

勐满镇设施农用地违法及治理对策实务

研究报告

随着农业现代化进程加快，传统农业向现代农业转变以及农村土地流转加快，农业规模化经营扩大等因素，设施农业的高经济效益吸引了越来越多的人选择发展设施农业，设施农用地的占地量也越来越大，但这同时也为设施农用地的审批管理带来了一定的困难。无论是国土资源部发布的《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》，还是到国土资源部和农业部联合发布的《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》都对设施农用地的使用和审批管理提出了明确要求。然而，在设施农用地具体审批管理工作中仍然存在“难”的问题。

（一）勐满镇设施农用地的基本情况

勐满镇位于勐海县西北部，东接勐阿镇，东南连勐海镇，南邻勐遮镇，西南接西定乡，曼蚌渡口段与缅甸国仅一河之隔，西、西北与澜沧县糯福乡、惠民乡毗邻。勐满镇坚持以市场为导向，以培育特色经济为主体，加快发展特色优势产业，进一步调整优化种植结构，大力发展适销对路、产品附加值高的经济作物种植。加强品种改良和引进，推进发展经济林果种植业。发展种、养殖业过程中，目前统计涉及占用农用地面积约 40 亩，其中占用规划基本农田的约 19 亩。涉及建设单位包括 6 个专业合作社和 10 个个体。

随着经济社会的发展，勐满镇设施农业发展空间和群众

的发展意识逐渐扩大，占用设施农用地面积也随之增大。

二、2014-2016年三年内勐满镇设施农用地违法的现状、特点以及规律

近三年，勐满镇加大扶持农业发展，在发展中，实施主体对国家土地法规和设施农用地相关法律法规的不了解，导致勐满镇设施农用地呈现未批先建、占用耕地和基本农田现状。勐满镇设施农用地违法特点主要是：一是部分以发展畜禽养殖为名，圈占农用地包括耕地，先建设畜禽舍院，然后改建成住宅用于居住或者转让、出租，从事其他产业经营活动；二是部分沿路群众，为发展经济，圈占农用地包括耕地，建设旅游休闲度假村，从事餐饮住宿娱乐等服务经营项目；三是以发展水产养殖为名，圈占农用地包括耕地，挖塘养鱼，供游人垂钓，休闲娱乐。

与此同时，勐满镇设施农用地利用过程中的违法违规违约现象常有发生，如原来养殖户改行后，把建成的畜禽管理房等建筑物遗弃未拆除，土地也没有恢复原貌；有的畜禽养殖场污染严重，养殖排泄物直接排入农田、溪流；有的设施农业项目擅自改变土地用途等，从而导致土地闲置浪费和对土地和生态造成不同程度的破坏，农民土地权益时常受到损害。

三、导致设施农用地违法的主要原因以及导致设施农用地执法难度主要原因分析

设施农业用地方面出现的违法问题，其最根本的原因是利益驱动。一是实施农业项目一般都需要建设一定比例的附

属设施，对部分项目来说，这些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。所以不少合作社在投产建设时，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。勐满镇最为典型的就是从事农业专业合作社过程中，为了发展经济和宣传农作物加入餐饮和其他等非农业生产的商业服务业生产。

二是畜禽养殖用地需求量持续上升，由于规划的刚性制约，养殖用地空间受限，大量的畜禽养殖用地需求未必都能得到满足。与此同时，由于种粮效益比较低，有的农户看到别人搞养殖效益不错，就在自家的庭院里圈养，再后来是在房前屋后的空闲地里饲养，进而在承包地里垒墙圈院搞养殖，或者找距离村庄近，交通、水源等条件便利的地块建畜禽养殖场，而这些地方绝大部分是耕地。

三是有些村干部责任意识不强，把关不严。有的村干部法律观念淡薄，没有严格落实属地管理责任，加之，对土地法律法规不了解，无知中默许了违法占地，客观上也造成了畜禽养殖违法用地多发的情况。

