

广州市规划和自然资源局 广州市农业农村局 关于加强和改进我市设施农业用地 管理的通知

（征求意见稿）

市规划和自然资源局各区分局，各区农业农村主管部门及有关单位：

为适应现代农业发展需求，加强和改进设施农业用地管理，根据《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》（自然资规〔2019〕4号）、《自然资源部 农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅关于加强和改进设施农业用地管理的通知》（粤自然资规字〔2020〕7号）、《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅 广东省林业局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（粤自然资函〔2022〕434号），结合我市实际，提出进一步加强和改进我市设施农业用地管理的意见。

一、准确把握设施农业用地适用范围

（一）设施农业用地包括农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，分为生产设施用地以及与生产直接关联的辅助设施用地。

1.生产设施用地是指在设施农业项目区域内，直接用于农产品生产的设施用地。包括：作物种植和种子种苗繁育中

有钢架结构的玻璃或者 PC 板连栋温室用地（含灌溉水渠、棚外配套蓄储水池、场内道路等）；畜禽养殖中畜禽舍（含场区内通道、种禽场内孵化房、奶牛场内挤奶间）、隔离带（含围墙、防疫沟）用地、排水（污）沟等；水产养殖中工厂化等陆基设施养殖场所（含繁育车间、养殖集装箱、设施养殖池、进排水渠道、蓄储水池、循环水处理池、场内道路等）。

2.辅助设施用地是指直接用于设施农业项目的辅助生产的设施用地。包括:作物种植中播种间、播种催芽室、育苗室、水肥一体化物联网（含水肥一体化灌溉）管护房、排灌站、副产物处理、栽培基质及有机肥生产用地；畜禽水产养殖中畜禽有机物处置（含堆肥场、病死畜禽无害化处理场所）、尾水处理、消洗转运场所、粪便、污水等废弃物收集、存储、处理等环保设施用地、生物质（有机）肥料生产设施用地、自用饲料贮存加工场所；与生产直接关联的生产看护房、检验检疫监测、动植物疫病病虫害防控处理等技术设施、水泵配电及其它必要管理用房，设备、原料、农业生产资料和农业机械临时存储和维修车间用地，农产品晾晒、临时存储、分拣包装、产地初级加工、田间冷链仓库、烘干设施用地。

以上范围之外的设施农业用地类型由镇人民政府、街道办事处报区农业农村主管部门，由区农业农村主管部门会同所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门结合实际确定。

（二）直接利用耕地耕作层或者其他农用地表层土壤进行农业生产的普通薄膜塑料大棚、日光温室，宽度<1.0 米固

定的沟、渠、路和地坎（埂），利用现状且不破坏耕作层的原有农用道路、排水沟、生产用池，利用现状坑塘水面建设的非硬化养殖池塘等，按照原地类管理，无需办理设施农业用地备案。

（三）经营性粮食存储、加工，农资企业存放农资，农机经销维修企业的农机存放、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，以及各类农业园区中涉及建设永久性餐饮、住宿、办公、会议、大型停车场、工厂化农产品加工（含屠宰和肉类加工场所）、展销等用地，须按照规定使用存量建设用地或者依法办理新增建设用地手续。各区要严格按照部、省、市文件规定，合理界定各类设施用地的范围，避免变相扩大使用设施农业用地。

二、合理确定设施农业用地规模

（一）设施农业用地规模。种植和养殖的生产设施用地规模根据农业生产需要合理确定，辅助设施用地规模应当按照下列比例和面积要求确定：

1.作物种植辅助设施用地规模。辅助设施用地规模原则上控制在项目用地规模的10%以内，最多不超过20亩；规模化粮食作物种植面积在500亩以上的，最多不超过30亩。

2.畜禽水产养殖辅助设施用地规模。辅助设施用地规模原则上控制在项目用地规模的15%以内，最多不超过30亩；生猪和奶牛养殖辅助设施用地面积不受30亩限制。

确因实际生产需要，须在以上比例和面积基础上适当增加用地规模的，由镇人民政府、街道办事处报所在区赋有规

划和自然资源职能的管理部门，由所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门根据区农业农村主管部门核定的用地需求确定用地规模。

