工程资料馆（www.gcdict.com）

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2023〕25号

自然资源部办公厅关于严肃开展耕地和永久基本农田划定成果核实处置工作的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

按照党中央、国务院关于在国土空间规划中统筹划定“三区三线”的决策部署，自然资源部会同有关部门组织各省（区、市）依据划定规则，全面完成了耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的划定工作，将耕地和永久基本农田保护任务带位置分解下达，并纳入各级国土空间规划“一张图”。考虑到“三区三线”划定以2020年国土变更调查成果为基础，在工作期间存在少量耕地变化未体现在“三区三线”划定成果中，为

工程资料馆（www.gcdict.com）

巩固划定成果，严守耕地红线，有效处置成果启用前形成的少量非耕地等问题，现就严肃开展耕地和永久基本农田划定成果核实处置工作通知如下：

一、主要任务

以2020年度国土变更调查成果为基础，结合近年来年度国土变更调查成果和部监管系统相关备案数据，对“三区三线”划定的耕地和永久基本农田进行核实，全面查清“三区三线”成果启用前因农业结构调整等原因形成的非耕地（2022年度国土变更调查成果为非耕地）以及永久基本农田范围内少量已依法办理用地手续的土地，区分不同情形，实行恢复整改和调整补划相结合的方式分类处置。耕地保护目标中的非耕地，应按照30%、35%、35%的比例自2023年开始至2025年分3年逐年恢复，其中，永久基本农田中的非耕地应于2023年底前恢复或调整补划到位，确保本行政区域内耕地和永久基本农田数量不减少、质量不降低。

二、处置要求

按照“总体稳定、局部处置”的原则，严肃认真、实事求是、积极稳妥进行整改或补划，具体处置要求如下：

（一）永久基本农田中的非耕地

永久基本农田中的非耕地原则上应整改恢复为耕地，属于以下情形的，按要求分类处置。

1. 由地方政府或各类工商资本通过流转耕地的方式实施的

工程资料馆（www.gcdict.com）

绿化造林、建设绿色通道、发展林果业或挖塘养鱼等涉及占用永久基本农田的，原则上应整改恢复为耕地，但对于果树处于盛果期、林木处于生长期、鱼塘处于收获季等客观情况，可暂不恢复，留出合理过渡期，允许异地恢复并补划同等数量质量的可长期稳定利用耕地；

2. 违法违规占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物、挖湖造景或者从事其他活动破坏永久基本农田的，县级以上自然资源主管部门应依法依规严肃处理，责令恢复整改；

3. 各类未经批准或不符合规划要求的能源、交通、水利等基础设施项目、临时用地、农业设施建设用地、农村基础设施等涉及占用永久基本农田的，县级以上自然资源主管部门应依法依规严肃处理，责令恢复整改，经论证确实无法恢复的，异地恢复并补划同等数量质量的可以长期稳定利用耕地；

4. 受自然地理条件、农业生产或农民意愿等因素影响确实无法整改恢复的，经举证可以调出，但要异地恢复并补划同等数量质量的可长期稳定利用耕地。包括：2020 年底前，在山区坡地上因农业结构调整由农户在自家承包地上自发栽种林（苗）木、果树、花卉的；符合国家退耕还林还草规定情形的；在土地整理复垦开发和高标准农田项目中配套建设的灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林涉及少量占用的；自然灾害损毁、采矿塌陷无法复耕的；河湖水面自然扩大形成的未利用地。

工程资料馆（www.gcdict.com）

对于上述情形之外，因其他原因形成的无法就地恢复的非耕地，由县级自然资源主管部门负责举证并说明情况，省级自然资源主管部门审核后统一报部，经复核情况属实的允许调整补划。

本次核实处置工作中，由永久基本农田划定成果中调出的其他农用地、未利用地，仍需实行严格管理，在国土空间规划“一张图”上标注为“预调出”地块，不纳入年度耕地保护和粮食安全责任制考核，但涉及建设占用时必须符合重大建设项目占用永久基本农田要求，五年规划评估时结合工作实际再予全部调整（已依法办理用地手续、已验收的经部确定的全域土地综合整治试点涉及的永久基本农田无需标注，按要求正常开展调整补划）。

