

# 关于进一步加强土地政策支持农村一二三产业 融合发展指导意见的通知

桂自然资发〔2025〕3号

广西自然资源

2025年02月12日 09:20广西

## 广西壮族自治区自然资源厅关于进一步加强土地政策支持农村一二三产业融合发展 指导意见的通知

桂自然资发〔2025〕3号

各市、县（市、区）自然资源局，厅机关有关处（室、局），厅直属有关单位：

为促进农村一二三产业融合发展，助力乡村全面振兴，指导自然资源主管部门准确把握新形势下农村一二三产业融合发展用地支持政策，及时做好用地服务保障，在归纳整理国家及自治区有关政策文件和总结各地实践经验的基础上，根据相关法律法规和规范标准，就进一步加强土地政策支持农村一二三产业融合发展提出如下指导意见：

### 一、统筹农村一二三产业融合发展用地布局

#### （一）引导产业集聚布局。

各级国土空间总体规划和村庄规划要进一步加强统筹存量和增量空间，合理安排农村一二三产业融合发展用地，自然资源主管部门要主动告知产业投资主管部门、相关行业主管部门等积极引导项目用地依据国土空间规划选址布局向产业园区和城镇开发边界内及村庄建设边界内集中。单个项目用地超过30亩的农村产业融合发展项目，原则上“进区入园”，并在设区的市、县（市、区）、乡（镇）国土空间规划确定的城镇村建设用地范围内安排；单个项目用地规模不超过30亩的，可在村庄规划确定的村庄建设边界内安排。

#### （二）合理保障村庄建设用地规模。

优先使用现状建设用地，对零星分散难以利用、确需通过空间置换优化用地布局的，优先在本行政村内平衡，行政村难以平衡的由乡（镇）统筹平衡，乡（镇）难以统筹平衡的由县级统筹平衡，确保村庄建设用地规模实现总量控制。允许在乡镇国土空间规划、村庄规划中预留不超过规划村庄建设用地总规模 5%的规划“留白”机动指标，为未来发展留好余地。

## **二、强化用地要素保障**

### **（一）统筹规划空间保障。**

选址在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的农村一二三产业融合发展项目，视为符合规划。选址在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围以外的项目按照以下情形处理：

——对于已有乡镇国土空间规划或村庄规划的，符合使用规划预留机动建设用地指标的项目，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、不突破上位国土空间总体规划相关管控要求的前提下，视为符合规划，按自治区有关要求更新乡镇国土空间规划或村庄规划数据库并纳入规划“一张图”。

——对于已有乡镇国土空间规划或村庄规划，但因用地选址特殊性不符合乡镇国土空间规划或村庄规划的项目，可依据有关要求，依法修改、调整乡镇国土空间规划或村庄规划并纳入规划“一张图”。

——对于项目所在地未编制或暂无计划编制乡镇国土空间规划或村庄规划的，可根据国家和自治区有关要求依法修改、调整市县级国土空间总体规划并纳入规划“一张图”。

### **（二）优先配置计划指标。**

坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，以真实有效的项目落地作为配置计划的原则，严格实施计划指标配置与处置存量土地挂钩机制，保障农村一二三产业融合发展项目合理用地需求。

——设区市自然资源主管部门每年单列不低于 5% 的新增建设用地计划指标优先保障符合条件的农村产业融合发展项目用地。不足部分可在年底统一上报自治区自然资源厅，由自治区统筹解决。

——增减挂钩项目预留的 10% 节余指标应优先用于农村产业融合发展；设区市自然资源主管部门商有关部门经举证和认定属于农村产业融合发展项目的，可不购买增减挂钩节余指标。

——原国家深度贫困县、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县切实用好国家单列 600 亩新增建设用地计划指标，专项用于本县巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴产业用地需要。国家单列新增建设用地计划指标不得用于非脱贫县，不得在脱贫县之间调剂。

### **（三）优化用地审批程序。**

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。选址在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的项目，由县级人民政府组织自然资源等部门拟订农用地转用方案，分批次逐级上报有批准权的人民政府批准。

### **（四）变更注销已有权利证书。**

涉及使用新增建设用地的，用地范围内涉及的农村土地承包经营权、林权等权利证书，应在农用地转为建设用地批准后，由不动产登记机构依申请或依嘱托办理注销或变更登记。

涉及使用存量建设用地的，用地范围内涉及未变更注销的农村土地承包经营权、林权等权利证书，应在批准建设用地使用权或出具集体经营性建设用地入市方案意见后，由不动产登记机构依申请或依嘱托办理注销或变更登记。

