

重庆市规划和自然资源局 关于进一步加强占用永久基本农田管理的 通知

渝规资规范〔2020〕9号

各区县（自治县）规划自然资源主管部门，有关单位：

为全面落实永久基本农田特殊保护制度，进一步加强占用永久基本农田管理，健全永久基本农田“划、建、管、补、护”长效机制，按照《关于授权和委托用地审批权的决定》（国发〔2020〕4号）要求，结合我市实际，现就有关事宜通知如下：

一、严格建设占用补划永久基本农田

（一）符合建设占用项目类型。一般建设项目不得占用永久基本农田。符合《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）规定的重大建设项目，深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县市级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，自然资源部同意按重大建设项目办理的紧急用地项目建设可占用永久基本农田。

（二）严控建设占用。重大建设项目在可行性研究报告

告编制阶段，区县（自治县、两江新区、重庆高新区、万盛经开区）（以下简称区县）规划自然资源主管部门应积极参与，充分发挥源头把关作用，协助优化选址，避让永久基本农田；确实难以避让的，在可行性研究报告批准阶段，组织实地踏勘，论证占用永久基本农田的必要性和合理性，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，少占永久基本农田。严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划或国土空间规划，规避占用永久基本农田的审批。

（三）严格落实补划要求。符合相关规定确需占用永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”要求，直接在永久基本农田储备区中补划。补划地块必须为小于 25 度的种植粮食作物的耕地，与占用的永久基本农田数量、质量相当，空间位置上集中连片，涉及占用城市周边永久基本农田的，原则上在城市周边范围内补划，经踏勘论证确实难以补划的，按照空间由近及远、质量由高到低的要求补划。不得将生态保护红线、自然保护地、退耕还林等范围内耕地，以及污染耕地、劣质耕地、不稳定耕地（石漠化耕地、沙荒耕地、河道耕地、湖区耕地、林区耕地、牧区耕地等）、撂荒耕地、零星耕地等补划为永久基本农田。

（四）规范占用及补划程序。符合建设占用永久基本

农田的，按照“踏勘论证、编制方案、论证审核、落实责任”的工作程序，补划数量和质量相当的永久基本农田。

1. 踏勘论证。各区县规划自然资源主管部门受市规划自然资源局委托，对项目建设和选址依据、占用永久基本农田的必要性、难以避让永久基本农田的原因、减少占用的措施，以及拟占用地块的空间位置、地类、面积、质量状况等进行踏勘论证，编制踏勘论证报告。详细说明如何通过调整选址、选线或工程措施减少占用永久基本农田的数量和比例，包括已经采取的措施和准备采取的措施。

2. 编制方案。重大建设项目占用永久基本农田的，按照国家有关土地管理、永久基本农田保护的法律法规，通过现场踏勘选取补划地块，核准补划地块的空间位置、地类、面积、质量状况、利用现状等，逐地块拍摄照片和视频，编制土地利用总体规划修改方案暨永久基本农田补划方案（新一轮国土空间规划依法审批后，编制《国土空间规划修改方案暨永久基本农田补划方案》，以下简称“补划方案”）。重点说明规划修改前后规划目标、控制指标、建设用地空间管制区、土地用途区等调整情况。详细说明通过综合考虑建设成本、工程施工难易度、环境保护、地质条件、占用永久基本农田不同情况，选择项目选址选线拟占用永久基本农田的具体方案；补划永久基本农田规模（含水田面积）、平均质量等别、空

间位置等情况；占用（减少）永久基本农田的合法合规性及补划永久基本农田的可行性。

3. 论证审核。区县规划自然资源主管部门将踏勘论证报告连同区县人民政府签章同意的补划方案，通过重庆市耕地资源监测监管系统（以下简称“耕地监管系统”）报市规划自然资源局论证审核。市规划自然资源局调查监测院依据审查要点（见附件1）开展技术审查，通过技术审查的，市规划自然资源局组织论证审核，通过论证审核的，出具市级踏勘论证意见。建设用地单位取得市级踏勘论证意见后，按要求办理用地预审、农用地转用和土地征收。

