

加 急

陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2020〕28号

陕西省人民政府办公厅关于 严格耕地保护坚决制止耕地“非农化” 行为的实施意见

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《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）要求，落实最严格的耕地保护制度，坚决制止耕地“非农化”行为，严守耕地红线，经省政府同意，现提出以下实施意见：

一、**严禁违规占用耕地绿化造林。**要严格执行土地管理法、基本农田保护条例等法律法规，禁止占用永久基本农田种植杨树、构树、草坪、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植

物。已经种植的，由县级自然资源、农业农村主管部门组织认定，根据农业生产现状和对耕作层的影响程度，能恢复粮食作物生产的，5年内恢复；确实不能恢复的，在核实整改工作中调出永久基本农田，并按要求补划。禁止未经批准占用永久基本农田开展退耕还林还草。对25度以上坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地15—25度坡耕地、严重污染耕地等有序开展退耕还林还草，但不得将永久基本农田、土地整治新增耕地和坡改梯耕地纳入退耕范围。对不能实现水土保持的25度以上的陡坡耕地、重要水源地15—25度的坡耕地、严重沙漠化和石漠化耕地、严重污染耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地等，综合考虑粮食生产实际种植情况，经省政府同意后报国务院审批，结合生态退耕有序退出永久基本农田。

要根据资源禀赋和绿化造林等生态建设目标，将退耕还林还草严格控制在国家批准的规模和范围内，涉及地块全部实现上图入库管理。对于违规占用耕地及永久基本农田造林的，不予核实造林面积，不享受财政资金补助政策。禁止以城乡绿化隔离带、城市景观公园建设等名义违法违规占用耕地和永久基本农田。正在违规占用耕地和永久基本农田进行绿化装饰造林的，要立即停止。

二、严禁超标准建设绿色通道。经依法审批的铁路、公路红线范围内的绿化用地要优化结构，合理布局，严格控制绿化用地指标，节约集约用地。要严格控制铁路、公路两侧用地范围以外

绿化带用地审查审批，对于不符合相关规定和要求的，不得审批绿化用地。铁路、国道省道（含高速公路）沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过5米，县乡道路两侧绿化带占用耕地不得超过3米，关中、陕北、陕南要结合各区域地形地貌和土地利用实际进行细化，但不得超过该标准。道路两侧违规占用耕地超标准建设绿化带的要立即停止。不得违规在江河、河渠两侧以及湖泊、水库、塘堰周边占用耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。确需占用永久基本农田的，应履行占用永久基本农田报批及调整补划手续。交通、水利工程建设用地范围内的绿化用地要严格按照有关规定办理建设用地审批手续，其中涉及占用耕地的必须做到占补平衡。禁止以城乡绿化建设等名义违法违规占用耕地。

三、严禁违规占用耕地挖湖造景。要按照环境保护、城乡规划、土地管理、水资源管理等方面的法律法规及基本建设审批程序，严格造景造湖项目审批，严控用地标准和规模。要依法依规从严控制标准，不断完善建设用地审查报批会审制度，对重大项目要进行实地踏勘，严格耕地保护，对占用优质耕地的项目从严把关，对不符合生态保护用地条件的不予受理，对占用基本农田的严格按照有关规定从严审查后报国家审批，确保各类建设用地依法合规。对经过科学论证确有必要建设且难以避让占用耕地和永久基本农田的，应符合国土空间规划，依法办理建设用地审批和规划许可手续，并按照规定调整补划永久基本农田。未履

行审批手续的在建挖田造湖造景项目，应立即停止并进行整改纠正。涉及占用永久基本农田的，要限期恢复。

严禁违背自然规律和城市发展规律，以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田挖湖堆山造景。严禁在城市建设中违规占用耕地和永久基本农田建设人造湿地公园、人造水利景观等。要严格巡查监管，加大巡查力度，及时发现、及时制止，切实将违法行为发现在初始阶段、解决在萌芽状态。

