

# 乡村振兴的最新助力器：“点状供地”政策

【北京至道文旅规划院】

## 一、大势所趋的“新玩法”

### 1、“点状供地”概念

“点状供地”是相对传统的“片状供地”而言。在一大片乡村土地上，散点状供给建设用地；其它周边用地则不征转为建设用地，可以通过租赁获得。（通俗说：建多少征多少，环境等配套用地不用征）

2015年，浙江省率先探索，后续有多个省份跟进，并得到中央肯定。

2019年6月，国务院《关于促进乡村产业振兴的指导意见》文件首次提及：探索乡村产业的省市县联动“点供”用地。



### 2、传统“片状供地”的缺陷

“点状供地”有什么好处？比较下传统“片状用地”就知。

其一，“片状用地”需要的投资成本过高。乡村文旅项目的特点，建设设施往往较小，且分散在大生态环境中。如果按传统片状用地供给方式，建设用地与生态绿地等一起划入规划范围。对于资本方而言，抬高了投资成本，不划算。



其二，“片状用地”需要的土地指标过多。乡村文旅项目中，传统整片式供地方式，占地大、容积率低。对于政府而言，供地指标紧张。（而且还往往进一步牵涉，建设用地与农用地占补平衡的指标紧张。）

### 3、点状供地四大优势

#### 1、占用建设用地指标少

- ——政府满意

#### 2、需要完成的农用地占补平衡少

- ——国土局满意

#### 3、需要的土地出让金少

- ——投资商满意

#### 4、形成“混合用地”体验巧

- ——游客满意

我们解释下这“三少一巧”：

- (1) 占用建设用地少——政府满意：点状供地“允许建设用地按建筑落地面积进行单宗地开发或多宗地组合开发”。通俗说，永久性建设用地建多少征多少，剩余环境配套等其它用地可租。假设一个总面积 1000 亩的乡村文旅项目区，其中真正建设项目可能还不到 200 亩。传统片状供地方式，政府要提供 1000 亩建设用地指标，而现在只需要提供 200 亩指标。
- (2) 需要土地出让金少——投资商满意：上述案例中，相应的原来要花 1000 亩的买地费用，现在只需要买 200 亩，投资成本省钱了。



(3) 需要的农用地占补平衡少——国土局满意：有时候有建设用地指标但并无现成建设用地，还得去占用耕地。按照占补平衡法规，新增了多少建设用地，就要补上相应数量的耕地。如果片状供地，得找 1000 亩耕地来平衡；点状供地则只需要 200 亩耕地来平衡。

(4) 形成混合用地巧——游客满意：

前三条，我们北京至道旅游规划院的多数客户都一点即通。但是第四条，有些客户还理解不到位。我们详细解释下：

**以闻名世界的美国“流水别墅”为例：**很多人感叹，咱中国设计师为什么就设计不出这么漂亮的作品？仔细想想：这仅仅是因为赖特大师的设计水平高吗？其实不然。



其实不管中国设计师水平多高，在 5 年前的中国，土地性质分类的刻板性，使得国内不可能形成这种合法业态！此种“红尘不远、自然很近”特殊魅力业态，必须源于混合用地的合法性！以前国内难以出现这种业态，根本原因是土地分类机制刻板的深层次制约。

混合用地如何形成？法律层面：国家现在正在修改相关法规以承认混合用地的合法性；实践层面，近年随着“乡村建设点状供地”等试行政策，乡村地区“混合用地”的实操性比城市更强。



已经开始出现实操案例。浙江莫干山的多个度假项目：如裸心谷、莫干溪谷等都采用了“点状供地”模式，既节约了建设用地，又营造了“房在林中、院在田中”的独特混合用地魅力。

## 二、北京至道文旅规划院的实操案例

我院最近正在实操的一个乡村文旅规划案例——北方某县的“油茶特色小镇”。就是拥抱点状供地政策、进而创新的产物。

### 1、案例背景

油茶是当地的“非物质文化遗产”，县政府从弘扬区域文化角度。积极支持当地最大的一家油茶生产商老板开发“油茶特色小镇”

但县里的支持只是宏观性的，具体土地如何落实、项目如何布局，还得该老板和乡镇去落实。而该乡镇是传统工业镇，不仅建设用地指标不多，占补平衡问题更难（因为过去多年工业开发，已经挤占了不少耕地）

