

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源施〔2022〕423号

关于印发《本市〈耕地（永久基本农田）整理方案〉管理规则》和《本市〈耕地（永久基本农田）整理方案〉格式文本》的通知

浦东新区、闵行区、宝山区、嘉定区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区、崇明区规划资源局，长兴岛开发办规划土地处、临港新片区管委会规划资源处：

根据《关于本市实施国土空间用途管制 加强耕地保护的若干意见》（沪府办规〔2020〕19号）、《本市国土空间用途管制实施细则（试行）》（沪规划资源施〔2021〕16号），为进一步规范本市《耕地（永久基本农田）整理方案》的管理规则、程序及标准格式，我局制定了《本市〈耕地（永久基本农田）整

理方案〉管理规则》和《本市〈耕地（永久基本农田）整理方案〉
格式文本》。现予印发，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局

2022年11月2日

本市《耕地（永久基本农田）整理方案》 管理规则

一、适用范围

本规则适用于上海市范围内《耕地（永久基本农田）整理方案》编制与审核管理。

为严守耕地保护红线，支持农业绿色发展，锚固生态环境底线，促进本市耕地集中成片、质量提升与生态优化，解决其布局分散、零星破碎等问题，需要对永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块进行整理的，应当编制《耕地（永久基本农田）整理方案》。

二、管理分工

根据耕地（永久基本农田）整理区域（以下简称“整理区域”）的范围、依据不同，分别由市、区规划资源部门和乡镇政府牵头组织编制和审核《耕地（永久基本农田）整理方案》，市和区发展改革、农业农村、水务、绿化市容、生态环境、交通等行业主管部门协同管理。

（一）镇级组织编制

原则上，整理区域应位于镇级行政范围内，由乡镇政府组织编制和申报《耕地（永久基本农田）整理方案》，区规划资源局负责方案初审。由市规划资源局组织相关技术单位对方案开展技术审查，并负责方案审定。

（二）区级组织编制

整理区域位于区级行政范围，且属于跨镇级行政范围的，由区规划资源局组织编制和申报《耕地（永久基本农田）

整理方案》，相关乡镇政府协助配合。由市规划资源局组织相关技术单位对方案开展技术审查，并负责方案审定。

(三) 市级组织编制

因国家级区域布局调整、国家战略实施等，整理区域跨区级行政范围或涉及市级重大调整需求的，由市规划资源局组织编制《耕地（永久基本农田）整理方案》，组织相关技术单位对方案开展技术审查，并负责方案审定。

三、方案编制依据

(一) 法规政策要求

1. 《土地管理法》；
2. 《基本农田保护条例》；
3. 《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）；
4. 《国土资源部关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》（国土资规〔2018〕1号）；
5. 《自然资源部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；
6. 《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）；
7. 《国务院办公厅关于防止制止耕地“非粮化” 稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）；
8. 《上海市人民政府办公厅转发市规划资源局〈关于本市实施国土空间用途管制加强耕地保护的若干意见〉》（沪府办规〔2020〕19号）；
9. 其他国家和本市相关政策文件。

(二) 规划基础依据

1. 上海市耕地和永久基本农田划定成果；
2. 上海市农业“三区”（粮食生产功能区、蔬菜生产保护区、特色农产品优势区）划定成果；

3. 郊野单元村庄规划等国土空间规划。

四、方案编制要求

市、区规划资源局统筹明确辖域内国土空间布局优化与时序安排，分区、分镇明确整理区域。市、区规划资源局和乡镇政府在整理区域内，统一组织编制《耕地（永久基本农田）整理方案》。

结合土地整治补充耕地布局、土壤污染风险等因素变化，按需对整理区域内耕地保护空间布局进行调整。

五、方案编制原则

（一）数量增加

永久基本农田面积和耕地保护空间面积不减少或有增加，永久基本农田、耕地保护空间内的水田面积也均不减少或有增加。

（二）质量提升

永久基本农田、耕地保护空间的平均国家利用等应均不降低，或有所提升。

（三）布局集聚

结合后期工程措施等，永久基本农田、耕地保护空间应更集中成片。

（四）生态优化

整理后的耕地保护空间地块均为优先保护类耕地，土壤环境质量指标低于污染筛选值。

六、方案编制程序

（一）市级组织编制

1. 市级方案编制

市级层面拟跨区级行政区或因市级重大调整需求实施永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块整理的，由市规划资源局协调相关区、镇，组织市级技术单位编制《耕地（永久基本农田）整理方案》。