重大建设项目在用地预审时未涉及占用永久基本农田，但在用地审批阶段需要占用的，应按照有关要求重新办理用地预审。占用永久基本农田的线性重大建设项目取得《建设项目用地预审和选址意见书》后，选址发生局部调整、占用永久基本农田规模和区位发生变化的，由市规划自然资源局论证审核后区县规划自然资源主管部门组织完善补划方案，在用地审查报批时详细说明调整和补划情况。非线性重大建设项目用地预审通过后，所占永久基本农田规模和区位原则上不予调整。

4. 落实责任。在用地预审阶段，所有补划地块要及时纳入国土资源“一张图”监管平台，按永久基本农田进行管理，不得随意建设占用或破坏，不得重复用于其他重大建

设项目补划，对出现补划不实的，及时整改，确保补划地块真实、可靠。重大建设项目用地批准后，市规划自然资源局将补划方案实时落实到国土空间规划，统一更新相关数据库；区县规划自然资源主管部门要在当地人民政府领导下，会同农业农村主管部门、乡镇人民政府（街道办事处），在取得用地批文后三个月内落实补划地块，明确保护责任，更新图、表、册。

二、严格临时占用永久基本农田

（一）临时用地申请范围。临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查用地确实无法避让永久基本农田的，在不修建永久建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案。

（二）临时用地踏勘论证。在前期选址阶段，区县规划自然资源主管部门根据用地单位需求，主动服务，共同踏勘选址，避让永久基本农田；确实难以避让的，要指导优化选址，少占优质耕地特别是水田，实地核实临时占用永久基本农田地块的空间位置、地类、面积、质量状况、利用现状等，拍摄拟临时占用地块的照片和视频，组织编制临时用地踏勘报告。要对临时占用永久基本农田的必要性和合理性进行论证，区县规划自然资源主管部门踏勘论证后，利用耕地监管系统提交临时用地踏勘论证资料，征

求市规划自然资源局意见或建议，完善后出具踏勘论证意见。

（三）临时用地审批要求。区县规划自然资源主管部门要严格审查临时用地踏勘报告、土地复垦方案等要件资料，督促用地单位按照土地复垦方案，足额预存土地复垦费，符合要求的按规定程序报批。临时用地批准后，应在一个月内在相关资料通过耕地监管系统报市规划自然资源局备案，年底统一纳入土地变更调查数据库更新。

（四）临时用地复垦监管要求。临时用地使用前，应通过耕地耕作层土壤剥离再利用等工程技术措施，减少对耕作层的破坏。临时用地使用到期后，区县规划自然资源主管部门应指导用地单位在一年内完成土地复垦恢复原种植条件，按照土地复垦验收相关规定开展验收，并将验收资料报市规划自然资源局备案。符合永久基本农田划定要求的地块继续按照永久基本农田保护和管理，不符合划定要求的必须保质等量补划。

三、强化占用永久基本农田监管

（一）严格落实监管责任。占用永久基本农田监督和管理实行分级负责制。区县规划自然资源主管部门要在当地人民政府领导下，全面落实占用永久基本农田踏勘论证制度，切实加大永久基本农田监管力度，对超出规定范围使用、超出批准有效期使用、改变批准用途等行为，要及

时制止，责令纠正，拒不纠正的按相关法律法规追究责任。市规划自然资源局将进一步加强占用永久基本农田管理工作的监管和指导，开展建设占用永久基本农田监测监管，对擅自调整工程布局导致不符合占用永久基本农田要求的工程设施责令整改。建立重大建设项目占用永久基本农田踏勘论证评价制度，不定期向社会公布踏勘论证质量状况。

（二）构建信息化监管体系。市规划自然资源局围绕“两统一”职责，构建全市统一的自然资源调查宏观监测体系，将耕地和永久基本农田作为日常监管的重要内容之一，开展动态监测，对发现的苗头性、倾向性问题及时告知区县规划自然资源主管部门，进行外业核实，做到早发现、早制止、早整改。区县规划自然资源主管部门对划入、划出的永久基本农田地块按项目分类管理，重点对土地利用现状、质量变化等情况进行跟踪监测；对批准的临时用地范围、用途、复垦验收和后期利用情况进行全时段、全周期监测。

