



重庆市开州区人民政府办公室 关于进一步用好农业农村发展用地政策 促进“三农”工作的通知

开州府办发〔2017〕138号

各镇乡人民政府（街道办事处），区政府各部门，有关单位：

为认真贯彻落实《国土资源部农业部下发关于进一步支持设施农业健康发展的通知》（国土资发〔2014〕127号）、《重庆市人民政府办公厅转发市农委等部门关于用好农业农村发展用地政策促进农民增收的指导意见（试行）的通知》（渝府办发〔2016〕211号）等文件精神，进一步用好农业农村发展用地政策，更好地促进我区“三农”工作，经区政府同意，现就有关事项通知如下。

一、总体要求

（一）指导思想

深入贯彻党的十八大、十八届三中四中五中六中全会和习近平总书记系列重要讲话特别是视察重庆重要讲话精神，全面落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕“1365”发展思路，以全面深化改革为主线，鼓励创新实践，用好用活各



类农业农村发展用地政策，优化农村土地、房屋等资源配置，为促进农民增收、农业增效、农村繁荣提供新动能。

（二）基本原则

1. 坚守底线。严守法律法规和政策规定，确保农村土地所有权不改变、用途不改变、生态环境不破坏、农民权益不受损。

2. 紧扣“三农”。紧扣“三农”工作要求，用好用活农业农村发展用地政策，为农业发展、农民增收、农村繁荣有效提供用地保障。

3. 积极稳妥。坚持用改革创新思路解决发展中的矛盾和问题，先试行并定期对政策实施情况开展评估。

4. 统筹实施。把用好农业农村发展用地政策与城乡统筹配套改革、高山生态扶贫搬迁、休闲农业和乡村旅游发展等政策进行综合统筹、有机整合，释放更大政策效应。

（三）主要目标

通过探索实践，农业农村资源要素配置更加高效合理，农村发展用地保障更加有力，农村房屋等资源利用率显著提高，家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体加快发展，农村发展活力不断增强，农村集体经济不断壮大，农民收入特别是财产性收入增长明显加快。

二、工作任务

（一）加快村规划编制。在村规划编制中，统筹土地管理和



规划建设。村规划应以空间布局、土地利用为重点，明确村域生态空间、农业空间、建设空间范围，编制村建设规划，合理安排农村各类用地，科学布局高标准农田和标准化现代特色效益农业产业基地建设、农产品加工、休闲农业和乡村旅游发展用地。各镇乡街道要按照“多规合一”的思路，组织好辖区内行政村的村规划编制工作，在充分征询专家和区级有关部门意见的基础上，经村民会议或村民代表会议讨论同意并公告不少于 30 日后，报区政府审批，市规划、国土部门备案。经批准的村规划由所在地镇乡街道政府予以公布。（各镇乡街道组织编制，区规划局、区国土房管局指导和审核）

（二）明确村集体建设用地标准。在符合上位规划的前提下，村规划集体建设用地原则上不超过该村现状集体建设用地总规模。根据发展需要确需超过的，经区规划、国土房管等部门论证确定，报市规划、国土房管等部门审查备案。规划集体建设用地规模可在镇乡域范围内统一调配和安排。农村集中居民点宅基地面积，在符合我区宅基地管理规定的前提下，人均控制在 30 平方米以内。在耕地保有量、基本农田保护目标不突破的前提下，村规划可在规划新增乡村建设用地周边预留弹性空间，弹性空间不超过规划村建设用地总规模的 30%。（区规划局、区国土房管局牵头，各镇乡街道配合）

（三）支持设施农业用地。农业生产设施、附属设施和配套



设施用地属于农用地，不需办理转用审批手续，须报区国土房管和农业行政主管部门备案。设施农用地范围、设施农用地备案程序、设施农用地监督管理等严格按照《开县国土房管局开县农业委员会关于转发〈重庆市国土房管局重庆市农业委员会关于进一步完善设施农用地管理支持设施农业健康发展的通知〉的函》（开县国土房管函〔2015〕29号）进行办理。

