



耕地保护知识手册

(2025年版)

吉林市规划和自然资源局

耕地保护知识手册

GENGDI BAOHU ZHISHI SHOUCHE

编制/吉林市规划和自然资源局

印刷/吉林市科纪印刷厂

开本/850 毫米×1168 毫米 32 开

版次/2024 年 12 月第 1 版、第 1 次印刷 2300 本

联系人及电话：袁 涛，155 9007 7772

序 言

民以食为天，食以安为先。耕地是粮食生产的命根子，是农民增收至关重要的生产资料，是实现乡村振兴的重要载体；保护耕地是基本国策，事关粮食安全“国之大事”。

习近平总书记指出，新时代征程上，耕地保护任务没有减轻，而是更加艰巨。在建设新时代新江城在路上，耕地保护是一个异常艰巨而必须做好的时代任务，需村、镇、县、市四级并肩协同，更需农民群众、领导干部、有关单位共同发力。

明理方能致用。做好耕地保护工作，有关乡村土地规划管理法规、政策等耕地保护知识的宣传普及至关重要。目前，进一步加强各级领导干部和农民群众对耕地保护涉及的土地知识、用地政策等了解掌握程度，无疑是耕地保护工作开展的首要工作。

我们举全系统之力，充分结合现行的法律、法规、政策文件，梳理出与耕地保护相关的政策点 115 个，按照简洁、直观、有用的原则，对有关政策点采用“一问一答”的形式，将基层干部和群众比较关切的耕地等定义和分类、耕地保护有关政策、临时用地有关政策、乡村建设规划许可和用地审批有关政策、乡村振兴用地政策指引、设施农业用地有关政策、违法用地规定与处罚和全面推行田长制等方面 115 个问题作出精炼解答，编制了《耕地保护知识手册》（2025 年版）。

希冀帮助各级领导干部和农民群众更加深入了解耕地保护、农村土地政策，弄明白“能干什么、不能干什么、应该怎么干”，为加快建设新时代新江城和乡村振兴提供坚实保障。

主编：李景柱

《耕地保护知识手册》（2025年版） 编制工作组名单

（排名未分先后）

主 编：李景柱

副 主 编：周冠夫、赵海峰、陈京涛、张迎新、张寿东

特邀编辑：王玉琢、王 新、于东成、曾宪军、萧玉艳、
郭 莉、修 成

总 编 辑：袁 涛

责任编辑：刘立亮、闫 波、王 鹏、翟相昱、吴高伟、
杨 光、王 雷、梁宏伟、裴雨篁、张建辉、
田春岩、金京杰、金 焰、李衍卫、衣 多、
王宇翔、刘 淼、吴 平、徐文琼、刘兴强、
高 鹏、郭 红、李凤洋、任福友、李光宇、
李贺男、战 国、宋志强、韩 强、于 萌、
孙铁郎、徐清海、刘宝林、常 乐、张春明、
朱 晓、刘 喜、宋春哲、费新宇、周 侗、
何广磊

核 稿：杨 微、张洪阔

目 录

第一章 耕地等定义和分类	1
一、什么是耕地?	2
二、什么是园地?	2
三、什么是林地?	2
四、什么是农用地?	3
五、什么是建设用地?	3
六、什么是未利用地?	3
七、耕地包括哪些类型?	3
八、什么是永久基本农田?什么是一般耕地?	3
第二章 耕地保护有关政策	5
九、哪些耕地应当划入永久基本农田?	6
十、耕地上常见的农作物有哪些?	6
十一、什么是全域土地综合整治?	7
十二、什么是高标准农田?	7
十三、什么是城乡建设用地增减挂钩?	7
十四、什么是增减挂钩节余指标调剂?	7
十五、什么是补充耕地指标交易?	8
十六、什么是国土变更调查?	8
十七、我家田里之前种的玉米,想改种林果,可以么?	8

十八、什么是稻田综合种养？	9
十九、某村今年鼓励种植人参，会不会影响耕地地类认定？ ...	9
二十、某农户有几亩大棚，以前一直种蔬菜，今年打算改种西瓜、草莓等作物，是否可以？	9
二十一、农村道路的认定标准是什么？	10
二十二、什么是 18 亿亩耕地红线？	10
二十三、什么是耕地“非农化”？	10
二十四、什么是耕地“非粮化”？	10
二十五、建设项目占用永久基本农田要符合哪些条件？ ...	11
二十六、土地整理复垦开发和高标准农田建设能否调整永久基本农田？	11
二十七、永久基本农田“四严禁”指什么？	11
二十八、耕地用途“五不得”指什么？	12
二十九、耕地保护“六严禁”是指什么？	12
三十、什么是耕地利用优先序？	12
三十一、什么是耕地种植用途管控？	13
三十二、永久基本农田主要用来种什么？	13
三十三、一般耕地主要用来种什么？	14
三十四、什么是耕地占补平衡？	14
三十五、村集体可以自行组织恢复补充耕地吗？	14
三十六、二调是耕地，现状是果树、林地，退出复耕后，是否可以作为补充耕地来源？	14

三十七、什么情况下可以占用一般耕地实施绿化造林? …	15
三十八、道路两侧绿化带能否占用耕地? ……………	15
三十九、光伏项目是否可以占用耕地? ……………	15
四十、村里有些耕地面积小且分散,有些和零星房屋交错在一起,难以机械化耕作,有没有什么办法把小田连起来、变成大田? ……………	16
四十一、建设项目占用耕地,耕作层土壤都需要剥离么? …	16
四十二、耕作层土壤剥离方案编制与审查具体要求什么? …	17
第三章 临时用地有关政策 ……………	19
四十三、什么是临时用地? ……………	20
四十四、临时用地应如何选址? ……………	20
四十五、临时用地可以占用耕地吗? ……………	20
四十六、临时用地能占用永久基本农田吗? ……………	21
四十七、临时用地如何申请办理手续? ……………	21
四十八、临时用地的使用期限是多长时间? ……………	22
四十九、临时用地使用期满后,应如何处理? ……………	22
五十、在临时用地上修建永久性建筑物的,应如何处理? …	23
五十一、临时用地期满之日起一年内未完成复垦或者未恢复种植条件的,如何处罚? ……………	23
第四章 乡村建设规划许可和用地审批有关政策 ……………	24
五十二、什么是国土空间规划?国土空间规划体系包括哪些? ……………	25

五十三、“三区三线”包括哪些？	25
五十四、各级国土空间总体规划的作用是什么？	25
五十五、什么是详细规划？什么是村庄规划？	26
五十六、什么是相关专项规划？	26
五十七、村（居）委会需建设党群服务中心、健身活动广场、生态停车场、小游园等公共设施，应如何办理用地手续？	26
五十八、某村村民想新建住宅，要遵守哪些规定？	27
五十九、我家老房子大概七八十个平方，有建房审批手续，有宅基地证，现在想翻建，还需要办理建设用地报批等手续吗？	27
六十、农村乱占耕地建房“八不准”指什么？	28
六十一、我村按照上级要求拟在村庄建设用地范围内建设村部和卫生室（含工业、商业类项目），村庄规划已纳入考虑，村庄规划已经批准，需要办理什么审批手续？	28
六十二、办理农用地转用审批手续，需要什么材料？	29
六十三、办理乡村建设规划许可证（非农村住宅）手续，需要什么材料？	30
六十四、办理集体建设用地批准书手续，需要什么材料？	31
六十五、办理建设工程定位验线合格通知书手续，需要什么材料？	32

六十六、办理建设工程竣工规划条件核实通知书手续，需要什么材料？	33
六十七、不动产包含哪些？什么是不动产登记？	33
六十八、哪些常见的权利可以依法依规办理不动产登记？ ..	34
六十九、什么是新增建设用地计划指标？	34
七十、什么是农村宅基地？农村宅基地归谁所有？	34
七十一、“一户一宅”是什么？	35
七十二、交通、水利工程建设用地范围内的绿化用地是否需要办理用地手续？	35
七十三、在村庄内如何开展建设活动？	35
七十四、因公共利益需要征收土地的，由谁发布拟征地公告？公告内容应包括哪些？公告期多长？	36
七十五、征收集体土地时，地上附着物和青苗费用的补偿费用，归谁所有？	36
七十六、被征地农民一般会获得哪些补偿？	36
七十七、土地补偿费和安置补助费应在征收土地公告发布后多长时间内支付到位？	36
七十八、征地补偿费用支付情况应当在哪些地方公布，公布时间多长？	37
七十九、土地征收过程中，被征地农民安置人员名单如何产生？	37
第五章 乡村振兴用地政策指引	38

