

# 杭州市人民政府办公厅文件

杭政办函〔2022〕66号

---

## 杭州市人民政府办公厅 关于优化创新耕地保护机制 促进全市共同富裕的实施意见

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为优化、创新耕地保护机制，努力开创耕地保护新局面，推动我市高质量发展和共同富裕，经市政府同意，现提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）总体目标。认真贯彻习近平总书记“实行最严格的耕地保护制度，像保护大熊猫一样保护耕地”的重要指示精神，全面落实党中央、国务院关于加强耕地保护、粮食安全和共同富裕的决策部署，加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，实

行耕地管控、建设、激励多措并举，实现耕地管控更加有效、空间配置更加高效、资源利用更加集约、产业保障更加精准的目标，为全市高质量发展建设共同富裕示范区城市范例提供更加坚实的保障。

## （二）基本原则。

——坚持市域统筹，加强协调。切实加强国土空间资源的市域统筹，促进市域资源要素更好流动，以更好的发展促进更优的保护。

——坚持绿色本底，优先保护。严守生态保护红线，依据各地自然资源禀赋和国土空间规划定位，因地制宜开展农田建设，发展农业产业，统筹优化生态、生产、生活空间。

——坚持节约集约，优化结构。在资源要素紧约束背景下，强化节约集约，充分挖掘潜力空间，不断优化存量建设用地结构，以更少的土地投入支撑经济社会可持续发展。

——坚持改革创新，试点先行。适应经济发展新形势，突出问题导向，稳妥开展各项改革创新举措试点，不断完善耕地保护制度等各项政策体系。

## 二、创新耕地保护补偿机制

（三）优化耕地保护补偿激励机制。结合各区、县（市）耕地保护实绩实效，按照年度耕地保护责任目标考核等次，统筹设定耕地保护补偿资金分配系数，对存在“非农化”“非粮化”及长期抛荒情况的耕地不纳入补偿范围，确保资金向种植粮食的优质

耕地和耕地保护绩效好的区、县（市）倾斜。加大耕地保护资金补偿力度，市级补偿标准不低于省级，并在不超出资金总量的前提下，对种植水稻的永久基本农田的补偿上浮 50%。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市财政局）

（四）建立永久基本农田保护补偿机制。遵循“统一收取、统筹支付”原则，市级统筹建立永久基本农田保护补偿机制。结合“三区三线”划定，在本轮国土空间规划期内，由永久基本农田保护率未达到全市平均水平的地区按年度缴纳补偿费用，对承担更重永久基本农田保护任务的区、县（市）予以补偿。具体补偿办法由相关部门另行制定。[责任单位：市规划和自然资源局、市财政局、市农业农村局，各区、县（市）政府]

### 三、强化耕地保护市域统筹

（五）统筹安排耕地功能恢复任务。各地要切实落实耕地保护目标，按照国家下达的耕地功能恢复任务，以 5 年为一个周期制定工作计划，稳妥有序开展耕地功能恢复工作。允许有条件的区、县（市）在完成自身任务的情况下，为其他区、县（市）有偿承担部分耕地功能恢复任务，有偿恢复的指导价格参照国家明确的耕地保护责任缺口补偿标准，并考虑全市上一年度规上工业亩均税收等因素确定。鼓励同步开展粮食生产功能区和高标准农田建设，对同步建成粮食生产功能区和高标准农田的耕地，可适当提高补偿标准。[责任单位：各区、县（市）政府，市规划和自然资源局、市农业农村局]

(六) 试行永久基本农田储备库市域统筹机制。在本轮国土空间规划期内，以区、县（市）为单元，划定永久基本农田储备区，并纳入永久基本农田储备库管理。市级直接统筹各区、县（市）储备库中质量等级符合补划条件的耕地的 30%，用于市重大建设项目补划。鼓励在纳入永久基本农田储备库中的耕地上建设粮食生产功能区、高标准农田，促进规划实施阶段永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区空间聚集。适时建立永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区储备库统筹联动机制。在重大建设项目落地时，允许区县协作共同完成永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能区的占补平衡。[责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局，各区、县（市）政府]

