

# 筑牢乡村振兴地基

## ——华南地区农村新产业新业态用地情况调查

赖文浩

乡村旅游、电子商务、特色小镇、休闲农业……党的十八大以来,农村新产业新业态蓬勃发展,农业现代化稳步推进。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,加快推进农业农村现代化。前不久召开的中央农村工作会议也提出,要构建农村一二三产业融合发展体系,积极培育新型农业经营主体,加快构建现代农业产业体系。

发展农村新产业新业态,可以有力推动农村“产业兴旺”,增强农村发展新动能,提高农村自身“造血”能力,促进乡村振兴。国家连续印发了一系列文件部署推进,并不断完善相关用地政策,国土资源部、国家发展改革委近期联合印发的《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障工作的通知》,便是要进一步做好农村产业融合发展用地保障,筑牢乡村振兴的“地基”。

围绕农村新产业新业态发展及用地情况,国家土地督察广州局近期在华南地区开展了专题督察调研,详细了解了农村新产业新业态用地方面存在的困难和问题。

### 复合利用趋势明显,土地资产价值不断凸显

近年来,通过“互联网+”“生态+”等方式,华南地区传统农业逐渐向休闲、养生、体验、科研等多功能方向转变,农村一二三产业融合和产业发展多样化、规模化趋势明显。特色小镇、田园综合体、农业产业化联合体等新业态形式相继涌现,为农村发展注入了新动能,成为乡村振兴的重要抓手。

目前,华南三省区共创建全国休闲农业与乡村旅游示范点22个、示范点41个。此外,广东认定省级农产品电子商务体验馆80个,广西年接待游客5280万人次,海南有各类休闲农业点(场)500多家。

具体到农村新产业新业态用地,广州督察局督察发现,相关项目土地功能复合利用趋势更加明显。

当前,农村一二三产业不断融合,各类集农业种植、加工、交易、冷链仓储物流、检测、技术研发、休闲旅游等功能于一体的综合性农业项目越来越多。土地功能深度复合利用,农用地和建设用地、工业用地和商业用地等混合分布,确定相关的土地用途和供应方式变得更加复杂。

途和供应方式变得更加复杂。

农村新产业新业态项目很多包含种植、休闲旅游、深加工、展销交易等功能,产业更加多样化,逐渐向大面积、规模化经营趋势发展,涉及土地面积很多达到数千亩,甚至上万亩,远超传统建设用地项目。广西柳州市“兰亭林叙”花卉苗木产业示范区,集花卉苗木培育、交易、休闲旅游观光、科普教育为一体,占地1.3万亩。海南万宁市槟榔生产休闲体验融合发展产业园项目,囊括槟榔种植、加工、交易、冷链仓储物流、检测、技术研发、休闲旅游等,核心区占地面积8000亩,辐射种植面积达3万亩。

新业态新产业的不断发展,使农村土地资产价值不断显现。越来越多的社会资本投资经营或与村集体共同开发农村土地资源,包括盘活农村闲置宅基地改作农家乐、民宿,与农民合作改建宅基地和经营酒店公寓、民宿等。广东英德市九岭镇岩下村等14个村小组与旅游企业合作,以耕地、石头山、宅基地等共7000亩土地折价入股,由企业投入3亿元统一开发经营打造景区,村民按股分红,200名村民进入企业上班。海南澄迈县侯臣村引进社会资本6838万元,利用闲置宅基地建设41幢集商铺、旅馆、茶坊等功能为一体的民居,每年租金345万元,村民人均可获得8000多元。

### 用好用足政策,新产业新业态用地得到有力保障

围绕现代农业、乡村旅游等新产业新业态发展,华南三省区积极制定产业规划,加强与土地利用总体规划衔接,预留建设空间。三省区均制定了现代农业发展“十三五”规划,对农村新产业新业态发展进行布局。

对于重大农村新产业新业态项目,有的地方政府积极主动帮助企业做好村集体和村民工作,在确保村民权益前提下协助开展土地流转,在企业与村民之间搭建桥梁。有的地方政府提前推动零散承包地统筹整合,为统一引进优质大项目创造条件。广东清远市、广西龙州县推动零散承包地置换整合成小块,其中清远市已完成土地整合面积118.1万亩,占全市耕地面积的45.3%。

