

**四川省自然资源厅  
四川省农业农村厅 四川省林业和草原局  
关于严格耕地用途管制实行耕地  
年度进出平衡的通知**

川自然资发〔2022〕35号

各市（州）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：

为深入贯彻《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》有关规定，全面落实《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》《中共四川省委 四川省人民政府关于做好2022年“三农”重点工作全面推进乡村振兴的意见》《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》（以下简称《通知》）精神，切实采取“长牙齿”的硬措施，进一步严格耕地用途管制，牢牢守住耕地保护红线和粮食安全底线。结合我省实际，现就

关事项通知如下。

## 一、严格落实永久基本农田特殊保护制度

(一) 坚决遏制耕地“非农化”。落实好最严格的耕地保护制度，坚决制止各类耕地“非农化”行为，严禁违规占用耕地绿化造林，严禁超标准建设绿色通道，严禁违规占用耕地挖湖造景，严禁占用永久基本农田扩大自然保护地等。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。《通知》印发前已按规定备案实施的设施农业项目使用永久基本农田的，可继续按照国家 and 省有关规定执行。

(二) 坚决防止永久基本农田“非粮化”。永久基本农田重点用于发展粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产，确保“良田粮用”。永久基本农田现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家有关政策引导向种植稻谷、小麦、玉米三大谷物等粮食作物调整。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。

(三) 严格永久基本农田占用和补划。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永久基本农田用途。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、布局优化的原则，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。建立健全永久基本农田储备区制度。临时用地确需占用永久基本农田的，由市级自然资源主管部门按规定审批。

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。具体程序按照国家和省有关规定执行。

## 二、严格管控一般耕地转为其他农用地

（四）落实耕地利用优先序。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。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地。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，应当在第三次全国国土调查（以下简称“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置。未经批准不得将通过流转获

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。

（五）实行耕地年度“进出平衡”。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，市、县级人民政府要根据本级政府承担的耕地保有量目标，对一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的，实行年度“进出平衡”，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。

坚持“以进定出”，根据年度内林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量确定耕地流出为其他农用地及农业设施建设用地的数量；坚持“先进后出”，各地要先行整治恢复补充相当数量和质量的耕地后，再行实施耕地用途转换。坚持“进大于出”，各地年度内整治恢复为耕地的数量不得低于转为其他农用地及农业设施建设用地的数量。补足的耕地应是同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。

（六）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”。各地要根据年度国土变更调查结果，结合生态保护和农民意愿等情况，对各类可恢复为耕地的地类开

展调查评价，建立耕地恢复后备资源数据库。未纳入《林地保护利用规划》且适合耕种的现状林地，经市、县级林业和草原主管部门依法依规审定同意后，可作为耕地恢复后备资源。严禁在公益林地、25度以上的陡坡、生态保护红线或自然保护地内开垦耕地。禁止违规毁林开垦耕地。

（七）严格耕地恢复实施和验收认定。各地要严格按照流程（详见附件）做好耕地年度“进出平衡”总体方案的编报和审批工作。县级人民政府依据已审批通过的年度耕地“进出平衡”总体方案组织实施。农户或新型农业经营主体等自行复垦、单独立项耕地恢复项目的，由县级自然资源、农业农村等部门（单位）按职能职责对耕地数量和质量进行验收；结合土地整治或高标准农田建设一并实施的，按土地整治和高标准农田建设项目管理相关规定执行。及时将“进出平衡”地类变化情况纳入年度国土变更调查，地类最终认定以年度国土变更调查结果为准。认定为恢复耕地的要加强后期管护，确保长期稳定利用。

（八）统筹落实耕地年度“进出平衡”任务。自然资源厅建立全省耕地“进出平衡”监管系统和耕地恢复指标储备库，县域内年度确实无法落实“进出平衡”任务的，可在市域内统筹落实；市域内无法落实的，可通过易地流转耕地恢复指标在省域内落实。耕地恢复指标易地流转具体办法另行制定。

### 三、严格规范补充耕地管理

(九) 拓宽补充耕地来源途径。在符合生态保护要求的前提下，通过组织实施土地综合整治、高标准农田建设等项目，经验收核定可以长期稳定利用的新增耕地可用于占补平衡。

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。第二次全国土地调查时为耕地，后续依法批准转为建设用地的，复垦为耕地后可用于占补平衡。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。

(十) 严格落实“先补后占”“占优补优”。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。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。

(十一) 确保新增耕地长期稳定利用。补充耕地项目均须完成新增耕地核定并在“全国耕地占补平衡动态监管系统”完成备案入库，并主动进行信息公开。各地要加强补充耕地项目立项、实施、验收、管护等全程监管，确保新增耕地可以长期稳定利用。新增耕地由自然资源、农业农村等部门按职能职责进行验收，符合永久基本农田储备区条件的，要及时纳入永久基本农田储备区进行管理。

