

# 厦门市乡村振兴 100 问

厦门市自然资源和规划局

2024 年 1 月



# 前 言

为全面贯彻落实党的二十大精神，推进中央、省和市关于实施乡村振兴战略的决策部署，紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，扎实推进乡村发展、乡村建设等重点工作，建设宜居宜业和美乡村。厦门市自然资源和规划局（后文简称为市资源规划局）根据现行法律法规、文件规定等，梳理乡村振兴各环节常用的相关政策要点，编制形成《厦门市乡村振兴100问》，方便各区、镇（街），以及村、社区及时知晓，清晰并执行相关政策，同时提供其他行业主管部门参考，形成共创乡村振兴的强大合力。



# 目 录

## 第一部分 厦门市村庄基本情况

1. 厦门市有多少个村庄？村庄分哪几类管控？ ..... 1
2. 什么是传统村落？厦门市有几个传统村落？保护要求是什么？ . 1

## 第二部分 村庄规划及相关知识

3. 什么是“村庄规划”？国土空间规划体系包括哪些内容？ ..... 1
4. 什么是“三区三线”？ ..... 2
5. 什么是“村庄空间管控规划”？ ..... 2
6. 村庄规划的内容和要求有哪些？ ..... 3
7. 村庄规划由谁来编制，由谁来审批？ ..... 3
8. 如何使用编制完成的村庄规划？ ..... 4
9. 村庄规划如何指导建设？ ..... 4
10. 村庄规划编制中如何指引产业发展（一二三产融合项目）？ .. 4
11. 在村庄建设边界内开展建设要注意什么？ ..... 5
12. 村庄规划调整要经过哪些程序？ ..... 5
13. 村庄规划如何进行规划用途留白？用途留白如何落地？村庄规划中如何落实用地兼容弹性机制？ ..... 5
14. 村庄规划中安全防灾减灾如何做？ ..... 5

## 第三部分 村庄规划实施与管理

### (1) 宅基地及农村住宅建设

15. 什么是“一户一宅”？“一户一宅”政策是什么？ ..... 6
16. 如何申请宅基地农转用？ ..... 6
17. 户口不在村内的子女能否继承宅基地？其宅基地如何使用？ .. 6
18. “一户一宅”认定中仅有古厝一两间，不满足居住需求，应如何处理？ ..... 7
19. 农村申请建房对外观设计有要求吗？ ..... 7

|   |    |
|---|----|
| 20. 《厦门市村庄建筑风貌管控导则》和《厦门市农村住宅建筑风貌手册》应如何使用？ ..... | 8  |
| 21. 传统村落内、文物点或历史建筑内的农村住宅建设应满足什么要求？ .....        | 8  |
| 22. 历史风貌建筑是否可以申请重建？ .....                       | 8  |
| 23. 宅基地退出方式有哪些？ .....                           | 9  |
| 24. 旧宅基地应该如何使用？ .....                           | 9  |
| 25. 乡村建设规划许可证怎么办理？ .....                        | 10 |
| 26. 农村住宅安全等级有哪些？各等级该如何处理？农村住宅安全等级由哪些部门鉴定？ ..... | 10 |
| 27. 禁建村庄内村民住宅经鉴定属于D级危房，怎么解决村民住房问题？ .....        | 11 |
| 28. 适建村庄的住房怎么管理？适建村庄怎么申请村民住宅？ ...               | 12 |
| 29. 适建村庄是否可申请新增宅基地农转用？ .....                    | 12 |
| 30. 限建的村庄怎么解决住房需求？ .....                        | 12 |
| 31. 禁建村庄的村民住宅问题如何解决？ .....                      | 13 |
| 32. 禁建村庄内如何安置符合“一户一宅”的村民？ .....                 | 13 |
| 33. 哪些村（居）民可以提出建房申请？哪些不可以？ .....                | 13 |
| 34. 宅基地申请程序是什么？ .....                           | 14 |
| 35. 厦门市保障农村村民住房需求有哪几种方式？ .....                  | 15 |
| 36. 什么是公寓式村民住宅小区？有哪些优惠政策？有哪些好处？                 | 15 |
| 37. 村民怎么申请保障性住房？ .....                          | 16 |
| 38. 什么是提前安置？ .....                              | 16 |
| 39. 农村集中联建住宅应满足哪些要求？ .....                      | 16 |
| 40. 农村住宅独立建房、翻改建应满足哪些要求？ .....                  | 17 |
| 41. 农村简易房、临时性建（构）筑物能不能进行使用权确权登记？ .              | 18 |
| 42. 宅基地批准使用后一直未办理宅基地和集体建设用地使用权确权                |    |

|   |    |
|---|----|
| 登记, 若原批准使用人死亡的, 能不能申请登记? .....                      | 18 |
| 43. 换发房地一体不动产权证书时, 房屋测量面积与原房屋所有权证面积不一致, 如何处理? ..... | 18 |

## (2) 公共服务设施及市政基础设施

|  |    |
|--|----|
| 44. 村庄公共服务设施包括哪些? .....                            | 19 |
| 45. 村庄市政基础设施包括哪些? .....                            | 19 |
| 46. 乡村公共设施和公益事业如何使用集体建设用地? .....                   | 19 |
| 47. 城中村公共配套设施如何规划统筹? .....                         | 20 |
| 48. 城中村公共配套设施项目建设单位如何确定? .....                     | 20 |
| 49. 城中村公共配套设施项目的规划许可审批如何分类实施? ...                  | 20 |
| 50. 城中村公共配套设施项目申请使用集体建设用地如何办理? .                   | 21 |
| 51. 什么是“平急两用”公共基础设施? 超大特大城市如何建设“平急两用”公共基础设施? ..... | 21 |

## 第四部分 耕地保护与农业空间管理

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 52. 村民委员会、村民小组和村民对保护耕地有哪些权利义务? . | 22 |
| 53. 什么是耕地? 在一般耕地上能种植什么作物? .....  | 22 |
| 54. 什么是永久基本农田? .....             | 23 |
| 55. 永久基本农田内可以做什么? 不可以做什么? .....  | 23 |
| 56. 高标准农田配套设施如何办理审批手续? .....     | 23 |
| 57. 什么是耕地“占补平衡”? .....           | 24 |
| 58. 什么是耕地“进出平衡”? .....           | 24 |
| 59. 什么是土地复垦? 土地复垦如何做? .....      | 24 |
| 60. 什么是园地? 园地内可以做什么? .....       | 24 |
| 61. 农村道路涉及耕地是否需要办理农转用? .....     | 25 |
| 62. 什么是设施农业用地? .....             | 25 |
| 63. 开展农业设施建设时哪些行为不能做? .....      | 26 |
| 64. 设施农业用地如何申请? .....            | 26 |

## 第五部分 生态保护与生态空间管理

65. 厦门市生态控制线是什么？包括哪些内容？ ..... 29
66. 在应当履行相应法定程序的前提下，在生态控制线内允许开展哪些建设活动？ ..... 29
67. 生态控制线内的既有村庄建设用地应如何处理？ ..... 30
68. 什么是生态保护红线？ ..... 30
69. 厦门市生态保护红线主要包括哪些？ ..... 30
70. 生态保护红线内允许哪些有限人为活动？ ..... 30
71. 除允许的有限人为活动外，生态保护红线内允许哪些项目？ . 31
72. 什么是生态公益林？保护要求是什么？ ..... 31
73. 乡村建设怎样取得林权证？ ..... 32
74. 森林生态旅游相关项目使用林地有什么规定？ ..... 33
75. 生猪养殖项目使用林地要怎么办理手续？生猪养殖项目使用林地由哪个部门办理？ ..... 33
76. 直接为林业生产经营服务的工程设施包含哪些？需要办理建设用地审批吗？ ..... 33
77. 没审批擅自改变林地用途有什么后果？ ..... 34
78. 稳定集体林地承包制度有哪些内容？ ..... 34
79. 村集体和个人所有的生态公益林有哪些补偿？天然林有哪些补助？. 35
80. 三调与林业图斑不一样，应如何处置？ ..... 35

## 第六部分 海域保护与管理

81. 什么是海岸带？海岸线？自然海岸线？ ..... 35
82. 海岸带严格保护区域和限制开发区域定义是什么？有什么管理要求？ ..... 36
83. 限制开发区域与优化利用区域建筑后退线是多少？有什么建设要求？ ..... 37

## 第七部分 乡村振兴

84. 什么是农村集体预留发展用地？集体预留发展用地可以开发什么项目？ ..... 37
85. 农村集体预留发展用地是否可以招商？ ..... 38
86. 农村集体预留发展用地指标如何确定？如何落实？ ..... 38
87. 农村一二三产融合发展用地包括哪些？ ..... 39
88. 哪些用地不能纳入农村一二三产业融合发展用地范围？ ..... 39
89. 农家乐休闲观光旅游设施如何审批（一二三产融合问题）？ . 40
90. 农村休闲观光旅游用地如何申请？ ..... 40
91. 可以利用集体存量用房发展乡村振兴产业吗？ ..... 40
92. 乡村振兴项目可以使用集体建设用地吗？ ..... 40
93. 农村集体早年建设的非住宅房屋如何进行确权登记？ ..... 41
94. 厦门市使用集体建设用地审批适用于哪些用地？如何办理？ . 41
95. 厦门现在可以集体经营性建设用地入市了吗？ ..... 42
96. 在生态控制线内开展乡村旅游、休闲农业设施等乡村振兴重点项目应符合什么规定？ ..... 42
97. 果林配套粗加工设施（如龙眼烘干小作坊）如何审批？ ..... 43

## 第八部分 违法处罚

98. 乡村振兴项目是否可以占用永久基本农田？ ..... 43
99. 可不可以在耕地上挖塘养鱼、挖湖造景或建设公园？ ..... 43
100. 利用设施农用地项目进行餐饮、住宿、农家乐等非农活动要接受什么处罚？ ..... 43
101. 以签订流转（租赁）协议等方式将承包耕地变相卖给他人从事非农建设将接受什么处罚？ ..... 44
102. 占用耕地建房将接受什么处罚？ ..... 44
103. 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建房将接受什么处罚？ ..... 44

104. 在人均 15 平方米的集体发展用地上建设的集体房产以签订长期合作（租赁）协议的方式变相出售给个人要接受什么处罚？ ..... 45
105. 什么是非法占用农用地罪？ ..... 45
106. 什么是非法转让、倒卖土地使用权罪？ ..... 45

