

菏泽市乡村振兴用地政策指引

第一章 总则

第一条（适用范围）本指引适用于本市行政区域内乡村发展、乡村建设、乡村治理等乡村振兴促进活动涉及的用地行为。本指引引用的相关文件清单见附录。

第二条（规划布局原则）国土空间规划应统筹县域城镇和村庄规划建设，优化功能布局。坚持把县域作为城乡融合发展的重要切入点，整体筹划城镇和乡村发展，优化城乡产业发展、基础设施、公共服务设施等布局，有效保障农村一二三产业融合发展用地需求。紧紧围绕“五大振兴”工程，优化乡村地区空间布局。

（一）产业振兴。坚持规划引领，保障乡村产业用地。发展乡村产业应当符合国土空间规划和产业政策、环境保护的要求。

（二）人才振兴。坚持规划先行，鼓励建立乡村振兴农业园区。引导各类人才到农业园区返乡创业，不断完善配套的人才服务保障设施和机制，让农村的机会吸引人、留住人。

（三）文化振兴。坚持规划引导，有计划地建设特色鲜明、优势突出的农业文化展示区、文化产业特色村落。传承鲁西南特有的村庄肌理、建筑风貌、农业景观和乡土文化，营造具有鲁西南地域特色的乡村人居环境，打造乡村文化产业品牌。

（四）生态振兴。坚持规划权威，强化乡村地区国土空间规划和用途管制。乡村地区要实施重要生态系统保护和修复工程，加强乡村生态保护和环境治理，绿化美化乡村环境，践行“绿水

青山”就是“金山银山”的理念。严禁违法将污染环境、破坏生态的企业和行为向农村转移。

（五）组织振兴。坚持规划指引，布局乡村地区区域性党建综合体用地。全面加强农村基层党组织建设，深化村民自治，建立健全现代乡村社会治理体制，确保乡村社会充满活力、安定有序。

第三条（土地利用原则）依据国土空间规划，实行国土空间用途管制，落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度，严格执行耕地占补平衡制度，实施土地利用年度计划管理，严格控制建设用地总量，统筹建设用地增量和存量，优化建设用地结构和布局，合理配置土地资源，提高土地使用效率。

第二章 规划管理

第四条（乡村振兴用地空间布局）规模较大工业及分散布局配套设施成本高的项目布局要围绕县域经济发展，原则上安排在县、乡镇城镇开发边界内的产业园区；对利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自然环境和历史风貌的乡村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业业态可根据实际条件就近布局，原则上应集中在村庄建设边界内；利用农村本地资源开展农产品分拣、初加工、发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地规模等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的

前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地。

严格落实“一户一宅”，引导农村宅基地集中布局；强化县城综合服务能力，把乡镇建成服务农民的区域中心，统筹布局村基础设施、公益事业设施和公共设施，促进设施共建共享，资源利用节约集约水平。

第五条（建设用地规模保障）县、乡镇国土空间规划应安排不少于10%的建设用地规模，具体在县、乡镇国土空间规划和村庄规划中落实农村产业用地布局，保障布局农村一二三产业融合项目用地空间，促进农村生产、生活、生态空间协调发展。

在乡镇国土空间规划和村庄规划中预留不超过5%的建设用地机动规模，优先用于保障有“点状供地”或难以确定选址的农村一二三产业融合发展等乡村产业项目用地需求。对难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，待建设项目规划审批时再落实建设用地规模、明确规划用地性质，并于项目批准后更新国土空间规划、村庄规划数据库。

第三章 建设用地指标保障

第六条（新增建设用地指标保障）严格落实“增存挂钩”机制，新增建设用地指标以本年度存量土地处置规模为基础核定。实行“土地要素跟着项目走”，精准配置新增建设用地指标，新增建设用地指标应当向乡村发展倾斜，保障乡村振兴用地需求。

（一）原则上安排不少于5%的新增计划指标，保障乡村重点产业和项目用地。

(二)符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅用地，由自然资源部统一配置用地指标。

(三)市级统筹指标主要用于支持全市 20 个重点镇基础设施、重点产业建设(下达每个重点镇 50 亩，共 1000 亩)，支持纳入乡村振兴“十百千”工程创建示范镇、示范村项目建设。

