

瓮安县人民政府办公室文件

瓮府办发〔2022〕17号

瓮安县人民政府办公室 关于印发《瓮安县2022年度耕地“进出平衡” 工作总体实施方案》的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、各直属机构，省、州驻瓮企、事业单位：

《瓮安县2022年度耕地“进出平衡”工作总体实施方案》已经县政府领导同志同意，现印发给你们，请遵照执行。



瓮安县 2022 年度耕地“进出平衡”工作 总体实施方案

根据《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局印发关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、省自然资源厅等三厅局《关于严格耕地用途管制的实施意见》（黔自然资发〔2022〕19号）、《黔南州自然资源局 黔南州农业农村局 黔南州林业局关于印发〈黔南州严格耕地用途管制工作方案〉的通知》（黔南自然资发〔2022〕27号）等文件精神，为严格耕地用途管制，落实一般耕地转为其他农用地和农业设施建设用地“进出平衡”工作，切实保障种植、禽畜水产养殖等设施农业合理用地，结合我县实际情况，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大、十九大和十九届历次全会、中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，采取“长牙齿”的耕地保护硬措施，落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，全面实行耕地“进出平衡”，确保我县耕地面积总体保持稳定，助推我县经济社会高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持先“进”后“出”，镇（街道、乡）域落实。耕地转

为其他农用地及农业设施用地实行年度“进出平衡”，县人民政府统筹全县耕地“进出平衡”工作，按照“谁使用”“谁平衡”“先平衡”“后使用”，由乡镇人民政府（街道办事处）具体组织实施。

2. 坚持数量不减，质量不降。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中，新增的耕地应达到被使用耕地同等数量、质量，可长期稳定利用，确保全县耕地数量不减，质量不降低。

3. 坚持严管严控，节约集约。严格把关项目选址，充分引导林果业、设施农业项目上山上坡，合理利用荒山荒坡等未利用地，严禁占用永久基本农田，尽量避免占用永久基本农田以外的长期稳定利用耕地。严格控制用地规模，节约集约使用土地。

4. 坚持对“进”项目建管并重，长效管理。按照“建得成、管得好、用得起、长受益”的要求，加强项目建设管理，完善运行管护机制，确保工程长期发挥效益。

（三）目标和任务

2022 年计划通过统筹将林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地面积 300 亩。

二、建设重点和内容

（一）不得转出情形

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

3. 不得在一般耕地上挖湖造景、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。

（二）可以转出的情形

“耕地转出”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，原则上集中连片优质耕地不予转出。已纳入规划建设用地范围的现状耕地，未经依法批准修改规划前原则上不予转出，严禁借耕地“进出平衡”名义随意调整耕地布局，规避落实建设占用耕地占补平衡。

以下7种情形导致耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应纳入县级耕地年度“进出平衡”总体方案，落实耕地年度“进出平衡”。

1. 按照规定标准在铁路、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的（不包括城镇范围内的绿化用地）。

2. 经依法依规批准占用一般耕地实施国土绿化的。

3. 经依法依规批准工商企业等社会资本通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地的。

4. 符合农田防护林建设相关标准，确需在一般耕地上建设农田防护林，且预计建成后达到国土变更调查分类标准变更为林地的。

5. 经依法批准的新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层导致耕地地类改变的种植业设施等占用一般耕地的。

6. 土地综合整治和高标准农田建设中必要的灌溉及排水设施、田间道路等配套建设涉及占用一般耕地，在项目区内难以自行平衡的。

7. 新建水库淹没区涉及占用一般耕地形成的水库水面等其他国家规定需落实“进出平衡”的。

以下5种情形，造成耕地实质性减少的，要在年度国土变更调查前，补足同等数量、质量的耕地。

1. 一般耕地因采矿造成塌陷且年度国土变更调查为非耕地的。

2. 农民个体自发进行农业种植结构调整而将一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的。

3. “三调”时为耕地，实地为林粮或果粮间作，由于郁闭度较低未调查为林地或园地，后达到郁闭度且年度国土变更调查为非耕地的。

4. 其他未经批准改变耕地地类，导致一般耕地流向林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地等，确实难以恢复，年度国土变更调查为非耕地的。

5. 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，县级自然资源和农业主管部门要在县域范围内同步落实补划任务。

