

全域全类型全流程农业空间用途管制制度 体系构建思路

——基于制度演进逻辑与实证分析

毕云龙, 李 颖, 相洪波, 涂梦昭, 邢 博, 谭丽萍

【摘 要】在梳理我国农业空间用途管制制度演进历程和相关实践经验的基础上, 总结当前农业空间用途管制面临的主要问题, 明确农业空间用途管制制度的总体思路和基本原则, 提出构建“明确对象—分类管控—流程管理—协同治理—智慧监管”全域全类型全流程农业空间用途管制制度体系的设想。在完善农业空间用途管制制度体系的基础上, 明确其在国土空间用途管制制度中的地位 and 作用, 细化分区分类、全流程和协同治理的农业空间用途管制配套政策。

【关键词】农业空间; 用途管制; 实践探索; 体系构建

【文章编号】1006-0022(2025)06-0041-08 **【中图分类号】**TU981、F301.1 **【文献标志码】**A

【引文格式】毕云龙, 李颖, 相洪波, 等. 全域全类型全流程农业空间用途管制制度体系构建思路: 基于制度演进逻辑与实证分析 [J]. 规划师, 2025(6): 41-48.

The Institutional System Construction Ideas of All-domain, All-type and All-process Agricultural Space Use Control: Based on the Logic of Institutional Evolution and Empirical Analysis/BI Yunlong, LI Ying, XIANG Hongbo, TU Mengzhao, XING Bo, TAN Liping

【Abstract】 With a review of the institutional evolution, relevant experience, and major problems of agricultural space use control in China, and a clarification of its general guidelines and basic principles, an all-domain, all-type, and all-process agricultural space use control system of "clear objects-classified control-procedural management-collaborative governance-smart supervision" is put forward. On the basis of improving the system of agricultural space use control, it clarifies the status and role of agricultural space use control in territorial space use control system, and refines policies of agricultural space use control via zoning and classification, all process control, and collaborative governance.

【Keywords】 agricultural space; use control; practical exploration; system construction

“三区三线”作为国土空间规划的核心内容, 是调整经济结构、规划产业发展的刚性依据, 也是国土空间用途管制的核心框架^[1]。其中, “三区”除需满足对应控制线的刚性管控要求外, 还扮演着多
功能复合空间的角色。2019 年印发的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出“以国土空间规划为依据, 对所有国土空间分区分类实施用途管制”。

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (42371034)、自然资源部财政项目 (121103000000190004)

【作者简介】 毕云龙, 博士, 自然资源部咨询研究中心国土与生态研究所副所长、副研究员。biyunlong@email.cugb.edu.cn

李 颖, 硕士, 自然资源部咨询研究中心国土与生态研究所助理研究员。

相洪波, 硕士, 海关总署研究中心综合管理部助理研究员。

涂梦昭, 硕士, 自然资源部咨询研究中心国土与生态研究所助理研究员。

邢 博, 硕士, 高级工程师, 现任职于中国地质调查局自然资源综合调查指挥中心。

谭丽萍, 通信作者, 博士, 自然资源部咨询研究中心市场与产权研究所副所长、副研究员。tanliping6522@126.com

对于生态空间,2024 年印发的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》明确提出要对生态环境实施分区域差异化精准管控。对于城镇空间,2023 年自然资源部印发了《关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》,对城镇开发边界内外的建设活动做出了统筹安排管理。

对于农业空间,2023 年第十四届全国人大常委会第七次会议通过的《中华人民共和国粮食安全保障法》,在原有的“土地用途管制”“耕地用途管制”的基础上,提出了“耕地种植用途管制”。但在农业空间中,除了农用地需承担农业生产功能,还有集体建设用地需承担农村产业发展和农民生活保障功能,其用途管制配套制度亟待完善。

基于此,本文以实现农业空间可持续利用为目标,梳理总结农业空间用途管制政策的分区分类,结合农业空间发展实际面临的难点,提出了全域全类型全流程农业空间用途管制制度体系的构建思路和配套政策完善路径。

1 我国农业空间用途管制制度演进历程

1986 年版《中华人民共和国土地管理法》首次以法律形式明确要按照承包合同规定的用途合理利用土地。但在 1986—1995 年,我国共减少耕地 10 184 万亩,其中农业结构调整和灾毁的耕地有 8 000 多万亩,非农建设占用耕地 2 100 多万亩,且非农建设占用耕地的情况越来越多^[2-3]。在人口数量增长、城市无序扩张、耕地总量减少、耕地质量下降的严峻形势下,1997 年印发的《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》明确要求对农地和非农地实行严格的用途管制,并在 1998

