ZJSP63-2022-0016

# 浙江省自然资源厅
# 浙江省农业农村厅文件
# 浙 江 省 林 业 局

浙自然资规〔2022〕16号

## 浙江省自然资源厅　浙江省农业农村厅
## 浙江省林业局关于严格耕地用途管制的
## 实施意见

各市、县（市、区）自然资源、农业农村、林业主管部门：

为实行严格的耕地用途管制制度，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，根据《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，以下简称166号文件）、《自然资源部

办公厅关于浙江等省（市）启用“三区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函》（自然资办函〔2022〕2080号）精神，结合我省实际情况，现提出如下实施意见：

**一、严格落实永久基本农田特殊保护制度**

1. 加强永久基本农田占用补划管理。严格落实166号文件关于永久基本农田“一不得四严禁”的用途管制要求。划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。建设项目经依法批准占用的，应从储备区中进行补划，储备区中难以补足的，按照数量不减、质量不降原则，在其他符合要求的长期稳定利用耕地中补划。

2. 加强永久基本农田储备区建设。建立健全永久基本农田储备区制度，将永久基本农田之外符合条件的优质耕地划入永久基本农田储备区并上图入库。全域土地综合整治与生态修复工程、“百千万”永久基本农田集中连片整治和高标准农田建设增加的优质耕地，优先划入永久基本农田储备区。

3. 规范永久基本农田布局调整。在土地整理复垦开发、“百千万”永久基本农田集中连片整治和高标准农田建设中，必要的农田水利设施、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，难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。实施全域土地综合整治与生态修复工程涉及永久基本农田布局调整的，按照集中连片、归并提质的要求进行

优化，确保新增永久基本农田面积不少于调整面积的5%，并建成1片以上“百千万”永久基本农田集中连片项目。“百千万”永久基本农田集中连片整治项目区内，土地整理复垦开发和高标准农田建设等整治工程面积不少于项目区总面积8%（包括土地平整、沟渠路配套等包含的面积）。

**二、严格管控一般耕地年度“进出平衡”**

4. 明确耕地利用优先序。永久基本农田重点用于粮食生产，特别是保障水稻、大小麦、玉米等农作物种植面积；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国土变更调查耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。不得闲置、撂荒耕地。

5. 实行年度耕地“进出平衡”制度。严格管控一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地，确需转变用途的，应落实耕地“进出平衡”，补足同等数量、质量的可长期稳定利用的耕地。“进出平衡”实行以县域自行平衡为主、市域或省域范围内统筹落实为辅。县级人民政府要严格按照166号文件要求组织编制本行政区域内年度耕地“进出平衡”总体方案（“进出平衡”工作指引另行发文），对耕地转入、转出的数量、布局、时序予以落实并按规定上图入库管理。

6. 调整完善设施农业用地管理制度。166号文件印发后，新增建设的畜禽、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施严

禁占用永久基本农田。确需使用一般耕地的，按要求纳入县级耕地“进出平衡”总体方案后，办理设施农业用地使用相关手续。

**三、严格规范耕地占补平衡管理**

7. 严格执行耕地“先补后占、占优补优”制度。强化耕地占补平衡主体责任，构建“县域补充、市域平衡为主体，国家统筹、省级统筹适度支持”的补充耕地机制。落实补充耕地全过程监管机制，加强补充耕地项目质量管理和后期管护。开展耕地后备资源调查评价，科学布局垦造耕地区域，严格立项、实施、验收审核，健全耕地质量监测监管机制。

8. 积极拓宽补充耕地途径。统筹实施各类土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，多渠道落实补充耕地任务。积极引导在荒山荒坡上发展林果业，同时，将平原地区原地类为耕地上种植果树、林木的地块，逐步退出并恢复耕地属性。其中，对第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均为非耕地的，经土地整治和高标准农田建设所产生的新增耕地，核定入库后可用于占补平衡；第二次全国土地调查为耕地、第三次全国国土调查标注属性为即可恢复、工程恢复的，通过整治恢复为国土变更调查认定的耕地，可以用于“进出平衡”。

**四、严厉查处新增违法违规占用耕地行为**

9. 坚决遏制新增违法违规占用耕地行为。充分运用铁塔

探头、卫星遥感、无人机航摄等信息化技术手段和“耕地智保”“天巡地查”“浙农田”等数字化建设应用场景，积极发挥田长制作用，构建“人防”+“技防”的耕地保护新格局，严格、精准、动态监管耕地用途变化，做到早发现、早制止、严查处，以零容忍的态度，将新增违法违规占用耕地行为消除在萌芽状态，坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”。

