

# 宁夏回族自治区乡村振兴用地政策指引

## 第一章 总则

第一条（适用范围）乡村振兴用地政策是指国家和自治区出台的法律法规、规章及规范性文件中规定的适用于乡村振兴促进活动的用地政策。

本指引适用于自治区乡村建设、乡村发展、乡村治理、城乡融合发展以及帮扶保障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，文件内容见《宁夏回族自治区乡村振兴用地政策文件汇编》。

第二条（主要内容）本指引重点对乡村振兴用地涉及的规划管理，建设用地计划指标，用地审批，土地供应，农村宅基地和住宅建设管理，设施农业用地管理，拓展农村土地使用功能，城乡建设用地增减挂钩，负面清单，监督考核等方面政策要点予以归纳说明。

第三条（概念含义）本指引涉及重要概念含义解释如下：

（一）乡村，是指城市建成区以外具有自然、社会、经济特征和生产、生活、生态、文化等多重功能的地域综合体，包括乡镇和村庄等。

(二) 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、储存、加工、流通、就地消费等环节。

(三) 设施农业用地，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，分为生产设施用地以及与生产直接关联的辅助设施用地。

(四) 跨县域补充耕地指标交易，是指自治区内耕地后备资源相对匮乏、新开垦耕地不足以补充所占耕地的县（市、区）人民政府（以下简称“受让方”），由于实施国家和自治区重大建设项目无法落实耕地占补平衡，在耕地后备资源相对丰富、补充耕地指标充裕的县（市、区）人民政府（以下简称“出让方”）落实补充耕地任务的行为。

第四条（基本原则）乡村振兴用地应当遵循以下原则：

(一) 坚持规划引领，优化布局。强化国土空间规划的指导约束作用，统筹自然资源开发利用、保护和修复，优化乡村各类功能空间，补齐乡村发展短板，引导乡村振兴用地优化布局。

(二) 坚持节约集约，注重效率。各项乡村振兴项目建设少占地、不占或者少占耕地；要严格执行建设用地标准，优先使用存量建设用地，提高建设用地使用效率。

(三) 坚持底线思维，保护优先。乡村振兴要立足乡村特色

和功能定位，遵循乡村发展规律，严守永久基本农田保护红线、生态保护红线等安全底线，同时也要切实守住维护农民合法权益的底线。

## 第二章 规划管理

第五条（村庄规划编制） 以国家和自治区“多规合一”的实用性村庄规划制度标准为依据，严格落实“三区三线”划定成果，按照市县国土空间总体规划明确的村庄类型，分类推进村庄规划编制。除搬迁撤并、城郊融合类村庄外，实现村庄规划全覆盖，已有村庄规划成果不适用于村庄发展建设的，应适时组织开展规划修编。

农村公共服务设施、基础设施、村民住宅、一二三产业融合发展项目等乡村振兴用地，办理用地审批和核发乡村建设规划许可，应当符合经依法批准的村庄规划。

第六条（功能布局要求）乡村振兴用地要符合国土空间规划，在县域范围内统筹布局。

（一）产业用地：规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目要进产业园区；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；直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、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；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需的配套设施建设，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，应符合村庄规划“留白”管理要求，并依法办理农用地转用审批和供地手续。

（二）农村村民住宅用地：农村村民住宅用地布局要符合国土空间规划和村庄规划，符合“三区三线”管控规则，严禁占用永久基本农田、生态保护红线和各类自然保护区。严格落实“一户一宅”，引导农村村民住宅用地集中布局，农村村民建住宅尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。

（三）其他用地：乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业等乡（镇）村建设，应当按照村庄和集镇规划，合理布局，综合开发，配套建设。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。

#### 第七条（规划建设用地指标）

（一）编制县乡级国土空间规划时，应安排不少于10%的建设用地指标，保障农村产业融合发展项目用地，促进农村生产、生活、生态空间协调发展。

(二) 编制村庄规划时，可预留 5%的建设用地机动指标。需就地开展农产品初加工或利用本地资源发展休闲观光旅游产业，难以在国土空间规划和村庄规划中准确选址落位的建设项目，可申请使用机动指标。使用机动指标的项目需符合以下条件：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；不破坏历史风貌和影响自然资源环境安全，占用土地面积不超过 10 亩；周边具备必要的基础设施条件等。

