

杭州市耕地保护“十四五”规划

市规划和自然资源局

(征求意见稿)

一、背景与形势

“十三五”期间，杭州市委、市政府认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府加强生态文明建设、坚持最严格的耕地保护制度的部署，坚守耕地红线，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，严格落实耕地占补平衡，节约集约利用土地，推动土地资源利用方式转变，率先开展全域土地综合整治，积极优化耕地保护机制，强化信息技术应用，耕地“三位一体”保护成效明显，占补平衡落实到位，耕地保护机制日趋完善，全域土地整治成绩斐然，耕地保护责任目标考核全省优良。

(一)“十三五”时期主要成效

1、落实耕地保护政策到位，保护目标全面完成。

对照《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》及2016年国务院批复的调整方案确定目标任务，杭州市规划确定的耕地保有量任务为309.77万亩，永久基本农田保护面积不低于254.5万亩。

根据2018年变更调查成果，我市耕地数量332.21万亩（含可调整地类），2017年全市共划定永久基本农田254.56万亩，耕地数量和永久基本农田保护面积均达到本轮规划下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务。

2、率先划定永久基本农田，特殊保护执行有力。

按照应划尽划的原则，2017年我市在全国率先完成永久基本农田划定工作，打造了城市周边永久基本农田划定的“杭州样板”，并获得国家授予的“永久基本农田划定工作表现突出单位称号”。严格落实特殊保护政策，下发《关于进一步严格土地规划实施管理工作的通知》(杭土资办〔2017〕83号)，规范重大建设项目占用永久基本农田前置把关和论证审查，引导项目不占或少占永久基本农田。

截止2020年底，落实重大建设项目占用永久基本农田补划和全域土地综合整治涉及永久基本农田优化调整后，永久基本农田更新成果254.57万亩，补划数量、质量和空间布局符合政策要求。

3、因地制宜推进土地整治，占补平衡落实到位。

“十三五”时期，杭州市通过狠抓“611”耕地保护工程和“152”耕地生态建设保护工程，土地整治补充耕地**万亩，通过农用地整理工程，实现**万亩耕地质量提升。耕地占补平衡政策执行有力，批准新增建设占用耕地**万亩。通过分类处理、综合施策，共筹措补充耕地指标**万亩。补充耕地项目均在自然资源部耕地占补平衡管理系统备案，补充耕地面积、耕地质量达到各类非农建设占用面积和质量。

4、有序推进优质耕地建设，耕地质量保持稳定。

“十三五”时期，注重耕地质量建设和监管工作，按照

“高标准建设、高标准管护、高标准利用”的要求，建成旱涝保收、与现代农业生产和经营方式相适应的高标准基本农田**万亩；提升粮食安全保障能力，建成粮食功能区**万亩。积极开展耕地质量等别年度更新，建设占用严格落实“占优补优”，全市耕地平均质量等别稳定在 8.9。

5、积极推广全域土地整治，耕地生态逐步优化。

2017 年，在习近平生态文明思想、乡村振兴战略的引领下，西湖区双浦镇在全国首倡“全域整治”，以“多规融合”为引领，优化农村三生空间布局，着力构建“农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效集约”的美丽国土新格局，并取得了明显的成效。从 2018 年起，杭州市完善政策机制，推广双浦镇试点经验，制定《杭州市全域土地综合整治与生态修复工程三年行动计划》，全面开展全域土地综合整治与生态修复工程。截至 2020 年，全市已立项实施全域整治项目 130 个，列入省级项目 75 个，超额完成全域整治三年行动计划（2018-2020 年）确定的目标任务。通过实施全域土地综合整治，永久基本农田布局得到优化，耕地生态得到有效改善。

