

中興，《中國農業農村發展與改革三年行動綱要》

實施方案

411008-1250 林業 湖南省農業農村廳

湖南省自然资源厅 湖南省发展和改革委员会 文件 湖南省农业农村厅

湘自资发〔2021〕53号

湖南省自然资源厅 湖南省发展和改革委员会 湖南省农业农村厅 关于印发《农村一二三产业融合发展 用地保障实施细则》的通知

各市州、县市区自然资源主管部门、发展改革委（局）、农业农村局：

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》精神，结合我省实际，省自然资源厅、省发展改革委、省农业农村厅

制定了《农村一二三产业融合发展用地保障实施细则》，现印发给你们，请抓好贯彻落实。

联系人和电话：省自然资源厅 彭祥 0731-89991143



2021年9月30日

农村一二三产业融合发展用地保障 实施细则

为巩固拓展脱贫攻坚成果，全面推进乡村振兴，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，根据省委、省政府《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》以及自然资源部、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》等文件精神 and 相关法律法规，结合我省实际，制定如下实施细则。

一、准确界定农村一二三产业融合发展用地范围

(一) 农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为基础，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、消费服务等环节，用于农业生产经营、农产品加工、生产性服务、生活性服务等混合融合的产业用地，具体涵盖：

1. 农业生产经营用地。包括规模种养业、特色农业、设施农业、特色林业、林下经济、庭院经济等用地。

2. 农产品加工用地。包括农产品烘干、贮藏、保鲜、畜禽屠宰、冷链、净化、分等分级、包装等用地。

3. 生产性服务用地。包括农资配送、病虫害防治、农机作业服务、畜禽洗消、畜禽无害化处理与收集转运、畜禽粪

污资源化利用、农产品流通、农产品仓储保鲜冷链物流设施、农业废弃物处理、农业信息咨询等用地。

4. 生活性服务用地。包括乡村综合性服务网点、电商、快递、物流、商贸批发和零售、健康养老、农村物业管理等用地。

5. 其他新产业新业态用地。包括“互联网+”现代农业、农产品电子商务、休闲农业和乡村旅游、民族风情旅游、红色文化与民俗文化、非遗传承、传统手工业、文化创意等新型业态用地；光伏、风力发电、汽车充电桩、移动通信基站等新能源新基建用地；依托乡村资源优势，培育的农业特色小镇、地方特色产业用地。

二、充分发挥国土空间规划统筹引领作用

（二）加快国土空间规划和村庄规划编制。各地要结合乡村振兴战略规划，加快组织编制国土空间规划，统筹县域村庄分类和布局、乡村产业、基础设施、公共服务、永久基本农田、历史文化遗产保护、生态保护和修复，提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。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。村庄规划要根据村庄功能定位和产业发展基础，优化产业结构、用地规模和布局，注重乡村特色产业发展。

（三）统筹安排农村一二三产业融合发展项目用地。在组织编制和实施国土空间规划时，要以县域为单元，结合现代农业产业园、农产品加工产业园和特色产业小镇等发展需

求，合理布局农村一二三产业融合发展项目用地和配套基础设施、公共服务设施，提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。

项目建设用地规模应当符合国家和省用地定额标准要求。单个项目建设用地规模超过20亩、工业化程度高、配套设施成本高的大型产业项目要进产业园区；单个项目建设用地规模10亩以上、不超过20亩的，要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚；单个项目建设用地规模不超过10亩的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项目，原则上应安排在村庄规划确定的村庄集中建设区边界内。

（四）建立规划“留白”机制。乡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指标，暂不明确规划用地性质和具体用地范围；对一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，机动用于农村一二三产业融合发展等项目。乡村建设用地机动规模指标原则上以县域为单位进行统筹。在科学测算人地挂钩关系基础上，县市对城郊融合类、聚集提升类村庄应适当增加机动规模指标。

利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游等产业必需的配套设施建设，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指标等约束条件及不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，以项目所涉及区域确定范围边界，编制特殊单元详细规划，安排一定量建设

用地，其中单个农产品初加工项目建设用地总面积不得超过 10 亩，单个休闲观光旅游项目建设用地总面积不得超过 30 亩，建设用地总面积不得超过项目区总面积的 20%。

