

天津市实施耕地向其他农用地及 农业设施建设用地用途转换管制办法

第一条 为贯彻落实党中央、国务院坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，按照《土地管理法》《土地管理法实施条例》《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》）的有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 严格执行永久基本农田“一个不得，四个严禁”和一般耕地“五个不得”要求。按照国家有关规定确需将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的（以下简称耕地转换），以最新的国土变更调查成果中的耕地为基础，以耕地地类发生变化为标准，明确用途转换管制措施，以行政辖区为单位建立耕地年度内“进出平衡”机制，确保守住耕地保护红线，并满足合理用地需求。

第三条 各区人民政府应当强化本行政区域内耕地年度“进出平衡”和耕地转换的日常监管，确保完成本行政区域内确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积目标。“进出平衡”首先在乡镇（街道）范围内落实；乡镇（街道）范围内无法落实的，在本区范围内落实；本区范围内仍无法落实的，由区人民政府协调在其它区范围内落实。

第四条 耕地确需转换的，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地，在符合国土空间规划体系中相关规划前提下，可实施耕地“进出平衡”。具体实施范围如下：

（一）符合林地布局及林地保护利用规划，经有关部门批准实施的国土绿化工程。

（二）符合农业、农村相关规划并明确用地布局，为提升农村生产生活条件经各级人民政府及有关部门批准实施，在耕地上建设农田防护林、沟渠、农村道路等工程。

（三）符合农业、农村相关规划并明确用地布局，经有关部门批准实施，家庭农场、农民合作社、农村集体经济组织、工商企业等通过流转获得土地经营权将一般耕地转为园地等其他农用地的项目。

（四）符合农业、农村相关规划并明确用地布局，经有关部门批准实施，办理设施农业用地备案手续并在“设施农业用地监管系统”中上图入库，占用一般耕地进行设施农业建设，将一般耕地转为农业设施建设用地。

以下情形不列入耕地“进出平衡”实施范围：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的；纳入土地综合整治（含高标准农田建设）的应当在项目区内自行平衡。

第五条 符合本办法第四条规定经批准实施的项目，应当在实施耕地转换的年度内补充相应的耕地，确保落实年度耕地“进

出平衡”。

“进出平衡”涉及的地类转换，按照《第三次全国国土调查土地分类》标准及国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南进行认定。

第六条 实施耕地转换落实“进出平衡”，按照以下程序和要求办理：

（一）实施主体申报需求

1. 工商企业等社会资本或经营者申请实施耕地转换，涉及农村集体土地的，应当经承包农户书面同意，由发包方向乡镇（街道）人民政府申报耕地“进出平衡”需求。项目预算中应当明确垦造耕地费用。

2. 各级人民政府、有关部门、有关单位下达退耕或国土绿化（含绿化带）任务实施耕地转换的，应当明确实施位置，带位置下达退耕造林任务，并明确转入耕地位置，所需垦造耕地费用纳入项目预算一并安排。

（二）乡镇（街道）编制“进出平衡”方案

乡镇（街道）人民政府每年四季度汇总本辖区内第二年“进出平衡”需求，编制本辖区内耕地年度“进出平衡”方案，于当年年底前报区人民政府，申请纳入全区“进出平衡”总体方案。方案应当明确耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的具体安排，本辖区内不能落实年度“进出平衡”的，应当向区人民政府提出在全区域范

围内落实年度“进出平衡”的需求，由区人民政府统筹安排。

（三）乡镇（街道）“进出平衡”方案审批

区人民政府组织区规划资源、农业农村、财政、林业、水务等部门，对各乡镇（街道）“进出平衡”方案进行审核，汇总全区耕地转换的规模、布局、时序和年度内全区落实“进出平衡”的具体安排，统筹跨乡镇（街道）“进出平衡”情况。对于确认可落实“进出平衡”的，区人民政府出具同意纳入全区年度耕地“进出平衡”总体方案的意见。

