

关于进一步做好设施种植业发展用地保障的通知

(征求意见稿)

各省辖市、济源示范区、航空港区自然资源、农业农村、林业主管部门：

为落实《河南省因地制宜发展设施种植业促进农民增收三年行动方案（2025-2027年）》（豫政办〔2025〕13号）、《推进乡村全面振兴加快建设农业强省实施方案》（豫办〔2025〕24号）要求，进一步做好设施种植业用地保障，支持我省现代设施种植业高质量发展，现就有关事项通知如下：

一、合理界定用地性质

设施种植业是利用特定的工程技术手段，为作物（含食用菌类）生长创造适宜的环境条件，从而实现高效、高产、优质生产的现代化农业生产方式。设施种植业用地属于农用地管理范畴，包括直接用于作物种植、育种育苗（含播种室、催芽室、嫁接愈合室、组培室、养菌室等）的生产设施用地和直接为作物生产服务的场内道路、看护房、农资农机具存放、监测检测（含农业四情监测、农业环境监测、农产品质量检测等）、集成式水肥一体化首部、环控系统、配电室、堆肥场等附属设施用地，以及与作物生产直接相关、必须配建的烘干晾晒、分拣包装、仓储保鲜等配套设施用地。

严格落实国土变更调查规则和自然资源部、国家林业和草原局《关于优化年度国土变更调查规范调查成果应用的通知》（自然资发〔2025〕128号）要求，对于不破坏耕作层进行作物种植的各类生产设施用地，包括日光温室、连栋温室、连栋大棚、大跨度外保温大棚、大中小拱棚等，按照耕地地类管理；对于破坏耕作层进行作物种植的生产设施用地，以及附属设施用地、配套设施用地，按照设施农用地地类管理。对于棚室的耳房、独立存在的看护房（单层，面积小于22.5平方米）等附属、配套设施，面积小于上图面积的地类图斑，可在国土变更调查和监测工作中合并至周边地块，不进行单独变化图斑的提取和变更。

农业园区中涉及建设餐饮、住宿、会议、独立办公用房、大型停车场、工厂化农产品加工、科研、展销等用地，按照建设用地地类管理。

二、分类做好用地保障

设施种植业项目选址，应优先使用未利用地、低效闲置用地、存量设施农业用地。

设施种植业项目不破坏耕作层，种植蔬菜、食用菌、草本瓜果，以及在国土调查工作中可按耕地认定的中药材和浅根系作物的，可使用耕地（包括一般耕地和永久基本农田），视为普通农业种植行为，纳入耕地种植用途管理，无需办理设施农业用地手续。

设施种植业项目破坏耕作层的，不得占用永久基本农田，使

用一般耕地应落实耕地占补平衡，并办理设施农业用地手续；使用未利用地和低效闲置用地的，需办理设施农业用地手续；使用合法存量设施农业用地的，不再重新办理用地手续，种植用途、用地期限发生变化的，进行必要的上图入库备案信息变更；使用合法建设用地的，无需办理设施农业用地手续，仍按建设用地管理。

棚室内耕作层未强夯压实、地表未实施硬化，无需工程措施即可恢复种植条件的，可视为未破坏耕作层。主要包括如下情形：用于小型农业机械设备通行、人员行走等用途的，宽度低于2米的道路；采用透水砖、砂砾、植草砖、木制平台等可渗透、可拆卸材料进行点、线状铺装的地面；棚室基础建设必要的点、线状局部硬化部分。其他可视为未破坏耕作层的情形，由省自然资源、农业农村主管部门组织联合判定。

三、规范用地备案管理

设施种植业的附属、配套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30亩。

对于需办理设施农业用地手续的设施种植业项目，乡镇政府根据经营者用地申请，提请县级自然资源、农业农村主管部门联合现场勘查与指导（涉及占用林地的，并请林业主管部门参加），协助经营者科学用地选址；完成备案材料初审后，及时将备案材料汇交至县级自然资源主管部门和农业农村主管部门。自然资源主管部门对用地范围及用地协议、复垦协议等材料进行审核；农

业农村主管部门对设施建设的必要性、可行性及建设方案、流转合同等材料进行审核；林业主管部门对涉及占用林地情况进行审核。县级自然资源主管部门进行设施农业用地备案，并及时上图入库，实现信息化动态管理。

四、严格用地执法监管

坚守“农地农用”原则底线，准确把握设施种植业项目与“非农化”问题界限。防止将按照耕地地类管理或可视为未破坏耕作层的设施种植业项目作为违法占地或破坏耕地处理；对符合国土变更调查设施农用地特征但未办理用地手续，或已办用地手续、但部分改变设施农用地用途且情节轻微的，秉持包容审慎的原则，优先采取说服教育、劝导警示等非强制措施，引导经营者主动完善备案手续、纠正违法违规行为；对未办理合法用地手续且严重破坏耕作层搞“非农化”建设的，由自然资源主管部门依法依规严肃查处；对以设施种植业为名搞“大棚房”建设的，由农业农村部门牵头依法依规严肃查处。

国家出台设施种植用地新政策规定后，按照国家相关规定执行。

2025年9月24日