

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源施〔2024〕537号

关于印发《关于上海市改革完善耕地占补平衡制度的操作细则（试行）》的通知

各涉农区规划资源局，临港新片区管委会规划资源处、长兴岛开发建设管委会规划土地处：

根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》、《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）、《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的实施意见》（沪委办发〔2024〕58号）等，为落实国家支持本市耕地占补平衡领域重大改革有关精神，大力优化完善本市耕地占补平衡管理方式和措施，为全面实施“上海2035”总体规划提供政策

制度保障，我局制定了《关于上海市改革完善耕地占补平衡制度的操作细则（试行）》。现予印发，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局

2024年12月19日

关于上海市改革完善耕地占补平衡制度的 操作细则（试行）

根据国家关于耕地占补平衡领域重大改革有关要求，为“上海 2035”总体规划全面实施提供政策制度保障，进一步完善本市耕地占补平衡管理方式和措施，制定本操作细则。

第一章 总则

在牢牢守住耕地保护底线的前提下，按照“规划引领、平稳过渡、刚弹结合、周转永续”原则，开展由数字指标管理全面转向空间统筹管理，由逐项目程序占补全面转向年度空间结算平衡，由建设项目占补平衡全面转向“建设占耕地”占补平衡和“非建设占耕地”进出平衡“双轨并一轨”的耕地占补平衡管理新机制。

第一条 管理对象

全市耕地分为永久基本农田（150 万亩）、耕地保护任务（180 万亩）、耕地保护空间（耕地保护空间在“十四五”期间按照划定落地的 202 万亩进行管理，下同）和耕地保护空间外一般耕地，实行分类管理。

第二条 规划引领

将“上海 2035”总体规划确定的永久基本农田和耕地保护

任务，通过国土空间规划体系层层传导落实耕地保护空间。依托本市探索开展的郊野单元控制性详细规划，结合全域土地综合整治等工作，充分衔接协调本市占用耕地和补充耕地的关系，严格落实占补平衡。按照国家永久基本农田布局优化调整要求，近远结合、合法合规利用永久基本农田。

第三条 管理规则

将非农建设、造林种树种果等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。对于占用耕地保护空间以内的耕地，均需严格落实空间占补平衡；对于占用耕地保护空间以外的耕地，按规划依计划有序实施，无需落实空间占补平衡。非农建设占用耕地，按照相关规定，需缴纳耕地开垦费。

按照国土空间规划和各类专项规划，严格论证耕地保护空间以外的耕地转为林地、草地、园地、农村道路等其他农用地，统筹把握各类用地占用耕地的规模、布局和时序安排。

第四条 下达年度补充耕地任务

为确保本市始终严守 180 万亩耕地保护任务，结合各类国土空间规划预计占用耕地情况以及前一年耕地流出有关情况，每年年初，由市规划资源局向各区下达年度补充耕地任务，切实保障耕地保护责任目标考核始终留有安全缓冲空间。各区规划资源局应对照任务，多渠道筹措落实补充耕地来源，补充耕地来源需与郊野单元控制性详细规划相衔接，兼顾优质耕地恢复，包括低效建设用地减量化、全域土地综合整治和未利用地开发等。未利用

地开发新增耕地要坚持生态优先、稳妥有序的原则。

第二章 永久基本农田占补平衡管理规则

第五条 重大项目占用永久基本农田情形

对于符合《中华人民共和国土地管理法》及《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》(自然资规〔2018〕3号)等规定属于允许占用永久基本农田的国家能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目的情形，按照自然资源部有关要求报部批准。

