

厦门市人民政府办公厅文件

厦府办〔2021〕39号

厦门市人民政府办公厅关于 印发进一步加强耕地保护监督 工作实施方案的通知

各区人民政府，市直各委、办、局：

经市政府研究同意，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，请认真抓好落实。

厦门市人民政府办公厅

2021年6月9日

（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严格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)和省政府办公厅《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),进一步加强我市耕地保护监督工作,强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,坚决守住耕地保护红线,结合我市实际,制定本实施方案。

一、总体目标

各区、各有关部门要充分认识耕地保护监督工作的极端重要性,认真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,确保完成省里下达的耕地保有量、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。

按照省政府的统一部署,2020年至2022年,开展三年行动,细化明确分年度目标任务,进一步完善耕地保护制度体系,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”问题。

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，确保全市耕地安全和粮食安全。

二、主要任务

（一）健全完善耕地保护考核机制

1. 细化考核指标。以政府耕地保护责任目标考核指标体系为基础，充分衔接粮食安全省长责任制考核、自然资源督察、卫片执法检查监督检查、乱占耕地建房专项整治等工作，量化耕地质量建设、土地利用制度执行、建设占用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，建立健全精细化耕地考核指标体系。

责任单位：市资源规划局、农业农村局、执法局，各区人民政府

2. 优化考核调度。对耕地数量变化、质量变化、制度建设等指标，以年度为周期进行考核。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：市资源规划局、农业农村局，各区人民政府

（二）严格控制建设项目占用耕地

1. 加强规划管控。建立健全国土空间规划体系,加快推进我市国土空间总体规划的编制,强化总体规划对专项规划、控制性详细规划的有效传导,新增建设用地尽量不占或少占耕地,不得突破耕地保有量等约束性指标,落实永久基本农田保护红线,优化建设用地布局。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。

责任单位:市资源规划局、农业农村局,各区人民政府

2. 严控建设占用。改革土地利用计划管理方式,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。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。严禁违规占用耕地从事非农建设,巩固“大棚房”问题清理整治的成果,强化农业设施用地监管,稳步推进农村乱占耕地建房问题整治工作,坚持农地农用。

责任单位:市资源规划局、农业农村局、发改委、建设局、交通

运输局、水利局、市政园林局、执法局,各区人民政府

3. 严格临时用地管理。临时用地应严格按照《厦门市临时用地审批管理办法》有关规定进行管理,对各类未经批准或不符合规定的临时占用耕地及永久基本农田项目,依法依规严肃处理,责令限期恢复原种植条件。各区要在临时用地现状调查工作的基础上,结合第三次国土调查、年度土地变更调查、卫片执法、土地例行督察等成果,摸清临时用地家底,进一步查清到期时间、复垦责任单位、复垦费用预存情况、复垦工程条件、复垦工作进度等,建立台帐、分类施策,用3年时间全面完成已到期临时用地复垦工作。

责任单位:市资源规划局、执法局,岛外各区人民政府

4. 强化存量盘活。持续推进批而未供土地盘活、供而未用土地处置、城镇低效用地再开发等工作。严格落实新增建设用地“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,确保完成省自然资源厅下达的年度批而未供、闲置土地处置任务。

责任单位:市资源规划局,各区人民政府

(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。区政府是落实耕地占补平衡的责任主体,对辖区内耕地占补平衡负总责。市、区、镇(街)层层签订耕地保护目标责任书,切实增强各级政府耕地保护责任意识。建设项目占用耕地按照“占优补优、占水田补水田”要求落实耕地数量和质量平衡。岛外各区和各相关部门要根据国土空间

规划和耕地后备资源情况,分年度有序开展补充耕地工作。

责任单位:市资源规划局,岛外各区人民政府

2. 积极拓宽补充耕地渠道。各区要立足挖掘自身补充耕地潜力,全面摸清新增耕地的后备资源、有条件实施旱地改水田等提质改造的耕地数量及空间分布情况,通过实施土地开发、整理、旧村复垦以及废弃工矿用地复耕等,增加有效耕地面积,提升耕地质量。耕地后备资源匮乏的区域要切实发挥山海协作优势,加强与省内对口帮扶或友好县市沟通联系,建立异地补充耕地指标有偿调剂长效机制。按照国家有关工作部署,继续做好城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂工作。

