关于高水平保护耕地的意见

（代拟稿）

为深入贯彻习近平总书记关于耕地保护工作的重要指示，落实党的二十大关于耕地保护的决策部署。根据《[关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知](https://www.waizi.org.cn/doc/92019.html%22%20%5Co%20%22%E5%9B%BD%E5%8A%9E%E5%8F%91%E6%98%8E%E7%94%B5%E3%80%942020%E3%80%9524%E5%8F%B7%E3%80%8A%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%8E%85%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%9D%9A%E5%86%B3%E5%88%B6%E6%AD%A2%E8%80%95%E5%9C%B0%5C%E2%80%9C%E9%9D%9E%E5%86%9C%E5%8C%96%5C%E2%80%9D%E8%A1%8C%E4%B8%BA%E7%9A%84%E9%80%9A%E7%9F%A5%E3%80%8B%22%20%5Ct%20%22https%3A//www.waizi.org.cn/doc/_blank)》（[国办发明电〔2020〕24号](https://www.waizi.org.cn/doc/92019.html%22%20%5Co%20%22%E5%9B%BD%E5%8A%9E%E5%8F%91%E6%98%8E%E7%94%B5%E3%80%942020%E3%80%9524%E5%8F%B7%E3%80%8A%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%8E%85%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%9D%9A%E5%86%B3%E5%88%B6%E6%AD%A2%E8%80%95%E5%9C%B0%5C%E2%80%9C%E9%9D%9E%E5%86%9C%E5%8C%96%5C%E2%80%9D%E8%A1%8C%E4%B8%BA%E7%9A%84%E9%80%9A%E7%9F%A5%E3%80%8B%22%20%5Ct%20%22https%3A//www.waizi.org.cn/doc/_blank)）、《[关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见](https://www.waizi.org.cn/doc/94737.html%22%20%5Co%20%22%E5%9B%BD%E5%8A%9E%E5%8F%91%E3%80%942020%E3%80%9544%E5%8F%B7%E3%80%8A%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%8E%85%E5%85%B3%E4%BA%8E%E9%98%B2%E6%AD%A2%E8%80%95%E5%9C%B0%5C%E2%80%9C%E9%9D%9E%E7%B2%AE%E5%8C%96%5C%E2%80%9D%E7%A8%B3%E5%AE%9A%E7%B2%AE%E9%A3%9F%E7%94%9F%E4%BA%A7%E7%9A%84%E6%84%8F%E8%A7%81%E3%80%8B%22%20%5Ct%20%22https%3A//www.waizi.org.cn/doc/_blank)》（[国办发〔2020〕44号](https://www.waizi.org.cn/doc/94737.html%22%20%5Co%20%22%E5%9B%BD%E5%8A%9E%E5%8F%91%E3%80%942020%E3%80%9544%E5%8F%B7%E3%80%8A%E5%9B%BD%E5%8A%A1%E9%99%A2%E5%8A%9E%E5%85%AC%E5%8E%85%E5%85%B3%E4%BA%8E%E9%98%B2%E6%AD%A2%E8%80%95%E5%9C%B0%5C%E2%80%9C%E9%9D%9E%E7%B2%AE%E5%8C%96%5C%E2%80%9D%E7%A8%B3%E5%AE%9A%E7%B2%AE%E9%A3%9F%E7%94%9F%E4%BA%A7%E7%9A%84%E6%84%8F%E8%A7%81%E3%80%8B%22%20%5Ct%20%22https%3A//www.waizi.org.cn/doc/_blank)）、《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《关于全面推行田长制严格耕地保护的意见》（湘发〔2022〕15号）和《关于严格耕地保护全面推行田长制的实施方案》（衡发〔2022〕4号）精神，结合我市实际，现提出以下意见。

一、总体要求

**（一）指导思想。**以习近平生态文明思想和高质量发展理念为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，坚决执行国、省关于耕地保护和粮食安全的重要决策部署。认真实施“十四五”国土空间规划，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”高水平保护，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，为我市粮食增产、乡村振兴、经济高质量发展提供坚实的资源保障。

**（二）基本原则。**坚持党政同责，刚性考核，一票否决，终身追责；坚持保护优先，节约集约，绿色发展；坚持目标导向，问题导向，结果导向；坚持统筹兼顾，守正创新，积极稳妥；坚持预防在先，堵疏结合，奖惩并重。

**（三）总体目标。**以田长制为抓手，压实各级党委政府属地责任，落实各部门的监管责任，夯实各级田长的主体责任，构建“四高五全”的耕地高水平保护新格局。严格规范耕地占补平衡并积极落实“进出平衡”，强化耕地监测执法整改，常态化开展耕地恢复和耕地质量建设，牢牢守住530.5万亩耕地底线目标和477.07万亩永久基本农田面积，夯实粮食安全根基。

