

参考资料·注意保存

提案工作研究参考

总第 20 期

广东省政协提案委员会 主办

广东省政协提案工作研究会

2021 年 9 月 10 日

本期提要

随着经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段，推进土地管理制度改革，增强土地管理灵活性，对推动乡村产业发展，促进乡村振兴具有重要意义。展望“十四五”时期，广东如何进一步加强和改善土地管理制度及点状供地机制，构建更加灵活的土地管理政策体系？为促进提案办理工作，本刊特收集编印与该议题相关的资料，供有关方面参考。

【政策】

- ◆ 中央相关政策文件 (3)
- ◆ 广东相关政策文件 (4)
- ◆ 全国主要省份的相关政策文件 (8)

【现状】

- ◆ 发展乡村产业须破解用地难题 (12)
- ◆ 乡村旅游用地痛点如何解决 (13)
- ◆ 广东用“点状”供地解决乡村振兴用地难题 (14)
- ◆ 珠海：“点状供地”巧解用地难 (15)
- ◆ 解决乡村产业发展用地困境的对策建议 (16)

【问题】

- ◆ 政协委员反映的存在问题 (18)
- ◆ 点状供地政策在实操层面上存在不少问题 (19)
- ◆ 点状供地进展迟缓 (20)

【经验】

- ◆ 上海：探索“点状供地”，支持乡村振兴 (21)
- ◆ 解码乡村振兴的浙江秘笈 (22)
- ◆ 北京门头沟区打造百个田园综合体 (23)
- ◆ 重庆“点状征地”让粮仓建了起来 (23)

【提案线索选登】 (24)

新时代推进农村土地制度改革，要坚持把依法维护农民权益作为出发点和落脚点，坚持农村土地农民集体所有制不动摇，坚持家庭承包经营基础性地位不动摇。要根据实践发展要求，丰富集体所有权、农户承包权、土地经营权的有效实现形式，促进农村土地资源优化配置，积极培育新型农业经营主体，发展壮大农业社会化服务组织，鼓励和支持广大小农户走同现代农业相结合的发展之路，使农村基本经营制度始终充满活力，不断为促进乡村全面振兴、实现农业农村现代化创造有利条件。

——习近平总书记在 2020 年 11 月对推进农村土地制度改革、做好农村承包地管理工作作出重要指示

【政策】

◆ 中央相关政策文件

(1) 国务院发布《关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12 号）

发布时间： 2019 年 6 月 28 日

简介：《意见》指出，探索针对乡村产业的省市县联动“点供”用地，推动制修订相关法律法规，完善配套制度，开展农村集体经营性建设用地入市改革，增加乡村产业用地供给。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。完善设施农业用地管理办法。这是全国性文件第一次提及“点状供地”。

(2) 自然资源部、国家发展改革委、农业农村部联合印发《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)

发布时间：2021年1月28日

简介：《通知》强调，把县域作为城乡融合发展的重要切入点，科学编制国土空间规划，因地制宜合理安排建设用地规模、结构和布局及配套公共服务设施、基础设施，有效保障农村产业融合发展用地需要。其中，利用农村本地资源开展农产品初加工、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指标等约束条件、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，实行比例和面积控制。

(3) 财政部办公厅《关于进一步做好国家级田园综合体建设试点工作的通知》(财办农〔2021〕20号)

发布时间：2021年5月8日

简介：《通知》要求，探索实施点状供地、“农业+”混合用地等灵活供地新方式。保障设施农业发展用地，支持试点区域内的设施农业发展。落实农业设施用地政策，鼓励通过入股、租用等方式，将村集体闲置房屋、废弃厂房或经营性建设用地用于国家级田园综合体建设。大力盘活农村存量建设用地，推动国家级田园综合体发展智慧农业、循环农业、创意农业、农事体验等产业。

◆ 广东相关政策文件

(1) 中共广东省委、广东省人民政府《关于推进乡村振兴战略的实施意见》(粤发〔2018〕16号)

发布时间：2018年5月30日

简介：《意见》允许县级政府在县域范围内耕地数量不减少、

质量不下降前提下，采用分散划块、点状分布的形式供地，有效利用农村零散存量建设用地。

(2) 广东省人民政府办公厅印发《关于支持省级现代农业产业园建设政策措施的通知》（粤办函〔2019〕289号）

发布时间：2019年9月9日

简介：《通知》提出采取“点状”供地模式支持农业产业园建设。一是经认定的“点状”用地用于农业产业园项目建设占用土地，可申请修改规划，使用预留城乡建设用地规模，按照“建多少、转多少”的原则，依据控制性详细规划或村庄规划确定规划条件，依法办理农用地转用和土地征收手续，按建设用地管理。二是对农业产业园建设项目区内的生态保留用地，可不办理农用地转用和土地征收手续，按现用途管理，由项目用地单位与土地权利人依法协商种植、养殖、管护与旅游经营关系，并依法办理集体土地流转手续。符合农村道路、林道建设条件的，可纳入农村道路用地、林业生产设施用地管理。三是对实施“点状”用地的农业产业园建设项目，可根据实际建设需要采取单个地块或多个地块组合方式供地。符合原国土资源部发布的《划拨用地目录》的，可以划拨方式供地；涉及经营性用地必须以招标、拍卖、挂牌方式公开出让；属于新产业新业态用地的，可按规定合理设置土地供应前置条件或带项目建设实施方案出让。四是对项目为单个地块供地的，以地块为宗地进行确权登记发证；对项目为多个地块组合供地的，以各地块为宗地进行确权登记发证。

