

浙江省自然资源厅 浙江省发展和改革委员会 文件 浙江省农业农村厅

浙自然资规〔2022〕11号

浙江省自然资源厅 浙江省发展改革委 浙江省农业农村厅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

各设区市、县（市、区）自然资源、发展改革、农业农村主管部门：

为贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于全面实施乡村振兴战略的决策部署，加快农业农村现代化，推动农

村一二三产业融合发展,助推我省高质量发展建设共同富裕示范区,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)、《浙江省土地管理条例》和《浙江省乡村振兴促进条例》等有关要求,结合我省实际,提出如下指导意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,忠实践行“八八战略”,奋力打造“重要窗口”,高质量发展建设共同富裕示范区,认真践行“绿水青山就是金山银山”理念,坚持规划引领、耕地保护、节约集约、产业融合,按照绿色发展、产业兴旺、农民增收的要求,有序推进农村一二三产业融合发展,为高质量发展建设共同富裕示范区提供有力支撑。

(二) 基本原则。

——坚持规划引领。科学编制国土空间规划,合理布局乡村产业。严格执行永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界的管控要求,遵循农村一二三产业发展的内在规律,规范项目选址。

——坚持耕地保护。落实最严格的耕地保护制度。严格耕地用途管制,严禁违规占用耕地,坚决遏制耕地“非农化”、永久基本农田“非粮化”。严禁违规占用永久基本农田。

——坚持节约集约。鼓励优先利用农村存量建设用地，提高土地利用节约集约利用水平。考虑农业农村优先发展新形势新任务，充分发挥市场机制在土地资源要素配置中的决定性作用，激发市场活力，提高农村一二三产业融合发展土地资源要素配置效率。

——坚持产业融合。利用乡村优势特色资源，扶持发展农产品加工、乡村休闲旅游等产业，推动农业接二连三，吸纳劳动力就业，带动农民增收，促进农村一二三产业融合发展，实现乡村产业兴旺。

二、工作措施

（一）科学编制国土空间规划，合理保障农村产业用地。各地要加快推进国土空间规划编制，加强农村产业发展用地规划编制研究，以全面推进乡村振兴为指引，促进农村一二三产业融合发展，深化农业空间用地结构和布局优化研究。在严格耕地和生态保护红线保护的基础上，探索适应乡村振兴和农村一二三产业融合发展需求的农业、生态空间管控单元划分方法及传导机制。因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局，以及配套的公共服务设施、基础设施，有效保障农村一二三产业融合发展用地需要，优化乡村生产、生活、生态空间格局。在县域范围内统筹优化农村一二三产业融合发展用地布局，合理保障用地规模。新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。

（二）优化农村产业用地布局。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要进产业园区；具有一定规模的农产品加工项目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项目原则上要集中布局到县城或乡镇产业园区；直接服务种植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，原则上应集中在村庄建设边界内。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配套设施建设，可在不占用永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、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，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。各地可在乡镇级国土空间规划中预留不超过5%的建设用地机动指标，优先用于保障难以确定选址的农村一二三产业融合发展等乡村产业项目用地需求。对难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，待建设项目规划审批时再落实建设用地规模、明确规划用地性质。允许乡镇和村庄根据各自发展阶段与计划，在不占用永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件下，按规定修改村庄规划，对村庄现有建设用地布局进行调整优化。

（三）拓展农村集体建设用地使用途径。鼓励利用已经依法审批的现状村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增减挂钩政策集中安排农村产业用地。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渠道,以出让、出租等方式使用集体建设用地。集体经营性建设用地以招标拍卖挂牌方式公开出让的,各地可结合项目开发建设实际,依法依规采用弹性年限出让、先租后让等方式灵活供应土地。

(四) 合理保障农村产业建设用地。各市县要积极支持农村产业发展,原则上每年安排不低于年度新增建设用地计划指标的5%用于农村产业及配套设施建设用地。对符合条件的盘活利用存量建设用地用于农村一二三产业融合发展用地的,可纳入“增存挂钩”机制按比例配置新增建设用地计划指标。高质量推进乡村全域土地综合整治与生态修复工程,围绕做优空间、做美景观、做精农田、做特产业的思路,依据“多规合一”实用性村庄规划,以乡镇(街道)或部分行政村(社区)为实施单元,组织实施“3+X”模式的乡村全域土地综合整治与生态修复工程2.0版。优化或重构乡村生产、生活、生态空间格局,保障乡村一二三产业融合用地空间。集约高效配置空间资源,通过土地整治产生的城乡建设用地增减挂钩节余指标,应当按照国家 and 省有关规定优先用于土地整治项目所在村的产业、公共服务设施和村民住宅

