

关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知

国土资发〔2014〕18号

各省、自治区、直辖市及计划单列市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局，解放军土地管理局，各派驻地方的国家土地督察局，部机关各司局：

党中央、国务院高度重视耕地保护工作。党的十八大、十八届三中全会和中央经济工作会议、城镇化工作会议、农村工作会议就严防死守18亿亩耕地保护红线、确保实有耕地面积基本稳定、实行耕地数量和质量保护并重等提出了新的更高要求。为了贯彻落实最严格的耕地保护制度，现通知如下：

一、进一步提高认识，毫不动摇地坚持耕地保护红线

（一）充分认识保护耕地的极端重要性。党中央、国务院的新要求，体现了对坚守耕地保护红线和粮食安全底线的战略定力，体现了深化改革创新和对子孙后代高度负责的鲜明态度。各级国土资源部门要认真学习、深刻领会党中央、国务院决策精神，切实提高对保护耕地极端重要性和现实紧迫性的认识，在思想上、行动上自觉与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。必须充分认识到，尽管第二次全国土地调查数据显示耕地面积有所增加，但粮食生产的实有耕地面积并未增长，人口多、耕地少的基本国情没有改变，粮食安全和耕地保护形势依然严峻，耕地保护工作绝不能放松；我国经济已经到了必须在发展中加快提质增效升级的重要时期，粗放扩张、浪费资源、破坏环境的老路不能再走，严守耕地红线、节约集约用地比以往任何时候都更为重要和紧迫；经过30多年持续快速发展，我国土地开发强度总体偏高，建设用地存量、利用效率低，划定永久基本农田、严控建设占用耕地不仅十分必要，也已具备条件。

（二）坚决落实党中央、国务院决策部署。各级国土资源部门要积极行动起来，认真贯彻落实党的十八大和十八届三中全会等一系列重要会议精神，紧紧围绕经济工作的总体要求，将保护耕地作为土地管理的首要任务，坚决落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，坚持耕地保护优先、数量质量并重，全面强化规划统筹、用途管制、用地节约和执法监管，加快建立共同责任、经济激励和社会监督机制，严守耕地红线，确保耕地实有面积基本稳定、质量不下降。

二、强化土地用途管制，全面落实耕地数量和质量保护战略任务

（三）加大土地利用规划计划管控力度。严格按照土地利用总体规划批地用地，严禁突破土地利用总体规划设立新城新区和各类开发区(园区)。建立土地利用总体规划评估修改制度，严格限定条件，规范修改程序，扩大公众参与，禁止随意修改规划，切实维护规划的严肃性。按照国家新型城镇化发展要求，依据第二次全国土地调查成果，合理调整土地利用总体规划，严格划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线，强化规划硬约束；严格控制城市建设用地规模，确需扩大的，要采取串联式、组团式、卫星城式布局，避让优质耕地。按照国家统一部署，选择部分市、县，探索经济社会发展、

城乡、土地利用规划的“多规合一”，强化土地利用规划的基础性、约束性作用。加强年度用地计划与规划的衔接，逐步减少新增建设用地计划指标，重点控制东部地区特别是京津冀、长三角、珠三角三大城市群建设用地规模，对耕地后备资源不足的地区相应减少建设占用耕地指标。

（四）进一步严格建设占用耕地审批。强化建设项目预审，严格项目选址把关。凡不符合土地利用总体规划、耕地占补平衡要求、征地补偿安置政策、用地标准、产业和供地政策的项目，不得通过用地预审。对线性工程占用耕地100公顷以上、块状工程70公顷以上的，省级国土资源部门必须组织实地踏勘论证，部组织抽查核实；确需占用的，按照确保粮食生产能力不下降的要求，提出补充耕地安排，补充数量质量相当的耕地，并作为通过预审的必备条件。建设用地审查报批时，要严格审查补充耕地落实情况，达不到规定要求的，不得通过审查。严格审核城市建设用地，除生活用地及公共基础设施用地外，原则上不再安排城市人口500万以上特大城市中心城区新增建设用地；人均城市建设用地目标严格控制在100平方米以内，后备耕地资源不足的地方相应减少新增建设占用耕地。处理好简政放权、改革审批与保护耕地、严格监管的关系，对符合法律法规规定和以上要求的建设项目，要提高土地审批效率，搞好供地服务。