6、逐步完善耕地保护机制，目标责任层层压实。

“十三五”期间，我市严格贯彻落实党中央和国务院关于耕地保护的新理念、新要求、新政策，形成了“五保三并重”的杭州特色耕地保护模式，出台了《杭州市人民政府办

公厅关于全面建立杭州市耕地保护补偿机制的实施意见》(杭政办函〔2016〕102号),实现了耕地保护补偿省、市、县三级“全覆盖”。2020年印发了《中共杭州市委杭州市人民政府印发关于加强耕地保护和改进占补平衡的若干措施(试行)的通知》(市委发〔2020〕25号)、《杭州市人民政府办公厅关于印发杭州市县级政府耕地保护责任目标考核办法的通知》(杭政办〔2020〕1号),进一步强化“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,实行耕地保护党政同责,层层签订耕地保护责任目标书,加大考核与督察力度,压实耕地保护和占补平衡主体责任和共同责任。

(二) 机遇和挑战

“十四五”时期,是党中央、国务院继续推进落实最严格的耕地保护制度的时期,也是我市转变发展方式,持续深化“八八战略”在杭实践,奋力展现“重要窗口”的“头雁风采”,协同推进长江三角洲“一体化”和“高质量”发展战略的关键时期,耕地保护形势更为复杂多变,机遇与挑战并存。

新冠肺炎疫情影响和国际形势变化激发我国粮食安全和耕地保护的内在动力,乡村振兴战略与生态文明建设要求为耕地保护指引新方向,城市建设发展方式由依靠增量开发建设向存量有机更新转变为耕地保护工作提供契机,信息化技

术应用为耕地保护与监管增添新活力，耕地保护工作蕴藏机遇。

同时，耕地保护也面临极大挑战。“十四五”时期，我市正处于“亚运会、大都市、现代化”发展的重要窗口期，发展需求仍较为旺盛，开发保护矛盾仍将存续一定时期；由于“七山一水二分田”的资源禀赋本底、历史原因、政策变迁等客观因素，我市仍存在人均耕地少、耕地碎片化、后备资源匮乏、利用效率低等情况，落实国家制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、农村乱占耕地建房、永久基本农田划定不实等整改压力较大；涉林垦造全面禁止、控制成片未利用地开发的政策落地后，后备资源挖潜更为困难，未来耕地占补平衡落实更多依赖异地指标情况难以改善。高标准基本农田、粮食生产功能区空间错位，且未全部纳入永久基本农田范围，造成项目落地需多重补划、日常管理维护任务繁重等诸多问题。

习近平总书记在中央经济工作、农村工作会议上强调，要牢牢守住 18 亿亩耕地红线，防止违法改变用途，对违法占用耕地“零容忍”，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。要规范“耕地占补平衡”，绝不允许搞占优补劣、占水田补旱地。用于粮食生产的耕地必须保住。保耕地，不仅要保数量，还要提质量。要采取长牙齿的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。党中央、国务院近年组织开展的制止耕地“非农化”

防止耕地“非粮化”整治、农村乱占耕地建房整治、“大棚房”清理整治、“违建别墅”专项整治等一系列专项行动，都预示着严格耕地保护要求在“十四五”时期将会达到空前高度。

二、“十四五”耕地保护的总体思路

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照习近平总书记考察浙江时赋予浙江“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口”新目标新定位，坚持以“八八战略”为统领，认真落实党中央、国务院和省市决策部署，深入贯彻中发〔2017〕4号文件、2020年中央一号文件精神，全面压实耕地保护共同责任，牢固树立耕地数量、质量、生态“三位一体”保护理念，以“科学保护、强化管控、严格补充、积极整改、智慧监管”为工作抓手，严守耕地红线，提高粮食安全保障能力，力争开创耕地保护监督工作新局面，为推动杭州市建设独特韵味、别样精彩的世界名城做出积极贡献。

（二）基本原则

——**量质并举、坚守红线**。牢牢守住耕地红线，坚持“三位一体”保护理念，保证粮食安全。强化耕地保护意识，加强土地用途管制，推进耕地质量保护与提升，确保耕地占补平衡，数量不减少、质量不降低，坚决防止占多补少、占优

