

建宁县人民政府办公室文件

建政办规〔2023〕13号

建宁县人民政府办公室 关于印发建宁县耕地“进出平衡” 工作实施方案的通知

各乡（镇）人民政府，县直有关单位：

经研究，现将《建宁县耕地“进出平衡”工作实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

建宁县人民政府办公室

2023年6月9日

建宁县耕地“进出平衡”工作实施方案

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》《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）

《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）和《福建省自然资源厅 福建省水利厅 福建省农业农村厅 福建省林业局 福建省海洋与渔业局关于进一步严格落实耕地进出平衡的通知》（闽自然资发〔2023〕8号）等要求，结合我县实际特制定本方案。

一、工作目标

认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，严格永久基本农田特殊保护，严格管控一般耕地转为园地、林地、草地等其他农用地，以及农村道路、种植、畜禽养殖、水产养殖等农业设施建设用地，严格耕地用途管制等有关要求，落实耕地“进出平衡”，确保全县耕地数量、质量保持稳定。

二、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，因产业结

构调整确需将耕地转为林地、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，应符合土地利用总体规划、村庄规划、农业产业发展规划和生态保护的原则，并通过统筹林地、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。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。

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。以乡（镇）管辖范围为单元，实行耕地年度“进出平衡”，首先在乡（镇）范围内落实，乡（镇）范围内无法落实，在县域范围内落实。

（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”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。

1. 禁止转出情形:

- (1) 不得将永久基本农田转为园地、林地、草地等其他农用地和农业设施建设用地;
- (2) 不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮;
- (3) 未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化;
- (4) 不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外, 以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带;
- (5) 相关法律、法规、政策规定的其他情形。

2. “耕地转出” 包括如下范围:

- (1) 经依法批准在铁路、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) 经依法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的;
- (3) 经依法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、农业专业合作社、家庭农场、专业农户等社会资本依法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、宽度 $\geq 1.0\text{m}$ 的沟渠,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;

(8) 其他可能造成年度国土变更调查中一般耕地转为其他农用地或农业设施建设用地的情形。

每年至少种植一季粮食或油料、糖料、蔬菜、饲草饲料等农作物,或其他符合国土变更调查的耕地认定标准的,不属耕地转出。

(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。

1. 禁止转进情形:

(1) 不得在生态保护红线范围内整治恢复耕地;

(2) 不得在自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公

园、湿地公园，国家级、省级生态公益林、以及湿地内整治恢复耕地；

（3）不得在 25 度以上陡坡地、河道、湖区、林区、受污染地区等难以作为耕地稳定利用的其他农用地整治恢复耕地；

（4）不得在已纳入土地征收成片开发范围内整治恢复耕地；

（5）不得在已办理农用地转用、土地征收审批手续但实际未使用的其他农用地整治恢复耕地；

（6）相关法律、法规、政策规定的其他情形。

2. “耕地转进” 包括如下范围：

（1）第三次全国国土调查中标注为“即可恢复”与“工程恢复”属性的各类农用地优先转进；

（2）坡度 15 度以内、土层较厚、土壤相对肥沃、水源和交通条件好的其他农用地；

（3）其他适宜转为耕地的其他农用地和农业设施建设用地。

涉及林地、园地、草地、湿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，经依法依规审核批准后方可纳入。

三、工作原则

（一）落实耕地以进定出原则。乡（镇）要摸清本辖区内农业内部结构调整现状和需求，合理统筹耕地转进和转出年度规模、空间布局、时序安排，鼓励将宜耕农用地恢复为耕地。原则上以年度内园地、林地、草地等其他农用地及农业设施建设用地

转进耕地的数量，作为一般耕地转出数量的管控底线，确保年度耕地进出平衡。

（二）落实耕地总量平衡原则。县人民政府对全县耕地“进出平衡”指标实行统筹调控，坚持“乡（镇）自行平衡、县调剂补充”的原则，落实耕地“进出平衡”。乡（镇）因经济发展水平和耕地后备资源不足，确实难以在本乡（镇）落实耕地“进出平衡”的，可以跨乡（镇）委托落实耕地“进出平衡”任务。

（三）落实耕地转进责任原则。实施耕地转出的主体负责落实耕地转进责任，确实无法自行落实转进耕地地块的，可委托属地乡（镇）人民政府帮助落实耕地转进，委托实施费用按 3 万元/亩（含青苗补偿、施工、测量等相关费用）。

四、实施程序

（一）签订协议。项目建设用地单位（或经营者）与村集体签订用地协议，涉及土地承包经营权流转的，应经承包农户同意，签订土地承包经营权流转协议。涉及承包耕地转为林地、园地等其他地类的，各乡（镇）指导开展变更村集体发包的土地承包合同，以及变更权属证书等。

（二）耕地转出转进申报。项目建设用地单位（或经营者）应向项目所在地乡（镇）人民政府申报占用耕地的申请，同时一并提交项目建设基本情况及占用耕地的进出平衡简易方案。乡（镇）根据本辖区产业结构调整、发展规划和占用耕地的申请及相关材料完成初审。对于单宗地块涉及耕地转为林地、草地、园