（二）耕地保护目标中永久基本农田以外的非耕地

耕地保护目标中永久基本农田以外的非耕地，属于以下情形的，原则上应就地整改恢复为耕地。

1. 在国家批准的生态退耕计划和允许退耕情形外擅自扩大退耕还林还草规模的；

2. 未经批准占用一般耕地实施绿化造林的；

3. 超标准在公路、铁路等用地两侧红线外占用一般耕地建设绿化带的（县乡道路绿化带超过3米，其他道路绿化带超过5米）；

4. 超标准在河渠两侧、水库周边占用一般耕地建设绿色通道的（以经批准的相关规划、建设方案等确定的绿色通道建设宽度为准，没有规定建设宽度的均视为“超标准”）；

工程资料馆（www.gcdict.com）

5. 以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用一般耕地挖田造湖、挖湖造景的；

6. 违法占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土的；

7. 各类未经批准或不符合规划要求的交通、能源、水利等基础设施项目、临时用地、农业设施建设用地、农村基础设施等涉及占用的。

属于上述情形，但确实无法恢复的，可通过从其他农用地恢复为耕地等方式补足同等数量质量的可以长期稳定利用耕地，其中涉及违法违规占用的，县级以上自然资源主管部门应依法依规严肃处理。

其他符合规定的非耕地情形，按有关要求补足同等数量质量的可以长期稳定利用耕地。

（三）永久基本农田范围内已依法办理用地手续的土地

本省（区、市）“三区三线”成果启用前，已依法依规批准的建设用地、已依法依规办理农业设施建设用地备案手续的土地、经国务院批准设立的开发区、已依法依规批准的探矿权、露天采矿权或光伏方阵，误划入永久基本农田的，经举证允许调出，但要补划相应数量质量的可以长期稳定利用耕地。

（四）其他要求

对于上述应就地整改恢复的非耕地，如原属于难以或不宜长期稳定利用耕地、位于自然保护地核心保护区、位于饮用水水源

工程资料馆（www.gcdict.com）

一级保护区的可以通过异地恢复耕地的方式处置，其中属于永久基本农田的还应按要求落实补划。

补划的永久基本农田应当是可以长期稳定利用的耕地，且与生态保护红线、城镇开发边界不交叉、不重叠、不冲突。城镇开发边界内以“开天窗”方式保留的永久基本农田涉及调整的，应在城镇开发边界内落实补划，确保本行政区域内以“开天窗”方式保留的永久基本农田规模不减少。

三、工作安排

（一）全面核实情况、完善工作底图。部根据2022年度国土变更调查成果套合提取非耕地图斑作为工作底图下发地方，各地在此基础上进行全面核实，查清划定成果中的非耕地及永久基本农田范围内已依法办理用地手续的土地等需处置的情况，对部下发的工作底图进一步补充完善，作为开展处置工作的对象。

（二）编制处置方案、开展分类处置。以县级行政区划为单元编制耕地和永久基本农田核实处置方案，明确本地区非耕地情况、需就地恢复和拟调整补划永久基本农田规模与分布、恢复耕地计划安排等。各地按照上述处置要求，依据核实处置方案，积极稳妥开展分类处置。

（三）按时提交成果、严格逐级审核。拟调出的永久基本农田中的非耕地，需各级自然资源主管部门逐级把关，县级负责核实举证，市级负责论证审核，省级最终确认。县级依据核实处置情况形成永久基本农田核实处置矢量数据，经逐级审核汇总后由

工程资料馆（www.gcdict.com）

省级自然资源主管部门于2023年12月底前报部（汇交数据要求详见附件，拟调出的永久基本农田范围内已依法办理用地手续的土地所涉举证材料由省级汇总一并报部）。省级对本省（区、市）的核实处置数据、举证材料等成果负总责。

（四）部级集中复核、加强督促指导。部将运用信息化手段，组织力量进行集中复核，复核通过的，依据调整补划图层更新永久基本农田数据库，相关调整情况由地方及时纳入相应层级的国土空间总体规划并同步落实到同级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统；复核未通过的，督促落实整改。对于整改恢复的图斑，已恢复到位且达到国土变更调查关于耕地认定标准的，县级要利用“国土调查云”软件拍摄实地举证照片，通过日常变更机制报部审查，并持续跟踪整改成效，及时纳入当年国土变更调查成果。开展处置工作期间，部将组织人员对各省份分类处置情况进行指导。已划定的耕地和永久基本农田中非耕地的核实处置情况将纳入当年耕地保护和粮食安全责任制考核。

各地在开展耕地恢复工作过程中，要因地制宜，充分考虑自然地理和农业生产条件，切实加强政策引导和解释工作，在充分尊重农民意愿、充分考虑经济成本、社会成本的前提下，根据实际情况，稳妥审慎处理、有序组织实施。坚决防止“简单化”“一刀切”，不得脱离实际、违背农民意愿强制复耕，切实维护群众合法权益。