三、实施耕地“进出平衡”的程序

（一）耕地转进程序

1. 开展整治恢复耕地的来源调查

各乡镇人民政府（街道办事处）组织开展整治恢复耕地资源调查评价，在与各类规划进行衔接的基础上，确定整治恢复的范围和规模，并建立数据库，落实到具体地块。

（1）不得纳入整治恢复耕地的情形

- ①坡度在 25 度以上陡坡地。
- ②河道、湖区、林区、牧区、沙荒、石漠化土地。
- ③整治修复不达标的严格管控土地。
- ④生态保护红线、自然保护地、饮用水源一级保护区范围内土地。
- ⑤城镇村庄范围内土地。
- ⑥违规毁林和已实施退耕还林土地。

（2）允许纳入耕地整治恢复的情形

①在不得毁林开荒基础上，将“三调”的即可恢复、工程恢复的园地、林地，来源于“二调”耕地且在 25 以下，再次整治恢复为耕地的，可以用于“进出平衡”。

②国土变更调查为设施农业用地且实际为废弃闲置的地块整治恢复为耕地的，可以用于“进出平衡”。

③耕地以外的其他农用地符合宜耕条件且在 25 以下整治恢复为耕地的，可以用于耕地“进出平衡”。

2. 制定耕地整治恢复规划

各乡镇人民政府（街道办事处）在符合耕地“进出平衡”整治恢复耕地来源、尊重群众意愿、符合生态保护要求的前提下，充分考虑当地自然地理格局、农业生产条件、农业配套设施情况等，统筹编制耕地整治恢复规划，明确目标任务、整治区域、空间布局、实施时序等内容。

3. 实施耕地整治恢复

各乡镇人民政府（街道办事处）要主动发挥统筹作用，预测未来一段时间本区域的耕地转出需求量，按照耕地整治恢复规划，明确年度拟实施耕地整治恢复的规模，参照土地整治项目实施的要求和程序，对拟实施的耕地整治恢复项目数据资料提交县自然资源局审核，具体由乡镇人民政府（街道办事处）负责实施。

4. 验收及指标核定

“进出平衡”项目经整治恢复为耕地后，由实施主体向县自然资源局提出验收申请，县自然资源局牵头会同财政、农业农村、林业等部门进行验收，验收合格后的有效耕地指标可用于耕地“进出平衡”。各乡镇人民政府（街道办事处）是整治恢复耕地的管护责任主体，要加强对整治恢复耕地的后期管护，确保用途不改变、数量不减少、质量不降低，禁止出现闲置、撂荒现象。

目前，“进出平衡”尚未考虑通过新增耕地、水田规模和粮

食产能三项指标平衡的方式落实，而是以补足同等数量、质量并可以长期稳定利用的耕地，在“进出平衡”方案中对耕地“进”和“出”的布局予以落实。耕地整治恢复项目申请验收需提交以下材料：

- (1) 验收申请表；
- (2) 立项批复文件；
- (3) 标注地块位置的整治恢复前土地利用现状图；
- (4) 整治恢复前后现场照片及影像资料；
- (5) 整治恢复前后勘测定界图件；
- (6) 整治恢复后耕地质量等别报告；
- (7) 整治恢复地块矢量数据。

(二) 耕地转出程序

1. 签订协议

项目建设主体（或经营者）与村集体签订用地协议。涉及农村集体土地的，须承包农户书面同意；涉及土地承包经营权流转的，签订土地承包经营权流转协议；涉及承包耕地转为林地等其他地类的，乡镇人民政府（街道办事处）应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。

2. 编制方案

各乡镇人民政府（街道办事处）指导项目建设主体（或经营者）编制耕地“进出平衡”方案，方案内容应明确：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用地规模、

布局、开发时序、和落实“进出平衡”的安排。

3. 用地申报

涉及农村集体土地的，经承包农户书面同意，由发包方将用地协议、项目使用耕地“进出平衡”方案和占用耕地请示向项目所在乡镇人民政府（街道办事处）申报，其他土地由实施单位或经营者向项目所在乡镇人民政府（街道办事处）申报。

4. 初步意见

各乡镇人民政府（街道办事处）根据项目建设主体（或经营者）申报占用耕地请示，提出落实耕地“进出平衡”意见。报县人民政府纳入年度耕地“进出平衡”总体方案后实施。未纳入县级年度耕地“进出平衡”总体方案的，不得擅自转变耕地用途。

