

# 江苏省自然资源厅 江苏省发展和改革委员会 文件 江苏省农业农村厅

苏自然资发〔2021〕258号

---

## 关于印发《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的工作细则》的通知

各设区市、县（市、区）自然资源主管部门、发展改革委（局）、农业农村局：

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神以及中央农村工作会议精神，牢固树立新发展理念，优先发展农业农村，保障和规范农村一二三产业融合发展用地，全面推进乡村振兴，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》

要求，结合江苏实际，研究制定了《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的工作细则》，现印发给你们，请贯彻落实。

附件：《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)



2021年12月15日

# 关于保障和规范农村 一二三产业融合发展用地的工作细则

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会以及中央农村工作会议、省第十四次党代会精神，牢固树立新发展理念，优先发展农业农村，保障和规范农村一二三产业融合发展用地，全面推进乡村振兴，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》要求，结合江苏实际，制定本工作细则。

## 一、明确农村一二三产业融合发展用地范围

农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托，拓展农业农村功能，拓宽农民就业增收渠道，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农产品产地市场、种源研发生产、农村休闲观光旅游及配套设施、康复养老、电子商务等混合融合的产业用地，土地用途可确定为工业用地、商业用地、物流仓储用地、科研用地等。

科学确定农村一二三产业融合发展用地项目，各县（市、区）应建立农村一二三产业融合发展用地需求项目库，由农业农村部门牵头，会同同级自然资源主管部门和发展改革部门，

加强入库项目的审核、论证工作。农业农村部门负责项目前期准备，审核项目是否符合农村一二三产业融合发展实际需求；自然资源主管部门负责审核入库项目用地是否符合国土空间规划和节约集约用地要求；发展改革部门负责审核项目是否符合相关产业、环保政策，且具有一定投资规模和示范带动作用。各县（市、区）应于每年第三季度完成次年县级项目建库工作，并于9月30日前由设区市将各县（市、区）的年度项目清单汇总后抄送省农业农村厅、发展改革委和自然资源厅，2022年度的项目清单请于2022年3月31日前报送。

## **二、统筹布局县域范围内农村一二三产业融合发展用地**

以县域为单位，在国土空间总体规划和详细规划（村庄规划）编制时，应充分考虑当地乡村产业发展规划对国土空间的要求，因地制宜统筹优化建设用地规模、结构和布局，合理安排配套公共服务设施和基础设施。县乡级国土空间规划应统筹增量与存量空间，安排不少于10%的建设用地指标，用于保障农村一二三产业融合发展。

各县（市、区）发展改革、农业农村和自然资源主管部门应根据当地的产业类型和产业园区建设情况，明确进入产业园区、城镇开发边界内布局的产业项目类型具体分类要求。积极引导农村产业用地集中集约布局，规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本大、能耗高、废弃物处置量大的要安排

在产业园区；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（镇区）内集聚；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，原则上应集中在行政村村庄建设边界内；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和生态保护红线、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，依据国土空间规划（村庄规划）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，具体由各市统筹产业融合发展、乡村建设等因素确定，并依法办理农用地转用审批和供地手续。

鼓励各地结合村庄规划编制和实施管理，积极探索留白管控、点位预控、机动指标调控等弹性管控方式，多措并举，保障农村一二三产业融合发展用地需求。

### **三、拓展农村一二三产业融合发展建设用地使用方式**

鼓励和支持农村集体经济组织依法使用集体建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同兴办企业。

对符合国土空间规划（村庄规划）的项目用地，按规定办理农用地转用审批手续后，可依据规划出具规划条件（项目整体规划条件或项目各点状地块规划条件），依法依规灵活确定地块面积、组合不同用途和面积地块搭配供应。

各县(市、区)自然资源主管部门应根据当地产业的特点,依法依规明确具体的准入条件和供地方式,符合划拨用地目录并具备划拨条件的,可按划拨方式供地;经营性用地可采用“出让合同+投资发展监管协议”方式带规划建筑设计方案公开挂牌出让,规划建筑设计方案及其相关履约要求纳入投资发展监管协议。

集体经营性建设用地入市试点地区应按照国家、省统一部署,审慎稳妥地推进试点工作,着力探索入市规则和监管制度,建立公平合理的土地增值收益分配管理机制。单位或者个人可以通过集体经营性建设用地入市的渠道,以出让、出租等方式依法依规使用集体建设用地,优先保障农村一二三产业融合发展。

农村一二三产业融合发展确需配套建设的生态景观、栈道、观景平台,以及单体占地面积不超过100平方米的公共厕所等基础设施和公共服务设施用地,在不涉及占用永久基本农田、不破坏耕作层、不直接固化地面的前提下,可由项目开发主体与土地权利人商定经济补偿方案,签订土地使用合同,明确种植、养殖、管护修复和经营等关系,所涉及的土地按原用途管理。

#### **四、充分利用农村存量建设用地**

在充分尊重相关权益人意愿的前提下,依据国土空间规划,

规范推进城乡建设用地增减挂钩，形成的挂钩指标在保障安置用地需求的基础上优先用于保障农村一二三产业融合发展；以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。

