

云阳县人民政府办公室 关于印发落实农业农村发展用地政策促进农民 增收的实施意见（试行）的通知

云阳府办发〔2017〕84号

各乡镇人民政府、各街道办事处，县政府有关部门、单位：

现将《关于落实农业农村发展用地政策促进农民增收的
实施意见（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

云阳县人民政府办公室

2017年6月27日

关于落实农业农村发展用地政策促进 农民增收的实施意见 (试行)

为贯彻落实《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），如期完成脱贫攻坚和全面建成小康社会目标，更加合理高效地配置农业农村资源要素，更加有力地保障农村发展用地，提高农村土地房屋等资源的利用率，加快发展新型农业经营主体，增加农村发展活力，加快增长农民收入，现提出如下实施意见。

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，紧紧围绕发展现代农业、增加农民收入、建设社会主义新农村三大任务，着眼推进农业供给侧结构性改革，以如期完成脱贫攻坚和全面建成小康社会为目标，以“‘三农’问题的核心是



农民问题、农民问题的根本是利益问题、利益问题的关键是收入问题”为主线，尊重农民意愿，鼓励创新实践，用好用活农业农村发展用地政策，优化农村土地、房屋等资源配置，探索增加农民财产性收入、家庭经营收入等有效方式和途径，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

——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。

——助农增收。紧扣促进农民增收特别是脱贫攻坚，盘活农村资产资源，创新发展体制机制，着力培育农民收入新的增长点。

——积极稳妥。用好用活农业农村发展用地政策，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，并及时调整完善。

——统筹实施。把用好农业农村发展用地政策与高山生态扶贫搬迁、特色产业链建设、“双千工程”实施、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，农民收入特别是财产性收入增长明显加快。

二、规范农业农村发展用地

（四）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。村规划编制要突出对耕地和基本农田的保护，以空间布局、土地利用为重点，依据土地利用总体规划、城乡规划、土地整治规划以及农业、旅游、林业等相关专项规划，按照“多规合一”的思路，明确村域生态空间、农业空间、建设空间范围，合理安排公共服务设施用地、公共基础设施用地，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。村规划由行政村所在的镇

（乡）人民政府、街道办事处组织编制；报批前应当征询专家和部门意见，经村民会议或村民代表会议讨论同意后予以公告，公告时间不得少于三十日。村规划经县人民政府批准后，报市规划、国土房管部门备案。符合相关规划的产业项目用地确需修改土地利用总体规划的，可编制土地利用总体



规划局部修改方案，按规定程序报批。牵头单位：县规划局、县国土房管局，责任单位：县农委、县旅游局，各乡镇（街道）

（五）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，县规划、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在符合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，弹性空间占规划村建设用地总规模的比例原则上不超过 30%。牵头单位：县规划局、县国土房管局，责任单位：各乡镇（街道）

（六）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，报县国土房管和农业行政主管部门备案。切实保障生产设施、附属设施及配套设施用地。规模化种植业附属设施用地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原则上控制在项目用地规模 7%以内，最多不超过 10 亩。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。鼓励利用非耕地建设农业设施。各乡镇（街道）、县政府有关部门要加强设施农用地监管，防止设施农业“非农化”“非粮化”。牵头单位：县国土房管局、县农委，责任单位：各乡镇（街道）

（七）多渠道支持发展村级集体经济、休闲农业和乡村旅游设施用地

积极盘活存量建设用地，通过优化农村建设用地布局，发展壮大集体经济、建设休闲农业和乡村旅游设施。确需新增建设用地的，采用多种方式分类保障：对村级发展集体经济用地，优先落实用地空间和指标，开通产权办理“绿色通道”；对配套基础设施、公共设施用地确需新增建设用地的，利用计划指标解决；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、500 亩以上的生态公益林，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，并按程序取得市国土部门出具的验收意见后，凭验收意见组织建设用地呈报资料，向区县国土部门提出用地申请，依法办理土地转用、征收、供应手续，并可按使用的指标类型打捆组件参照城市批次用地方式报批。对投资建设 500 亩以上生态公益林的，由林业部门认定，用地程序按前述规定办理。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。积极利用新增建设用地指标加大旅游扶贫用地保障力度。牵头单位：县国土房管局、县农委、县规划局、县旅游局，责任单位：各乡镇（街道）

（八）支持农业产业园区发展用地

经批准建设的国家农业公园、市级以上现代农业园区、农业科技园区、农业高新区、乡村旅游产业园区、农民工返乡创业园设施建设用地，在符合规划的前提下，采取计划指标、



增减挂钩等予以保障。牵头单位：县农委、县国土房管局，
责任单位：各乡镇（街道）

（九）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，但最多不超过 50 亩。使用自然保护区、森林公园、“四山”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。牵头单位：县林业局、县环保局、县国土房管局，责任单位：各乡镇（街道）

