

宣城市人民政府办公室关于印发 宣城市非集中建设区建设用地规划管理 实施意见（试行）的通知

宣政办秘〔2019〕42号

各县、市、区人民政府，市直有关单位：

《宣城市非集中建设区建设用地规划管理实施意见（试行）》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

宣城市人民政府办公室

2019年5月20日

（此件主动公开）



宣城市非集中建设区建设用地规划管理 实施意见（试行）

第一条 为了贯彻乡村振兴战略，落实中央、省关于农村工作的有关文件和《国土资源部 国家发改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）以及《中共安徽省委 安徽省人民政府关于推进乡村振兴战略的实施意见》（皖发〔2018〕1号）精神，推动我市乡村地区新产业新业态发展，依据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《安徽省城乡规划条例》等法律法规，结合我市实际，出台本意见。

第二条 本意见适用于宣城市域范围内非集中建设区建设用地的规划管理工作。

本意见所指的非集中建设区建设用地，是指在生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线之外，符合土地利用总体规划，布局相对分散、建设强度较低的可用于乡村旅游、休闲农业、健康养老等新产业新业态发展以及人居环境改善、公共服务设施、基础设施建设等建设用地。

第三条 非集中建设区建设用地规划管理的基本原则

（一）战略引领、依法合规。贯彻党的十九大关于乡村振兴战略有关精神，在符合《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《安徽省城乡规划条例》等法律法规前提下，探索新时代非集中建设区建设用地规划管理的新方法、新路径。

（二）总量管控，弹性管理。非集中建设区建设用地规模实行总量的刚性管控，不突破土地利用总体规划确定的建设用地总规模和城乡建设用地规模；实行弹性的用地管理，在编制新一轮乡镇国土空间规划可以预留少量（不超过5%）规划建设用地指标，用于零星分散、单独选址的农业设施、乡村旅游设施、新产业新业态等项目建设。

（三）绿色发展，生态优先。以资源环境承载力为约束，以生态环境保护、治理、修复为先导，实施底线管控，促进集约发展，坚持生态空间内的生态效益不降低，农业空间内的耕地总量不减少，城镇空间内的环境不破坏，实现人与自然、人与社会和谐共处。

（四）因地制宜，城乡融合。科学把握乡村地区的差异性发展趋势，突出重点、因地施策、典型引路，发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动城乡要素自由流动、平等交换，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的城乡关系。

第四条 严格执行国土空间用途管制，将非集中建设区分为生态缓冲区、农业综合区和城镇郊野区，实施用地分类管理，加强用地的分区指引与规划管控。

（一）生态缓冲区规划管控要求

生态缓冲区：位于生态保护红线之外，具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的空间，包括自然保护区的建设控制地带、风景名胜区的建设控制地带、河流生态区、山地生态区等。

生态缓冲区内允许少量现状村庄、农田和其他建设项目等用地存在，可以进行正常的生产生活活动，但不得影响和破坏生态环境，满足生态效益只增不减的基本要求。严格控制生态缓冲区内新增建设用地，明确生态缓冲区产业准入条件和负面清单，对符合准入条件的建设项目，按程序办理用途转用，严格控制开发强度。

涉及自然保护区、风景名胜区等自然保护地的建设活动要严格按照自然保护区、风景名胜区等自然保护地有关法律法规执行。

（二）农业综合区规划管控要求

农业综合区：位于永久基本农田控制线之外，以农业生产和农业休闲为主体功能的综合空间，包括以传统种植养殖为主的一

般农业区和以瓜果采摘、观光体验为主的特色农业区等。

严格控制新增建设用地占用耕地，坚持节约集约原则，提高土地利用效率；在符合土地利用总体规划和土地整治规划的前提下，因地制宜实施城乡建设用地增减挂钩项目，保障农业空间内的耕地总量不减少。明确农业综合区产业准入条件和负面清单，对符合准入条件的建设项目和农村新增建设用地，按程序办理用途转用，并合理控制开发强度。

（三）城镇郊野区规划管控要求

城镇郊野区：位于城镇开发边界控制线之外，以乡镇居民生产生活为主体功能的空間，包括特色小镇、村庄居民点以及为乡镇服务的公共服务设施、市政设施等用地。

从严管控城镇郊野区内的建设用地空间，按照“控总量、减增量、盘存量、放流量、提质量”原则，推进资源全面节约和循环利用。科学确定村庄用地和各类设施产业用地的容积率、建筑密度、建筑高度等开发强度，注重特色风貌塑造，体现地域特征。