### 第三章 建设用地计划指标

第八条（新增建设用地计划指标）在安排土地利用年度计划时，以国土空间规划为依据，按照应保尽保原则，新增建设用地计划指标优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要。各市、县（区）建设用地指标应当保证乡村产业发展用地需求，将不低于 5%的年度新增建设用地计划指标用于农业农村发展，优先保障节水、节能、节地等农村融合发展用地。

第九条（脱贫县区计划指标）自治区单列安排红寺堡区、同心县、盐池县、原州区、西吉县、隆德县、泾源县、彭阳县、海原县每个脱贫县（区）计划指标 600 亩，专项用于农村产业融合发展等乡村振兴用地需要，计划指标不足的由自治区统筹保

障。

#### 第十条（存量用地指标）

（一）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，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。

（二）对利用存量建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、农村电商等农村二三产业的市、县（区），可给予新增建设用地计划指标奖励。

（三）按照城乡建设用地增减挂钩政策，将农村集体建设用地整理复垦为农用地，腾退的建设用地指标在保障本村农民安置、基础设施、公益事业、产业发展等用地的前提下，节余部分可在县域内调剂使用，统筹保障农村产业融合发展。

### 第四章 用地审批

#### 第十一条（用地预审和选址）

（一）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：

1. 国土空间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；

2. 油气类“探采合一”和“探转采”钻井及其配套设施建设用地；

3. 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；

4. 露天煤矿接续用地；

5. 水利水电项目涉及的淹没区用地。

(二) 以下情形不需办理建设用地预审与选址意见书，直接办理农用地转用审批手续：

1. 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，可暂不做规划调整；办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书。

2. 农村产业融合发展用地使用规划“留白”指标办理用地审批手续时，可暂不做规划调整，可不需办理建设项目用地预审与选址意见书，直接办理农用地转用审批手续、落地机动指标、明确规划用地性质，项目批准后更新数据库。

3. 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。

(三) 简化建设项目用地预审审查。涉及规划土地用途调整的，重点审查是否符合允许调整的情形，规划土地用途调整方案在办理农用地转用和土地征收阶段提交；涉及占用永久基本农田的，重点审查是否符合允许占用的情形以及避让的可能性，补划方案在办理农用地转用和土地征收阶段提交。

涉及占用生态保护红线的，重点审查是否属于允许有限人为活动之外的国家重大项目范围，涉及新增建设用地的，在办理农用地转用和土地征收阶段提交省级人民政府出具的不可避让生态保护红线和减缓生态环境影响的论证意见（或认定意见）；不涉及新增建设用地的、有具体建设活动的项目，由同级人民政府出具不可避让生态保护红线和减缓生态环境影响的论证意见（或认定意见）。

## 第十二条（用地审批）

(一) 建设项目需要使用土地的，建设单位原则上应当一次申请，办理建设用地审批手续，确需分期建设的项目，可以根据可行性研究报告确定的方案，分期申请建设用地，分期办理建设用地审批手续。

经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办



理征地审批。

(二) 符合产业布局要求的休闲观光等需零星、分散使用建设用地的，可实施“点状供地”，按照“建多少、转多少、征多少”的原则，依法依规办理用地审批手续。农村产业融合发展用地涉及农用地转用和集体土地征收的，可按批次用地打捆组卷上报。

(三) 农村村民住宅用地涉及办理农用地转用审批的，由所在地县（区）级人民政府按照用地需求，分批次统一向设区的市人民政府提交用地申请。

(四) 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、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，确实难以避让永久基本农田的，可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。

第十三条（土地征收）为了公共利益的需要，有下列情形之一的，确需征收农民集体所有的土地的，可以依法实施征收：

(一) 军事和外交需要用地的；

(二) 由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

(三) 由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、

生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的；

（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地；

（五）在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要用地；

（六）法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

前款规定的建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划；第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准。