5. 组织实施

县人民政府根据乡镇人民政府（街道办事处）耕地整治恢复备案指标和乡镇人民政府（街道办事处）耕地“进出平衡”意见，按照“先补充、后占用”原则，复垦补充耕地与被占用耕地必须做到数量相等、质量相当，申报项目耕地“进出平衡”方案经县人民政府同意后，方可开工建设。

四、耕地整治恢复资金来源

各乡镇（街道）按照耕地恢复整治要求整治恢复耕地，实施主体为乡镇人民政府（街道办事处），整治恢复所需资金由乡镇人民政府（街道办事处）自筹解决。财政部门负责资金使用情况的监管。

五、整治恢复耕地的管理

耕地“进出平衡”整治恢复耕地（简称“指标”）按照“谁使用”“谁受益”“谁承担”的原则方式，项目实施产生的耕地指标由县自然资源局组织备案，指标由县人民政府统筹管理。县政府对全县耕地“进出平衡”指标实行统筹调控，坚持“乡镇（街道）域自行平衡、县域调剂补充”原则落实耕地“进出平衡”。乡镇（街道）域内各村无法落实平衡的，由乡镇（街道）域自行统筹；因乡镇（街道）域内经济发展水平和耕地后备资源分布不均衡，确实难以在本乡镇（街道）域内落实耕地“进出平衡”的，以乡镇（街道）为主体跨乡镇（街道）域调剂耕地“进出平衡”指标，报县政府同意后，由县政府统筹指标调剂。

各乡镇（街道）“指标”有节余的可用于县内和州内流转，流转“指标”所获得的资金，由县人民政府统筹管理，扣除成本后所得收益按照一定比例奖励给项目所在乡镇（街道），作为补充耕地管理经费，统筹用于耕地保护及整治恢复耕地的后期管护工作。

六、审批程序和材料要求

（一）审批程序

1. 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，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，由发包方向乡镇人民政府（街道办事处）申报，农村道路等其他

土地由实施单位或经营者向乡镇人民政府（街道办事处）申报，乡镇人民政府（街道办事处）提出落实耕地“进出平衡”的意见，并报县级人民政府纳入年度耕地“进出平衡”总体方案后实施。未纳入县级年度耕地“进出平衡”总体方案的，不得擅自转变耕地用途。

2. 占用耕地改变耕地地类的，涉及集体土地发包方、国有土地实施单位或经营者向乡镇人民政府（街道办事处）申报，乡镇人民政府（街道办事处）提出落实耕地“进出平衡”的意见，并报县级人民政府纳入年度耕地“进出平衡”总体方案。

3. 对于农民个人自行将耕地转为林地、园地等其他农用地（不包含在永久基本农田上的种植），由农民个人向乡镇人民政府（街道办事处）申报，乡镇人民政府（街道办事处）提出落实耕地“进出平衡”的意见，并报县级政府进行统一落实耕地“进出平衡”。

4. 涉及与农户整治耕地协议相关费用，由用地单位与农户自行协商解决。

5. 积极探索建立耕地“进出平衡”指标有偿使用机制，根据实施耕地整治恢复成本，合理制定本县域内落实耕地“进出平衡”指标的有偿使用标准，原则上按照“谁使用”“谁受益”“谁承担”的方式予以落实。

（二）材料要求

1. 发包方向乡镇人民政府（街道办事处）的申请（附：与涉

及的农户签订的整治耕地协议、申请报告或申请表、占用耕地项目的实施方案)；

2. 耕地整治地块在“二调”和“三调”数据库的地类属性和范围线；

3. 一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地地块勘测定界报告和勘界图；

4. 县自然资源、林业、生态环境、水务、农业农村等部门出具的复核相关要求的审核意见。

5. 乡镇人民政府（街道办事处）耕地整治批复文件。

七、项目验收

（一）验收机构

在整治耕地项目实施完成后，用地单位需委托第三方开展竣工图测绘、耕地质量评定报告，将成果、验收申请以及乡镇人民政府（街道办事处）初验报告报请县级自然资源部门、农业农村部门以及林业部门终验。没有达到要求的，不得通过验收，直到合格为止。验收合格后的有效耕地指标可用于耕地“进出平衡”。县自然资源局要及时将有效耕地纳入当年年度国土变更调查，并按新的政策完善相关信息，县人民政府对耕地“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入县级政府耕地保护责任目标考核内容。

