

自治区自然资源厅 农业农村厅 林业和草原局

关于严格耕地“进出平衡”管理工作的通知

各市、县（区）自然资源局、农业农村局、林业和草原局：

当前，随着农业结构调整、国土绿化和农业设施建设等深入推进，加之生态退耕、自然灾害损毁耕地等因素，耕地保护面临多重压力。依据《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，以下简称“166号文”）要求，为全面加强我区耕地“进出平衡”管理，严守耕地保护红线，现就有关事项通知如下：

一、严格界定耕地“进出平衡”的概念范围

耕地“进出平衡”是指县级以上人民政府为确保现状耕地不减少、质量不降低，对于永久基本农田以外的一般耕地（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）转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，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、质量可以长期稳定利用耕地。

耕地“进出平衡”包括“耕地流出”和“耕地流入”两个方面内容。“耕地流出”主要是指永久基本农田以外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；“耕地流入”主要是指以土地整治等方式将林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地恢复为耕地。

（一）“耕地流出”范围

“耕地流出”应优先选择不稳定利用、质量较低、零星分散、不宜集中连片耕作管护的耕地，优质、集中连片的耕地，尤其是高标准农田，原则上不得流出。需列入“耕地流出”情形如下：

1. 经批准实施的国土绿化工程占用一般耕地的。
2. 经批准在铁路、公路等用地红线以外，以及河渠两侧、水库周边，按规定标准建设绿化带、绿色通道占用一般耕地的（县乡道路不得超过3米，铁路、国道省道高速公路不得超过5米）。
3. 经批准建设的农田防护林占用耕地的。
4. 经批准符合标准的新增农村道路（参照《土地利用现状分类》关于农村道路用地标准，即北方宽度 $\geq 2.0\text{m}$ 、 $\leq 8.0\text{m}$ ，用于村间、田间交通运输，并在国家公路网体系之外，以服务于农业农村生产为主要用途的道路（含机耕道）、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。
5. 土地整理复垦开发和高标准农田建设中必要的灌溉及排

水沟渠、田间道路等配套建设涉及占用一般耕地的，在项目区内难以自行平衡的，占用耕地“挖湖造景”的除外。

6. 经批准新建水利水电工程中水库淹没区形成水库水面等其他国家规定占用耕地需要落实“进出平衡”的。

7. 工商企业等社会资本将通过流转获得土地经营权的一般耕地，经批准转为林地、园地等其他农用地的。

(二) “耕地流入”范围

“耕地流入”应优先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。可列入“耕地流入”的情形如下：

1. “三调”标注“即可恢复”“工程恢复”属性的林地、园地、草地、坑塘水面等其他农用地。

2. 拟退出的农业设施建设用地（不包含占用草地修建为畜牧业生产服务设施的工程设施用地和乡村道路用地）。

3. 已纳入耕地后备资源范围内的未利用地。

4. 符合国土空间规划且可复垦的建设用地。

5. 其他可复垦为耕地的土地。

(三) 禁止流出的情形

1. 不得将永久基本农田转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。

2. 未经批准不得将可长期稳定利用耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。

3. 不得在耕地上挖湖造景、种植草皮。

4. 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。

5. 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。

（四）禁止流入的情形

1. 不得在 25 度以上陡坡地上整治耕地。

2. 不得在河道、湖区、林区、牧区、受污染地区等难以长期稳定利用的区域整治耕地。

3. 不得将整治修复不达标的严格管控类土地整治为耕地。

4. 不得在生态保护红线、自然保护地、饮水水源地一级保护区范围内整治耕地。

5. 不得将城镇村庄范围内整治耕地作为进出平衡流入耕地来源。

6. 不得违规毁林毁草整治耕地，不得将已实施退耕还林还草形成的林地、草地整治恢复为耕地。

二、准确把握落实耕地“进出平衡”的时序节奏

（一）摸清资源底数。县级自然资源主管部门会同农业农村、林业主管部门，指导各乡（镇）人民政府充分运用国土“三调”

和最新年度国土变更调查及“双评价”等成果，在已开展的耕地后备资源调查评价工作的基础上，结合“二调”为耕地、“三调”标注为“即可恢复”和“工程恢复”属性的林地、园地、草地、坑塘水面等其他农用地，以及拟退出的农业设施建设用地，进一步摸清可恢复为耕地的资源底数，落实到具体地块。

（二）需求申报审核。每年2月底前，有“耕地流出”需求的，由实施单位或经营者向乡（镇）人民政府申报，涉及农村集体土地的，经承包户书面同意，由发包方向乡（镇）人民政府申报。乡（镇）人民政府汇总审核实施主体申报的年度项目列表，并确定“耕地流入”计划规模、布局后，提出落实本辖区范围内耕地“进出平衡”意见上报县级人民政府。

