

# 重庆市南川区落实耕地“进出平衡”机制的 实施意见

(征求意见稿)

为深入贯彻《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》有关规定，全面落实《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）精神，根据《重庆市实施耕地“进出平衡”指导意见（试行）》（渝耕保专办〔2022〕54号），结合我区实际，制定本实施意见。

## 一、总体要求

### （一）充分认识耕地保护工作的重大意义

食为政首，地为粮本。保障国家粮食安全的根本在耕地，耕地是粮食生产的命根子。根据第三次国土调查，从2009年到2022年我区耕地总量净减少24.74万亩、年均减少1.9万余亩，耕地保护形势严峻。

2022年3月，习近平总书记强调：要采取“长牙齿”的硬措施，全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任，中央要和各地签订耕地保护“军令状”，严格考核、终身追责，确保18亿亩耕地实至名归。2023年中央一号文件再次强调“严格省级党委和政府耕地保护和粮食安全责任制考核”，首次明确将耕地用途管控项目细化到“种植用途”。耕地保护是政治责任，必须落实最严格的耕地保护制度，用最坚决的态度、最有力的举措，牢牢保住我们赖以生存的“饭碗”。

## （二）准确把握耕地“进出平衡”内涵

第三次国土调查显示，耕地流向林地、园地等其他农用地是导致耕地数量减少的主要原因。近几年国土变更调查数据显示，耕地流向林地、园地等其他农用地仍在持续，耕地数量减少的势头仍未扭转，严重冲击耕地保护红线。为守住18亿亩耕地红线，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少，自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局联合印发了《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“166号文”）提出“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’”的要求，并将耕地“进出平衡”落实情况纳入年度耕地保护责任目标考核。

耕地“进出平衡”即对耕地转为其他农用地的，要通过统筹整治其他农用地及农业设施建设用地的方式补足同等数量、质量的可长期稳定利用耕地，实现耕地“进出平衡”。

## 二、目标任务

以区政府与乡镇（街道）签订的《耕地保护和粮食安全目标责任书》中的耕地保有量和永久基本农田保护面积为目标，各乡镇（街道）进一步强化行政区域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，按照“先进后出”的原则，坚持耕地保护优先、耕地数量质量并重的要求，确保全区耕地总量不减少，质量不降低，着力构建南川区耕地数量、质量、生态、效益“四位一体”保护新格局。

## 三、重点措施

（一）严格落实耕地“进出平衡”的实施范围。

经批准将一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的，应落实耕地“进出平衡”，具体包括以下7种情形。

1.经批准占用一般耕地实施国土绿化。

2.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。

3.工商企业、农村集体经济合作社、家庭农场等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。

4.经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的种植业设施等占用一般耕地。

5.新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面占用一般耕地、新建坑塘水面占用一般耕地。

6.高标准农田建设、全域土地综合整治、土地整理开发等项目必要的配套工程设施占用一般耕地，除新增耕地外，项目区内原有耕地数量未实现自平衡的。

7.国家规定需落实“进出平衡”的其他情形。

（二）严格管控耕地转为其他农用地的行为。

1.对永久基本农田实行特殊保护，确保永久基本农田主要用于粮食生产，严格执行永久基本农田“四严禁”。

（1）严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

（2）严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮。

（3）严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带。

（4）严禁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。

国务院制止耕地“非农化”、防止“非粮化”文件出台后，未经批准占用永久基本农田或改变其耕地地类的，应整改恢复为耕地，不得以编制“进出平衡”方案的方式搞变通，规避现场整改责任。

2.永久基本农田之外的耕地为一般耕地，严格管控一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地，实行“三不得、三批准”。

（1）不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。

（2）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。

（3）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。

（4）未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。经批准实施的，应当在“三调”底图和年度国土变更调查结果上明确实施位置。

（5）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林地、园地等其他农用地。

（6）严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产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使用一般耕地。确需使用的，应经批准并符合相关标准。

此外，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。建成后，达到国土调查分类标准并变更为林地的，应当从耕地面积中扣除。

### （三）耕地“进出平衡”必须在当年度完成。

1.按照国家要求，耕地转为其他农用地及农业设施建设用地导致耕地数量减少的，必须严格落实耕地年度“进出平衡”，在当年度内把减少的耕地补回来，实现耕地总量平衡。耕地“进出平衡”首先在各乡镇（街道）辖区范围内落实，辖区内无法落实的，按照有偿原则，由乡镇（街道）之间自行协调落实。

每年12月底，区人民政府根据当年度国土变更调查初步数据，对乡镇（街道）落实耕地“进出平衡”情况进行考核，年度内耕地“流入”面积大于或等于“流出”面积的，即视为完成年度耕地“进出平衡”任务。

2.市级对区级耕地“进出平衡”考核从2021年开始实施，采用“算大账”的方式实现“进出平衡”，2023年底之前耕地恢复补足任务，由区政府统一安排部署组织实施。2024年开始，属于应严格落实耕地“进出平衡”实施范围情形的，按照“先进后出”的原则，各乡镇（街道）需自行提前谋划补足，确保在当年度12月底前完成耕地“进出平衡”流入调查举证等相关工作，各乡镇（街道）辖区内耕地总量不减少。

