

洛阳市关于实施点状供地助力乡村振兴 的指导意见（讨论稿）

市自然资源和规划局

为进一步落实乡村振兴战略，推进城乡融合发展，保护耕地和生态环境，提高乡村土地资源利用效率，强化乡村产业发展用地保障机制，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）精神，参照先进发达地区的经验做法，结合我市实际，制定本指导意见。

一、指导思想

支持农业农村优先发展和乡村振兴战略实施，以农业供给侧结构性改革为主线，围绕农村一二三产业融合发展，与城镇化联动推进，充分挖掘乡村多种功能和价值，聚焦重点产业，灵活用地配置方式，集约节约，盘活存量，增加供给，保障乡村产业集群成链，延长产业链、提升价值链，培育发展新动能，加快构建现代农业产业体系、生产体系和经营体系，推动形成城乡融合发展格局。

二、基本原则

绿色引领，因地制宜。践行绿水青山就是金山银山理念，严守耕地和生态保护红线，节约资源，保护环境，促进农村生产生活生态协调发展。按照宜建则建、宜农则农、宜林则林的原则，

在切实保护原有地貌景观环境前提下推动乡村振兴项目建设，更好彰显地域特色、承载乡村价值、体现乡土气息。

规划引领，合理布局。坚持先规划后建设的原则，根据乡村振兴战略的用地需求，与环境保护、自然保护区、地质灾害防治、旅游发展、乡村振兴等相关专项规划充分衔接，在村庄规划中合理布局乡村产业发展用地。

点状供地，集约节约。坚持以功能确定“点供”配置，支持全产业链、全价值链建设，健全利益联结机制。统筹规划开发地块，合理安排建设项目，节约集约高效利用自然资源，严禁擅自扩大政策适用范围和违法违规操作。

市场导向，政府支持。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激活要素、市场和各类经营主体。更好发挥政府作用，引导形成以农民为主体、企业带动和社会参与相结合的乡村产业发展格局。

三、点状供地界定

本指导意见所指点状供地是在城镇开发边界集中建设区外，不能成片开发建设区域，由于农业设施、乡村公共服务及基础设施、乡村休闲旅游、旅游民宿、文创、“互联网+”农业等乡村产业项目或旅游景区带动乡村发展的基础项目建设，需要使用零星、分散建设用地的，按照建（构）筑物占地面积、配套设施点状布局，在符合乡村区域资源环境承载力、国土空间开发适宜性前提下，按土地规划用途及其他控制要求，实行“建多少、转多少、

征多少、供多少”灵活供应的供地方式。

四、点状项目建设用地来源

点状供地优先使用存量建设用地以及闲置、低效、废弃的集体建设用地；存量不足的，确需扶持发展的重点、民生、扶贫项目，可以使用新增建设用地。集体建设用地规模超过规划控制标准的，原则上不再配置增量建设用地。

五、发挥规划引领作用

点状用地项目应当符合市、县、乡镇国土空间规划以及确定的规划分区与管控要求，允许在开发边界外规划布局和建设。各县区可在村庄规划中规划布局点状用地项目或者预留规划建设用地指标，保障点状用地项目建设。对暂时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质。村庄规划已经明确点状用地范围和规模等规划条件的，严格按照规划执行。村庄规划预留规划建设用地指标的，应当参照相关规划要求组织编制项目实施方案，明确相应的规划内容和条件，在项目审批时一并落实建设用地规模、明确规划用地性质，项目批准后同步更新村庄规划数据库。

选址在国土空间规划确定的建设用地范围外，且村庄规划未覆盖区域的点状用地项目，可依据县区政府（管委会）批准的项目选址论证报告出具规划条件。点状设施尽量避免布局在耕地和生态公益林范围内，确实无法避让耕地的，应按照用地审批程序申请用地，并按照“先补后占”的要求，落实“占补平衡”。

六、严格产业准入

合理保障农村新产业新业态发展，统筹安排农产品冷链、加工存储、分拣包装等农业设施用地，农机农资存放、维修场所等用地，乡村休闲旅游、旅游民宿、文创、“互联网+”农业等一二三产业融合发展用地。布局在农用地的点状设施项目，应当依照绿色标准生产，实行节能零排放。引导农村低小散、高能耗、高污染的点状设施退出，鼓励产业融合项目优先向产业园区集中。县区级政府（管委会）应当组织建立点状供地项目库及项目审查机制，并对通过审查的项目进行备案。