年修订《中华人民共和国土地管理法》时,以立法形式明确提出“实行土地用途管制制度”。自此,农业空间用途管制制度正式确立,并逐步拓展到农业空间内部的农业生产空间、农民生活空间和产业发展空间的转换管制与细化等领域(图 1)。

1.1 农业生产用地用途管制

随着国土空间规划体系的逐步完善,农业生产用地用途管制也逐渐完善,可以概括为 3 大类:管控农用地转为建设用地、管控耕地转为其他农用地、规范农业种植结构^[4]。

《中华人民共和国土地管理法》经历了以下完善历程:1998 年修订时增设了农用地转为建设用地的审批程序和权限;2004 年修正时进一步明确了农用地被建设占用只能出于保障公共利益的国家征收需要,并规范了农用地转用审批程序;2019 年修正时进一步明确了农用地征收审批权限,并在 2021 年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中对农用地转用程序进行了细化,规范了审批行为。

为保障国家粮食安全,防止耕地过度转为其他农用地,1997 年印发的《中共中央 国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》提出要实行耕地总量动态平衡和占补平衡制度。2006 年,“十一五”规划首次提出 18 亿亩耕地保护红线,这也是耕地保护的数量底线。2021 年,《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》明确了落实耕地占补平衡的具体管控要求,并首次提出了“进出平衡”概念。2024 年,《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》将原占补平衡、“进出平衡”统一合并,我国耕地保护进入“大占补”时代。

为优化种植结构,推动农业可持续发展,2016 年,原农业部印发了《全国种植业结构调整规划(2016—2020 年)》,对种植业结构调整做出了安排。2020 年印发的《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》,明确提出了禁止占用永久基本农田从事非粮食生产活动,并对永久基本农田和一般耕

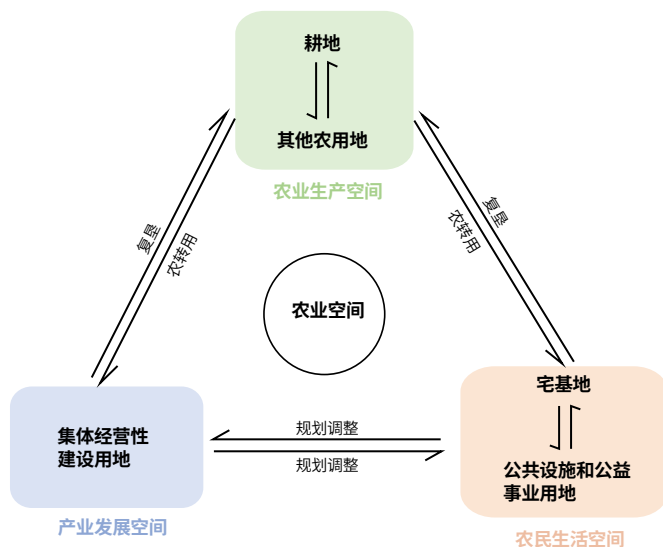


图 1 农业空间分区及转换

地主要种植的农作物分别做出了明确规定。2024 年施行的《中华人民共和国粮食安全保障法》从法律上优化了粮食品种结构和区域布局,以保障我国粮食的有效供给^[5]。

1.2 农民生活用地用途管制

包含宅基地、农村公益事业和公共设施用地在内的农民生活用地是保障农民生活的重要载体,其用途管制制度经历了从初步建立到逐步完善,再到全域统筹和精细化管理的演进过程,这体现了国家对耕地保护和乡村振兴的综合考量。

在统筹协调农民居住权益与土地资源开发利用的进程中,宅基地用途管制制度建设经历了从无序到有序,从严格到灵活,从试点到推广的过程。1982 年颁布的《村镇建房用地管理条例》首次提出农村宅基地限额要求,标志着宅基地建房用地进入指标控制时代。2019 年修正的《中华人民共和国土地管理法》第六十二条充分吸纳了 2015 年“三块地”的改革成果,将宅基地用途管制要求上升至法律层面;同年,配套制度文件印发,细化了宅基地审批管理流程。

自 2020 年起,自然资源部、农业农村部多次联合发文,明确了农村建房的“八不准”要求,以确保持守住耕地保护红线。与此同时,宅基地所有权、资格权、使用权“三权”分置改革有序推进,盘活利用和退出机制逐步建立。2020 年《深化农村宅基地制度改革试点方案》在 104 个县(市、区)和 3 个地级市部署了试点工作,重点探索宅基地“三权”分置等制度创新,以提高土地利用效率。2025 年,中共中央、国务院印发《加快建设农业强国规划(2024—2035 年)》,提出加强农村宅基地规范管理,允许农户通过出租、入股、合作等方式盘活利

