

关于加强农业现代化发展 推进农业生产配套“点状供地”工作的实施意见

(征求意见稿)

为高质量推进农业生产配套“点状供地”工作，根据《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）、《上海市乡村振兴“十四五”规划》等相关文件要求，现就强化规划资源政策供给，建立全周期贯通的“绿色通道”，提出如下意见。

第一条 总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神、习近平总书记对上海一系列重要讲话精神 and 十二届市委历次全会精神，全面贯彻新发展理念，深化高水平改革开放，锚定率先实现农业农村现代化目标，以“上海2035”城市总体规划为统领，以推进乡村全面振兴为总抓手，切实加强农业生产点状配套设施的规划引领、资源保障、责任夯实，着力构建全周期贯通的规划资源服务保障路径，进一步巩固现代都市农业基础，提升农业生产效率和资源配置效率、保障粮食和农产品稳定供给、激活农村内需、拓宽集体农民增收致富渠道。

(二) 基本原则

坚持规划引领，严守底线，通过空间布局优化，全面落

实“点状供地”空间保障；坚持以农为基，要素保障，以耕地相对集中和适度规模化经营为导向，因地制宜、农地农用、因业施策，多元化配置土地资源要素，着力提升集约化、智能化、绿色化水平；坚持简化程序，高效规范，分类简化规划程序和项目审办程序，着力形成易操作、低成本、高效率的工作流程和保障机制；坚持分类管理，综合施策，促进农村一二三产业融合发展，结合布局特点和功能属性，创新探索“农业类融合用地”，强化分类配置、弹性适应、空间组合、用地复合和功能融合。

（三）概念内涵

本意见所称农业生产配套“点状供地”，是指满足农业现代化发展需要，直接服务于农业生产、智慧农业、农业科技创新、农耕文化教育、农村一二三产业融合发展，根据规划用地性质和土地用途灵活布局的建设用地，同步配置“点状”配套建设空间及“点状”配套公共基础服务功能。

为规范管理各类功能空间，实施 ABC 分类管控（分类引导目录详见附件）：

A 类为农业服务类建设空间，主要指用于满足农业科研、农产品加工、农产品电商服务、农产品展示销售、休闲农业和乡村旅游等以农业为主导的一二三产业融合发展需要的建设用地。

B 类为农业配套类建设空间，主要指用于满足农产品初加工、存放农机具、保鲜存储、废弃物处置、检验检疫、清洗消毒等种植业、养殖业等农业生产必需的生产及辅助设施

(含工厂化种植、养殖等)的设施农用地。

C类为小微配套类功能空间，按照第三次全国国土调查分类标准，低于上图标准的点、线、块状的农业配套公共服务设施和硬化基础，包括单独设置的占地小于100平方米的零星小微公共服务设施和宽度不超过1米的道路沟渠、宽度不超过2米的栈道等非永久性附属设施，以及按耕地认定管理的温室大棚内的占地小于100平方米或宽度小于1米的控制设备和硬化基础等，均按照原地类管理。对于符合上述标准且不影响投影范围内农用地使用的竖向架空设施，可参照原地类管理。

第二条 加强规划保障

加强农业发展规划，明确发展战略、功能定位、产业准入、空间布局和用地需求。强化空间规划保障，统筹各类用地空间布局，优化永久基本农田和耕地保护空间，节约集约、高质量落实空间资源配置。

(一) 加强农业发展规划

农业农村部门牵头做好农业现代化发展的统筹研究，统筹制定农业发展规划，充分利用地区产业基础和自然资源条件优势，因地制宜地明确战略目标和功能定位，合理确定各类用地规模、结构比例和空间布局，明确近远期建设行动计划。

(二) 强化规划空间保障

对于集中成片、规模化发展的现代农业片区，由市规划资源部门会同市农业农村部门、涉农区政府（管委会），通

过组织郊野单元控详规划整体编制或修编，综合考虑农业现代化发展和国土空间资源保护利用，优化永久基本农田和耕地保护空间，统筹安排各类用地布局，科学设定服务范围和用地空间结构比例，预留空间指标或弹性空间布局，远近结合系统落实农业服务类建设空间、农业配套类建设空间和功能空间，按法定程序批准后纳入国土空间基础信息平台。