(3) 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（粤自然资规字〔2019〕1号）

发布时间：2019年1月8日

简介：《通知》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，推动全域旅游发展，提升旅游发展质量和效益。

（4）广东省自然资源厅 广东省农业农村厅 广东省文化和旅游厅印发《关于乡村振兴用地政策的补充意见（试行）》的通知（粤自然资规字〔2019〕10号）

发布时间：2019年10月31日

简介：《意见》明确了建设用地规模和指标专项统筹、设施农用地的内涵和管理要求、点状供地政策原则、现代农业产业园建设以及优化乡村旅游和休闲农业用地供给要求，建立了乡村振兴发展用地保障机制。鼓励乡村土地复合利用，建立点状供地管理制度。经认定的点状供地项目按照“建多少、转多少”的原则，依法办理农用地转用和土地征收手续。点状供地项目，属于新产业新业态用地的，可按规定合理设置土地供应前置条件。各市县可按点状供地管理制度模式支持现代农业产业园建设，优化现代农业产业园用地审批和登记办证程序，现代农业产业园立项后一般在半年内完善相关用地手续。农村厕所、旅游驿站、景观平台、品鉴室、停车场、餐饮等乡村旅游和休闲农业建设用地，可通过点状供地办理用地手续。

（5）广东省自然资源厅《关于实施点状供地助力乡村振兴的通知》（粤自然资规字〔2019〕7号）

发布时间：2019年12月20日

简介：《通知》聚焦乡村振兴，以乡村产业用地规划覆盖不到位、规模指标难落实、用地模式不灵活等问题为导向，以解决基层实际问题为目标，按照“一个聚焦、多点发力”的思路，通过规划、用地、供地、登记、监管全流程的制度创新，切实加强乡村产业用地保障，推动城乡融合发展。

(6) 广东省自然资源厅 广东省农业农村厅《关于加强和改进设施农业用地管理的通知》（粤自然资规字〔2020〕7号）

发布时间：2020年10月22日

简介：《通知》提出非农建设应按规定使用存量建设用地或依法办理新增建设用地手续，落实耕地占补平衡和永久基本农田补划，符合规定的可纳入点状供地范围统筹安排。

表 1：广东部分地市完善点状供地工作的相关政策文件

地区	时间	文件	主要内容
广州	2020年12月15日	广州市规划和自然资源局关于实施乡村振兴项目点状用地分类办理指引的通知	《通知》对点状用地范围、分类、按原地类、设施农业用地管理的规划用地手续办理程序、按建设用地管理的规划用地手续办理程序进行规定
惠州	2020年12月30日	惠州市惠阳区自然资源局等5部门关于印发《惠州市惠阳区实施点状供地助力乡村产业振兴实施方案》的通知	《方案》明确部门职责，规范用地报批、规划编制、土地征收、土地供应及批后监管，完善点状供地实施细则，加强保障保障乡村振兴产业项目用地需求。
中山	完成公开征求意见	中山市自然资源局《中山市乡村产业项目点状供地实施细则》（征求意见稿）	《实施细则》明确规划点状供地项目、审批点状供地项目、供应点状供地项目、登记点状供地项目、监管点状供地项目等方面。
肇庆	完成公开征求意见	肇庆市自然资源局关于《肇庆市乡村产业项目实施点状供	《实施细则》明确国土空间规划和用地规模管理、用地用林指标管理、用地报批管理、土地供应管理、登记发证管理、

地区	时间	文件	主要内容
		地实施细则（征求意见稿）》	后续监督管理等方面。
东莞	公开征求意见中	东莞市自然资源局《关于实施点状供地 助力城乡高质量发展融合发展的实施意见》（征求意见稿）	《通知》规范东莞市点状供地全流程管理，包括明确实施范围、严格点状供地项目的准入、完善点状供地规划管理、采取灵活多样的报批管理方式、优化土地供应方式、规范项目建设和验收管理、做好确权登记发证等方面。

◆ 全国主要省份的相关政策文件

表 2：全国主要省份完善点状供地工作的相关政策文件

地区	时间	文件	主要内容
北京	2019 年 6 月 10 日	北京市委、市政府印发《关于落实农业农村优先发展扎实推进乡村振兴战略实施的工作方案》的通知	《方案》提出，研究制定农村产业融合发展用地保障措施，探索以点状供地、经营租赁、盘活置换等方式支持农村新产业新业态发展。
上海	2020 年 10 月 19 日	上海市规划资源局关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见（草案）	《意见》提出，坚持依法依规和存量优先原则，有序通过集体建设用地入市出让和集体建设用地使用（含作价入股）等方式盘活土地资源。乡村新产业新业态项目、公共服务基础设施等可以适合乡村特点，依据规划明确的用地布局进行点状供地。

