

杭州市规划和自然资源局 杭州市农业农村局 文件

杭规划资源发〔2022〕14号

杭州市规划和自然资源局 杭州市农业农村局 关于加强设施农业用地管理有关事项的通知

各区、县（市）人民政府：

为进一步规范我市设施农业用地管理，促进我市现代农业健康有序发展，助推乡村振兴，根据《浙江省土地管理条例》第二十六条、《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）以及《浙江省自然资源厅 浙江省农业农村厅关于规范设施农业用地管理促进设施农业健康发展的通知》（浙自然资规〔2020〕10号）规定，结合我市实际，经市政府同意，现就加强我市设施农业用地管理有关事项通知如下：

一、严格把握范围

设施农业用地应符合国家制止耕地“非农化”、防止“非粮化”的要求，符合部、省关于设施农业用地管理文件规定，以及当地国土空间规划和村庄规划、新农村建设等有关要求。

设施农业用地是指直接用于作物栽培、种植和畜禽养殖、水产养殖等农业生产的设施用地及附属设施用地，以及直接用于设施农业项目生产的辅助设施用地和规模化粮食生产必需的配套设施用地。设施农业用地的正面清单详见附件 1。

除正面清单以外的其他设施农业用地，由区、县（市）规划资源部门应会同同级农业农村等有关部门，按照农地农用和严格保护耕地的原则进行论证认定，报省自然资源厅和省农业农村厅备案。对列入设施农业用地负面清单（详见附件 2）的，按照建设用地报批和管理。

二、科学引导选址

（一）加强规划引导。各地在组织编制国土空间规划、村庄规划和农业发展规划时，在保护优质耕地、林地、湿地并合理利用土地的前提下，应充分考虑本行政区域内粮食功能区“非粮化”整治提升、“百千万”永久基本农田集中连片整治等区域后续土地流转与规模经营的需要，为规模化粮食生产等预留一定比例的设施农业用地点位，发挥规划的统筹引导作用。

（二）科学合理选址。严格控制新增畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等使用一般耕地。严禁在生态

红线、饮用水水源保护地和畜禽、水产养殖禁养区内新建、扩建各类规模畜禽和水产养殖场。各地应在保护耕地、节约集约用地前提下，积极引导设施农业合理选址，尽量利用未利用地、低丘缓坡、荒山荒坡等非耕地或农村闲置地边角地等低效闲置土地。确实无法避让占用耕地的，应尽量占用质量较差、地力难以提高的劣质耕地，避免滥占优质耕地，原则上不得占用新增耕地地块。鼓励各地以乡镇（街道）或若干村为主体，确定一定范围的服务半径，统一布设和建设粮食仓储烘干、晾晒场、农机库棚等共享设施，提高设施农业用地使用效率，促进土地节约集约利用。

（三）严控落实永久基本农田特殊保护。严格控制设施农业使用（占用）永久基本农田，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。新增养殖设施和破坏耕作层的种植设施严禁占用永久基本农田。种植类设施（含以种为主的综合种养类）不破坏耕地耕作层的，可以使用永久基本农田，不需补划。

三、有效保护耕地

（一）落实耕地“进出平衡”。畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施确需使用一般耕地的，应按照《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）要求，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。在设施农业用地备案前，应按规定落实耕地“进出平衡”。

县级政府组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案时，应积

极引导依法合规利用耕地，充分考虑本行政区域内农业设施建设的合理需求，明确耕地转为农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，并组织落实实施和加强日常监管。

（二）加强耕地耕作层保护。设施农业用地确需占用耕地且影响耕作层的，应采取架空设计或铺设预制板（木板或混凝土预制件）等硬隔离措施保护好耕地耕作层，原则上不得硬化地面，最大程度地减少对耕作层的破坏，为后续土地复垦做好准备。

