

# 德宏州自然资源和规划局 德宏州农业农村局 文件 德宏州林业和草原局

德自然资发〔2022〕15号

---

## 德宏州自然资源和规划局 德宏州农业农村局 德宏州林业和草原局关于做好县级年度耕地 进出平衡总体方案编制工作的通知

各县市自然资源局、农业农村局、林业和草原局：

根据《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》）、《云南省自然资源厅 云南省农业农村厅 云南省林业和草原局关于严格耕地用途管制的实施意见》（云自然资〔2022〕1号，以下简称《实施意见》）和《德宏州自然资源和规划局 德宏州农业农村局 德宏州林业和草原局关于贯彻落实省自然资源厅省农业农村厅省林业和草原局关于严格耕地用途管制实施意见的通知》（德自然资发〔2022〕7号）精神，为严守18亿亩耕地保护红线，严格耕地用途管制，落实最严格的耕地保护制度，切实做好全州

各县市年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作，现将县级年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作有关事项通知如下：

### 一、总体要求

为全面贯彻落实党中央、国务院关于严格保护耕地和节约集约用地，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，依据《通知》和《实施意见》的有关要求，对一般耕地转为其他农用地及农业设施建设用地全面实行年度耕地“进出平衡”，确保全州可以长期稳定利用耕地不再减少。

严格落实耕地用途管制，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，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，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地，并在年度内通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，实行耕地年度“进出平衡”。

县市人民政府组织编制县级年度耕地“进出平衡”总体方案，明确耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地的规模、布局、时序。

耕地“进出平衡”按照县域自行落实为主、州市调剂落实为辅的原则，县域内确实难以落实的，可以向州级申请协商有关县市同意后，在全州范围内调剂落实，并缴纳调剂费用。

## 二、工作任务

### （一）州级任务

州自然资源和规划局、州农业农村局、州林业和草原局督促指导县市编制年度耕地“进出平衡”总体方案；依据有关政策规定，组织有关部门对县市级年度耕地“进出平衡”总体方案的合理性及可行性进行审查，出具审查意见，并分别报省自然资源厅、省农业农村厅、省林业和草原局备案；对年度耕地“进出平衡”落实情况进行监督检查并组织验收，检查结果纳入县市耕地保护责任目标检查考核内容。

### （二）县级任务

县市人民政府负责组织开展县域内恢复为耕地的农用地潜力状况调查，明确转进地块；组织县市自然资源局、农业农村局、林业和草原局对各乡镇申请转入转出耕地的合理性、可行性进行充分论证，在征求发展改革、交通运输、水利、生态环境、住房城乡建设等部门意见基础上，科学核定耕地“进出平衡”规模、布局和时序，编制县市级年度耕地“进出平衡”总体方案后，报州自然资源和规划局、州农业农村局、州林业和草原局等部门审查；通过审查和备案的耕地“进出平衡”总体方案，由县市人民政府按照“先进后出”的原则组织实施；农户将自己承包的耕地转为林地、草地、园地及其他农业用地造成耕地减少的，由县市人民政府统一落实耕地“进出平衡”；在年度国土变更调查前，必须恢复出符合国土调查的耕地认定标准的同等数量、质量的耕地，

确保年度耕地“进出平衡”落实到位。

### （三）乡级任务

乡镇人民政府、街道办事处负责组织本行政区域内恢复为耕地的农用地潜力状况调查，明确转进地块；根据本辖区农业及林业产业发展规划、年度计划和农民种植结构调整需求，开展耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地需求调查，落实具体项目、建设时序、拟占用耕地规模、地类及布局等内容，提出本乡镇、街道办事处耕地“进出平衡”申请，填写耕地转出申请表和耕地转进计划表，上报县级人民政府论证审核。耕地“进出平衡”原则上优先在本乡镇、街道办事处范围内平衡，确实难以落实的，可申请县域范围内调剂。

## 三、工作依据

### （一）法律法规及政策文件

1. 《中华人民共和国土地管理法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
3. 《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）；
4. 《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）；
5. 《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）；
6. 《自然资源部办公厅关于开展2021年违法违规占用耕

地重点问题整治的通知》(自然资办〔2021〕2206号);

7.《云南省自然资源厅 云南省农业农村厅 云南省林业和草原局关于严格耕地用途管制的实施意见》(云自然资〔2022〕1号);

8.《德宏州自然资源和规划局 德宏州农业农村局 德宏州林业和草原局关于贯彻落实省自然资源厅省农业农村厅省林业和草原局关于严格耕地用途管制实施意见的通知》(德自然资发〔2022〕7号)。

