

编者按：党的十九大提出实施乡村振兴战略，提出要按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。2018年中央一号文件进一步细化了乡村振兴战略的内涵、目标和任务。其中，产业兴旺，就是要紧紧围绕促进产业发展，引导和推动更多资本、技术、人才等要素向农业农村流动，形成现代农业产业体系，促进农村一二三产业融合发展，保持农业农村经济发展旺盛活力。2017年底国土资源部、国家发展改革委联合印发了《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工作的通知》。因此，实施乡村振兴战略，推进农业供给侧结构性改革，农村产业融合发展中的用地问题、政策创新，以及如何处理好乡村振兴中的人地关系成为当前土地科学研究与土地管理实践的重要内容。

基于上述背景，本期《土地科学动态》重点关注“农村产业用地政策创新与乡村振兴”。针对此主题，《中国土地科学》《土地科学动态》编辑部联合江西省鄱阳湖流域农业资源与生态重点实验室、江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心、江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心、江西省土地学会、江西农业大学MPA教育中心在南昌市召开“农村产业用地政策创新与乡村振兴”研讨会。邀请相关专家重点围绕农村新产业新业态发展中的土地政策创新、农村三产融合发展与土地政策创新、农村土地复合利用与管理、农村产业用地的监管、农村土地整治与农村产业用地保障等议题进行研讨，形成了一系列有价值的观点文章，现刊登如下，供参考。

农村新产业新业态用地保障的几点思考

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球

产业兴旺是乡村振兴的重点与基础，产业兴才能乡村兴，经济强才能人气旺，而乡村旅游、休闲农业、农村电商等新产业新业态是实现农村产业兴旺的重要支撑。因此，如何适应新产业新业态的发展需求，为农村一二三产业融合发展提供用地保障，是新时代创新农村产业用地政策的当务之急。下面是笔者在《农村新产业新业态用地保障》专题调研的基础上，

形成的6点思考。

一、科学界定农村新产业新业态的内涵与分类，并加强规划引导

虽然农村新产业新业态是现阶段的一个热词，但调研中发现人们很难明确什么是新产业，什么是新业态，目前新产业新业态的概念及内涵尚未有一个清晰的界定。依据《辞海》，产业是指由利益相互联系的、具有不同分工

的、由各个相关行业所组成的业态总称,显然,产业是一个由众多业态组成的集合体,业态只是产业的一个组成部分。习惯上媒体大量报道的“休闲农业”、“乡村旅游”和“农村电商”应属于农村新产业,而农业观光采摘园、农业科技游、民俗风情游、古民居和古宅院游、农家乐、农业博览园、民宿、乡村酒店等就应是休闲农业或乡村旅游新产业中的新业态。但又该如何划分休闲农业和乡村旅游?还是应把休闲农业和乡村旅游合并为同一类新产业?因此,相关部门应对当前农村新产业新业态有一个明确的界定与分类,并根据各类新产业新业态的特征提出相应的用地保障需求,土地主管部门则针对各类新产业新业态的特征,分类规定用地标准和用地保障方式。

另外,各地应根据市场发展预测,结合区域资源禀赋、区位条件,在完成农村居民点体系规划的基础上,科学制定本地的新产业新业态发展规划,引导其健康发展,从而避免各类新业态的遍地开花、无序恶性竞争,确保用地的效益。调研中,我们发现个别地方借发展新产业新业态之名,建设一些形象工程,只是一个赶时髦的“盆景”项目,实际效益很低,也是一种土地资源粗放低效利用的形式。

二、农村新产业新业态的用地保障制度创新应坚持“两个最严格”

“坚持最严格的耕地保护制度,实行最严格的节约用地制度”是我国土地管理的基本要求,在农村新产业新业态的用地保障制度创新中,同样应坚持这“两个最严格”。当前我国农村建设用地粗放利用的状态日益加剧,已成为农村土地资源管理中迫切需要解决的一项

任务,应利用新产业新业态的发展机遇,扭转这一局面,不断提高农村建设用地的集约节约利用水平。因此,新产业新业态发展的建设用地需求要立足于现有建设用地的挖潜,坚持建设用地总量不突破的原则,鼓励采用“增减挂钩”的思路,解决建设用地的区位问题,但涉及耕地的占补,必须严格按新时代的占补政策执行,即数量、质量、生态的全方位占补,确保耕地保护国策得到贯彻。调研中发现,在“增减挂钩”试点工作中,不少地方对于耕地的占补完全停留在数量的平衡上,一些复垦的是房前屋后的零星地块,甚至是“开天窗”(四周都是房屋),只能适用于菜地,而新增建设用地占用的耕地以良田为主。另一方面,对于临时建设用地或农业设施用地,则应尽量不破坏耕作层,少使用水泥硬化,以保留耕地生产的基本功能。调研中我们发现有些做法值得推广:不直接在地面上建设,而是利用几根支撑架空建设,保留着耕地现状,或者用砖块覆盖。这样只要拆除框架以上的构筑物或砖块就可完全恢复成原有的耕地。因此,我们不仅要推广节地技术,也要鼓励采用耕地保护技巧。

三、完善土地用途管制制度,推进村土地利用规划

农村新产业新业态用地具有明显的功能复合性和一二三产业的融合性,如休闲农业、乡村旅游把服务业和农业进行了融合,农村电商则把服务业、农产品加工业、农业进行了融合,“农家乐”则包含了民宿、餐饮、农业观光游等多个业态,我国现行的土地利用规划中制定的土地用途分类体系无法适应这些要求。一方面,目前土地用途分类体系主要基于传统的