用合法拥有的住房。由此可见,宅基地管理多是聚焦在规划约束增强、审批规范、盘活方式灵活等方面。

随着农村公共设施和公益事业用地规模逐渐扩大,农民生活用地用途管制制度建设经历了从无到有、从单一到多元的过程,管制方式整体呈现集约化、市场化的特点。面对农村公共设施和公益事业用地紧缺与低效利用并存的矛盾,2007 年国务院办公厅印发了《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》,明确要求乡(镇)村公共设施和公益事业建设需符合规划、纳入计划,并需办理建设许可及用地审批手续。2019 年修正的《中华人民共和国土地管理法》在第六十一条中规范了乡(镇)村公共设施和公益事业建设审批程序。同年,中央和有关部门先后发文,指出在符合国土空间规划和用途管制要求的前提下,在妥善处理产权关系和补偿事宜后,允许依法收回闲置、废弃的集体公益性建设用地使用权并对该类用地进行合理转换,通过集体经营性建设用地入市,保障农村第一、第二、第三产业融合发展的需求。

1.3 产业发展用地用途管制

农村产业发展是盘活农村土地资源、保障农民权益、促进城乡融合、全面推进乡村振兴的必由之路,集体经营性建设用地为农村产业落地提供了保障。2008 年,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次提出建立“城乡统一的建设用地市场”改革目标,正式提出“农村集体经营性建设用地”概念,并允许其使用权依法公开转让,打破了以往集体土地非征收不得建设的局面。2013 年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

提出在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地入市,但相应的配套制度尚未建立。2015 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,提出在 33 个试点县(市、区)推行农村“三块地”改革,其中集体经营性建设用地入市试点取得的成果被纳入 2019 年修正的《中华人民共和国土地管理法》。2021 年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》进一步对集体经营性建设用地入市提出了具体要求。2023 年,党中央、国务院做出了深化农村集体经营性建设用地入市试点工作总体部署,2024 年自然资源部办公厅印发了《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》,强调要审慎稳妥推进试点工作。基于两轮试点探索成果,我国逐步建立健全了农村集体经营性建设用地入市程序,为产业落地农村提供了实现路径,充分保障了各方主体的合法权益^[6]。

初步看,农业空间用途管制政策措施较为分散且尚未形成制度体系,如何进一步完善国土空间用途管制制度,是当前研究的重点,有待深入探讨。

2 农业空间用途管制实践探索

农业空间用途管制是关于农业空间开发利用与保护的制度规范,是国土空间用途管制的核心。各地为实现农业空间的合理利用,从村庄规划编制、配套政策制定、系统平台搭建等方面着手,制定了一系列措施,形成了富有成效的探索经验,对农业空间用途管制制度体系构建具有参考意义。

2.1 规划编制形成全域“一盘棋”

村庄规划是对农业空间实施用途管

制的法定依据。各地按照“摸家底、理现状、定规模、明布局”的技术路线,合理安排农业生产、乡村产业、村民住宅、公共服务等用地的规模和布局,积极有序、分区分类推进村庄规划编制,并将编制成果叠加到国土空间规划“一张图”,作为建设项目用地审批和核发乡村建设规划许可证的依据。例如,福建省在村庄规划编制的过程中,依据县域村庄分类结果,明确各村的发展方向,采取镇村联编的方式,明确用途分区及准入、退出管制要求,实现规划管控全覆盖。各村根据全镇产业发展空间布局和重点产业项目清单,统筹安排农用地、建设用地和其他用地,在村庄规划编制中细化落实产业清单的空间需求,强化了镇域产业发展方向对村庄规划编制的统筹引导作用,保证空间管制的准确性,推动村庄有序发展^[7]。

2.2 因地制宜打好政策“组合拳”

制定多样化的政策工具箱是保障农业空间用途管制落地的必要手段。各省结合本省实际,在2019年修正《中华人民共和国土地管理法》后,均及时修订了省土地管理条例或省土地管理法实施办法,对耕地保护、农用地转用和土地征收、建设用地供应与利用(包含宅基地、农村公共设施和公益事业用地)做出了专章规定。例如:浙江省制定了《浙江省国土空间用途管制规则(试行)》,将全省国土空间划分为7个一级分区和25个二级分区,在“农田保护区用途管制规则”章节明确了耕地的用途管制规则,在“乡村发展区用途管制规则”章节明确了其他农用地、产业发展用地和农民生活用地等村庄建设区的用途管制规则;四川省印发了《四川省农村住房建设管理办法》《四川省农村集体经营性建设用地入市交易办法》《四川省自然资源