第七条(挖潜指标保障)按照国家和省有关政策规定以及美丽宜居乡村建设有关要求，依法依规、规范有序开展增减挂钩项目(符合条件的工矿废弃地可纳入增减挂钩实施)，增减挂钩指标应先用于项目所在地的农民生产生活、农村新型社区、农村基础设施和公益设施建设，并留足农村非农产业发展建设用地空间，支持农村产业发展和农民就近转移就业。节余指标要预留不低于 15%的比例归村集体使用和支配，产生的收益全部用于改善农民当前和长远生产生活条件。节余指标有偿调剂到城镇使用的，其土地收益要及时全部返还村集体，用于改善农民生产生活条件，任何单位和个人不得截留、挪用。

对省政府确定的乡村振兴重点帮扶县(全市 9 个县区)，符合城乡建设用地增减挂钩政策的农村宅基地、废弃建设用地等，优先纳入增减挂钩试点，节余的挂钩指标优先在全省范围内有偿流转使用，所得收益全部用于乡村振兴。

在充分尊重农民意愿的前提下，各地可依据国土空间规划，以乡镇或村为单位开展全域土地综合整治，盘活农村存量建设用地，通过土地整治产生的耕地占补平衡指标、建设用地节余指标，支持所在区域乡村振兴。各地结合农村宅基地的流转和有偿退出，对村民自愿退出的闲置宅基地和废弃公共设施等集体公益性

建设用地，在符合国土空间规划的前提下，整治后可纳入集体经营性建设用地流转与使用范围，用于乡村产业发展。

第八条（耕地占补指标保障）各地应建立可开发的耕地后备资源数据库，落实到具体地块，统筹实施各类土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩等，多渠道落实补充耕地任务。继续实行以县域内自行平衡为主、市域内调剂为辅、省域内适度统筹为补充的耕地占补平衡机制。县域范围内难以解决的，允许在市域范围内统筹解决；市域范围内难以解决的，除可自行协商跨市有偿调剂外，省级以上重大基础设施建设项目符合申请使用省级统筹补充耕地指标条件的，申请省厅统筹。新增耕地指标应当优先保障乡村振兴发展新增建设用地所需耕地占补平衡指标，优先支持乡村振兴重点帮扶县调剂补充耕地指标。

乡村振兴用地涉及占用一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应落实耕地“进出平衡”。由土地发包方、申请“耕地转出”的项目实施单位或经营者向乡镇政府申报，乡镇向县级政府提出落实耕地年度“进出平衡”的意见，县级政府组织自然资源、农业农村、林业等主管部门进行审核论证，科学核定县域范围内耕地年度“进出平衡”的规模、布局及时序安排等，编制县级耕地年度“进出平衡”总体方案，市级自然资源主管部门组织农业农村、林业主管部门等有关部门进行审查，审查通过后，出具审查意见，上报省自然资源厅备案。按照分类管理、分别管控的原则，由土地发包方、申请“耕地转出”的项目实施单位或经营者向乡镇政府提出实施申请，经乡镇

政府审查同意后，报县级自然资源主管部门审核，在耕地“进出平衡”指标储备库中等面积核销后组织实施。

耕地“进出平衡”以县域内自行平衡为主、市域内调剂为辅、省域内适度统筹。耕地“进出平衡”指标在确保完成本县域范围内耕地年度“进出平衡”后，仍有节余的，可以跨区域有偿调剂使用（指标调剂费用由双方协商确定）。耕地“进出平衡”指标跨区域调剂使用的，其耕地保有量指标作相应调整。

第四章 建设用地审批

第九条（用地预审）用地预审是指在建设项目批准、核准前或备案前后由自然资源主管部门对建设项目用地事项进行审查。

以下情形不需申请办理用地预审，直接申请办理农用地转用和土地征收：

（一）经依法批准的国土空间规划（含土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目；

（二）“探采合一”和“探转采”油气类及钻井配套设施建设用地；

（三）具备直接出让采矿权条件、能够明确具体用地范围的采矿用地；

（四）露天煤矿接续用地；

（五）水利水电项目涉及的淹没区用地。

第十条（审批权限）建设项目用地审批包括建设项目用地预审、农用地和未利用地转用审批、征收土地审批。

（一）用地预审审批权限

1. 涉及占用永久基本农田的建设项目用地预审由自然资源部审批，省自然资源厅核发《建设项目用地预审与规划选址意见书》；

2. 省级以上立项的建设项目用地预审由省自然资源厅审批，并核发《建设项目用地预审与规划选址意见书》；

3. 市级立项的建设项目用地预审由市行政审批服务局审批，并核发《建设项目用地预审与规划选址意见书》；

4. 县级立项的建设项目用地预审由县级自然资源主管部门或行政审批服务部门审批，其中定陶区和单县由自然资源和规划部门审批，并核发《建设项目用地预审与规划选址意见书》；其他县区由行政审批服务部门审批，并核发《建设项目用地预审与规划选址意见书》。

