

国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知

国土资规【2017】13号

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局，各派驻地方的国家土地督察局：

为贯彻落实《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，以下简称《意见》）精神，改进耕地占补平衡管理，建立以数量为基础、产能为核心的占补新机制，通过“算大账”的方式，落实占一补一、占优补优、占水田补水田，促进耕地数量、质量和生态三位一体保护，现通知如下：

一、坚持绿色发展理念，转变补充耕地方式

各省（区、市）国土资源主管部门要按照中央加强生态文明建设的要求，在耕地占补平衡管理中更加注重生态保护。坚持绿色发展理念，转变补充耕地方式，着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地，严格控制成片未利用地开发，切实保护生态环境。各地要依据国土规划、土地利用总体规划、土地整治规划和其他相关规划，因地制宜、合理布局；要以高标准农田建设为重点，以补充耕地数量和提高耕地质量为主要任务，有条件的地区还要注重改造水田，确定土地整治重点区域。要合理确定新增耕地来源，对于历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地等适宜开发的农用地，经县级人民政府组织可行性评估论证、省级国土资源主管部门组织复核认定后可统筹纳入土地整治范围，新增耕地用于占补平衡。地方各级国土资源主管部门要

在当地政府的组织领导下，主动与有关部门沟通协调，引导相关部门在建设高标准农田过程中，按要求注重补充耕地，在“十三五”时期全国合力建成4亿亩、力争建成6亿亩高标准农田，共同完成补充耕地任务。

二、扩大补充耕地途径，严格上图入库管理

各地要认真贯彻落实《意见》提出各类途径新增耕地经核定后可用于落实补充耕地任务的要求，系统梳理补充耕地渠道来源。对于耕地开垦费、各级政府财政投入以及社会资本、金融资本等各类资金投入所补充和改造的耕地，国土资源主管部门组织实施的土地整治、高标准农田建设和其他部门组织实施的高标准农田建设所补充和改造的耕地，以及经省级国土资源主管部门组织认定的城乡建设用地增减挂钩和历史遗留工矿废弃地复垦形成的新增耕地节余部分，均可纳入补充耕地管理，用于耕地占补平衡。部将适应拓宽渠道需要，完善全国农村土地整治监测监管系统，积极为各类项目上图入库创造条件。对于其他部门组织实施的高标准农田建设项目，地方各级国土资源主管部门要主动与同级发改、农发、水利、农业等相关部门对接，按照上图入库要求，明确项目建设范围、资金投入、新增和改造耕地面积及质量、类型、验收单位等主要内容，做好项目信息报部备案工作。

三、建立补充耕地储备库，实行指标分类管理

为落实耕地占一补一、占优补优、占水田补水田要求，以纳入农村土地整治监测监管系统的各类项目为基础，根据项目验收确认的新增耕地数量、新增水田和新增粮食产能，以县（市、区）为单位建立3类指标储备库，实行分类管理、分别使用。地方各级国土资源主管部门要根据项目管理规定和农用地分等定级相关技术规程等，实事求是地认定新增耕地数量和类型，科

学评定耕地质量等别，核算新增粮食产能。新增水田包括直接垦造的水田和由旱地、水浇地改造的水田。新增耕地的粮食产能，根据新增耕地面积和评定的质量等别计算，纳入产能储备库；提质改造耕地的新增粮食产能，根据整治的耕地面积和提升的质量等别计算，纳入产能储备库。

四、采取指标核销方式，落实耕地占补平衡

改进建设用地项目与补充耕地项目逐一挂钩的做法，按照补改结合的原则，实行耕地数量、粮食产能和水田面积 3 类指标核销制落实占补平衡。市、县申报单独选址建设项目用地与城市、村庄和集镇建设用地时，应明确建设拟占用耕地的数量、粮食产能和水田面积，按照占补平衡的要求，应用部耕地占补平衡动态监管系统分类分别从本县、市储备库指标中予以核销，核销信息随同用地一并报批。对于按规定允许以承诺方式补充耕地的，根据承诺内容，在申报用地时须按规定落实具体的补充耕地项目或提质改造项目并报部备案，项目验收后相关指标纳入储备库；承诺到期时，部将及时核销储备库补充耕地指标。

