

关于改革完善耕地占补平衡管理的通知

（征求意见稿）

各市、县（区）自然资源局、农业农村局，自然资源厅、农业农村厅相关处室：

为深入贯彻党的二十届三中全会和自治区党委十三届九次、十次全会精神，全面落实中央和自治区改革完善耕地占补平衡的部署要求，根据《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》、《自治区党委办公厅 人民政府办公厅关于切实加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的实施意见》精神，完善以耕地总量动态平衡为核心的耕地占补平衡机制，强化耕地总量管控和以补定占管理，稳步提升耕地质量，牢牢守住耕地保护红线。现将有关事宜通知如下：

一、完善占用耕地补偿制度，严格落实补充耕地责任

（一）调整耕地占补平衡管理范围。改进耕地转为建设用地落实占补平衡、耕地转为其他农用地落实进出平衡的管理机制，将非农建设、造林种树等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。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及国家规定的其他可不落实补

充耕地的情形外，各类占用耕地行为导致耕地减少的，均应落实耕地占补平衡，补充与所占耕地数量和质量相当的耕地。

(二)严格落实补充耕地责任。非农建设经批准占用耕地的，由占用耕地的单位或个人依法依规履行补充耕地义务，无法自行补充的，按规定足额缴纳耕地开垦费。造林种树等造成耕地减少的，以及农田基础设施、农村村民住宅建设等依法依规占用耕地的，由县级人民政府负责统筹落实补充耕地任务；其中，对工商企业等流转土地，将耕地转为林地、园地、草地等其他农用地及农业设施建设用地的，各市、县（区）应根据本地区耕地保有量任务依法严格审查审核，采取规划管控、经济调剂等手段进行科学引导。

二、加强补充耕地规划计划管理，有序落实补充耕地任务

(一)强化补充耕地规划管控。结合自然资源管理和国土空间规划“一张图”建设，基于不同区域自然地理格局，围绕不同区域主体功能定位，落实“四水四定”要求，编制自治区耕地保护和占补平衡空间规划。加强规划实施保障，强化规划成果应用，将耕地保护和占补平衡空间规划作为耕地保护开发利用活动的管控依据，涉及规划范围内各类耕地占用与补充必须进行合规性审查，严格耕地用途管制，建设项目尽量不占或者少占耕地。建立“规划、实施、监督”闭环管理机制，强化源头管控，实现耕地保护管理从被动向主动转变。

(二) 实行补充耕地计划管理。建立补充耕地计划管理机制，实现年度计划与长期规划协调配合。各市、县（区）应认真测算年度耕地占用规模，并严格依据占用规模，制定年度补充耕地计划，每年2月底前报自治区自然资源主管部门备案。严格核算占用和补充耕地平均质量等级，建立非农建设占用耕地规模与稳定利用耕地净增加量挂钩约束机制，将市、县（区）稳定利用耕地净增加量作为本市、县（区）非农建设“以补定占”管控的规模上限，用于控制下年度非农建设允许占用耕地规模。自治区根据国家测算方法和认定标准，统一核算下达各市、县（区）稳定利用耕地净增加量。

三、强化补充耕地质量监管，确保长期稳定利用

(一) 规范补充耕地项目实施。实施补充耕地应坚持恢复优质耕地为主，新开垦耕地为辅原则，强化耕地总量管控，规范补充耕地项目立项，严格控制工商资本和群众无序垦造低质耕地。未利用地开发一般应控制在新一轮耕地后备资源范围内，严禁在补充耕地负面清单范围内垦造耕地，新增耕地来源不符合要求的，原则上不作为耕地纳入年度国土变更调查，不开展新增耕地复核，不在自治区耕地占补平衡管理平台内入库。

(二) 严格补充耕地质量验收。自治区农业农村主管部门负责制定补充耕地质量验收管理办法，明确统一的补充耕地质量鉴定程序和方法。县级农业农村主管部门负责对补充耕地质量进行

