

东莞市自然资源局文件

东自然资〔2022〕63号

东莞市自然资源局关于实施点状供地 助力 城乡高质量融合发展的实施意见（试行）

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

为规范实施点状供地，促进城乡高质量融合发展，根据《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》（国发〔2019〕12号）、《广东省自然资源厅关于实施点状供地助力乡村产业振兴的通知》（粤自然资规字〔2019〕7号）等文件精神，结合我市实际情况，经市人民政府同意，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）总体目标

结合东莞实际，规范点状供地全流程管理，完善乡村振兴的用地保障政策体系，促进乡村产业振兴及城乡空间品质和人居环境改善，助力城乡高质量融合发展。

（二）基本原则

1. **政府主导、科学准入。**发挥政府主导作用，以及集体经济组织统筹开发利用集体资源要素的功能，推进城乡融合发展。建立负面清单，严格点状供地准入管理，对不符合准入情形的项目，实行“一票否决”。

2. **生态优先、保建并重。**点状供地项目要尊重自然，顺应自然，始终将生态环境保护放在优先位置，不得以损害生态环境为代价。应优先使用存量建设用地或未利用地，严禁占用永久基本农田。

3. **因地制宜、有序布局。**发挥好国土空间规划的引领作用，充分利用现有地形地貌和资源条件，按照宜建则建、宜农则农、宜林则林的原则，统筹规划开发地块，合理安排点状供地项目的布局、用途、规模和时序，切实防止滥占乱用土地，无序扩大适用范围。

4. **强化统筹、部门联动。**建立多部门协同推进工作机制，明确职责分工和审批程序，采取部门协同、上下联动的工作方式，统筹协调推进点状供地实施工作。

二、实施范围

（一）点状供地的界定。点状供地是指在城镇开发边界以外，不适合成片开发建设的地区，按照“建多少、转多少、征多少、供多少”的原则灵活点状报批、点状供应的项目用地方式。点状供地项目使用的是零星、分散的建设用地，单个项目总建设用地面积不超过30亩。

（二）实施范围。以下项目可实施点状供地：为实施现代种养业、乡村休闲旅游业、乡村新型服务业等项目配套的基础设施和公共服务设施；为改善乡村地区景观和人居环境建设的公园、绿道以及其他基础设施和公共服务设施项目。

（三）负面清单。属于以下情形的，不得纳入点状供地范围：

1. 项目选址位于国土空间总体规划（土地利用总体规划和城市（镇）总体规划）确定的禁止建设区的（符合禁止建设区管控要求的项目除外）；

2. 项目建设用地占用永久基本农田的；

3. 项目建设用地位于生态保护红线划定范围或各级各类自然保护地的（符合各级各类自然保护地管控要求的项目除外）；

4. 项目建设用地占用一级国家公益林或不符合《建设项目使用林地审核审批管理办法》规定的林地的；

5. 项目建设用地位于饮用水水源一级保护区或其他重点

饮用水源保护区的（符合条件的供水、治水项目除外）；

6. 项目建设用地位于国土空间规划必须减量区范围的（符合占用条件的项目除外）；

7. 项目建设用地位于地质灾害、洪涝灾害危险区或处于地质灾害易发区经评估不能建设的；

8. 项目涉及挖山填（挖）湖、削峰填谷或成片毁林毁草等破坏生态环境的；

9. 商品住宅、别墅类房地产、私家庄园、私人别墅等房地产和变相发展房地产的；

10. 其他不符合国家和省的法律法规以及相关产业政策规定的项目。

城镇开发边界外非采取点状供地方式使用土地的单独选址项目，不适用本实施意见；属于设施农用地的，按照设施农用地的有关规定管理；对符合农村道路建设条件的，可以纳入农村道路用地管理；符合林道建设条件的，可以纳入林业生产设施用地管理。

三、项目准入

（一）前期工作开展。镇街（园区）在申请点状供地项目前，应先根据项目及用地的情况，开展水土保持、环境影响评价、洪水影响评价、文物保护及考古调查勘探、地质灾害危险性评估、压覆矿产资源评估等相关评价评估工作，编制点状供

地项目实施方案及点状供地项目申请表（位于市各森林公园、湿地公园内的点状供地项目，由市林业局组织编制）。

（二）项目申请。位于功能区的项目，由镇街（园区）向功能区管委会提出，经审查同意后，以管委会名义报送市自然资源局；位于非功能区的项目，由镇街（园区）向市自然资源局提出；位于市各森林公园、湿地公园内的项目，由市林业局向市自然资源局提出。需提交的申请材料如下：

