

# 济南市设施农用地发展现状与对策建议

李延寿, 郑继凤

(济南市国土资源局, 山东 济南 250099)

**摘要:**随着我国农业现代化发展,传统农业逐步向现代农业转变,尤其是近年来农村土地承包经营权流转进程加快,农业生产经营规模不断扩大,农业设施快速增加,势必要占用大量的农用地。因此,为适应现代农业发展需求,必须加强和完善设施农用地管理,防止以发展设施农业为名,滥占乱用土地,促进耕地保护和设施农业的健康有序发展。

**关键词:**设施农用地;管理;对策建议;济南市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

设施农用地是指直接用于经营性养殖的畜禽舍、工厂化作物栽培或水产养殖的生产设施用地及其相应附属设施用地,农村宅基地以外的晾晒场等农业设施用地<sup>[1]</sup>。具体分为生产设施用地和附属设施用地2个部分。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)下发后,济南市组织国土资源、农业、畜牧兽医等部门对全市设施农用地发展现状、存在问题进行了深入调查,并根据管理实际制定了具体规范和实施措施。

## 1 设施农用地调查种类与范围

(1)农产品种植业用地调查情况。重点对工厂化作物栽培和规模化作物种植进行了调查,其中工厂化作物栽培调查面积0.33万hm<sup>2</sup>,涉及企业(户)80家。规模化作物种植调查面积1.57万hm<sup>2</sup>,涉及企业(户)168家。

(2)畜禽养殖用地调查情况。重点对生猪、奶牛、肉牛、羊、蛋鸡、肉鸡、兔等进行了调查,涉及企业(户)10家。

(3)水产养殖业用地调查情况。重点对工厂化养殖、水产养殖池塘进行了调查。其中工厂化养殖调查企业(户)3家,水产养殖池塘调查企业(户)13家。

(4)农机合作社用地调查情况。调查工商部门注册的农机合作社67个,涉及社员1239户(个)、农机2436台。

## 2 设施农用地管理及发展现状

济南市在新一轮土地利用总体规划修编上,充分考虑了设施农用地发展需求,控制和引导利用废弃地、荒山、荒坡大力发展设施农业<sup>[2]</sup>,提高土地利用效率。同时对基本农田实施严格保护,发展设施农业严禁占用基本农田,尽量不占或少占耕地。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)下发后,济南市发改委、国土资源、农业、畜牧兽医等部门制定设计了“设施农用地申请审核表”和办理程序,明确了县(市、区)及乡镇政府、国土资源、农业、畜牧兽医等部门的管理职责,提高了办理效率,促进了设施农业发展。

(1)畜禽养殖业发展情况。截至目前,济南市各类畜禽规模养殖场(小区)已发展到465处。其中,奶牛规模养殖场(小区)110处、生猪规模养殖场99家、肉牛规模养殖场15家、蛋鸡规模养殖场150家、肉鸡规模养殖场85家、兔规模养殖场4家、肉羊规模养殖场2家。各类规模养殖场占地大部分是荒山荒坡,部分是一般农田。占地面积在几亩到几百亩

\* 收稿日期:2011-07-26;修订日期:2011-11-01;编辑:曹丽丽

作者简介:李延寿(1970—),男,山东沾化人,主要从事耕地保护工作;E-mail:jnsgtzyj@163.com。

不等,其中存栏规模大的奶牛场占地超过 13.33 hm<sup>2</sup> (200 亩)的有 6 家,还有一些大型生猪养殖场占地超过百亩外,其他养殖场均在百亩以下。养殖场建设除建设部分必要的办公室、生活用房外,其他均为畜禽舍及配套设施,办公室、生活用房所占面积均不到占地总面积的 10%。省国土资源厅、畜牧兽医局《关于规范畜禽养殖用地管理的意见》(鲁国土资发[2008]61 号)实施以来,济南市对本辖区内所有新办养殖场全部实行备案制,目前已备案 282 份。

(2)农产品种植业发展情况。济南市设施农业中,水产养殖业占比重较小,蔬菜果品占比重较大。全市现有设施蔬菜面积 3.67 万 hm<sup>2</sup>,其中日光温室 2 万 hm<sup>2</sup>、大拱棚 0.6 万 hm<sup>2</sup>,中小拱棚 0.4 万 hm<sup>2</sup>,约占全市耕地面积的 10%。近几年来,济南市在优势产区大力发展设施蔬菜,以济阳、商河日光温室为主的设施蔬菜产业带逐步形成,以历城、章丘、长清小拱棚为主的设施蔬菜稳定发展,逐步形成了以日光温室为龙头、大中小拱棚和连栋智能温室共同发展的设施蔬菜格局。冬暖式大棚亩纯收入最高达到 25 000 元,大拱棚亩纯收入达到 15 000 元,成为农民增收的重要来源。随着设施农业休闲、观光和采摘等功能的进一步拓展,带动了农资、设施、包装、运输、餐饮等行业的发展,形成了一产带动二产、三产共同发展的格局。