鉴定，包括农业生产符合性评价、耕地质量等级评价和土壤污染状况调查，鉴定结果作为补充耕地质量验收的依据。占用和补充耕地平均质量等级由县级农业农村主管部门核算、地级市农业农村主管部门鉴定、自治区抽核。各市、县（区）要严格补充耕地质量管理，加强新增耕地质量建设，制定实施改土培肥方案，持续熟化土壤、培肥地力、提升质量，确保补充耕地质量平均水平不低于各类占用耕地质量平均水平。

（三）加强补充耕地利用管护。各市、县（区）应通过实施土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、高标准农田建设等项目，有序推进田块整治、灌排体系、田间道路和电力设施等基础设施建设，着力提升新增耕地质量和产能。耕地垦造、恢复完成后，各市、县（区）要采取经济补偿、产业扶持等激励措施，引导农村集体经济组织或相关权利人持续耕种，能够采取家庭承包的应当依法承包到户，鼓励用于适度规模经营和粮食生产，符合条件的应及时划入永久基本农田储备区。各市、县（区）要保障补充耕地后续培肥和后期管护资金落实到位，组织补充耕地主体、经营主体等加强后期管护，持续监测耕地利用情况，坚决防止补充耕地撂荒等问题发生。

四、规范补充耕地指标管理，推动政策稳妥衔接

（一）严格补充耕地指标入库。自治区建立统一的耕地占补平衡管理平台，健全完善指标入库使用、动态监管、核销出库等

管理规则。补充耕地入库前，县级自然资源主管部门逐地块核实新增耕地数量，县级农业农村主管部门及时开展新增耕地质量等级评定，县（区）、市、自治区按程序开展初验、验收和复核后，符合条件的纳入补充耕地储备库。按新方式储备的补充耕地指标规模不得突破本市、县（区）新增稳定耕地规模。

（二）从严管控跨区域补充耕地。补充耕地指标统一纳入自治区管理平台，实行公开透明规范调剂。对非农建设占用耕地，确因补充耕地资源不足需要跨县域调剂补充耕地指标的，原则上应为自治区级及以上重点建设项目。调剂主体应为自治区、市、县（区）人民政府，政府平台公司、工商企业等不得以任何形式收购、持有、转让、交易补充耕地指标，参与实施补充耕地收益不得与非农建设补充耕地指标调剂收入直接挂钩，农垦集团管理土地范围内的补充耕地指标由自治区统筹。开展补充耕地指标调剂的地区，需相应调整非农建设占用耕地的上限。

（三）稳妥有序做好指标结转。各市、县（区）要做好新旧政策衔接，耕地占补平衡新管理方式实施后，原补充耕地储备库中尚未使用的补充耕地指标，可以继续结转使用，下年度非农建设允许占用耕地规模上限相应调整，非农建设项目优先使用原补充耕地储备库结转指标。对原补充耕地储备库“负值”、补充耕地存在“欠账”的，原则上2025年7月31日前由县（区）自行补充“转正”，确实无法自行补充“转正”的，经县（区）申请、

市级审核同意、自治区复核后，统筹市域内补充耕地指标进行冲抵，统筹指标由相关县（区）2025年12月底前归还。存在历史借用指标尚未完成清欠的，相关县（区）应于2025年12月底前归还，届时仍不归还的，由自治区统一划转归还相应指标。

（四）加强相关管理政策衔接。本通知印发之日起，正式启用自治区耕地占补平衡管理平台，原则上不再受理按原管理方式落实占补平衡的建设用地申请，对没有按规定挂钩补充耕地指标的建设用地，不予审查通过。对违法违规占用耕地从事非农建设的，在整改处置到位前，自治区冻结所在县（区）的相应补充耕地指标。城乡建设用地增减挂钩中涉及耕地占用和补充的，统一纳入耕地占补平衡管理。

