



## 关于印发广德市林地占补平衡 工作方案（试行）的通知

政办〔2023〕41号

各乡、镇人民政府，各街道办事处，经开区管委会，太极洞管委会，市直有关单位：

《广德市林地占补平衡工作方案（试行）》业经市政府第30次常务会研究同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

广德市人民政府办公室

2023年9月12日

（此件公开发布）

## 广德市林地占补平衡工作方案（试行）

为科学保护和利用林地资源，实现林地资源可持续利用，保障项目建设林地要素供给，助力全市经济社会高质量发展，推进生态文明建设，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》和《安徽省林地保护管理条例》等法律法规规定，按照安徽省林业局、安徽省自然资源厅《关于试行建设项目永久占用林地“占补平衡”管理的通知》（林资函〔2023〕35号）要求，结合广德实际，就我市实施林地占补平衡工作，特制定本方案。

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持绿色发展道路。以国土空间规划为统领，引导节约集约的林地利用方式，合理保障经济发展对林地的需求，科学有效补充林地，确保林地保有量不减少、质量不降低，探索保护与发展双赢新路径。力争为全省推进林地占补平衡工作探索可参考、可复制的工作经验。

### 二、基本原则

#### （一）坚持依法依规

按照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林

法》等法律法规规定和相关政策要求，严格林地用途管制，坚持林地保有量不降低底线，严守耕地保护红线。尊重土地权利人意愿，合理调整农业种植空间结构，宜林则林、宜耕则耕，依法依规开展林地占补平衡各项工作。

### **（二）坚持规划引领**

以国土空间总体规划为统领，以第三次全国国土调查数据及其最新年度变更调查数据为统一底版，以新一轮林地保护利用规划为依据，统一工作数据和标准。

### **（三）坚持先补后占**

对永久使用林地建设项目实行“先补后占”，积极挖掘补充林地储备资源，加快推进补充林地建设，建立补充林地库，实现永久使用林地审核与补充林地库相挂钩。

### **（四）坚持政府主导**

明确政府是林地占补平衡的实施主体，统筹推进各项工作，保障补充林地建设真实有效，确保全市林地保有量不减少、质量不降低。

## **三、工作内容及方法**

### **（一）明确补充林地来源**

以广德市国土空间总体规划为统领，在林地和耕地范围外按程序划定和建设补充林地，补充林地应符合国土空间总体规划及其有关专项规划，且满足国土变更调查林地认定标准和林业生产

基本条件。在新一轮林地保护利用规划编制完成前，补充林地地块选择以国土“三调”及其最新年度变更调查数据为工作底图，结合上级有关规定综合判定；新一轮林地保护利用规划编制完成后，以新一轮林地保护利用规划为依据，结合相关政策规定认定林地范围。补充林地主要来源为：

- 1.根据有关规定可直接变更为林地的园地；
- 2.可改造为林地的园地、工矿废弃地等非林地；
- 3.国土变更调查新增林地（前地类为耕地除外）。

补充林地其他来源：

- 1.已植树造林或天然更新、自然生长林木经评估可作为林地的非林地和非耕地；
- 2.非林地和非耕地上已建成的集中连片绿化工程用地、苗木基地等；
- 3.已依法实施退耕还林工程但未区划为林地的地块；
- 4.经适宜性评估纳入造林绿化空间的非林地；
- 5.现状不为林地但属于依法审批的临时使用林地和直接为林业生产服务工程设施使用林地地块；
- 6.现状不为林地但已依法查处的非法占用林地或毁林开垦地块。

补充林地建设前，根据省自然资源厅和省林业局关于补充林地储备库划定相关要求，结合以上补充林地来源类型调查补充林

地储备资源，划定补充林地储备资源地块，编制全市补充林地储备资源调查评估报告（划定方案），将储备资源明确到图斑。按照有关重点生态区域对人为活动管控要求和未来发展方向，将生态保护红线、自然保护地、生态公益林、重要水源保护地等重点生态区域范围内符合补充林地来源地块规划为优先补充部分。（牵头单位：市林业发展中心；责任单位：市自然资源规划局，各乡镇、街道，太极洞管委会）