## 第一部分 厦门市村庄基本情况

### 1. 厦门市有多少个村庄？村庄分哪几类管控？

答：截至 2022 年 8 月，全市共有行政村 316 个，自然村 1381 个。

依据厦门市人民政府批复的《厦门市村庄空间管控规划（2021-2035 年）》，以自然村为单位，将村庄分为适建、限建、禁建三类。

### 2. 什么是传统村落？厦门市有几个传统村落？保护要求是什么？

答：传统村落指村落形成较早，拥有较丰富的文化与自然资源，具有一定历史、文化、科学、艺术、经济、社会价值，应予以保护的村落。

厦门市传统村落有 5 个：海沧区青礁村院前社、集美区后溪镇城内村、翔安区新圩镇云头村、新圩镇金柄村、同安区莲花镇白交祠村。

依据《福建省历史文化名城名镇名村和传统村落保护条例》，传统村落应当整体保护，保持传统格局、历史风貌和空间尺度；注重其文化内涵，加强活态保护，尊重原住居民生活形态和传统习惯；做好生态环境保护，防止生态破坏、水土流失和水资源污染，不得改变与其相互依存的自然景观和环境。

## 第二部分 村庄规划及相关知识

### 3. 什么是“村庄规划”？国土空间规划体系包括哪些内容？

答：村庄规划是法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上

作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。在城镇开发边界内的详细规划，由市自然资源主管部门组织编制，报同级政府审批；在城镇开发边界外的乡村地区，以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，作为详细规划，报上一级政府审批。

#### 4. 什么是“三区三线”？

答：“三区”是指城镇空间、农业空间、生态空间三种类型的国土空间。其中，城镇空间是指以承载城镇经济、社会、政治、文化、生态等要素为主的功能空间；农业空间是指以农业生产、农村生活为主的功能空间；生态空间是指以提供生态系统服务或生态产品为主的功能空间。

“三线”分别对应城镇空间、农业空间、生态空间划定的城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线三条控制线。其中，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能，必须强制性严格保护的陆域、水域、海域等区域。永久基本农田是指按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依据国土空间规划确定的不能擅自占用或改变用途的耕地。城镇开发边界是指在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，重点完善城镇功能的区域边界，涉及城市、建制镇和各类开发区等。

根据国家统一部署，我市“三区三线”划定工作已经完成，正式成果已于2022年10月正式启用。

#### 5. 什么是“村庄空间管控规划”？

答：2023年5月厦门市人民政府批准了《厦门市村庄空间管控规划（2021-2035年）》，是国土空间规划体系的重要专项规划，确定了村庄的管控类型。与《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》（厦府规〔2021〕6号）共同作为村庄宅基地管理和审批的依据。

## 6. 村庄规划的内容和要求有哪些？

答：（1）明确村庄未来发展的目标与方向。根据上位规划，充分考虑村庄人口资源环境条件和社会经济发展、人居环境整治要求，制定村庄发展、国土空间开发保护、人居环境整治目标，落实耕地保有量、基本农田保护面积、村庄建设用地规模等各项约束指标。

（2）合理安排村庄土地利用格局。把上级规划确定的永久基本农田、生态保护红线落实到村里，科学合理划定村庄建设边界，合理利用每一寸土地。保障村民生活、生产各类用地需求。在调查清楚村民的日常生活与产业发展用地需求的基础上，科学确定宅基地、基础设施、公共服务设施与产业用地的规模和布局。

（3）提升村庄的环境品质。慎砍树、禁挖山、不填湖，系统保护乡村原有美好的自然山水和田园风光，形成富有地方特色的乡土景观。对村庄建设区内部的环境进行整治与优化，让村民的房前屋后都干净漂亮。

（4）保护村庄的历史文化资源。保护村庄的特色风貌，明确各类文化遗产的保护清单，划好乡村历史文化保护线，讲好村里的老故事。

（5）确定近期建设计划。根据规划确定的目标任务，综合考虑人力、财力和居民的迫切需求，研究提出近期急需推进的生态保护修复和综合整治、耕地和永久基本农田保护、产业发展、住房布局、道路交通建设、基础设施和公共服务配套、历史文化及特色风貌保护等项目，合理安排实施时序，制定近期建设项目表。

## 7. 村庄规划由谁来编制，由谁来审批？

答：在城镇开发边界外的乡村地区，由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，作为详细规划，报上一级政府（区政府）审批。

## 8. 如何使用编制完成的村庄规划？

答：了解村庄计划发展什么产业，产业布局在哪里；知道村庄哪里可以建房子，建成什么样子；知道村庄永久基本农田、生态保护红线等管控底线在哪里，哪些地方需要重点保护，哪些地方不能建设等。

## 9. 村庄规划如何指导建设？

答：村庄建设活动主要在边界内开展。村庄建设边界是引导村庄集中建设的边界线，是村庄各项开发建设的主要地方，一般建设不得超越村庄建设边界线。

## 10. 村庄规划编制中如何指引产业发展（一二三产融合项目）？

答：村庄规划编制中应结合村庄自然环境禀赋、特色资源要素、现实产业基础和发展诉求，以稳固农业生产功能、创新服务功能、激活乡村地区经济活力为目标，借助数字赋能、文化赋能，提出一二三产业发展总体思路、发展策略路径，明确项目内容、位置和规模。

引导农村一二三产业融合发展项目合理选址。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有条件的城镇开发边界内聚集。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。可在村庄建设边界外安排少量建设用地用于农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等项目；个别以旅游发展为主的村庄可适当放宽、建设用地总规模在全市范围内统筹。纳入农村一二三产业融合发展项目库的项目，规划应明确项目四至边界、用地性质，以及建筑面积、建筑高度等指标要求，安排好项目周边配套基础设施。

依据《厦门市保障和规范农村一二三产业融合发展用地实施方案》：为强化规划的引导，产业布局（一二三产融合项目）应作为村庄规划的前置条件，各镇（街）启动村庄规划调整或修编，根据产业发展、开发建设时序等统筹优化村庄规划，重点保障农村一二三产业

融合发展项目用地空间，促进农村生产、生活、生态空间协调发展。

### **11. 在村庄建设边界内开展建设要注意什么？**

答：要村委同意并且符合村庄规划的相关要求；村民建设住宅要向镇政府、街道办事处申请取得《乡村建设规划许可证》；乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区建设，要向区（县）级自然资源主管部门申请取得乡村建设规划许可证。在申请《乡村建设规划许可证》时，要明确建房方案是否选用村镇住宅建设通用图集还是自行设计方案。自行设计方案的要委托有资质的单位或专业技术人员编制。取得《乡村建设规划许可证》后，应严格按照所选图集或批复设计方案进行施工。

### **12. 村庄规划调整要经过哪些程序？**

答：村庄规划的调整分为修改、勘误和修正三种情形。具体按2023年4月发布的《厦门市村庄规划指导意见》相关要求执行。

### **13. 村庄规划如何进行规划用途留白？用途留白如何落地？村庄规划中如何落实用地兼容弹性机制？**

答：近期难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，待建设项目明确后确定规划用地性质。用途留白地块可按村庄规划动态维护方式使用。

在符合政策法规和用地兼容原则的前提下，地方可结合村庄建设用地具体情况，将用地兼容要求纳入规划成果或图则，作为用途管制的规划依据。

### **14. 村庄规划中安全防灾减灾如何做？**

答：落实乡镇国土空间规划等上位规划或专项规划划定的灾害影响范围和安全防护范围，如行洪河道、地质灾害易发区、矿产采空区、滨海灾害易发区、洪水淹没、地震断裂带等自然灾害影响的地段及其外围区，以及综合防灾减灾的目标以及预防和排除各类灾害危害的措

施。

### **第三部分 村庄规划实施与管理**

#### **(1) 宅基地及农村住宅建设**

##### **15. 什么是“一户一宅”？“一户一宅”政策是什么？**

答：根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）第六十二条第一款：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省、自治区、直辖市规定的标准。即一户一宅。

农村村民住宅用地由乡（镇）人民政府审核批准。其中，涉及占用农用地的，依照《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地，鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

##### **16. 如何申请宅基地农转用？**

答：农村宅基地涉及占用农用地的，需办理农转用手续，目前该事项的审批权限已下放至区政府。在符合规划及“一户一宅”等政策要求的前提下，村民可向村委会提出申请，村委会同意后由镇街上报各区自然资源主管部门审查，审查通过后，报区政府审批。

##### **17. 户口不在村内的子女能否继承宅基地？其宅基地如何使用？**

答：根据《中华人民共和国民法典》（2021年）及《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）及自然资源部在《对十三届全国人大三次会议第3226号建议的答复》，城镇子女可继承取得房屋所有权和宅基地使用权，但农村宅基地不可被单独继承。

在房屋完好无损且有人继承的情况下，宅基地使用权会按照“地

随房走”原则进行，房屋不倒塌，继承农房就可以一直使用。房屋若是倒塌，则由村集体依法收回并重新分配利用。如果将继承的宅基地房屋翻盖重建，房屋所有权将不存在，而宅基地所有权不能继承，因此不可以翻盖重建，但可以修缮加固。

## 18. “一户一宅”认定中仅有古厝一两间，不满足居住需求，应如何处理？

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：严格落实“一户一宅”，强化“建新拆旧”管理。易地新建住宅先拆后建的，优先安排宅基地；先建后拆的，村（居）民应与镇（街）协调机制办公室、村级组织签订三方协议并作出承诺，新建住宅竣工后，须在6个月内将旧宅自行拆除或交村级组织处理，旧宅基地退还村级组织；未按照协议约定拆除旧宅、退还旧宅基地的，镇（街）协调机制办公室应督促村（居）民自行拆除，经催告仍不履行的，由镇（街）协调机制办公室、村级组织向人民法院提起诉讼后依法申请强制执行。拆除旧宅、退还旧宅基地前，不予办理新建住宅的不动产登记手续。

在经政府确定公布并拥有合法产权的文物建筑、历史建筑或传统风貌建筑内居住，且无其他宅基地的农村村民，根据文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑保护的需要，在收回原宅基地，并将相应文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑房屋流转给村级组织，或由政府依法征收的前提下，允许其申请新宅基地和新建住宅。