#### 四、严肃查处违法违规占用耕地行为

(十二) 坚决遏制新增违法违规占用耕地。对《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》印发前，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。国务院关于“非农化”“非粮化”文件印发后，违反文件精神，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纳入2022年耕地“进出平衡”总体方案，一并落实耕地“进出平衡”。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。

(十三) 落实违法违规占用耕地、耕地年度“进出平衡”与占补平衡指标挂钩制度。对违法违规占用耕地从事非农业建设的，自然资源厅将直接冻结所在地占补平衡储备库中相应的补充耕地指标，县级指标不足的，冻结所在市级相应指标，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，直接将冻结的指标用于占补平衡。耕地年度“进出平衡”未完成的，自然资源厅将直接冻结所在地占补平衡储备库中相应的补充耕地指标，县级指标不足的，冻结所在市级相应指标，在规定期限完成整改的可解除冻结，否则直接扣除相应的补充耕地指标。

## 五、强化保障措施和监管考核

(十四) 加强组织领导。各级党委、政府要切实担负起耕地保护主体责任，严格落实耕地用途管制，强化耕地年度“进出平衡”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目标任务。各级发展改革、财政、自然资源、生态环境、交通、水利、农业农村、林业和草原等主管部门(单位)要切实履职尽责，密切协作配合，加强沟通协调，形成工作合力。

(十五) 维护农民权益。在耕地恢复工作中，要根据经济社会发展条件、种植作物生长周期、市场状况等，充分考虑耕地恢复的经济成本、社会成本，科学制定计划，合理把握节奏。要充分尊重农民意愿，实事求是，讲清道理，切实维护群众合法权益。要系统谋划，稳妥推进，不搞“运动式”恢复。

(十六) 落实经费保障。按照“谁流出、谁恢复”的原则，由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按要求恢复耕地。涉及各级政府及有关部门主导实施的，恢复耕地的费用应列入项目总投资。县级人民政府要统筹整合项目和资金，鼓励农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等参与耕地恢复。

(十七) 严格监督考核。自然资源厅将会同有关部门加强指导，通过耕地卫片监督、卫片执法、耕地双月动态监测等方式定期开展耕地动态监测监管，及时发现、反馈和处理问题。每年末

将利用年度国土变更调查结果对各市（州）耕地“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入市级政府耕地保护责任目标考核和耕地保护党政同责考核内容。未按规定落实的，自然资源厅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人员责任。

本通知自下发之日起执行，有效期 5 年。此前规定与本通知不一致的，以本通知为准。各地可根据本通知，结合实际，进一步细化管制措施并上报备案。执行中如遇重大问题及时反馈。

附件：耕地年度进出平衡总体方案编报和审批流程

四川省自然资源厅 四川省农业农村厅 四川省林业和草原局

2022 年 8 月 5 日

附件

## 耕地年度进出平衡总体方案编报和审批流程

**一、需求方申报。**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，以及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，由发包方于每年1月底、5月底向乡镇人民政府申报；其他土地由实施单位或经营者同步向乡镇人民政府申报。

**二、乡镇人民政府提出申请。**乡镇人民政府要根据乡村振兴与现代农业发展、耕地保护目标任务等情况，结合耕地恢复后备资源调查评价结果，确定本年度拟流出耕地的规模、布局、时序，落实拟恢复耕地面积和位置，形成耕地“进出平衡”意见，汇总后于每年2月底、6月底向县级人民政府提出申请。对于农民个人在自己承包地上自行将耕地转为林地、园地等其他农用地，年度内造成耕地减少的，由乡镇人民政府调查核实后一并上报，由县级人民政府统一落实“进出平衡”。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。

**三、县级人民政府组织编制。**县级人民政府依据当年度能恢复耕地的数量，组织自然资源、农业农村、林业和草原、发展改

革、水利、生态环境等部门（单位）对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的必要性和规模、区位的合理性，以及拟恢复耕地的可行性进行充分论证，确定最终年度“进出平衡”规模、布局并上图入库，于每年3月中旬前、7月中旬前编制完成县级年度耕地“进出平衡”总体方案并报市级人民政府审批。涉及跨区域落实年度“进出平衡”的，须在总体方案中予以明确。未纳入方案的，不得擅自转变耕地用途。

**四、市级人民政府组织审批。**市级人民政府组织相关部门结合国民经济和社会发展规划、国土空间规划、耕地后备资源等情况，对县级耕地年度“进出平衡”总体方案进行严格论证和审批，并同步编制市级耕地年度“进出平衡”总体方案，连同县级方案一并于每年3月底、7月底报自然资源厅、农业农村厅和省林草局备案。涉及总体方案变更的，由原审批机关审批后，及时备案。2022年度市、县级耕地年度“进出平衡”总体方案于9月30日前报自然资源厅、农业农村厅和省林草局备案。

