

# 洛阳市人民政府文件

洛政〔2016〕45号

---

## 洛阳市人民政府 关于落实最严格耕地保护制度的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府有关部门，各有关单位：

为进一步做好我市耕地保护工作，坚决守住耕地数量、质量双重红线，根据《河南省人民政府关于进一步落实最严格耕地保护制度的若干意见》（豫政〔2015〕71号）精神，现就我市落实最严格耕地保护制度提出如下意见。

### 一、提高思想认识，明确目标责任

（一）充分认识耕地保护重要意义。我市地处豫西山区，耕地总量和人均耕地相对较少，耕地质量和保护条件差异较大，现

有耕地保有量和基本农田保护面积已接近目标任务底线，耕地保护的难度较大。随着新型城镇化、工业现代化发展和生态环境、文化遗产保护性建设等工作推进，保护耕地和保障发展的矛盾还将进一步显现，耕地保护的任务更加艰巨。各级政府一定要充分认识我市耕地保护工作的极端重要性和现实紧迫性，切实增强大局意识、忧患意识，坚决落实最严格的耕地保护制度。

（二）深入贯彻落实上级决策部署。十八大以来，党中央、国务院和习总书记对保护耕地和确保国家粮食安全尤为重视，作为治国理政的重大任务进行安排部署；省政府专门印发了《关于进一步落实最严格耕地保护制度的若干意见》（豫政〔2015〕71号），对加强耕地保护工作提出了具体规范和明确要求。各级政府、各有关部门一定要站在国家粮食安全和保发展、促和谐的高度，深入学习政策精神，严格落实各级政府在保护耕地工作中的主体责任，将保护耕地摆在政府工作的重要位置，统筹和用好行政资源、社会力量，调动一切积极因素，加强耕地保护工作宣传，营造耕地保护浓郁氛围，建立健全耕地保护制度机制，切实把落实最严格耕地保护制度作为土地管理的首要任务，科学统筹，抓紧抓好。

（三）构建完善共同责任机制。各县（市、区）政府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、土地整治及高标准基本农田建设等各项任务负总责，政府主要领导是耕地保护的第一责任人，分管领导为直接责任人。各县（市、区）

政府及有关职能部门要按照“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的要求，各司其职、紧密配合、主动作为，积极落实保护耕地共同责任。国土资源部门要全面履行耕地保护职责，严格执行耕地保护各项法规政策，细化分解耕地保护责任目标，加大监管力度，会同有关部门共同做好耕地保护工作。农业部门要做好耕地地力管理工作，加强耕地地力提升、质量监测等工作，参与耕地保护责任目标履行情况考核；严格管理、有序引导农村土地流转、新增耕地粮食种植，防止耕地“非粮化”、“非农化”。财政部门要按照国家和省有关政策规定，严格管理和使用涉农资金，重点保障耕地保护资金需求。环保部门牵头，财政、国土、农业、卫计等部门参与，县级政府具体组织，开展土壤污染调查，及时掌握和反馈本地耕地环境状况。国土、农业、环保部门牵头，住建部门参与，积极探索对受污染耕地的修复治理。统计部门要积极做好相关统计工作，参与耕地保护责任目标履行情况考核。审计部门要切实将耕地保护责任履行情况纳入领导干部经济责任离任审计内容。监察部门要把落实耕地保护责任，实施耕地保护项目建设等作为监督检查的主要内容，严格落实问责措施。发展改革、住房和城乡建设、交通运输、林业、水务等部门在编制规划、项目审批和建设过程中，要正确处理保护耕地与保障发展的关系，努力做到有力保护耕地、有效保障发展、有序开发土地。

## 二、编制规划计划，强化管控作用

（四）强化土地规划管控约束作用。以土地规划为依据，明确下达各县（市、区）耕地和基本农田的保护数量和目标，切实加强对各区域、各行业的土地利用计划和结构的调控。各县（市、区）政府和市政府有关部门在编制行业规划时，必须首先符合土地规划，并与土地规划的要求相衔接，防止各类建设规划与土地规划相矛盾，严禁擅自改变规划确定的基本农田布局，降低基本农田质量标准。新建项目选址必须符合土地规划和城乡建设规划，尽量减少占用耕地，严禁突破土地规划范围随意选址占用耕地。

（五）严格土地利用年度计划管理。落实土地利用计划差别化管理政策，实行新增建设用地计划指标与耕地保护任务完成情况相挂钩的分配机制，对耕地占补平衡任务落实不到位、土地利用粗放浪费、违法违规占用耕地突出的县（市、区）相应减少年度土地利用计划指标。