（二）农用地和未利用地转用审批、征收土地审批权限

1. 国务院批准：征收永久基本农田、永久基本农田以外的耕地超过三十五公顷的、其他土地超过七十公顷的。

2. 省政府批准：除国务院批准以外的能源、交通、水利等单独选址项目；城乡增减挂钩项目或工矿废弃地复垦项目的建新区。

3. 省政府授权市政府批准：除国务院批准以外的城镇分批次用地。

4. 市政府批准：除国务院批准以外的乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设农用地和未利用地转用。

第十一条（审批原则） 用地审批应当遵循下列原则：

- （一）符合国土空间规划和国土空间用途管制要求；
- （二）符合生态优先、绿色发展的要求，严格管控占用生态保护红线；
- （三）保护耕地，特别是永久基本农田；
- （四）合理和节约集约利用土地，优先使用存量建设用地；
- （五）符合国家供地政策；
- （六）维护土地权利人合法权益。

第十二条（审批条件） 建设用地呈报申请应附具农用地和未利用地转用方案或土地征收申请等材料。

（一）农用地和未利用地转用方案须具备下列条件：

1. 符合国土空间规划（现行土地利用总体规划、城乡规划）；
2. 符合土地利用计划管理要求；
3. 符合建设用地控制标准或已完成节地评价；
4. 占用农用地和未利用地的范围、种类、面积清楚；
5. 占用耕地的，已按规定要求落实耕地占补平衡；
6. 占用永久基本农田的，符合允许占用范围且已按规定要求补划永久基本农田；
7. 占用生态保护红线的，符合允许占用范围且已按规定要求通过论证。

（二）土地征收申请须符合下列条件：

1. 符合《土地管理法》第四十五条规定的征收土地情形；
2. 被征收土地权属清晰、无争议，界址、地类清楚，面积准确；

3. 已按规定要求履行土地征收程序；
4. 征地补偿标准符合法律、法规规定。

第十三条（报批方式）建设用地报批分为农用地和未利用地转用、城镇分批次、单独选址三种报批方式。

（一）乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设项目用地，可申请农用地和未利用地转用，其中位于国土空间规划（现行土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的乡镇企业、公共设施或公益事业等建设项目用地，也可按城镇分批次方式报批。另外，农村村民住宅建设项目用地应单独组卷报批。

（二）位于国土空间规划（现行土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目用地，且不属于乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡（镇）村建设项目用地的，按城镇分批次方式报批。

（三）位于国土空间规划（现行土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利、矿山、军事设施等具体建设项目用地，按单独选址方式报批。

第五章 土地供应

第十四条（国有建设用地供应）乡村振兴用地符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）规定的，可以划拨方式供应国有建设用地使用权；符合《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第21号）相关条件和要求的，可以协议方式出让国

有建设用地使用权。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

第十五条（集体建设用地使用）农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权作价入股、联营等形式共同举办企业的，可根据《土地管理法》第六十条规定使用国土空间规划确定的建设用地。乡（镇）村公共设施、公益事业建设需要使用土地，可根据乡村振兴建设鼓励使用集体建设用地，优先使用集体存量建设用地。根据《土地管理法》第六十一条规定使用国土空间规划确定的建设用地。

第十六条（农村集体经营性建设用地入市）国家批准实行农村集体经营性建设用地入市试点的县区，单位或者个人也可按照国家统一部署，通过集体经营性建设用地入市的渠道，以出让、出租等方式使用集体建设用地，实行农村集体经营性建设用地入市。

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，可以出让、出租等方式交由单位或者个人使用。集体经营性建设用地出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。

第十七条（国有建设用地地价管理）对属于优先发展产业且用地集约的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地

土地等别相对应工业用地出让最低价标准的 70% 执行。对以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应工业用地出让最低价标准的 70% 执行。上述土地出让底价低于该项目土地取得费、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的，应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。

第六章 农村村民住宅用地管理

第十八条（农村村民住宅用地要求）农村村民住宅用地应当符合村庄规划，按程序申报，获得批准后方可建设。农村村民新建、改建、扩建住宅，应合理利用和节约集约用地，充分利用村内旧宅基地、空闲地和未利用地。严格控制村民住宅占用农用地，禁止占用永久基本农田。经批准易地重建住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的不予批准。

