

内蒙古自治区人民政府办公厅 关于进一步加强耕地保护工作的实施意见

内政办发〔2021〕32号

各盟行政公署、市人民政府，各旗县人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

为深入贯彻习近平总书记关于耕地保护系列重要指示精神，认真落实《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）、《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）、《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）和《内蒙古自治区党委 自治区人民政府关于印发〈关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施方案〉的通知》（内党发〔2018〕9号）、《内蒙古自治区坚决制止耕地“非农化”实施方案》（内政办发〔2020〕36号）以及严守耕地红线和粮食安全底线要求，全面推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，确保国家下达我区的耕地保有量和永久基本农田保护面积，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局，经自治区人民政府同意，现提出如下意见。

一、压紧压实耕地保护责任，全面推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护

（一）严格落实耕地保护主体责任、监管责任和监督责任。各盟市、旗县（市、区）要切实担负起耕地保护主体责任，建立完善党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的耕地保护共同责任机制，实现源头严控、过程严管、后果严惩，确保本地区耕地保护责任目标落实到位。各级人民政府主要负责人是耕地保护第一责任人，要组织相关部门按照职责分工履职尽责，充分调动农村牧区集体经济组织、农牧民和新型农业经营主体保护耕地的积极性，形成保护耕地合力。探索建立“田长制”，推动建立旗县（市、区）、苏木乡镇、嘎查村三级联动全覆盖的耕地保护网格化监管机制。盟市、旗县（市、区）特别是苏木乡镇负责自然资源执法的机构要认真履行耕地保护执法监管责任，切实加强耕地保护一线执法，严格查处破坏耕地违法违规问题。各级自然资源部门要切实履行耕地保护监督责任，对地方人民政府耕地保护主体责任、负责自然资源执法机构的执法和监管责任落实情况进行常态化监督，发现问题要及时反馈，严格督促整改。

（二）进一步强化部门协同。各有关部门要按照部门职责任务，加强协作配合，切实抓好落实。自然资源部门要严格落实耕地保护制度，细化分解耕地保护责任目标，建立完善耕地保护特别是永久基本农田管护体系。农牧部门要实施耕地质量保护与提升行动，加强耕地轮作及耕地地力管理，严格防止耕

地撂荒弃耕，有序引导农村牧区土地流转，引导新增耕地的粮食种植，防止耕地“非粮化”，同时加大对农村村民非法占用土地建住宅的查处力度；积极组织开展耕地土壤污染状况详查，实施受污染耕地安全利用和严格管控。财政部门要对耕地保护工作给予资金支持，与相关部门和盟市、旗县（市、区）共同加强资金监管。生态环境部门要加强工矿企业污染源头管控。统计部门要做好相关统计工作，参与耕地保护责任目标履行情况考核。审计部门要将耕地保护责任履行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计内容。发展改革、交通运输、水利、林草等部门在规划编制、项目审批和建设工作中，要强化耕地红线意识，处理好保护耕地、生态建设、保障发展之间的关系，切实做到有力保护、有效保障和有序开发。

（三）完善耕地保护责任目标考核制度。各级人民政府要进一步完善耕地保护责任目标考核制度，从单纯的耕地保有量和永久基本农田保护面积考核转向耕地数量、质量、生态“三位一体”考核。在保证耕地保有量和永久基本农田保护面积的基础上，加大耕地质量和生态要素的考核权重。对耕地保护任务重、保护责任和成效突出的盟市给予表扬。对履职不力、监管不严、失职渎职的，依法依规追究责任。

（四）建立完善耕地保护发现监管机制。各级人民政府和相关部门要适应耕地保护新形势、新要求，建立完善全程监管、即时发现、快速处置的耕地保护新机制。自治区自然资源厅要结合

土地卫片执法工作，每月对全区耕地进行一次全覆盖的卫星影像巡查，并将卫星影像巡查发现问题清单在5日内下发至盟行政公署、市人民政府；盟行政公署、市人民政府在收到问题清单5日内下发至旗县（市、区）人民政府；旗县（市、区）人民政府组织负责自然资源执法的机构实地核查，确认违法的由旗县（市、区）、苏木乡镇人民政府及时处置，并由旗县（市、区）自然资源部门按规定时限将核查处置结果逐级上报至自治区自然资源厅。各级自然资源部门要对问题清单下发进度、旗县（市、区）和苏木乡镇执法部门核查处置情况进行督察，发现未及时核查和处置的及时上报同级人民政府，同时抄报上级自然资源主管部门。