（二）验收程序

1. 初验：项目竣工后，用地部门向当地乡镇人民政府（街道办事处）提出验收申请报告，乡镇人民政府（街道办事处）接到

申请报告后 5 个工作日内对项目进行初验，初验合格后向县耕地“进出平衡”工作领导小组办公室提出终验申请。

2. 验收：县耕地“进出平衡”工作领导小组办公室接到乡镇人民政府（街道办事处）竣工验收申请后的 5 个工作日内组织县自然资源、农业农村、林业等部门对项目进行验收，并出具验收意见。

（三）申请项目验收应提交以下材料。

1. 项目验收申请文件；
2. 整治耕地前、中、后同一角度拍摄的照片；
3. 大地 2000 坐标系竣工图和竣工测量技术报告；
4. 耕地质量等级评定报告。

八、项目后期管护

（一）经验收合格的有效耕地，由当地乡镇人民政府（街道办事处）、村民委员会及农户层层签订后期管护协议，落实管护责任，乡镇人民政府（街道办事处）负责指导村民委员会或者村民小组建立管理和维护制度，对整治的土地和工程设施管理进行维护，保证土地的有效使用和工程设施正常运转。鼓励所在地村集体在充分尊重村民意愿的基础上，将有效耕地承包或流转给从事农业生产的企业和农村种植大户等进行规模化经营，并给予政策扶持。

（二）验收合格后的耕地，按照一般耕地进行管理，要认真执行新修订的《土地管理法实施条例》第十二条关于“严格控制

耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”的规定，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。

九、保障措施

（一）组织领导

为保障全县耕地“进出平衡”工作的实施，成立以耕地“进出平衡”工作领导小组，统筹推进耕地“进出平衡”工作：

组 长：龚传海 县委常委、县人民政府常务副县长、瓮安经济开发区党工委书记、管委会主任、

副组长：彭小洪 瓮安经济开发区管委会副主任、县自然资源局局长

成 员：陈国亮 县政府办公室副主任

江廷友 县发展改革局局长

陆 涛 县交通运输局局长

李 毅 县水务局局长

刘永忠 县农业农村局局长

刘 松 县商务局局长

犹 飞 县乡村振兴局局长

宋泽俊 县林业局局长

梁大琼 县财政局副局长

陈建忠 州生态环境局瓮安分局副局长

樊启和 自然资源局副局长
李佳铃 瓮水街道办事处主任
叶佳家 雍阳街道办事处主任
陈洪明 银盏镇人民政府镇长
陈海福 猴场镇人民政府镇长
刘洪祥 平定营镇人民政府镇长
魏 新 珠藏镇人民政府镇长
刘林瀚 玉山镇人民政府镇长
张 血 中坪镇人民政府镇长
曹礼明 永和镇人民政府镇长
兰 兴 建中镇人民政府镇长
汤玉洁 天文镇人民政府镇长
岑忠生 江界河镇人民政府镇长
肖座鑫 岚关乡人民政府乡长

领导小组下设办公室在县自然资源局，彭小洪同志兼任办公室主任，樊启和同志任办公室副主任，具体负责项目实施日常工作。领导小组成员因工作和人事变动，由所在单位其他领导干部自动更替。办公室不刻制印章，因工作需要印发有关文件的，经请示同意后由国家统计局瓮安调查队代章。

（二）工作职责

1. 县自然资源局：根据上级下发“二调”“三调”及工作图斑，组织部门提取涉及全县“占补平衡”“进出平衡”图层；组

织全县“占补平衡”“进出平衡”内业、外业核实；组织审核“占补平衡”“进出平衡”方案；对项目实施进行技术指导，组织项目验收；每年度参与组织对实施项目后期管护进行验收；指导项目涉及图斑地块纳入年度变更调查。

2. 县林业局：负责项目林地、草地等涉及地类选址的审查论证，将符合条件的林地、草地等涉及地类恢复为耕地；参与完成全县“占补平衡”“进出平衡”图层提取；参与“占补平衡”“进出平衡”内业、外业核实；参与审核“占补平衡”“进出平衡”方案、指导项目实施、项目验收；负责根据实际情况制定“进出平衡”中林地部分的实施方案。