1. 点状供地项目实施方案；
2. 点状供地项目申请表；
3. 项目用地红线图（CAD格式，需详细示意各建设地块的范围、规划用途等）；
4. 项目用地及周边现状照片；
5. 其他有助于说明该项目情况的材料（比如可行性研究报告、规划设计方案等）。

（三）项目的准入审批。收到点状供地项目申请后，市自然资源局会同市发展改革局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市水务局、市农业农村局、市文化广电旅游体育局、市林业局等有关部门以及功能区管委会（仅限功能区的项目）对拟实施点状供地的项目范围进行实地踏勘和综合评估论证，对项目实施方案进行联合审查，审查通过后，按程序报自然资源开发利用委员会审议和市人民政府审定。经市人民政府批准的项目实施方案是项

目办理后续规划、用地手续的依据。点状供地项目实行总量控制，每年可新增实施的项目数量按上级部门的规定执行。

镇街（园区）以及相关部门要切实提高项目审批效率，优先通过“多规合一”平台提交准入申请、反馈审查意见。

四、规划管理

各镇街（园区）可在国土空间规划中预留不超过5%的城乡建设用地规模，优先用于保障点状供地项目建设，对一时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市镇国土空间总体规划、村庄规划数据库。点状供地项目应优先消化历史遗留建设用地，提高存量建设用地利用效率和效益。

（一）总体规划层面。国土空间总体规划批准前，项目用地应符合现行土地利用总体规划和城市（镇）总体规划，涉及不符合现行规划的，须按照国家、省、市的相关规定做好国土空间规划编制过渡时期规划一致性处理。国土空间总体规划批准后，应按照国土空间总体规划实施管理。

（二）详细规划层面。项目用地依据村庄规划确定用地规划条件；村庄规划未覆盖的区域，通过编制、调整村庄规划或依据市（功能区）自然资源部门批准的项目选址论证报告出具规划条件。

点状供地项目按实际建设用地面积核算规划技术指标。规划主要控制和引导建筑间距、建筑高度、建筑总面积、建筑形式、建筑材料、道路交通等要素，对建筑密度、绿地率和停车位配置可根据项目实际情况不作控制要求。

五、报批管理

点状供地项目区（项目区指点状供地项目所涉及的项目范围）内的建设用地原则上按建筑物落地面积垂直开发，涉及占用耕地的，必须在本镇街（园区）范围内开垦面积、质量相当的耕地，并做好被占耕地的耕作层剥离工作；未纳入建设用地开发范围的，可作为生态保留用地合理利用。点状供地项目应根据实际用地需求，采取征转合一、只转不征、只征不转、不征不转等方式分类审批管理。项目区内的生态保留用地，在坚持公共利益属性和尊重农民意愿，不涉及占用永久基本农田和严格控制用地范围及规模的前提下，可依法办理土地征收手续。为了避免用地权属碎片化和产权到期后影响土地后续的成片使用，鼓励项目区内以集体用地为主的点状供地项目保持原有集体用地性质。

（一）按批次用地分类报批的情形。点状供地项目范围内采取征转合一、只转不征、只征不转方式分类审批管理的用地，应根据项目实施方案确定的功能布局和建设地块，按照土地征收、农用地和未利用地转用审批权限，以及城镇分批次建设用

地报批方式和要求单独组件报批，不受报批面积和批次数量限制。涉及林地的，按规定办理报批手续。同一个点状供地项目范围的土地征收、农用地和未利用地转用（按“征转合一”地块、“只转不征”、“只征不转”地块分类组合），应一次性报批〔项目名称：“东莞市**镇街（园区）****年度点状供地项目第**批次用地”〕，并按分类管理原则建立项目用地报批台账。

（二）实行“不征不转”的情形。点状供地项目用地符合以下情形的，可采取“不征不转”的方式，由项目开发主体与土地权利人签订土地使用合同，明确种植、养殖、管护、修复和经营等关系，按原用途管理：农牧渔业种植及养殖用地、生态保留用地；不涉及占用永久基本农田、不破坏耕作层、不直接固化地面、不改变土地用途的生态景观、栈道、观景平台、公共厕所、停车场等乡村产业项目配套的基础设施和公共服务设施用地。项目区内的农村道路、农业设施、直接为林业生产服务的工程设施按相关规定管理。

六、供地管理

（一）点面结合差别化供地。点状供地以项目区为单位供地，项目区为单个地块的，按建设地块单个供地；项目区为多个地块的，应结合实际需要整体规划建设，合理确定不同地块的面积、用途，按建设地块搭配或组合为一宗地整体供应。市

