

# 乡村振兴用地政策指南（2023 年）

## 目 录

第一章 总 则.....	1
第一条（总体要求） .....	1
第二条（适用范围） .....	1
第三条（基本原则） .....	2
第二章 规划管理.....	2
第四条（规划符合性） .....	2
第五条（规划布局） .....	3
第三章 新增建设用地计划保障.....	4
第六条（土地利用年度计划） .....	4
第七条（倾斜支持乡村振兴措施） .....	4
第四章 建设用地审批与规划许可.....	6
第八条（用地预审与选址意见书） .....	6
第九条（建设用地审批） .....	7
第十条（规划许可） .....	8
第十一条（可按原地类管理的情形） .....	10
第五章 土地利用与供应.....	11
第十二条（严格执行土地使用标准） .....	11

第十三条（明确工业用地的地价〔租金〕标准） .....	12
第十四条（国有建设用地供应） .....	12
第十五条（使用农村集体建设用地的情形） .....	13
第十六条（盘活利用农村集体建设用地） .....	14
第十七条（使用临时用地） .....	15
<b>第六章 农村不动产确权登记</b> .....	<b>16</b>
第十八条（集体土地所有权确权登记） .....	16
第十九条（宅基地使用权及房屋所有权登记） .....	16
第二十条（集体建设用地使用权确权登记） .....	18
第二十一条（土地承包经营权登记） .....	19
第二十二条（林权登记） .....	19
<b>第七章 乡村自然资源保护</b> .....	<b>20</b>
第二十三条（耕地利用优先序） .....	20
第二十四条（占用永久基本农田） .....	21
第二十五条（耕地“占补平衡”） .....	21
第二十六条（耕地“进出平衡”） .....	22
第二十七条（涉及生态保护红线） .....	23
<b>第八章 宅基地用地政策</b> .....	<b>23</b>
第二十八条（宅基地） .....	23
第二十九条（宅基地申请） .....	24
第三十条（宅基地审批） .....	25

第三十一条（宅基地退出） .....	25
<b>第九章 设施农业用地</b> .....	26
第三十二条（设施农业用地范围） .....	26
第三十三条（设施农业用地选址） .....	26
第三十四条（设施农业用地标准） .....	26
第三十五条（设施农业用地备案和入库） .....	27
第三十六条（设施农业用地监管和退出） .....	28
<b>第十章 增减挂钩与土地综合整治</b> .....	28
第三十七条（城乡建设用地增减挂钩） .....	28
第三十八条（土地综合整治） .....	29
<b>第十一章 法律责任</b> .....	31
第三十九条（非法占地的责任） .....	31
第四十条（非法转让的责任） .....	31
第四十一条（非法转让集体土地的责任） .....	31
第四十二条（农村村民非法占地建住宅的责任） .....	32
第四十三条（破坏耕地破坏种植条件的责任） .....	32
第四十四条（永久基本农田“非农化”“非粮化”的责任） .....	32
第四十五条（乡村违法建设的责任） .....	32
<b>附录 1 乡村振兴用地负面清单</b> .....	34
<b>附录 2 乡村振兴用地政策指南引用的相关法律、法规、规章和文件清单</b> .....	37



## 第一章 总 则

### 第一条（总体要求）

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，通过优化国土空间格局、强化用途管制、积极盘活存量等系列举措，切实提升自然资源领域服务保障乡村振兴用地的能力。

### 第二条（适用范围）

（一）农村村民住宅用地；

（二）现代种养业，农产品加工业，农产品流通业，乡村制造、农田水利设施建设和手工艺品业，乡村休闲旅游业，乡村新型服务业，乡村新产业新业态等乡村产业用地；

（三）农村道路、农村供水保障、乡村清洁能源、农村物流体系、农村人居环境整治、乡村信息基础设施等乡村公共基础设施用地；

（四）乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地；

（五）国家生态安全屏障保护与修复，草原保护与修复，湿地保护与修复，重点流域环境综合治理，荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，农村土地综合整治，重大地质灾害隐患治理等乡村生态保护与修复用地；

（六）其他符合法律法规及政策文件要求的乡村振兴促进活动涉及的用地行为。

### **第三条（基本原则）**

**坚持规划引领，统筹谋划。**先规划、后实施，通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。

**坚持底线思维，保护优先。**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，强化底线约束，优先保障生态安全、粮食安全、国土安全。

**坚持存量挖潜，高效发展。**正确处理资源保护与开发利用的关系，严控建设用地总量，严格执行建设用地标准，统筹利用存量和新增建设用地，优化资源配置、提高资源开发利用效率、促进高质量发展。

**坚持以人为本，维护权益。**充分尊重农民意愿，依法保障农民土地合法权益和农村建设用地需求，促进农业增效、农民增收、农村增美。

## **第二章 规划管理**

### **第四条（规划符合性）**

把加强国土空间规划管理作为乡村振兴的基础性工作，实现规划管理全覆盖。按照先规划后建设的原则，各地根据国土空间总体规划，在“三区三线”划定基础上，结合实际加快推进城镇国土空间

