

乡村振兴视角下点状供地实施路径探索

马晓丹

北京中建京东置业有限公司

摘要：乡村振兴战略的提出给乡村地区产业结构升级、环境面貌改造、居民就业创业创造了重大机遇，在此背景下实施点状供地政策，解决土地资源闲置和用地指标过高问题，提高土地资源利用率，为当地居民增加创收，将会给乡村经济发展注入源源不断的活力。因此，点状供地的实施被视为乡村振兴的重要抓手，受到了社会各界的广泛关注。本文将论述点状供地的概念内涵及典型案例，并针对点状供地实施过程中暴露出的几点问题，提出有效的优化路径，仅供参考。

关键词：乡村振兴；点状供地；国土资源规划

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.04.226

引言

近些年来，国家越来越重视乡村产业发展和项目建设所面临的用地难题，通过推广点状供地政策，打开了全新局面，使得乡村生态环境和优美风景得以最大程度保留下来，闲置土地资源得到了盘活利用，显著提高了土地资源创造的价值，赋予了乡村振兴巨大动能。然而从点状供地实施情况来看，虽然有着许多先进实例和成功经验，但是在规划传导、项目建设、生态保护、部门合作等方面仍然存在不少问题，导致点状供地的实施效果未能达到预期。对此，必须加强对点状供地实施路径的深入探索，提高各方对点状供地政策的理解程度、支持力度和参与积极性，从而为乡村地区土地资源集约节约利用以及乡村振兴战略的实现增添助力。

一、点状供地概念内涵

点状供地是乡村振兴背景下衍生的农村土地利用新思路，通过对乡村地区不宜成片开发的零散土地资源实施精准布局，按照建设项目对土地资源的实际需求，办理土地转用手续，合理供应土地资源，旨在破解新增用地指标多、资金投入大、易于与村集体产生冲突等难题，促进乡村产业结构转型以及不同产业协同发展。点状供地的实施前提是必须明确土地类型和用途，综合考虑地势地形地貌、环境承载力、当地优势资源、项目建设目标，科学规划土地资源的利用，尽量避免乡村地区土地资源的闲置和浪费。通过盘活乡村地区土地资源，提高土地资源利用率，为乡村地区创造更为可观的经济效益，推动乡村振兴。

纵观我国各个地区点状供地政策的实施情况不难发现，在主导用途、供地规模、正负面清单、指标预留、审批管理等方面形成了一些先进做法，为点状供地的实施和创新提供了有益参考。一是要明确建设用地的具体用途，包括基础设施用地、旅游项目用地、农产品加

工及存储用地、新业态用地等等。二是要严格控制供地规模，建设用地面积要控制在30亩以内。三是设立正负面清单，正面清单紧密围绕乡村主导产业，为农产品展销建设配套服务设施，致力于给农产品销售制造有利契机，丰富游客的体验感；负面清单则明令禁止哪些项目不在点状供地范围内，包括占用永久基本农田或突破生态保护红线的项目、房地产项目、不符合国家法规和当地政策的建设项目。四是在乡村国土空间规划时，需要预留一定比例的建设用地规模指标，以供点状供地项目建设。五是采取差异化审批管理形式，确定建设项目占用土地资源的所有权，如果是国有土地，就要运用征转合一的方式办理土地征收和专用手续；对于村集体共同所有的土地，要将永久基本农田刨除在外，对其余土地进行征收，办理完善的手续，保障集体利益和个人利益不受损失；对于农林牧渔相关的土地以及基础设施和公共设施建设用地，不得随意征收和转用。

二、点状供地的实践探索与典型案例

乡村振兴视角下，点状供地在我国多个地区试点，产生了多种类型的先进应用模式，具体包括以下几种：

1、旅游度假区类

旅游业的兴起对土地资源的需求较大，且旅游项目的特点决定了不需要地块集中布设，这为点状供地的实施提供了良好条件。早在几年前安徽省就开始探索点状供地与旅游度假项目的融合，将多个地块打包出让，建设了知名的安徽星空文旅康养综合体，吸引了无数外地游客前来旅游观光、休闲度假、娱乐康养，促进了地方文化广泛传播，为当地居民带来了更多经济收入。这种成功实践充分展示了点状供地政策的实施价值，得到了多方认同，提高了点状供地大范围推广的可能性，更是为乡村振兴赋能的一次有益尝试。