10. 建立违法违规占用耕地“增违挂钩”制度。对违法违规占用耕地从事非农业建设的，先冻结违法违规用地所在县（市、区）补充耕地储备库中的补充耕地指标。应当依法依规拆除复耕的，拆除复耕后解除冻结；可以依法补办用地手续的，在市、县完成组卷报批时，解除冻结补充耕地指标。凡上一年度国土变更调查为耕地且未落实耕地“进出平衡”的，现状为耕地以外的其他农用地、农业设施建设用地在建设项目审查报批时，按耕地地类报批，依法落实耕地占补平衡。

**五、严格落实耕地保护责任**

11. 全面构建“田长制”责任体系。建立省、市、县、乡、村五级田长和村级耕地保护巡查员责任制，对于违法违规占用耕地的，一律倒查田长和巡查员履职情况、一律倒查铁塔探头监管情况。严格耕地保护责任目标考核和粮食安全责任制考核，并将考核评价结果纳入耕地保护责任目标考核、领导干部自然资源资产离任审计、党委巡视巡察、党委政府督查范围。强化耕地保护绩效考核，完善奖惩机制，对耕地保护工作作出

突出贡献的集体和个人予以褒扬激励，推进工作不力的依法依规依纪处理。

以往文件规定与本通知不一致的，以本通知为准。

本通知从12月12日开始实施。

附件：自然资源部 农业农村部 国家林草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）

浙江省自然资源厅　浙江省农业农村厅　浙江省林业局

2022年10月28日

# 自然资源部
# 农业农村部文件
# 国家林业和草原局

自然资发〔2021〕166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

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团自然资源主管部门、农业农村主管部门、林业和草原主管部门：

去年以来，党中央、国务院连续作出了坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，但从第三次全国国土调查（以下简称“三调”）、2020年度国土变更调查和督察执法情况看，一些地方违规占用耕地植树造绿、挖湖造景，占用永久基

本农田发展林果业和挖塘养鱼，一些工商资本大规模流转耕地改变用途造成耕作层破坏，违法违规建设占用耕地等问题依然十分突出，严重冲击耕地保护红线。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，切实落实《土地管理法》及其实施条例有关规定，严格耕地用途管制，现就有关问题通知如下：

**一、严格落实永久基本农田特殊保护制度。**各地要结合遥感监测和国土变更调查，全面掌握本区域内永久基本农田利用状况。

1. 永久基本农田现状种植粮食作物的，继续保持不变；按照《土地管理法》第三十三条明确的永久基本农田划定范围，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。种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。

2. 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。

**二、严格管控一般耕地转为其他农用地。**永久基本农田以外的耕地为一般耕地。各地要认真执行新修订的《土地管理法实施

条例》第十二条关于“严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”的规定。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的前提下，可以适度种植其他农作物。

1. 不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。

2. 不得在国家批准的生态退耕规划和计划外擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模。经批准实施的，应当在“三调”底图和年度国土变更调查结果上，明确实施位置，带位置下达退耕任务。

3. 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。

4. 未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。经批准实施的，应当在“三调”底图和年度国土变更调查结果上明确实施位置。

5. 未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

6. 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相关标准。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。

7. 严格控制新增农村道路、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使用一般耕地。确需使用的，应经批准并符合相关标准。

考虑到今后生态退耕还要占用一部分耕地，自然灾害损毁还

会导致部分耕地不能恢复，河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等因素，不可避免会造成现有耕地减少。为守住18亿亩耕地红线，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少，有必要根据本级政府承担的耕地保有量目标，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“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。“进出平衡”首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实；市域范围内仍无法落实的，在省域范围内统筹落实。

省级自然资源主管部门要会同有关部门加强指导，严格耕地用途转用监督。县级人民政府要强化县域范围内一般耕地转为其他农用地和农业设施建设用地的统筹安排和日常监管，确保完成本行政区域内规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积目标。县级人民政府应组织编制年度耕地“进出平衡”总体方案，明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，并组织实施。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，以及

