

“百县千镇万村高质量发展工程”技术指引之一

乡村振兴用地指引

广州市规划和自然资源局（广州市海洋局）

目录

01 农用地

- 1-1 永久基本农田
- 1-2 一般耕地
- 1-3 耕地占补平衡、进出平衡及林地占用
- 1-4 按原地类或农用地管理的情形

02 设施农业用地

- 2-1 设施农业用地范围
- 2-2 设施农业用地规模标准
- 2-3 设施农业用地使用耕地的要求
- 2-4 设施农业用地备案及退出

03 建设用地

- 3-1 乡村振兴建设用地布局要求
- 3-2 乡村振兴建设用地规模与指标
- 3-3 乡村振兴建设用地审批流程
- 3-4 乡村振兴建设用地供应
- 3-5 乡村振兴建设用地保障

04 现代农业产业园应用场景及负面清单

- 4-1 现代农业产业园应用场景
- 4-2 乡村振兴用地负面清单

附录 乡村振兴用地相关政策

“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。加快建设农业强国，**扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。**

全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，**牢牢守住十八亿亩耕地红线。**统筹乡村基础设施和公共服务布局，**建设宜居宜业和美乡村。**深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。”

——党的二十大报告

“积极盘活存量集体建设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求，**出台乡村振兴用地政策指南。**

加强耕地保护和用途管控。**严格耕地占补平衡管理**，确保补充的耕地数量相等、质量相当、产能不降。**严格控制耕地转为其他农用地。**

发展现代设施农业。实施设施农业现代化提升行动。”

——中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“加大土地政策倾斜力度，**推进点状供地，强化农村一二三产业融合发展用地支持。**”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定

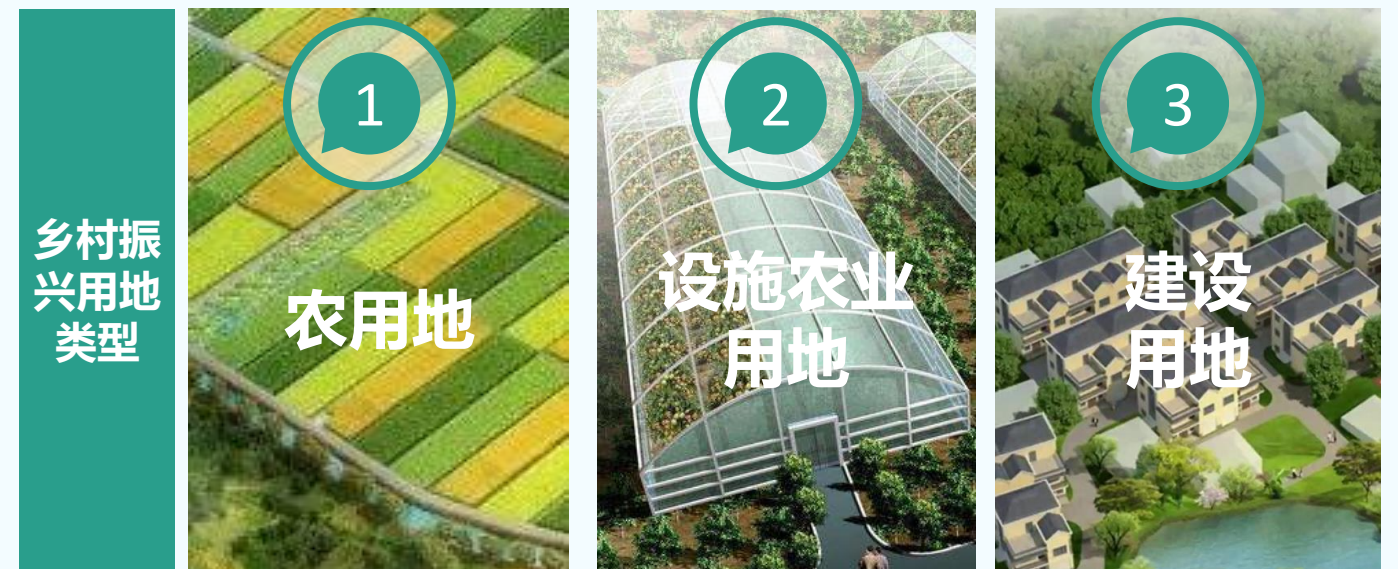





从化区南平村

乡村振兴建设用地类型及方式

三种用地类型+三种用地方式

- ◆本指南主要对乡村振兴涉及的农用地、设施农业用地、建设用地等用地类型相关政策情况进行说明，并对现代农业产业园应用场景进行举例，并提出乡村振兴用地的负面清单。
- ◆本指南包括点状供地、农村一二三产业融合发展用地、设施农业用地等用地方式。



乡村振兴用地方式	<h3>点状供地</h3> <p>在城镇开发边界以外，按照项目开发建设的实际用地需求，灵活以“点状”供应土地，支持休闲农业和乡村旅游等发展</p> 
	<h3>农村一二三产业融合发展用地</h3> <p>指以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地</p> 
	<h3>设施农业用地</h3> <p>指农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，分为生产设施用地以及与生产直接关联的辅助设施用地</p> 