（二）看护及管理用房用地规模。看护房执行“大棚房”问题专项清理整治整改标准。管理用房用地规模不得超过本通知第二条第（一）项规定的比例和面积限制。鼓励按照节约集约用地原则，结合农业种植和养殖需要建设兼有多种功能的管理用房，并采用工程措施或者简易可拆装结构保护耕地耕作层。

三、明确设施农业用地备案程序

各单位应当按照《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》（自然资规〔2019〕4号）、《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅关于加强和改进设施农业用地管理的通知》（粤自然资规字〔2020〕7号）关于设施农业用地备案的要求，落实设施农业用地备案工作。

（一）用地协商。镇人民政府、街道办事处收到用地主体提出的用地申请后，组织用地主体、农村集体土地所有人、土地承包经营权人对设施农业用地相关使用条件、恢复要求及违约责任等进行协商。在双方协商的过程中，镇人民政府、街道办事处应当发挥管理作用，规范用地行为。

1.镇人民政府、街道办事处应当引导设施农业用地项目合理选址、符合当地农业发展规划布局、避让永久基本农田、尽量避让或少占耕地（涉及耕地须落实耕地“进出平衡”），设施农业用地项目的用地类型、建设内容和用地规模应当符

合要求和标准，设施农业用地项目应当尽量保护耕地耕作层，明确土地恢复要求，涉及土地承包经营权流转的应当符合有关规定。

2.农业设施建设多层建筑的，须符合行业标准、建设安全、生物防疫、生态环保等要求，镇人民政府、街道办事处应当督促用地主体委托有资质的单位进行勘察、设计、施工、监理，并在用地协议中载明通过建设工程勘察、设计、施工、监理等方式落实安全生产责任。

3.项目涉及水务、林业和生态环境等管理事项的，镇人民政府、街道办事处应当提出意见，按照水务、林园、生态环境管理规定，指导用地主体依法依规办理相关许可手续。

4.对由于位置关系确实难以避让一般耕地，涉及将耕地转为设施农业用地的，用地主体应当提前向镇人民政府、街道办事处申报。已纳入本年度耕地“进出平衡”总体方案，且项目位置、规模未发生变化的，可以直接按照本条第（二）点签订用地协议；未纳入本年度耕地“进出平衡”总体方案的，应当按照耕地“转出”实施要求纳入年度耕地“进出平衡”总体方案后再签订用地协议。

（二）签订用地协议。协商一致后，由镇人民政府、街道办事处在镇人民政府、街道办事处及村范围内向社会公告不少于 10 个工作日；公告期结束无异议的，由用地主体与农村集体土地所有权人签订《广东省设施农业用地协议》（附件 1）。镇人民政府、街道办事处应当综合考虑当地土地整治及设施拆除成本核定土地恢复费用，督促用地主体将土地

恢复违约责任载入用地协议。使用国有土地的，由国有土地承包经营权和用地主体签订用地协议。涉及土地承包经营权流转的，由镇人民政府、街道办事处指导用地主体另行签订流转协议。

（三）落实用地备案。农村集体经济组织或者用地主体在用地协议签订后的 10 个工作日内到用地所在地镇人民政府、街道办事处申请备案，并提交以下材料：

- 1.广东省设施农业用地协议；
- 2.项目及设施农业用地红线坐标；
- 3.用林手续材料（涉及林地的）；
- 4.土地承包经营权流转合同（涉及土地承包经营权流转的）；
- 5.区农业农村主管部门会同所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门同意规定范围外的设施农业用地类型的书面意见（涉及设施农业用地类型超出规定范围的）；
- 6.所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门根据区农业农村主管部门核定的用地需求确定的用地规模的书面意见（涉及设施农业用地规模超出规定范围的）；
- 7.区人民政府同意纳入年度耕地“进出平衡”总体方案的书面意见及占用耕地坐标文件（涉及占用一般耕地的）；
- 8.国家、省、市要求提供的其他材料。

