

广东省自然资源厅
广东省发展和改革委员会 文件
广东省农业农村厅
广东省林业局

粤自然资规字〔2022〕1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

各地级以上市自然资源主管部门、发展改革局（委）、农业农村局、林业局：

为贯彻落实党中央、国务院优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的决策部署和省委、省政府的工作要求，发展县域经济，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，结合我省实际，提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，切实贯彻落实中央和省委、省政府关于新发展阶段优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的决策部署，坚持以实施乡村振兴战略作为做好“三农”工作的总抓手，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，为农村产业发展壮大留出用地空间，推动农村一二三产业融合发展，全面实现乡村振兴。

二、明确农村一二三产业融合发展项目范围

（一）明确项目类型。农村一二三产业融合发展项目是指以农业（含林业，下同）为依托，通过高新技术对农业产业的渗透、三次产业间的联动与延伸、体制机制的创新等多种方式，将资金、技术、人力及其他资源进行跨产业集约化配置，将农业生产、加工、销售、休闲农业及其他服务业有机整合，形成较为完整的产业链条，实现农村一二三产业协同发展的项目。具体包括以下类型：

1.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。

2.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。

3.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。

4.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。

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。

(二)建立重点项目库。省农业农村厅应会同省自然资源厅、省发展改革委、省林业局在每年度第一季度末确定本年度农村一二三产业融合发展重点项目,建立重点项目库。

入库项目应符合相关产业、环保政策要求,具有一定投资规模和示范带动作用,能够有效带动农民就业增收,且符合农业农村部“十四五”乡村产业融合工程建设项目、《广东省现代农业与食品产业发展重点和区域布局清单》、现代农业产业园建设等要求,入库项目可优先在规划、用地计划、资金等方面享受支持政策。具体入库办法由省农业农村厅会同省自然资源厅、省发展改革委、省林业局制定。

三、发挥规划引领作用

(三) 引导农村产业科学布局。坚持国民经济和社会发展规划、国土空间规划和乡村振兴规划的引导作用，坚持把县域作为城乡融合发展的重要切入点，按照现代农业与食品产业发展重点和区域布局，充分发挥各区域优势和特色产业优势，科学布局、合理选址农村一二三产业融合发展项目。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。具有一定规模的农产品加工业要向县城或有条件的乡镇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县城或农业产业强镇。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。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，并可以按规定使用规划预留建设用地规模。

(四) 合理安排用地规模。以第三次全国国土调查成果为基础，各地要加快编制县、镇级国土空间规划，安排不少于 10% 的新增建设用地规模，重点保障乡村产业发展用地，优先用于重点项目库中的农村一二三产业融合发展项目。探索规划“留白”机制，镇级国土空间规划和村庄规

划可预留不超过 5%的建设用地机动规模，优先用于保障难以确定选址的农村一二三产业融合发展项目建设。国土空间规划批准实施前的过渡期，纳入重点项目库的农村一二三产业融合发展项目，不符合土地利用总体规划的，可以按照规定申请修改规划或通过优化提升村庄规划来解决。

四、保障新增用地需求

（五）加强用地计划保障。省级每年安排一定比例的新增建设用地计划指标，专项用于保障农村一二三产业融合发展等乡村重点产业和项目用地需求。涉农市县应将乡村产业用地纳入年度用地计划，每年安排不少于 10%的新增建设用地计划指标专项用于保障乡村振兴（含农村一二三产业融合发展项目）用地需求，优先保障重点项目库中的农村一二三产业融合发展项目，不足部分，可由省级指标统筹解决。国家级和省级现代农业产业园所在地级以上市要按照不低于 50 亩/园标准一次性安排国家级和省级现代农业产业园用地指标。上述指标安排情况列入省实施乡村振兴战略实绩考核范围。

（六）实行指标奖励。对利用“三旧”地块建设农村一二三产业融合发展项目的，省将按照“三旧”改造政策标准予以用地指标奖励，所获奖励指标优先用于保障农村一二三产业融合发展项目用地需求。