详细规划和村庄规划的编制（修编）和审批，为开发建设、乡村建设行动以及实施乡村建设规划许可等提供法定依据。【《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》、《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）、《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）】

### 第五条（规划布局）

完善县镇村规划布局。强化县域国土空间规划管控，统筹划定落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。统筹县城、乡镇、村庄规划建设，明确村庄分类布局。推进县域产业发展、基础设施、公共服务、生态环境保护等一体规划，加快形成县乡村功能衔接互补的建管格局。科学编制村庄规划，允许在不改变县级国土空间规划主要控制指标情况下，优化调整村庄各类用地布局。涉及永久基本农田和生态保护红线调整的，严格按国家有关规定执行，调整结果依法落实到村庄规划中。【《国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知》（国发〔2021〕25号）、《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）】

严格落实“一户一宅”，引导农村宅基地集中布局。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

宅基地规模和布局，与未来规划做好衔接。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。依据《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）的规定，做好产业布局。

【《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）、《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）】

### 第三章 新增建设用地计划保障

#### 第六条（土地利用年度计划）

土地利用年度计划是实施国土空间规划的重要措施，是农用地转用审批的依据。建设项目需要使用土地的，必须符合土地利用年度计划管理规定，严禁无计划、超计划批准用地。【《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）】

各地应统筹安排全年土地利用计划，坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，以真实有效的项目落地作为配置计划的原则，严格实施计划指标配置与处置存量土地挂钩机制，保障乡村振兴合理用地需求。【《自然资源部关于2023年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38号）】

#### 第七条（倾斜支持乡村振兴措施）

新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，



重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时，应安排至少 5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。【《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》】

每个脱贫县每年安排新增建设用地计划指标 600 亩，戴帽专项下达脱贫县；原深度贫困地区新增建设用地计划指标不足的，由所在省份协调解决。【《自然资源部关于 2023 年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38 号）、《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）】

在年度全国土地利用计划中单列农村村民住宅建设用地计划，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，单独组卷报批，实行实报实销。【《自然资源部关于 2023 年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2023〕38 号）】

市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决。【《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）】

对革命老区列入国家有关规划和政策文件的建设项目，纳入国家重大建设项目范围并按规定加大用地保障力度。支持探索革命老区乡村产业发展用地政策。【《国务院关于新时代支持革命老区振

兴发展的意见》（国发〔2021〕3号）】

落实好设施农业用地政策，指导各地国土空间规划编制同步考虑设施农业用地用海需求和布局。【《农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部关于印发〈全国现代设施农业建设规划（2023—2030年）〉的通知》（农计财发〔2023〕6号）】

依据文化和旅游部等17个部门印发的《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98号）、国家发展改革委等19个部门和单位印发的《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》（发改就业〔2020〕104号），各地在安排新增建设用地计划时，加大对乡村旅游、返乡入乡创业等合理用地需求的倾斜支持力度。

## 第四章 建设用地审批与规划许可

### 第八条（用地预审与选址意见书）

建设项目用地预审是在建设项目审批、核准、备案阶段，依法对建设项目涉及的土地利用事项进行的审查。按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当申请核发选址意见书。【《建设项目用地预审管理办法》（国土资源部令第68号）、《城乡规划法》】

根据《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号），自然

资源主管部门统一核发建设项目用地预审与选址意见书，不再单独核发建设项目选址意见书、建设项目用地预审意见。

使用已经依法批准的建设用地进行建设的项目，或符合《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）规定情形的，不需申请办理用地预审。【《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）】

在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书。【《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）】

对于适用简易审批的村庄建设项目，使用集体建设用地开展建设的，项目单位无须办理建设项目用地预审与选址意见书。【《国家发展改革委 自然资源部 农业农村部关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见》（发改农经〔2020〕1337号）】

## **第九条（建设用地审批）**

建设项目用地审批包含农用地转为建设用地的审批、集体所有土地征收为国家所有土地的审批。乡村振兴用地涉及农用地转为建

设用地的，应当依法办理农用地转用审批手续。确需征收农民集体所有的土地的，应当符合《土地管理法》第四十五条规定的情形和条件，并依法实施征收。

其中以《土地管理法》第四十五条规定中“成片开发建设”作为土地征收依据的，需按规定编制土地征收成片开发方案，报省级人民政府批准。【《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准>的通知》（自然资规〔2023〕7号）】

矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地；确需占用林地的，应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意，依法办理建设用地审批手续。【《森林法》】

