

**广西壮族自治区自然资源厅  
广西壮族自治区农业农村厅 文件  
广西壮族自治区林业局**

桂自然资发〔2022〕24号

---

**广西壮族自治区自然资源厅 广西壮族自治区  
农业农村厅 广西壮族自治区林业局  
关于严格耕地用途管制的实施意见**

各市、县（市、区）自然资源、农业农村、林业主管部门：

为严格落实耕地用途管制制度，根据《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《通知》）精神，结合我区实际，现提出如下实施意见：

## 一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实党中央、国务院关于严格耕地保护的决策部署，认真贯彻落实自治区第十二次党代会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、服务新发展格局，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，全面推行耕地保护田长制，采取“长牙齿”的硬措施，严格耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”，牢牢守住耕地保护红线。

## 二、严格控制耕地转为建设用地

### （一）严格永久基本农田占用与补划。

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。非农业建设不得“未批先建”。对于纳入国家规定范畴的重大建设项目，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、质量不降原则，在项目所在县域范围内可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务。县域范围内无法落实的，可以采取有偿方式进行异地代保，并调整所涉及田长的永久基本农田保护任务。

1.建立健全永久基本农田储备区制度。优先将土地整理复垦开发和新建高标准农田增加的优质耕地划入永久基本农田储备区并上图入库，用于落实永久基本农田补划。

2.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，要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会同同级农业农村部门在县域范围内同步落实补划任务。

3.在全域土地综合整治项目建设中，涉及永久基本农田调整的，遵循数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更优化原则，并确保新增永久基本农田不少于调整面积的 5%。

**（二）改进和规范耕地占补平衡。**非农业建设占用耕地的，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，并补充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，经验收能长期稳定利用的新增耕地可用于占补平衡；如垦造后属不稳定利用耕地或国土变更调查仍认定为林地、园地等非耕地的，不得作为补充耕地用于占补平衡，其中已备案入库的项目，须按不实补充耕地指标核减有关要求进行了核减，确保入库补充耕地真实有效。

2.对结合高标准农田建设组织实施的补充耕地项目，县级自然资源主管部门须将新增耕地坐标等项目信息提供给同级农业农村主管部门，由县级农业农村主管部门纳入高标准农田建设项目任务。县级农业农村主管部门实施高标准农业建设项目涉及新增耕地和产能提升的，由县级农业农村主管部门向同级自然资源主管部门申请核定，并由其逐级报自治区自然资源厅复核认定后，纳入耕地占补平衡管理。

3.积极引导在未纳入耕地后备资源的荒山荒坡上种植果树、

林木，发展林果业，同时，鼓励将 25 度坡以下不属于生态退耕范围的原地类为耕地现已种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性。对第二次全国土地调查（以下简称“二调”）和第三次全国国土调查（以下简称“三调”）均为非耕地的（不含可调整地类），经土地整治和高标准农田建设所产生的新增耕地，核定入库后可用于占补平衡；二调为耕地、三调标注属性为即可恢复、工程恢复的，通过措施恢复为国土变更调查认定的耕地，可以用于“进出平衡”。

4.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，如县（市、区）储备库为负值，则冻结所在市储备库指标，拆除复耕后将按复耕相应面积解除冻结；经依法查处到位且符合报批条件可以补办用地手续的，自治区将直接扣减所冻结的与建设占用耕地同等数量、质量的补充耕地指标，用于占补平衡。对储备库指标不足以扣减的市县（市、区），应通过补充耕地指标交易方式落实占补平衡。

所有补充耕地项目和跨区域指标交易将全部纳入国家统一建立的补充耕地监管平台，实行所有补充耕地项目报部备案并逐一复核，实行补充耕地立项、验收、管护等全流程监管，并主动公开补充耕地信息，接受社会监督。

### 三、严格管控耕地转为其他农用地和农业设施建设用地

（一）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。各地要结合遥感监测和国土变更调查，全面掌握本区域内永久基本农田利用状况。

**1.明确永久基本农田利用优先顺序。**永久基本农田重点用于粮食生产，各市县（市、区）应引导土地承包经营者在永久基本农田上主要种植粮食作物，其中已种植粮食作物的，应当继续保持不变。种植粮食作物的情形包括在耕地上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。对于原种植油、糖、菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。

**2.建立永久基本农田利用负面清单。**不得以农业种植结构调整等理由改变永久基本农田的耕地地类属性。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导致耕地地类改变的种植业设施。

**（二）明确一般耕地利用优先顺序。**永久基本农田以外的耕地属于一般耕地。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地和农业设施建设用地。一般耕地主要用于种植粮食和棉、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。