第六条 其他占用永久基本农田情形

对于符合《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)》中明确允许占用永久基本农田的项目类型，包括乡村公益性等特定建设项目、全域土地综合整治、农田建设项目、农村道路、中小河道整治、视作原地类管理的小微项目。对于上述占用永久基本农田的情形，应充分论证、严格避让永久基本农田，确实无法避让的，根据《自然资源部关于支持上海深化自然资源领域改革创新意见的函》(自然资函〔2023〕615号)及自然资源部对永久基本农田管理相关要求，由各区提前组织编制郊野单元控制性详细规划，统筹考虑耕地和永久基本农田整体格局，按照“先补后占”和规模不减、质量更高、布局优化的原则，优先在规划土地整治优先引导区、高标准农田建设引导区，衔接国家明确的高标准农田建设、土地综合整治、集体经济组织配套设施建设以及永

久基本农田保护情况年度评估四类路径，根据项目类型选取相应通道进行永久基本农田布局优化和调整补划。

永久基本农田布局优化和调整补划方案由区规划资源局会同区农业农村委进行审核，审核通过后报市规划资源局进行审定，市规划资源局分批次将优化调整后的永久基本农田报部，经部批准后，调整本市永久基本农田底版。对永久基本农田进行布局优化调整后，办理农转用和土地征收审批、国土空间用途管制等相关手续。

第三章 耕地保护空间占补平衡管理规则

涉及占用永久基本农田外的耕地保护空间的各类建设行为（包括非农建设项目和农、林、水等项目），通过“空间预存+实时扣减+年终结算”的方式实施耕地占补平衡。

第七条 空间预存

按照市局每年年初耕地占补空间预存工作部署要求，各区规划资源局会同各行业主管部门及有关镇政府，全面梳理排摸本年度各类建设行为（含市级及以上重大项目）计划占用耕地保护空间的需求规模。结合排摸情况，区规划资源局组织相关镇政府，提前选取符合补划要求的相应面积现状耕地，报市规划资源局审核后予以锁定，视作已完成当年度各区计划占用耕地的预存补划工作。空间预存工作需严格落实“以补定占”，即原则上各区年度占用耕地保护空间的需求应与本行政区内新增耕地等可用于占补平衡的补划资源总量相挂钩，各区还应适度留存一定规模补

划资源为耕地保护责任目标考核留有安全缓冲空间。

第八条 实时扣减

各区规划资源局在项目审批环节（包括农转用土地征收、国土空间用途管制），根据实际占用耕地情况，直接对预存补划额度实时动态扣减。各区预存补划额度应优先保障市级重大项目落地。市规划资源局对预存补划额度设置警示线，当剩余额度不足时，暂停该区项目审批。各区规划资源局可根据额度剩余情况，及时增补上报预存补划地块。

第九条 年终结算

各区规划资源局在当年三季度组织启动耕地保护空间占补平衡的统一结算，结合全区各类行为占用耕地审批等相关情况，按区统一编制耕地保护空间布局优化方案，其中占用耕地保护任务原则上需用耕地储备资源新增库进行补划。如确实难以在本行政区内满足补划要求的，可通过“以租代保”的形式补充，具体操作详见第二十五条。区规划资源局会同区农业农村委对其进行审核，审核通过后报市规划资源局审定。经市规划资源局同意后，更新“上海市城市空间基础信息管理平台”底版数据，落实空间占补平衡，确保数量不减少，质量不降低。

第四章 耕地质量验收与管理

第十条 验收制度

根据农业农村部、自然资源部关于补充耕地质量验收相关要求，市农业农村委建立健全本市补充耕地质量验收制度，建立耕

地质量等级数据库，做好耕地质量等级评价、更新和数据入库工作。市农业农村委和市规划资源局建立信息交互机制，及时共享相关数据。强化补充耕地质量刚性约束，将补充耕地质量鉴定结果作为补充耕地质量验收的依据。

第十一条 验收流程

各区规划资源局定期向区农业农村委提供耕地图斑的矢量资料，区农业农村委在收到耕地图斑信息后，按季度完成耕地质量核算和鉴定工作，并出具验收意见。耕地质量鉴定结果应作为补充耕地报备管理和区域内各类补充耕地质量核算、后续培肥的依据。市农业农村委负责对区级验收结果按照一定比例开展内业抽验和现场踏勘抽验，抽验结果反馈区农业农村委。本市耕地质量验收细则由市农业农村委另行制定。

