

粤自然资函〔2022〕434号

广东省自然资源厅 广东省农业农村厅 广东省
林业局关于严格耕地用途管制
有关问题的通知

各地级以上市自然资源、农业农村、林业主管部门：

为坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，严格耕地用途管制，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）精神（以下简称166号文），结合我省实际，现提出如下实施意见：

一、加强国土空间规划管控约束

（一）严格落实耕地保护任务。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，统筹划定落实三条控制线，将耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，逐级签订耕地保护目标责任书，作为各级国土空间规划的刚性指标严格考核、一票否决、终身追责。

（二）强化国土空间规划管控。各地要依据国土空间规划和农业农村、林业等专项规划，加强对本地区城乡建设、国土绿化、

农业结构调整、农业设施建设等占用耕地的管控。鼓励有条件的地区结合耕地后备资源潜力和耕地恢复潜力调查评价成果，编制耕地和永久基本农田保护利用规划，划定耕地集中整治区，引导耕地整合治理，优化耕地和永久基本农田布局，推动耕地集中连片保护和耕地质量提升。

二、严格落实永久基本农田特殊保护制度

（三）严格非农建设占用永久基本农田补划。各地要严格落实 166 号文关于永久基本农田的用途管制要求。已划定的永久基本农田，任何单位和个人未经依法批准，不得擅自占用或者改变用途。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，按照数量不减、质量不降原则，优先从永久基本农田储备区中补划；储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补足；县域范围内无法补足的，可在市域范围内跨县域易地补划，按程序报市审批并报省备案后实施。

（四）规范农田建设占用永久基本农田补划。土地整理复垦开发、高标准农田建设等项目在立项或规划设计阶段，应当进行耕地和永久基本农田平衡分析，因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和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，由县级人民政府统筹在县域范围内落实补划任务。落实补划后，应及时更新永久基本农田数据库。

（五）健全和完善永久基本农田储备区制度。“三区三线”划定完成后，各地应将与永久基本农田集中连片或独立规模在 3

亩以上可长期稳定利用的现状优质耕地划入永久基本农田储备区，并按国家有关规定上图入库管理。土地整理复垦开发、高标准农田以及整治恢复增加的优质耕地，应当优先划入永久基本农田储备区。永久基本农田储备区范围内的地块按一般耕地管理，并应当结合年度国土变更调查成果进行动态更新。

三、严格管控耕地转为其他农用地

（六）明确耕地利用优先序。各地要严格落实中央关于分类明确耕地用途和利用优先序，以及 166 号文关于耕地的用途管制要求。永久基本农田重点用于粮食生产；高标准农田原则上全部用于粮食生产；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。禁止闲置、撂荒耕地。要依据国土变更调查、遥感监测等成果对高标准农田地类和种植情况进行核查，对不符合地类和种植要求的，按照国家要求稳妥有序、实事求是逐步整改。

（七）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。县级人民政府应当组织编制本行政区域内年度耕地“进出平衡”总体方案，并根据《广东省年度耕地“进出平衡”工作指引（试行）》（附后），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。禁止借耕地进出平衡之机，随意调整耕地布局，将耕地上山上坡，或规避落实建设占用耕地占补平衡。对建设占用上一年度国土变更调查为耕地，

但现状为耕地以外的其他农用地、农业设施建设用地，且未落实耕地“进出平衡”的地块，须按照耕地地类报批，并依法落实耕地占补平衡。

（八）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。各地要积极引导设施农业使用非耕地，鼓励利用“四荒”资源；确需使用一般耕地的，在符合省规定用地规模标准的前提下，由用地主体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，报县级人民政府批准纳入年度耕地“进出平衡”总体方案并由乡镇人民政府备案后实施。乡镇人民政府应按规定将备案信息及时汇交县级自然资源主管部门，由其在自然资源部设施农业用地监管系统中上图入库。未经备案和上图入库的，管理中不予以认可。对于166号文件印发前已在实施建设的设施农业用地，符合自然资规〔2019〕4号和粤自然资规字〔2020〕7号文件规定的，可继续按原有规定备案和上图入库。

四、改进和规范建设占用耕地占补平衡

（九）积极拓宽补充耕地途径。各地要积极引导在荒山荒坡上发展林果业，并鼓励将平原地区种植果树、林木的地块，逐步退出，整治为耕地；涉及将林地、草地整治为耕地的，应当符合林草管理相关规定。土地“二调”、国土“三调”及最新年度国土变更调查均为非耕地的地块，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和高标准农田建设等方式，经验收形成能长期稳定利用的新增耕地可选择用于占补平衡或“进出平衡”；土地“二调”为耕地、国土“三调”为非耕地，整治恢复为国土变更调