二、工作任务

**（一）推行“田长制”，全链条压实保护责任。充实田长办职能职责。**市县乡三级建立田长制工作办公室，明确办公室主任、副主任，配备专人并落实编制，安排专门办公场地。**落实田长工作机制。**加大自然资源、农业农村、林业、水利、发改等成员单位工作统筹和协调，处理耕地保护和保障发展关系，研究解决耕地保护重大问题。**压实基层田长责任。**开展田长制标准化建设，推动基层田长履职标准化、考核精准化、追责常态化，有条件的县市区探索建立田长、林长、河长“三长合一”工作机制。

**（二）硬化刚性约束，高规格实施规划管控。优化耕地空间布局。**按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界优先序，在空间规划中落实耕地和永久基本农田三区三线划定成果，将全市477.07万亩永久基本农田、4.76万亩永久基本农田储备区带位置落实到地块。**加强耕地保护专项规划和一张图管理**。统筹谋划耕地、永久基本农田、耕地后备资源及恢复耕地空间布局。将全市53.22万亩（其中灌木林和其他林地27.7万亩）宜耕后备资源规划为补充耕地来源，将81.55万亩（其中灌木林等林地5.19万亩）标注恢复类属性的恢复图斑规划为恢复耕地来源。**落实规划刚性约束。**规划一经审批，不得随意变更和调整。严禁擅自通过规划修编或局部调整增加非农建设占用耕地规模。

**（三）落实集约节约，全方位降低建设占用。构建高质量发展格局。**要以“集约节约”为遵循，切实盘活建设用地“存量”，在保护耕地和保障粮食安全基础上实现乡村振兴、新型城镇化和经济高质量发展。**严格控制建设占用耕地。**坚持关口前移，强化审查把关，严格控制建设占用耕地，尽量不占或少占耕地，确实要占用耕地的要落实“先补后占”、“以补定占”。城镇建设规划圈外单独选址点状、块状用地占用耕地比例原则上不得超过 20%，线性工程占用耕地比例原则上不得超过 50%。**严格临时用地占用耕地。**审批临时用地需符合国家有关规定，其中涉及占用耕地和永久基本农田的，由市级或者市级以上自然资源主管部门负责审批。临时用地到期后要及时复垦，涉及耕地的，经县级自然资源、农业农村部门验收合格后继续按照耕地和永久基本农田保护和管理。不得将临时占用耕地变成永久性占用耕地。

**（四）优化用途管制，高效率助力乡村振兴。编制耕地进出平衡方案。**县级人民政府于每年4月底前负责编制本区域年度耕地进出平衡总体方案，总体方案坚持总量平衡、以进定出、进优出劣原则，一般耕地经批准流向其他农用地，补足同等数量质量的稳定耕地，确保“三调”稳定耕地不再减少。**严格设施农用地审批。**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。确需将一般耕地转为设施农用地的，责任主体单位或属地政府未落实耕地进出平衡的，县级农业农村等部门和乡镇不得先行审批,县级自然资源部门不得备案。**妥善处理乡村振兴、高标准农田建设与耕地保护的关系。**乡村振兴中改变粮食种植结构的农业项目和非农建设项目要避开永久基本农田，尽量不占用一般耕地；高标准农田建设中，因灌溉及排水设施、田间道路、农田防护林等配套建设占用耕地的，必须通过恢复耕地、补充耕地等措施在项目区内补足。未经批准占用耕地的，由乡镇和建设主管部门就地整改恢复为耕地。**严格耕地流转用途管理。**农业农村部门和乡村两级要加强对流转耕地的用途管理，对以往流转合同和耕地现场要进行“回头看”，完善合同约定事项，将耕地“非粮化”“非农化”作为禁止性规定纳入合同条款，并开展常态化检查。对于未按耕地优先序利用的，要积极稳妥推进恢复耕地或者实施“进出平衡”。

**（五）做实后期管护，高质量恢复补充耕地。加大已竣工补充耕地、增减挂钩项目就地整改力度。**对历年来已经形成占补平衡指标但要求整改的项目，省市投资尚未形成占补平衡指标的项目，历年来需要整改的增减挂钩拆旧区新增耕地地块，除有限制性或禁止性规定外，均要落实县级政府属地责任，采取油茶移栽、就地整改等措施，做到应改尽改，确保已调查变更为耕地的面积不减少。**多渠道推进新的补充耕地项目建设。**各县市区要通过旱地开发、水田开发、旱改水、高标准农田建设等多种渠道增加耕地占补平衡指标，要在合理利用后备资源、多方筹措建设资金、提高工程质量和落实后期管护上破解困难和瓶颈。**有序推进恢复耕地工作。**各县市区应编制恢复耕地方案，在尊重农民意愿基础上积极稳妥推进项目建设，按时保质保量完成省市下达的年度恢复任务。**加强补充、恢复耕地后期管护。**各县市区要出台新增耕地和恢复耕地后期管护管理办法，明确管护责任，创新管护机制，提高管护标准，延长管护期限至5年。

