

国土空间规划中的农业空间规划内容体系探讨

吴杰 金世明

(咸宁市城市规划设计院, 湖北 咸宁 437000)

摘要: 本文在国土空间规划视域下, 以其中的农业空间规划内容体系为研究对象和研究目标。首先, 对农业空间及农业空间规划的基本内涵进行简单介绍。其次, 重点探究农业空间规划内容体系的构建思路, 并从四个层级着重分析我国农业空间规划的重点任务, 即省级规划侧重于政策性、市级规划侧重协调性、县级规划侧重空间落实、镇级规划侧重空间边界的划定以及完成各类规划任务。最后, 提出国土空间规划中的农业空间规划策略, 希望能够为我国现代化农业的发展以及乡村振兴带来一定帮助。

关键词: 国土空间规划; 农业空间规划; 内容体系

中图分类号: TU982 **文献标识码:** A

作为一个传统的农业大国, 我国的农业生产已经延续千年, 国土空间中的农业空间经过城市化的发展仍然占据比较大的比例, 且全国有将近2/5的人口都在农村生活。从这一角度来看, 农业空间的合理规划及其内容体系的科学构建, 不仅关系到我国的粮食安全, 同时也直接影响“三农”问题的有效解决。同时, 作为国土空间的重要组成部分, 我国农业空间在近几年城市化迅猛发展以及农业产业多元化发展的背景下呈现出越来越复杂的特点, 以农业空间和生态空间为主导的区域建设也已经成为当前国土规划和管理关键。然而, 现阶段对农业空间规划及其内容体系这一方面的关注相对较少, 甚至没有对农业空间及其内容体系形成一个系统的认识, 且部分关注点都放在了生态空间的建设以及耕地的保护方面。因此, 为了促进我国农业质量效益的提升, 为粮食安全提供有效保障, 本文将国土空间规划中的农业空间为研究对象, 重点探究其规划内容体系。

1 农业空间及农业空间规划的内涵

1.1 农业空间内涵分析

我国农业经过千年以来的发展, 其内涵和外延都得到了丰富与扩展, 无论是粮食生产方面还是其产业链条的发展, 都实现了现代化延伸, 而农业空间作为其发展载体也随之发生了较大变化, 其逐渐由以前的传统耕地空间转变为之后的农林牧副渔用地, 再拓展为现在的全产业链发展空间, 其已经成为集农用地、农业生产辅助用地以及兼具景观功能用地等综合方面的生态用地。对农业空间的具体定义, 我国现行的《省级国土空间规划编制指南》中有所体现, 即“以农业生产和农村生活为主的功能空间”。随着国土空间

规划体系的逐步构建, 从土地类型角度来看, 农业空间既包括现在的农业用耕地和园地, 同时也包括农村生活空间(农村用地和农业生产空间用地)以及生态用地之外的林地、草地。

基于上述有关农业空间的分析, 笔者认为国土空间规划中的农业空间具体内涵包括以下三个部分: 第一, 村庄、集镇等农村生活空间; 第二, 农地以及生态空间之外的林地、草地; 第三, 农业产业平台建设用地以及有关农业生产基础设施方面的用地^[1]。

1.2 农业空间规划内涵分析

从“规划”一词来看, 其指的是在一定时期和一定区域内, 对规划对象的发展进行综合部署与谋划。从规划的具体内容方面来看, 农业空间规划指的是对农业生产空间、农村生活空间以及基本的农用耕地进行优化布局以及品质提升, 同时注重对其内部各类空间要素的优化, 从而达到合理且高效配置其生产与生活资源的目的。从生态文明背景下的农业发展角度来看, 农业空间规划指的是基于国土空间的总体规划以及对资源环境承载能力的综合考虑, 注重农业空间结构的优化, 并以追求农业空间的可持续利用和高质量生产为目标, 从而对一定时期内的农业空间进行统筹安排, 以实现对其的保护和利用。

2 农业空间规划内容体系的构建思路及其重点任务

2.1 农业空间规划内容体系构建思路分析

首先, 从农业空间规划的目标、任务到行动, 农业空间规划内容必须形成一个逐层深化的完整体系。实际上, 各层级的农业空间规划由于对应不同层级政府的整体规划特征, 其规划内容呈现出一定的差异性, 尤其是在不同层级政

