

**陆河县 2022 年度耕地“进出平衡”  
总体方案  
(征求意见稿)**

广东国地规划科技股份有限公司

2022 年 10 月

# 目 录

一、总则 .....	1
1.1 工作背景 .....	1
1.1.1 中央、省高度重视耕地保护 .....	1
1.1.2 耕地保护要求增量提质和建管并举 .....	2
1.1.3 新形势下耕地保护的复杂性、艰巨性 .....	3
1.2 工作目的 .....	4
1.3 工作原则 .....	5
1.3.1 总量控制，进出平衡 .....	5
1.3.2 先进后出，质量提升 .....	5
1.3.3 择优选优，先易后难 .....	6
1.4 工作范围 .....	6
1.5 实施期限 .....	6
1.6 工作依据 .....	6
1.6.1 法律法规、相关政策 .....	6
1.6.2 行业技术标准、规范和规程 .....	8
1.6.3 其他资料 .....	8
二、现状分析 .....	10
2.1 耕地现状分布情况 .....	10
2.2 永久基本农田储备区 .....	11
2.3 历年土地整治实施情况 .....	11
三、“耕地转出”情况分析 .....	13
3.1 基本概念 .....	13

3.2 转出地块需求分析 .....	13
3.3 转出地块合理性分析 .....	18
3.4 转出地类合规性评价 .....	18
3.5 相关规划衔接 .....	18
3.5.1 与林业发展规划的衔接 .....	18
3.5.2 与农业农村发展规划的衔接 .....	19
3.5.3 与水利发展规划的衔接 .....	19
四、“耕地转入”情况分析 .....	20
4.1 基本概念 .....	20
4.2 转入地块拟定 .....	20
4.3 转入地块可行性分析 .....	22
4.3.1 评价原则 .....	22
4.3.2 评价范围 .....	22
4.3.3 评价因素 .....	22
4.3.4 周边设施条件分析 .....	22
4.3.5 拟转入地类判定 .....	23
4.4 稳定性评价 .....	23
4.5 与相关规划衔接 .....	24
五、“耕地转入”实施方案 .....	25
5.1“进出平衡”整体分析 .....	25
5.2 整治恢复工程设计 .....	25
5.2.1 土地平衡工程 .....	25
5.2.2 土壤改良工程 .....	25
5.2.3 灌溉与排水工程 .....	26

5.2.4 田间道路工程 .....	26
5.2.5 农田防护与生态环境保持工程 .....	26
5.3 时序安排 .....	26
5.3.1 立项阶段 .....	26
5.3.2 项目实施阶段 .....	27
5.3.3 竣工验收阶段 .....	27
六、资金测算 .....	28
6.1 实施费用及安排 .....	28
6.2 管理办法 .....	28
七、保障措施 .....	30
7.1 加强组织领导 .....	30
7.2 强化资金保障 .....	30
7.3 明确职责分工 .....	30
7.4 加强监督管理 .....	30
7.5 加强宣传引导 .....	30
八、附件、附表 .....	32

## 一、总则

### 1.1 工作背景

#### 1.1.1 中央、省高度重视耕地保护

2019 年 8 月 26 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议第三次修正《中华人民共和国土地管理法》，规定“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策”、“国家保护耕地，严格控制非农业建设占用农用地”，实行最严格的耕地保护制度、确保国家粮食安全是《土地管理法》的核心和宗旨，强化了土地用途管制、三线管控、永久基本农田特殊保护、地方耕地保护责任等，对耕地保护工作提出更高要求。

2020 年以来，党中央、国务院连续作出了坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》明确了加强耕地保护和改进占补平衡的总体要求，提出严格建设占用耕地、改进耕地占补平衡管理、推进耕地质量提升和保护、健全耕地保护补偿机制、强化保障措施和监管考核等方面的具体措施。

2021 年 11 月 27 日，自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局联合印发《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”）指出，考虑到今后生态退耕还要占用一部分耕地，自然灾害损毁还会导致部分耕地不能恢复，河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等因素，不可避免会造成现有耕地减少。为守住 18 亿亩耕地

红线，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少，有必要根据本级政府承担的耕地保有量目标，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”，即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外，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。

2020 年，广东省人民政府办公厅印发《关于综合施策解决违法违规占用耕地和历史遗留问题推动土地管理工作健康发展的工作方案》的通知（粤府办〔2020〕22 号），提出强化国土空间规划管控和用途管制，严格控制新增建设占用耕地；积极拓宽补充耕地来源。开展全域土地综合整治试点，统筹土地开发整理复垦、低效建设用地和农用地整治，调整优化永久基本农田布局，增加耕地面积，促进耕地保护和土地节约集约利用。《广东省人民政府印发关于进一步加强和改进耕地保护工作若干措施的通知》（粤府函〔2021〕130 号）提出坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，遏制耕地“非农化”，严格管控“非粮化”。

### **1.1.2 耕地保护要求增量提质和建管并举**

2021 年 7 月 9 日，广东省政府印发了《关于进一步加强和改进耕地保护工作的若干措施》（粤府函〔2021〕130 号），提出要加强规划管控和用途管制以遏制耕地“非农化”，严格耕地农业用途管制。合理安排农业生产布局，明确耕地利用优先序，强化租赁耕地监测监管，不能单纯以经济效益来确定耕地用途。加强耕地转为建设用地和