## (二) 规程规范

- 1.GB/T 28407-2012 农用地质量分等规程;
- 2.GB/T 33469-2016 耕地质量等级;
- 3.GB/T 21010-2017 土地利用现状分类;
- 4.TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程;
- 5.云南省第三次全国国土调查实施细则;
- 6.云南省国土调查数据库建设指南。

## 四、转进转出范围

### (一) 转进范围

土地“二调”为耕地、国土“三调”为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的(含标注即可恢复、工程恢复地类)可纳入转进范围。以下情形不得转进:

1.生态保护红线、已纳入国土空间规划生态退耕和计划范围内;

2.重要水源地保护区、坡度 25 度以上陡坡地、河道湖区、林区以及石漠化范围内;

- 3.已经依法批准但尚未供应的耕地外的其他农用地；
- 4.地质灾害重点防治区内；
- 5.河湖水面淹没区范围内。

## （二）转出范围

转出是指一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的情形。具体包括：一是工商企业等社会资本将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的；二是生态修复工程涉及将一般耕地转为其他农用地的；三是新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业等农业设施建设用地确需占用一般耕地的；四是农民个人在自己承包地上将一般耕地转为林地、园地等其他农用地的；五是其他符合耕地“进出平衡”的情形。

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永久淹没的不纳入转出范围。

## 五、工作步骤与方法

### （一）耕地转出申请

每年3月31日前，乡镇人民政府、街道办事处向县级人民政府提出耕地“进出平衡”申请，并填写转出申请表和转进计划表（详见表1、表2），报县市人民政府论证审核。农民个人在自己承包地上将耕地转为林地、园地等其他农用地的，由乡镇、街道办事处纳入种植结构调整调查需求，由县市人民政府统一落实“进出平衡”。

### （二）方案编制论证

县市市人民政府于每年4月底前组织自然资源、发展改革、农业农村、林草、交通运输、水利、生态环境等部门，对各乡镇、街道办事处申请转出耕地的合理性、转进地块实施复耕整治的可行性进行充分论证，科学合理核定本年度内耕地“进出平衡”规模、布局及时序，编制县市级年度耕地“进出平衡”总体方案（方案编制要求可参照附件1），分别报州自然资源和规划局、州农业农村局、州林业和草原局审查。

### （三）审查备案

每年5月底前，州自然资源和规划局会同州农业农村局、州林业和草原局依据有关政策规定，组织有关部门、专家对县市级年度耕地“进出平衡”总体方案的合理性和可行性进行审查，出具审查意见。经报请州人民政府审核同意后，将审查通过的方案分别上报省自然资源厅、省农业农村厅、省林业和草原局备案。

### （四）组织实施

县市级年度耕地“进出平衡”总体方案通过审查和备案后，由县市级人民政府按照“先进后出”的原则组织实施。组织实施用于“进出平衡”的补充耕地项目，经州自然资源和规划局、州农业农村局、州林业和草原局等部门按照有关规定组织验收。用于耕地“进出平衡”的新增耕地，必须在年度国土变更调查前，恢复出符合国土调查的耕地认定标准的同等数量、质量的耕地，确保年度耕地“进出平衡”落实到位。

## 六、成果提交要求

县市级年度耕地“进出平衡”成果资料主要包括：

- (一) ××县(市)××年度耕地“进出平衡”总体方案;
- (二) ××县(市)人民政府论证意见;
- (三) 电子数据光盘, 包括矢量数据、文本数据、表格数据、附件等。

## 七、保障措施

(一) 提高政治站位。建立耕地“进出平衡”制度是为了认真贯彻落实党中央、国务院关于坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署, 是落实最严格耕地保护制度的重要举措。各县市务必提高政治站位和思想认识, 深刻领会此项工作的重要性、系统性、前瞻性, 认真组织开展年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作, 确保全州耕地总量不减少, 坚决守住耕地红线, 切实筑牢全州粮食安全根基。

(二) 加强组织领导。各级人民政府是严格耕地用途管制的责任主体, 年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作要在各级人民政府统一领导下开展, 切实抓好统筹协调、精心谋划, 周密安排、密切配合, 形成工作合力。县市自然资源、农业农村、林业和草原等主管部门要做好工作督促指导和监督检查, 确保县级年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作顺利完成和组织实施。

(三) 保障工作经费。开展县市级年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作时间紧、任务重、政策性和专业技术性强, 事关耕地保护和粮食安全, 社会关注度高。为确保编制工作的顺利开展, 各县市要将开展年度耕地“进出平衡”工作所需

经费纳入本级财政预算予以保障。

由于上级主管部门尚未印发年度耕地“进出平衡”总体方案编制工作有关文件，本通知印发后如与省级下发文件有出入的，以省级下发的文件为准。

- 附件：1.年度耕地进出平衡总体方案编制要点  
2.年度耕地“进出平衡”数据结构  
3.属性值代码表



2022年5月6日

(此件公开发布)