府的管控事权下,其农业空间规划内容各有不同,且具有较强的区域性。从省级农业空间规划方面来看,基于对农业空间自身的特征的分析,其在规划内容上要同时兼具协调性与战略性,以便于明确农业空间规划的战略指引。从市级农业空间规划方面来看,我国部分地区普遍实施“市管县”的农业空间规划内容体系,但县级政府拥有农业空间管控的事权,而市级政府对农业空间规划的事权重点侧重于协调。因此,从农业空间规划内容方面来看,市级一般偏向于对农业空间规划的结构化管控,而县级则侧重于农业空间规划内容的具体实施。由此可见,我国农业空间规划内容能够构成一种上下可传导且可反馈的规划内容体系。例如,省级农业空间规划一旦提出有关乡村布局或者农业耕地保护方面的要求,则市级农业空间规划就需要细化省级的要求,并确定基本的规划内容以及相关任务和指标,到了县级就必须结合当地的农业空间发展实际情况来具体实施和执行相关任务^[2]。

其次,作为一个综合性和系统性的长久工程,我国农业空间规划必须坚持可持续发展原则。农业空间规划是一个完整的系统,不仅涉及农业生产,同时还包括农村生活区域,因此农业空间规划内容体系的构建,必须统筹考虑三者的关系,即“人—地—产”的关系。例如,村庄的布局不仅要考虑当地农村人口规模因素,还要综合考虑当地的农业产业结构布局以及农村人口结构的变化情况。另外,农业空间规划内容体系的构建还必须协同考虑城镇空间以及生态空间的规划。例如,对生态地区的农业空间,在确定其规划内容时,必须充分考虑到其所承担的生态功能维护要求。再如,在进行城镇周边的农业生产空间配置时,必须综合考虑其对城镇服务功能的要求。

2.2 农业空间规划内容体系构建的重点任务

2.2.1 省级规划侧重于政策性

省级农业空间规划需要综合考虑省域内的多层价值需求来统筹其内部的全要素空间治理,其兼具综合性、协调性和战略性,因此其农业空间规划内容也应侧重于政策性,需要对重大战略进行空间响应。从规划内容方面来看,省级农业空间规划内容主要侧重于三个方面,即规划目标的确定、支撑体系的建设以及空间战略布局。在确定农业空间规划目标时,省级的重点是落实省域基本农田以及耕地保护任务,同时要根据农田和耕地保护、乡村建设与发展用地等方面

来合理确定农业空间规划目标,并体现其主体功能。从支撑体系的建设方面来看,省级农业空间规划必须充分调查和了解省域农业生产特点,同时结合不同主体功能区的发展情况来构建支撑体系。从农业空间规划战略布局方面来看,省级规划要结合乡村振兴、村庄分类和布局以及各项农业设施配置情况来明确具体战略布局^[3]。

2.2.2 市级规划侧重协调性

市级农业空间规划要充分发挥其协调性功能,其规划内容则侧重于制定能够有效指导县级农业空间规划的具体方案,同时注重确定市级规划指标、相配套支撑体系以及空间结构性布局。从市级农业空间规划指标方面来看,其主要是承接已经确定的省级规划目标,同时还要负责向县级农业空间规划进行分解和细化。从与市级规划相配套的支撑体系方面来看,其主要构建了与农业生产空间相匹配的村庄布局体系以及农业类规划体系,同时体系内还包括各类农业基础设施和服务设施的配置。从空间结构性布局方面来看,市级规划主要是在省级规划确定的战略布局基础之上确定市级农业空间组织模式以及农业的发展空间,其中主要包括特色、规模以及都市这三类农业的生产空间结构性布局,也对市级乡村发展区以及农田保护区进行了明确划分。以我国中部某市农业空间规划为例,该市在省级农业空间规划整体战略布局的基础上,落实了省级所确定的基本农田和耕地保护目标,同时也向着下级各县进行具体规划目标的分解与细化。其中,将基本农田保护目标细化为特色农业片区、现代农业片区、休闲农业片区、种养结合片区以及都市农业片区。特色农业片区内主要是以生产特色农产品为主,且应当将其内部所包含的特色村庄进行综合考虑与合理布局,针对该类村庄要以保护为主;现代化农业片区主要以生产粮食为主,需要将其内部的乡村人口进行适度集聚,针对该类村庄应以整治与发展为主;另外,休闲农业片区可以考虑发展乡村旅游业。

2.2.3 县级规划侧重空间落实

县级农业空间规划的主要任务是具体落实市级规划目标和任务,即侧重于底线管控的落实。作为底线管控具体实施的着力点,县级农业空间规划要先对市级细化的规划目标和任务进行具体落实,同时还要科学安排各类农业生产空间以及农业产业平台,按照两类区域进行空间的合理划分,即乡村发展区和农田保护区,确定镇级和村级规划体系,并明确农田建设、村庄以及农用房