第十二条 加强水田保护

加强耕地地类中的水田保护，推动永久基本农田全面建成高标准农田，严禁擅自占用高标准农田，确保各区高标准农田面积不减少。结合郊野单元控制性详细规划编制、全域土地综合整治、农田建设项目实施及耕地占补平衡管理等相关工作，尽量减少占用水田规模，及时增补水田规模，保持耕地保护任务内水田总量基本稳定。对于规划明确的具备重要生态功能的水田实施严格保护。

第五章 耕地占补平衡系统管理平台

第十三条 启用市级管理平台

规范本市耕地占补平衡管理工作，建立“市区一体、蓄力滚

动”的耕地补划资源储备机制，根据耕地占补平衡资源来源不同，设置耕地储备资源现状库、耕地储备资源新增库和耕地占补指标历史库。

为实现快捷、精准管理，结合本市实际管理需求，启用本市“耕地占补平衡系统管理平台”，实现耕地占补平衡储备库的信息化、数字化管理。

第十四条 耕地储备资源现状库

耕地储备资源现状库来源为各区耕地保护空间外未被各类国土空间规划锁定的现状耕地资源，即将耕地保护空间外现状耕地按照“三区三线”划定口径，扣除规划利用、项目审批占用、村庄用地范围以及难以稳定利用耕地后剩余的现状耕地。

每年年初市规划资源局结合年度国土变更调查“一上”成果及耕地储备资源新增库数据，梳理更新耕地储备资源现状库底版，并下发各区规划资源局确认，各区可根据耕地储备资源现状库选取上报预存补划地块。由市级资金投资的滩涂成陆土地开发整理项目（如横沙东滩三期土地开发整理项目）的现状耕地，作为市级储备资源予以管理。

第十五条 耕地储备资源新增库

耕地储备资源新增库来源为“三区三线”划定后各区通过减量化、一般整理复垦、全域土地综合整治、滩涂成陆土地开发整理等项目产生的新增耕地。经日常变更审核确认耕地地类后即可纳入耕地储备资源新增库，作为耕地占补平衡补划潜力的日常补

充。每年年初，市规划资源局结合补划情况及年度国土变更调查“一上”成果数据，更新耕地储备资源新增库底版，并下发各区规划资源局确认，各区可根据耕地储备资源新增库选取上报预存补划地块。由市级资金投资的滩涂成陆土地开发整理项目产生的新增耕地，作为市级储备资源予以管理。

第十六条 耕地占补指标历史库

耕地占补指标历史库来源为原“全国耕地占补平衡动态监管系统”中结转的剩余可用指标，以及国家统筹跨省增减挂钩结余指标。结转指标使用期限为5年，由市规划资源局统筹安排补划工作，用完即止。市规划资源局负责指导各区做好耕地占补指标历史库指标使用及管理工作，统筹落实周转空间，确保平稳过渡。

市规划资源局根据耕地占补指标历史库使用情况，每年年底前组织区规划资源局统一编制耕地保护空间布局优化方案，经市规划资源局审定通过后，更新“上海市城市空间基础信息管理平台”底版数据。

第六章 耕地开垦费收缴

第十七条 收缴标准

非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，建设单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照本市规定缴纳耕地开垦费。非农业建设项目在办理农转用审批时，建设单位缴纳耕地开垦费，各区人民政府负责做好占用耕地的空间

占补平衡工作，确保耕地保护目标不突破。

耕地开垦费标准按《关于调整本市永久基本农田耕地开垦费标准的通知》（沪发改价督〔2018〕4号）执行。后续根据工作安排及时调整耕地开垦费标准，统筹安排资金用于耕地保护、耕地质量建设以及后续培肥管护等。