其他农用地的双重用途管制，严格控制新增建设占用耕地，严格控制耕地因农业结构调整转为林地、园地、草地等其他类型农用地及农业设施建设用地。

2022 年 2 月 12 日，《广东省自然资源厅办公室关于报送耕地恢复计划的函》提出耕地保有量和永久基本农田保护面积与原定保护目标存在缺口的地方，要力争立足自身通过逐步恢复一部分耕地予以补足，无法补足的将要付出高昂的经济代价，并要求上报至 2035 年分阶段的耕地恢复计划。开展耕地恢复整治行动，能为分阶段补足耕地保有量缺口奠定基础。

2022 年 3 月 17 日，广东省自然资源厅联合广东省农业农村厅、广东省林业局印发了《关于组织开展 2022 年度耕地“进出平衡”等有关工作的函》（粤自然资函〔2022〕219 号），各地要按照 166 号文要求，组织所辖县（市、区）编制和实施 2022 年度耕地“进出平衡”总体方案，编制和实施 2022 年度耕地恢复计划。同时，省级拟选取部分县（市、区）作为耕地恢复及“进出平衡”工作示范点，为全省耕地保护工作进行经验探索和示范引领。省在对各地级以上市人民政府进行年度耕地保护责任目标考核时，将对工作积极、成效明显的地区予以倾斜。全省耕地“进出平衡”工作已逐步展开。

### **1.1.3 新形势下耕地保护的复杂性、艰巨性**

随着国际国内形势、经济社会发展水平、人口迁徙等的变化不断变化，耕地的内涵也在不断变化。同时，耕地保护的目标也随着国家粮食安全的“弦”会绷得越来越紧，耕地非生产性功能也会越来越得到重视和发挥，农与非农、粮与非粮的界限会更加难以严格限定。此外，

随着新型工业化城镇化深入推进、生态文明建设、退耕还林还草还湿、污染耕地治理等，耕地保护仍面临一些新情况、新问题，随着耕地保护压力的增加和传导，一些原先未被重视的问题会逐渐显现并亟待解决。

此外，耕地保护出现问题的原因有地方保护意识不强、规划作用发挥不够、监管不力、执法不严等，但内在原因还在于各方的利益诉求不同。其实质为整体利益与局部利益、经济利益与社会利益、眼前利益与长远利益的矛盾，以及不同地区、不同行业发展利益的矛盾。只要存在经济社会活动，耕地利用的利益矛盾就会存在，耕地保护的问题就无法消除，其区别可能只是问题的类型和程度不同而已。故只能用系统的方法和逻辑，科学、合理地去平衡各方利益，协调各种矛盾，兼顾公平和效益，避免为了解决一个问题而产生更大、更多的其他问题。

为贯彻落实党中央、国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的决策部署以及相关要求，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，深入推进陆河县耕地“进出平衡”工作，科学、合理部署一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实耕地“进出平衡”的安排，按照国家及广东省人民政府工作部署，结合陆河县实际情况，编制《陆河县 2022 年度耕地“进出平衡”总体方案》（以下简称《方案》）。

## 1.2 工作目的

耕地“进出平衡”是对陆河县地区城乡建设、国土绿化、农业结构调整、农业设施建设等占用耕地的补救措施，也是全面实施耕地用

地管制、守住 18 亿亩耕地红线的创新之举。

通过编制《方案》，明确了 2022 年度陆河县耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的规模、布局、时序和年度内落实“进出平衡”的安排，确保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。同时，强化了 2022 年度陆河县耕地“进出平衡”的统筹安排和日常监管，为严格落实耕地保护任务提供方向。

### 1.3 工作原则

#### 1.3.1 总量控制，进出平衡

按照坚决止住新增、稳妥处置存量的原则，细化耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的管制措施，全面实施耕地用途管制。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，实现耕地“进出”达到平衡，确保完成陆河县规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护面积目标。

#### 1.3.2 先进后出，质量提升

在平原地区原地类为耕地上种植果树、植树造林的地块，通过先行开展恢复耕地整治工作，恢复耕地属性。结合土地综合整治补充耕地，补充长期稳定可利用耕地，形成“进出平衡指标”；开展提质改造工作，提高耕地质量，储备优质耕地资源，实现耕地“先进后出”，确保项目及时落地。土地整理复垦开发和新建标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区，保障耕地和永久基本农田布局

稳定。

### 1.3.3 择优选优，先易后难

结合陆河县第三次全国土地调查数据中的耕地恢复潜力情况以及耕地恢复潜力调查评价等各项工作成果，优先将土壤质地适宜、集中连片、适宜规模化种植、镇村实施意愿强烈、易于恢复且符合国土空间规划的农用地纳入耕地恢复整治实施范围。严格进行项目规划管理以及建设，维护耕地耕作属性，防止耕地“非农化”、“非粮化”。

## 1.4 工作范围

陆河县耕地“进出平衡”包括“耕地转出”和“耕地转入”两个方面。其中：

1) “耕地转出”指一般耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地；

2) “耕地转入”指林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地等非耕地整治为耕地。“进出平衡”应当首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实，在市域范围内统筹落实。

## 1.5 实施期限

方案原则上在 2022 年度内完成实施。

## 1.6 工作依据

### 1.6.1 法律法规、相关政策

1. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）；
2. 《中华人民共和国水法》（2016 年修正）；

3. 《中华人民共和国环境保护法》（2015 年）；
4. 《中华人民共和国水土保持法》（2011 年）；
5. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年修订）；
6. 《国土资源部关于印发土地开发整理项目预算定额标准的通知》（财综〔2011〕128 号）；
7. 《国土资源部关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8 号）；
8. 《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4 号）；
9. 《国土资源部关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8 号）；
10. 《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）；
11. 《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）；
12. 《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）；
13. 《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅 广东省林业局关于组织开展 2022 年度耕地“进出平衡”等有关工作的函》（粤自然资函〔2022〕219 号）；
14. 《广东省自然资源厅 广东省农业农村厅 广东省林业局关于严格耕地用途管制的实施意见》（征求意见稿）；
15. 《广东省自然资源厅关于加快推进耕地恢复严格落实耕地“进出平衡”工作的通知》。

