

自然资源部 农业农村部 文件

自然资发〔2024〕204号

自然资源部农业农村部 关于改革完善耕地占补平衡管理的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村主管部门，
新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》精神，改革完善耕地占补平衡管理，建立以省域耕地总量动态平衡为核心的占补平衡新机制，强化耕地总量管控和以补定占管理，稳步提升耕地质量，牢牢守住耕地保护红线，现通知如下：

一、调整完善占用耕地补偿制度，严格落实补充责任

(一)调整耕地占补平衡管理范围。改进耕地转为建设用地落实占补平衡、耕地转为其他农用地落实进出平衡的管理机制，将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。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及国家规定的其他可不落实补充耕地的情形外，各类占用耕地行为导致耕地减少的，均应落实耕地占补平衡，补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地。

(二)严格落实补充耕地责任。各类占用耕地行为应当明确补充耕地责任主体。非农建设经批准占用耕地的，由占用耕地的单位或个人依法依规履行补充耕地义务，不能自行落实补充的，应按规定足额缴纳耕地开垦费。造林种树、种果种茶等造成耕地减少的，以及农田基础设施、农村村民住宅建设依法依规占用耕地的，由县级人民政府负责统筹落实补充耕地任务，确保耕地占用后得到及时有效补充；其中，对工商企业等流转土地并将耕地转为其他农用地的占用耕地行为，各地应依法严格审查审核，采取规划管控、经济调剂等手段进行科学引导。各省(区、市)可结合实际，根据占用耕地用途和主体，明确差异化的补充耕地落实要求；根据占用耕地区位、类型和质量等级，制定差别化的耕地开垦费标准并及时调整，将补充耕地后续培肥管护资金纳入占用耕地成本；对经依法批准占用永久基本农田的建设项目，缴费

标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。严禁擅自占用高标准农田，确保各地已建高标准农田不减少。

(三) 统筹各类补充耕地资源。在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，国土调查成果中各类非耕地地类，均可作为补充耕地来源。各地要综合考虑自然地理格局、农业种植现状和经济社会发展需求，统筹规划农业生产、产业发展和造林绿化等各类空间，结合第三次全国土壤普查土壤农业利用适宜性评价，探索编制耕地保护专项规划，合理安排耕地和永久基本农田布局，推进土地综合整治和耕地集中连片保护，科学安排补充耕地空间和时序，统筹落实补充耕地任务。要按照“恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅”的原则，在充分保障土地权利人合法权益的前提下，优先将从平原和低坡度耕地中流出的园地、林地、草地等其他农用地恢复为耕地，因地制宜推动园林地“上坡”、耕地“下坡”，优化耕地、园地、林地、草地布局。未利用地开发要坚持生态优先、以水定地、稳妥有序的原则，一般应控制在新一轮全国耕地后备资源调查确定的宜耕后备资源范围内实施。

(四) 强化补充耕地质量刚性约束。县级以上地方农业农村主管部门负责对补充耕地质量进行鉴定，包括农业生产符合性评价和耕地质量等级评价，鉴定结果作为补充耕地质量验收的依据。农业农村部建立统一的补充耕地质量鉴定方法和标准，健全补充耕地质量验收制度，强化刚性约束。各地要严格补充耕地质量管理，加强政策和技术保障。县级人民政府要加强垦造和恢复

耕地的质量建设，制定实施改土培肥方案，持续熟化土壤、培肥地力、提升质量，确保补充耕地质量平均水平不低于各类占用耕地质量平均水平。

二、改进占补平衡管理方式，强化以补定占约束

(五) 严格控制耕地占用。各地要切实落实最严格的耕地保护制度和永久基本农田特殊保护制度。严格执行国土空间规划和土地利用计划管控要求，加强耕地用途转用监督，从严控制各类占用耕地行为。对非农建设占用耕地，要严格用地审批，严格执行土地使用标准，切实做到不占或少占耕地。规范有序实施耕地转为园地、林地、草地等其他农用地，科学合理安排造林绿化任务，严格控制占用耕地规模。严肃处置违法违规占用耕地问题，坚决防止未批先建、造林绿化随意占用耕地、超标准建设绿色通道、挖湖造景占用耕地等行为。

(六) 调整耕地占补平衡管理方式。国家强化耕地总量管控，对各省(区、市)各类占用耕地与补充耕地实行年度“算大账”，以年度国土变更调查、补充耕地质量鉴定等成果为基础，实施省级行政区域耕地总量动态平衡、质量稳定监督管理。各地要严格落实补充耕地要求，积极稳妥推进耕地恢复，科学适度开发宜耕后备资源，确保各类占用耕地得到及时保质保量补充，省域内稳定利用耕地总量不减少、质量不降低。各地应对具备重要生态功能的水田实施严格保护，特别是南方省份应采取有效措施严格控制水田占用规模，按照适宜性原则在适宜水田耕种区域有序实施

