

四川省自然资源厅

关于探索用地新方式保障农村一二三 产业融合发展用地的通知

川自然资发〔2022〕40号

各市（州）、县（市、区）自然资源主管部门：

为贯彻落实省委工作会议精神，全力以赴拼经济搞建设，超常举措保运行稳大盘，完善用地保障政策体系，补足发展短板，根据《自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》（自然资发〔2021〕16号）要求，结合我省前期相关实践，现就探索用地新方式，保障农村一二三产业融合发展用地有关事项通知如下。

一、统筹合理用地需求

（一）明确保障范围。结合农业农村资源、地域资源环境承载能力、区位条件、发展潜力和地形地貌特征，探索用地新方式，保障农产品生产加工流通、农村基础设施和公共服务设施、农村休闲观光旅游和电子商务，以及农村新产业新业态等农村一二三产业融合发展用地需求。

（二）引导合理布局。规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目应集中布局在产业园区；具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚；直接服务种、养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，原则上应结合农村聚居点适度集中布局；利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必须的点状式分散布局相关设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间建设用地规划指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在农村聚居点外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，并依法办理农用地转用审批和供地手续。

（三）强化规划支撑。全面推进以片区为单元的乡村国土空间规划编制，优化乡村国土空间布局，调整用地结构，统筹安排各类开发保护建设活动。对农村一二三产业融合发展用地确有需求，但短期难以落地布局的项目，可采取“留白”方式，在片区乡村规划中预留不超过5%的建设用地规划指标并明确用途管制要求，项目实施后核减、核销用地规模。在村级片区规划未覆盖区域选址的农村一二三产业融合发展建设用地项目，在符合国土空间用途管制要求和预留建设用地规划指标规模内，可编制规划落实方案，经论证后报有审批权的人民政府批准后实施，作为办理乡村规划许可的依据。规划落实方案应体现规划选址的科学性、可行性、用地规模的合理性，合理确定地块的开发建设管理

要求，包括用地性质、容积率、建筑密度、建筑高度、配套设施等规划条件。

（四）保障用地指标。各地要积极支持农村一二三产业融合发展，新编县乡级国土空间规划应安排不少于 10%的建设用地规划指标。制定土地利用年度计划时，县级应安排至少 5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地；用地计划指标不足的可在市域内调剂支持；市级用地计划指标不足的，视全省计划指标结余情况，可在全省范围内统筹调剂，予以支持。城乡建设用地增减挂钩拆旧复垦产生的建设用地指标，按照不低于 30%比例留给项目区农村集体经济组织，在满足集中安置区建房需求的基础上，保障农村一二三产业融合发展用地需求。

二、探索用地新方式

（五）鼓励盘活利用存量建设用地

1. 在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。在符合国土空间规划、满足安全生产和生态环保要求的前提下，鼓励对乡村地区闲置、低效的国有建设用地用房按照有关规定进行再开发利用。

2. 鼓励利用已经依法审批的现状集体建设用地保障农村一二三产业融合发展用地，对零星分散的可通过城乡建设用地增减挂钩政策集中安排农村产业用地。组织实施乡村片区土地综合整治，盘活存量建设用地，优化或重构乡村生产、生活、生态空间

格局，保障农村一二三产业融合发展用地需求。

（六）创新国有建设用地保障方式

项目建设确需办理土地转用和征收手续，且符合《中华人民共和国土地管理法》第四十五条规定的公共利益情形的，依据需要建设的面积，依法办理土地转用和征收手续后，按国有建设用地供应程序办理。需编制成片开发方案的，应纳入城镇开发边界和正在编制的规划期至 2035 年的国土空间规划，并按照部、省要求进行编制，按程序报有权机关批准。

（七）拓展集体建设用地使用途径

1. 农村集体经济组织使用国土空间规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，按照省、自治区、直辖市规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依法办理转用审批手续。

2. 单位或者个人使用国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地的，可按照国家和省统一部署，通过集体经营性建设用地入市的方式在一定年限内有偿使用。土地所有权人要按照集体经营性建设用地入市相关规定办理。

3. 农村聚居点集中布局区内的项目按批次用地方式办理农用地转用审批；在农村聚居点集中布局区外，具备必要的基础设

施条件，在符合国土空间用途管制要求的前提下，使用预留建设用地规划指标的农村一二三产业融合发展项目，可不办理用地预审与选址意见书，农用地转用按批次方式报批；除依法应当以招标拍卖挂牌等方式公开出让的土地外，可将建设用地批准和规划许可手续合并办理，核发规划许可证书，并申请办理不动产登记。

（八）规范使用设施农业用地

1. 对直接用于农村一二三产业融合发展的作物种植设施和畜禽水产养殖设施用地，要在保护耕地、合理利用土地、符合设施农业用地范围的前提下，确定设施农业用地位置、范围。设施农业用地选址应严格落实部、省有关管理规定，并尽量利用荒山、荒沟、荒丘、荒滩和农村集体建设用地。

2. 设施农业经营者须与农村集体经济组织就建设方案和用地协议协商一致，并由村委会进行公告；无异议后，经营者和农村集体经济组织签订用地协议，并向乡镇人民政府备案，乡镇人民政府按要求汇总汇交至相关主管部门。

（九）探索融合用地方式

1. 根据农村休闲观光旅游融合业态特征和类型，探索国有建设用地、集体建设用地等多种融合方式，实行分类管理，保障农村一二三产业融合发展用地需求。融合用地项目使用国有建设用地的，可按规划主导用途（计容建筑面积占项目总计容建筑面积比例最大的用途）对应的用地性质确定供地方式。

2. 鼓励集中建设、复合利用公共服务设施、基础设施，促进

共享共用，提升综合服务水平。对涉及公共安全、环境保护等功能需求的用途不得复合利用。

三、实施用地监管

（十）落实监管责任。市县自然资源主管部门要加强农村一二三产业融合发展用地全过程的监管，建立监管协调机制，加强沟通协调、落实监管责任。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”系统进行动态监管，并结合国土变更调查，加大执法力度，及时制止、严肃查处违法占用耕地特别是永久基本农田、生态保护红线、各类自然保护地和造成环境破坏等违法行为。

（十一）强化监管力度。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。严禁破坏自然地理景观、生态系统稳定性、生物多样性的农村一二三产业融合发展项目准入。各地不得以农村一二三产业融合发展为名开发商品住宅、别墅、公寓等房地产项目及利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆；不得以农村一二三产业融合发展为名进行挖山填湖、削峰填谷、挖田造湖造景或成片毁林、破坏水域水系等行为；不得将农业规模化经营配套设施用地改变用途或私自转让转租；不得擅自将农业设施用地改变用途。各地要对已实施“点状用地”的乡村振兴项目加强指导、规范管理，确保与本通知要求一致；要及时将政策实施中遇到的重大问题向自然资源厅报告。

本通知自印发之日起实施，有效期 2 年。

四川省自然资源厅

2022 年 9 月 19 日