

西安市高陵区人民政府办公室文件

高政办发〔2020〕32号

西安市高陵区人民政府办公室 关于印发《西安市高陵区促进城乡融合发展 支持和服务乡村振兴用地意见》的通知

各街道办事处，区人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市高陵区促进城乡融合发展 支持和服务乡村振兴用地意见》已经区政府同意，现印发你们，请认真贯彻执行。

西安市高陵区人民政府办公室

2020年8月21日



西安市高陵区促进城乡融合发展 支持和服务 乡村振兴用地意见

为贯彻落实党中央、国务院关于乡村振兴战略的重大决策部署及省委、省政府的实施意见，促进城乡融合发展，支持和保障市区深入实施乡村振兴战略，根据中央有关政策要求，结合我区农村土地制度改革实践和资源规划管理实际，现就促进城乡融合发展，支持和服务乡村振兴用地提出如下意见。

一、发挥村庄规划引领作用

（一）切实做好村庄分类和布局。以行政村为单位，按照集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、搬迁撤并类、其他类等 5 类分类要求，实施村庄分类工作，明确每一个自然村分类属性。村庄分类应当征求村民意见，村庄分类结果要进行公示，搬迁撤并类村庄需经村民会议同意。到 2020 年 6 月底前，完成全区村庄布局规划编制工作。

（二）有序推进村庄规划。依据村庄规划编制工作指南和技术指南，坚持保护优先绿色发展，按照尊重自然风貌、尊重历史文化、尊重农民权益的原则，按照中央和省市有关要求，结合农村人居环境整治三年行动，进一步对我区已完成的村庄规划进行评估、修改。10 月底前根据村庄分类、评估结果，对需完善的村庄规划，按照国土空间规划体系的编制要求进行修编，完成规划编制任务。有条件有需求的村庄，做到应编尽编。

（三）建立规划留白和建设规模预留机制。新编制区、街道国土空间规划和村庄规划时，可以对暂时无法明确具体用途的地块留白，预留不少于 10%的建设用地规模，用于一时难以定点定位的零星分散农村公共公益设施、新产业新业态、乡村文旅设施、现代农业产业园及其他一二三产业融合发展等项目（以下称零星分散项目）。通过城乡建设用地增减挂钩（以下称增减挂钩）、土地综合整治在国土空间规划预留的未落地的机动建设用地规模，优先用于乡村振兴项目，由街办向资源规划高陵分局提出使用机动建设用地规模申请，并按规定调整完善国土空间规划，落实机动建设用地规模，明确规划用地性质，更新规划数据库。

二、改进乡村建设用地计划管理

（四）加强乡村建设用地计划保障。区级制定土地利用年度计划时，安排不少于 5%新增建设用地计划指标保障乡村重点产业和项目用地。对实施全域土地综合整治盘活存量成效突出的街道，在安排新增建设用地计划时予以倾斜。

（五）用活增减挂钩政策。增减挂钩计划优先安排给资源禀赋好、乡村建设任务重、工作成效显著的地方。支持各街道以增减挂钩、农村土地整治、高标准基本农田建设为抓手，在尊重农民意愿前提下，按照规划积极推进闲置、废弃以及低效利用的农村建设用地整治复垦，优先保障拆旧区乡村振兴项目需要。增减挂钩节余指标交易所得收益全部用于脱贫攻坚、农村人居环境整治、高标准农田建设和实施乡村振兴。

三、创新乡村土地利用政策

(六)鼓励开展农村土地整治。在符合国土空间规划前提下，通过全域土地综合整治方式，节余的农村集体建设用地优先用于发展乡村产业项目。全域土地整治方案经批准后，腾退节余的农村建设用地可先行使用，并在项目验收后归还，具体办法按照国家和省市有关规定执行。全域土地综合整治涉及永久基本农田调整的，由资源规划高陵分局按照“永久基本农田数量不减少、质量有提升、生态有改善”的要求，编制永久基本农田调整方案，经区政府审定、市自然资源和规划局会同市农业农村局审查后，报省自然资源厅会同省农业农村厅审核同意，由市、区按照法定程序调整街道国土空间规划和村庄规划，并按照调整后的规划组织实施。土地综合整治项目完成并通过验收后，由区政府提出申请，经省自然资源厅同意，将调整后的永久基本农田数据报自然资源部纳入永久基本农田数据库。

(七)支持集体建设用地使用权流转。国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。符合规划的，农村集体经济组织可以依法使用集体经营性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举办住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务企业。支持利用集体建设用地发展养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权入股、联营等

方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。依法以出让等有偿方式取得的集体建设用地使用权可以依法转让。集体建设用地出让、出租、入股等比照国有土地规则，在国家新的《土地管理法实施条例》和其他配套政策出台前，按照我区农村集体经营性建设用地入市试点政策执行，国家相关法律法规和配套政策出台后，从其规定。严禁农村集体建设用地违法违规开发房地产或建私人庄园会所。

（八）农村零星分散用地项目用地管理。零星分散用地项目应当优先利用非耕地、闲置低效用地，并按相关规定办理农转用和供地手续，确需在国土空间规划确定的建设用地范围外安排用地的，在不涉及占用生态保护红线和永久基本农田的前提下，可以按照规定对规划进行调整。建设项目及配套设施涉及多个地块的，可以将不同用途和面积的地块组合搭配办理农用地转用、供地手续。《农村零星分散用地负面清单》（见附件）内的项目，不得通过零星分散方式供地。

