

索引号:	11220000MB1570195E/2023-00214	分类:	综合政务（其他）;意见
发文机关:	吉林省自然资源厅	成文日期:	2022 年 12 月 29 日
标题:	吉林省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村振兴的指导意见		
发文字号:	吉自然资规〔2022〕4 号	发布日期:	2023 年 01 月 18 日

吉林省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村振兴的指导意见

吉自然资规〔2022〕4 号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区、中韩（长春）国际合作示范区管委会，各县（市）人民政府，中省直有关部门：

为贯彻《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，落实省委省政府全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的部署要求，进一步健全我省乡村产业用地保障政策体系，推进城乡融合发展，经省政府同意，现就实施点状供地助力乡村产业振兴，提出如下意见。

一、点状供地内涵及项目实施要求

（一）内涵。本意见所称点状供地，是指在城镇开发边界外，实施乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设项目，确需使用零星、分散建设用地，结合项目区块地形地貌特征，以及建(构)筑物占地面积、配套设施等点状布局，按照“建多少、转多少、供多少”的原则进行点状报批和点状供应的项目用地方式。

（二）实施范围。现代种养业、农产品加工流通业、乡村休闲旅游业、乡土特色产业、乡村信息产业、乡村新型服务业等乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设项目，可实施点状供地。

（三）总体要求。坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，按照审慎稳妥渐进原则，对点状供地实行项目数量和使用建设用地面积控制。2023 年，各市（州）、长白山管委会点状供地项目总数原则上不超过所辖县（市、区）数量的 2 倍（梅河口市 2 个），自然资源主管部门结合实际，统筹安排所辖县（市、区）具体项目数量；单个项目使用建设用地面积原则上不超过 45 亩。以后年度根据各地实施情况，由省自然资源厅逐年确定各地控制数。优先在国家乡村振兴示范县、省级乡村振兴重点帮扶县、长吉接合片区国家城乡融合发展试验区、乡村振兴新动能培育试验区、深化农村集体经营性建设用地入市试点县、新一轮农村宅基地制度改革试点县等安排点状供地项目。

（四）负面清单。以下情形不得纳入点状供地范围：

1. 选址不符合相关法律法规和国土空间规划、“三区三线”管控要求的；
2. 选址在地质灾害、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项目；选址涉及压覆重要矿产资源、影响文物古迹保护的项目；
3. 挖山填湖、削峰填谷等破坏生态环境的项目；
4. 商品住宅、私家庄园、私人别墅等房地产和变相发展房地产的项目；
5. 应在开发区、工业集中区等产业园区集中布局的工业类项目；
6. 法律法规规定的其他禁止情形。

二、国土空间规划和用地计划保障

（五）强化国土空间规划引领。市县要加快编制国土空间规划，优化国土空间结构和产业用地布局，引导各类产业项目按照国土空间规划科学选址。要统筹乡村产业发展，积极引导工业向城镇产业空间集聚，将乡村产业用地纳入国土空间规划体系，并做好与相关专项规划的衔接。

（六）预留规划弹性空间。市县在编制县乡级国土空间规划时，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。允许规划“留白”，市县可在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动指标，优先保障点状供地项目建设；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。建设项目规划审批时落地机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新乡镇国土空间规划、村庄规划数据库。

（七）优化调整用地布局。点状供地项目选址应当符合国土空间规划。国土空间总体规划批准前，项目用地应当符合依法批准的土地利用总体规划和城市（镇）总体规划，做好与国土空间规划的衔接。超出土地利用总体规划和城市（镇）总体规划的建设项目，要符合“三区三线”管控要求，承诺将项目用地布局和规模纳入在编的国土空间规划，并核定用地规划条件：

1. 项目用地选址符合村庄规划的，根据村庄规划核定规划条件，作为核发乡村规划许可、办理供地手续的依据。

2. 项目用地选址在城镇开发边界外和村庄建设边界外的，在承诺与国土空间规划做好衔接的基础上，由县级以上自然资源主管部门核定规划条件，作为核发乡村规划许可、办理供地手续的依据。

（八）科学开展评估论证。县级以上人民政府应当建立点状供地项目联合评估论证机制，由自然资源主管部门牵头会同发展改革、生态环境、住房和城乡建设、农业农村、文化和旅游、乡村振兴、林业和草原等有关部门，对拟实施点状供地的项目范围进行实地踏勘和综合评估论证，并组织编制项目实施方案，报同级人民政府审定后按规定办理规划、用地等手续。经政府审定的项目实施方案，应及时报市级自然资源主管部门备案。

