

吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅文件 吉林省财政厅

吉自然资规〔2025〕2号

吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省财政厅关于印发《改革完善耕地 占补平衡管理的若干措施》的通知

各市（州、长白山管委会）、县（市、双阳区、九台区、江源区）
自然资源、农业农村、财政主管部门：

现将《改革完善耕地占补平衡管理的若干措施》印发给你们，
请认真抓好落实。工作中遇到的问题，请径向省自然资源厅反映。

附件：改革完善耕地占补平衡管理的若干措施

吉林省自然资源厅

吉林省农业农村厅

吉林省财政厅

2025年4月21日

公开方式：主动公开

吉林省自然资源厅办公室
发

2025年4月21日印

附件

改革完善耕地占补平衡管理的若干措施

为落实《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》（自然资发〔2024〕204号）有关要求，改革完善耕地占补平衡制度，结合我省实际，制定如下措施。

一、改革耕地占补平衡管理

1. 调整耕地占补平衡管理方式。将非农建设、造林种树等各类占用耕地行为，统一纳入耕地占补平衡管理。在符合国土空间规划和生态环境保护要求前提下，国土调查成果中各类非耕地地类，均可作为补充耕地来源，统筹用于恢复、垦造耕地。除国家规定的可不落实补充耕地情形外，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，补充与所占耕地数量相等和质量相当的耕地。

2. 完善耕地占补平衡落实机制。耕地占补平衡实行省级统筹、市级负责、县级落实机制。对市（州）各类占用耕地与补充耕地采取年度“算大账”和挂钩补充相结合的方式，以年度国土变更调查、补充耕地质量鉴定等成果为基础，综合考虑合理因素，实施市（州）范围内耕地总量动态平衡、质量稳定监督管理。市县人民政府应严格落实补充耕地要求，确保区域内稳定利用耕地总量不减少、质量不降低。对具备重要生态功能和通过项目建设产生的水田实施严格保护。

3. 强化非农建设占用耕地以补定占管控。实行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，省自然资源厅结合稳定利用耕地净增加量，统一分配核定非农建设以补定占规模上限。对于补充耕地指标储备库总量为负值的、扣除合理因素后现状稳定利用耕地面积相比 2020 年度有缺口的市县，年度恢复、垦造产生的稳定利用耕地净增量应优先用于补充缺口，原则上允许预留不超过上年度稳定利用耕地净增量的 30%，且总量不超过前三年本地非农建设平均占用耕地规模数量作为补充耕地指标入库。

二、严格落实补充耕地责任

4. 明确耕地开垦费收费标准确定方式。省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅等部门组织制定差别化的耕地开垦费收费标准。省自然资源厅结合实际，提出申请制定或调整耕地开垦费收费标准方案、依据和理由，预计年度收费额、近三年年度收费额、调整后的收费增减额，以及成本测算材料等。根据经济社会发展情况，适时调整耕地开垦费收费标准。

5. 鼓励占用耕地主体自行落实补充耕地。鼓励单位、组织和个人等各类主体，在同一县域范围内通过依法依规恢复、垦造耕地，自行落实占用耕地的补充，其中，非农建设经批准占用耕地，由占用耕地主体自行补充的，应通过实施项目建设恢复、垦造耕地方式落实。县级自然资源、农业农村主管部门应结合本地实际和占用耕地主体需求，科学选定地块，指导恢复、垦造耕地，并按规定做好符合条件补充耕地的报备。产生的补充耕地实行专门

登记管理、限期用于该主体占用耕地补充。坚决防范和杜绝占用耕地主体利用新增耕地或指标牟利，一经发现，相关规模或指标核减作废，新增耕地计入当地耕地总量管理。

6. 严控流转耕地转为其他农用地。严格管控耕地转为园地、林地、草地等其他农用地。县级人民政府及其职能部门应加强规划引导、严格审查审核，强化各类工商企业、合作社等流转耕地转为其他农用地行为管控。县级人民政府要探索经济调剂方式管控耕地转为其他农用地，可以允许企业通过自愿购买规模的方式使用耕地扩大种植规模。

三、加强补充耕地实施管理

7. 明确补充耕地实施方式。各类实施主体将非耕地恢复、垦造为稳定利用耕地，符合规定的均可作为补充耕地。市县可结合实际，按需编制耕地保护和占补平衡类相关空间规划，推进耕地布局优化和质量提升，科学安排占用补充耕地空间和时序。

补充耕地一般通过项目形式和其他形式产生，项目形式指由相关主体组织实施，履行项目管理程序的恢复、垦造耕地行为；其他形式指由县乡人民政府和农村集体经济组织，以及企业、新型农业经营主体和个人恢复、垦造耕地行为。补充耕地应配套农田基础设施。全省补充耕地实施管理办法另行制定。