八十、哪些项目适用乡村振兴用地政策？	39
八十一、乡村振兴项目用地如何办理用地手续？	39
八十二、农村产业项目在用地方面有什么要求？	40
八十三、在乡村振兴工作中，村里、农业经营主体建设农村 公益设施、乡村产业等项目，镇、村同意就可以开 工了吗？	40
八十四、光伏项目能否占用耕地？	41
八十五、现阶段国家层面乡村振兴政策支持有哪些？	41
第六章 设施农业用地有关政策	43
八十六、什么是设施农业用地？设施农业用地可以占用永久 基本农田吗？	44
八十七、地面不硬化、覆盖透光塑料薄膜的简易棚架需要办 理设施农业用地手续吗？	44
八十八、村民准备投资建造农家乐，包括住宿和餐饮，可以 申请办理设施农业用地手续吗？	44
八十九、某村土地流转项目搭建的钢架结构温室大棚，采用 水培模式栽种小番茄，需要办理设施农业用地手 续吗？	44
九十、村民准备在自家附近农田建小型养殖场进行家庭养殖，符 不符合设施农业用地规范，需要办理什么手续吗？	45
九十一、村民想在承包的果园里新建房屋作为游客吃饭休息 的场所，可以办理设施农业用地备案吗？	45

九十二、村民想在大棚旁边建看护房，能建多大？	45
九十三、某村民是养殖大户，有一个 20 亩的养牛场，现在想建一些养殖废弃物收集、存储，养殖场自用饲草饲料生产等配套设施，服务于自己的养牛场，最多能占多少地？	46
九十四、设施农业可以利用存量建设用地吗？是否可以进行备案？	46
九十五、某村民想建小型养猪场，该如何办理设施农业用地备案手续？	46
九十六、设施农业用地的土地复垦费用如何确定？	47
九十七、设施农业用地的土地复垦由谁组织实施和验收？	48
九十八、空置的设施农业用地可以转作农产品深加工等工业用途吗？	48
九十九、水产养殖可以占用一般耕地吗？	48
一〇〇、设施农业用地擅自用于非农建设应如何处理？	48
第七章 违法用地规定与处罚	50
一〇一、土地违法行为的表现形式有哪些？	51
一〇二、未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地行为承担什么法律责任？	51
一〇三、非法占地是不是只要缴了罚款就行了？	52
一〇四、为什么说违法用地代价很大？	52
一〇五、只要现状是建设用地就是合法用地吗？	53

一〇六、非法占用农用地罪的认定标准是什么？	54
一〇七、犯非法占用农用地罪会追究什么刑事责任？	54
一〇八、法律中关于耕地非粮化处罚的相关条款有哪些？ ..	54
第八章 全面推行田长制	56
一〇九、俺村地里到处都是田长制的牌子，俺就不明白，到底什么是田长制啊？	57
一一〇、俺在自己承包的地里种桃树，但是被村里的田长制止，说是占用了基本农田，是不是必须得听？ ...	57
一一一、俺村的田长老是跟我们说，恁家里的地是基本农田，不让干这个不能干那个，俺寻思问问到底能在俺自己的地上干点什么？	58
一一二、俺想修条上山道，这样上山干农活比较方便，不知行不行？	58
一一三、为啥在地头上立了一块永久基本农田保护的牌子呢？是干什么用的？	59
一一四、我自己家的口粮地，田长凭什么不让我种林果？ ..	59
一一五、我这两年在外面挣了点钱，看到乡村旅游越来越火，想回来包点好地发展乡村旅游。俺村有山有水的，我还想挖个水湾弄个垂钓园，养点不喂饲料的猪牛羊啥的，供给游客。我一腔热情返乡创业，可俺村田长就是不让干，这是为啥？	59

第一章

耕地等定义和分类

一、什么是耕地？

耕地指利用地表耕作层种植农作物为主，每年种植一季及以上（含以一年一季以上的耕种方式种植多年生作物）的土地，可以分为水田、水浇地、旱地等类型，包括熟地，新开发、复垦、整理地，休闲地（含轮歇地、休耕地）；以及间有零星果树、桑树或其他树木的耕地；包括直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地。

二、什么是园地？

园地是指种植以采集果、叶、根、茎、汁等为主的集约经营的多年生木本和草本植物，覆盖度 $>50\%$ 或每亩株数 $>$ 合理株数 70% 以上的土地，包括用于育苗的土地。园地分为果园、茶园、橡胶园和其他园地。

三、什么是林地？

林地指生长乔木、竹类、灌木的土地。包括迹地，不包括沿海生长红树林的土地、森林沼泽、灌丛沼泽，城镇、村庄范围内的绿化林木用地，铁路、公路征地范围内的林木，以及河流、沟渠的护堤林。其中乔木林地指林木郁闭度 ≥ 0.2 的林地，不包括森林沼泽；竹林地指生长竹类植物，郁闭度 ≥ 0.2 的林地；灌木林地指灌木覆盖度 $\geq 40\%$ 的林地，不包括灌丛沼泽；其他林地包括疏林地（树木郁闭度 20.1 、 <0.2 的林地）、未成林地、迹地、苗圃等林地。

四、什么是农用地？

农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、园地、林地、草地、农村道路、沟渠等农田水利用地、坑塘水面等。

五、什么是建设用地？

建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。

六、什么是未利用地？

未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

七、耕地包括哪些类型？

耕地主要包括水田、水浇地和旱地三种类型。

水田指用于种植水稻、莲藕等水生农作物的耕地，包括实行水生、旱生农作物轮种的耕地。

水浇地指有水源保证和灌溉设施，在一般年景能正常灌溉，种植旱生农作物（含蔬菜）的耕地，包括种植蔬菜的非工厂化的大棚用地。

旱地指无灌溉设施，主要靠天然降水种植旱生农作物的耕地，包括没有灌溉设施，仅靠引洪淤灌的耕地。

八、什么是永久基本农田？什么是一般耕地？

根据《基本农田保护条例》，基本农田指按照一定时期人口

和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。2020年起实施的新《土地管理法》中，基本农田前面加上“永久”二字体现了国家对永久基本农田保护的重视。

永久基本农田以外的耕地为一般耕地。

第二章

耕地保护有关政策

九、哪些耕地应当划入永久基本农田？

永久基本农田原则上应在纳入耕地保护目标的可长期稳定利用耕地上优先将以下可长期稳定利用耕地划入永久基本农田：

（1）经国务院农业农村主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油、糖等重要农产品生产基地内的耕地；

（2）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田和已建成的高标准农田；

（3）蔬菜生产基地；

（4）农业科研、教学试验田；

（5）土地综合整治新增加的耕地；

（6）黑土区耕地；

（7）国务院规定应当划为永久基本农田的其他耕地。

十、耕地上常见的农作物有哪些？

水田上常见的农作物包括水稻和莲藕、芡实、菱角、水芹、茭白、茨菇、荸荠等水生非粮食作物，也可以水旱轮作种植蔬菜、小麦、豆类、薯类等旱生作物；

旱地上常见的农作物包括小麦、玉米等旱生粮食作物和蚕豆、包菜、大葱、油菜、白菜、南瓜、香菜、青菜、棉花、西瓜、茼蒿、菠菜、花生、西红柿、大蒜、秋葵、芝麻、芦笋、青椒、芦蒿、黄瓜、向日葵、丝瓜、冬瓜等旱生非粮食作物；

水浇地可以种植所有旱生农作物，包括非工厂化的大棚蔬菜。

十一、什么是全域土地综合整治？

全域土地综合整治是以国土空间规划为依据，在一定区域范围内，统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等，优化生产、生活、生态空间布局，提升空间功能和价值，促进耕地保护和土地节约集约利用，改善生产生活条件和生态环境，助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的一项空间治理活动。

