

点状供地模式在乡村振兴发展与土地利用优化中的应用研究

周广明 陈玉娟 彭 婕 吴楚宁

广东国地规划科技股份有限公司 广东 中山 528400

摘要: 乡村振兴战略是我国经济社会发展的重要战略之一, 土地资源的合理利用是其中的关键问题。点状供地政策最早在浙江省“坡地村镇”中提出, 随着中央发布乡村振兴战略, 各地在落实乡村产业项目时针对具体用地情况陆续出台类似的创新政策, 作为一种新兴的土地供应方式, 为乡村振兴发展与土地利用优化提供新的路径。本文旨在分析点状供地模式的应用和难点, 以期为乡村振兴实施点状供地项目提供借鉴, 为乡村振兴战略的实施提供用地要素保障, 促进土地资源再利用, 提高农村土地利用效率, 助推乡村振兴战略的深入实施。

关键词: 点状供地; 乡村振兴; 实践应用; 难点和对策

引言

浙江省是点状供地的鼻祖, 2015年, 基于浙江山地、坡地多, 为避免成片开发建设对生态环境带来破坏, 提出“坡地村镇”采用“点状供地”的方式, 创新土地资源开发利用的新模式, 既高效节约集约利用土地, 保护生态环境, 又高效保障乡村发展用地需求。2019年6月28日, 国务院发布《关于促进乡村产业振兴的指导意见》^[1]明确提出探索针对乡村产业的省市县联动“点供”用地。自此, 重庆、海南、吉林、四川、广东等省市陆续出台点状供地政策, 通过对选址、项目类型、确权登记、发证监管全流程的制度创新, 在全省范围内实施点状供地, 切实强化乡村振兴产业用地要素保障, 推动一、二、三产业融合发展, 反哺乡村振兴。

1 点状供地的概念

根据国家、省市相关政策, 本文阐述“点状供地”模式主要针对乡村产业项目及其配套的基础设施和公共服务设施建设, 在城镇开发边界外, 不适合成片开发的地区, 根据地域资源环境承载能力、区位条件和发展潜力, 结合项目区地貌形态和资源条件, 按照建多少、转多少、供多少的原则点状开发。

2 实践应用

2.1 浙江省德清县莫干山裸心堡项目

浙江省坡地城市模式中最早引入了点状供地的概念, 2015年, 浙江省国土资源厅等九部门发布通知, 决定开展“坡地村镇”建设用地试点工作。采用“点面结合、差别化供地”的“坡地城市”新模式, 在试点中逐步显现出这种模式的灵活性和高效性。浙江省德清县莫干山裸心堡项目充分挖掘政策红利, 采取“点状供地、

垂直开发”的方式, 仅仅新增建设用地约12亩, 其他全部使用历史存量建设用地更新改造利用, 同时从村集体流转租赁约200亩山林, 作为项目区内生态保留用地, 按照原地类管理。项目通过“征转合一”“征转分离”“不征不转”的分类审批管理, 既大大降低了投资方在土地上的投资成本, 又提高了存量建设用地利用效率, 同时带动地区经济发展, 促进农民增收。

2.2 重庆市归原小镇项目

重庆市国土房管局、重庆市规划局、重庆市旅游局《关于支持旅游发展用地政策的意见》^[2]落实生态文明建设要求, 坚持“宜农则农、宜林则林、宜建则建”原则, 根据地域资源环境承载能力、区位条件和发展潜力, 充分依托山林自然风景资源, 结合项目区块地形地貌特征, 依山就势, 按建筑物占地面积、建筑半间距范围及必要的环境用地进行点状布局、点状征地、点状供应旅游项目用地。重庆市归原小镇项目采用“点状布局、点状征地、点状供应”的方式, 项目总占地面积1163亩, 主要包括36栋建筑, 其中25栋为新建民宿, 11栋由闲置农房改造^[3], 有效盘活乡村闲置土地资源, 拓展乡村发展布局新业态, 带动一二三产融合发展, 带领农民共富裕。