第十四条（规划许可核发）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。在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；地方性法规另有规定的，从其规定。

实施简易审批程序的项目类型：为深化“放管服”改革，推动美丽乡村建设，单体面积小、投资规模较小、技术方案简单、

建设内容单一的小型村庄建设项目，在符合国土空间规划的前提下实施简易审批程序，乡村建设规划许可与集体土地使用审批合并办理。主要包括：生活垃圾污水、厕所粪污处理、村容村貌提升等农村人居环境建设，以及农村供排水、村内道路、文化体育等小型基础设施项目。

第十五条（按原地类或农用地管理）按照下列规定条件使用农用地或未利用地的，可按原地类或农用地管理：

（一）属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，不征收（收回）、不转用，按现用途管理，由景区管理机构和经营主体与土地权利人依法协调种植、养殖、管护与旅游经营关系。

（二）仅在年度内特定旅游季节使用土地的乡村旅游停车设施，自然资源主管部门在相关设施不使用永久基本农田、不破坏生态与景观环境、不影响地质安全、不影响农业种植、不硬化地面、不建设永久设施的前提下，可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。

（三）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。

（四）在不改变用地主体、规划条件的前提下，市场主体利用旧厂房、仓库提供符合全域旅游发展需要的旅游休闲服务的，可执行在五年内继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡

期政策。

(五) 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。

(六) 利用现有山川水面建设冰雪场地设施，对不占压土地、不改变地表形态的，可按原地类管理，涉及土地征收的依法办理土地征收手续。

(七) 对利用现有房屋和集体建设用地改造建设民宿民俗、文化创意、健康养老、众创空间、休闲农业、乡村旅游等新业态的，可按原用途和土地权利类型使用土地。

(八) 单个用地面积不超过 100 平方米的厕所、垃圾储运、通讯、电子监控、水质监测等设施用地，可不征收、不转用，由项目用地单位与土地权利人依法签订土地使用合同，明确双方权利义务。

(九) 光伏、风力发电等项目使用戈壁、荒漠、荒草地等未利用土地的，对不占压土地、不改变地表形态的用地部分，可按原地类认定，不改变土地用途。对深度贫困地区脱贫攻坚中建设的光伏发电项目，以及国家能源局、国务院扶贫办确定下达的全国村级光伏扶贫电站建设规模范围内的光伏发电项目，光伏方阵

使用永久基本农田以外的农用地的，在不破坏农业生产条件的前提下，可不改变原用地性质；采用直埋电缆方式敷设的集电线路用地，实行与项目光伏方阵用地同样的管理方式。

（十）在林地上修筑下列直接为林业生产经营服务的工程设施，符合国家有关部门规定的标准的，由县级以上人民政府林业主管部门批准，不需要办理建设用地审批手续；超出标准需要占用林地的，应当依法办理建设用地审批手续：1. 培育、生产种子、苗木的设施；2. 贮存种子、苗木、木材的设施；3. 集材道、运材道、防火巡护道、森林步道；4. 林业科研、科普教育设施；5. 野生动植物保护、护林、林业有害生物防治、森林防火、木材检疫的设施；6. 供水、供电、供热、供气、通讯基础设施；7. 其他直接为林业生产服务的工程设施。

（十一）抢险救灾、疫情防控等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，用后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内申请补办建设用地审批手续。

## 第十六条（耕地占补平衡或指标交易）

（一）执行跨县域补充耕地指标交易政策，发挥经济发达与资源丰富县（市、区）资金资源互补优势，建立收益调节分配机

制，助推脱贫攻坚和乡村振兴。出让方要安排不少于 5% 的交易资金专项用于补充耕地项目的后期管护和质量提升，剩余资金全部用于耕地保护、巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略，优先用于国土综合整治和高标准农田建设等补充耕地任务。

（二）对损毁的建设用地和零星分散的未利用地开发整理成耕地的，经认定可用于占补平衡；未利用地开垦应限定在新一轮全国耕地后备资源调查评价确定的宜耕后备资源范围内。在符合生态保护要求的前提下，通过组织实施土地整理复垦开发及高标准农田建设等，经验收能长期稳定利用的新增耕地可用于占补平衡。