2、特色小镇类

关于点状供地实施的另一个成功案例就是重庆武隆归原小镇，如图1所示。该小镇总占地面积1163亩，实际建筑面积6.2万平方米，共36栋民宿建筑，约1/3是由农村空置房改造的，周围耕地和林地也属于项目范畴内，满足了项目建设用地及生态环境保护的双重要求，将原有乡镇打造成了充满地域风情的特色小镇。按照建筑项目建设对土地资源的需求进行规划，整个项目在多个地块上建设，减少了土地利用指标，降低了项目方的资金压力，还能改善居住环境，为当地居民制造就业机会，实现了多方的互利共赢，大大推动了乡村振兴。



图1 重庆武隆归原小镇

3、科研设施类

科学技术的飞速进步依赖于科研基地的建设，在基地内进行科学研究，将先进科研成果投入市场化运作，推动社会经济可持续发展，提高人民群众的生活水平。在科研基地建设方面可以考虑运用点状供地模式，专门用于研究农业生产技术，在分散的地块上建设科研设施，周围土地可用作实验场地，即可帮助科研人员迅速获得研究成果，当发现问题时及时改进，或调整科学研究思路。这是点状供地所带来的突出优势，有利于促进农业产业优化升级，助推乡村振兴^[1]。以南繁科研育种基地为代表的科研设施类项目建设中点状供地模式的应用值得加以借鉴（如图2）。



图2 南繁科研育种基地

4、乡村农旅结合类

农旅结合类项目顾名思义就是生态农业和生态旅游有机结合，建设采摘区、养生区、农家乐等项目，促进农业和旅游业的转型，发挥产业融合优势，打造稳定的利益链条，带动其他产业快速发展，促进乡村物质文明和生态文明协同发展，提高当地居民的幸福感和获得感。在乡村农旅结合类项目中采用点状供地模式，在开放式的田园水系风光中建造民宿，整合土地资源，丰富游客的观赏体验，会给当地带来丰厚效益。可见，点状供地的应用有利于激发乡村经济发展潜力，推动乡村振兴。

三、点状供地实施中存在的问题

1、规划传导不完善

由于点状供地迄今为止仍处于试点阶段，缺少健全的法律法规进行指导，项目准入负面清单有待完善，在国土空间规划中各级规划关于点状供地的表述不够清晰，且缺乏有效衔接，导致点状供地的实施效果不佳，项目建设方可能并未严格按照规划要求进行土地利用，因此产生了土地资源利用率较低以及生态平衡被破坏等不良问题。

2、项目建设不规范

政策和规划的不完善给点状供地的实施带来了一系列的负面效应，有些项目建设方对点状供地的认识不够清晰，环境保护理念淡薄，在项目建设过程中可能会超限开发占用土地资源，违反点状供地政策要求。而监管部门对点状供地的边界没有严格检查，对项目的监管缺位，未能有力约束项目建设方的行为，致使项目建设不规范的现象屡见不鲜。

3、生态问题较严峻

作为乡村振兴项目，理应在项目前期进行深入调研和实地考察，减少对生态环境的影响。可是有些项目建设方忽视了点状供地模式的特征，仍旧按照传统模式开发建设，大肆砍伐树木和占用农田，使用煤炭等不可再生能源，对生态环境造成了严重的污染和破坏，这与项目建设振兴乡村产业、改善乡村居住环境的初衷相背离。

4、部门合作不密切

现阶段，在乡村地区实施点状供地政策，面临着部门之间交流与合作不密切的挑战。相关部门对自身职责的认识不清，合作意愿和动力不强，导致点状供地项目的审批时间较长，各个环节衔接不紧密，延误了项目建设进度，还容易发生项目建设中出现突发事件无法顺利解决的情况，严重危害项目建设方和当地居民的利益。

四、乡村振兴视角下点状供地实施的优化路径

1、建立健全的点状供地指标传导机制

要想保证点状供地政策在乡村地区广泛推行，真正为乡村振兴增添动力，首先必须建立健全的点状供地指标传导机制，明确点状供地项目建设目标，加强各级国土空间规划的衔接，从而优化用地布局，提高土地资源利用率。首先，基于产业融合要求及土地资源储备，编制年度用地计划，加强对点状供地项目的审查，将不符合政策和程序的项目筛选出去，争取严格控制用地指标，打造精品点状供地项目，切实改善乡村经济和环境。其次，在点状供地项目的审批环节，优先考虑生态旅游、农旅结合项目，优先消化历史遗留建设用地，优先安排使用地形地貌不佳及土壤环境较差的土地建设项目，盘活乡村土地资源。最后，完善省市、乡镇、村庄等级别的国土资源规划，强化各级规划间的衔接，着重提出乡村振兴战略背景下点状供地项目用地指标预留、用地布局等要求，为产业转型升级和协同发展提供土地资源方面的有力支持。