（九）改进农村宅基地管理，依法盘活农村宅基地。依据新修订的《中华人民共和国土地管理法》和部、省、市关于规范农村宅基地审批管理的通知要求，依法依规履行部门职责，切实落实属地责任，规范宅基地审批管理和建房管理。以开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用试点示范为牵引，鼓励因地制宜发展符合乡村特点的新产业新业态和融合发展项目。支持开展农村闲置宅基地整治，依法依规为农民建房、乡村建设和产业发展等提

供土地等要素保障。支持农村集体经济组织及其成员采取自营、出租、入股、合作等方式盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅，引导有实力、有意愿、有责任的农民合作社、农业企业等有序参与盘活利用工作。参照“源田梦工场”集体经营性建设用地作价入股模式打造我区“共享村落”升级版。鼓励农村村民在本集体经济组织内部依规转让宅基地，探索通过多种方式鼓励进城落户的农村村民自愿有偿退出宅基地。

（十）改进乡村旅游用地管理。乡村旅游项目中属自然景观用地或农牧渔业种植、养殖用地的，可不办理征收（收回）和农转用手续，按现用途管理。对自驾车旅居车营地的特定功能区，使用未利用地的，在不改变土地用途、不硬化地面的前提下，可按原地类管理。仅在年度内特定旅游季节使用土地的乡村旅游停车设施，资源规划高陵分局在相关设施不使用永久基本农田、不破坏生态与景观环境、不影响农业种植、不硬化地面、不建设永久设施、无地质灾害隐患的前提下，可不办理农用地转用审批，按现用途管理。超出特定旅游季节未恢复原状的，责令恢复原状。

（十一）规范设施农用地管理。在不破坏耕作层前提下，允许利用现有耕地进行农业结构调整，仍按耕地管理；在不占用永久基本农田的前提下，将农业种植养殖配建的保鲜冷藏、晾晒存储、农机库房、分拣包装、废弃物处理、管理看护房等辅助设施纳入农用地管理，根据生产实际及相关规定合理确定辅助设施用地规模上限。看护房执行“大棚房”问题专项清理整治整改标准

(22.5 平方米), 养殖设施允许建设多层建筑。设施农用地管理利用具体办法依据《陕西省自然资源厅陕西省农业农村厅关于设施农用地管理有关问题的通知》(陕自然资规〔2020〕4号)执行。在国家公路网络体系之外、宽度不超过8米、主要用于农村农业生产的道路, 可以按农村道路用地认定, 不需要办理农用地转用等用地审批手续。

四、提高乡村振兴服务水平

(十二) 加快农村土地确权登记。加快推进房地一体的集体建设用地和宅基地使用权确权登记。妥善处置历史遗留用地问题。对于“一户多宅”、超面积或者没有土地权属来源材料的宅基地和集体建设用地, 在“尊重历史、照顾现实、依法依规、公平合理”的原则基础上, 遵循“一户一宅”和不得超过省市规定标准面积的原则, 妥善处理并办理不动产登记手续。探索开展农村住房财产权抵押登记、农村集体土地“三权分置”经营权抵押登记。改进登记发证方式, 对零星分散用地项目多个地块组合供地的, 以各地块为宗地进行土地确权登记, 根据权利人申请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。

(十三) 进一步简化审批流程。对纳入全省乡村振兴战略规划的重点项目, 纳入用地审批“绿色通道”, 优先办理, 优先保障耕地占补平衡指标。对使用已经依法批准的建设用地进行建设的项目, 不再办理用地预审, 由资源规划高陵分局统一核发建设项

目用地乡村规划许可证。各街办建立“一个窗口”对外受理、多部门联动的农民建房联审联办制度。

（十四）加强监督管理。建立“区级抓总、街办落实、部门协同”的支持乡村振兴用地政策落实和监管机制。资源规划高陵分局与农业农村和林业局加强协作，实行管理信息共享。农村建设用地、宅基地、设施农用地经批准后，纳入到资源规划高陵分局国土“一张图”实施动态监管。建立联合执法机制，对农村用地开展常态化的巡查，将农村违法占地、破坏耕地等各类违法行为制止在萌芽状态，维护健康有序的用地环境。

（十五）本《意见》自9月25日起执行，有效期5年。

附件：农村零星分散用地项目负面清单

附件

农村零星分散用地项目负面清单

1. 位于土地利用总体规划、城乡规划和村规划确定的禁止建设区；
2. 位于生态保护红线划定范围以及各级各类自然保护地；
3. 占用不符合《建设项目使用林地审核审批管理办法》规定的林地；
4. 位于重点饮用水源保护区；
5. 位于地质灾害、洪涝灾害危险区，以及位于地质灾害易发区经评估不能建设的；
6. 挖山填（挖）河、毁林毁草等破坏生态环境的项目；
7. 工业项目；
8. 商品住宅、别墅类项目；
9. 涉及山洪沟道的项目；
10. 涉及压覆重要矿产资源或矿业权无法协调解决的；
11. 涉及水、电、路等基础设施无法配套的项目；
12. 法律、法规和国家规定其他禁止的情形。

抄送

西安市高陵区人民政府办公室

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

区法院，区检察院，各人民团体。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人武部。

区法院，区检察院，各人民团体。

西安市高陵区人民政府办公室

2020年8月25日印发