

浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2023〕4号

浙江省自然资源厅关于印发《浙江省耕地与其他农用地“进出平衡”实施意见》的通知

各市、县（市、区）人民政府：

为严格耕地用途管制，规范耕地与其他农用地“进出平衡”管理，我厅制定了《浙江省耕地与其他农用地“进出平衡”实施意见》，经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

浙江省自然资源厅

2023年5月23日

浙江省耕地与其他农用地“进出平衡” 实施意见

为严守 18 亿亩耕地红线，严格落实耕地保护任务，切实保障粮食安全，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，严格管控一般耕地转为其他农用地，进一步提高耕地与其他农用地“进出平衡”工作科学性、严肃性和可操作性，结合我省实际，制定本实施意见。

一、实施范围

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的，必须通过统筹林地、草地、园地等其他农用地（含恢复属性地类）及农业设施建设用地等整治为耕地的方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。耕地“进出平衡”实施范围包括“耕地转出”和“耕地转入”。

（一）“耕地转出”情形。严格控制耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地，确需转出的，在符合国土空间规划前提下优先转出难以长期稳定利用、质量较低、零星分散的耕地。**可以转出的情形：**

1. 经批准占用一般耕地实施国土绿化（含符合标准的绿化带、绿色通道）工程；

2. 经批准占用一般耕地实施特色农业项目或建设畜禽养殖设施、水产养殖设施、破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地；

3. 农民合作社工商企业等通过流转获得土地经营权，经批准将耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地的农业项目；

4. 经批准占用一般耕地的农村道路、灌溉及排水设施、农田防护林等工程；

5. 经批准占用一般耕地的新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面；

6. 按规定可以将耕地转为其他农用地的情况。

禁止“耕地转出”情形：

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。禁止转出的情形：

1. 永久基本农田，粮食生产功能区、高标准农田、管护期内或指标库内补充耕地项目范围内的一般耕地（粮食生产功能区、高标准农田中的灌溉和排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设除外）；

2. 违规在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；

3. 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；

4. 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. 未经批准占用一般耕地实施国土绿化。

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可不列入耕地转出范围。

（二）“耕地转入”情形。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可以整治为耕地。各地应根据土地“二调”、国土“三调”及年度国土变更调查、耕地恢复潜力调查成果，优先考虑标注恢复属性地类（包括即可恢复地类、工程恢复地类）、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整治为耕地。结合土地综合整治、“百千万”永久基本农田集中连片整治等，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。

禁止“耕地转入”情形：

禁止在生态保护红线、自然保护地、饮用水水源一级保护区、25度以上陡坡地、河道湖区、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。

二、耕地“进出平衡”实施程序和要求

（一）申报主体。

国土绿化确需占用一般耕地的，由实施国土绿化的单位向乡镇人民政府（街道办事处）提出申报；工商企业、农民专业合作社或专业农户确需占用一般耕地发展特色农业项目，或者

建设畜禽养殖设施、水产养殖设施、破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地的，由工商企业、农民专业合作社或专业农户向乡镇人民政府（街道办事处）提出申报；新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面确需占用一般耕地的，由项目实施单位向乡镇人民政府（街道办事处）提出申报。

以上其他农用地和农村道路建设确需占用耕地的，乡镇人民政府（街道办事处）根据需求申报并综合考虑当地农村道路建设占用一般耕地情况，结合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，于每年年初上报县级人民政府。

（二）方案编制。

县级人民政府根据各乡镇上报情况，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。方案经县级人民政府批准后，每年3月底前报市自然资源主管部门报备，并在全省耕地“进出平衡”备案监管系统（以下简称监管系统）中完成填报，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。耕地“进出平衡”总体方案原则上每年可以调整一次。

（三）方案实施。

“耕地转入”地块由县级人民政府组织乡镇人民政府（街道办事处）及相关部门组织实施，所有经批准实施转入的耕地，

必须通过验收。实施完成后，乡镇人民政府（街道办事处）自验合格后报县级自然资源主管部门，县级自然资源主管部门牵头，会同农业农村部门等有关部门联合验收，确保补充数量相等、质量相当、可长期利用的稳定耕地。县级验收通过后报市级自然资源部门抽查复核，复核通过后及时录入监管系统，逐级报市、省自然资源主管部门报备，并纳入日常国土变更调查。

“耕地转出”地块要按照耕地“进出平衡”总体方案要求，实施前通过监管系统报县级自然资源主管部门批准，并逐级报市、省自然资源主管部门报备。粮食生产功能区、高标准农田中的灌溉和排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设可通过落实耕地“进出平衡”占用一般耕地。占用一般耕地的农业设施建设用地需落实耕地进出平衡后，方可备案实施。

（四）监督管理。

县级自然资源、农业农村、林业主管部门应当按照各自职责，建立巡查制度，并运用“耕地智保”等数字化场景、铁塔高位探头等技术手段，加强对耕地转出地块的后续监管，防止改变用途或擅自扩大用地规模；加强对耕地转入地块的后续管护，防止出现新增耕地“非农化”“非粮化”。

市级自然资源主管部门会同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；对辖区内耕地转入地块开展市级复核工作，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。

