



设施农业占用林地问题探析

段存国¹,倪砂¹,朱小娟^{2*},张涛³,邵静³,姜广辉⁴

(1. 山东省公共资源交易中心, 山东 济南 250014; 2. 东营市自然资源和规划局东营分局, 山东 东营 257000; 3. 东营市自然资源和规划局, 山东 东营 257091; 4. 北京师范大学自然资源学院, 北京 100875)

摘要:耕地用途管制政策紧缩引起设施农业转向园地、林地、草地等其他农用地寻求发展空间。但是设施农业占用林地法律政策的不明确性,造成国家、省级林业部门出现政策制定、管理模式不统一的问题。为衔接设施农业发展需求与林地用途管制政策,本文梳理分析了设施农业范围、设施农业项目性质、设施农业用地管理方式的历史演变与存在问题。结合对问题形成原因的探讨,本研究认为应结合国民经济行业分类对设施农业的术语和性质进行规范,并深入推进部门职能优化整合及法律法规修改完善,为乡村振兴战略实施和优化营商环境降低制度制约。

关键词:设施农业;设施农业用地;林地;建设用地

中图分类号:F301.21

文献标识码:A

doi:10.12128/j.issn.1672-6979.2023.09.011

引文格式:段存国,倪砂,朱小娟,等.设施农业占用林地问题探析[J].山东国土资源,2023,39(9):66-71. DUAN Cunguo, NI Sha, ZHU Xiaojuan, et al. Study on the Occupation of Farmland by Facility Agriculture[J]. Shandong Land and Resources, 2023, 39(9): 66-71.

0 引言

遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”政策与农业设施化、现代化发展用地需求之间的矛盾是当前乡村振兴国家战略面临的重要问题^[1-3]。这也促使从业人员不得不着眼于耕地以外的林地、草地等用地类型发展设施农业。现行林业法律法规并未对建设项目以外产业项目占用林地的情况进行规定。设施农业占用林地在林业资源管理、保护方面属于制度盲区。相比之下,国家林业和草原局办公室印发的《关于生猪养殖使用林地有关问题的通知》却开放宜林地及其他部分林地类型用于生猪养殖产业发展。结合当前产业发展政策、土地供应机制、林地占用类型等多方面因素可以看出,设施农业占用林地政策不明确的关键环节集中在设施农业范围、设施农业项目性质、设施农业用地管理方式等内容。合理分析、科学梳理这些内容形成的根源并制定应对策略有助于规范和统一土地用途管制职责和产业管

理模式,也为农村产业发展用地政策制定提供清晰、准确的参考。

1 设施农业的范围

在改革开放以前,对于耕地、粮食种植的过度侧重造成农业与林业、畜牧业、渔业的产业结构比例严重失调。针对这种情况,1981年中共中央、国务院转发国家农委《关于积极发展农村多种经营的报告》提出“决不放松粮食生产,积极开展多种经营”的产业发展政策。大农业体系内的农业产业结构调整也由此应运而生。不同于小麦、玉米、水稻等粮食作物的大田耕种模式及风媒授粉特征,通过工程装备、生物、环境等技术改变温度、湿度、光照等外部环境条件,对林业、畜牧业、渔业产品质量、数量提升有显著效果^[4]。因此,林业、畜牧业、渔业中的设施农业成为农业产业结构调整的重要组成部分。但是受“大农业”认知及归口管理模式不足、部门管理协调性差的大环境影响,相关部门对设施农业范围界定与变

收稿日期:2023-05-20;修订日期:2023-06-17;编辑:王敏

基金项目:国家社科基金重大项目“中国特色自然资源资产产权制度体系研究”(编号:20&ZD090)

