

河南省自然资源厅
河南省发展和改革委员会
河南省农业农村厅
河南省林业局

文件

豫自然资发〔2022〕25号

河南省自然资源厅 河南省发展和改革委员会
河南省农业农村厅 河南省林业局
关于严格耕地用途管制落实耕地
“进出平衡”的实施意见

各省辖市、济源示范区、航空港区自然资源、发展改革、农业农村、林业主管部门：

2021年11月，国家相关部局联合印发了《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号），对严格耕

地用途管制提出了明确要求。结合我省实际，现提出以下实施意见，请一并贯彻落实。

一、严格永久基本农田占用与补划。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。永久基本农田重点用于发展粮食生产，不得种植造成耕地地类发生改变的作物。

1. 各地要以第三次全国国土调查和年度国土变更调查成果为基数，将永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界（集中建设区和弹性发展区）以外的可以长期稳定利用的耕地（以下简称稳定耕地）划入永久基本农田储备区并上图入库，按照一般耕地管理，用于重大建设项目占用永久基本农田的补划。土地整理复垦开发、全域土地综合整治和高标准农田建设等项目新增稳定耕地应当优先划入永久基本农田储备区。

2. 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、布局稳定”的原则，在项目所在地永久基本农田储备区内补划，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，可以在市域范围内补划；个别市域范围内仍无法补足的，可以采取有偿方式在省域范围内补划。易地补划协议应由双方县级人民政府签订，并报省、市自然资源主管部门备案，项目用地经依法批准后，纳入年度耕地保护责任目标考核。

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，应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。

二、严格一般耕地用途管控。永久基本农田以外的耕地属于一般耕地，严格控制一般耕地在农用地范畴内转换用途。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，要实行年度耕地“进出平衡”，确保一般耕地数量不减少。

1. 明确“进出平衡”占用耕地范围。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、质量的稳定耕地。其中以下4种情形应经县级人民政府批准并落实耕地“进出平衡”，分别为：（1）占用一般耕地实施国土绿化（含绿化带）的；（2）在一般耕地上建设农田防护林，建成后达到国土调查分类标准变更为林地，应当从耕地面积中扣除的；（3）工商企业等社会资本通过流转获得土地经营权，将一般耕地转为林地、园地等其他农用地的；（4）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占用一般耕地的。

农民在个人承包地上将一般耕地转为林地、园地等其他农用地的，应由县级人民政府统一落实耕地“进出平衡”。

2. 摸清耕地“进出平衡”恢复类耕地潜力。各市、县应充分运用第三次全国国土调查和年度国土变更调查成果，及时组织开展恢复类耕地后备资源调查评价，落实到具体地块，建立“进出平衡”恢复耕地潜力数据库，实行动态管理。

3. 编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案。

(1) 对下一年度实施“进出平衡”占用耕地范围上述4种情形，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。乡镇人民政府统筹确定具体项目清单、需求规模、时序安排等，出具本乡镇耕地“进出平衡”落实意见，并于每年12月底前上报县级人民政府。其中，属于造林绿化的，应明确实施位置且原则上不得占用稳定耕地，确需占用的应严格进行审查论证。

(2) 县级人民政府根据乡镇上报资料情况，组织发展改革、自然资源、农业农村、生态环境、林业、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等行业主管部门，按照耕地“进大于出”的原则，编制年度耕地“进出平衡”总体方案，方案中应明确拟整治恢复为耕地地块的具体位置，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。县级人民政府对总体方案中占用一般耕地的必要性和合理性、拟实施整治恢复耕地的合规性和可行

性进行充分论证后，通过全省耕地“进出平衡”监管系统报省辖市自然资源主管部门审查。

(3) 省辖市自然资源主管部门应联合农业农村、林业等部门对县级上报总体方案的必要性、合法性及可行性进行审查。对于符合要求的，出具审查意见，并通过全省耕地“进出平衡”监管系统报省自然资源厅备案。

4. 开展耕地“进出平衡”补足耕地入库。按照“先进后出”的原则，由县级人民政府组织对恢复类耕地后备资源进行整治，经县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门按照国土调查相关规定和技术规程认定为耕地的，由县级自然资源主管部门带地块坐标申请录入全省耕地“进出平衡”补足耕地指标库，省级审核通过后形成指标，并纳入年度国土变更调查。严禁在推进土地复耕中脱离实际、违背群众意愿，强行毁林还田、平塘复耕。

5. 实行耕地“进出平衡”挂钩批准制度。对于耕地“进出平衡”总体方案中确定的一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的具体项目，由乡镇人民政府按程序报县级人民政府批准。县级人民政府应组织自然资源、农业农村和林业主管部门对各乡镇上报的具体项目进行审核，并由县级自然资源主管部门通过耕地“进出平衡”监管系统与库存补足耕地指标进行挂钩，将系统生成的耕地“进出平衡”挂钩单与审核意见一并报县级人民政府批准。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。