（十）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，相关部门应予以保障，依法办理土地转用、征收手续。牵头单位：县林业局、县旅游局、县国土房管局，责任单位：各乡镇（街道）

（十一）支持保护传统村落和传统民居用地

经市级名镇名村主管部门和市文物主管部门核实并挂牌予以保护的傳統民居，需统一管理使用的，经主管部门确认，其所有权人可以按农村宅基地用地申报程序，在本县范围内



另行申请一处宅基地建设自用住房。牵头单位：县城建委、县国土房管局、县规划局，责任单位：涉及乡镇（街道）

三、盘活农村相关资产资源

（十二）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集体建设用地，为农村存量建设用地。1999 年 1 月 1 日前形成的农村存量建设用地，按规定处理后可确权给集体经济组织。在符合规划的前提下，鼓励集体经济组织引入社会资本使用集体建设用地发展乡村旅游，用地企业持入股或联营协议、建设项目有关批准文件等向县国土部门申请办理用地手续。对于 1999 年 1 月 1 日前形成但未取得用地审批手续的农村存量建设用地（农村居民住宅用地除外），属城镇规划区范围外，现状为建设用地且上年度土地利用现状图上为建设用地图斑的，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，经乡（镇）人民政府审核，县人民政府确认后，可确权给集体经济组织。其中：对 1982 年《村镇建房用地管理条例》施行前形成的建设用地，按前述程序按其实际占地面积确定土地使用权；1982 年至 1987 年《土地管理法》施行前形成的建设用地，按实际使用面积每亩 2000 元处以罚款后按前述程序确定土地使用

权；1987 年至 1998 年修订后的《土地管理法》施行前形成的建设用地，按实际使用面积每亩 4000 元处以罚款后按前述程序确定土地使用权。鼓励农村居民利用自有住宅及其他条件发展餐饮、住宿、停车、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。牵头单位：县国土房管局、县旅游局，责任单位：各乡镇（街道）

（十三）支持利用农村闲置集体建设用地

对城镇周边农村经营性集体建设用地，支持通过入股、联营等方式予以利用；对偏远农村集体建设用地，通过复垦为“地票”，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乡镇企业用地，由农村集体经济组织统一管理利用，用于发展乡村旅游。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县国土部门提出用地申请，由县人民政府批准。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。原宅基地权利人自愿将依法取得的宅基地使用权交由集体经济组织的，应当与集体经济组织协商一致，经乡（镇）人民政府批准后，由集体土地所有权人和原宅基地权利人共同向不动产登记机构申请转移登记。牵头单位：县国土房管局、县农委，责任单位：各乡镇（街道）

（十四）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，集中用于发展休闲农业和乡村旅游，县人民政府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，由县国土部门组织相关要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，由县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项目周转指标。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。牵头单位：县国土房管局、县农委、县旅游局，责任单位：各乡镇（街道）

（十五）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。牵头单位：县国土房管局、县农委、县旅游局，责任单位：各乡镇（街道）

（十六）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，对社会资本投资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在县国土部门申请备案，县国土部门应当及时更新相关数据库。该政策可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。

牵头单位：县国土房管局、县农委，责任单位：有关乡镇（街道）

（十七）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。牵头单位：县林业局、县扶贫办，责任单位：有关乡镇（街道）

（十八）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”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。牵头单位：县农委、县国土房管局、县旅游局，责任单位：有关乡镇（街道）

四、组织领导与配套保障

（十九）加强统筹协调

各乡镇人民政府、街道办事处要着眼于农民增收、农业增效、农村繁荣目标，提高对用好农业农村发展用地政策重要性认识，加强组织领导和统筹协调，既要把农业农村发展用地政策用好，又要坚持原则、严守底线、强化管理。县政府有关部门要按照职责分工，加强督促指导，及时研究解决政策落实过程中的矛盾和问题；及时组织专题培训，准确把握政策界限，确保用好农业农村发展用地政策；县国土房管局要牵头开展农业农村用地政策跟踪评估工作，及时研究解决政策落实过程中的问题。

（二十）完善配套措施

县国土房管局可探索制定我县农村集体建设用地基准地价，建立健全农村集体建设用地定级估价体系。探索建立农林设施证制度，属于农业设施的，由农业行政主管部门颁发；属于林业设施的，由林业行政主管部门颁发。

附件：报批要件资料

附件

报批要件资料

序号	事项名称	报批要件	备注
1	村规划报批	①村规划报批请示； ②村规划文本； ③村规划说明书； ④村规划图纸； ⑤听证和公告资料。	
2	用地报批	农用地转用报批要件： ①区县政府农用地转用的请示； ②建设用地项目呈报说明书、农用地转用方案、补充耕地方案； ③勘测定界成果(勘测定界图、土地分类	