作者简介:段存国(1978—),男,山东东平人,高级工程师,研究方向为土地管理、公共资源交易一体化发展;E-mail:41103754@qq.com

* 通讯作者:朱小娟(1973—),女,山东东营人,经济师,主要从事土地管理、不动产登记研究;E-mail:ljm20021626@163.com

化的认知缺少统一性。1985年,国家统计局向国务院提交的《关于建立第三产业统计的报告》中将林业、畜牧业、渔业作为农业的组成部分,纳入第一产业范畴。直到2003年,国家统计局对三次产业划分调整时才将林业、畜牧业、渔业从传统“大农业”认识中分离出来,成为第一产业当中与农业并行的国民经济行业类型。2008年农业部印发《关于促进设施农业发展的意见》提出设施农业是综合工程装备、生物和环境等技术,构建动植物生长发育最佳环境来实现动植物生产现代化的农业生产方式。然而,该文件却依然从农业产业结构调整的角度将设施养殖技术纳入设施农业范畴,并未建立设施农业与林业、畜牧业、渔业及其具体产业的对应关系。按照当时《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2002)对行业的划分,设施养殖技术应属于畜牧业的次级类型,而非属于农业范围。在自然资源领域,2019年修正的《土地管理法》也沿用“大农业”理念,将耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面都作为服务农业生产的农用地,忽视农业、林业、畜牧业、渔业各自的独立性,造成农用地类型与国民经济行业分类缺乏一致性和对应性。因此,基于自然资源部门的管理视角,设施农业占用林地属于“大农业”内部产业结构调整引起的农用地类型内部变化,可以按照现行《关于设施农用地管理有关问题的通知》及各省具体实施办法办理设施农用地手续。

从分类标准的效力上看,按照现行三次产业划分标准及《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017),农业产业结构调整更为严谨的表述应为第一产业结构调整。农业、林业、畜牧业、渔业设施化发展也属于对应行业用地的集约、高效利用。参照《农业建设项目验收技术标准》(GB/T 51429—2022),《森林法》中不需要办理建设用地审批手续的林业生产经营服务工程设施可以归为设施林业建筑工程及林业基础配套工程^[5-7]。因此,林地上可以发展设施林业,但不能发展设施农业。由此可以判断,黑龙江省林业和草原局下发的通知对设施农业占用林地法律政策的解读,符合《森林法》的相关规定。国家林业和草原局办公室印发《关于生猪养殖使用林地有关问题的通知》允许占用林地发展畜牧业则超出了林业的国民经济行业范围,也与服务林业生产经营无必然联系。而按照《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)与《土地管理法》“三大类”对应关

系,《森林法》列举的林业生产经营服务工程中的“林业科研、科普教育设施”等类型属于建设用地,应当由有权的自然资源部门办理建设用地审批手续。

2 设施农业的项目性质

《森林法》规定,建设项目经县级以上林业主管部门审核同意后,可以办理占用林地手续。换言之,假设设施农业项目属于建设项目,就符合《森林法》《建设项目使用林地审核审批管理规范》等法律政策的林地占用规定。在工程建设领域,农业工程是按照自然属性划分的建设工程类型。《农业建设项目验收技术标准》(GB/T 51429—2022)把与设施农业生产、服务相关的管理用房、种质库、温室、网室、畜禽圈舍及防疫用房等都定义为农业建设项目方面的建筑工程。同时,按照《土地管理法》对建设用地概念的定义,修建农业建筑物、构筑物的土地也应属于建设用地。因此,依据工程建设领域的对农业建设项目的划分标准及建设用地概念,设施农业可以以建设项目性质办理占用林地手续。但是,这种做法又违背了《关于设施农用地管理有关问题的通知》中设施农用地不按照建设用地管理的要求,以及《土地管理法》“三大类”中设施农用地的农用地类型划分。

