

新形势下重庆市设施农用地管理完善路径探讨

陈晓¹

(重庆市规划和自然资源调查监测院 重庆 401121)

【摘要】: 精准完善设施农用地相关政策是防治“大棚房”等违法用地问题、稳定社会资本投资乡村产业信心的关键所在。对近十年设施农用地管理政策进行了系统梳理,并结合重庆市“大棚房”问题专项清理整治第三方评估过程中发现的设施农用地部分概念模糊、标准不够细化、退出机制缺失、监管合力未有效形成等问题,提出了有针对性的对策建议。

【关键词】: 重庆市 设施农用地 政策建议

【中图分类号】 F301 **【文献标识码】** A

设施农用地管理政策事关乡村振兴,对于支持脱贫攻坚、加快现代农业发展、助力一二三产业融合发展等具有重要意义。去年下半年以来,全国强力开展“大棚房”专项整治,对于设施农用地管理政策问题的讨论日益增多,精准完善相关政策成为防治“大棚房”等违法用地问题、稳定社会资本投资乡村产业信心的关键所在。本文对近十年设施农用地管理政策进行了系统梳理,并结合重庆市“大棚房”问题专项清理整治第三方评估,提出了进一步优化完善重庆市设施农用地管理的建议。

1 近十年设施农用地管理政策沿革

2010年以来,国家层面与设施农用地管理政策强相关的文件主要有三个,分别是原国土资源部农业部《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》(国土资发[2010]155号)、原国土资源部农业部《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》(国土资发[2014]127号)和原国土资源部国家发展改革委《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》(国土资规[2017]12号)。

国土资发[2010]155号初步对设施农用地概念及范围、用地规模、审核流程等进行了规定,将设施农用地划分为生产设施用地和附属设施用地两类,提出实施分类管理,加强用途管制,建立监管共同责任机制,并将设施农用地使用纳入土地巡查和卫片执法检查范围。国土资发[2014]127号根据现代农业生产特点,进一步细化了设施农用地概念及范围、用地规模,将设施农用地细化为生产设施用地、附属设施用地和配套设施用地三类,同时,改设施农用地审批制为备案制,提出应将设施农用地管理纳入日常监管,建立设施农用地信息报备制度,原国土资发[2010]155号同时废止。国土资规[2017]12号重点对规范设施农用地类型、改进设施农用地监督管理提出了要求,明确看护类管理房用地为单层、占地小于15m²,初加工设施用地原则上占地不得超过400m²,设施农用地应设立标示牌,管理信息纳入国土资源综合信息监管平台。

重庆市层面与设施农用地管理政策强相关的文件主要有四个,分别是原重庆市国土房管局重庆市农委《关于转发〈国土资源部农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知〉的通知》(渝国土房管发[2011]196号)、原重庆市国土房管局重庆市农委《关于印发设施农用地审批有关规范性文本的通知》(渝国土房管发[2011]201号)、原重庆市国土房管局办公室《关于进一步加强和

作者简介: 陈晓(1982-),女,四川内江人,研究方向:土地政策。

基金项目: 重庆市自然资源统一调查监测体系研究,项目编号: KJ-2019044。

规范设施农用地监管工作的通知》（渝国土房管办发[2014]57号）和原重庆市国土房管局重庆市农业委员会《关于进一步完善设施农用地管理支持设施农业健康发展的通知》（渝国土房管[2014]799号）。四个文件中，前三个文件遵循的是国土资发[2010]155号文件精神，渝国土房管[2014]799号遵循的是国土资发[2014]127号文件精神。

渝国土房管发[2011]196号重点在国土资发[2010]155号基础上细化了审批流程及报批要件。渝国土房管发[2011]201号则侧重对渝国土房管发[2011]196号涉及的审批文本进行了规范性要求。渝国土房管办发[2014]57号旨在对前期管理中存在的选址不当、审批监管不到位、违法制止查处不力等问题提出进一步加强监管的意见，实行设施农用地审批“四项原则”和“三到场”监管要求（放线到场、建设到场、竣工验收到场）。渝国土房管[2014]799号改审批制为备案制，重点在国土资发[2014]127号基础上细化了备案要件及格式规范。