第五条 因地制宜开展乡镇国土空间规划编制，在过渡期内，优化规划区的划定方式，实行规划区的全域化管控，推动非集中建设区建设用地规划管理全覆盖。将非集中建设区建设用地规划内容纳入乡镇总体规划，明确非集中建设区三大功能区（生态缓冲区、农业综合区、城镇郊野区）的布局，确定建设用地规

模，提出管控总体要求，明确产业准入条件和负面清单等。

依据总体规划，结合新产业新业态的实际发展需求，乡镇人民政府可以组织编制非集中建设区建设用地控制性详细规划（零星分布的点状用地可编制控制性详细规划图则），自然资源规划主管部门依据经批准的控制性详细规划（或控制性详细规划图则）出具项目规划条件，办理项目规划审批手续。控制性详细规划（或控制性详细规划图则）在制定过程中应当组织专家论证、公示、征求意见并提交所在地县（市）人民政府城乡规划委员会审议，履行法定的报批程序。

第六条 按照土地权属类型，强化非集中建设区建设用地分类规划许可管理。位于乡镇规划区内、乡村国有土地上的建设用地或者在乡镇规划区内、乡村国有土地上进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设，按照《城乡规划法》有关规定，依法核发选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。在乡村宅基地上进行农村村民住宅建设或者在集体土地上进行各类设施产业建设，依法核发乡村建设规划许可证。

第七条 强化产业准入，推动乡村地区新产业新业态发展。鼓励在非集中建设区建设用地内发展休闲观光园区、田园综合体、健康养老、生态旅游、乡村民宿、特色小镇、文化创意等新产业新业态。对利用闲置农房发展民宿、养老、农家乐等项目，



在确保公共卫生、公共安全的基础上，可对消防、特种行业经营等领域落实便利市场准入、但应严格执行事中事后监管的管理办法。要切实加强耕地保护，坚决遏制农地非农化现象，严禁在各类农业园区内占用耕地或直接在耕地上违法违规建设非农设施，特别是别墅、休闲度假设施等；严禁在农业大棚内违法违规占用耕地建设商品住宅；严禁农业大棚看护房严重超标准，甚至违法违规改变性质用途，进行住宅类经营性开发；严禁违法违规、变相搞房地产开发或建私人庄园会所。

第八条 多方式为新产业新业态供应国有土地。新产业新业态相关的建设项目用地中，用途单一且符合法定划拨范围的，可以以划拨方式供应土地；用途混合且属经营性的土地，应当采取招标拍卖挂牌方式供应土地。

对于乡村旅游、休闲观光农业等项目实行差别化的用地政策，属于永久性设施建设用地的，依法按建设用地管理，属于自然景观用地及农、林、牧种植、渔业养殖用地的，不征收（收回）、不转用，按现用途管理；对于健康养老等用地需求较大的项目，可以通过实施城乡建设用地增减挂钩项目，复垦整理出的建设用地指标，预留不少于 10% 用于保障农民安置和农村基础设施建设，节余的建设用地指标优先保障项目用地需求。

第九条 各地各部门应当积极创造条件，引导支持集体建设



用地综合使用，鼓励和引导村集体与农民充分利用闲置的集体建设用地和房屋等现有资源，开展民宿、餐饮、农家乐等休闲游憩相关服务。农村集体经济组织可以依法使用集体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的社会资本共同兴办民宿、农家乐、停车场等旅游接待服务企业，以村集体的名义办理规划、用地等审批手续。

第十条 在严格耕地保护和国土空间用途管制前提下，探索设施农用地的复合利用，以满足游客峰值时期的休闲农业和乡村旅游配套服务设施使用需求。在优先保障农业生产，不改变原土地用途的前提下，可以将用于规模化、现代化农业生产的农业配套设施用地，如晾晒场、粮食和农资存放场所、大型农机具存放场所等用地，临时用于公共停车。

农村集体经济组织以外的单位和个人，可以依法通过承包经营权流转、租赁等方式，使用农民集体所有的农用地、未利用地，从事与旅游相关的种植业、林业、畜牧业和渔业生产。支持通过开展城乡建设用地增减挂钩试点项目，优化乡村建设用地布局，建设配套设施。

第十一条 本意见在试行过程中，各地各相关部门应强化管理，严格执行土地管理、城乡规划等法律法规。对假借乡村振兴之名违法用地、违反规划等违法违规行为，依地域管辖、职能管

理原则，相关地方人民政府行政执法部门应及时制止，严肃查处。对相关责任单位、责任人依法依规追究责任。

第十二条 本意见自印发之日起试行。在试行期间，若国家、省出台了有关非集中建设区建设用地规划管理方面的实施意见，按国家、省有关文件执行。