责任单位:市资源规划局、农业农村局、水利局、市政园林局、财政局,岛外各区人民政府

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。强化补充耕地项目远程监管,运用遥感影像监测“一张图”、综合信息监管平台等,建立自动检测、智能套合分析系统。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:市资源规划局、农业农村局,岛外各区人民政府

(四)加强永久基本农田特殊保护

1. 严格占用审批。充分发挥建设项目用地预审源头把关作用,全面落实永久基本农田特殊保护要求,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；重大建设项目确实难以避让永久基本农田的，要对占用的必要性、占用规模的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：市资源规划局、农业农村局，岛外各区人民政府

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：市资源规划局、市政园林局，岛外各区人民政府

3. 开展划定成果核实整改。要充分运用卫星遥感和信息化技术手段，以土地变更调查、地理国情监测、耕地质量调查监测与评价等成果为基础，结合第三次国土调查成果、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，落实整改补划地块，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。

责任单位：市资源规划局、农业农村局，岛外各区人民政府

(五)持续推进耕地质量建设性保护

1. 推进高标准农田建设。完成省下达的高标准农田年度建设任务,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,落实耕地地力保护补贴、水稻保险等扶持政策,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、资源规划局、水利局,岛外各区人民政府

2. 实施耕地地力提升。推动农业绿色发展,通过鼓励种植豆科作物,推广施用有机肥、秸秆还田,不断改良土壤,培肥地力。

责任单位:市农业农村局,岛外各区人民政府

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,合理布设调查样点,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,更新耕地质量等级评价数据库,编写年度耕地质量等级报告。

责任单位:市农业农村局,岛外各区人民政府

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,因地制宜选用治理措施,完成省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、资源规划局、岛外各区人民政府

5. 推行耕地耕作层土壤剥离再利用。建设项目占用耕地耕作层剥离再利用工作已纳入省对市耕地保护责任目标考核范围,各区要根据市资源规划局下达的年度建设占用耕地耕作层剥离再利用任务,优先组织占用优质耕地的建设项目实施占用耕地耕作层剥离再利用工作,确保完成任务数。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。耕地耕作层土壤剥离的耕作层优先用于土地整治、生态修复、高标准农田建设和中低产田改造项目,也可用于临时用地复垦、违法用地整治、污染土壤治理和城市绿化等。

责任单位:市资源规划局、农业农村局、发改委、交通运输局、水利局,岛外各区人民政府

(六)健全完善执法监督机制

1. 加强耕地日常执法监督。以“天上看、地上查、网上管”为抓手,充分发挥村级组织日常巡查作用,全覆盖监测耕地利用及临时用地复垦情况。按照自然资源部部署,开展耕地利用动态监测,并对监测结果进行分类管理和处置,强化耕地保护监督。

责任单位:市资源规划局、执法局、农业农村局,各区人民政府

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;对历史遗留违法违规占用耕地问题开展全面摸排,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:市资源规划局、农业农村局、执法局,各区人民政府

3. 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,规范线索接收范围和转办督办方式,压实责任,防范风险。要拓展案源发现渠道,通过上级交办、媒体反映、卫片执法检查、例行督察、耕地保护督察、日常巡查、信访等多渠道发现查处违法违规用地行为,探索建立“早发现、早制止、严查处”长效机制。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:市执法局、资源规划局、农业农村局,各区人民政府

三、保障措施

(一)加强组织领导。各区人民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。各区要认真贯彻本实施方案,分解目标任务,明确工作责任、进度安排,确保有序完成各项目标任务。市直相关部门要按照职责分工,细化工作措施,加强协作配合,强化指导督促,形成耕地保护工作合力。

(二)落实资金保障。财政部门和各区政府要在统筹整合涉农财政资金的基础上,做好补充耕地、跨省域城乡建设用地增减挂钩结余指标和高标准农田建设项目等资金保障工作。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,探索市场化建设的新机制。项目资金纳入预算管理,专款专用,严格按照国家、省等有关规定的使用范围安排使用,任何单位和个人不得截留、挤占或挪用。

(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、粮食安全省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。建立健全耕地保护数据信息共享共管机制,强化耕地保护的全流程监管。

(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。

厦门市人民政府办公厅

2021年6月11日印发