2. 市级技术审查

市规划资源局对方案进行审查并组织踏勘论证。具体由市地质调查研究院、市土整理中心负责市级技术审查，重点审查整理依据的充分性、合理性，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的数量、质量、布局与生态条件等是否符合要求。

3. 市级审定

市规划资源局国土用途实施处对方案进行审核。审核完成后，由市规划资源局分管领导审定。

(二) 区级组织编制

1. 区级方案编制

各区拟跨镇级行政范围实施永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块整理的，由区规划资源局组织编制《耕地（永久基本农田）整理方案》，相关乡镇协同配合。

2. 区级初审

区规划资源局对方案进行技术审查，重点审查整理依据的充分性、合理性，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的数量、质量、布局与生态条件等是否符合要求。

区规划资源局结合区级技术审查情况，组织踏勘论证，重点核查拟调入耕地保护空间的地块，确保其最新利用现状、耕地质量条件符合要求。审查完成后，区规划资源局通过“大土地”信息系统将方案上报市规划资源局。

3. 市级审定

市规划资源局对上报方案进行审定。具体由市地质调查研究院、市土地整理中心负责市级技术审查，重点审查整理依据的充分性、合理性，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的数量、质量、布局与生态条件等是否符合要求。方案经市级技术审查通过后，由市规划资源局国土用途实施处进行审核。审核完成后，由市规划资源局分管领导审定。

(三) 镇级组织编制

1. 镇级方案编制

乡镇政府拟在镇级行政范围内实施永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块整理的，组织编制《耕地（永久基本农田）整理方案》，报区规划资源局。

2. 区级初审

区规划资源局组织对方案进行技术审查，重点审查整理依据的充分性、合理性，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的数量、质量、布局与生态条件等是否符合要求。

区规划资源局结合区级技术审查情况，组织踏勘论证，重点核查拟调入耕地保护空间的地块，确保其最新利用现状、耕地质量条件符合要求。审查完成后，区规划资源局通过“大土地”信息系统将方案上报市规划资源局。

3. 市级审定

市规划资源局对上报方案进行审定。具体由市地质调查研究院、市土地整理中心负责市级技术审查，重点审查整理依据的充分性、合理性，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的数量、质量、布局与生态条件等是否符合要求。