五、简化用地审批和规划许可手续

(七) 优化用地审批手续。农村一二三产业融合发展项目按照城镇分批次建设用地报批方式和要求单独组卷报批。项目布局在城镇开发边界内集中建设区需要征收农民集体所有土地的，可依法纳入土地征收成片开发方案，办理农用地转用和土地征收审批手续。对位于城镇开发边界外符合国土空间规划的，需要零星布局的农村一二三产业融合发展项目，可按照我省有关政策办理相关手续。项目建设涉及占用耕地的，必须落实耕地占补平衡；涉及占用林地的，应依法办理使用林地审核审批手续。

(八) 合并办理建设用地规划许可和用地批准。农村一二三产业融合发展项目涉及的建设用地规划许可和用地批准事项，除依法应当以招标投标挂牌等方式公开出让的土地外，可按照国家和省有关规定将建设用地批准和规划许可手续合并办理，核发规划许可证，并申请办理不动产登记。

(九) 规范按原地类管理范围。不涉及占用耕地及永久基本农田、不直接固化地面、不改变土地用途的生态景观、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农村一二三产业融合发展项目配套的基础设施和公共服务设施用地，可由项目开发主体与土地权利人签订土地使用合同，明确种植、养殖、管护、修复和经营等关系，按原地类管理。

六、优化土地供应方式

(十) 实行联动供应。农村一二三产业融合发展项目建设用地应符合国家或省规定的用地标准，可以将项目投资、产值、吸纳当地劳动力就业、带动周边农户等准入条件以及用途变更、分割转让限制等要求作为供地条件。对确需布局在村庄建设边界外的农产品分拣、初加工等农村一二三产业融合发展项目而必须的配套设施建设，单个项目可以同时流转一定面积的农村承包土地，项目配套设施建设用地面积按项目整体用地面积的 1% 以内控制，最多不超过 30 亩，建筑容积率原则上不低于 1.1，拟供应建设用地的使用年限在不突破法律规定的有关用途的最高年限的前提下，可以与农村承包土地流转年限保持一致。各地可以将连片流转、规模适度、集约经营作为导向性要求，对实行联动供应的项目制定激励措施，推动农村承包土地适度规模化经营。

(十一) 降低用地成本。属省确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，以及农林牧渔业产品初加工项目，出让底价可按不低于所在地土地等别相对应全国工业用地出让最低价标准 70%，且不低于实际各项成本费用之和确定。采取弹性年期出让（租赁）方式供应的，可按照出让（租赁）年期与可出让最高年期的比值确定年期修正系数，确定出让（租赁）底价，其中租赁期限不得超过 20 年。

(十二) 鼓励使用集体建设用地。农村集体经济组织兴

办企业或者与其他单位、个人以土地使用权作价入股、联营等形式共同举办企业的，可根据《土地管理法》第六十条规定使用国土空间规划确定的建设用地。单位或者个人也可通过集体经营性建设用地入市的渠道，按土地管理法律法规的规定，以出让、出租等方式使用集体建设用地。

七、大力盘活农村存量建设用地

(十三) 积极推动农村建设用地整理。按照自愿、有偿的原则，可依据国土空间规划，有序开展废弃宅基地、闲置公益设施用地等存量建设用地的综合整治，腾退的建设用地在保障农民安置、产业发展、公共服务、基础设施建设等用地的前提下，节余部分可利用城乡建设用地增减挂钩、拆旧复垦政策进行有偿调剂归并集中利用，统筹用于县域内农村一二三产业融合发展。具体操作办法由各地结合本地实际制定。