设施农业用地方面出现的违法问题，除了利益驱动之外，还与对违法行为查处乏力有关。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。

设施农用地执法难最主要原因是设施农业执法监管部门职责边界交叉。现行监管政策要求国土资源部门、农业部门和乡镇政府都将设施农用地纳入日常管理，纳入政府耕地保护责任目标内容，分工合作，形成联动工作机制。这样的政策框架有助于强化监管，凝聚执法合力。但是现有设施农用地监管部门各有其监管权责，监管权责的划分有多重标准，按照政策规定，其中土地利用由国土部门监管，农业生产由农业部门监管，协议约定由乡镇政府负责监管。多部门分领域监管体制，导致部门权责不清和职能交叉，部门利益纠缠，协调互动不足。部门职责边界不清晰，牵头执法部门不明确，难以从根本上改善管理秩序。

四、现行设施农用地管理法律法规、政府规范相对于现实发展的滞后和矛盾之处

一是规划相对滞后。由于近年来设施农业发展迅猛，土地利用总体规划和城乡规划均未对设施农用地作出明确的统筹，这种情况导致了设施农业项目处于自发性、随意性状态，许多项目未申报或备案就已实施；

二是现行设施农用地管理法律法规都是大方位规定，没有出台针对我县实际的相关规定，使得像农户自己小规模养殖这类的设施农用地的申报、实施比较困难；

三是现行的规定中很多规定都是只规定，未出实施细则，在实际实施中出现各式各样理解、申请等情况发生。

五、设施农用地执法存在的问题和面临的困难

一是土地资源短缺与设施农业快速发展之间的矛盾，加大了执法监管的压力。随着经济社会的发展，设施农业的发展速度和规模越来越大，用地需求日益增加与当前土地资源紧缺的矛盾越来越突出。按照 127 号文的相关规定，各类畜禽养殖、水产养殖、工厂化作物栽培等设施建设，禁止占用基本农田。然而从当前我镇实际情况看，基本农田保护比例较大，农户很难选择到一个合适农业发展又不是基本农田的地址，导致项目强行动工建设，增加了执法监管的压力。

二是设施农业项目界定模糊，增加了执法监管的风险。随着设施农业研发创新能力逐步提高，设施装备蓬勃发展，市场化程度提高，设施农业表现出技术集成化、产品种类多样化、生产方式工厂化的发展趋势，广义上的设施农业表现出工业、商业、农业多重属性，同一块地上由于立体利用方式形成实际多类用途的现象较多。在政策制定和实践中，对这些都缺乏统一的规范和标准，设施农用地执法监管中面临着“错位”、“缺位”，设施农用地性质判断不准很容易出现执法监管不到位现象。

三是变相经营，加大了执法监管的难度。设施农用地项目经营者往往会追求利益最大化，忽视相关法律法规，在规定用地规

模内多占土地进行生活类、管理类设施建设，变相从事经营性活动，给设施农业附属设施后期监管带来较大压力。

四是由于早些年对养殖用地没有严格规定，当时用地比较随意，现在很多村庄都或多或少存在遗留的、未经过审批的设施农业用地。如今，一些人跟风在这些养殖区周围随意搭建。在执法人员查处设施农业违法占地过程中，当事人会以前几年建起的设施农业建筑物为依据，拒不拆除违法占地建筑物，给执法带来了困难。

六、对设施农用地的界定范围的意见和建议

现有政策界定了设施农用地范围，将社会上农用地具体划分为生产设施用地、附属设施用地以及配套设施用地。但是，此界定仅考虑用地规模，并未对设施农用地立体空间进行界定，缺乏对设施农用地上附属设施的建设规模、建设布局、建筑空间结构以及各类设施建筑间占比是否合理，建筑安全、消防达标等进行明确规定，增加了设施农用地管理和监管的难度。

