瑞府规备字〔2021〕1号

备 案 报 告

市人大常委会：

《瑞昌市人民政府关于制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、稳定粮食生产的实施意见》已经市政府研究通过，市政府办公室于2021年3月11日印发，自印发之日起施行。现将文件正式文本及《政策解读》等材料一并报送备案。

瑞昌市人民政府

2021年3月30日

瑞府发〔2021〕3号

瑞昌市人民政府关于

制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、

稳定粮食生产的实施意见

各乡、镇人民政府，湓城、桂林街道办事处，青山、大德山林场，赛湖农场，市政府有关部门：

为贯彻落实《江西省人民政府关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（赣府发〔2021〕3号）、《江西省人民政府办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为严守耕地红线的通知》（赣府厅明〔2020〕82号）文件精神，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，稳定粮食生产，牢牢守住粮食安全的生命线，结合瑞昌实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党中央、国务院、江西省、九江市决策部署，坚持把确保国家粮食安全作为“三农”工作的首要任务来抓。把稳定粮食生产作为农业供给侧结构性改革的前提，着力稳政策、稳面积、稳产量。认真落实重要农产品保障战略，进一步优化区域布局和生产结构，实施最严格的耕地保护制度，科学合理利用耕地资源，以第三次全国国土调查成果和信息化技术为支撑，明确保护任务，完善管制规则，强化监测监管，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，切实提高保障国家粮食安全和重要农产品有效供给水平。推动“藏粮于地、藏粮于技”落实落地，巩固提升粮食综合生产能力，稳定粮食播种面积，确保粮食总产1.93亿斤以上，完成省下达我市粮食生产目标任务。

二、主要任务

**（一）明确耕地利用优先序。**实施最严格的耕地保护政策，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。全面落实永久基本农田特殊保护制度，严格执行我市“两区划定”成果，将这部分依法划定的优质耕地重点用于发展粮食生产，特别是用于保障稻谷种植面积。有序恢复玉米种植面积，稳步扩大红薯、小麦、马铃薯等种植面积，推进主要粮食作物示范带建设。一般耕地应主要用于粮食和蔬菜、油、棉、糖等农产品及饲草饲料生产。耕地在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产，对市场明显过剩的非食用农产品，要加以引导，防止无序发展。（市农业农村局、市自然资源局、各乡（镇、场、街道），以下职责各乡（镇、场、街道）均有涉及不再单独列出）

**（二）加强粮食生产功能区管护。**组织开展粮食生产功能区划定情况“回头看”，各乡（镇、场、街道）认真做好摸底，将粮食功能区落实到地块，不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网。积极引导粮食生产功能区至少生产一季水稻，种植非粮作物的要在一季后能够恢复水稻生产。将粮食生产功能区地块的农业基础设施管护责任落实到经营主体，督促和指导经营主体加大设施管护力度。建立市、乡、村三级联动监管系统，对粮食生产功能区划定地块、目标作物面积、粮食产量等情况进行全程跟踪，严格动态监测管理。（市农业农村局、市自然资源局按职责分工负责）

**（三）稳定粮食种植面积和产能。**各乡（镇、场、街道）要切实承担起保障本区域粮食安全的主体责任，稳定粮食种植面积，完成粮食生产目标任务。自本意见出台后，杜绝耕地“非农化”、“非粮化”增量，同时对存量问题摸清底数，从实际出发，分类稳妥处置，不搞“一刀切”。对水稻功能区未种植水稻的限年内恢复种植，不能恢复的必须重新划定。对耕地种植苗木、果园、草皮等，凡经营不善、无人管理，限年内恢复粮、棉、油等作物生产；正在经营的做出五年规划，五年内全部恢复粮、棉、油等作物生产，每年恢复耕地20%以上。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，生产粮食主要区域，全面推进高标准农田建设，配套田、水、路、林、电、土壤改良等综合措施，推广优质、高产的品种，提高农户种粮积极性。全市推进耕地轮作制度常态化，推广秸秆还田、深松整地等保护性耕作措施，推动耕地质量逐步提升，提高粮食产能。市委、市政府将制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”作为考核乡村振兴重要内容，提高粮食种植面积、产量和高标准农田建设等考核指标权重。严格考核并强化结果运用，对成绩突出的乡（镇、场、街道）进行通报表扬，对落实不力的进行通报批评。（市农业农村局负责）