（五）强化耕地保护执法和追责问责。旗县（市、区）、苏木乡镇负责自然资源执法的机构是耕地保护的执法监管主体。各级人民政府要切实强化执法力量，特别是要加强苏木乡镇执法队伍建设，推动关口前移、重心下移，及时发现并查处耕地违法违规问题。各级自然资源督察机构对地方政府执法情况进行督察，对重大典型案件进行公开通报和挂牌督办。自治区人民政府每年选取若干违法占用耕地面积比例高、弃耕撂荒严重的盟市、旗县（市、区）下发督察意见书，约谈相关责任人，情节严重的，提请纪检监察部门对相关责任人进行党纪政务处理。旗县（市、区）负责自然资源执法的机构要加大对破坏耕地违法案件的查处和移交力度，形成高压威慑态势。

二、全面加强耕地规划和用途管控，从严控制建设占用耕地

(六) 全面加强耕地规划管控。科学编制国土空间规划，合理划定城镇、农业、生态三类空间，落实最严格的土地用途管制制度。实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地能力挂钩，对建设用地存量规模较大、利用粗放、耕地后备资源不足的地区，适当调减新增建设用地计划，引导各类建设项目尽量不占或少占耕地。加强建设项目占用耕地用地论证，从严从紧核定建设项目占用耕地规模，坚决杜绝建设项目违反国土空间规划随意选址占用耕地。按要求开展永久基本农田整改补划工作，进一步提高永久基本农田划定和调整的准确性、科学性，不断优化耕地特别是永久基本农田布局。

(七) 全面加强耕地用途管制。认真贯彻落实中央关于制止耕地“非农化”相关规定，严格落实“六个严禁”要求，防止耕地“非粮化”。进一步加强耕地和永久基本农田向建设用地和其他农用地转化的管制，制止耕地“非农化”；加强农用地内部耕地向林地、园地、草地、农业设施用地等转换的管制，防止耕地“非粮化”。明确耕地利用优先序，永久基本农田重点用于粮食特别是口粮生产，一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。

(八) 强化永久基本农田特殊保护。进一步提高对永久基本农田的管理强度。严格永久基本农田划定和保护，强化永久基本农田对各类建设布局的约束。永久基本农田依法划定后，任何单

位和个人不得擅自占用或改变用途。各地区各有关部门在布局城乡建设、基础设施、生态建设等相关工作中，必须与永久基本农田布局充分衔接，原则上不得突破永久基本农田边界。各级人民政府和相关部门要严格落实《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》，严禁任何单位和个人占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，禁止闲置、荒芜永久基本农田。生态建设项目实施应尽量避让永久基本农田。经国务院批准的生态建设和生态退耕项目，在能够完成补划的前提下，优先将项目区内耕地质量等别低、坡度大、布局分散的永久基本农田实施退耕。

建设项目选址应避让永久基本农田，国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，必须在可行性研究阶段，对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证，严禁通过擅自调整旗县（市、区）、苏木乡镇国土空间规划，规避占用永久基本农田的审批。

（九）严格农牧民占用耕地建房管理。积极有序推进村庄规划编制工作，科学合理确定农村牧区居民点用地布局和规模。引导农牧民集中建房或原址重建，充分利用村庄内部存量建设用地和未利用地，尽量不占或少占耕地。农牧民建房经批准确需占用耕地的，由旗县（市、区）人民政府依法履行耕地占补平衡责任。

严禁占用永久基本农田建房，严格落实“一户一宅”制度和法律法规确定的宅基地面积标准。加大农牧民建房监督检查力度，地方各级人民政府特别是苏木乡镇人民政府要切实履行监管责任，形成上下联动、协同配合、齐抓共管的农牧民建房管控格局。

（十）严防土地流转“非农化”。土地承包经营权流转和抵押、担保等，必须在符合规划、用途管制和最严格耕地保护制度的前提下进行。坚持农地农用，不得借农地流转之名搞非农业建设。农业生产结构调整不得改变耕地用途、不能破坏耕作层，农村牧区集体经济组织和耕地承包经营权人要自觉履行保护和合理利用耕地的义务，严禁撂荒、闲置、改变耕地用途及其他破坏耕地的行为。

三、加强耕地占补平衡管理，确保补充耕地质量

（十一）严格落实耕地占补平衡责任。非农建设占用耕地的，补充耕地义务单位必须依法履行补充耕地义务，无法自行补充数量、质量相当耕地的，应当按规定足额缴纳耕地开垦费。建设项目占用耕地应切实履行“先补后占、占一补一、占优补优、占水田补水田”的占补平衡要求。对使用工矿废弃地和城乡增减挂钩耕地指标的，承担复垦责任的旗县（市、区）人民政府必须按承诺时限完成耕地复垦任务，逾期将扣减该旗县（市、区）相应补充耕地指标，旗县（市、区）指标余额不足的，由所在盟市补充。各地区建设项目选址应充分考虑辖区内补充耕地储备情况，耕地