从化区米埗村

01

农用地



1-1 永久基本农田

永久基本农田上可以做什么？

种植粮食，严禁“非粮化”

- ◆ 永久基本农田重点用于粮食生产，特别是保障稻谷、玉米和薯类等粮食作物种植，利用永久基本农田发展综合立体种养应符合《稻渔综合种养生产技术指南》等相关技术规范。
- ◆ 现状种植粮食作物的，继续保持不变。
- ◆ 现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴政策引导向种植粮食作物调整。

√可以做什么



引导 调整



×不可以做什么

- 不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。
- 严禁占用永久基本农田发展林果业、挖塘养殖水产、非法取土。
- 严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物，或者挖湖造景、建设绿化带。
- 严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。
- 严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

1-2 一般耕地

一般耕地上可以做什么？

种植粮、棉、油、糖、菜，遏制“非农化”，防止“非粮化”

- ◆一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。
- ◆在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。

√可以做什么

种植粮食作物



稻谷

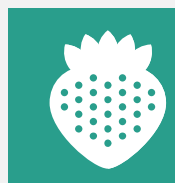


玉米



薯类

种植其他农作物



草莓、西瓜等

种植非粮食作物



棉



油



糖



蔬菜



饲草饲料

×不可以做什么



严禁违规占用耕地从事非农建设，严禁违法违规批地用地。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。



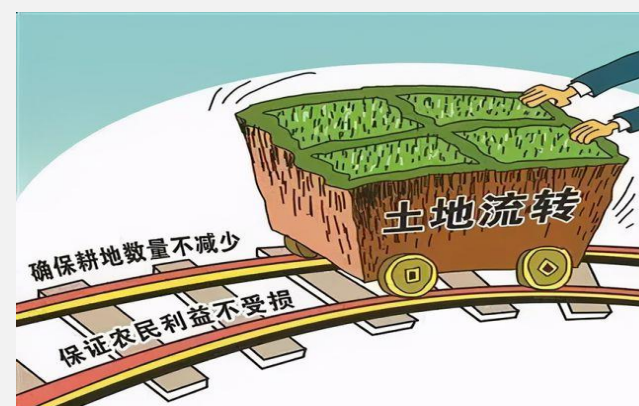
不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带。