严格落实“一户一宅”政策。农村村民一户只能拥有一处宅基地，宅基地包括住房、附属用房和庭院等用地。符合宅基地申请条件的农户，以户为单位按照《农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）中的“申请审查、审核批准、全过程管理”等有关规定和程序办理。

各级自然资源主管部门（行政许可主管部门）要严格按照政策规定，对宅基地用地选址不符合国土空间规划、用途管制要求的，不符合“一户一宅”或用地标准的，将原有住宅出卖、出租

或赠予他人后再申请宅基地的，申请另址新建住宅不签订旧宅基地退出协议的，一律不得核发乡村建设规划许可证、不得批准宅基地用地。

第十九条（农村村民住宅用地标准）农村村民住宅分为村庄和农村新型社区，新建及整体改造住宅村庄居民点的人均建设用地、户均宅基地、容积率和农村新型社区人均建设面积要严格执行农村村民住宅建设有关标准（见《山东省建设用地控制标准》（2019年版）山东省农村居民点及城市住宅建设用地指标），并严格按照批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地。

第二十条（农村村民住宅用地规划保障）各县区自然资源主管部门在县、乡级国土空间规划和村庄规划中，要为农村村民住宅建设用地预留空间。已有村庄规划的，要严格落实。没有村庄规划的，要统筹考虑宅基地用地规模和布局，与未来规划做好衔接。乡镇国土空间规划和村庄规划可预留不超过5%的建设用地机动指标用于村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文化旅游设施及农村新产业新业态用地，并做好与上位国土空间规划的衔接。

第二十一条（农村村民住宅用地指标保障）国家原则上每年单列不低于5%的新增建设用地指标，专项保障农村村民住宅建设用地，当年新增建设用地指标不足的，在下一年度优先保障。农村村民建住宅占用耕地的，耕地占补平衡任务由县级政府负责落实。县级政府在报批农用地转用审批手续时，不得向村民收取耕地开垦费。本县域范围内无法落实耕地占补平衡的，可按我省

有关规定在市域范围内或省域范围内调剂解决。

第二十二条（农村村民住宅用地审批）农村村民充分利用村内旧宅基地、空闲地等存量建设用地上进行建住宅，不涉及新增建设用地的，由乡镇政府批准，报县级自然资源和农业农村主管部门备案；确需占用农用地的，依照《土地管理法》第四十四条的规定办理农用地转用审批手续，应符合国土空间规划和村庄规划及国土空间用途管制规则，在下达的新增建设用地指标范围内，由县级自然资源主管部门依法组织农用地转用审批材料（附具《农业农村部门审查意见》《农村宅基地和建房（规划许可）申请表》《农村宅基地使用承诺书》《农村宅基地和建房（规划许可）审批表》《乡村建设规划许可证》），单独组卷报批，报经县级政府同意，由市政府审批。

农村村民住宅用地计划专项用于符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅建设，对多户集中建设的可包含相关配套的必要基础设施和公共服务设施用地（附必要性说明）。

第七章 乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地管理

第二十三条（乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地含义）乡（镇）村公共设施包括乡村级道路、乡村级行政办公、农技推广、供水排水、电力、电讯、公安、邮电等行政办公、文化科学、生产服务和共用事业设施；乡（镇）村公益事业包括学校、幼儿园、托儿所、医院（所）、敬老院等教育、医疗卫生设施。

第二十四条（乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地审批）

乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照《土地管理法》第四十四条的规定办理审批手续。

第八章 农村一二三产业融合发展用地管理

第二十五条 (农村一二三产业融合发展用地含义)农村一二三产业融合发展用地是以农业农村资源为依托,拓展农业农村功能,延伸产业链条,涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节,用于农产品加工流通、农村休闲观光旅游、电子商务等混合融合的产业用地,土地用途可按工业、商业、物流仓储用地等管理。

第二十六条 (建立农村产业项目库)建立农村一二三产业融合发展项目库,入库项目应符合国土空间规划和节约集约用地标准,符合相关产业、环保政策,具有一定投资规模和示范带动作用,能够有效带动农民就业增收。