(十四) 鼓励宅基地复合利用。对依法登记的宅基地和地上房屋，允许在不改变土地用途的情况下，鼓励通过自主经营、合作经营、委托经营等方式，发展农家乐、民宿、乡村旅游、农产品初加工、电子商务等农村产业。需对宅基地上原有建筑物、构筑物进行翻新、装修、改造的，应符合建设、消防等安全要求，不得突破省定宅基地面积标准，容积率、建筑高度、层数、风貌等符合当地国土空间规划要求，并依法依规办理规划、报建等手续。对于原规划许可手续齐全、不增加建筑面积、总高度、层数以及不涉及修改外立面、

不降低建筑结构安全等级和不改变使用性质的原有建筑改造项目，无需办理建设工程规划许可手续。

八、保障设施农业发展用地

(十五) 规范使用设施农业用地。农村一二三产业融合发展用地符合设施农业用地条件的，按照国家和省的设施农业用地管理规定办理设施农业用地使用备案手续，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。对于新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地确需使用一般耕地的，应经批准且符合相关标准。农村一二三产业融合发展所需建设用地不符合设施农业用地要求的，应依法办理农用地转用审批手续。

(十六) 加强农业设施建设乡村风貌管控。农业设施中永久性建筑的体量、材质、色彩等应体现生态环保和乡村风貌要求。各地可以根据本地实际，对农业设施分类型提出具体的风貌管控要求并对外公开，同时，采取有效措施加强引导和管控，确保农业设施建设与乡村风貌和谐一致。

九、强化项目用地监管

(十七) 建立项目用地退出机制。农村一二三产业融合发展项目因政府原因或企业原因无法实施、项目主体未按规划确定的用途使用或擅自分割转让转租的，县级以上自然资源等有关部门应按照法律规定、土地有偿使用合同或划拨决

定书的约定或规定进行处置、依法收回国有土地使用权或主张违约责任。项目使用集体建设用地的，县级以上自然资源、农业农村主管部门应指导农村集体经济组织根据《土地管理法》第六十六条规定，依法收回集体土地使用权。

（十八）明确监管要求。落实最严格的耕地保护制度，严禁违规占用耕地进行农村产业建设，遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，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、挖湖造景或成片毁林、破坏水域水系。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。

（十九）落实监管责任。县级以上人民政府有关部门应按照“谁提出、谁监管”的原则，对农村一二三产业融合发展项目实行全要素、全过程的动态联合监管，并且要严格限制用地范围，禁止以“新产业新业态”为名违法违规用地，严肃查处违法违规占用、转让土地及改变土地用途等行为。各级自然资源主管部门要将农村一二三产业融合发展用地情况纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”信息系统进行动态监管，并结合国土变更调查进行年度评估；农业农

村主管部门应定期评估农村一二三产业融合发展推进情况。

本意见自印发之日起施行，有效期 5 年。各地可结合本地实际制定配套政策措施。

附件：广东省现代农业与食品产业发展重点和区域布局清单



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

2022 年 2 月 21 日

附件

广东省现代农业与食品产业发展重点和区域布局清单

1.粮食。发展重点：大力发展优质稻米生产，培育壮大广东优质丝苗米品牌，兼顾玉米、薯类作物发展，加快推进水稻生产全程机械化。提升粮食产地初加工和精深加工水平，切实加强副产物综合利用，延长产业链，提高附加值。**区域布局：**优质稻重点发展区域为粤西、粤北粮产区；粮食加工重点发展区域为粤西、粤北粮产区及珠江三角洲地区。

2.蔬菜。发展重点：培育推广南粤特色蔬菜品种，优化蔬菜品种结构，推广机械化、设施化高效栽培。推广蔬菜采后处理等产地初加工技术与装备。发展果蔬冷链物流系统，开发蔬菜生物转化、高效腌制、节能干制等加工新技术，发展休闲蔬菜食品、腌制蔬菜和方便菜等加工。发展具有广东特色优势的食用菌种植和加工产业。**区域布局：**加强城郊型商品蔬菜基地、粤西北运蔬菜基地、粤北夏秋蔬菜基地、粤东精细及加工型蔬菜基地建设。