## 1.6.2 行业技术标准、规范和规程

1. 《土地整理工程设计》（国土资源部土地整理中心编）；
2. 《土地整治项目规划设计规范》（TDT1012-2016）；
3. 《土地开发整治项目验收规程》（TD/T1012-2013）；
4. 《广东省土地开发整理工程建设标准》（试行）；
5. 《广东省土地整治垦造水田建设标准（试行）》；
6. 《高标准农田建设通则》（GBT30600-2014）；
7. 《土地复垦条例实施办法》（2019 年修正）；
8. 《土地整理工程设计》（国土资源部土地整理中心编）；
9. 《土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB15618-2018）；
10. 《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）；
11. 《农用地质量分等规程》（GB/T28407-2012）；
12. 《耕作层土壤剥离利用技术规范》（TD/T1048-2016）。

## 1.6.3 其他资料

1. 《陆河县耕地恢复潜力调查评价成果》；
2. 《汕尾市“十四五”高标准农田建设规划》；
3. 《2021 年陆河县耕地卫片监督图斑整改台账》；
4. 《2018 年度陆河县耕地质量等别年度更新评价成果》；
5. 《陆河县 2014-2018 年度土地变更调查成果》；
6. 陆河县地质灾害数据库；
7. 《陆河县耕地后备资源调查评价成果》；
8. 陆河县 2021 年河道湖区管理范围；

9.陆河县永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线成果；

10.陆河县第三次全国国土调查成果；

11.陆河县 2021 年度全国国土变更调查成果；

12.最新国土空间规划成果；

13.陆河县历年高标准农田建设范围；

14.陆河县历年垦造水田项目范围；

15.陆河县历年补充耕地项目范围。

## 二、现状分析

### 2.1 耕地现状分布情况

根据 2021 年度年度国土变更调查成果数据显示，陆河县耕地主要分布在陆河县北部及中部的河口镇、新田镇、上护镇、河田镇、水唇镇以及螺溪镇。全区耕地以水田和旱地占比为主，陆河县全域面积为 98644.1268 公顷，陆河县耕地面积为 6749.9900 公顷，占全域面积的 6.84%。其中水田面积为 4308.9477 公顷，占耕地面积 63.84%，水浇地面积为 703.8589 公顷，占耕地面积 10.43%，旱地面积为 1737.1834 公顷，占耕地面积 25.73%。

根据陆河县 2018 年度耕地质量等别年度更新评价成果，陆河县耕地省利用等别在 5 等~10 等之间，国家利用等别在 4 等~9 等之间，均为优高等地。

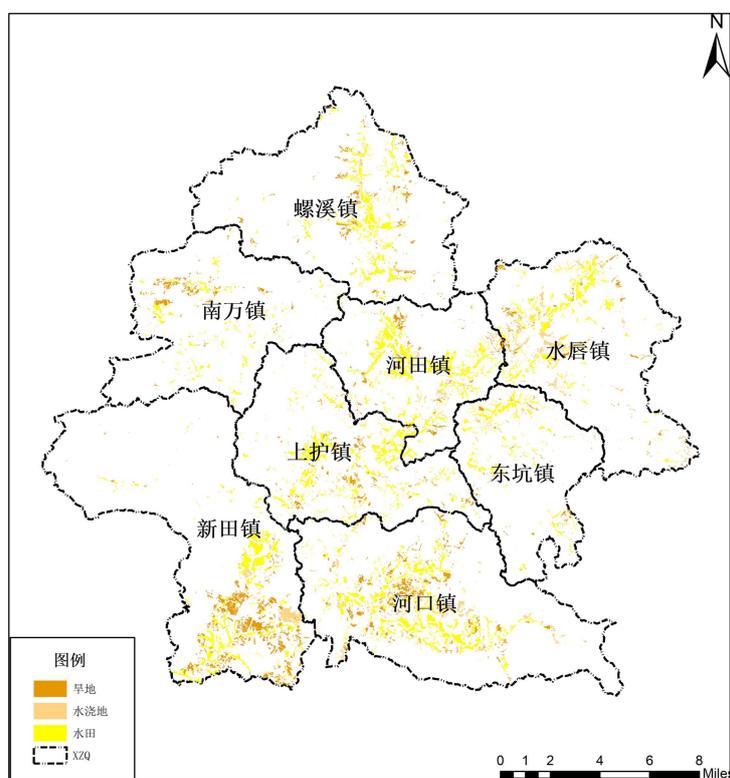


图 2-1 耕地现状分布图

## 2.2 永久基本农田储备区

陆河县永久基本农田储备区潜力图斑共 104 个图斑，面积为 1309.06 亩。其中水田面积 1109.89 亩，占划定总量的 84.79%；水浇地面积 11.17 亩，占划定总量的 0.85%；旱地面积 188.00 亩，占划定总量的 14.36%。