## 19. 农村申请建房对外观设计有要求吗？

答：村民建设住宅要向镇政府、街道办事处申请取得《乡村建设规划许可证》，在申请《乡村建设规划许可证》时，要明确建房方案是否选用村镇住宅建设通用图集还是自行设计方案。自行设计方案的需委托有资质的单位或专业技术人员编制，设计方案应在主体色彩和材质上与同一村庄内住宅整体统一，具体可参照市资源规划局编制的

《厦门市村庄建筑风貌管控导则》和《厦门市农村住宅建筑风貌手册》。

## 20. 《厦门市村庄建筑风貌管控导则》和《厦门市农村住宅建筑风貌手册》应如何使用？

答：通过《厦门市村庄建筑风貌管控导则》查找村庄所在的风貌分区，确定本村住宅的整体风貌，同一村庄内各住宅建筑风格应以风貌类型分类图中所确定的风貌类型为准。在确定本村风貌类型后，结合《厦门市农村住宅建筑风貌手册》选取户型参考图，每类户型均有基础型及经济型可供选择，也可结合自身需求，参考表格中的门窗等构件样式进行选择替换。

## 21. 传统村落内、文物点或历史建筑内的农村住宅建设应满足什么要求？

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：经政府确定公布并拥有合法产权的文物建筑、历史建筑或传统风貌建筑内居住，且无其他宅基地的农村村民，根据文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑保护的需要，在收回原宅基地，并将相应文物建筑、历史建筑、传统风貌建筑房屋流转给村级组织，或由政府依法征收的前提下，允许其申请新宅基地和新建住宅。

## 22. 历史风貌建筑是否可以申请重建？

答：根据《厦门经济特区历史风貌保护条例实施规定》第二十三条，经房屋安全鉴定机构鉴定为C级或者D级危房的历史风貌建筑方可申请改建。在符合历史风貌建筑保护方案（图则）的基础上，除了具有风貌价值的格局和建筑外观风貌不可改动外，建筑内部格局可视情况进行适当调整。

根据《厦门经济特区历史风貌保护条例实施规定》第二十四条经房屋安全鉴定机构鉴定为D级危房，并经专家委员会评估论证确认无法修缮复原并具有重建价值的历史风貌建筑方可申请重建。按照“五

原”原则（原使用性质、原建筑基底、原产权登记建筑面积、原建筑层数、原建筑高度）并同时满足历史风貌建筑保护方案（图则）要求，对具有风貌价值的格局和建筑外观风貌进行原样恢复，建筑内部格局可视情况进行适当调整。

### 23. 宅基地退出方式有哪些？

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》，宅基地退出方式有：

（1）无偿退出。申请公寓式村民住宅和异地新建的住房困难户或危房户，应无偿退出旧宅基地，原不动产权证书应向不动产登记机构申请注销登记。

（2）有偿退出。鼓励农村村民本着自愿原则退出旧宅基地，按照市场评估价由区政府给予适当补偿。

（3）依法转让。允许村民在满足自身住房需求的前提下，将原宅基地使用权转让给本集体经济组织的其他有宅基地申请资格的村民，转让后再申请宅基地和保障性住房，不予批准。

鼓励依法通过流转、征收等方式取得属于文物建筑的农民房屋及其宅基地使用权。

### 24. 旧宅基地应该如何使用？

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

在生态保护红线范围内退出的旧宅基地应恢复为生态用地，由村集体统一管理。

已发布房屋征收公告（或拆迁公告）的用地范围内退出的旧宅基地应纳入项目管理。

限建区、适建区内退出的旧宅基地可用于农村公共配套设施建设、临时绿化等。

在符合规划的前提下，鼓励村（居）委会整合退出的宅基地有偿

提供给村民用于村民住宅建设。镇（街）应组织各村（居）委会做好旧宅基地收回工作。拆除旧建筑物的补偿问题由各村（居）根据实际情况，按照“一村一案”的方式制定方案，报镇（街）审批后执行。

## 25. 乡村建设规划许可证怎么办理？

答：（1）在村庄建设边界内进行乡镇企业、村庄公共设施和公益事业建设的，建设单位或者个人应当向乡（镇）人民政府提出申请，由乡（镇）人民政府报县级人民政府自然资源主管部门核发乡村建设规划许可证。

（2）在村庄建设边界内进行乡镇企业、村庄公共设施和公益事业建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地，应当依照《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）有关规定办理农用地转用审批手续后，申请办理乡村建设规划许可。

（3）在村庄建设边界内使用国有土地进行工程建设的，应当按照城镇开发边界内国有土地工程建设规划许可的程序，依据村庄规划办理建设项目用地规划许可手续。

## 26. 农村住宅安全等级有哪些？各等级该如何处理？农村住宅安全等级由哪些部门鉴定？

答：依据《农村住房安全性鉴定技术导则》（2019年），房屋整体危险程度按下列等级划分：

A级：结构能满足安全使用要求，承重构件未发现危险点，房屋结构安全。

B级：结构基本满足安全使用要求，个别承重构件处于危险状态，但不影响主体结构安全。

C级：部分承重结构不能满足安全使用要求，局部出现险情，构成局部危房。

D级：承重结构已不能满足安全使用要求，房屋整体出现险情，构成整幢危房。

经鉴定为局部危房或整幢危房时，应按下列方式进行处理：

（1）经鉴定为 C 级危房的农村住房，鼓励因地制宜进行加固维修，解除危险。

（2）经鉴定为 D 级危房，确定已无修缮价值的农村住房，应拆除、置换或重建。

（3）经鉴定为 D 级危房，短期内不便拆除又不危及相邻建筑和影响他人安全时，应暂时停止使用，或在采取相应的临时安全措施后，改变用途不再居住，观察使用。

（4）有保护价值的 D 级传统民居及有历史文化价值的建筑等，应专门研究后确定处理方案。

（5）确定加固维修方案时，应将消除房屋局部危险与抗震构造措施加固综合考虑。

（6）当条件允许时，加固维修宜结合房屋宜居性改造和节能改造同步进行。

依据《农村住房安全性鉴定技术导则》（2019 年）《厦门市房屋安全管理规定》（2017 年），农村住房安全性鉴定应由具有专业知识或经培训合格，并有一定工作经验的技术人员进行。

厦门市农村住宅安全等级由在厦门市国土资源与房产行政管理部门备案的房屋安全鉴定机构鉴定。

## **27. 禁建村庄内村民住宅经鉴定属于 D 级危房，怎么解决村民住房问题？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》，禁建区内不再审批新建农村村民住宅。禁建区内经鉴定属于 D 级危房，对列入近期拆迁计划的，或位于国家级风景名胜区内虽未列入近期拆迁计划但属于权属清晰的，实行提前安置；未列入近期拆迁计划且权属清晰的，对除了国家级风景名胜区以外的其他区域可实行翻改建，由区政府严格限定翻改建条件和程序。

需整村搬迁的，按照搬迁改造规划实施安置。禁建区内符合“一户一宅”的，由区政府通过提前安置或引导符合条件的村民申请保障性住房等方式合理解决村民住房需求。

对于禁建区内经鉴定属于D级危房，确无安置房源或无法解决其住房困难等特殊情况的，由区政府常务会研究，通过“一事一议”的方式解决村民合理的住房需求。

## **28. 适建村庄的住房怎么管理？适建村庄怎么申请村民住宅？**

答：在符合国土空间规划或者村庄规划、“一户一宅”政策、每户宅基地面积和人均住宅建筑面积限额标准等要求的前提下，可按流程申请新建农村村民住宅和旧房翻改建。

可利用村庄内部旧宅基地、零星空闲地新建农村村民住宅，以及受地形等特殊因素制约的山区村庄可以申请村民独立建房；新增成片农村村民住宅实行“统一规划、统一配套、统一分配”的“三统”方式集中联合建设；城镇化水平较高、宅基地供需矛盾突出的村庄，鼓励集中建设公寓式村民住宅小区，增加村民住宅有效供给；符合保障性住房申请条件的村民可根据个人意愿申请保障性住房。

## **29. 适建村庄是否可申请新增宅基地农转用？**

答：管控分类为适建区的自然村在符合村庄规划、“一户一宅”政策等申请条件的前提下允许申请新增宅基地农转用，办理农转用由村民向所在地村委会填写申请。

## **30. 限建的村庄怎么解决住房需求？**

答：虽不再审批新增建设用地用于农村村民住宅建设，但允许村民利用旧宅基地翻改建和盘活利用存量土地，或通过建设公寓式村民住宅小区保障村民住房需求。无房户、住房困难户符合保障性住房申请条件的，可通过申请保障性住房等方式解决住房需求。

### **31. 禁建村庄的村民住宅问题如何解决？**

答：禁建村庄内不再审批新建农村村民住宅。但禁建村庄内经鉴定属于D级危房，对该部分危房中被列入近期拆迁计划的，或位于东坪山国家级风景名胜区内虽未列入近期拆迁计划但属于权属清晰的，实行提前安置；对该部分危房中未被列入近期拆迁计划且权属清晰的，除了东坪山国家级风景名胜区以外的其他区域可实行翻改建，由区政府严格限定翻改建条件和程序。需整村搬迁的，按照搬迁改造规划实施安置。

对于禁建村庄内经鉴定属于D级危房，确无安置房源或无法解决其住房困难等特殊情况的，由区政府常务会研究，通过“一事一议”的方式解决村民合理的住房需求

### **32. 禁建村庄内如何安置符合“一户一宅”的村民？**

答：由区政府通过提前安置或引导符合条件的村民申请保障性住房等方式合理解决村民住房需求。

### **33. 哪些村（居）民可以提出建房申请？哪些不可以？**

答：属于本集体经济组织成员的村（居）民具有下列情形之一的，可以提出建房申请：

（1）因无住宅或现有住宅宅基地面积明显低于法定标准，需要新建或翻改建住宅的；

（2）达到法定结婚年龄已结婚分户的；

（3）因国家或者集体建设、实施镇（乡）总体规划、村庄规划以及进行公共设施与公益事业建设，需要拆迁安置的；

（4）因发生或防御自然灾害，需要安置的；

（5）向中心村、集镇、小城镇或者农村住宅小区集聚的；

（6）因改善住房条件，改造危旧房，需要在原址翻改建，或者与本集体经济组织签订自行拆除旧宅退回原有宅基地协议后异地新建的；

(7) 县(市、区)人民政府规定的其他情形。

村(居)民建房(即:独立建房、翻改建)申请有下列情形之一的,不予受理或批准:

(1) 现有宅基地面积虽明显低于法定标准,但现有人均住宅建筑面积超过60平方米的;

