

国土资源部、农业部关于印发《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》的通知

国土资发〔2004〕223号 2004年10月21日

各省、自治区、直辖市国土资源厅(国土环境资源厅、国土资源局、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局、规划和国土资源管理局)、农业(农牧、农林)厅(委、局),新疆生产建设兵团国土资源局、农业局:

现将《关于基本农田保护中有关问题的整改意见》印发给你们,请认真组织实施。实施中遇到的问题及有关意见、建议,请及时与全国基本农田保护检查工作领导小组办公室联系,以便不断总结经验,完善基本农田保护制度。

关于基本农田保护中有关问题的整改意见

为全面完成基本农田保护检查任务,切实加强基本农田保护工作,根据《基本农田保护条例》、《国务院关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》(国发明电〔2004〕1号)、《国务院办公厅关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》(国办发明电〔2004〕20号)的有关规定,针对基本农田保护检查工作中发现的有关问题,提出以下整改意见:

一、抓紧解决基本农田保护中基础工作有关问题,切实落实规划确定的基本农田

(一)规划确定的基本农田要落实到地块。土地利用总体规划确定的基本农田保护指标要在基本农田保护区范围内落实到地块,没有完成基本农田保护指标任务的省、区、市要书面说明原因并提出具体解决措施和计划。未经法定程序进行土地利用总体规划修编的,不得调整或减少基本农田保护指标。由于基础工作不扎实,在划定基本农田时将其他用地误划为基本农田的,要进行调整,并补划同等数量和质量的的基本农田。因现有耕地数量不足难以落实到地块的部分,可将土地整理复垦新增加且经验收合格的耕地补划为基本农田。

(二)基本农田保护档案资料要齐全并与实地相一致。基本农田保护图、表、册档案资料不完整的要尽快采取措施,做到省、市、县、乡镇四级基本农田档案、图件、数据齐备,可查可核,乡级基本农田保护图件要做到在县、市、省逐级备案。对基本农田数量、地类、位置与实地不符的要进行纠正,如实变更,保证基本农田保护档案的现势性。

(三)规范设置基本农田保护标志。基本农田保护区要设立明显的保护标志。基本农田保护标志可以统一设计,保护标志应包括基本农田的位置、面积、地类、四至、责任人、基本农田“五个不准”等方面的内容。对已经发生损毁的标志要尽快修复,对没有按要求设置的要尽快完善。

(四)基本农田保护责任要落实到位。基本农田保护责任要通过签订责任书的方式逐级落实。基本农田保护责任书应以行政村为单位与乡级政府签订,设置村民小组的要签到村民小组,在此基础上,可通过在农村土地承包书标注基本农田面积的形式落实到承包农户,明确承包农户保护基本农田的权利、责任和义务。基本农田面积与农户承包合同不一致的,可按承包面积落实到农户。对基本农田保护责任书落实到农户有困难的,可在行政村或村民小组的责任书后附农户亲笔签名的名录。

二、妥善处理基本农田用途变化中的有关问题,稳定基本农田面积和质量

(五)分类处理农业结构调整中基本农田利用的有关问题。对于农业结构调整占用基本农田的,要在摸清情况的基础上,区别情况,分类处理。不得以农业结构调整的名义,减少基本农田保护指标,建设永久性建筑或进行其他破坏耕作层的活动。对于不破坏耕作层的农业结构调整,可以保持现状,必须作为基本农田加以保护,严禁非农建设占用;对耕作层和农业生产条件造成破坏的,要限期恢复耕作条件;对于破坏严重,难以恢复耕作条件的要在依法处理后进行补划。农业建设用地布局要与基本农田保护规划衔接,农产品加工、储藏和养殖业等不得占用基本农田,确保基本农田数量、质量和布局的稳定。

(六)制止和处理好在基本农田上植树造林的行为。禁止地方政府或部门与企业、企业与农户签订在基本农田上种树的合同。对于已签合同,但尚未履约的,应立即废止合同。不得编制在基本农田种树、进行生态退耕等规划和计划,已经编制的要进行修改。对于在国发明电〔2004〕1号文件下达之前发生的基本农田种树行为要视情况处理。已经接近砍伐期的,要在砍伐结束后,尽快恢复耕种,并不得再执行或续签协议;对于刚刚栽上树苗的,可以移植到荒山、荒地、空闲地等适宜种树的土地上,并恢复基本农田耕种条件。

(七)妥善处理生态退耕中涉及基本农田的有关问题。对违反生态退耕政策已经退耕的位于平坝缓坡并且土壤条件和耕作条件良好的基本农田,以及绿色通道建设占用的基本农田,要作为可调整地类,仍按基本农田保护,并要限期恢复耕作条件。对于退耕的25度以上坡度或严重沙化的基本农田,不再作为基本农田,减少的基本农田可从通过土地开发整理复垦新增加的耕地等基本农田后备资源中进行补划,并依法对土地利用总体规划进行相应的调整。基本农田后备资源短缺的待土地利用总体规划修编时统筹考虑。对于生态退耕造成基本农田减少的要如实填报,在基本农田保护图上明确标绘位置和数量。

(八)对自然灾害毁损的基本农田要进行复垦或补划。对自然灾害毁损造成基本农田破坏的,要通过安排土地复垦项目恢复耕种条件。因损毁严重,短期不能恢复的,要作出复垦或补划计划;因损毁严重,难以恢复耕种,同时受后备资源限制,补划确有困难的,要说明原因,待土地利用总体规划修编时解决。

