

附件

关于严格耕地用途管制 落实耕地“进出平衡”的实施细则 (试行)

为落实最严格的耕地保护制度，严格耕地用途管制，进一步提高耕地“进出平衡”工作科学性、严肃性和可操作性，依据《土地管理法》、《土地管理法实施条例》、《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》(自然资发〔2021〕166号)等要求，结合我省实际，现就细化落实耕地“进出平衡”工作提出如下意见。

一、实施范围

耕地“进出平衡”，指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、园地等其他农用地以及新增农村道路、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。

实施耕地“进出平衡”包括“耕地转出”和“耕地转进”两个方面，“耕地转出”指一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地；“耕地转进”指林地、草地、

园地等其他农用地及农业设施建设用地等整治为耕地。以县级行政管辖范围为单元，实行耕地年度“进出平衡”，首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实，在市域范围内落实，若市域范围内仍无法落实，在省域范围内统筹落实。

（一）“耕地转出”要求。“耕地转出”应优先选择不稳定利用、质量较低、零星分散、不宜集中连片耕作管护的耕地，优质、集中连片的耕地，尤其是高标准农田（永久基本农田范围以外的），原则上不得转出。“耕地转出”确实不可避免让已建成高标准农田的，要按照“占多少补多少”的要求进行补建。

“耕地转出”地块原则上不得转为建设用地和未利用地。依据国土空间规划，已纳入规划建设用地范围内的一般耕地，原则上不能纳入“耕地转出”范围。依法批准的建设项目实施不能占用上一年度“耕地转出”地块，切实防止规避落实建设占用耕地占补平衡。“耕地转出”包括如下范围：

1、经批准在铁路、公路等用地红线外以及在河渠两侧、水库周边，按规定标准（县乡道路不得超过3米，铁路、国道省道不得超过5米）建设绿化带、绿色通道，占用一般耕地的；

2、经批准实施国土绿化占用一般耕地的，应在三调底图、年度变更国土调查结果和国土空间规划“一张图”上明确空间和实施位置；

3、经批准并符合相关标准的新增农村道路（农村道路是指“《土地利用现状分类》（GB-T 21010-2017）中的农村道路用地，即在农村范围内，宽度 $\geq 1.0\text{m}$ 、 $\leq 8.0\text{m}$ ，用于村间、

田间交通运输，并在国家公路网络体系之外，以服务于农村农业生产为主要用途的道路（含机耕道”）、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，占用一般耕地的；

4、工商企业等社会资本将通过流转获得土地经营权的，在符合农业结构调整相关要求的前提下将一般耕地转为林地、园地等其他农用地，造成耕地地类改变的；

5、其他在一般耕地上改变种植结构、开挖养殖坑塘，造成耕地地类改变的，占用耕地“挖湖造景”的除外。

6、新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面等其他国家规定需落实“进出平衡”的情形。

7、确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设标准。建成后，达到国土调查分类标准并变更为林地的，应当从耕地面积中扣除。

（二）“耕地转进”要求。“耕地转进”优先考虑自身规模较大的地块，或与周边现状耕地布局集中连片、农田水利设施配套较好的地块，按照优先顺序，“耕地转进”包括如下范围：

1、林地、草地、园地等其他农用地（含标注即可恢复与工程恢复属性）及农业设施建设用地整治为耕地的；

2、建设用地、未利用地整治为耕地的。

涉及林地、草地等其他地类整治为耕地的，要征得相关土地权利人及主管部门同意，经依法依规审核后后方可纳入。原

则上不得将自然保护地内的林地等生态用地纳入“耕地转进”范围。25度以上陡坡地、河道、湖区、林区、受污染地区等区域因难以长期稳定利用，不能作为“耕地转进”的来源。自然保护地核心保护区、水源地一级保护区不得作为“耕地转进”的来源。

（三）耕地“进出平衡”项目库建设及指标管理。依据经批准的年度耕地“进出平衡”总体方案，县级人民政府要严格耕地“进出平衡”范围核实认定和监管，建立耕地“进出平衡”项目库并组织实施。省自然资源厅牵头建设全省耕地“进出平衡”备案监管系统，进行动态监测监管。年度耕地“进出平衡”总体方案批准后，由县级自然资源主管部门将“耕地转出”地块和“耕地转进”项目信息录入备案监管系统。“耕地转进”项目实施完成后形成“耕地转进”指标，纳入耕地“进出平衡”指标库管理，按照“先垦后用”的原则，鼓励先期形成指标再使用。

根据县级人民政府申请，经省自然资源厅同意，将已有的耕地占补平衡、增减挂钩项目库中新增耕地指标转至耕地“进出平衡”指标库后，扣除相应的补充耕地指标和增减挂钩新增耕地指标。2022年度实行“进出同步”，次年起严格执行“先进后出”。

二、工作程序

（一）需求申报（1-2月）。每年初，在符合国土空间规划及农业农村、林业、交通、水利等相关部门专项规划并取得

县级相关主管部门同意的前提下，涉及“耕地转出”范围的实施主体、村集体经济组织或经营者向乡镇人民政府（街道办事处）申报“耕地转出”需求。乡镇人民政府（街道办事处）审核“耕地转出”需求，结合耕地后备资源潜力，明确“耕地转进”能力，提出所辖范围内耕地“进出平衡”方案上报县级人民政府。