### （二）测算林地需求

根据广德市国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划及其相关专项规划，结合我市重点项目和省、宣城市重大基础设施项目建设计划，并充分征求各乡镇、街道和市直单位意见，收集统计建设项目永久使用林地需求。（牵头单位：市林业发展中心；责任单位：各乡镇、街道，太极洞管委会、市发改委、市自然资源规划局）

### （三）确定年度补充林地建设方案

开展林地占补平衡工作后，永久使用林地项目申报林地面积将与我市完成的补充林地面积相挂钩。广德市本级林地定额（包括省林业局追加部分）保障的各类建设项目由项目所在乡镇（街道）落实林地占补平衡，经开区主园区项目和项目所在地确实难以落实林地占补平衡的，由全市统筹平衡。由国家备用定额和省级定额保障的重大基础设施和公共类项目林地占补平衡待上级明

确规定此类项目林地占补平衡落实办法后实施。

**1.任务申报。**各乡镇（街道）根据辖区当年各类建设项目永久使用林地需求预估数量，结合补充林地储备资源情况，自主确定补充林地基础任务量，按不低于 1:2 的比例向市林业发展中心申报补充林地建设任务。（牵头单位：各乡镇、街道，太极洞管委会；责任单位：市林业发展中心、市自然资源规划局）

**2.地块核实。**市林业发展中心将全市补充林地储备资源图斑分发至各乡镇（街道）。各乡镇（街道）根据申报任务量和工作要求，组织技术力量，以补充林地储备资源图斑为主，结合自身摸排补充林地地块，进行调查核实，确保拟补充林地权属明晰、来源可靠，土地利用现状符合补充林地要求。补充林地单个地块面积应不小于国土变更调查最小上图面积标准，原则上每个地块应到现场进行核实，且拍摄不少于四张远近景照片。根据现场核实情况，可对分发图斑边界进行修整，或对图斑中不符合补充林地要求部分进行切割。核实完成后将拟补充林地图斑矢量数据报送市林业发展中心。根据实际情况可分批次报送，也可一次性报送。（牵头单位：各乡镇、街道，太极洞管委会；责任单位：市林业发展中心、市自然资源规划局）

**3.数据审查。**市林业发展中心会同市自然资源规划局对提交的拟补充林地矢量数据进行审查，确保补充林地地块符合相关要求。审查通过后，各乡镇（街道）在拟补充林地地块所在村（社



区）、组进行公示，公示时间应不少于5个工作日。（牵头单位：市林业发展中心、市自然资源规划局；责任单位：各乡镇、街道，太极洞管委会）

**4.方案编制。**各乡镇（街道）编制年度补充林地建设方案，方案应包括拟补充林地地块现状分析、建设方式、建设计划、责任分工、资金投入核算、后期管护措施等内容。方案报市林业发展中心审核备案后正式实施。（牵头单位：各乡镇、街道，太极洞管委会；责任单位：市林业发展中心、市自然资源规划局、市财政局）

#### （四）补充林地建设、验收及管护

**1.补充林地建设。**拟补充林地地块中符合林地认定标准可直接提交变更地类的，无需改造；对暂不符合林地认定标准需要改造的补充林地地块，可由乡镇（街道）统一实施，也可采取委托村（社区）组等集体经济组织或由土地权利人自行实施，要按照有关技术规程进行改造。补充林地改造前各乡镇（街道）应同土地权利人签订补偿和管护协议，协议应包括补充林地建设方式、补偿费用、管护费用、管护责任、支付方式等内容。（牵头单位：各乡镇、街道，太极洞管委会；责任单位：市林业发展中心）

**2.补充林地验收。**由市林业发展中心牵头，会同市自然资源规划局等市直相关部门，逐地块进行验收，验收后按有关程序对补充林地验收情况批复确认。具体验收和确认办法由市林业发展

中心会同市自然资源规划局根据工作需要适时制定。（牵头单位：市林业发展中心；责任单位：市自然资源规划局等市直有关单位，各乡镇、街道，太极洞管委会）

**3.补充林地管护。**补充林地管护由土地权利人负责，各乡镇（街道）负责日常监管。（牵头单位：各乡镇、街道，太极洞管委会；责任单位：市林业发展中心、市自然资源规划局）

#### （五）补充林地地类变更

市林业发展中心将经过验收确认的补充林地矢量数据交市自然资源规划局在国土变更调查时进行地类变更，将地类属性变更为林地，变更后要同步统筹做好用地承包合同和权证变更或注销手续，依法按林地管理。在新一轮林地保护利用规划编制完成前完成地类变更的应规划为林地，没有完成地类变更的规划为储备资源。（牵头单位：市自然资源规划局；责任单位：市林业发展中心）