（三）严厉打击违法违规占用永久基本农田行为。区县规划自然资源主管部门要加大日常监管巡查力度，及时发现、制止、查处各类违法行为。对卫片执法、例行督察、耕地保护督察等专项检查发现，以及各级审批监管部门移交的违法违规问题，要重点查处，该处罚的坚决处罚，该拆除的坚决拆除，涉嫌违法违纪的坚决移送追责。加强审批监管和督察

执法统筹协调，形成源头严防、过程严管、后果严惩的全流程监管合力。

本通知自 2020 年 8 月 1 日起实施，原《重庆市国土房管局关于全面落实永久基本农田特殊保护制度的实施意见》（渝国土房管规发〔2018〕6 号）同时废止。

附件：占用永久基本农田项目审查要点

重庆市规划和自然资源局

2020 年 7 月 21 日

附件

占用永久基本农田项目审查要点

一、重大建设项目占用审查

（一）资料完整性和规范性。提交的成果资料齐全、格式正确、签章规范。相关报告（方案）内容完整，并附建设项目立项依据、建设单位营业执照、资料编制单位营业执照、资质证书及联系方式、编制组人员名单、编制单位内审意见等相关资料；占用和补划图斑矢量数据符合永久基本农田数据库建设标准（见附表 4、5）；相关图件规范、美观，图面要素齐全。

（二）建设项目性质符合性。要符合占用永久基本农田的建设项目类型，满足《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）、《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）等相关要求。需提供建设项目立项批复或列入国家相关规划的项目清单等。

（三）数据准确性和一致性。利用国土空间规划、土地变更调查、永久基本农田等数据，核实占用和补划图斑

与国家法定数据一致性，图斑地类面积、坡度、地类、质量等别、空间位置等信息准确，图数表要一致（见附表 1、2）。

（四）选址方案比选论证。相关报告（方案）要对建设项目选址方案进行全面的充分论述，工程要进行整体、局部、分项建设内容比选，要详细说明每个选址方案拟占用永久基本农田情况，选址涉及避让地质灾害、生态保护红线、自然保护地等情况，是否将不占或少占永久基本农田作为重要选址因素。已办理先行用地手续且实地已开工建设的重大建设项目，选址比选方案无需论述，但应实事求是说明建设项目用地范围。

（五）用地规模合理性。建设项目应符合供地政策，建设内容要合理，符合相关建设标准；综合用地规模、各功能区用地规模确定依据要合理，用地规模控制指标计算要准确；无土地使用标准和建设标准或确需突破用地标准和功能分区的建设项目，应开展节地评价，编制的节地评价报告中用地规模确定方法要科学合理，评价结果要可靠。

（六）优化措施可行性。建设项目在选址方案比选基础上，提出避让或减少占用的工程、技术等措施，相应措施要具有可行性，比如建设项目是否优化建设内容、优化功能区布局、优化施工区、改进施工工艺、充分利用已有

建设用地、降低用地规模、采取土壤剥离等措施。

（七）规划修改合规性。核实规划修改前后各地类变化情况、建设用地管制区、主要控制指标变化情况及主要规划目标是否突破上级下达目标。

（八）补划地块合理性。核实补划地块是否来源于永久基本农田储备区。利用最新的高清遥感影像，结合实地踏勘情况，核实补划地块利用现状、质量状况、空间位置等是否符合补划要求。补划地块必须为种植粮食作物的耕地，不得将生态保护红线、自然保护地、退耕还林等范围内耕地，以及污染耕地、劣质耕地、不稳定耕地（石漠化耕地、沙化耕地、林区耕地等）、撂荒耕地、零星耕地等补划为永久基本农田。补划的永久基本农田面积、水田占比、小于 15 度耕地占比和平均质量等别较占用地块要有所提高，补划地块要与已有永久基本农田相邻。

