

新政〔2024〕4号

新郑市人民政府
关于严格耕地用途管制建立耕地保护
长效机制的实施意见

各乡镇人民政府，各街道办事处，市人民政府各部门，各有关单位：

为贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国粮食安全保障法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《基本农田保护条例》《河南省人民政府关于加强和改进土地资源保护利用推动现代化河南建设的意见》（豫政〔2023〕38号）等文件精神，建立健全耕地保护长效机制，提出以下实施意见。

一、总体要求和工作目标

(一) 总体要求

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，认真贯彻落实党中央、国务院和省、市有关要求，坚持最严格的耕地保护制度，对存在的耕地保护主体责任落实不到位、违规占用耕地开展非农建设、违法违规批地用地等问题立即纠正，坚决遏制新增问题发生，确保我市耕地数量不减少、质量不降低。

(二) 工作目标

守牢耕地保护红线，确保全市耕地保有量持续稳定在 31.9 万亩以上，基本农田保护面积持续稳定在 25.04 万亩以上；全市耕地质量逐步提升、耕作环境明显改善，严格落实节约用地和耕地占补平衡制度。

二、实行永久基本农田特殊保护制度

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。禁止任何单位和个人破坏永久基本农田耕作层。强化永久基本农田对各类建设布局的刚性约束，将不得占用永久基本农田作为项目选址的重要前提条件，采取工程技术等手段优化选址，切实避让永久基本农田。对于国家重大建设项目，在选址时确实难以避让永久基本农田的情况下，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、布局稳定”的原则落实补划任务。

三、加强规划管控和用途管制

（一）强化国土空间规划约束

严格耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管控，实行规划编制、审批、修改、实施和监管全生命周期管理。严格法定程序，严禁违规编制、擅自调整规划，不得以城市设计、工程设计或者建设方案等非法定方式擅自修改规划、违规变更规划条件，不得以其他规划替代国土空间规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据。全面开展国土空间规划动态监测评估预警和实施监管，定期开展国土空间规划实施评估，根据评估结果和国民经济社会发展实际完善规划。

（二）严守耕地红线

全面落实耕地保护主体责任，各乡镇（街道、管委会）对本行政区域的耕地保护工作负总责，对耕地保有量、耕地占补平衡和进出平衡、违法占用耕地和永久基本农田等重大问题，按照国家及我省规定，严肃问责、终身追责。依据改革后耕地占补平衡管理方式，将各类占用耕地行为统一纳入占补平衡管理范围，坚持“以补定占”，完善耕地占补平衡管理政策，以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅，多渠道落实补充耕地，实现耕地总量动态平衡。

（三）强化耕地用途管制

严格落实耕地利用优先序，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，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，强化永久基本农田特殊保护，严禁占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼、挖湖造景以及种植草皮等其他破坏耕作层的行为。禁止占用耕地建窑、建坟或擅自在耕地上建房、挖砂、采石、取土、采矿等，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。

（四）严格控制绿化造林占用耕地审批

严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。禁止违规占用耕地绿化造林、挖湖造景等行为。禁止在国家批准的退耕还林还草计划外擅自扩大退耕范围。全面加强国土绿化、退耕还林还草等林业工程项目管理，严格控制在国家批准的规模和范围内。项目立项前，市林业局要严格审查项目实施地块的土地性质，涉及违法违规占用耕地的一律不纳入项目库，不予核实造林面积，不享受林业项目补助政策。

（五）坚决遏制耕地“非农化”、基本农田“非粮化”

各乡镇（街道、管委会）要落实耕地保护主体责任，对遏制耕地“非农化”、防止基本农田“非粮化”负总责，会同市资源规划局、市农业农村局开展排查整改，按照“坚决止住新增、稳妥处置存量”的原则，采取有力措施，强化监督管理，做到“五不得”“六严禁”“八不准”，坚决遏制耕地“非农化”、防止基本农田“非粮化”行为。

（六）加强土地流转管理

以家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、转让或者其他方式流转，流转的期限不得超过承包期的剩余期限，不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途。采取转让方式流转的，应当经发包方同意；采取转包、出租、互换或者其他方式流转的，应当报发包方备案。农村土地承包经营权流转不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，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。市农业农村局要加强对农村土地流转的引导和监督，统筹推动造成流转土地破坏或“撂荒”情形的复耕复种，并保证耕地质量等别不降低，且种植目标作物。

（七）加强耕地种植用途管控

市农业农村局要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，应当及时向属地乡镇人民政府或者市农业农村局报告。同时，各乡镇（街道、管委会）应当因地制宜、分类推进撂荒地治理，采取措施引导复耕。家庭承包的发包方可以依法通过组织代耕代种等形式将撂荒地用于农业生产。

（八）加强临时用地管理

建设项目施工、地质勘查使用临时用地时应坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”，不得占用永久基本农田，尽量不占或者少占耕地，确需占用的，必须确保能够恢复原种植条件，

并符合《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）中申请条件、土壤剥离、复垦验收等相关规定。制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的项目用地不得以临时用地方式占用耕地（直接服务于铁路工程施工制梁场、拌合站除外）和永久基本农田。市农业农村局、资源规划局、各乡镇（街道、管委会）要根据各自职责，及时做好临时用地审批、备案、复垦、验收、耕地质量评定等工作。

四、提升耕地指标储备和质量

（一）推进乡村全域土地综合整治

以乡镇为单元，深入实施全域土地综合整治，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、产业导入与布局、历史文化保护等各项工作，解决农村居民点散乱化、耕地碎片化等问题，引导耕地山上换山下、果树苗木上山上坡，优化农村生产生活生态空间布局，建设宜居宜业和美乡村。