一二三产业分类体系,没有考虑土地利用的复合性;另一方面,农村新产业新业态具有明显的地域性特征,全国统一的土地用途分类体系满足不了各地千差万别的新产业新业态用地需求。所以,应改革现行的土地利用规划用途分类体系,首先要体现层次性,土地利用规划层级越高,分类越粗,层级越低,分类越细。根据国家级、省(自治区、直辖市)级、市(地区)级、县级、乡(镇)级、村级土地利用规划,土地利用规划用途分类从宏观到微观,从系统到具体。其次要体现地域性,应允许乡(镇)级、村级土地利用规划在国家统一的用途分类体系中进行合并或进一步细分,并制定相应的用途管制规则。因此,应根据2017年《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工作的通知》(国土资规[2017]12号)要求,尽快推进村土地利用规划。通过村级规划的编制,因地制宜地确定各地的土地用途体系管制规则,统筹农业农村各项土地利用活动。

四、加强土地利用的风险评估,强化土地利用监管

实施乡村振兴战略,是新时代“三农”工作的总抓手,乡村振兴是一场攻坚战,更是一场持久战。乡村振兴提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求,是一个有机整体。在为农村新产业新业态发展创新用地制度、促进产业兴旺的同时,应与乡村振兴战略的总目标保持一致,有利于实现其他四个目标。因此,应结合生态文明建设的要求,加强农村新产业新业态发展中土地利用的风险评估和土地利用监管,不仅包括生态

风险,也应包括对区域耕地生产基本功能损害的风险,还应包括对传统建筑与文化的破坏风险。如开在现代农业园中的大型餐饮,这种曾经在沿海地区流行过一段时间的业态,由于对周边农村环境的影响而纷纷取消,如今却在内地部分地方悄悄兴起,这类业态必须避免生活污水的直接排放污染农田。而乡土文化是乡村的灵魂,在新产业新业态发展的用地配置上,应注重对当地农村原生态乡土文化的保护、挖掘、继承与创新,包括具有历史价值、地域风情的各类建筑物、构筑物,以及丰富的农耕文化,从而留住乡愁。

五、加快农村土地使用制度的改革步伐,规范用地行为

之所以当前农村新产业新业态发展用地保障是一个社会关注的问题,是因为现行农村土地使用制度难以适应实际的需求,地方国土管理部门迫于没有供地的具体政策依据,“依法用地难度大”,急需进行改革与创新。比如开办小型的农产品加工坊从事电商,其用地属性为经营性建设用地,但又保留集体用地的产权,这就涉及到当前的农村“三块地”改革中的经营性集体建设用地入市问题;而利用自身的宅基地发展“农家乐”、“民宿”,包含住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务,既涉及经营性集体建设用地管理,也涉及宅基地的超标使用问题,等等类似的情况很多。尽管国土资规[2017]12号文件,针对农村一二三产业融合发展的用地保障,明确了要安排一定比例年度土地利用计划,专项支持农村新产业、新业态和产业融合发展。但相对于复杂的现实需求,其可操作性并不强,比如涉及永久基本农田保护

区的农业设施用地如何安排？因此，应进一步加快农村土地使用制度的改革步伐，形成相应的农村土地使用制度，从而为农村新产业新业态发展用地的供给提供政策依据。

六、土地整治是提升农村新产业新业态用地保障能力的重要抓手

土地整治作为改善土地生产条件和生态环境、优化土地利用结构的工程技术措施，同样在提升土地要素对农村新产业新业态用地的保障能力上具有积极的作用。实践也充分证明，土地整治在保障农村新产业新业态用地中表现出强大的生命力。如瑞金市叶坪乡，2014年以来先后实施了16个土地整治项目，农田整治、村庄整治综合推进，承包地经营权整片流转，为新产业新业态发展提供了强有力的用地保障，建成了4000亩供港蔬菜基地，3000亩大棚蔬菜基地，2000亩优质稻生产供应基地，1100亩生态观光园及农业体验园，组建了江西省第一家农村合作联社，形成了“公司+合作社+基地+农户”的现代农业发展模式；赣县通过土地整治项目实施，不仅彻底解决了发展甜叶菊产业的用地保障，还结合环境整治，打造了集摄影观光、民俗旅游、果蔬采摘等为一体的乡村生态旅游产业；于都县梓山镇利用土地整治项目，打造出了一个集蔬菜科技产业园、农事体验、休闲度假、观光旅游为一体的田园

综合体。

总结各地的实践探索，要提高土地整治对农村新产业新业态用地的保障能力，必须做到以下几个结合：一是土地整治的规划设计应与产业发展需求相合。由于新产业新业态有其自身的用地需求，在土地整治规划设计时应充分考虑其具体要求。为此，一些地方提出，针对不少现代农业企业结合产业自身要求开展的土地生产环境建设，也应列入土地整治范围，采取“先建后奖”形式给予奖励。二是土地整治一定要与经营权流转相结合。适度规模经营是现代农业生产的客观要求，也是生产力发展的经济社会规律，必须通过经营权流转来解决家庭承包责任制分散承包与现代农业适度规模经营的矛盾。不少地方在土地整治项目实施后采取“确权确股不确地”方式，实现了经营权的集中流转，既维护了农民的土地权益，推进了农业现代化、集约化、规模化发展。三是工程整治措施与配套政策的创新相结合。土地整治对农村新产业新业态用地的保障，不仅仅是工程技术问题，还是一个制度创新的问题，特别是如何充分调动众多农户参与土地整治的积极性，以及构建项目实施的长效机制，应作为土地整治实践中重点要解决的任务。

（编辑：蒋仁开）