补劣、占水田补旱地的现象。已经确定的耕地红线绝不能突破，已经划定的永久基本农田绝不能随意占用。

——**遏制非农、真保实保。**采取有力措施，强化监督管理，落实最严格的耕地保护制度，加大对违反农村乱占耕地建房“八不准”问题重点防控力度，以“零容忍”的态度重拳惩治乱占耕地建房违法行为。全面摸清各地耕地“非农化”六个严禁情况，坚决遏制新增，研究分类处理存量措施，建立长效监管机制，有效遏制耕地“非农化”问题，落实耕地高质量保护。

——**源头管控、节约集约。**强化节约集约用地意识，将用地计划安排与土地节约集约利用水平相挂钩，严控新增建设用地规模，从严把控建设占用耕地特别是优质耕地，加大盘活利用存量建设用地力度，实施建设用地“增存挂钩”机制，全面落实耕地保有量、永久基本农田保护任务等约束性管控指标。加强各类建设项目用地预审和规划选址管理，严格落实“公共利益”征收土地，坚决遏制建设项目乱占滥用优质耕地。

——**创新驱动、强化监管。**丰富和完善耕地保护监督信息化管理平台，建设“耕地云+”，强化耕地动态监管应用，借力数字赋能，加大严格保护耕地和智慧监管的力度。创新耕地保护监督管理机制，推广耕地保护监督协会试点，鼓励监督的社会化；推行永久基本农田保护“田长”制，落实目

标的责任化;完善耕地标识和信息公开,实现用地的公开化;加强耕地保护数据集成应用,推进管理的智能化。

——政策激励、激发动力。加强宣传引导,提高基层耕地保护意识。修订完善耕地保护补偿机制,进一步拓展补偿资金来源,整合各类涉及耕地补偿补贴资金,按照“谁保护、谁受益”的原则,结合遏制农村乱占耕地建房、坚决制止耕地“非农化”行为、防止耕地“非粮化”专项整治和耕地保护责任目标考核,将补偿资金用到为耕地保护做出实际贡献者的手中,补助资金向种粮的粮食生产功能区、永久基本农田示范区、高标准农田和耕地保护成效显著地区等倾斜,进一步激发农村集体经济组织和广大农民保护耕地和种粮的积极性。

(三) 规划依据

1、《中华人民共和国土地管理法》(1986年6月25日中华人民共和国主席令第41号公布 2019年8月26日中华人民共和国主席令第32号修订);

2、《中华人民共和国农业法》(1993年7月2日中华人民共和国主席令第6号公布 2012年12月28日中华人民共和国主席令第74号修正);

3、《永久基本农田保护条例》(1998年12月27日中华人民共和国国务院令第257号发布 2011年1月8日中华人民共和国国务院令第588号修订);

4、《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）；

5、《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〔2020〕24号）；

6、《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）；

7、《自然资源部农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）；

8、《自然资源部 农业农村部 关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》（自然资发〔2020〕127号）。

（四）规划目标

按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，确保全市耕地保有量和永久基本农田保护面积不少于国土空间总体规划确定的约束性指标，粮食生产功能区和高标准农田建成面积不少于省政府下达的任务数，稳步提高粮食综合生产能力，为确保谷物基本自给、口粮绝对安全提供资源保障。严格控制建设占用耕地，不断完善耕地保护制度和占补平衡政策体系，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，为建设世界名城和推动我市经济社会发展迈上新台阶构筑坚实的资源基础。

——耕地永农保护呈现新格局。紧密衔接国土空间总体

规划，结合城镇开发边界划订成果、耕地和永久基本农田分布以及农业生产布局，形成“一环、一带、多片”重点保护、“三区、六类”差别管控的高效能、多层次、全覆盖的耕地保护格局，推动耕地保护任务精准高效落实。划定永久基本农田高质量保护范围**亩，实施更严格管护。力争建成500亩以上的“百亩方”**个以上，1000亩以上“千亩方”**个以上，10000亩以上的“万亩方”**个以上，通过以建促保，实现永久基本农田布局连片。