		面积汇总表、勘测定界界址点坐标成果表）； ④土地利用总体规划图（局部审查图） ⑤耕地占补平衡挂钩确认信息单（使用年度计划指标时提供）； ⑥属乡（镇）村公共设施和公益事业建设用地提供乡镇人民政府的审核意见。	
		农用地转用和土地征收报批要件： （1）批次用地报件资料 ①区县政府用地请示； ②建设项目用地呈	

		报“一书三方案”； ③勘测定界成果(勘测定界图、土地分类面积汇总表、勘测定界界址点坐标成果表)； ④土地利用总体规划图(局部审查图) ⑤耕地占补平衡挂钩确认信息单(使用年度计划指标时提供)； ⑥规划部门规划用途说明、控制性详细规划或规划总平面图。 (2) 单选选址报件资料 ①区县政府用地请	
--	--	--	--

		示； ②建设项目用地呈报“一书四方案”； ③预审批文； ④建设项目批准、核准或备案文件； ⑤初步设计批准或审核文件； ⑥勘测定界成果(勘测定界图、土地分类面积汇总表、勘测定界界址点坐标成果表)； ⑦土地利用总体规划审查图； ⑧耕地占补平衡挂钩确认信息单(使用年度计划指标时提供)。	
3	“对社会资本投	①用地单位出具的	社会资本投资建设高

	资建设连片规模达到 200 亩以上的高标准基本农田，允许在周边使用不超过 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”的用地报批	建设用地申请报告；②区县财政部门出具建设区域拟建工程无政府部门投资的证明材料；③市国土部门出具的高标准基本农田建设项目验收意见；④其他建设用地报批资料。	标准基本农田时，需取得当地集体经济组织同意，且同时在区县国土部门报备，查询该区域是否是已建成的高标准基本农田。符合条件后，投资人需按照高标准基本农田建设技术标准和程序组织实施。
4	“对土地整治后新增耕地用于农田配套设施建设”的用地报批	①经营者出具的用地申请； ②整治项目取得的新增耕地合格证； ③参照设施农用地政策准备其他资料（不需土地复垦资料）。	项目实施前，投资人应向区县国土部门核实拟实施项目区域是否已实施过各级各类土地整治项目，并取得证明。
5	1999 年 1 月 1 日前	①不动产登记申请	

	形成的农村存量建设用地确权登记	书； ②申请人身份证明； ③申请确权时上年度土地利用现状图； ④权籍调查表、宗地图、房屋平面图及宗地界址点坐标等有关不动产界址、面积等材料； ⑤区县人民政府出具的举证核实认可材料； ⑥确权主体与现使用人达成的协议书； ⑦处罚决定书及罚款缴纳凭据； ⑧公示材料； ⑨部门会签及区县人民政府的处理意见表。	
6	集体经济组织以	用地报批要件：	



云阳县人民政府行政规范性文件

	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	①土地入股、联营协议； ②拟用地范围内原权属证书注销证明； ③股份或联营企业工商部门登记备案证明； ④建设项目批准(核准、备案)文件； ⑤土地勘测定界图及技术报告； ⑥乡村建设规划许可证； ⑦农用地转用(增减挂钩、拆旧建新)批复文件。	
		确权登记要件： ①不动产登记申请书； ②申请人身份证明；	

		③土地入股、联营协议； ④用地企业工商部门登记备案证明； ⑤土地权属证书或建设用地批准手续； ⑥建设工程竣工规划核实确认书； ⑦建设工程竣工验收备案证明； ⑧房地产坐落证明； ⑨权籍调查表、宗地图、房屋平面图及宗地界址点坐标等有关不动产界址、面积等材料。	
7	零星、分散集体建设用地布局调整规划符合性认定报批	①区县国土部门的请示文件。请示文件中应当包含项目依据、基本情况、用地	

		范围、规模、对区县、乡镇土地利用总体规划主要控制指标的影响，踏勘说明等。 ②规划数据库增量包。包括要件扫描件、乡镇土地利用总体规划数据库增量包。	
8	零星、分散集体建设用地布局调整按拆旧建新方式办理用地手续	①区县政府申请市政府批准拆旧建新方案的请示； ②拆旧建新方案； ③拆旧区复垦方案； ④区县政府商请市局下达拆旧建新项目周转指标的函； ⑤市国土部门出具的符合性审查文件	

		和区县国土部门出具的用地预审文件； ⑥安置点勘测定界坐标成果及电子光盘； ⑦拆旧区复垦户复垦收益分配方案及与复垦户签订的协议。	
--	--	---	--