方案经市级技术审查通过后，由市规划资源局国土用途实施处完成审核。审核完成后，由市规划资源局分管领导审定。

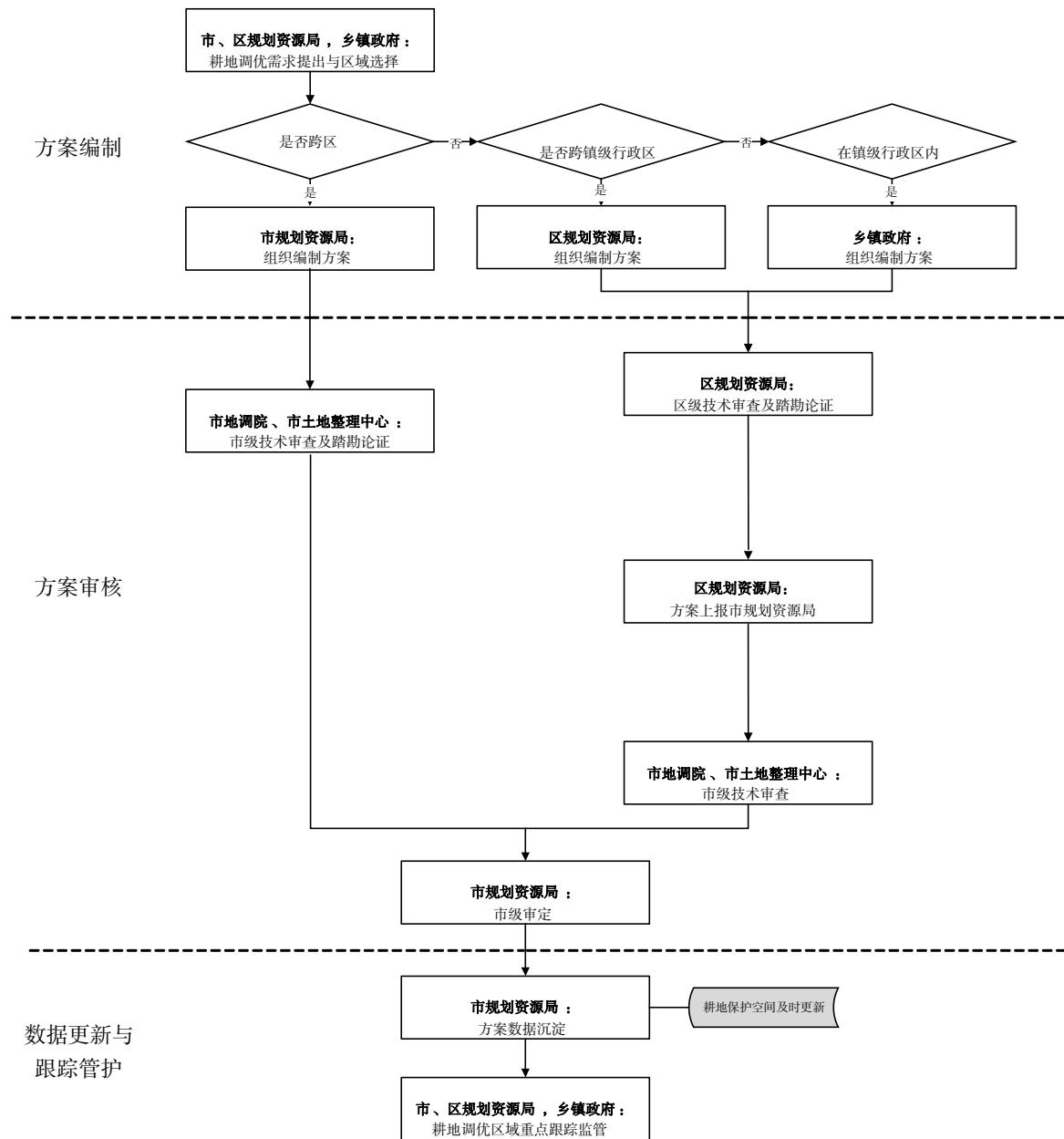
（四）数据更新

方案经市级审定后，市规划资源局及时在“大土地”信息化系统沉淀耕地保护空间整理数据层，及时对整理区域内耕地和永久基本农田布局、地类实施更新。

（五）跟踪管护

市、区规划资源局组织乡镇政府通过全天候遥感监测、日常巡查重点加强整理区域监管，持续跟踪利用变化情况，加强耕地后续管护利用，落实耕地保护责任。聚焦整理区域，优先安排农田建设和土地综合整治项目，进一步提升耕地质量，优化耕地布局。

《耕地（永久基本农田）整理方案》



本市《耕地（永久基本农田）整理方案》 格式文本

示例：上海市XX（区域）/XX区XX镇（区域）
耕地（永久基本农田）整理方案

一、区域概况

〔区域背景〕耕地（永久基本农田）整理区域位于上海市**区**镇/**镇**村，总规模**公顷，区域内建设用地**公顷，未利用地**公顷，农用地中耕地**公顷。

〔规划情况〕介绍整理区域规划覆盖情况，包括详细规划层次规划中控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划（详细规划层次），河道蓝线、中小河道规划等专项规划，重点说明国土空间布局、耕地保护空间协调落地情况。

〔耕地现状〕介绍耕地数量、质量、布局、生态情况，耕地中永久基本农田**公顷、部管储备地块**公顷、市管储备地块**公顷、其他一般耕地**公顷，其中水田**公顷、水浇地**公顷、旱地**公顷。耕地平均质量等别为**等，永久基本农田平均质量等别**等。分析耕地保护空间集聚度¹；分析耕地生态安全、污染风险情况。

