关于完善设施农业用地管理
促进农业现代化发展的通知

（征求意见稿）

临港新片区管委会、各相关区规划资源局、农业农村委、绿化和市容管理局:

为落实自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局《关于完善设施农用地管理的通知》（自然资发〔2026〕146号）以及《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》（沪规划资源乡〔2024〕110号）等相关文件规定，在守住耕地保护红线的前提下，结合本市实际，进一步优化设施农用地政策供给,细化形成设施农业使用土地指南(见附件,以下简称《用地指南》)，强化全周期管理要求，支持大都市现代农业高质量发展，现通知如下:

一、区分设施农业用地方式

依据国土空间规划,结合大都市现代农业产业特点和自然资源禀赋条件，推动发展规模化工厂化设施农业，鼓励设施多层复合利用，支持多元业态发展，通过《用地指南》实行差异化管理。

（一）无需办理用地手续

未对耕作层造成破坏的设施农业，以及面积较小的农田水

利、水肥一体化等设施，无需办理用地手续。

（二)办理视作原地类管理的小微项目国土空间用途管制手续

属于现代设施农业产业链延伸、为农业增值服务以及面积较小的零星公共服务设施和基础设施，需办理小微项目国土空间用途管制手续。

（三）办理设施农用地备案手续

对耕作层造成破坏，直接为农业生产服务的种植养殖生产和附属设施、规模化农业生产附属设施，以及符合要求的设施农业融合用地等，需办理设施农用地备案手续。

各区可结合实际情况，经市、区两级农业农村部门和规划资源部门组织专题会议论证通过后，允许设施类型扩充。

（四）办理建设用地审批手续

设施农业中未纳入上述三类的设施，应办理农用地转用、建设用地审批手续。纳入设施农用地备案管理的设施，如经营主体有意愿，也可申请办理建设用地审批手续。

以设施农业为依托的餐饮、住宿、娱乐等设施，以及与农业相关的工商服务、农产品深加工、农产品展销等农业产业项目，在符合国土空间规划的前提下，可实行组合供地，采取国有建设用地出让（出租）、集体经营性建设用地入市、作价入股等方式

供地。

二、加强设施农用地规划引领和要素保障

（一）优化项目选址和空间布局

坚持规划引领，依据上海市现代设施农业专项规划、耕地保护和国土绿化空间专项规划等国土空间规划，合理布局设施农业发展空间，鼓励盘活存量，用好新增，实施设施农用地总量管控。

设施农用地选址时，鼓励使用未利用地（不含《湿地保护法》界定的湿地）、存量建设用地和各类空闲土地，允许占用永久基本农田以外的耕地。涉及占用林地的，按照国家和本市林业管理相关规定办理。

鼓励盘活存量建设用地用于设施农业项目。在存量建设用地上利用原有建（构）筑物，或拆除原有建（构）筑物后开展设施农业建设的，在满足安全、消防、环保管控要求的前提下，办理原产证注销或变更登记后，按规定办理设施农用地备案手续，如位于开发边界外，可纳入低效建设用地减量化完成任务统计。

城镇开发边界内原则上不得布局新建规模化工厂化设施农业项目，但在不改变用地主体和规划条件（用地性质除外），满足安全、消防、环保管控要求的前提下，探索利用开发边界内空闲地、空闲产业空间、地下空间、屋顶等存量空闲空间发展现代化都市设施农业、保障城市农产品就近供给的项目，可享受5年

内按原用途和权利类型使用土地的过渡期支持政策。

（二）强化规划统筹和分类管理

在设施农业项目建设方案明确各类用地需求的基础上，通过编制郊野单元控制性详细规划或郊野单元村庄规划的实施深化等方式保障项目落地建设。其中，用地面积不超过500平方米且建筑面积不超过1000平方米的小型农业设施，采用“一图一表”（简易图则+入库申请表）的方式，纳入国土空间规划“一张图”管理。

城镇开发边界内、崇明金山等“区内镇外”围垦区域、横沙新洲、市域内国有农场等郊野单元村庄规划未覆盖区域的设施农业项目，应当统筹规划布局和实施时序，并按通则式选址要求，结合建设方案细化实施图则，形成“一图一表”，纳入国土空间规划“一张图”管理。上述区域内的项目申请主体应承诺无条件配合后续规划实施。

（三）合理控制设施农用地规模

坚持节约集约用地原则，鼓励设施农用地更多直接用于农业生产。设施农用地生产设施用地规模不作限制，不纳入设施农用地总量管控。附属设施规模应符合用地标准，实行用地比例和用地规模上限控制。对于确需优化调整建设和用地标准的特殊情形，经市、区两级规划资源部门和农业农村部门组织专题会议论

证确定。

三、规范设施农用地备案管理

（一）规范设施农用地占用耕地、林地

设施农用地项目涉及占用耕地的，按照本市耕地占补平衡管理制度执行，无需缴纳复垦保证金，项目到期后落实复垦还耕责任。

设施农用地项目部分范围涉及占用林地的，由具有审核权限的绿化市容主管部门依法办理永久占用林地审核手续后，按程序办理设施农用地备案；项目用地范围内只涉及林地的，由具有审核权限的绿化市容主管部门依法办理永久占用林地审核手续，并将批文抄送所在区规划资源部门，同时应按照统一的设施农用地备案文本和数据格式归集材料，纳入国土空间规划“一张图”管理。