2021年,国家林业和草原局印发的《建设项目使用林地审核审批管理规范》在“建设项目使用林地申请材料部分”对建设项目使用林地情况进行分类,但是建设项目批准文件却体现了审批类型、供地模式、行业用途等不同口径。而且,该规范在“有关概念释义”部分又对建设项目类别进行划分。除常规性生产建设项目外,该规范增加了国家统计局发布的《战略性新兴产业分类》确定的战略性新兴产业项目。根据最新《战略性新兴产业分类(2018)》显示,林木育种和育苗、种子种苗培育活动、畜牧良种繁殖活动、鱼苗及鱼种场活动等都属于战略性新兴产业项目。其中,只有林木育种和育苗属于《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)中“林业专业及辅助性活动”,可归于设施林业。种子种苗培育活动属于“农业专业及辅助性活动”,畜牧良种繁殖活动、鱼苗及鱼种场活动属于“畜牧专业及辅助性活动”。因此,符合战略性新兴产业项目的设施农业、设施畜牧业可以依据《建设项目使用林地审核审批管理规范》申请林地占用。但是相关手续办理同样也面临项目

用地性质与当前设施农业用地政策不一致问题。而且与建设项目占用林地相比,可以占用林地的设施农业具有范围有限、动态变化等局限性。同时,通过梳理《森林法》和《建设项目使用林地审核审批管理规范》也可以看出,林草领域的法律法规对于建设项目、设施农业项目缺少科学合理的划分标准和判断依据。

3 设施农业用地管理模式

新中国成立以后,我国逐渐建立了服务国家建设的征收、划拨的计划供地模式。土地供应范围涵盖经济、文化及公共事业等二三产业领域。农业主要由农村集体经济组织、国营农场等单位负责。在国家建设发展模式下,农、林、牧、渔业用地不仅缺少类似二三产业的土地供应模式,还是土地征收的主要对象。在“以粮为纲”的特殊时期,林业、畜牧业、渔业及其设施化发展的空间更是受到严重制约。改革开放以后,林业、畜牧业、渔业及其设施化才从小到大、由简单到复杂地发展起来。1984年《土地利用现状调查技术规程》仅将温室、塑料大棚用地作为耕地中菜地的特殊类型,并未对设施农业用地单独分类。因属于耕地集约度改变、未发生地类变更,那个时期的政府部门并未制定相应的土地管控政策和用地保障措施。随着农村产业多元化发展,耕地向园地、林地及高端温室大棚、畜禽水产养殖用地转变的规模不断扩大。为保证粮食安全所需的耕地数量,1999年,国土资源部、农业部印发的《关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知》,开始要求建造温室大棚和临时性畜牧场、饲养场及塘底未经固化的简易水产养殖场需向县级国土资源部门备案,并做好耕地占用补划、土壤耕作层破坏程度认定及恢复治理工作。至此,设施农业用地正式作为专门用于发展设施农业产业的独立性事物纳入土地管理当中。而且,该通知允许利用基本农田保护区以外农用地挖塘养鱼和发展林果业,说明可以占用林地、草地等发展设施农业。虽然该通知旨在提高耕地保护力度,却并非根据人口数量变化、产业结构调整等对粮食安全需求来确定耕地维持的最低数量,而是偏重土壤耕作层的资源属性,忽视耕地的实际用途和有效粮食供应。另外,该通知把造成土壤耕作层破坏的永久性农业生产设施和配套设施按照建设用地进行管理的做法,与设施农业用地政策存