地区	时间	文件	主要内容
上海	2018年11月15日	上海市人民政府《关于印发本市全面推进土地资源高质量利用若干意见的通知》（沪府规〔2018〕21号）	《通知》指出，通过村内平移、跨村归并、城镇安置等方式推进农民集中居住，完善乡村基础设施和公共服务设施，探索多元安置路径和宅基地自愿有偿退出机制。规范设施农用地管理，优化乡村用地分类，乡村建设用地可以实施“点状”布局与供地，多个地块组合开发。
	2018年9月3日	上海市市旅游局、市农委《关于促进本市乡村民宿发展的指导意见》（沪府办规〔2018〕21号）	《意见》提出，通过农村土地综合整治、集体建设用地减量化等盘活的建设用地指标，优先用于休闲农业和乡村旅游（民宿）配套设施等建设。农村集体经济组织自办或以土地使用权入股、联营等方式，与其他单位共同开发乡村民宿的，可依法使用集体建设用地。对乡村民宿新建的配套服务接待设施，符合相关规划，可实行“点状”供地。
重庆	2020年1月6日	重庆市人民政府关于促进乡村产业振兴的实施意见（渝府发〔2019〕38号）	《意见》要求，加大对乡村产业发展用地的倾斜支持力度。推行乡村产业用地点状规划、点状报批、点状供地，开展农村集体经营性建设用地入市，增加乡村产业用地供给。有序开展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”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。进一步完善设施农业用地政策。

地区	时间	文件	主要内容
浙江	2018年7月12日	浙江省人民政府办公厅发布《关于做好低丘缓坡开发利用推进生态“坡地村镇”建设的若干意见》（浙政办发〔2018〕64号）	《意见》中明确指出“实行点面结合、差别供地”，即开发建设项目实行项目区供地，项目区为单个地块的，按建设地块单个供地；项目区位多个地块的，按建设地块组合供地。
江苏	2021年3月3日	江苏省人民政府办公厅关于印发国家城乡融合发展试验区(江苏宁锡常接合片区)实施方案的通知（苏政办发〔2021〕14号）	《通知》支持开展全域土地综合整治试点，授权探索实施“点状供地”政策。用好用足设施农用地政策，推动农村产业融合发展。对农村新产业新业态项目用地探索实施“点状供地”。探索乡村新产业新业态项目“点状供地”。积极向上争取享受县（市）级政府同等的土地管理权限，开展“点状供地”政策。
湖北	2020年4月20日	湖北省人民政府办公厅关于支持新型农业经营主体纾困的通知（鄂政办发〔2020〕1号）	《通知》提出，稳步推进农村集体经营性建设用地入市，促进乡村产业发展，支持各地开展“点状供地”。
	2021年2月7日	湖北省人民政府办公厅关于印发支持文化旅游产业恢复发展振兴若干措施实施细则的通知（鄂政办函〔2021〕7号）	研究制定“点状供地”支持政策，协调重大文旅项目建设中的土地供应和试点区域农村集体经营性建设用地入市等问题。

地区	时间	文件	主要内容
四川	2021年1月22日	四川省人民政府办公厅关于印发四川省“十大”文化旅游品牌建设方案（2021—2025年）的通知（川办发〔2021〕5号）	对符合相关规划的“十大”文旅品牌项目依法依规及时安排新增建设用地计划指标。在符合生态环境保护要求和相关规划的前提下，大力发展文旅新业态，积极探索实施点状供地，支持使用未利用土地、废弃地等保障项目建设合理用地需求。
吉林	2021年6月23日	吉林省人民政府《关于推进乡村旅游高质量发展的实施意见》（吉政发〔2021〕10号）	《意见》提出在用地保障上，通过“点状批地”“点状供地”“租让结合”旧房集体收购和土地复垦等方式，支持乡村旅游项目建设用地；有效盘活闲置宅基地和闲置住宅，整合资源创建一批民宿集中村、乡村旅游目的地。
云南	2020年8月28日	云南省自然资源厅《关于实施“点供”用地助力乡村振兴的意见》（云自然资源〔2020〕140号）	《意见》提出，点供用地在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围外实施，依据建（构）筑物垂直投影占地面积等点状布局，按照“建多少、转多少、供多少”的原则进行点状报批、供应、开发。
海南	2020年4月17日	海南省自然资源和规划厅印发《关于实施点状用地制度的意见》（琼自然资源〔2020〕3号）	《意见》明确点状用地的内涵和实施范围、规划管理、审批管理等具体要求，提出实行点状用地差异化供地，并对差异化供地的供地方式、供地面积、供地用途和年限、供地价格以及交易平台作出详细规定。

地区	时间	文件	主要内容
河南	2020年5月13日	河南省人民政府办公厅关于加快乡村旅游发展的意见（豫政办〔2020〕18号）	《意见》提出，加强乡村旅游用地保障。对用途单一且符合《划拨用地目录》的乡村旅游综合服务站（点）、集散中心、休闲驿站、旅游厕所等旅游公共服务设施优先划拨建设用地。对乡村旅游项目用地实行点状供地政策，鼓励采用离地高架方式建设旅游固定设施，该类设施建设用地可不办理转用和土地征收手续。支持以出租、合作方式盘活集体、个人闲置房屋、宅基地等资源。

【现状】

◆ 发展乡村产业须破解用地难题

乡村产业用地既有农业用地，也有非农建设用地，乡村产业用地难主要是非农用地获得难。除了传统的种植养殖以外，很多乡村新产业新业态以及配套服务设施均属于非农建设用地范畴。过去很多地方奉行工业和城市优先，在城市建设用地指标紧缺的情况下，乡村普遍很难获得建设用地指标。新增建设用地指标在优先满足城镇商住、工业用地以及基础设施等建设用地后，能够用于农村二三产业发展的指标已所剩无几。