（功能区）自然资源部门应在土地划拨决定书、土地出让合同、用地批复、建设用地规划许可证等用地批准文件上注明“属点状供地项目”。

（二）设条件供地。点状供地项目可按规定合理设定供地前置条件，将相关行业主管部门提出的产业类型、标准、形态及规划条件、建筑标准、节地技术、公建配套、用途变更、分割转让限制等要求，与履约监管责任、监管措施、违约罚则等内容一并纳入供地方案、土地划拨决定书或出让合同。按照“谁提出、谁监管”的原则，提出关联条件的部门应要求项目开发主体提交履约承诺书，作为自然资源部门签订（备案）土地出让合同的前提条件，并对承诺书的履行情况进行监管。项目开发主体与土地权利人签订的土地使用合同中，应当明确土地开发利用及续期条件，保障项目整体、长期开发运营。

（三）供地方式及价格。点状供地项目区内建设用地符合《划拨用地目录》的，可按划拨方式供地；符合集体自用条件的，可以集体自用方式供地；符合集体建设用地使用权流转管理有关规定的，可以流转出让方式供地；经营性用地须以招标、拍卖、挂牌方式公开出让（按“三旧”改造政策可协议出让的除外）。点状供地项目区内多种规划用途混合的，可按规划主导用途（计容建筑面积占项目总计容建筑面积比例最大的用途）对应的用地性质确定供地方式；用途混合且包括经营性用途的，

应当采取招标、拍卖、挂牌方式公开出让。混合用地出让最低价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的 70%。

七、报建和验收管理

（一）规划报建。在实施村庄规划管理前，项目开发主体按程序向市（功能区）自然资源局申请办理建设用地规划许可证和建设工程规划许可证；实施村庄规划管理后，按相关规定办理。对于适用简易审批的项目，可按《广东省村庄建设项目施行简易审批的实施意见》（粤发改农经〔2021〕146号）的规定，实行简易审批。符合条件的项目，可按《广东省自然资源厅关于继续深化若干规划用地改革事项的通知》（粤自然资函〔2020〕552号）的规定，简化规划用地审批事项。

（二）竣工验收。由市住房城乡建设局牵头会同市自然资源局、市城建档案馆、市水务局、市国安局、市通信建设管理办公室、广东省广播电视网络股份有限公司东莞分公司等有关部门，按《东莞市房屋建筑和市政基础设施工程竣工联合验收指引（试行）》有关规定对点状供地项目进行联合验收。

八、确权登记管理

（一）确权登记发证。项目开发主体按照相关程序向不动产登记部门申请办理土地和房屋的不动产登记手续。点状供地项目以宗地为单元进行不动产登记，核发不动产权证书。项目

区为多宗地的，可按项目实际管理的需要，将多宗地整体打包一次性申请，分宗地发证。对项目区内“只征不转”的生态保留用地，凭批准文件，按照国有农用地或未利用地确权登记发证。登记部门应在不动产权证书上标明“属点状供地项目”等字样。

（二）分割转让限制。点状供地项目产权原则上由项目开发主体整体持有，除法律法规、土地划拨决定书及出让合同明确规定或约定外，点状供地项目区的建设用地使用权和房屋所有权不得进行分割转让或抵押。在办理供地手续和不动产登记时，应对分割转让及抵押的限制予以明确，并在不动产登记簿和产权证书的附记栏上对宗地的权利限制予以注记。

九、组织保障

（一）加强组织领导。市发展改革局、市财政局、市自然资源局、市生态环境局、市住房城乡建设局、市水务局、市农业农村局、市文化广电旅游体育局、市林业局、市不动产登记中心等相关职能部门、功能区管委会及镇街（园区），按照职责分工，协同推进点状供地实施工作，各部门可结合实际管理需求，出台相应的实施细则。具体职责分工如下：

市发展改革局：负责项目立项、项目准入条件等事项的审核，督促市财政投资项目的建设单位落实项目投资计划。

市财政局：负责审核点状供地项目的出让底价，协助有关部门审查市财政投资点状供地项目的投资。

市自然资源局：负责会同相关部门对拟实施点状供地的项目范围进行实地踏勘和综合评估论证，并对项目实施方案实施联合审查；按规定办理规划、用地等手续。

市生态环境局：负责建设项目环境影响评价工作，指导和监督环保设施的落实。

市住房城乡建设局：负责施工监管工作，牵头会同有关部门对项目进行联合竣工验收。

市水务局：负责涉水项目审批、水土保持方案审核；监管防洪、水土保持措施落实情况。

市农业农村局：负责对涉农点状供地项目提出乡村产业属性类别的意见，指导涉农点状供地项目申报工作；按照集体资产管理有关规定，对农村集体经济组织投资点状供地项目决策的相关事宜进行指导和监督。