（四）编制区级“进出平衡”总体方案

各乡镇（街道）“进出平衡”方案审核完成后，区人民政府组织编制全区年度耕地“进出平衡”总体方案，原则上每年一季度前完成。本辖区内不能落实年度“进出平衡”的，可自行协调有关区实施跨区域落实“进出平衡”，由双方区人民政府签订调剂协议，涉及调剂资金划转的，区财政部门根据协议办理资金划转手续。涉及跨区域落实年度“进出平衡”的，应当在总体方案中予以明确。

（五）区级“进出平衡”总体方案报备

各区“进出平衡”总体方案编制完成后，应当在7个工作日内向市规划资源局、市农业农村委报备；遇特殊情况需调整总体方案的，应当在调整后7个工作日内重新报备。报备成果包括总体方案、进出平衡方案审核表、管理台账及相应的矢量数据，以及涉及跨区域落实年度“进出平衡”的说明。

（六）“进出平衡”方案审核职责分工

区规划资源部门负责审核项目地类现状、国土空间规划等情况，并提出耕地“进出平衡”可行性意见；区农业农村部门和区林业主管部门负责审核项目布局合理性，符合农业、农村产业相关规划、林业专项规划等情况；区财政部门负责审核政府出资的项目垦造耕地费用等情况；区水务部门负责审核水利设施布局合理性等情况，涉及市管水利设施的征求市水务局意见。

第七条 经区人民政府批准纳入“进出平衡”方案，同意转出耕地的，乡镇（街道）人民政府应当指导发包方依法与承包农户重新签订或变更土地承包合同。设施农业项目应当按照有关规定办理设施农业用地备案手续，符合条件和相关用地标准予以备案的农业设施建设用地还应当按要求在自然资源部“设施农业用地监管系统”中上图入库。

第八条 实施“进出平衡”转入的耕地应当符合以下要求：

（一）优先从第二次全国土地调查是耕地，第三次全国国土调查不是耕地，不在市、区等有关部门已实施重点项目范围内，且标注为“工程恢复”的林地、园地、坑塘水面等范围内整治为耕地。该部分新增耕地不可用于建设占用耕地占补平衡。

（二）涉及其他林地整治为耕地的，需市、区两级林业主管部门核定同意后，可纳入整治范围。第二次全国土地调查不是耕地的，新增耕地可用于落实“进出平衡”，剩余部分可直接在自然资源部耕地占补平衡监测监管系统备案，用于建设占用耕地占补

平衡。

（三）涉及其他坑塘水面转为耕地的，需征求区生态环境部门和水务部门意见。

（四）涉及土地开发整理、高标准农田建设等其他综合整治项目新增耕地的，按照项目区范围内耕地面积增加、质量提升原则进行整治，新增耕地可用于落实“进出平衡”，剩余部分可直接在自然资源部耕地占补平衡监测监管系统备案，用于建设占用耕地占补平衡。

（五）鼓励各区结合土地领域问题专项整治、自然资源督察整改等工作，积极恢复历史违法占用耕地，复垦拟退出的农业设施建设用地、临时用地等，作为转入耕地的重要补充。

（六）自然保护区、生态保护红线等重要生态保护区内及河道、水库堤防管理范围内土地依法不得作为转入耕地来源。

第九条 鼓励各区、乡镇（街道）为落实本区域内耕地“进出平衡”，从新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让金以及其他财政资金中统筹安排专项资金，组织实施开垦新增耕地，储备耕地资源，实现耕地“先进后出”，确保有关项目及时落地。

第十条 其他农用地垦造为耕地的，简化垦造程序及新增耕地认定流程。实施单位在征得土地权属单位、承包农户书面同意，取得区规划资源部门出具的土地权属、地类情况说明后，可实施垦造耕地。实施主体可以为工商企业等社会资本，有关单位、个

人或者区、乡镇（街道）人民政府及村集体经济组织。

拟实施垦造耕地的其他农用地，应具备充足的灌溉水源保证，水质达到《农田灌溉水质标准》（GB5084-2021）的要求。垦造后地块应达到《天津市高标准农田建设标准（试行版）》中“土地平整”“土壤培肥与改良”“田间道路”三项指标要求。其中由“坑塘水面”“沟渠”垦造的地块，有效土层厚度应大于100cm。垦造完成后，由实施单位向区规划资源部门、农业农村部门申请新增耕地认定。