不少地方通过整治“空心房”和宅基地，腾出了一些建设用地指标，但多用于城镇建设，而少用于农村产业。即便一些地方在乡镇土地利用规划中为农村新产业新业态预留了少量用地指标，但由于缺少细化的村级规划，也难以发挥实效。随着农村一二三产业融合发展，原有的用地类型与土地供给方式已不能适应实际需要。支持乡村产业融合发展，需要给予一定的建设用地保障。

“地得其任则功成，地不得其任则劳而无功。”完善农村用地保障机制，既要坚持城乡融合，又要体现城乡有别，以县域为单元统筹考虑，针对不同类型和特点的产业提供不同的空间载体和用地途径。一方面农村集体建设用地存在粗放利用、闲置浪费现象，另一方面是富民乡村产业用地难保障。因此，在具体方式上，首先是优化存量，要靠内部挖潜、节约集约，拓展集体建设用地使用方式、盘活存量建设用地资源；其次，需要给一些新增建设用地指标，保障必要的、急需的产业融合项目及时落地，做好必要的增量。

一个典型例子是乡村旅游点状供地模式。目前，浙江、四川等地正在开展乡村旅游项目点状供地模式，有效解决乡村旅游项目用地分散、单幅用地数量不多等问题，改变传统整片供地方式，节省了用地主体的前期资金投入。在试点地区，保护优先、集约用地已在乡村旅游开发中形成共识。这些地方明确，要以盘活存量用地或优化存量用地为主导，最大限度地利用闲置乡村土地；项目建设要生态化，建设规模要减量化，避免用城市化的手法来发展乡村旅游；基础设施要能够与民用设施共享，总体上减少土地开发量。

（来源：经济日报）

◆ 乡村旅游用地痛点如何解决

近年来，旅游用地落地难的问题一直受到各方面的重视和关注。乡村旅游项目的用地同样遇到了落地难的问题。部分从事文旅项目投资的企业提到，按照正常流程，用地要走“招拍挂”，且以每亩几十万元的拆旧复垦费为标准，动辄几千万元。这样成本高、耗时长的用地指标审批程序，令项目的进度受到影响。

很多地方政府的建设用地指标非常紧张，在优先满足重大基础设施建设、重大项目建设和城市新区建设之后，旅游景区项目常被忽略。

成都的秀丽东方就因用地指标问题迟迟得不到落实，最终被拆除违建设施。以山地多、自然资源丰富的重庆为例，该市不缺乏投资客

投资休闲旅游项目的资金和意向，但却一直少有成功的乡村休闲项目出现。重庆市国土资源和房屋勘测规划院张梦俐曾分析指出，主要原因有二：

1.是按传统供地方式，无法解决供地问题以及农地转用、占补平衡指标问题，导致项目难以落地；

2.是传统供地方式属于整片供地，对资金要求往往过高，令投资方望而兴叹。

有专家指出，很多乡村旅游项目，出于环境和景观营造的角度，设施比较小型且分散，如果套用城市建设的成片用地方式，一则浪费，二则成本高。以旅游度假村类项目为例，实际建设用地需求可能是数百亩的“量级”，然而按照块状供地逻辑，相应征地“量级”可能会上升到以千亩计，土地获取成本倍增。如此，即便业主仍选择投资，也难以开发出真正高品质旅游产品，必然会将其转型为房地产项目，才可能回本盈利。

（来源：中国旅游报）

◆ 广东用“点状”供地解决乡村振兴用地难题

广东省委、省政府印发《广东省实施乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，对我省实施乡村振兴战略作出阶段性谋划。用地问题，一直是推进乡村振兴进程中的一个“堵点”，也是省自然资源厅急需解决的重点难题。

在风景优美的广州从化西和小镇，乡村休闲旅游是当地最主要的产业，而旅游开发需要的配套用地分散且面积小，开发企业面临拿不到合适用地的难题。旅游企业负责人姜日成表示：“以前大部分是‘块状’用地。像休闲农业、乡村旅游，包括（汽车）营地的建设，都不可能拿‘块状’用地去做大规模的开发，因为土地成本太高。”

如何减轻企业负担？如何让零星分散的土地“动起来”且合法合规？“点状供地”是指在坚守耕地红线保护的前提下，在城镇开发边

界以外，按照项目开发建设的实际用地需求，灵活以“点状”供应土地，建多少、批多少，其最大的特点就是灵活。

广东省自然资源厅相关负责人表示：“我们采取比较简便、灵活的方式，根据农村用地特点，创新供地方式，切实解决乡村振兴地从哪里来的问题。”

（来源：中国自然资源报、文旅产业周刊）

◆ 珠海：“点状供地”巧解用地难

珠海斗门以“岭南大地田园综合体”项目为试点，率先在全省探索实施“点状供地”80亩，不仅降低了项目投资成本，还将新增建设用地的所有权归村集体，有效保障了乡村可持续发展。

随后，珠海市岭南文化投资有限公司通过珠海市斗门区农村集体资产网上交易系统，“岭南大地田园综合体”项目以2340万元的价格，成功拿下项目所在的石龙村的80亩集体建设用地使用权。

“点状用地政策核心就是解决乡村振兴项目落地、降低用地成本两大问题。”珠海市斗门区生态产业园相关负责人表示，村集体建设用地使用权以“点状供地”入市，激活了被喻为“沉睡资本”的农村集体用地，为乡村振兴战略的落地实施提供了土地保障。珠海斗门“点状供地”的探索，为社会资本下乡打开了更广阔的通道。