（五）强化耕地数量和质量占补平衡。各地要严格执行以补定占、先补后占规定，引导建设不占或少占耕地。利用农用地分等定级、土壤地质调查测评分析、第二次全国土地调查等成果，完善现有和后备耕地资源质量等级评定，健全耕地质量等级评价制度，作为调整完善规划、划定永久基本农田、建设用地审批和补充耕地审查的依据。土地整治补充耕地要先评定等级再验收，没有达到要求的不得验收。省级国土资源部门要在省级人民政府的领导和组织下，会同有关部门，对建设项目耕地占补平衡进行严格审查把关，坚决纠正占优补劣问题。全面实施耕作层剥离再利用制度，建设占用耕地特别是基本农田的耕作层应当予以剥离，用于补充耕地的质量建设，超过合理运距、不宜直接用于补充耕地的，应用于现有耕地的整治。统筹规划，整合资金，大力推进高标准基本农田建设。加大对生产建设活动和自然损毁土地的复垦力度，探索开展受污染严重耕地的修复工作。加强补充耕地立项管理，提高项目工程建设标准，加强项目规划设计审查，严格项目验收。加强土地整治项目的建后管护，严防边整治边撂荒，严禁土地整治后又非农业建设占用，多措并举提高整治土地的质量等级。除突发性自然灾害等原因外，严禁将耕地等农用地通过人为撂荒、破坏质量等方式变为未利用地。对因生态退化等原因导致耕地等农用地变更为未利用地的，不得纳入土地整治项目并用于占补平衡。

（六）严格划定和永久保护基本农田。各地应以依法批准的土地利用总体规划为依据，在已有工作基础上，从城市人口500万以上城市中心城区周边开始，由大到小、由近及远，加快全国基本农田划定工作，切实做到落地到户、上图入库，网上公布，接受监督。在交通沿线和城镇、村庄周边的显著位置增设永久保护标志牌。按照耕地质量等别从高到低的顺序，城镇、村庄周边和铁路、公路等交通沿线的优质耕地，建成的高标准农田，经县级以上人民政府批准确定的粮、棉、油、蔬菜等生产基地内的耕地，农业科研、教学试验田等，必须划定为基本农田。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。基本农田一经划定，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；建立和完善基本农田保护负面清单，符合法定条件和供地政策，确需占用和改变基本农田的，必须报国务院批准，并优先将同等面积的优质耕地补划为基本农田。

（七）严防集体土地流转“非农化”。农村土地管理制度改革要按照守住底线、试点先行的原则稳步推进，严格依据经中央批准的改革方案、在批准的试点范围内进行，坚持以符合规划和用途管制为前提，严防擅自扩大建设用地规模、乱占滥用耕地。农村土地承包经营权流转和抵押、担保等，必须在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下进行，坚持农地农用，不得借农地流转之名违规搞非农业建设，严禁在流转农地上建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、农家乐、私人会所等。引导农业结构调整不改变耕地用途，严禁占用基本农田挖塘造湖、种植林果、建绿色通道及其他毁坏基本农田种植条件的行为。设施农业项目要尽可能利用农村存量建设用地和非耕地，不得占用基本农田。生态退耕必须严格按照有关法规规定的条件和经国务院批准的方案，分步骤、有计划进行，基本农田和土地整治形成的耕地不得纳入退耕范围，依据第二次全国土地调查、年度土地变更调查成果审核退耕范围和退耕结果，严防弄虚作假和随意扩大退耕范围。

（八）引导和促进各类建设节约集约用地。各级国土资源部门要按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总要求，综合运用规划调控、市场调节、标准控制、执法监管等手段，全面推进城镇、工矿、农村、基础设施等各类建设节约集约用地，切实减少对耕地的占用，严防侵占优质耕地。统筹安排新增和存量建设用地，新增建设用地计划安排要与节约集约用地绩效相挂钩，促进节约用地、保护耕地。