十二、什么是高标准农田？

高标准农田是指土地平整、集中连片、设施完善、土壤肥沃、生态良好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、高产稳产的耕地。建成的高标准农田可优先划入永久基本农田。

十三、什么是城乡建设用地增减挂钩？

城乡建设用地增减挂钩是指依据国土空间规划，对农村地区废弃、闲置、低效的存量建设用地进行整理复垦，腾出建设用地指标优先满足乡村发展建设需要，节余部分用于城镇发展和基础设施建设。对符合条件的废弃基础设施、城镇工矿废弃地、生态修复区域拟复垦的存量建设用地按程序纳入增减挂钩。

十四、什么是增减挂钩节余指标调剂？

增减挂钩节余指标是指城乡建设用地增减挂钩指标在满足保障自身发展用地需求的前提下，节余的建新规模（含耕地规

模)，依据国家政策，在自愿有偿的基础上，可跨县域调剂使用。我省国家扶贫改革试验区、省重点帮扶县（区）和扶贫开发重点片区，节余指标可在省域范围内跨县域调剂使用；黄河故道流域（除上述已包含地区外）所涉及的其他县（市、区）、黄桥和茅山革命老区所涉及的县（市、区），节余指标可在设区市市域范围内调剂使用；国家批准的全域土地综合整治项目形成的增减挂钩节余指标可在省域范围内跨县域调剂使用

十五、什么是补充耕地指标交易？

补充耕地指标交易，是指在各市、县（市、区）人民政府落实耕地占补平衡责任、力争实现本地区耕地占补平衡的基础上，为实现全省耕地占补平衡目标，通过公开搭建市场交易平台，制定市场交易规则，规范市场交易程序，实现补充耕地指标有序交易，向确实不能实现耕地占补平衡的地区易地有偿调剂补充耕地指标的行为。

十六、什么是国土变更调查？

国土变更调查是对国土利用现状变化的更新调查，以第三次国土调查及上一年度变更调查成果为基础，对发现的变化图斑，经实地调查举证后，及时更新图斑相关信息，掌握自然资源空间分布、数量、质量、土地利用现状变化等情况。

十七、我家田里之前种的玉米，想改种林果，可以么？

不可以。玉米地应为耕地，耕地应当主要用于粮食和棉、油、

糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当加强耕地种植用途管控日常监督。村民委员会、农村集体经济组织发现违反耕地种植用途管控要求行为的，应当及时向乡镇人民政府或者县级人民政府农业农村主管部门报告。

十八、什么是稻田综合种养？

稻田综合种养是指根据水稻生态特征、生物学特性与家鸭、蟹、河虾、河鱼等的生活特点设计出的一种高效立体种养模式。包括稻鸭共作、稻鱼共作、稻蟹共作、稻虾共（连）作等。实施稻田综合种养，沟坑占比要符合稻渔综合种养技术规范通则标准。

十九、某村今年鼓励种植人参，会不会影响耕地地类认定？

会影响耕地地类认定。调查时，按照耕地认定标准，对直接利用地表耕作层种植药材，且为“每年种植一季”这种耕种方式种植的土地，按耕地进行认定；但如果种植周期在一年以上，如种植西洋参、三七等的土地，则按园地进行认定。

二十、某农户有几亩大棚，以前一直种蔬菜，今年打算改种西瓜、草莓等作物，是否可以？

可以。直接利用地表耕作层种植的温室、大棚、地膜等保温、保湿设施用地仍然属于耕地，所以利用地表改种西瓜、草莓、西红柿等一年能收获一季作物的大棚，不会导致耕地地类变化。

二十一、农村道路的认定标准是什么？

农村道路是指在农村范围内，用于村间、田间交通运输，以服务于农村农业生产为主要用途的道路（含机耕道）。必须同时满足两个条件：（1）包括路基在内，宽度不得大于8米。（2）在国家公路网络体系（国道、省道、县道、乡道）之外。

另外，需注意的是，根据自然资源部办公厅于2021年11月印发实施的《土地卫片执法图斑合法性判定规则》，占用永久基本农田或符合相关标准但未经批准占用一般耕地建设农村道路的，须认定为非粮化违法违规用地。因此，新建农村道路不得占用永久基本农田，占用一般耕地须符合相关标准并经批准。

二十二、什么是18亿亩耕地红线？

18亿亩耕地红线是国家根据人均用粮标准、粮食自给率、粮食单产、复种指数、粮食需求预测以及耕地需求量预测等多方面因素，经过反复研究论证提出来的，是针对当前土地流失严重的特殊情况提出来的。

二十三、什么是耕地“非农化”？

耕地“非农化”是指耕地被用于农业生产以外的生产经营活动。

二十四、什么是耕地“非粮化”？

耕地“非粮化”是指将耕地用于种植非粮食作物或者将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的行为。

二十五、建设项目占用永久基本农田要符合哪些条件？

允许占用永久基本农田的重大建设项目范围包括：

（一）党中央、国务院明确支持的重大建设项目（包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目）；

（二）中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；

（三）纳入国家级规划（指国务院及其有关部门颁布）的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；

（四）省级公路网规划的省级高速公路项目；

（五）按照《关于梳理国家重大项目清单和加大建设用地保障力度的通知》要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；

（六）原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等项目。

二十六、土地整理复垦开发和高标准农田建设能否调整永久基本农田？

土地整理复垦开发和高标准农田建设中开展必要的田间道路建设以及灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套设施的，允许少量占用永久基本农田，并在项目区内予以补足，确实难以在项目区内补足的，在县域范围内同步落实补划任务。

二十七、永久基本农田“四严禁”指什么？

严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；

严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰及其他破坏耕作层的植物；

严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；

严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

二十八、耕地用途“五不得”指什么？

（一）不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。

（二）不得擅自扩大退耕还林还草还湿还湖规模。

（三）不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带。

（四）未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。

（五）未经批准工商企业等社会资本，不得将通过流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地。

二十九、耕地保护“六严禁”是指什么？

（一）严禁违规占用耕地绿化造林。

（二）严禁超标准建设绿色通道。

（三）严禁违规占用耕地挖湖造景。

（四）严禁占用永久基本农田扩大自然保护区。

（五）严禁占用耕地从事非农建设。

（六）严禁违法违规批地用地。

三十、什么是耕地利用优先序？

对耕地实行特殊保护和用途管制，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。耕地在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产，对市场明显过剩的非食用农产品，要加以引导，防止无序发展。

三十一、什么是耕地种植用途管控？

耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。县级以上地方人民政府应当根据粮食和重要农产品保供目标任务，加强耕地种植用途管控，落实耕地利用优先序，调整优化种植结构。具体办法由国务院农业农村主管部门制定。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当加强耕地种植用途管控日常监督。村民委员会、农村集体经济组织发现违反耕地种植用途管控要求行为的，应当及时向乡镇人民政府或者县级人民政府农业农村主管部门报告。

三十二、永久基本农田主要用来种什么？

永久基本农田主要用来种植粮食作物，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积。如果现在种植的是棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变。种植粮食作物的，要求每年至少种植一季，可采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。利用永久基本农田发展稻渔、稻虾、稻蟹等综合

立体种养，应当以不破坏永久基本农田为前提，沟坑占比要符合稻渔综合种养技术规范通则标准。

三十三、一般耕地主要用来种什么？

一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产；在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。

三十四、什么是耕地占补平衡？

《土地管理法》第三十条规定：“国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地，按照“占多少、垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦的或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。”

