重庆市规划和自然资源局

重庆市农业农村委员会

关于加强和改进永久基本农田保护

工作的实施意见

渝规资规范〔2020〕1号

各区县（自治县）、两江新区、万盛经开区规划自然资源主管部门、农业农村委，局（委）属有关单位、有关处室：

在市委、市政府的坚强领导下，我市于2017年6月底完成了永久基本农田划定工作，并纳入土地利用总体规划，实现了上图入库、落到实地，取得积极成效。当前，我市紧紧围绕习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、发挥“三个作用”和营造良好的政治生态重要指示要求，打好“三大攻坚战”和实施“八项行动计划”，对守住耕地红线和永久基本农田控制线提出了更高要求。为巩固划定成果，与第三次国土调查（以下简称“三调”）充分衔接，有效解决划定不实、非法占用等问题，完善保护措施，提高监管水平，按照《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）要求，结合我市实际，现提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，牢固树立新发展理念，实施乡村振兴战略，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚持从严保护、底线思维、问题导向、权责一致的原则，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，确保我市粮食安全和农产品质量安全，为全市社会经济持续健康发展构筑坚实的资源基础。

（二）工作目标。统筹协调好永久基本农田控制线与生态保护红线、城镇开发边界关系。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，严格建设占用和补划永久基本农田踏勘论证，健全永久基本农田监督、执法和督察监管机制，构建保护有力、集约高效、监管严格的永久基本农田特殊保护新格局，牢牢守住耕地红线。到2020年，全市永久基本农田保护面积不少于2424万亩，确保建成1083万亩高标准农田；全面完成三调耕地等级调查评价与耕地分等调查评价工作；2019年底完成永久基本农田划定成果核实整改和永久基本农田储备区划定工作。

二、巩固永久基本农田划定成果

（三）全面开展划定成果核实工作。各区县（自治县，含两江新区、万盛经开区，下同）要尊重事实，以问题为导向，按照“先清理、再定性、后处置、再补划”的工作思路，找准找全问题图斑，准确定性，分类处置，编制整改补划方案，提交举证资料，同步开展永久基本农田数据库更新完善和土地利用总体规划修改报批工作，在2019年10月底前完成核实整改成果论证和验收。市规划自然资源局会同市农业农村委对区县（自治县）提交的工作成果进行验收确认，并以区县（自治县）为单元汇交到自然资源部和农业农村部（以下简称“两部”）审核。

（四）全面清理问题图斑。区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门以2017年土地变更调查、地理国情监测、耕地质量调查监测与评价等成果为基础，结合三调、土地卫片执法、自然资源督察、土地资源全天候遥感监测、永久基本农田划定成果专项检查、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区（以下简称“两区”）划定等工作中发现的问题，对下列不符合要求的耕地或其他土地错划入永久基本农田的，开展全面清理核实，确定永久基本农田问题图斑清单。

1．将不符合《基本农田划定技术规程》要求的建设用地、园地、林地、草地、湿地、水域及水利设施用地等划入永久基本农田的；

2．河道两岸堤防之间范围内不适宜稳定利用的耕地；

3．受自然灾害严重损毁且无法复垦的耕地；

4．因采矿造成耕作层损毁、地面塌陷无法耕种且无法复垦的耕地；

5．依据《土壤污染防治法》列入严格管控类且无法恢复治理的耕地；

6．公路铁路沿线、主干渠道、城市规划区周围建设绿色通道或绿化隔离的林带和公园绿化占用永久基本农田的用地；

7．永久基本农田划定前已批准建设项目占用的土地或已办理设施农用地备案手续的土地；

8．法律法规确定的其他禁止或不适宜划入永久基本农田保护的土地。

（五）严格分类处置问题图斑。根据土地利用总体规划、城乡规划、建设用地审批、设施农用地备案等数据，准确界定问题图斑性质，并严格分类处置。

1．划定不实。2017年6月30日前，已将上述（1）~（8）项所属的耕地或其他土地划为永久基本农田的。

处置方式：对三调已认定为种植园地、林地、草地、坑塘水面等地类的，按照《国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于调整第三次全国国土调查有关内容与要求的补充通知》（国土调查办〔2019〕7号）要求，凡是种植属性标注“即可恢复”的，可继续保留为永久基本农田；标注为“工程恢复”的，按国家要求整改。其中，永久基本农田上已经种植杨树、桉树、构树等林木，草坪、草皮等用于绿化装饰的植物，其他破坏耕作层的植物的，各区县（自治县）要有序规范引导，在永久基本农田数据库、国土调查中标注实际利用情况和管理信息，强化动态监督管理。2019年以前已经种植的，区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门根据农业生产现状和对耕作层的影响程度组织认定，能恢复粮食作物生产的，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。