四、严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。新建的自然保护地应当边界清楚，不准占用永久基本农田。目前已划入自然保护地核心保护区内的永久基本农田要纳入生态退耕、有序退出，还林还草还湿。自然保护地一般控制区内连片永久基本农田调出自然保护地范围的面积依据自然资源部有关要求执行。整合优化自然保护地，根据各类自然保护地功能定位，结合历史遗留问题处理，对自然保护地进行合理分区，提出差别化管控要求。经评估，一般控制区内零散分布的永久基本农田如果对生态功能造成明显影响的，要有序退出，对生态功能不造成明显影响的，可依法依规通过相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。分布在自然保护地边缘的永久基本农田，结合自然保护地边界优化可全部调出自然保护地范围。涉及退出的永久基本农田须按相关规定和要求进行补划。自然保护地以外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线。结合精准脱贫、生态扶贫，对核心保护区内原住民实施生态移民，对暂时不能搬迁的，设立过渡

期，允许开展必要的、基本的生产活动，在不扩大现有耕地规模前提下，保留生活必需的少量种植。

五、严禁违规占用耕地从事非农建设。加强农村地区建设用地审批和乡村建设规划许可管理，不折不扣坚守“农地农用”原则。不得违反国土空间规划搞非农建设、乱占耕地建房等。禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区内建窑、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耕地和永久基本农田的活动。禁止任何单位和个人占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。对各类未经批准或不符合规定要求的建设项目、临时用地、农村基础设施、设施农用地，以及人工湿地、景观绿化工程等占用耕地和永久基本农田的，应依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。

巩固“大棚房”问题清理整治成果，防止“大棚房”问题反弹。要按照我省设施农业用地管理相关规定和要求，严格设施农用地利用和占用永久基本农田管理。要进一步规范设施农用地管理，严格按照项目建设方案和规划布局确定的位置、标准、规模实施各项设施建设，不得擅自改变设施农用地性质，不得擅自改变建设位置，不得超标准超规模建设。逐步建立健全耕地和永久基本农田动态监测监管系统，加强耕地利用情况监测，不断完善数据库信息平台更新机制，结合土地督察、遥感监测、土地卫片执法等手段，对耕地和永久基本农田数据、质量变化情况进行全程跟踪、动态管理。对乱占耕地从事非农建设的，及时预警，及

时发现、制止和严肃查处违法乱占耕地特别是永久基本农田的行为，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。

六、严禁违法违规批地用地。加强规划计划管控，从严核定新增建设项目用地规模，优化建设用地布局，严控占用耕地特别是永久基本农田。严格规范建设用地审批，批地用地必须符合国土空间规划、土地利用年度计划、征地程序、安置补偿、产业政策、节约集约和耕地占补平衡等相关规定和要求。凡不符合的，不予批准用地。重大项目涉及占用永久基本农田的，要严格按照国家和省级相关规定规范管理，并补划同等数量、同等质量的永久基本农田。各地不得通过擅自调整县乡国土空间规划规避占用永久基本农田。各项建设用地必须按照法定权限和程序报批，严格按照批准的用途、位置、标准供地、用地，严禁未批先用、未供即用、批少占多、批甲占乙。

要严格临时用地的审批和使用，临时用地使用单位要按照规定的期限和约定的用途使用土地，不得修筑永久性建筑物。临时用地期满后要及时进行复垦，恢复到原地类。对各类未经批准或不符合规定的建设项目临时用地占用耕地及永久基本农田的行为，依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。

七、严格落实耕地保护责任。各地区、各部门要充分认识实行最严格耕地保护制度的极端重要性。要结合 2016—2020 年省级政府耕地保护责任目标考核，对本地区耕地及永久基本农田保护情况进行全面检查。自然资源部门要会同农业农村部门将违规

占用永久基本农田开展绿化造林、挖湖造景、非农建设等耕地“非农化”行为纳入考核内容，对本地区耕地及永久基本农田保护情况进行全面检查。地方各级人民政府要切实担负起耕地保护责任，采取积极措施，严格源头控制，强化过程监管，对本行政区域内耕地保有量和永久基本农田保护面积及年度计划执行情况负总责。要健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制，对履职不力、监管不严、失职渎职的领导干部，依纪依规追究责任。

各地要根据本实施意见精神，抓紧制定和调整完善相关政策措施，对违反实施意见规定的行为立即纠正，坚决遏制新增问题发生。各设区市人民政府，韩城市人民政府，杨凌示范区管委会要在2020年12月10日前将实施意见执行情况报省政府，并抄送省自然资源厅、省农业农村厅。省自然资源厅、省农业农村厅要会同有关部门做好督促检查。

陕西省人民政府办公厅

2020年11月30日

（此件公开发布）（规范性文件：陕规〔2020〕14号）

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省监委，省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2020 年 12 月 3 日印发

共印 1000 份