### 三、划定基本农田，实行永久保护

（六）全面落实基本农田划定任务。各县（市、区）要按照国家、省、市基本农田划定工作部署和要求，结合土地利用规划调整完善工作，认真划定本行政区域内的基本农田，尤其是城市区周边和交通沿线，按照由近及远将优质耕地划为基本农田，实行严格管理、永久保护，将基本农田保护任务落实到具体地块和农户，建立保护图表册，纳入基本农田数据库进行统一监管。

（七）重大项目必须依法依规报批。任何单位和个人不得擅

自占用和改变基本农田的性质用途。除国家、省重大能源、交通、水利等基础设施项目外，其它建设项目不得占用基本农田。对符合法定条件确需占用和改变基本农田现状的项目，要依法依规，严格按照法定程序报批，并将同等数量质量的耕地划为基本农田。重点基础设施建设项目临时占用耕地也要按相关规定办理手续，并做好临时用地的复垦工作。

#### 四、坚持占补平衡，确保占优补优

（八）认真履行占补平衡法定义务。占用耕地单位必须按照“占一补一、先补后占、占优补优”的原则，确保建设占用耕地与补充耕地的数量、质量相当。对暂时难以落实“占优补优”要求的省以上重点建设项目和民生项目，积极实行补救性保护措施，由承担补充耕地任务的县级政府作出“占优补优”承诺，并在承诺时限内落实到位。

（九）严格补充补划方案审查把关。国土资源部门要把落实占补平衡作为建设用地报批的先决条件之一。项目用地预审时，建设单位必须提供补充耕地、补划基本农田方案，并对补充耕地、补划基本农田作出安排；建设用地报批时，要严格落实补充耕地方案、补划基本农田方案，否则不予报批。对出具“占优补优”承诺的县（市、区）要严格按照承诺时限确保“占优补优”落实到位。

（十）积极探索占优补优方法途径。各县（市、区）要立足自身条件和实际，落实耕地占补平衡任务，积极探索“补质与补

量”结合，着力破解占优补优难题，优先保障国家、省、市重点项目补充耕地需求。市政府将下达年度各县（市、区）补充耕地任务完成量和承担中心城区补充耕地量，并将任务完成情况列入政府目标责任考核，未经市政府批准，严禁跨市域补充耕地指标交易。

（十一）严格落实耕地地力保护和提升措施。在积极保护生态环境的前提下，加大补充耕地力度和资金投入额度，有序推进宜耕后备资源开发，培肥补充耕地土壤，满足各项建设对补充耕地的合理需求。各县（市、区）政府要制定本地的耕地质量建设规划，加强耕地地力保护和提升工作，因地制宜开展秸秆快速腐熟还田、增施有机肥、种植绿肥等工作，提高耕地基础地力。推广深耕深松技术，构建合理耕作层，实施测土配方施肥，提高资源利用率。采取地力定向培育、强化土壤投入品监管、有效管理污肥污水施用等措施，预防和消除土壤污染。建立完善的耕地质量监测体系，开展耕地质量等别年度更新评价和补充耕地质量等级评定工作。积极探索耕作层土壤剥离，用于新开垦耕地、劣质地或其他耕地的土壤改良。

## 五、加强土地整治，惠及农村农民

（十二）高度重视基本农田质量建设。将高标准基本农田建设纳入政府年度工作目标体系，依据上级下达的年度高标准基本农田建设任务，科学编制土地整治规划，结合国家、省实施的土地整治工程，积极有序实施规模相当的土地整治项目，按照规划

设计的建设标准，在规定时间内保质保量完成任务。新建成的高质量耕地，要及时纳入基本农田进行管理。同时，整合各类涉农资金，组织协调涉农部门积极实施高标准粮田“百千万”工程，不断提升耕地生产能力，以达到稳定耕地面积、提升耕地质量的目的。

（十三）切实抓好土地整治项目实施。实施土地整治项目建设是国家重大惠民政策的体现，各县（市、区）要建立以政府主管领导为组长、各相关部门负责人为成员的土地综合整治工作领导小组。重大土地整治项目要设立建设指挥部，切实加强土地整治项目建设的统筹、管理与协调，确保按期完工、交付使用、发挥效益。严格执行财经纪律和项目建设管理规定，严禁资金挪用、滞留和闲置。对违反项目建设管理规定逾期不能竣工验收、不能及时发挥效益，违反专项资金使用规定以及财经纪律的，严肃问责，构成犯罪的依法移交司法部门处理。