¹ 耕地集聚度，建议采用集中连片耕地规模与耕地总规模比例（%）测度。将图斑边界距离≤10m耕地图斑视作成片，耕地成片规模≥300亩的视作集中连片。

〔整理目标〕结合国土空间规划，根据绿色农业发展、生态环境保护等要求，提出区域耕地和永久基本农田整理目标：〔耕地集聚提质〕为保护优质粮田、菜田，优化农业结构，分析区域内耕地布局、质量条件等限制情况，提出促进优质成片耕地集聚保护的整理目标，连片优质耕地、高产稳产粮田优先调入永久基本农田。/〔耕地生态安全〕为保护耕地生态安全，分析区域内耕地清洁生产限制情况，提出耕地生态优化目标，将生态条件更好的优先保护类耕地调入永久基本农田，存在污染风险的耕地调出永久基本农田。

二、整理方案

〔整理调优〕介绍整理区域内，本方案涉及的耕地和永久基本农田具体整理方案。具体介绍永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块调出、调入空间坐落与规模情况。说明踏勘论证情况等。

〔质量建设〕介绍区域内土地综合整治、高标准农田质量建设、耕地质量提升等情况。

〔整理分析〕分析整理前后是否满足“数量有增加、质量有提升、布局更集聚、生态更优化”的要求：

1. 数量方面，永久基本农田面积不减少，耕地保护空间面积不减少，永久基本农田、耕地保护空间内的水田面积应均不减少。

2. 质量方面，整理前后永久基本农田、耕地保护空间的平均国家利用等应均不降低，或有所提升。

3. 布局方面，结合工程措施等，整理区域内永久基本农

田、202万亩耕地保护空间应更集中成片。

4. 生态方面，整理后的耕地保护空间地块均为优先保护类耕地，土壤环境质量指标低于污染筛选值。

三、结论

明确提出耕地（永久基本农田）整理方案是否可行。

说明整理后是否影响相关区级行政区耕地和永久基本农田保护任务完成。应详细说明区内相应镇耕地和永久基本农田保护面积调整情况。

说明调整后的永久基本农田及储备地块拟更新纳入永久基本农田及储备地块数据库，作为落地化耕地保护任务。

附件：1. **（区域）/**区**镇（区域）整理前情况表

2. **（区域）/**区**镇（区域）整理后情况表

3. **（区域）/**区**镇（区域）整理前示意图

4. **（区域）/**区**镇（区域）整理后示意图

附件 1

** (区域) / **区**镇 (区域) 整理前情况表

填表单位：面积单位：公顷 (0.0000)

占用图斑	所在区(镇)	标识码	永久基本农田							储备地块							
			共计		城市周边		城市周边外区域		部管储备地块		市管储备地块						
			耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11	栏 12	栏 13	栏 14	栏 15	栏 16	栏 17	栏 18
1																	
2																	
...																	
镇域小计 (平均质量等别)																	
...																	
区级合计 (平均质量等别)	--	--															

注：1. 本表中栏 4=栏 7+栏 10，栏 4≥栏 5，栏 7≥栏 8，栏 10≥栏 11，栏 13≥栏 14，栏 16≥栏 17。
 2. 本表中栏 3“标识码”为土地利用数据库地类图斑层中属性结构字段数值，不另行编号。
 3. 本表中栏 6、栏 9、栏 12、栏 15 和栏 18“质量等别”为最新年度耕地质量等别数据库中的国家利用等，等别在 4-8 等之间；其中，镇域小计（平均质量等别）、区级合计（平均质量等别）为质量等别加权平均数，保留一位小数。