(九)批准占用的基本农田要足额补划。对已经批准依法占用的基本农田,但尚未补划的,必须足额补划。调整土地利用总体规划造成基本农田面积减少的,也必须足额补划。对补划的基本农田要对数量和质量进行验收,并要相应调整或建立档案资料,补签基本农田保护责任书、设立保护标志。对于补划的基本农田数量不足、质量不符合要求的,不予通过验收,并限期完成。

(十)进一步落实开发区闲置和撂荒基本农田复耕工作。在查清各类开发区占而未用的基本农田和因其他原因撂荒的基本农田面积、位置和现状的基础上,要明确复耕工作的责任和任务,根据当地粮食生产的季节制定具体可操作的恢复耕种措施,拟定工作方案,对清理出的具备耕种条件的耕地,要结合落实国家鼓励粮食生产的政策落实到承包户。对检查中发现没有及时恢复耕种的,要求地方政府说明原因,限期整改,制定明确具体的恢复耕种计划。

(十一)认真处理易地代保等随意调整土地利用总体规划行为。对基本农田易地代保行为,按照国办发明电[2004]20号文件要求,凡与此文件精神不相符合的地方性规定,应立即停止执行。对已经发生的规划调整行为、易地代保行为,原基本农田造成闲置的,应恢复为基本农田,对土地利用总体规划重新进行相应调整。

(十二)认真对待基本农田质量保护存在的有关问题。切实加强基本农田质量建设、保护和监测;对资金投入不到位、工作不到位、没有创造工作条件的要说明理由,并提出具体落实措施。针对基本农田质量保护工作中存在的问题要提出对策。

(十三)严肃处理违法占用和破坏基本农田行为。对信访和举报案件要组织明查暗访,逐一排查。对在检查过程中发现的违法占用基本农田的行为,特别是对在《国务院关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》下发后,有令不行、有禁不止仍然占用基本农田种树、挖鱼塘、建设绿色通道、进行非农建设等行为要坚决制止,严肃查处;对于事实清楚,证据确凿,涉及占用基本农田规模大,造成基本农田面积大量减少的地区,要立案依法查处,依法严肃处理并追究有关责任人的责任,构成追究刑事责任的,应移送司法机关立案查处。

三、针对基本农田保护的薄弱环节,建立健全有关保护制度

(十四)健全政府领导目标责任制,落实基本农田保护责任。按照《基本农田保护条例》

的规定,将基本农田保护工作作为政府领导任期目标责任制的一项内容,全面推行和完善各级政府及有关行政主管部门领导任期基本农田保护责任制,层层签订耕地保护责任书,制定考核指标和标准,每年进行目标考核并兑现奖惩措施。对工作不力或存在问题的地区进行通报和警示。

(十五)明确职责分工,加强部门协作。按照法规规定,在地方政府的统一领导下,强化县级以上国土资源管理部门和农业行政管理部门在基本农田数量和质量管理的职责,加大工作力度,既要有资金保障,又要有政策措施。地方各级国土资源管理部门和农业行政管理部门要加强工作配合,可通过建立基本农田保护联席会议制度等方式,保证两部门在日常工作中加强沟通和团结合作;两部门内部也要将职责分工落实到业务部门和人员,为保证基本农田保护各项工作落实提供组织保证。

(十六)加强基本农田保护的日常管理。通过建立健全省、市、县、镇、村五级耕地保护管理网络,加强动态巡查和管理,坚决制止非法占用和破坏基本农田的违法行为。抓紧建立基本农田保护台帐,结合土地变更调查和土地综合统计建立基本农田管理信息系统。各省(区、市)要争取作到每年上报和公布基本农田面积及保护情况。

(十七)建立健全建设占用基本农田听证和公告制度,加强对基本农田保护的社会监督。按照《国土资源听政规定》有关要求,对土地利用总体规划调整、非农业建设占用及农业结构调整等涉及占用或调整基本农田的,要实行听证。依据土地利用总体规划划定或调整补划基本农田后,要进行公告;各级人民政府土地行政主管部门和农业行政主管部门都要设立举报电话,发动社会各界对基本农田保护实行监督。省级国土资源管理部门要制定占用基本农田听证和公告制度的具体实施意见。

(十八)突出重点区域保护,建立有效的基本农田保护手段。要结合本次检查工作,对优质高产、城镇周边、交通沿线的基本农田保护区进一步加强监督管理。可结合本地实际,确定一些集中连片、优质高产的基本农田作为重点保护区,实行重点监管、重点建设;通过卫星遥感动态监测等手段定期对重点城市或区域基本农田的动态变化情况进行监测,发现问题及时纠正。

(十九)加强基本农田质量调查、环境监测和建设工作。要按照党中央、国务院关于保护和提高粮食生产能力的要求,切实加强基本农田质量建设。按照《基本农田保护条例》有关规定,切实做好耕地质量调查及监测工作,通过国家项目示范,进一步扩大耕地地力调查范围,全面开展基本农田地力分等定级、土壤肥力和环境监测,及时掌握耕地质量变化状况,摸清我国耕地生产能力及分布状况,摸清耕地土壤环境质量及问题,提出防治措施。要抓紧建立耕地质量管理信息系统和预警体系。