6. 建立耕地“进出平衡”补足耕地指标跨区域调剂制度。耕地“进出平衡”实行以县域平衡为主、市域平衡为辅、省级调剂为补充的有偿调剂制度。省自然资源厅负责搭建全省“进出平衡”补足耕地指标交易平台，组织实施跨市、跨县交易，确保指标调剂划转规范有序。对于上一年度耕地“进出平衡”未落实的县（市、区），先行冻结该县（市、区）指标库内补足耕地指标，落实上一年度耕地“进出平衡”后解除冻结。

7. 改进设施农业用地管理。新增畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等设施农业项目，严禁占用永久基本农田；确需使用一般耕地的，必须符合相关标准，经县级人民政府批准，并落实耕地“进出平衡”；不涉及使用耕地的，应在县级自然资源主管部门备案后方可实施。县级自然资源主管部门应及时将设施农业用地相关信息在自然资源部“设施农业用地监管系统”上图入库。

三、改进和规范耕地占补平衡。非农业建设占用耕地，必须严格落实“以补定占、先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”要求。积极拓宽补充耕地途径，增加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和高标准农田建设等方式新增加的土地，经验收后符合稳定耕地条件的，可以用于占补平衡。

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，新增耕地可以用于占补平衡；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，通过整治恢复为耕地的，不能用于占补平衡。在国家严控耕地“非农化”“非粮化”文件印发之前，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，不允许统一强行简单恢复为耕地。

3. 对于违法违规占用耕地从事非农业建设，先冻结违法用地项目所在县（市、区）储备库中相应面积的补充耕地指标，拆除复垦到位后解除冻结；经查处后，符合条件可以补办用地手续的，省自然资源厅将直接扣减违法用地项目所在县（市、区）储备库内同等数量、质量的补充耕地指标，用于占补平衡，如县（市、区）储备库指标不足以扣减的，可以通过补充耕地指标交易方式落实占补平衡。

四、规范光伏、风力发电项目占用耕地管理。在充分对接国土空间规划的基础上，发展改革部门应会同有关部门统筹编制本地区光伏、风力发电规划。鼓励引导光伏、风电项目建设利用荒山荒坡等未利用地，可以使用不稳定耕地，不占或少占稳定耕地，严禁占用永久基本农田。占用耕地的，应严格落实耕地占补平衡，按照有关规定办理建设用地审批手续。强化对光伏、风力

发电项目的监管，发展改革部门负责优化项目发展布局，严格履行核准备案程序；自然资源部门负责项目土地综合利用监管，对于未经批准擅自建设或违规使用土地的一律从严查处。

对于光伏发电项目，使用未利用地的，光伏方阵用地部分可按原地类认定，不改变土地用途，用地允许以租赁方式取得，双方签订补偿协议，报当地县级自然资源主管部门备案，其他用地部分应当依法依规办理建设用地审批手续；使用农用地的，包括光伏方阵在内的所有用地均应当依法办理建设用地审批手续。

对于风力发电项目，按照国家有关规定属于永久性建筑用地部分，应依法按建设用地办理手续，塔基要采用深埋等节地技术，尽量少占土地，供地可以采取点状供地方式；施工道路等属于临时性用地部分，应办理临时用地审批手续，落实临时用地复垦责任。

五、严肃处置新增违法违规占用耕地问题。严禁以耕地“进出平衡”代替占补平衡，规避建设用地报批，违法违规建设占用耕地。对于将一般耕地转为公园及其附属的林地、绿地、水面等，按国土调查标准应调查为公园与绿地的，要严格落实耕地占补平衡，依法依规办理建设用地报批手续。各级自然资源主管部门要综合利用现代科技手段及设备，结合日常动态巡查，进一步完善“土地卫片执法+耕地卫片监督+天眼视频监控”一体化、全覆盖的耕地动态监测监管预警体系，健全完善“早发现、早处置、严查处”工作机制。坚决制止新增违法违规占用耕地行为，

严肃查处新增问题，涉嫌犯罪的，及时移送司法机关追究刑事责任。

各地应通过多种渠道统筹做好经费保障，确保耕地“进出平衡”工作顺利实施。以往文件有关规定与本文件不一致的，以本文件为准。



河南省自然资源厅



河南省发展和改革委员会



河南省农业农村厅



河南省林业局

2022年5月25日

抄送：各省辖市人民政府，济源示范区、航空港区管委会。

河南省自然资源厅办公室

2022 年 5 月 25 日印发