第二十七条 (农村一二三产业融合发展用地规划布局)规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的项目要进产业园区;具有一定规模的农产品加工要向县城或有条件的乡镇城镇开发边界内集聚,其中农产品精深加工和关键物流节点应集中布局到县城或农业产业强镇;直接服务种植养殖业或需就近利用农业农村资源的农产品初加工、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送

等产业，原则上应集中在行政村村庄建设边界内。

第二十八条（农村一二三产业融合发展用地保障）按照“土地要素是跟着项目走”的要求，统筹新增和存量建设用地指标予以保障。建设用地指标应当向乡村发展倾斜，县域内新增耕地指标应当优先用于乡村产业发展。将每年不少于盘活乡村建设用地形成存量指标的 10%，以及处置相应批而未供和闲置土地形成的“增存挂钩”新增指标的 5%，优先保障农村产业用地。

第九章 乡村文化旅游用地管理

第二十九条（乡村文化旅游用地规划布局）乡村文化旅游发展规划应符合国土空间规划及相关专项规划的有关要求，纳入国土空间规划“一张图”。在乡镇国土空间规划和村庄规划中可预留不超过 5%的建设用地机动指标，用于发展乡村旅游等必须在村庄建设边界外进行的少量配套设施建设，但不得占用永久基本农田和生态保护红线，不得破坏生态环境和乡村原貌，确需占用耕地的应依法落实占补平衡。要通盘考虑土地利用、历史文化遗产、产业发展、人居环境整治和生态保护，严禁违规占用耕地和违背自然规律绿化造林、挖湖造景，严格限制林区耕地湿地等占用和过度开发，加强自然环境、传统格局、建筑风貌等方面管控，注重生态优先、有序开发，充分利用存量空间和现有资源，合理规划布局乡村文化和旅游发展空间。选址应科学合理、注意安全，避让生态区位重要或脆弱区域，远离自然灾害多发地和危险野生动植物活动区域。

第三十条（乡村文化旅游用地保障）乡村文化旅游项目建设应符合国土空间规划，依法依规使用土地，加大对文化产业赋能乡村振兴相关重点设施、项目的用地支持。在充分尊重农民意愿的前提下，各地要依据国土空间规划，鼓励通过全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩等方式有效盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅等存量建设用地，用于乡村文化旅游项目建设。在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、民俗体验、文化创意等业态。

第十章 设施农业用地管理

第三十一条（设施农业用地含义）设施农业用地，是指农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的设施用地，按功能分为生产设施用地和与生产直接关联的辅助设施用地。

（一）作物种植设施用地

生产设施用地是指直接用于作物设施种植（工厂化栽培）、育种育苗大棚、连栋温室、日光温室、场内通道等设施用地。

辅助设施用地是指为生产服务的看护房、检验检疫监测、病虫害防控、农业灌溉、农资农机具存放场所等，以及与生产农产品直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储、积肥等设施用地。

（二）畜禽水产养殖设施用地

生产设施用地是指养殖中畜禽舍、养殖池、饲料配制场所、活动训练场所、产品收集场所、绿化隔离带、场内通道、进排水渠道等设施用地。

辅助设施用地是指与养殖生产直接关联的废弃物处理、检验检疫、消洗转运、冷藏存储及必要的管理用房等设施用地。

第三十二条（设施农业用地标准）辅助设施用地规模按以下标准执行：

（一）作物种植辅助设施用地规模，原则上控制在项目总用地面积的10%以内，最多不超过30亩，其中，看护房单层，用地面积控制在22.5平方米以内；

（二）水产养殖辅助设施用地规模，原则上控制在项目总用地面积的10%以内，最多不超过15亩；

（三）畜禽养殖辅助设施用地规模，按养殖类型予以区分。其中，畜类养殖辅助设施用地原则上控制在项目总用地面积的20%以内，最多不超过50亩；禽类养殖辅助设施用地原则上控制在项目总用地面积的10%以内，最多不超过20亩。

养殖设施允许建设多层建筑，但须符合相关规划、建设安全和生物防疫等有关规定；实施多层养殖的畜类养殖设施，辅助设施用地面积可适当放宽，最多不超过60亩。

第三十三条（设施农业用地要求）设施农业建设应符合国土空间规划、村庄规划、农业发展规划。设施农业建设应当按照保护耕地、节约集约利用土地的原则，合理布局，科学选址，尽量少占或不占耕地，确需占用耕地的，应尽量占用劣质耕地，同时通过工程、技术等措施减少对耕地耕作层的破坏。设施农业用地严禁占用永久基本农田，占用耕地的要落实耕地“进出平衡”。