厅关于探索用地新方式保障农村一二三产业融合发展用地的通知》等配套文件,对农业空间的农用地、集体经营性建设用地、宅基地、农村公共设施和公益事业用地的用地审批及有序退出等做出了详细规定^[8]。

2.3 搭建“数字化”平台系统

全国国土空间用途管制监管系统通过“一码”监管全过程的管理模式,强化了对全域土地用途的监督,实现了用地审批效能的提升。土地市场动态监测与监管系统增加了集体经营性建设用地入市模块,实现了对农村集体经营性建设用地入市项目实施的全过程动态评估与监管,建立并完善了城乡统一的建设用地监管机制。各地认真贯彻落实“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求,结合本地实际推进数字化建设,在提升行政审批效能、优化营商环境、服务群众和经营主体等方面发挥了重要作用。例如,浙江省作为自然资源部“国土空间用途管制数据规范”“国土空间用途管制监管系统建设”双试点,构建了用途管制智慧管理模式,并建立了浙江省耕地“进出平衡”日常监管系统,加强了对农业空间的用途管制。

3 农业空间用途管制面临的主要难点和堵点

3.1 管理体制机制存在短板,部门协同效能不足

农业空间用途管制涉及自然资源、农业农村、生态环境等多个部门,但当前各部门职责边界仍较模糊。一是条块管理分割,权责存在交叉。例如,设施农用地备案由农业农村主管部门负责,而用地审批权在自然资源主管部门,这导致后续监管存在交叉甚至是脱节的问题,

亟待建立健全智慧监管机制,从技术前端理清职责边界。二是基层执法能力薄弱,技术支撑不足的现象短期内难以改变。当前,乡镇执法多数为综合执法,其普遍存在人员力量不足、专业能力不强等难题。此外,部分地区因财政支持等原因,技术装备尚未更新,仍以人工巡查为主,难以形成有效执法合力,加紧完善国土空间规划“一张图”实施监督信息系统至关重要。三是产权主体参与不够充分,协调机制亟待完善。农村空间涉及的产权多数属于农村集体经济组织,但在实际的管理中,农村集体经济组织的参与度较低。此外,家庭农场和合作社等新型经营主体在耕地保护等项目上的参与度也不高。

3.2 农业空间布局细碎化,用途转换规则有待细化

农村空间内部用地整体呈现量大、分散、面广的空间分布特征^[9]。一是耕地的碎片化制约了规模化种植。二是缺乏对乡村产业发展用地的统筹考虑,如农村集体建设用地碎片化分布影响了乡村产业的选址和落地^[10-11],特别是存量集体建设用地与耕地交错分布,导致农村集体建设用地的盘活利用存在较大困难,且产业发展空间布局优化也缺乏有效的政策保障。三是空间规划引领不足,地类转换规则模糊。村庄规划作为农业空间开发利用的法定规划依据,当前并非强制编制,结合地方实际,也不宜强制编制。然而,缺乏替代措施会导致农村空间中的建设用地特别是宅基地的无序扩张,亟须编制实用性、简易式的村庄规划。

3.3 农业空间管制与经营权存在错位,农民权益保障不足

农业空间是农民的生产资料,其管

制与农民的经营权存在错位,容易导致农民利益受损。一方面,农民意愿与耕地种植存在错位。种粮效益较低是长期以来的客观现实,过去发展的特色种植产业模式已经成熟,难以更改,且经果林、特色农产品等经济作物的收益要远高于种粮的收益,加之《中华人民共和国农村土地承包法》第十七条规定,承包方有权自主组织生产经营和处置产品,受市场驱动影响,种粮与“非粮化”的博弈将长期存在。另一方面,盘活利用农户合法拥有的住房存在难点。对于农民自愿退出的宅基地,农村集体经济组织有偿收回后,还需明确通过调整规划用途盘活宅基地的路径,这也是下一步打通农村生活空间与产业发展空间的关键。

4 农业空间用途管制制度体系构建思路

农业空间用途管制制度体系的构建应以国土空间用途管制制度体系框架为

基础,梳理其在国土空间用途管制制度体系框架中的内在逻辑和具体定位,清晰界定其管制对象,明确其总体构建思路,强化底线思维、系统观念,整体谋划农业空间用途管制制度体系,进一步提出配套政策的实施路径^[12]。本文结合国家对农业空间用途管制制度的总体要求和改革方向,在各地实践的基础上,针对当前普遍存在的农业空间用途管制难点、堵点,充分衔接各项改革的实际需求,提出了全域全类型全流程农业空间用途管制制度体系的初步设想。