### （四）全面建立可恢复耕地资源数据库

各乡镇（街道）、部门按照耕地保护优先的原则，处理好耕地保护与国土绿化、特色经果林产业发展的关系，统筹协调好造林绿化与恢复耕地空间，科学合理确定本地区可恢复耕地资源范围和规模，建立资源数据库，作为“进出平衡”恢复耕地合法合规性来源。

一是掌握可恢复耕地资源空间分布。各乡镇（街道），有关部门要组织对本地区可恢复耕地资源进行调查，以“三调”非耕地地类图斑为对象，统筹协调“三区三线”、造林绿化以及其他用地管理等空间范围，全面掌握可恢复耕地面积、范围、地类和空间分布情况。

二是充分论证恢复地块的宜耕性和可行性。各乡镇（街道）以及相关部门要加强对可恢复为耕地的地块进行论证，在尊重土地权利人意见和符合生态保护要求的前提下，综合考虑当地自然地理格局、农业生产条件、农业配套设施、农作物种植状况等，充分论证可恢复耕地地块的宜耕性和可行性。

三是建立可恢复耕地资源数据库。各乡镇人民政府、街道办事处，有关部门共同审定可恢复耕地地块数据后，由区规划自然资源局提供技术力量建立全区可恢复耕地资源数据库，作为今后恢复耕地的重要来源。

#### **四、关键环节**

（一）严格恢复地块选址标准。恢复地块选址要以整治成可长期稳定利用的耕地为前提，不得将河湖区、林区、严重污染、地质灾害等不稳定区域，不得将生态保护红线、自然保护地、饮用水源地、退耕还林等生态极重要极敏感区域，不得将助推脱贫攻坚发展的特色农业产业项目等范围内的土地作为恢复来源。要优先选择群众意愿强、恢复成本小、交通条件较好、与周边耕地连片的区域实施，并与农业农村部门牵头开展的撂荒耕地统筹利用相衔接，确保恢复的耕地能够长期稳定利用。

（二）加强恢复耕地过程监管。严格按照垦造耕地的质量标准实施耕地恢复。乡镇（街道）应对恢复耕地的实施过程加强指导和监督，明确每一地块的监管责任人，落实监管责任，研究解决耕地恢复中的问题，确保恢复地块达到耕地认定标准。各项目主管部门，应指派专人对本部门管理项目落实耕地“进出平衡”的全过程加强跟踪督导，监督落实恢复耕地资金、履行恢复耕地义务。

（三）及时开展耕地认定入库。一是准确把握恢复耕地的认定标准。仅完成清杂、推土或翻耕但未种植的，不能调查认定为耕地；认定为耕地的，除了要满足基本的土壤质量标准外，地块还必须处于良好的种植状态，种植的农作物要符合耕地利用优先序规定。切实避免因未种植农作物达不到认定标准，影响恢复任务完成。二是各乡镇（街道）要严格执行恢复实施时序，按照“完成一个、验收一个、入库一个”的原则，对已经恢复的耕地及时组织认定入库，避免年底集中认定工作量大而无法上图入库。三是掌握国家认定入库程序和标准要求。要利用“国土调查云”手机app，从不同角度现场举证恢复地块农作物种植状态，并在自然资源部监管系统报备，否则无法纳入当年度国土变更调查。

（四）做好后期的管护利用。对于“进出平衡”产生的新增耕地，区农业农村委及时完成确权登记工作，并指导权利人对耕地进行合理的种植利用。乡镇（街道）明确监管责任，安排专人定期巡查耕地种植利用状况，上传照片，避免“新增即撂荒”的现象发生。

（五）把控好不可预见因素。除已纳入实施计划的农业项目以外，各乡镇（街道）要充分统筹农民个人行为、撂荒耕地灌丛化、自然灾害损毁等不可预见因素带来的耕地减少，特别是耕地上幼林幼苗逐年成长变为林地、园地的情况，要多储备恢复耕地数量，应对耕地隐性减少。

## 五、工作要求

（一）加强耕地数量及流向变化监测预警。各乡镇（街道）要加强耕地动态巡查，建立健全耕地动态监测监管体制机制，及时发现耕地数量及流向变化情况，并及时组织逐一核实、整改，落实恢复耕地任务。

（二）分类落实耕地恢复经费。2021、2022和2023年流出耕地，考虑到历史原因，由区政府统一出资完成补足任务。同时，从2023年起，根据市耕保专班办公室《关于印发〈重庆市实施耕地“进出平衡”指导意见（试行）〉的函》（渝耕保专办〔2022〕54号）文件要求，社会工商资本、个体经营者投资和政府部门组织实施的项目占用耕地转为其他农用地或农业设施用地的，必须依法履行补充耕地义务，无法自行补充数量、质量相当的耕地，参照《重庆市发展和改革委员会重庆市财政局关于调整耕地开垦费收费标准的通知》（渝发改规范〔2021〕3号）缴纳耕地开垦费（按3.4万元/亩），交由区财政统筹，扣除“进出平衡”指标产生工程费用、工作经费和耕地保护基金后，剩余收益部分区级、乡镇、村三级按比例分配收益。各乡镇（街道）要充分发挥资金引导作用，积极探索耕地恢复方式，鼓励农村集体经济组织和农户投工投劳，参与耕地恢复和管护利用，并获取合理的收益。