第三十四条（设施农业用地备案）设施农业用地实行备案管理。设施农业用地由农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备

案，经审查符合设施农业用地条件的，乡镇政府自收到申请材料之日起 10 个工作日内予以备案，备案结果应于 10 个工作日内在当地农村集体经济组织公示栏予以公示，公示期 5 个工作日。乡镇政府在完成用地备案后 10 个工作日内，将备案信息汇交至县级自然资源、农业农村、畜牧兽医主管部门。县级自然资源主管部门要做好设施农业用地信息上图入库和土地变更调查登记工作，未经备案和上图入库的，管理中不予认可。设施农业用地不再使用的，经营者应当于结束使用后 1 年内恢复原土地用途，相关恢复要求在用地协议中予以明确。

第十一章 耕地“非粮化”用地管理

第三十五条（农村道路用地管理）农村道路是指《土地利用现状分类》（GB-T21010-2017）中的农村道路用地，即在农村范围内，宽度 $\geq 2.0\text{m}$ 、 $\leq 8.0\text{m}$ ，用于村间、田间交通运输，并在国家公路网络体系之外，以服务于农村农业生产为主要用途的道路（含机耕道）。农村范围内宽度未超过 8 米的农村道路，按农用地管制；严禁占用永久基本农田建设农村道路，对占用一般耕地转为农村道路（8 米以内）的，需县级人民政府组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案，统一组织落实耕地“进出平衡”；农村范围内宽度超过 8 米的，已破坏耕作层硬化的道路，按建设用地管制，应按程序办理建设用地审批手续。

第三十六条（绿化用地管理）应以宜林荒山荒地荒滩、荒废和受损山体、退化林地草地等为主开展绿化。结合城市更新，采

取拆违建绿、留白增绿等方式，增加城市绿地。鼓励通过农村土地综合整治，利用废弃闲置土地增加村庄绿地；结合高标准农田建设，科学规范、因害设防建设农田防护林。依法合规开展铁路、公路、河渠两侧，湖库周边等绿化建设。

（一）严禁违规占用耕地绿化造林，绿化用地严禁占用永久基本农田，严格控制占用一般耕地，除国家安排的退耕还林，耕地转为林地的，符合标准的，经过审批，要落实耕地“进出平衡”，未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。

（二）确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准。农田防护林建设占用一般耕地的，要严格落实耕地年度“进出平衡”，其中涉及将耕地变为林地的，应当从耕地面积中扣除，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，不能补足的不得进行建设。确实难以避让少量永久基本农田的，应当通过土地整理复垦开发，在项目区内予以补足；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。

（三）严禁超标准建设绿色通道。要严格控制铁路、公路两侧用地范围以外绿化带用地审批，道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过5米，其中县乡道路不得超过3米。铁路、国道省道（含高速公路）、县乡道路两侧用地范围以外违规占用耕地超标准建设绿化带的要立即停止。不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。新增的绿色通道，要依法依规建设，确需占用永久基本农田的，应履行永久基本农田占用报

批手续。交通水利工程建设用地范围内的绿化用地要严格按照有关规定办理建设用地审批手续，其中涉及占用耕地的必须做到占补平衡。禁止以城乡绿化建设等名义违法违规占用耕地。

第三十七条（一般耕地转为其他农用地管理）严格耕地用途管制，严格控制耕地转为林地、园地等其他农用地，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应纳入县级耕地年度“进出平衡”总体方案，落实耕地年度“进出平衡”，确保耕地数量稳定、质量可靠、布局优化。对未纳入县级耕地年度“进出平衡”总体方案，擅自改变一般耕地地类的情形，原则上应整改恢复为耕地；确实难以恢复的，由县级政府统一组织落实耕地“进出平衡”。

第十二章 乡村振兴用地负面清单

第三十八条（乡村振兴用地负面清单）严格落实耕地保护制度，严守永久基本农田保护红线，严禁耕地“非粮化”“非农化”。

（一）农村建房“八不准”：不准占用永久基本农田建房；不准强占多占耕地建房；不准买卖、流转耕地违法建房；不准在承包耕地上违法建房；不准巧立名目违法占用耕地建房；不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；不准非法出售占用耕地建的房屋；不准违法审批占用耕地建房。

（二）永久基本农田“一不得、四严禁”：永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，不

得种植造成耕地地类改变的作物；严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

（三）一般耕地“五不得”：不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还湿还湖规模；不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带；未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化；未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