华南地区各地用好用足土地政策,有针对性地保障新产业新业态项目用地。对按规定须办理建设用地手续的,积极做好指标落实和用地报批工作。2017年,广东、广西、海南三省区均按照国土资源部有关要求,下达了专项的农村一二三产业融合用地计划指标,并支持做好有关项目用地报批。积极盘活存量建设用地,将闲置宅基地、村庄空闲地、征地带留地等集体建设用地,以及通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地,通过入股、联营等方式,支持农村新产业新业态发展。

地报批。积极盘活存量建设用地,将闲置宅基地、村庄空闲地、征地带留地等集体建设用地,以及通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地,通过入股、联营等方式,支持农村新产业新业态发展。

### 用地仍存瓶颈,不规范甚至违法违规问题突出

华南三省区积极采取措施,有力保障了农村新产业新业态用地,但广州督察局督察发现,各地仍存在一些不规范甚至违法违规的情况。

项目用地需求点多面广,办理用地手续存在一定难度。除获得部专门扶持政策的深度贫困地区外,其他地区农村新产业新业态项目办理用地手续大多存在较大难度,违法用地也呈现高发态势。这主要有两方面原因:一是用地面积较小且分布零散,难以符合土地利用总体规划。按目前国家政策规定,休闲农业、乡村旅游项目的停车场、厕所、休息亭、餐饮、特色农产品展示(品鉴)室等,农村电商和农产品现代物流体系所属的就地加工和包装场所、冷库等,都需要办理建设用地手续。由于这些设施位于农村,除村庄部分外,通常未纳入土地利用总体规划,即使有单列的计划指标,也往往难以办理新增建设用地手续。二是不符合基本农田管制要求。特别是休闲农业项目选址大多位于集中连片的基本农田区域,不论是必需的配套设施用地,还是符合设施农用地条件的设施化建设,均不得占用基本农田,即使所需面积较小,也无法办理用地手续。

随着农业产业的逐步升级,新业态不断涌现,一些原有的土地政策逐渐遇到新形势新情况的冲击,越来越多的养殖场建成七八层的高楼,配有空调、电梯,是按设施农用地还是按建设用地管理难以界定。一些产业园区建设用地区域兼有工业、商业、办公等多种用途,如何确定土地用途及供地方式,需要进一步明确。

除此之外,一些地方农村新产业新业态用地管理不规范,没有严格落实国家要求和政策导向。违法违规办理用地手续。一些地方政府为保障重点新产业新业态项目用地,协助企业违规办理用地手续。有些城市对房车营地、农产品展销中心、农业园区管委会大楼等应办理建设用地手续的,违规办理设施农用地手续。广州督察局督察发现,占用基本农田办理设施农用地手续的现象在不少地方存在。一些地方政府违反国家相关政策出台文件,违规扩大设施农用地、临时用地等相关政策适用范围,将不符合规定的用地类型纳入其中。部分地方政府没有充分尊重农民意愿,出现强制流转、侵害群众土地权益的问题。

未严格把关落实国家政策导向。国家鼓励利用荒山、荒滩等未利用地落实农村新产业新业态用



地,设施建设不占或少占耕地。但从华南地区情况看,农村新产业新业态项目范围内农用地比例平均在90%左右,其中耕地占总面积20%左右,未利用地仅占5%左右,即使是需要大量开展设施化建设的养殖类项目,使用未利用地比例也较低。

### 三管齐下,引导农村新产业新业态高效有序发展

针对督察发现的华南地区农村新产业新业态用地存在的问题,广州督察局认为,应从加强用地保障、政策供给、监督检查三方面着手,引导新产业新业态高效有序发展。

充分利用农村新产业新业态项目建设用地的“杠杆效用”,带动农村发展,提高农村土地利用效率。一是加强规划统筹和计划保障,指导地方以编制土地利用规划为契机,科学统筹布局农村生产、生活、生态用地,着重安排好农村新产业新业态用地空间。加强规划引导,鼓励大型农业示范园区集中建设办公、展销和加工区域。落实用地计划指标单列要求,加强支持力度,实现应保尽保。二是推动盘活农村存量建设用地,加强对地方的业务培训和引导,将村庄整理、增减挂钩节约的建设用地,通过入股、联营方式与企业共同开发。积极做好农村宅基地、集体经营性建设用地入市等改革试点政策的总结和推广,多种方式保障项目用地。

