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

来源：耕地保护监督司 时间：2026-11-02

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局、林业和草原局：

为贯彻落实2026年中央一号文件精神，在守住耕地保护红线前提下，进一步完善设施农用地管理，促进农民群众增产增收，助力农业现代化发展和乡村振兴，现通知如下：

一、区分设施农业用地方式

设施农业是采用工程技术手段，为动植物生长提供相对可控制的环境条件，在一定程度上摆脱自然依赖进行高效生产的农业类型。设施农业发展使用的土地，按照《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》要求，以及所建设施与农业生产的关系，依据国土空间规划通过“设施农业使用土地正面清单”（见附件）实行差异化管理：

（一）按原土地用途管理：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）按设施农用地管理：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，以及规模化农业生产附属设施等，需办理设施农用地备案手续。

（三）按建设用地管理：设施农业中未纳入“设施农业使用土地正面清单”的设施，应办理建设用地审批手续；纳入“设施农业使用土地正面清单”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。

二、统筹设施农用地选址

依托国土空间规划“一张图”，明确设施农用地通则式选址要求，主动引导设施农业特别是规模化养殖业合理布局，为经营主体发展设施农业提供保障。县级农业农村主管部门会同县级自然资源、林业和草原主管部门根据本区域农业发展需求和产业布局，结合国土空间规划（村庄规划），综合考虑生态环境、水利等其他部门管控内容，指导经营主体做好选址工作。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。规模化工厂化设施农业中，畜禽养殖设施允许占用林地和草原、水产养殖附属设施（不包括生产设施）允许占用林地，其他类型设施农业不得占用林地、草原。

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，对生产设施规模不作限制，对附属设施实行用地比例和规模上限控制，相关标准可参照附件或因地制宜由省级自然资源主管部门确定。在具备水资源条件的地区科学利用戈壁、荒漠、盐碱地等未利用地发展现代设施农业，不涉及占用农用地的，可适度放宽附属设施用地比例和规模限制。支持有条件的地方探索设施农用地区域总量控制制度，统筹推进粮食生产与设施农业发展。

四、规范设施农用地备案

设施农用地由县级自然资源主管部门会同县级农业农村主管部门在国土空间规划“一张图”平台进行备案，备案要件和标准由省级自然资源主管部门参照附件制定。用地范围部分涉及占用林地、草原的，在设施农用地备案前，由具有审核权限的林业和草原主管部门依法分别办理永久占用林地、草原审核手续；只涉及占用林地、草原的，由具有审核权限的林业和草原主管部门依法分别办理永久占用林地、草原审核手续，并将批文抄送所在地县级自然资源主管部门，纳入设施农用地监管。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、草原的，变更后的设施用途应当符合本通知明确的允许占用林地、草原范围。

五、做好不动产登记服务

县级自然资源主管部门要积极做好设施农用地及建（构）筑物登记服务，切实保护权益、支持抵押融资。当事人可以持设施农用地权属来源材料、设施农用地备案材料、地籍调查成果、县级农业农村主管部门出具的设施农业建（构）筑物完工认定材料等，申请办理设施农用地及建（构）筑物不动产登记。有抵押需求的，及时做好抵押登记服务，并可与首次登记并联办理，切实便民利民。

六、强化设施农用地监管

县级自然资源主管部门和农业农村主管部门要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”（见附件）情形的，由县级自然资源主管部门注销设施农用地备案，依法依规严肃处置。省级自然资源主管部门要依托国土空间规划“一张图”，建立设施农用地管理模块，实施全链条、全生命周期监管。

七、完善设施农用地退出机制

各地要依据产业布局情况，积极引导空闲设施农用地再利用。经县级农业农村主管部门认定，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，由县级自然资源主管部门注销设施农用地备案。设施农用地不再使用的，县级自然资源主管部门会同农业农村、林业和草原等主管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，涉及占用林草空间的，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。

八、明确设施农用地管理职责

省级自然资源主管部门要会同农业农村、林业和草原主管部门，结合本区域设施农业发展特点，出台省级设施农用地管理文件，细化形成省级设施农业使用土地正负面清单，合理确定附属设施用地比例和规模标准，明确设施农用地备案要件、流程、时限等具体要求，稳妥做好新旧政策衔接，强化政策宣传解读和培训指导工作，保障设施农业发展合理用地需求。

各级自然资源、农业农村、林业和草原主管部门要建立联合监管、信息共享机制，压实各环节管理责任，形成工作合力，促进设施农业有序发展，依据职责及时发现、处置违法违规和长期空闲等问题。自然资源主管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。农业农村主管部门负责研究制定设施农业建设标准或规范，指导设施农用地选址，审核建设方案并做好建设指导，并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，并及时通知自然资源主管部门。林业和草原主管部门负责设施农业占用林地、草原的审核和监管，发现违法违规占用林地、草原的依法依规予以处置。

附件：设施农业使用土地指南

自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局

2026年10月24日

附件：

设施农业使用土地指南.pdf

分享到：

自然资源部客户端 | 手机版 | 电脑版

主办：中华人民共和国自然资源部
承办：自然资源部信息中心
版权所有：中华人民共和国自然资源部

政府网站标识码：bm16000001
网站备案号：京ICP备18044900号-1
APP备案号：京ICP备18044900号-3A
京公安网备 11010202007799号