（二）方案编制（2-3月）。县级人民政府在“耕地转出”需求和“耕地转进”范围确定后，组织自然资源、农业农村、林业、生态环境、交通、水利等部门，编制年度耕地“进出平衡”总体方案，明确“耕地转出”和“耕地转进”的规模、质量、布局、时序和年度实施安排。同时，建立县级耕地“进出平衡”项目库，做到图、数和实地相一致。方案编制实施中，要充分考虑养殖用地合理需求，涉及林地、草地整治为耕地的，需经依法依规核定后纳入方案；涉及承包耕地转为林地等其他地类的，经批准后，乡镇人民政府应当指导发包方依法与承包农户重新签订或变更土地承包合同变更权属证书等。

自2022年起，农民个人在自己承包地上自行调整种植结构、改变耕地地类的，应符合农业结构调整政策规定，由村集体经济组织及时核实并梳理汇总情况，向乡镇人民政府（街道办事处）申报，经县级农业农村主管部门和乡镇人民政府（街道办事处）同意后，相应的“耕地转进”任务由县级人民政府在所辖行政区域范围内统筹做好“兜底”安排。

方案编制完成后，经县级自然资源、农业农村和林业主管

部门出具部门意见后,每年3月底前按程序报县级人民政府批准。方案批准后,县级自然资源主管部门将相关成果上报备案至省级耕地“进出平衡”备案监管系统,作为县域内实施耕地用途管制和年度耕地“进出平衡”的依据。

(三) 组织实施(4-11月)。“耕地转出”地块实施应依据经批准的耕地“进出平衡”总体方案严格实施,符合方案的,方能实施建设。未纳入县级年度耕地“进出平衡”总体方案的,不得擅自转变耕地用途。“耕地转进”项目由县级人民政府组织乡镇人民政府及相关部门,对“耕地转进”项目组织实施,确保耕地数量补足,质量相当,纳入耕地“进出平衡”项目库管理。在本年度内,“耕地转出”地块和“耕地转进”项目实施有变化的,经县级人民政府批准调整年度耕地“进出平衡”总体方案、通过省级复核后,在省级耕地“进出平衡”备案监管系统内更新备案信息,原则上每年可调整一次。

(四) 验收备案(12月)。12月底前,县级自然资源主管部门负责组织“耕地转进”项目初验。市、县级农业农村主管部门负责“耕地转进”项目的新增耕地质量评定。设区市自然资源主管部门会同农业农村主管部门、林业主管部门负责项目验收,实地核查并出具验收文件,并报省自然资源主管部门备案,确保补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。各地要及时做好项目实施验收与年度国土变更调查成果衔接。

(五) 监督核查(12月-次年6月)。县级人民政府加强日常监管,对未按县级耕地“进出平衡”总体方案实施的“耕

地转出”地块和“耕地转进”项目，责令整改并按规定追究相关人员责任。省、市相关主管部门要充分利用土地卫片执法、耕地卫片监督、遥感影像监测等多种方式开展耕地动态监测，强化对耕地“进出平衡”的全流程监管，并根据工作需要采取现场踏勘、抽验等方式进行核查。对未实现耕地“进出平衡”的，省级将冻结所在县（市、区）补充耕地储备库相应的补充耕地指标，督促地方采取相关措施予以整改补足；次年6月底前，完成整改补足的，解除冻结；未完成整改补足的，扣除相应的补充耕地指标。

三、职责分工

（一）省级职责。省自然资源厅会同省农业农村厅、省林业局负责全省耕地“进出平衡”工作监督与业务指导，强化耕地用途管制，通过省级耕地“进出平衡”备案监管系统，对县级耕地“进出平衡”总体方案编制实施情况进行监管和检查，检查结果纳入各地耕地保护责任目标检查考核、粮食安全责任制考核、自然资源节约集约利用综合评价考核内容。

（二）市级职责。设区市自然资源、农业农村和林业主管部门对所辖行政范围内县级年度耕地“进出平衡”总体方案实施监管、验收。对未按方案实施、擅自改变用途的“耕地转出”地块，责令县级人民政府及时整改。设区市自然资源主管部门会同农业农村和林业主管部门负责“耕地转进”项目验收，并定期对“耕地转进”项目进行核查，经核查不合格的，将从备案监管系统中予以剔除。

(三)县级职责。县级人民政府负责编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案并组织实施，加强耕地“进出平衡”的日常监管，确保县域内长期稳定利用耕地数量不减少、质量不降低。自然资源、农业农村和林业等主管部门按照职责分工，依据经批准的方案指导“耕地转出”地块审核实施、“耕地转进”项目的审核实施。县级自然资源主管部门负责牵头“耕地转出”、“耕地转进”范围调查摸底和“耕地转进”项目初验，耕地“进出平衡”备案监管系统信息备案、实施监督和年度国土变更调查、耕地质量等别评定等工作。县级农业农村主管部门负责“耕地转出”地块、“耕地转进”项目是否符合农业产业发展、种植结构调整方向等审核和指导，“耕地转进”项目实施的耕地质量等级评定。县级林业主管部门负责“耕地转出”地块涉及造林绿化落地上图等审核，“耕地转进”项目审核和指导实施。