(3)农机合作社发展情况。近年来,在国家农机购置补贴等支农惠农政策的大力推动下,济南市农户踊跃投资购买高性能农业机械,机械数量迅速增长,促进了全市农业机械化水平的全面提高,农机作业服务组织得到了快速发展。目前,各类农机作业队、农机专业合作社、农机协会等农机作业服务组织达到 211 个,农机资产 10 万~50 万元的农机大户 4 131 个,农机资产达到 50 万元以上的农机大户 30 个。农机作业服务组织、农机大户承担了全市 50% 以上的农机作业量,在繁荣农村经济、增加农民收入中发挥了重要作用。目前,全市已有 67 个农机合作社登记注册,成为农机社会化服务体系的新的组成部分。

### 3 存在问题

(1)农机合作社用地紧张。近几年来,随着农业机械化程度的不断提高,农业机械的装备不断完善,配置逐步齐全,农机合作社的农业机械存放仓库难

以跟上农机具的快速增长,农业机械的存放已经成为亟待解决的问题。

(2)政策资金扶持力度不大。兴建和发展设施农业,建设成本高、资金投入大。目前,设施农业发展的资金主要来源于企业、个人自筹或银行贷款,相应的政策资金补贴较少,资金短缺已成为制约设施农业发展的一个主要因素。

(3)缺乏有效的批后监管。设施农用地批准后,存在批小建大、附属设施超比例建设、随意改变用途等现象,仅靠国土资源执法巡查和每年度卫片执法检查,难以起到行之有效的监管。

(4)耕地占补平衡落实有难度。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)规定:附属设施占用耕地的,由经营者按照“占一补一”要求负责补充占用的耕地。从目前来看,企业和农民个人没有自行补充耕地的能力,只有通过委托补充耕地的方式来完成耕地占补平衡。但耕地开垦费缴纳标准没有具体的政策规定,不便于基层操作,实际工作中直接影响到设施农用地的审核批准。

## 4 对策建议

(1)加强设施农用地批后监管。各级政府要加强设施农用地的批后监管工作,进一步明确县(市、区)及乡镇政府、国土资源、农业、畜牧兽医等部门的管理职责,逐步形成政府总抓、部门联动的监管机制<sup>[3]</sup>。建立跟踪监管和动态巡查机制,防止发生设施农用地批小建大、附属设施超比例建设、随意改变用途等违法行为。督促设施农用地使用人严格履行土地复垦协议,农业生产结束后要及时将生产设施用地进行复耕复种。

(2)加大设施农业发展扶持力度。制定优惠政策和提供资金保障,加大政策资金补贴力度,大力发展无公害设施蔬菜和果品,鼓励企业和农民发展高档次、现代化、智能化的连栋温室,进一步提高设施农业抵御自然灾害能力和生产效益。同时在土地利用、土地流转、基础配套设施建设等方面给予政策扶持,充分调动设施农业发展的积极性。

(3)严格落实耕地占补平衡制度。设施农业建设必须坚持少占或不占耕地、严禁占用基本农田的原则。对企业、农村集体经济组织或社会经济组织兴建的规模化设施农业,附属设施确实需要占用一

般耕地的,应参照建设用地占用耕地的补偿标准缴纳耕地开垦费,委托收取耕地开垦费的县(市、区)政府补充新的耕地,保持区域内耕地总量动态平衡。对农民个人兴建设施农业、且未达到规模化以及在本人承包土地上兴建、且未达到规模化的,其附属设施占用一般耕地不应收取耕地开垦费,但必须与当地乡镇政府、村集体签订土地复垦协议,养殖结束后及时进行复耕复种,考核时不计入耕地减少。

(4)充分保障农机合作社发展用地需求。为了减少农机合作社对耕地特别是基本农田的占用,其建设可以充分利用现有的农机修理厂、工厂、棉厂等场所,提高已有资源的利用效率。对现有农机合作社用地,要在符合规划、不改变用途的前提下,通过提高容积率来满足用地需求,从而实现节约集约用

地。对新农村建设和符合镇村体系规划的村庄整合,要充分考虑农业机械化的增长需求,留足农机合作社发展用地。

### 参考文献:

- [1] 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)[EB/OL]. [2010-10-27]. [http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201010/t20101027\\_789115.htm](http://www.mlr.gov.cn/zwgk/zytz/201010/t20101027_789115.htm).
- [2] 杨树凌. 设施农用地怎么管[J]. 中国土地, 2011, (4): 47-49.
- [3] 为支持设施农业发展制定适度灵活的用地政策——国土资源部耕保司负责人就《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》答记者问[EB/OL]. [2010-12-23]. <http://www.sqsygt.gov.cn/Html/sfjs/170104152.html>.

## Present Condition and Relative Countermeasures of Agricultural Land Use in Jinan City

LI Yanshou, ZHENG Jifeng

(Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250099, China)

**Abstract:** Accompanying with the development of agricultural modernization in China, and gradually change of traditional agriculture to modern agriculture, especially rural land contract management rights transfer process is accelerating and agricultural production and management is expanding, agricultural facilities is bound to take up a lot of agricultural land. Therefore, in order to meet the development needs of modern agriculture, the facilities for agricultural land management must be strengthened and improved in order to prevent the indiscriminate use of land, and to promote healthy and orderly development of agriculture.

**Key words:** Facilities for agricultural land; management; countermeasures and suggestions; Jinan city