（三）在高标准农田建设中增加的耕地经核定后符合要求的可作为占补平衡补充耕地指标在省域内调剂，所得收益用于高标准农田建设。

## 第五章 土地供应

第十七条（国有建设用地）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。

## 第十八条（集体建设用地）

（一）集体经营性建设用地入市：经国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途并依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以依法通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，优先用于发展集体所有制经济和乡村产业。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，法律、行政法规另有规定的除外。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。

### （二）农村集体建设用地使用：

1. 农村集体经济组织使用乡（镇）国土空间规划确定的建设用地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，按照《土地管理法》第六十条规定使用集体建设用地；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。

2. 鼓励返乡下乡人员依法以入股、合作、租赁等形式使用

农村集体建设用地开展创业创新，支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐。在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。

4. 农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。

5. 在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，按照规划要求和用地标准，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。

6. 农村集体经济组织可以依法使用自有建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同参与乡村旅游基础设施建设。

## 第六章 农村宅基地和住宅建设管理

第十九条（下放用地审批权）国土空间规划确定的村庄、集镇建设用地范围内，为实施该规划按土地利用年度计划分批次将永久基本农田以外的农用地转为建设用地，并作为农村村民住宅用地的审批事项，由县（区）级人民政府报设区的市人民政府批准，市级自然资源主管部门负责具体审查工作。



## 第二十条（用地需求保障）

城镇建设用地规模范围外的村庄，要通过优先安排新增建设用地计划指标、村庄整治、废旧宅基地腾退等多种方式，增加宅基地空间，满足符合宅基地分配条件农户的建房需求。城镇建设用地规模范围内，可以通过建设农民公寓、农民住宅小区等方式，满足农民居住需要。

农村村民住宅建设用地指标在年度土地利用计划中单列安排，原则上不低于新增建设用地计划指标的5%，专项保障农村村民住宅建设用地，年底实报实销。当年保障不足的，下一年度优先保障。

第二十一条（用地规模要求）农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过自治区规定的标准。农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

宅基地面积（包括附属用房、庭院用地）按照以下标准执行：

- （一）使用水浇地的，每户不得超过二百七十平方米；
- （二）使用平川旱作耕地的，每户不得超过四百平方米；
- （三）使用山坡地的，每户不得超过五百四十平方米。

设区的市、县（市）人民政府应当根据当地实际情况，在前款规定的用地限额内制定宅基地具体标准。

第二十二条（宅基地退出）国家允许进城落户的农村村民依

法自愿有偿退出宅基地。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，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。

第二十三条（确权登记）对权属合法、登记要件齐全的宅基地及房屋均未登记的，要尽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。

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，各地可依据《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）《关于印发〈关于化解农村宅基地确权登记历史遗留问题若干措施〉的通知》（宁自然资规发〔2021〕8号）等政策文件以及地方细化完善的政策要求办理登记。国有土地上宅基地及其地上房屋的确权登记可参照农村宅基地房地一体有关政策执行。

对纳入农村乱占耕地建房住宅类房屋专项整治问题台账的

房屋及用地，做好问题处置与登记工作衔接，根据处置结果依法办理登记。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。

第二十四条（耕地开垦费）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。

## 第七章 设施农业用地管理

### 第二十五条（设施农业用地范围）

（一）设施农业用地。设施农业用地是农业生产中直接用于作物种植和畜禽、水产养殖的用地，分为生产设施用地和与生产直接相关联的辅助设施用地。

#### 1. 作物种植设施农业用地

生产设施用地：直接用于种植类农产品生产的设施用地，包括工厂化作物栽培的智能温室、育种育苗大棚、连栋温室、日光温室、温棚看护房、符合农村道路规定的场区道路等用地。

辅助设施用地：辅助生产必需的烘干晾晒、分拣包装、保鲜预冷、存储、检验检疫监测、病虫害防控、废弃物处理以及为生产服务的农机农具存放场所、农业灌溉设施等用地。

## 2. 畜禽水产养殖设施用地

生产设施用地：直接用于畜禽、水产类农产品生产的设施用地，包括养殖畜禽圈舍、养殖池、挤奶厅、进排水渠道、绿化隔离带、符合农村道路规定的场区道路等用地。

辅助设施用地：辅助生产必需的饲料存储、畜禽粪污处置、水产养殖尾水处理、生物质有机肥料生产、检验检疫检测、疫病防治、病死动物无害化处理，以及为生产服务的农机农具存放场所和管理用房等用地。