**（六）创新手段机制，全天候开展调查监测。建立“天、空、地、网”监测网络。**市级应建立卫星智能监测系统，实现对现状耕地、耕地种植状况全方位动态监测；县市区应建立覆盖辖区80%基本农田的铁塔视频快速发现平台，实时监测非农化、非粮化等破坏耕地行为。**建立“市-县-乡-村-网格”快速整改机制。**对国省下发的卫片图斑、“月清三地”中的图斑快递、立行立改涉耕图斑须快速整改；市级建立耕地监测预警平台，按月向市县区政府通报动态监测情况，做到快速发现、快速处置。**重视国土空间年度变更调查工作。**确保耕地流进“应变尽变”，耕地流出“能改先改”，积极兑现年度变更中做出的落实耕种的承诺，确保变更调查“真实、全面、准确”反映耕地实际情况。

**（七）严格督察执法，高强度推进问题整改。健全机制体制。**完善自然资源督察执法保障体系和联合惩戒制度，建立 “五抓五早五协同”工作机制，落实问题交办、督导提醒、警示约谈、追责问责、成果运用。**开展专项整治。**全力抓好国省督察反馈问题整改专项行动，持续开展违法用地存量清零、增量零增长“双零”行动，深入推进农村乱占耕地建房问题专项整治、坑塘水面占用耕地专项整治、生态廊道违法占用耕地整改等专项行动，重点整治违规占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼、挖湖造景等耕地“非农化”“非粮化”突出问题。**推进问题整改。**对耕地违法问题，做到有案必查，既要查事又要查人，涉嫌犯罪的及时移送公安机关追究刑事责任，涉嫌失职渎职的公职人员及时移送纪委监委问责，典型案件一律向社会公开曝光。通过打击违法行为，保持高压态势，推动建立“不敢违法、不能违法、不想违法”的长效机制。

**（八）开展综合治理，全领域提升耕地质量。建设高标准农田。**强化耕地质量监测监管，稳步开展耕地质量等级调查评价。推广保护性耕作模式，全面提升耕地质量和农田生态保护水平。加大中低产田改造力度，提升耕地地力等级。制定实施新一轮高标准农田建设规划，并与耕地保护专项规划有效衔接。科学规划高标准农田、农田水利建设项目，确保项目区范围内耕地总量不减少。非农建设经依法批准占用永久基本农田的，县级自然资源、农业农村部门应当组织编制耕作层土壤再利用方案，将耕地耕作层剥离费用列入建设项目总投资。**开展污染耕地治理及安全利用。**自然资源部门实施新增耕地项目时，农业农村和生态环境部门在选址环节要对是否属于污染管控区进行源头把关。农业农村和生态环境部门对已形成的耕地，按有关要求开展污染治理，确保安全利用。**大力实施“平埂增地”。**深化农村土地“三权分离”改革，打通耕地连片种植“最后一公里”，切实提升粮食生产农机化水平和规模效益。由农村农业部门主管，乡镇主抓，鼓励财政投资、社会出资、村民自愿筹资等方式开展耕地宜机化改造，走出一条“政府主导、村集体组织、农户配合、大户实施”的“平埂增地”新路子。

**（九）加大宣传教育，全社会营造保护氛围。**各县市区应充分利用广播电视、门户网站等主流媒体，以及微博、微信公众号、抖音号、学习强国等新媒体，及时传达耕地保护新指示、新要求；在村庄、镇街驻地、交通道路沿线、人员密集场所等地点，利用宣传栏、展板、墙体漫画、墙体标语、电子显示屏、宣传横幅、宣传页、明白纸、宣传车、村村通广播等形式多样宣传，将耕地保护宣传到田间地头；采取集中宣讲、专题培训、以会代训等方式，层层提高保护耕地意识，促进保护责任的落实。

三、保障措施

**（一）加强组织领导。**各级党委政府是本行政区域耕地保护的责任主体，要把耕地保护纳入党委和政府年度重点工作内容，及时研究解决重大问题，落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。要强化责任担当，加强组织领导，制定落实方案，精心组织实施，确保各项工作落实到位。

**（二）加大财政投入。**市级财政要将每年田长制530万元奖励经费和耕地恢复1000万元奖励经费纳入年度财政预算并予以保障。各县市区要将补充耕地项目建设、恢复耕地项目建设、新增（恢复）耕地后期管护、耕地保护宣传、田长制等耕地保护相关经费纳入财政预算，确保经费配套合理，及时足额保障到位。

**（三）严格考核问责。**将耕地保护责任目标履行情况纳入各级各部门的粮食安全考核、真抓实干激励考核和年终绩效考核范围。耕地保护考核结果纳入领导干部自然资产离任审计、干部提拔任用、人大代表和政协委员提名的审查内容。严格落实《违反土地管理规定行为处分办法》（监察部15号令）和《湖南省耕地保护责任追究移送办法》（湘自督办〔2022〕1号）要求，对不履行法定职责，造成土地管理秩序混乱、耕地或永久基本农田受到严重破坏的公职人员，进行严肃问责。涉嫌违法犯罪的，依法移交司法机关追究刑事责任。