“乡村旅游产业的发展必然与土地深度融合，通过‘点状供地’的探索，项目方以公开出让的方式获得集体建设用地使用权，既破解了田园综合体项目用地保障的瓶颈，也破解了以往通过租赁民房可能面临农户毁约、抵押融资困难等弊端，确保项目投资的可靠性和持续性。”珠海市斗门区农业农村局相关负责人说。

通过“点状供地”，“岭南大地田园综合体”项目所在的石龙村不仅获得了2340万元的村集体收入，该村村民也在土地流转、绿色项目、乡村旅游的良性循环中，找到了致富的新路。

（来源：南方日报）

◆ 解决乡村产业发展用地困境的对策建议

当前乡村产业发展用地保障面临诸多难题，需要持续深化土地制度改革拓宽乡村产业发展用地供给渠道，不断完善土地管理制度实现土地复合利用，因业而异制定针对性的用地保障政策。

（一）深化农村土地制度改革，拓展产业用地供给渠道

农村土地制度改革是农村改革的重要内容，同时也是推进乡村振兴战略的关键举措。新修订实施的《土地管理法》已经为集体经营性建设用地入市扫清了障碍，并且为进城落户农民自愿有偿退出宅基地提供了法律依据。应在此基础上，围绕乡村产业发展用地需求，多渠道盘活乡村低效闲置土地资源，探索建立村域或泛村域的增量乡村产业用地与存量集体建设用地挂钩制度，拓宽乡村产业用地供给渠道。一是完善集体经营性建设用地入市程序和配套管理制度，在保证集体土地性质不变、符合规划和用途管制的前提下，允许和鼓励有条件的农村集体经济组织和村民通过出让、出租、转让、作价入股、合作联营等方式参与乡村产业发展，保障乡村产业用地需求。二是探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，在落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权的基础上，探索适度放活宅基地和农民房屋使用权的有效路径，允许农民以宅基地使用权出租、入股方式开展农产品加工、乡村旅游等乡村产业。三是合理编制村庄或泛村庄产业发展规划和土地利用规划，通过规划明确乡村产业发展空间布局，统筹村域各类产业用地布局、时序和保障方式，实现乡村产业有序发展和土地统筹利用有机衔接。

（二）完善土地用途管制制度，实现产业用地复合利用

当前我国土地用途管制制度难以适应乡村产业的发展，突出表现在土地用途分类难以满足乡村产业融合对土地复合利用的要求。

为此，政府管理部门应当主动适应乡村新产业新业态发展用地新特点，以需求为导向完善用途管制，细化土地用途分类，科学制定乡村产业用地标准。一是以体现地域特点、实现土地复合利用为重点完

善现行土地用途分类，允许乡（镇）级、村级土地利用规划在国家统一的土地用途分类中进行合并或进一步细分，并制定相应的用途管制规则，从而为乡村新产业新业态用地管制规则的制定提供依据。同时，应在保留土地功能用途底线基础上，提高土地用途管制制度的弹性，如以土地功能用途为主而非用地形态划定设施农业用地范围、以地力条件是否受损为主而非农作物类型作为永久性基本农田保护的标准。二是应探索建立乡村产业内涵与产业用地政策定期更新机制，以适应产业发展的灵活性，确保乡村产业政策及时更新，规范设施农用地复合利用。三是强化农业农村、文旅等产业主管部门与自然资源等土地监管部门协作，科学制定乡村产业用地标准。此外，在供地方式上，针对农产品加工、乡村旅游产业用地布局分散、规模大小不一的特征，应改变传统整片式供地模式，因地制宜引入“点状供地”政策，简化用地审批流程、降低从业主体土地获取成本。

（三）以全域土地综合整治为核心提升产业用地保障能力

土地整治是指在一定区域内，按照土地利用总体规划、土地整治规划确定的目标和用途，通过采取工程技术和土地权属调整手段等，对低效利用、不合理利用和未利用的土地进行整治，提高土地利用效率。土地整治能够有效协调土地利用的社会、经济和生态效益，改善农业生产条件和提升土地集约化利用程度。土地整治在实现土地资源的优化配置和高效利用方面具有明显的优势，部分地区结合实际探索出新的土地整治模式，取得了明显成效。以四川省成都市郫都区为例，该区在制定全要素综合规划的基础上，全面融入“土地整治+”理念，优化了土地利用结构，有效统筹了村域内各类各业各区域用地。

（四）强化用地监管严防乡村产业违法违规用地

应当围绕健全乡村产业用地管理法律法规、创新用地监管机制、完善用地监管方式、强化用地政策宣传和提高用地主体合法用地意识，强化用地监管杜绝违法违规用地，保障乡村产业依法依规用地。

（来源：《中国发展观察》杂志）

【问题】

◆ 政协委员反映的存在问题

我省在土地利用政策方面进行一系列政策创新，比如推进农村宅基地“三权分置”、实施点状用地、对乡村产业用地的用地指标倾斜等，但乡村产业土地利用机制存在很多问题，主要有如下几个方面：

一、现行土地用途管制与供地政策难以适应需求。近年来，我省的新产业新业态不断涌现，这些业态项目用地打破了常规的一、二、三产业的用地分类，表现出土地功能复合和农用地、建设用地、未利用地的混合利用，客观上要求用地供给的综合性和针对性。目前，国家虽有关于新产业新业态的方向性政策指引，但地方还缺乏明确的实施途径，缺少对于这些产业发展诉求的精准回应。在我省现行的供地政策中难以找到这些业态的用地依据，特别是位于城市规划区和土地利用规划区以外的产业用地更难以满足。