2.3 广东省江门鹤山来苏山水人家项目

2019年, 广东省自然资源厅、农业农村厅联合发文部署实施乡村振兴战略若干用地政策措施, 鼓励各地探索以点状供地模式支持休闲农业和乡村旅游项目发展^[4], 2019年、2023年广东省自然资源厅发布关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知, 不断完善乡村产业用地保障政策体系, 支持乡村振兴产业用地。广东省江门鹤山

来苏山水人家项目紧跟政策要求,以观光休闲农业、特色农业的都市现代农业作为产业发展定位,建设一个集山水田园、健康养生、茶文化、水资源等为一体的乡村自然生态景区,配套特色精品民宿、高端农家乐的乡村文旅及农旅综合体项目。项目采用“建多少,转多少”的方式,规划总面积206.10亩,申请点状供地面积为26.36亩,用于建设民宿、商业、配套设施等6个建筑功能区,破解旅游项目“点多面广”“布局分散”“建筑占地面积小”的问题。

3 点状供地政策落地难点

3.1 规划传导不足,用地报批限制条件多

点状供地大部分以种养业为依托,培育乡村一、二、三产业融合的新产业、新业态,实现产业由低层次向中高端升级,挖潜农业附加价值,推动乡村振兴。但项目实施主体主要位于农用地范围,一般会遇到与规划不符的问题。按照有关要求,点状供地需要在符合国土空间规划、控制性详细规划或村庄规划的前提下方可办理建设用地审批手续,但目前城镇开发边界外、控规、村庄规划未覆盖到的区域,项目用地审批缺少规划依据,同时经营性用地不符合《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正)关于土地征收的有关规定,无法办理农转用和土地征收审批手续,导致相关项目落地难。例如广东省自然资源厅发文在预留规划弹性空间、整合优化用地布局、落实用地用林指标等方面对点状供地项目调整优化用地布局做出政策指引,但对于后续规划调整程序方面缺乏高效实用的实施路径。

3.2 资本下乡,使用权融资政策有待完善

2022年9月6日,中央全面深化改革委员会第二十七次会议审议通过《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》,明确要针对集体经营性建设用地入市再行试点。当前集体经营性建设用地入市处于探索尝试阶段,但关于交易实施细则、抵押融资具体办法、土地增值收益调节金分配制度等辅助配套规定模糊,资本下乡的投资点状供地项目,面临抵押融资难、农户违约等问题。

3.3 承租期限不统一,易产生续租纠纷

为满足乡村振兴一二三产融合发展建设用地需求,点状供地项目建设用地一般涉及工业用地、商业服务用地、基础设施用地等多种地类混合使用,但是点状供地项目建设用地使用年限要求不突破法定有关用途最高年限,参照国有建设用地使用年限,工业仓储用地50年、商业、旅游、娱乐用地40年,承租期限不一,租期到期后,续租过程中存在发生违约或引发双方纠纷的可能

性,给项目长期稳定运营带来风险。

3.4 部门协作深度不足

点状供地项目实施过程涉及自然资源、农业农村、文化旅游、生态环境保护、发展改革、住房和城乡建设等众多部门,目前仍处于自然资源部门牵头组织实施阶段,各部门之间尚未建立联动工作机制,常常发生项目到部门评审才发现选址有属于相关部门禁止建设的情形,造成项目反复修改,延长项目周期的情况出现。

4 点状供地推行产生问题的相应对策

4.1 强化规划引领,确保用地要素保障

省市大部分地区编制农业产业规划,但其不具备刚性指引,缺乏与国土空间规划、城乡规划的衔接,造成项目无法落地。因此,乡村规划需要做好与各级规划的衔接传导^[5],一是在市县级国土空间规划层面,明确乡村发展定位,规划乡村发展区,引导乡村产业建设布局;二是镇村级规划层面中,乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的城乡建设用地规模,优先用于保障点状供地项目建设;优先保障点状供地项目建设,预留不超过5%的建设用地机动指标^[6]。同时在国土空间规划“五级三类四体系”中,村庄规划作为城镇开发边界外的详细规划,是控制性详细规划外建设用地审批的规划依据。因此,乡村地区亟需编制国土空间规划体系下的“多规合一”实用性村庄规划,必须明确规划建设用地的建设强度指标,落实建设用地规模,打破乡村经济发展用地瓶颈。