变更权属证书等。自然资源部将通过卫片执法监督等方式定期开展耕地的动态监测监管，及时发现和处理问题；每年末利用年度国土变更调查结果，对各省（区、市）耕地“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入省级政府耕地保护责任目标检查考核内容。未按规定落实的，自然资源部将会同有关部门督促整改；整改不力的，将公开通报，并按规定移交相关部门追究相关责任人责任。

**三、严格永久基本农田占用与补划。**已划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。非农业建设不得“未批先建”。能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，经依法批准，应在落实耕地占补平衡基础上，按照数量不减、质量不降原则，在可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务。

1. 建立健全永久基本农田储备区制度。各地要在永久基本农田之外的优质耕地中，划定永久基本农田储备区并上图入库。土地整理复垦开发和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区。

2. 建设项目经依法批准占用永久基本农田的，应当从永久基本农田储备区耕地中补划，储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划；县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划；个别市域范围内仍无法补足的，可在省域范围内补划。

3. 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；难以补足的，县级自然资源主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。

**四、改进和规范建设占用耕地占补平衡。**非农业建设占用耕地，必须严格落实先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田，积极拓宽补充耕地途径，补充可以长期稳定利用的耕地。

1. 在符合生态保护要求的前提下，通过组织实施土地整理复垦开发及高标准农田建设等，经验收能长期稳定利用的新增耕地可用于占补平衡。

2. 积极支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时，将在平原地区原地类为耕地上种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性。其中，第二次全国土地调查不是耕地的，新增耕地可用于占补平衡。

3. 除少数特殊紧急的国家重点项目并经自然资源部同意外，一律不得以先占后补承诺方式落实耕地占补平衡责任。经同意以承诺方式落实耕地占补平衡的，必须按期兑现承诺。到期未兑现承诺的，直接从补充耕地储备库中扣减。

4. 垦造的林地、园地等非耕地不得作为补充耕地用于占补平衡。城乡建设用地增减挂钩实施中，必须做到复垦补充耕地与建新占用耕地数量相等、质量相当。

5. 对违法违规占用耕地从事非农业建设，先冻结储备库中违法用地所在地的补充耕地指标，拆除复耕后解除冻结；经查处后，符合条件可以补办用地手续的，直接扣减储备库内同等数

量、质量的补充耕地指标，用于占补平衡。

6. 县域范围内难以落实耕地占补平衡的，省级自然资源主管部门要加大补充耕地指标省域内统筹力度，保障重点建设项目及时落地。

国家建立统一的补充耕地监管平台，严格补充耕地监管。所有补充耕地项目和跨区域指标交易全部纳入监管平台，实行所有补充耕地项目报部备案并逐项目复核，实施补充耕地立项、验收、管护等全程监管，并主动公开补充耕地信息，接受社会监督。

**五、严肃处置违法违规占用耕地问题。**各地要按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则，对于2020年9月10日《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）和2020年11月4日《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）印发之前，将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应根据实际情况，稳妥审慎处理，不允许“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。两“通知”印发后，违反“通知”精神，未经批准改变永久基本农田耕地地类的，应稳妥处置并整改恢复为耕地；未经批准改变一般耕地地类的，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级人民政府统一组织落实耕地“进出平衡”，省级自然资源主管部门会同有关部门督促检查。对于违法违规占用耕地行为，要依法依规严肃查处，涉嫌犯罪的，及时移送司法机关追究刑事责任。对实质性违法建设行为，要从重严

处。

本通知印发后，各地应进一步细化耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的管制措施，全面实施耕地用途管制。占用耕地实施国土绿化（含绿化带），将耕地转为农业设施建设用地，将流转给工商企业等社会资本的耕地转为林地、园地等其他农用地的，涉及农村集体土地的，经承包农户书面同意，由发包方向乡镇人民政府申报，其他土地由实施单位或经营者向乡镇人民政府申报，乡镇人民政府提出落实耕地“进出平衡”的意见，并报县级人民政府纳入年度耕地“进出平衡”总体方案后实施。具体办法由省、自治区、直辖市规定。

部（局）以往文件规定与本通知不一致的，以本通知为准。

中华人民共和国自然资源部

中华人民共和国农业农村部

国家林业和草原局

2021年11月27日

**公开方式：主动公开**

抄送：各省、自治区、直辖市人民政府，国家自然资源总督察办公室，各派驻地方的国家自然资源督察局。

自然资源部办公厅　　2021年11月27日印发

浙江省自然资源厅办公室　　2022年11月10日印发