二、点状供地实施机制有待建立。目前国家和广东省层面都发文鼓励点状供地实施助力乡村振兴，点状供地在重庆、浙江等地都有项目实施并取得很好的效果，但广东省的市级层面推进点状供地的意愿不高。

三、乡村土地利用低效，亟需开展土地整治。当前我省存在农业生产土地利用低效和村庄建设用地大量闲置等方面的问题。村庄建设用地低效问题，主要是珠三角地区的自建厂房、土地闲置，农村住宅存在建新不拆旧现象，粤东西北地区大量旧村居弃置不用，“空心村”问题日益严重。

四、村庄规划滞后于社会需求。我省在国土空间规划体系下的村庄规划总体上还处于起步阶段，其编制水平难以满足社会发展的需求，特别在时间紧任务重的背景下，规划在一定程度上存在的千村一面的现象，再加上村庄规划法律基础不充分，导致村庄规划的实施效果不佳，难以为乡村发展提供土地和空间保障。

◆ 点状供地政策在实操层面上存在不少问题

全国人大代表、江门鹤山市古劳镇下六村村委会主任温艳嫦表示，对于解决推动乡村振兴、发展乡村产业，实施点状供地是一个非常重要的政策支撑，但在实操层面上存在不少问题，导致点状用地政策未能真正有效实施。

第一，在实施点状供地的政策过程中，当地块位于土地利用总体规划允许建设区以及城乡规划区外，没有相对应的技术规范，如何进行土地利用总体规划调整、详细规划的编制及出具地块的规划设计条件是目前存在的难题，且点状用地的建设要求如按城镇建筑规范实施也存在很大的难度。

第二，拟实施的点状供地项目普遍已有投资意向，但由于未实际取得土地，前期不敢大规模投入资金进行勘探、设计。项目地块的地质条件、建设的建筑物位置不明确，大部分项目是结合原有自然环境中的山、石、树、水等自然要素进行建设或者需要避让名贵树木建设，导致在后续进行建设时难以全部落实到原已办理用地手续的具体地块范围。

第三，点状用地项目大多涉及城乡规划范围外或位于规划限制建设区域，需要自然资源、发展改革、生态环境、住房城乡建设、水利、农业农村、文化和旅游等多个部门进行综合评估论证和编制方案，在如何建立点状供地项目联合评估论证机制、如何确定评估论证的标准和方法方面，没有明确出台相关工作指引或者操作细则。

第四，现在开展的点状供地项目，上级要求编制点状供地实施方案，并且需要提供水土保持、项目环评、地质灾害危险性评估及矿产资源压覆等报告，编制这一系列的报告费用比较高，而且时间长，对于想自行发展乡村产业脱贫致富的贫困乡村来说无疑是天文数字。

（来源：江门新闻网）

◆ 点状供地进展迟缓

一是点状供地政策可操作性不强

2019 年新修订的土地管理法明确，“要统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展”，同时，明确了农村集体经营性建设用地入市制度。但是，实践中针对新增乡村产业用地需求，还缺乏可操作性。例如，北京密农人家农业科技有限公司反映，复工复产后及时开放了室外 100 亩地的农事体验园区，土地性质属于永久基本农田和一般耕地，但是由于没有农具存放仓库、厕所、停车场等基础设施，体验园区始终未发展起来，通过各种途径申请报批手续，两年时间都没有结果。

二是点状供地功能不完备

例如北京市有 29 处试点实施点状供地项目的用途为经营农产品研发、农产品展销、农业技术推广等，与设施农业用地区分不够，使用范围较窄，没有相应的服务设施，难以满足实际需求。例如，某涉农企业在“大棚房”整治之前是集种植销售、农业休闲观光、采摘、农事体验、农业科技示范、青少年科普教育等为一体的综合性农业园区，通过点状供地方式落实“大棚房”整改工作后，土地租赁价格从 1800 元/亩·年(一般耕地)增加到 10 万元/亩·年(集体建设用地)，园区的观光、科普、体验功能因服务设施缺乏而无法实现，巨大的成本和功能限制，造成经营难以为继。目前最大的问题就是“政策不明确，无法确定下一步发展方向”、“乡村产业只知道不能干什么，不知道能干什么、怎么干”。

三是审批手续繁琐且政策待完善

试点点状供地项目要经过规划自然资源部门审批土地性质、发展改革部门立项、住房城乡建设部门审批建设等环节，周期长、手续费高，部分整改的涉农企业经营受到了较大影响。北京的涉农企业反映，完成 10 亩地的测绘、地勘、房屋鉴定等 10 余项点状供地审批流程花

费 150 余万元，审批周期长达 18 个月，对涉农企业影响巨大。例如目前北京市执行的点状供地政策是面积不超过项目总面积 5%，同时单个项目总面积不超过 10 亩，实践中还不能满足部分农企实际需求。

（来源：《人大理论与实践》会刊）

【经验】

◆ 上海：探索“点状供地”，支持乡村振兴

“点状供地”项目其实是通过盘活当地零散资源，来实现政府、企业、当地居民的“三赢”。

比如嘉定的“乡悦华亭”项目，农村的宅基地通常面积较小，区位也分散，很难实现成片开发，而联一村采取“点状供地”这一新模式，通过将宅基地集中归并，在集体建设用地总量不增加的情况下，引入企业来开发运作，为村里找到更多的发展机遇。

