

河津市人民政府办公室文件

河政办发〔2023〕14号

河津市人民政府办公室 关于印发《河津市加强耕地保护严格耕地用途 管制的实施方案》的通知

各乡（镇）人民政府、街道办事处，市直各有关单位：

《河津市加强耕地保护 严格耕地用途管制的实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请务必高度重视，认真抓好贯彻落实。

河津市人民政府办公室

2023年4月11日

（此件公开发布）

河津市加强耕地保护严格耕地用途管制的 实施方案

为进一步贯彻落实严格耕地用途管制制度、牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线，按照《中华人民共和国土地管理法》、《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）、《山西省自然资源厅 山西省农业农村厅 山西省林业和草原局关于严格耕地用途管制的实施意见》（晋自然资发〔2022〕28号）文件精神，结合我市实际，特制定本实施方案。

一、充分认识严格耕地用途管制的重要意义

党中央、国务院高度重视耕地保护工作，习近平总书记多次对耕地保护工作作出重要指示批示，反复强调耕地是我国最宝贵的资源，要像保护大熊猫一样保护耕地，耕地是粮食生产的命根子，要严防死守18亿亩耕地红线，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。严格耕地用途管制，是落实党中央、国务院关于坚决制止耕地“非农化”、防止“非粮化”决策部署而采取的重要手段和措施，实行耕地“进出平衡”制度是国家站在全局和战略高度，适应耕地保护新形势新任务作出的一项重大决策。各乡（镇、街道）市直各有关单位要高度重视耕地保护工作，

切实提高对耕地保护和严格耕地用途管制的极端重要性和现实紧迫性的认识，作为一项长期性、基础性工作抓紧抓实，提升节约集约用地水平，有力支持我市全方位推动高质量发展。

二、严格落实耕地用途管制

实施最严格的耕地保护制度，严格落实上级分解下达的耕地和永久基本农田保护目标任务。划入耕地保护目标的耕地，规划实施期间，符合占用规则的可以占用，按程序报批，并按有关规定落实“占补平衡”或“进出平衡”。

严格落实耕地用途管制。规范耕地和永久基本农田上生产经营活动，明确耕地利用优先序。永久基本农田重点用于发展粮食生产，现状种植粮食作物的，继续保持不变。现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可结合国家和地方相关政策引导向种植粮食作物调整。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（用于蔬菜种植生产的日光温室、塑料大棚、连栋棚等种植业设施除外，下同）。

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，可适度种植其他农作物。禁止闲置、荒芜耕地。不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。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。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。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。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。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。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。

三、全面实行耕地“进出平衡”

（一）全面实行耕地年度“进出平衡”制度。耕地“进出平衡”是指对一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业

设施建设用地的区域，按照年度耕地“进一出一”“先进后出”的方式，通过统筹开展林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地等整治复耕工作，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。经批准实施的其他农用地占用耕地的项目，必须在实施前完成补充耕地，做到“先进后出”。“进出平衡”原则上在 各乡（镇）街道区域范围内落实，无法落实的，可在市域范围内统筹落实。

（二）科学编制耕地“进出平衡”总体方案。每年 3 月底前，各乡（镇、街道）组织开展耕地“进出平衡”需求调查，统筹确定实施耕地“进出平衡”的具体项目清单、需求规模、具体位置、时序安排等，明确本年度拟实施整治复垦耕地的规模，形成耕地年度“进出平衡”的意见。市政府组织市自然资源、农业农村、林业、水利等相关部门对各乡镇上报的耕地年度“进出平衡”的意见进行论证，重点要论证占用一般耕地的合理性和必要性、拟实施复垦耕地的可行性，并充分考虑各乡（镇、街道）区域范围内补充耕地的能力，按照“以进定出”的原则，组织编制耕地年度“进出平衡”总体方案。方案经市政府批准后，按照分类管理、分别管控的原则，由土地发包方、项目实施单位、经营者或农民个体向各乡（镇、街道）提出申请后，各乡（镇、街道）按项目和时序安排，将项目拟占用耕地的面积、位置等基本信息录入耕