（二）非设施农业用地。经营性粮食存储、加工，农资农机存放、维修场所；集中建设仓储保鲜冷链设施的田头市场；屠宰和肉类加工存储场所；以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐，以及各类农业园区对外经营的餐饮、住宿、办公、会议、展销、停车场、工厂化农产品加工等用地，必须依法依规按照建设用地进行报批和管理。

第二十六条（优化布局）鼓励各地编制种植、养殖等农业发展规划，与国土空间规划充分衔接，安排农业产业发展空间，合理布局设施农业用地。尽量利用未利用地、荒山荒坡等非耕地、农村闲置设施农业用地、存量低效建设用地；尽量不占或少占耕地，避让永久基本农田。在保护生态和不增加用水总量前提下，探索科学利用戈壁、沙漠等发展设施农业。

## 第二十七条（合理确定规模）

（一）生产设施：生产设施用地规模根据农业生产需要，按照种植、养殖规模核定，其中规模化种植、养殖等按照农业行业标准合理确定。温棚看护房面积控制在单层 22.5 平方米以内。按照农村道路管理的场区道路，宽度不得超过 8 米。

### （二）辅助设施

作物种植辅助设施用地规模，原则上不得超过项目用地面积的 5%，最大面积应控制在 15 亩以内。畜禽养殖辅助设施用地规模，原则上不得超过项目用地面积的 10%，最大面积应控制在 15 亩以内。水产养殖辅助设施用地规模，原则上不得超过项目用地面积的 10%，最大面积应控制在 10 亩以内。

对未纳入上述分类的新兴设施农业类型，由县（市、区）农业农村部门会同同级自然资源部门结合实际确定。

第二十八条（设施农业用地使用耕地要求）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。

严格管控一般耕地转为其他农用地。严格控制新增农村道路、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，应充分论证占用

耕地的必要性、合理性、可行性，报乡（镇）人民政府备案，同时纳入县级年度耕地“进出平衡”总方案，从林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地中补足同等数量、质量的可长期稳定利用耕地。

## 第八章 拓展农村土地使用功能

第二十九条（农村土地复合利用）因地制宜拓展农村土地使用功能，提高土地节约集约利用水平。在符合国土空间规划和用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用。同一项目用地兼容加工、科创、研发、销售、实训等两种以上用途的，以主用途供地。

### 第三十条（农村存量土地盘活利用）

（一）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。

（二）各地要统筹考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础和历史文化遗产，选择适合本地实际的农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用模式：一是鼓励利用闲置住宅发展符合乡村特

点的休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务等新产业新业态；二是鼓励利用闲置住宅发展农产品冷链、初加工、仓储等一二三产业融合发展项目；三是支持采取整理、复垦、复绿等方式，开展农村闲置宅基地整治，为农民建房、乡村建设和产业发展等提供土地等要素保障。

（三）在充分尊重农民意愿的前提下，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，腾挪空间用于支持农村产业融合发展和乡村振兴。对集中连片建设生态保护与修复工程达到一定规模和预期目标的社会投资主体，允许依法依规取得不超过3%治理修复面积的自然资源使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业。

### 第三十一条（农村一二三产融合发展）

（一）农村一二三产融合发展项目用地类型主要包括：农产品加工场所、农副产品交易市场、仓储保鲜冷链等农产品加工流通用地；农家乐、民宿、农事体验等农村休闲观光旅游场所用地；农产品网上营销、农村寄递物流基础设施等农村电商服务用地。土地用途可按工业、商业、物流仓储用地等管理。

（二）退出条件：使用集体建设用地的农村一二三产融合发展用地，在签订供地合同时应在合同中设置退出条件。出现擅自改变土地用途、从事与农业无关的工业商业项目、擅自分割转让