(2) 分户前人均住宅建筑面积已超过60平方米的;

(3) 年龄未满18周岁的;

(4) 不符合国土空间规划或村庄规划的;

(5) 将原住宅出卖、出租、赠与或改作生产经营用途的;

(6) 不符合“一户一宅”政策规定的。

### 34. 宅基地申请程序是什么?

答:依据厦门市《关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理实施意见的政策解读》,宅基地申请程序如下:

(1) 村民提出书面申请:农村村民符合宅基地申请资格条件的,经具有宅基地所有权的村民小组同意后,以户为单位,向所在地村(居)委会提出宅基地用地建房书面申请。

(2) 村级组织审查:村(居)委会定期依法组织召开村委会或村民代表会议,对宅基地申请对象申请资格条件进行审议,重点审查申请对象的资格条件是否符合规定要求,提交材料是否真实有效,拟用地位置、用地面积是否符合规定要求,有无影响相邻权利人利益,旧宅处置方式等。审查通过的,由村级组织签署意见,报送镇(街)。

(3) 镇(街)受理审核:镇(街)要规范宅基地审批管理,优化审批流程,建立健全国土空间规划、宅基地审批、农房建设等联动运行的农村宅基地联审联办工作机制,实行一个窗口对外受理,多部门联合实地踏勘、联合审查审批、联合现场验收,方便农村群众办事。

(4) 镇(街)审批:镇(街)根据联审结果依法作出审批,同意利用旧宅基地或存量建设用地建设的,10个工作日内核发《乡村

建设规划许可证》和《农村宅基地批准书》，在镇（街）便民服务中心公布，并组织力量到实地放样，划定四至范围，村民即可开工建设。要加强对农村宅基地和村民住宅建设申请、审批、建设、验收的全程监管，实行村民住宅建设“四到场一公示”制度。

（5）申请办理不动产登记：通过验收的，镇（街）出具《农村宅基地用地和建房验收意见》，农村村民凭此验收意见及其他相关材料向不动产登记部门申请办理不动产登记；未通过验收的，由镇（街）下达整改通知书，限期整改。

### **35. 厦门市保障农村村民住房需求有哪几种方式？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》，厦门市为保障农村村民住房需求，提出五种方式，分别为：（1）公寓式村民住宅小区；（2）保障性住房；（3）提前安置；（4）集中联建住宅；（5）独立建房、翻改建。

### **36. 什么是公寓式村民住宅小区？有哪些优惠政策？有哪些好处？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

限建区、适建区内城镇化水平较高、宅基地供需矛盾较为突出的镇（街）或村（居）委会牵头组织集中村民承包地，组织村民使用集体土地安置“统一规划、统一建设、统一分配、统一管理”的“四统”方式建造中高层村庄住宅小区，也可以委托企业代为收地、代理建设。对于承包地被集中的村民，村（居）委会应该按征地补偿标准给予补偿。公寓式村民住宅的分配参照宅基地审批方式，根据实际的户型及面积统一组合分配，每个家庭合计享受建筑面积不超过 270 平方米。

公寓式村民住宅小区建设原则上由区政府承担建设单位管理费、设计费、工程建设监理费等二类工程建设费用，由村（居）委会承担养老服务站、文化活动室、卫生所等社区配套用房建设费用，由村民

自行承担主体工程、室外工程、设备工程等建安工程费用。

公寓式村民住宅小区可以有效解决限建区、适建区内村民住宅问题，集约节约用地。

### **37. 村民怎么申请保障性住房？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

按照本市保障性住房的有关规定，经宅基地审批部门认定符合“一户一宅”条件，且符合保障性住房申请条件的农村村民可以申请公租房或者保障性商品房。已享受保障性住房的村民申请宅基地的不予批准，但仍享有农村集体经济组织成员的其他权利。

### **38. 什么是提前安置？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

为解决村（居）民住房困难问题，各区可根据本区实际在禁建区、限建区实行提前安置。

经批准提前安置的申请户应自行拆除危房，原不动产权证书向不动产登记机构申请注销登记，宅基地交由镇（街）收回，所收回土地可用于临时绿化美化或者临时公共设施建设，由村（居）委会代镇（街）统一管理。提前安置房参照拆迁安置房产权性质及模式办理不动产登记，所在自然村完成整村征地拆迁或取得房源8年后方可上市交易。已享受提前安置政策的村民不再列入拆迁安置范围，再申请宅基地的不予批准，但可以继续享有农村集体经济组织成员的其他权利。

### **39. 农村集中联建住宅应满足哪些要求？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

为提高土地节约集约利用水平，避免村民建房见缝插针、杂乱无

章的情况，适建区内新增集中成片农村住宅，由镇（街）或村（居）委会组织村民使用集体土地，按照“统一规划、统一配套、统一分配”的模式集中联合建设住宅。

镇（街）或村（居）委会应每年依据村庄建设规划和村民住房需求，在村庄规划区内选取拟建设地块，组织集中村民承包地，按适度实用的原则做好场地平整、给排水、供电、道路等基础配套工程后，以有偿使用方式统一安排宅基地，统一建设风格。对于承包地被村（居）委会集中使用的村民，村（居）委会应当按征地补偿标准给予补偿。基础配套工程可按村级工程的相关要求组织实施。

#### **40. 农村住宅独立建房、翻改建应满足哪些要求？**

答：依据《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》：

（1）独立建房、翻改建指按照传统模式利用宅基地独栋独户建设农村村民住宅。

①新建村民住宅的宅基地面积应控制在 90 平方米以内，层数控制在 3 层以内，建筑面积控制在 270 平方米以内。

②对因宅基地面积受限，新批宅基地面积小于 80 平方米的，层数控制在 4 层以内，建筑面积控制在 300 平方米以内。

③对家庭人口超过 6 人、人均建筑面积不足 50 平方米、无法取得新增宅基地的家庭，在承诺分户后不再申请新增宅基地、且符合村庄规划的前提下，允许其分户后可利用旧宅基地拼户翻改建成单元式住宅，宅基地面积应控制在 100 平方米以内，层数控制在 4 层以内，分户后每户住宅建筑面积控制在 200 平方米以内，人均建筑面积控制在 50 平方米以内。

（2）新建农村村民住宅应当符合本市相关规划要求，包括：

①设置坡屋顶，坡屋顶投影面积不少于建筑占地面积的 70%；坡屋顶起坡点不得高于顶层屋面 0.5 米，坡屋顶高度不得高于 2.2 米。

坡屋顶不计入建筑层数、不计算建筑面积。

②建筑外立面应同步装修，不能为裸房，因经济受限的应采用涂料、水泥砂浆等进行基本装修，建筑风格样式应体现地方特色。

③底层允许建设架空层作为停车位或其他使用空间，层高不得高于2.2米，不计入建筑层数、不计算建筑面积。严禁以任何方式变相增加层高。对批建3层的农村住宅总高度应控制在14米以内（按坡屋顶最高点位置，下同），未设置架空层的，总高度应控制在11.8米以内；对批建4层的农村住宅，总高度应控制在17米以内，未设置架空层的，总高度应控制在14.8米以内。

④新建村民住宅均应同步设置三格化粪池，实行雨污分流。

#### **41. 农村简易房、临时性建（构）筑物能不能进行使用权确权登记？**

答：农村简易房、圈舍、农具房、厕所等临时性建（构）筑物，不符合规划或者建设的相关材料，一般不予登记。

#### **42. 宅基地批准使用后一直未办理宅基地和集体建设用地使用权确权登记，若原批准使用人死亡的，能不能申请登记？**

答：宅基地是以“户”分配和使用的，只要“户”中还有其他成员，批准使用人的死亡就不影响该“户”的宅基地使用权，可由现在的户主申请登记。如果“户”中已没有其他成员，按照《继承法》规定，宅基地上房屋可由继承人继承，因继承房屋占用宅基地的，可按规定申请登记，并在不动产登记簿及证书附记栏中注记。

#### **43. 换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋所有权证面积不一致，如何处理？**

答：换发房地一体不动产权证书时，房屋测量面积与原房屋所有权证记载面积不一致的，应当以精度高的测量方法测得的面积为准。运用同种测量方法测量，属于精度误差范围内的，以原房屋所有权证

记载面积为准。对于房屋翻建后造成面积不一致的，当事人应当提供翻建房屋的规划许可等材料，申请变更登记。

## (2) 公共服务设施及市政基础设施

### 44. 村庄公共服务设施包括哪些？

答：根据福建省《村庄规划编制规程》，推进城乡基本公共服务均等化要求，遵循节约用地原则，合理配置各类村庄公共服务设施。公共服务设施配置应符合CECS 354：2013和TD/T 1062-2021的规定，配置要求见表：

| 类别   | 设施名称              | 村庄常住人口规模等级（人）    |                      |                       |                |
|------|-------------------|------------------|----------------------|-----------------------|----------------|
|      |                   | 小型<br>（≤<br>500） | 中型<br>（500~<br>1000） | 大型<br>（1000~<br>3000） | 特大型<br>（>3000） |
| 公共管理 | 村民委员会             | ●                | ●                    | ●                     | ●              |
|      | 综合服务站             | ○                | ○                    | ●                     | ●              |
| 教育   | 托儿所、幼儿园           | ○                | ○                    | ●                     | ●              |
|      | 小学                | ○                | ○                    | ○                     | ●              |
| 文体科技 | 基层综合性文化服务中心（含图书室） | ●                | ●                    | ●                     | ●              |
|      | 文化活动场所（含农村电影放映室）  | ●                | ●                    | ●                     | ●              |
|      | 室外综合健身场地          | ●                | ●                    | ●                     | ●              |
|      | 运动场地              | ○                | ○                    | ○                     | ●              |
| 医疗卫生 | 村卫生所              | ●                | ●                    | ●                     | ●              |
| 社会福利 | 农村幸福院（含老年活动室）     | ○                | ●                    | ●                     | ●              |
| 物流设施 | 村邮站、快递点           | ○                | ○                    | ●                     | ●              |

注：“●”表示应当设置，“○”表示可以设置。

### 45. 村庄市政基础设施包括哪些？

答：村庄市政基础设施包括道路交通、给排水、电力通信、能源利用及节能改造、环卫、防灾设施等。

### 46. 乡村公共设施和公益事业如何申请使用集体建设用地？

答：依据城乡规划法、土地管理法规定，乡（镇）村公共设施、

公益事业建设，需要使用土地的，经乡（镇）人民政府审核，向自然资源主管部门申请办理使用集体土地手续。在乡（镇）、村庄规划区内进行乡村公共设施和公益事业建设的，建设单位应当申请办理乡村建设规划许可证。使用集体土地及乡村建设规划许可证事项已部署在省网上办事大厅及各区政务服务中心，可按照事项指南在线上或线下申请办理。

