

云南省自然资源厅 云南省农业农村厅文件 云南省林业和草原局

云自然资〔2022〕1号

云南省自然资源厅 云南省农业农村厅 云南省林业和草原局关于严格耕地 用途管制的实施意见

各州、市自然资源和规划局、农业农村局、林业和草原局：

为认真贯彻落实《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《通知》）精神，严格耕地用途管制制度，严守耕地保护红线，结合云南实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

习近平总书记反复强调耕地是我国最为宝贵的资源。我国人多地少的基本国情，决定我们必须把关系十几亿人吃饭大事的耕地保护好。各州（市）要以深入贯彻落实党的十九届五中、六中全会精神和中央农村工作会议精神为指导，进一步提高政治站位，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务新发展格局，全面贯彻落实党中央、国务院关于严格保护耕地和节约集约用地，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”的决策部署，强化耕地用途管制，加大耕地执法监察力度，严厉查处各类违法违规占用耕地行为，坚决扭转全省可以长期稳定利用耕地逐年减少的被动局面。

二、严格永久基本农田特殊保护

（一）加强永久基本农田用途管制

1. 永久基本农田重点用于粮食作物种植，粮食作物种植情形包括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。现状种植油、糖、蔬菜、烟草等非粮食作物的可以长期稳定利用耕地，可以继续保留或划为永久基本农田，在种植过程中可结合国家相关政策引导向种植粮食作物调整。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；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；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。

2. 建设项目临时用地原则上不得占用永久基本农田，确需占用的，必须确保能够恢复原种植条件，符合土壤剥离、复垦验收等相关规定。制梁场、拌合站等项目用地不得以临时用地方式占用耕地和永久基本农田。

（二）严格落实永久基本农田占用补划

1. 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用途，非农建设不得通过“未批先建”形式占用永久基本农田。对符合国家规定范围的能源、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、布局稳定”的原则，在可以长期稳定利用耕地上落实永久基本农田补划任务。

2. 土地整理复垦开发和高标准农田建设过程中必要的灌溉及排水设施、田间道路等配套建设涉及少量占用或优化永久基本农田布局的，需在项目区内予以补足，确实难以补足的，由县级自然资源主管部门在县域范围内同步落实补足。

3. 在全域土地综合整治试点中，因建设必要的灌溉及排水设施、田间道路以及与之相关的村民安置、农村基础设施确需对永久基本农田进行调整的，按照数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更优化的原则，在项目区内优化调整，并确保新增永久基本农田不少于调整面积的5%。

（三）健全完善永久基本农田储备区制度

各地应将永久基本农田集中连片或独立规模在5亩以上可以长期稳定利用耕地划为永久基本农田储备区并上图入库。土地整理复垦开发和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区。建设项目经依法批准占用永久基本农田的，应当从永久基本农田储备区耕地中补划，储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划，县域范围内确实难以补足的，不足部分应在州（市）范围内统筹补划。因实施特殊重大建设项目导致州（市）范围内仍难以补足的可申请跨州（市）补划，并缴纳相关费用，对应的保护任务随之转移。

（四）划定永久基本农田红线

按照永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界划定规则，以2020年度国土变更调查成果为基础，在纳入耕地保护目标任务的可以长期稳定利用耕地中划定永久基本农田。其中，原永久基本农田范围内可以长期稳定利用的耕地和口粮田继续保留，不足部分从可以长期稳定利用耕地中补划。

三、全面落实一般耕地用途管制

（一）明确耕地利用优先序。永久基本农田以外的耕地为一般耕地，一般耕地主要用于粮食和油、糖、蔬菜、烟草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，可适度种植其他农作物。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；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；未经批准工商企业等社会资本不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为其他农用地。严格控制新增农村道路、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，确需使用的，应经批准并符合相关标准。

（二）全面实行年度耕地“进出平衡”。为确保本级行政区内可以长期稳定利用耕地不再减少，各县（市、区）应以本级政府承担的耕地保护任务为目标，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度耕地“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，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，应当通过统筹实施林地、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途径，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用耕地。耕地“进出平衡”按照“县域自行平衡为主、州市调剂为辅、省级适度调剂为补充”的原则优先在县域范围内落实，县域内确实难以落实的，可在州（市）范围内调剂，州（市）范围内仍难以落实的，可申请跨州（市）省级调剂，并缴纳调剂费用。

