

中共广汉市委文件

广委发〔2022〕17号



中共广汉市委 广汉市人民政府 印发《关于进一步加强耕地保护工作的实施 意见》的通知

各镇、街道，市级各部门，高新区管委会各部门，各产业园区：

经市委市政府同意，现将《关于进一步加强耕地保护工作的实施意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。



关于进一步加强耕地保护工作的实施意见

为认真贯彻《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）、《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）、《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）等精神，落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，全面压实党委和政府耕地保护、粮食安全责任，落实“长牙齿”的耕地保护硬措施，确保18亿亩耕地实至名归，现提出以下实施意见：

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，深入学习贯彻习近平总书记关于耕地保护与粮食安全的重要论述及批示指示精神，始终胸怀“国之大者”，认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，充分认识耕地保护面临的新形势、新任务，落实严格的管控措施，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”，严禁耕地撂荒行为，坚决守住耕地红线。

二、加强永久基本农田保护工作

（一）规范永久基本农田粮食生产。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。

（二）严格永久基本农田占用与补划。已划定的永久基本农田，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，经依法批准，应在落实耕地占补平衡基础上，按照数量不减、质量不降原则，在可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务。各镇（街道）要对永久基本农田保护标志牌和保护卡进行维护修缮和定期更新。

三、严格耕地用途管制

（一）严控一般耕地转为其他农用地。永久基本农田以外的耕地为一般耕地，严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。一是不得在一般耕地上挖湖造景、种植草皮。二是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。三是未经批准不得占用一般耕地实施国土绿化。四是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。五是严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施

和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地。确需使用的，应经批准并符合相关标准。

（二）严格落实耕地“进出平衡”。除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没外，耕地转为林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当通过统筹林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。各镇（街道）年初应提出辖区内年度耕地“进出平衡”方案，包括地类、规模、布局、时序和年度内实施安排；由市自然资源局牵头，相关部门积极配合，汇总编制市域内耕地“进出平衡”总体方案；方案经批准后，各镇（街道）应及时组织具体实施，并指导发包方依法与承包农户重新签订或变更土地承包合同，以及变更权属证书等。对未按规定落实耕地“进出平衡”的，市自然资源局会同有关部门督促整改；整改不力的，将公开通报，并按规定移交相关部门追究相关责任人责任。

四、切实规范土地流转行为

（一）落实土地流转审查审核制度。各镇（街道）土地流转应按协商一致、初步报备、审查审核、签订合同、履行合同、正式备案的程序进行。鼓励通过农村产权交易市场公开进行土地流转，并由交易机构出具交易鉴证书。对土地流转面积 30 亩（含）至 100 亩的，由镇（街道）组织审查审核；100 亩（含）至 500

亩的，经镇（街道）初审后，报市农业农村局组织审查审核；500亩（含）以上的，经镇（街道）初审，由市农业农村局牵头与市自然资源局、市市场监管局等部门会商会审后，报市政府组织审查审核。在审查审核过程中发现有不符合土地流转条件的，负责组织审查审核的单位应当根据不符合事项涉及的内容和程度作出相应的审查审核意见。在审查审核中发现改变土地农业用途、不符合本地区农业产业发展规划等重大不符合事项的，应该作出不符合意见，对于审查审核不符合以及未按规定提交审查审核申请的，不得继续签订正式合同开展土地流转活动。

（二）正确引导和规范土地流转。市农业农村局、各镇（街道）要立足于区域粮食和主要农副产品自给有余的原则，积极指导调整产业结构，严禁以削弱粮食生产能力为代价进行所谓农业招商引资和变相改变耕地和永久基本农田的农业用途，严禁在农业结构调整、土地承包经营权流转中侵犯土地承包者的权益。土地流转双方应当依照有关法律、法规保护耕地，不得破坏耕作层挖塘养鱼和发展林果业，不得以发展生态观光农业为名在永久基本农田范围内种植非农作物。农村土地流转期限不得超过承包期的剩余期限，不得损害农村集体经济组织和利害关系人的合法权益，依法形成的流转关系受法律保护。土地承包方可以采取出租（转包）、入股或者其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转土地经营权，并向发包方和村级组织备案。受让方须具备农业

经营能力或相关资质。

（三）从严控制土地流转行为。引导城镇开发边界及其影响区（以城镇生产生活为主要功能的区域）范围内的村组集体不对外流转土地，原流转到期的不再续期，确需续期且种植粮食作物的，须经各镇（街道）、市农业农村局、市自然资源局审核同意。农村土地承包经营权流转不得改变土地所有权性质和土地农业用途，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，确保粮食生产安全。

（四）及时掌握土地流转动态。市农业农村局和各镇（街道）要建立健全土地流转动态监测和定期统计制度，各镇（街道）和村级组织、发包方应对流转项目的土地用途、经营状况、风险防范措施等进行日常监测，及时掌握土地流转状况以及合同变更、中止、解除等情况，并在备案台账上及时备注记载。