第十八条 收缴程序

耕地开垦费收缴程序按照《关于印发〈上海市耕地开垦费管理办法〉的通知》（沪财发〔2024〕2号）执行，市或区规划资源部门负责向用地单位或个人征收耕地开垦费。

第七章 市级统筹和暂借周转制度

第十九条 主城片区市级统筹制

对于规划主城片区范围内各类项目涉及占用耕地保护任务外耕地保护空间的情况，在办理用地审批和国土空间用途管制手续时，该区预存库实时动态扣减，年底由市规划资源局统筹落实空间占补平衡。

第二十条 市级重大项目暂借周转制

对于市级重大项目（含经市级相关部门联合认定的重点项目）确实难以在行政区域内落实耕地保护任务外耕地保护空间补划的情况，可由区向市级申请暂借周转，由市级先行落实补划空间，原则上应于一年内归还。

各区需要申请暂借周转时，需由申请区规划资源局向市规划资源局申请暂借周转，经审核同意后，市级土地整理机构将暂借

补划资源划转到申请区，并做好台账记录。各区规划资源局在办理市级重大项目用地审批时核销使用暂借补划资源。

暂借周转到期后 10 个工作日内，申请区向市规划资源局提交申请归还，并由申请区组织编制耕地保护空间布局优化方案，区规划资源局会同区农业农村委进行审核，审核通过后报市规划资源局审定。经市规划资源局同意后，由市级土地整理机构做好销账记录，更新“上海市城市空间基础信息管理平台”底版数据。

第二十一条 高标准农田项目暂借周转制

充分衔接第三次全国国土调查地类认定标准及本市国土空间用途管制有关规定，进一步优化高标准农田建设标准。根据《关于规范高标准农田项目涉及 202 耕地保护空间暂借市级补划空间管理工作的通知》（沪规划资源施〔2023〕302 号），对于高标准农田项目涉及占用耕地和永久基本农田的情况继续执行暂借周转制度。

市农业农村委按年度部署各涉农区开展高标准农田建设项目计划申报工作，各区农业农村委会同区规划资源局将申报材料联合上报市农业农村委和市规划资源局。市农业农村委会同市规划资源局审核后，由市规划资源局负责选取市级补划空间，并统一组织编制耕地保护空间布局优化方案，并入库“上海市城市空间基础信息管理平台”系统管理。

高标准农田项目暂借市级补划空间，实行专账管理，暂借期为 2 年，各区必须严格到期归还。项目到期后，相关区农业农村

委会同区规划资源局，根据高标准农田项目实施新增耕地情况上报补划图斑。市农业农村委将汇总图斑交市规划资源局，经市规划资源局审核确认后，由市规划资源局统一组织编制耕地保护空间布局优化方案，并入库“上海市城市空间基础信息管理平台”系统更新底版数据，完成市级补划空间归还。涉及永久基本农田暂借周转的，参照第八条规定执行。

第二十二条 全域土地综合整治项目暂借周转制

对于全域土地综合整治项目涉及占用耕地和永久基本农田的情况，确因自然资源禀赋、区位条件等因素无法平衡的，可在镇级范围内平衡；镇级内仍无法平衡的，可在所在区范围内平衡；区内仍无法平衡的，可在实施方案报审时由区规划资源局向市规划资源局申请市级补划空间暂借周转，经市级审定同意后，由市规划资源局负责选取市级补划空间，由各区组织编制耕地保护空间布局优化方案，并入库“上海市城市空间基础信息管理平台”系统管理。

全域土地综合整治项目暂借市级补划空间，实行专账管理，暂借期原则上不超过全域土地综合整治实施周期，各区必须严格到期归还。项目到期后，相关区根据全域土地综合整治项目实施新增耕地情况，编制耕地保护空间布局优化方案，报经市规划资源局审核确认后，入库“上海市城市空间基础信息管理平台”系统更新底版数据，完成市级补划空间归还。涉及永久基本农田暂借周转的，参照第八条规定执行。