**（四）有序引导工商资本下乡。**鼓励和引导工商资本到农村从事粮食生产、繁育、粮食加工流通和粮食生产专业化社会化服务等。指导各乡（镇、场、街道）规范农村土地经营权流转合同管理，建立工商资本流转土地资格审查和项目审核制度，加大对工商资本租赁土地的监测监管力度，对工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地“非农化”、“非粮化”行为，一经发现要坚决予以纠正，并立即停止其享受相关扶持政策。落实粮食种植补贴政策，支持工商企业流转土地发展规模化粮食种植。（市农业农村局负责）

**（五）严格耕地及永久基本农田用途管制。**严格贯彻《中华人民共和国土地管理法》 《基本农田保护条例》（国务院令257号）有关规定，落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务。坚决制止耕地“非农化”问题，严禁违规占用耕地绿化造林、严禁违规超标准建设绿色通道、严禁违规占用耕地挖湖造景、严禁占用永久基本农田扩大自然保护地、严禁违规占用耕地从事非农建设、严禁违法违规批地用地。严格规范永久基本农田上农业生产经营活动，禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田及其它耕地。利用永久基本农田发展稻渔、稻虾、稻蟹等综合立体种养，应当以不破坏永久基本农田为前提，沟坑占比要符合稻渔综合种养技术规范通则标准。推动制订和完善相关法规规章，依法明确对占用永久基本农田从事林果业、挖塘养鱼等的处罚措施。（市自然资源局、市农业农村局按职责分工负责）

**（六）统筹利用撂荒地促进农业生产。**组织开展全市耕地撂荒基本情况调查工作，摸清底数，制定统筹利用撂荒地实施意见。对交通不便、农业基础设施差、水资源不足等造成耕种条件差的撂荒地，要加强设施建设，改善耕种条件，因地制宜发展农业生产。对长期外出务工、家中无劳动力造成的撂荒地，要动员撂荒农户采取出租（转包）、入股等方式流转土地经营权，发展适度规模经营。对撂荒连续两年以上的，承包方在合理期限内不解除土地经营权流转合同的，发包方有权要求终止土地经营权流转合同。完善耕地地力保护补贴政策，对撂荒两年以上（含两年）耕地停止发放补贴。加强撂荒地复耕复种技术指导，发展代耕代种、托管等社会化服务。加大宣传引导力度，营造全社会遏制耕地撂荒的浓厚氛围。（市农业农村局、市自然资源局、市财政局按职责分工负责）

三、保障措施

**（一）严格落实粮食安全省长责任制。**落实粮食安全党政同责政治责任，各乡（镇、场、街道）要切实承担起保障本地区粮食生产的主体责任，稳定粮食种植面积，将粮食生产目标任务分解到村、户、地块。各乡（镇、场、街道）要坚决遏制耕地“非粮化”增量，同时摸清存量问题情况，分类建册。对本行政区域内耕地保有量、永久基本农田保护面积、粮食播种面积以及粮食产量负总责。

**（二）加强粮食生产支持政策。**强化政策资金支持，整合相关农业项目资金向粮食生产功能区倾斜，在产粮（油）大县奖励资金中至少拿出20%以上资金用于奖励早稻生产，优先在粮食生产功能区开展高标准农田建设，优先支持粮食生产功能区内目标作物种植。加强对种粮主体的政策激励，支持家庭农场、农民合作社发展粮食适度规模经营，大力推广代耕代种、统防统治、土地托管等社会化服务，提高种粮规模效益。推进水稻完全成本保险和收入保险试点。开展粮食生产薄弱环节机械化技术试验示范，大力推广水稻高速机插、机抛秧等技术。

**（三）加强监督检查。**各乡（镇、场、街道）要定期排查本地“非粮化”、“非农化”、抛荒等情况，严格农田用途管制，要以“零容忍”态度严厉查处耕地“非粮化”违法违规行为。要加强对本区域耕地种粮情况进行动态监测评价，发现问题及时整改，重大情况及时报告。定期对粮食生产功能区内目标作物种植情况进行监测评价，实行信息化、精细化管理，及时更新数据库。市自然资源局、市农业农村局要加大土地执法监督检查力度，严肃查处各种违法违规占用耕地行为。