各市、县（区）自然资源和农业农村主管部门要高度重视，密切配合，精心部署，协同推进，确保改革部署及时落地。

附件：宁夏回族自治区耕地占补平衡工作指南

宁夏回族自治区自然资源厅 宁夏回族自治区农业农村厅

2025年 月 日

（此件公开发布）

附件

宁夏回族自治区耕地占补平衡工作指南

为严格耕地占补平衡管理，加强补充耕地全流程规范监管，确保新增耕地长期稳定可持续利用，结合我区实际，制定本指南。

一、补充耕地范围

（一）补充耕地形式。补充耕地分为项目和非项目形式。项目形式指 2020 年以来各部门实施的全域土地综合整治、国土综合整治、高标准农田、城乡建设用地增减挂钩、生态修复、工矿废弃地复垦等项目产生的新增耕地；非项目形式指 2020 年以来各类主体自主恢复或垦造的耕地。

（二）地类要求。国土调查成果中各类非耕地地类，均可作为补充耕地来源。将残次林地、草地以及湿地恢复或垦造为耕地的，须由县级及以上林业和草原部门出具书面意见；未利用地开发一般应控制在新一轮耕地后备资源范围内实施。

（三）负面清单。禁止在生态保护红线、自然保护地、城镇开发边界、城镇村范围、退耕还林还草、25 度以上陡坡、饮用水水源地一级保护区、河湖及水库管理范围、已报批建设用地等区域内开垦耕地；原则上不能在 15 度-25 度坡地、林地草地湿地、已预审建设用地等区域内开垦耕地。

（四）地块要求。原则上最小上图面积不小于 400m²，确与周边耕地集中连片的，最小上图面积可放宽至 100m²。

二、补充耕地验收

（一）面积验收。包括地类、面积、合规性认定以及成果审核。

1. 地类认定。耕地二级地类分为水田、水浇地和旱地，认定标准为《土地利用现状分类》(GB/T21010-2017)、《第三次全国国土调查技术规程》(TD/T1055-2019)和《国土变更调查技术规程（试用）》等技术规程。

补充耕地原地类依据项目立项前一年度国土变更调查成果予以认定，竣工后地类依据国土变更调查成果或竣工后制作的优于 0.2 米分辨率正射影像，结合外业实地踏勘进行认定。

2. 面积认定。补充耕地面积指竣工后项目区内耕地净面积与开工前项目区内耕地净面积的差值。开工前项目区内耕地净面积以项目立项前一年度国土变更调查成果结合实地测量数据认定；竣工后项目区内耕地净面积以新增耕地图斑作为计算单元，依据相关技术规程实地测量数据，确定各地类面积，单位统一采用公顷，保留 4 位小数。

对于归并、削减田坎新增耕地的情形，以整理前后田坎实测减少的面积计入新增耕地面积；对于农村道路、沟渠等线状地物未实施实质性工程的，田坎修筑工艺和材质未发生实质性变化

的，不得以精度变化为由认定为新增耕地。

新增水田面积为新增耕地中水田面积与提质改造为水田面积的总和；提质改造耕地面积按照年度国土变更调查的标准和要求，确定“提质改造”项目开工前、竣工后的地类，只有耕地质量等级发生变化但不涉及地类变更的，不进行备案入库。

3. 合规性认定。补充耕地应符合项目实施相关要求，不得位于负面清单（禁止项）范围内；位于负面清单（原则项）范围内的补充耕地，须提供相关部门同意实施的意见。

4. 成果审核。包括文字、图件、表格和数据库成果认定。资料清单详见附录 1。

（1）文字成果。补充耕地复核测量报告，报告提纲见附录 2。

（2）图件成果。包括补充耕地位置示意图、补充耕地前后土地利用现状图、补充耕地前后正射影像图（非项目的可采用变更调查影像）。补充耕地位置示意图，比例尺不低于 1:20 万；补充耕地前后土地利用现状图，比例尺不低于 1:5000；补充耕地前后正射影像图，分辨率须优于 0.2 米。

（3）表格成果。补充耕地前后土地利用结构变化表，格式见附录 3。

（4）数据库成果。数据库应包含项目区和新增耕地数据图层（非项目形式的只需新增耕地数据图层），图层格式为

shapefile，坐标统一采用 2000 国家大地坐标系，1985 国家高程基准，采用高斯克吕格投影，详见附录 4。

（二）质量验收。

质量验收依据国家和自治区有关规定执行。

三、补充耕地入库

补充耕地通过自治区复核后，由县级自然资源主管部门在自治区耕地占补平衡监管系统中备案，市级自然资源主管部门审核，通过审核的项目由自治区自然资源主管部门监管，并适时公开相关信息。监管发现存在问题的，退回县级自然资源部门整改补正。