（三）编制总体方案。县级自然资源主管部门应会同发展改革、财政、农业农村、生态环境、林业、交通、水利等部门根据乡镇上报的意见，编制年度耕地“进出平衡”总体方案，明确“耕地流出”和“耕地流入”的规模、布局、时序和年度实施安排，方案编制完成后报县级人民政府批准。方案批准后，县级人民政府应于每年3月底前将相关成果上报自治区和市级自然资源、农业农村、林业主管部门备案，作为实施依据，并通过自然资源部耕地卫片监督与进出平衡监管系统及时填报耕地日常流入流出信息。年度内耕地流入和流出地块有变化的，在确保本地区可满足年度耕地“进出平衡”的前提下，经原批准单位同意，可按实

际对方案进行更新和备案，原则上每年可更新1次，如有重大项目可按照“一事一议”的原则编制专项耕地“进出平衡”方案。

（四）严格组织实施。“耕地流出”地块应严格依据经批准的耕地“进出平衡”总体方案实施，不得擅自转变耕地用途。“耕地流入”应以乡镇为单位，严格按照土地整治项目管理办法履行项目立项、实施、竣工验收等程序，竣工后由县级自然资源主管部门组织新增耕地面积测量并编制质量等别评定报告，确保恢复的耕地量足质优。补充的整治耕地原则上应在年内实施完成，并在当年或次年完成耕种。

（五）规范项目验收。“耕地流入”地块验收标准参照补充耕地项目验收相关内容。县级自然资源主管部门负责组织“耕地流入”项目初验，会同发展改革、农业农村、林业主管部门逐地块核实新增耕地数量、质量，严审项目立项、实施等内业资料，合格的应在农作物生长旺盛期进行拍照举证，并报请市级验收；市级自然资源、农业农村、林业主管部门联合组织项目验收，实地核查并出具验收文件；经市级验收合格的，由县级自然资源主管部门报请自治区自然资源主管部门复核，自治区按照不低于30%的比例开展实地核查。

（六）严格指标入库。县级自然资源主管部门要按照“先进后出”原则，及时将经县级初验、市级验收、区级复核通过的“耕地流入”项目，在监管系统内完成备案入库，完善立项、实施、

验收和种植情况等相关信息。自治区自然资源主管部门将组织对入库的“耕地流入”地块逐一复核，发现问题的，退回县级自然资源主管部门核实整改。完成备案入库的，各市、县（区）要及时将“流入”和“流出”的耕地纳入年度国土变更调查，按照国土调查相关规定和技术规程进行变更，流入地块未耕种、弃耕撂荒的不得纳入当年度国土变更调查。

（七）严格指标核销。县级自然资源主管部门在“耕地流出”项目审批或备案前，应确保系统内有“结余”面积指标，或填报同等面积和质量的新增耕地指标。指标核销情况随同备案或审批申请一并报审批部门，自治区自然资源主管部门将根据备案或审批结果及时审核相应指标。

（八）规范指标调剂。耕地“进出平衡”首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实，市域范围内仍无法落实的，在自治区范围内有偿调剂落实。

（九）严格监管评价。自治区自然资源主管部门利用年度国土变更调查成果，牵头组织对各市、县（区）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，对当年不能实现“进出平衡”的县（市、区），自治区将冻结或扣减补充耕地储备库相应的补充耕地指标。

三、全面落实耕地“进出平衡”的保障措施

（一）强化规划管控。依据国土空间规划，25度以上陡坡地、公益林地、生态保护红线、自然保护地、国土绿化、生态退耕规划和计划、城镇开发边界范围以及法律法规规定不得开垦的区域内恢复耕地不应纳入“耕地流入”范围。已纳入规划建设用地范围的一般耕地，原则上不能纳入“耕地流出”范围，已依法批准的建设项目实施不能占用上一年度“耕地流出”地块，切实防止规避落实建设占用耕地占补平衡。

（二）加强后期管护。各地要指导用地主体加强“耕地流入”项目后期管护，强化日常监管，确保新增耕地长期稳定可持续利用，禁止出现闲置、撂荒现象。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）维护农民权益。实施耕地“进出平衡”是一项创新制度，各地在具体落实中务必实事求是，科学审慎稳妥推进，坚决维护好群众权益，杜绝“简单化”“一刀切”。县级总体方案编制实施中，要充分考虑养殖用地合理需求，涉及林地、草地整治为耕地的，需征得相关土地权利人、林业部门等相关部门同意，依法依规核定后纳入方案。农民在个人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，原则上整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由乡（镇）人民政府调查核实后一并上报，县级人民政府统一落实“进出平衡”，“兜底”保障。

（四）做好政策衔接。对于《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）印发后未经批准将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，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组织落实耕地“进出平衡”。对于“166号文”印发后且在本《通知》印发前经批准耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，定量定位从县级耕地“进出平衡”库中扣减相应指标。2021年国土变更调查较2020年净流出的耕地，应统一纳入2022年度总体方案一并落实。