8. 优化补充耕地指标认定方式。县级自然资源主管部门履行补充耕地数量调查核实程序，对按规定由各级农业农村部门完成补充耕地质量验收的地块，纳入补充耕地管理。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，提请市级自然资源主管部门审核监管，通过监管的可作为补充耕地指标入库管理使用。市级自然资源主管部门审核过程中，可视情形征询同级农业农村主管部门意见。省级自然资源部门组织对入库补充耕地随机开展抽查复核，涉及跨市域调剂和用于承担补充耕地国家定向支持任务的全部复核。

四、强化补充耕地质量管理

9. 统一核算占用耕地质量等级。各级农业农村部门按照有关规定核算年度各类占用耕地及非农建设占用耕地平均质量等级。县级农业农村主管部门采取数据叠加分析方式，核算各类占用耕地平均质量等级，逐级报市级、省级农业农村主管部门审核、复核。县级自然资源主管部门根据年度国土变更数据，每年一次性向同级农业农村主管部门提供上一年度各类占用耕地地块信息。

10. 分类分批开展补充耕地质量验收。县级以上农业农村主管部门、自然资源主管部门按照职责分工，负责本行政区域补充耕地质量验收及其监督管理工作。县级自然资源主管部门应及时向同级农业农村主管部门提供拟用于落实各类占用耕地的补充耕地资料，包括但不限于补充耕地地块位置和图斑等矢量数据、地类变更前土地利用状况等信息。县级以上农业农村主管部门按照有关规定对补充耕地质量开展验收，验收以补充耕地鉴定结果为依据，补充耕地鉴定包括农业生产符合性评价和耕地质量等级

评价。

11. 确保耕地质量稳中有升。各级农业农村主管部门汇总区域内各类占用耕地和补充耕地质量等级，会同同级自然资源主管部门建立并及时更新耕地质量等级数据库。按年度“算大账”方式，对补充耕地质量未达到上一年各类占用耕地平均水平的，县级人民政府应落实后期改良培肥责任，确保补充耕地质量不低于各类占用耕地质量平均水平。县级农业农村主管部门应提出补充耕地后续改良培肥指导意见，在后续培肥改良到期后，及时组织开展耕地质量等级再评价，并按规定由市级审核、省级抽验。

五、规范补充耕地指标使用管理

12. 推进耕地占补平衡信息化监管。建立全省统一的耕地占补平衡管理平台，动态管理各类耕地占用和补充信息，强化补充耕地实施过程监管。建立非农建设补充耕地指标储备库，明确补充耕地报备、指标入库使用、动态监管和核销出库规则。省自然资源厅授权省土地整治中心承担耕地占补平衡业务支撑工作，负责提供平台建设需求、业务审查审核、信息统计和发布；授权省自然资源信息中心承担平台建设、管理、日常维护和相关业务数据套合工作。市县自然资源主管部门负责职责范围内业务信息填报、上传数据、审查审核、动态调整、监督管理，组织相关方面按规定使用平台，对业务规范性和项目信息真实性、完整性、准确性、及时性负责。

13. 明确历史补充耕地指标认定规则。在全国耕地占补平衡动态监管系统关闭前，已完成项目验收和新增耕地市级审核，但

补充耕地指标尚未通过自然资源部监管入库的，对符合规定条件的，可延续改革前原三类指标方式，由市县完成后续入库程序。

区分具体情形、分类处置历史遗留项目补充耕地：对 2023 年 8 月 31 日前立项项目，除在全国耕地占补平衡动态监管系统中因自然资源督察和相关审计问题未完成整改、分割入库和部分指标已入库的项目外，新增耕地地块在 2020 年度国土变更调查成果中已为耕地的，不再认定补充耕地指标；在 2021 年及以后年度变更为耕地的，可按原方式由市县完成新增耕地认定指标入库程序，其中，涉及盐碱地治理开发项目可按新方式入库。对 2023 年 9 月 1 日后立项项目，尚未验收或履行新增耕地复核认定程序的，按新方式由市县履行入库程序。按原方式开展补充耕地入库的，应在 2025 年 12 月 31 日前完成入库。

14. 加强补充耕地指标管理使用。原补充耕地储备库中剩余补充耕地指标，结转至占补平衡管理平台，符合相关要求的，可延续三类指标方式继续使用或重新评定按新方式入库使用。原储备库指标为负值的市县，原则上应在 2026 年 6 月底前，通过自行恢复和垦造耕地、市域内统筹平衡或省内跨市域调剂等方式补充到位。新方式入库补充耕地指标实行带图斑、带位置和溯源管理。纳入储备库管理的指标，可用于本县域内各类占用耕地的补充；通过项目形式产生的补充耕地，可用于市域内和跨市域各类占用耕地的补充。市县应优先使用按原方式入库的补充耕地指标。