查认定的耕地，可以用于“进出平衡”，但不能用于占补平衡；将土地“二调”、国土“三调”及最新年度国土变更调查均为非水田的地块按规定垦造为水田的，可用于占补平衡。

（十）严格耕地占补平衡监督管理。各地不得通过“进出平衡”等方式将新增耕地、水田转为非耕地、非水田，经国土变更调查认定转为非耕地、非水田的，不得用于占补平衡；已报备入库的项目，要相应核减补充耕地、水田指标。对补充耕地和垦造水田项目实行立项、实施、验收、报备、管护等全流程监管，并将项目名称、位置、面积等相关信息予以公开，接受社会监督。各地要压实补充耕地、垦造水田项目后期管护主体责任，按照“谁受益、谁管护”的原则，严格落实种植要求。充分利用卫片监督、国土变更调查等数据进行动态监测监管，组织开展年度巡察抽检，确保耕地占补平衡的真实性。

（十一）完善新增耕地核定工作机制。自然资源主管部门要将补充耕地和垦造水田项目管理信息与农业农村等有关部门共享。鼓励各地在已建成高标准农田项目区范围内，选择符合要求的现状非耕地地块，组织实施补充耕地和垦造水田项目，按规定核定新增耕地后，可用于耕地占补平衡。县级农业农村主管部门实施高标准农田建设项目涉及新增耕地和产能提升的，由县级农业农村主管部门向同级自然资源主管部门申请核定，并由其逐级报省自然资源厅复核认定后，纳入耕地占补平衡管理。

五、严肃处置违法违规占用耕地问题

（十二）严肃查处新增违法违规占用耕地行为。各地要结合卫片监督工作，切实加强日常巡查，做到早发现、早制止、早处

理，按照相关法律法规及政策要求，准确判定并严肃查处“非农化”违法用地和“非粮化”违法违规用地，并重点查处新增乱占耕地建房、挖田造湖、挖湖造景、违建“大棚房”以及占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼等违法违规占用耕地行为。自然资源主管部门要加强卫片监督等数据共享，及时将涉农、涉林问题图斑数据移送农业农村、林业等有关部门。属于违规通过农业结构调整占用耕地的，由自然资源、农业农村主管部门按照《土地管理法》和《土地管理法实施条例》等有关规定，依职责分别牵头督促整改；属于违法违规占用耕地绿化造林，超标准建设绿化带、绿色通道的，由林业主管部门牵头会同实施单位的行政主管部门督促整改。

（十三）严格落实违法违规占用耕地“增违挂钩”。对于违法违规占用耕地且未能消除违法状态的，省自然资源厅按违法违规占用耕地面积冻结所在地的补充耕地指标，并按违法违规用地面积的一定比例冻结其新增建设用地计划指标，组织对各地上报查处整改到位情况进行验收确认，并按规定解冻新增建设用地计划指标和补充耕地指标。对到期仍未解冻的用地计划指标直接扣减，并收回由省统筹使用；对已查处整改到位且符合条件补办用地手续的，按规定扣减补充耕地指标用于占补平衡。

六、严格落实耕地保护责任制

（十四）实行耕地保护党政同责。各地要切实承担本行政区域耕地保护责任，保障粮食安全。党委和政府主要负责人是本行政区域耕地保护工作的第一责任人。省、市、县各级党委和政府逐级签订耕地保护目标责任书，并对下一级党委和政府耕地保有

量、永久基本农田保护目标任务完成情况实行严格考核。县级党委和政府要建立以乡镇为主体、以行政村为单元的耕地保护网格化监管机制，开展行政村耕地日常巡查检查，重点巡查耕地非农化、非粮化及耕地撂荒、破坏情况，健全耕地保护联动协作和违法违规占用耕地举报奖励制度。省级建立土地督察制度，对地级以上市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察，对发现问题的，责令限期整改；对整改不力的，进行通报约谈，严肃追究相关责任人责任。