用地，支持农村一二三产业融合发展用地需求。

（五）鼓励农村存量住宅复合利用。在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地上的农村存量住宅进行复合利用，鼓励通过自营、出租、入股、合作等方式，合理发展农家乐、乡村民宿、乡村文旅文创、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、改造的，应符合建设安全要求，不得突破当地宅基地面积标准，容积率、建筑高度、层数、风貌等应符合当地国土空间规划和宅基地管理等相关规定，并依法依规办理各项审批手续。鼓励进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，退出宅基地符合规划的，按规定办理相关手续，优先保障本集体经济组织成员合理建房需求的基础上可纳入集体经营性建设用地流转与使用范围，用于当地农村一二三产业融合发展。

（六）规范使用设施农业用地。设施农业项目要强化规划引领，以村庄规划、郊野单元详细规划等国土空间规划和相关农业专项规划为依据，在坚持农地农用原则下合理选址，科学处理好项目建设与耕地保护的关系。农村一二三产业融合发展用地符合设施农业用地条件的，应按照省自然资源厅、省农业农村厅《关于规范设施农业用地管理 促进设施农用地健康发展的通知》（浙自然资规〔2020〕10号）规定办理设施农业用地使用备案手续。对于畜禽、水产养殖设施建设和种植业设施建设对耕地耕作层造成破坏的，应认

定为农业设施建设用地并加强管理，年度内落实耕地“进出平衡”。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。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，如需征收土地的，必须符合条件并纳入土地成片开发方案。

（七）优化用地审批和规划许可。在详细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，在符合国土空间管制要求和规划预留建设用地指标规模内，可编制规划落实方案，经合理性论证后报有审批权的人民政府批准，进行规划局部调整。规划落实方案应体现规划选址的科学性、规划调整的可行性、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。需办理农用地转用审批手续的农村产业用地，依照农转用审批权限办理，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。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）建立重点项目库。各市、县农业农村部门要会同自然资源主管部门，依据农村产业发展规划、国土空间规划，按照“项目跟着规划走”的原则，确定农村一二三产业融合发展重点项目及布局，建立重点项目库。入库项目应符合国土

空间规划和节约集约用地标准，符合相关产业、环保政策，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。对入库项目，各地要按照“项目跟着规划走，要素跟着项目走”的要求，统筹存量建设用地、增减挂钩指标、新增计划指标落实用地保障。

（九）建立项目用地退出机制。实施农村一二三产业融合发展项目用地考核监管制度，出、受让双方在签订一二三产业融合发展项目的土地出让合同时，应明确用地退出条件。农村一二三产业融合发展项目因政府原因无法实施、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，地方自然资源、农业农村主管部门应根据管理职责按照法律法规规章规定、土地有偿使用合同或划拨决定书的约定或规定进行处置。项目使用集体建设用地的，地方自然资源主管部门应指导农村集体经济组织依法收回集体土地使用权。

三、实施监管

（一）落实监管责任。市县自然资源、农业农村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”进行动态监管，并结合国土变更调查进行年度评估，严肃查处违法违规占用、转让土地及改变土地用途等行为。各市农业农村部门每年应对农村一二三产业融合发展项目推进情况进行定期

评估，加强指导监管。

（二）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，坚决遏制耕地“非农化”、永久基本农田“非粮化”，不得造成耕地污染。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、酒店、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。各地自然资源部门可在此基础上结合当地实际制定农村产业项目用地负面清单。

本意见自 2022 年 9 月 1 日起实施，有效期五年。各市、县可根据本意见制订具体实施细则。

浙江省自然资源厅

浙江省发展和改革委员会

浙江省农业农村厅

2022 年 7 月 27 日

（此件公开发布）

浙江省自然资源厅办公室

2022年8月3日印发