国家改革完善占补平衡制度后，将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入占补平衡管理。

三十五、村集体可以自行组织恢复补充耕地吗？

可以。各类实施主体将非耕地垦造、恢复为耕地的，只要符合相关规定，都可以作为补充耕地。农村集体经济组织可以在符合规划、尊重群众意愿的前提下，自行实施恢复补充耕地。

三十六、二调是耕地，现状是果树、林地，退出复耕后，是否可以作为补充耕地来源？

将平原地区二调时为耕地，现状种植果树、植树造林的地块退出，恢复为耕地的可作为补充耕地来源。

三十七、什么情况下可以占用一般耕地实施绿化造林？

(1) 经国家批准实施的退耕还林还草还湿还湖，应当在“三调”底图和年度国土变更调查结果上明确实施位置，带位置下达退耕任务；

(2) 经批准实施的国土绿化，应当在“三调”底图和年度国土变更调查结果上明确实施位置；

(3) 确需在耕地上建设农田防护林的，应当符合农田防护林建设相关标准，建成后，达到国土调查分类标准并变更为林地的，应当从耕地面积中扣除。

三十八、道路两侧绿化带能否占用耕地？

严格控制铁路、公路两侧用地范围以外绿化带用地审批，道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过5米，其中县乡道路不得超过3米。不得违规超标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带。严禁占用永久基本农田建设绿化带。

三十九、光伏项目是否可以占用耕地？

根据《关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》，光伏项目选址应当避让耕地，光伏发电项目配套设施用地，按建设用地进行管理，依法依规办理建设用地审批手续。其

中，涉及占用耕地的，按规定落实占补平衡。

四十、村里有些耕地面积小且分散，有些和零星房屋交错在一起，难以机械化耕作，有没有什么办法把小田连起来、变成大田？

可以在尊重农民意愿、维护群众合法权益的前提下，通过实施高标准农田建设、宅基地有偿退出、城乡建设用地增减挂钩、土地综合整治等，实现“小田变大田”，解决耕地碎片化问题，提升耕地集中连片度和机械化种植水平。

四十一、建设项目占用耕地，耕作层土壤都需要剥离么？

《吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理办法的通知》第九条规定，建设项目占用耕地，耕作层土壤符合《建设占用耕地表土剥离技术规范》（DB22/T2278-2015）规定的土壤质量评价标准的，应当进行剥离。要加强对黑土地耕地和永久基本农田的耕作层土壤剥离利用。

建设占用耕地耕作层土壤存在下列情形的，经所在地设区的市或县（市）自然资源主管部门会同相关部门认定、报同级人民政府批准的，可不进行剥离：

- （一）不符合《建设占用耕地表土剥离技术规范》（DB22/T2278-2015）规定的土壤质量评价标准的；
- （二）被严重污染不适宜耕种的；
- （三）坡度大于 25 度或面积小于 1 亩，无法实施剥离作业

的；

（四）未经批准非法占用耕地且耕地耕作层已破坏无法再利用，并已依法查处的；

（五）在不破坏耕地耕作层、不修建永久性建筑的前提下，建设占用耕地进行自然利用的；

（六）国家安全、军事、抢险救灾、疫情防控等急需临时用地的。

四十二、耕作层土壤剥离方案编制与审查具体要求什么？

《吉林市人民政府办公室关于进一步加强和规范吉林市建设占用耕地耕作层土壤剥离利用管理工作的通知》（吉市政办发〔2022〕35号）规定：

建设占用耕地需要进行耕作层土壤剥离的，应在申请办理农转用和土地征收征用手续组卷的同时，编制耕作层土壤剥离实施方案。临时用地占用耕地需要进行耕作层土壤剥离且耕作层土壤剥离内容纳入土地复垦方案的，可不单独编制耕作层土壤剥离实施方案，耕作层土壤剥离相关工作要求按照本通知执行。

城市批次建设用地占用耕地需要进行耕作层土壤剥离的，由所在地县（市）区、开发区自然资源主管部门会同同级农业农村等部门组织编制；单独选址项目、临时用地项目占用耕地需要进行耕作层土壤剥离的，由建设单位组织编制。

耕作层土壤剥离实施方案要符合《建设占用耕地表土剥离技术规范》（DB22/T2278-2015）的规定，应包括项目概况、编制

依据、土壤调查、剥离、运输、验收、存储、管护、利用、投资估算、实施计划、保障措施等内容。

耕作层土壤剥离实施方案编制完成后，报所在县（市）区政府、开发区管委会组织自然资源、农业农村、生态环境、财政等领域相关专家进行审查论证；审查论证后，专家组应出具审查意见；市城区跨行政区范围的单独选址项目耕作层土壤剥离实施方案编制完成后，报市政府组织自然资源、农业农村、生态环境、财政等领域相关专家进行审查论证；耕作层土壤剥离实施方案纳入土地复垦方案的，按土地复垦方案审查程序进行专家审查论证。

第三章

临时用地有关政策

四十三、什么是临时用地？

临时用地是指建设项目施工、地质勘查等临时使用，不修建永久性建（构）筑物，使用后可恢复的土地（通过复垦可恢复原地类或者达到可供利用状态）。临时用地具有临时性和可恢复性等特点，与建设项目施工、地质勘查等无关的用地，使用后无法恢复到原地类或者复垦后达不到可供利用状态的用地，不得申请使用临时用地。

四十四、临时用地应如何选址？

临时用地应科学合理选址，严格控制用地规模，优先使用现状建设用地、未利用地或者国土空间规划确定的允许建设范围内的土地，尽量不占或者少占耕地。使用后土地复垦难度较大的临时用地，要严格控制占用耕地。临时用地确需占用永久基本农田的，必须确保能够恢复原种植条件、经验收合格后继续按照永久基本农田保护和管理，符合国家关于永久基本农田保护工作有关申请条件、耕地耕作层土壤剥离（表土剥离）、复垦验收、监督管理等规定。

四十五、临时用地可以占用耕地吗？

临时用地应当尽量不占或少占耕地。制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的一般不得以临时用地方式占用耕地，不得占用永久基本农田；直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站，需临时使用土地的，其土地复垦方案通过论证，业主办

位签订承诺书，明确了复垦完成时限和恢复责任，确保能够恢复种植条件的，可以占用耕地，但不得占用永久基本农田。

四十六、临时用地能占用永久基本农田吗？

根据有关规定，临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查等需要临时用地、选址确实难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，临时用地申请人按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案，经设区市自然资源主管部门批准可临时占用，在临时用地信息系统中备案，并同步在部省永久基本农田监管系统中备案。

需要注意的是：制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的，不得占用永久基本农田。

四十七、临时用地如何申请办理手续？

申请材料主要有：（1）临时用地申请书。应包含使用人信息、用地事由、位置、面积、使用期限、利用情况、所有权人信息、所有权人意愿、现状地类、复垦时间，其他必要的内容；（2）临时用地使用人单位法人资格证件（营业执照、法人身份证明）；（3）临时用地使用合同。临时用地使用人根据土地权属与自然资源主管部门或者属地农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同，明确临时用地的地点、四至范围、面积和现状地类，以及临时用地的用途、使用期限、土地复垦标准、补偿费用和支付方式、违约责任等；（4）项目建设依据文件；（5）土地

复垦报告表；（6）土地权属材料；（7）勘测定界材料，包括勘测定界技术报告、勘测定界图四至范围坐标；（8）土地利用现状照片；（9）如涉及临时占用耕地、永久基本农田的，需提供实地踏勘论证报告、专家组论证意见；（10）如涉及临时占用林地、草地、湿地及自然保护地的，需提交相关行政主管部门的审查意见或审批结果。

申请材料齐备后，用地单位可以向属地自然资源管理部门提出申请。

四十八、临时用地的使用期限是多长时间？

临时用地使用期限一般不超过2年。建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目施工使用的临时用地，以及油气探采合一开发涉及的钻井及配套设施施工使用的临时用地，期限不超过4年。临时用地使用期限，从批准之日起算。申请人应当按照批准的用途、面积、期限和约定条件临时使用土地，不得转让、出租、抵押临时用地。

四十九、临时用地使用期满后，应如何处理？

临时用地使用人应当自临时用地期满之日起，最长1年内完成土地复垦；确因气候、灾害等不可抗力因素影响复垦的，经批准可以适当延长复垦期限。使用耕地的应当复垦为耕地，确保耕地面积不减少、质量不降低；使用耕地以外的其他农用地的应当恢复为农用地；使用未利用地的，对于符合条件的鼓励复垦为耕地；使用建设用地的应当恢复原状或达到可供利用的状态。土地