4.2 明确区域发展定位,合理确定年度实施项目总量

按照“以资源定产业,以产业定功能”的思路,明确乡村地区发展定位,突出地域特色,避免项目同质化,以审慎渐进原则对点状供地项目实行总量控制,如广东省提出每年度每个地级以上市可批准实施不超过10个项目,同时可根据对项目的年度评估情况,对各地下一年度可实施点状供地项目的数量提出管控要求。

4.3 以实际用地需求为导向,实施分类审批管理机制

点状供地项目一般实行分类审批管理制度,最重要的环节是要按照用地需求,明确土地用途、精准划定功能分区进行分类管理。例如广东省提出对于需要使用国有土地建设的,按照“建多少、转多少、征多少”的原则办理土地征收和转用,按照国有建设用地管理;对于使用集体土地建设的,办理农转用手续,按集体建设用地管理;对于项目区内的生态保留用地可以只征不转,按照国有用地管理^[6]。

4.4 加强政府统筹,健全部门协同机制

加强政府统筹,健全部门协同机制,形成项目立

项、申报、规划、建设、监管等多环节的闭环式监管，是推动点状供地实施的重要措施。政府层面强化点状供地的实施统筹作用，指定主要牵头组织部门，解决点状供地实施中遇到的难点、堵点，为点状供地的实施提供有力的支持；制定年度计划，落实用地指标，这是保证点状供地实施的关键，同时建立项目专班，对点状供地项目的实施进度进行审核，定期通报点状供地项目的实施情况，让社会公众了解土地利用的情况，增强公众的参与意识。

4.5 实行全要素、全流程的闭环式监管模式

一是严把项目立项审批关。按照广东省、四川省、海南省相关指导意见和实施意见以及负面清单监管办法，对点状供地项目制定不得位于相关规划确定的禁止建设区、不得占用永久基本农田或突破生态保护红线、不得进行商品住宅和别墅类房地产开发等禁止情形，严格做好项目立项审查；二是强化考核管理，制定项目退出机制。如果在项目的实地踏勘和综合评估阶段，环境影响评价、水土保持规划、灾害风险评估、开工建设等工作落实不到位，需及时向省级自然资源主管部门反馈，可实施项目退出机制，取消项目资格并收回已核拨的用地指标，以保障点状供地项目高质高效地实施^[5]。

结束语

在全面实施乡村振兴战略的时代背景下，为优先保障乡村产业用地，点状供地作为一种创新的供地方式应运而生，其布局的灵活性，既降低了用地成本，又提高了土地利用效率，可精细地解决乡村地区资源难以利用的问题。点状供地仍处于探索尝试阶段，通过强化规划

引领，确保用地要素保障、以实际用地需求为导向，实施分类审批管理机制、加强政府统筹，健全部门协同机制，实行全要素、全流程的闭环式监管模式，逐步完善乡村产业用地保障政策体系，实现深度挖潜乡村资源价值，助推乡村地区一二三产融合发展。

参考文献

[1] 国务院印发《关于促进乡村产业振兴的指导意见》[J]. 科学种养, 2019, (11): 4.

[2] 重庆市国土房管局重庆市规划局重庆市旅游局关于支持旅游发展用地政策的意见[J]. 重庆市人民政府公报, 2017, (07): 50-53.

[3] 宋丹妮, 白佳飞, 罗寒. “点状供地”解决休闲旅游用地问题——以重庆市武隆区“归原小镇”为例[J]. 中国土地, 2018, (10): 53-54. DOI: 10.13816/j.cnki.cn11-1351/f.2018.10.019.

[4] 广东省自然资源厅广东省农业农村厅关于印发贯彻落实省委省政府工作部署实施乡村振兴战略若干用地政策措施(试行)的通知[J]. 广东省人民政府公报, 2019, (03): 15-20.

[5] 李古月, 邹婕羽, 邹妍雨等. 乡村振兴视角下点状供地实施机制研究[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(13规划实施与管理). 宁波市自然资源和规划研究中心, 2021: 9. DOI: 10.26914/c.cnkihy.2021.026681.

[6] 广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知[J]. 广东省人民政府公报, 2023, (12): 10-16.