转租、破坏生态环境等情况的，应按照合同约定依法依规收回土地使用权。农村产业融合发展项目因生产经营范围或内容发生变化需改变土地用途的，在符合国土空间规划和村庄规划前提下，应依法依规办理土地用途变更手续，涉及使用农村集体土地的应征得农村集体经济组织和相关权利人的同意。

## 第九章 城乡建设用地增减挂钩

第三十二条（分类实行政策）积极支持同心县、红寺堡区、西吉县、原州区、海原县等 5 个原深度贫困县（区）继续开展增减挂钩节余指标跨省域调剂，指标交易资金全额用于脱贫攻坚和乡村振兴。对其他脱贫地区继续实施城乡建设用地增减挂钩节余指标省域内交易政策。同时，工矿废弃地复垦利用政策已到期，政策到期后不再新增项目，但符合条件的工矿废弃地可纳入增减挂钩实施。

第三十三条（拆旧复垦备选库）相关市（县、区）要依据国土空间规划和国土变更调查成果，积极做好城乡建设用地增减挂钩项目储备。

按照“先复垦后利用”原则，综合考虑当地农村集体建设用地复垦潜力和经济社会发展需要，科学、合理的选择拆旧复垦地块，组成增减挂钩复垦项目备选库。重点将 2016 年以来，由当



地政府组织实施的村庄整治、环境整治、危房改造、巷道通畅等项目实施中的拆旧复垦地块纳入备选库。

拆旧区备选地块必须符合以下条件：在最新土地利用现状数据库中现状地类是建设用地（村庄、采矿用地、特殊用地等）；3年内遥感影像图判读存在建筑物。

第三十四条（报批要件要求）城乡建设用地增减挂钩建新区按照分批次方式申报建设用地。需提交的报批资料减少为4项：

- （一）县级人民政府请示文件；
- （二）项目拆旧区和建新区指标转换方案；
- （三）土地勘测定界技术报告书及相关图件；
- （四）一书一方案、建设用地呈报说明书、征收土地方案等。

第三十五条（规划修改程序）增减挂钩项目实施过程中，确因群众意愿、复垦条件发生变化等原因，导致已经批复的《增减挂钩项目区实施规划》需要修改的，按以下规定办理：

（一）无法实施的拆旧地块面积在批复拆旧地块总面积20%（含）以内的，在验收环节直接扣减；无法实施的拆旧地块面积超过批复拆旧地块总面积20%的，由县级人民政府提出申请，报自然资源厅审查批复。

（二）拆旧地块需要变更复垦方向，如变更面积不超过批准面积20%（含）的，在复垦验收环节直接变更；如超过20%的，

由县级人民政府提出申请，报自然资源厅审查批复。

（三）建新地块预留用地位置的调整，由县级人民政府提出申请，报自然资源厅审查批复。

第三十六条（拆旧区复垦验收）为进一步压实县级自然资源部门主体责任，减少验收环节，将原县级自查、市级初验、自治区级验收的流程调整为县级初验、市级验收。

## 第十章 土地出让收入使用

第三十七条（农业农村投入）各级人民政府应当坚持取之于农、主要用之于农的原则，按照国家有关规定调整完善土地使用权出让收入使用范围，提高农业农村投入比例，重点用于高标准农田建设、农田水利建设、现代种业提升、农村供水保障、农村人居环境整治、农村土地综合整治、耕地及永久基本农田保护、村庄公共设施建设和管护、农村教育、农村文化和精神文明建设支出，以及与农业农村直接相关的山水林田湖草沙生态保护修复、以工代赈工程建设等。

第三十八条（统筹涉农资金）土地出让收入用于农业农村的资金主要由市、县（区）安排使用，地级市要向市辖区倾斜，赋予市辖区合理使用资金自主权。自治区财政继续统筹农田水利建设资金、新增建设用地土地有偿使用费，重点支持粮食主产和财

力薄弱市、县（区）乡村振兴。新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂收益，全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持乡村振兴。