3.岭南水果。发展重点：大力发展具有岭南特色优势的荔枝、菠萝、柚子、龙眼、香蕉、柑橘、青梅产业，兼顾三华李、火龙果、猕猴桃、鹰嘴蜜桃、水晶梨、橄榄、无核黄皮等其他特色水果产业发展。加强水果产地商品化处理技术及装备研发和冷链物流设施建设，发展水果精深加工。**区域布局：**荔枝、龙眼重点发展区域为茂名、广州、惠州、阳江、东莞、云浮等；香蕉重点发展区域为茂名、湛江、阳江等；菠萝重点发展区域为湛江；柚子重点发展区域为梅州、韶关；柑橘重点发展区域为肇庆、清远、韶关；青梅重点发展区域为揭阳、汕尾。

4.畜禽。发展重点：发展生猪生产及屠宰加工、以黄羽鸡为重点的家禽生产屠宰及深加工两大产业，构建种业、养殖、屠宰加工、冷链物流配套发展的现代化产业体系。兼顾肉牛、肉羊、奶牛等产业发展。**区域布局：**生猪重点发展区域为韶关、梅州、湛江、茂名、肇庆、清远、阳江、江门、云浮、河源等；家禽重点发展区域为梅州、惠州、江门、茂名、肇庆、清远、云浮等。

5.水产。发展重点：大力发展具有广东特色优势的对虾、鳗鱼、罗非鱼、鲈鱼、桂花鱼和水产种业、深海网箱养殖产业。开展水产全产业链条的技术提升和产品开发应用，拓展深水网箱养殖、深远海养殖。大力推广绿色健康养殖模式。支持在水产养殖主产区和渔港建设冷库和加工生产线。支持大型水产加工流通企业牵头创建产业集群平台公司。**区域布局：**珠三角地区重点打造水产品流通中心、淡水水产集聚区；粤东、粤西地区重点建设海水水产集聚区；粤东、粤西及珠三角地区鼓励发展深海网箱养殖和大型智能化渔场；粤北地区大力推广综合种养、生态养殖。

6.精制食用植物油。发展重点：以豆油、花生油、芝麻油、山茶油、坚果油、橄榄油、葵花籽油、调和油等为重点，引导企业以安全为基本要求，向“优质、营养、健康、方便”方向发展。鼓励重点企业在粤东粤西粤北地区布局建设大型加工基地。**区域布局：**重点发展区域为深圳、东莞、中山、茂名、潮州、韶关、梅州、河源、阳江。

7.岭南特色食品及功能性食品。发展重点：大力发展特色月饼、牛肉丸、鱼丸等肉制品、特色休闲食品和凉茶、广式腊味等传统知名岭南特色食品，加快发展速冻快消食品、烘焙食品、特定人群的功能性食品。支持企业开发高科技含量、高附加值的新资源食品、保健食品、特殊医学用途配方食品及以岭

南农产品为主要原料的特殊膳食食品。**区域布局：**特色月饼重点发展区域为中山、茂名、湛江、潮州；肉制品重点发展区域为汕头、潮州、云浮；凉茶重点发展区域为广州、梅州、东莞；广式腊味重点发展区域为广州、中山；保健食品、特殊医学用途配方食品等功能性食品重点发展区域为广州、珠海、汕头、江门、惠州、中山、东莞。

8.调味品。发展重点：巩固酱油产量全国第一地位，推动企业从“量增”转入“质升”，加快研发复合型和功能型产品，开发无添加、低盐和有机等健康产品，加强品牌宣传和保护。**区域布局：**酱油重点发展区域为佛山、中山、江门、阳江；盐业重点发展区域为广州、湛江、阳江；糖业重点发展区域为湛江。

