

义乌市人民政府办公室文件

义政办发〔2021〕26号

义乌市人民政府办公室关于印发坚决制止 耕地“非农化”防止耕地“非粮化” 稳定发展粮食生产工作方案的通知

各镇人民政府，各街道办事处，市政府各部门：

《关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定发展粮食生产工作方案》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

义乌市人民政府办公室

2021年7月23日

（此件公开发布）

关于坚决制止耕地“非农化”防止 耕地“非粮化”稳定发展 粮食生产工作方案

为贯彻落实《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，以下简称《通知》）、《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，以下简称《意见》）、《浙江省人民政府办公厅关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定发展粮食生产的意见》（浙政办发〔2021〕6号）精神，妥善解决耕地“非农化”“非粮化”突出问题，进一步增强粮食综合生产能力，稳定发展粮食生产，结合我市实际，制定本工作方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央、国务院关于耕地保护和保障粮食安全的决策部署，紧紧围绕提高粮食综合生产能力，抓住耕地这个关键，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度，强化耕地保护和用途管制，健全耕地保护长效监管机制，将有限的资源优先用于粮食生产，巩固提高粮食综合生产能力，坚决守住耕地红线和粮食安全根基，推动粮食生产稳定发展。

二、工作目标

全面摸清我市耕地“非农化”“非粮化”问题，确保底数清、

问题清、类型清；坚持“分类施策、分步实施、依法依规、属地管理”的原则，杜绝增量、消化存量、严控抛荒，确保耕地数量不减少、质量有提高、布局更优化；强化耕地用途农业管制，坚持农地农用、粮地粮用，严格落实永久基本农田、粮食生产功能区特殊保护政策；健全完善耕地保护长效监管机制，使全民形成保护耕地的共识。粮食生产功能区内每年至少种植一季粮食作物，全市粮食综合生产能力稳定在 17.3 万吨，2021 年粮食播种面积和总产量力争达到 11.93 万亩和 4.42 万吨以上。

三、主要任务

（一）精准摸清底数。各镇街要结合土地变更调查、历年卫片执法、土地例行督察、第三次国土调查等最新成果，就辖区内耕地“非农化”“非粮化”问题开展全面调查，全面查清违规占用耕地绿化造林、超标准建设绿色通道、违规占用耕地挖湖造景、占用永久基本农田扩大自然保护地、违规占用耕地从事非农建设、违法违规批地等 6 类耕地“非农化”及占用永久基本农田种植苗木花卉草皮、种植水果茶叶等多年生经济作物、挖塘养殖及闲置荒芜永久基本农田等 4 类耕地“非粮化”行为的类型、面积、分布、形成时间和责任单位，全面掌握真实现状，登记造册，上图入库，实行销号管理。2021 年 4 月 30 日前完成摸底调查工作。

（二）坚决遏制增量。坚决遏制新增耕地“非农化”“非粮化”问题发生，对 2020 年 9 月《通知》《意见》印发后发生的行为，各镇街要加强巡查，做到发现一起、制止一起、上报查处一起。发

改局、财政局、自然资源和规划局、农业农村局等部门要在项目立项、资金拨付、用地审查等方面严格落实制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”的规定，对无用地审批手续涉及占用耕地的公园、绿化建设项目一律叫停，对公园景观、道路精品线、农业产业园、农业综合体等项目的规划方案严格审查，坚决制止新增公园、景观类项目乱占耕地，防止农业产业园、农业综合体等招商项目走样变形，防止占用永久基本农田种植花卉苗木、水果茶叶等作物和挖塘养殖。交通局、水务局要坚持节约集约用地，在规划、设计阶段要科学选线，严格控制绿化宽度，采用技术手段最大限度减少项目对耕地和永久基本农田的占用。

（三）妥善处置存量。对2020年9月之前发生的耕地“非农化”“非粮化”问题，各镇街要实事求是，分类开展自查自纠，逐步消化存量。根据不同情况，研究相应的政策措施。

1. 分类制定整治方案。根据调查摸底情况，区分重点区域和形成原因，分类制定整治方案，明确整改时间。按照“一项目一方案”“一项目一专人”的要求，对问题项目逐个落实整改措施，建立问题项目整改清单，明确问题类型、整改责任单位、责任人、整改时间、整改措施，落实专人负责跟踪督促。2021年5月31日前将整治方案报自然资源和规划局、农业农村局。

2. 严格粮食生产功能区整治优化。针对粮食生产功能区“非农化”“非粮化”不同情况，积极稳妥、逐个逐块进行清理腾退，2年时间内完成整治优化工作。对于占用粮食生产功能区种植苗木花