4.1 总体思路

构建农业空间用途管制制度体系要以保障国家粮食安全和重要农产品的有效供给为首要目标,以保护农民合法权益为根本,强化耕地数量、质量、生态的“三位一体”保护,以实用性村庄规划为依据,以完善的乡村产业准入与项目用地计划为基础,坚持底线思维和系统观念,优化农业空间布局,清晰界定

涉及的各部门管理边界,综合运用行政、法律、经济和技术等手段,构建“明确对象—分类管控—流程管理—协同治理—智慧监管”的全流程管制体系(图2),促进农业空间资源的优化配置与高效利用,为全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化提供坚实支撑。

在理清农业空间用途管制制度体系框架的基础上,还应遵循底线约束、刚弹结合和智慧监管等基本原则,不断完善具体实施的政策路径:①底线约束,即严格落实耕地保护红线、永久基本农田特殊保护制度,按照“划优、划足、划实”的要求,优化永久基本农田布局,将优质耕地优先划为永久基本农田,逐步把永久基本农田建成高标准农田,实行特殊保护和严格监管。②刚弹结合,即在严格管控耕地转为其他农用地、落实占补平衡的同时,探索合理的农业结构调整管制措施。对于因农业产业发展需要,将耕地转为园地、林地等其他农用地的,需通过土地整治、复垦等方式

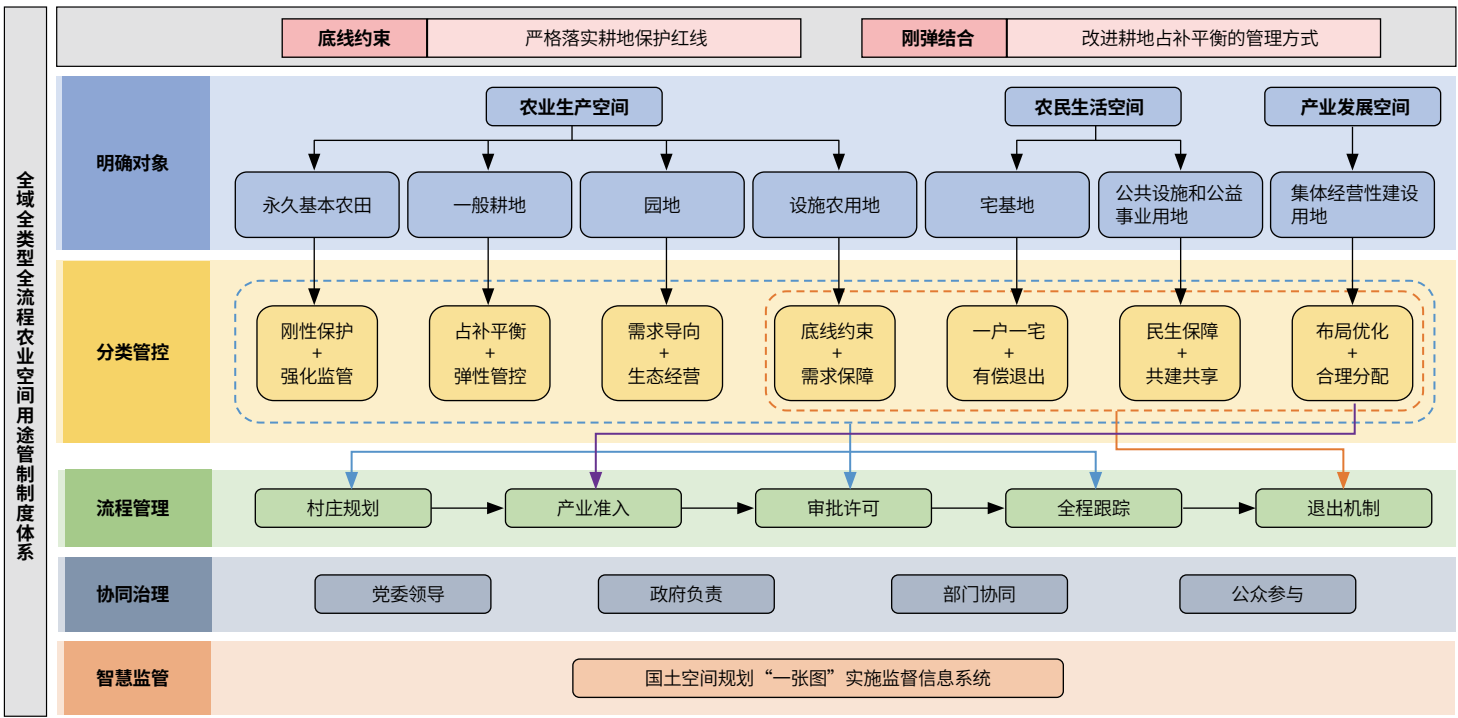


图2 农业空间用途管制制度体系

补充同等数量和质量的耕地，不断完善农业空间用途转换规则。③智慧监管，即依托正在完善的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，及时发现耕地“非农化”“非粮化”以及其他农用地违规利用、因管理边界有待明晰而导致的监管交叉等问题，并自动生成预警信息。整合相关部门数据，实现数据共享和业务协同。