复垦完成后，应当按照《土地复垦条例实施办法》等的规定完成复垦验收。

五十、在临时用地上修建永久性建筑物的，应如何处理？

在临时使用的土地上修建永久性建筑物的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期拆除，按占用面积处土地复垦费5倍以上10倍以下的罚款；逾期不拆除的，由作出行政决定的机关依法申请人民法院强制执行。

五十一、临时用地期满之日起一年内未完成复垦或者未恢复种植条件的，如何处罚？

临时用地期满之日起一年内未完成复垦或者未恢复种植条件的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处以罚款，罚款额为土地复垦费的2倍以上5倍以下，并由县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门代为完成复垦或者恢复种植条件。

第四章

乡村建设规划许可和用地审批有关政策

五十二、什么是国土空间规划？国土空间规划体系包括哪些？

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划。

国家建立“五级三类”国土空间规划体系。五级包括国家、省、市、县、乡镇国土空间总体规划。三类包括总体规划、详细规划、相关专项规划。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接。

五十三、“三区三线”包括哪些？

“三区三线”包括结合国土空间规划编制，统筹划定的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。国家规定，坚持底线思维，以国土空间规划为依据，将“三区三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。

五十四、各级国土空间总体规划的作用是什么？

全国国土空间规划是对全国国土空间作出的全局安排，是全国国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。

省级国土空间规划是对全国国土空间规划的落实，指导市县国土空间规划编制，侧重协调性。

市县和乡镇国土空间规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，侧重实施性。

五十五、什么是详细规划？什么是村庄规划？

详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

村庄规划是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。

五十六、什么是相关专项规划？

相关专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划。相关专项规划可在国家、省和市县层级编制，不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。

五十七、村（居）委会需建设党群服务中心、健身活动广场、生态停车场、小游园等公共设施，应如何办理用地手续？

村级公共设施、公益事业建设，选址应当符合国土空间规划（含村庄规划），如涉及新增建设用地的，依法办理农用地转用或征收、供地手续。

五十八、某村村民想新建住宅，要遵守哪些规定？

根据《土地管理法》，农村村民建住宅，应当符合国土空间规划（含村庄规划），不得占用永久基本农田，并尽量使用原有宅基地和村内空闲地。

农村村民住宅用地，由乡（镇）人民政府审核批准；其中，涉及新增建设用地的，应当依照《土地管理法》第四十四条、第六十条、第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。农村村民自建住房，应根据相关法律法规、《吉林省农村房屋建设管理办法》相关要求，办理乡村建设规划许可手续。

农村村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，不予批准。

五十九、我家老房子大概七八十个平方，有建房审批手续，有宅基地证，现在想翻建，还需要办理建设用地报批等手续吗？

对于这种情况，可直接作为建设用地使用，无需办理农用地转为建设用地的报批手续。后续应按规定办理乡村建设规划许可证等规划建设手续。

《省住房和城乡建设厅、吉林省农业农村厅 吉林省应急管理厅关于印发〈吉林省农村房屋建设管理办法〉的通知》第十条建设农村住宅应严格履行审批程序。街道办事处、乡镇人民政府收到村级组织提交的申请资料后，组织市县自然资源、农业农村部门等有关机构和人员进行现场核查，开展农村宅基地用地建房联审联批，在《农村宅基地和建房（规划许可）审批表》上签署

审批意见，经核查符合批准条件的，由街道办事处、乡镇人民政府报所在地自然资源主管部门申请电子监管号作为乡村建设规划许可证书编号后，依法办理宅基地和建房（规划许可）审批手续，出具《农村宅基地批准书》和《乡村建设规划许可证》。涉及占用农用地的，要依法依规办理农用地转用手续。

六十、农村乱占耕地建房“八不准”指什么？

- （一）不准占用永久基本农田建房。
- （二）不准强占多占耕地建房。
- （三）不准买卖、流转耕地违法建房。
- （四）不准在承包耕地上违法建房。
- （五）不准巧立名目违法占用耕地建房。
- （六）不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。
- （七）不准非法出售占用耕地建的房屋。
- （八）不准违法审批占用耕地建房。

六十一、我村按照上级要求拟在村庄建设用地范围内建设村部和卫生室（含工业、商业类项目），村庄规划已纳入考虑，村庄规划已经批准，需要办理什么审批手续？

根据省土地管理条例、省城乡规划条例等规定，需要建设单位先后办理农用地转用批复、乡村建设规划许可证、集体建设用地批准书、建设工程定位验线合格通知书、建设工程竣工规划条件核实通知书、不动产权证书等 6 个审批手续。

六十二、办理农用地转用审批手续，需要什么材料？

按照吉自然资办发〔2022〕204号文件要求，应办理农用地转用应提供以下材料：

- （一）市县区人民政府用地申请；
- （二）市县区自然资源主管部门审查报告；
- （三）农用地转用方案；
- （四）建设用地勘测定界技术报告、勘测定界图（2000国家大地坐标系）；
- （五）征收土地预公告（公告影像资料）；
- （六）建设用地现场踏查报告（踏查人员签字）；
- （七）土地现状调查材料（包括所有权人、使用权人签字确认表）；
- （八）征地补偿安置方案；
- （九）征地补偿安置方案公告（文书及影像资料）；
- （十）征地补偿安置协议；
- （十一）补偿登记材料；
- （十二）拟征收土地权属证明及土地权属审核汇总表；
- （十三）听证告知书（包括文书及公示影像资料）、听证送达回证及其他材料（包括但不限于村委会放弃听证说明材料、政府部门未收到听证申请的说明材料或举行听证的相关材料）；
- （十四）落实征地补偿安置和社会保障等相关费用凭证及其他材料；
- （十五）国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划和专

项规划（涉及该批次用地页）；

（十六）国民经济和社会发展年度计划（涉及该批次用地页、可选项）

（十七）使用林地审核同意书（涉及使用林地的）；

（十八）被征地农民基本情况表（附明细表）、征地补偿安置意见表、被征地农民社会保障费用需求计划表、征地社会保障资金落实审批表（被征地农民符合社会保障条件的）；

（十九）违法用地处罚的相关资料（涉及违法用地的）；

（二十）耕地占补平衡材料（涉及占用耕地的）；

（二十一）建设占用耕地耕作层土壤剥离相关材料；

（二十二）压覆重要矿产资源区域评估材料（涉及压矿的）。

六十三、办理乡村建设规划许可证（非农村住宅）手续，需要什么材料？

乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设乡村建设规划许可申请材料如下：

（一）乡村建设规划许可证申请表；

（二）建设项目批准、核准、备案文件；

（三）经村民会议或村民代表大会讨论同意、村委会签署的同意项目使用本次集体土地实施建设的意见，无利害关系人意见；

（四）与村集体经济组织联办企业，需要提供该企业的工商营业执照、事业单位法人证书、统一社会信用代码证、民办非企

业单位登记证书：

（五）有相应资质的单位出具的建设工程设计方案（包括 1:500 或 1:1000 的能够标明项目拟用地位置的现状地形图）；

（六）使用土地的有关证明文件（包括申请单位与村组使用土地协议、确需占用农用地进行建设的提供农用地转用审批手续证明文件）；

（七）法律法规规定的其他要件。

六十四、办理集体建设用地批准书手续，需要什么材料？

具体使用集体建设用地审批，可以分为乡（镇）村企业使用集体建设用地审批和乡（镇）村公共设施、公益事业使用集体建设用地审批 2 种情形，申请材料如下：

（一）吉林市使用集体建设用地申请表；

（二）集体建设用地审批表；

（三）建设项目平面示意图；

（四）农村集体经济组织同意占地证明；

（五）建设用地现场踏查报告（踏查人员签字）；

（六）勘测定界技术报告书（含勘测定界技术图，2000 国家大地坐标系）；

（七）标注项目用地范围的总体规划图（或乡（镇）国土空间规划图或村庄规划图）局部；

（八）项目占地位置图；

（九）拟占用土地权属证明；

(十) 建设项目用地预审与选址意见书及附图等;

(十一) 项目建设依据(发改等部门的审批、核准或备案批复文件);

(十二) 乡村建设规划许可证及附图等;

(十三) 占用林地的审批文件(林地使用行政决定书);

(十四) 环境影响评价批复意见;

(十五) 地质灾害情况说明;

(十六) 用地单位与被用地单位签订用地协议;

(十七) 农村集体经济组织与个人或其他单位签订的联营入股协议;

(十八) 营业执照及法人居民身份证复印件,涉及委托办理的,提供授权委托书,签订告知承诺书;

(十九) 宗地界址图。

六十五、办理建设工程定位验线合格通知书手续,需要什么材料?