在矛盾性。

2001年,国土资源部采用的《全国土地分类》在其他农用地二级地类中增加了设施农业用地类型,其范围包括工厂化作物栽培或水产养殖的生产设施用地。通过对比菜地中的大棚用地可以看出,该分类体系的设施农业用地属于造成耕作层破坏的农用地类型。同时,该分类体系把畜禽饲养地、养殖水面、晒谷场用地等作为单独的三级分类,不在设施农业用地范畴。直到《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)才将这些地类进行整合,全部作为设施农用地类型。2010年,国土资源部、农业部联合印发的《关于搞好农用地管理促进农业生产结构调整工作的通知》改变以往备案模式,采取经营者申请、乡镇申报、县级审核的两级管理模式,并对附属设施用地做出规模限制及补充耕地要求。虽然设施用地按照农用地管理,但是该通知也规定,在土地利用总体规划确定的建设用地范围内发展设施农业,可按建设用地办理相关手续。这种做法不仅违反了《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2007)中设施农用地的农用地性质划分,也不符合设施农用地的报批流程。而且,荒山荒坡是根据人们从开发利用角度对自然资源的定义,并不能反映具体的土地利用类型。该通知鼓励利用荒山荒坡等土地发展设施农业,容易存在设施农业占用林地的情况,增加资源开发与林业保护之间法律政策的冲突性。2014年的《关于进一步支持设施农业健康发展的通知》删除了乡镇申报环节,改为乡镇政府、农村集体经济组织和经营者签订用地协议,并由乡镇政府将相关材料报县级国土资源部门和农业部门备案。从政府行为的内部性、外部性来看,经营者只要签订协议即可开展设施农业建设工作。乡镇政府向县级职能部门备案属于政府内部行为。2019年的《关于设施农业用地管理有关问题的通知》又将设施农业用地供应方式改为由农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备案。乡镇政府只需定期将汇总材料交至县级自然资源部门。虽然该通知根据土壤耕作层破坏情况对不同设施农业占用永久基本农田的管理措施进行区分,但是《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南(试行)》把直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地归为耕地,只把造成耕作层破坏的乡村道路用地以及种植设施、畜禽养殖设施、水产养殖设施作为农业设施建设用地。

在用地管理层面,未造成土壤耕作层破坏的设施农业并不需要纳入自然资源部门的设施农业用地管理,只需从产业角度符合农业农村部门相关政策。受自然资源资产保护修复职责影响,该通知不再鼓励利用荒山荒坡、滩涂等发展设施农业,但也没有明确说明设施农业占用林地、草地要与林业部门的法律法规衔接。而且,该通知依然将设施农业定性为农业内部结构调整,与《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)中农业、畜牧业和渔业的划分存在矛盾性。通过调整农业行业用地建设畜禽养殖设施、水产养殖设施,不仅超出农业行业的用地范围,也容易违背严格耕地用途管制的有关政策^[8-20]。

4 对策建议

4.1 规范设施产业类型

除自然资源部门和农业农村部门外,其他产业部门也存在农业、林业、设施农业分类不清的问题。2021年,国家发展改革委修改的《产业结构调整指导目录(2019年本)》对于鼓励类农林业的划定范围突破了《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)中农业、林业范围,并延伸至畜牧业、渔业及制造业、旅游业等领域。依据国家发展改革委的产业分类,国土资源部、国家发展改革委联合印发的《限制用地项目目录(2012年本)》《禁止用地项目目录(2012年本)》中的农林业项目所包含普通刨花板、松香生产、胶合板、松脂初加工等,更是与农业、林业相距甚远。因此,加大国民经济行业分类的跨部门、跨领域应用有助于促进部门之间依据国民经济行业分类为基准建立统一的管理制度。尤其是发展改革部门由之前注重二三产业向社会、经济、生态综合领域拓展的转变,更需要建立政府层面产业引导、助推机制与社会化国民经济行业分类的内在联系,优化政府调控与市场配置的关系。在此基础上,设施产业的分类不仅需要去除以往“大农业”认知的影响,建立与国民经济行业分类中“农、林、牧、渔业”门类及次级分类的对应关系,并以此与有关管理部门的扶持政策、管制措施等相衔接。

