

建立设施农业用地保障长效机制



【背景】

为适应农业现代化发展趋势,建立设施农业用地保障长效机制,促进现代农业健康发展,自然资源部会同农业农村部印发《关于设施农业用地管理有关问题的通知》(以下简称《通知》)。近日,自然资源部耕地保护监督司司长刘明松和农业农村部种植业管理司司长潘文博对《通知》出台的背景、主要考量、支持政策等问题,进行了解读。(碍于篇幅,本文选取了部分问答)

各地在制定具体实施办法时,既要立足于促进设施农业健康稳定发展,也要严守政策界限,严防“大棚房”问题回潮反弹,不能突破两条底线。一是必须是直接用于或直接服务于设施农业生产

餐饮、娱乐、康养等经营性用途。

记者:《通知》出台基于怎样的背景和考量?

自然资源部耕地保护监督司司长:为适应现代农业发展需要,近年来,原国土资源部会同原农业部先后两次制定下发设施农业用地文件,在用地地类划分、用地规模、用地管理方式、服务监管等方面明确支持政策,有力促进了设施农业发展。近年来,随着农业现代化水平不断提升,农业新的生产经营方式不断涌现,规模经营水平和生态环境要求不断提高,用地出现新情况、新需求,面临新形势新要求。设施生产中栽培的作物种类和种植方式日益多样化,生产的组织化、规模化程度不断提高,对生产前端的农资农具存放、生产过程中的先进技术应用和智能化管理、生产后端的产品晾晒烘干和分拣包装等设施用地提出新的需求。随着家庭农场、养殖小区等农业生产模式的兴起和推广,畜禽养殖的规模化比例不断提高,对养殖生产、环保及粪污处置等设施用地提出了新的需求,有的养殖企业建设多层建筑进行生猪生产,原有政策对此没有涉及。四川、云南等山区省份丘陵多、土地零散,耕地插花现象突出,规模化养殖设施选址完全避让永久基本农田确有困难。这些问题反映出原有设施农业用地政策需要与时俱进,不断改进完善。

此外,从前一时期“大棚房”问题专项清理整治看,也有不少地方存在以设施农业为名实质改变土地性质、违法违规占用耕地、建设与农业生产无关设施的问题,一定程度上反映出政策有漏洞、监管有欠缺,有的政策规定需要体现差别化要求。为防止“大棚房”问题反弹,认真贯彻

习近平总书记重要指示精神和李克强总理等中央领导同志的批示要求,需要研究改进设施农业用地政策,建立长效机制,促进现代农业健康发展。同时,原有的政策管理文件也已到有效期,需要出台新的用地文件继续支撑设施农业发展。

在这样的背景下,自然资源部会同农业农村部研究出台了《通知》,在《通知》起草过程中,两部进行了大量深入细致的调查研究,部领导多次组织专题研究,反复研讨政策规定。同时,起草《通知》特别注意简明、符合实际,让地方好操作。

一是设施农业用地情形复杂,国家把住总体规定,地方细化管理要求。从调研情况看,由于我国区域差异大、设施农业种类繁多,用地形态各异——从大的分类上,有作物种植类、畜禽养殖类和水产养殖类,每一类由于生产方式与自然地理条件不同,在设施兴建与用地需求上都存在很大差异。如作物种植上,有日光温室、智能温室及相关分拣包装、存储保鲜等设施,也有规模化大田种植配建的晾晒烘干、农机具存放等设施;畜禽养殖上,不仅有养殖圈舍,还有检验检疫、粪污处置、洗消转运等设施。因此,国家层面难以对各地用地情况列举式地逐一作出规定,主要是从宏观层面把握大的原则,进行宏观管控,具体要求由地方根据本地实际进行细化。

二是概念明晰,把握政策着力点。为避免概念过多、含义不清,《通知》不再对作物种植和畜禽与水产养殖中,哪些是生产设施,哪些是附属设施和配套设施进行细分,而是以设施建设是否破坏耕地耕作层为问题实质和衡量标准,明确哪些设施可以使

用耕地和永久基本农田,哪些不能。考虑种植类和养殖类的生产功能与用地情形不同,在允许使用永久基本农田上,差别化地作出规定。

三是把握各级行权能力,合理划分各项事权。根据行政层级,明确各级职责。市、县自然资源主管部门会同农业农村主管部门主要负责设施农业用地日常管理,包括检查执法。国家、省级自然资源主管部门和农业农村主管部门除了制定政策规定外,要通过各种技术手段加强设施农业用地监管。合理划分各级事权,压实管理责任。

记者:在原有设施农业用地政策基础上,《通知》在哪些方面作了改进突破?