不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。



不得在国家批准的计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模。



未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。



未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。

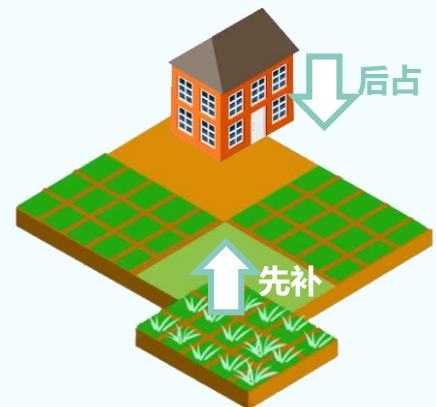
1-3 耕地占补平衡、进出平衡及林地占用

保证耕地数量不减少、质量不降低

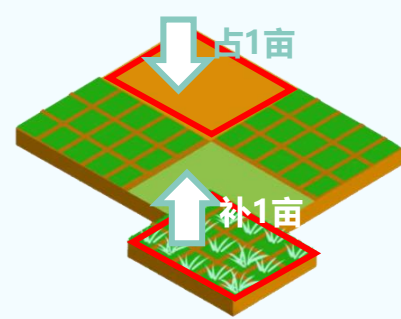
建设占用林地需依法办理林地占用手续

◆耕地占补平衡：非农业建设经批准占用多少耕地，要补充与所占耕地数量与质量相当的耕地，占用水田必须补充同等数量的水田。

◆耕地进出平衡：耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。



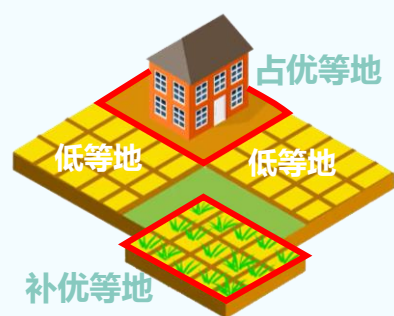
先补后占



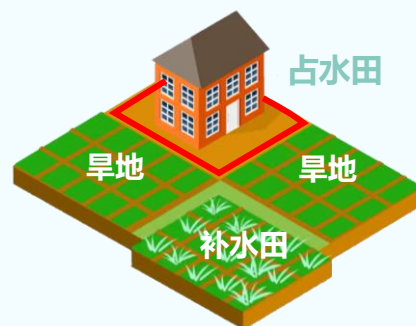
占一补一



国家运用卫星影像技术对违法用地及其他应补未补耕地情况进行动态监测



占优补优



占水田补水田

1-4 按原地类或农用地管理的情形

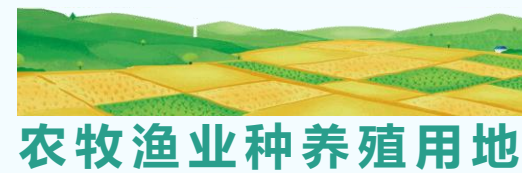
5种情形可按原地类或农用地管理，不需办理建设用地报批

按农用地管理的情形



8米以下农村道路

在不占用永久基本农田的前提下，宽度小于8米的农村道路用地，以及服务于农村且建成后恢复为农用地的分散式农村生活污水处理设施，按农用地管理。



农牧渔业种养殖用地

休闲农业和乡村旅游项目中属农牧渔业种植、养殖用地的，可不办理征收（收回）和农转用手续，按农用地管理。

按原地类管理的情形



乡村产业项目配套设施
不占用耕地不固化地面/小于200㎡

不涉及占用耕地及永久基本农田、不改变农用地和未利用地用途、不固化地面的生态景观、栈道、观景平台以及零星分散面积不超过200平方米的公共厕所和停车场等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地。



自驾车营地使用未利用地

选址在土地利用总体规划确定的城镇规划区外的自驾车旅居车营地中部分功能区使用未利用地的（公共停车场、各功能区之间的连接道路、商业服务区、车辆设备维修及医疗服务保障区、废弃物收纳与处理区、自驾车营区、旅居车营区、商务俱乐部、木屋住宿区、休闲娱乐区等功能区除外），在不改变未利用地用途、不固化地面的前提下。