地整治的具体空间范围,制定乡村农业设施配置以及村民生活圈相关标准^[4]。

2.2.4 镇级规划侧重空间边界的划定以及完成各类规划任务

基于承接县级农业空间的整体规划,镇级规划还需要下引更加详细的规划内容,全面落实和执行县级安排的规划目标和任务,完成镇域内村庄建设空间、农业生产和服务空间等的边界划定,同时进行区域内基本农田和农用耕地的图斑落位,并将县级确定的镇村支撑体系进行具体落实。以我国东南部某镇级农业空间规划为例,其不仅明确划定了以生产特色林果和粮食为主的农业生产基地空间边界,同时也对村庄边界以及农业生产服务空间边界进行了明确,另外还在当前村庄边界和合理划定基础上,对搬迁村庄、合并村庄以及撤销村庄的空间分布进行了具体标示。

3 国土空间规划中的农业空间规划策略

3.1 农业空间规划要坚持主体功能原则以实现优化区域布局

农业空间的发展呈现出多功能复合化的特点,其指的是一定区域内的农业空间既能实现农产品生产和生态涵养的功能,同时也可以承载为农民创收以及提供休闲旅游等多种功能的空间。需要注意的是,同一区域的农业空间功能是有主次之分的,即具有主体功能和其他功能之分。因此,对农业空间的规划来说,其必须对目标区域内的农业空间现状以及其演变规律等进行实际调查和分析,从而在此基础之上进行农业功能分区,并优化具体的区域布局,按照每个分区的主体功能和其他功能来进行明确界定,从而构建差别化的产业准入清单,引导各类空间充分发挥各自的功能,实现综合效益的最大化。

3.2 农业空间规划要坚持人与自然和谐共生原则以明确规划底线

农业空间规划要坚守生态与发展两条底线。首先,坚持尊重、顺应和保护自然的空间规划理念,重视对目标区域资源环境承载能力的分析,在此基础之上合理规划农业空间。耕地、草原以及农区的承载规模一定要根据以水定地、以草定畜的原则来科学确定。同时,充分考虑目标区域内自然资源和环境的最大承受能力,并将该区域内人的行为以及相关经济活动都限制于其最大承受能力之内,从而使农业空间的发展及其具体布局能降低对生态系统的影响,促进农业发展与自然生态发展相匹配。其次,农业空间发展的基

本需求要坚持以保供给、促增收为导向,确保农产品以及粮食安全。只有这些基本需求得到有力保障,才能在农业空间规划过程中坚守住生态底线^[5]。

3.3 农业空间规划要以民生福祉为导向以实现规划任务的深入分析

农业空间规划应以人们对美好生活的追求为导向,满足人们对良好生态环境以及安全农产品等方面的需求。基于此,农业空间规划要坚持“大食物观”来科学规划和布局农业空间,对基本农田和农村生活圈给予特殊保护,构建基于多样性的农业空间保护体系,确保农产品的产出能够提高农民的收入,从而不断提升人们在乡村生活的幸福感。另外,根据农业空间“三位一体”的发展要求,即数量发展、质量发展以及生态发展,构建一套“数量+质量+功能”相对完善的农业空间整治体系,最终促进农业的现代化发展。

4 结束语

综上所述,农业是一项涉及民生的基础性产业,同时也是与自然联系最为密切的产业。开展农业空间规划方面的研究,不仅能促进我国农业的现代化发展以及可持续发展,同时也是确保国家粮食安全以及农产品正常供应的有力保障。因此,今后一定要加大对国土空间规划中的农业空间规划及其内容体系方面的分析和研究,并坚持主体功能原则以实现优化区域布局,坚持人与自然和谐共生原则以明确规划底线,同时以民生福祉为导向以实现规划任务的深入分析。

参考文献

- [1] 彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间总体规划的必要性、定位与重点内容[J].城市规划学刊,2020(1):31-32.
- [2] 余云州,王朝宇,陈川.新时代省级国土空间规划的特性与构建——基于广东省的实践探索[J].城市规划,2020(11):23-29.
- [3] 王新哲,钱慧,刘振宇.治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J].城市规划学刊,2020(3):65-72.
- [4] 杨秋惠,顾守柏.新时代改革背景下乡村地区国土空间规划体系构建[J].上海国土资源,2020(3):6-11.
- [5] 王成,龙卓奇.乡村生产空间系统演化的逻辑认知及数理表达[J].地理科学,2020,40(4):535-543.