地“进出平衡”管理台账，报市自然资源局在“进出平衡”指标储备台账中核销“进出平衡”指标后组织实施。

（三）严格落实耕地“进出平衡”。各乡（镇、街道）对辖区内耕地“进出平衡”负总责，要强化本辖区内一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的统筹安排和日常监管。在尊重群众意愿、符合生态保护要求的前提下，由各（镇、街道）先行组织实施退林还耕、退园还耕、农业设施建设用地复垦等整治复垦措施恢复耕地，经市自然资源局、农业农村局、林业局等相关部门按照国土变更调查相关规定和技术规程评估验收合格后，将复耕地块的基本情况录入市级“进出平衡”指标台账。各乡（镇、街道）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。市自然资源局要将耕地“进出平衡”落实情况纳入年度变更调查成果中。对未纳入耕地年度“进出平衡”总体方案，擅自改变一般耕地地类的情形，各乡（镇）人民政府要及时制止，原则上要复垦为耕地，恢复种植条件；确实难以恢复的，由各乡镇依法依规给予处罚后，组织使用耕地的单位和个人落实耕地“进出平衡”义务。

（四）加强耕地恢复资源调查评价。“三调”标注“即可恢复”“工程恢复”的地类及农业设施建设用地整治恢复为耕地的，可用于“进出平衡”。市自然资源局要充分运用国土三调成果和年度

国土变更调查成果，结合生态保护和农民意愿情况，及时组织开展恢复类耕地后备资源调查评价，要对标注为“即可恢复”“工程恢复”的地类和农业设施建设用地恢复为耕地开展调查评价，落实到具体地块，建立耕地恢复后备资源台账，根据需求恢复为耕地，作为“进出平衡”储备。

（五）稳妥推进其他农用地复耕。各乡（镇、街道）要按照有关政策规定要求，有计划、有目标、有节奏将部分园地、林地、坑塘水面等其他农用地复垦为耕地。一是不得不顾群众意愿、未与农户或经营者达成一致的情况下，强行复耕；二是不得不顾果树处于盛果期、林木处于生长期、鱼塘处于收获季等客观情况，强行拔苗砍树、填坑平塘；三是不得不给农户和经营者合理准备时间，采取硬性摊派任务、规定时限的方式，强行统一恢复；四是不得不顾客观实际、不把握节奏、不讲究方法的强行实施复耕行为。在复耕过程中，既要依法依规，又要合情合理，要审慎稳妥推进，不能简单粗暴、“一刀切”。

四、严格永久基本农田占用和补划

（一）合理划定永久基本农田储备区。耕地和永久基本农田划定完成后，要在永久基本农田之外可长期稳定利用的耕地中，合理划定永久基本农田储备区并上图入库。优先将土地整理复垦开发、新建高标准农田增加的优质耕地纳入永久基本农田储备区，

用于落实永久基本农田补划。

(二)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。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的基础上，按照数量不减、质量不降的原则，从永久基本农田储备区中补划；永久基本农田储备区中难以补足的，在县域范围内其他可长期稳定利用的耕地中补划。

(三)优化土地整治中永久基本农田布局。土地整理复垦开发和高标准农田建设中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，市自然资源局在市域范围内永久基本农田储备区中同步落实补划任务。

五、规范耕地占补平衡管理

(一)规范耕地占补平衡项目立项。项目应符合国土空间规划和用途管制要求。禁止违规毁林开垦耕地，禁止在生态红线内、25度以上陡坡、不稳定耕地区域及法律法规禁止区域开垦耕地。在符合生态环境保护要求的前提下，通过组织实施各类土地整治、城乡建设用地增减挂钩及高标准农田建设等多种方式，合理拓宽补充耕地途径，产生的可以长期稳定利用的新增耕地经验收后可

用于占补平衡，鼓励依据国土空间规划，在生态稳定的荒山荒坡上种植果树、树木，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，经市政府组织可行性评估论证、省自然资源厅组织复核认定后，可纳入耕地占补平衡项目立项范围。

(二) 高标准农田建设新增耕地和产能纳入耕地占补平衡管理。市农业农村局实施高标准农田建设项目涉及新增耕地和产能提升的，由市农业农村局向市自然资源局申请核定，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。

(三) 强化违法违规占用耕地从事非农业建设处置。对于违法违规占用耕地从事非农业建设，执法部门要严厉查处，对履职不力，监管不严、失职渎职的领导干部，依法依规追究责任。

