《关于加强耕地保护 防止耕地“非粮化”

流出的通告》政策解读

为切实加强耕地保护和用途管制，增强粮食综合生产能力，保障国家粮食安全，根据《中华人民共和国粮食安全保障法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《基本农田保护条例》等法律法规，以及《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》《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）等文件精神，结合我区实际，现将有关事项通告如下：

【条文解释】本条规定了起草《通告》的目的和法律依据。

一、防止耕地“非粮化”，确保粮食生产安全

严格控制各类占用耕地行为，永久基本农田不得擅自转为园地、林地、草地等其他农用地，一般耕地依法转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，必须严格落实“先补后占”措施。坚决遏制耕地新增“非粮化”行为，强化监管核查，做到发现一起、制止一起、整治一起。任何单位或个人严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、花卉、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层导致耕地地类改变的种植业设施。已在永久基本农田中栽种的林（苗）木、果树、花卉、药材等存量用地，应制定计划逐年全面退出恢复整改，不得补种新种非粮食作物。

【条文解释】本条是关于《通告》有关防止耕地“非粮化”，确保粮食生产安全的内容。

依据：1.《自然资源部农业农村部国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）中“一、严格落实永久基本农田特殊保护制度。2.永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。”

2.《自然资源部农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号）中“一、调整完善占用耕地补偿制度，严格落实补充责任（一）调整耕地占补平衡管理范围。改进耕地转为建设用地落实占补平衡、耕地转为其他农用地落实进出平衡的管理机制，将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没及国家规定的其他可不落实补充耕地的情形外,各类占用耕地行为导致耕地减少的，均应落实耕地占补平衡，补充与所占用耕地数量和质量相当的耕地。”

3.《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）中第四点针对永久基本农田提出：

“1.不得将永久基本农田转为其他农用地及农业设施建设用地。

2.严禁发展林果业和挖塘养鱼。严禁种植苗木、草皮等用于绿化装饰及其他破坏耕作层的植物。

3.严禁挖湖造景、建设绿化带。

4.严禁新增建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。”

二、整治耕地撂荒，稳定粮食种植面积和产量

落实耕地利用优先序，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，永久基本农田重点用于发展粮食生产。任何单位和个人不得闲置、撂荒耕地，严格执行耕地地力保护补贴与耕地保护责任挂钩政策，加大闲置、撂荒耕地整治恢复，遏制耕地流出增量，努力压减存量。对抛荒一年以上的，取消次年耕地地力保护补贴资格，待复耕复种后再重新纳入补贴范围。根据《中华人民共和国农村土地承包法》，承包经营基本农田的单位或者个人连续2年弃耕抛荒的，村集体经济组织可单方终止承包合同，收回发包的基本农田。对于无人耕种的耕地鼓励村集体经济组织依法统一流转给种粮大户、家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体耕种。新型农业经营主体流转经营农户承包地的，弃耕抛荒连续两年以上的，出租方有权依法解除土地经营权流转合同。

【条文解释】本条是关于《通告》有关整治耕地撂荒，稳定粮食种植面积和产量内容。

依据：

5.《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）中“一、严格落实永久基本农田特殊保护制度。各地要结合遥感监测和国土变更调查,全面掌握本区域内永久基本农田利用状况。1.永久基本农田现状种植粮食作物的,继续保持不变;按照《土地管理法》第三十三条明确的永久基本农田划定范围,现状种植棉、油、糖、蔬菜等非粮食作物的,可以维持不变,也可以结合国家和地方种粮补贴有关政策引导向种植粮食作物调整。种植粮食作物的情形包括在耕地上每年至少种植一季粮食作物和符合国土调查的耕地认定标准,采取粮食与非粮食作物间作、轮作、套种的土地利用方式。”以及“二、严格管控一般耕地转为其他农用地。永久基本农田以外的耕地为一般耕地。各地要认真执行新修订的《土地管理法实施条例》第十二条关于‘严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地’的规定。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;在不破坏耕地耕作层且不造成耕地地类改变的前提下,可以适度种植其他农作物。”

6.《财政部办公厅农业农村部办公厅关于进一步做好耕地地力保护补贴工作的通知》（财办〔2021〕11号）中第二点保持补贴政策总体稳定：“三是要细化不予补贴的情况。对已作为畜牧养殖场使用的耕地、林地、成片粮田转为设施农业用地、非农业征（占）用耕地等已改变用途的耕地，以及占补平衡中的‘补’的面积和质量达不到耕种条件的耕地等不再给予补贴，对抛荒一年以上的，取消次年补贴资格，确保耕地数量不减少、质量不降低。”

7.《中国土地承包法》 第四十二条“承包方不得单方解除土地经营权流转合同，但受让方有下列情形

之一的除外：

（一）擅自改变土地的农业用途；

（二）**弃耕抛荒连续两年以上**；

（三）给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境；

（四）其他严重违约行为”

以及第六十四条“土地经营权人擅自改变土地的农业用途、**弃耕抛荒连续两年以上、**给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境，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。**土地经营权人对土地和土地生态环境造成的损害应当予以赔偿。”

8.《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》（2024年1月1日）中“一、确保国家粮食安全 （二）严格落实耕地保护制度。健全耕地数量、质量、生态‘三位一体’保护制度体系，落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务......**因地制宜推进撂荒地利用，宜粮则粮、宜经则经，对确无人耕种的支持农村集体经济组织多途径种好用好。**”

三、落实“田长制”管控机制，严格动态监管监测

各乡镇要认真履行耕地保护的主体责任，加大对耕地流出、撂荒的摸排、监管力度，及时制止耕地闲置撂荒，防止耕地“非粮化”。要按照“田长制”要求建立网格化管理工作机制，压实乡镇、村、组、户属地责任，按照“谁发包谁督促、谁承包谁负责”原则，确保面积、产量只增不减。要落实“动土必报”工作机制，加强动态巡查检查和监管，发现问题及时予以制止、整改。

本通告自发布之日起施行。

【条文解释】本条是关于《通告》有关落实“田长制”管控机制，严格动态监管监测的内容。

依据：

9.《武江区耕地保护“田长制”实施方案》中“四、责任分工（二）部门职责18.各镇人民政府。负责与村签订耕地和永久基本农田保护责任书，将耕地保护‘田长制’建立工作落实情况纳入对村的年度考核；积极配合上级主管部门做好垦造水田、开发补充耕地、高标准农田建设、撂荒耕地治理等相关工作，加强后期管护；严格耕地用途管制，加强对辖区范围内违法违规占用耕地进行‘非农化’‘非粮化’行为的巡查监管，严肃查处破坏耕地和永久基本农田的违法行为；严格耕地转为‘园地’‘林地’等其他农用地，同时做好耕地恢复计划，落实年度耕地‘进出平衡’。”