

福鼎市人民政府办公室文件

鼎政办〔2021〕56号

福鼎市人民政府办公室关于印发进一步加强 耕地保护监督工作实施方案的通知

各乡（镇）人民政府、街道办事处，龙安管委会，市直有关单位：

经市政府同意，现将《关于进一步加强耕地保护监督工作实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。



（此件主动公开）

关于进一步加强耕地保护监督工作实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于耕地保护的重要指示批示精神，严格落实国务院办公厅《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）、《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）、《关于印发进一步加强耕地保护监督工作方案的通知》（闽政办〔2020〕58号）、《关于印发进一步加强耕地保护监督工作实施方案的通知》（宁政办〔2021〕50号），进一步加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，严守耕地红线、确保粮食安全，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体目标

深入贯彻落实习近平生态文明思想，多措并举加大耕地保护工作力度，实现耕地数量基本稳定、质量有所提升、生态逐步改善，确保完成上级下达的耕地保有量、永久基本农田保护面积、高标准农田建设任务等各项耕地保护目标任务。

2021年至2022年 细化明确分年度目标任务和工作措施，进一步完善耕地保护制度体系，规范耕地占补平衡工作，建立健全严保严管、动态监管、责任追究的耕地保护监督机制，加快构建保护有力、执行顺畅、管理高效的耕地保护监督新格局，严厉打击违法违规占用耕地行为，坚决遏制耕地“非农化”、“非粮化”行为。

2023年起，全面总结耕地保护经验做法，健全完善耕地保

护长效机制，做到耕地保护常态化严保严管，坚决守住耕地保护红线，确保全市粮食安全。

二、工作重点

（一）严格耕地使用管理

1.节约集约使用耕地。认真落实国土空间规划，严格国土空间用途管制，加强建设项目规划许可、乡村建设规划许可和建设用地审批管理，强化规划刚性管控。坚持土地要素跟着项目走的原则，配置计划指标与处置存量土地挂钩，控制新增建设用地总量。涉及占用耕地的建设项目，行业主管部门在组织可行性研究、初步设计论证时，应进行多方案的比选，尽量不占或少占耕地，鼓励使用存量土地。严格落实建设用地“增存挂钩”机制，强化批而未供、闲置土地处置与新增建设用地审批联动，大力盘活存量土地，确保完成上级下达的批而未供、闲置土地处置任务，推动节约集约用地。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发改局，各乡镇人民政府、街道办事处，龙安管委会（以下均需各乡镇人民政府、街道办事处，龙安管委会落实，不再重复列出）

2.严禁违法违规批地用地。批地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。严禁违法违规批地用地，不得通过擅自调整国土空间规划规避占用永久基本农田审批；建设用地须按法定权限和程序报批，严格按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。严禁违规占用耕

地绿化造林。严禁超标准建设绿色通道，严控铁路、公路两侧用地范围外绿化带用地审批，不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地超标准建设绿色通道。严禁违规占用耕地挖湖造景，不得在城市建设中违规占用耕地建设人造湿地公园、人造水利景观。对各类未经批准或不符合规定要求的建设项目、临时用地、农村基础设施、设施农业用地，以及人工湿地、景观绿化工程等占用耕地和永久基本农田的，应依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、住房和城乡建设局、城市管理局、交通运输局、水利局、林业局

3.规范耕地和永久基本农田农业生产。落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务，严格执行土地管理法、基本农田保护条例等法律法规，规范农业生产经营活动。坚持耕地利用优先序，永久基本农田要重点用于稻谷等粮食生产，一般耕地应主要用于粮油和蔬菜等农产品生产。严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，违规占用耕地及永久基本农田造林的，不予核实造林面积，不享受财政资金补助政策。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、林业局

4.严禁违规占用耕地从事非农建设。巩固“大棚房”问题清理整治成果，稳步推进农村乱占耕地建房问题整治工作，严格设施农用地审批制度，尽量避免破坏耕作层，强化农业设施用地后续监管，不折不扣坚守“农地农用”原则。农业农村部门要做好农村村民宅基地管理，农村个人建房用地要严格遵守“八不准”

规定。禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

（二）加强永久基本农田特殊保护

1.严格占用审批。严控建设占用永久基本农田，一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目确需占用的，要对占用的必要性、合理性及补划永久基本农田方案的可行性进行实地踏勘论证，严格论证审核，并按程序报国务院审批。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2.严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。新建的自然保护地不得占用永久基本农田。自然保护地核心保护区内现有的永久基本农田要纳入生态退耕、有序退出；自然保护地一般控制区内现有的永久基本农田要根据对生态功能的影响，确定是否退出。自然保护地外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线。允许生态保护红线内零星的原住民在不扩大现有耕地规模的前提下，保留生活必需的少量种植。