1.不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮；

2.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建设绿化带（铁路、公路等两侧绿化

带宽度应小于5米，其中县乡道路两侧绿化带宽度应小于3米）。

3.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。经批准实施的，应当在三调底图和年度国土变更调查成果上，明确实施位置，带位置下达退耕任务。

4.确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准。

### （三）全面实行耕地年度“进出平衡”。

1.明确耕地年度“进出平衡”范围。各市县（市、区）应根据本级人民政府承担的耕地保有量目标和可以长期稳定利用的耕地面积，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。即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，涉及下列情形确有必要使用一般耕地，导致耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的，应全部纳入年度耕地“进出平衡”方案，并通过相关措施统筹将其他农用地及农业设施建设用地恢复为耕地，补足同等数量、质量且可以长期稳定利用的耕地。“进出平衡”实行以县域自行平衡为主、市域或自治区范围内统筹落实为辅。

（1）占用一般耕地实施国土绿化（含绿化带）；

（2）在一般耕地上建设农田防护林，且预计建成后达到国土调查分类标准变更为林地的；

（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）占用一般耕地新增农村道路、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农业设施建设用地。

（5）新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面等其他国家规定需落实“进出平衡”的情形。

## **2.组织落实县级耕地年度“进出平衡”。**

（1）摸清“进出平衡”复耕耕地潜力。各市县（市、区）应组织所辖乡镇充分运用三调和年度国土变更调查及“双评价”等成果，针对二调为耕地、但三调标注属性为即可恢复、工程恢复的林地、园地等其他农用地，以及农业设施建设用地，在已开展的耕地后备资源等潜力调查工作的基础上，进一步深化细化完善相关调查成果，摸清复耕耕地后备资源底数，并落实到具体地块。

（2）开展申报。本年度实施涉及耕地年度“进出平衡”范围情形的，由发包方、实施单位或经营者向乡（镇）人民政府申报，涉及集体土地的应经承包农户书面同意。乡（镇）人民政府根据申报以及复耕耕地后备资源潜力情况，结合本乡镇经济社会发展需求，在符合国土空间规划相关管控要求的前提下，统筹确定实施耕地“进出平衡”由耕地转为其他农用地以及农业设施建设用地具体项目清单、需求规模、时序安排、具体位置等，并明确本年度拟通过措施恢复为耕地的面积，出具落实耕地年度“进出平衡”意见后随同上述有关材料一并上报县级人民政府。

（3）组织编制。县级人民政府根据所辖乡（镇）上报情况，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、乡村振兴等地方行业主管部门，对各乡

镇申报的材料所涉及占用一般耕地的合理性和必要性、拟通过措施恢复耕地的可行性进行充分论证；并统筹考虑农民个人在自己承包的一般耕地上进行农业结构调整，以及农业开发、农业设施建设等违法用地确实无法恢复造成耕地总量减少的部分，尽可能全面考虑本县（市、区）拟发生耕地地类变化的情况，结合本辖区落实“进出平衡”的复耕耕地后备资源有效潜力，科学合理核定本县（市、区）耕地年度“进出平衡”规模，明确布局、时序安排等。县级人民政府委托本级自然资源主管部门会同同级农业农村、林业主管部门根据科学核定的规模、布局、时序安排等，组织编制本县（市、区）耕地年度“进出平衡”总体方案，按程序报县级人民政府审批，并报设区市人民政府备案。

**（4）组织实施。**对经审查批准的耕地“进出平衡”，均应当在三调底图和年度国土变更调查成果上明确实施位置，带位置下达实施。在尊重群众意愿、符合生态保护要求以及“双评价”的前提下，由县级人民政府组织将复耕耕地后备资源通过相关措施恢复为耕地。县级自然资源主管部门会同同级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确为耕地的，纳入年度国土变更调查。

#### **四、规范临时用地和设施农业用地涉及耕地和永久基本农田的管理**

**（一）调整临时用地管理。**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、拌合站等难以恢

复原种植条件的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）调整改进设施农业用地管理。**新增设施农业用地应在符合生态、防疫等要求的情况下，尽量利用荒山荒坡、滩涂、坑塘水面以及闲置建设用地。严格控制新增畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植设施占用一般耕地，确需占用的，必须符合《广西壮族自治区自然资源厅 广西壮族自治区农业农村厅关于进一步加强和规范我区设施农业用地管理的通知》（桂自然资规〔2020〕3号）用地规模要求，并纳入县级年度耕地“进出平衡”总体方案按规定批准后实施。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”规范完成设施农业用地上图入库，未按要求上图入库的，管理中不予认可。