自然资源部耕地保护监督司司长:在原有设施农业用地管理方式、使用耕地和用地程序等支持政策基础上,《通知》在用地划分、使用永久基本农田范围、用地规模、用地取得等方面进一步改进突破。改进后的政策规定,归纳起来,有5个突出方面:

一是设施农业用地纳入农业内部结构调整范围。考虑到设施农业是从事农产品生产的特点,有别于公路、铁路等基础设施用地,因此明确,设施农业包括作物种植设施(含规模化大田种植配建的设施)和畜禽水产养殖设施,可以使用一般耕地,不需办理建设用地审批手续,不需落实耕地占补平衡。

二是对一些设施使用永久基本农田作出规定。考虑到兴建设施有利于提高农业生产力,因此,对于作物种植中一些设施建设破坏耕地耕作层、又难以避让永久基本农田的,养殖设施中涉及少量永久基本农田确实难以避让的,在补划同等数量、质

量永久基本农田的前提下,允许使用永久基本农田,同时也确保永久基本农田不减少。

三是用地规模实行差别化政策。如前所述,全国各地、各类设施农业用地差异较大,国家层面不再对各类设施农业用地规模作出统一规定,由各省(区、市)自然资源主管部门会同农业农村主管部门根据生产规模和建设标准合理确定设施用地规模,体现各地差别化政策,调研中一些地方也提出了这方面意愿。需要强调的是,为了巩固今年刚刚开展的“大棚房”问题专项清理整治成果,保持政策衔接,《通知》明确“看护房”继续执行“大棚房”整治整改标准,即南方地区控制在“单层、15平方米以内”,北方地区控制在“单层、22.5平方米以内”,其中严寒地区控制在“单层、30平方米以内”(占地面积超过2亩的农业大棚,其看护房控制在“单层、40平方米以内”)。

四是允许养殖设施建设多层建筑。随着技术的进步与规模化经营,近年来一些地方出现建设多层建筑从事养殖生产的情况,从节约资源、集约经营出发,《通知》明确养殖设施允许建设多层建筑。但各地在实施中,建多层养殖设施一定要注意符合相关规划、建设安全和生物防疫等方面要求。

五是简化用地取得方式。设施农业用地不需要审批,设施农业经营者与农村集体经济组织就用地事宜协商一致后即可开工建设,由农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备案,乡镇政府定期汇总情况后汇总至县级自然资源主管部门。当然,涉及使用并补划永久基本农田的,须事先经县级自然资源主管部

门同意后方可开工建设,始终坚持严格的永久基本农田保护制度。

记者:各地如何落实《通知》规定,需要注意什么问题?

自然资源部耕地保护监督司司长:《通知》下发后,政策落实是关键,各地要抓紧做好相关落实工作。

一是省级制定具体实施办法。按照《通知》明确的管理原则和要求,省级自然资源主管部门要会同农业农村主管部门,根据本区域设施农业生产实际,制定具体实施办法,进一步细化设施农业用地范围、明确用地规模、细化用地取得程序。在制定实施办法时,应注意与以往政策的衔接,妥善处理好已建和在建设施问题,确保政策平稳过渡。

二是市、县做好具体实施。市、县自然资源主管部门会同农业农村主管部门,要把服务设施农业用地当作重要工作任务,切实做好日常管理。要把握好设施建设是否破坏耕地耕作层、是否符合允许使用永久基本农田条件等情况,确保符合实际。使用永久基本农田破坏耕地耕作层需要补划的,要严格落实补划。要指导督促乡镇政府及时汇交设施农业用地信息,并按要求做好设施农业用地上图入库工作。

三是部、省级强化用地监管。自然资源部将建立设施农业用地监测监管系统,要求各地将设施农业用地信息在监测监管系统中上图入库。部、省级自然资源部门将充分利用卫星遥感影像、现代信息技术等手段,组织开展核实监督,掌握动态趋势,进行实地检查,发现违法违规用地行为的,及时纠正,确保农地农用。