区规划资源部门、区农业农村部门按照耕地认定标准及时确认新增耕地、确认耕地质量，纳入本区“进出平衡”新增耕地库，并运用“国土调查云”拍照留存土地现状影像资料；耕地质量等别按照相邻地块比较法确定。

原则上，区规划资源部门、区农业农村部门每年向市规划资源局、市农业农村委申请一次新增耕地认定，将经确认的新增耕地及时纳入市“进出平衡”新增耕地库。

区规划资源部门按照国土变更调查要求和地类认定标准，依现状变化情况将变更地类纳入年度国土变更调查工作。

第十一条 各区应当按照《通知》要求进行审核，严格执行耕地转入转出，不得搞变通，不得通过拆分审批规避耕地用途转换标准。

第十二条 市规划资源局、市农业农村委按照各自职责利用耕地卫片监督、年度变更调查等监测手段，实施全天候、全覆盖

国土空间用途监测，及时发现处理耕地转换中存在的问题。涉及未经批准违法违规占用永久基本农田发展林果业或挖塘养鱼的，及时移交执法部门，属于2021年9月1日以后的，依据《土地管理法实施条例》责令限期改正、严肃整改查处。占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施、破坏耕作层的种植业设施一并移交执法部门，严肃查处。

第十三条 建立诚信机制，确保“进出平衡”实施。市规划资源局、市农业农村委对各区报备的“进出平衡”总体方案进行复核，发现有弄虚作假、拆分用地等严重问题的，提出整改要求。各区不及时整改的，市规划资源局、市农业农村委可以责令项目停止实施。

耕地转换监管以年度“进出平衡”为原则，对当年不能实现“进出平衡”的区，不得发放相关项目补贴资金等，下一年度不得批准新的耕地“进出平衡”方案；对耕地流失数量较大难以完成本行政区域内规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积目标的，整改完毕前暂停新增建设用地审批；对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依规追究有关党政领导责任。

第十四条 各区应当严肃编制总体方案，确保耕地年度“进出平衡”合理、合法、合规；采取有力手段，强化纳入年度“进出平衡”范围的新增耕地的实施与后期监管，向社会公开，并纳入各级田长监管职责，主动接受社会监督，切实实现耕地年度“进出平衡”。

第十五条 规划资源部门利用年度国土变更调查成果，对各区年度“进出平衡”落实情况进行检查，对问题突出的予以公开通报并纳入各区耕地保护责任目标检查考核内容，考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、粮食安全省长责任制考核、领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。农业农村部门按照职责指导变更土地承包合同，推动提升耕地质量。发展改革、水务、交通等部门强化项目审批管理，涉及耕地转换的，需先落实“进出平衡”方案再审批。

第十六条 各级人民政府、各有关部门应当协同配合、上下联动、措施有力，共同落实耕地保护责任；加强耕地保护、耕地用途管制政策解读，普及耕地保护法律法规知识；广泛发动群众参与违法违规占用耕地行为举报，及时回应社会关切；强化舆论宣传和社会监督，营造自觉主动保护耕地和永久基本农田的良好社会氛围。

附件：1. ××区××年度耕地“进出平衡”管理台账

2. ××区××年度耕地“进出平衡”方案审核表

附件 2

××区××年度耕地“进出平衡”方案审核表

单位：公顷

耕地转出 信息	序号	项目名称	拟开工时间	拟验收时间	审批单位	拟转出耕地 面积
						
	小计					
耕地转入 信息	序号	项目名称	拟开工时间	拟验收时间	审批单位	拟转入耕地 面积
						
	小计					
区自然资源 部门意见	(盖章) 负责人： 年 月 日					
农业农村 部门意见	(盖章) 负责人： 年 月 日					
其他部门 意见						
区政府意见	(盖章) 负责人： 年 月 日					

抄送：各涉农区人民政府。

天津市规划和自然资源局办公室

2022年2月25日印发