#### **47. 城中村公共配套设施如何规划统筹？**

答：市资源规划局组织编制详细规划时，应统筹布局公共配套设施，将城市公共服务延伸到城中村。

街道办事处在资源规划部门指导下，组织编制城中村更新改造规划，优先补充建设生活生产必要的公共配套设施。更新改造规划经区人民政府批准后，由资源规划部门按程序纳入“一张图”管理。

#### **48. 城中村公共配套设施项目建设单位如何确定？**

答：项目建设单位由街道办事处确定。其中，使用集体建设用地的项目建设单位应为居民委员会或村集体经济组织，改（扩）建项目的建设单位为原产权人。

#### **49. 城中村公共配套设施项目的规划许可审批如何分类实施？**

答：公共配套设施项目依据项目类型进行分类审批：

（1）审批豁免项目。在符合规划前提下，生活垃圾分类投放点、配电和通信设施等小型市政基础设施，以及街巷整治、立面整治、屋顶整治、环卫设施改造提升、管线改造、机械式停车设施等工程项目可纳入工程规划许可豁免项目清单，免于办理建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证。

（2）简易程序项目。符合规划的临时性配套设施、公共服务设施配建遮雨棚或车棚等，由资源规划部门核发规划意见函，不再办理建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证。

(3) 其他项目。除以上两类项目外，居民委员会应将设计方案在本村征求意见，公示 30 日并出具书面同意意见后办理规划许可手续。使用集体建设用地的，项目建设单位应向街道办事处提出申请，由街道办事处初审后转报资源规划部门核发乡村建设规划许可证。使用国有建设用地的按既有规定执行。

在建设用地红线范围内改（扩）建的，建设单位应向资源规划部门申请核定规划条件，办理建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证。

在更新改造规划中，应以清单方式明确审批豁免项目及简易程序项目。

## **50. 城中村公共配套设施项目申请使用集体建设用地如何办理？**

答：公共配套设施项目建设应优先使用存量建设用地。确需新增建设用地的，应符合规划并办理农用地转用手续。使用集体建设用地的，建设单位取得乡村建设规划许可证后，报市政府批准使用集体建设用地。

## **51. 什么是“平急两用”公共基础设施？超大特大城市如何建设“平急两用”公共基础设施？**

答：“平急两用”公共基础设施是集隔离、应急医疗和物资保障为一体的重要应急保障设施，“平时”可用作旅游、康养、休闲等，“急时”可转换为隔离场所，满足应急隔离、临时安置、物资保障等需求。

超大特大城市建设“平急两用”公共基础设施，要坚持问题导向和目标导向，解决好“建多少、在哪建、怎么建、用什么地、如何配套、如何管理”等问题。要注重统筹新建增量与盘活存量，积极盘活城市低效和闲置资源，依法依规、因地制宜、按需新建相关设施。要充分发挥市场机制作用，鼓励和吸引更多民间资本参与“平急两用”

公共基础设施的建设改造和运营维护。要守住底线，防范财政金融、生态和安全生产风险。要完善政策体系，健全工作机制，推动“平急两用”公共基础设施建设尽快落地见效。

## **第四部分 耕地保护与农业空间管理**

### **52. 村民委员会、村民小组和村民对保护耕地有哪些权利义务？**

答：《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年修订）《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018年修订）规定明确：

农民集体所有的土地由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。村民委员会具有依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地，引导村民合理利用自然资源的责任。对于违法占地、破坏农用地等行为，村干部有巡查、制止和报告的职责，如不履职尽责，可依据《中国共产党纪律处分条例》《公职人员政务处分法》追责问责，给予处分。

村民小组作为土地发包方具有监督承包人（村民）合理利用和保护土地、制止承包人（村民）损害土地行为的权利。

村民作为集体土地承包人，有维持土地的农业用途，未经依法批准不得用于非农建设，以及保护和合理利用土地，不得给土地造成永久性损害的义务。承包人可以采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地，流转时不得改变土地的农业用途。流转后，土地承包人不得单方解除流转合同，但对方擅自改变土地的农业用途或弃耕抛荒连续两年以上时除外。

### **53. 什么是耕地？在一般耕地上能种植什么作物？**

答：耕地是指利用地表耕作层种植农作物为主，每年种植一季及以上（含以一年一季以上的耕种方式种植多年生作物）的土地，包括熟地，新开发、复垦、整理地，休闲地（含轮歇地、休耕地）；以及

间有零星果树、桑树或其他树木的耕地；包括南方宽度<1.0米固定的沟、渠、路和地坎（埂）；包括直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地。

一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产；在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变前提下，可以适度种植其他农作物。不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。

#### **54. 什么是永久基本农田？**

答：永久基本农田是指为保障国家粮食安全，按照一定时期人口和经济社会发展对农产品的需求，依据国土空间规划确定的不得占用的耕地。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途。

#### **55. 永久基本农田内可以做什么？不可以做什么？**

答：永久基本农田现状种植粮食作物的，继续保持不变；现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。

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。

#### **56. 高标准农田配套设施如何办理审批手续？**

答：在土地整理复垦开发和高标准农田建设中，开展必要的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，要在项目区内予以补足；若占用耕地修建构筑物的，需按规定办理用地手续，落实耕地“占补平衡”。

## 57. 什么是耕地“占补平衡”？

答：根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）规定，国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

## 58. 什么是耕地“进出平衡”？

答：耕地“进出平衡”即除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没外，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。

## 59. 什么是土地复垦？土地复垦如何做？

答：土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地采取综合整治措施，使其达到可利用状态的活动。生产建设活动损毁的土地，按照“谁损毁、谁复垦”的原则，由生产建设单位或者个人负责复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

## 60. 什么是园地？园地内可以做什么？

答：根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，园地是指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生作物覆盖度大于50%或每亩株数大于合理株数70%的土地，包括用于育苗的土地，包括果园、茶园、橡胶园、其他园地。

园地内应以种植为主，也可以发展林下经济及其他乡村振兴产业项目。

## 61. 农村道路涉及耕地是否需要办理农转用？

答：在南方农村范围内，宽度 $\geq 1$ 米， $\leq 8$ 米，用于村间、田间道路交通运输，并在国家公路网络体系之外，服务于农村农业生产为主要用途的道路（含机耕道）可认定为农村道路，国家严格控制新增农村道路，确需使用的，应经批准并落实耕地“进出平衡”及符合相关标准。在国家公路网络体系内的道路，不得认定为农村道路，需按规定办理农用地转用手续。

## 62. 什么是设施农业用地？

答：依据《厦门市设施农业用地管理办法》（厦资源规划规〔2020〕7号），设施农业用地是指在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（以下简称种植设施用地和养殖设施用地），包括生产设施用地和辅助设施用地。

### （1）种植设施用地

①生产设施用地。用于作物（含食用菌）设施种植（工厂化栽培）、育种育苗的钢结构智能温室、温控大棚、混凝土结构、彩钢板结构库房（大棚）等设施用地。包括直接服务生产的看护房、水肥一体化设施、灌溉泵房（站）、农业智能操控等设施，食用菌配料到出菇、育种育苗全程生产设施用地，以及场内通道用地等。

直接利用耕地耕作层或其他农用地表层土壤进行农业生产的普通塑料大棚、普通日光温室，仍按原地类管理，无需办理备案。

②辅助设施用地。为设施农业和农业规模种植（栽培）生产服务的管理房、检验检疫监测、病虫害防控、农资农机具存放、有机物废料处置等设施用地，以及与生产直接关联的烘干晾晒、清洗预冷、分拣包装、保鲜存储、毛茶制作等初加工设施用地。

### （2）养殖设施用地

①生产设施用地。畜禽舍、畜禽活动场所和隔离舍（带）、养殖池、养殖车间和消毒、农业智能操控设施、尾水处置、进排水渠道、

配电设施、场内通道、阳光大棚等设施用地。

②辅助设施用地。为生产服务的管理房、疫病防治、检验检疫监测、有机物（有机肥）处置、粪污资源化利用、尾水处置、生物安全等设施用地，以及与生产直接相关联的饲料加工与存储、病死畜禽无害化处理、装猪台、围墙等设施用地。

辅助设施用地不包括屠宰和肉类加工场所用地等。

### 63. 开展农业设施建设时哪些行为不能做？

答：开展农业设施建设时以下行为不能做：

- （1）不能占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施；
- （2）不能占用永久基本农田建设破坏耕作层的种植业设施；
- （3）不能占用永久基本农田建设农村道路；
- （4）未经批准或不符合相关标准不能占用一般耕地建设畜禽养殖、水产养殖设施；
- （5）未经批准或不符合相关标准不能占用一般耕地建设破坏耕作层的种植业设施；
- （6）符合相关标准但未经批准不能占用一般耕地建设农村道路。

严格控制畜禽养殖设施、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，应经批准落实耕地“进出平衡”并符合相关标准。

### 64. 设施农业用地如何申请？

答：依据《厦门市设施农业用地管理办法》（厦资源规划规〔2020〕7号），设施农业用地申请程序如下：

#### （1）充分协商

使用设施农业用地前，农业经营者应分别向资源规划分局和区农业农村局查询项目范围土地权属、利用现状以及涉及使用林地情况，制定设施农业用地建设方案（包括项目名称、生产规模、建设地点、土地权属及利用现状、设施类型和土地用途、用地面积（含生产设施

面积和辅助设施面积)、建设规模(含建筑面积、层数、层高等)、土地使用年限、占用耕地复垦计划及承诺等内容,建设方案需附带总平布置图1,并就土地使用年限、土地用途、土地复垦要求及时限、土地交还和违约责任等土地使用条件与村(居)委会和相关土地权利人进行协商并达成一致意见。

## (2) 联评联审

农业经营者将建设方案、土地使用条件等相关资料提交镇政府(街道办),镇政府(街道办)在收到相关材料5个工作日内完成初审并将相关资料报送至区农业农村局,区农业农村局在收到镇政府(街道办)材料后,需在5个工作日内根据项目实际情况组织市资源规划分局、生态环保分局、城管局等相关部门开展设施农业项目联评联审。联评联审完成后,由区农业农村局将联评联审结果录入“多规合一”平台。