（十五）强化耕地保护激励约束机制。各地要统筹安排财政资金用于耕地保护工作，并逐步提高土地出让收入用于农业农村的比例，重点支持耕地和永久基本农田保护、高标准农田建设等工作；强化粮食种植导向和激励约束机制，对不符合严格管控“非粮化”要求的农业、林业扶持政策要及时调整，对不符合耕地用途管制要求的农业、林业生产经营活动，取消相关财政扶持资金，导致耕地数量减少、质量下降的，要依法责令限期整改或治理。鼓励各地探索创新耕地保护补偿激励制度，对耕地保护工作成效显著的镇、村给予奖励，并将耕地保护责任落实情况与干部绩效评价挂钩。

（十六）加强耕地保护政策宣传引导。各地要加强耕地用途管制政策解读和宣传，深入乡镇、村、社区将耕地用途管制和耕地利用优先序要求传达到每家每户，广泛发动群众参与耕地“非农化”和“非粮化”行为监督。各地在严格落实耕地用途管制和耕地利用优先序要求的同时，要切实维护好群众利益，按照“系统谋划、先易后难、实事求是、统筹推进”的原则，分类别、分阶

段、分步骤实施，坚决杜绝不尊重农民意愿、不顾客观实际、不把握节奏、不讲究方法，大规模、运动式、强行简单统一复耕，严禁欺上瞒下，弄虚作假。

本通知自印发之日起施行，此前有关规定与本通知要求不一致的，按本通知规定执行。



广东省自然资源厅



广东省农业农村厅



2022年5月23日

附件

广东省年度耕地“进出平衡”工作指引 (试行)

为规范做好年度耕地“进出平衡”，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）要求，结合我省实际，制定本工作指引。

一、耕地“进出平衡”实施范围

耕地“进出平衡”包括“耕地转出”和“耕地转入”两个方面。“耕地转出”指一般耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地；“耕地转入”指林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地等非耕地整治为耕地。“进出平衡”应当首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实，在市域范围内统筹落实。

(一)“耕地转出”。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，耕地确需转出的，应当符合国土空间规划及农业农村、林业、耕地保护等相关专项规划，并优先转出难以长期稳定利用、质量较低、零星分散的耕地。质量较高、集中连片的可长期稳定利用耕地原则上不予转出。

1.需列入“耕地转出”的情形。

(1)符合林业相关专项规划并明确实施位置，占用耕地实施的国土绿化（含符合标准的绿化带、绿色通道）工程；

（2）符合农业农村相关专项规划并明确实施位置，符合相关用地标准，占用耕地新建畜禽、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；

（3）符合农业农村相关专项规划并明确实施位置，家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织、工商企业等通过流转获得土地经营权，将耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地的农业项目；

（4）符合农业农村相关专项规划并明确实施位置，为提升农村生产生活条件，占用耕地新建必要的农村道路、灌溉及排水设施、农田防护林等工程；

（5）符合水利相关专项规划并明确实施位置，占用耕地新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面；

（6）农民个体进行农业种植结构调整、林果粮间作及其他可能导致年度国土变更调查现状耕地减少的情形。

2. 不得列入“耕地转出”的情形。

（1）粮食功能主产区、永久基本农田、高标准农田范围内的耕地；

（2）补充耕地项目、垦造水田项目范围内的耕地和水田；

（3）为规避落实建设占用耕地占补平衡，而将位于城镇开发边界范围内、拟建的重点项目范围内、土地征收成片开发方案实施范围内等近期拟开发建设的耕地和水田。

3. 可不列入“耕地转出”的情形。

（1）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的；

(2) 在土地整理复垦开发和高标准农田建设中，开展必要的配套设施建设涉及占用少量耕地，在项目区内实现自行平衡的。

(二) “耕地转入”。各地应根据土地“二调”、国土“三调”及年度国土变更调查、耕地恢复潜力调查评价成果，优先从本行政区域耕地恢复潜力库中选择适宜恢复的地块，作为本行政区域内耕地转入的来源，积极引导在耕地集中整治区内有计划、有目标、有节奏地恢复耕地，优化耕地布局提高耕地质量。

1.选址要求。

(1) 优先在耕地恢复潜力数据库和划定的耕地集中整治区中，选择自身规模较大或与周边现状耕地相邻且整治后可形成集中连片耕地的地块实施耕地恢复，逐步实现细碎化耕地集中归并、连片耕种，适应现代农业发展需要。平原地区尚有恢复潜力的，原则上不在山坡地上整治恢复耕地。