（三）明确“进出平衡”耕地来源。土地二调为耕地、国土三调为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地（含标注即可恢复、工程恢复地类）可作为“进出平衡”耕地来源。在尊重群众意愿、符合生态保护要求的前提下，由县级人民政府实施土地整治，经州（市）自然资源、农业农村、林业和草原等

主管部门按照规定验收后，新增耕地用于耕地“进出平衡”，并纳入当年年度国土变更调查。

（四）编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案。每年3月底前，乡（镇）人民政府应根据本辖区农业及林业产业发展规划和年度计划，开展耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地需求调查，包括具体项目及建设时序、拟占用耕地规模、地类及布局，恢复为耕地的农用地潜力状况等内容，提出本乡（镇）耕地“进出平衡”申请，报县级人民政府审核论证。

县级人民政府应在每年4月底前组织自然资源、农业农村、林业和草原主管部门，对各乡（镇）申请转出转入耕地的合理性、可行性进行充分论证，在征求发展改革、交通、水利、生态环境、住建等部门意见基础上，科学核定本年度县级耕地“进出平衡”规模、布局及时序，编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案，分别报州（市）自然资源、农业农村、林业和草原主管部门审查。农户将自己承包的耕地转为林地、草地、园地及其他农用地造成耕地减少的，由县级人民政府统一落实耕地“进出平衡”。

（五）县级年度耕地“进出平衡”方案审查和备案。州（市）自然资源主管部门会同农业农村、林业和草原主管部门，在每年5月底前，依据有关政策规定，组织相关部门对县级年度耕地“进出平衡”总体方案的合理性及可行性进行审查，出具审查意见，并分别报省自然资源厅、省农业农村厅、省林业和草原局备案。

（六）县级年度耕地“进出平衡”方案实施。通过审查并备案的耕地“进出平衡”总体方案由县级人民政府按照“先进后出”

的原则组织实施。优先整治与永久基本农田集中连片的林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地。鼓励优先将坡度 15 度以下，土地二调为耕地，国土三调为其他农用地的地块（包括标注即可恢复、工程恢复地类）恢复为耕地并用于“进出平衡”。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。为及时反映耕地“进出平衡”情况，农用地整理复垦为耕地工作应在年度国土变更调查前完成。整治的耕地必须符合国土调查耕地认定标准，与转为其他农用地的耕地数量相等、质量相当，确保年度耕地“进出平衡”落实到位。严禁借耕地“进出平衡”之机随意调整耕地布局，规避建设占用耕地占补平衡。

（七）调整改进设施农业用地管理。新增养殖设施应尽量利用未利用地，严格控制养殖设施和破坏耕作层的种植设施占用一般耕地，特别是坝区优质耕地，确需占用的，必须按规定报乡（镇）人民政府备案，同时纳入县级年度耕地“进出平衡”总体方案。县级自然资源主管部门应在规定时限内通过“设施农业用地监管系统”完成设施农业用地信息备案，未在系统备案的设施农业用地纳入违法用地处理。

四、改进和完善建设占用耕地占补平衡

（一）调整完善建设占用耕地占补平衡。非农建设占用耕地的，均需按要求落实耕地占补平衡。经依法批准建设占用耕地的，按“先补后占”和“占一补一、占优补优、占水田补水田”的要求，直接挂钩使用县级或州（市）储备库的补充耕地指标。对违

法违规建设占用耕地的，直接从违法用地所在县（市、区）的储备库中冻结相应数量和质量补充耕地指标。经查处后，对拆除复耕到位的，将冻结指标解冻；对符合补办用地手续的，将冻结指标扣减用于耕地占补平衡。

（二）拓宽建设占用补充耕地来源。全面开展耕地后备资源调查评价，纳入耕地后备资源的宜耕未利用地，土地二调时为非耕地（不含可调整地类），国土三调时也为非耕地，且坡度在25度以下的林地、园地，以及坑塘水面、农村道路、沟渠、田坎等其他农用地，能够复垦的采矿用地、居民点用地等闲散建设用地，在符合生态保护要求的前提下，通过实施土地开发整理复垦及高标准农田建设等，经验收核定为可以长期稳定利用的新增耕地，可用于耕地占补平衡。