4.2 定位设施产业性质

建设项目一词最早源于1953年《关于国家建设征用土地办法》,泛指一切与国家建设发展有关的国防、厂矿、交通、水利、市政、文化、经济等产业项目。

不同于直接利用土壤耕作层的种植业,这些项目的运营需要依托符合行业特点的建筑物、构筑物。计划经济模式下的土地“征收—划拨”所服务的各类非农产业项目也因此被定义为建设项目。随着第一产业的现代化、产业化发展,即使部分农业、林业、畜牧业、渔业也需要建设生产设施、附属设施或配套设施实现设施化发展,“建设项目”的应用范围也并未因此进行扩展,成为了通过有偿或划拨方式获取土地的二三产业项目的专属名词。但是在产业管理和行业分类领域,项目类型划分主要是依据其服务类型、社会经济功能进行划分,是否修建建筑设施并非为确定产业性质的因素。无论《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)或修改后的《产业结构调整指导目录(2019年本)》均没有对其所列举产业项目是否为建设项目做出规定。因此,建议改变《土地管理法》《森林法》等法律法规中“建设项目”为“产业项目”,以此统一设施产业占用各类土地的管理口径。在根据粮食需求确定耕地安全保护面积的基础上,量化设施产业在提升和改善人们生活水平方面的总量和建设规模,并作为国土空间规划的内容加以细化和具体,以明确规划期内设施产业占用各类用地数量和布局。相关设施占用耕地、园地、林地、草地等的表土(包括耕作层)问题,可通过严格表土剥离、存储、回填机制,落实好土壤资源保护与再利用。

4.3 优化用途管制制度

与临时用地审批类似,设施产业用地的获取途径也是通过与土地产权主体签订用地协议。自然资源部门只是从用途管制的角度允许地块用途变更。《森林法》规定的林业部门对建设项目占用林地办理建设用地审批手续,本质上是根据林地资源的种类和重要性对林地变更的做出行政许可。在此情况下,即使通过修改《森林法》允许设施产业占用林地,《关于设施农业用地管理有关问题的通知》中负责备案的自然资源部门也是特指加挂林草部门牌子的自然资源部门。在保留林草部门的地区,设施产业占用林地的主管部门则应当是林草部门。这虽然符合《森林法》赋予的部门职能,却违反了机构改革对自然资源部门统一行使所有国土空间用途管制职责的要求。因此,建议按照机构改革的顶层设计,通过修改《森林法》等法律法规及整合林草部门林地变更权限,继续深入落实自然资源部门用途管制的主体责任和实现形式。加挂林草部门牌子的自然资源部门

也应将地类管制、变更权限统一到用途管制处室。林草部门或自然资源部门内部林草处室则在国土空间规划划定的范围内开展林草、野生动植物专项规划、保护等管理工作。在政府审批、监管方面,国务院《关于深化“证照分离”改革进一步激发市场主体发展活力的通知》要求原则上实行事后备案。没有明确要求事前备案的情况下,农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备案属于事后备案。选址不当、配套设施和附属设施用地超标等涉及空间规划、用地管制的公共政策,应由乡镇政府根据授权情况进行审查或由县级职能部门依职能审核,不应为落实简政放权、行政审批制度等改革任务而盲目采取备案方式。

5 结论

随着土地产权制度改革及土地有偿使用范围扩大、农村土地入市推进,政府层面的用地调控、管理更多体现了国土空间规划和土地用途管制行政权力。社会经济发展对于各类地类的占用应在侧重自然资源保护的基础上,构建更加合理、更加科学的土地用途管制、变更机制,消除机构改革以前部门之间缺乏协调、统一的管理认知,实现机构改革从形式整合到权力整合的有效转变。政府管理体制改革的目的是为了去繁就简,改变以往相同权力、相同事物的管理部门不统一、不协调问题。为此,围绕当前经济下行的特殊形势,应进一步严格落实机构改革理念、深入推进管理体制优化,并对不合理的法律法规进行修改完善,对减少行政障碍,优化营商环境依然具有重要意义。

参考文献:

[1] 赵晓峰,刘子扬.“非粮化”还是“趋粮化”:农地经营基本趋势辨析[J].华南农业大学学报(社会科学版),2021,20(6):78-87.