9.饮料。发展重点：以碳酸型饮料、包装饮用水、果汁和蔬菜汁类饮料、蛋白饮料等为重点，巩固饮料产量全国第一的地位，推动企业以健康安全为重点，生产科技含量高、文化内涵丰富、岭南元素突出的新型特色功能饮料，做优做强碳酸型饮料和包装饮用水。**区域布局：**重点发展区域为广州、深圳、惠州、河源、肇庆、中山。

10.饲料。发展重点：鼓励企业通过联合、兼并、重组等方式，提升规模化水平；鼓励企业加快科技创新，提升专业化水平。支持研发推广精准配方技术，加快发展新兴生物饲料等绿色高效饲料产品。支持企业优化产业布局，延伸拓展产业链。**区域布局：**重点发展区域为江门、佛山、湛江、广州、茂名、惠州。

11.茶叶。发展重点：扶持英德红茶、潮州单枞茶、客家绿茶、江门柑茶、韶关白毛茶等优势茶品种发展。完善茶叶标准体系，大力推进生态茶园建设，提升质量安全水平。加快打造广东优质名茶品牌，提升茶叶品质，开展茶叶采摘、加工设备的研发，大力开发茶食品、茶饮料、茶洗护用品等深加工产品

及多元化特色风味茶产品。**区域布局：**重点发展区域为清远、潮州、梅州、江门、韶关等。

12.南药。发展重点：以广东大宗特色中药材，如沉香、肉桂、化橘红、阳春砂、广陈皮、穿心莲、益智、广藿香、巴戟天、何首乌、五指毛桃、牛大力、溪黄草、天然冰片等为重点，在原产地及适宜地区建立岭南中药材良种繁育基地和优质岭南中药材生产基地，发展南药综合加工，开发南药药食同源产品。**区域布局：**南药种植及初加工重点发展区域为云浮、肇庆、茂名、江门、阳江、潮州、梅州、惠州等。南药制药精深加工重点发展区域为广州。

13.苗木花卉。发展重点：根据区域优势、产业基础和发展潜力，优化产业空间布局，大力发展盆景、观赏苗木、兰花等优势产业；积极发展生产基地化、育苗良种化、质量标准化和市场规范化的景观绿化苗木和木本花卉等特色苗木花卉产业。开展育种资源收集、保护和发掘利用，创新新品种，开展品种和栽培技术推广应用。**区域布局：**珠三角地区苗木以城市绿化、家庭美化品种为主，花卉以高档盆花、园艺小盆栽为主；粤北地区苗木以珍贵珍稀、绿色生态树种为主，花卉以兰花、珍贵珍稀开花及彩叶品种为主；粤东粤西苗木以沿海防护、红树林树种为主，花卉以盆花、盆景等为主。

14.现代种业。发展重点：实施现代种业创新计划，建设广东深圳生物育种创新中心等种业创新平台，加快推进农作物种质资源库和畜禽遗传资源基因库建设，加强生物种质资源创新利用和现代生物育种研究。实施基础性种业科技创新和商业化育种创新“双轮驱动”，加大育种科研联合攻关。培育壮大“育繁推一体化”种业企业，建立良种繁育基地和新品种展示基地。推进林木种质资源保存体系建设，培育一批品牌化、产业化、集群化的具有国际竞争力的林业种苗龙头企业。**区域布局：**重

点发展区域为广州、深圳、珠海、韶关、河源、湛江、茂名、肇庆、阳江、云浮。

15.烟草。发展重点：以市场为导向，坚持主业稳收、辅业助收的思路，进一步提升烟叶质量及特色水平，持续推动烟叶和多元产业协调发展，推动烟农收入持续增加。支持复烤企业推进重点品牌原料区域加工中心建设，引导提升“双喜”等重点品牌。**区域布局：**重点发展区域为广州、韶关、梅州、清远、湛江。

公开方式：主动公开

抄送：各地级以上市人民政府。

广东省自然资源厅办公室

2022 年 2 月 22 日印发

排印：钟婉怡

校对：李 茂

共印 15 份