## 2.3 历年土地整治实施情况

陆河县历年通过开展高标准农田建设项目、垦造水田项目和补充耕地三种土地整治项目，做到为当地耕地数量、质量、生态三位一体的保护。

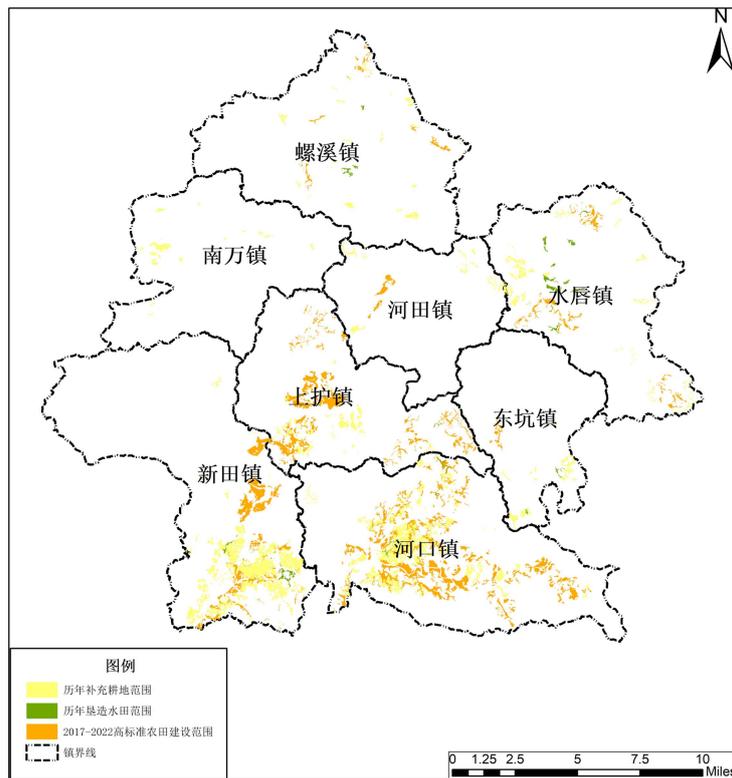


图 2-2 历年耕地整治项目分布图

### (1) 高标准农田建设项目

通过高标准农田建设使原有产田变成高产稳产农田，不但可以提

高耕地质量，而且可以提高单位面积耕地产量，从而逐步提高农民生活水平，有利于减少政府对扶贫资金的投入，减轻政府财政负担，同时也促进了项目区所在地的经济发展。陆河县 2017 至 2022 年共实施 10 项高标准农田建设项目，项目总面积为 41876.43 亩，主要分布在新田镇、河口镇以及上护镇。

### （2）垦造水田项目

随着社会经济的快速发展，城镇化进程的加快，产业结构的调整以及产业转移等相关问题使得保护耕地的压力日益增大。为进一步做好陆河县垦造水田工作，兑现垦造水田历史承诺和保障项目建设占补平衡需要。通过项目建设使项目区内耕地平整集中连片，能够为今后实现规模经营、机械化作业的现代化农业经营打下良好基础，将极大的增加粮食产量并减少农业生产成本，为其他地区农业规模化生产经营提供一个显著的示范作用，为粮食持续增产提供必不可少的物质保障，使广大人民群众对垦造水田建工作能够理解和支持，从而促进耕地质量建设工作的全面、长久、深入、顺利发展。陆河县 2017 至 2021 年共实施 10 项垦造水田项目，项目总面积为 2566.91 亩，主要分布在新田镇、河口镇、东坑镇、水唇镇以及螺溪镇。

### （3）补充耕地项目

为增加陆河县有效耕地面积，提高耕地质量，提高土地利用率和产出率，实现陆河县耕地占补平衡，为陆河县的经济的发展提供用地保障。通过项目的实施，有效落实陆河县耕地保护责任目标，确保陆河县耕地占补数量、质量双平衡。陆河县历年实施补充耕地项目总面积为 38224.49 亩，主要分布在新田镇及河口镇。

### 三、“耕地转出”情况分析

#### 3.1 基本概念

“耕地转出”指一般耕地转为林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地。耕地确需转出的，应当符合国土空间规划及农业农村、林业、耕地保护等相关专项规划，并优先转出难以长期稳定利用、质量较低、零星分散的耕地。

#### 3.2 转出地块需求分析

各乡镇人民政府应全面掌握一般耕地转为其他农用地和农业设施建设用地的情况。对占用耕地实施国土绿化(含绿化带)，将耕地转为农业设施建设用地，将流转给工商企业等社会资本的耕地转为林地、园地等其他农用地的，涉及农村集体土地的，经承包农户书面同意，由发包方向乡镇人民政府申报，其他土地由实施单位或经营者向乡镇人民政府申报。陆河县各乡镇项目申报具体情况如下：

##### (1) 新田镇

新田镇是广东省汕尾市陆河县辖镇，位于陆河县西南部，东毗上护镇、河口镇，西邻海丰县、惠东县，南连陆丰市，北接南万镇、紫金县。为提升当地农村生产生活条件，新修建必要的农村道路以及农业设施用地，新田镇本次共申报有联新仙枣径至联安西坑单改双道路建设工程、新田联安村樱花园养鸡场建设工程、新田坑角至宗滩道路建设工程、新村路口至新村农村道路建设工程、北山龙须径单改双道路建设工程、田心村上伯公农村道路建设工程、横陇早禾垌至联新仙枣径单改双道路建设工程、新村路口至下凹农村道路建设工程共计 8 个规划修建工程。项目规划总面积为 172.47 亩，其中占陆河县现状

耕地地类面积达 20.20 亩,涉及 4.49 亩区域范围位于粮食功能主产区、永久基本农田、高标准农田范围等禁止转出情形内,最终确定转出地块面积为 15.71 亩。