切实保障生产设施用地。合理确定附属设施用地，规模化种植业附属设施用地规模原则上控制在项目用地规模 5%以内，最多不超过 10 亩；规模化畜禽养殖附属设施用地规模原则上控制在项目用地规模 7%以内（其中规模化养牛、养羊的附属设施用地规模比例控制在 10%以内），最多不超过 15 亩；水产养殖的附属设施用地规模原则上控制在项目用地规模 7%以内，最多不超过 10 亩。进一步明确配套设施用地规模，粮食生产用地面积 500 亩以内的，配套设施用地面积控制在 3 亩以内；粮食生产用地面积超过 500 亩的，配套设施用地面积不超过 10 亩；对从事规模化粮食生产涉及的配套设施建设，选址确实难以安排在其他地类上、无法避开基本农田的，经区国土房管局会同区农委等部门组织论证确需占用的，可占用基本农田。占用基本农田的，必须按数量相等、质量相当的原则和有关要求予以补划。各类畜禽养殖、水产养殖、工厂化作物栽培等设施建设禁止占用基本农田。鼓励利用非耕地建设农业设施。



区国土房管局、区农委和镇乡人民政府（街道办事处）应将设施农用地纳入日常管理，加强监督，建立制度，分工合作，形成联动工作机制。区国土房管局要加强设施农用地的实施跟踪，监督设施农用地的土地利用和土地复垦，及时做好土地变更调查登记和台帐管理工作；区农委要加强设施农业建设和经营行为的日常监管，做好土地流转管理和服务工作；镇乡街道负责监督经营者按照协议约定具体实施农业设施建设，落实土地复垦责任，并组织农村集体经济组织做好土地承包合同变更。（区国土房管局、区农委牵头，区林业局、区畜牧兽医局、各镇乡街道配合）

（四）多渠道支持休闲农业和乡村旅游设施用地。在土地利用总体规划确定的村庄和集镇建设用地范围内，为实施镇乡土地利用总体规划、村规划等，需要将农用地转为建设用地的，区国土房管局可根据用地申请、项目建设时序和进度等情况，按使用指标类型打捆组件参照城市批次用地方式报市国土房管局审查，报市政府审批。已批准的农用地转用范围内，由区政府审批项目建设用地手续。涉及土地征收的，同时依法办理土地征收审批手续后，按规定办理建设用地供应手续。

在土地利用总体规划确定的村庄和集镇建设用地范围外，根据地域资源环境承载能力、区位条件和发展潜力，确有需要开发休闲农业、乡村旅游等建设项目的，探索实行规划点状布局和用地点状征地。属于经营设施的，按建筑占地面积使用地票落地，



农地转用和土地征收参照城市批次用地报批；配套的基础设施、公共设施用地安排计划指标，农转用和土地征收参照单独选址项目用地报批。

对社会资本投资建设连片规模达到 200 亩以上的高标准基本农田允许在符合村规划、依法办理建设用地审批手续、不占用基本农田的前提下，在周边使用不超过 5 亩的土地开展观光和休闲度假旅游、加工流通等经营活动。投资建设主体应当按照高标准基本农田建设的技术要求实施项目，凭市国土部门验收意见组织建设用地呈报资料，向区国土房管局提出用地申请。对用地需求为国有建设用地的，参照本条前款规定办理征收手续后依法供地；对用地需求为集体建设用地的，集体经济组织可以入股、联营等方式，与前述投资建设主体组建项目公司申请办理用地审批手续。对投资建设 500 亩以上生态公益林的，由区林业局认定，用地程序按本条规定办理。（区国土房管局牵头，区规划局、区农委、区旅游局、区林业局配合）

（五）支持农业产业园区发展用地。经批准建设的国家农业公园、区级以上现代农业园区、农业科技园区、乡村旅游产业园区、农民工返乡创业园区、农业与扶贫示范基地建设用地，在符合规划的前提下，采取计划指标、增减挂钩、地票等方式予以保障。（区国土房管局牵头，区规划局、区农委、区旅游局、区畜牧兽医局、区农业综合开发管理中心配合）



