

郑州市人民政府文件

郑政〔2016〕16号

郑州市人民政府

关于落实最严格耕地保护制度的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为全面落实最严格的耕地保护制度，正确处理我市保障经济社会发展与保护耕地资源的关系，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）有关规定，结合我市实际，现就落实最严格耕地保护制度有关事项通知如下：

一、实行管控性保护，严格实施土地利用总体规划

强化土地利用总体规划对土地利用的先导、调控和统筹作用，以土地利用总体规划统筹各区域、各行业发展用地。各县

(市、区)、开发区和市政府有关部门在编制本地区、本行业规划时，必须符合土地利用总体规划，并与土地利用总体规划有关要求相衔接；不符合土地利用总体规划的产业布局和项目要作相应调整。新增建设用地项目的涉地事项，要按照“国土先行”的要求，首先考虑保护耕地。项目选址必须符合土地利用总体规划和城乡建设规划，在土地利用总体规划确定的允许建设区内进行选址，坚决杜绝建设项目违反规划随意选址占用耕地；可能造成耕地污染的建设项目，要严格执行限制和禁止用地目录，远离耕地尤其是基本农田。规划部门在确定占用耕地建设项目选址前，应当书面征求国土资源部门的意见。重大基础设施项目确需调整规划的，必须严格按照规定的权限启动规划修改程序。

落实土地利用计划差别化管理政策。市国土资源部门在制定年度土地利用计划时，应当综合考虑耕地保护责任目标完成、节约集约用地、依法依规用地等因素。对耕地占补平衡任务不落实的县（市、区）、开发区，相应减少建设占用耕地指标；对土地利用粗放浪费、违法违规占用耕地的县（市、区）、开发区，相应扣减年度新增建设用地指标。

二、实行约束性保护，严格划定和保护永久基本农田

各县（市、区）、开发区要按照国土资源部、农业部的基本农田划定部署和要求，以依法批准的土地利用总体规划为依据，结合土地利用总体规划调整工作，落实城市周边、交通沿线优质耕地划定为基本农田工作。永久基本农田划定后，保护面积不得

低于上一级土地利用总体规划下达的指标，总体质量等别不得低于划定前的平均质量等别，集中连片程度应有所提高。

各县（市、区）、开发区不得借基本农田划定或者建立数据库之机，擅自改变规划确定的基本农田布局，降低基本农田的质量标准。

基本农田实行严格管理、永久保护，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。除国家及省重大能源、交通、水利等基础设施项目外，其他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的项目，必须按法定程序报批，并将同等数量和质量的耕地补划为基本农田。

三、实行补救性保护，严格落实耕地占补平衡

占用耕地单位必须全面履行耕地占补平衡的法定义务。项目用地预审时，建设单位必须提供补充耕地或补划基本农田初步方案，并对补充耕地和补划基本农田作出安排；建设用地审查报批时，建设单位必须提供补充耕地、补划基本农田方案，严格落实“以补定占、先补后占”和“占一补一、占优补优”规定。国土资源部门在用地预审和报批审查时，严格审查补充耕地、补划基本农田责任落实情况，确保占用耕地与补充耕地数量、质量相当。

对暂时难以落实“占优补优”规定的国家、省级大型交通、能源、水利、基础设施等重点项目，耕地质量等级相差不超过一等的，可由承担补充耕地责任的县级政府做出“占优补优”书面

承诺，承诺时限不得超过1年，并在规定时限内落实承诺到位。国家、省级重点基础设施建设项目确需临时占用耕地的，要按相关规定办理手续，编制土地复垦方案，并按要求做好土地复垦工作。复垦后的耕地不得低于占用前的耕地数量和质量标准。

各县（市、区）政府、开发区管委会要制定本地的耕地质量建设规划，加大补充耕地资金投入，通过采取工程技术措施等方式，将低等级的耕地整治为高等级的耕地。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。鼓励、支持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。

四、实行建设性保护，有效开展土地整治

各县（市、区）、开发区要结合土地整治规划和国家、省实施的土地整治重大工程，整合各类涉农资金，积极有序开展土地整治，对耕地、未利用地、宅基地和其他集体建设用地进行整理复垦，有效增加耕地面积，力争按照田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排的建设标准，建设成为高标准基本农田。建立健全土地整治项目后期管护制度。国土资源和农业等部门要对已竣工土地整治项目实施跟踪管理，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。市政府将适时组织

国土资源、农业等部门对各类土地整治项目质量、进度和高标准基本农田建设、后期管护等情况进行专项督导，并将督导结果在全市通报。

五、实行倒逼性保护，推进土地节约集约利用

各类建设项目要优先利用存量建设用地、未利用地等非耕地。经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，减少占用耕地。