4.2 体系构建的核心要义

4.2.1 分区分类的农业空间用途管制

分区分类的农业空间用途管制本质是明确农业空间的管制对象。

(1) 农业生产空间

农业生产空间是粮食生产重要的载体，主要包括永久基本农田、一般耕地、园地和设施农用地。该空间应实行严格的耕地保护责任考核，全面落实耕地保护党政同责，对突破耕地保护红线等重大问题实行“一票否决”，严肃问责、终身追责。同时，在严格耕地用途管制和保障粮食安全的前提下，探索细化各类型用地的转用规则，特别是要完善园地转为耕地的后续补偿机制。

对于永久基本农田，实行“刚性保护+强化监管”。永久基本农田是保障国家粮食安全的核心要素，必须实行最严格的保护制度。除国家重大战略项目选址确实无法避让的外，其他建设项目一律不得占用永久基本农田。实施负面清单管理，明确禁止在永久基本农田上从事破坏耕作层的活动。结合实际，明确建设时序，加大投入力度，逐步把永久基本农田建成高标准农田。依托国土空间规划“一张图”强化监管，对违规行为实施“即时发现、快速处置”。

对于一般耕地，实行“占补平衡+弹性管控”。一般耕地是粮食和重要农产品的空间载体，应严格限制在一般耕地上

开展林果业、挖塘养鱼等活动，可在保障粮食生产的前提下，合理引导农业结构调整，保障农民经营权等基本权益；对确需进行农业结构调整的，必须落实占补平衡；鼓励将地力较好的一般耕地划入永久基本农田，持续优化耕地布局。

对于园地，实行“需求导向+生态经营”。园地是农民获取经济收益的重要空间，对于促进农业多功能发展等具有重要作用。结合地区实际，尊重农民意愿，引导果农种植需求量稳定、经济效益较好的经果林；推广可持续发展模式，探索生态化经营反哺高成本种植的方式，充分发挥园地的综合效益；严格控制园地转为其他农用地或建设用地，鼓励边角地、插花地向耕地转换并细化补偿措施。

对于设施农用地，实行“底线约束+需求保障”。明确农业生产设施项目用地范围，严禁以设施农用地的名义建设其他非农设施，细化不同地区的看护房面积标准。同时，摸清需求底线和优化上限，实行“镇乡—部门”双轨审核制，加强备案管理，对长期闲置的设施农用地按“谁建设、谁复垦”的原则清退，完善其用地的退出机制。

(2) 农民生活空间

农民生活空间是乡村治理和民生保障的基础单元，主要包括宅基地以及公共设施和公益事业用地。对于该空间需注重盘活利用，在确保农村建设用地总量有减少及耕地总量有增加、质量有提高的前提下，允许集体经济组织之间通过空间置换的方式，调整优化农村空间结构的布局更加合理^[13]。

对于宅基地，采取“一户一宅+有偿退出”的策略。严格落实“一户一宅”，进一步细化“户”的资格权认定标准，划定宅基地建设范围，引导村民适度集

中居住，不断优化村庄生活空间的布局；在符合规划的前提下，将自愿有偿退出的闲置宅基地用途调整为经营性用途，允许按法定程序规范入市，充分考虑农村集体经济组织作为产权主体的意愿；建立健全“不再分配”的退出补偿机制，对自愿退出宅基地并完成补偿的农户，不再为其分配新的宅基地，可结合实际保留集体资产收益权；以县域为单位，将村庄规划建设用地规模控制在2020年度全国国土变更调查结果范围内，保证村庄用地(203)面积不增加，防止自愿有偿退出的宅基地在通过规划用途调整后入市，同时新增宅基地，扩大村庄建设用地规模。

对于公共设施和公益事业用地，采取“民生保障+共建共享”的策略。优先保障教育、医疗、养老等民生设施用地，配套建设污水管网、垃圾处理站等基础设施；结合实际，实行多个行政村共建共享配套基础设施，提升乡村品质，达到综合效益最大化。