怎么办——难题摆在北京至道规划院面前。

### 2、基于点状供地政策的创新

镇上恰好有某村“拆旧建新”工作计划。本来这些年新农村建设中“拆旧建新”已经不算什么新鲜事情。

但我们把拆旧建新与点状供地工作结合起来，经过创造性策划，比较好的解决了油茶特色小镇的用地与布局问题。

#### 创新思路如下：

(1) 原村庄 380 亩并不全拆。只拆旧复垦 220 亩耕地，还余留 160 亩建设用地不复垦。

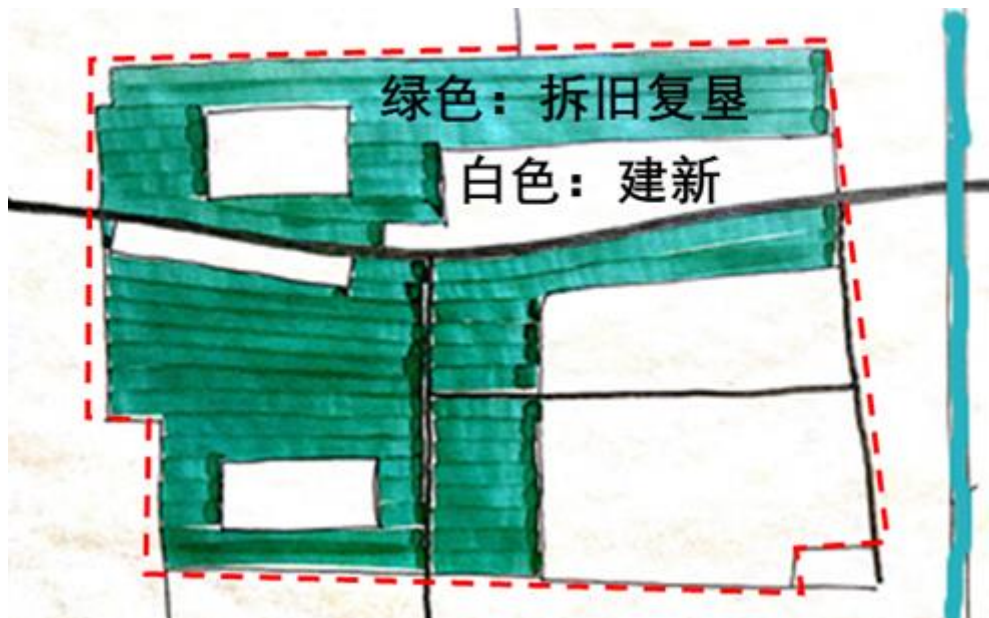
(2) 余留的 160 亩用作特色小镇的建设用地部分；复垦的 220 亩既是农林用地，同时又是小镇的生态环境用地

(3) 拆旧不整拆、建新不整建。这 160 亩建设用地不是整片的，而是局部散点状分成 6 个“点”抠出的，从而与 220 亩农林用地巧妙镶嵌。形成独具魅力的“混合用地”格局