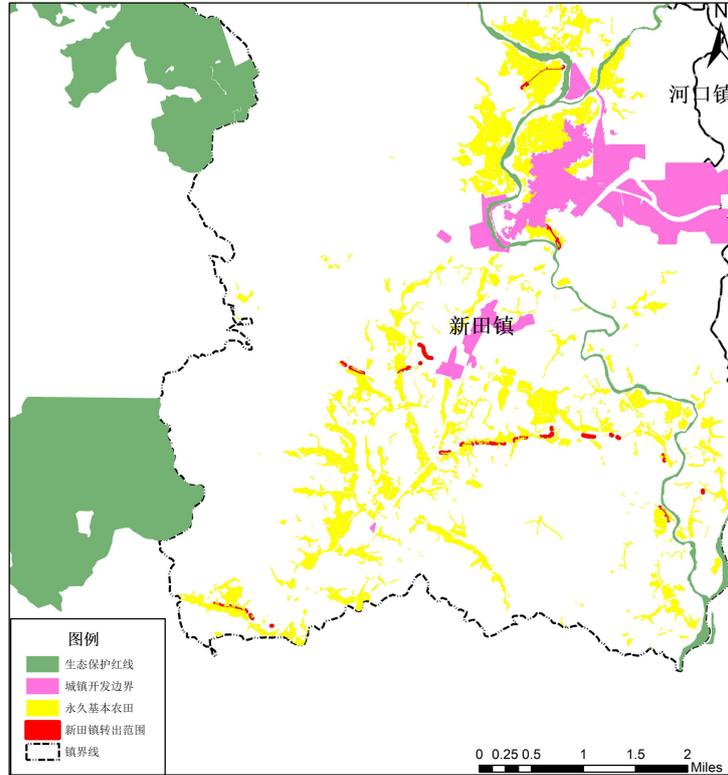
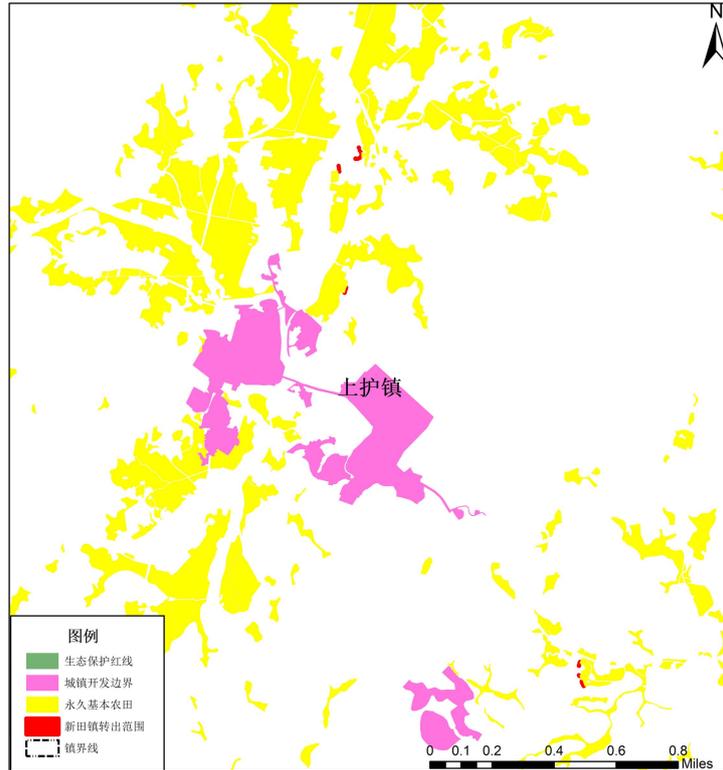


图 3-1 新田镇“耕地转出”地块位置分布图

(2) 上护镇隶属于广东省汕尾市陆河县,地处陆河县西南部,南接新田镇、河口镇,北接南万镇、河田镇,分河硿和上护两个片区,上护镇境内有省道贯穿其中,水泥路南经河口、大安、陆丰等地。为提高镇区内人民出行便利度,利于当地人民生活幸福感的提升,上护镇申请上护镇村内道路硬底化建设项目和上护村道路修建工程规划需求。项目规划总面积共 26.05 亩,其中占陆河县现状耕地地类面积为 0.35 亩,涉及 0.15 亩范围位于粮食功能主产区、永久基本农田、高标准农田范围等禁止转出情形内,最终确定转出地块面积为 0.2 亩。



### (3) 河田镇

河田镇是广东省汕尾市陆河县辖镇，地处汕尾市东部沿海与兴梅山区结合部，汕尾市东北面，东距揭西 28 千米，西邻海丰 50 千米，北通紫金 38 千米，南至陆丰 46 千米，河田镇下辖 5 个社区及 16 个行政村。本次申报的河东农村道路建设工程、内洞村委竹围村农村道路建设工程、河田镇埔上桥至下圳坝沿河道路基础设施工程、螺河水环境农村道路北段建设工程以及螺河水环境农村道路南段建设工程有利于满足当地居民对出行便利度提高的需求，项目规划总面积为 74.88 亩，其中占现状耕地地类面积为 61.9 亩，涉及 3.15 亩范围位于粮食功能主产区、永久基本农田、高标准农田范围等禁止转出情形内，最终确定转出地块面积为 58.75 亩。