审核人：审核日期：年月日 填表人：填表日期：年月日

附件 2

** (区域) / **区**镇 (区域) 整理后情况表

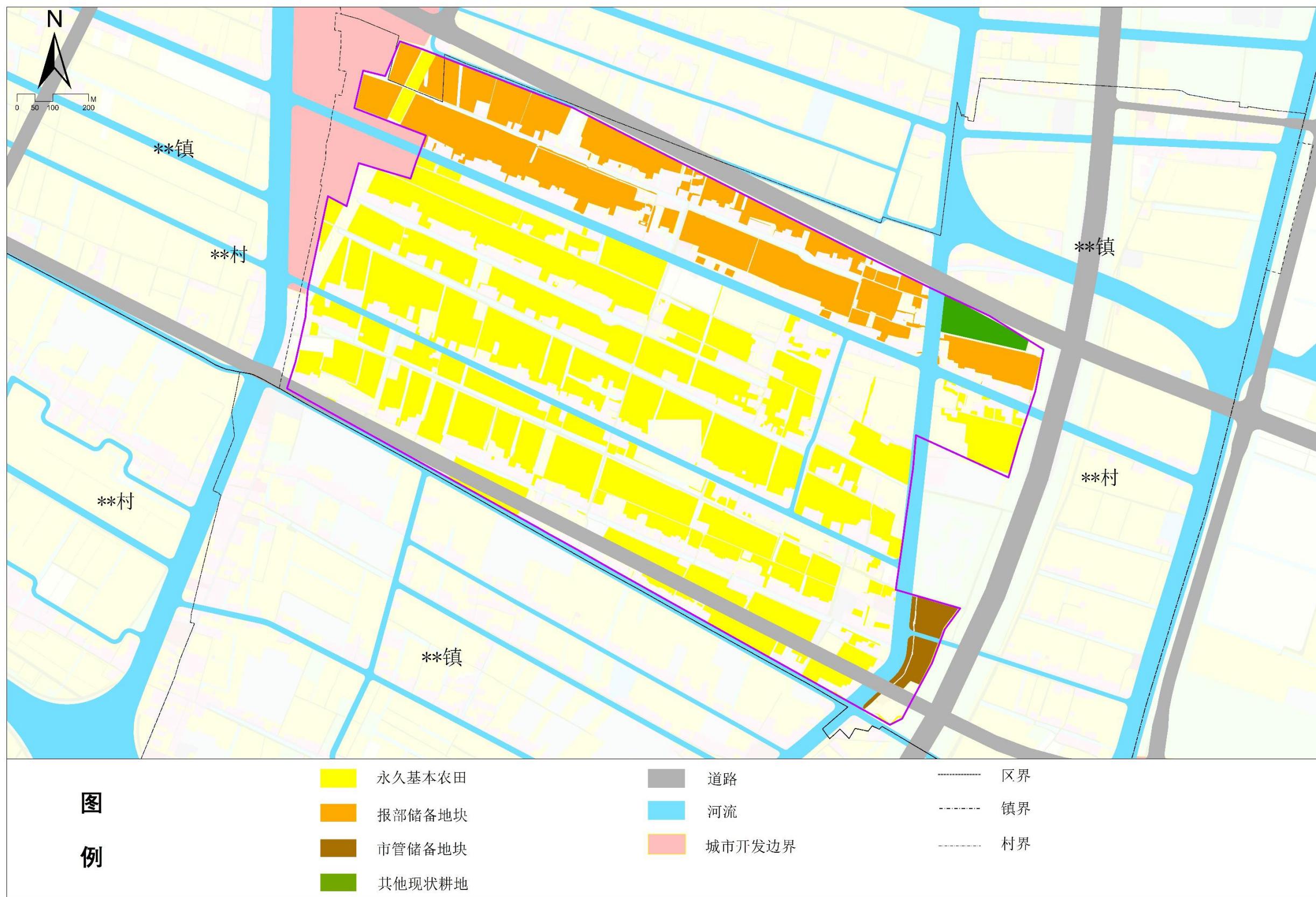
填表单位：面积单位：公顷 (0.0000)

占用图斑	所在区(镇)	标识码	永久基本农田								储备地块						
			共计		城市周边		城市周边外区域		部管储备地块			市管储备地块					
			耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	耕地面积	质量等别	
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11	栏 12	栏 13	栏 14	栏 15	栏 16	栏 17	栏 18
1																	
2																	
...																	
镇域小计 (平均质量等别)																	
...																	
区级合计 (平均质量等别)	--	--															