对错划的建设用地、设施农用地、临时用地等，区县（自治县）规划自然资源主管部门要进一步界定合法合规性，对合法合规的，可整改补划永久基本农田；对违法违规的，按照下列“2．违法违规建设占用或破坏”的要求处置。

2．违法违规建设占用或破坏。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、设施农用地，以及人工湿地、景观绿化工程等占用永久基本农田的；违法违规占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏永久基本农田，毁坏种植条件的。

处置方式：对违法违规建设占用的，区县（自治县）规划自然资源主管部门应依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。经区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门组织核实，市规划自然资源局会同市农业农村委论证审核确实不能恢复的，按有关要求整改补划永久基本农田和修改相应的土地利用总体规划。对违法违规破坏永久基本农田的，不允许整改补划，按照相关法律法规进行查处，构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

（六）全面开展整改补划。根据问题图斑分类处置意见，以区县（自治县）为单位编制永久基本农田整改补划方案。凡是调整补划的，要按照“总体稳定、局部微调、量质并重”的原则进行永久基本农田整改补划。

三、严控建设占用永久基本农田

（七）严格占用和补划审查论证。

1．严格占用项目类型。重大建设项目确实难以避让的可占用永久基本农田。此外，深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目，党中央、国务院确定的生态建设项目确实难以避让的也可占用永久基本农田。

2．严格补划要求。符合相关规定占用划出的永久基本农田，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求，在占用或减少永久基本农田所在区县（自治县）域范围内永久基本农田储备区补划，占用或减少城市周边永久基本农田的原则上在城市周边范围内补划，并按照法定程序和要求修改土地利用总体规划。

3．严格预审初审。重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，全面落实占用和补划永久基本农田踏勘论证制度。各区县（自治县）规划自然资源主管部门受市规划自然资源局委托会同相关部门对占用补划用永久基本农田进行实地踏勘，编制《踏勘论证报告》和《土地利用总体规划修改方案暨永久基本农田补划方案》，报市规划自然资源局审核论证，通过论证后报自然资源部用地预审，并按照规定办理农用地转用和土地征收。其中，深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县市级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等建设项目由市规划自然资源局办理用地预审。

4．严格过程监管。重大建设项目在用地预审时不占永久基本农田、用地审批时占用的，按有关要求报自然资源部用地预审。线性重大建设项目占用永久基本农田用地预审通过后，选址发生局部调整、占用永久基本农田规模和区位发生变化的，由市规划自然资源局论证审核后区县（自治县）自行完善补划方案，在用地审查报批时详细说明调整和补划情况。非线性重大建设项目占用永久基本农田用地预审通过后，所占规模和区位原则上不予调整。

（八）加强临时用地占用永久基本农田管理。

1．临时用地申请范围。临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查需要临时用地、选址确实难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案。

2．临时用地审批要求。临时用地选址难以避让永久基本农田的，由用地单位编制《临时用地踏勘报告》，做到不占或少占水田。区县（自治县）规划自然资源主管部门组织论证通过后，连同土地复垦方案报区县（自治县）人民政府批准，并将相关审批资料报市规划自然资源局备案。临时用地一般不超过两年，到期后确需延期的，按相关规定办理延期手续。

3．临时用地复垦监管要求。区县（自治县）规划自然资源主管部门要切实履行职责，对在临时用地上修建永久性建（构）筑物或其他造成无法恢复原种植条件的行为依法进行处理。市规划自然资源局通过日常检查、年度卫片执法检查等，及时发现并纠正临时用地中存在的问题，强化临时用地监督管理。临时用地到期后土地使用者应按复垦方案及时复垦恢复原种植条件，区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门开展土地复垦验收，验收合格的，继续按照永久基本农田保护和管理；验收不合格的，责令土地使用者进行整改，经整改仍不合格的，区县（自治县）规划自然资源主管部门使用土地复垦义务人预存费用代为组织复垦，并由区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门开展土地复垦验收，并将相关验收资料报市规划自然资源局备案。

（九）规范涉及永久基本农田的矿业权管理。

1．战略性矿产。石油、天然气、页岩气、煤层气等油气战略性矿产的地质勘查，经批准可临时占用永久基本农田布设探井。在试采和取得采矿权后转为开采井的，可依法办理农用地转用和土地征收审批手续，按规定补划永久基本农田。煤炭等非油气战略性矿产申请采矿权涉及永久基本农田的，采取露天方式开采的应符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求；采取井下方式开采的，按有关规定落实保护性开发措施。井下开采方式所配套建设的地面工业广场等设施，要符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求。