（一）以项目形式入库

1. 基本信息。需填写项目类型、项目主管部门、项目名称、项目立项批复日期、新增耕地验收日期（市级）、新增耕地验收负责人（市级）、项目建设总规模等基本信息；需上传项目立项批复、补充耕地验收意见、补充耕地核定表、实施前和验收后影像；补充耕地等基本信息由系统通过上传的补充耕地坐标自动计算填写。

2. 新增耕地坐标。新增耕地坐标必须包含地块序号、地块名称、地块面积、提质前质量等级、提质后质量等级（补充耕地质量等级）、提质前地类名称、提质后地类名称(补充耕地地类名称)、地块坐标。

3. 项目区坐标。项目区坐标必须包含地块序号、地块名称、地块面积、地块坐标。

4. 外业信息。已有照片能直接反映补充耕地现状种植情况的，可通过宁夏国土调查云挂接相关照片；不能直接反映补充耕地现状种植情况的，需通过宁夏国土调查云进行实地拍照举证，每个图斑至少从三个方位角拍摄照片。

5. 附件信息。需上传补充耕地复核测量报告、耕地质量验收意见、后期管护协议，涉及水田和水浇地的，需上传项目取水用水证明，涉及林地、草地和湿地恢复或垦造为耕地的，需上传相关主管部门同意实施的意见。

(二) 以非项目形式入库。

1. 基本信息。项目编号由系统自动生成，名称以“××××年××县××乡（镇）补充耕地项目”形式命名；需上传补充耕地核定表；补充耕地信息由系统通过上传的补充耕地坐标自动计算填写。

2. 新增耕地坐标。新增耕地坐标必须包含地块序号、地块名称、地块面积、提质前质量等级、提质后质量等级（补充耕地质量等级）、提质前地类名称、提质后地类名称（补充耕地地类名称）、地块坐标。

3. 外业信息。已有照片能直接反映补充耕地现状种植情况的，可通过宁夏国土调查云挂接相关照片；不能直接反映补充耕

地现状种植情况的，需通过宁夏国土调查云进行实地拍照举证，每个图斑至少从三个方位角拍摄照片。

4. 附件信息。需上传补充耕地复核测量报告、耕地质量验收意见和后期管护协议。

四、补充耕地指标管理

（一）出库流程。县级自然资源主管部门通过自治区耕地占补平衡监管系统申请，由自治区自然资源主管部门审核。

（二）出库方式。补充耕地指标以落图方式出库。县级自然资源主管部门通过自治区耕地占补平衡监管系统，从入库补充耕地指标范围中选择需要出库的具体地块并上传相应坐标，数据逻辑核验通过后，完成指标出库核销（补充的耕地质量等级不能低于占用的耕地质量等级）。

（三）指标使用。部耕地占补平衡系统尚未使用的补充耕地指标可继续结转使用，建设项目占用耕地优先使用部耕地占补平衡系统结余指标。自治区耕地占补平衡系统新入库指标，达到上年度县域内非农建设占用耕地平均质量等级的，可用于补充建设项目占用耕地；尚未达到上年度县域内非农建设占用耕地平均质量等级的，可用于补充农业结构调整占用耕地。

1. 非农建设。按城镇、村庄分批次建设用地、城市用地实施方案、单独选址项目建设用地、自治区授权市级批准建设用地项目等情形，按项目挂钩使用指标。

2. **农业结构调整。**依法依规批准的造林种树、种果种茶、农业设施建设用地等情形，按项目挂钩使用指标。

（四）指标管理。包括补充耕地指标核减、冻结和调剂。

1. **指标核减。**对于国家、自治区督察或自查等发现问题需要核减指标的，由县级自然资源主管部门在自治区耕地占补平衡监管系统核减相应指标，并落实到地块，经市级自然资源主管部门审核通过后，报自然资源厅审查。