2、完善点状供地项目的准入负面清单和建设管理制度

面临着大量投资者申请点状供地项目的现状，为了能够为项目审批提供科学标准，需要对点状供地项目准入负面清单加以完善，从规划、产业、建设、环境、法律五个层面列出禁止建设的项目，防止项目建设对农田、林地、水源地造成破坏，保障点状供地项目按规定开展，助力乡村振兴。同时，完善点状供地项目的建设管理制度，严把项目审批关口，属于负面清单范围内的项目坚决不允许立项和建设，审核重点包括点状供地项目的实地勘测报告、可行性分析报告和设计方案^[2]。通过实地勘测获得完整的环境信息，分析项目建设对地质和水文环境的影响，评估项目建设风险，确保点状供地项目的用地指标合理，对生态环境的影响较小，建设规范的项目实施方案。将文件资料上报给相关职能部门进行审核，准确落实项目选址和把控项目核准，通过审批的项目才能开展后续征收和转用土地的工作。

3、实施以用地需求为导向的分类审批管理

在点状供地项目审批环节，要采用实施分类审批方式，坚持土地资源用、征、建、转的一致性，对不同类型的土地资源进行差异化管理。一方面，严守底线思维，保护生态资源。对于点状供地项目中的生态保留用地，在严格控制用地范围和规模的前提下，按项目开发需要办理征收手续；符合农牧渔业种植、养殖用地、乡村基础设施和交通设施用地，可由开发主体与土地权利人签订土地使用合同，明确双方权利和义务；农业林业

生产设施建设用地，需按规管理。另一方面，单个地块按建设地块单个供地，多个地块按建设地块搭配或组合为一宗地整体供应，采用划拨供地或招标、拍卖、挂牌等公开出让方式，并鼓励采取弹性年期、先租后让、租让结合等方式供地；点状供地项目应带项目实施方案供应土地，对项目类型、规划条件、建筑形态、建设标准等内容进行管控，并将履约监管责任、违约条件等一同纳入方案、土地划拨决定书或出让合同^[3]。

4、构建全要素、全过程、动态联合的监管模式

考虑到点状供地项目实施时间较长，与乡村经济发展有着密切联系，因此，在乡村振兴视角下，必须构建全要素、全过程、动态联合的监管模式，以便能够及时发现点状供地项目实施中的现实问题，各方集思广益，妥善予以处理，减少经济损失。首先，对于各种原因引起的点状供地项目无法正常建设的情况，要征询主管部门意见，必要时取消项目建设资格，收回用地指标。其次，确立点状供地项目协同监管、分级验收模式，完善验收标准，包含项目用地、开发建设、投资效益、环境保护、道路建设、附加奖励等，提高验收结果的准确度。先由市县政府对项目实施初验，再由省级自然资源部门开展专项验收，全面评价项目实施成效。最后，以地方政府为主导，多部门及社会公众共同参与点状供地项目实施中，强化对项目的监管力度，定期通报项目实施情况，确保项目公开透明运转。

结语

总之，点状供地政策的实施对于乡村振兴起到了巨大的推进作用，基于乡村振兴视角，深化对点状供地政策的解读，大力支持点状供地项目的开展，为乡村地区创造效益。需要健全点状供地指标传导机制，完善点状供地项目的准入负面清单和建设管理制度，实施以用地需求为导向的分类审批管理，构建全要素、全过程、动态联合的监管模式，从而实现乡村环境的全面改造，为乡村振兴赋能。

参考文献

- [1] 省政协农业和农村委员会. 以“点状供地”模式助推乡村产业发展[N]. 各界导报, 2022-01-05 (002).
- [2] 臧昊, 梁亚荣. 乡村振兴背景下乡村旅游点状供地的实践困境及破解之道[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2021, 38(04): 63-73.
- [3] 叶嵩, 赵栓, 李明. 乡村振兴视角下“点状供地”政策的探索与实践[J]. 中国土地, 2021(07): 29-31.