水田补充，优先将从水田中流出的农用地恢复为水田，保持省域内水田总量基本稳定。

(七) 强化非农建设占用耕地以补定占管控。统筹非农建设和农用地内部调整占用耕地需求，建立非农建设占用耕地规模与稳定利用耕地净增加量挂钩约束机制。以新一轮国土空间规划确定耕地保护目标的基期年份的稳定利用耕地总量为基准，将省域内现状稳定利用耕地净增加量作为本省(区、市)非农建设“以补定占”管控规模上限，用于控制下年度非农建设允许占用耕地规模。对耕地总量较上一轮耕地保护目标存在缺口的省份，稳定利用耕地净增加量可用于抵补缺口或作为非农建设“以补定占”管控规模，具体数量由各省(区、市)根据非农建设占用耕地需求等因素合理确定，并分解明确到市、县。

(八) 实行非农建设占补平衡差别化管控。以守住耕地总量为目标，根据各省(区、市)耕地保护目标完成情况，对非农建设占补平衡实施差别化管控。对新一轮国土空间规划确定的耕地保护目标低于上一轮规划确定的耕地保护目标的省份，强化建设用地占补平衡过程管理，有关省份要以县级行政区为单位建立非农建设补充耕地储备库，将符合条件的补充耕地纳入储备库形成补充耕地指标，在建设项目办理农用地转用审批时根据占用耕地规模相应挂钩核销。对新一轮国土空间规划确定的耕地保护目标高于上一轮规划确定的耕地保护目标的省份，以及《全国国土空间规划纲要(2021-2035年)》出台前已批复新一轮总体规划

的省份，强化耕地总量管控，在耕地保护目标不突破的前提下，建设项目办理农用地转用审批时，可不实行占用与补充逐项目对应挂钩管理方式，但建设用地单位应通过自行垦造或缴纳耕地开垦费方式落实补充耕地义务。各省(区、市)要结合实际做好耕地占用和补充管理，确保耕地保护目标不突破、耕地质量不降低；除因经严格批准纳入国家生态退耕等特殊情形造成耕地减少外，省域内现状耕地面积原则上应不低于新一轮国土空间规划基期年份的耕地面积。国土空间规划中期评估调整后耕地保护目标发生变动的省份，按照上述管控原则，非农建设占补平衡管理方式相应调整。

(九)严格核定稳定利用耕地净增加量。自然资源部根据年度国土变更调查结果，统一核算各省份稳定利用耕地净增加量。稳定利用耕地净增加量核算执行统一规则，即以年度国土变更调查耕地为基础，扣除“三区三线”划定中未纳入耕地保护目标情形的耕地，进一步扣除难以或者不宜稳定利用的耕地后，作为各省(区、市)现状稳定利用耕地，据此核算稳定利用耕地较基期年份的净增加量。难以或者不宜稳定利用的耕地调整为稳定利用耕地的，以及2020年以后年度变更为耕地地类并已在全国耕地占补平衡动态监管系统和城乡建设用地增减挂钩在线监管应用系统报备的补充耕地，不纳入年度稳定利用耕地净增加量核算。

(十)严格核定耕地质量。地方各级农业农村主管部门要按规定做好耕地质量调查评价工作，会同同级自然资源主管部门建

立耕地质量等级数据库。县级自然资源主管部门及时提供各类占用和补充耕地地块信息，县级农业农村主管部门负责核算本区域年度各类占用和补充耕地的平均质量等级，按年度“算大账”方式明确耕地质量稳中有升的有关要求。市级、省级农业农村主管部门按要求分别对县级各类占用和补充耕地质量结果进行审核和复核。省级自然资源主管部门在分解明确市、县非农建设“以补定占”管控规模时，应会同同级农业农村主管部门明确报备补充耕地质量要求。

三、强化补充耕地管理，确保长期稳定利用

(十一)规范补充耕地实施。各类实施主体依法依规将非耕地垦造、恢复为稳定利用耕地的，均可作为补充耕地，质量不达标的不得用于占用耕地的补充。各地应结合土地综合整治、高标准农田建设、盐碱地等未利用地综合利用和耕地整改恢复等工作，有序推进补充耕地实施。补充耕地应按规定配套建设农田基础设施，由自然资源主管部门核定补充耕地数量、农业农村主管部门开展补充耕地质量鉴定。各地要结合实际，统筹安排资金，对未占用耕地但实施了垦造或恢复耕地的农村集体经济组织、农户和新型农业经营主体等给予适当补偿。

(十二)强化非农建设补充耕地报备管理。各省(区、市)要严格规范做好耕地占补平衡管理工作，结合实际，根据需要建立统一的耕地占补平衡管理平台，明确补充耕地报备与挂钩管理规则，建立入库使用、动态监管、核销出库等机制。在纳入稳定

