然保护区核心区或采煤沉陷区内的、因重大项目建设需要搬迁的，以及人口流失特别严重的36个村庄确定为搬迁撤并类，要求合理限制建设开发、科学引导人口转移、尊重民意逐步实施；对位于边境一线、是实施安边固边兴边政策重要载体的15个抵边村屯，确定为边境巩固类，要求加大政策倾斜、提升基础设施、夯实发展基础。

②以乡村振兴战略为引领，推动城乡协调发展。

以“振兴产业、美丽乡村、繁荣文化、集约用地”四大战略为引导，结合乡村空间的现状问题，在产业振兴、空间品质、公共服务、节约用地四大方面，提出通过优化农业生产结构、加快农业科技创新、发展绿色食品加工产业、开展人居环境整治行动、推动基本公共服务均等化、综合整治闲置村庄建设用地、保障一二三产融合发展空间等具体措施，推进乡村振兴，促进城乡协调发展。

结语

目前我国各级国土空间规划编制工作均正按照国家部署稳步推进，结合国家关于粮食安全与乡村振兴等相关要求，农业空间作为与生态空间、城镇空间并列的功能空间，是国土空间规划中需要优先作出规划安排的重要内容。本文通过总结国家关于农业空间的相关战略与要求，以东北地区传统农业区黑龙江省双鸭山市国土空间总体规划实践为例，明确了具有针对性的编制重点，提出了符合地方实际的规划策略，以期为同类传统农业地区的国土空间规划提供规划编制思路。

本文主要以传统耕作农业地区为例探索农业空间规划策略，但对其他以畜牧业、渔业、林业等生产形式为主的地区尚缺乏具体系统的思考与探索。随着国土空间规划体系的进一步完善及规划实践的开展，各地将进一步探索各类型农业地区国土空间规划农业空间的规划策略，为国家粮食安全、乡村振兴提供更加全面有力的规划支撑。

参考文献

- [1]李开明,刘勇,李开顺,等.国土空间规划体系中农业空间规划框架的优化策略[J].规划师,2023(02):61-69.
- [2]钱慧,裴新生,秦军,刘振宇.系统思维下国土空间规划中的农业空间规划研究[J].城市规划学刊,2021(03):74-81.