#### （六）建立补充林地库

市林业发展中心牵头会同市自然资源规划局建立广德市补充林地库，将通过验收确认的补充林地和划定的储备资源统一纳入补充林地库，分类分乡镇（街道）动态管理。补充林地面积的 50% 优先用于保障各乡镇（街道）永久使用林地项目占补平衡，另 50% 由市政府统筹使用，主要用于保障市经开区主园区和其他确需市政府统筹保障的永久使用林地项目占补平衡。补充林地有结余的，



结转到下一年度使用；补充林地不足时，由项目所在乡镇（街道）按程序申报补充。不定期向省林业局和省自然资源厅汇报补充林地库的进库、出库、调整（整改）以及库存情况。

补充林地库中通过验收确认但未成功通过国土变更调查变更地类的，要及时反馈有关乡镇（街道）进行补植补造或整改，直至符合变更要求，产生的相关费用由乡镇（街道）自行解决。

建设项目占用退耕还林地块需要异地置换的，统筹纳入林地占补平衡管理，按照退耕还林有关技术要求从补充林地库中安排，将退耕还林异地补植补造资金纳入补充林地建设费用。（牵头单位：市林业发展中心、市自然资源规划局、市财政局；责任单位：各乡镇、街道，太极洞管委会）

#### （七）补充林地建设费用

根据工作需要，按照“谁使用、谁承担”原则，探索建立补充林地有偿使用机制，市财政统筹整合相关资金，对补充林地建设资金予以支持。补充林地建设过程中会产生相关必要的费用支出（不包括国土年度变更调查新增林地），包括但不限于：地块调查、补充林地建设方案编制、土地测绘、影像拍摄等技术服务费用；相关整地工程费用、营造林费用、后期管护费用以及其他必要支出费用。完成补充林地任务不超过 50% 的，补充林地建设费用由乡镇（街道）自行解决；超过 50% 的部分由市财政给予补贴，具体补贴标准和办法由市林业发展中心会同市财政局、市自

然资源规划局根据工作实际推进情况制定并报市政府研究后确定。（牵头单位：市林业发展中心、市财政局、市自然资源规划局；责任单位：各乡镇、街道，太极洞管委会，市直有关单位）

#### 四、工作要求

##### （一）加强补充林地选址论证

各乡镇（街道）在调查补充林地地块时，应充分考虑拟选地块的可行性。充分尊重土地权利人意愿，确保补充林地权属明晰；补充林地地块必须为非林地且前地类和现状地类均为非耕地；维护“三区三线”划定成果严肃性，符合国土空间规划及其相关专项规划，具备林业生产基本条件，适宜造林并能稳定成林；不得占用土地整理项目、退耕还林工程、已依法办理建设用地的地块以及其他法律法规规定不宜作为补充林地地块；不占用城镇村等用地。符合补充林地条件的，应做为补充林地储备资源纳入新一轮林地保护利用规划和补充林地储备库，其中符合公益林区划条件的，完成补充林地确认和变更程序后可做为公益林补进储备资源。

##### （二）规范补充林地建设和验收

为保证补充林地建设有效性，对需要改造的地块，各乡镇（街道）要严格按照造林和土地复垦相关技术标准，坚持因地制宜、适地适树，合理配置造林树种，尽量选择乡土树种，注重后期管护，切实增加林地面积，保证林地质量。

补充林地建设完成后，由各乡镇（街道）进行初步验收，制作分辨率优于 0.2 米的高清正射影像图，按照国土变更调查技术规程，根据实际需要补充林地进行测绘，形成补充林地矢量数据，与初步验收意见一并报市林业发展中心申请市级验收。

市林业发展中心组织市直相关单位验收时，采取高分影像判读和现地核实相结合方式进行验收，对不符合国土变更调查林地认定标准和未按造林技术规程进行造林的地块，不得通过验收；验收发现实际建设面积小于报送数据的，应据实测绘后按实际面积验收。