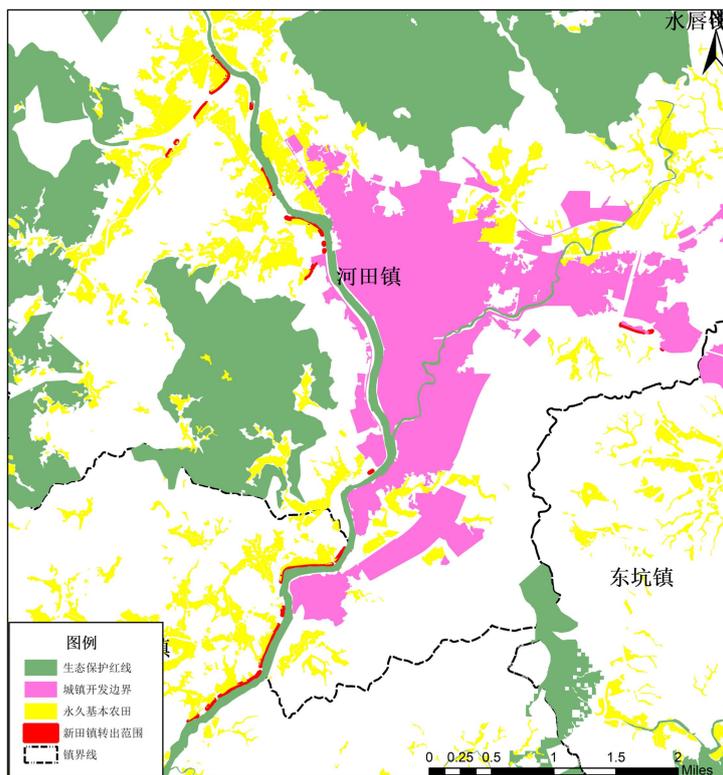


图 3-3 河田镇“耕地转出”地块位置分布图

表 3-1 各乡镇申报项目转出地块统计表

单位：亩

镇区	项目名称	项目面积	占现状耕地	禁止转出	转出地块
新田镇	联新仙枣径至联安西坑单改双道路	28.59	20.2	4.49	15.71
	新田联安村樱花园养鸡	1.86			
	新田坑角至宗滩道路	9.02			
	新村路口至新村农村道路	17.82			
	北山龙须径单改双道路	12.19			
	田心村上伯公农村道路	27.52			

陆河县 2022 年度“耕地进出”平衡总体方案

镇区	项目名称	项目面积	占现状耕地	禁止转出	转出地块
	横陇早禾垌至联新仙枣径单改双道路	41.32			
	新村路口至下凹农村道路	34.15			
上护镇	上护镇村内道路硬底化建设项目	9.32	0.35	0.15	0.2
	上护村道路 1	16.73			
河田镇	河东农村道路	6.77	61.9	3.15	58.75
	内洞村委竹围村农村道路	1.95			
	河田镇埔上桥至下圳坝沿河道路基础设施工程	18.02			
	螺河水环境农村道路北段	14.86			
	螺河水环境农村道路南段	33.28			
合计		273.4	82.45	7.79	74.66

### 3.3 转出地块合理性分析

以优先选择难以长期稳定利用、质量较低、零星分散的耕地为原则，以美化国土生态环境、改善社会发展空间格局和创新城乡建设模式为目的，结合陆河县各乡镇申报需求、陆河县 2021 年耕地卫片监督图斑整改情况、166 号文后设施农用地占用一般耕地现实状况进行统计，陆河县 2022 年度“耕地转出”需求面积为 74.66 亩。

### 3.4 转出地类合规性评价

陆河县“耕地转出”潜力地块筛选是以 2021 年度年度国土变更调查成果数据中现状耕地地类为基础，核减永久基本农田、城镇开发边界、高标准农田和粮食功能主产区范围后，再扣除补充耕地项目和垦造水田项目范围内新增耕地和水田，最终得到“耕地转出”的理论潜力地块，即为符合“耕地转出”条件的图斑。

转出地块包含水田 64.99 亩，占总转出面积的 87.05%，水浇地面积为 5.29 亩，占总转出面积的 7.09%，旱地面积为 4.38 亩，占总转出面积的 5.87%。转出部分不涉及永久基本农田、城镇开发边界以及生态保护红线，与粮食功能主产区不冲突，不涉及理念高标准农田建设、垦造水田、补充耕地项目等土地整治类项目。转出地块符合相关规定，具备合规性。

### 3.5 相关规划衔接

#### 3.5.1 与林业发展规划的衔接

陆河县 2022 年度“耕地进出”总体方案（征求意见稿）在“耕地转出”地块的选择过程中，要求与陆河县林业发展规划紧密衔接，

耕地“进出平衡”规划应与林业发展规划做到互相协调。

### **3.5.2 与农业农村发展规划的衔接**

对为提升农村生产生活条件，推进农业农村发展的新建畜禽、水产养殖设施、家庭农场等农业项目，均应作为本《方案》“耕地转出”地块选择的考虑因素之一。

### **3.5.3 与水利发展规划的衔接**

陆河县水利改革发展的总基调是水利工程“补短板”、水利行业“强监管”，本《方案》的规划做到与新时代水利改革发展新的工作重点和前进方向紧密挂钩。

## 四、“耕地转入”情况分析

### 4.1 基本概念

“耕地转入”指以最新年度的国土变更调查数据为基础数据，将林地、草地、园地、坑塘水面等其他农用地及农业设施建设用地等非耕地地类，通过土地整理、土地复垦的方式整治为耕地。

### 4.2 转入地块拟定

陆河县拟“耕地转入”地块以陆河县耕地恢复潜力库、计划垦造水田范围中选择适宜恢复的地块作为数据来源，根据广东省耕地恢复调查评价初步成果数据，陆河县恢复耕地地块总面积为 56438.05 亩（3762.5365 公顷），地类为恢复类园地、林地、草地和坑塘水面，主要分布于新田镇、河口镇。通过核减生态保护红线、25 度以上陡坡地、河道湖区、林区牧区及沙化、荒漠化、盐碱化、土壤严重污染等非稳定耕地区域内范围后，则为陆河县“耕地转入”拟定地块区域。