占补平衡以县域自行平衡为主、市域内调剂为辅、自治区适度统筹为补充。

（十二）严格补充耕地来源管理。各盟行政公署、市人民政府和旗县（市、区）人民政府要在坚持生态优先的前提下有序开展补充耕地工作。严格控制成片未利用地开发，禁止开垦严重沙化土地，禁止在15度以上陡坡开垦耕地，禁止违规毁林、毁草开垦耕地，禁止围湖造田和侵占河滩地，禁止违规填埋湿地开垦耕地，禁止在生态红线范围内开垦耕地进行占补平衡。要依据国土空间规划及其他相关规划，因地制宜、合理布局，逐步转变补充耕地方式，科学划定宜耕土地后备资源范围。补充耕地项目立项前，旗县（市、区）人民政府要组织生态环境、水利、林草、农牧等相关部门对周边环境影响和可行性等情况进行充分论证，确保新增耕地指标形成后能够持续稳定耕种。严禁擅自将土地整治和补充耕地项目纳入退耕范围。

（十三）严格补充耕地检查验收。各盟行政公署、市人民政府和旗县（市、区）人民政府要加强对土地整治和高标准农田建设项目的管理，规范项目设计，强化项目日常监管和施工监理。做好项目竣工验收，严格新增耕地数量认定和质量评定，确保补充耕地的数量和质量符合要求。经验收合格的新增耕地，必须在当年的年度国土变更调查中进行地类变更；当年未变更的补充耕地指标将在系统中冻结；2年内不变更的补充耕地指标进行核减。

（十四）强化补充耕地监管。各盟行政公署、市人民政府和

旗县（市、区）人民政府要加强补充耕地后期管护，明确管护主体、落实管护责任、保障管护经费，确保补充耕地可以持续稳定耕种，防止撂荒弃耕和产能下降。自治区自然资源厅每年对已经入库的补充耕地项目进行一次全面影像核查，对影像疑似问题项目抽取不少于 15%进行实地核查。对撂荒弃耕面积达到本行政区域补充耕地指标总面积 10%以上的，冻结相应补充耕地指标，暂停该盟市、旗县（市、区）新增耕地核定和项目指标入库申请。相关旗县（市、区）人民政府要积极组织整改，经补充耕地项目验收部门复核认定整改完成后，解冻相应指标并恢复入库申请受理。

四、严格设施农业用地监管，严控设施农业用地占用永久基本农田

（十五）落实设施农业用地备案监管机制。苏木乡镇人民政府（街道办事处）在设施农业用地备案过程中，要落实最严格的耕地保护制度，本着严格保护耕地、节约集约用地的原则，根据当地农业发展规划、农业产业布局、农业生产计划和国土空间规划，合理布局设施农业用地。嘎查村集体经济组织要切实落实管理主体责任，确保严格按照规定要求使用土地。对单独选址的设施农用地项目和农牧民在房前屋后自建的设施农用地项目要分开管理。对农牧民在房前屋后自建的设施农用地项目要简化备案条件和程序，实行台账式管理；备案过程中严禁向农牧民收取任何费用。对单独选址的设施农用地项目全面实行上图入库管理，已建、在建的设施农业用地须在规定时限内全部上图入库，新建设

施农业用地须在完成备案1个月内上图入库，并在年度国土变更调查中进行地类变更。自治区自然资源和农业农村主管部门要通过信息化手段，在耕地保护责任目标考核、土地卫片执法、违法用地实时监管等工作中加强对设施农业用地的监督检查，盟市自然资源和农业农村主管部门每年内外业检查比例不低于15%。

（十六）严格规范设施农业用地使用永久基本农田。各类设施农业用地要尽量避让永久基本农田，确实无法避让的，要按照规定程序进行补划。永久基本农田补划方案经自治区自然资源厅审核通过后，方可进行后续备案，未备案的严禁开工建设。原则上备案时必须以单体项目形式备案，严禁以“打捆”形式将多点布局项目以一个综合体项目备案；坚决禁止将非设施农业项目纳入设施农业用地进行备案。设施农业用地占用永久基本农田需要补划的，必须先补划后占用；对设施农业用地占用永久基本农田实施“双上限”管理，占用面积控制在总面积的25%以内，不得超过30亩。

2021年7月9日

（此件公开发布）

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。
自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委，自治区高级人民法院，检察院。
各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2021年7月9日印发