对于零星分散、规模较小的现代农业区域或重大现代农业项目，涉及优化永久基本农田和耕地保护空间或配置农业服务类建设空间的，由市农业农村部门会同市规划资源部门、涉农区政府（管委会），组织编制现代农业建设方案，明确产业内容和空间需求，合并开展郊野单元控详规划调整程序，编制规划图则，按法定程序批准后纳入国土空间基础信息平台。

对于不涉及占用永久基本农田和耕地保护空间的农业配套类建设空间，由涉农乡镇政府、街道办事处会同区规划资源部门、农业农村部门组织编制项目建设方案和郊野单元控详规划图则，通过图则更新纳入国土空间基础信息平台。

对于小微配套类功能空间建设，可按经涉农乡镇政府、街道办事处审定的项目建设方案实施，无需编制规划图则。

以上规划管理中，已划定永久基本农田中直接利用地表耕作层种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可在维持耕作层种植不变的前提下升级改造或新建温室、大棚、地膜等保温、保湿设施，继续作为耕地管理。涉及占用耕地保护空间且补划潜力不足的情形，先行在区、涉农乡镇、街道办事

处范围内平衡，确实无法平衡的，可申请暂借市级周转空间，后续结合项目实施，纳入区级年度结算；若涉及占用耕地保护空间以外一般耕地情形，规划层面无需补划。农业项目涉及郊野单元控详规划图则编制的，可由市规划资源、农业农村部门共同组织提供技术服务。

第三条 用地指标保障

加强农村存量建设用地和设施农用地的统筹利用，强化新增建设用地计划指标配置保障，分类办理国土空间用途管制手续。

（一）A类农业服务类建设空间

涉及占用农用地的，应依法办理农转用审批手续，需使用国有建设用地且符合征收条件的同时办理土地征收手续。涉及新增建设用地计划指标的，实行市级统筹、专账管理、随申即配，定向用于农业生产配套“点状供地”项目，使用指标年底统一结算。涉及占用耕地的，允许先行使用市级统筹补充耕地指标，并纳入耕地保护空间外“按照规划、依据规则”有序实施范围，实行区级年度结算。

（二）B类农业配套类建设空间

涉及占用耕地的，纳入耕地保护空间外“按照规划、依据规则”有序实施范围，实行区级年度结算。

第四条 明晰用地条件

以项目区为单位统一供地，项目区为单一地块的，设施农用地应签订用地协议、办理备案手续；建设用地可以单宗地块供地，项目区为多个地块的，可结合项目实际组合供地。

（一）灵活供地方式

使用国有建设用地，符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式供地；经营性用地应以招标、拍卖、挂牌等方式有偿使用。使用集体建设用地，可由农村集体以使用方式进行项目建设；也可通过作价入股方式与项目主体共同举办企业，使用集体建设用地；农村集体经营性建设用地入市试点地区，可以通过招标、拍卖、挂牌等方式供地。

项目区内用地涉及耕地、园地、林地、设施农用地、建设用地等多种土地用途的，属地乡镇政府、街道办事处应统一协调不同类型土地的使用期限，匹配项目需求，实施组合供地。

（二）明确用地条件

在相应的设施农用地备案文件、用地协议或出让合同中应明确相关的用地基本参数、四至边界范围、土地利用运营状态、用地绩效要求、用地退出及续期管理等要求，纳入郊野地区土地全生命周期和绩效监管平台。