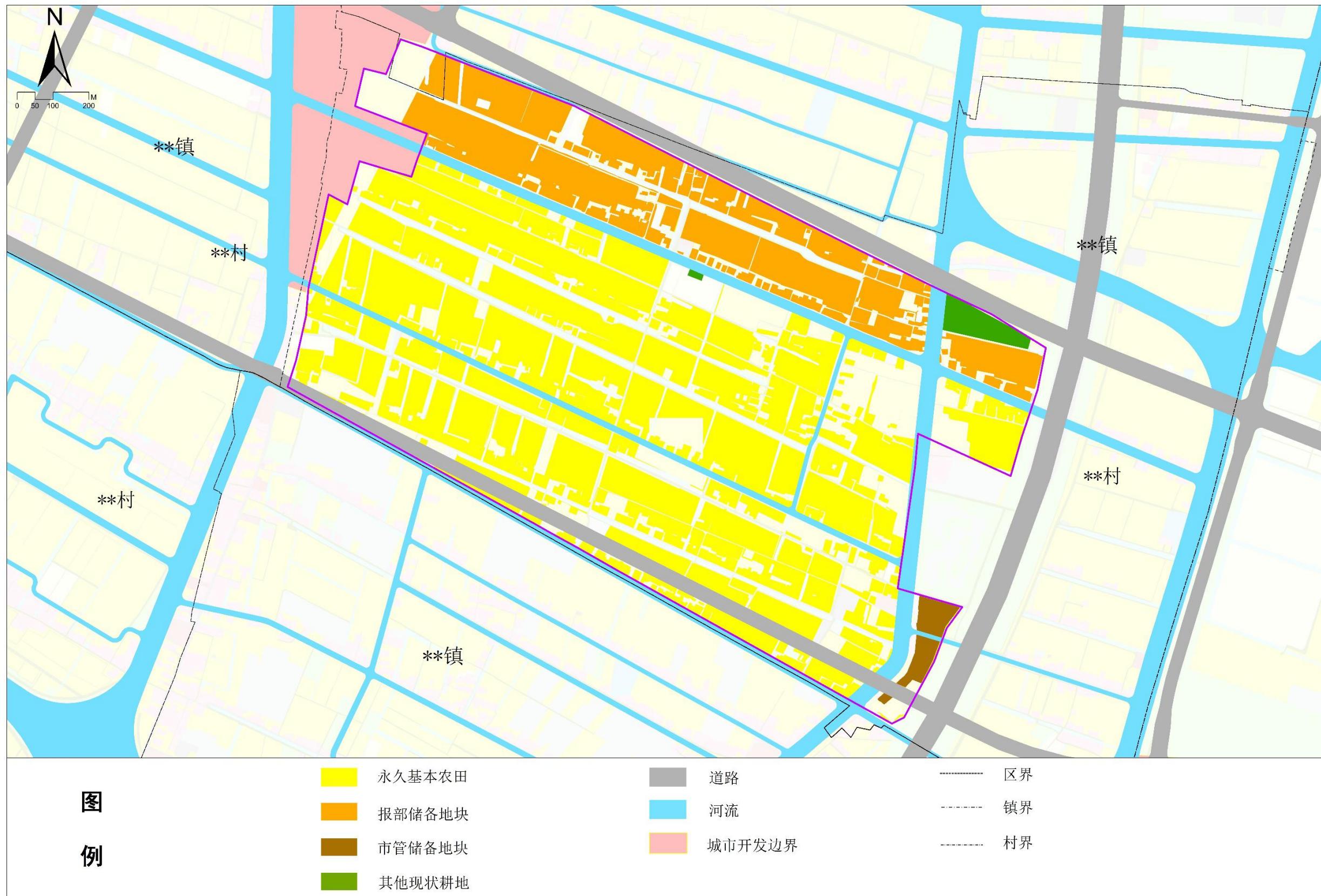
- 注：1. 本表中栏 4=栏 7+栏 10，栏 4≥栏 5，栏 7≥栏 8，栏 10≥栏 11，栏 13≥栏 14，栏 16≥栏 17。
 2. 本表中栏 3“标识码”为土地利用数据库地类图斑层中属性结构字段数值，不另行编号。
 3. 本表中栏 6、栏 9、栏 12、栏 15 和栏 18“质量等别”为最新年度耕地质量等别数据库中的国家利用等，等别在 4-8 等之间；其中，镇域小计（平均质量等别）、区级合计（平均质量等别）为质量等别加权平均数，保留一位小数。

审核人：审核日期：年月日 填表人：填表日期：年月日

附件3 **(区域)/**区**镇(区域)整理前示意图



附件 4 **(区域) /**区**镇(区域) 整理后示意图



公开属性：主动公开信息

上海市规划和自然资源局办公室

2022 年 11 月 2 日印发