——“三位一体”保护得到新提升。全面落实耕地保有量、永久基本农田保护任务等约束性管控指标。耕地保有量任务不低于**公顷（**万亩）、基本农田保护任务不低于**公顷（**万亩）。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，加强优质耕地建设，至2025年规划建设高标准基本农田**万亩，粮食生产功能区**万亩。优化耕地生态，实施全域土地综合整治与生态修复工程**个，涵盖**个镇、**个村，基本实现全市乡村地区全覆盖。

——节约集约利用达到新水平。强化建设用地“增存挂钩”机制，持续加大力度推进城镇低效用地在开发，加大批而未用和闲置土地处置力度，强化农村存量建设用地盘活力度，从严核定新增建设用地规模，实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地能力挂钩引导新增建设不占或少占耕地及永久基本农田。盘活存量建设用地**万

亩。

——耕地占补平衡开启新篇章。完善耕地占补平衡责任落实机制，严格按照国家、省要求保质保量落实占补平衡。多渠道落实补充耕地任务，向上，积极争取国家统筹，加大耕地占补平衡省内和跨省统筹；向下，发挥市级储备库“蓄水池”作用，高效保障市级以上重大建设项目；向外，通过“山海协作”、城市对口帮扶、“飞地经济”等途径，实现耕地异地占补平衡；向内，科学推进土地整治，通过实施垦造耕地工程补充耕地**万亩，补充水田**万亩，实施“旱地改水田”整治工程补充水田**万亩。通过农村建设用地整理新增耕地**万亩，为高水平全面建成小康社会提供土地要素保障。

——耕地高效利用开拓新局面。合理安排农业布局，明确不能单纯以经济效益来确定耕地用途，优质的耕地资源要优先用于粮食生产和菜篮子工程，坚决制止“非农化”、防止耕地“非粮化”。加强新增耕地管护，严禁耕地撂荒。全面梳理问题地块，分类整改，到2025年完成农村乱占耕地建房整改**亩；“非农化”耕地整改**万亩，“非粮化”耕地整改**万亩；永久基本农田划定不实整改**万亩。

——耕地智慧监管取得新突破。创新耕地保护监督管理机制，推广耕地保护监督协会试点，发挥基层组织及群众耕地保护的积极性、主动性。建立和完善耕地保护信息公开和

标识制度，便于公众监督。加强耕地保护数据集成应用，建设耕地保护云平台，助推智慧监管。建立健全耕地保护共同责任机制，层层压实目标责任。实现耕地保护监督“社会化、责任化、标识化、智慧化”。

三、规划实施

（一）突出优地优保，落实高质量保护。

1、实行耕地分区分类保护。

结合杭州市地形地貌、行政管辖界线、各区发展定位、国土空间总体规划城镇开发边界划定成果、资源环境承载能力与社会经济布局引导、耕地及永久基本农田分布、土地整治后备资源分布情况，划定东部环杭州湾耕地保护分区、中部低丘河谷耕地保护分区、西部山地丘陵耕地保护分区，形成“城市周边优质耕地保护圈-三江沿岸耕地保护带-优质耕地重点保护片区”重点保护格局。

根据地块规模、坡度、耕地质量、未来利用意向等因素划分永久基本农田高质量保护区、永久基本农田一般区、永久基本农田储备区、一般耕地区、生态退耕区和土地整治重点区，并制定各区管控规则。原则上，永久基本农田高质量保护区为长期稳定利用的优质耕地，应实行最严格的准入制度，符合条件的国家级重大建设项目选址时应尽量避让，其他建设项目一律不得占用，优先用于粮食生产，作为保障粮食安全的口粮田。永久基本农田一般区，除符合政策规定的