资源规划分局负责对设施农用地选址是否合理,是否符合国土空间规划、村庄规划提出意见。若项目占用永久基本农田,需对使用永久基本农田的必要性、永久基本农田补划可行性进行认定,并出具具体认定意见。对辅助设施用地面积是否超标、土地复垦计划是否符合要求,以及是否属于将非农建设用地以设施农业用地名义备案等提出意见。

区农业农村局负责对建设方案等相关信息进行核实。对项目设立是否符合农业发展规划、花卉苗木产业发展规划、建设内容是否符合设施农业经营要求、设施建设方案是否符合有关技术标准、项目建设是否破坏耕地耕作层、生产设施用地规模是否符合要求等提出意见,若项目占用林地,需对使用林地的必要性、可行性进行认定,出具具体认定意见,配合资源规划分局对涉及占用永久基本农田的项目进行认定。

区城管局负责对主管部门转办涉及违反规划等违建案件查处结

果进行反馈。

生态环境分局负责对拟建养殖设施用地是否符合环保要求提出意见。

### （3）公告

联评联审未通过的，由镇政府（街道办）告知农业经营者及村（居）委会。联评联审通过的，由镇政府（街道办）将建设方案在镇政府（街道办）和村（居）委会公示栏进行公告，公告时间不少于10天，公告内容应包含受理异议时限、地点和联系方式。对公示有异议的，镇政府（街道办）应在收到异议后10天内给予核实并答复。对存在土地权属争议、生态环保、安全隐患等问题的，应先予以解决。

### （4）签订用地协议

公示无异议或相关问题已解决，镇政府（街道办）应告知农业经营者与村（居）委会、相关土地权利人签订用地协议，用地协议主要包括：项目基本情况、设施用地情况、承包时限、土地交付、土地复垦计划、双方权利义务、违约责任、争议解决方式等内容，并附项目宗地图（四至范围）。用地协议的签订必须符合《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》的有关规定。

### （5）用地协议备案

镇政府（街道办）对农业经营者提交的用地协议等材料进行核实，对发现备案资料不齐全或备案信息不符合联评联审审定要求的，须在5个工作日内告知农业经营者进行补充完善；经告知未整改或整改不到位的，不予通过备案。对材料齐全、符合备案要求的，镇政府（街道办）应于5个工作日内予以备案。设施农业用地位于国有农（林）场范围内需的向资源规划分局、区农业农村局办理备案。

### （6）备案后续管理

镇政府（街道办）于每月25日前将设施农业用地备案情况汇总后，报资源规划分局、区农业农村局存档。资源规划分局以设施项目

为单位，在取得用地、设施建成和变更三个阶段通过“设施农业用地监管系统”上图入库。

## **第五部分 生态保护与生态空间管理**

### **65. 厦门市生态控制线是什么？包括哪些内容？**

答：依据《厦门市生态控制线管理实施规定》，生态控制线是指为保障全市基本生态安全、保护自然生态系统、优化重要生态功能，依照法定程序划定，需要严格保护和管控的范围界限。

生态控制线划定包括下列范围：

（1）维护生态系统完整性的北部山体屏障、山海通廊、滨海绿廊等生态廊道和市政走廊等重要廊道；

（2）永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、水源保护区、沿海基干林带、水源涵养区、水土流失重点预防区；

（3）重要的耕地、园地、林地、湿地、绿地与开敞空间、河湖水面、水库水面等；

（4）其他为维护生态系统完整性需要进行严格保护控制的区域。

### **66. 在应当履行相应法定程序的前提下，在生态控制线内允许开展哪些建设活动？**

答：依据《厦门市生态控制线管理实施规定》，在生态控制线内开展以下建设活动，应当履行相应法定程序：

（1）国家、省重点交通、能源资源和水利设施项目；

（2）道路交通、市政管线等线性工程，水利设施和防灾减灾设施工程；

（3）军事、人防、殡葬等特殊用途设施；

（4）公园绿地、农业生产及其基础设施；

（5）必要的公用设施、文物保护设施及景区内的游览设施和配套服务设施；

- (6) 低密度、低强度、低容量的文化、教育、体育设施；
- (7) 乡村旅游、休闲农业设施等乡村振兴重点项目；
- (8) 以生态保护、修复为目的其他与生态保护不相抵触的建设项目。

### **67. 生态控制线内的既有村庄建设用地应如何处理？**

答：(1) 集体土地上的工业用地具有合法土地使用权属证明的建设项目，符合环保要求的可以保留，不得改建、扩建；不符合环保要求的依法予以征收。

(2) 在饮用水源一级保护区等重要生态保护区内的村庄，由区政府制定搬迁计划，上报市政府研究同意后，按规定实施搬迁。

(3) 村庄空间管控规划明确保留发展的村庄，应当编制村庄规划，确定村庄建设用地边界按照经批准的村庄规划开展相关建设活动。

### **68. 什么是生态保护红线？**

答：依据《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。

### **69. 厦门市生态保护红线主要包括哪些？**

答：厦门市生态保护红线主要包括：福建珍稀海洋物种国家级自然保护区、福建莲花国家森林公园、福建厦门天竺山省级森林自然公园、福建厦门坂头省级森林自然公园、福建厦门汀溪省级森林自然公园、福建厦门五缘湾省级湿地自然公园、坂头、石兜、汀溪水库饮用水水源一级保护区、下潭尾红树林和其他红树林分布区，以及其他生态功能极重要区域、生态极敏感脆弱区。

### **70. 生态保护红线内允许哪些有限人为活动？**

答：生态保护红线内，自然保护区核心保护区原则上禁止人为活动。自然保护区核心保护区外，严格禁止开发性、生产性建设活动，

在符合法律法规前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，具体应符合《关于加强生态保护红线管理的通知》（自然资发〔2022〕142号）确定的10种情形。

有限人为活动涉及新增建设用地、用海用岛审批的，报批时应附福建省人民政府出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见；不涉及新增建设用地、用海用岛审批的，按国家和福建省有关规定进行管理。

## **71. 除允许的有限人为活动外，生态保护红线内允许哪些项目？**

答：除允许的有限人为活动外，属于《关于加强生态保护红线管理的通知》（自然资发〔2022〕142号）明确的6类国家重大项目的，确需占用生态保护红线，可按规定办理用地用海用岛审批。具体办理要求如下：

（1）确需占用生态保护红线的国家重大项目（不含新增填海造地和新增用岛），按规定由自然资源部进行用地用海预审后，报国务院批准。在用地用海报批时，附福建省人民政府出具的不可避让论证意见。

（2）国家重大项目新增填海造地、新增用岛确需在生态保护红线内实施的，省政府同步编制生态保护红线调整方案，调整方案随项目用海用岛一并报国务院批准。

（3）占用生态保护红线的国家重大项目，应严格落实生态环境分区管控要求，依法开展环境影响评价。

（4）生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。

## **72. 什么是生态公益林？保护要求是什么？**

答：生态公益林是指以维护和改善生态环境、保持生态平衡、保

护生物多样性为主体功能，以提供生态公共产品和服务为主要目的，依据国务院有关部门和各级人民政府依法规定的程序和标准区划界定的森林、林木和林地。

依据《福建省生态公益林条例》（2021年修订），国家级和省级生态公益林应当根据生态区位和生态状况，统一实行分级保护：

（1）一级保护为纳入生态保护红线划定区域的生态公益林。一级保护的生态公益林按照国家对生态保护红线的管控要求予以保护。

（2）二级保护为生态保护红线以外的国家级生态公益林和部分生态区位重要或者生态状况脆弱的省级生态公益林。二级保护的生态公益林除经依法批准的基础设施、省级以上的重点民生保障项目和公共事业项目之外，禁止开发。

（3）三级保护为除一级保护和二级保护区域以外的省级生态公益林。三级保护的生态公益林除经依法批准的基础设施、民生保障项目和公共事业项目之外，禁止开发。

禁止在生态公益林内从事下列行为：

（1）打枝、砍柴、采脂、割漆、剥树皮、掘根、采挖林木（树兜）、放牧；

（2）修建坟墓；

（3）排放污染物和堆放固体废物；

（4）毁林开垦、采石、采砂、取土、爆破、擅自修筑建筑物；

（5）从事木材加工生产经营活动；

（6）其他破坏生态公益林的行为。

### **73. 乡村建设怎样取得林权证？**

答：乡村建设项目用地，已经依法登记造册、发放林权证（不动产权证）的，以林权登记簿和林权证（不动产权证）为认定林地的依据；未登记发放林权证（不动产权证）的，以区政府批准的林地保护利用规划为认定林地的依据；未登记发放林权证，又没有林地保护利

用规划的，按照《中华人民共和国森林法》，由区政府规划确定的用于发展林业的土地，包括郁闭度 0.2 以上的乔木林地以及竹林地、灌木林地、疏林地、采伐迹地、火烧迹地、未成林造林地、苗圃地等。

#### **74. 森林生态旅游相关项目使用林地有什么规定？**

答：森林生态旅游建设中道路、木栈道、游步道、索道等按照基础设施项目进行申报；宣教展示中心、游客服务中心、观景台、公厕、休息亭、停车场、安全环保设施、医疗救助站等按照公共事业项目进行申报；酒店和宾馆（含木屋、民宿等）、游乐设施等按照经营性项目进行申报。

#### **75. 生猪养殖项目使用林地要怎么办理手续？生猪养殖项目使用林地由哪个部门办理？**

答：生猪养殖项目使用林地中宜林地的，实行报备制（由用地单位将林地租赁合同、使用林地小班因子调查一览表、现状图和从事养猪活动结束后及时恢复林业生产条件的方案或协议等，报县级林业主管部门备案），不需办理其他手续。但如果该项目还需同时使用除宜林地以外的其他林地，就要按规定办理永久使用林地手续。

项目涉及国家公园，省级及以上自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质公园，世界自然遗产地等各类自然保护地和省属国有林场以及基干林带林地的，报厦门市人民政府审批。

涉及其他林地的项目都由区农业农村局审批。

#### **76. 直接为林业生产经营服务的工程设施包含哪些？需要办理建设用地审批吗？**

答：按照《中华人民共和国森林法》第五十二条，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。

### **77. 没审批擅自改变林地用途有什么后果?**

答: 按照《中华人民共和国森林法》(2019年修订)第七十三条规定: 未经县级以上人民政府林业主管部门审核同意, 擅自改变林地用途的, 由县级以上人民政府林业主管部门责令限期恢复植被和林业生产条件, 可以处恢复植被和林业生产条件所需费用三倍以下的罚款。