农业服务建设用地使用权起始价或出让底价可结合郊野地区的地价基础和农业服务类特征，结合土地估价结果，按相关规定经集体决策后确定。

第五条 简化申办手续

统一各类用地管理层级，优化乡村建设规划许可申办事权，分类简化竣工验收手续及其办理程序，加强测绘调查、数据更新技术服务保障，缩短建设周期，降低企业负担。

（一）优化乡村建设规划管理

对 A 类农业服务类建设空间，应按规定办理规划建设审批手续，为进一步体现便民高效原则，相关事项可由涉农乡镇政府、街道办事处具体办理。基于为农业生产配套的导向，在符合安全功能、基本配套功能的前提下，合理优化符合郊野地区特征、农田生产空间特点的建筑密度、绿地率、消防设施及消防用水、建筑物退让等相关规定和要求。

对 B 类农业配套类建设空间，优化建设规划审核内容和事项，无需办理规土意见和乡村建设规划许可独立事项内容审核，相关内容纳入设施农用地备案审核，由涉农乡镇政府、街道办事处办理；若涉及重要景观风貌保护、公共基础设施配套等内容的，可联合区规划资源、农业农村部门会审。

（二）简化测绘管理方式

对 A 类农业服务类建设空间，应按相关规定采取“多测合一、多验合一”的方式办理竣工规划资源验收手续。

对 B 类农业配套类建设空间，项目竣工后由涉农乡镇政府、街道办事处组织开展地类变更测绘调查，可由市规划资源、农业农村部门统一组织提供测绘技术服务。技术单位完成测绘调查后，成果交由涉农乡镇政府、街道办事处通过“设施农业用地管理信息系统”提交区规划资源部门完成地类变更。积极探索利用遥感新型测绘技术开展测绘调查，进一步提高效率，降低成本。

对 C 类小微配套类功能空间，应实行“调查-管制-执法”闭环管理，建设完成后涉农乡镇政府、街道办事处应及时主动向区规划资源部门报备，在国土空间基础信息平台上落图

定点、动态更新，统一管理。

第六条 全过程监测监管

优化以项目区为单位的不动产统一登记，落实产权转让限制措施，畅通项目退出及续期管理，落实多级联动、多部门协同的全过程服务式监管。

（一）优化产权管理

“点状供地”项目以宗地为单元确权登记发证，也可以按项目实际管理需要，以项目区为单位，将多宗地可合并办理不动产登记。使用主体对取得的土地须整体持有，除法律法规、土地划拨决定书（有偿使用合同）或与土地权利人签订的土地使用合同规定或约定外，不得将“点状供地”项目区内的建设用地及其地上建筑物进行分割转让，并将不得分割转让等限制条件在用地批准文件、出让合同、不动产权证注记中予以明确。

（二）续期和退出管理

因项目延续需要续期的，A类农业服务类建设空间可按照合同约定办理续期手续；B类农业配套类建设空间在满足“两不变一符合”（即根据设施农用地备案要求，用地边界不改变、建筑形态不改变、符合建设标准，可进行内部调整）要求的前提下，重新签订用地协议后，“一键申报”自动完成办理备案续期手续。

因项目结束等因素需要退出管理的，应按约定分别收回退出。对存在疑似违法用地行为的B类农业配套类建设空间，区规划资源部门应会同区农业农村部门综合研判后依法妥

善处置，对确认不再使用的相关设施，应依法及时拆除，恢复原土地用途或复垦达到耕种条件。

（三）调整和升级改造

为适应现代农业能级提升、生产布局优化的需要，B类农业配套类建设空间在符合设施建设用地标准的前提下改变设施用途或内部功能调整，可简化备案手续；对属同一经营主体的多个设施农业项目，因农业科技创新、农业结构调整优化的需要，可通过编制全市域土地综合整治方案对现有设施进行归并，同步优化道路、沟渠等布局，实现土地节约集约利用。同时，探索设施农用地多主体经营模式，在镇域范围内实行统筹共用，充分发挥设施效能。

第七条 保障机制

（一）落实工作责任

市规划资源、农业农村、发展改革、财政、绿化市容、水务等相关部门应当协同做好加强农业生产配套“点状供地”的政策统筹、技术指导和实施评估，进一步细化、优化相关配套政策和标准体系，改造、提升相关业务管理信息系统，切实提高行政服务效能。