针对政策适用中出现的新情况,可在严格保护耕地的前提下,进一步明确设施农用地、临时用地、基本农田管制等政策适用范围和标准,研究完善相关土地复合利用的用途认定、供地方式等政策,支持农村新产业新业态项目纳入土地利用总体规划修改情形,由地级以上市人民政府审批。针对相关用地小而散的特点,可按部《关于支持旅游业发展用地政策的意见》,新建、改建旅游厕所的,通过单列指标、限时集中申请、统一办理的方式办理用地审批手续,从而批量解决问题。

农村新产业新业态用地是违法违规用地的高发领域,必须加强督察监管,督导地方加强巡查,及时掌握相关项目用地动态,实现违法违规用地“发现在初始、解决在萌芽”,切实保护耕地。同时,要推动地方政府依法行政。加强对地方政府农村新产业新业态用地审批备案和制定相关政策文件合法合规性的审查,及时发现和纠正地方政府的政策“放水”;督导地方准确把握适度规模经营要求,落实党的十九大作出的相关部署,审慎稳妥推进农村土地流转,维护群众权益,实现小农户和现代农业发展有机衔接;督导地方政府落实鼓励使用未利用地的政策导向,在具体项目选址和用地审批备案中把好关,推动国家政策落实。

# 上海督察局重点督导浙江查处占用基本农田光伏项目

本报讯 针对国家土地督察上海局督察发现的光伏电站建设占用永久基本农田问题,浙江省瑞安市、衢州市衢江区迅速组织整改。目前,占用永久基本农田的地面建(构)筑物已全部拆除,地下桩基部分全部清除完毕,复耕永久基本农田289.41亩。

按照《关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见》相关要求,2017年上海督察局将光伏发电占用永久基本农田作为重点内容进行督察。11月中旬,在全天候卫片图斑核查过程中,上海督察局发现瑞安市、衢江区各有一处新建光伏电站占用永久基本农田,实地核查确认面积近300亩。上海督察局立即予以叫停,要求两市国土资源部门立案查处,尽快整改,同时向浙江省国土资源厅通报,要求严查此类建设项目。

经实地核查,此次发现的两个光伏项目均为2016年立项审批。瑞安市光伏发电项目于2016年8月开工建设,占用永久基本农田47.04亩;衢州市光伏发电项目于2017年初开始建设,占用衢江区高家镇土地260.37亩,其中永久基本农田242.37亩。整改过程中,瑞安市两次召开专题会议,研究整改方案,落实整改责任;衢州市国土资源局衢江分局多次约谈当事人,责令立即整改。目前,相关问题已全部整改到位。

上海督察局今年将借助土地变更调查、卫片、日常督察等手段,持续跟踪、督察永久基本农田划定后的保护工作,指导、督促地方切实保护好永久基本农田。(黄后辉)

# 南京督察局观测点数据显示苏皖赣经营性用地供应增长明显

本报讯 国家土地督察南京局2017年第四季度土地和管理形势观测点分析数据显示,督察区江苏皖赣三省35个观测点土地供应呈现结构性分化,经营性用地增长明显。

据统计,35个观测点第四季度国有建设用地供应总量5539.3公顷,同比下降15.6%,环比上升61.8%,其中出让面积3252.8公顷,同比、环比分别上升30.6%、42.8%。从出让土地结构看,工矿仓储用地同比上升69.1%,住宅用地同比下降0.3%。据分析,苏皖赣三省2017年经济稳中向好,新产业新业态势头迅猛,带动工矿仓储用地增加。与此同时,为落实“房子是用来住的,不是用来炒的”定位,二线城市限购力度加大,三四线城市库存得到有效消化,住宅用地供应因此消彼长。