虽经县级以上人民政府林业主管部门审核同意, 但未办理建设用地审批手续擅自占用林地的, 依照《中华人民共和国土地管理法》(2019年修订)的有关规定处罚。

### **78. 稳定集体林地承包制度有哪些内容?**

答: 集体林地承包制度主要是推进集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”, 进一步落实林地集体所有权。稳定农户承包权、放活林地经营权, 依法保障林权权利人合法权益。集体林地所有权是指村集体(所有者)对林地的占有、使用、收益和处分的权能。林地承包经营权是指承包人依法对承包经营的林地享有占有、使用和收益的权利。林地所有权不能流转, 承包权、经营权可以依法流转。

## 79. 村集体和个人所有的生态公益林有哪些补偿?天然林有哪些补助?

答:生态公益林是指以保护为主,按照国家规定和有关标准划定的森林、林木和林地。村集体或者个人的林地林木被划为生态公益林的,国家都有补偿,补偿标准为每年每亩60元。

天然林是指林地范围内没去造林,自然生长成林的林木。村集体或者个人的林木若属于天然林的,就不能随意采伐,但是国家有补助,补助标准为每年每亩30元。

## 80. 三调与林业图斑不一样,应如何处置?

答:三调与林业图斑存在因认定标准不同而引起的地类认定不一致问题由来已久。机构改革后的2022年自然资源部国家林草局印发《关于共同做好森林、草原、湿地调查监测工作的意见》,首次统一了全国森林、草原、湿地调查监测制度,即森林、草原、湿地调查监测每年开展一次,并以第三次全国国土调查及上年度国土变更调查形成的林地、草地、湿地地类图斑为工作范围,并实行“四统一”制度,即统一工作部署、统一分类标准、统一调查底图、统一成果发布。

此前,福建省林业局已于2021年7月根据国家统一部署和要求,组织开展了全省林草湿数据(2020年版)与第三次全国国土调查数据(2019年版)对接融合工作,对接融合主要以三调数据成果为“统一底版”,厘清林地、草地、湿地的现状界线,解决行政界线不一致和地类交叉重叠问题,并于2022年初完成融合和验收工作。同时在此基础上又组织开展了2022年林草湿资源调查监测工作,完成2021年度变更调查更新。目前,国家林草局尚未启用融合成果。

## 第六部分 海域保护与管理

### 81. 什么是海岸带?海岸线?自然海岸线?

答:依据《福建省海岸带保护与利用管理条例》(2017年),海

岸带是指海洋与陆地交汇地带，包括海岸线向陆域侧延伸至临海乡镇、街道行政区划范围内的滨海陆地和向海域侧延伸至领海基线的近岸海域。海岸带具体界线范围由省人民政府批准并公布。

海岸线是指平均大潮高潮时水陆分界的痕迹线。

自然海岸线是指由海陆相互作用形成的海岸线，包括砂质岸线、淤泥质岸线、基岩岸线、生物岸线等原生岸线。

## 82. 海岸带严格保护区域和限制开发区域定义是什么？有什么管理要求？

答：依据《福建省海岸带保护与利用管理条例》（2017年）：

（1）在海岸带范围内，具有下列情形之一的区域，列为严格保护区域：

①各类自然保护区、风景名胜区的核心景区以及饮用水水源一级保护区；

②沙（泥）岸基干林带、红树林、造礁珊瑚等生态敏感区；

③生物物种高度丰富的区域，或者珍稀、濒危生物物种的天然集中分布区域，水产种质资源保护区的核心区；

④具有特殊保护价值的海域、海岸、入海河口和海湾，重要滨海湿地、典型地质地貌景观、优质沙滩等；

⑤具有重大科学文化价值的自然遗迹和文物保护单位保护范围；

⑥其他应当严格保护的区域。

严格保护区域禁止从事与保护无关的各类建设活动。

（2）在海岸带范围内，具有下列情形之一的区域，列为限制开发区域：

①产卵场、索饵场、越冬场、洄游通道等重要渔业水域；

②除沙（泥）岸基干林带以外的重点生态公益林、文物遗址；

③滨海城市生态廊道；

④深水岸线；

- ⑤重要基岩岸线、一般砂质岸线和砂源保护岸带；
- ⑥海岸侵蚀岸段和生态脆弱自然岸段；
- ⑦其他应当限制开发的区域。

限制开发区域的利用应当坚持保护为主，兼顾社会经济建设和军事需要，严禁从事下列行为：

- ①设立开发区、工业园区；
- ②排放污水，倾倒废弃物和垃圾，投放有毒有害物质；
- ③挖砂、取土、采石、开采矿产、炸礁；
- ④与海岸带保护无关的围堤建设以及其他围海填海行为；
- ⑤法律、法规规定的其他禁止行为。

### 83. 限制开发区域与优化利用区域建筑后退线是多少？有什么建设要求？

答：依据《福建省海岸带保护与利用管理条例》（2017年），限制开发区域与优化利用区域应当合理设置建筑后退线。未建成区建筑后退线为沿平均大潮高潮线起向陆域延伸不少于200米，经省人民政府或者沿海设区的市人民政府认定，属于自然因素所造成的特殊情况除外；已建成区的建筑后退线由沿海各设区的市人民政府确定并公布。

建筑后退线范围内，除国家重点建设项目、规划范围内的港口项目以及防灾减灾项目建设需要外，不得新建、改建、扩建其他建筑物、构筑物。已有的建筑物、构筑物应当逐步优化调整至建筑后退线外。

临海建筑物的建设应当遵循低建筑容积率、低建筑密度、高绿化率的原则，严格控制高层建筑。

## 第七部分 乡村振兴

### 84. 什么是农村集体预留发展用地？集体预留发展用地可以开发什么项目？

答：依据厦门市农村集体预留发展用地管理相关规定，农村集体

预留发展用地，是指属地区人民政府为解决被征地集体经济组织及其成员长久、稳定和可持续的收入来源，在征收集体土地时，核定给被征地的集体经济组织用于发展生产的土地。发展用地可用于除商品住房以外的非农产业经营性项目开发。

## 85. 农村集体预留发展用地是否可以招商？

答：依据厦门市农村集体预留发展用地管理相关规定：

（1）集体经济组织可以自行开发运营，也允许集体经济组织与包括市、区属国有企业在内的各类资信好、实力强的企业合作开发运营或由集体经济组织委托其运营管理。

（2）积极支持将发展用地项目纳入全市招商服务体系，统筹开展项目策划和招商。区、镇（街）可通过招商的形式，邀请适格企业（包括市、区属国有企业在内的各类资信好、实力强的企业）参与发展用地开发建设。鼓励辖区内金融机构给予参与发展用地开发的适格企业融资支持。

## 86. 农村集体预留发展用地指标如何确定？如何落实？

答：依据厦门市农村集体预留发展用地管理相关规定：

（1）发展用地指标由集体经济组织所在地区人民政府，按照该集体经济组织可享受发展用地指标的人口数统筹核定。根据发展用地地块规划容积率情况分类落实，具体标准为：容积率大于等于 2.0 的，按人均计容建筑面积不大于 30 平方米；容积率小于 2.0 的，按人均土地面积不大于 15 平方米。

（2）根据集体经济组织及其成员意愿，可采取多种方式落实集体发展用地指标。

①鼓励集体经济组织购置属地区现有已建成的安置小区配套房产、产业园区通用厂房（配套用房）、商业、办公、保障性租赁住房等房产作为发展用地项目经营资产。

②对于集美区、海沧区、同安区、翔安区新征用地达 50 亩以上，

并已由集体经济组织所在地区人民政府按土地征收比例核定发展用地指标的村庄，经集体经济组织依法讨论决定后，区人民政府可统筹核减部分或全部的发展用地指标，将其调整为货币化补偿，补偿款可作为集体经济组织发展专项资金。专项资金归集体经济组织所有，仅可用于购置房产，或作为该集体经济组织其他发展用地项目的开发建设经费。

### **87. 农村一二三产融合发展用地包括哪些？**

答：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，拓展农民就业增收渠道，延伸产业链条，涵盖农产品生产、加工、流通、就地消费等环节，用于农产品加工流通、农产品产地市场、种源研发生产、电子商务、农村休闲观光旅游、科普及配套设施等混合融合的产业用地。农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发。

### **88. 哪些用地不能纳入农村一二三产业融合发展用地范围？**

答：（1）以农村一二三产业融合发展为名开发商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发和乱占耕地建房的；

（2）利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆的；

（3）挖山填湖、削峰填谷、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；

（4）在国家公园、国家级和省级自然保护区、国家级和省级各类自然公园、饮用水水源保护区、重要河道、湖泊、水库管理范围、海洋自然岸线和无居民海岛等重点区域生态保护红线内利用旅游、健康养生、养老、健身休闲、民俗文化等项目进行开发性、生产性建设；

（5）建设别墅项目或具有别墅风格的经营性项目；

（6）法律、法规和国家规定其他禁止的情形。

## 89. 农家乐休闲观光旅游设施如何审批（一二三产融合问题）？

答：根据部、省关于乡村振兴和农村产业发展用地相关支持政策，利用农村本地资源发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设：

（1）优先使用村庄规划中规划用于旅游设施的建设用地。

（2）可在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、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，可在村庄建设边界外安排少量建设用地，并预留不超过5%的规划建设用地机动指标，且一个建制村原则上不得超过5亩。

（3）用于农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施，并依法办理农用地转用审批和供地手续。在符合国土空间规划的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿。

## 90. 农村休闲观光旅游用地如何申请？

答：农村休闲观光旅游用地纳入农村一二三产业融合发展用地范围。发展休闲观光旅游而必须的配套设施建设，可在不占用永久基本农田及生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，统筹安排少量建设用地，实行比例和面积控制，依法办理农用地转用审批手续。可按照《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）第六十规定使用集体建设用地。也可利用依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用。

## 91. 可以利用集体存量用房发展乡村振兴产业吗？

答：在符合国土空间规划的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地的存量用房进行复合利用，用以发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。

## 92. 乡村振兴项目可以使用集体建设用地吗？

答：根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）、《土地

管理法实施条例》(2021年修订)、《福建省土地管理条例》(2022年),农村集体经济组织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,可使用规划确定的集体建设用地。