### （三）严格补充林地库管理

补充林地库分补充林地、拟补充林地、补充林地储备资源三部分管理。其中：补充林地即已完成地类变更的地块按一般商品林地管理，在新一轮林地保护利用规划中规划为林地，建设项目占用和采伐林木应依法办理相关手续；拟补充林地即经验收确认后暂未完成地类变更的按原地类管理，因项目建设占用的要报市林业发展中心备案并按程序补进同等面积林地；补充林地储备资源即未经过验收确认的地块按原地类管理。各乡镇（街道）和市林业发展中心、市自然资源规划局要加强补充林地的日常监管，严厉打击非法侵占补充林地和乱砍滥伐等违法行为。市林业发展中心、市自然资源规划局要利用卫星遥感判读、实地复查等方式对补充林地进行动态监测，确保补充林地面积不减少、质量不降

低。

## 五、工作计划

### （一）前期准备阶段（2023 年 5 月—2023 年 9 月）

摸排补充林地储备资源；组织开展培训、宣传等前期工作；各乡镇（街道）申报年度任务。

### （二）全面实施阶段（2023 年 9 月—2024 年 6 月）

开展林地占补平衡各项工作，划定补充林地储备库地块，完成补充林地建设任务，建立补充林地库，按国土变更调查工作要求提交上级自然资源主管部门进行地类变更。

### （三）成果总结阶段（2024 年 7 月—2024 年 8 月）

总结工作经验，汇总并向上报告工作成果。

## 六、保障措施

### （一）加强组织领导

林地占补平衡是助力广德经济发展，解决林地供需矛盾的有效途径，涉及面广、政策性强、协调难度较大，要建立健全政府负责、部门协同、上下联动、社会参与的工作格局。成立广德市林地占补平衡工作领导小组，由市政府主要负责同志任组长、市政府分管负责同志任副组长，市直有关单位和各乡镇（街道）主要负责同志为领导小组成员，高位推进林地占补平衡各项工作。

### （二）落实建设资金

市财政统筹整合相关资金支持补充林地建设，确保补充林地

数量准确、质量达标。鼓励和支持多元化主体投入开展补充林地建设，对社会投入建设的补充林地，可对投入主体项目林地需求适当倾斜。

### （三）强化考核评估

各乡镇（街道）年度补充林地建设任务完成情况将作为申请使用林地的依据，并将林地保有量、补充林地建设和管护成效作为重要考核指标，纳入乡镇（街道）年度林长制工作考核。及时开展林地占补平衡工作阶段性评估，有关重要问题及时向省林业局和省自然资源厅汇报，确保工作依法顺利开展。

## 七、其他事项

本方案自印发日起实施，试行一年。

本方案实施过程中因国家和省级层面出台新规定或有关政策调整与本方案内容冲突的，从其规定。

附件：广德市林地占补平衡工作领导小组名单

附件

## 广德市林地占补平衡工作领导小组名单

组 长：钱 会（市委副书记、市长）

副组长：莫和义（市政府副市长）

成 员：徐海强（市政府办公室）

杨胜怀（广德经开区管委会、市住建局）

刘 平（苏皖合作示范区广德片区）

戴龙强（市自然资源规划局）

陈永网（市林业发展中心）

毛洋忠（市发改委）

王青松（市财政局）

胡孝武（市交通运输局）

陈 炜（市水利局）

从家峰（市生态环境分局）

张绍玉（市农业农村局）

余 娟（市文旅局）

陈安幸（市经信局）

张 斌（市商务局）

扶元金（市城管局）



陈忠平（市招商合作服务中心）

李 军（市铁路建管中心）

甘 涛（市国投公司）

汤 敏（市经开集团）

段朝华（市供电公司）

李传强（桃州镇）

刘德怀（新杭镇）

刘绍珣（邱村镇）

梅德朝（誓节镇）

易 露（柏垫镇）

郭 洁（杨滩镇）

宋 杰（四合乡）

刘社林（卢村乡）

段梦云（东亭乡）

方荣波（桐汭街道办事处）

李 平（祠山街道办事处）

毛 欣（升平街道办事处）

欧阳徽（太极洞管委会）

领导小组下设办公室，办公地点设在市林业发展中心，陈永网同志兼任办公室主任，市自然资源规划局、市林业发展中心分管负责同志任办公室副主任，负责具体组织实施林地占补平衡日常工作。