（三）落实责任并加强考核评价。各乡镇（街道）对本地区耕地“进出平衡”工作全面负责；相关行业主管部门承担属事监管责任，农业农村、规划自然资源、林业、交通、水利、城乡建设、城市管理等部门，要按照职能职责监督、指导本部门管理项目涉及的耕地恢复工作，严格落实“进出平衡”制度。耕地恢复后，乡镇、村社和网格员要将恢复耕地纳入日常巡查范围，防止恢复后的稳定耕地再次流失。区级耕地保护建设工作专班将组织区级有关部门对乡镇（街道）耕地年度“进出平衡”落实情况进行检查，检查结果纳入区政府对乡镇（街道）和区级有关部门的耕地保护和粮食安全责任目标考核评价。

（四）落实考核奖惩激励机制。为提高各乡镇（街道）耕地保护工作积极性，根据当年度国土变更调查成果，对耕地净流入部分正常拨付工程费用和工作经费，并提高收益分配比例，作为考核奖励；同时，对乡镇（街道）耕地保护工作成效进行考核排名，排名靠后的当年度耕地保护工作一票否决（对有区级及以上重大项目落地的乡镇（街道）报请区委区政府后差异化考核）。

（五）加强政策宣讲和技术指导。各乡镇（街道）、区级有关部门要认真学习领会耕地“进出平衡”政策规定，加强政策宣传和引导，营造恢复耕地的良好氛围。区规划自然资源局以多种形式加强耕地保护政策宣解，指导恢复地块选择和认定，确保恢复耕地全部实现上图入库。

附件：重庆市发展和改革委员会重庆市财政局《关于调整耕地开垦费收费标准的通知》（渝发改规范〔2021〕3号）

# 重庆市发展和改革委员会 重庆市财政局 关于调整耕地开垦费收费标准的通知

渝发改规范〔2021〕3号

市规划自然资源局，各区县（自治县）发展改革委、财政局，两江新区市场监管局、财政局，重庆高新区改革发展局、财政局，万盛经开区发展改革局、财政局：

为贯彻中共中央国务院《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号），按照《重庆市加强耕地保护和改进占补平衡实施方案》（渝委发〔2018〕2号）要求，经市政府同意，现将调整耕地开垦费收费标准有关事项通知如下。

## 一、调整耕地开垦费收费标准的原则和测算方法

### （一）制定原则

1. 充分考虑土地整治补充耕地成本和占用耕地质量状况，耕地开垦费实行占一补一、占优补优、占水田补水田。

2. 统筹兼顾耕地资源保护特别是水田资源的保护和城市发展用地需求，确保土地开发整理项目和建设项目用地成本的稳定性和合理性。

### （二）测算方法

参照国务院办公厅《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》规

定，我市耕地开垦费分为基准价和粮食产能价，基准价按耕地类型分别测算，旱地价格在开垦成本的基础上，考虑补充旱地产出率影响因素后综合测算；水田价格在开垦成本的基础上，考虑补充水田产出率和水田稀缺性两个影响因素后综合测算。粮食产能价格以整治后耕地质量达到正常生产能力所需成本为测算依据。

## 二、耕地开垦费具体收费标准

非农建设占用耕地的，建设单位必须依法履行补充耕地义务，无法自行补充数量、质量相当耕地的，应当按规定足额缴纳耕地开垦费。涉及经依法批准占用永久基本农田的，按照占用同类型耕地开垦费最高标准的2倍收取。

### 重庆市耕地开垦费标准

单位：万元/亩

耕地类型	基准价	耕地等别	粮食产能价	耕地开垦费标准
旱地	2.6	6等	2	4.6
		7等	1.8	4.4
		8等	1.6	4.2
		9等	1.4	4
		10等	1.2	3.8
		11等	1	3.6
		12等	0.8	3.4
水田	7.1	6等	2	9.1
		7等	1.8	8.9
		8等	1.6	8.7
		9等	1.4	8.5
		10等	1.2	8.3

耕地类型	基准价	耕地等别	粮食产能价	耕地开垦费标准
		11 等	1	8.1
		12 等	0.8	7.9
备注：粮食产能每亩每百公斤价格为 0.2 万元，6 等—12 等耕地对应的每亩粮食产能分别为 1000 公斤、900 公斤、800 公斤、700 公斤、600 公斤、500 公斤和 400 公斤，对应的粮食产能价每亩分别为 2.0 万、1.8 万、1.6 万、1.4 万、1.2 万、1.0 万和 0.8 万元。				

### 三、执行时间

调整后的耕地开垦费收费标准从发文之日起执行。

重庆市发展和改革委员会

重庆市财政局

2021 年 7 月 9 日