#### **第十条（规划许可）**

将建设用地规划许可证、建设用地批准书合并，自然资源主管部门统一核发新的建设用地规划许可证，不再单独核发建设用地批准书。

在城市、镇规划区内使用国有土地的建设项目，核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。城镇开发边界内使用集体土地进行建设的，可依据国土空间详细规划核发建设工程规划许可证。城镇开发边界外，依据依法批准的村庄规划核发乡村建设规划许可证；未编制村庄规划的，可依据县或乡镇“通则式”的国土空间规划管理规定，核发乡村建设规划许可证。地方性法规另有规定的，从其规定。【《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”

改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）、《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）】

根据《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号），对标准厂房等建设项目，在不违反市场公平竞争原则的前提下，鼓励土地供应阶段同步核发规划许可，实施“带方案供应”。其中，以出让方式配置国有建设用地使用权的，国有建设用地使用权出让合同签订后，一并核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证；以划拨方式配置国有建设用地使用权的，一并核发国有建设用地划拨决定书、建设用地规划许可证与建设工程规划许可证。

农村村民住宅用地，由乡镇政府审核批准，鼓励地方将乡村建设规划许可证由乡镇发放，并以适当方式公开。在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的，可按照省（区、市）有关规定办理规划许可。在尊重乡村地域风貌特色的前提下，鼓励各地提供农村村民住宅、污水处理设施、垃圾储运、公厕等简明的通用设计方案，并简化乡村建设规划许可的审批流程。【《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）、《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）】

## 第十一条（可按原地类管理的情形）

（一）依据《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》（自然资规〔2019〕6号）的规定，各地依据国土空间规划在矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用永久基本农田以及不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全的前提下，其用地可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。

（二）依据国家旅游局等11个部门印发的《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》（旅发〔2016〕148号）的规定，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、不固化地面的前提下，可按原地类管理。

（三）依据文化和旅游部等6个部门印发的《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）的规定，文化和旅游项目中，属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，不改变原用地用途的，不征收（收回）、不转用。

（四）依据文化和旅游部等14个部门印发的《关于推动露营旅游休闲健康有序发展的指导意见》（文旅资源发〔2022〕111号）的规定，在国土空间规划确定的城镇开发边界外的经营性营地项目，在不改变土地用途、不影响林木生长、不采伐林木、不固化地面、不建设固定设施的前提下，可依法依规利用土地资源，推动建立露营地与土地资源的复合利用机制，超出复合利用范围的，依法

依规办理相关用地手续。

（五）依据《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》（自然资办发〔2023〕12号）的规定，光伏方阵用地不得占用耕地，占用其他农用地的，应根据实际合理控制，节约集约用地，尽量避免对生态和农业生产造成影响。光伏方阵用地不得改变地表形态，以第三次全国国土调查及后续开展的年度国土变更调查成果为底版，依法依规进行管理。光伏方阵用地实行用地备案，不需按非农建设用地审批。

光伏发电项目配套设施用地，按建设用地进行管理，依法依规办理建设用地审批手续。其中，涉及占用耕地的，按规定落实占补平衡。符合光伏用地标准，位于方阵内部和四周，直接配套光伏方阵的道路，可按农村道路用地管理，涉及占用耕地的，按规定落实进出平衡。其他道路按建设用地管理。

## **第五章 土地利用与供应**

### **第十二条（严格执行土地使用标准）**

各类建设项目要严格执行土地使用标准，超标准、无标准的项目用地要按照《自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕14号）要求，做好项目用地节地评价，使用集体土地的建设项目参照执行。国有土地上的工业项目建设要严格执行《工业项目建设用地控制指

标》，集体土地上的工业项目建设可参照执行。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模，分别规定用地标准。

【《自然资源部关于发布<工业项目建设用地控制指标>的通知》（自然资发〔2023〕72号）、《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）、《土地管理法》】

依据《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）的规定，国家乡村振兴重点帮扶县、原深度贫困地区按规划新批准的工业项目，过渡期内，其建设用地控制指标可不受相应地区行业投资强度控制指标约束。

### **第十三条（明确工业用地的地价〔租金〕标准）**

对采取长期租赁、先租后让、弹性年期出让方式供应的工业用地，实行地价鼓励支持政策。地价计收标准按照《自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》（自然资发〔2022〕201号）执行。

### **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。【《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》（国土资源部令第 39 号）】

### **第十五条（使用农村集体建设用地的情形）**

下列建设项目可依法依规使用集体建设用地：

（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；【《土地管理法》】

（二）农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的；【《土地管理法》】

（三）依据《自然资源部关于做好采矿用地保障的通知》（自然资发〔2022〕202 号）、文化和旅游部等 14 个部门印发的《关于推动露营旅游休闲健康有序发展的指导意见》（文旅资源发〔2022〕111 号）、国家旅游局等 11 个部门印发的《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》（旅发〔2016〕148 号）、文化和旅游部等 10 个部门印发的《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）、文化和旅游部等 17 部门印发的《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98 号）、《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》（自然资规〔2019〕3 号）的规定，矿产资源开采、文化旅游经营、选址在国土空间规划确定的城镇开发边界外的露营旅游经