在符合国土空间规划的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村休闲、旅游、农产品初加工、电子商务、康养等农村产业。

加大集体所有低效用地和闲置土地的处置力度，探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，按照合法、自愿、有偿的原则，由农村集体经济组织收回集体建设用地使用权，依据规划确定的用途依法依规加以使用，增加农村产业融合发展用地供给。

## **五、保障设施农业发展用地**

支持现代农业发展，设施农业用地可按照《自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）、《江苏省自然资源厅 江苏省农业农村厅关于规范设施农业用地管理支持设施农业健康发展的通知》（苏自然资规发〔2020〕3号）等规定使用。

对于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并加强管理，农村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。

## 六、加强用地要素保障

农村一二三产业融合发展项目所需用地不符合国土空间规划(村庄规划)但符合相关政策导向和地区发展实际需要的,在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下,乡镇政府可依法编制或修改村庄规划,报县级人民政府批准并备案后办理农用地转用审批和供地手续。

市县自然资源主管部门应会同发展改革、农业农村及相关行业主管部门加强年度用地需求测算,加强年度新增用地计划和存量建设用地盘活利用规模的统筹安排,市县每年用于保障农村一二三产业融合发展的用地计划应不低于省下达新增计划的5%。多渠道做好农村一二三产业融合发展用地保障,列入省重大项目清单的农村一二三产业融合发展项目,用地计划由省级保障;安排市县的年度新增建设用地计划、城乡建设用地增减挂钩指标在保障安置用地后的节余指标应优先用于保障当地农村一二三产业融合发展;各市计划确实不足的,可申请省统筹解决。

## 七、优化用地审批流程

农村一二三产业融合发展用地涉及农用地转为建设用地的,应当依法办理农用地转用审批手续。位于村庄建设边界外,

需要点状布局的农村一二三产业融合发展用地，符合相关要求的，可参照批次用地的审批方式、程序、权限等单独组卷报批；办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书；除依法应当以招标投标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，并可依法申请办理不动产登记。

农村一二三产业融合发展涉及临时用地的，应按《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）要求办理临时用地审批手续。

## **八、强化动态监管**

在农村一二三产业融合发展中，要始终坚持生态优先，落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”行为，严禁违规占用耕地进行农村产业建设，防止耕地“非粮化”，严格控制耕地转为林地、园地等其他农用地，禁止对耕地掠夺式的经营和污染耕地。

用于农村一二三产业融合发展的用地，应严格按照批准的用途使用，不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。确需改变用途的，需经充分论证后，依法依规报原审批部门批准。用地批准后应及时做好供地工作，减少新增批而未供土地。

各县市应建立由自然资源、发展改革、农业农村等部门参

加的农村一二三产业融合发展用地协调会商机制，加强政策贯彻落实的研究和指导。各级自然资源主管部门要会同发展改革、农业农村及相关行业主管部门加强农村一二三产业融合发展项目建设和用地的监管，要建立项目建设备案制度，将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，将农村产业融合发展用地按照现状在年度国土变更调查工作中调查上图，并结合调查进行年度评估，评估结果作为下一年度农村一二三产业融合发展用地安排的重要依据。

各市县对村庄建设边界外分散布局的用地管理，要与国家三部委《通知》和本细则一致。

附件：

# 自然资源部 国家发展改革委 农业农村部 文件

自然资发〔2021〕16号

---

## 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

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、发展改革委、农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然资源局、发展改革委、农业农村局：

为贯彻落实党中央、国务院优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的决策部署，发展县域经济，顺应农村产业发展规律，保障农村一二三产业融合发展合理用地需求，为农村产业发展壮大

留出用地空间，现通知如下：

**一、明确农村一二三产业融合发展用地范围。**农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托，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、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地，土地用途可确定为工业用地、商业用地、物流仓储用地等。

**二、引导农村产业在县域范围内统筹布局。**把县域作为城乡融合发展的重要切入点，科学编制国土空间规划，因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。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，原则上应集中在行政村村庄建设边界内；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。具体用地准入条件、退出条件等由各省（区、市）制定，并可根据休闲观光等产业的业态特点和地方实际探索供地新方式。

**三、拓展集体建设用地使用途径。**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、联营等形式共同举办企业的，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。

**四、大力盘活农村存量建设用地。**在充分尊重农民意愿的前提下，可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。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。

**五、保障设施农业发展用地。**支持现代农业发展，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《关于设施农业用地管理有关问题的通知》（自然资规〔2019〕4号）要求使用。对于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并加强管理。农村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。

**六、优化用地审批和规划许可流程。**在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，可暂不做规划调整；市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决；办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书；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。

**七、强化用地监管。**落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”行为，严禁违规占用耕地进行农村产业建设，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染。农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。各级自然资源主管部门要将农村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。各地对村庄建设边界外分散布局的用地管理，要与本通知一致。各省（区、市）要结合实际制订实施细则。



2021年1月28日

公开方式：主动公开

抄送：自然资源部、农业农村部各派出机构，国家自然资源总督察办公室。

自然资源部办公厅

2021年1月29日印发