2 当前设施农用地管理主要问题

不断调整完善的设施农用地管理政策，对于助力重庆市现代农业发展发挥了重要作用，但仍然存在基层巧立名目、借设施农用地之名行违法用地之实的情况。通过本次“大棚房”问题专项清理整治第三方评估，当前设施农用地管理主要存在以下问题：

一是概念界定依旧模糊。国土资发[2014]127号、渝国土房管[2014]799号结合现代农业生产特点，将之前设施农用地两大类细化为生产设施用地、附属设施用地和配套设施用地三大类18小类，虽在一定程度上细化了设施农用地概念，但仍存在部分用地性质难以判定问题。例如，临时存储用地的判定。依据文件，“农产品临时存储、分拣包装场所用地”应该按照附属设施用地管理，但文件同时提到“粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所”按照配套设施管理，“经营性粮食存储、加工和农机农资存放、维修场所”按照建设用地管理。一方面，粮食属于农产品；另一方面，是否“经营性”粮食存储，缺乏认定主体和判定依据，而在现状表现上，三者几乎一致。在监管执法过程中，究竟参照附属设施用地、配套设施用地还是建设用地标准，难以界定。

二是用地标准亟需细化。从重庆市“大棚房”问题专项清理整治情况来看，当前关于设施农用地用地标准争议问题主要集中在附属设施用地。现行文件仅对工厂化作物栽培（用地规模5%以内，不超过0.67hm²）、规模化畜禽养殖（用地规模7%以内，不超过1hm²）、水产养殖（用地规模7%以内，不超过0.67hm²）、规模化粮食种植（不超过0.67hm²）四种类型附属设施进行了简单的用地规模和比例要求，但并未对细化的检验检疫监测设施用地、疫病虫害防控设施用地、管理用房设施用地、环保设施用地、生物质肥料生产场用地、临时存储、分拣包装场所、符合“农村道路”规定的道路用地7类附属设施用地从用地规模、建筑规模、建筑结构、建筑形态、建设布局、节约集约等方面提出要求。一个现代农业项目究竟需要配套多少附属设施用地，谁来认定，缺乏统一的标准和依据。

三是适用范围有待斟酌。依据渝国土房管[2014]799号，不得在土地利用总体规划确定的城（市）镇规划区范围内修建农业设施。对于基本农田保有量占耕地总量80%以上的区县（自治县）从事规模化粮食生产涉及的配套设施建设，选址确实难以安排在其他地类上、无法避开基本农田的，经区县（自治县）国土资源部门会同农业部门组织论证，可占用基本农田。部分区县在制定区县细化操作文件时，并未强调城（市）镇规划区范围内不得修建农业设施，而是强调不得在土地利用总体规划确定的允许建设区和有条件建设区修建设施农业，市区两级在对设施农用地适用范围考虑上存在偏差。市级层面考虑更多侧重于征地和环境影响，但实际城郊区域反而是设施农业需求最旺盛区域；区级层面则更多侧重于规划剩余空间考量，尽量避免占用剩余空间，但这样操作的不利影响是后期非农化过程中，多因不符合规划而无法办理农转用手续。此外，依据自然资源部农业农村部《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规[2019]1号），除重大建设项目经自然资源部审批外，不得占用永久基本农田相关规定，对于渝国土房管[2014]799号设施农用地特殊情形下允许占用基本农田有关规定要进一步斟酌。