市文化广电旅游体育局：负责文旅类点状供地项目的认定，指导文旅类点状供地项目申报工作；负责文旅类点状供地项目的资源调查以及文物保护及考古调查勘探等相关审批工作。

市林业局：负责市各森林公园、湿地公园点状供地项目的申请，负责项目的占用林地保障工作，指导林相改造和森林生态提升工作。

市不动产登记中心：负责点状供地项目的不动产初始登记及变更登记。

功能区管委会：按照强化功能区统筹优化市直管镇体制改革的要求，负责与点状供地项目审批相关的并已下放功能区的职能事项，统筹推进功能区内点状供地项目的审批、实施及监管。

镇街（园区）：负责编制点状供地项目实施方案，填报点状供地项目申请表；组织用地报批、供地；办理用地交付手续；负责供地后的巡查和监管。

（二）落实指标保障。市每年安排 10% 的新增建设用地计划指标专项用于保障乡村振兴用地需求，并优先保障点状供地项目建设用地需求。点状供地项目涉及占用林地的，可按《广东省占用征收林地定额管理办法》相关规定，优先安排占用林地定额。

（三）严格实施监管。镇街（园区）以及相关部门要严格落实属地属事管理责任，对点状供地项目实行全要素、全过程的动态联合监管，防止项目用地出现批而未供和闲置低效情况，并确保乡村产业用地专项指标专项专用。要严禁以点状供地为名开发房地产项目，坚决遏制违法建设“大棚房”及别墅类项目，严肃查处违法违规占用、转让土地及改变土地用途等行为；对情节严重，涉嫌构成犯罪的，依法追究其法律责任。

（四）建立退出机制。点状供地项目所涉及的农用地转用和土地征收经依法批准后，两年内未用地或未实施征地补偿安

置方案的，有关批准文件自动失效。项目实施过程中存在以下情形的，除按照法律法规、土地划拨决定书及出让合同的规定或约定进行处理处置外，项目所在的镇街（园区）两年内不得再申报点状供地项目：非因政府及其部门原因，自土地交付之日起两年内没有开工建设的；项目开发主体未按项目实施方案开发建设的。

本意见自 2022 年 4 月 1 日起施行，有效期至 2023 年 1 月 31 日。

备注：本规范性文件已经市司法局合法性审查同意发布，编号为 DGSZRZYJ-2021-103。

- 附件：1. **点状供地项目实施方案参考提纲
2. **镇街（园区）**点状供地项目申请表

东莞市自然资源局

2022 年 2 月 24 日

公开方式：主动公开

东莞市自然资源局办公室

2022 年 2 月 24 日印发

****点状供地项目实施方案参考提纲**

一、项目基本情况

（一）项目的名称、位置、面积及土地利用现状等。

（二）项目涉及规划情况（包括是否符合国土空间规划、生态保护红线、饮用水源保护区划、林地保护利用规划、水土保持规划等相关规划；是否涉及规划编制、修改等）。

（三）项目前期准备情况（包括项目建设规划方案及项目范围内的区域评估等情况；尚未进行区域评估或不能适用区域评估成果的，分别阐述水土保持、项目环评、洪水影响评价、文物保护及考古调查勘探、地质灾害危险性评估及矿产资源压覆等相关评价评估情况）。

二、项目实施安排情况

（一）项目的功能定位、规划用途、建设用地规模及其分类利用安排。

（二）项目的建筑规模、布局、功能及开发建设安排。

（三）项目的实施计划安排。

三、项目涉及土地征收、农用地和未利用地转用以及土地拟

供应、使用情况

（一）项目涉及土地征收补偿情况（包括项目区内征收土地的面积、地类、权属、用地红线、补偿安置等情况，以及只征不转的国有农用地和未利用地情况）。

（二）项目涉及农用地和未利用地转用情况（包括征转合一、只转不征的农用地和未利用地转用面积、地类）。

（三）项目土地供应及使用情况（项目各规划用途分区的土地供应或使用方式、条件及要求等）。

四、项目实施保障措施

（一）组织保障措施（项目所在镇街（园区）在组织领导、统筹协调、配合落实等方面的措施）。

（二）资金保障措施（包括项目投资总额、资金来源以及分类使用情况等）。

（三）生态环境保护、地质灾害防治、水土保持等措施。

（四）项目监管措施（包括项目质量、工程进度、资金使用等方面的监管措施）。

五、项目综合效益分析

（一）项目经济平衡测算。

（二）项目投资风险及经济、社会、生态等综合效益评估。

六、其他需要补充说明的情况