营性营地和自驾车旅居车营地的特定功能区、乡村民宿、养老服务设施等用地可以按规定使用集体建设用地。

按照国家统一部署，鼓励乡村重点产业和项目依据《土地管理法实施条例》，使用集体经营性建设用地。

### **第十六条（盘活利用农村集体建设用地）**

有序开展县域乡村闲置集体建设用地、闲置宅基地、村庄空闲地、厂矿废弃地、道路改线废弃地、农业生产与村庄建设复合用地及“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）等土地综合整治，盘活建设用地重点用于乡村新产业新业态和返乡入乡创新创业。【《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）】

县级以上地方人民政府应当推进节约集约用地，提高土地使用效率，依法采取措施盘活农村存量建设用地，激活农村土地资源，完善农村新增建设用地保障机制，满足乡村产业、公共服务设施和农民住宅用地合理需求。【《乡村振兴促进法》】

在符合国土空间规划确定的用地类型、控制性高度、乡村风貌、基础设施和用途管制要求、确保安全的前提下，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、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等农村产业。【《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）、《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）、《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）】

鼓励盘活利用乡村闲置校舍、厂房等建设敬老院、老年活动中心等乡村养老服务设施。【《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》（自然资规〔2019〕3号）】

在充分保障农民宅基地用益物权的前提下，探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房，按照规划要求和用地标准，改造建设乡村旅游接待和活动场所。【《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98号）】

### **第十七条（使用临时用地）**

建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的，应当尽量不占或者少占耕地。临时用地由县级以上人民政府自然资源主管部门批准，其中涉及占用耕地和永久基本农田的，由市级或者市级以上人民政府自然资源主管部门负责批准，期限一般不超过二年；建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设使用的临时用地，期限不超过四年。土地使用者应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦，使其达到可供利用状态，其中占用耕地的应当恢复种植条件。临时用地具体的使用范围、选址、期限、审批、恢复、监管等事项，依据《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）和《自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有

关工作的通知》（自然资办函〔2023〕1280号）执行。生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。【《土地管理法实施条例》、《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）、《自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕1280号）、《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）】

## **第六章 农村不动产确权登记**

### **第十八条（集体土地所有权确权登记）**

集体土地经依法征收的，有关地方人民政府在转发的土地征收批准文件中，应明确市、县不动产登记机构要依此办理集体土地所有权注销或变更登记。其他情形导致集体土地所有权发生变化的，要及时组织有关农民集体申请办理登记。自2024年起，市、县自然资源主管部门要结合年度国土变更调查，每年组织对集体土地所有权确权登记成果进行整理核实、查缺补漏，予以更新。【《自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知》（自然资发〔2022〕19号）】

### **第十九条（宅基地使用权及房屋所有权登记）**

对权属合法、登记要件齐全的宅基地及房屋均未登记的，要加

— 16 —

快办理房地一体确权登记颁证；宅基地已登记、房屋未登记的，根据群众需求及时办理房地一体登记，换发房地一体不动产权证书；已登记的宅基地及房屋自然状况和权利状况发生变化的，依法办理相关登记。落实相关费用减免政策，除收取不动产权属证书工本费外，不得违规向群众收取登记费等，确保不增加群众负担。【《自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》（自然资发〔2023〕109号）】

对“一户多宅”、宅基地面积超标、非本集体成员占用宅基地、没有权属来源材料的宅基地，以及合法宅基地上的房屋没有符合规划或建设相关材料等情形，可依据《国土资源部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号）、《国土资源部 财政部 住房和城乡建设部 农业部 国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2014〕101号）、《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）、《自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知》（自然资发〔2020〕84号）等政策文件以及地方细化完善的政策要求办理登记。

对违反国土空间规划管控要求建房、城镇居民非法购买宅基地、小产权房等，不得办理登记，严禁通过不动产登记将违法用地

或违法建设合法化。【《自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知》（自然资发〔2023〕109号）】

## **第二十条（集体建设用地使用权确权登记）**

要按照《不动产登记暂行条例实施细则》等规定办理集体建设用地使用权确权登记。1987年《土地管理法》实施前，使用集体土地兴办乡（镇）村公益事业和公共设施，经所在乡（镇）人民政府审核后，可依法确定使用单位集体建设用地使用权。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，至今仍继续使用的，经所在农民集体同意，报乡（镇）人民政府审核后，依法确定使用单位集体建设用地使用权。1987年《土地管理法》实施后，乡（镇）村公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地，应当依据县级以上人民政府批准文件，确定使用单位集体建设用地使用权。【《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）】

对于没有权属来源材料的集体建设用地，应当查明土地历史使用情况和现状，认定属于合法使用的，经所在农民集体同意，并公告30天无异议，经乡（镇）人民政府审核，报县级人民政府批准，予以确权登记。【《国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知》（国土资发〔2016〕191号）】