(2) 禁止在生态保护红线、自然保护地、一级水源保护区、25度以上陡坡地、河道湖区、林区牧区及沙化、荒漠化、盐碱化、土壤严重污染等区域内新垦造或复垦耕地；禁止毁林毁草开垦耕地，涉及将林地、草地整治恢复为耕地的，需征求林业主管部门意见。

2.地类范围。以最新年度的国土变更调查数据为基础数据，各级自然资源主管部门与农业农村、林业主管部门要加强各类自然资源调查监测成果的共享应用，按照以下优先顺序选择：

(1) 林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地（含即可恢复、工程恢复地类）及农业设施建设用地；

（2）违法违规占用耕地形成的历史遗留建设用地及其他符合要求的地类。

二、耕地“进出平衡”实施程序和要求

（一）申报需求（每年2月底前）。

1.实施主体申报。“耕地转出”地块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；涉及其他土地的，由实施单位或者经营者向乡镇人民政府申报。

2.乡镇人民政府提出意见。乡镇人民政府根据需求申报以及本地耕地恢复潜力情况，统筹提出实施耕地“进出平衡”的项目清单、规模、布局、时序和年度内落实耕地“进出平衡”的意见，上报县级人民政府。

（二）编制和报备年度耕地“进出平衡”总体方案（每年3月底前）。

1.方案编制。县级人民政府根据各乡镇上报的情况，组织自然资源、农业农村、林业等相关部门按照“以进定出”的原则编制年度耕地“进出平衡”总体方案（编制大纲见附件）。方案应统筹考虑本年度内农民个人在自有承包地进行农业种植结构调整以及卫片监督问题图斑无法恢复等造成耕地减少的情形，合理核定本县年度耕地“进出平衡”规模，确保转入和转出的耕地数量、质量相当，耕地布局有优化。县域内确实无法平衡的，可自行与相关地区协商一致后，向市级自然资源、农业农村和林业主管部门申请在全市范围内统筹落实。

2.方案报备。方案编制完成后，由县级自然资源、农业农村和林业主管部门于每年3月底前联合报县级人民政府批准。方案

批准后，县级人民政府应将相关成果上报市级自然资源、农业农村和林业主主管部门备案，并在自然资源部耕地“进出平衡”监管系统中上图入库，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。

3.方案更新。年度内耕地转入和转出地块有变化的，在确保本地区可满足年度耕地“进出平衡”的前提下，经原批准部门同意，可按实际对方案进行更新和备案。

（三）实施年度耕地“进出平衡”总体方案（每年12月底前）。

1.耕地转出。转出耕地应严格依据总体方案实施；未纳入总体方案的，不能擅自转变耕地用途。经批准将承包耕地转为林地、草地、园地、农业设施建设用地等其他地类的，乡镇人民政府应当指导发包方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。

2.耕地转入。将即可恢复、工程恢复地类整治恢复为耕地的，由当地人民政府按规定确定实施单位，由县级自然资源、农业农村、林业主主管部门联合立项、初验，市级自然资源、农业农村、林业主主管部门联合验收，在自然资源部耕地“进出平衡”监管系统中及时录入相关信息，并及时将“进出平衡”地类变化情况纳入年度国土变更调查，地类认定及是否实现耕地“进出平衡”以年度国土变更调查成果为准。结合垦造水田、补充耕地、高标准农田建设等一并开展的，按照耕地占补平衡、高标准农田项目管理要求实施。

鼓励各地为落实本区域内耕地“进出平衡”，从新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让金、补充耕地指

标交易收益以及其他财政资金中统筹安排专项资金，组织实施耕地恢复，储备耕地资源。

（四）年度耕地“进出平衡”实施监管评价（次年6月底前）

1. 县级人民政府应严格组织实施本辖区年度耕地“进出平衡”总体方案，市级自然资源主管部门会同农业农村、林业主管部门运用动态巡查、实地踏勘、土地卫片执法、耕地卫片监督等多种方式，对辖区内“进出平衡”实施情况进行全流程、全覆盖监管，发现弄虚作假或“非农化”“非粮化”问题，按职能分别牵头督促整改，禁止借“进出平衡”名义搞“非农化”建设。

2. 开展年度耕地“进出平衡”检查。省自然资源厅利用年度国土变更调查成果，牵头组织对各地级以上市年度耕地“进出平衡”落实情况进行检查。耕地流入、耕地流出情况相比较，耕地流入面积大于或等于耕地流出面积（扣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永久淹没的耕地），布局合理的，即认定为已落实年度耕地“进出平衡”。反之，认定为未落实年度耕地“进出平衡”。检查结果纳入耕地保护责任目标考核评价内容。