**（四）加强组织领导。**各乡（镇、场、街道）要按照本实施意见要求制定本地具体实施方案，成立领导小组，并于2021年3月底前将有关工作落实情况报市农业农村局、自然资源局，市农业农村局、自然资源局汇总后报市人民政府。各乡（镇、场、街道）要切实抓好制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”稳定粮食生产宣传，进一步营造保护耕地、发展粮食生产的良好氛围。市农业农村局、自然资源局会同有关部门做好对本意见执行情况的监督。

瑞昌市人民政府

2021年3月11日

瑞昌市人民政府办公室 2021年3月11日印发

《关于制止耕地“非农化”、防止耕地

“非粮化”稳定粮食生产的实施意见》解读

近期，国务院办公厅、省人民政府相继印发关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的实施意见文件，客观分析了当前耕地使用“非粮化”、“非农化”日趋严重、稳定粮食生产重要性的问题。明确了必须采取有力举措防止耕地“非粮化”，“非农化”，切实稳定粮食生产，牢牢守住国家粮食安全的生命线的工作思路，现将有关情况介绍如下：

一、起草背景与重大意义

2020年11月5日江西省人民政府办公厅印发了《关于坚决制止耕地“非农化”行为严守耕地红线的通知》（赣府厅明〔2020〕82号），2021年2月2日，江西省人民政府印发了《关于耕地“非粮化”稳定粮食生产的实施意见》（赣府发〔2021〕3号），要求各县（市）拟定工作方案，认真落实重要农产品保障战略，进一步优化区域布局和生产结构，实施最严格的保护制度，科学合理利用耕地资源，防止耕地“非粮化”，切实提高保障粮食安全和重要农产品有效供给水平。

二、主要框架

**第一部分为总体要求。**提出的目标是：推动“藏粮于地、藏粮于技”落实落地，落实好省、九江市下达我市的耕地保护目标任务，完成好省、九江市下达我市的高标准农田新建和改造提升任务，坚决遏制耕地抛荒，防止“非农化”、“非粮化”倾向，开展粮食功能区内目标作物种植情况监测，保证用于粮食生产，确保粮食播种面积和产量只增不减，面积不低于26.34万亩，粮食总产1.93亿斤以上。

**第二部分为主要任务。**即六大重点任务：明确耕地利用优先序、加强粮食生产功能区管护、稳定粮食面积和产能、有序引导工商资本下乡、严格耕地及永久基本农田用途管制、统筹利用撂荒地促进农业生产。

**第三部分为保障措施。**即四项保障措施：严格落实粮食安全省长责任制、加强粮食生产支持政策、加强监督检查、加强组织领导。要求各乡（镇、场、街道）坚持问题导向和目标导向，严格农田用途管制，以“零容忍”态度严厉查处耕地“非农化”、“非粮化”违法违规行为。

三、主要内容

1.明确耕地利用优先序，严格控制耕地转为林地、园地等其它类型农用地。

2.加强粮食生产功能区管护，组织开展粮食生产功能区划定情况“回头看”，建立市乡村三级联动监管系统，对粮食生产功能区划定地块、目标作物面积、粮食产量等情况进行全程跟踪，严格动态监测管理。

3.稳定粮食种植面积和产能，要求粮食生产功能区内地块须每年种植一季以上粮食，耕地种植苗木、果园、草皮等行为，逐步退出，恢复粮、棉、油等农作物生产。主要粮食生产区域全面推进高标准农田建设，大力推进耕地轮作、秸秆还田、深松整地等保护耕地措施，提升耕地质量。

4.有序引导工商资本下乡，鼓励和引导工商资本到农村从事粮食生产、繁育、粮食加工流通和粮食生产专业化社会化服务等。

5.严格耕地及永久基本农田用途管制，禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田及其它耕地。

6.统筹利用撂荒地促进农业生产，组织开展全市耕地撂荒基本情况调查工作，摸清底数，制定统筹利用撂荒地实施意见。

7.严格落实粮食安全省长责任制，各乡（镇、场、街道）要坚决遏制耕地“非粮化”增量，同时摸清存量问题情况，分类建册。对本行政区域内耕地保有量、永久基本农田保护面积、粮食播种面积以及粮食产量负总责。

8.加强粮食生产支持政策，在产粮（油）大县奖励资金中至少拿出20%以上资金用于奖励早稻生产，优先在粮食生产功能区开展高标准农田建设，优先支持粮食生产功能区内目标作物种植。