光伏风力发电使用未利用地

光伏、风力发电等项目使用戈壁、荒漠、荒草地等未利用地，不占压土地、不改变地表形态的光伏方阵用地以及采用直埋电缆方式敷设的集电线路用地，可按原地类认定。



从化区西塘村

02

设施农业用地

2-1 设施农业用地范围

设施农业用地是农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地

- ◆ 分为生产设施用地以及与生产直接关联的辅助设施用地。
- ◆ 设施农业用地直接用于或者服务于农业生产和农村生活，其性质属于农用地。

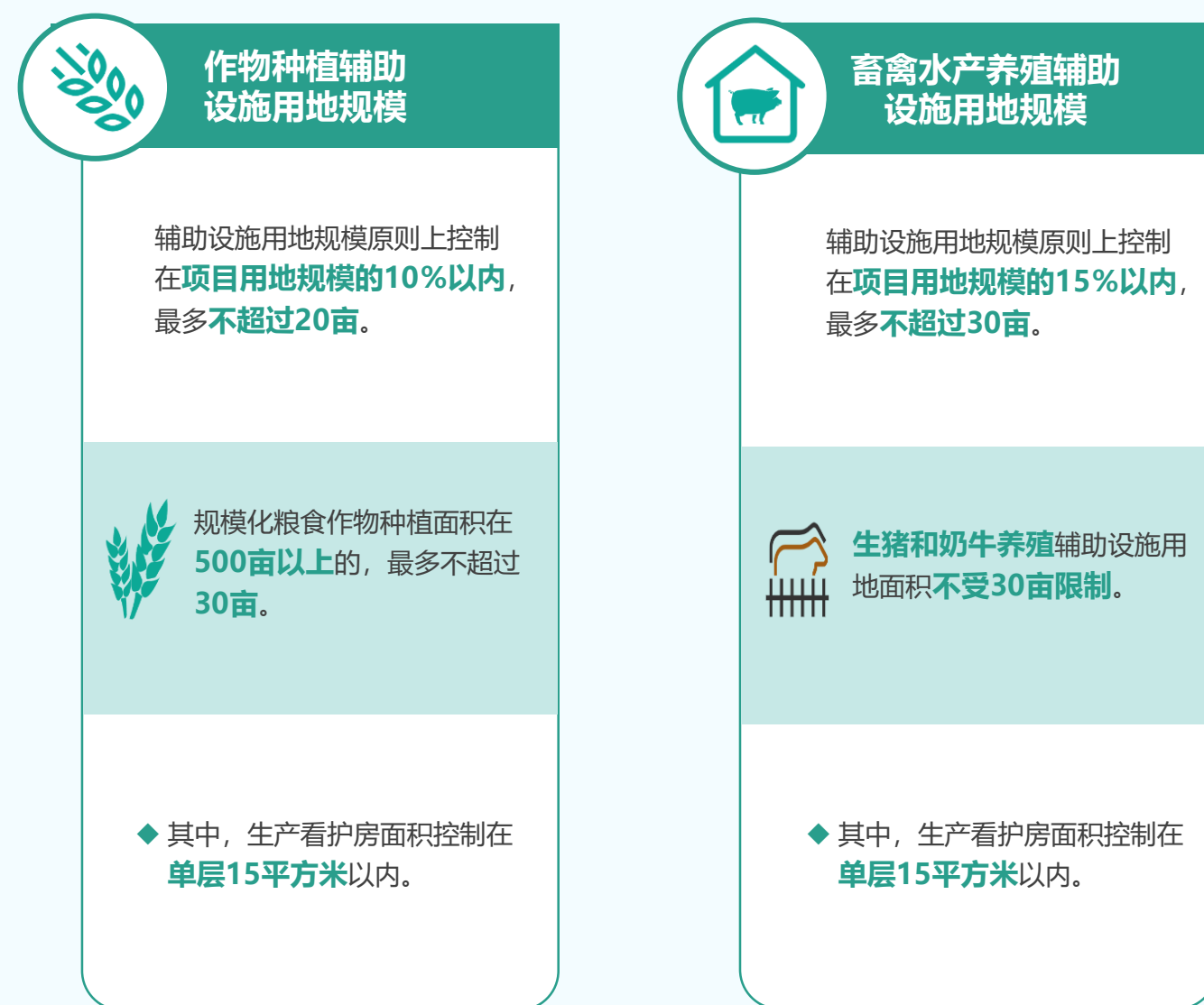


- ◆ 以上范围之外的设施农业用地类型由镇人民政府、街道办事处报所在区农业农村主管部门，由区农业农村主管部门会同区规划和自然资源主管部门结合实际确定。

2-2 设施农业用地规模标准

设施农业用地有无面积大小限制？

- ◆ 种植和养殖的生产设施用地规模根据农业生产需要合理确定。
- ◆ 辅助设施用地规模应当按照下列比例和面积要求确定：



- ◆ 确因实际生产需要，须在以上比例和面积基础上适当增加用地规模的，由镇人民政府、街道办事处取得区农业农村主管部门同意核定用地需求的意见后再办理备案。

2-3 设施农业用地使用耕地的要求

设施农用地可以占用耕地和永久基本农田吗？



严禁新增设施农业用地占用永久基本农田



严格控制新增设施农业用地占用一般耕地

确实需要占用一般耕地的，应纳入项目所在区年度耕地“进出平衡”总体方案并符合相关标准，落实耕地“进出平衡”。



设施农业用地涉及占用耕地的流程

涉及将耕地转为设施农业用地的，用地主体应当提前向镇人民政府、街道办事处申报

◆情况1：已纳入本年度耕地进出平衡总体方案的：

设施农业用地项目位置、规模未发生变化，可按程序签订用地协议。

◆情况2：未纳入本年度耕地进出平衡总体方案的：

应按以下程序耕地转出实施要求纳入年度耕地进出平衡方案后，再签订用地协议：

- 1 以项目为单位开展申报一般耕地“进出平衡”
- 2 镇(街)提出落实耕地“进出平衡”初审意见，并征求区相关职能部门意见
- 3 镇(街)提出项目“转出”耕地的审核意见

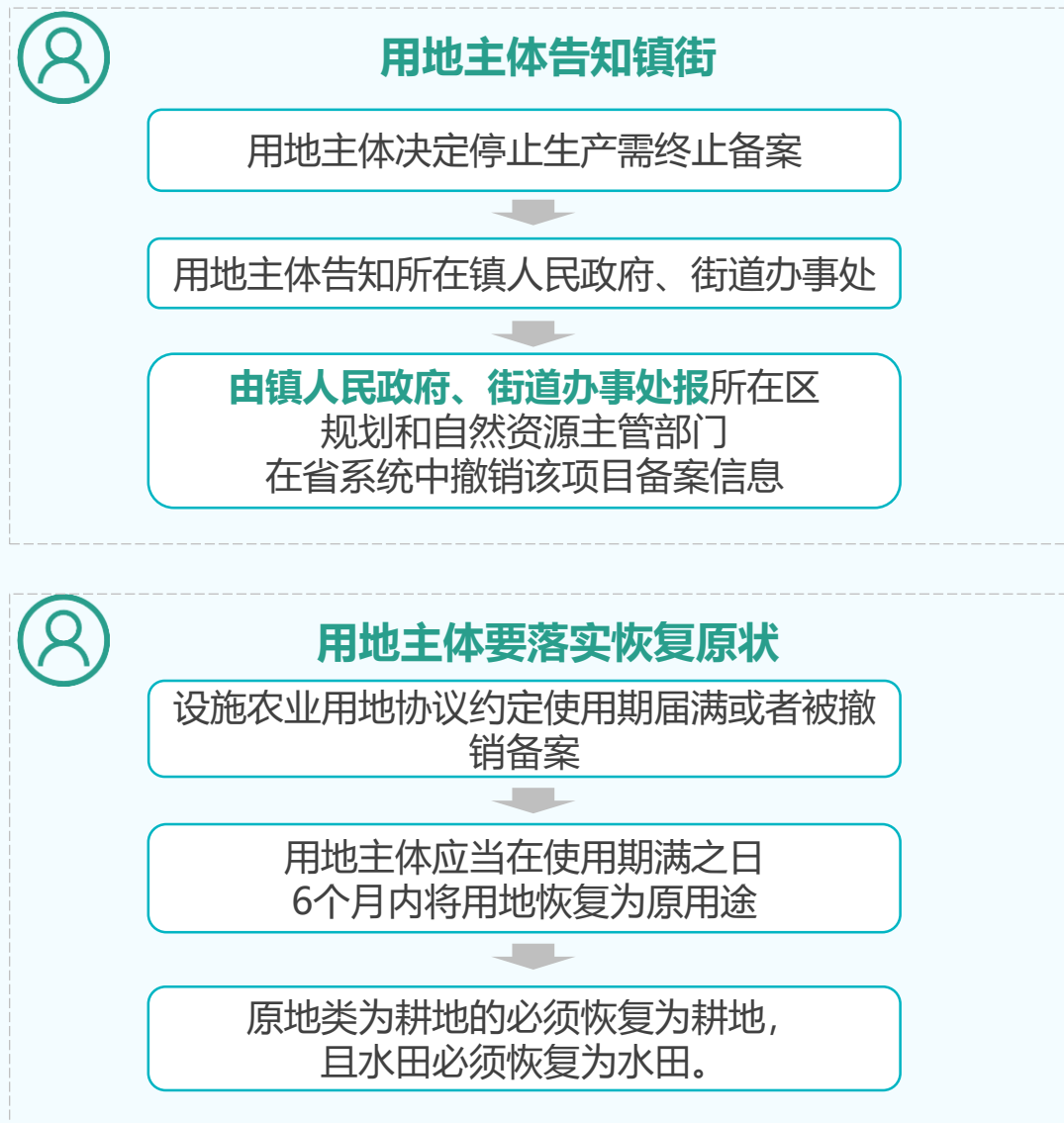
拟同意的，由镇人民政府（街道办事处）报区人民政府审定纳入年度耕地“进出平衡”总体方案后实施；不同意的，由镇人民政府（街道办事处）回复项目申请人。