### 93. 农村集体早年建设的非住宅房屋如何进行确权登记?

答:根据不动产登记相关规定,办理权属证书应当提交土地、房屋、竣工验收等权属证明材料。针对历史不同时期的管理现状,为妥善处理历史遗留问题,按照分阶段确认集体土地使用权:

(1) 1987年《土地管理法》实施前,使用集体土地兴办乡(镇)村公益事业和公共设施,经所在乡(镇)人民政府审核后,可依法确定使用单位集体建设用地使用权。乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地,至今仍继续使用的,经所在农民集体经济组织或村委会同意,报乡(镇)人民政府审核后,依法确定使用单位集体建设用地使用权。

(2) 1987年《土地管理法》实施后,乡(镇)村公益事业和公共设施用地、乡镇企业用地和其他经依法批准用于非住宅建设的集体土地,依据县级以上人民政府批准文件,确定集体建设用地使用权。按照自然资源部办公厅关于印发《宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作问答的函》(自然资办函〔2020〕1344号),对于没有符合规划或建设相关材料的农村简易房、圈舍、农具房、厕所等临时性建构物,一般不予登记。

### 94. 厦门市使用集体建设用地审批适用于哪些用地? 如何处理?

答:厦门市使用集体建设用地审批适用于以下三类用地:

(1) 农村一二三产业融合发展用地。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、加工、流通、就地消费等环节,用于农产品加工流通、种源研发生产、电子商务、农村休闲观光旅游、科普及配套设施等混合融合的产业用地,土地用

途可确定为工业用地、商业用地、物流仓储用地、科研用地等。

(2) 乡(镇)村公共设施、公益事业使用集体建设用地。指乡村行政办公、文化科学、医疗卫生、教育设施、生产服务和公用事业等用地。主要包括乡村级道路、乡村级行政办公、农技推广、供水排水、电力、电信、邮电、防洪、停车场、厕所等公共设施;学校、幼儿园、托儿所、医院、卫生所、防疫站、敬老院、乡村公益性骨灰楼等公益事业。

(3) 选址位于城镇开发边界外,在符合村庄规划的前提下,保留集体土地性质,依法办理建设用地手续的农村集体预留发展用地。

办理使用集体建设用地审批具体参见《厦门市使用集体建设用地审批工作实施细则》(厦资源规划〔2023〕414号)。

## 95. 厦门现在可以集体经营性建设用地入市了吗?

答:根据《中华人民共和国土地管理法》,国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。目前,我市尚未被列为集体土地试点城市,暂时无法通过集体土地入市供应集体建设用地。我市将按照国家部署有序推进集体经营性建设用地入市工作。

## 96. 在生态控制线内开展乡村旅游、休闲农业设施等乡村振兴重点项目应符合什么规定?

答:依据《厦门市生态控制线管理实施规定》,在生态控制线内开展乡村旅游、休闲农业设施等乡村振兴重点项目建设不得损害、破坏生态环境,应当为市乡村振兴重点项目并符合相关空间规划要求,容积率不得大于1.0。用地面积小于3000平方米的依照法律法规规定办理用地审批等手续;用地面积大于等于3000平方米的,经市政府研究同意后,依照法律法规规定办理用地审批等手续。

### 97. 果林配套粗加工设施（如龙眼烘干小作坊）如何审批？

答：严禁占用永久基本农田发展林果业。严格控制新增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，需经批准并落实耕地“进出平衡”，办理设施农业用地备案手续，按比例、规模落实辅助设施用地。

## 第八部分 违法处罚

### 98. 乡村振兴项目是否可以占用永久基本农田？

答：乡村振兴项目不得占用永久基本农田。

### 99. 可不可以在耕地上挖塘养鱼、挖湖造景或建设公园？

答：不行。将责令违法者限期改正或者治理，可以按占用面积处耕地开垦费5倍以上10倍以下罚款。

2020年9月15日，国务院办公厅发布《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》，将“挖湖造景”列为“六个严禁”之一严令禁止。2020年11月7日，国务院办公厅发布《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，将“在耕地上挖塘养鱼、种树种果”列为“八个严禁”之一严令禁止。

### 100. 利用设施农用地项目进行餐饮、住宿、农家乐等非农活动要接受什么处罚？

答：设施农业项目必须严格按照备案的位置、面积、高度、功能等标准建设和使用大棚、看护房等建（构）筑物、设施，并做到农地农用、农棚农用。否则，将按以下方式处罚：

（1）对在各类农业园区内占用耕地或直接在耕地上借建农业设施之名占用耕地建住宅、别墅、商业性地产、餐饮、度假酒店、养老设施等明显违法违规行为的，特别是违法违规占用耕地的，依法依规进行查处，依法予以拆除，恢复耕地原貌，恢复农业生产。

(2) 对借设施农业之名，违法违规占用耕地在大棚内建房，严重超标建农业大棚看护房，用于居住、出租、出售，或搞餐饮等经营性开发的，依法予以拆除大棚内部非农业功能的构筑物，铲除棚内外非农业生产性硬化地面，恢复农业生产、恢复农业用途。

(3) 涉及农业大棚看护房严重超标，并将其变成住宅，或从事与设施农业无关的经营性活动的；对违法违规非农化建设占用的耕地，恢复农业生产条件，并做到农地农用、农棚农用；对无法恢复农业用途的，依法依规进行查处，依法予以拆除。

### **101. 以签订流转（租赁）协议等方式将承包耕地变相卖给他人从事非农建设将接受什么处罚？**

答：按非法转让土地处置，将责令违法者恢复土地原状，没收违法所得（即双方买卖的钱款），并处罚款，涉刑的追究刑事责任。

### **102. 占用耕地建房将接受什么处罚？**

答：2020年7月3日，国务院部署开展农村乱占耕地建房专项整治，厦门市坚决落实部署要求，从严打击、坚决遏制新增问题。未经审批占用耕地建房，将坚决予以拆除，可以加处罚款。

### **103. 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建房将接受什么处罚？**

答：责令违法者退还非法占用的土地，对违反规划擅自将农用地（耕地、果园地等）改为建设用地的，限期拆除新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；对符合规划的，没收新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款，罚款额为每平方米100元以上1000元以下。构成犯罪的，依法追究刑事责任。超过批准的数量占用土地，多占的土地按非法占用土地论处。

**104. 在人均 15 平方米的集体发展用地上建设的集体房产以签订长期合作（租赁）协议的方式变相出售给个人要接受什么处罚？**

答：按非法转让土地论处，买卖协议（合同）无效，将没收违法所得（即双方交易价款），并加处罚款，涉刑的追究刑事责任。

**105. 什么是非法占用农用地罪？**

答：《中华人民共和国刑法》（2020 年修订）规定，违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的构成非法占用农用地罪，将对当事人处 5 年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。数量较大是指：非法占用基本农田 5 亩以上或非法占用基本农田以外的其他农用地 10 亩以上。

**106. 什么是非法转让、倒卖土地使用权罪？**

答：《中华人民共和国刑法》（2020 年修订）规定，以牟利为目的，违反土地管理法规，非法转让、倒卖土地使用权，情节严重的，处 3 年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处非法转让、倒卖土地使用权价额 5%以上 20%以下罚金；情节特别严重的，处 3 年以上 7 年以下有期徒刑，并处非法转让、倒卖土地使用权价额 5%以上 20%以下罚金。情节严重是指：非法转让、倒卖基本农田 5 亩以上或一般耕地 10 亩以上或其它土地 20 亩以上或非法获利 50 万元以上。情节特别严重是指：非法转让基本农田 10 亩以上或一般耕地 20 亩以上或其它土地 40 亩以上或非法获利 100 万元以上。

## 参考文件：

- [1] 《中华人民共和国民法典》（2022年）
- [2] 《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）
- [3] 《中华人民共和国农村土地承包法》（2018年修订）
- [4] 《中华人民共和国村民委员会组织法》（2018年修订）
- [5] 《中华人民共和国刑法》（2020年修订）
- [6] 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修订）
- [7] 《中华人民共和国森林法》（2019年修订）
- [8] 《中华人民共和国行政处罚法》（2021年修订版）
- [9] 《土地管理法实施条例》（2021年修订）
- [10] 《关于加强生态保护红线管理的通知》（自然资发〔2022〕142号）
- [11] 《关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》（建村〔2014〕61号）
- [12] 《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）
- [13] 《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）
- [14] 《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕48号）
- [15] 《福建省海岸带保护与利用管理条例》（2017年）
- [16] 《福建省土地管理条例》（2022年）
- [17] 《福建省违法建设处置若干规定》（2017年）
- [18] 《福建省人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的若干意见（试行）》（闽政〔2021〕2号）
- [19] 《关于印发进一步加强耕地保护监督工作方案的通知》（闽政办〔2020〕58号）
- [20] 《厦门市人民政府关于进一步加强农村宅基地和村民住宅建设管理的实施意见》（厦府规〔2021〕6号）
- [21] 《厦门市人民政府关于印发厦门市生态控制线管理实施规定的通知》（厦府规〔2021〕13号）
- [22] 《厦门市城中村现代化治理公共配套设施项目规划用地审批管理暂行规定》（2023年5月）
- [23] 《厦门市使用集体建设用地审批工作实施细则》（厦资源规划〔2023〕414号）
- [24] 《厦门市保障和规范农村一二三产业融合发展用地实施方案》（厦资源规划〔2023〕415号）
- [25] 《厦门市房屋安全管理规定》（2017年）
- [26] 《厦门市水系生态蓝线管理办法（试行）》
- [27] 《厦门市村庄规划指导意见》（2023年）
- [28] 《进一步加强耕地保护监督工作实施方案》（厦府办〔2021〕39号）
- [29] 《农村住房安全性鉴定技术导则》（2019年）

- [30] 《饮用水水源保护区划分技术规范》（HJ 338-2018 代替 HJ/T 338-2007）
- [31] 《国土空间调查、规划用途管制用地用海分类指南（试行）》
- [32] 《福建省村庄规划编制指南（试行）》
- [33] 《村庄规划编制规程》（福建省地方标准 DB35/T 2061—2022）
- [34] 《厦门市村庄规划编制导则（试行）》
- [35] 《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》
- [36] 《厦门市村庄空间管控规划（2021-2035年）》
- [37] 《厦门市村庄建筑风貌管控导则》
- [38] 《厦门市农村住宅建筑风貌手册》