直接利用耕地耕作层进行农业生产、地下下挖覆土式大棚、采用种植架的非永久性铺面方式生产的，可视为不破坏耕地耕作层。

（三）土地复垦相关要求。设施农业用地破坏耕地耕作层的，设施农业用地经营主体应在申请办理设施农业用地申请手续前，应编制土地复垦方案或复垦方案表。占用耕地面积3亩以下或占用其它地类的，应提交复垦方案表由乡镇（街道）组织审查；占用耕地面积3亩以上的，设施农业用地经营主体应委托有资质的机构编制详细的复垦方案，由区、县（市）规划资源和农业农村部门组织审查。

按照土地复垦方案确定的复垦资金数额或各地明确的存缴标准，设施农业用地经营主体应在项目备案申报前将土地复垦资金一次性足额预存到乡镇人民政府（街道办事处）指定的银行账户，由乡镇人民政府（街道办事处）、用地主体、规划资源部门

三方监管账户。

设施农业用地使用到期后，经营主体应当自批准使用期满一年内自行拆除建（构）筑物，恢复土地原状、复垦到位。乡镇人民政府（街道办事处）做好土地复垦督促指导工作并实行复垦预验收，预验收合格后报送区、县（市）规划资源部门组织相关部门联合验收。经营主体持验收合格意见至乡镇人民政府（街道办事处）办理预存土地复垦费用退还手续。经营主体拒不复垦或复垦整改后仍不达标的，由所在地乡镇人民政府（街道办事处）代为组织复垦，复垦费用从预存的土地复垦费用中列支。

四、规范有序建设

（一）用地规模控制。生产设施用地用地规模根据省文件明确的用地标准，结合种植或养殖规模合理确定。附属配套设施的用地规模，以经审查确认的建设单位提供的建设方案与布局图中种植或养殖面积为基数，实行用地总面积比例和上限面积的双控制。看护房执行“大棚房”问题专项整治整改标准，控制在“单层、15平方米以内”。

（二）加强建（构）筑形态管理。设施农业用房的建（构）筑物层次、限高和形态应符合农地农用的要求。除养殖设施（含畜禽、蚕、蜂和水产等）允许建设多层建（构）筑外，设施农业原则上应设置为单层建（构）筑物，设施农业用房的室外地坪至建筑檐口或女儿墙顶的高度应控制在5米内，不得修建地下室。因粮食烘干设备或植物工厂等现代高效农业生产业态特殊设置

需要，建筑高度与建筑层次可适当放宽，但须报区、县（市）农业农村部门组织同级规划资源等部门对项目准入、设置的必要性与可行性、耕地耕作层保护、建筑安全、生产安全等进行审核。设施农业用房结构应相对简易，不得修建为永久性建（构）筑物，不得设置与农业生产功能相违背的装修装饰风格，鼓励使用可移动和可重复利用的彩钢板集装箱。鼓励各地结合本地实际制定统一的建筑形态样式供项目主体选择。

（三）节约集约用地。村集体经济组织和设施农业用地经营主体组织签订用地协议时，设施农业用地使用年限不得超过承包经营期限或土地经营权流转剩余期限，并应明确设施农业若存在改变用途或者闲置一年以上等情形的，村集体经济组织有权终止协议并收回设施农业用地。

（四）加强建设管理。乡镇人民政府（街道办事处）应对种植、养殖设施备案范围进行放样，设施建成后应组织验收。设施农业建设应保护好原有沟、渠、涵、桥、闸、泵站等农田水利配套设施，不得因设施农业的建设改变原有田面的标高。

《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）印发前未备案先建设的存量设施农业用地，如符合国土空间规划、农业发展规划和省、市文件规定的，在处罚到位（罚款）后可按要求予以补办备案手续。

五、完善公众参与

（一）事前听取意见。村集体经济组织在和设施农业用地经

营主体签订用地协议前，应将设施农业建设方案、土地使用条件等通过村务公开栏等形式予以公告，公告时间不少于7个工作日，公告内容应包含异议形式、异议时限和联系方式等。公告期内存在土地权属争议、生态环保或安全隐患等异议的，村集体经济组织应先予以核实解决。