（九）专项保障用地计划指标。市县应将乡村振兴用地纳入年度土地利用计划重点保障，通过“增存挂钩”置换的建设用地计划指标，优先保障乡村产业项目用地需求，严禁超计划审批土地。

三、征转用审批管理

（十）按实际用地需求分类施策。点状供地项目应充分利用现有地形地貌和资源条件，因地制宜、节约集约开发建设，并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，提高土地利用效率和效益。项目区内的建设用地可按建(构)筑物落地面积使用，涉及占用耕地的，应当严格落实耕地占补平衡。按以下方式审批和管理。

1. 符合《土地管理法》第四十五条征收情形，且确需使用新增国有建设用地的，按照“建多少、转多少、征多少”的原则，依法办理土地征收、农用地和未利用地转用手续。

2. 使用新增集体建设用地的，按照“建多少、转多少”的原则，纳入年度土地利用计划，依法办理农村集体农用地和未利用地转用手续。

3. 不涉及使用建设用地且符合以下情形的，可以由项目开发主体与土地相关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，按原用途或现用途管理：（1）直接利用项目区内农牧渔业种植及养殖用地、生态保留用地，不改变土地现状和用途的，按原用途管理；（2）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 平方米的公共厕所等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地，按原用途管理；（3）依据国土空间规划在历史遗留矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用耕地和永久基本农田以及不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全的前提下，其用地可按现用途管理。涉及占用林地的，按建设项目使用林地有关规定办理。

4. 项目区内的农村道路、农业设施、直接为林业生产服务的工程设施分别按相关规定管理，并办理相应手续。

（十一）按批次用地分类报批。根据项目实施方案一次性报批项目区内的土地征收、农用地和未利用地转用，依据审批权限，采取批次建设用地报批方式和要求单独组件报批。按分类管理原则建立项目用地报批及供地台账，并及时在省级政府批准建设用地备案系统分类填报土地征收、农用地和未利用地转用情况，在土地市场动态监测与监管系统中填报土地供应等信息。

四、土地供应管理

（十二）允许灵活搭配组合供地。点状供地项目以项目区为单位供地，项目区为单个地块的，按建设地块单宗供地；项目区为多个地块的，可结合实际需要整体规划建设，合理确定不同地块的面积、用途，按建设地块搭配或组合为一个供地整体，每个独立点状区块按单独宗地组卷后统一供应。涉及多个地块的，允许灵活搭配使用国有建设用地、集体经营性建设用地、闲置宅基地、农村废旧厂房校舍等不同地类、不同用途土地。

（十三）实行差异化供地。点状供地项目用地可按照国家 and 省有关规定，实行弹性年期、长期租赁、先租后让、租让结合等方式供应。项目用地为单一用途的，按照规划用途确定土地用途和使用年限；项目区内多种规划用途混合的，应当在项目实施方案中明确各种用途的比例，可按照主导用途确定供应的土地用途和使用年限。

1. 使用国有建设用地，符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式供地；经营性用地以及混合用途且包含经营性用地的，须以招标、拍卖、挂牌方式公开供应。

2. 使用集体建设用地，项目开发主体由农村集体经济组织兴办或以土地使用权入股、联营等方式合作举办的，持有关批准文件，向县级以上自然资源主管部门提出申请，按照规定报同级政府批准。

3. 使用规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，按照国家试点政策，通过出租或出让等方式交由项目开发主体在一定年限内有偿使用。纳入入市试点的县（市、区），经省自然资源厅同意，可适当增加点状供地项目数量和单个项目使用建设用地面积。

（十四）实施带方案供地。点状供地项目可按照规定合理设定供地前置条件，将相关行业主管部门提出的产业类型、标准、形态及规划条件、建筑标准、节地技术、公建配套、用途变更、分割转让限制等要求，与履约监管责任等内容一并纳入供地方案、土地划拨决定书（土地出让合同）或与土地权利人签订的土地使用合同中。按照“谁提出、谁监管”的原则，提出关联条件的部门应要求项目开发主体提交履约承诺书，作为签订（备案）土地出让合同（土地使用合同）的前提条件，并对承诺书的履行情况进行监管。项目开发主体与