本《方案》“耕地转出”地块以“耕地转入”需求为基础，以预留本年度林业、农业及水利发展空间为侧重，以补足耕地保有量缺口为目的，根据《广东省自然资源厅关于加快推进耕地恢复严格落实耕地“进出平衡”工作的通知》，以及 2021 年度耕地流出情况，结合陆河县“耕地转出”实际需求，陆河县拟定“耕地转入”地块面积为 114.40 亩，位于新田镇以及河口镇。



## 4.3 转入地块可行性分析

### 4.3.1 评价原则

#### a) 综合分析原则

拟“耕地转入”地块通过整治恢复为耕地，除受土壤本身质量外，还与区域气候、地貌、交通便利度、电力设备、农业设施等因素有关，故拟“耕地转入”地块应结合各影响因素综合考虑。

#### b) 综合效益原则

拟“耕地转入”地块应当充分考虑当地政府的经济条件承受能力，以适度的投入获得最佳的经济、生态和社会效益。

### 4.3.2 评价范围

本方案评价范围为“耕地转入”意向地块，涉及面积 114.40 亩。

### 4.3.3 评价因素

耕地转入土地可行性因素主要包括土壤有效土层厚度、盐渍化程度、土壤的 pH 值、土壤有机质、土壤污染程度、地形坡度、灌溉保证率和排水条件等评价耕地质量的关键性因子。

### 4.4.4 周边设施条件分析

#### (1) 交通设施

新田镇位于陆河县西南部，东毗上护镇、河口镇，西邻海丰县、惠东县，南连陆丰市，北接南万镇、紫金县。境内有以 335 省道公路，134 县道为主干线，向村延伸的公路网络，以及出境公路 3 条，1 条连接国道和省道，省道 S335 线。

河口镇，广东省汕尾市陆河县辖镇，位于汕尾市北部，陆河县南部，距离陆河县城 13 千米，东邻普宁，南接陆丰；河口镇历来是陆河县的交通重地，境内有天汕高速（陆河段与潮惠高速合并）、潮惠高速、国道 235 线、省道 335 线、240 线和 238 线穿境而过。

#### （2）水利设施

新田镇境内新田河由北向南流经咸宜汇入螺河，平均流量 9.8 立方米每秒。河口镇境内有螺河、南溪、北溪 3 条河流纵贯全镇。

#### （3）电力设施

项目区周边已架设有 220V 的电网通过，电力资源充足，电力设备完善。

### 4.3.5 拟转入地类判定

陆河县拟“耕地转入”地块二调地类为旱地、水浇地、有林地、园地，三调地类为果园 33.51 亩、乔木林地 59.29 亩以及竹林地 21.60 亩。转入地块以“补足同等数量、质量，可长期稳定利用的耕地”为原则，以补足耕地保有量缺口为目的，结合陆河县垦造水田任务，优先将拟转入地块整治为水田。

### 4.4 稳定性评价

本《方案》优先选择与现有耕地集中连片面积 50 亩以上或者单独地块面积超过 50 亩的地块作为“耕地转入”地块。通过对拟转入的地块周边设施分析、群众意愿程度、整治难以程度等方面综合评价，拟转入地块可以长期稳定耕种利用。

#### 4.5 与相关规划衔接

“耕地转入”地块应合理协调耕地保护和林业、农业农村等相关规划，转入地块不与林业、农业农村和水利等相关规划发展需求冲突，“耕地转入”不仅为完成政府严格耕地用途管制的承诺，保证耕地的永续利用，也肩负着促进社会、农业和经济的可持续发展的长远目标。

## 五、“耕地转入”实施方案

### 5.1 “进出平衡”整体分析

陆河县 2022 年度“耕地转出”地块以乡镇申报项目违法占用一般耕地、设施农用地违法占用一般耕地和历年一般耕地流转为林地、园地、草地及坑塘水面等其他农用地三个方面综合分析筛选得出。转出地块需求面积为 74.66 亩。考虑到本地区内需落实数量相当、质量相当的转入地块以及为完成国家下达的耕地保有量任务及补足上一轮耕地保有量缺口的目标，因此 2022 年陆河县拟定“耕地转入”地块面积为 114.40 亩，均整治恢复为水田，且与现状耕地集中连片，可优化地区耕地布局。

### 5.2 整治恢复工程设计

陆河县耕地转入地块的整治方向为水田，主要工程设计内容包含土地平整工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态保持工程。

#### 5.2.1 土地平整工程

为后续工程顺利开展，需将项目区内灌木及杂草清除，对耕作层进行剥离堆放；通过田块平整后，再进行耕作层回填。

#### 5.2.2 土壤改良工程

土壤 pH 值、耕作层厚度、土壤容重、土壤有机质含量、土壤质地等是评价耕地质量的关键性因子，可以通过秸秆还田、增湿有机肥、施加生石灰等方式提高项目区有机质和 pH 值，以达到耕地种植标准。

### 5.2.3 灌溉与排水工程

项目区在充分考虑项目区内原有灌溉与排水基础设施可利用程度的条件下，需结合灌排要求，采用新修及整修农渠、农沟进行灌溉和排水。

输水及排水工程的布置应与田间道路、地块形状以及地形条件紧密结合，减小起伏和转折点，最大程度保证平顺。在保证工程质量的前提下最大限度的缩减施工时长，以求最大程度减少投资，节约资源。