（二）批后社会公示。区、县（市）规划资源部门应会同同级农业农村部门统一本行政区域内设施农业用房的喷绘标识和铭牌样式。设施农业用房建成后符合已备案方案的，乡镇人民政府（街道办事处）应及时喷绘统一标识，并在现场醒目位置悬挂铭牌，将备案项目名称、经营主体、建筑层数、建筑面积、建筑高度以及监督举报电话等内容向社会公示，便于检查、监管和接受群众监督。

（三）畅通监督渠道。区、县（市）规划资源部门和农业农村部门、乡镇人民政府（街道办事处）要通过门户网站等形式，主动公开设施农业用地相关政策，以便公众查询和知悉。要公布违规进行设施农业建设的举报渠道，接受社会监督；要结合工作职责，加大对典型违法案件查处曝光力度，形成舆论震慑，提高群众依法依规用地意识。

六、明确职责分工

按照“市级监管、县级负责、乡镇主责、村级主体、部门协同”的原则建立设施农业用地管理责任体系，确保农地农用，坚决遏制“大棚房”问题反弹。设施农业用地管理和使用情况纳入

县级、乡级政府耕地保护责任目标考核。

（一）市级职责。市级规划资源部门要会同农业农村部门加强设施农业用地的政策指导和监督检查。要利用卫星遥感影像技术和耕地智慧监管场景应用等手段，每年组织一次设施农用地管理和使用情况的检查或抽查，并运用市级规划资源督察机制，强化设施农业用地的市级监管力度，压实属地政府的主体责任。

（二）县级职责。实施设施农业用地县级定期评估和退出机制，由区、县（市）规划资源部门会同同级农业农村部门每两年至少组织一次设施农业用地使用现状情况的评估，对是否为农业生产服务、是否存在少批多建、耕作层硬隔离措施是否到位以及是否改变用途等进行合法合规性评估。经评估，存在改变用途或者已闲置一年以上情形的，由乡镇人民政府（街道办事处）督促村集体经济组织按协议约定将设施农业用地收回使用，并责令经营主体限期复垦，收回时应一并更新设施农业用地上图入库的备案信息；存在少批多建的，应责令经营主体限期整改，涉及占用耕地和破坏耕作层的，应督促其落实土地复垦。

区、县（市）规划资源部门要加强对乡镇人民政府（街道办事处）的业务指导，做好设施农业用地信息的核验和年度土地变更调查，组织落实耕地转为农业设施建设用地的“进出平衡”。加强跟踪管理，将设施农业用地纳入土地执法每月、每季度动态巡查范围，加强设施农业用地用途管控和土地复垦监督验收，对发现的问题督促指导属地乡镇人民政府（街道办事处）、用地单

位及时整改到位。

区、县（市）农业农村部门要加强对乡镇人民政府（街道办事处）的业务指导，负责设施农业用地标准、项目准入、建设方案审查，加强设施农业生产经营行为的指导，监督设施农业用地保持农业用途。

（三）乡级职责。乡镇人民政府（街道办事处）负责设施农业用地的备案审查，监督设施农业用地经营主体按规范进行设施建设。按照“谁备案、谁监管”的要求，建立设施农业常态化巡查机制，每月不定期对设施农业用地进行检查、巡查，每季度开展一次全面巡查，及时发现并制止擅自改变设施农业用地用途、擅自扩大设施农业用地规模以及违法违规搞非农建设和其他非农经营的行为，责令设施经营主体限期纠正，并及时上报区、县（市）规划资源和农业农村部门予以处理。设施农业用地经营到期或生产结束后，应督促设施农业经营主体恢复土地原状，并还原农村集体经济组织或农户。