办理工程定位验线合格通知书,应提交以下申请材料:

(一) 吉林市建设工程验线申请表;

(二) 建设工程规划许可证(复印件加盖公章);

(三) 含有 2000 国家大地坐标的总平面图或竖向规划图(纸质版和 dwg. 格式电子版);

(四) 建设工程定位图(纸质版和 dwg. 格式电子版);

(五) 建设工程验线图(纸质版和 dwg. 格式电子版);

(六)法律法规规定的其他要件，其中涉及未经验线擅自开工建设的，应提交处罚决定、罚款收据或免缴材料及实测材料。

六十六、办理建设工程竣工规划条件核实通知书手续，需要什么材料？

办理建设工程竣工规划条件核实通知书“两验合一”，应提交以下申请材料：

- (一) 吉林市建设工程竣工规划条件核实通知书申请表；
- (二) 授权委托书和经办人有效身份证件复印件；
- (三) 具有相应资质的测绘单位提供的竣工测绘报告和 1:500 或 1:1000 的 2000 统一坐标系统、统一高程系统竣工图四份；
- (四) 建设单位和测绘单位共同签字确认的建设工程定位通知单和验线通知单；
- (五) 住建部门出具的消防验收合格证或消防备案材料；
- (六) 按规定要求制作的建设工程现场照片（包括建筑物立面、绿化等）；
- (七) 《乡村建设规划许可证》、《使用集体建设用地批准书》；
- (八) 法律法规规定的其他要件。

六十七、不动产包含哪些？什么是不动产登记？

不动产是指土地（海域）以及依附土地（海域）上不可分离的房屋、林木等定着物。

不动产登记是指不动产登记机构依法将不动产权利归属和其他法定事项记载于不动产登记簿的行为。我国实行不动产统一登记制度，这里的“统一”主要包括统一登记机构、统一登记簿册、统一登记依据、统一信息平台四方面。

六十八、哪些常见的权利可以依法依规办理不动产登记？

集体土地所有权；森林、林木所有权；房屋等建筑物、构筑物所有权；宅基地使用权；建设用地使用权；农村土地承包经营权；抵押权等。

六十九、什么是新增建设用地计划指标？

国家实行土地利用计划管理。新增建设用地计划是国家严格实施土地用途管制，切实保护耕地，节约集约用地，控制建设用地总量的重要手段，是对计划年度内新增建设用地量的具体安排，实行指令性管理，包括建设占用农用地和未利用地。

七十、什么是农村宅基地？农村宅基地归谁所有？

农村宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地，包括住房、附属用房和庭院等，不包括与宅基地相连的农业生产性用地、农户超出宅基地范围占用的空闲地等土地。

农村宅基地归本集体成员集体所有。《中华人民共和国宪法》第十条规定，农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。《中华人民共和国物权法》（以下简称物权法）第五十

九条规定，农村集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。

七十一、“一户一宅”是什么？

“一户一宅”是指农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。

七十二、交通、水利工程建设用地范围内的绿化用地是否需要办理用地手续？

应严格按照有关规定办理建设用地审批手续，其中涉及占用耕地的要落实占补平衡。

七十三、在村庄内如何开展建设活动？

在村庄范围内开展建设活动需要村委同意并且符合国土空间规划（含村庄规划）的相关要求。

村民建设住宅应当向乡、镇人民政府提交宅基地使用证明或者房屋权属证明、村民委员会意见、新建住宅相关图件等有效证明文件，由市、县自然资源部门核发乡村建设规划许可证，鼓励地方将乡村建设规划许可证与《农村宅基地批准书》由乡镇一并发放；乡镇企业用地、乡村公共设施和公益事业用地，以及利用集体经营性建设用地进行建设的，应经由乡、镇人民政府对建设

单位或者个人的申请材料提出审查意见后，向市、县自然资源主管部门申请核发乡村建设规划许可证。

七十四、因公共利益需要征收土地的，由谁发布拟征地公告？公告内容应包括哪些？公告期多长？

《土地管理条例》，由设区的市、县（市、区）人民政府发布拟征地公告，公告内容包括征收目的、征收范围、工作时序安排等，公告时间不少于 10 个工作日。

七十五、征收集体土地时，地上附着物和青苗费用的补偿费用，归谁所有？

《土地管理条例》，农村村民住宅以外的其他地上附着物和青苗等的补偿费用归其所有者所有。

七十六、被征地农民一般会获得哪些补偿？

根据《土地管理法》第四十八条规定，征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地的社会保障费用。

七十七、土地补偿费和安置补助费应在征收土地公告发布后多长时间内支付到位？

《吉林省土地管理条例》第三十七条，县级以上人民政府应当自发布征收土地公告之日起三个月内，对已经签订征地补偿安置协议的，将征地补偿费用足额支付到位；对未签订征地补偿安置协议的，应当在作出征地补偿安置决定并依法送达后，将所涉

及的征地补偿费用存入指定银行账户。

七十八、征地补偿费用支付情况应当在哪些地方公布，公布时间多长？

《吉林省土地管理条例》第三十六条 征收土地申请经依法批准后，县级以上人民政府应当自收到批准文件之日起十五个工作日内在政府网站、征收土地所在的乡（镇）政务公开栏和村务公开栏以及村民小组显著位置进行公告，公告时间不少于三十日。

公告内容包括批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、权属、范围、面积以及征地补偿标准、征收时间、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等。

对个别未签订征地补偿安置协议的，县级以上人民政府在土地征收公告期满后，应当依据征地补偿安置方案和补偿登记结果作出征地补偿安置决定，并依法组织实施。

七十九、土地征收过程中，被征地农民安置人员名单如何产生？

被征地农民安置人员名单由被征地的农村集体经济组织商定后提出，经乡（镇）人民政府审核，并在被征地农村集体经济组织所在地公示后，报设区的市、县（市、区）人民政府确定。

第五章

乡村振兴用地政策指引

八十、哪些项目适用乡村振兴用地政策？

(1) 农村村民住宅用地；

(2) 现代种养业，农产品加工业，农产品流通业，乡村制造、农田水利设施建设和手工艺品业，乡村休闲旅游业，乡村新型服务业，乡村新产业新业态等乡村产业用地；

(3) 农村道路、农村供水保障、乡村清洁能源、农村物流体系、农村人居环境整治、乡村信息基础设施等乡村公共基础设施用地；

(4) 乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地

(5) 国家生态安全屏障保护与修复，草原保护与修复，湿地保护与修复，重点流域环境综合治理，荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，农村土地综合整治，重大地质灾害隐患治理等乡村生态保护与修复用地；

(6) 其他符合法律法规及政策文件要求的乡村振兴促进活动涉及的用地行为。

八十一、乡村振兴项目用地如何办理用地手续？

乡村振兴项目拟使用集体土地的，持有关批准文件，向县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出申请，由县级以上地方人民政府审批；其中涉及新增建设用地的，应办理农用地转用审批手续，经依法批准后，由市、县人民政府具体组织实施。

确需征收农民集体所有土地的，应当符合《土地管理法》第四十五条规定的情形，并依法实施征收。

八十二、农村产业项目在用地方面有什么要求？

农村产业项目用地应当符合国土空间规划要求，坚持节约集约用地。

国家明令淘汰的落后产能、列入国家禁止类产业目录的、污染环境的项目，不得进入乡村；

规模较大、工业化程度高、分散布局配套设施成本高的产业项目应进市县或乡镇产业园区；具有一定规模的农产品加工应向城镇开发边界内集聚；

直接服务种植养殖业的农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、产地低温直销配送等产业，原则上应集中在村庄规划确定的建设边界内，并优先依托规划发展村庄布局；