## **第二十一条（土地承包经营权登记）**

依法依规办理土地承包经营权登记，做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接。已依法颁发的农村土地承包经营权证，在新的承包期继续有效且不变不换。对于延包中因土地承包合同期限变化直接顺延的，农业农村部门组织签订延包合同后，自然资源部门依据延包合同在登记簿上做相应变更，在原农村土地承包经营权证书上标注记载，加盖不动产登记专用章。涉及互换、转让土地承包经营权等其他情形，颁发《不动产权证书》（土地承包经营权），证书记载内容与原农村土地承包经营权证书内容衔接一致。自然资源部门通过不动产登记系统办理土地承包经营权登记。【《自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知》（自然资发〔2022〕157号）】

## **第二十二条（林权登记）**

各地不动产登记机构要将林权登记纳入不动产登记一窗受理。除“一地多证”以及已合法审批的建设用地外，对于分散登记时期因管理不衔接等原因，导致林权证范围内存在耕地、草地等其他情形，权利人申请登记的，登记机构应当办理，保障林权正常流转。地类重叠问题能同时解决的，可一并解决。【《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于进一步规范林权类不动产登记做好林权登记与林业管理衔接的通知》（自然资办发〔2020〕31号）】

自然资源和林草部门要强化业务协同，进一步提升林权登记便

利化、规范化服务水平。优化林权地籍调查流程，林权合同签订前，应当开展地籍调查，明确界址、面积等信息，确保地籍调查成果满足林业管理和林权登记需要，实现共享共用，避免重复调查。共同做好原林权登记存量数据整合移交入库。自然资源和林草部门要加强林权登记与林权流转、森林资源管理等各环节的工作衔接，建立内部协调工作机制，共同化解权属重叠、地类冲突等历史遗留问题，统筹协调解决工作推进中的重大问题，进一步夯实林权登记工作基础，保障林权正常流转，切实维护林农、林企合法权益。【《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于强化业务协同加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知》（自然资办发〔2023〕2号）】

## 第七章 乡村自然资源保护

### 第二十三条（耕地利用优先序）

落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。实行耕地保护党政同责，严守 18 亿亩耕地红线。分类明确耕地用途，严格落实耕地利用优先序。一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。高标准农田原则上全部用于粮食生产。【《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问



题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《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）、《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》】

#### **第二十四条（占用永久基本农田）**

一般建设项目不得占用永久基本农田；符合相关法律和规范性文件规定的重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，报自然资源部用地预审，农用地转用和土地征收依法报批。2024年1月2日前，原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等建设项目，确实难以避让永久基本农田的，可以纳入重大建设项目范围，由省级自然资源主管部门办理用地预审，并按照规定办理农用地转用和土地征收。

【《土地管理法》、《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）、《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）、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）】

#### **第二十五条（耕地“占补平衡”）**

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地，按照“占多少、垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用

耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。对符合可以占用永久基本农田情形规定的重大建设项目，在 2024 年 3 月 31 日前允许以承诺方式落实耕地占补平衡。【《土地管理法》、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89 号）】

## 第二十六条（耕地“进出平衡”）

将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，按照《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166 号）文件及各地实施细则要求，通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，落实“进出平衡”。其中水库淹没区占用耕地的，用地报批前应当先行落实耕地进出平衡。【《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90 号）】

“进出平衡”首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实；市域范围内仍无法落实的，在省域范围内统筹落实。县级人民政府应组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案，明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，并组织实施。

【《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

### **第二十七条（涉及生态保护红线）**

生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动和国家重大项目占用。允许有限人为活动和国家重大项目占用应符合《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）规定的情形。【《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）】

## **第八章 宅基地用地政策**

### **第二十八条（宅基地）**

宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等用地。农村宅基地归本集体成员集体所有。宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。【《民法典》、《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

宅基地管理工作的重心在基层，县乡政府承担属地责任。农业农村部门负责农村宅基地改革和管理工作，建立健全宅基地分配、

使用、流转、违法用地查处等管理制度，完善宅基地用地标准，指导宅基地合理布局、闲置宅基地和闲置农房利用；组织开展农村宅基地现状和需求情况统计调查，及时将农民建房新增建设用地需求通报同级自然资源部门；参与编制国土空间规划和村庄规划。自然资源部门负责国土空间规划、土地利用计划和规划许可等工作，在国土空间规划中统筹安排宅基地用地规模和布局，满足合理的宅基地需求，依法办理农用地转用审批和规划许可等相关手续。【《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）、《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

### **第二十九条（宅基地申请）**

农村村民申请宅基地的，应当以户为单位向农村集体经济组织提出申请；没有设立农村集体经济组织的，应当向所在的村民小组或者村民委员会提出申请。【《土地管理法实施条例》】