三、职责分工

（一）省级层面。省自然资源厅会同省农业农村厅、省林业局统筹推进全省耕地“进出平衡”工作监督和业务指导，共同督促各地落实耕地用途管制要求。通过年度国土变更调查，对各地年度“进出平衡”情况进行检查，并将检查结果纳入各地耕地保护责任目标考核评价内容。

（二）市级层面。市级自然资源、农业农村和林业主管部门

负责辖区内县级年度耕地“进出平衡”总体方案的实施监管；统筹落实本辖区内的耕地“进出平衡”，确保耕地数量不减少，质量不降低；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；负责新增耕地市级验收和全流程监管，对不符合要求的，督促县级人民政府及时整改。

（三）县级层面。县级人民政府负责组织编制本辖区年度耕地“进出平衡”总体方案并组织实施，统筹各部门共同落实耕地用途管制，确保耕地数量不减少、质量不降低。自然资源主管部门负责审核地类现状、国土空间规划等情况，牵头负责项目立项和验收，组织开展年度国土变更调查；农业农村主管部门负责审核相关地块与农业农村相关专项规划的符合性，落实耕地利用优先序要求，配合项目立项和验收；县级林业主管部门负责审核相关地块与林业相关专项规划的符合性，配合项目立项和验收。

（四）镇、村层面。乡镇人民政府负责审核需求申请，出具审核意见并上报县级人民政府，负责具体项目的实施和后期种植管护，确保本辖区范围内实现耕地“进出平衡”。负责政策宣传和引导，督促指导相关农村集体经济组织严格耕地用途管制，按要求做好耕地“进出平衡”需求申报等工作。

县级年度耕地“进出平衡”总体方案 编制大纲

1. 总则

包括工作目的、工作范围、工作依据、工作任务、实施期限等内容。

2. 现状分析

依据最新年度国土变更调查、耕地恢复潜力调查、耕地后备资源调查等数据资料，分析县级行政区域范围内耕地现状情况和永久基本农田储备区、耕地集中整治区情况。

3. “耕地转出”情况分析

结合需求申报情况，分析“耕地转出”地块的面积、现状地类、转出后的用途；是否符合农业农村、林业等相关专项规划；是否属于不得列入“耕地转出”的情形。

4. “耕地转入”情况分析

以国土变更调查数据和耕地恢复潜力数据库为基础，分析“耕地转入”地块的面积、现状地类、拟转入的地类；是否符合农业农村、林业等相关专项规划；是否在耕地集中整治区中，是否与现有耕地集中连片，是否可以长期稳定耕种利用；明确“耕地转入”项目实施主体以及立项、实施、验收、纳入年度国土变更调查等时序安排。

5. 耕地“进出平衡”情况分析

分析县域范围内“进”“出”地块是否数量相等、质量相当、布局有优化；需市级统筹进出平衡的，说明统筹平衡的规模，

落实的区域。

6. 资金测算

测算“耕地转入”项目实施费用，明确资金管理和使用安排。

7. 保障措施

从组织领导、资金保障、部门分工、日常监管、年度检查考核等方面提出总体方案的实施保障措施。

附表：1.年度耕地转出计划情况表（模板）

2.年度耕地转入计划情况表（模板）

附图：“进出平衡”地块位置图（略）

（各地可根据实际情况，补充相关内容，优化相关附表、附图）

附表 1

XXX 县（市、区）XXXX 年度耕地转出计划情况表（模板）

序号	地块编号	所在地	拟转出用 途	拟转成地类					转出总面积
				园地	林地	草地	其他农用 地	农业设施建设用地	
1									
2									
3									
4									
5									
6									
合计									

备注：“进出平衡”应当首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实，在市域范围内统筹落实。本县范围内“转入总面积”大于或等于“拟转出总面积”。

附表 2

XXX 县（市、区）XXXX 年度耕地转入计划情况表（模板）

序号	项目名称	项目编号	实施单位	立项时间	所在地	拟开工时间	拟验收时间	转入总面积
1								
2								
3								
4								
5								
6								
合计								

备注：“进出平衡”应当首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实，在市域范围内统筹落实。本县范围内“转入总面积”大于或等于“拟转出总面积”。

公开方式：主动公开

抄送：各地级以上市人民政府。

广东省自然资源厅办公室

2022年5月23日印发

排印：钟婉怡

校对：陈伟杰

共印14份