- [2] 肖乃花.遏制耕地“非农化”严格管控“非粮化”[N].中国自然资源报,2021-07-20(006).
- [3] 李超,王巍,李伟成.“非粮化”利用对耕地质量的影响[J].中国土地,2021(3):17-19.
- [4] 蒲昌权.重庆市设施农业用地管理问题及建议[J].南方农业,2021,15(25):75-80.
- [5] 王晓莺,宁爱凤.乡村振兴下新型农业经营主体设施用地研究[J].农业经济,2021(8):87-89.
- [6] 王玉,吴昭军.论耕地保护用途管制的法权基础:以管制性征收和公共地役权的组合为路径[J].中国不动产法研究,2022(1):53-67.
- [7] 魏莉华.土地法治建设的主旋律:耕地保护[J].资源与人居环境,2022(6):12-15.
- [8] 吕定基.粮食安全背景下耕地保护面临的形势及对策研究[J].乡村科技,2022,13(14):136-139.
- [9] 李乐,姜广辉,赵晖.浅析目前设施农业用地管理存在的问题[J].中国土地,2021(4):51-52.
- [10] 李延寿,郑继凤.济南市设施农用地发展现状与对策建议[J].山东国土资源,2012,28(3):53-55.
- [11] 杨军明,于铭.文登设施农用地有章可循[J].山东国土资源,2011,27(6):17.
- [12] 刘海玲,林彬,孔凡生.对日照市农村居民点用地整理模式的思考[J].山东国土资源,2007,23(1):34-35.
- [13] 李顺成,杨必琛,武承伟.南疆部分地区设施农业现状分析[J].新疆农垦科技,2023,46(1):27-28.
- [14] 黄伟,邸思霖,周应恒.江西省设施农业用地使用效率度量分析[J].南方农业,2022,16(21):5-13.
- [15] 张新颖.发展设施农业 助力乡村振兴[J].农业工程技术,2022,42(27):66-67.
- [16] 张娇娇.设施农业用地使用现状及对策研究:以广东省清远市清城区为例[J].中国集体经济,2022,723(31):4-6.
- [17] 谭智心,张云华.设施农业用地供需状况、政策执行困境与优化策略[J].改革,2020,321(11):109-118.
- [18] 刘清华.设施农业用地问题与思考[J].辽宁农业科学,2020,314(4):65-66.
- [19] 宋振榜.农业设施用地的依法管理[J].资源导刊,2016,276(1):50.
- [20] 杨聪.关于设施农用地审批的思考[J].南方农业,2015,9(12):186-187.

Study on the Occupation of Farmland by Facility Agriculture

DUAN Cunguo¹, NI Sha¹, ZHU Xiaojuan², ZHANG Tao³, SHAO Jing³, JIANG Guanghui⁴

(1. Shandong Provincial Public Resources Transaction Center, Shandong Jínan 250014, China; 2. Dongying Branch Bureau of Dongying Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Dongying 257000, China; 3. Dongying Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Dongying 257091, China; 4. Natural Resources College of Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The tightening of farmland use control policies has led to the shift of facility agriculture towards

other agricultural land, such as gardens, forests and grasslands to seek development space. However, the ambiguity of legal policies regarding the occupation of forest land by facility agriculture has led to inconsistent policy formulation and management models among national and provincial forestry departments. In order to connect the development needs of facility agriculture with forest land use control policies, historical evolution and existing problems of the scope of facility agriculture, the nature of facility agriculture projects, and the management methods of facility agriculture land have been analyzed. Based on the exploration of the causes of the problems, it is suggested that the terminology and nature of facility agriculture should be standardized in accordance with the industry classification of the national economy, and further promote the optimization and integration of departmental functions and the modification and improvement of laws and regulations. The institutional constraints for the implementation of rural revitalization strategies and the optimization of business environments can be reduced.

Key words: Facility agriculture; land for facility agriculture; woodland; construction land