（九）城市周边永久基本农田补划。占用城市周边永久基本农田的，在城市周边范围内补足补优。未补划或补划不足的，详细说明原因，原则上现状已为非耕地、25 度以上耕地、污染耕地、劣质耕地、建设项目立项批复范围内耕地、征地或农转用范围内耕地、生态建设区耕地、地灾隐患区耕地等可用于举证；举证合理的，按照空间由近及远、质量由高到低的要求进行补划。

(十) 实地踏勘拍照要求。利用“国土调查云 app”拍摄 3 张不同方位角照片（含远、近景）和不少于 1 分钟视频；照片和视频要能全景反映地块利用状况、与周边地物关联情况等。

二、临时占用审查

重点对临时用地报批资料的完整性和规范性，临时占用永久基本农田合规性、必要性、合理性，以及临时用地节约集约用地情况、临时用地复垦方案是否符合相关规定进行审查。通过现场踏勘，核实临时占用永久基本农田地块的地类、面积、质量等别、空间位置等信息是否准确（见附表 3）。临时用地周边直线距离 5 公里或交通运输距离 10 公里范围内无法避让永久基本农田，或选址具有唯一性的，可临时占用永久基本农田，但应严格控制占用规模，油气、地质勘探等用地除外。

- 附表：1.建设占用永久基本农田情况表
2.建设占用永久基本农田补划情况表
3.临时占用永久基本农田情况表
4.占用永久基本农田图斑属性表
5.补划永久基本农田图斑属性表

附表 1

占用永久基本农田情况统计表

填表单位：面积单位：公顷（0.0000）

占用图斑	所在区县 名称	标识码	占用永久基本农田										质量 等别	
			共计	城市周边				质量 等别	城市周边以外区域					质量 等别
				小计	耕地面积		其他		小计	耕地面积		其他		
					水田					水田				
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11	栏 12	栏 13	栏 14	栏 15
1														
2														
...														
县域小计 (平均质量等别)														
...														



合计（平均质量等别）	——	——												
<p>注 1：栏 4=栏 5+栏 10；栏 5=栏 6+栏 8；栏 6≥栏 7；栏 10=栏 11+栏 13；栏 11≥栏 12。</p> <p>注 2：栏 3“标识码”为县级永久基本农田划定数据库中基本农田图斑图层属性结构字段数值，不另行编号。</p> <p>注 3：栏 9、栏 14 和栏 15“质量等别”为最新年度耕地质量等别数据库中的国家土地利用等，等别在 1-15 等之间，非耕地的不填写质量等别；其中，县域小计（平均质量等别）、合计（平均质量等别）为质量等别加权平均数，保留一位小数。</p> <p>注 4：“城市周边”为项目占用县级永久基本农田数据库中城市周边永久基本农田占用情况。</p> <p>注 5：“其他”为继续保留的原有基本农田的可调整地类，确定为名优特新农产品生产基地的其他农用地等。</p>														

审核人： 审核日期： 年月日 填表人： 填表日期： 年月日

附表 2

占用永久基本农田补划情况统计表

填表单位：

面积单位：公顷（0.0000）

补划图斑	所在区县名称	标识码	补划永久基本农田								
			共计	城市周边			城市周边以外区域			质量等别	
				耕地面积		质量等别	耕地面积		质量等别		
				水田			水田				
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11	
1											
2											
...											



县城小计(平均质量等别)										
...										
合计(平均质量等别)	——	——								

注 1: 栏 4=栏 5+栏 8; 栏 5≥栏 6; 栏 8≥栏 9。
注 2: 栏 3“标识码”为土地利用数据库地类图斑层中属性结构字段数值, 不另行编号。
注 3: 栏 7、栏 10 和栏 11“质量等别”为最新年度耕地质量等别数据库中的国家土地利用等, 等别在 1-15 等之间; 其中, 县城小计(平均质量等别), 合计(平均质量等别)为质量等别加权平均数, 保留一位小数。
注 4: 栏 5“城市周边补划耕地”为城市周边范围线内补充为永久基本农田的耕地图斑情况。