四是监管合力未有效形成。一方面，设施农业管理涉及农办、园艺、畜牧、生产、农林、城乡建设、自然资源管理等多部

门，多头管理模式下各部门思考问题的角度各有不同，在目前设施农业全国性或地区性统一技术标准缺失背景下，各部门对于设施农用地监管认识很难统一。另一方面，依据渝国土房管[2014]799号，各区县（自治县）国土资源部门和农业部门要会同乡镇人民政府（街道办事处），形成设施农用地日常管理联动工作机制。乡镇人民政府（街道办事处）具体履行初审职责，负责监督实施，落实土地复垦责任，并组织完善相关手续；区县（自治县）农业部门具体负责农业建设和经营行为的日常监管，做好土地流转管理和服务工作；区县（自治县）国土资源部门具体实施跟踪和利用监管，及时做好设施农用地的土地利用现状变更调查和台帐管理工作。区县普遍反映，此种监管模式因日常联动工作机制未有效建立、乡镇政府主体监管作用未充分发挥、农业部门缺乏日常监管有效技术手段、部门职责边界不清晰、牵头执法部门不明确等原因，导致监管效果不佳。

五是退出机制缺失。从当前有关设施农用地政策梳理情况来看，无论是国家层面还是市级层面，政策出台的角度都是从鼓励、保障和规范设施农用地过程管理的角度在进行政策顶层设计，而对于设施农用地的退出机制政策设计不足，仅仅明确了复垦责任主体，但谁来监管，谁来提请退出没有明确。从本次重庆市“大棚房”问题专项清理整治第三方评估情况来看，许多社会资本主体尤其是养殖大户从一开始也是诚心发展现代农业，也进行了设施农用地的备案，但因后期经营不善或市场波动影响，导致产业难以为继。此时，多因退出机制缺失和利益驱使，而改变设施农用地用途，另作它用。

六是违法行为查处不够坚定有力。一方面，由于体制机制等方面的原因，一些地方对土地管理的高压态势和良好执法环境始终难以建立和保持，从而使土地执法监察部门不敢动真碰硬，特别是国土资源执法在体制上受地方政府领导，执法手段上没有强制执行权，导致在查处土地违法案件时干扰多、阻力大。另一方面，考核问责不严。渝国土房管[2014]799号对乡镇人民政府、区县国土、农业等行政主管部门设施农用地监管分工进行了明确，对于设施农用地违法行为督促整改不到位的，市里仅取消所在区县（自治县）下一年度设施农业项目资金扶持政策优惠，并未将设施农用地监管执法情况等纳入乡镇人民政府绩效考核，也没有相应的惩处措施。设施农用地属地人民政府处于上有干扰阻力，后无问责措施情形，监管查处动力不足。

七是疏堵结合政策考量不足。在重庆市“大棚房”问题专项清理整治第三方评估过程中，我们发现设施农业用地方面出现的违法问题，最重要原因是利益驱动。对部分项目来说，农业附属设施产生的直接经济价值要远远超过所经营农产品的价值，如果严格按照法定程序获得这部分土地，将大大增加企业成本。所以不少企业在投产建设时，往往多占用土地，特别是多占土地搞生活类、管理类设施建设，以寻求更多的增值空间。最为典型的就是打着“生态园艺”、“生态农业”等旗号，从事餐饮、宾馆等非农业生产的商业服务业生产，规避经营性用地招拍挂制度。除利益驱动原因外，还存在农村新产业新业态用地保障难问题。调研发现，单纯发展农业，投资回收期太长，很难收回成本，走农村一二三产融合发展之路成为绝大部分社会资本的必然选择。不少社会资本出于长久利益考虑和对农民契约精神的担心，也想拿一部分国有建设用地而不是设施农用地来用于经营，但在操作过程中，多因不符合规划、占基本农田、拿地成本太高等各方面原因而无法实现。在杜绝设施农用地违法问题上，不是只有“堵”这一条路，更多还应在“疏导”政策配套方面予以思考。

3 重庆市设施农用地管理完善策略

针对上述调研过程中发现的设施农用地管理问题，结合上海、广州等地设施农用地管理做法，建议按照“概念明晰、标准细化、范围明确、监管优化、疏堵结合”的总体思路，进一步完善重庆市设施农用地管理有关政策。