第三十九条（出让底价规定）对使用“四荒地”建设的乡村旅游项目，出让底价可按不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取相关费用之和的原则确定。

农产品批发市场用地作为经营性商业用地，应严格按照规划合理布局，土地招拍挂出让前，所在区域有工业用地交易地价的，可以参照市场地价水平、所在区域基准地价和工业用地最低价标准等确定出让底价。农林牧渔业产品初加工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全国工业用地出让最低价标准的70%执行。

## 第十一章 负面清单

第四十条（农村建房负面清单）农村建房“八不准”行为具体如下：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。

第四十一条（永久基本农田负面清单）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。

第四十二条（一般耕地负面清单）耕地保护负面清单主要包含“五个不得”“六个严禁”以及其他：

（一）“五个不得”：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；工商企业等社会资本不得未经批准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；确需在耕地上建设农田防护林的，严格控制新增农村道路、畜禽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占用一般耕地。

（二）“六个严禁”：严禁违规占用耕地绿化造林；严禁超标准建设绿色通道；严禁违规占用耕地挖湖造景；严禁占用永久基

本农田扩大自然保护地；严禁违规占用耕地从事非农建设；严禁违法违规批地用地。

（三）其他：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；严禁违规占用耕地进行农村产业建设，遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，不得造成耕地污染；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占用耕地建设住宅、餐饮、娱乐等非农设施；新能源产业的规划建设不得占用耕地和补充耕地后备资源区，严格限制企业通过流转、租用、承包等方式，在耕地上建设养殖圈棚、温棚、开挖鱼塘后再建设光伏复合电站项目。

第四十三条（农村一二三产业融合发展项目负面清单）以下情形不得纳入农村产业融合发展范围：开发商品住宅、别墅、酒店、公寓写字楼和乱占耕地建房的；利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆；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、造成水土流失的；擅自将农业设施用地改变用途的；擅自改变用途或分割转让转租的；法律法规和国家规定其他禁止的情形。

第四十四条（其他负面清单）严禁在农用地转用报批中占多批少、应转未转；严禁挖山填湖、削峰填谷、挖湖造景或毁林、

破坏水域水系；禁止毁林开垦、采石、采砂、采土以及其他毁坏林木和林地的行为。禁止违法将污染环境、破坏生态的产业、企业向农村转移；禁止违法将城镇垃圾、工业固体废物、未经达标处理的城镇污水等向农业农村转移；禁止向农用地排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等；禁止将有毒有害废物用作肥料或者用于造田和土地复垦。

## 第十二章 监督考核

第四十五条（考核评价）国家实行乡村振兴战略实施目标责任制和考核评价制度。上级人民政府应当对下级人民政府实施乡村振兴战略的目标完成情况等进行考核，考核结果作为地方人民政府及其负责人综合考核评价的重要内容。

县级以上地方人民政府应当对本行政区域内乡村振兴战略实施情况进行评估，并向本级人民代表大会或者其常务委员会报告乡村振兴促进工作情况。乡镇人民政府应当向本级人民代表大会报告乡村振兴促进工作情况。

第四十六条（监督检查）县级以上人民政府定期对下一级人民政府乡村振兴促进工作情况开展监督检查。

县级以上人民政府自然资源主管部门对违反土地管理法律

法规的行为进行监督检查。

县级以上人民政府农业农村主管部门对违反农村宅基地管理法律法规的行为进行监督检查的，适用《中华人民共和国土地管理法》关于自然资源主管部门监督检查的规定。

附录：《宁夏回族自治区乡村振兴用地政策指引》引用的相关法律法规、规章和文件清单

## 附录

# 《宁夏回族自治区乡村振兴用地政策指引》 引用的相关法律法规、规章和文件清单

### 一、法律法规

1. 中华人民共和国乡村振兴促进法
2. 中华人民共和国土地管理法
3. 中华人民共和国城乡规划法
4. 中华人民共和国土地管理法实施条例
5. 宁夏回族自治区土地管理条例

### 二、中共中央 国务院文件

6. 中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见（2020年12月16日）
7. 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见（2021年1月4日）
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1月2日）
9. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（中办发〔2020〕