审核人: 审核日期: 年月日填表人: 填表日期: 年 月 日

附表 3

临时占用永久基本农田情况统计表

填表单位：面积单位：公顷（0.0000）

占用图斑	坐落位置	标识码	临时占用永久基本农田										质量等别	坡度级	
			共计	城市周边			质量等别	城市周边以外区域			质量等别				
				小计	耕地面积			其他	小计	耕地面积		其他			
					水田	其他				水田					其他
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11	栏 12	栏 13	栏 14	栏 15	栏 16
1															
2															
...															
合计（平	——	——													



均质量等 别)														
<p>注 1：栏 4=栏 5+栏 10；栏 5=栏 6+栏 8；栏 6≥栏 7；栏 10=栏 11+栏 13；栏 11≥栏 12。</p> <p>注 2：栏 3“标识码”为县级永久基本农田划定数据库中基本农田图斑图层属性结构字段数值，不另行编号。</p> <p>注 3：栏 9、栏 14 和栏 15“质量等别”为最新年度耕地质量等别数据库中的国家土地利用等，等别在 1-15 等之间，非耕地的不填写质量等别；其中合计（平均质量等别）为质量等别加权平均数，保留一位小数。</p> <p>注 4：“城市周边”为项目占用县级永久基本农田数据库中城市周边永久基本农田占用情况。</p> <p>注 5：“其他”为继续保留的原有基本农田的可调整地类，确定为名优特新农产品生产基地的其他农用地等。</p>														

审核人：

审核日期： 年 月 日

填表人：

填表日期： 年 月 日

附表 4

占用永久基本农田图斑属性结构描述表

序号	字段名称	字段 代码	字段 类型	字段 长度	小数 位数	值域	约束 条件	备注
1	标识码	BSM	Int	10			M	
2	要素代码	YSDM	Char	10			M	
3	基本农田图斑编号	JBNTTBB H	Char	20			M	
4	图斑编号	TBBH	Char	8			M	
5	地类编码	DLBM	Char	4			M	
6	地类名称	DLMC	Char	60			M	
7	权属性质	QSZ	Char	2			M	
8	权属单位代码	QSDWDM	Char	19			M	
9	权属单位名称	QSDWMC	Char	60			M	
10	座落单位代码	ZLDWDM	Char	19			M	
11	座落单位名称	ZLDWMC	Char	60			M	
12	耕地类型	GDLX	Char	2			C	
13	基本农田类型	JBNTLX	Char	1			M	
14	质量等级代码	ZLDJDM	Char	2			M	
15	坡度级别	PDJB	Char	2			M	

16	扣除类型	KCLX	Char	2			O	
17	扣除地类编码	KCDLBM	Char	4			O	
18	扣除地类系数	TKXS	Double	5	2		O	
19	线状地物面积	XZDWMJ	Double	15	2		O	单位 m ²
20	零星地物面积	LXDWMJ	Double	15	2		O	单位 m ²
21	扣除地类面积	TKMJ	Double	15	2		O	单位 m ²
22	基本农田图斑面积	TBMJ	Double	15	2		M	单位 m ²
23	基本农田面积	JBNTMJ	Double	15	2		M	单位 m ²
24	地类备注	DLBZ	Char	2			O	见本表注 1
25	占用基本农田面积	ZYMJ	Double	15	2		M	见本表注 2
26	国家利用等	GJLYD	Int	2			M	见本表注 3
27	行政区代码	XZQDM	Char	6			M	
28	行政区名称	XZQMC	Char	20			M	
29	建设项目名称	XMMC	Char	60			M	
30	备注	BZ	Char	10			M	见本表注 4