本通知自2022年11月22日施行，有效期至2027年11月22日。

- 附件：1. ____乡（镇）____年度“耕地流出”项目列表（模板）
2. ____乡（镇）____年度“耕地流入”计划列表（模板）
3. ____县（市、区）____年度耕地“进出平衡”总体方案（模板）

(各地可根据实际情况,补充相关内容,优化相关附表、附图)

宁夏回族自治区自然资源厅

宁夏回族自治区农业农村厅

宁夏回族自治区林业和草原局

2022年11月22日

(此件公开发布)

附件 1

_____ 乡（镇） _____ 年度“耕地流出”项目列表（模板）

序号	类型	项目名称	水田		水浇地		旱地		位置	计划建设时间	备注
			面积	等别	面积	等别	面积	等别			
1	经批准实施的国土绿化工程 占用一般耕地的	XXX 项目	XX	XX	XX				XX 镇 XX 村 XX 组	xxxx 年 xx 月-xx 月	
										
		合计									
2	经批准在铁路、公路等用地 红线以外，以及河渠两侧、 水库周边建设绿化带、绿色 通道占用一般耕地的	XXX 项目									
										
		合计									
3	经批准建设的农田防护林占 用耕地的	XXX 项目									
										
		合计									
4									

附件 2

乡（镇）年度“耕地流入”计划列表（模板）

序号	类型	地块名称	水田		水浇地		旱地		位置	是否与用地主体签订协议	计划恢复时间	备注
			面积	等别	面积	等别	面积	等别				
1	标注恢复属性的林地、园地、草地、坑塘水面等其他农用地	XXX 地块	XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX 镇 XX 村 XX 组	是/否	xxxx 年 x 月底前	
											
		合计										
2	拟退出的农业设施建设用地	XXX 地块										
											
		合计										
3	已纳入耕地后备资源范围内的未利用地	XXX 地块										
											
		合计										
4										
总计												

附件 3

_____县（市、区）_____年度耕地 “进出平衡”总体方案（模板）

第一章 总则

- （一）编制背景
- （二）编制目的
- （三）编制依据
- （四）编制原则

第二章 区域概况

- （一）基本情况
- （二）土地利用现状

第三章 耕地流出总体安排

- （一）耕地流出要求
 - 1. 耕地流出地类要求
 - 2. 不得纳入耕地流出范围的情形
 - 3. 可纳入耕地流出范围的情形
- （二）耕地流出基本情况
 - 1. 耕地流出规模及布局
 - （1）耕地流出规模

(2) 耕地流出布局

(3) 耕地流出项目列表

2. 耕地流出质量等别

3. 耕地流出时序安排

(三) 耕地流出分析

1. 耕地流出必要性分析

2. 耕地流出合理性分析

3. 耕地流出论证情况

第四章 耕地流入总体安排

(一) 耕地流入要求

1. 耕地流入地类要求

2. 不得纳入耕地流入范围的情形

3. 优先纳入耕地流入范围的情形

(二) 耕地流入基本情况

1. 耕地流入规模及布局

(1) 耕地流入规模

(2) 耕地流入布局

2. 耕地流入质量等别

3. 耕地流入时序安排

(1) 耕地流入项目立项

(2) 耕地流入项目实施

- (3) 耕地流入项目验收
- (4) 耕地流入项目入库
- (5) 耕地流入权属变更安排

(三) 耕地流入分析

1. 耕地流入必要性分析
2. 耕地流入合理性分析
3. 耕地流入论证情况

(四) 耕地流入成果

1. 耕地流入项目列表
2. 耕地流入指标预测
3. 耕地流入指标节余预测

第五章 耕地“进出平衡”情况分析

- (一) 耕地“进出平衡”地类分析
- (二) 耕地“进出平衡”数量分析
- (三) 耕地“进出平衡”质量分析

第六章 保障措施

- (一) 组织领导
- (二) 资金保障
- (三) 日常监督
- (四) 检查考核

第七章 附件

（一）附表

XX 县 XX 年度“耕地流出”项目列表；XX 县 XX 年度“耕地流入”计划列表；XX 县 XX 年度耕地进出时序安排情况表等。可根据具体情况增加表格内容。

表格中面积计算与 Arcgis 面积计算方法保持一致，采用平面面积；地类划分按三调地类分类标准进行相关统计。以公顷为计量单位，保留 4 位小数。

（二）附图

包括耕地进出平衡地块位置示意图（影像图）；耕地流出地块土地利用现状图、国土空间总体规划图；耕地流入地块土地利用现状图、土地用途规划图（地类）等；另外，可根据具体情况增加图件。

图件制作以数据库（最新影像、现状库）为基础，参照制图规范编制。图件应清晰完整表达要素信息，加盖县级自然资源主管部门公章。

（三）矢量数据

（四）耕地流出批准文件

（五）承包户知情同意书