卉草皮、种植水果茶叶等多年生经济作物、挖塘养殖及闲置荒芜等4类“非粮化”行为，要有序推进整治，已完成整治的要及时恢复生产条件，按照“能水则水、能旱则旱”的原则及时种植粮食作物；对于粮食生产功能区内种植蔬菜瓜果的，鼓励引导种植业主进行轮作粮食作物。对确实难以清理腾退的地块，或因区块面积、立地条件、土壤肥力、污染状况等原因不符合粮食生产功能区基本要求的地块，要按照“总量不减、质量不降、集中连片、局部调整”原则进行调整优化。充分发挥粮食生产功能区种粮主平台作用，加大政策支持力度，鼓励多种粮、种好粮，稳定和提高了粮食复种指数。

3. 严格治理耕地抛荒。各镇街要根据抛荒形成的原因，积极采取措施提高耕地利用率，稳妥开展耕地抛荒整治。对土地经营权人因自身原因造成抛荒两年以上的，由土地发包方终止土地流转合同；对抛荒导致耕地种植条件破坏或耕地质量等级下降的，要督促限期改正并治理；对于因缺少水源造成抛荒的，由各镇街进行农田水利排查，逐步解决用水问题，恢复耕种。同时，充分发挥村级集体经济组织和承包户的作用，鼓励通过土地流转、委托代耕等方式推动抛荒耕地复耕。严格执行农业补贴政策，优化补贴资金发放办法，强化种粮导向，取消抛荒耕地承包农户的中央耕地地力保护补贴等。2021年5月31日前全面完成抛荒整治。

4. 积极稳妥开展整治。按照先易后难的原则积极稳妥开展耕地“非农化”“非粮化”整治，针对耕地“非农化”“非粮化”种植区块，按照流转期限、苗木价值、经营状况等因素分类施策，逐步

恢复种粮属性，整治非粮化行为。优先开展双江水利枢纽、杭温铁路等重大项目补划永久基本农田整治。重点整治现状耕地周边零星苗木、果树、杂树等，推动永久基本农田集中连片建设，2021年完成千亩方、万亩方永久基本农田集中连片整治工程3片以上。

5. 引导耕地合理利用。坚持农地农用、粮地粮用，合理安排农业生产布局，明确耕地利用的优先序，不以单纯的经济效益来确定耕地用途。粮食生产功能区要严格用于粮食生产，特别要用于水稻生产，确保种植一季以上粮食作物。永久基本农田重点用于粮食生产，特别是保障水稻、大麦、玉米、豆类、薯类等农作物种植面积，一般耕地主要用于粮食、蔬菜、油菜、棉花、糖料等农产品及饲草饲料生产。耕地在优先满足粮食和使用农产品生产的前提下，适度用于非食用农产品生产。对不符合耕地农业用途管制的农业生产经营活动，原则上不予立项、不予财政补贴。

（四）不断提高耕地质量。结合“非农化”“非粮化”整治，大力开展全域土地综合整治，不断提升耕地质量，有效改善生产条件，切实夯实粮食安全和农业发展基础。

1. 提升农田水利基础设施。扎实开展耕地修复工程、永久基本农田集中连片建设、高标准农田建设和水利贯通工程，坚持新建和改造提升相结合，推动耕地归并提质、完善田间道路和水利配套设施，系统解决农田基础设施缺失、损毁问题，改善农田基础种植条件，确保建成的农田种得上、管得好、产得出。

2. 改善耕地土壤质量。加大财政补贴力度，鼓励施用有机肥、

秸秆还田和种植绿肥，促进土壤改良和地力培肥，提升耕地地力条件。深化农用地土壤污染监测和防控，加强农药、肥料、农膜等农业投入品使用管理和废弃物回收处理，分类实施受污染耕地安全利用和管控，持续推进绿色防控和药肥减量增效技术应用，改善耕地生态环境质量。工程建设项目征占用耕地，应对因征地占用耕地的优良耕作层进行剥离并用于土壤改良。

3. 强化耕地质量保护。建立健全耕地质量管理制度，定期组织耕地质量监测和评价。进一步完善管护利用机制，按照“谁受益谁管护、谁使用谁管护”的原则，明确县乡村和经营主体的管护责任和要求，探索第三方专业机构统一管护。

（五）加强数字化监管。结合“数字农业”建设，推广义亭镇监管平台数字化建设经验并在全市多点布局，探索开发粮食生产功能区数字化监测模块，对粮食功能区内种植农作物种类、面积进行经常性监测，做到长效监管。定期安排无人机巡航“云端执法”，通过前后拍摄画面对比，调取耕地利用违规违法行为取证，做到有效监管。建立“区域一村”两级网格管理体系，以村为单位划分耕地保护日常管理监督区块，每个区块落实专人巡逻。通过线上线下联动，确保耕地“非农化”“非粮化”等现象第一时间发现，第一时间上报，第一时间制止。

（六）稳定发展粮食生产。着力稳定和提高粮食播种面积、总产量和自给率，坚持规模化、绿色化、优质化、机械化、数字化，推动粮食生产高质量发展。加强农作物新品种引进推广，促进种业