抄送：州政府办公室、各县市人民政府

# 年度耕地进出平衡总体方案编制要点

(参考)

## 一、前言

介绍方案编制的背景、原则、依据、数据来源等，明确编制原因。

## 二、县域土地利用现状

介绍县域自然地理条件和经济社会发展概况，土地利用状况、农业经济发展情况；概述耕地、永久基本农田利用现状，县域内近年来主要的农业种植业产业结构调整等情况。

## 三、转出计划

介绍转出地块的位置、质量等别等基本情况。

## 四、转进计划

叙述依据转出计划，落实转进地块地类及利用情况，明确转进地块的布局、规模。

## 五、年度耕地“进出平衡”计划

明确转进时序安排，落实转出与转进的衔接，依法依规对复耕、整治耕地认定和耕地等级核定，优化农业空间布局、年度耕地“进出平衡”等内容。

## 六、耕地“进出平衡”合理性、可行性分析

定性分析年度耕地“进出平衡”工作实施对粮食保障、社会效益的影响，对社会经济发展、农业产业发展方面所起的

作用。

（一）介绍符合相关法律法规、技术要求，符合生态环境保护要求、充分尊重农民意愿等情况；

（二）分析耕地转为林地、园地、草地等其他农用地的合理性、可行性；

（三）分析林地、园地、草地等其他农用地及农业设施建设用地等整治为耕地的措施合理性、可行性。

## **七、保障措施**

提出组织、资金、技术等保障措施，确保县域年度耕地“进出平衡”总体方案顺利实施。

## **八、附表附件**

附表主要包括：××乡镇、街道办事处××年度耕地转出申请表，××乡镇、街道办事处××年度其他农用地转进计划表，××县××年度耕地转出申请汇总表，××县××年度其他农用地转进计划表；县市人民政府论证意见等内容。

**表 1 ××乡镇、××街道办事处年度耕地转出申请表**

填报单位： 单位：公顷（0.0000）

序号	坐落	项目名称	占用耕地				平均质量 等别	时序	坐标
			合计	水田	水浇地	旱地			
1									
2									
合计									

备注：1.坐落：按XX乡镇XX村，不用填写到小组。

2.时序：填写项目计划占用耕地时间。

3.坐标：提供2000坐标系的项目占用范围坐标。

审核人：

填表人：

日期： 年 月 日

表 2 ××乡镇、××街道办事处年度其他农用地转进计划表

填表单位： 单位：公顷（0.0000）

序号	项目名称	位置	原地类								新增耕地			时序			
			合计	林地	园地	草地	设施农用地	农村道路	其他	水田	水浇地	旱地					
1																	
2																	
3																	
4																	
5																	
总计																	

审核人：

填表人：

日期： 年 月 日

表3 ××县(市)××年度耕地转出申请汇总表

填报单位: 单位: 公顷(0.0000)

序号	乡镇	占用耕地			平均质量等别
		合计	水田	水浇地	
1					
2					
3					
合计					

审核人:

填表人:

日期: 年 月 日

表 4 ××县(市) ××年度其他农用地转进计划表

单位:公顷(0.0000)

填表单位:

序号	项目名称	位置	原地类								新增耕地			时序			
			合计	林地	园地	草地	设施农用地	农村道路	其他	水田	水浇地	旱地					
1																	
2																	
3																	
4																	
5																	
总计																	

审核人:

填表人:

日期: 年 月 日

## 附件 2

# 年度耕地“进出平衡”数据结构

1.以转出层.Shp、转进层.Shp 放在同一文件夹提交。

2.图斑结构如下。

图斑结构属性表

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	Char	18			M	
2	要素代码	YSDM	Char	10			M	
3	图斑预编号	TBYBH	Char	18			O	
4	图斑编号	TBBH	Char	8		本表注 1	M	
5	地类编码	DLBM	Char	5		本表注 2	M	
6	地类名称	DLMC	Char	60		本表注 2	M	
7	权属性质	QSXZ	Char	2		见表 3-1	M	
8	权属单位代码	QSDWDM	Char	19		本表注 3	M	
9	权属单位名称	QSDWMC	Char	60		本表注 3	M	
10	坐落单位代码	ZLDWDM	Char	19		本表注 4	M	
11	坐落单位名称	ZLDWMC	Char	60			M	
12	图斑面积	TBMJ	Float	15	2	>0, 本表注 5	M	单位: m <sup>2</sup>
13	扣除地类编码	KCDLBM	Char	5		本表注 2	C	
14	扣除地类系数	KCXS	Float	6	4	[0,1)	C	
15	扣除地类面积	KCMJ	Float	15	2	≥0, 本表注 6	C	单位: m <sup>2</sup>
16	图斑地类面积	TBDLMJ	Float	15	2	>0, 本表注 7	M	单位: m <sup>2</sup>
17	耕地类型	GDLX	Char	2		本表注 8	C	
18	耕地坡度级别	GDPDJB	Char	2		见表 3-2	C	
19	线状地物宽度	XZDWKD	Float	5	1	>0, 本表注 9	C	
20	图斑细化代码	TBXHDM	Char	6		见表 3-3	C	
21	图斑细化名称	TBXHMC	Char	20		见表 3-3	C	
22	种植属性代码	ZZSXDM	Char	6		见表 3-4,	C	
23	种植属性名称	ZZSXMC	Char	20		见表 3-4	C	
24	耕地等别	GDDB	Int	2		>0	C	本表注 10
25	飞入地标识	FRDBS	Char	1		本表注 11	C	