利用农村本地资源开展农产品初加工、发展休闲观光旅游而必需的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破国土空间规划建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，依法办理农用地转用审批和供地手续。

八十三、在乡村振兴工作中，村里、农业经营主体建设农村公益设施、乡村产业等项目，镇、村同意就可以开工了吗？

在项目建设中需要依法依规办理乡村建设规划许可手续，不能简单的通过镇、村同意批复来代替规划许可手续。其中乡村公益设施、乡村产业等项目在建设前还需取得项目立项批文。经营主体应依法取得自然资源部门出具的规划要求，经乡、镇人民政

府提出审查意见后，报城市、县自然资源主管部门核发乡村建设规划许可证，避免出现违法违规用地问题，造成经营主体损失。

八十四、光伏项目能否占用耕地？

光伏面板等光伏方阵用地不得占用耕地，不得改变地表形态，实行用地备案管理；变电站、运行管理中心及其他永久性建筑等光伏发电项目配套设施用地，按建设用地进行管理，新增用地应依法依规办理建设用地手续，落实占补平衡。

八十五、现阶段国家层面乡村振兴政策支持有哪些？

（一）新编县乡级国土空间规划应安排不少于10%的建设用地指标，重点保障乡村产业发展用地。省级制定土地利用年度计划时，应安排至少5%新增建设用地指标保障乡村重点产业和项目用地。

（二）市县要优先安排农村产业融合发展新增建设用地计划，不足的由省（区、市）统筹解决。

（三）在村庄建设边界外，具备必要的基础设施条件、使用规划预留建设用地指标的农村产业融合发展项目，在不占用永久基本农田、严守生态保护红线、不破坏历史风貌和影响自然环境安全的前提下，办理用地审批手续时，可不办理用地预审与选址意见书。

（四）探索村庄建设用地兼容和农业、生态空间复合利用，优先保障农村一二三产业融合发展的空间需求。

（五）有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置

建设用地整理，整治验收后腾退的建设用地，在保障农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。

（六）农村产业融合发展用地不得用于商品住宅、别墅、酒店、公寓等房地产开发，不得擅自改变用途或分割转让转租。

第六章

设施农业用地有关政策

八十六、什么是设施农业用地？设施农业用地可以占用永久基本农田吗？

设施农业用地指农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖的生产设施用地、以及与农业生产直接关联的附属或配套设施用地。设施农业用地不允许占用永久基本农田。

八十七、地面不硬化、覆盖透光塑料薄膜的简易棚架需要办理设施农业用地手续吗？

不破坏耕作层的农业生产简易大棚（棚架、温室）不纳入设施农业用地范围，按原地类管理。

对于直接依附于作物种植主业，必须与主业同步建设，无法分割独立存在的烘干晾晒设施用地纳入设施农业用地管理，做好设施农业用地备案；对于不直接依附于作物种植主业，可以独立存在并集中建设，提供工厂化服务的烘干中心（点）纳入建设用地管理，依法依规办理建设用地手续。

八十八、村民准备投资建造农家乐，包括住宿和餐饮，可以申请办理设施农业用地手续吗？

不可以。设施农业用地必须直接用于或直接服务于农业生产，不得改变其农业用途，禁止改建扩建用于商品住宅、私家庄园、别墅，或用于餐饮、娱乐、康养等非农建设或非农经营，不得擅自扩大设施农业用地范围。

八十九、某村土地流转项目搭建的钢架结构温室大棚，采用

水培模式栽种小番茄，需要办理设施农业用地手续吗？

需要。对大棚内未利用地表耕作层种植，以棚架等方式种植菌类以及其他作物的，符合设施农业用地管理规定的，按设施农业用地认定，需办理设施农业用地备案手续。

九十、村民准备在自家附近农田建小型养殖场进行家庭养殖，符不符合设施农业用地规范，需要办理什么手续吗？

农业生产中直接用于畜禽水产养殖的生产用地及与农业生产直接相关的附属或配套设施用地可纳入设施农业用地管理并依法依规办理设施农业用地备案手续。

九十一、村民想在承包的果园里新建房屋作为游客吃饭休息的场所，可以办理设施农业用地备案吗？

不可以。在果园建房给采摘果子的游客作为吃饭休息的场所应当纳入建设用地管理，不能办理设施农业用地备案手续。

九十二、村民想在大棚旁边建看护房，能建多大？

根据《吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省畜牧业管理局关于规范设施农业用地管理的通知》（吉自然资规〔2020〕1号），占地面积2亩以下的农业温室、大棚，看护房标准为单层、面积30平方米以内；占地面积超过2亩的农业温室、大棚，看护房标准为单层、面积40平方米以内；君子兰看护用房标准为单层、面积60平方米。多个农业温室、大棚共用一个看护房，控制在项目用地规模5%以内，但最多不超过10亩。

九十三、某村民是养殖大户，有一个 20 亩的养牛场，现在想建一些养殖废弃物收集、存储，养殖场自用饲草饲料生产等配套设施，服务于自己的养牛场，最多能占多少地？

根据《吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省畜牧业管理局关于规范设施农业用地管理的通知》（吉自然资规〔2020〕1 号），规模化畜禽养殖的附属设施用地规模原则上控制在项目用地规模 18% 以内（其中，规模化养牛、养羊的附属设施用地规模比例控制在 34% 以内），最多不超过 15 亩。生猪养殖和存栏 2000 头以上肉牛、500 头以上奶牛、3000 只以上羊或鹿、20 万只以上鸡、5 万只以上鸭鹅等规模化养殖的附属设施用地规模，不受 15 亩上限规定限制。水产养殖的附属设施用地规模原则上控制在项目用地规模 7% 以内，最多不超过 10 亩。在符合相关规划、建设安全和生物防疫等要求前提下，养殖设施允许建设多层建筑。

九十四、设施农业可以利用存量建设用地吗？是否可以进行备案？

鼓励利用合法的存量低效建设用地发展设施农业，使用存量建设用地发展设施农业无需办理设施农业用地备案。

九十五、某村民想建小型养猪场，该如何办理设施农业用地备案手续？

设施农业用地不需要审批，由设施农业经营者或农村集体经

济组织向乡（镇）政府备案。设施农业经营者或农村集体经济组织与土地承包经营权人达成用地意向后，由设施农业经营者或农村集体经济组织向当地乡（镇）政府提出设施农业用地备案申请，并提交相关材料（设施农业建设方案、设施农业用地备案表、土地使用意向书、勘测定界资料、占用林地及畜禽养殖污染防治等审核材料）。乡（镇）政府要进行严格把关，对符合要求的及时办理备案。农村居民利用自家庭院进行种植、养殖的，不需要履行备案程序。在具体实施过程中，各市（州）可在本通知的原则规定下，根据实际情况对设施农业用地备案程序进行细化完善。

首先，要签订用地协议。经营主体拟订建设方案，与农村集体经济组织、土地承包经营权人签订设施农业用地协议。其中协议使用期限不得超过土地承包期限，期满后如需继续使用，重新签订用地协议。

其次，申报用地备案。协议签订后将用地协议与设施农业建设方案等相关材料一并报乡镇政府（街道办事处）备案。

最后，由项目所在地县级自然资源主管部门在省级设施农业用地备案监管系统中上图入库。

设施农业用地协议期满需要继续使用的，应办理续期手续，变更备案信息；设施农业经营者变更、设施农业建设方案内容调整的，应按要求重新签订用地协议办理备案手续，及时变更备案信息。

九十六、设施农业用地的土地复垦费用如何确定？

根据《吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省畜牧业管理局关于规范设施农业用地管理的通知》（吉自然资规〔2020〕1号），乡镇政府负责测算并收取土地复垦费。

九十七、设施农业用地的土地复垦由谁组织实施和验收？

根据《吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省畜牧业管理局关于规范设施农业用地管理的通知》（吉自然资规〔2020〕1号），乡镇政府负责对不再使用的设施农业用地的土地复垦进行监督实施并验收。

九十八、空置的设施农业用地可以转作农产品深加工等工业用途吗？

不可以。农产品深加工等工业项目用地按照建设用地管理。设施农业用地属于农用地，不得改变其农业用途，禁止将设施农业用地用于其他非农建设或非农经营，不得擅自扩大设施农业用地范围。