材料齐全且符合要求的，镇人民政府、街道办事处应当在收到备案申请之日起 10 个工作日内予以备案；材料不齐全或者不符合要求的，镇人民政府、街道办事处应当书面告

知补充或者督促纠正，10个工作日内未告知的视为备案通过。设施农业用地跨镇人民政府、街道办事处的，可以由用地涉及的任一镇人民政府、街道办事处办理备案手续。

（四）信息上图入库。镇人民政府、街道办事处应当于每月5日前将辖区内设施农业用地备案信息汇交所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门。所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门收到镇人民政府、街道办事处汇交的备案信息后应当及时核验。其中，区农业农村主管部门应当在收到备案信息后7个工作日内将核验结果书面或者通过广东省土地管理与决策支持系统设施农业用地备案模块（以下简称省系统）告知所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门。经核验符合上图入库要求的，所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门应当在收到备案信息后10个工作日内将用地备案信息在“省系统”上图入库；经核验不符合要求的，所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门应当依据职责，对应指导镇人民政府、街道办事处补正材料或者进行整改，完成补正材料并经核验符合要求后再在省系统上图入库。完成上图入库的，由市规划和自然资源分局将上图入库情况反馈镇人民政府、街道办事处及区农业农村主管部门。

（五）主动公开信息。各区应当在区政府部门网站设置设施农业用地专栏，对已通过上图入库的设施农业用地项目，应当主动公开项目的名称、用地地点、用地主体、备案时间和面积、上图入库时间和面积等信息。镇人民政府、街

街道办事处应当将农村集体土地所有权人（或者国有土地承包经营权人）、用地主体签订的《广东省设施农业用地协议》，通过镇人民政府、街道办事处及村组政务公开等方式向社会予以公告。

（六）备案信息的撤销、变更。备案信息发生变化的，应当经原备案机关同意撤销、变更，并由所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门及时更改上图入库内容。除续期外，均需上传变更后的土地利用状况照片。

1.用地主体决定停止生产，需撤销备案信息的，应当向镇人民政府、街道办事处提出撤销申请；用地主体擅自或者变相将设施农业用地用于其它非农建设，改变土地农业生产用途，或者擅自改变农业生产设施使用性质用于其他经营，不按照相关要求整改、整改不到位或者反复发现问题的，镇人民政府、街道办事处应当根据实际情况撤销该设施农业用地备案。

项目所在镇人民政府、街道办事处撤销该设施农业用地备案后，需报所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门核验，核验通过后由所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门在省系统上传材料进行备案信息撤销。涉及违法违规行为的，应当依法依规处理。

2.转变为其他设施农业用途的，用地主体应当将原备案文件、相关变更材料报项目所在镇人民政府、街道办事处，由镇人民政府、街道办事处审核通过后报所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门核验，核验

通过后由所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门在省系统变更上图入库内容。

3.涉及改扩建的，新增用地部分按照单独项目进行备案和上图入库，扩建部分的面积及规模，应当结合原设施农业用地项目的面积及规模统筹核定，项目名称注明为原项目改扩建。

4.需要续期的，应当在设施农业用地项目到期前3个月内办理续期，续期期限不得超过用地协议或者补充协议约定的期限。用地主体应当将原备案文件、续期申请等材料报项目所在镇人民政府、街道办事处，由镇人民政府、街道办事处变更备案后将有关变更材料报所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门核验，并由所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门在省系统变更上图入库内容。

四、严格保护耕地，落实土地恢复责任

（一）严守耕地保护红线

1.各区应当依据国土空间规划（含土地利用总体规划和城乡规划）和农业发展规划，在保护耕地、节约集约用地的前提下，积极引导设施农业合理选址，尽量利用低丘缓坡、荒山荒坡、滩涂等未利用地和地力难以提高、低效闲置的土地。

2.严禁新增占用永久基本农田建设畜禽水产养殖设施、破坏耕作层的作物种植设施，严格控制新增畜禽水产养殖设施、破坏耕作层的作物种植设施占用一般耕地。不涉及占用

一般耕地的，设施农业用地签订用地协议后即可开工建设。确需占用一般耕地的，应当纳入项目所在区年度耕地“进出平衡”总体方案并符合相关标准，落实耕地“进出平衡”。

（二）落实土地恢复责任。用地主体为土地恢复义务人。设施农业用地使用期届满或者被撤销备案的，用地主体应当在使用期满之日 6 个月内将用地恢复为原用途，原地类为耕地的必须恢复为耕地，且不得低于原二级地类。镇人民政府、街道办事处应当监督落实土地恢复，协调所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、各区农业农村主管部门组织验收。