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
26	城镇村属性码	CZCSXM	Char	4			C	本表注 12
27	数据年份	SJNF	Int	4			M	本表注 13
28	描述说明	MSSM	Char	2			M	
29	海岛名称	HDMC	Char	100			C	本表注 14
30	备注	BZ	VarChar				O	
<p>注 1: 图斑以村级调查区为单位统一顺序编号。变更图斑号在本村级调查区最大图斑号后续编。</p> <p>注 2: 地类编码和名称按《第三次全国国土调查技术规程》附录A 第三次全国国土调查工作分类执行,填写最末级分类。</p> <p>注 3: 权属单位代码和名称为该地类图斑实际权属单位的代码和名称。城镇村细化调查中,多宗地合并为一个地类图斑,可以填写一种主要的权属单位名称与代码,也可将多宗地的上一级权属单位名称与代码录入相应字段,各地可制定相应的规则,但应符合字段类型和长度要求。</p> <p>注 4: 坐落单位代码指该地类图斑实际坐落单位的代码。</p> <p>注 5: 图斑面积指用经过核定的地类图斑多边形边界内部所有地类的面积(如地类图斑含岛、孔,则扣除岛、孔的面积)。</p> <p>注 6: 扣除地类面积=图斑面积*扣除地类系数。</p> <p>注 7: 图斑地类面积=图斑面积-扣除地类面积。</p> <p>注 8: 当图斑为坡地耕地时,耕地类型填写“PD”;图斑为梯田耕地时,耕地类型填写“TT”。</p> <p>注 9: 线状地物是指河流、铁路、公路、管道用地、农村道路、林带和沟渠等线状地物。线状地物图斑宽度填写线状地物平均宽度。</p> <p>注 10: 根据GB/T 28407开展耕地分等调查评价,填写利用等。</p> <p>注 11: 图斑是飞入地填写“1”,不是飞入地填写“0”。当该地类图斑为飞入地时,实际坐落单位的代码与权属单位代码不同。</p> <p>注 12: 对城市、建制镇和村庄范围内的地类图斑,相应标注城市(201或201A)、建制镇(202或202A)或村庄用地(203或203A)属性;城镇村外部的盐田及采矿用地和特殊用地按实地利用现状调查,并标注“204”或“205”属性。</p> <p>注 13: 数据生产的年份。</p> <p>注 14: 海岛名称填写图斑所在海岛的名称。</p>								

### 附件 3

## 属性值代码表

表 3-1 权属性质代码表

代码	权属性质
10	国有土地所有权
20	国有土地使用权
30	集体土地所有权
31	村民小组
32	村集体经济组织
33	乡集体经济组织
34	其他农民集体经济组织
40	集国有土地使用权

表 3-2 坡度级别代码表

代码	坡度级别
1	$\leq 2^\circ$
2	2—6°
3	6—15°
4	15—25°
5	$> 25^\circ$

表 3-3 图斑细化类型代码表

代码	图斑细化类型
HDGD	河道耕地
HQGD	湖区耕地
LQGD	林区耕地
MQGD	牧区耕地
SHGD	沙荒耕地
SMGD	石漠化耕地
YJGD	盐碱化耕地
LQYD	林区种植园用地
LJTM	垃圾填埋
GCCD	灌丛草地
HDGY	火电工业用地
GTGY	钢铁工业用地
MTGY	煤炭工业用地
SNGY	水泥工业用地
BLGY	玻璃工业用地
DLGY	电解铝工业用地
FQ	废弃

表 3-4 种植属性代码表

代码	种植属性
LS	种植粮食作物
FLS	种植非粮食作物
LYFL	粮与非粮轮作
WG	未耕种
XG	休耕
LLJZ	林粮间作
JKHF	即可恢复
GCHF	工程恢复