责任单位：市林业局、自然资源局

3.开展划定成果核实整改。根据第三次全国国土调查成果，结合自然资源部下发的的问题图斑，在与生态保护红线评估调整、国土空间规划衔接的基础上，对永久基本农田逐图斑比对，分类处置问题图斑，落实整改补划，调整完善永久基本农田数据库，确保永久基本农田数量不减、质量提升、布局稳定。针对已经种植树木、苗木（含育苗）、林果茶的，由自然资源、农业农村、

林业部门组织认定，根据农业生产现状和对耕作层的影响程度，能恢复粮食作物生产的，在 5 年内恢复；确实不能恢复的，在核实整改工作中调出永久基本农田，并按要求补划。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、林业局

（三）全面落实耕地占补平衡制度

1.严格落实耕地数量和质量双平衡。按照“占优补优、占水田补水田”要求，强化政府耕地占补平衡的主体责任，建设项目占用耕地严格挂钩补充耕地指标储备库中的耕地数量、粮食产能、水田面积三类指标，执行省级补充耕地指标调剂相关规定，落实耕地数量和质量占补双平衡。

责任单位：市自然资源局

2.转变补充耕地方式。坚持绿色发展理念，减少将未利用地开发为耕地，严禁将坡度 25 度以上的土地、生态保护红线、公益林、自然保护区、风景名胜区、湿地保护区等土地开发复垦为耕地。将土地综合整治、高标准农田建设、生态修复等作为补充耕地的主要方式。充分挖掘高标准农田建设新增耕地潜力，将拟建设区域周边零星非耕地地块纳入建设范围，加大实施土地平整力度；推进旱地、水浇地改造水田和旧村复垦等土地整治项目实施。推进农用地、建设用地整理和乡村生态修复，探索耕地保护和土地节约集约利用新途径。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

3.强化补充耕地项目监管。做好补充耕地项目的前期工作，充分征询群众意见，认真开展评估论证。强化补充耕地项目质量

建设和实施监管，开展补充耕地项目专项核查，加强补充耕地项目后期管护，做好项目日常稽查、验收工作，避免出现设计水田验收旱地、设计耕地质量高等别验收低等别、设计坡度缓验收坡度陡等现象。严防新增耕地撂荒，统筹安排新增耕地后期管护资金，明确管护标准，签订管护协议，管护资金至少持续安排 3 年，用于工程设施后期管护和地力培肥，确保新增耕地稳定耕作、发挥效益，严防边整治边撂荒，并将农村土地整治数据库纳入国土空间基础信息平台，在建设用地审批时予以管控。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、财政局

（四）持续推进耕地质量建设性保护

1.推进高标准农田建设。根据全国、全省高标准农田建设规划要求，编制全市“十四五”高标准农田建设规划，构建农田建设标准体系，加快推进已建项目上图入库，加大资金投入保障，强化项目建设管理，健全建后管护机制，开展示范项目建设，促进项目耕地数量增加、耕地质量提高，提升高标准农田建设效益。优化粮食生产布局，完善种粮补贴政策，加大对规模化粮食生产的扶持力度，加强对耕地撂荒抛荒的治理，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”。

责任单位：市农业农村局、自然资源局、发改局

2.实施耕地地力提升。分年度制定全市耕地质量保护与提升实施方案，明确目标任务、绩效管理和措施要求。推动农业绿色发展，通过示范引领，积极发展绿肥种植，大力推广商品有机肥，实施稻田秸秆还田，不断改良土壤、培肥地力。

责任单位：市农业农村局

3.落实耕地质量等级评价。继续开展耕地质量等级调查评价工作，布设调查样点，对耕地立地条件、自然属性、土壤健康和田间基础设施情况进行调查，定期对耕地质量动态变化情况进行评价，编写年度耕地质量等级报告。

责任单位：市农业农村局

4.开展耕地安全利用。在完成耕地土壤环境质量类别划分的基础上，以安全利用类耕地为重点区域，兼顾优先保护类耕地中土壤重金属（主要为镉、汞、砷、铅、铬等）含量较高区域，因地制宜选用治理措施，完成上级下达的受污染耕地安全利用任务，保持全市耕地土壤环境质量状况总体稳定。

责任单位：市农业农村局、生态环境局、自然资源局

5.推进耕作层土壤剥离再利用。各类建设项目占用质量等级8等及以上优质耕地的，原则上应实施耕作层土壤剥离再利用，剥离的耕作层土壤重点用于土地整治、生态修复、高标准农田建设、临时用地复垦等项目建设。组织编制耕地耕作层土壤剥离再利用规划和年度实施计划，明确剥离区域、利用区域、存储点设置，确保科学剥离、合理利用。建设用地单位是耕地耕作层土壤剥离实施单位，负责对建设占用耕地耕作层土壤的剥离和运输至存储点，将建设占用耕地耕作层土壤的剥离方案纳入项目可行性研究报告或实施方案。土壤利用单位负责从存储点将耕地耕作层土壤运输至利用点，严格用于覆土，运输和覆土费用纳入利用土壤项目投资。严格执行上级出台的建设项目占用耕地耕作层土壤