七、严格用途管制

有以下情形的用地不得纳入点状供地范围：

国土空间规划和村庄规划确定的禁止建设区；

生态保护红线划定范围以及各级各类自然保护地；

I级保护林地、一级国家级公益林以及不符合《建设项目使用林地审核审批管理办法》规定的林地；

饮用水水源保护区；

地质灾害、洪涝灾害危险区，以及处于地质灾害易发区经评估不能建设的；

挖山填（挖）湖、削峰填谷或成片毁林毁草等破坏生态环境的；

涉农涉旅以外的工业类项目；

利用集体建设用地实施的房地产开发项目；

法律、法规和国家规定其他禁止的情形。

八、严格审批管理

点状供地项目必须符合村庄规划，纳入用地计划。属于国有土地的，按国有建设用地管理；属于集体土地的，按集体建设用地管理。使用新增建设用地指标的，参照批次用地报批方式，审批农转用。项目建设涉及占用耕地的，须严格落实占补平衡。

点状用地项目属于非农业建设的，要按报建管理，办理项目规划和建设许可；点状供地属于设施农用地的，采取不征收、不转用，按设施农用地相关规定，办理设施农用地手续。旅游项目中属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，不征收、不转用，作为生态保留用地，按现用途管理。点状供地的建设用地，采取只转用、不征收的方式。

具体审批程序：项目实施主体向县区级政府（管委会）提出申请，县区级政府（管委会）应组织有关部门对计划实施的点状供地项目范围进行实地踏勘和综合评估论证（已形成区域评估成果且符合成果适用条件的项目除外），组织报件材料，各县区自然资源和规划局负责具体审查工作。

九、优化供地方式

点状供地依照村庄规划和用途管制，属于村庄公共服务设施和基础设施等非经营性用地的，可采取划拨方式供地，土地使用者支付用地成本。属于新产业新业态用地的，可按合理设定出让前置条件或带项目实施方案公开出让。探索实施弹性年期供地制

度，点状供地可以采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期方式供应。

按主导用途实行差别化供地。在符合规划，不妨碍周边农用地用途及点状地块功能的情况下，允许点状用地复合利用，在项目实施方案中明确多种规划用途混合的类型和比例，并按照主导用途对应的用地性质（不含商品住宅用地）实行差别化供地。

点状地块地价应当根据市场评估价格综合确定出让底价。新产业新业态点状用地出让价，可采取“农业+”、“旅游+”“工业+”等综合评定地价。

十、确权登记发证

点状供地项目以宗地为单位确权登记发证。点状用地为单个地块供地的，以地块为宗地进行土地确权登记发证；点状用地为多个地块组合供地的，可按各地块的不同规划用途，以各地块为宗地进行土地确权登记发证；也可按项目产权的实际管理需要，对项目区内的多宗地只核发一个不动产权证书。点状供地项目产权原则上由建设单位整体持有，土地划拨决定书或出让合同应载明项目范围内的建设用地使用权不得分割登记，集体经营性建设用地使用权可以转让和抵押（除有限制外）。

十一、加强项目实施监管

各县区政府（管委会）要强化对点状用地开发建设项目全过程监管，严格限制用地范围，防止以“新产业新业态”为名擅自扩大建设用地规模。严格控制建筑密度、高度和风貌，切实加大

执法力度，对点状用地中的违法行为，要及时制止、严肃查处，依法追究责任人。

将点状供地纳入日常管理，加强监督、建立制度、分工合作，形成联动工作机制，督促项目开发主体按照供地批复文件、出让合同及项目实施方案进行开发建设，项目竣工后，办理不动产登记前，各县区政府（管委会）组织对项目进行复核验收，并将复核验收情况及时报送市自然资源和规划局备案。自然资源和规划部门要加强点状供地的实施跟踪和土地利用管理；农业农村部门要加强点状涉农设施建设和经营行为的日常监管；县区政府（管委会）不定期组织开展专项检查，发现苗头性、倾向性问题，及时研究解决。

建立点状供地退出机制，项目实施过程中存在以下情形的，由原批准机关撤销立项核准及用地批复，并收回已核拨的用地指标：因项目建设实施方案编报工作未落实等原因自主终止实施的；自供地之日起两年内无法开工建设的；未按土地划拨决定书、出让合同及项目实施方案的规定或约定开发建设的。