2-4 设施农业用地备案及退出

设施农用地如何使用？

- ◆设施农业用地实行备案管理。镇人民政府、街道办事处收到用地主体提出的用地申请后，组织用地主体、农村集体土地所有权人、土地承包经营权人协商一致后签订用地协议。设施农业用地不涉及占用一般耕地的，签订用地协议后即可开工建设。
- ◆农村集体经济组织或用地主体在签订用地协议后10个工作日内应向用地所在地乡镇人民政府申请用地备案。

设施农用地不使用了，怎么处理？





增城区邓村村

03

建设用地

项目布局衔接国土空间规划和乡村振兴规划



城镇开发边界内



具有一定规模的**农产品加工业**要向城区或有条件的街镇的城镇开发边界内集聚，其中**农产品精深加工和关键物流节点**应集中布局到城区或农业产业强镇。

村庄建设边界内



直接服务种植养殖业或需就近利用农业农村资源的**农产品初加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送**等产业，原则上应集中在行政村村庄建设边界内。

产业园区



规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的项目要进产业园区。

村庄建设边界外



利用农村本地资源开展**农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游**而必须的配套设施建设，可在**不占用永久基本农田和生态保护红线**、不突破国土空间规划建设用地规模等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外**安排少量建设用地**。

农村一二三产业融合发展项目

农业加工型
(一二产融合)

利用工业工程技术、装备、设施等改造传统农业，采用机械化、自动化、智能化的管理方式发展**高效农业、加工农业、植物工厂**等建设项目。

农旅融合型
(一三产融合)

农业与服务业相互渗透，发展种植养殖业的同时利用农业农村景观和生产活动，全方位开发**农业观光、休闲、度假、康养、教育**等建设项目。

接二连三型
(二三产融合)

农业加工业向三产拓展的旅游项目，以生产过程、建筑风貌、产品展示为主要参观内容开发的**体验项目**，以及以**三产文化创意活动**带动农产品加工的建设项目。

全产业链型
(一二三产融合)

农村一二三产业融合开发**农产品加工、生态休闲、农耕文明、旅游观光、文化创意、教育体验、健康养生**等多种功能，使一二三产业充分融合，充分体现**生产保供、生态涵养、生活休闲**等“三生一体”功能的建设项目。

其他类型

除上述类型外，其他在农村地区以**农业为依托**的**新产业新业态**建设项目。

点状供地项目

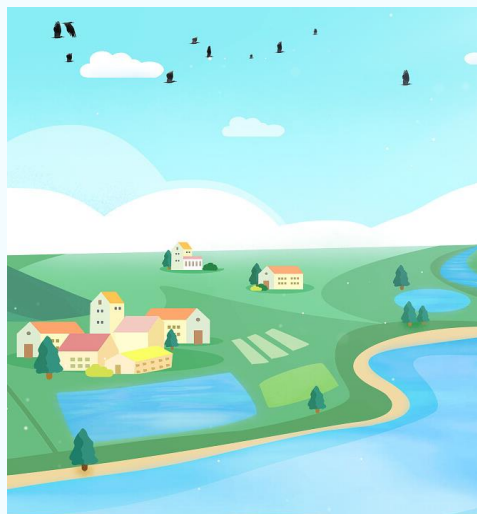
产业方向

实施**现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡土特色产业、乡村信息产业及乡村新型服务业**等乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设。

用地方式

在城镇开发边界外使用零星、分散建设用地，依据现有地形地貌和资源条件，按照“**建多少、转多少**”的原则进行报批。单个点状供地项目建设用地总面积**不超过30亩**。