3. 县农业农村局：负责园地等其他农用地及农业设施建设用地项目选址的审查论证；参与完成全县“占补平衡”“进出平衡”图层提取；参与“占补平衡”“进出平衡”内业、外业核实；参与审核“占补平衡”“进出平衡”方案、指导项目实施、项目验收；负责根据实际情况制定“占补平衡”和“进出平衡”中涉及园地等其他农用地及农业设施建设用地等部分的实施方案；负责“占补平衡”“进出平衡”实施项目后期管护工作的指导和监督，针对补充耕地项目耕地质量监测，编制全县补充耕地项目年度地力培肥计划，制定后期管护验收流程及标准，牵头组织项目管护验收；参与“占补平衡”“进出平衡”项目评估论证、出具相关意见和提供产业结构调整相关资料、项目实施技术指导、协调和项目验收；负责统筹项目实施后的补充耕地种植，做好相应粮食

农作物栽种指导工作；负责项目涉及乡镇（街道）补充耕地地块作物种植情况的监督工作；负责根据实际情况制定全县“进出平衡”中园地等其他农用地及农业设施建设用地部分的实施方案；负责补充耕地项目的农田水利工程相关监管工作；在高标准基本农田建设中明确新增耕地指标来源，纳入全县“占补平衡”方案。

4. 州生态环境局瓮安分局：参与“占补平衡”项目评估论证和出具相关意见、提供项目实施中环保政策服务、技术指导、行业协调和项目验收；参与审核“进出平衡”方案及验收。

5. 县水务局：参与“占补平衡”项目评估论证和出具相关意见、提供相关水土保持政策服务、技术指导、行业协调和项目验收；参与审核“进出平衡”方案及验收。落实水库淹没区占耕“进出平衡”。

6. 县交通运输局。参与“占补平衡”“进出平衡”实施方案评审、技术指导及项目验收。

7. 县财政局：负责“占补平衡”“进出平衡”项目实施的资金保障和拨付工作，并对资金使用情况进行检查监督，参与项目管护验收。指导耕地指标流转资金的使用，按照规定优先用于乡村振兴。

8. 各乡镇（街道办事处）：参与本行政区内“占补平衡”“进出平衡”内业、外业核实；参与本行政区内组织“占补平衡”项目评估论证和出具相关意见，高度配合项目落地，实施和验收；成立“进出平衡”工作领导小组；按时提交年度“进出平衡”计

划方案，确认实施项目位置范围，组织落实项目实施；负责本行政区内“占补平衡”“进出平衡”项目实施项目后期管护，组织申请并参与项目管护验收，履行耕地保护主体责任；加强宣传、引导、督促，负责协调指导、检查、监督实施项目后管护责任人后期管护责任，形成管护责任档案资料。

十、工作要求

（一）压实责任。各乡镇（街道）要树立保护耕地的强烈意识，切实担负起耕地保护主体责任，将耕地保护纳入中心工作，制定耕地保护方案，将责任压实到村组（社区）、土地承包人，落实到具体图斑地块，采取积极有效措施，严格源头控制。

（二）强化监管。县直各有关部门、各乡镇（街道）要强化对“占补平衡”“进出平衡”项目的监督。相关部门按照职责分工履职尽责，充分调动农村集体经济组织、农民形成保护耕地的合力。

（三）强化考核。将“占补平衡”“进出平衡”项目实施管护纳入县政府对各乡镇（街道）、县直各有关部门的考核目标。

（四）严守纪律。各乡镇（街道）、县直有关部门在工作中要严格执行中央八项规定和省、州相关工作规定，确保工作取得实效。对工作推进不力的部门和乡镇（街道），自行解决建设项目“占补平衡”“进出平衡”指标。

十一、其他要求

（一）在实施耕地“进出平衡”过程中，要切实防止借改革

完善的名义，随意调整耕地布局，规避落实建设占用耕地占补平衡。

（二）县自然资源局要利用年度国土变更调查结果，对各乡镇（街道）耕地“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入乡镇（街道）耕地保护责任目标考核内容。未按规定落实的，要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责任。

（三）在执行过程中，上述方案与上级文件相冲突或上级下达新文件的，则按照上级文件执行。

抄送：县委各部门，瓮安经济开发区管委会，县纪委监委，县人武部，
武警黔南支队三大队，各人民团体。

人大常委会办公室，县政协办公室，县法院，县检察院。

瓮安县人民政府办公室

2022年11月17日印发

共印 130 份，其中电子公文 100 份