对设施农业用地项目使用期满 2 个月仍未按照规定拆除建（构）筑物并开展土地恢复的，镇人民政府、街道办事处向土地恢复义务人发出《履行土地恢复义务告知书》（附件 2），责令土地恢复义务人限期整改，履行土地恢复义务，确保设施农业用地使用期满 6 个月内恢复土地原状。

对设施农业用地期届满超过 6 个月未完成土地恢复的，镇人民政府、街道办事处应当将土地恢复义务人不履行土地恢复义务信息上报所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门。涉及违法用地并作出行政处罚的，按照《广东省社会信用条例》《全国公共信用信息基础目录》《广州市公共信用信息管理规定》等法规制度要求，将信息上报至市公共信用信息管理系统。

五、加强设施农业用地管理，严格设施农业用地执法

（一）市规划和自然资源局、市农业农村局负责指导协调设施农业用地的政策执行、检查、监督工作，复核已备案设施农业用地上图入库信息，不定期组织抽查，并检查网站信息公开情况；所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村等部门负责指导镇人民政府、街道办事处开展设施农业用地备案，加强设施农业政策宣传，做好设施农业台帐管理，对涉及一般耕地的项目进行耕地“进出平衡”审核，并做好设施农业用地项目的审核和上图入库工作；各镇人民政府、街道办事处要按照职能将设施农业用地及设施建设、使用、经营行为等纳入土地执法动态巡查和日常监督检查范围，对辖区内的设施农业用地项目逐宗进行备案审查、实地核查及日常监管。

所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村部门每半年至少组织一次抽查并开展实地检查。所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门应当重点就项目备案材料是否齐全、上图入库内容是否齐全并与备案资料一致、用地协议中用地范围和用地规模是否符合要求、是否擅自改变或扩大设施农业用地范围边界、土地恢复要求是否明确、是否擅自或变相在设施农业用地上进行非农建设等进行检查；区农业农村部门应当对项目建设内容是否超出设施农业用地类型、是否按照备案项目的内容管理利用、是否符合设施农业安全生产要求、是否破坏耕地耕作层及使用、种植设施项目服务范围内的耕地的种植是否符合耕地地类种植要求、

通过“三资平台”流转的耕地是否已落实耕地“进出平衡”等进行检查。

（二）对不符合规定要求开展设施建设和使用土地的，做到早发现、早制止、早报告、早查处。所在区赋有规划和自然资源职能的管理部门、区农业农村主管部门在检查中发现问题的，应当及时反馈镇人民政府、街道办事处。

1.对于擅自或者变相将设施农业用地用于其它非农建设，改变土地农业生产用途，擅自改变农业生产设施使用性质用于其他经营的，镇人民政府、街道办事处应当督促用地主体限期整改。逾期未整改或整改验收不通过的，按照“谁备案谁撤销”的原则，由备案机关撤销设施农业用地备案，并由镇人民政府、街道办事处按照违法用地依法依规严肃查处，其中跨行政区域的由区级行政执法部门严肃查处。

2.对于擅自扩大设施用地规模或者通过分次申报变相扩大设施用地规模的，由镇人民政府、街道办事处进行制止、责令限时整改，依法依规追究有关人员责任，并督促用地主体落实整改。

（三）设施农业用地的使用和管理情况、耕地“进出平衡”落实情况纳入各区年度耕地保护目标责任考核内容，市规划和自然资源局会同市农业农村局每年开展检查和考核工作。

六、附则

本通知自印发之日起执行，有效期 5 年。《广州市规划和自然资源局 广州市农业农村局关于进一步支持我市设施

农业健康发展的通知》（穗规划资源规字〔2019〕6号）同时废止。

附件：1.广东省设施农业用地协议（示范文本）

2.履行土地恢复义务告知书（示范文本）