（五）做好过渡期规划保障。在乡镇国土空间规划编制完成前的过渡期间，为实施农村一二三产业融合发展项目及相关的基础设施、公共服务设施项目，需要对现行乡镇土地利用总体规划用地布局进行调整的，在不占用永久基本农田和生态保护红线的前提下，可以由县市区人民政府出具纳入国土空间规划的承诺后，按照已制定的“多规合一”村庄规划实施用地审批和规划许可，暂不进行乡镇土地利用总体规划调整。处于现行乡镇土地利用总体规划确定的建设用地范围内，但暂未编制村庄规划，无法确定规划条件的，可编制特殊单元详细规划，经县市区自然资源主管部门同意后，办理用地和规划许可手续。

三、切实保障农村一二三产业融合发展项目用地需求

（六）切实保障用地计划指标。单列乡村振兴专项新增建设用地计划，用于包括农村产业融合发展项目在内的乡村建设用地需求。省级统筹安排至少 5% 的新增建设用地计划指标用于保障农村产业融合发展项目。各地通过开展全域土地综合整治和村庄建设用地增减挂钩节余的建设用地指标和补充耕地指标，必须与本村新增建设用地需求挂钩，优先用于本村农村一二三产业融合发展用地等乡村建设。在编制村庄规划时确定剩余可流转的，经村民代表大会决议同意，纳入

县级指标交易库后，方可调剂使用或流转。

(七) 盘活存量集体建设用地。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。集体经济组织按照《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》等产业用地政策，通过出租、入股、联营等方式盘活存量集体建设用地，不需要办理不动产变更登记手续的，可以暂不进行规划修改、不办理土地使用用途变更手续。

(八) 鼓励多种方式灵活供地。在同一项目区内，可按照土地所有权、使用权和使用用途情况，以划拨、出让、出租、流转等多种途径和方式供地。符合农用地和设施农业用地管理政策的，不需办理农用地和未利用地转建设用地手续。

符合《划拨用地目录》的基础设施、公共服务设施、公用设施，可采用划拨方式供地；对于可依法使用国有建设用地的，可通过弹性年期出让、先租后让、租让结合等方式向项目供地；布局在省级以上开发园区的，可直接使用周转用地。

农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同兴办企业的，可以依据《土地管理法》第六十条规定使用规划确定的建设用地。单位或者个人也可以按照国家统一部署，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。

(九) 保障设施农业发展用地。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，可按照《湖南省自然资

源厅《湖南省农业农村厅关于改进设施农业用地管理的通知》（湘自然资规〔2020〕3号）要求使用。擅自改变设施农业用地用途、扩大设施农业用地范围的，应依法进行查处。

作物种植和畜禽水产养殖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，在全国设施农业用地监管系统作为“破坏耕作层”地块上图入库。

设施农业用地使用协议约定的使用期限不得超过土地经营权流转期限。到期后，设施农业用地经营者应按照规定履行复垦义务。

四、对农村存量集体建设用地实行负面清单管理

（十）鼓励在符合集体建设用地负面清单管控要求的前提下，盘活存量集体建设用地：

不准以改扩建名义占用永久基本农田，尽量少占或者不占耕地，确需占用耕地的应作方案比选论证，并以村为单位履行耕地占补平衡义务，不得造成耕地污染；

不准利用地质灾害、山洪沟道、洪涝灾害危险区的存量建设用地；

不准利用未达到安全使用条件的污染地块用于工业、商业、居住、公共服务等用途；

不准利用交通设施、电力设施、易燃易爆物品输送存放地等安全控制区范围内的存量建设用地；

不准利用权属不清晰的宅基地、集体建设用地及房屋；

不准利用农村宅基地建设城镇居民住宅、别墅大院和私

人会馆，变相买卖宅基地；
不准违规用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发；
不准擅自将生态保护红线范围内的存量建设用地用于工业和商业等生产经营用途；

不准未经相应资质的房屋安全鉴定单位检测评估，将村民住宅等改作为饭店、农家乐、民宿等人员密集的商业经营性用途；

不准以整理修缮名义擅自挖山填湖，破坏生态环境和乡村风貌。

五、优化用地审批和规划许可流程

(十一)探索实施“约束指标+分区准入”的管制方式。村庄建设边界外、使用建设用地机动规模指标的农村一二三产业融合发展项目，在建设活动不占用永久基本农田、生态保护红线的前提下，可以项目区为特殊管控单元，编制特殊单元详细规划，实行“约束指标+分区准入”管理。大力满足以特殊单元详细规划为基本依据的“点状供地”用地需求。