上海地产乡悦建设发展有限公司董事长丁如冰表示：“我们对整个规划调整，土地梳理，使这些土地调整为集体经营建设用地，我们将建设酒店，商业配套服务设施，还有我们乡居康养的一些长租产品。”

一方面让集体经济这个下蛋的老母鸡，继续留在村里，继续下蛋；另一方面让农民，参与项目经营管理运营，这样才能真正让乡村集体经济企业拥有自身的造血机制，造血动力能够带动起来，参与产业发展。

该项目在全市率先探索集体建设用地“作价入股”，地产集团出资，占 80% 股权；农民出地、占 20% 股权，成立合资项目公司；未来，酒店运营、农业旅游等项目收入，村民们可以得到 20% 的收益。

（来源：看看新闻）

◆ 解码乡村振兴的浙江秘笈

“科技进乡村、资金进乡村、青年回农村、乡贤回农村”，这项名为“两进两回”的行动正在浙江掀起热浪。随着“两进两回”的深入推进，浙江省40余万年轻人回到乡村，10多万乡贤反哺桑梓，7221名高学历、高素质、年轻化农创客的回归，让农业成为有奔头的产业。

上海商人李耀强在得知吴兴区妙西镇妙山村是“坡地村镇”试点后，便开始在这里“种”房子，在不占用一分耕地的前提下，借助山林、坡地优势，用11亩的点状供地和流转租用的300多亩林地，在山坡上建起了建筑面积万余平方米的慧心谷绿奢度假村。

此后，妙西镇通过“点状供地”撬动了60余亿元社会资本：拥有亚洲最大室内蝴蝶生态科普馆的原乡小镇如今成为辐射长三角的研学基地，长颈鹿庄园酒店一晚的价格早已超过2000元，成为小红书上力推的网红打卡点。

用地难题的解决，释放了妙西镇乡村振兴的活力。浙江是全国首个完成“三权”到人（户）农村产权制度改革的省份，激发了农业农村各类要素的市场活力。

随后，浙江在现行的土地法律政策框架下，不断探索“个性化”的解决之道：涌现出“点状供地”、“飞地抱团”、乡村产业建设“标准地”等因地制宜的路径。

在德清，通过“农地入市”，项目开发方可以“名正言顺”地大规模受让集体经营性建设用地。曾经受土地性质所限无法实施的精品民宿、乡村酒店等项目纷纷落地莫干山。

据统计，在全面实施全域土地综合整治与生态修复工程三年行动中，浙江省累计新增集中连片耕地2000多处，建成高标准农田10万亩，农民新增土地租金收入超过1.5亿元。

（来源：中国小康网）

◆ 北京门头沟区打造百个田园综合体

2018年10月，北京市出台《关于推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施意见》，在生态补偿、基础设施、跨区协作等方面向生态涵养区倾斜，支持各区探索从绿水青山向金山银山转变的方法路径。

门头沟区在民宿的基础上，升级打造“门头沟小院”精品民宿品牌。门头沟区文化和旅游局通过成立精品民宿联审专班，针对农村建设项目难落地的问题，重塑快速审批“流水线”，优化有利于精品民宿产业发展项目的审批流程。通过“点状供地”规划试点，优先向发展精品民宿的村庄配套供地，确保项目尽快落地。

目前，“门头沟小院”项目已覆盖45个村，其中28个村的40家精品民宿已经营业；13个村的13家精品民宿项目正在施工；另有7个村的7个项目已经签约。总体接待能力超过1000人，盘活闲置农宅300余套。2020年全年，全区登记营业民宿共接待4万余人次，营业收入超1500万元。

“门头沟小院”的发展，使昔日荒山变得郁郁葱葱，久已断流的小河又响起了悦耳的水声，越来越多的游客走进门头沟，也让更多创业者看到了商机。

（来源：北京晚报）

◆ 重庆“点状征地”让粮仓建了起来

这几年，清迈良园创始人李则民从村民手中陆续流转了上千亩土地，规模种植水稻。因为农用地不能搞建设，园区需要的粮仓、加工厂、接待中心等配套设施无法落地，导致稻谷丰收却没地方存放。乡村产业项目用地具有点多、面广、量小等特征，而农村建设用地指标有限。按要求，允许预留的规划建设用地指标也不能超过5%，且优先用于农村基础设施建设。李则民表示农业产业配套设施用地难并非个例。

2018年，长寿区在重庆市率先施行“点状征地”政策，在八字

村试点探索破解乡村振兴产业“用地难”。长寿区规自局相关负责人介绍，在符合规划和用地红线的前提下，长寿区把乡村振兴重点项目用地分为永久性建设用地和生态保留用地，其中永久性建设用地实施点征点供，利用城乡建设用地增减挂钩节余指标，按照占地面积、建筑半间距以及必要的环境用地进行点状规划、点状报批、点状征迁，完成点征的土地再以“招拍挂”的方式出让给业主。

当地政府将清迈良园修建粮仓所需的 4 亩多地纳入点征范围后，省去了科研、立项、勘察等繁杂程序，很快便获批为建设用地。此外，政府又针对乡村振兴重点项目给予每亩 30 万元的征地补助。最终，李则民仅以每亩 15 万元的成本价便拍得这块土地，用地困难解决了，粮仓终于建了起来。近两年，又拍下八字村完成点征土地共有 11 亩，用以修建米酒加工坊、农产品展销区、游客接待中心等项目配套设施。以水稻种植融合二三产业发展的一期项目预计年综合收入将达 2600 余万元。园区自行加工生产大米、杂粮、米酒、饮料等十余种农特产品，大幅提升了水稻产业的附加值。现在，清迈良园走上了农文旅融合发展之路。点状征地不仅帮李则民化解了用地难题，被征地的村民也得了实惠。在清迈良园务工的张淑芬就有 1 亩多地被纳入了“点征”范围，不仅各项征地补偿款加起来共有 1 万余元，政府还为他们缴纳了社保，能享受和城里人一样的福利。