六、规范临时用地和设施农业用地涉及耕地的管理

(一) 规范临时用地涉及耕地的管理。临时用地选址应当坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”，尽量不占或少占耕地，可利用劣质耕地的，不占用优质耕地。临时用地确需占用永久基本农田的要符合《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）中的申请条件、土壤剥离、复垦验收等有关规定，由市自然资源主管部门负责审

批并在临时用地信息系统完成配号。

(二)加强设施农业用地管理。新增设施农业用地尽量利用荒山荒坡、滩涂、坑塘水面以及闲置建设用地。严格控制新增畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植设施占用一般耕地，确需占用的，必须纳入年度耕地“进出平衡”总体方案，按规定由各乡（镇、街道）备案后实施。市自然资源局通过“设施农业用地监管系统”规范完成设施农业用地上图入库，未按要求落实“进出平衡”的，不予上图入库，管理中不予认可。

七、各条款中涉及“二调”、“三调”同时为园地、林地的地块，恢复耕地时须报市政府审核。

八、保障措施

(一)加强组织领导。各乡（镇、街道）是辖区范围内耕地保护责任主体，市自然资源、农业农村、林业等相关单位按照职责分工，要协同配合、上下联动，采取有力措施，加强监督检查，共同落实耕地保护责任。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。

(二)强化宣传引导。各乡（镇、街道）、市直各有关单位要充分运用广播、电视、融媒等渠道，加大对耕地用途管制、制止耕地“非农化”、防止“非粮化”和耕地保护政策法规的宣传力度，提高政策知晓度，进一步增强用地单位和广大群众依法用地的思

想自觉和行动自觉，努力营造保护耕地、发展粮食生产的良好氛围。

（三）落实经费保障。按照“谁流出、谁恢复”的原则，申请将一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的单位和个人要按要求恢复相应数量质量耕地。由各相关部门主导实施的，恢复耕地的费用应纳入工程项目预算一并安排。要统筹整合项目和资金，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等参与耕地恢复。

（四）强化动态监管。各乡（镇、街道）要加大辖区内耕地保护力度，加强耕地的动态巡查，坚决制止耕地“非农化”、防止“非粮化”，对已发生的耕地“非农化”、“非粮化”，要及时整改到位，恢复耕地。市农业农村局要加强对全市耕地种粮情况的监测，及时督促各乡镇对耕地“非粮化”的查处、整改。

附件：1. 河津市耕地进出平衡方案审批表

2. 河津市转进耕地登记表

附件1

河津市耕地进出平衡方案审批表

单位：公顷

耕地转出情况	转出面积			转出方向									
	水田	水浇地	旱地	林地	园地	草地	水库坑塘水面	沟渠	农村道路用地	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
耕地转进情况	转进面积			转进来源									
	水田	水浇地	旱地	林地	园地	草地	坑塘水面	沟渠	农村道路用地	农业设施建设用地	其他农用地	建设用地	未利用地
自然资源局意见	负责人： _____ (盖章) _____ 年 ____ 月 ____ 日												
农业农村局意见	负责人： _____ (盖章) _____ 年 ____ 月 ____ 日												
林草部门意见	负责人： _____ (盖章) _____ 年 ____ 月 ____ 日												
其他部门意见	负责人： _____ (盖章) _____ 年 ____ 月 ____ 日												
人民政府意见	负责人： _____ (盖章) _____ 年 ____ 月 ____ 日												

附件 2

河津市**乡（镇、街道）转进耕地登记表

户主信息	姓名		性别		年龄		电话		
	身份证号					户口所在地			
拟转进耕地的地块信息	地块名称								
	地块面积								
	四至		东至						
			南至						
			西至						
			北至						
土地现状		种植 (如: 苹果、桃)							
事由	<p>本人因 _____ 原因（如树林老化、缺乏劳动力等），自愿将上述地块自行恢复为耕地，并承诺十年内主要用于粮食生产，或者一定数量的棉、油、糖、蔬菜的生产，不再用于其他用途，同时防止撂荒、破坏、损毁等。</p> <p style="text-align: right;">申请人: _____ 年 月 日</p>								
村民小组意见	负责人: _____ 年 月 日								
村委会意见	负责人: _____ 年 盖 章 月 日								
乡镇政府意见	负责人: _____ 年 盖 章 月 日								