科技成果转化，不断提高农作物优质化水平。深化化肥农药实名制购买、定额制施用改革，扩大先进适用技术推广应用，推进粮食生产“机器换人”，强化数字赋能，提高绿色生产水平。完善经营机制，进一步推进土地集中连片流转，大力培育种粮大户、家庭农场、专业合作社等新型经营主体，鼓励开展社会化服务，提高种粮规模效益。强化粮食生产扶持政策，调动农民种粮积极性。

四、组织保障

(一) 加强组织领导。建立制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”工作领导小组，由市政府主要领导任组长，市政府分管领导任副组长，成员由市府办、自然资源和规划局、农业农村局、发改局、财政局、交通局、水务局、各镇街等主要负责人组成，领导小组负责统筹推进全市耕地“非农化”“非粮化”整治工作。各镇街成立整治工作专班，明确负责人和联络员，扎实有序开展“非农化”“非粮化”整治，确保如期完成整治方案中明确的各项任务以及上级部门交办的任务。

(二) 强化考核激励。为激励推进制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”工作有力推进，稳定粮食安全，对推进该项工作中表现突出的镇街在配置新增建设用地指标和发放资金奖励两方面予以奖励。

1. 新增建设用地指标。全年拟安排新增建设用地指标 300 亩用于奖励耕地“非农化”“非粮化”整治工作。第一阶段按照 2021 年完成整治后在国土变更调查报省成果中举证更新为耕地的面积

排名核发奖励指标，排名前四名分别予以 60 亩、40 亩、30 亩、20 亩新增建设用地指标奖励。年底按照耕地“非农化”“非粮化”整治工作考核情况综合打分排名兑现 150 亩新增建设用地指标奖励，排名前四名分别予以 60 亩、40 亩、30 亩、20 亩新增建设用地指标奖励。

2. 补助资金奖励。完成利用耕地种植花卉林木、果树、挖塘养鱼等耕地“非粮化”以及绿化造林、公园景观等耕地“非农化”整治，恢复耕地（永久基本农田）种植属性的，市财政给予镇街一次性补助奖励，由镇街统筹安排使用。整治完成并按要求耕种的，经验收后按照 1.5 万元/亩对镇街予以奖励。

（三）明确责任分工。层层压实耕地保护责任，建立“市—镇街—区域党委—网格长—村居”的五级责任体系，村级集体经济组织作为农民集体土地的发包方负主体责任，网格长负主要责任，区域党委负监管责任，各镇街负责把好整治建设质量关和属地种植监管，实事求是上报排查摸底成果和整治整改情况。层层建立党政主要负责人双签字负责机制，摸排成果、整治成果信息、各阶段工作情况报告由各镇街党政主要负责人双签字上报。

发改局负责对项目立项审查，落实耕地“非农化”禁令，杜绝新增占用耕地的公园、景观类项目。

自然资源和规划局负责耕地“非农化”的调查摸底工作，负责审查公园景观、道路精品线、农业产业园、农业综合体等项目的规划方案，对涉及耕地“非农化”违法问题进行依法处理。

农业农村局负责耕地“非粮化”调查摸底工作，粮食功能区的整治优化工作，农田内部灌排设施、田间道路等基础设施改造提升，组织实施高标准农田建设工程，配合自然资源和规划局调整完善耕地保护补偿机制。

水务局和交通局要坚持节约集约用地，在规划、设计阶段要科学选线，严格控制绿化宽度，采用技术手段最大限度减少项目对耕地和永久基本农田的占用；水务局负责水系畅通工程规划与实施，保障农田供水管网全覆盖。

财政局负责保障制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”工作专项经费。

其他各成员单位按上级要求切实落实好相关工作。

（四）加大宣传引导。各镇街、有关部门要加大坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”和乱占耕地建房“八不准”等内容的宣传力度，引导广大人民群众深刻认识保护耕地、保障粮食安全的极端重要性，增强用地单位和个人依法用地、保护耕地意识，形成不乱占耕地建房，不占用永久基本农田挖塘养鱼、发展林果业的行动自觉。通过组织整治现场拼创晒，举办农民丰收节、开展美丽田园评选等方式树立先进典型，发挥示范引领作用。

（五）严肃工作纪律。各镇街要负责把好整治建设质量关和属地种植监管，实事求是上报排查摸底成果和整治整改情况，严防弄虚作假和瞒报、漏报。对履职不力、监管不严、失职渎职，依规依纪依法追究责任。

(六) 深化制度建设。完善耕地保护共同责任机制，建立耕地保护“田长制”，明确耕地保护主体责任和监督责任，加强耕地、永久基本农田、粮食生产功能区的日常监督和保护。及时将设施农业用地和临时用地纳入土地日常巡查，杜绝超面积占用和改变用途。