附件2

《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理

有关问题的通知》解读

改进设施农业用地政策 促进现代农业健康发展

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，日前，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》）。12月19日，自然资源部召开媒体座谈会，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。

　　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，落实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动工建设，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交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动工建设，始终坚持严格的永久基本农田保护制度。

　　记者：这次专门印发设施农业用地管理的《通知》，对促进设施农业健康稳定发展有什么积极意义？

　　农业农村部种植业管理司司长：设施农业是现代农业的重要组成部分，促进设施农业发展是推进农业现代化的重要任务。近年来，我国设施农业快速发展，为有效保障我国蔬菜、肉蛋奶等农产品季节性均衡供应，增加农民收入，改善城乡居民生活发挥了十分重要的作用。

　　但是，我国设施农业的整体发展水平不高，机械化、自动化、智能化和标准化程度较低；科技创新能力弱，生物技术、工程信息和信息技术的集成运用不够；资金投入不足、基础设施、机械装备和生产条件不配套；支持措施不尽完善，发展的规模、质量和效益还有待进一步提高。

　　2010年、2014年，原国土资源部会同原农业部先后制定印发了两个设施农业用地政策文件，为支持和促进设施农业健康发展发挥了重要作用。这次两部门联合制定印发的《通知》是适应现代农业发展新需求，对设施农业用地使用和管理的进一步改进，主要体现在三个方面：

　　一是有利于满足设施农业多样化的用地需求。随着传统农业功能的拓展和设施农业现代化水平的不断提高，对设施农业用地需求发生了很大变化，现有政策难以满足设施农业发展需要。《通知》的印发实施能够有效解决这些问题，有利于延长产业链，提高产业效益，促进设施农业高质量发展。

　　二是有利于进一步调动各地发展设施农业的积极性。原有政策文件适用范围较窄，一些标准设定不够灵活，不能适应发展需要。《通知》的印发实施，进一步明确了政策界限，简化了用地取得方式，有助于提振各类经营主体发展设施农业的积极性。

　　三是有利于设施农业新技术、新装备的推广应用。近年来，设施农业新技术、新装备不断涌现。耕种收等环节的新型农机装备应用，水肥一体化等新型栽培技术应用，物联网等信息化手段应用都需要相应的设施农业用地支持。《通知》的印发实施为设施农业发展提供了有力支撑，有利于加快推进新技术、新装备的推广应用，促进产业转型升级，提升设施农业产业整体竞争力。

　　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。要指导督促乡级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。

　　记者：前一阶段在全国开展的“大棚房”问题专项清理整治行动取得了明显成效，这次又印发设施农业用地管理的《通知》，两者之间有什么关系？

　　农业农村部种植业管理司司长：按照党中央、国务院的部署要求，去年8月份以来，农业农村部、自然资源部会同有关部门和单位，在全国开展“大棚房”问题专项清理整治行动，全面深入排查，摸清“大棚房”问题底数；坚决整治整改，对排查发现的“大棚房”问题区分情况，分类处置；严格执法问责，严守耕地保护红线，坚决遏制农地非农化。

　　可以说，专项行动的开展有力有效地堵住了以设施农业为名违法违规用地行为的“后门”。在堵住“后门”的同时还要开好“正门”，要给地方和经营主体以明确的政策信号，什么东西可以搞、应该怎么搞，引导设施农业规范发展。在《通知》起草过程中，我们结合各地各方面对发展设施农业提出的一些用地需求，充分征求了基层主管部门和经营主体的意见建议，综合考虑了各方面因素。一是保持了政策的连续性。既保留了2010年、2014年设施农业用地文件中实践证明行之有效的政策措施，也延续了“大棚房”问题专项整治行动的一些政策举措，比如在看护房用地规模上，继续保持专项行动期间制定的整治整改标准。二是保障了设施农业发展的合理用地需求。《通知》中充分考虑了种植、养殖等不同设施生产形式，产前、产中、产后等不同设施生产环节，一般耕地、永久基本农田等不同用地类型的需要，对直接用于设施农业生产和直接服务于设施农业生产的合理用地需求，提供了全方位的政策保障。三是保护了设施农业稳定发展的良好势头。《通知》主要是从宏观管控方面提出设施农业用地管理的原则要求，在用地规模、建设标准等方面留出了政策空间，有利于各地根据实际情况制定具体细化的实施办法，激发设施农业内部潜力，保持良好发展势头。

　　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的设施。二是不得改变设施的性质和用途，特别是不能用于改建住宅、私家庄园、别墅，不能用于餐饮、娱乐、康养等经营性用途。同时，要合理确定用地规模和建设标准，既要考虑政策间的衔接性、连续性，也要考虑相邻区域间的一致性、协调性，确保农地农用、农棚农用。