

佛山市自然资源局 佛山市农业农村局关于 加强设施农业用地管理工作的 实施意见

为加强和改进设施农业用地管理，促进现代农业健康发展，助力乡村振兴战略实施，根据《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）和《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）等文件的规定和要求，结合我市实际，现提出实施意见如下：

一、明确设施农业用地范围

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。具体用地范围如下：

（一）作物种植设施用地范围。包括作物种植（工厂化栽培）、育苗育种大棚、日光温室、连栋温室、灌溉水渠（沟、管）、场内道路等生产设施用地，为生产服务的看护房、水肥一体化灌溉及水泵配电等必要的管理用房、检验检疫监测、病虫害防控、农资农机具存放及维修场所，以及与作物生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储、副产物处理等辅助设施用地。

（二）畜禽水产养殖设施用地范围。包括畜禽舍、水产养

殖设施池塘、工厂化养殖车间、进排水渠道、场区内通道、绿化隔离带等养殖生产用地，与养殖生产直接关联的饲料存储、粪污处置、尾水处理、疫病防控、检验检疫、消洗转运、分拣包装、保鲜存储、生物质有机肥料生产、病死动物无害化处理以及必要的管理用房等辅助设施用地。

以上范围之外的设施农业用地类型由区级农业农村部门会同自然资源部门结合实际确定，报市级农业农村、自然资源部门备案，但不包括屠宰和肉类加工等农村二三产业用地。

二、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按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，经区级农业农村部门核定并出具用地需求意见后，由区级自然资源部门确定用地规模。

(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实施意见第二条第（一）项目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，并采用工程措施或简易可拆装结构保护耕地耕作层。

三、规范设施农业用地备案年限

为了规范设施农业用地管理，综合考虑农业投资成本、行业发展动态以及政策实施年限、行业用地健康管理等因素，设施农业用地备案年限一般应不超过5年。为鼓励农业投资，稳定投资者的信心，对于投资成本较高的现代农业项目用地备案年限允许适当延长，原则上不超过10年，但不得超出土地经营权流转合同流转期限。

本意见实施前已完成设施农业用地备案的，执行原用地备案年限。设施农业用地项目备案续期的，续期年限一般为5年，原则上不超过10年且不应超出土地经营权流转合同流转期限。土地经营权流转合同流转期限到期，项目需继续使用的，按新备案程序办理。

四、明确设施农业用地申报及备案程序

（一）提出要求。设施农业用地备案申报主体（可为用地主体、农村集体经济组织、国有土地使用权人）应与镇政府（街道办事处）农业农村部门作充分协商，提交材料如下：

1. 《佛山市设施农业用地备案需求表》（附件1）；
2. 项目范围线（含租地合同范围线、设施农业用地范围线，

下同)；

3. 土地经营权流转合同或相关土地权属证明材料；
4. 农业设施建设计划材料（包含建设布局设计图及方案）；
5. 申报方的身份证明材料

（1）法人单位：提供统一社会信用代码证（复印件加盖公章），法定代表人身份证明书（原件）、身份证（复印件）；

（2）自然人：提供经营者本人身份证（复印件）。

申报方应对提供材料的真实性及准确性负责（须加盖公章或按手印）。镇政府（街道办事处）农业农村部门应在7个工作日内就项目选址是否符合当地农业发展规划布局、建设内容是否符合设施农业生产经营要求、相关附属设施建设是否必要、是否可行、是否符合农业生产有关技术规范、土地经营权流转合同是否符合有关规定等内容与用地主体进行协商反馈，协商后将材料转送镇政府（街道办事处）自然资源部门。

（二）组织踏勘。镇政府（街道办事处）自然资源部门自收到协商材料后7个工作日内，会同本级农业农村等相关部门进行实地踏勘，重点核查设施农业用地选址范围内是否存在影响安全生产的高压电线、输油管线等安全隐患因素，是否存在涉及占用永久基本农田、林业用地、粮食生产功能区、自然保护地等情形，落实尽量不占或少占耕地以及对林业用地使用有关用途管制的要求，告知申报主体项目周边的耕地、永久基本农田、林业用地、粮食生产功能区、自然保护地情况以及保护要求，畜禽养殖类选