(七) 规范市域补充耕地调剂机制。耕地占补平衡坚持以“县级平衡为主、市级统筹为辅、跨市调剂为补充”原则，多渠道筹措补充耕地指标。市级统筹各区、县（市）20%的报备入库补充耕地指标，主要用于保障市级以上重点建设区域或重大建设项目，统筹价格提高至同期跨市调剂价。对于一年内（含跨年度）能确保报备入库的补充耕地指标，市级根据临安区、桐庐县、淳安县、建德市等山区 4 区、县（市）（以下简称山区 4 县）申请，可按合同约定预拨 50%的耕地垦造资金。鼓励存在占补平衡缺口的城区从山区 4 县调剂补充耕地指标，价格不低于同期跨市调剂价。山区 4 县在保障自身建设用地项目占补平衡的基础上，进一步加大力度垦造耕地。[责任单位：市规划和自然资源局，各区、县（市）]

政府) ]

(八) 开展示范工程市级奖补。对垦造耕地、建设用地复垦、耕地质量提升、“百千万”永久基本农田集中连片整治等各类土地整治精品工程，以及全域整治精品工程，市本级予以资金奖励，并向山区4县倾斜。具体办法由相关部门另行制定。(责任单位：市规划和自然资源局、市财政局)

#### 四、探索建立优化林耕布局统筹机制

(九) 优化造林绿化和土地整治空间。结合本轮国土空间规划，优化完善市域造林绿化和土地整治空间。对第二次、第三次全国国土调查(以下简称：国土二调、三调)均为非林地，与林权证存在地类认定矛盾的地块，在开展逐地逐块实地调查核查、取得林权权利人同意和补偿到位的前提下，依法依规按照不动产登记的规定办理变更，并按照国土三调确定的地类进行资源管理和利用。对国土二调、三调均为非林地，但存在其他管理矛盾的地块，地类认定原则上以国土三调为准，按照“实事求是、稳妥可控”的要求，由区、县(市)规划资源部门与林业部门充分征求土地所有权人、承包权人、使用权人的意见，协商明确有关政策处理意见后，依法依规进行资源管理和利用。(责任单位：市规划和自然资源局、市林水局)

(十) 施行林地、公益林占补跨区域平衡机制。以“县级平衡为主，全市统筹调剂”为原则，探索开展跨区域林地占补平衡机制，由占补双方根据各自情况协商具体补偿方案，占补平衡指

标按规定报省林业局审核同意后实施。因建设项目占用省级以上公益林，确实无法在本行政区域内补足的，由调出区、县（市）提出申请，按规定经省林业局协调跨区域组织调整后，报省政府批准。（责任单位：市林水局）

## 五、推进农村建设用地盘活利用

（十一）强化规划编制资金统筹保障。按照“集聚县城、培育重镇”的要求，围绕乡村振兴和一二三产融合发展，进一步强化规划引领，合理划分乡镇规划单元，优化国土空间格局。加大规划编制资金统筹支持力度，优化规划编制计划管理，经审核纳入市国土空间规划编制计划、支持共同富裕的项目，报市政府同意后可按规定使用规划专项资金。（责任单位：市规划和自然资源局、市财政局）

（十二）鼓励闲置宅基地及农房盘活利用。统筹市农业产业发展专项资金，支持各地开展闲置宅基地及农房盘活利用项目建设，根据区、县（市）闲置宅基地及农房盘活数量、面积情况和效益情况等，筛选成效显著、具有示范推广价值的项目，对区、县（市）按其财政投入的一定比例予以奖补。坚持依法、自愿、有偿、稳妥、审慎原则，采取共享村居、整治利用等方式盘活闲置宅基地及农房，重点引导进城落户农民和合法形成的“一户多宅”农户自愿有偿退出宅基地及农房，退出的宅基地及农房由村集体经济组织统一回收，优先调剂给本村的无房户或危房户，也可用于村内公共事业建设、乡村产业发展或进行复垦。（责任单位：

市农业农村局、市财政局)

(十三) 稳步适度推进农村转移人口市民化。对山区 4 县地质灾害隐患区域、村庄规划布局禁建区域、高山远山和人口数量少、农房分散、公共资源共享率低、产业发展困难区域农户,按照“政府引导、农民自愿、灵活安置、确保稳定”的原则,采取整体搬迁与零星搬迁相结合、集中安置与其他安置相结合、保留原有生产资料与推进土地山林规模流转相结合的办法,基本实现“愿搬尽搬”。支持各区、县(市)积极探索不同搬迁形式、安置方式的激励政策,推动农村转移人口市民化。(责任单位:市发改委、市农业农村局、市财政局)