1. 项目经有关部门批准、核准前或者办理备案手续后，建设单位可持当地村组的用地协议、项目区范围坐标文件和其他用地预审与选址意见书申报材料，向项目批准机关的同级自然资源主管部门申请办理用地预审与选址意见书。

2. 有批准权限的自然资源主管部门根据国土空间规划用途分区及相应的管控要求，核定项目区用地范围，核发用地预审与选址意见书，并提出约束性指标。约束性指标以特殊

单元详细规划为依据，一般应当包括项目区内禁止建设区域、建设用地总规模和建筑总面积、建筑密度、建筑限高等要求，自然资源主管部门还可根据地方实际，增加项目区内设施农用地总量、耕地占补平衡、林地园地等类型农用地相互转化、建筑风貌等其他限制性要求。

3. 建设单位按照约束指标要求和项目需求，进行项目设计，确定项目区内功能分区、各类用地界线、建筑层数和高度、主要道路断面形式和坐标、主要配套设施位置等，并报县级自然资源主管部门备案，经复核相关经济技术指标符合约束指标控制要求的，按程序办理农用地转用手续和乡村建设规划许可相关手续，并在办理农用地转用手续时，对使用的建设用地机动规模指标进行落图。分期进行建设的，可以分期办理农用地转用和乡村建设规划许可、不动产登记手续。

（十二）在国土空间规划和村庄规划划定的集中建设区边界范围内进行建设的项目，采取“详细规划+规划许可”管理。实行备案管理的企业投资项目，用地范围和用地性质符合国土空间规划和村庄规划的，在有关部门办理备案手续后，建设单位可不办理用地预审与选址意见书，直接向县级自然资源主管部门申请办理农用地转用手续。县级自然资源主管部门依法组织农用地转用报批后，办理规划许可。

（十三）对于使用存量集体建设用地，通过整理、修缮原有建构物，用于农村一二三产业融合发展项目的，在符合村庄规划关于建筑风貌管控要求、不增加建筑面积、不改

变房屋主体结构前提下，免于办理乡村建设规划许可。

(十四)对于不压占耕地的树屋、竹屋等简易可拆卸设施，或者利用天然洞穴等地下空间建设的旅游设施，不需办理不动产登记手续的，在不破坏农业生产条件和不影响规划实施的前提下，可以免于办理用地和乡村建设规划许可手续。

(十五)除依法应当以招标拍卖挂牌等方式公开出让的土地外，集体建设用地批准和规划许可手续可合并办理，核发规划许可证书，并依申请办理不动产登记。集体建设用地批准和规划许可手续合并办理的程序，由县级自然资源主管部门制定，报县级人民政府同意后实施。

六、完善配套政策和监管机制

(十六)发展壮大农村集体经济。立足自然资源优势发展资源经济，盘活自然资源资产打造物业经济，突出特色资源、培育产业经济。推进资源变资产、资金变股金、农民变股东。各县市区要在完成集体建设用地房地一体确权登记基础上，加快集体建设用地定级与基准地价制定工作，完善政府公示地价体系，逐步形成与市场挂钩的动态调整机制，为集体经营性建设用地出让、出租、作价入股、退出等提供依据。

积极做好土地经营权登记，探索对耕地上大棚等设施的不动产登记，为抵押融资提供支持。鼓励有条件的地区开展林地、草地、园地等农用地分等定级和基准地价制定工作。探索以出让、租赁、作价出资（入股）方式入市的或具备入市条件的农村集体建设用地使用权办理抵押贷款。

(十七) 建立项目用地退出机制。在签订供地合同时，应在合同中设置退出条件，出现擅自改变土地用途、从事与农业无关的工业商业项目、擅自分割转让转租、破坏生态环境等情况的应按照合同约定依法依规收回土地使用权。农村产业融合发展项目因生产经营范围或内容发生变化需改变土地用途的，在符合国土空间规划和村庄规划前提下，应依法补办手续并补缴价款，涉及使用农村集体土地的应征得农村集体经济组织和相关权利人的同意。

(十八) 落实监管责任。各地自然资源主管部门要通过湖南省市县用地批准备案系统，及时报送农村产业融合发展用地批准情况，将农村产业融合发展用地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，对违法用地、违法批地、耕地“非农化”、耕地“非粮化”等行为，要依照土地管理相关法律法规进行查处。

公开方式：主动公开

湖南省自然资源厅办公室 2021年10月8日印发