（四）村级职责。村集体经济组织在签订用地协议前，应组织公告听取意见。应按规范要求签订设施农业用地使用协议，明确使用期限以及可终止协议并收回设施农业用地的违规情形。应监督设施农业用地经营主体按约定使用土地，对设施农业项目定期开展巡查，掌握设施农业用地使用情况并定期向乡镇人民政府（街道办事处）报告，督促经营主体做好土地复垦。

七、本通知自 2022 年 5 月 1 日起施行，有效期 5 年。原杭

州市国土资源局、杭州市农业和农村工作办公室、杭州市农业局联合印发的《关于进一步完善设施农用地管理的意见》（杭土资发〔2013〕27号）同时废止。

各区、县（市）规划资源和农业农村部门可结合各地实际制定具体管理办法，报市规划资源局和市农业农村局备案。

附件：1. 设施农业用地正面清单

2. 设施农业用地负面清单

杭州市规划和自然资源局



杭州市农业农村局

2022年3月25日



附件 1:

设施农业用地正面清单

类别	具体类型	备注
生产设施用地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作物栽培中有钢架结构的玻璃或 PC 板连栋温室等用地; 2. 规模化养殖的畜禽、蚕、蜂和水产等规模化养殖场所 (含养殖场养殖栏舍、内部通道、给排水设施、供电设施、粪便污水处理、种禽场内孵化房、奶牛场内挤奶间)、引种隔离等生产设施用地; 3. 食用菌堆料场、菌种与菌包 (菌棒、培养料) 生产及培育、出菇场所 (钢架结构 PC 板房) 等食用菌生产用地 4. 场区内的农业生产道路用地。 	养殖设施允许建设多层建 (构) 筑, 但应符合相关要求。
附属配套设施用地	种植类附属配套设施用地 <ol style="list-style-type: none"> 1. 与农产品生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储、粮食临时存放场所以及农资和农机具临时存放场所等用地; 2. 规模化粮食生产经营者自产稻谷加工用地; 3. 农业生产育种育苗场所、简易的生产看护房 (单层, 面积小于 15 平方米) 等用地; 4. 规模化农业种植和工厂化作物栽培后废弃物收集、存储、处理等环保设施用地; 5. 为种植生产配套的植物检验检疫监测、植物病虫害防治用地; 6. 为作物种植配套的蓄水池、化粪池、配肥池设施用地; 7. 种子粮食的烘干仓储和植物工厂。 	
	养殖类附属配套设施用地 <ol style="list-style-type: none"> 1. 为养殖生产配套的检验检疫监测、动物疫病防治、引种隔离、洗消转运等设施用地; 2. 病死畜禽无害化处理场所; 3. 饲 (草) 料存储、生产资料存放、产品晾晒场地等用地; 4. 水产养殖尾水处理设施、渔用机械、渔用饲料、渔药、检测设备等仓储用地; 5. 水产养殖水处理等用地; 6. 与农产品生产直接关联的保鲜存储冷库、冷链设施等用地。 	
其他设施农业用地类型	由区、县 (市) 规划资源部门应会同同级农业农村等有关部门, 按照农地农用和严格保护耕地的原则进行论证认定, 报省自然资源厅和省农业农村厅备案。	

附件 2:

设施农业用地负面清单

类别	具体类型
设施农业用地 禁止类型	<ol style="list-style-type: none">1. 经营性粮食企业存储、加工场所;2. 经营性农资、农机仓库和维修场所;3. 屠宰和肉类、水产品加工场所用地;4. 以农业为依托的休闲观光旅游度假场所;5. 各类庄园、酒庄、农家乐;6. 各类农业园区中的餐饮、住宿、办公、会议、游乐、、康养、停车场以及经营性企业农产品加工、展销等用地等。
备注	上述用地，按照建设用地报批和管理。

抄送：市发改委、市建委、市财政局、市统计局、市生态环境局、市林水局。

杭州市规划和自然资源局办公室

2022 年 3 月 25 日印发