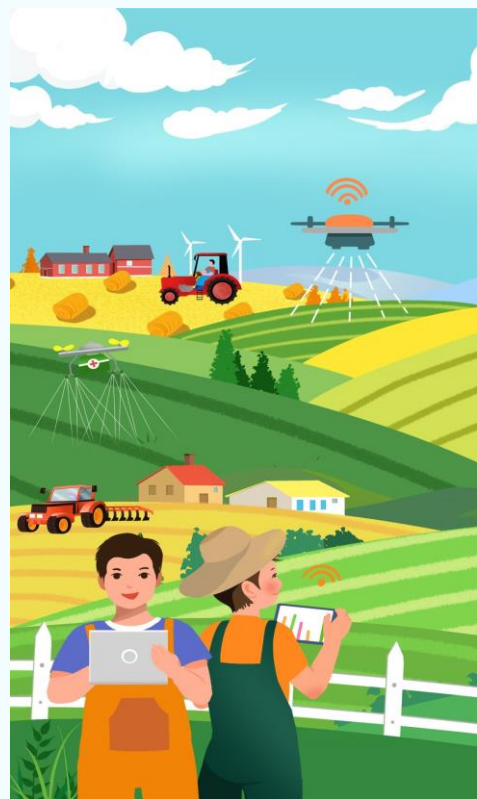
建设用地规模（如村庄规划图中的建设用地）



建设用地规模，是国土空间规划/村庄规划的约束性指标。即在一个规划时期内，规划区的**建设用地总量不能突破的最高限额**。

地方市县可以在不突破本规模指标的前提下调整布局，即总量受限，空间可调。

建设用地指标（农转用指标）



新增建设用地计划指标是指一个年度内新增建设用地总量，分为**新增建设占用农用地、耕地和未利用地指标**。

指标每年度下达一次，由国家、省、市逐级下达。

指标应用于建设用地报批的**国家、省市重点项目、民生保障项目、其他重点项目**等。

建设用地规模保障

保障用地类型	预留用地规模	预留规划层级
乡村产业发展用地	应保尽保	区级国土空间规划
村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态	应保尽保	区级国土空间规划和村庄规划

建设用地指标保障

农村村民住宅	国家单列农村村民住宅建设用地计划专项保障。单独组卷报批，实施实报实销
乡村重点产业和项目	省级指标每年安排一定比例的新增建设用地计划指标专项保障。属于现代农业与食品等十大战略性支柱产业集群的先进制造业项目，可以预支省指标。应满足投资规模不低于20亿元且投资强度不低于400万元/亩。
乡村振兴产业及公服基础设施	市专项安排建设用地指标，用于乡村振兴项目。优先保障农村一二三产业融合发展、点状供地、助农服务、农民群众急需的生活基础设施和公共服务设施建设等项目。
土地整治项目所在村	农村建设用地垦造为农用地后腾出的建设用地指标，优先用于土地整治项目所在村乡村振兴发展用地需求。
“三旧”地块建设乡村振兴项目	利用“三旧”地块建设乡村振兴项目的，按照“三旧”改造政策标准予以用地 指标奖励 。

- ◆点状供地项目、农村一二三产业融合发展项目按照城镇分批次的方式和要求进行单独组卷报批。农村村民住宅建设项目用地单独组卷报批。
- ◆国家、省和地级以上市乡村振兴重点项目，难以避让自然保护地的可以按规定调整。
- ◆乡村公共设施、公益事业建设项目和单体建筑面积小于800平方米、房间数少于14个的乡村民宿可按程序核发《乡村建设规划许可证》。
- ◆历史建筑因合理利用改变使用用途和增加面积的，可依据历史建筑保护规划等直接办理改建类建设工程规划许可或者乡村建设规划许可。

无需用地预审

经依法批准的国土空间规划（含土地利用总体规划）确定的**城市和村庄、集镇建设用地范围内**的建设项目不需申请办理用地预审。其他项目应按规定先预审，后立项。

用地报批手续（按原地类管理不需办理农转用的情况详见1-4）



乡村振兴两类土地供应方式

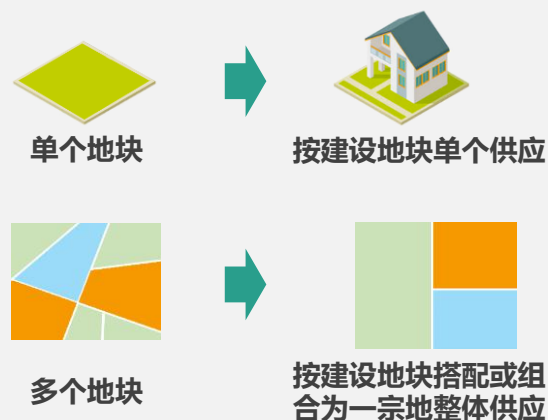
1

国有建设用地供应

供地方式	相关情形
划拨	符合《划拨用地目录》规定
协议出让	符合《协议出让国有土地使用权规定》规定
招拍挂	工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的

点状供地

- ◆点状供地项目以项目区为单位供地



农村一二三产业融合发展项目联动供地

供地 条件

- ◆项目投资、产值、吸纳当地劳动力就业、带动周边农户等
- ◆用途变更、分割转让限制等

配套 设施

- ◆整体面积的1%，不超过30亩
- ◆建筑容积率原则上不低于1.1

使用 年限

- ◆不突破法律规定的有关用途的最高年限，可以与农村承包土地流转年限保持一致

2

集体建设用地使用

- ◆乡村振兴建设鼓励使用集体建设用地，优先使用集体存量建设用地。

集体经营性建设用地	具体要求
入市条件	国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途依法登记的集体经营性建设用地
使用方法	出让、出租
使用年限	参照同类用途的国有建设用地
入市方式	（如涉及返拨的按相关规定办理后）通过公开的交易平台交易