土地权利人签订的土地使用合同中，应当明确土地开发利用及续期条件，保障项目整体、长期开发运营。

五、项目产权和登记发证管理

（十五）明确分割转让限制。点状供地项目产权原则上应整体持有，除法律法规、土地划拨决定书及出让合同明确规定或约定外，不得将点状供地项目区内的建设用地进行分割转让或抵押。点状供地项目办理供地手续时，应对分割转让及抵押的限制予以明确。

（十六）规范确权登记发证。点状供地项目开发主体可按规定申请办理土地使用权、土地使用权及地上房屋建筑物所有权等不动产登记。土地使用权以宗地为单元登记，并核发不动产权证。项目使用土地为多个地块组合供地的，可按项目内各地块的不同规划用途或产权管理需要，核发一宗地一证书或多宗地一证书。

六、严格项目用地监管

（十七）明确项目用地依据。拟实施点状供地的乡村产业项目，须有县级以上行业主管部门的支持意见，并依法办理项目审批（核准备案）手续，项目开发主体方可申请使用建设用地。

（十八）落实“两个平衡”。实施点状供地项目涉及非农业建设占用耕地的，必须严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田，补充可以长期稳定利用的耕地，做到“占补平衡”。涉及耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，按照自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局联合印发《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发

〔2021〕166号）、《吉林省年度耕地进出平衡的实施细则》（吉自然资办发〔2022〕129号）等有关规定落实年度耕地“进出平衡”。

（十九）防止耕地“非农化”“非粮化”。对批准的点状供地项目，县级以上人民政府及有关部门要按照“谁提出、谁监管”“谁主管、谁负责”的原则，对项目实施全要素、全过程的动态联合监管，防止项目区内出现“违建”“违占”问题。要全面落实《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）和《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办〔2020〕44号）要求，对耕地“非农化”行为，强化国土空间用途管制，严禁擅自以设施农业为名进行改造和建设，严防乱占耕地绿化造林、挖湖造景、建设“大棚房”等违法违规行为；对耕地“非粮化”，加强管控和引导，依据耕地利用优先序合理确定用途。

（二十）严格执法监督。严禁对负面清单规定情形的项目实施点状批地、点状供地。县级以上人民政府有关部门要切实加强指导，督促项目开发主体按照批准的项目实施方案、土地划拨决定书（出让合同）、土地使用合同的规定或约定动工开发建设，防止项目用地出现批建不符合、闲置低效等情况。对违法违规占用、转让土地以及改变土地用途等行为，要严肃查处，及时处置。

七、加强组织领导

（二十一）加强工作统筹。县级以上人民政府要将点状供地作为强化乡村产业项目用地保障，服务巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、农产品加工业和食品产业十大产业集群建设、农村人居环境整治、乡村旅游高质量发展等工作的重要抓手，建立政府负责、部门协同、上下联动、公众参与、社会监督的工作机制，严格规范项目组织实施，强化行业政策协同集成，切实发挥组合效应。

（二十二）强化实施管理。点状供地项目应当在规划、用地报批材料中对项目实施方案批准情况进行说明，县级以上自然资源主管部门在办理规划、用地手续时，应对项目用地是否符合点状供地要求进行审查。县级以上人民政府和有关职能部门要加强点状供地项目建设、实施和运营的监督指导；项目完工并具备竣工验收条件后，要按照土地划拨决定书（出让合同）或土地使用合同的规定或约定对项目进行联合竣工验收，确保项目依法依规、严格规范。

（二十三）建立退出机制。点状供地项目因政府及部门方面原因无法实施或项目开发主体未按项目实施方案开发的，县级以上政府及有关部门应按照国家法律法规、土地划拨决定书及出让合同的规定或约定进行处理处置，收缴土地闲置费、收回土地使用权或主张违约责任。

（二十四）加强评估管控。市（州）自然资源主管部门应牵头会同有关部门，对点状供地项目实施情况进行定期评估并形成年度评估报告，经同级人民政府同意后报省自然资源厅。省自然资源厅会同省直有关部门结合各地评估情况和日常管理情况，对各地下一年度点状供地项目数量和用地规模等提出管控要求。

各市（州）政府、长白山管委会、梅河口市政府应按照本意见要求，结合实际制定实施细则。本意见自2023年1月1日起施行，有效期3年。执行中遇到的重大问题请及时报省自然资源厅。

吉林省自然资源厅
2022年12月29日