六大类重点项目一律不得占用，用地选址应严格执行省级论证，加强高标准农田、“百千万”连片保护工程建设，形成集中连片，质量更优的生产格局。永久基本农田储备区，鼓励实施土地综合整治和配套基础设施建设，提升永久基本农田储备区内耕地的质量和连片性。一般耕地区，非农建设占用须严格执行建设项目审批要求，落实占补平衡，主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料，坚决制止“非农化”和撂荒。生态退耕区应因地制宜，逐步实施生态退耕，并加强水土流失治理和植被种植，落实生态优先战略。土地整治重点区应按照土地整治规划，开展土地综合整治项目，合理安排高标准农田建设、宜耕土地后备资源开发、农用地整理、建设用地复垦等工程，用于落实占补平衡。

形成“一环、一带、多片”重点保护、“三区、六类”差别管控的高效能、多层次、全覆盖的耕地保护格局，推动耕地保护任务精准高效落实。

2、严格落实永久基本农田高质量保护。

划定永久基本农田高质量保护范围。为严格落实永久基本农田特殊保护，守牢高质量良田，依据第三次全国国土调查成果、现有优质耕地建设成果、耕地坡度图等成果数据，紧密衔接国土空间规划城镇开发边界划定成果和规划空间布局，选取质量等别较高、坡度较缓且集中连片的可长期稳定高效利用的耕地作为规划高质量永久基本农田保护区，重

点用于粮食生产，制定更加严格的管控和保护机制，实施永久特殊保护。

开展“百千万”连片保护建设工程。为有效解决耕地碎片化问题，推进农业基础设施配套和适度规模经营；坚决防止耕地“非粮化”倾向，有序引导永久基本农田重点用于发展粮食生产，保障好全市“菜篮子、米袋子”。规划期内结合全域土地综合整治与生态修复、永久基本农田保护区划定、高标准农田建设、粮食生产功能区整治提升、耕地“非农化、非粮化整治”等工作，以“三江汇”未来城市实践区、云城等重点区域为先行试点区，全面推进“百千万”永久基本农田连片保护建设工程。通过“原地规整一批、就近置换一批”等方式，基本消除 20 亩以下永久基本农田图斑，推动永久基本农田归并提质、完善配套设施、增加优质耕地、恢复种粮种菜功能，实现永久基本农田集中连片管护、永续高效利用。

落实永久基本农田平衡调整。紧密衔接国土空间总体规划城镇开发边界划定成果和规划空间布局，结合“第三次全国国土调查”成果和永久基本核实整改工作，以消除零碎图斑、生态退耕、划定不实且无法整改恢复退出、落实地方重大民生项目为标准明确划出地块，并将种植良好、集中连片、坡度较缓优质现状耕地及规划新增耕地划入永久基本农田储备区，已建成粮食生产功能区和高标准农田、平原地区 6

度以下、山地丘陵区 15 度以下已经实施旱地改水田、耕地质量提升、垦造耕地等工程形成的集中连片耕地（集中连片度平原地区 300 亩以上、丘陵山地区 100 亩以上）优先划入。严格按照国家、省对永久基本农田调整要求结合地方实际对永久基本农田进行合理布局优化、平衡调整，巩固永久基本农田划定成果。

3、大力推进优质耕地建设。

推进高标准基本农田、粮食生产功能区建设。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，以高标准基本农田、粮食生产功能区等优质高产田建设为推手，加快农田水利基础设施建设，强化环境综合整治，完善防汛抗旱配套工程，提升农田土壤地力，确保耕地质量的稳步提升，真正实现旱涝保收和高产稳产，保障粮食安全。至 2025 年规划建设高标准基本农田**万亩，粮食生产功能区**万亩。

引导优质耕地空间集聚。据统计，全市高标准基本农田未划入永久基本农田面积占比**%；粮食生产功能区未划入永久基本农田面积占比**%。结合永久基本农田保护区、高标准农田建成区、粮食生产功能区上图入库和永久基本农田平衡调整工作，引导优质耕地空间集聚，争取规划期末将高标准农田建成区、粮食生产功能区全部纳入永久基本农田保护范围，实施特殊保护，保证“米袋子”和“菜篮子”不落空。