提高集体建设用地节约集约利用水平，巩固“空心村”、砖瓦窑厂和工矿废弃地整治成果，加大农村闲置地、荒坡地、废弃地以及低效利用土地的清理盘活力度，对历史遗留的“一户多宅”和空置住宅进行清理处置，引导农民居住向中心村镇集中、耕地向适度规模经营集中、产业向园区集中，实现耕地增加、用地节约、布局优化、要素集聚的目标。

持续开展闲置国有建设用地清理处置，推进城市国有建设用地二次开发利用。鼓励综合开发利用地下空间，缓解建设占用耕地的压力。对闲置建设用地确实无法开工建设的，应采取改变用途、等价置换、安排临时使用和政府依法收回、收储等途径及时处置、高效利用。

六、实行惩治性保护，严格土地执法监管

各县（市、区）政府、开发区管委会，乡（镇）办和市、县两级有关部门要严格落实《中共河南省委办公厅 河南省人民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）和《中共郑州市委 郑州市人民政府关于进一步落实耕地保护责任严格土地执法监管的意见》（郑发〔2011〕25号）规定，认真落实土地动态巡查制度，进一步加大对土地执法监管力度，将土地违法违规行为发现在初始、解决在萌芽；完善国土资源违法案件联动处置和移送移交工作机制，建立健全国土资源部门与公安、监察、财政、规划、法院、检察院等部门的协同联动机制，依法严格查处非法占用耕地的行为，构成犯罪的，依法移交司法机关追究刑事责任。坚持重大典型违法案件挂牌督办制度，定期对重大典型案件予以曝光。

对辖区1个年度内违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积10%以上，落实年度土地管理目标责任不力、没有完成预期目标任务或发生土地违法案件造成严重后果的县（市、区）政府、开发区管委会、乡（镇）办主要负责人进行警示约谈。对土地管理秩序混乱，致使辖区1个年度内违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的比例达到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）和《河南省国土资源厅关于印发河南省新增建设用地报件受理与依法依规管地用地挂钩办法的通知》（豫国土资发〔2014〕112号）的有关规定，对所在县（市、区）政府、开发区管委会、乡（镇）办主要负责人和直接责任人进行问责。

七、加强部门联动，严格落实耕地保护责任

落实政府主体责任。各县（市、区）政府、开发区管委会是本辖区耕地保护的责任主体，对辖区内耕地保有量、基本农田保护面积、耕地占补平衡、节约集约用地、土地执法监管等耕地保护各项任务负总责，政府（管委会）主要领导是第一责任人，分管领导为直接责任人。

强化部门共同责任。市、县两级有关职能部门要各司其职、紧密配合，严格落实耕地保护共同责任。

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，建立完善耕地特别是基本农田管护体系，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，在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下，赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包地抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营，同时积极引导新增耕地进行粮食种植，防止耕地“非粮化”、“非农化”。

财政部门要按照国家和省、市有关政策规定，严格管理和使用涉农资金，重点保障耕地保护资金需求。

环保部门要积极开展土壤污染调查，及时掌握和反馈全市耕

地环境状况，积极探索对受污染耕地进行修复治理。

统计部门要积极做好相关统计工作，并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。

监察部门要监督检查各级政府、各有关部门落实耕地保护责任制情况，对未严格履行相关职责的行为进行责任追究。

发展改革、住房城乡建设、交通运输、林业等部门在编制规划、项目审批和建设过程中，要正确处理耕地保护与发展建设之间的关系，努力做到有力保护、有效保障、有序开发。

八、严格目标考核，确保耕地保护责任落到实处

完善耕地保护责任目标考核体系。按照《郑州市人民政府办公厅关于印发县市区政府耕地保护责任目标考核办法的通知》（郑政办〔2006〕25号）要求，进一步加强对县（市、区）政府、开发区管委会耕地保护责任目标完成情况的考核，将永久基本农田划定和保护、高标准基本农田建设、补充耕地质量、批后征收率和供地率、土地执法监管等纳入考核内容，健全评价标准，实行耕地数量与质量考核并重。耕地保护目标纳入地方经济社会发展和领导干部政绩考核评价指标体系，考核结果作为对领导班子和领导干部综合考核评价的参考依据之一。

市政府将对履行耕地保护责任目标措施得力、成效突出的县（市、区）、开发区予以通报表彰，并在建设用地计划指标、涉农

资金安排等方面给予一定倾斜；对未完成耕地保护任务的单位予以通报批评，并对其主要领导进行约谈，责令限期整改，整改期间暂停办理涉及土地管理的有关业务；整改不到位的，相应扣减建设用地计划指标，并按照法律、法规及政策要求追究有关责任人的责任。

2016年5月6日

主办：市国土资源局

督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2016年5月6日印发