县级自然资源主管部门在组织实施补充耕地或耕地提质改造项目过程中，应将项目信息提供给同级农业农村主管部门，报上级主管部门审核同意后上图入库，纳入当地高标准农田建设任务。县级农业农村主管部门在实施高标准农田建设项目过程中，应将符合要求的新增耕地及产能信息提供给同级自然资源主管部门，通过“全国耕地占补平衡动态监管系统”逐级报自然资源部审核认定后，纳入县级补充耕地储备库，用于耕地占补平衡。

（三）严格补充耕地监管。纳入补充耕地项目实施的地块，应符合国土空间规划和生态保护要求，涉及林地、园地等地类的，需征得土地权利人和相关行业主管部门同意。所有补充耕地均需按项目通过“全国耕地占补平衡动态监管系统”报自然资源部备

案。2020年1月1日以后立项实施国土三调成果为耕地的补充耕地项目，不得再作为补充耕地申报核定入库。各地要强化补充耕地立项、验收、管护全过程监管，确保补充耕地数量真实、质量可靠。

五、严格耕地保护执法监督

（一）依法依规分类处置。各地要按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则，对《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）和《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）印发前将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地的，要根据实际情况，稳妥审慎处理，不许搞“简单化”“一刀切”“运动式”“强迫式”恢复。印发后，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，原则上应整改恢复为耕地，确实难以恢复的，由县级政府有计划纳入年度耕地“进出平衡”。

（二）坚决遏制违法违规占用耕地问题。各地要加强组织领导、强化执法队伍建设，进一步健全早发现、早制止、严查处的执法监督机制，全面贯彻通报、挂牌、约谈、冻结、问责“五项机制”。通过日常巡查、国土资源遥感监测、耕地卫片监督和土地卫片执法等手段，对耕地违法违规占用情况实施全方位监测检查。落实“增违挂钩”要求，对年度内违法占用耕地且未能消除违法状态的，等量冻结所在县（市、区）的耕地占补平衡指标，等量扣减该地区的新增建设用地年度计划指标，拆除复耕经验收

合格后方能解除冻结。对因耕地“占补平衡”“进出平衡”落实不到位，导致本年度可以长期稳定利用耕地减少的，暂停除重大建设项目外的新增建设用地审批。

（三）严肃惩处违法占用耕地行为。各级要进一步加大违法行为的查处力度，重点打击违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为，以直接立案、联合查处、挂牌督办、社会通报等方式严肃查处和整治各类土地违法违规行为。积极推进违法违规用地行政执法与刑事司法衔接机制建设，协调公安、检察、法院、纪委监委对违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为开展联合惩处和责任追究。

六、强化保障措施和监管考核

（一）加强组织领导。各级政府是严格耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、严控耕地“非粮化”的责任主体，各级自然资源、农业农村、林业和草原主管部门要在同级政府统一领导下，牵头组织落实严格耕地用途管制的各项要求并加强监管，各相关部门按照职能职责，各司其职、密切配合，形成工作合力，共同抓好工作落实。各地各有关部门要按照本实施意见精神，抓紧研究制定符合本地实际的具体贯彻落实方案，强化工作责任和保障措施，严格源头管控，强化过程监管，确保严格耕地用途管制各项措施落实到位。

（二）严格监管考核。省自然资源厅、省农业农村厅、省林业和草原局将加强督促指导，充分运用信息化、数字化手段，通过遥感监测、卫片执法监督等方式，定期开展耕地用途变化动态

监测监管，每年末利用年度国土变更调查结果，对各州（市）耕地“占补平衡”“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入州（市）级政府耕地保护责任目标考核内容。未按规定落实的，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责任人责任。

（三）加大宣传力度。各地要充分利用广播电视、报刊、门户网站、微信公众号等媒体，围绕耕地保护主题，加强对严格耕地用途管制政策解读，开展形式多样的宣传活动，营造全民参与耕地保护的良好法治氛围。



2022年1月29日



公开方式：主动公开

抄送：国家自然资源督察成都局，省政府办公厅，各州、市人民政府。

云南省自然资源厅办公室

2022年1月29日印发