4、推动耕地生态功能建设。

因地制宜实施农村全域土地综合整治和生态修复工程。以习近平生态文明思想为指导，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、系统治理的理念，强化统筹农用地整治、建设用地整治和生态环境整治修复，提升土地资源整体环境质量，优化城乡土地利用结构和布局，实现耕地和永久基本农田集中连片，改善农村生产和生活条件，促进美丽乡村和清洁田园建设，全面优化生态、生产、生活空间。规划期内，实施全域土地综合整治与生态修复工程**个，涵盖**个镇、**个村，基本实现全市乡村地区全覆盖。

促进生态安全和粮食安全有机结合。推进农田水利基础设施建设，推行休耕轮作制度，合理灌溉和施肥、科学利用耕地，使耕地的生产和生态功能相互促进，使耕地作为支持作物生长并提供动植物栖息地的同时，优化其调节气候、水土保持、固碳制氧、维持生物多样性等多种重要生态功能，实现生产、生态功能协同发展。

（二）严控建设占用，强化源头管控。

1、加强规划管控和用途管制。

充分发挥国土空间规划的整体管控作用，严格实行土地用途管制，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地，全面落实耕地保有量、永久基本农田保护任务等约束性管控指标。严格耕地用途管制，建立耕地种植利用正面清单，落实耕地

和永久基本农田不同的管制目标和管制强度，明确耕地利用优先序，不单纯以经济效益来确定耕地用途，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的用途管制。严格落实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规则，既要加强农用地向建设用地转化的管制措施，制止耕地“非农化”，又要加强农用地内部耕地向林地、园地、草地、农业设施建设用地等转换的管制措施，防止耕地“非粮化”。

2、强化节约集约用地。

进一步树立发展靠存量的意识，通过存量盘活拓展用地空间，继续大力度开展批而未供和闲置土地处置、低效用地盘活工作，逐步形成用地需求保障以存量为主，新增为辅的局面。实施建设用地总量和强度双控行动，强化建设用地“增存挂钩”机制，建立建设用地增量供应指标与批而未供和闲置土地等存量土地相挂钩的奖惩机制，促进盘活利用存量建设用地，2021-2025年，盘活存量建设用地**万亩。从严核定新增建设用地规模，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，强化节约集约用地目标考核和约束，推动有条件的地区实现建设用地减量化或零增长，引导新增建设不占或少占耕地及永久基本农田。

3、引导建设项目避让优质耕地。

从严管控非农建设占用永久基本农田、高标准基本农田等优质耕地。严格执行优质耕地特殊保护政策，结合规划确定的耕地分区分类保护原则，强化项目落地前置审查，引导项目少占、不占永久基本农田等优质耕地，优化项目选址。重大建设项目落地，原则上应避让永久基本农田高质量保护区，应充分考虑资源保障能力、解决路径，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，应严格选址审查，并做好保质保量的补划工作。

4、规范临时用地与设施农业用地管理。

严控临时用地占用耕地和永久基本农田。临时用地选址确实难以避让耕地和永久基本农田的，应按规定程序从严论证从严审批从严监管，确保尽量少占耕地和永久基本农田。强化临时用地占用耕地和永久基本农田土地复垦验收监管，确保临时用地保质保量复垦恢复到原种植条件。

引导设施农业用地合理选址。设施农业用地应尽量利用未利用地、低丘缓坡、荒滩荒涂等非耕地或质量较差的劣质耕地、农村闲置地边角地，也可以利用存量土地发展设施农业，尽量不占或少占耕地，严格控制占用永久基本农田。确需占用耕地的，应采取耕作层土壤剥离、架空设计或铺设预制板（木板或混凝土预制件等）工程技术措施保护好耕地耕作层，尽量减少对耕作层的破坏。严控设施农业用地占用永久基本农田，符合占用永久基本农田要求且无法避开永久基

本农田的，需严格论证通过且补划到位后，方可占用永久基本农田。设施农业用地破坏耕地耕作层的，应在备案前编制土地复垦方案，并按照土地复垦方案确定的复垦费用，足额预存土地复垦资金，设施农业用地不再使用的，必须及时恢复原用途。