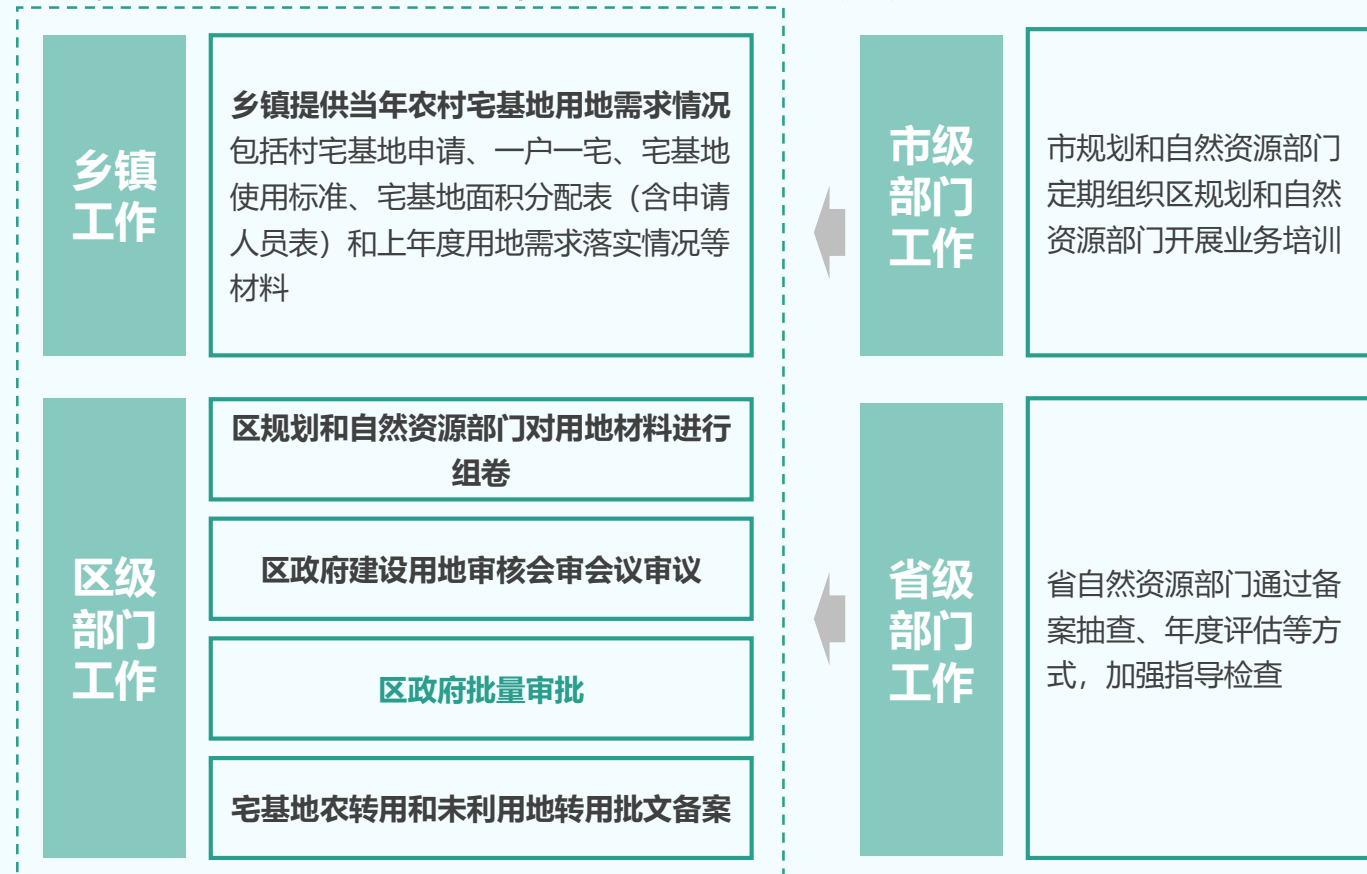
◆ **用地规模应保尽保**：结合国土空间规划编制和村庄规划优化提升工作，确保农村建设用地规模落实落地，对第三次全国国土调查确定的现状建设用地原则上“应保尽保”落实建设用地规模。

◆ **过渡期管理**：在区级国土空间规划出台前，已有村庄规划，但村庄规划尚未批复，村民住宅建设同时满足以下五种情况可视为符合村庄规划：

01	不占用生态保护红线和永久基本农田
02	新申请的宅基地位置与现状建设用地范围相邻成片
03	新审批的建设用地规模总量不超过建设用地现状总面积的5%
04	承诺新批准的建设用地在区级国土空间规划中落实建设用地规模
05	避开地质灾害隐患点