### 5.2.4 田间道路工程

通过新修或整修项目区及周边道路及道路设施，满足项目区耕作的便利度。

### 5.2.5 农田防护与生态环境保护工程

结合项目区整治规划设计沟渠的布置，在整平大田的基础上修筑土质田埂，提高项目区田块固土保水能力。

## 5.3 时序安排

陆河县 2022 年度耕地“进出平衡”总体方案项目实施开展由陆河县人民政府确定实施单位，原则上由镇街或其下属具有法人资质的单位作为建设单位。具体时间安排如下：

### 5.3.1 立项阶段

(1) 时序计划：（4月初-4月底）

(2) 立项流程：①编制可行性研究报告。项目选址审核通过后，建设单位组织编制耕地恢复转入项目可行性研究报告。②民意调查。项目立项应征得项目涉及地块的土地权属人同意，且土地权属无争议。

③申报立项。建设单位组织项目立项有关材料，由县级自然资源、农业农村、林业主管部门联合立项。

### 5.3.2 项目实施阶段

(1) 时序计划：（5月初-9月初）

(2) 实施内容：①开展项目设计方案编制。委托测绘作业单位和规划设计编制单位，规范开展项目测绘和规划设计工作，并编制规划设计和预算方案，合理安排耕地恢复工作经费，并组织专家对项目规划设计与预算进行评审。②工程施工。按照现场施工管理正规化、标准化、制度化的要求，全面加强项目施工管理，确保工程质量。③设计方案变更。施工单位应按照规划设计方案施工，不得擅自变更设计方案，确需变更的，由建设单位提出，并由规划设计单位编制调整变更方案。

### 5.3.3 竣工验收阶段

(1) 时序计划：9月初-10月初

(2) 验收安排：①县级初验。由县级自然资源部门，会同级农业农村主管部门和主管部门，根据项目规划设计方案和相关验收标准，规范开展初步验收。②市级验收。市级自然资源、农业农村和林业主管部门负责新增耕地市级验收和全流程监管。

## 六、资金测算

### 6.1 实施费用及安排

陆河县 2022 年度“耕地转入”地块规模为 114.40 亩，项目实施主要包含前期阶段、中期阶段、中后期阶段、末期阶段和管护阶段共 5 个阶段。实施费用主要包含有前期工作费、青苗补偿费、工程施工费、竣工验收费和种植管护费，项目估算总金额为 800.80 万元。具体详见下表：

实施费用测算表

单位：万元

项目工程	项目实施阶段	主要费用名称	金额测算	占比（%）
2022 年度陆河县“耕地转入”实施项目	前期阶段	前期工作费	16.82	2.10
	中期阶段	青苗补偿费	435.15	54.34
	中后期阶段	工程施工费	320.32	40.00
	末期阶段	竣工验收费	19.70	2.46
	管护阶段	种植管护费	8.81	1.10
总计			800.80	100.00

注：①项目借鉴其他地区类似整治恢复类项目经验，成本按照 7 万元/亩进行测算；

②青苗补偿费按照相关文件执行；

③项目投资为估算，实际请以投资预算为准。

### 6.2 管理办法

陆河县鼓励各地严格落实本区域内耕地“进出平衡”，按照“谁受益、谁管护”的原则落实种植要求，原则上采取“使用者负责”手段推进项目实施。对于农民个人在承包地上零星实施的将耕地转为林

地、园地等其他农用地的，由县级人民政府统一落实耕地进出平衡，可从新增建设用地土地有偿使用费、农业土地开发的土地出让金、补充耕地指标交易收益以及其他财政资金中统筹安排专项资金，用于组织实施耕地恢复，储备耕地资源。

为了有效实现实时监控资金动态，防范财务风险，提高资金使用效率，资金管理遵循公开、择优、规范、实效原则，资金分配和使用情况向社会公开，接受有关部门和社会监督。

## 七、保障措施

### 7.1 加强组织领导

各单位要高度重视，加强组织领导，实行耕地保护党政同责。建立政府牵头、相关部门落实的共同责任机制，同时应强化规划引领作用，切实做好耕地“进出平衡”工作。

### 7.2 强化资金保障

统筹安排财政资金用于耕地保护工作，并逐步提高土地出让收入用于农业农村的比例，重点支持耕地和永久基本农田保护、高标准农田建设等工作；对不符合耕地用途管制要求的农业、林业生产经营活动，取消相关财政扶持资金。

### 7.3 明确职责分工

县级人民政府负责组织编制本辖区年度耕地“进出平衡”总体方案并组织实施，统筹各部门共同落实耕地用途管制，确保耕地不减少、质量不降低。乡镇人民政府负责审核需求申请，并出具审核意见上报县级人民政府，负责具体项目的实施和后期种植管护，确保本辖区内实现耕地“进出平衡”。

### 7.4 加强监督管理

压实耕地进出平衡主体责任，落实后期管护责任，对动态监测发现耕地“非农化”和“非粮化”导致指标被国家核减的情况，由工作领导小组报市政府落实责任职能部门，并对相关单位和责任人问责追责。

### 7.5 加强宣传引导

通过网络、电视、报纸等媒体开展形式多样的宣传活动，加强耕

地用途管制政策的解读，将耕地用途管制和耕地利用优先序要求传达到每家每户，发挥典型案例的示范作用，营造良好的社会氛围，充分调动各地开展恢复耕地整治的积极性。

## 八、附件、附表

附表：1、陆河县 2022 年度耕地转出计划情况表

2、陆河县 2022 年度耕地转入计划情况表

附图：陆河县 2022 年度耕地“进出平衡”地块位置图