剥离再利用指导意见，并持续在全市推广实施。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发改局、住房和城乡建设局、交通运输局、水利局

（五）加强耕地保护执法监督

1.加强耕地日常执法监督。落实“长牙齿”的耕地保护责任，以“天上看、地上查、网上管”为抓手，利用福鼎市“智慧国土”综合执法平台视频全天候 360°自动巡查，自动识别涉及耕地保护等方面的疑似违法行为及时处理，有效提升对全区域执耕地保护法监察工作的实时动态网络化监管。各乡镇(街道、龙安)要协调组织执法力量，充分发挥乡镇自然资源、村建、林业、海洋等所(站)职能，做到信息共享互通，切实形成联动合力，建立分片包干、责任到人的巡查、制止、报告制度。通过平台实现巡查数据采集、传输、对比，对违法用地行为做到及时发现、及时制止、及时移送、及时查处。进一步落实巡查责任机制，构建市、乡、村三级土地执法动态巡查联动，确保及时发现和制止各类土地违法行为，完善土地执法共同责任机制，遏制违法违规用地，强化耕地保护监督。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、城市管理局

2.严厉查处违法违规占用耕地行为。压实属地责任，加大执法力度，严厉查处各类违法违规占用耕地行为。结合违建别墅问题清查整治和农村乱占耕地建房问题整治工作，坚决遏制新增违法违规占用耕地行为。对“顶风作案”的，依法依规严厉查处；对典型案件处理一件，公开一件。对历史遗留违法违规占用耕地

问题全面摸排，逐宗建立台账，根据时间节点明确政策界限、范围，依法依规分类处置，分期分批整治落实到位。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、城市管理局

3.健全完善耕地保护考核机制。以耕地保护责任目标考核指标体系为基础，充分衔接粮食安全市长责任制考核、自然资源督察、卫片执法监督检查等工作，量化耕地质量建设、土地利用制度执行、耕地耕作层土壤剥离再利用、遏制耕地“非农化”行为等工作，纳入考核指标，健全完善精细化考核指标体系。对补充耕地任务、高标准农田建设任务等按照进度管理的指标，分阶段进行精细化考核，其中：每年补充耕地任务，在当年6月底前完成30%，9月底前完成60%，11月底前全面完成；每年高标准农田建设任务，在当年9月底前完成项目立项、规划评审和项目批复，当年年底前开工建设，次年10月底前完成项目建设，次年年底前完成项目验收、新增耕地核定、项目信息报备。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

4.建立耕地执法长效机制。健全违法违规用地举报线索处理机制，及时转办各类违法线索，并扩大违法线索的督办范围，压实属地责任，防范机制风险。逐步完善向司法机关和纪检监察机关移送问题线索机制，加大对破坏耕地行为的打击力度，严肃追究失职失责部门和人员的责任。加强执法队伍建设，推广应用自然资源执法综合监管平台，强化执法工作全链条管理，提升监管能力和水平。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、城市管理局

三、保障措施

（一）强化责任落实。各级政府对本行政区域耕地保护监督工作负总责，政府主要负责人是第一责任人。对耕地保有量、永久基本农田保护面积及年度计划执行情况负总责，分管领导要具体抓，专题研究推进。责任单位要结合本实施方案，组织制定具体实施措施，明确工作任务、进度安排，强化资金保障，确保有序完成各项目标任务。市直相关部门要各司其职、协同配合，群策群力，强化指导督促落实，形成耕地保护工作合力。

（二）落实资金保障。统筹整合使用省级耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、高标准农田建设资金，补充耕地指标交易资金、城乡建设用地增减挂钩指标交易资金等涉农资金，加大投入力度，保障耕地保护资金需求。积极争取金融资金支持，引导社会资本参与耕地保护相关项目建设。

（三）严格监督考核。进一步健全完善党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制。对履职不力、监管不严、失职渎职的领导干部，依法依规依纪严肃追究责任。严格政府耕地保护责任目标考核，考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、粮食安全市长责任制考核和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。建立健全耕地保护正向激励机制，充分调动各地保护耕地的主动性和积极性。

（四）加强宣传引导。多渠道、多形式加强宣传教育，提高干部群众对坚守耕地保护红线重要意义的认识，共同遏制新增违法违规占用耕地行为和耕地“非农化”“非粮化”问题，营造坚

守底线、保护耕地的良好社会氛围。

市直有关部门：市发改局、财政局、自然资源局、住建局、农业农村局、城市管理局、宁德市福鼎生态环境局、水利局、交通运输局、林业局。

福鼎市人民政府办公室

2021 年 12 月 17 日印发