三、加强土地执法督察，严肃查处乱占滥用耕地行为

（九）强化耕地保护执法监察。加强对违反规划计划扩大建设用地规模、农村土地流转和农业结构调整中大量损坏基本农田等影响面大的违法违规行为的执法检查。充分利用卫星遥感、动态巡查、网络信息、群众举报等手段，健全“天上看、地上查、网上管、群众报”违法行为发现机制，对耕地进行全天候、全覆盖监测。在每年一次全国土地卫片执法检查的基础上，在有条件地区推广应用无人机航拍、基本农田视频监控网等，对重点城市群郊区、耕地集中连片区域和土地违法违规行为高发地区，加大执法查处频度。认真落实违法行为报告制度，对非法占用基本农田5亩以上或基本农田以外的耕地10亩以上、非法批准征占基本农田10亩以上或基本农田以外的耕地30亩以上以及其他造成耕地大量毁坏行为的，国土资源部门必须在核定上述违法行为后3个工作日内向同级地方人民政府和上级国土资源部门报告。坚持重大典型违法违规案件挂牌督办制度，对占用耕地重大典型案件及时进行公开查处、公开曝光。加强与法院、检察、公安、监察等部门的协同配合，形成查处合力。

（十）进一步加强耕地保护督察。国家土地督察机构要以耕地保护目标责任落实、规划计划执行、建设用地审批、基本农田划定、耕地占补平衡和农地流转等为重点，加强对省级人民政府耕地保护情况的监督检查，有关工作向国务院报告。2014年，要将耕地数量质量保护、粮食主产区基本农田划定和保护、农地流转“非农化”、地方违规出台相关政策造成耕地大量流失等作为督察工作的重点。对监督检查中发现的问题，派驻地方

的国家土地督察局应及时向督察区域内相关省级和计划单列市人民政府提出整改意见。对整改不力的，由国家土地总督察依照有关规定责令限期整改。整改期间，暂停被责令限期整改地区农用地转用和土地征收的受理和审查报批。

（十一）严格耕地保护责任追究制度。严格执行《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、国土资源部部令第15号），积极配合监察机关追究地方人民政府负责人的责任。应当将耕地划入基本农田而不划入，且拒不改正的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，给予行政处分。对国土资源部门工作人员不依法履行职责，存在徇私舞弊、压案不查、隐瞒不报等行为的，要严格依照相关规定追究有关责任人的责任。

四、落实共同责任，建立耕地保护长效机制

（十二）构建耕地保护共同责任机制。完善省级人民政府耕地保护责任目标考核办法，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。积极推动将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，加大指标权重，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。推动地方政府严格执行领导干部耕地保护离任审计制度，落实地方政府保护耕地的主体责任。建立奖惩机制，将耕地保护责任目标落实情况与用地指标分配、整治项目安排相挂钩。

（十三）完善耕地保护约束激励机制。支持地方提高非农业建设占用耕地特别是基本农田的成本，加大对耕地保护的补贴力度，探索建立耕地保护经济补偿机制。建立健全制度，鼓励农村集体经济组织和农民依据土地整治规划开展高标准基本农田建设，探索实行“以补代投、以补促建”。积极促进土地税费制度改革，提高新增建设用地土地有偿使用费标准，建立按本地区开垦同等质量耕地成本缴纳耕地开垦费的制度。耕地保有量和基本农田面积少于土地利用总体规划确定的保护目标的，核减相应中央新增建设用地土地有偿使用费预算分配数。

（十四）推进耕地保护调查监测和信息化监管。加强耕地和基本农田变化情况监测及调查，及时预警、发布变化情况。以第二次全国土地调查、年度土地变更调查和卫星遥感监测数据为基础，加快完善土地规划、基本农田保护、土地整治和占补平衡等数据库，建立数据实时更新机制，实现与建设用地审批、在线土地督察等系统的关联应用和全国、省、市、县四级系统的互联互通，纳入国土资源“一张图”和综合监管平台，强化耕地保护全流程动态监管。

（十五）加强耕地保护法制化规范化建设。加强耕地保护立法研究工作，推动土地利用规划、土地整治、土地督察等法制化建设。各地要结合实际，健全耕地保护地方性法规规章。推行重大决策社会稳定风险评估和后评估制度，全面落实耕地保护听证制度。抓紧完善耕地质量等级评定和建设标准，完善工程项目用地控制指标。

管好用好耕地始终是我国现代化进程中一个基础性、全局性、战略性问题。各级国土资源部门要切实增强保护耕地的责任感和使命感，采取有力措施，坚决落实最严格的

耕地保护制度，确保国家政令畅通，保障国家粮食安全。

2014年2月13日

[打印]