2. **指标冻结。**对于违法违规占用耕地未整改到位问题，自治区或地级市自然资源主管部门在自治区耕地占补平衡监管系统冻结相应指标，整改完成后，相关县（区）申请指标解冻。

3. **指标调剂。**申请指标调剂的县（区），需通过自治区耕地占补平衡监管系统填报出让或求购信息，经自治区自然资源主管部门审核符合相关规定的，双方签订《自治区跨县域补充耕地指标出让合同书》，求购方将调剂资金全额汇入出让方账户，上传合同和银行缴款凭证，并将相关信息在自治区耕地占补平衡监管系统公示5个工作日无异议后，自治区自然资源主管部门划转指标。

附录 1

****补充耕地内业验收资料清单**

1. 项目立项批复（或备案登记证、非项目形式无需提供）
2. 项目验收批复（以非项目形式入库的无需提供）
3. 补充耕地市、县（区）验收意见
4. 补充耕地复核测量报告
5. 补充耕地质量验收意见
6. 补充耕地实施前后现状图
7. 补充耕地实施前后影像图
8. 项目后期管护协议（非项目形式无需提供）
9. 取水用水证明材料（非项目形式无需提供）

附录 2

****项目补充耕地复核测量报告提纲**

一、项目区概况

简要介绍项目区情况，包括项目位置、建设规模、项目类型、各地类面积等，重点介绍项目开工及完成情况、新增耕地来源、新增耕地面积、基础设施条件等内容。

二、补充耕地复核测量依据

- (1) 法律法规政策依据
- (2) 有关技术规范标准

三、补充耕地复核测量计划与安排

- (1) 补充耕地复核测量人员、设备投入
- (2) 补充耕地复核测量进度安排

四、评定方法与步骤

- (1) 根据项目实际情况，结合最新的国土变更调查及其年度变更成果，确定新增耕地认定单元。
- (2) 确定测量方法，并说明理由和依据。

五、补充耕地复核测量步骤

- (1) 收集整理新增耕地认定资料；
- (2) 开展补充调查：根据评定需要，开展外业补充测量及调查，重点调查项目区作物种植情况、查看项目区基础设施条件

等内容；

(3) 新增耕地来源、面积、地类、数量认定。

六、与补充耕地负面清单分析情况

(1) 禁止项分析情况

(2) 原则项分析情况

七、测量认定结果

根据上述方法和步骤，确定项目区新增耕地的来源、面积、地类、数量，简要分析新增耕地认定结果。

八、附件

(1) 附表

(2) 附图

注：非项目形式的复核测量报告基本参照项目形式的提纲，需详细概述所在乡镇当年流入耕地和流出耕地数量、质量平衡情况。

附录 3

补充耕地前后土地利用结构变化表

一级类		二级类		项目建设前		项目竣工后		面积变化值
编码	名称	编码	名称	面积	所占比例	面积	所占比例	
01	耕地	0101	水田					
		...	...					
		小计						
02	园地	0204	其他园地					
		...	...					
		小计						
03	林地	0307	其他林地					
		...	...					
		小计						
04	草地	0404	其他草地					
		...	...					
		小计						
05	交通运输用地	1006	农村道路					
		...	...					
		小计						
06	水域及水利设施用地	1107	沟渠					
		...	...					
		小计						
合计								

备注：所占比例为地类面积占项目区土地总面积（合计）的百分比。面积单位为公顷，保留 4 位小数

附录 4

项目区和补充耕地数据库格式要求

项目区图斑 Shapefile 数据的属性结构见表 4.1，补充耕地图斑 Shapefile 数据的属性结构见 4.2。

表 4.1 项目区图斑图层属性表结构

序号	字段名称	字段代码	字段类型	长度	小数位数	值域	说明
1	地块序号	DKBH	varchar	100			
2	地块名称	DKMC	varchar	200			
3	地块面积	DLMJ	numeric	16	4		单位：公顷
4	地块坐标	DKZB	text	0			坐标串