（十四）统筹做好项目后期管护工作。做好已竣工项目的移交、管护工作，防止建成设施损毁、丢失和遭到破坏。各乡（镇）政府和村（组）要积极引导农民进行种植业生产，防止出现土地撂荒或被建设占用。市国土资源局要对各类土地整治项目建设质量、进度和管理情况进行督导检查，督导结果全市通报。

## **六、鼓励综合开发，促进节约集约**

（十五）充分利用存量闲置空闲土地。各类建设项目选址要优先利用存量建设用地、未利用地等非耕地。经过论证确实无法

避让耕地的，要严格执行国家发布的各类土地使用标准，努力做到不占或少占耕地。可能造成耕地污染的建设项目，选址时要远离耕地尤其是基本农田，在保障发展的同时要切实保护好耕地，特别是保护好永久基本农田。对空闲土地，要不断提高征地率、供地率和利用率，推进建设用地二次开发利用，鼓励以农村土地综合整治为平台的综合开发，因地制宜加大对耕地、未利用地、闲置宅基地、其它集体建设用地及工矿废弃地的开发整理和复垦工作，有效增加耕地面积。同时，积极探索、科学合理利用地下空间，缓解建设占用耕地的压力。

（十六）不断提高节约集约用地水平。巩固空心村、砖瓦窑厂和工矿废弃地整治成果，加大农村空闲地、荒坡地以及低效利用地的清理盘活力度；按时完成集体土地确权发证工作，对历史遗留的一户多宅和闲置宅基地进行清理处置，引导农民向城镇和中心村集中，实现增加耕地、节约用地、优化布局的目标。

（十七）坚决避免出现新增空闲土地。坚持“以用为先、积极稳妥、有序消化、依法清理、源头预防”的原则，加强对城镇空闲土地的摸底排查、综合治理，在消化存量的同时，完善制度政策，综合运用行政、经济、法律等手段，严格控制新增空闲土地，确保节约集约用地和保护耕地有机统一。

## **七、加大执法力度，严格土地监管**

（十八）严厉打击非法占用耕地行为。认真落实省委办公厅、省政府办公厅《关于建立健全国土资源执法监察责任机制的意



见》(豫办发〔2014〕25号),坚持土地动态巡查制度,将土地违法违规行发现于初始、解决于萌芽。完善国土资源违法案件移送工作机制,建立健全国土资源部门与公安、监察、规划、审计、法院和检察院等部门协同联动机制和重大典型违法案件挂牌督办机制,持续保持执法监管高压态势,严厉打击非法占地尤其是占用耕地和永久基本农田的行为。

## 八、严格目标考核,确保落实到位

(十九)严格执行落实考核考评机制。坚持把耕地保护目标纳入经济社会发展和领导干部政绩考核评价指标体系,认真做好耕地保护年度责任目标考核工作。各级政府要把保护耕地放到经济社会发展全局中进行谋划、统筹和推进;要把落实保护耕地主体责任纳入地方经济发展和领导干部政绩考评体系,并将考核结果作为对领导班子和干部综合考核评价的参考依据之一;要严格执行领导干部耕地保护离任审计,不断强化领导干部耕地保护的目标责任意识、担当意识。

(二十)严格落实督查问责奖惩举措。本行政区域一个年度内违法占用耕地超过新增建设用地占用耕地10%、发生土地违法案件造成严重后果、落实年度土地管理目标责任不力、没有完成预期目标任务的,对县(市、区)政府进行警示约谈;土地管理秩序混乱,致使一个年度内本行政区域违法占用耕地面积超过新增建设用地占用耕地面积15%以上,或造成恶劣影响、后果严重的,根据《违反土地管理规定行为处分办法》(监察部人力资源

和社会保障部国土资源部令第 15 号), 对所在县(市、区)政府主要领导和负有责任的领导进行问责。市政府将对耕地保护责任目标任务完成情况进行跟踪问效, 对履行耕地保护责任目标措施得力、成效突出的县(市、区)予以通报表彰, 在资金、建设用地计划指标、土地整治项目安排方面给予一定倾斜。

洛阳市人民政府

2016 年 8 月 15 日

---

主办：市国土资源局

督办：市政府办公室二科

---

洛阳市人民政府办公室

2016年8月17日印发

---