地等其他农用地及农业设施建设用地面积 3 亩以下的，由乡（镇）人民政府组织相关所（站）对申报占用耕地的合法性、必要性和落实耕地“进出平衡”的可行性、真实性进行联审；对于单宗地块涉及耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地面积 3 亩（含 3 亩）以上的，由乡（镇）先行完成初步审查后，建立耕地转进转出台账，明确耕地进出具体地块、位置、面积、实施主体、变化前后用途等，收集转出、转进项目地块矢量数据，报请县人民政府常务会审议并做好汇报工作。经会议审议通过后，实施主体方可办理项目相关手续。

（三）乡（镇）审查意见。乡（镇）根据项目建设用地单位（或经营者）申报的占用耕地申请，提出落实耕地“进出平衡”意见，明确耕地转为园地、林地、草地、设施农用地等其他农用地的用地面积、位置、耕地类型、土地用途、使用年限、土地复垦主体等要求，充分统筹考虑合理用地需求。涉及将林地、草地整治为耕地的，需经依法依规核定。

（四）县级方案编制论证。县自然资源局根据县政府常务会议审议通过的耕地转出转进情况，委托第三方编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案，并会同县农业农村局对方案进行审查论证。

（五）组织实施。乡（镇）须严格按照“先补充、后占用”原则，认真抓好耕地转进相关工作，对被占用耕地与复垦补充耕地的面积必须按照 1: 1.05 比例落实转出、转进。乡（镇）年度内按补充复垦流入耕地的 5%供县域内统筹调剂。

（六）验收及上图入库。乡（镇）要及时组织相关所（站）对耕地转进地块进行自验，自验合格后申请县自然资源局、农业农村局进行县级验收。县级验收合格后，县自然资源局要及时在日常变更中上图入库。

五、工作职责

自然资源局：牵头负责全县年度耕地进出平衡总体方案的编制、备案、日常监管、年度考核等工作，调查确认占用耕地及整治为耕地的位置、地类、面积，审核地类现状、国土空间规划等情况及开展日常变更。

农业农村局：负责审核相关地块是否符合农业产业发展、种植业结构调整及农业农村相关规划，负责督促落实耕地流向水产养殖、园地、农业设施建设用地等的排查整改和进出平衡。

林业局：负责督促落实耕地流向林地、草地的排查整改和进出平衡。涉及退耕还林项目占用耕地落实上图和涉及林地、草地整治为耕地的把关、指导；负责审核相关地块与林业相关规划的符合性。

水利局：督促落实耕地流向水库水面等的排查整改和进出平衡。

县级其他有关部门：在县人民政府的统一组织下，参与申报项目占用耕地的合法性、必要性和在县域范围内落实耕地“进出平衡”的可行性、真实性进行论证。

乡（镇）政府：乡（镇）负责审核用地需求，汇总本辖区转出转进项目台账，收集相关信息及矢量数据，做好政府常务会议

汇报工作。负责政策宣传和引导，督促农村集体经济组织和个人严格落实耕地用途管制，按要求做好耕地“进出平衡”需求申报、组织实施和恢复耕地的后期管护工作。

村委会：负责召开村民代表大会商讨耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的转出及转进意见，并将意见及项目基本情况、转出及转进情况（含位置、面积、地类）进行公示，公示时间不少于5日。

六、工作要求

（一）统一思想，提高认识。耕地进出平衡是党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制考核的一项重要内容。各乡（镇）、县直有关部门要进一步提高政治站位，认真履责，把耕地进出平衡相关要求、相关任务与自然资源、农业农村、林业、水利等相关工作有机结合起来，同部署、同督导、同落实。对耕地转出转进工作，按照稳妥有序的原则认真组织实施。按照“完成一块、认定一块、入库一块”原则，及时组织核实认定并完成日常变更。

（二）强化责任担当。乡（镇）要充分认识耕地保护的重要性，承担起耕地保护和耕地“进出平衡”工作的第一责任人，要强化责任担当，确保辖区内耕地数量不减少、质量不降低。

（三）加强巡查排查和监管。乡（镇）要加强撂荒地管理，进一步摸清底数、建立台账，对立地条件较好的撂荒地及时组织复耕，对暂时不能复耕的采取措施避免耕地地类发生改变。要将符合条件的宜耕农用地先行复耕，形成耕地转进指标用于落实耕

地进出平衡。要加强转进耕地的种植监管，监督耕地转进后持续稳定耕作。认真开展耕地动态监测监管，对耕地流向及时发现、纠正和整改。

（四）强化监督执纪问责。县人民政府将耕地“进出平衡”工作纳入年度耕地保护责任目标考核，采取不定期检查、督办的方式及时掌握“进出平衡”工作动态，推动工作落实。对未按规定落实耕地“进出平衡”的，限期整改。对整改落实不到位或不开展耕地“进出平衡”的，将追究有关人员责任。

本通知自印发之日起施行，有效期 5 年。此前有关条款与本通知冲突的，以本通知为准。本通知解释权归县自然资源局和县农业农村局所有。

抄送：县委办。

县人大办、县政协办。

建宁县人民政府办公室

2023 年 6 月 16 日印发