（四）禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

（五）严禁违规占用耕地建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

（六）严禁违规占用耕地进行农村产业建设，遏制耕地“非粮化”，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染。

（七）严禁擅自改变农村一二三产业融合发展用地用途或分割转让转租；严禁以农村一二三产业融合发展为名开发商品住宅、别墅、酒店、公寓写字楼和乱占耕地建房。

（八）严禁利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

（九）严禁擅自改变农业设施用地用途，假借农业设施项目名义，实施非农建设；严禁以农业设施为名违法建设“大棚房”；

严禁在农业大棚内违法违规占用耕地进行建设住宅、餐饮、娱乐等破坏耕作层的非农建设。

（十）严禁违背农民意愿开展农村建设用地整治。

（十一）严禁将农业规模化经营配套设施用地改变用途或私自转让转租。

（十二）禁止以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。不准在城市建设中违规占用耕地建设人造湿地公园、人造水利景观。

（十三）严禁挖山填湖、削峰填谷、挖湖造景或成片毁林毁草、破坏水域水系等破坏自然风貌、污染环境、造成水土流失。

第十三章 乡村振兴用地考核

第三十九条（乡村振兴战略实绩考核）县级以上人民政府应当按照国家和省有关规定，实行乡村振兴目标责任制和考核评价制度，由上级人民政府对下级人民政府实施乡村振兴战略的目标完成等情况进行考核，考核结果作为领导干部综合考核评价的重要内容。乡村振兴用地保障考核标准是对各县区用于改善农民生产、生活环境和推动乡村振兴有明显带动作用的基础设施及民生、产业项目（乡村振兴项目需经市县级乡村振兴局认定）有新增用地需求的，对用地保障情况进行审核赋分。

附录

菏泽市乡村振兴用地政策指引引用的 相关文件清单

序号	文件名称	文号
1	中华人民共和国土地管理法	中华人民共和国主席令 第 32 号
2	中华人民共和国土地管理法实施条例	中华人民共和国国务院令 第 743 号
3	中华人民共和国乡村振兴促进法	2021 年 4 月 29 日第十三届全国人民代表大会常务委员 会第二十八次会议通过
4	基本农田保护条例	国务院令 第 257 号
5	划拨用地目录	国土资源部令 第 9 号
6	协议出让国有土地使用权规定	国土资源部令 第 21 号
7	中共中央 国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点 工作的意见	2022 年中央一号文件
8	国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知	国办发明电（2020）24 号
9	国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的 意见	国办发（2020）44 号
10	中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统 筹划定落实三条控制线的指导意见	厅字 2019) 48 号
11	中共中央 国务院建立国土空间规划体系并监督实施 的若干意见	中发（2019）18 号
12	国务院关于授权和委托用地审批权的决定	国发（2020）4 号
13	国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复 的意见	国办发（2021）40 号
14	自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知	自然资发（2022）129 号
15	自然资源部等 7 部门关于加强用地审批前期工作积极推 进基础设施项目建设的通知	自然资发（2022）130 号
16	自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地	自然资发（2021）166 号

	用途管制有关问题的通知	
17	自然资源部 农业农村部关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知	自然资发〔2020〕128号
18	农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知	农经发〔2019〕6号
19	自然资源部 国家发展改革委 农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知	自然资发〔2021〕16号
20	自然资源部办公厅关于加强村庄规划促进乡村振兴的通知	自然资办发〔2019〕35号
21	自然资源部办公厅关于进一步做好村庄规划工作的意见	自然资办发〔2020〕57号
22	自然资源部 财政部 国家乡村振兴局关于印发《巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接过渡期内城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》的通知	自然资发〔2021〕178号
23	自然资源部办公厅关于过渡期内支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的通知	自然资办发〔2022〕45号
24	农业农村部 国家乡村振兴局等12部委《关于印发〈关于支持国家乡村振兴重点帮扶县的实施意见的通知〉》	国乡振发〔2021〕5号
25	自然资源部 农业农村部 关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知	自然资发〔2020〕128号
26	自然资源部 农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知	自然资规〔2019〕4号
27	农业农村部 自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知	农经发〔2019〕6号
28	自然资源部 农业农村部关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知	自然资发〔2020〕127号
29	自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）	自然资发〔2022〕142号
30	国家林草局 自然资源部 农业农村部《关于加强农田防护林建设管理工作的通知》	林生发〔2022〕65号
31	文化和旅游部 公安部 自然资源部 生态环境部 国家卫生健康委 应急管理部 市场监管总局 银保监会 国家文物局 国家乡村振兴局关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见	文旅市场发〔2022〕77号
32	文化和旅游部 中央文明办 发展改革委 工业和信息化部 公安部 自然资源部 生态环境部 住房和城乡建设部 农业农村部 应急管理部 市场监管总局 体育总局 林草局 乡村振兴局关于印发《关于推动露营旅游休闲健康有序发展	文旅资源发〔2022〕111号