同时，规定中明确，严禁随意扩大设施农用地范围，经营性粮食存储、加工和农机农资存放、维修场所，以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐，以及各类农业园区中涉及建设永久性餐饮、住宿、会议、大型停车场、工厂化农产品加工、展销等用地，必须依法依规按建设用地进行管理。

这些规定都未出台实施细则，在实施过程中难以把握。

七、化解设施农用地执法困境、加强执法有效性的意见和建议

设施农业建设是提升农业生产力、发展现代农业的客观需要，也是农村城市化发展进程中的一种必然选择。合理安排和管理设施农用地对促进设施农业发展、保护耕地资源，提高土地资源利用率、保证土地资源可持续发展具有重要的指导意义。为了保障支持设施农业发展，完善和规范设施农用地管理，应当着重抓好以下几个方面：

一是要进行依法用地的法律法规宣传，提供优质服务。

近几年，国土资源部与农业部曾经陆续印发过《关于促进规模化畜禽养殖有关用地政策的通知》、《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》、《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》，作为地方各级国土资源部门，在舆论宣传方面应坚持正确的舆论导向，教育引导基层干部和广大农民知法懂法，在设施农业建设和土地承包经营权流转中，坚持农地农用的原则。同时，对设施农业用地进行分类指导，科学配置建设用地，把现代农业与观光旅游产业有机结合起来，做到相辅相承、共同发展。

二是要规划先行，合理引导设施农用地布局，促进设施农用地的集约节约高效利用。

要合理制定城乡规划和土地利用规划，做好用地规划和设施农业发展规划的衔接。依据土地利用总体规划、城乡规划和

设施农业发展规划确定本区域内可新增和可盘活的设施农用地的数量、规模和布局，制定设施农用地专项规划和年度用地计划。合理引导设施农用地布局。国土资源部和农业部联合下发《关于完善设施农用地管理有关问题的通知》中规定：“引导设施农业合理选址。各地要根据农业发展规划和土地利用规划，在保护耕地和合理利用土地的前提下，积极引导设施农业发展。”因此，鼓励和支持有条件的企业和农户在不破坏生态环境的情况下，积极利用荒山、荒坡、沙石地、滩涂等未利用地进行设施农业开发建设，同时鼓励提高设施农业建设标准，积极推广无土设施农业栽培技术，合理引导部分设施农业向高空和地下空间发展，提高土地利用率。

三是要切实加强土地执法监察工作，及时发现和严肃查处设施农业建设中的违法用地行为。

各部门要按照法律规定落实责任制，强化动态巡查，及时掌握管辖区域各种设施农业建设动工苗头，要在第一时间及时发现，及时处置违法用地，制止违法用地行为继续实施，尽可能减少违法用地者的经济损失和执法成本。对擅自改变设施农用地用途，从事房地产开发和餐饮娱乐场所等非农业建设项目用地，严格依法查处；对符合土地利用规划和城乡规划的，经依法查处后，从严从高全额追缴土地出让价款，以出让方式提供建设用地使用权。对违法占用基本农田情节严重，触犯刑律的，移交司法部门处理。

四是各地应根据实际情况，尽快起草制定设施农业用地的规范性文件或条例。

各级地方政府应结合上述文件精神 and 地方实际，抓紧制定切实可行的操作程序。从土地来源、投资强度、规模效益、用地标准、土地用途限制、设施房占地比例和法律责任等方面做出明确规定，使各责任部门在管理过程中有更直接、更管用、更易于操作的规定和规程。

五是构建设施农用地管理的共同责任机制。

要明确农村集体经济组织是设施农业监管的第一责任主体。农村集体经济组织既是合同的甲方，又是受益者之一，并处在基层一线，理应承担起监管责任，加强日常监管。对于不按照协议约定，擅自或变向将设施农用地用于其他非农建设等违反设施农用地管理规定行为的，应及时予以制止和报告。国土资源部门、农业部门和乡镇政府应按照 127 号文的相关规定，认真履行部门监管职责，形成工作合力，切实做好事前、事中和事后 3 个环节的监管。