九十九、水产养殖可以占用一般耕地吗？

符合设施农业管理要求，依法办理设施农业用地手续后，可以占用一般耕地开展水产养殖，按照国家关于改革完善耕地占补平衡的要求，需落实占补平衡。

一〇〇、设施农业用地擅自用于非农建设应如何处理？

根据《吉林省自然资源厅 吉林省农业农村厅 吉林省畜牧业管理局关于规范设施农业用地管理的通知》（吉自然资规〔2020〕

1号)，乡（镇）政府是设施农业用地备案管理的主体，主要负责对设施农业用地的合法性、合规性进行审核；对设施农业用地备案后的利用情况进行监管。县级自然资源主管部门负责对设施农业用地占用永久基本农田的审查；负责对拒不履行土地复垦义务的，进行查处；负责对以设施农业项目为名违法占用土地和将设施农业用地用于非农建设的违法占地行为进行查处。

第七章

违法用地规定与处罚

一〇一、土地违法行为的表现形式有哪些？

(1) 非法转让土地的行为，具体包括：买卖土地以及其他形式非法转让土地；擅自将农民集体所有土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的行为或者违法将集体经营性建设用地出让、出租交由单位或个人使用等。

(2) 非法占地的行为，具体包括：未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地；农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅；超过批准的数量占用土地；依法收回非法批准使用的土地，有关当事人拒不归还的等。

(3) 破坏耕地的行为，具体包括：占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的；拒不履行土地复垦义务的行为等。

(4) 非法批地的行为，具体包括：无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地、超越批准权限非法批准土地；不按照土地利用总体规划确定的用途批准土地；违反法律规定的程序批准占用、征收土地；违法违规供地等。

(5) 其他土地违法行为，如临时用地期满一年内未完成复垦或未恢复种植条件的；在临时用地上修建永久建筑物的；侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用；破坏或者擅自改变永久基本农田保护标志等。

一〇二、未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土

地行为承担什么法律责任？

未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

一〇三、非法占地是不是只要缴了罚款就行了？

法律规定，从行政法律责任方面而言，要退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状；对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款。违法占地的行为人为机关法人、事业单位法人、国有企业、社会团体，或具有国家工作人员身份的人员的，对有关责任人还应给予相应的行政处分。从民事法律责任方面而言，非法占地造成土地破坏的，非法占地人要恢复土地利用状态，赔偿损失。《刑法》第三百四十二条规定，非法占地情节严重、数量较大的可以追究刑事责任。

一〇四、为什么说违法用地代价很大？

根据《土地管理法》第七十七条，未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

《吉林省土地管理条例》第六十条规定，未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，依照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》给予处罚。其中，罚款按照下列标准执行：

（一）占用永久基本农田的，处每平方米五百元以上一千元以下罚款；

（二）占用永久基本农田以外的耕地的，处每平方米三百元以上五百元以下罚款；

（三）占用其他土地的，处每平方米一百元以上三百元以下罚款。

一〇五、只要现状是建设用地就是合法用地吗？

现状地类为建设用地并不能作为判定用地是否合法的依据。在未经审批或无合法权源的建设用地上的翻新、翻建、新建行为，一律视为新增非农建设违法。

一〇六、非法占用农用地罪的认定标准是什么？

最高人民法院《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第三条规定，违反土地管理法规，非法占用耕地改作他用，数量较大，造成耕地大量毁坏的，依照刑法第三百四十二条的规定，以非法占用耕地罪定罪处罚：

（一）非法占用耕地“数量较大”，是指非法占用基本农田五亩以上或者非法占用基本农田以外的耕地十亩以上。

（二）非法占用耕地“造成耕地大量毁坏”，是指行为人非法占用耕地建窑、建坟、建房、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他非农业建设，造成基本农田五亩以上或者基本农田以外的耕地十亩以上种植条件严重毁坏或者严重污染。

一〇七、犯非法占用农用地罪会追究什么刑事责任？

《刑法》第三百四十二条中非法占用农用地罪之规定，违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

一〇八、法律中关于耕地非粮化处罚的相关条款有哪些？

（一）根据《土地管理法实施条例》第五十一条规定：违反《土地管理法》第三十七条的规定，非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，由县级以上人民政府自然资源主管部门

责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费 2 倍以上 5 倍以下的罚款；破坏种植条件的，依照《土地管理法》第七十五条的规定，由县级以上人民政府自然资源主管部门、农业农村主管部门等按照职责责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（二）《粮食安全保障法》第十三条第一款耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。第六十六条 违反本法规定，种植不符合耕地种植用途管控要求作物的，由县级人民政府农业农村主管部门或者乡镇人民政府给予批评教育；经批评教育仍不改正的，可以不予发放粮食生产相关补贴；对有关农业生产经营组织，可以依法处以罚款。

第八章

全面推行田长制

一〇九、俺村地里到处都是田长制的牌子，俺就不明白，到底什么是田长制啊？

田长制是指以行政村为耕地保护网格单元，将耕地保护任务逐级落实到责任人、责任地块、逐级设置田长，实施网格化、全覆盖的耕地保护监管机制，实现地有人种、田有人管、责有人担；这项制度与“林长制”“河长制”本质上是相同的，核心目的都是为了保护自然资源，形成自上而下的共同责任机制，推动耕地保护监督管理延伸到“最后一公里”。

一一〇、俺在自己承包的地里种桃树，但是被村里的田长制止，说是占用了基本农田，是不是必须得听？

那肯定得听啊。一是村级田长（网格长）对本村耕地和永久基本农田保护和“田长制”工作负总责，如果发现辖区内出现耕地和永久基本农田撂荒或“非农化”“非粮化”现象，要及时对承包户进行政策宣传和教育引导，必要时向上级田长（镇级田长）报告，确保耕地恢复种植。

二是根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第五十一条：违反《土地管理法》第三十七条的规定，非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费2倍以上5倍以下的罚款。县级自然资源和规划局责令种树人限期改正，将树木伐移，拒不改正的自然资源部门将根据法律程序处理。

一一一、俺村的田长老是跟我们说，恁家里的地是基本农田，不让干这个不能干那个，俺寻思问问到底能在俺自己的地上干点什么？

保护永久基本农田那可是很重要的，永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产。永久基本农田现状种植粮食作物的，继续保持不变；现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的，可以维持不变，也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准，采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

一一二、俺想修条上山道，这样上山干农活比较方便，不知行不行？

如果路宽不超过8米而且是在原来的道路上硬化，不拓宽不新修，应该是可以的，但是如果涉及拓宽和新建的话，咱们得来镇上的国土所看一下，不能占永久基本农田，涉及耕地的话咱们还得想办法“占补平衡”，确保耕地不减少。

一一三、为啥在地头上立了一块永久基本农田保护的牌子呢？是干什么用的？

因为《土地管理法》上第三十四条规定，要把永久基本农田的位置、范围向社会公告，并设立保护标志，那个牌子就是标志，并且上面有你村永久基本农田的位置示意图、村级田长姓名、联系方式及监督方式，有问题可以跟你村田长或相关机构反映。

一一四、我自己家的口粮地，田长凭什么不让我种林果？

根据国家《粮食安全保障法》第十二条、第十三条之规定：国家严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。虽然是您自己的口粮地，也要按国家法律规定种地，你将口粮地种植大樱桃就是将耕地转为园地，不符合法律规定。

一一五、我这两年在外面挣了点钱，看到乡村旅游越来越火，想回来包点好地发展乡村旅游。俺村有山有水的，我还想挖个水湾弄个垂钓园，养点不喂饲料的猪牛羊啥的，供给游客。我一腔热情返乡创业，可俺村田长就是不让干，这是为啥？

返乡创业的热情值得肯定，但国家有明文规定，对耕地实行特殊保护。严守耕地保护红线，禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。非法占用永久基本农田5亩以上的或耕地10亩以上的，不光要罚钱，还要进去待几年。建议与村级田长沟通下，去找土地性质符合要求的地块去发展旅游产业，不得占用耕地。