（来源：重庆日报）

【提案线索选登】

一、打击套牌假种子的问题

事由：

种子是农业的“芯片”。中国的种业市场规模仅次于美国，是全球第二大，但一直处于大而不强的状态。在国际市场上，少数几家大

型种子集团（如先正达、拜尔、科迪华）占据了大部分市场份额，而中国种业仍处在高度分散、中小企业为主、假冒套牌严重的初级发展阶段，2020年国内种子行业在国内的制种量同比下降了约10%。

近年来，种业侵权事件明显增多，业界对假冒套牌、仿冒仿制等乱象反映强烈。一些地方用B种子包装袋装A种子的套牌种子等仿冒现象泛滥，“白皮袋”种子、套自家种子违规销售等行为屡见不鲜，作案手法十分隐蔽，取证难入刑难量刑难，严重扰乱种业市场秩序，挫伤种业原始创新积极性，危及种业安全和国家粮食安全。

据统计，从2016年到2020年，全国法院审结涉植物新品种纠纷案件从66件增加到252件，其中侵权纠纷案件占比超过80%。

违法成本低是套牌种子屡打不绝的重要原因之一。种业业内人士表示市场上的套牌玉米种子占比能达到1/4甚至更多，正规种子企业投入重金、多年研发出来的品种难以获得对等的利润，套牌种子商却只要付出极低的代价就能攫取暴利，而查处的难度又很大。一位种业负责人表示对于假冒伪劣种子犯罪分子，10次造假抓住了9次，只要有1次没抓住，就能牟取百倍乃至千倍的巨额暴利。“有企业费尽周折赢了官司，只获赔1.5万元。”

问题点：

1. 种子品种审定制度及退出机制问题
2. 多部门对种子同质化、仿冒、套牌等行为的全链条常态化联合监管问题
3. 提高农民及种植业从业人员对假劣种子识别能力的问题
4. 研究对种子仿冒、套牌等的快速检测认定方法，减少维权时间和费用。

二、跨境电商出口领域的知识产权问题

事由：

跨境电商，作为新兴外贸业态，在疫情期间已成为稳外贸的重要力量。据海关初步统计，2021年上半年，我国跨境电商出口6036亿元，增长44.1%；进口2831亿元，增长4.6%，出口增速远高于进口增速。海关总署广东分署数据显示，2020年1至10月，广东跨境电商进出口1047.8亿元，增长25.1%。截至2020年5月，国内共有105个跨境电商综合试验区。其中，广东跨境电商综合试验区数量增加至13个，数量全国第一。

2021年6月22日召开的国常会明确提出，要制定跨境电商知识产权保护指南，防范假冒伪劣商品。2021年7月9日，国务院办公厅发布《关于加快发展外贸新业态新模式的意见》指出：“鼓励外贸企业自建独立站，支持专业建站平台优化提升服务能力。”

2021年7月20日，海关总署公布了一批侵犯知识产权典型案例，涉及货运、跨境电商、邮递等重点渠道。海关总署表示，这些案例中，既有对传统贸易模式下知识产权的保护，也有对新兴业态“碎片化”侵权行为的打击。

由于我国跨境电商出口卖家销售市场主要在法律意识较强的欧美等地，知识产权侵权现象易发，越来越多针对中国跨境电商卖家知识产权诉讼的“围猎”。譬如，在美国就有专门做中国卖家侵权生意的律所，一些实力雄厚的国际知名品牌通常会通过委托这些律所来帮助自己处理产品侵权的纠纷。究其原因，一方面是这些律所利用了中国企业不自信的心态，以及中国卖家对海外诉讼程序的不了解；另一方面，中国卖家“以和为贵”、“少讼、无讼”的思想观念使得卖家往往想息事宁人。“息事宁人”的做法却无法避免知识产权纠纷已经给卖家造成的运营损失。

2020年6月24日，跨境电商主流平台亚马逊就宣布成立全球打假团队，专门负责打击违反法律法规和亚马逊商城规则、在亚马逊上

销售假冒商品的售假者。亚马逊明确表示，侵权行为一旦确认，下架 Listing（产品页面），暂停销售权限，还有可能会损失库存，甚至支付品牌方的高额赔偿金。

跨境电商出口领域的知识产权问题错综复杂，一方面涉及不同司法辖区，另一方面涉及供应商、物流公司、电商平台以及卖家等多个责任主体。为促进跨境电商出口健康发展，知产保护迫在眉睫。

问题点：

1. 如何提高跨境电商知识产权意识避免出口产品侵权
2. 如何协助跨境电商有效应对海外知识产权纠纷
3. 鼓励和引导优质的跨境电商建立独立站问题

（根据信息征集整理）

(此页无正文)

送：省政协领导同志

各专门委员会主任，副秘书长、派驻纪检监察组组长，
机关一级巡视员，各专门委员会专职副主任、机关二级
巡视员

发：各地级以上市政协提案委，相关提案委员，相关提案办
理单位，机关各处室，研究会领导成员