## **五、保障措施**

**（一）加强组织领导。**市、县（市、区）党委、政府是遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”、严格耕地用途管制的责任主体，要进一步提高政治站位，切实加强组织领导。市、县级自然资源、农业农村、林业主管部门在本级党委、政府的统一组织领导下，牵头组织实施并加强监管，发展改革、财政、生态环境、交通运输、水利、文化和旅游、乡村振兴等有关部门按职责分工，各司其职、密切配合，形成工作合力，共同抓好工作落实。各市县（市、区）要按照本实施意见精神，抓紧研究制定本地区贯彻落实具体实施方案，进一步细化源头管控的具体措施和“进出平衡”实施细则，强化责任、监管和保障，加强对严格耕地用

途管制政策的宣传和解读，建立健全耕地信息公开制度，主动接受社会监督，确保耕地年度“进出平衡”和本行政区域内耕地保护责任目标全面落实。

**（二）引导空间合理置换。**按照“宜耕则耕”的原则鼓励将25度坡以下不属于生态退耕范围的原地类为耕地，现已种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性，实现空间置换，合理优化布局。鼓励与永久基本农田相连的即可恢复、工程恢复园地和林地，以及拟退出的设施农业建设用地连片复耕，推动永久基本农田归并提质，实现集中连片、规模种植。根据严格管控耕地“非粮化”要求，明确发包方和承包方的权利和义务。根据农民种植意愿，引导土地承包经营权的互换和转让。涉及承包地置换的，经批准后，由原承包户申请，可以办理林权证等相关权属证书；乡（镇）人民政府应当指导发包方依法签订土地承包合同，以及变更土地承包经营权证书。并根据承包方的生产经营情况，精准发放相关种粮补贴。对2020年11月以来出现的工商企业等社会资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮且未落实耕地“进出平衡”的“非粮化”行为，一经发现要坚决予以纠正，并立即停止其享受相关扶持政策。

**（三）强化监管与考核。**县级人民政府要强化县域范围内一般耕地转为其他农用地和农业设施建设用地的统筹安排和日常监管，确保完成本行政区域内国土空间规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积目标。县级以上农业农村、林业主管部门会同同级自然资源主管部门要加强对农业生产结构调整的引导

和监管，建立耕地种植情况动态监测制度，监测耕地利用和种植变化情况，强化耕地种植用途管控。自治区自然资源厅会同自治区农业农村厅、林业局，根据自然资源部下发的耕地卫片监督问题，结合卫片执法、自然资源综合监测监管等方式定期开展耕地的动态监测监管，及时发现和处理问题；每年末利用年度国土变更调查成果对比上一年度国土变更调查成果，对各市耕地“进出平衡”落实情况进行全面检查并纳入田长制考核和市级政府耕地保护责任目标检查考核内容。未按规定落实的，自治区自然资源厅将会同有关部门报自治区人民政府督促整改；整改不力的，将公开通报，暂停该市、县（市、区）补充耕地方案审查，并按规定移交相关部门追究相关责任人责任。

**（四）严肃处置违法违规占用耕地问题。**各地要按照坚决遏制新增、稳妥处置存量的原则，对于2020年9月10日《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2020年11月4日《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，决不允许“简单化”“一刀切”，统一强行简单恢复为耕地。对于国办发明电〔2020〕24号、国办发〔2020〕44号文印发后，违反两“通知”精神，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”，自治区自然资源厅会

同有关部门督促检查。对于建设占用三调成果或上一年度国土变更调查为耕地现状已为耕地以外的其他农用地、农业设施建设用地的地块，且未落实耕地“进出平衡”的项目，须按照耕地地类报批，并依法落实耕地占补平衡。对于违法违规占用耕地行为的，依法依规严肃查处，涉嫌犯罪的，及时移送司法机关追究刑事责任。

自治区厅（局）以往文件规定与本通知不一致的，以本通知为准。国家另有规定的，从其规定。

广西壮族自治区自然资源厅

广西壮族自治区农业农村厅

广西壮族自治区林业局

2022年3月31日

公开方式：主动公开

抄送：自治区农垦局、自治区监狱管理局

广西壮族自治区自然资源厅办公室

2022年3月31日印发