(3) 产业发展空间

产业发展空间承载了推进乡村振兴和促进农业农村现代化的任务，当前主要以集体经营性建设用地入市的方式保障乡村产业项目落地。应以为全面推进乡村振兴和高质量发展提供资源要素保障制度为支撑，根据空间演化规律，促进集体经营性建设用地入市与分类有序推进乡村全面振兴、全域土地综合整治、创新完善建设用地增减挂钩相结合，推动乡村产业的发展。

对于集体经营性建设用地，采取“布局优化+合理分配”的策略。首先，要实现优化城乡发展格局、分类有序推进乡村全面振兴的目标，就要立足于村庄类型差异，创新存量土地盘活机制，推动集体经营性建设用地格局的优化。其次，做好空间联动工作，结合全域土地

综合整治将零星的小块存量集体建设用地归并为大块宗地,对于属于经营性用途的,允许入市;做好资金统筹工作,适当提取一定比例的存量集体建设用地入市产生的收益,专款用于全域土地综合整治项目。此外,在严格落实耕地用途管制的前提下,探索实施村内、跨村建设用地增减挂钩,破解农村建设用地细碎化的问题,不断优化乡村空间布局。

4.2.2 全流程的农业空间用途管制

国土空间用途管制制度体系的全流程框架对农业空间用途管制具有重要参考意义^[14]。农业空间的全流程用途管制框架主要包括村庄规划、项目准入、审批许可、全程跟踪和退出机制5个方面的内容。

(1) 村庄规划

村庄规划是法定规划,是核发乡村建设项目规划许可、进行各项乡村建设等的法定依据,要明确规划的引领作用^[15-16],不断优化农业空间布局。坚持农民主体地位,统筹村庄发展目标、基础设施和基本公共服务设施布局、产业发展空间和农村住房布局。当前,村庄规划工作的原则是有条件、有需求的村庄应编尽编,编制实用性、简易性的村庄规划;暂时没有条件编制村庄规划的,应在县级、乡镇级国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求。

(2) 项目准入

乡村产业发展空间是以提供农产品为主体功能的国土空间,要明确各类农业活动和项目的准入条件。建立与乡村发展相适应的禁止类、限制类、允许类项目清单。对禁止类项目,不予准入;对限制类项目,严格审查其必要性和可行性,经批准后方可进入;对允许类项目,简化审批流程,提高审批效率。

(3) 审批许可

审批许可阶段可结合国土空间用途

管制的具体要求,进一步优化农用地转用等用途转换审批流程,完善乡村建设项目规划许可程序;在明晰各部门职责边界的同时,建立联合审批机制,加强自然资源、农业农村、生态环境等部门之间的沟通与协作,提高审批效率。

(4) 全程跟踪

加快推进农业项目全程跟踪机制,对项目的建设进度、土地利用情况、生态环境保护措施落实情况等进行全程跟踪,强化智慧监管联动,实时掌握项目实施动态,及时发现和纠正违规行为,保障农民的合法权益。

(5) 退出机制

针对乡村产业生命周期短的特征,酌情实行乡村产业和农业设施退出机制,并明确其退出标准。建立健全退出补偿机制,对因政策调整或公共利益需要而退出的农业设施,给予合理补偿。推动退出土地的复垦与生态恢复工作,恢复耕地地力或生态功能。对不符合规划要求、浪费土地资源、破坏生态环境的农业设施,依法依规责令退出,并防止出现二次违法违规利用行为。

4.2.3 协同治理和智慧监管的农业空间用途管制

协同治理和智慧监管是农业空间用途管制的必然趋势。应整合自然资源、农业农村、生态环境等涉及农业空间用途管制的部门的职责,依托正在完善的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,加快推进国土空间治理体系的现代化。

(1) 构建协同治理机制

农业空间用途管制涉及多个部门和社会主体,协同治理是整合资源、形成合力的关键。应构建“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与”的治理机制。其中:自然资源主管部门负责农业空间规划与审批,把控空间资源的使用方向

和范围;农业农村主管部门专注于农业生产生活的指导和监管,保障农业生产生活的科学合理开展;生态环境主管部门重点关注农业空间的生态保护,确保农业发展与生态环境相协调。同时,鼓励公众参与治理,通过村民议事会等方式,让农民和社会各界都能参与农业空间用途管制的决策、监督,提升管制的透明度和公信力,充分保障农民的合法权益,不断健全农业空间管理体制机制。

(2) 完善国土空间规划“一张图”实施监督信息系统

在农业空间用途管制中,国土空间规划“一张图”实施监督信息系统是智慧监管的核心支撑。在建好全国统一系统的同时,聚焦农业空间数据集成和整合,以第三次全国国土调查数据为基础,融合地理国情监测、土地变更调查等的数据,形成农业空间现状数据库,并利用数据平台和卫星遥感等手段,对农业空间开展实时动态监测;在该信息系统中嵌入用途管制规则模型,强化决策支持,适时共享必要的数据和信息,以便于辅助审批、许可环节的决策和对违规行为进行联合查处。