土地审批方面,35个观测点全年新增建设用地审批面积9136.9公顷,同比下降36.5%;第四季度审批面积3190.9公顷,同比下降25.2%,但环比上升69%。有些地方消化批而未供土地任务较重,加之节约新增建设用地计划指标可跨年度结转,便不再急于报批。但由于违法用地整改补办手续、规划调整后前期积压的用地集中报批等因素,导致第四季度审批用地明显反弹。

(刘殿成 聂楠)



1月10日,国家土地督察西安局召开深化统筹农村土地制度改革三项试点座谈会,5名挂职干部交流参与试点实践的亲身体会。 李宇华 摄

王建伟 邢云鹏 马吉庆 张智刚

### 解决一件,销号一件

“这块耕地上的建筑要全部拆除,不拆除,将继续督察督办,直到整改到位,我们才能销账。”

“省里要求整改到位率为85%,我们要求90%,各县市区必须对照问题,整改到位。”

2017年12月25日~26日,国家土地督察北京局调研员张庆明一行对山西省太原市土地例行督察整改情况进行了集中核查。

“这宗地的整改材料显示违建已拆除,但没有相关举证材料,列入明天的现场踏查内容。”25日晚上7点多,太原市国土资源局五楼会议室依然灯火通明。国家土地督察北京局督察组分三个小组,对此次例行督察的太原市10个县区问题整改资料逐一审核。

2017年,国家土地督察北京局通过全面分析太原市近年来土地利用和管理实际情况,充分研判太原市在山西省转型发展格局中的位置,确定了对太原市例行督察的内容:以督察永久基本农田划定为重点,掌握全市耕地保护情况;以督察存量土地利用和管理情况为重点,掌握全市土地节约集约利用情况;以督察违法违规用地问题整改落实到位情况为重点,掌握全市土地执法和维护群众合法权益情况;以督察市级人民政府依法履职为重点,掌握全市土地利用和管理情况。

通过详细比较,国家土地督察北京局发现太原市在耕地保护、土地供应、

土地利用、土地执法等方面存在九方面问题,共580个问题,其中新增耕地不实、违法违规规划土地、基本农田划定等问题较为突出。

为帮助太原市各级政府及时将督察发现的违法违规用地问题整改到位,国家土地督察北京局以联席会议框架机制为平台,围绕年度土地督察主要任务,突出“发现问题更要整改到位”,建立督察任务清单、疑似问题整改清单、地方自查清单、问题整改挂账清单四项清单。通过将发现的问题通报地方政府,下发有关问题清单,实行清单监管、挂账销号管理,“问题不解决,整改不销账”。

为促进太原市进一步加大土地监管力度,国家土地督察北京局专员于孔让、督察四室主任齐迎春多次为太原市土地利用和管理工作进行问诊把脉,开出良方。7月18日,国家土地督察北京局在太原市开展土地督察工作推进暨政策宣讲会,于孔让进行了主题宣讲。

### 压实责任,督察督办

面对问题,山西省吹响整改集结号。省政府将问题全部纳入“13710”政务督办平台,清单式管理、销号制整改。省长楼阳生要求:“要高度重视土

# 吹响整改集结号

## ——国家土地督察北京局太原例行督察纪略

地督察工作,从严从实抓好反馈问题整改,不折不扣落实督察建议。”

2017年10月13日,山西省政府副秘书长高建军主持召开2017年例行督察情况通报电视电话会议。副省长贺天才要求,各级各有关部门要高度重视督察发现的问题,切实增强做好土地管理工作的责任感和紧迫感。要坚持问题导向,压实整改责任,加强组织领导,严格责任追究,确保问题整改和重点工作任务落实到位;要突出工作重点,加快推进市县两级不动产登记资料移交工作,严格落实永久基本农田后续监管,按时保质编制山西国土规划;要积级构建各级各有关部门齐抓共管的土地管理工作格局,为全省经济社会发展提供更有力的用地保障。

国家土地督察北京局局长孙海出席会议,提出要强化组织领导,切实推动督察发现问题整改;要强化主体责任,支持配合做好土地督察工作;要强化共同责任机制,更好推进与服务地方经济社会发展,共同为山西经济社会发展作出应有贡献。