15. 严格指标挂钩和核销出库管理。非农建设项目涉及占用耕地的，在办理农用地转用审批时，原则上继续实行占用和补充

耕地挂钩管理。通过占补平衡管理平台挂钩补充耕地指标并生成补充耕地确认单并随同用地组卷一并报备，项目用地审批完成后，对应指标自动核销并出库。农业结构调整、设施农业用地、农田基础设施建设等占用耕地的，允许使用挂钩或单独核减补充耕地指标方式落实占补平衡。耕地总量高于 2020 年底耕地面积的市（州）人民政府，可结合本地实际申请不实行挂钩管理。

六、严格补充耕地指标统筹调剂管理

16. 明确补充耕地落实机制。坚持县域内自行平衡为主、市域内统筹平衡为补充、省域内调剂为辅的补充耕地落实原则。非农建设占用耕地落实补充耕地实行指标管理，非农建设以外占用耕地落实补充耕地实行规模管理。

对非农建设占用耕地，严格落实“先补后占”，确因本地补充耕地资源不足的，优先从市域内其他县域统筹补充，需要在省内跨市域调剂补充的，原则上应为省级以上重大建设项目。市域统筹和跨市域调剂补充，要优先使用自然地理条件相似、耕地质量相当的补充耕地。

对非农建设以外，农业内部结构调整特别是开展特色农业种植确需占用耕地的，在严格相关产业发展规划管理和种植管控的基础上，本县域、市域内无法落实补充耕地的，可经市级人民政府申请，省自然资源厅会同有关部门，根据全省耕地保有量和现状耕地面积情况，视情采取年度计划管控、经济补偿方式，通过跨市域调剂补充耕地规模方式落实补充。

17. 规范补充耕地指标市域统筹。市级人民政府根据本地按

原方式入库的三类指标储备实际，制定指标消纳出库方案，采取三类指标置换、经济补偿等方式，统筹安排所辖县市相关指标，用于指标缺口县市非农建设占用耕地补充和偿还历史欠账。采取经济补偿方式的，补偿标准按照调出方指标来源，对应原购买价格或耕地开垦费最高标准执行。对使用新方式入库的指标，指标调入方应向调出方缴纳耕地开垦费，缴纳标准原则上按调出方所在地耕地开垦费最高标准执行。市域统筹由市级自然资源主管部门组织并批准划转指标，原则上应经调出调入双方人民政府协商一致或同意后执行。指标消纳涉及的指标划转纳入耕地占补平衡管理平台，补偿费用应纳入预算管理。

18. 严格补充耕地指标省内调剂管理。补充耕地指标调剂数量与耕地保护和粮食安全责任制考核挂钩，市县人民政府应统筹本地耕地保护实际申请调剂。省内调剂指标经济补偿标准，暂按现行标准执行，待补充耕地国家定向支持政策明确后，按照国家确定的吉林省调出指标价格执行。市域内上一年度稳定利用耕地或现状耕地超出 2020 年底对应耕地面积、补充耕地储备库中指标有节余和未来一定时期能够落实占补平衡的，可以申请调出指标。市县符合条件非农建设项目占用耕地，在县域、市域均无法落实补充耕地的，可申请跨市域调入指标。通过调剂获得的指标不得再次调剂。

19. 明确补充耕地指标省内调剂程序。省自然资源厅会同省财政厅负责组织补充耕地指标省内跨市域调剂工作。调出调入指标申请主体为市县人民政府，一般由县级人民政府向市级人民政

府申请，市级人民政府在综合考量本地耕地总量、考核底线和未来建设需求等因素并审核把关后，向省自然资源厅提出申请，经核查符合调剂要求的，纳入调剂范围，按规定履行省内调剂程序。指标省内调剂由各级自然资源主管部门具体承办，纳入全省补充耕地指标统筹调剂平台管理。指标调剂资金由调入方按规定比例分级缴入省级和调出地国库，纳入预算管理。

各地各相关部门要立足严守资源安全底线要求，坚持最严格的耕地保护制度，统筹国家和省耕地占补平衡制度改革部署要求，加快推动改革各项任务落实。要切实保障耕地占补平衡业务工作经费，加强专业技术人才队伍和专家库建设，不断提升管理水平。省级自然资源主管部门适时组织开展耕地占补平衡管理、特定项目第三方评估和监督检查，有关评估检查结果作为改进工作和绩效考评的重要依据。

本措施自印发之日起施行，以往文件规定与本措施不一致的，按本措施要求执行。