5 结束语

农业空间用途管制是加快推进农业农村现代化的关键制度和核心手段,研究构建农业空间用途管制制度体系,对于完善国土空间用途管制制度具有重要意义。

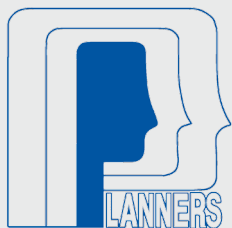
本文在研判当前农业空间用途管制政策措施面临的难点的基础上,明确了农业空间用途管制对象,构建了“明确对象—分类管控—流程管理—协同治理—智慧监管”的全域全类型全流程农业空间用途管制制度体系,并将破解当前难点、堵点的解决方案贯穿其中,为

完善国土空间用途管制制度提供理论与实证借鉴。■

[参考文献]

- [1] 岳文泽, 王田雨, 甄延临. “三区三线”为核心的统一国土空间用途管制分区[J]. 中国土地科学, 2020(5): 52-59, 68.
- [2] 刘彦琴, 欧阳勋, 宋毅. 耕地保护: 价值观、发展趋势和实现路径[J/OL]. (2024-10-23) [2025-01-12]. 中国国土资源经济, 2024. DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001112.
- [3] 陈百明, 李世顺. 中国耕地数量下降之剖析: 1986~1995年[J]. 地理科学进展, 1998(3): 46-53.
- [4] 马骁骏. 耕地用途管制的法律本位观[J]. 中国土地科学, 2023(3): 20-27.
- [5] 肖顺武, 宁君阳. 耕地种植用途管控制度研究: 基于《粮食安全保障法》相关规定的解析[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版), 2024(6): 110-122.
- [6] 张杨, 李迎晨, 谭向荣. 农业空间用途管制视角下的农村三产融合发展用地保障: 以北京市平谷区为例[J]. 中国土地, 2022(12): 12-15.
- [7] 毕云龙, 李颖, 相洪波, 等. 优化国土空间用途管制工作的思考与建议: 从福建省国土空间用途管制探索与实践谈起[J]. 中国国土资源经济, 2024(9): 41-48.
- [8] 毕云龙, 涂梦昭, 李勇. 基于浙江省国土空间用途管制实践的思考[J]. 中国土地, 2024(5): 44-47.
- [9] 姜钦杰, 吴国飞, 王建龙, 等. 农业空间用途管制研究与建议: 以浙江省嘉兴市为例[J]. 中国土地, 2025(1): 48-51.
- [10] 岳永兵. 乡村振兴背景下农村土地制度改革与完善[J]. 中国国土资源经济, 2021(9): 16-24, 39.
- [11] 李林峰, 赵振宇. 集体经营性建设用地入市阻碍与破解[J]. 中国国土资源经济, 2021(6): 10, 30-35.
- [12] 毕云龙, 谭丽萍, 涂梦昭, 等. 国土空间用途管制的历史演进、地方实践与体系构建[J]. 规划师, 2025(1): 78-85.
- [13] 毕云龙, 余星滢, 李颖, 等. 存量集体建设用地盘活利用实证分析与建议: 基于江苏、河南、广东、四川四省调研与思考[J/OL]. (2025-03-11)[2025-04-01]. 中国国土资源经济, 2025. DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001171.
- [14] 毕云龙, 徐小黎, 李勇, 等. 国土空间规划许可制度建立面临的问题与对策[J]. 规划师, 2021(2): 45-49.
- [15] 曾源源, 岳文泽, 苏亮, 等. 统筹开发与保护的市级国土空间规划分区研究[J]. 规划师, 2024(7): 90-96.
- [16] 林坚, 刘光昕, 王培安. 自然资源监管视域下的国土空间规划管理探析: 基于空间开发权配置的探讨[J]. 规划师, 2024(6): 1-7.

[收稿日期] 2025-04-15



“规划师论坛”栏目 2025年每期主题

- 新质生产力发展与国土空间规划响应
- 智慧国土空间规划与AI赋能
- 国土空间规划体检评估与实施管理
- 美丽城市规划建设的理论与实践
- “大美自然”建设与生态保护修复
- 国土空间用途管制和规划许可
- 气候适应型城市规划与建设
- 新时期新型城镇化战略与行动计划
- 土地要素精准配置与集约高效利用
- 自然资源价值实现与治理
- 城乡融合发展与美丽乡村规划建设
- 规划机构发展与规划师培养