32号)

10. 国务院办公厅关于促进物流业健康发展政策措施的意见 (国办发〔2011〕38号)

11. 国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见 (国办发〔2016〕84号)

12. 国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见 (国办发〔2016〕91号)

13. 国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见 (国办发〔2018〕15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)

16. 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)

17. 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)

### 三、各部委文件

18. 国土资源部 发展改革委 科技部 工业和信息化部 住房城乡建设部 商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见 (国土资规〔2015〕5号)

19. 国土资源部 住房和城乡建设部 国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见（国土资规〔2015〕10号）

20. 关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见（旅发〔2016〕148号）

21. 国土资源部 国务院扶贫办 国家能源局关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见（国土资规〔2017〕8号）

22. 国土资源部 国家发展改革委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的通知（国土资规〔2017〕12号）

23. 关于印发《全国冰雪场地设施建设规划（2016—2022年）》的通知（体经字〔2016〕646号）

24. 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）

25. 关于印发《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018年—2020年）》的通知（发改综合〔2018〕1465号）

26. 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）

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）

29. 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）

30. 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）

31. 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）

32. 农业农村部关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知（农经发〔2019〕4号）

33. 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）

34. 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）

35. 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）

36. 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）

37. 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）

38. 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）

39. 文化和旅游部 教育部 自然资源部 农业农村部 国家乡村振兴局 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)

40. 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)

41. 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)

42. 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)

43. 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)

44. 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)

#### 四、自治区人民政府文件

45. 自治区人民政府办公厅关于规范新能源产业用地的通知 (宁政办发〔2015〕108号)

46. 自治区人民政府关于推进农业高质量发展促进乡村产业振兴的实施意见 (宁政发〔2020〕1号)

47. 自治区人民政府关于新时代支持革命老区振兴发展的实施意见 (宁政发〔2021〕30号)

48. 自治区人民政府关于授权用地审批权的通知 (宁政发

[2022] 39号)

五、自治区自然资源厅文件

49. 自治区发展改革委 国土资源厅关于规范光伏发电产业发展有关事项的通知 (宁发改能源 (发展) [2018] 118号)

50. 关于优化城乡建设用地增减挂钩项目管理助推脱贫攻坚的通知 (宁自然资发 [2019] 154号)

51. 关于加强设施农业用地管理促进现代农业健康发展的通知 (宁自然资规发 [2020] 10号)

52. 自然资源厅关于印发《宁夏回族自治区自然资源系统助力脱贫攻坚 推进乡村振兴若干政策》的通知 (宁自然资规发 [2020] 1号)

53. 关于进一步优化城乡建设用地增减挂钩项目实施管理工作的通知 (宁自然资发 [2020] 207号)

54. 自治区农业农村厅 自治区自然资源厅关于规范农村宅基地审批管理的通知 (宁农 (经) 发 [2021] 11号)

55. 关于印发《关于化解农村宅基地确权登记历史遗留问题若干措施》的通知 (宁自然资规发 [2021] 8号)

56. 关于印发《宁夏回族自治区跨县域补充耕地指标交易管理暂行办法》的通知 (宁自然资发 [2021] 215号)

57. 自治区自然资源厅关于加强和规范乡村建设规划许可管理工作的通知 (宁自然资规发 [2021] 4号)

58. 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（宁自然资发〔2021〕174号）

59. 自治区自然资源厅 农业农村厅关于加强设施农业用地备案监管工作的通知（宁自然资发〔2022〕74号）

60. 自治区自然资源厅关于做好沙漠戈壁荒漠光伏等新能源产业用地保障工作的通知（宁自然资发〔2022〕183号）

61. 关于贯彻落实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有关精神的通知（宁自然资发〔2022〕244号）

62. 关于指导做好自治区人民政府授权用地审批权承接办理工作的通知（宁自然资发〔2023〕23号）

63. 宁夏回族自治区自然资源厅等14部门关于印发《鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见》的通知（宁自然资发〔2023〕20号）

64. 关于印发《关于开展村庄规划编制攻坚行动工作方案》的通知（宁党农发〔2023〕9号）