### **（五）分类办理规划许可。**

依据国土空间规划（村庄规划）实施项目建设，应按规定申请办理规划许可审批。

具体按照以下情形分类办理：

——已有经依法批准的村庄规划或其他类型详细规划覆盖的，依据村庄规划或其他类型详细规划核发规划许可。

——经依法批准的村庄规划或其他类型详细规划未覆盖的乡村地区，可依据单独批准或纳入国土空间规划的乡村地区“通则式”规划管理规定核发规划许可。

——列入乡村振兴规划、计划或项目库的农村生活污水处理、垃圾储运、粪污处理、公共厕所等农村人居环境建设项目，村内道路等基础设施项目和农村给排水、供电、供气、通讯、文化体育等小型（项目用地面积不超过 400 平方米，但露天篮球场不受此面积限制）零星公用公服设施，在符合国土空间规划和用途管制规则，满足有关法律法规、标准规范和地方技术规定要求，确保安全利用的前提下，市、县可在制定和公开管理实施细则后，免于办理规划许可手续。

### **三、多元化土地供应和利用**

#### **（一）国有建设用地供应。**

农村一二三产业融合发展用地符合土地管理法规定的实施土地征收条件的，可以依法征收为国有建设用地。符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式供地；经营性用地须以招标、拍卖、挂牌方式公开出让，鼓励采取弹性年期、长期租赁、先租后让、租让结合等方式供地。

#### **（二）集体经营性建设用地入市。**

按照国家统一部署安排，单位或个人可以通过集体经营性建设用地入市（即土地所有权人以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式出让、出租等）的渠道，使用集体经营性建设用地。

#### **（三）入股（联营）方式使用。**

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，由所在农村集体经济组织，持有关批准文件向县级以上自然资源主管部门申请办理集体建设用地使用权审批手续，经县级以上人民政府批准后，可依法使用集体建设用地。具体包括以下 3 种情形：

——农村集体经济组织使用本集体经济组织内的集体建设用地兴办企业。

——农村集体经济组织与其他单位、个人以土地使用权入股形式共同举办企业的，应按照《中华人民共和国公司法》等有关规定，由农村集体经济组织根据有关批准文件将相应的集体

建设用地使用权评估作价投入新企业或增资已有企业，入股后集体建设用地使用权转移至共同举办的企业，农村集体经济组织取得相应股权。

——农村集体经济组织与其他单位、个人以土地使用权联营形式共同举办企业的，可保留集体建设用地使用权不变，由农村集体经济组织根据有关批准文件与其他单位、个人共同使用土地，通过协议约定联营方式、联营收益及承担的民事责任。

兴办企业的，农村集体经济组织作为申请主体应按照自治区自然资源厅《乡（镇）村企业使用集体建设用地审批办事指南》申请用地。共同举办企业的，农村集体经济组织作为申请主体参照以下程序申请用地：

1.递交用地意向。农村集体经济组织向乡（镇）人民政府递交入股（联营）意向书，明确拟入股（联营）地块位置、权属、地上附着物等基本情况。入股（联营）地块应确保完成集体土地所有权登记，产权明晰、无权属争议。乡（镇）人民政府出具初审意见后，报县级以上自然资源主管部门。

2.明确规划条件和产业准入、生态环保要求。根据乡（镇）人民政府初审意见，县级以上自然资源主管部门依据国土空间规划等明确拟使用地块的规划条件。项目用地应严格遵守国家和自治区有关行业用地标准，项目建设应符合产业准入、生态环保等主管部门要求。

3.编制拟订集体建设用地入股（联营）方案、合同。农村集体经济组织应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，委托有资质的土地评估机构进行地价评估，编制集体建设用地入股（联营）方案，与意向用地者拟订集体建设用地使用权入股（联营）合同。入股（联营）方案应包括但不限于以下内容：宗地位置、面积、用途、性质、作价出资金额和规划条件、产业准入和生态环境保护要求、使用年限、共同举办企业的基本情况、收益分配。用地年限不宜超过20年，期限届满后有续期要求的可在合同中明确，但累计不得超过该土地用途最高年限。双方可协议通过制定“优先股”“保底收益+按股分红”等收益分配方式保障农村集体经济组织利益。

4.民主决议。入股（联营）方案和集体建设用地使用权入股（联营）合同应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

5.提出用地申请。农村集体经济组织和意向用地者持经批准的规划条件、产业和生态环保准入要求、村民会议或村民代表会议通过的入股（联营）方案和集体建设用地使用权入股（联营）合同，向县级以上自然资源主管部门申请办理集体建设用地使用权审批手续。

6.审核批准用地。县级以上自然资源主管部门审核后，报同级人民政府批准用地。涉及有农村土地承包经营权、林权、建设用地使用权等权利证书的，由不动产登记机构依申请或依嘱托办理注销或变更登记。