（二）有序挖潜耕地后备资源

根据耕地后备资源状况，各乡镇（街道、管委会）积极拓展补充耕地途径，统筹实施全域国土综合整治、占补平衡、增减挂钩、耕地提质改造，有效增加全市优质耕地面积。市资源规划局、农业农村局对补充耕地的数量进行认定、对补充耕地的质量进行验收，并加强耕地质量跟踪评价。各乡镇在每年12月底前要向市政府报告下一年度耕地后备资源挖潜计划。

（三）加强补充耕地项目后期管护

要建立健全项目后期管护制度，制定补充耕地项目后期管护实施方案，严格落实管护资金和管护制度。签订项目后期管护协议，管护期不得少于5年。各乡镇（街道、管委会）要加强对项目设施及新增耕地利用情况的巡查、监督，确保新增耕地用于粮食种植，杜绝破坏、撂荒或改变种植结构等现象发生。

五、加强执法监督

（一）提升执法监管水平

优化提升“天眼”应用系统功能，健全审批、监管、执法融合的“一网两长”制监管网络，构建“人防+技防”立体防控体系，实现对土地违法违规问题和突发事件实时发现、实时推送、实时处置。健全“行刑衔接、行纪衔接”制度，强化自然资源行政非诉执行案件检察监督，建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的拆除违法用地上建筑物的强制执行机制，全面提升土地执法效能。

（二）持续保持对各类土地违法行为严查态势

强化日常执法监管，全面树立“严起来”“零容忍”的工作导向，构建“四早”工作机制，全力遏制新增违法用地，对新发生的违法违规用地“零容忍”，坚持“露头就打”，做到早发现、早制止、早报告、早查处。积极落实自然资源执法监管共同责任，全面实施联合惩处、联合打击、重点执法检查工作模式，坚持刚性执法和精准打击，特别是严肃查处、严厉打击违法占用耕地和永久基本农田的违法行为。采取发函提醒、警示约谈、提级

查处的方式，确保重大案件查处到位，对典型案例通报曝光。对瞒案不报、有报不理、有案不查的，要倒查责任，追责问责。

（三）严肃执法监督

切实加强乱占、滥用耕地特别是耕地和永久基本农田的日常巡查监管，市政府每年至少组织1次关于耕地保护的专项整治活动，结合日常巡查、信访、举报、媒体曝光和网络舆情等，重点对违法违规占用耕地建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物、填埋或者进行其他活动破坏耕地、毁坏种植条件的行为，做到早发现、早制止、严查处，以“零容忍”的态势坚决遏制各类破坏耕地的违法行为。

（四）建立违反耕地种植用途管控机制

农业农村局具体负责耕地种植用途管控工作，加强日常监管，防止耕地“非粮化”，指导乡镇做好耕地种植用途管控工作，逐步建立耕地种植用途管控机制。对种植不符合耕地种植用途管控要求作物的，由农业农村局或者乡镇人民政府依法依规进行处理。

六、强化组织保障

（一）坚决扛牢耕地保护政治责任

各乡镇（街道、管委会）党政主要负责人是本地耕地保护第一责任人，要切实把耕地保护工作纳入重要议事日程，建立耕地保护联席会议制度，每年至少召开2次会议专题研究部署耕地保护工作，每半年向市政府书面汇报耕地保护责任落实情况。

（二）坚决守住耕地保护底线目标

按照“三区三线”上级下达的耕地和永久基本农田保护责任目标，对年度耕地底线目标未守住和不合理流失较多的，启动督导、约谈、问责、追责程序，坚决落实刚性考核、终身追责。

（三）完善耕地保护激励机制

积极推进各级涉农资金整合，安排涉农资金时，统筹考虑耕地保护面积、耕地质量状况、粮食播种面积、粮食产量和粮食商品率，以及高标准农田建设等因素，按照“谁保护、谁受益”的原则，加大耕地保护补偿力度。鼓励安排财政资金对耕地保护成效突出的乡镇（街道、管委会）、农村集体经济组织和农户给予奖补，充分调动乡镇（街道、管委会）、农村集体经济组织和农户保护耕地的积极性。

（四）建立共同责任机制

按照“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的要求，实行耕地保护共同责任机制。各级党委政府是耕地保护的共同责任主体，对本行政区域内耕地保有量、基本农田保护面积、耕地占补平衡、土地整治及高标准农田建设等各项任务负总责，政府主要负责人是第一责任人，分管负责人为直接责任人。各有关部门要认真履行职责，加强协调配合，落实好耕地保护共同责任。农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体要强化耕地保护意识，依法依规保护好耕地。

（五）坚决做好耕地保护舆论宣传

加大耕地保护法律法规和政策的宣传力度，充分调动广大群众参与耕地保护的主动性、积极性，不断增强全社会保护耕地的共同责任意识。各乡镇（街道、管委会）要在办公场所、群众服务中心等区域设置耕地保护专题宣传栏，公示基本农田的位置、范围、“五不准”等保护规定和举报电话，保障人民群众的知情权、参与权、监督权。充分运用电视问政、新闻暗访、群众举报等形式，发挥群众监督、舆论监督和社会监督的作用，努力形成耕地保护全社会齐抓共管的局面。

2024年7月5日

主办：市自然资源和规划局

抄送：市委各部门，市人民武装部。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

新郑市人民政府办公室

2024年7月5日印发