(十四) 加大全域土地综合整治力度。鼓励山区 4 县结合集聚发展、下山移民等共富工程,以全域土地综合整治为抓手,衔接详细规划编制,提出分年度整治实施计划,分区、分类、有序推进全域土地综合整治与生态修复工程。盘活农村建设用地,盘活的规划空间和城乡建设用地增减挂钩指标,在市域内调剂使用。(责任单位:市规划和自然资源局)

## 六、积极保障农村产业发展用地

(十五) 鼓励土地经营权流转。坚持“依法、自愿、有偿”原则,采取委托流转、土地租赁、谷物计价、折价入股、保底分红等方式流转土地经营权。鼓励和支持农户将土地承包经营权委托给村集体进行整村、整组、整畈流转,实现土地规模经营。鼓励村集体、县乡两级国有平台对土地经营权进行预留转,签订意

向协议，建立土地流转储备库。积极探索将土地流转风险纳入政策性保险范围，开发土地流转风险政策性险种。探索将土地流转风险纳入农信担保范围。（责任单位：市农业农村局）

（十六）支持农业“标准地”项目建设。在符合国土空间规划和农业产业布局规划基础上，支持对流转土地按照产业发展要求，进行基础设施、必要的生产设施等农业“标准地”建设。各区、县（市）应优先对农业“标准地”配置一定比例的设施农业用地和建设用地，用于一二三产业融合发展。统筹市农业产业发展专项资金，根据各区、县（市）“标准地”项目实施面积、完成情况、效益情况等因素，筛选成效显著、具有示范推广价值的项目，对区、县（市）按其财政投入的一定比例予以奖补。鼓励区、县（市）加大涉农资金项目整合力度，将高标准农田建设、全域土地综合整治等基础设施项目与农业“标准地”建设一体谋划、同步实施。优先将现代农业园区、特色农业强镇、冷链物流（产地仓）等产业类项目落在农业“标准地”。（责任单位：市农业农村局、市财政局）

（十七）预留乡村振兴发展空间。在本轮国土空间总体规划中，乡镇级规划可预留5%新增建设用地规模，用于规划期内不可预见或当前难以落地的建设项目。结合乡镇总规和详细规划编制，探索制订新增建设用地规划预留指标使用办法，对农业开发、农产品加工、冷链储运、乡村旅游、休闲农业、研学教育等符合条件的乡村振兴和农村一二三产融合项目，可按规定申请预留新增



建设用地。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市文化广电旅游局）

（十八）审慎稳妥推进集体经营性建设用地入市试点。合理确定集体经营性建设用地宗地位置、面积、用途、规划条件等要求，率先在淳安县开展集体经营性建设用地入市试点，助推共同富裕。由淳安县政府制定试点方案，根据省政府统一部署依法依规开展。（责任单位：市规划和自然资源局，淳安县政府）

（十九）加快飞地经济合作步伐。按照“政府主导、自愿协商、互惠互利”的原则，创新飞地经济合作模式。支持山区4县与协作城区合作建设共富产业飞地、生态飞地、物业飞地。每个产业飞地统筹保障1500亩建设用地空间，其中纳入城镇开发边界集中建设区的，核减750亩永久基本农田保护任务。经双方协商，飞出地承担飞入地永久基本农田保护任务的，由飞入地按照市级确定的基准价（参照全市上一年度规上工业用地亩均税收等因素确定），将保护补偿费用按年度转移支付给飞出地。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市对口支援和区域合作局）

## 七、保障措施

（二十）统筹资金使用管理。进一步加大资源统筹配置和资金统筹使用力度，规范使用在土地资源要素优化过程中筹集的各类资金，强化对全市共同富裕的支持。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市财政局）

（二十一）建立市级指标交易机制。以“空间智治”数字化

平台为基础，建设市级土地指标交易平台，将补充耕地、城乡建设用地增减挂钩节余指标、永久基本农田补划资源统一纳入交易平台，适时增加耕地功能恢复指标、补充林地、高标准农田和粮食功能区补划等内容，强化空间资源市场化配置的技术支撑，促进土地要素配置更加高效。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市林水局）

本意见自 2022 年 12 月 12 日起施行，有效期 5 年。由市规划和自然资源局、市农业农村局、市林水局负责牵头组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2022 年 11 月 11 日

（此件公开发布）

---

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。  
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。  
市各民主党派。

---

杭州市人民政府办公厅

2022年11月14日印发

---