址需征求镇政府（街道办事处）生态环境部门意见。

（三）准备备案材料。

1. 准备基础数据。镇政府（街道办事处）自然资源部门根据现场踏勘情况和项目范围线（部门踏勘提出修改意见的，须重新提交项目范围线）等资料出具项目宗地图、农业设施宗地图、土地利用现状地类面积明细表，镇政府（街道办事处）农业农村部门提供地力等级数据供申报主体签订设施农业用地协议。

2. 协商相关内容。在签订设施农业用地协议前，用地主体与农村集体经济组织（国有土地使用权人）就土地交付标准、支付款项及要求、双方权利与义务、违约责任、争议解决等内容进行协商后，与镇政府（街道办事处）自然资源部门协商明晰备案期限、耕地耕作层剥离再利用要求及期限、土地恢复要求及期限等相关事项。

（四）签订协议。经镇政府（街道办事处）组织，用地双方协商达成一致后，用地主体与农村集体经济组织（国有土地使用权人）组织签订《广东省设施农业用地协议》（附件3）。涉及土地经营权流转的，须提供签订的流转合同；涉及经营权多次流转的，须提供完整链条的流转合同；使用国有土地的，须提供由国有土地承包经营权人和用地主体签订用地协议；农村集体经济组织（国有土地使用权人）作为用地主体自行办理申请设施农业用地的，该农村集体经济组织（国有土地使用权人）应履行用地主体义务办理备案。

除涉及使用和补划永久基本农田、林业用地外（涉及使用林业用地的，须按林地使用相关规定办理审批），设施农业用地用地协议签订后，用地主体方可开工建设。农业设施建设多层建筑的，须符合建设安全、生物防疫、生态环保等要求，并在用地协议中载明通过建设工程监理等方式落实安全生产责任。

（五）办理用地备案。用地主体应在用地协议签订后 10 个工作日内，到所在地镇政府（街道办事处）自然资源部门提交设施农业用地备案申请，须提交《广东省设施农业用地协议》、土地经营权流转协议、土地恢复费用相关凭证等相关申请材料（附件 9）。如涉及使用永久基本农田的，须同时提供区级自然资源部门出具的同意使用的书面意见。申请材料齐全的，镇政府（街道办事处）自然资源部门出具收件回执（注明收件日期）。

申请材料符合要求的，镇政府（街道办事处）应在收到备案申请之日起 10 个工作日内予以备案，出具准予备案的书面意见，并于每月 5 日前将辖区内设施农业用地备案信息汇交至区级自然资源部门；申请材料不符合要求的，镇政府（街道办事处）应书面告知补充或督促纠正，10 个工作日内未告知的视为备案通过。设施农业用地跨镇街的，可由用地涉及的任一镇政府（街道办事处）办理备案手续。

（六）信息上图入库。区级自然资源部门收到镇政府（街道办事处）汇交的备案信息后应及时核验，对符合规定的在《广东省设施农业用地协议》所附项目宗地图、农业设施宗地图加盖公

章,并在 10 个工作日内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)在自然资源一张图监管平台上图入库,作为耕地保护检查、土地变更调查、土地执法及日常管理工作中对设施农业用地的认定依据。涉及永久基本农田补划的,应在区级自然资源部门同意并落实补划后 10 个工作日内将包括使用、补划永久基本农田情况在内的备案信息上图入库,并纳入永久基本农田数据库及监管系统进行管理。备案信息发生变化,并经原备案机关同意撤销、变更的,应及时更改上图入库信息。

对于具备条件的区,按照事权管理的有关规定,区级自然资源部门可将设施农业用地备案系统录入权限委托镇街自然资源部门办理(含宗地图、农业设施宗地图盖章),区级自然资源部门负责审核、监管和指导。

(七)备案验收。申报主体完成设施农业用地备案及建设后,须及时向镇政府(街道办事处)自然资源部门提出竣工验收申请。镇政府(街道办事处)自然资源部门自收到申请后 5 个工作日内,会同本级农业农村部门进行竣工验收,验收时应重点核查是否是按原申报计划进行建设、是否落实了耕作层剥离义务、是否按约定缴交了土地恢复费用等内容。经验收合格的,出具验收同意书,准予投入使用;经验收不合格的,出具整改通知书,责令限期整改,整改完成后再行组织验收;拒不整改的,镇政府(街道办事处)可按撤销备案处理。验收过程影像资料和验收意见材料(建设计划书、土地恢复费用缴交凭证、现场照片等)应按档案管理