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，利用年度国土变更调查成果，组织对各市年度耕地“进出平衡”落实情况开展监督检查。省自然资源厅建设全省耕地“进出平衡”备案监管系统。县级自然资源主管部门在年度“进出平衡”方案获批后将“耕地转入”项目和“耕地转出”地块信息录入监管系统。其中转入项目实施完成后形成耕地进出平衡指标，纳入耕地“进出平衡”指标库管理。根据耕地进出平衡核算规则，耕地转入面积大于或等于耕地转出面积，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”。年度耕地“进出平衡”结果纳入耕地保护和粮食安全责任目标考核评价内容。

三、其他工作要求

（一）方案编制实施工作中，要充分考虑养殖用地合理需求。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。

（二）土地整治实施前，实施主体需征得土地权属单位、承包农户书面同意，取得自然资源主管部门出具的土地权属、地类情况说明。涉及标注恢复属性以外的林地整治为耕地的，需依法依规核定。

（三）县级人民政府要统筹各部门共同落实耕地用途管

制。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，牵头负责项目汇总和耕地“转入”验收，组织开展国土变更调查；农业农村主管部门负责审核农业项目的合理性必要性，落实耕地利用优先序要求；县级林业主管部门负责审核林业项目的合理性必要性。

（四）年度耕地进出平衡后仍有结余的耕地进出平衡指标，可以计入完成耕地恢复计划，用于补足耕地保护责任目标缺口。

（五）县域范围内无法落实耕地“进出平衡”的，在市域范围内统筹落实，市域范围内无法落实的，省域范围内统筹落实。

本办法自 2023 年 6 月 25 日起施行，有效期五年。

附件：**县（市、区）**年度耕地进出平衡总体方案（参考模板）

附件

****县（市、区）**年度耕地进出平衡总体方案**

（参考模板）

一、耕地保护主要目标

根据**年度国土变更调查成果，**县（市、区）**年末耕地面积**公顷（其中水田**公顷、旱地**公顷），上轮规划耕地保有量目标**公顷，**年度耕地保护目标**公顷，责任目标缺口**公顷，永久基本农田保护目标**公顷。

二、年度耕地进出总体情况**

（一）年度一般耕地转出规模**

年拟转出耕地公顷（水田**公顷、旱地**公顷），其中上一年进出平衡未落实转出耕地**公顷、国土绿化需求转出耕地**公顷、农业设施建设用地需求转出耕地**公顷、地方产业项目需求转出耕地**公顷、农村道路需求转出耕地**公顷、种植结构调整需求转出耕地**公顷、其他不可预见转出耕地**公顷。

（二）年度耕地恢复补充计划**

年拟转进耕地公顷（水田**公顷、旱地**公顷），其中来源于恢复属性地类**公顷，来源于其他地类**公顷。（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；

涉及水利部门管辖的坑塘水面整治为耕地的，需征求水利部门的意见。最终耕地认定以年度变更调查成果为准。)

(三) 进出平衡分析

分析拟转出和转进的耕地能否实现本年度总量平衡，转进的水田面积是否不小于转出的水田面积。若在市域内落实进出平衡的，需分析市域内相关县市区的转出和转进情况。分析本年度转进耕地结余情况。

三、保障措施

组织领导、部门协同、资金保障、严格验收、深化宣传引导等。

- 附表：1. **县（市、区）耕地“进出平衡”方案审批表
2. **县（市、区）**年度耕地转出计划情况表
3. **县（市、区）**年度耕地转入计划情况表

**县（市、区）人民政府

年月**日

附表 1

**县（市、区）耕地“进出平衡”方案审批表

单位：公顷

耕地 转出 信息	面积		转出方向								
	水田	旱地	上年度未落实耕地“进出平衡”	国土绿化	农业设施建设用地	产业项目	农村道路	种植结构调整	不可预见转出		
耕地 转入 信息	面积		转入来源								
	水田	旱地	林地	园地	草地	沟渠	坑塘水面	农村道路	农业设施建设用地	其他农用地	其他
县级自然资源主管部门意见			(盖章) **年**月**日								
县级农业农村主管部门意见			(盖章) **年**月**日								
县级林业主管部门意见			(盖章) **年**月**日								
其他部门意见			(盖章) **年**月**日								
县级人民政府意见			(盖章) **年**月**日								
备注											

附表 2

***县（市、区）**年度耕地转出计划情况表（模板）

单位：公顷

序号	地块编号	所在地	拟转出用途	拟转出地类									转出总面积			
				林地	园地	草地	沟渠	坑塘水面	农村道路	种植设施建设用地	畜禽养殖设施建设用地	水产养殖设施建设用地		其他农用地		
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 3

****县（市、区）**年度耕地转入计划情况表（模板）**

单位：公顷

序号	项目名称	拟转入耕地来源									所在地	拟开工时间	拟验收时间	转入总面积
		林地	园地	草地	沟渠	坑塘水面	农村道路	农业设施建设用地	其他农用地	其他				
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，在县域范围内统筹落实。本县范围内“转入总面积”大于或等于“拟转出总面积”。

抄送：各市、县（市、区）自然资源主管部门。

浙江省自然资源厅办公室

2023年5月25日印发