（六）支持林业设施建设。森林经营者在保障林地、森林等资源环境不被破坏、符合林地保护利用规划的前提下，可按不超过经营面积的 1% 修建林业配套设施，最多不超过 50 亩。占用国有林地的，由市林业主管部门批准；占用集体林地的，由区林业局批准。使用自然保护区、森林公园、自然遗产地控建区等生态敏感区域的林地，应按相关规定完善审核审批手续。（区林业局牵头，区规划局、区国土房管局配合）

（七）促进森林旅游业加快发展。支持森林资源丰富、交通便利、景观优美的地区发展森林旅游业，对符合规划的森林旅游项目，涉及新增建设用地的，应予以保障，依法办理土地转用、征收手续。（区国土房管局牵头，区林业局、区规划局、区旅游局配合）

（八）鼓励使用农村存量集体建设用地。1999 年 1 月 1 日前形成的集体建设用地以及此后依法取得的建设用地为农村存量建设用地。1999 年 1 月 1 日前形成但未取得用地审批手续的农村建设用地（农村居民住宅用地除外）符合以下三个条件的，可认定为农村存量集体建设用地，按规定处理后可确权给农村集体经济组织：①属城镇规划区范围外；②现状为建设用地，由集体经济组织出具属 1999 年 1 月 1 日前形成的证明，并公告 30 天无异议或异议不成立，经镇乡人民政府（街道办事处）审核，区政府确认；③申请确权时上年度土地利用现状图上为建设用地图



斑。在符合规划的前提下，鼓励集体经济组织以存量集体建设用地使用权入股、联营等形式与社会资本共同举办企业发展乡村旅游。集体经济组织应当在履行集体决策程序后与社会资本投资方共同持土地入股（联营）协议等到工商部门登记成立用地企业。用地企业持入股（联营）协议和建设项目有关批准文件等向区国土部门提出用地申请，由区人民政府批准。项目建设完成并验收合格后，由用地企业持竣工验收文件、土地勘测定界报告、建设用地批准手续等向不动产登记机构申请办理确权登记。建设用地使用权首次登记与土地房屋权属初始登记可合并办理。（区国土房管局牵头，区农委、区旅游局、各乡镇街道配合）

（九）支持利用农村闲置集体建设用地。对城区周边农村闲置的经营性集体建设用地，支持通过入股、联营等方式予以利用。对高山生态扶贫搬迁形成的闲置宅基地，按照“四优先”原则形成地票交易，增加农民财产性收入。鼓励集体经济组织通过规范的民主程序，协议有偿回收闲置的宅基地、非本集体经济组织成员因房屋继承占用的闲置宅基地以及闲置镇乡企业用地，由农村集体经济组织统一管理利用。（区国土房管局牵头，区农委配合）

（十）整合利用零星、分散的集体建设用地。依据土地利用总体规划和土地整治规划，在确保建设用地不增加、耕地数量不减少且质量有提高的前提下，可对村庄内零星、分散的集体建设用地进行布局调整，集中布局用于发展扶贫脱贫、休闲农业和乡



村旅游项目的，可参照市级高山生态扶贫搬迁集中安置点规划符合性认定报批程序保障规划空间，由镇乡街道准备相关要件，区国土房管局组件报请市国土部门审核后出具认定符合规划的批复。用地手续按照拆旧建新方式办理，由镇乡人民政府编制拆旧建新方案，确定拆旧区对象和规模，建新区位置和规模，并明确复垦补偿或复垦收益分配，经市政府（委托市国土部门办理）批准后由市国土部门下达拆旧建新周转指标。拆旧建新方案经批准后，建新区项目用地不再单独办理农用地转用审批手续。（区国土房管局牵头，各镇乡人民政府、街道办事处配合）

（十一）开发利用“四荒地”等资源。支持开展工矿废弃地复垦利用试点。对使用荒山、荒坡、荒滩、废弃矿山及石漠化土地开发建设乡村旅游项目，优先安排新增建设用地计划指标，出让底价可按“不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取相关费用之和”的原则确定。允许在不破坏耕作层的条件下，利用非耕农用地和未利用地，以及现状合法、已用于规模化、现代化农业生产的配套设施用地，临时用于休闲农业和乡村旅游配套服务。（区国土房管局牵头，区农委、区林业局、区旅游局配合）