农村村民一户只能拥有一处宅基地，面积不得超过本省、自治区、直辖市规定的标准。经批准易地建造住宅的，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。人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农民意愿的基础上，可以采取的措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。【《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于

进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

### **第三十条（宅基地审批）**

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；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。在下达指标范围内，各省级政府可将《土地管理法》规定权限内的农用地转用审批事项，委托县级人民政府批准。对农村村民住宅建设占用耕地的，县级自然资源主管部门要通过储备补充耕地指标、实施土地整治补充耕地等多种途径统一落实占补平衡，不得收取耕地开垦费。具体审批程序依据《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）和省、自治区、直辖市相关规定执行。【《土地管理法》、《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》（自然资源发〔2020〕128号）】

### **第三十一条（宅基地退出）**

在征得宅基地所有权人同意的前提下，鼓励农村村民在本集体经济组织内部向符合宅基地申请条件的农户转让宅基地。【《中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知》（中农发〔2019〕11号）】

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。乡（镇）人民政府和农村集体经济组织、村民委员会等应当将退出的宅基地优先用于保障该农村集体经济组织成员的宅基地需求。禁止

以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。【《土地管理法实施条例》】

## **第九章 设施农业用地**

### **第三十二条（设施农业用地范围）**

设施农业用地范围包括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。其中，作物种植设施用地包括作物生产和为生产服务的看护房、农资农机具存放场所等，以及与生产直接关联的烘干晾晒、分拣包装、保鲜存储等设施用地；畜禽水产养殖设施用地包括养殖生产及直接关联的粪污处置、检验检疫等设施用地，不包括屠宰和肉类加工场所用地等。【《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）】

### **第三十三条（设施农业用地选址）**

各地要依据国土空间总体规划和村庄规划，引导设施农业合理选址。严格控制畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地，确需使用的，应经批准并符合相关标准，落实耕地“进出平衡”，严禁占用永久基本农田。

【《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

### **第三十四条（设施农业用地标准）**

各类设施农业用地规模执行各省（区、市）自然资源主管部门会同农业农村主管部门根据生产规模和建设标准合理确定的用地标

准。其中，看护房执行“大棚房”问题专项清理整治整改标准，即南方地区控制在“单层、15 平方米以内”，北方地区控制在“单层、22.5 平方米以内”，其中严寒地区控制在“单层、30 平方米以内”（占地面积超过 2 亩的农业大棚，其看护房控制在“单层、40 平方米以内”）。养殖设施允许建设多层建筑。【《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）】

### **第三十五条（设施农业用地备案和入库）**

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，乡镇政府定期汇总情况后汇交至县级自然资源主管部门。设施农业用地上图入库范围以省级落实《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）具体实施办法明确的设施农业用地范围为准，包括作物种植、畜禽养殖、水产养殖等用地情形。其中，直接利用耕地耕作层或其他农用地表层土壤进行农业生产的普通塑料大棚、下挖覆土式大棚、普通日光温室和非硬化的养殖坑塘用地可不纳入上图入库范围，但配建的耳房、看护房、管理房等应纳入上图入库范围。严禁将非设施农业用地以设施农业用地名义上图入库。设施农业用地上图入库以设施项目为单位，由县级自然资源主管部门负责。【《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）、《自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知》（自然资办函〔2020〕1328 号）】

### **第三十六条（设施农业用地监管和退出）**

各级自然资源主管部门在耕地保护检查、土地变更调查、土地执法等工作中，对设施农业用地的认定将依据上图入库信息，设施农业用地未按要求上图入库的，管理中不予认可。设施农业用地不再使用的应恢复原用途。设施农业用地被非农建设占用的，应依法办理建设用地审批手续。【《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）、《自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知》（自然资办函〔2020〕1328号）】

## **第十章 增减挂钩与土地综合整治**

### **第三十七条（城乡建设用地增减挂钩）**

城乡建设用地增减挂钩是依据国土空间规划，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，实现增加耕地有效面积，提高耕地质量，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。【《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138号）】

实施增减挂钩原则上在县域范围内开展，依据当地生产生活实际，充分征求农民意见，编制项目区实施方案，经批准后实施。增减挂钩腾出的建设用地，首先要复垦为耕地，在优先满足农村各种发展建设用地后，经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用的，其土地增值收益必须及时全部返还农村。增减挂钩项目立项批准、实施验收均应按规定在自然资源部城乡建设用地增减挂钩在线监管应



用系统备案。【《国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》（国发〔2010〕47号）】

支持原“三区三州”及其他深度贫困县、国家乡村振兴重点帮扶县所在省份，优先按照东西部协作和对口支援关系开展增减挂钩节余指标跨省域调剂。调出节余指标省份应将获得的调剂资金全额下达产生节余指标的地区，全部用于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，优先保障安置补偿、拆旧复垦、基础设施和公共服务设施建设、耕地保护、高标准农田建设、生态修复及农业农村发展建设等，支持“十三五”易地扶贫搬迁融资资金偿还。【《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）、《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）】