市规划资源部门探索适应都市农业、现代农业、都市菜园的超大城市耕地和永久基本农田保护模式，完善永久基本农田现代种植设施化建设和适应性种植结构优化的认定标准。

市农业农村部门牵头建立健全农业生产配套“点状供地”项目会商准入和推进机制、正负面清单、产业目录，加强典

型案例引导，有效保障乡村产业振兴和农业农村现代化。

（二）明确监管要求

压实多方责任，坚决遏制打击违法建设“大棚房”行为，坚持农地农用，不得改变用途。各涉农区政府应严格落实属地管理监督责任，落实涉农乡镇政府、街道办事处主体责任，加强管理服务和巡查检查。市规划资源局建立农业生产配套用地绩效监管平台，定期开展用地绩效评估，形成评估报告。市农业农村委负责对产业绩效、空置闲置情况、运营状况进行跟踪管理落实，牵头落实抽查检查制度。

附件：农业生产配套“点状供地”分类引导目录

上海市规划和自然资源局

2024年2月日

农业生产配套“点状供地”分类引导目录

类别	引导目录	
A类农业服务类建设空间	农业科研	各类农业园区中的科研、办公、会议、停车场等场所用地
	农产品加工	指农产品精深加工，包括经营性粮食加工，屠宰和肉类、水产品加工场所用地
	经营性农产品、农资、农机存储和维修	经营性粮食企业存储、农资、农机仓库和维修场所用地
	农产品展示销售	包含农产品电商服务在内的经营性农产品展示销售场所用地

	休闲农业和乡村旅游	以农业为依托的休闲观光旅游度假场所，包含：各类庄园、酒庄、餐饮、农家乐，住宿、采摘体验、游学、露营、停车场等
B类农业配套设施建设空间	作物种植设施用地	粮食、蔬菜、水果、花卉、食用菌、中草药等作物生产前端为生产服务的农资农机具存放场所、保鲜存储、油料库、维修间、蓄水池、泵房、配电房、道路、管理用房、消毒设备和环境控制等设施用地；生产过程中的大棚（管棚）、温室、棚内通道、场地、检验检疫、育秧育苗场所（含组培室）、先进技术应用和智能化管理设施用地；生产后端与生产农产品直接关联的产品晾晒烘干、分拣包装、初加工、保鲜存储、货物装卸场地和废弃物处理等设施用地，按照设施农用地管理。
	畜禽养殖设施用地	畜禽养殖生产及直接关联的库房、道路、场地、青贮、废弃物处置、无害化处理、水电设施、检验检疫、清洗消毒、管理用房和配套绿化等设施用地，按照设施农用地管理。
	水产养殖设施用地	水产养殖生产及直接关联的温室大棚、棚内通道、生产车间、进排水系统、库房、管理用房、道路、场地、尾水处理系统、绿化等设施用地，按照设施农用地管理。
	林地管护设施用地	直接用于林业管理养护的道班房、管理用房、物资储备库、微型消防站、泵房、枝

		条粉碎场和配套场地等林业配套设施用地，参照设施农用地管理。
C类小微配套类功能空间	<p>占地面积不超过 100 平方米的厕所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯、晒谷场、农机停放场地、田间采摘配套设施及直接服务农业的小型灌溉泵站（占地面积不超过 40 平方米）、小型排涝泵站（占地面积不超过 60 平方米）、宽度不超过 1 米的道路沟渠等农村零星公共服务设施、基础设施项目、设施农业项目、宽度不超过 2 米的栈道等非永久性附属设施，以及按耕地认定管理的温室大棚内的占地小于 100 平方米或宽度小于 1 米的控制设备和硬化基础等，均视作按照原地类管理的小微配套类功能空间。对于符合上述标准且不影响投影范围内农用地使用的竖向架空设施，可参照原地类管理。</p>	

备注：本目录中虽未列举但符合政策导向的相关设施，经市规划资源、市农业农村部门联合确认后可适用本实施意见。