一是进一步明晰设施农用地概念。建议结合重庆市现代农业、循环农业新特点和农村新产业新业态发展新需求，在渝国土房管[2014]799号18小类设施农用地基础上进一步优化调整，重点解决地类完善、概念边界、认定主体等问题。在地类完善方面，要充分释放设施农用地政策红利，服务乡村振兴发展，同时要避免地类模棱两可问题，具体可参看广州做法，将部分农产品初级加工、田间冷链仓库等纳入设施农用地管理，而将没有安装永久性承重地梁、不破坏耕作层的塑料大棚并继续用于种植的，按原地类进行管理。在概念边界方面，首先要突出必须是在设施农业项目区域内；其次，要强调必须是围绕农产品“生产”环节，而不是流通经营环节；此外，要注意是否永久性建筑，是否修建永久性建筑物、构筑物，是否对耕地造成永久性毁坏而难以复耕，是按农用地管理和建设用地管理的标准和界限。在认定主体方面，建议按照“谁监管、谁认定”的原则，进一步明

确认定主体。

二是建立更具操作性的细化标准。建议借鉴南川等区县的做法，在明确规模化种养殖最小规模的同时，明确各类型规模种养殖所需技术人员数和管理人员数，以人定地，同时结合各类型附属设施用地功能特征，重点细化明确管理用房等各类型附属设施用地规模、建筑规模、节约集约用地、建筑系数、建设布局等要求。例如，必要的管理用房用地，以实际长期聘用人数及管理人数为准进行核算，人均占地不得超过 20m²，建筑规模按照容积率不超过 1.5 核算，避免超规模占地和超标准建设。

三是深入开展政策适用范围研究。建议结合设施农用地管理新形势新要求，在自然资源管理、农业农村、环保等部门意见征集基础上，重点针对设施农用地是否可在城镇规划区范围内、是否可以占用永久基本农田、是否必须位于规划允许建设区和有条件建设区内等问题，开展进一步的利弊分析和研究讨论，清楚界定设施农用地政策适用范围。调研组认为，可取消城镇规划区范围内不得布设设施农用地有关规定，明确除国家级重点农业项目外设施农用地不得占用永久基本农田，明确设施农用地需位于有条件建设区范围内。

四是建立更加高效监管长效机制。建议参照上海做法，实行设施农用地监管属地责任制，责任主体是区县政府，监管主体是乡镇政府。加快建立区县政府、区县自然资源管理、农业农村等行政主管部门、所在乡镇政府、农村集体经济组织设施农用地监管共同责任机制，明确责任边界，严肃执纪问责，将设施农用地使用和管理情况纳入区县、乡镇政府年度耕地保护责任目标考核内容和年终目标责任管理考核。加快完善设施农用地建档立卡工作，加快完善设施农用地退出监管机制，按照“一镇一村一册，一宗一户一档”原则，对重庆市所有设施农用地逐一建档立卡，建立档案台账，并将有关信息纳入监测监管平台，切实做到可操作、可落实、可追溯、可督查。全面实施设施农用地全过程、全生命周期管理，创新监管方式，综合运用媒体、网络、日常巡查等多种方式，加快建立设施农用地监管长效机制。

五是疏堵结合完善用地保障机制。建议在加大设施农用地清理和监管力度的同时，同步做好农村新产业新业态用地保障配套政策研究。针对当前农村新产业新业态用地保障中出现的规划、产权办理、点状征地、点状供地、权益保障等问题，及时开展调查研究，强化政策配套，进一步简化建设用地办理程序、降低拿地成本。通过优化新产业新业态用地保障的“引力”机制和设施农用地强监管的“压力”机制，逐步形成设施农用地“疏堵结合”管理新局面。

参考文献:

- [1]周晓艳, 李佳层, 等. 乡村振兴背景下我国设施农用地现状与变化研究[J]. 国土与自然资源研究, 2019(1):15-20.
- [2]么秋月. 设施农用地及“大棚房”相关概念问答[J]. 农业工程技术, 2019(10):16-20.
- [3]孙丽. 现代农业环境下设施农用地管理的研究——以上海市为例[J]. 住宅与房地产, 2016(18):238.
- [4]杨京. 规范设施农用地监管的建议[J]. 中国土地, 2014(12):50-51.