### 第三十八条（土地综合整治）

县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。【《土地管理法》】

各级人民政府应该实施国土综合整治和生态修复，加强森林、草原、湿地等保护修复，开展荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，改善乡村生态环境。应当坚持取之于农、用之于农的原则，按照国家有关规定调整土地使用权出让收入使用范围，提高农业农村投入比例，重点用于农村土地综合整治等。【《乡村振兴促进法》】

以科学合理规划为前提，以乡镇为基本单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，整治验收后腾退的建设用地，在保障农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。

【《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）、《自然资源部国土空间生态修复司关于印发〈全域土地综合整治试点实施要点（试行）〉的函》（自然资生态修复函〔2020〕37号）】

各地根据《自然资源部办公厅关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》（自然资办函〔2020〕2421号）确定的全域土地综合整治国家试点，应参照《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）》编制实施方案，并做到在试点工作中维护“三区三线”划定成果的严肃性、防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降

低、切实维护群众合法权益、严格控制试点范围等。【《自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》（自然资办发〔2023〕15号）】

在土地整理复垦开发中，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要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。【《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）】

## **第十一章 法律责任**

### **第三十九条（非法占地的责任）**

未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，依据《土地管理法》第七十七条、《土地管理法实施条例》第五十七条的规定处罚。超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

### **第四十条（非法转让的责任）**

买卖或者以其他形式非法转让土地的，依据《土地管理法》第七十四条、《土地管理法实施条例》第五十四条的规定处罚。

### **第四十一条（非法转让集体土地的责任）**

擅自将农民集体所有的土地通过出让、转让使用权或者出租等

方式用于非农业建设，或者违反《土地管理法》第六十三条的规定，将集体经营性建设用地通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用的，依据《土地管理法》第八十二条、《土地管理法实施条例》第六十条的规定处罚。

#### **第四十二条（农村村民非法占地建住宅的责任）**

农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，依据《土地管理法》第七十八条的规定依法处置。超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

#### **第四十三条（破坏耕地破坏种植条件的责任）**

违反《土地管理法》第三十七条第二款的规定，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，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，依据《土地管理法》第七十五条、《土地管理法实施条例》第五十五条的规定处罚。违反《黑土地保护法》第二十条规定，盗挖、滥挖和非法买卖黑土的，依据《黑土地保护法》第三十二条的规定处罚。

#### **第四十四条（永久基本农田“非农化”“非粮化”的责任）**

违反《土地管理法》第三十七条第三款的规定，非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，依据《土地管理法实施条例》第五十一条的规定处罚。

#### **第四十五条（乡村违法建设的责任）**

在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按

照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，依据《城乡规划法》第六十五条的规定，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

附录： 1.乡村振兴用地负面清单

2.乡村振兴用地政策指南引用的相关法律、法规、规章和文件清单

## 附录 1

# 乡村振兴用地负面清单

一、永久基本农田严禁占用情形：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。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；严禁任何单位和个人在永久基本农田上建窑、建房、建坟、挖砂、采石、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动。

二、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草还湿还湖规模；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。

三、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。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养

鱼。禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。

四、严禁以设施农业为名占用耕地违法违规建设与农业发展无关的设施；严禁在农业大棚内违法违规占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施。

五、农村乱占耕地建房“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。

六、农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。

七、严禁城镇居民到农村购买宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。严禁借流转之名违法违规圈占、买卖宅基地。严禁随意撤并村庄搞大社区、违背农民意愿大拆大建。

八、禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，不得强制农民搬迁和上楼居住。

九、禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

十、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。

十一、严禁在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田。严禁以土地综合整治名义调整生态保护红线。严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，不得采伐古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。严禁违背群众意愿搞大拆大建，不得强迫农民“上楼”。

十二、国家明令淘汰的落后产能、列入国家禁止类产业目录的、污染环境的项目，不得进入乡村。



## 附录 2

# 乡村振兴用地政策指南

## 引用的相关法律、法规、规章和文件清单

序号	文件名称	文号
1	中华人民共和国民法典	中华人民共和国主席令第四十五号
2	中华人民共和国土地管理法	中华人民共和国主席令第三十二号 2019 修正
3	中华人民共和国城乡规划法	中华人民共和国主席令第七十四号 2019 修正
4	中华人民共和国黑土地保护法	中华人民共和国主席令第一一五号
5	中华人民共和国森林法	中华人民共和国主席令第三十九号
6	中华人民共和国乡村振兴促进法	中华人民共和国主席令第七十七号
7	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 2021 修订
8	中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见	2023 年中央一号文件
9	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
10	中共中央 国务院关于做好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	2020 年中央一号文件
11	中共中央 国务院关于做好“三农”工作的若干意见	2019 年中央一号文件
12	中共中央 国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022 年）》	2018 年 9 月 26 日印发