第八章 耕地占补平衡经济补偿和考核制度

第二十三条 “以租代保” 占补平衡经济补偿制

探索耕地占补平衡经济补偿机制，允许耕地补划资源优势区利用富余的耕地补划资源开展定期有偿租赁，促进资源的合理配置和高效利用。探索未享受市级专项资金补贴的国有企业低效建设用地减量化指标的交易机制。

各区应严格落实耕地占补平衡责任，对于确实难以完成空间占补平衡的情况，坚持区域自行平衡为主，市域内调剂为辅的原则。补划困难区可向市级申请由耕地补划潜力优势区落实补划任务，申请区按年度缴纳租金，租赁资金应按规定纳入预算管理。租赁期间，耕地保护责任相应转移。租赁价格由申请区和补划潜力优势区协定。

申请区向市规划资源局申请补划资源租赁，经市规划资源局同意后，申请区和补划潜力优势区签订租赁协议书。协议签订完成后，申请区按照约定将租金足额交到指定账户，并编制耕地保护空间布局优化方案，区规划资源局会同区农业农村委进行审核，审核通过后报市规划资源局审定，更新“上海市城市空间基础信息管理平台”底版数据。市级土地整理机构做好备案工作。

租赁期满后 10 个工作日内，申请区向市规划资源局提交归还申请，并由申请区组织编制耕地保护空间布局优化方案，区规划资源局会同区农业农村委进行审核，审核通过后报市规划资源局审定，更新“上海市城市空间基础信息管理平台”底版数据。

市级土地整理机构更新租赁备案信息，做好备案记录。

第二十四条 耕地占补平衡纳入耕保考核

各区耕地占补平衡完成情况及年度补充耕地任务完成情况纳入年度耕地保护和粮食安全责任制考核，结合考核结果对相关区进行表彰或通报。评分规则以年度耕地保护和粮食安全责任制考核评分细则为准。

第九章 保障措施

第二十五条 组织分工

市规划资源局负责耕地占补平衡管理规则制定，系统平台搭建及数据更新维护，监督全市耕地占补平衡管理工作；组织编制郊野单元控制性详细规划，指导编制和审查耕地保护空间布局优化方案；会同市农业农村委建立耕地占补平衡管理等有关工作的联络沟通机制。

市农业农村委组织指导各区做好补充耕地质量评价和验收工作，指导区农业农村委审查耕地保护空间布局优化方案中补充耕地和占用耕地平均质量等级，及时更新耕地质量等级数据，并会同市规划资源局建立耕地质量等级数据库及信息交互机制。

各涉农区委、区政府切实落实耕地保护主体责任，可根据实际细化制定本行政区内耕地占补平衡管理细则，统筹安排各类占用耕地行为年度计划，区规划资源局负责组织编制耕地保护空间布局优化方案，根据年度变更调查成果向区农业农村委提供占用和补充耕地地块信息；区农业农村委负责审核补充耕地和占用耕

地平均质量等级。

第二十六条 加强保障宣贯

结合市级规划资源专项督察等工作，贯通市、区、镇三级管理网络，全周期、全链条加强本市耕地占补平衡精细化管理，定期对耕地占补平衡资源库进行动态监测和抽查，加强对预存补划地块的监测监管。市、区、镇应加强组织开展耕地占补平衡政策宣讲及操作培训工作，并结合全国土地日等活动，强化舆论宣传和社会监督，提高群众参与耕地保护相关工作的积极性，营造自觉主动保护耕地的良好社会氛围。

过渡期间，即本市“耕地占补平衡系统管理平台”启用前，按照现行操作“先补后占”，编制耕地保护空间布局优化方案，落实耕地保护空间占补平衡。本市“耕地占补平衡系统管理平台”启用后，按照本操作细则执行，不再适用过渡期政策。

公开属性：主动公开

抄送：市农业农村委

上海市规划和自然资源局办公室

2024年12月20日印发