利用耕地净增加量核算的补充耕地范围内，县级自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门，将禀赋良好、集中连片、耕地质量达到上年度县域内非农建设占用耕地平均质量等级的新增稳定利用耕地，纳入非农建设补充耕地报备管理。符合条件的补充耕地由县级自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门申报、市级自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门审核，经省级自然资源主管部门会同同级农业农村主管部门复核后，纳入非农建设补充耕地储备库，形成补充耕地指标。按新方式储备的补充耕地指标规模不得突破本省份非农建设“以补定占”管控规模，若突破则核减相应储备补充耕地指标。自然资源部将调整全国耕地占补平衡动态监管系统，持续监测相关省份补充耕地指标情况。

(十三) 加强补充耕地利用管护。耕地垦造、恢复完成后，县级人民政府应采取经济补偿、产业扶持等激励措施，引导农村集体经济组织或相关权利人持续耕种，能够采取家庭承包的应当依法承包到户，鼓励用于适度规模经营和粮食生产，符合条件的应及时划入永久基本农田，逐步达到旱涝保收、高产稳产标准。县级人民政府要组织补充耕地主体、经营主体对补充耕地持续开展地力培肥和后期管护，提升耕地质量。各地要保障补充耕地质量验收、再评价等质量管理、建设和后期管护资金落实到位，持续监测耕地利用情况，加强耕地用途管制，确保补充耕地长期稳定利用。地方各级农业农村主管部门按要求组织实施补充耕地质量再评价与耕地质量等级数据库汇总更新。

四、严格补充耕地指标调剂，强化县域自行平衡

(十四) 从严管控跨区域补充耕地。各地在严格落实耕地保护责任，确保耕地保护红线不突破的前提下，坚持县域自行平衡为主、省域内调剂为辅的补充耕地落实原则，强化立足县域内自行挖潜补充。对非农建设占用耕地，确因补充耕地资源不足需要在省域内进行跨地市调剂补充的，原则上应为省级以上重大建设项目，并优先在自然地理条件相似、耕地质量相当的县、市调剂补充。对生态脆弱、承担生态保护重点任务的地区和符合条件的重大建设项目，可通过国家集中开垦定向支持落实耕地占补平衡。

(十五) 严格规范补充耕地指标调剂管理。补充耕地指标调剂主体应为地方人民政府，政府平台公司、工商企业等不得以任何形式收购、持有、转让、交易补充耕地指标，参与实施补充耕地收益不得与非农建设补充耕地指标调剂收入直接挂钩。各省(区、市)要从严规范省域内补充耕地指标调剂管理，制定指标调剂规则，严格规范调剂程序，合理确定调剂补偿标准，严格管控指标调剂规模。补充耕地指标要统一纳入省级管理平台，实行公开透明规范调剂，调剂资金按规定纳入预算管理。

五、加强管理政策衔接，稳妥推进改革落地

(十六) 做好储备补充耕地指标结转。耕地占补平衡新管理方式实施后，各地原补充耕地储备库中尚未使用的补充耕地指标，可以继续结转使用，本省份下年度非农建设允许占用耕地规

模上限相应上调。对原补充耕地储备库为“负值”、补充耕地存在“欠账”的，由省级负责统筹省域内垦造和恢复的补充耕地进行冲抵。

(十七)做好建设用地报批衔接。需要挂钩补充耕地指标的省份，完成省级耕地占补平衡管理平台和非农建设补充耕地储备后，即可按新管理方式申报建设用地，通过省级耕地占补平衡管理平台在相应市、县非农建设补充耕地储备库中挂钩补充耕地指标，挂钩信息随同用地一并报批。地方各级自然资源和农业农村主管部门要积极对接，尽快明确补充耕地质量验收和报备入库的环节程序和操作方法，完成储备库建设。原则上自2025年1月1日起，自然资源部不再受理按原管理方式落实占补平衡的建设用地申请。对没有按规定挂钩补充耕地指标的建设用地，不予审批。对违法违规占用耕地从事非农建设的，各地应按规定在整改处置到位前，冻结所在县(市、区)的相应补充耕地指标。城乡建设用地增减挂钩中涉及耕地占用和补充的，统一纳入耕地占补平衡管理。

改革完善耕地占补平衡管理，是党中央、国务院根据耕地保护新形势作出的重要决策部署，是守牢耕地保护红线的重要改革举措，各级自然资源和农业农村主管部门要高度重视，密切配合，精心部署，协同推进，科学制定贯彻落实措施，确保改革部署及时落地。

本文件自印发之日起施行，《国土资源部农业部关于加强占

补平衡补充耕地质量建设与管理的通知》(国土资发〔2009〕168号)同时废止，两部以往文件规定与本通知不一致的，以本通知为准。





公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2024 年10月8日印发