（五）强化土地流转行为监管。各镇（街道）、村（社区）对流转土地的生产经营活动进行日常监管。市自然资源局和市农业农村局负责加强对耕地特别是永久基本农田的执法监察和动态监管，坚决防止以农业结构调整和农村承包土地流转为名实施土地违法行为。流转土地造成耕地破坏或“撂荒”的，应当及时恢复耕地原状，并保证耕地质量等别不降低，且种植目标作物。对有令不行、有禁不止，造成耕地和永久基本农田破坏或损毁的，按照《土地管理法》和《基本农田保护条例》等相关规定，追究

责任；情节严重涉嫌违法犯罪的，要移送司法机关依法处理。对耕地撂荒行为，根据农业农村部《关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》（农规发〔2021〕1号）进行处置。市农业农村局、各镇（街道）分别依照各自职责，负责土地流转管理和指导工作。

五、坚决打击乱占耕地行为

（一）强化审批管理，杜绝未批先建。一是规范临时用地审批。临时用地使用期限一般不超过两年，不得超过规定时限长期使用，并不能修建永久性建筑物；制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的不得以临时用地方式占用耕地和永久基本农田，可以选择建设用地或未利用地；临时用地确实无法避让永久基本农田的，并符合相关规定，必须进行占用永久基本农田踏勘论证，必须能够恢复原种植条件。涉及占用耕地和永久基本农田的，按程序报德阳市自然资源和规划局审批。二是强化设施农用地备案管理。设施农业用地选址应尽量利用荒山、荒沟、荒丘、荒滩、未利用地和农村集体建设用地，不得占用永久基本农田；严禁扩大设施农业用地范围，以农业为依托的休闲观光度假场所、各类庄园、酒庄、农家乐，各类农业园中涉及建设餐饮、住宿、会议、工厂化农产品加工、科研、展销，以及屠宰和肉类加工场所、病死动物专业集中无害化处理厂等用地必须依法依规按建设用地进行管理，必须依法办理建设用地审批手续；设施农用地使用者

不再使用的，必须恢复原用途。

（二）严格规划管控，坚守“农地农用”。加强农村地区建设用地审批和乡村建设规划许可管理，坚持农地农用。不得违反规划搞非农建设、乱占耕地建房等。用地必须符合国土空间规划，凡不符合国土空间规划以及不符合土地管理法律法规和国家产业政策的建设项目，不予批准用地。各项建设用地必须按照法定权限和程序报批，按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。

（三）分类处置，从快从实解决存量。按照“一宗一策”原则，因地制宜、科学合理制定恢复计划，坚决杜绝简单粗暴恢复、“运动式”复耕。对2020年7月3日前出现的违法违规用地问题，鉴于历史遗留问题多、成因复杂，要按照实事求是的原则妥善处理、分类处置。对2020年7月3日后出现的违法违规用地问题，要依法依规严肃处理，该拆除的必须拆除、该没收的必须没收、该复耕的必须复耕。

（四）多措并举，遏制新增违法问题。采取多种措施，压实耕地保护属地监管责任。推动建立“田长制”，构建覆盖全部、责任到人、监管到位的耕地保护监管网络；加强对耕地保护与利用情况的动态监测监管，加大巡查力度，做到早预防、早发现、早报告、早制止、早处理，将违法违规行为控制和处理在萌芽阶段。对违法占用耕地的，要限期拆除复耕、消除违法

状态。进一步提升土地卫片执法的时效性、精确性和系统性，加强工作协同，压实各级责任，形成耕地保护监管合力。

六、工作要求

（一）强化责任落实。各镇（街道）、园区和市级有关部门要高度重视，从“国之大者”的战略高度出发，深刻认识做好耕地保护、保障粮食安全的极端重要性和紧迫性，做到主要领导亲自抓、分管领导具体抓，采取有力措施，加强协调配合，确保耕地保护各项政策和目标任务落到实处。市自然资源局、市农业农村局负责牵头推进全市耕地保护工作，组织全面排查违法违规占用耕地进行非农非粮建设行为，严厉打击违法违规行为。市级相关部门要按照职责分工，指导督促本领域、本行业落实耕地保护责任，依法依规节约集约用地。

（二）强化实施管理。各镇（街道）、园区和市级有关部门要加强宣传引导，营造全民坚守底线、共保耕地、遏制耕地“非农化”的良好氛围。同时要抓紧制定和调整完善相关政策措施，并采取有力举措强化监督管理，落实好最严格的耕地保护制度，对违反规定的行为立即纠正，坚决遏制新增问题发生。

（三）完善考核机制。逐级落实耕地保护责任，签订耕地保护目标责任书，层层明确任务，环环落实责任。严格耕地保护执行情况的检查考核，将保护耕地和永久基本农田、落实耕地占补平衡等责任目标履行情况纳入党政领导班子和干部综合考核评

价体系。对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依规追究党政领导责任。完善耕地保护党政领导干部任期考核和离任审计制度，把耕地保护责任目标完成情况作为干部选拔任用和奖惩的重要依据。