有关规定及时归档。

五、项目退出和变更程序

已完成备案程序的设施农业用地项目因原备案条件发生变化等需要退出或变更的，应予以撤销或变更，具体程序如下：

（一）设施农业用地备案撤销。因不再使用等因素需要撤销备案的，在土地恢复责任单位已履行土地恢复义务的情况下，由原申报主体（原申报主体缺失的，由集体土地所有权人/国有土地使用权人负责）提交设施农业用地项目撤销申请书、土地恢复义务履行情况报告（含现场照片）等资料，经镇政府（街道办事处）审核同意后予以撤销。撤销后的地类应及时按照土地恢复情况纳入变更调查进行变更，原则上恢复为占用前的地类，原用途为耕地的，须恢复为耕地且不得低于原二级地类。

项目用地主体违反设施农业用地管理规定的，存在恣意破坏耕地、不符合生态环保要求、超标准建设、违法违规种养违禁动植物等多种不符合设施农业用地情形且拒不改正的，镇政府（街道办事处）应予以撤销该设施农业用地备案（附相关佐证材料证明，如自然资源部门或农业农村部门出具的非法养殖野生保护动物、农业农村部门或公安部门出具的种植违法作物的认定资料以及其他相关执法机构办理的涉案材料），并负责督促责任主体履行土地恢复义务。

（二）设施农业用地变更备案。存在用地规模、类型、经营主体、用地协议到期续期及其他原设施用地协议约定因素发生变

化的，可办理设施农业用地变更备案，程序及材料参照新增设施农业用地备案执行。

对于设施农业用地备案年限到期续期且不涉及用地规模、类型、经营主体等变化的项目，经现场核验符合设施农业用地备案条件的，可简化备案材料（土地经营权流转合同到期不属于续期，应按新增备案程序办理），提交设施农业用地备案到期续期的设施农业用地协议、土地恢复费用相关凭证以及镇政府（街道办事处）同意续期的书面意见即可办理续期手续，原约定的土地恢复费用或恢复方式难以落实土地恢复义务的，应在重新评估土地恢复义务落实方式后方可办理续期申请。

对涉及用地规模、类型、经营主体等的项目，变更后须及时将地块纳入年度变更调查进行更新。变更后的用地类型、用地规模、土地恢复要求等必须符合政策对应的设施农业用地类型、规模、土地恢复要求等，否则不得办理变更备案。

对于责任主体发生变化的“转让项目”类变更，其土地恢复义务须一并协议转让（必须经转让双方协商且在协议中明确），由新的责任主体在用地结束时履行土地恢复义务。

六、严守农地农用和耕地保护红线

（一）始终坚持农地农用。设施农业用地使用一般耕地，不需落实占补平衡。设施农业用地协议到期后不改变农业用途的，地上农业设施可不拆除，按协议约定归于农村集体经济组织作为存量设施农业用地统一管理、循环利用；破坏耕地耕作层，符合

耕作层剥离条件的，须开展耕地耕作层保护再利用工作；对于25度以上的坡耕地、耕作层已损毁、已污染等特殊情形无法再利用的耕地，不具备耕作层剥离条件的，由镇政府（街道办事处）出具同意不实施耕作层剥离的书面意见。镇政府（街道办事处）和农村集体经济组织均有义务督促责任主体履行土地恢复义务，农村集体经济组织不得以循环利用为由阻碍责任主体履行土地恢复义务，确需循环使用的，须办理设施农业用地变更手续，经协商应由农村集体经济组织或循环使用方承接土地恢复义务。非农建设应按规定使用存量建设用地或依法办理新增建设用地手续，落实耕地占补平衡和永久基本农田占用补划，符合规定的可纳入点状供地范围统筹安排。设施农业用地涉及违法用地的，须依法查处到位后方可按规定办理设施农业用地备案。

（二）严守耕地保护红线。设施农业用地应尽量避免破坏耕地耕作层，并采用工程技术措施保护耕地耕作层。不硬化、挖损地面或建设永久性建筑，且种植条件随时即可恢复的，不属于破坏耕地耕作层。设施农业用地不再使用的，必须恢复原用途，原地类为耕地的必须恢复为耕地，且不得低于原二级地类。原地类为非耕地，政府组织落实土地恢复产生新增耕地的，可按照国家 and 省有关规定核定补充耕地指标。镇政府（街道办事处）应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（可协商由土地所有权人负责落实），并监督落实土地恢复，协调区级自然资源部门、农