表 4.2 补充耕地图斑图层属性结构表

序号	字段名称	字段代码	字段类型	长度	小数位数	值域	说明
1	地块序号	DKBH	varchar	100			
2	地块名称	DKMC	varchar	200			
3	地类面积	DLMJ	numeric	16	4		单位：公顷
4	提质前质量等级	TZQZLDJ	varchar	255			
5	提质后质量等级 (补充耕地质量等级)	TZHZLDJ	varchar	255			
6	提质前地类名称	TZQDLMC	varchar	255			
7	提质后地类名称 (补充耕地地类名称)	TZHDLMC	varchar	255			
8	地块坐标	DKZB	text	0			坐标串

附录 5

补充耕地核定表

填报时间： 单位：公顷

备案项目 基本信息	项目名称					
	验收备案编号					
	项目所在县（区）					
	是否完成 国土变更调查		☐ 是	☐ 已纳入年度变更 ☐ 已通过日常变更		☐ 否
新增耕地 来源	农用地			建设用地		
	其中：田坎			未利用地		
独立图斑 信息（非田坎）	补充耕地面积		其中 净增耕地面积		提质改造耕地面积	其中 提质改造净耕地面积
	补充水田面积		其中 净增水田面积		提质改造水田面积	其中 提质改造净水田面积
田坎信息	实施前整治区域 田坎实测面积				实施前整治区域 田坎实测系数	
	验收后整治区域 田坎实测面积				验收后整治区域 田坎实测系数	
	验收后整治区域 田坎变为非耕地面积					
	田坎产生的净增耕地面积				其中 净增水田面积	
县级 主管部门 确认情况	项目净增耕地面积		其中 净增水田面积		提质改造 净耕地面积	其中 提质改造净水田面积
	项目新增水田面积					
	新增耕地 平均质量等级		提质改造前耕地 平均质量等级		提质改造后耕地 平均质量等级	
	（县级自然资源主管部门盖章） （县级农业农村主管部门盖章） 年 月 日					

市 级 主 管 部 门 审 核 意 见	核减净增耕地面积	其中核减净增 水田面积	核减提质改造净 耕地面积	其中核减提质改造 净水田面积
	认定补充耕地面积	其中认定净增 耕地面积	认定提质改造耕 地面积	其中认定提质改造 净耕地面积
	认定补充水田面积	其中认定净增 水田面积	认定提质改造水 田面积	其中认定提质改造 净水田面积
	认定项目新增 水田面积			
	新增耕地 平均质量等级	提质改造前耕地 平均质量等级	提质改造后耕地 平均质量等级	
	(市 级 自 然 资 源 主 管 部 门 盖 章) (市 级 农 业 农 村 主 管 部 门 盖 章) 年 月 日			
自 治 区 主 管 部 门 复 核 意 见	核减净增耕地面积	其中核减净增 水田面积	核减提质改造 净耕地面积	其中核减提质改造 净水田面积
	核定补充耕地面积	其中核定净增 耕地面积	核定提质改造耕 地面积	其中核定提质改造 净耕地面积
	核定补充水田面积	其中核定净增 水田面积	核定提质改造水 田面积	其中核定提质改造 净水田面积
	核定项目新增 水田面积			
	新增耕地 平均质量等级	提质改造前耕地 平均质量等级	提质改造后耕地 平均质量等级	
	(自 治 区 自 然 资 源 主 管 部 门 盖 章) (自 治 区 农 业 农 村 主 管 部 门 盖 章) 年 月 日			

注：1.项目新增耕地面积=净增耕地面积；项目新增水田面积=净增水田面积+提质改造净水田面积。

2.2025 年 X 月 X 日（含）以后验收的项目均要填报《补充耕地核定表》，经自治区、市、县三级自然资源和农业农村主管部门分别出具意见并盖章，作为补充耕地管理材料留存，在报备入库时需扫描上传至耕地占补平衡管理平台“补充耕地核定表”处。

3.市级认定项目相应面积基数以县级确认数据为基础，自治区核定项目相应面积基数以市级认定数据为基础，分别在此基数上进行核减后得出本级核定认定面积。