序号	文件名称	文号
13	中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见	中发〔2017〕4号
14	国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见	国发〔2019〕12号
15	国务院关于新时代支持革命老区振兴发展的意见	国发〔2021〕3号
16	国务院关于印发“十四五”推进农业农村现代化规划的通知	国发〔2021〕25号
17	国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知	国发〔2010〕47号
18	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《乡村建设行动实施方案》	2022年5月23日印发
19	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
20	建设项目用地预审管理办法	2016年修正
21	招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定	国土资源部令第39号
22	协议出让国有土地使用权规定	国土资源部令第21号
23	划拨用地目录	国土资源部令第9号
24	自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准》的通知	自然资规〔2023〕7号
25	自然资源部关于规范临时用地管理的通知	自然资规〔2021〕2号
26	自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见	自然资规〔2019〕6号
27	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
28	自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见	自然资规〔2019〕3号
29	自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知	自然资规〔2019〕2号
30	自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知	自然资规〔2019〕1号

序号	文件名称	文号
31	自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知	自然资发〔2023〕109号
32	自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知	自然资发〔2023〕90号
33	自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知	自然资发〔2023〕89号
34	自然资源部关于发布《工业项目建设用地控制指标》的通知	自然资发〔2023〕72号
35	自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知	自然资发〔2023〕69号
36	自然资源部关于2023年土地利用计划管理的通知	自然资发〔2023〕38号
37	自然资源部关于加快完成集体土地所有权确权登记成果更新汇交的通知	自然资发〔2022〕19号
38	自然资源部关于做好采矿用地保障的通知	自然资发〔2022〕202号
39	自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知	自然资发〔2022〕201号
40	自然资源部 农业农村部关于做好不动产统一登记与土地承包合同管理工作有序衔接的通知	自然资发〔2022〕157号
41	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
42	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
43	自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局 关于严格耕地用途管制有关问题的通知	自然资发〔2021〕166号
44	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
45	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

序号	文件名称	文号
46	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
47	自然资源部关于加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作的通知	自然资发〔2020〕84号
48	自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知	自然资发〔2019〕194号
49	国土资源部关于进一步加快宅基地和集体建设用地确权登记发证有关问题的通知	国土资发〔2016〕191号
50	国土资源部 财政部 住房和城乡建设部 农业部 国家林业局关于进一步加快推进宅基地和集体建设用地使用权确权登记发证工作的通知	国土资发〔2014〕101号
51	国土资源部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见	国土资发〔2011〕178号
52	城乡建设用地增减挂钩试点管理办法	国土资发〔2008〕138号
53	自然资源部办公厅关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知	自然资办发〔2023〕15号
54	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 国家能源局综合司关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知	自然资办发〔2023〕12号
55	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于强化业务协同 加快推进林权登记资料移交数据整合和信息共享的通知	自然资办发〔2023〕2号
56	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
57	自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知	自然资办发〔2021〕14号
58	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

序号	文件名称	文号
59	自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于进一步规范林权类不动产登记 做好林权登记与林业管理衔接的通知	自然资办发〔2020〕31号
60	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
61	自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知	自然资办函〔2023〕1280号
62	自然资源部办公厅关于印发全域土地综合整治试点名单的通知	自然资办函〔2020〕2421号
63	自然资源部办公厅关于设施农业用地上图入库有关事项的通知	自然资办函〔2020〕1328号
64	自然资源部国土空间生态修复司关于印发《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》的函	自然资生态修复函〔2020〕37号
65	农业农村部 国家发展改革委 财政部 自然资源部关于印发《全国现代设施农业建设规划（2023—2030年）》的通知	农计财发〔2023〕6号
66	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的指导意见	文旅资源发〔2022〕111号
67	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
68	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
69	国家发展改革委 自然资源部 农业农村部关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见	发改农经〔2020〕1337号

序号	文件名称	文号
70	国家发展改革委等十九部门联合印发《关于推动返乡入乡创业高质量发展的意见》	发改就业〔2020〕104号
71	中央农村工作领导小组办公室 农业农村部关于进一步加强农村宅基地管理的通知	中农发〔2019〕11号
72	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
73	文化和旅游部 国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 生态环境部 住房城乡建设部 交通运输部 农业农村部 国家卫生健康委 中国人民银行 国家体育总局 中国银行保险监督管理委员会 国家林业和草原局 国家文物局 国务院扶贫办关于印发《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》的通知	文旅资源发〔2018〕98号
74	国家旅游局 国家发展改革委 工业和信息化部 公安部 财政部 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部 交通运输部 国家工商总局 国家体育总局关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见	旅发〔2016〕148号
75	农业农村部乡村产业发展司关于印发《全国乡村重点产业指导目录（2021年版）》的通知	农产综函〔2021〕41号