◆ **农转用审批权下放**：在区级国土空间规划范围内，农村村民住宅建设用地涉及农转用和未利用地转用的，可由市人民政府委托区人民政府审批。





从化区西塘村

04

现代农业产业园应用场景 及负面清单

4-1 现代农业产业园应用场景

现代农业产业园的各类土地怎么用？

我想在农田里面搞个水景建个公园，发展乡村旅游，可以吗？



不行

- ◆ 严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。
- ◆ 不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。
- ◆ 详见第6、8页。

我想建一个不超过200㎡的公共厕所，需要办理农转用手续吗？



不需要

- ◆ 零星分散面积不超过200平方米的公共厕所等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地，按原地类管理，不征不转。
- ◆ 详见第10页。

我想建一个农业教育工坊，不涉及永久基本农田，可以占用一般耕地进行建设吗？



可以

- ◆ 非农业建设经批准占用多少耕地，要补充与所占耕地数量与质量相当的耕地，占用水田须补充同等数量的水田。
- ◆ 详见第9页。
- ◆ 如涉及建设用地，建设报批流程详见第23页。

我想建一个养猪场、生猪屠宰加工场，可以用设施农业用地吗？



**养猪场可以
生猪屠宰加工场不可**

- ◆ 养猪场属于设施农业用地；屠宰和肉类加工场所不属于设施农业用地，需按建设用地程序使用。
- ◆ 详见13页。
- ◆ 建设报批流程详见第23页。

我能否利用现状泥砖房，拆建后建设民宿？是办理乡村建设规划许可证吗？



**可以
视情况办理**

- ◆ 鼓励使用集体建设用地，优先使用集体存量建设用地。
- ◆ 单体建筑面积小于800平方米、房间数少于14个的乡村民宿可按程序核发《乡村建设规划许可证》。
- ◆ 详见第23、24页。

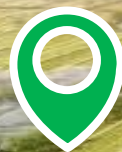
我想建一个农产品展销中心，用地指标是不是很难获得？办理流程是怎样的？



政府保障乡村振兴用地指标

- ◆ 市专项安排建设用地指标，用于乡村振兴项目。
- ◆ 详见第22页。
- ◆ 建设报批流程详见第23页。

拟选址建设公园



拟选址建设公厕



拟选址建设农业教育工坊



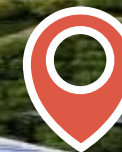
拟选址建设养猪场和生猪屠宰加工场



拟选址建设民宿

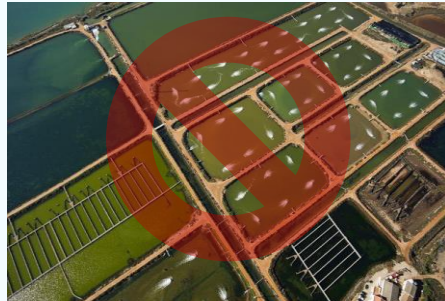


拟选址农产品展销中心



◆ 初期拟选址位置，不代表最终选址。

乡村振兴用地禁止做哪些事情?



严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼



严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物



严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带



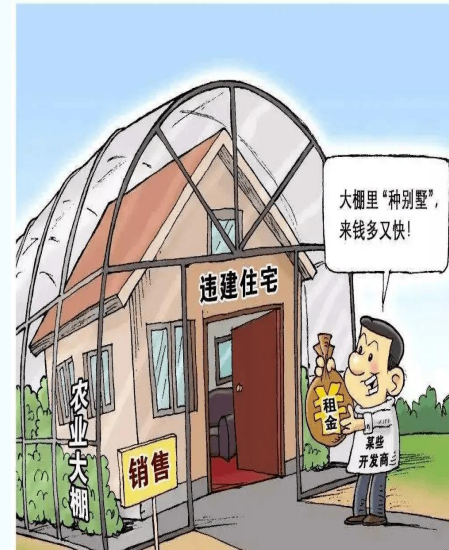
严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施



禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等



严禁违规占用耕地进行农村产业建设, 不得造成耕地污染



严禁以设施农业为名, 占用耕地违法违规建设与农业发展无关的设施; 严禁在农业大棚内违法占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施



严禁以农村一二三产业融合发展为名开发商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产项目



严禁挖山填湖、削峰填谷、挖湖造景或毁林、破坏水域水系



禁止毁林开垦、采石、采砂、采土以及其他毁坏林木和林地的行为



严禁在农用地转用报批中占多批少、应转未转



严禁擅自将农村一二三产业融合发展用地改变用途或分割转让转租

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)



国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知
(国办发明电〔2020〕24号)



广东省人民政府印发关于进一步加强和改进耕地保护工作若干措施的通知
(粤府函〔2021〕130号)



广东省自然资源厅 广东省发展和改革委员会 广东省农业农村厅 广东省林业局关于保障农村一二三产业融合发展用地促进乡村振兴的指导意见 (粤自然资规字〔2022〕1号)



广东省自然资源厅关于印发《广东省乡村振兴用地政策指引》的通知
(粤自然资函〔2022〕1144号)



广州市规划和自然资源局 广州市农业农村局关于印发贯彻落实市委市政府工作部署实施乡村振兴战略若干规划用地政策措施(试行)的通知 (穗规划资源字〔2019〕70号)