（十二）合理利用新增耕地。加快高标准农田和标准化现代特色效益农业产业基地建设，对集中连片整治规模达到 200 亩以上且整治后有新增耕地的，允许按增量的 7%且不超过 5 亩的土



地用于农田配套设施建设，其用途只能用于晾晒场、粮食烘干设施、粮食和农资临时存放场所、大型农机具临时存放场所等。投资人按照土地整治项目的建设标准实施项目，并按程序取得土地整治项目新增耕地合格证后，凭土地整治项目新增耕地合格证，参照设施农用地政策向区国土房管局申请备案，区国土房管局及时更新相关数据库。同时与设施农用地的现行政策叠加享受，且剩余新增耕地指标归投资人所有。（区国土房管局牵头，区农委配合）

（十三）积极盘活林地资源。实施好新一轮退耕还林等生态工程，退耕还林任务优先安排贫困户，大力发展经济林。依托山地资源，发展森林旅游、木本油料、特色林果、林下经济等绿色富民产业。优先从建卡贫困户中选择生态护林员。（区林业局牵头，区扶贫办配合）

（十四）充分利用农村闲置房屋。在充分尊重农民意愿的前提下，流转农村土地经营权开展农业生产的社会组织或个人，可按“房随地转”的原则，实施租赁、流转、转包农村闲置房屋，其年限可与土地流转同步。鼓励社会资本以代建、租赁等模式与农户联合实施住房改造。开展扶贫民宿示范点建设。支持农村集体经济组织协商回购农村闲置房屋，发展休闲养老、观光旅游，或用于改善贫困农户住房条件。鼓励农村居民利用自有住宅及其他条件发展餐饮、住宿、购物、娱乐等乡村旅游。在符合规划、

坚持“一户一宅”和宅基地面积标准不突破的前提下，允许利用现有宅基地进行农房原址或联户集中改造，满足自住的同时发展乡村旅游。（区国土房管局牵头，区农委、区城乡建委、区规划局、区旅游局、各镇乡人民政府、街道办事处配合）

（十五）开展农林设施权属登记。按照“自愿申请、公开透明、严格审查、据实登记”的原则，有序开展农业设施权属登记工作，并在此基础上，建立“权属清晰、权责明确、流转顺畅”的农林设施产权制度，完善农村产权交易体系，发挥农村产权在撬动农村经济发展和促进农民持续增收中的作用。农林设施权属登记范围包括生产设施、附属设施和配套设施等。农林设施权属登记程序，申请人向所在镇乡人民政府（街道办事处）提出申请，镇乡人民政府（街道办事处）初审同意后，向农林设施行业主管部门（农委、林业局）申报，行业主管部门审核公告无异议后进行登记颁证。农林设施权属证书上标注的有效期限，原则应不长于农林设施投资人流转农村土地（林地）的期限。农业设施建设投入中有财政资金投入的，应在农业设施权属证书中予以明确标注。2017年年底，启动农林设施权属登记试点工作，试点方案由区农委牵头制定。（区农委、区林业局牵头，区国土房管局、区畜牧兽医局配合）

三、组织领导和保障措施

（一）加强组织领导。区农村工作领导小组要加强对用好农



业农村发展用地政策促进“三农”工作的统筹，区政府有关部门要紧密协作，按照职责分工和本通知要求，准确把握政策界限，为用好农业农村发展用地政策提供有力的支持和良好的服务。

（二）加强宣传培训。区级相关部门、各镇乡街道要进一步提高认识，认真学习贯彻本通知精神，准确把握本通知政策要求。要加大农业农村发展用地政策的培训宣传力度，制定培训宣传方案，认真做好农业农村发展用地政策宣传解释工作。通过网站或其他形式，主动公开农业农村发展用地政策和技术标准，以便经营者查询与了解有关政策规定。通过广泛宣传，形成人人懂政策、讲法律的良好氛围，使依法依规用地成为普遍共识和自觉行动。

重庆市开州区人民政府办公室

2017年7月28日