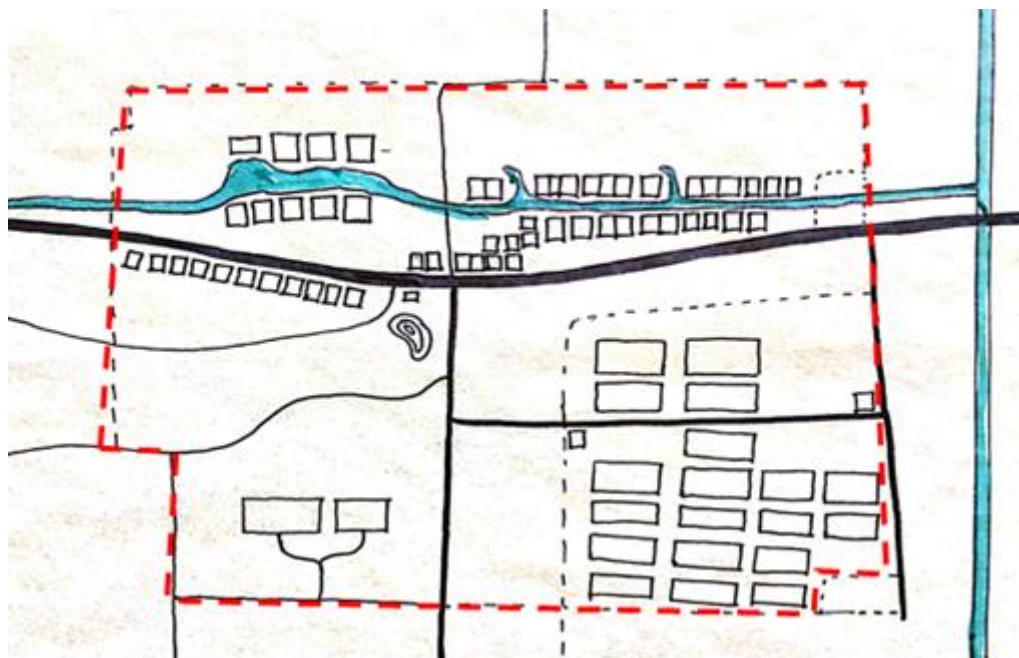


这种创新思路的应用到策划规划层面的技术过程如下图示：

第一步：先按点状供地办法区隔出拆旧复垦用地与建设用地；



第二步：然后在建设用地范围内策划建设型项目；



第三步：再在复垦范围内策划环境型项目。最终综合形成特色小镇的总体混搭用地格局





第四步：点状供地方式形成混合用地格局，混合用地格局进一步促进特色业态的策划。因此策划出各种“房在林中、院在田中——红尘不远、自然很近”的特色业态！





### 三、以传统“片状用地”方式拿地的企业怎么办？

点状供地政策虽然在一些先行试点省市已有三五年的实践了，但毕竟中央层面的正式认可，还是 2019 年 6 月。因此在某些省份，近三五年还是有不少资本下乡项目是以传统“片状供地”方式获得的土地。

(这种乡村片状供地方式，从积极面看：其一说明政商关系好，能获得大量土地指标；其二说明了投资商财大气粗不缺钱。从消极方面看：其一说明当地领导缺少前沿理念引领乡村开发；其二是投资商做了回冤大头。)

以“片状供地”获得土地的这批乡村文旅投资商，在“先天用地成本更高、用地形态更刻板”的情况下，怎样才能与“点状供地”的投资商同场竞技呢？

一句话：扬长避短！

任何事物都存在两面性。“点状供地”当然也有其不足一面：其一建设用地分散，必然带来的基础设施供应不足或不经济的问题，其二就是建设总规模较小。即，适合点状供地的乡村业态，一对基础设施要求低于城市，二对产业规模性要求不高。——当然大部分乡村文旅项目都



适应这两条，比如做特色民宿，往往也就十来间客房不在乎规模；做乡土游乐园，基础设施支撑要求比城市低得多。因此点状供地办法才能在乡村振兴规划与乡村旅游规划中大放异彩！

但是也有部分乡村开发项目，对基础设施和产业规模性要求较高，例如旅游地产、乡村养老、某些会所等。以养老产业为例，床位规模太少难以盈利；而且养老产业接近常住性，对基础配套设施要求也高。——那么“片状供地”的乡村文旅项目，就应该扬长避短，多考虑此类产业规模要求较高、基础设施要求较高的乡村业态项目。

- 【[至道规划院乡村振兴系列讲座](#)】：
- 《乡村振兴规划的前提：“新三农”观》
  - 《乡村振兴规划的本质：打通“人-地-钱”》
  - 《乡村振兴规划的路径：分门别类不搞一刀切》
  - 《乡村振兴规划的编制体例：不可照搬中央的乡村振兴战略规划》
  - 《一个典型案例：乡村振兴规划编制体例的创新突破》
  - 《乡村振兴规划最新“助力剂”：点状供地政策要吃透》
  - 《西村乡村振兴规划纪实与“三力协同”模式小结》
  - 《乡村振兴的前景展望：中国乡村的七大出路》
  - 《乡村振兴的业态选择：三大产业要素+》
  - 《乡村振兴的体制驱动：三权分置与三变改革》