2．非战略性矿产。非战略性矿产申请新设矿业权时应避让永久基本农田，其中地热、矿泉水勘查开采，不造成永久基本农田损毁、塌陷破坏的，可申请新设矿业权。

3．已设矿业权管理。已设矿业权与永久基本农田空间重叠的，各级规划自然资源主管部门要加强永久基本农田保护、土地复垦等日常监管，允许在原矿业权范围内办理延续变更等登记手续。已通过现场复核集体会审、已下达采矿权出让计划、已完成出让前期技术报告编制和储量核实报告并通过评审备案、已取得探矿权申请划定矿区范围、探矿权转采矿权按上述煤炭等非油气战略性矿产管理规定执行。扩大勘查区块范围或扩大矿区范围、申请将勘查或开采矿种由战略性矿产变更为非战略性矿产，涉及与永久基本农田空间重叠的，按新设矿业权处理。矿业权人不依法履行土地复垦义务的，不得批准新设矿业权，不得批准新的建设用地。

四、统筹生态建设和永久基本农田保护

（十）合理安排生态建设项目。党中央、国务院确定或同意建设的重大生态建设项目，确实难以避让永久基本农田的，按照有关要求调整补划永久基本农田和修改土地利用总体规划。其他景观公园、湖泊湿地、植树造林、建设绿色通道和城市绿化隔离带等人造工程，严禁占用永久基本农田。

（十一）统筹协调生态退耕。对位于国家级自然保护地范围内禁止人为活动区域的永久基本农田，由区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门组织编制调整补划方案，经区县（自治县）人民政府同意后报市规划自然资源局会同市农业农村委审查，上报“两部”经批准后，在所在区县域范围内补划；非禁止人为活动的保护区域，结合国土空间规划统筹调整生态保护红线和永久基本农田控制线。不得擅自将永久基本农田和已实施坡改梯耕地纳入退耕范围。对不能实现水土保持的25度以上陡坡耕地、重要水源地15-25度的坡耕地、严重石漠化耕地、严重污染耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地等，由相关部门按照有关规定和程序逐级上报生态退耕方案，经国务院同意后，结合生态退耕有序退出永久基本农田。根据各区县（自治县）生态退耕检查验收和土地变更调查结果，相应核减有关区县（自治县）耕地保有量和永久基本农田保护面积，在国土空间规划编制时予以调整。

五、加强永久基本农田建设

（十二）开展永久基本农田质量建设。

1．开展高标准农田建设。根据土地利用总体规划、高标准农田建设规划和土地整治规划安排，以政府财政资金为主导，鼓励社会资本参与，优先在永久基本农田上开展高标准农田建设，提高永久基本农田质量。

2．耕作层土壤剥离再利用。严格按照土地复垦方案开展重大建设项目和临时用地占用永久基本农田耕作层土壤剥离再利用，减少对耕作层的破坏。剥离的土壤优先用于土地整治、土地复垦项目的土壤改良。

3．规范农村土地综合整治项目区永久基本农田调整。开展农村土地综合整治、农田建设等涉及永久基本农田调整的，在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，区县（自治县）规划自然资源主管部门会同同级农业农村部门组织制定所在项目区范围内永久基本农田调整方案，经区县（自治县）人民政府同意后，在项目立项前报市规划自然资源局会同市农业农村委审核，按法定程序修改相应的土地利用总体规划。调整方案一经批准原则上不得擅自调整，确需变更的，由市规划自然资源局会同市农业农村委论证审核后区县（自治县）自行完善调整方案，在项目验收时详细说明调整和补划情况。项目完成并通过验收后，更新完善永久基本农田数据库。

（十三）加强耕地质量调查监测与评价。定期对耕地和永久基本农田质量水平进行全面调查监测评价。加快推进三调耕地等级调查评价与耕地分等调查评价，并发布评价结果。完善耕地和永久基本农田质量监测网络，开展耕地质量年度调查监测成果更新。加强耕地质量保护与提升，采取工程、化学、生物、农艺等措施，开展农田整治、土壤培肥改良、退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复等，有效提高耕地特别是永久基本农田综合生产能力。

（十四）建立永久基本农田储备区。

1．工作任务及进度安排。市规划自然资源局会同市农业农村委根据未来一定时期内重大建设项目占用、生态建设等补划永久基本农田需要，结合自然资源部下发的永久基本农田储备区资源潜力，确定区县（自治县）储备区划定目标任务，负责组织验收确认储备区划定成果，并在2019年8月底前汇交到“两部”。各区县（自治县）要利用自然资源部下发的永久基本农田储备区实地核实软件，对拟划入储备区的耕地开展实地核实，编制永久基本农田储备区划定方案，建设永久基本农田储备区数据库，在2019年7月底前完成储备区划定成果验收与上报。