（二）规范设施农用地备案手续

设施农用地实行分级备案管理，由区规划资源部门会同区农业农村部门进行备案。

工厂化设施农业、融合用地的、超出用地标准的、属于设施类型扩充的，以及跨乡镇行政边界的项目，由区规划资源部门会同区农业农村部门进行备案。其余项目由区规划资源部门委托乡镇政府按照《用地指南》开展备案工作。

支持已有设施更新改造与空闲设施农用地再利用，在用地范围不变、未新建扩建设施的前提下，调整为其他设施农业用途、变更经营主体或备案到期需要续期的，按程序变更备案信息，无需重新备案；涉及占用林地的，变更后设施用途应当符合本通知明确的允许占用林地范围。

四、做好不动产登记服务

区级不动产登记部门依法开展设施农用地涉及的土地承包经营权、土地经营权、国有农用地的使用权等土地权利登记，探索开展设施农业建（构）筑物登记。符合抵押权登记条件的，依法开展抵押权登记。不断优化登记流程，支持农业发展，助力乡村振兴。

五、强化设施农用地监管

（一）加强设施农用地监管与执法

区级规划资源部门、农业农村部门和绿化市容部门建立共同监管责任机制、问题发现和执法联动机制。严把设施农用地备案关，不得为非农设施办理设施农用地备案，不得将违法用地包装为设施农用地办理备案；严格设施农用地备案后监管，存在纳入“设施农业使用土地负面清单”情形的，由区级规划资源部门注销设施农用地备案，依法依规严肃处置。加强日常执法巡查，坚决遏制设施农业“非农化”现象。

（二）完善设施农用地退出机制

各区要依据产业布局情况，积极引导空闲设施农用地再利用。经区级农业农村部门认定，用地到期不再续期、备案后两年未动工建设、空闲超过两年或因自然灾害损毁无法恢复的，由区级规划资源部门注销设施农用地备案。设施农用地不再使用的，区级规划资源部门会同农业农村、绿化市容部门指导乡镇人民政府督促用地主体按合同约定拆除建（构）筑物、恢复为原用途，涉及占用林地的，按原土地用途恢复植被。

按耕地等原土地用途管理的设施农业，超过两年不再经营的，应按合同约定拆除温室大棚等设施，恢复土地原状。

（三）加强设施农用地信息化管理

依托国土空间规划基础信息平台，建立健全全市统一的设施农用地数据库和应用管理场景系统，通过多部门信息共享、协同管理，建立动态实时的监督管理机制，实现全过程一体化管理。

六、明确设施农用地管理职责

市规划资源局负责会同市农业农村委和市绿化市容局制定和完善设施农用地管理政策、《用地指南》和备案管理要求，构建设施农用地全生命周期管理系统，并加强业务监管。**市农业农村委**负责研究制定设施农业设计规范、建设标准或规范，指导设施农用地选址、建设方案审核、设施建设和生产经营等有关工作。

市绿化市容局负责制定设施农业项目使用林地的准入原则和审核规则，查处设施农业违法用林行为。

区规划资源部门负责设施农用地备案、不动产登记、设施农用地信息化监管、指导土地复垦等工作，按要求依法依规处置纳入“设施农业使用土地负面清单”相关问题。**区农业农村部门**指导做好设施农用地选址，承担建设方案审核并做好建设全过程监管，负责设施农业建（构）筑物完工认定，承担生产经营的技术指导、跟踪监测工作；发现未按建设方案建设和经营的，或需退出的设施农用地，应按规定认定处置，并及时通知区规划资源部门。**区绿化市容部门**负责开展设施农业占用林地的审核和监管，发现违法违规占用林地的依法依规予以处置。

乡镇政府受区规划资源部门委托，办理相应的设施农用地备案，监督经营者按备案用途、内容等实施建设和经营，督促经营者落实土地复垦，开展日常巡查监管和按年度报备设施农用地生产经营状态，制止和纠正违法违规行为，发现重大问题后应及时报相关部门，并积极配合查处。

国有农场（含光明食品集团、上海实业集团、市农投集团等单位）设施农用地原则上按照属地化管理，对于特殊情况可由市级部门协调明确。

七、妥善处置历史存量项目

妥善衔接新旧政策，实行差别化管理。本文件印发前已备案、需续期但不涉及新建的存量设施农用地，按照项目备案时的用地标准执行。已备案的林地管护设施使用期满后，应注销原设施农用地备案，不再办理设施农用地续期手续；确需保留继续使用的，应按照林业直服设施相关规定办理审批手续。

各区规划资源部门应定期会同区农业农村部门和区绿化市容部门开展历史存量项目梳理工作，统一研判、分类处置，鼓励加快盘活和腾挪存量设施农用地。

本通知自印发之日起执行，《关于优化本市设施农业用地管理有关工作的通知》（沪规划资源乡〔2025〕171号）同时废止。

附件：设施农业使用土地指南