业农村部门进行验收。

（三）严保永久基本农田。永久基本农田的种植利用管理应符合相关法律法规及政策规定，不得假借设施农业之名变相调整或占用永久基本农田进行非农建设。不得为不符合“坚决制止耕地‘非农化’、防止耕地‘非粮化’政策”的用地项目占用永久基本农田办理设施农业用地备案手续。种粮设施不破坏耕地耕作层的，可以使用永久基本农田，不需补划；养殖设施和破坏耕地耕作层的种植设施，选址确实无法避让永久基本农田的，允许使用少量永久基本农田，但应控制在项目用地规模的15%以内，最多不超过30亩，并须按规定落实补划。镇政府（街道办事处）应将拟使用永久基本农田的设施农业用地情况报告区级自然资源部门，由其在10个工作日内组织本级农业农村等相关部门开展现场踏勘，对是否破坏耕地耕作层及使用、补划永久基本农田的必要性、合理性、可行性进行论证并出具是否同意使用的书面意见。不同意使用的，项目不得开工建设；同意使用的，由区级自然资源部门组织编制永久基本农田补划方案，及时更新永久基本农田数据库，并逐级报省自然资源厅确认。设施农业用地须办理备案及林地审批等手续后方可开工建设。

（四）分类处置抓好土地恢复义务履行。以农地农用和加强耕地及永久基本农田保护的总目标为前提，以保障项目恢复措施可落地为目的，各区、镇（街）可结合地方社情民情，探索用地主体履行土地恢复义务监管新模式。对于破坏耕地耕作层、占

用耕地或其他农用地面积3亩以上（含3亩）的，应要求用地主体通过编制复垦方案或复垦方案报告表方式确定复垦方向、措施、质量标准、预算等，确保履行土地恢复义务，土地恢复保证金应缴入镇政府（街道办事处）、银行、复垦义务人共同建立的土地复垦资金三方监管账户；对于不占耕地或占用耕地及其他农用地3亩以下（不含3亩）的项目，可在设施农业用地协议中协商约定明确由农村集体经济组织（国有土地使用权人）负责落实土地恢复义务，土地恢复保证金可缴入土地复垦资金三方监管账户；对于历史形成未备案的设施农业用地，有条件的区、镇政府（街道办事处）可结合实际情况研究协商确定土地恢复义务履行主体和落实土地恢复费用的监管模式。

（五）严格落实执法监督。各区自然资源、农业农村等部门及镇政府（街道办事处）要按职能将设施农业用地及设施建设、经营行为等纳入土地执法动态巡查和日常监督检查范围，镇政府（街道办事处）应对辖区内的设施农业用地逐宗进行备案审查、实地核查及日常监管，区级自然资源、农业农村等部门应加强备案审查、实地核查和抽查，市级部门将不定期组织抽查。本意见施行前已用于设施农业用途，但尚未办理备案手续的设施农业用地，须限期全部完成用地备案和上图入库。对逾期未完成备案和上图入库，擅自占用耕地和永久基本农田发展设施农业、改变或扩大设施农业用地范围，或擅自或变相在设施农业用地上进行非农建设的，依法依规予以查处。

本实施意见自印发之日起 30 日后施行，有效期 5 年。此前有关规定与本意见不一致的，以本意见为准。国家法律法规和上级部门政策性文件有新规定的，执行新规定。

- 附件：1. 佛山市设施农业用地备案需求表
2. 佛山市 XX 区农业农村局关于核定 XX 项目设施农业用地需求的意见
 3. 广东省设施农业用地协议（参考格式）
 4. 佛山市自然资源局 XX 分局关于 XX 设施农业用地使用永久基本农田的意见
 5. 佛山市设施农业用地项目涉及占用永久基本农田及补划、备案上图入库流程
 6. 佛山市设施农业用地项目撤销备案申请书（责任主体申请）
 7. XX 镇人民政府关于同意 XX 设施农业用地项目撤销申请书的回复意见（镇政府同意）
 8. XX 镇人民政府关于 XX 项目设施农业用地备案的意见
 9. 佛山市设施农业用地备案、上图入库材料清单
 10. 佛山市设施农业用地申报备案流程图