2．划定条件。永久基本农田之外已实施过土地整治、已建成或拟实施高标准农田建设的质量和集中连片程度相对较好的耕地优先划入储备区。划定的储备区应相对集中或与已有永久基本农田集中连片。未来拟占用城市周边永久基本农田的，应将城市周边范围内一定数量的耕地划入储备区。

3．动态管理。重大建设项目依法占用或整改补划永久基本农田的，直接在储备区中补划。储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，并根据补划和土地综合整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地的情况，结合年度土地变更调查对储备区进行补充更新。

六、健全永久基本农田监管机制

（十五）建立动态监管机制。完善永久基本农田监测监管系统，建立多源数据获取渠道，实现与自然资源部动态监测监管系统的互联互通。市规划自然资源局和市农业农村委将分别组织全市永久基本农田保护区和“两区”信息变化情况分析，通过监测监管系统汇交到“两部”，实时更新和共享永久基本农田占用、补划信息及永久基本农田储备区信息。结合自然资源调查、年度变更调查、耕地质量调查监测与评价、自然资源督察等，对永久基本农田数量、质量变化情况进行全程跟踪，实现动态管理，对审批和管理中发现的违法违规问题应当及时移交执法机构。

（十六）严格执法督察。要加强永久基本农田保护监督巡查，强化内部审批、管理和执法信息共享，切实履行永久基本农田执法职责，将违法占用耕地特别是永久基本农田作为执法重点，严肃查处。要强化日常监管，及时发现、制止和严肃查处违法违规占用永久基本农田的行为。经查实属于主观故意、谋利为主、非程序性、非政策性等严重违法行为的，依照法律法规严肃查处并适时公开曝光。要加强执法与自然资源督察的统筹和协调，执法机构对自然资源督察发现的永久基本农田违法违规问题要及时查处，督促整改到位。

（十七）强化考核奖补机制。将永久基本农田保护情况列入区县（自治县）人民政府耕地保护责任目标考核、粮食安全行政首长责任制考核、领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。鼓励有条件的区县（自治县）统筹安排财政资金，按照“谁保护、谁受益”的原则，对耕地保护特别是永久基本农田保护成效突出的乡（镇）人民政府、农村集体经济组织和农户给予奖补，探索建立永久基本农田保护奖补机制。

七、保障措施

（十八）压实工作责任。在区县（自治县）人民政府领导下，区县（自治县）规划自然资源主管部门会同农业农村部门等相关部门组织开展永久基本农田划定成果核实整改、永久基本农田储备区划定、土地利用总体规划修改报批等各项工作，对工作成果质量负责；严格规范永久基本农田上农业生产活动，全面落实重大建设项目占用和补划永久基本农田踏勘论证制度，规范临时占用永久基本农田用地踏勘论证、审批和监督；按照有关规定，落实划定成果核实整改、储备区划定技术服务单位和工作经费。

市规划自然资源局会同市农业农村委研究制定划定成果核实整改和储备区划定技术要求，负责对区县（自治县）提交的工作成果进行审核和验收确认，并以区县级行政区划为单元汇交“两部”；与市级相关部门加强联动形成合力，按照各自职责切实履行永久基本农田保护责任，强化责任意识，共同保护好永久基本农田。

（十九）严肃工作纪律。区县（自治县）规划自然资源主管部门和农业农村部门要站在讲政治、顾大局的高度，履职尽责、求真务实、敢于碰硬，已经划定的永久基本农田不得随意调整，进一步巩固永久基本农田划定成果，提高监管水平，确保永久基本农田成果的稳定性与信息的真实性。市规划自然资源局会同市农业农村委对不按政策要求核实整改的，对弄虚作假、敷衍了事的，督促区县（自治县）全面整改，严肃问责。

（二十）强化宣传引导。各区县（自治县）结合整改补划工作，补充更新永久基本农田保护标志牌和界桩、保护档案等，规范标识内容，保障群众知情权，接受社会监督；主动加强永久基本农田特殊保护政策解读，及时回应社会关切，凝聚起全社会保护耕地共识，营造良好的舆论氛围。

此实施意见自发布30日后实施，有效期5年。《重庆市规划和自然资源局 重庆市农业农村委员会关于加强和改进永久基本农田保护工作的实施意见》（渝规资规范〔2019〕2号）废止。原重庆市国土房管局印发的关于开展永久基本农田数据库现状清理和优化永久基本农田整备区划定相关要求与本通知不符的，按本通知要求执行。永久基本农田划定成果核实和永久基本农田储备区划定工作部署、技术标准和成果要求另行通知。

重庆市规划和自然资源局 重庆市农业农村委员会

2020年1月14日