五、完善管理机制，规范省域内指标调剂

耕地占补平衡坚持以县域平衡为主，因省域内经济发展水平和耕地后备资源分布不均衡，确实难以在本县域内补充耕地的，以县级人民政府为主体跨县域调剂补充耕地指标。省级国土资源主管部门应建立补充耕地指标调剂平台，因地制宜统筹指标调剂。可区分情况明确调剂政策，对于重点建设项目限定指标调剂价格、优先予以保障，其他建设项目采取竞价方式调剂补充耕地指标；也可采取统一限价交易或市场交易方式，进行补充耕地指标调剂。省级国土资源主管部门应综合考虑新增耕地平均成本、资源保护补偿和管护

费用，加强对指标调剂价格的管控与指导，保证调剂有序开展。对于贫困地区有资源条件产生补充耕地指标的，优先纳入调剂平台，支持获得经济收益、加快脱贫致富。

六、拓宽资金渠道，加大补充耕地投入

各省（区、市）国土资源主管部门要依据省域内土地整治新增耕地平均成本，区分耕地类型、质量状况等，会同有关部门合理制定差别化的耕地开垦费标准，提高占用优质耕地的成本。在新增建设用地土地有偿使用费转列一般公共预算后，地方各级国土资源主管部门要积极协调同级财政部门，提出预算建议，在地方政府一般公共预算中安排专项资金用于土地整治，确保土地整治工作的财政资金投入。各地要统筹使用好各部门资金，充分发挥引导和杠杆作用，积极创新实施方式，吸引社会资本、金融资本等参与土地整治和高标准农田建设，鼓励农村集体经济组织和农户投工投劳，加大补充耕地资金和人力投入，获取合理的土地收益。

七、强化监测监管，改进耕地占补平衡考核

各省（区、市）国土资源主管部门要按照有关规定，加强新增和改造耕地监管工作，确保备案的补充耕地数量、质量和水田真实可靠。对承诺补充耕地的，要建立有效的监管机制，跟踪监督、督促落实，确保承诺项目按期完成。按照占补平衡“算大账”的要求，部改进耕地占补平衡考核方式，在严格补充耕地储备指标核销管理的基础上，强化土地整治项目日常监测监管，充分利用国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台等信息化技术对补充和改造的耕地进行核实，必要时进行实地抽查；年终以省（区、市）为单位汇总建设占用和补充耕地相关情况，形成考核结果，纳入省级耕地保护责任

目标检查考核内容。对于监管和考核中发现存在补充和改造耕地弄虚作假、以次充好等问题的，将责令限期整改，情形严重的予以通报批评，并暂停该地区农用地转用申请受理。

八、实事求是分类处理，妥善做好政策衔接

《意见》出台前已实施的土地整治项目，区分情况分类处理，确保政策合理衔接。对于 2017 年 1 月 1 日前使用新增建设用地土地有偿使用费实施的土地整治项目和除耕地开垦费以外各类资金实施的高标准农田建设项目所补充的耕地，不得用于耕地占补平衡。为确保新的占补平衡管理方式顺利实施，各省（区、市）国土资源主管部门要组织地方抓紧做好已报部备案补充耕地项目的核实工作，补充耕地可用于占补平衡的，要按照要求补充完善项目信息，补备耕地质量、新增水田面积等内容。自 2018 年 4 月 1 日起，部和省级国土资源主管部门不再受理按原管理方式落实耕地占补平衡的建设用地申请。

改进管理方式、落实耕地占补平衡是适应耕地保护形势发展需要、落实《意见》要求的一项重要改革举措。各省（区、市）国土资源主管部门要高度重视、深刻领会，掌握要求、精心部署，更加科学、务实、高效地做好补充耕地工作，确保耕地占补平衡落实到位，严守耕地红线，保障国家粮食安全。

本文件有效期 5 年。

2017 年 12 月 11 日