7.签订合同和监管协议。农村集体经济组织按照政府批准文件，与意向用地者签署集体建设用地使用权入股（联营）合同，并按照合同要求提供建设用地。入股（联营）双方应当参照集体经营性建设用地入市监管要求，同步签订监管协议。

8.设立企业。农村集体经济组织根据入股（联营）合同约定内容，及时办理企业设立登记（企业已经前期设立的除外）或者变更登记。

9.缴纳费用。收回土地承包经营权、林权等所产生的补偿费、地上附着物补偿费、农用地转建设用地审批中涉及的相关税费应由农村集体经济组织或使用入股（联营）土地的单位、个人承担。各地可以结合区域实际和空间资源分配以及公共服务、基础设施建设和管理费用等情况，依法合理制定入股（联营）收益统筹调节制度。

10.办理规划许可。以入股方式合作的，由共同举办企业申请办理规划许可；以联营方式合作的，按合同和批准文件，由集体经济组织或共同举办企业申请办理规划许可。

11.办理不动产登记。依法依规办理不动产登记，房屋等建筑物、构筑物与其所依附的土地一并登记的，要保持权利主体一致。以联营方式共同举办企业的，土地使用权原则上登记给农村集体经济组织。以入股方式共同举办企业的，土地使用权可登记给具备不动产登记条件的共同举办企业；未经农村集体经济组织书面同意，不得擅自变更登记权利主体和用途，不得擅自

转让、出租、抵押农村集体建设用地使用权。土地使用权登记权利主体发生变更的，应重新申报用地，并重新签订入股（联营）合同和监管协议。

各地应结合地方实际，参照上述程序制定本地集体建设用地使用权入股（联营）管理办法，明确操作流程和具体工作要求，依法明确土地收回情形以及处置要求，对合作中止、破产、兼并等特殊情形提出风险防范和纠纷解决措施，保障农村集体经济组织和合作企业的合法权益。

#### **（四）按原地类管理。**

在严格农用地用途管制，确保农地农用的前提下，对列入乡村振兴规划、计划或项目库并具有农林业生产服务功能的不固化地面的平台、栈道、登山道，零星分散单体占地面积不超过 200 平方米的亭、台和村屯公厕、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯等设施，占地面积不超过 60 平方米的小型灌溉泵站、小型排涝泵站、高位水池等，在不涉及占用耕地和永久基本农田、符合生态空间管控要求的情况下，可按原地类管理。

#### **（五）鼓励建设用地复合利用。**

乡村地区在符合规划、安全、生态等前提下，可以合理开发利用地下空间，解决乡村产业发展配套的停车、存储等需求。鼓励农村“三室一点”（即村委办公室、老年活动室、卫生室和健身点）和公共服务设施综合设置，复合利用。遵循“公益优先、保障安全、功能互利、环境互容”原则，鼓励村庄规划编制实施充分考虑用地的兼容性和弹性，单一性质的建设用地可兼容不超过地上总建筑规模 30% 的其他性质建筑用途，被兼容的建筑用途不得对主要用地性质的建筑产生安全、环境、消防等负面影响。

### **四、鼓励利用乡村存量建设用地**

（一）通过实施全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留矿山生态修复等项目，优化国土空间布局，盘活利用闲置乡村产业用地、宅基地、集体所有存量采矿用地等，产生的建设用地空间、补充耕地指标、增减挂钩节余指标可优先用于保障项目区农村一二三产业融合发展用地。

(二) 在符合国土空间规划管控要求，确保安全的前提下，农村产业融合发展项目利用乡村存量土地资源，发展农产品生产、加工、流通、就地消费、农村休闲观光旅游、电子商务等产业的，可享受在 5 年内按原用途管理的过渡期支持政策，过渡期满依法办理用途变更审批手续。

## 五、加大监管指导力度

(一) 严格用途管控。严格控制农村一二三产业融合发展用地的用途，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，在符合国土空间规划前提下，依法依规报原审批部门批准。

(二) 做好动态监管。各级自然资源主管部门要会同相关行业主管部门加强用地监管，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。

(三) 优化服务效能。各级自然资源主管部门要根据发改、农业等主管部门提供的农村一二三产业融合发展项目清单，主动靠前服务，加强政策指导，积极配合和参与项目用地选址并就国土空间管控红线底线提出建设性意见，优先使用增减挂钩节余指标、存量建设用地保障农村一二三产业融合发展项目合理用地需求。

各地要及时总结经验做法，提出完善制度措施的建议，在运用土地政策支持农村一二三产业融合发展中遇到的问题，请及时报告。本通知自印发之日起施行，法律法规和国家政策文件有新规定的，从其规定。

附件：集体建设用地入股、联营审批流程图（参考）

广西壮族自治区自然资源厅

2025 年 2 月 6 日

附件

## 集体建设用地入股、联营审批流程图（参考）