	的指导意见》的通知	
33	文化和旅游部 教育部 自然资源部 农业农村部 乡村振兴局国家开发银行关于推动文化产业赋能乡村振兴的意见	文旅产业发〔2022〕33号
34	山东省乡村振兴促进条例	2021年5月27日山东省第十三届人民代表大会委员会第二十八次会议通过
35	山东省土地征收管理办法	山东省人民政府令第226号
36	山东省人民政府办公厅关于深化城乡建设用地增减挂钩试点工作的意见	鲁政办字〔2016〕72号
37	山东省人民政府关于印发山东省促进乡村产业振兴行动计划的的通知	鲁政发〔2020〕1号
38	山东省自然资源厅《印发〈关于做好委托有关市人民政府行使部分省级农转用和土地征收审批权工作的实施方案〉的通知》	鲁自然资发〔2019〕63号
39	山东省国土资源厅关于做好委托潍坊菏泽市人民政府行使部分省级农转用和土地征收审批权工作的实施方案	鲁国土资字〔2018〕302号
40	山东省人民政府办公厅关于规范用地审批权行使做好建设用地报批工作的通知	鲁政办发〔2020〕14号
41	山东省自然资源厅 山东省农业农村厅关于贯彻自然资发〔2021〕166号文件严格耕地用途管制的实施意见	鲁自然资字〔2022〕77号
42	山东省自然资源厅关于做好自然资源要素保障服务经济稳增长的通知	鲁自然资字〔2022〕120号
43	山东省自然资源厅 山东省农业农村厅 山东省畜牧兽医局关于印发山东省设施农业用地管理办法的通知	鲁自然资规〔2020〕1号
44	山东省自然资源厅 山东省发展和改革委员会 山东省农业农村厅关于印发《保障和规范农村一二三产业融合发展用地实施细则》的通知	鲁自然资发〔2021〕7号
45	山东省农业农村厅山东省自然资源厅关于进一步做好农村宅基地申请审批工作的通知	鲁农经字〔2021〕11号
46	山东省自然资源厅 山东省农业农村厅关于印发《山东省保障农村村民住宅建设用地实施细则》的通知	鲁自然资发〔2020〕10号
47	《山东自然资源厅关于积极做好用地用海要素保障服务经济增长的通知》	鲁自然资字〔2022〕120号
48	山东省自然资源厅关于进一步做好城乡建设用地增减挂钩项目管理工作的通知	鲁自然资字〔2020〕112号

49	山东省自然资源厅 山东省财政厅关于印发《山东省城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂实施办法（试行）》的通知	鲁自然资字（2022）10号
50	山东省国土资源厅 山东省财政厅关于印发《省级补充耕地指标调剂管理暂行办法》的通知	鲁国土资发（2018）1号
51	山东省农业农村厅等12部门印发关于支持省乡村振兴重点帮扶县的若干措施的通知	鲁乡振发（2021）6号
52	山东省自然资源厅关于印发履行自然资源“两统一”职责服务保障高质量发展政策清单（乡村振兴类）的通知	鲁自然资字（2021）144号
53	山东省国土资源厅关于调整工业用地出让地价政策有关问题的通知	鲁国土资发（2009）103号
54	中共菏泽市委农业农村委员会办公室关于印发《2022年度各县区党政领导班子和领导干部乡村振兴战略实绩考核指标标准》的通知	菏农委办发（2022）13号
55	菏泽市人民政府关于印发菏泽市高质量推进乡村产业振兴行动计划的通知	菏政发（2020）4号
56	菏泽市自然资源和规划局关于印发《菏泽市自然资源和规划局关于承接省政府委托市政府行使部分农用地转用和土地征收审批权工作的试行办法》的通知	菏自然资规发（2020）70号
57	菏泽市自然资源和规划局关于印发《菏泽市2022年度土地利用计划管理方案》的通知	菏自然资规发（2022）138号