于孔让通报了山西省2017年土地例行督察情况,提出了整改意见,并对2017年下半年以来开展的不动产登记资料移交、永久基本农田划定后续监管和省级国土规划纲要编制督察

重点工作进行了详细安排部署。

山西省国土资源厅党组书记、厅长周建春要求全省国土资源部门全力以赴贯彻落实批示要求,进一步提高认识,以约谈为契机进一步推进问题整改,集中时间整改,确保整改工作全部按时到位。同时,土地例行督察为契机,切实提高政治站位和思想认识,扎实推进全省土地管理工作,着力提升土地利用和管理水平。

### 对照清单,自加压力

“新官理旧账,违法违规规划土地必须解决到位。”“基本农田划定不符合要求问题,新增耕地不实的问题要举一反三进行解决。”山西省2017年土地例行督察情况通报电视电话会议结束后,太原市委立即召开例行督察问题整改专题会议。

太原市委、市政府领导高度重视土地例行督察整改工作,市委副书记、市长耿彦波多次听取汇报,他强调:“各有关单位、县区要对照问题清单,逐一按国家土地督察北京局意见落实整改,限期完成”“要切实提高政治站位,牢固树立新发展理念,建立健全长效机制,人之一我十之,自加压力、提高标准,确保整改率达到90%”。太原市分管副市长

张齐山一线指挥,督导工作,要求始终坚持问题导向,“立行立改、边督边改”。

2017年12月28日,太原市国土资源局召开例行督察问题整改约谈会,对10个县区例行督察问题整改情况进行分析,明确目标,指出不足。“省里整改到位率要求为85%,我们要求90%,各局要及时向县市区主要领导汇报,对照问题,严格标准整改。”太原市国土资源局党组书记白托明要求。

### 责任到人,立行立改

“存在的问题务必整改到位,全部清零,全区上下必须积极行动,逐项逐宗核查整改,扎扎实实做好整改工作,确保督察工作目标的实现。”杏花岭区这样要求。

“明确责任主体,制定整改措施,规定整改时限,举一反三,边查边改,立行立改,通过整改完善全县的耕地保护机制。”阳曲县这样要求。

2017年下半年以来,太原市各县市区政府主要领导对土地例行督察整改工作多次提要求,亲自抓落实,开展督导检查。

“对国土资源部门提出的问题,要专题研究,尽快解决。在小店区,绝不允许再有国土资源违法建设发生!”

2017年12月19日,太原市小店区委书记刘振华前往太原市国土资源局小店分局调研,研究解决工作中存在的问题,特别是例行督察中发现问题。调研座谈会上,刘振华听取了小店区土地利用情况汇报,提出要通过土地例行督察整改,做好耕地保护工作;要严格监管并盘活依法取缔的“散乱污”企业存量用地,研究出台有关措施,支持企业利用现有厂房、土地或通过淘汰落后产能腾出空间,转型升级,以“腾笼换鸟”倒逼工业提质增效。

尖草坪区明确各乡镇街办党委、政府和村级组织是本行政区域国土资源管理责任主体,主要领导负总责,分管领导具体抓,专人专职抓。建立村干部“两到位、三到场”制度,即“巡查到位、履职到位、放样到场、制止到场、拆除到场”。2017年11月22日,区委书记李贵增、区长卢俊峰带队,分管副区长实地监督,对涉及整改的88个基本农田图斑逐一进行核查。整改过程中,该区域的回填复耕,该清理的清理恢复、复垦,该拆除的拆除到位并进行复垦。目前,已全部完成整改,涉及面积46.7万平方米。

“乡(镇)、街道和相关部门负责人要围绕规矩严格执行,把准工作原则,对已拆完的耕地地块,要尽快对地块进行清运、围挡和管护,确保地块平整、完整、安全。同时,要相互配合联动,进一步深入实地对周边企业进行排查,严厉打击抢占地违法建设行为。”12月27日下午,卢俊峰在尖草坪区城中村和棚户区改造调度会上这样说。

截至2017年12月31日,太原市土地例行督察检查发现的580个问题已经全部达到整改标准。