注1：序号1-24字段属性值从永久基本农田划定成果中的基本农田保护图斑层（JBNTBHTB）提取。

注2：占用基本农田面积=（建设项目用地范围与基本农田图斑重叠部分的图形面积÷基本农田图斑的图形面积）×基本农田面积（JBNTMJ）。

注3：国家利用等采用最新的耕地质量年度更新评价数据。

注4：占用永久基本农田图斑涉及城周范围线内的，填“城周内”，否则填“城周外”。

附表 5

补划永久基本农田图斑属性结构描述表

序号	字段名称	字段代码	字段类型	字段长度	小数位数	值域	约束条件	备注
1	标识码	BSM	Int	10			M	
2	要素代码	YSDM	Char	10			M	
3	基本农田图斑编号	JBNTTBBH	Char	20			M	见本表注 2
4	图斑编号	TBBH	Char	8			M	见本表注 3
5	地类编码	DLBM	Char	4			M	
6	地类名称	DLMC	Char	60			M	
7	权属性质	QSZ	Char	2			M	
8	权属单位代码	QSDWDM	Char	19			M	
9	权属单位名称	QSDWMC	Char	60			M	
10	座落单位代码	ZLDWDM	Char	19			M	见本表注 4
11	座落单位名称	ZLDWMC	Char	60			M	
12	耕地类型	GDLX	Char	2			C	见本表注 5
13	基本农田类型	JBNTLX	Char	1			M	
14	坡度级别	PDJB	Char	2			M	
15	扣除类型	KCLX	Char	2			O	见本表注 6
16	扣除地类编码	KCDLBM	Char	4			O	

17	扣除地类系数	TKXS	Float	5	2		O	见本表注 6
18	线状地物面积	XZDWMJ	Float	15	2		O	见本表注 7
19	零星地物面积	LXDWMJ	Float	15	2		O	
20	扣除地类面积	TKMJ	Float	15	2		O	见本表注 8
21	基本农田图斑面积	TBMJ	Float	15	2		M	见本表注 9
22	基本农田面积	JBNTMJ	Float	15	2		M	见本表注 10
23	地类备注	DLBZ	Char	2			O	见本表注 11
24	国家利用等	GJLYD	Int	2			M	见本表注 12
25	行政区代码	XZQDM	Char	6			M	
26	行政区名称	XZQDM	Char	20			M	
27	建设项目名称	XMMC	Char	60			M	
28	使用现状数据年份	SJNF	Int	10			M	见本表注 13
29	备注	BZ	Char	10			M	见本表注 14

注1：序号4-11字段属性值从最新的土地利用现状库中地类图斑层提取；若地类图斑界线与补划永久基本农田图斑界线重合，序号12-21字段属性值由计算机根据空间位置关系从土地利用数据库中地类图斑层直接提取；若补划永久基本农田图斑界线分割地类图斑，被分割的图斑序号12-21字段属性值通过分割处理，按照《土地调查数据库更新技术规范》规定的方法重新计算后生成。

注2：“基本农田图斑编号”由“保护片（块）编号+基本农田图斑（4位数字顺序码）”组成，以保护片（块）为单位，按从上到下，从左到右的顺序编号，下同。

注3：“图斑编号”为土地利用数据库中地类图斑层中的图斑编号，不另行编号。

注4：“座落单位代码”指补划永久基本农田图斑实际座落单位的代码，当该图斑为飞入地时，实际座落单位的代码不同于权属单位的代码。

注5：当地类为梯田耕地时，耕地类型填写“TT”，为坡地时，填写“PD”。

注6：“扣除类型”指按田坎系数（TK）、按比例扣除的散列式其他非耕地系数（FG）或耕地系数（GD）。

注7：“线状地物面积”指该补划基本农田图斑内所有线状地物的面积总和。

注8：“扣除地类面积”：当扣除类型为“TK”时，扣除地类面积表示扣除的田坎面积；当扣除类型不为“TK”时，扣除地类面积表示按比例扣除的散列式其他地类面积。扣除地类面积=(基本农田图斑面积-线状地物面积-零星地物面积)*扣除系数。

注9：“基本农田图斑面积”指用经过核定的补划永久基本农田图斑多边形边界内部所有地类的面积（如基本农田图斑含岛、孔，则扣除岛、孔的面积）。

注10：“基本农田面积”（即“基本农田图斑地类面积”或“基本农田图斑净面积”）=基本农田图斑面积-扣除地类面积-线状地物面积-零星地物面积。

注11：从土地利用数据库中地类图斑层“地类备注”字段提取属性值。

注12：国家利用等采用最新的耕地质量年度更新评价数据。

注13：补划地块所采用的土地变更调查成果年份。

注14：占用永久基本农田图斑涉及城周范围线内的，填“城周内”，否则填“城周外”。