（三）推进土地整治，落实占补平衡。

1、科学有序推进土地整治。

科学合理垦造耕地。在保护和改善生态环境的前提下，严格禁止涉林垦造耕地，控制成片未利用地开发，规范低丘缓坡垦造耕地，适度开发后备土地资源。探索高标准农田建设、全域土地综合整治与生态修复工程、开发利用低效荒芜园地等宜耕地等多渠道造地改田，坚持以全域土地综合整治为补充耕地主要途径，在水源充足、地势平缓、地形条件良好的区域，推进“旱地改水田”耕地质量提升工程。规划期内垦造和补充耕地**万亩，通过实施垦造耕地补充水田**公顷，实施旱改水项目补充水田**万亩。

推进耕地质量提升工程。立足保障粮食安全、农产品质量安全 and 农田土壤生态环境安全，坚持耕地质量保护与建设并重、生产功能与生态功能并重的理念，以粮食生产功能区、现代农业园区、永久基本农田示范区为重点，依靠科技进步，加大资金投入，努力构建耕地质量保护与提升长效机制，切实提高耕地综合生产能力，为稳定粮食生产和农业可持续发展

展奠定坚实基础。规划期内通过实施耕地质量提升项目**万亩。耕地质量状况得到阶段性改善，对粮食生产和农业可持续发展的支撑能力明显提高。

因地制宜实施农村建设用地复垦。落实国家乡村振兴战略，依据国土空间规划编制村镇布点规划，结合城镇化进程推进农村居民的整理复垦，加大对自然村组的撤并、“空心村”与“一户多宅”现象的整治力度，加快农村住房改造和新农村的建设步伐，提高农村土地利用效率。通过采用“沃土工程、移土培肥”等技术，保障复垦耕地质量。规划期内通过农村建设用地整理新增耕地**万亩。

2、完善永久基本农田储备区管理。

巩固完善永久基本农田储备区。依据第三次全国国土调查耕地图斑分布、2017年永久基本农田划定成果、国土空间规划、高标准农田建设、耕地坡度图、建设用地审批和矿业权审批登记、生态保护红线等成果数据，结合国土空间规划确定的规划期内重大建设项目占用、生态退出等补划永久基本农田需要，以2019年我市永久基本农田储备区划定成果为基础，以全市永久基本农田总量不减少为目标，调查摸清未划入永久基本农田的耕地图斑现状，以及规划期内可垦造完成的新增耕地情况，划入新增永久基本农田储备区。

建立永久基本农田储备区管理机制。储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用，实施永久基本农田储备区年度更

新机制，根据补划和土地综合整治、农田整治、高标准农田建设和土地复垦等新增加耕地情况，结合年度土地变更调查对永久基本农田储备区进行补充更新，提高重大建设项目落地保障能力。

3、多途径严格落实耕地占补平衡。

严格落实耕地占补平衡。完善耕地占补平衡责任落实机制。督促建设单位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。按照土地整治新增耕地平均成本和占用耕地质量状况等执行差别化的耕地开垦费标准。建设项目占用耕地和永久基本农田应严格执行“占优补优、占水补水、布局优化”标准，按照新管理方式实行耕地数量、粮食产能和水田面积3类指标核销制落实占补平衡。

积极拓宽占补平衡途径。进一步完善以县级补充耕地为主、市级统筹为辅、跨区域调剂为补充的“三位一体”耕地占补平衡统筹机制。提升项目立项层级，鼓励各地积极谋划生成省级以上重大建设项目，争取尽可能多的国家和省统筹指标支持。加大山海协作力度，通过城市对口帮扶、飞地经济等方式，向资源丰富区域开展资源互补合作；全面精准挖掘耕地后备资源，推进全域土地综合整治与生态修复工程，加大土地整治力度。

（四）积极落实整改，推动高效利用。

1、严肃查处违法乱占耕地行为。

加大力度遏制新增。认真贯彻落实党中央、国务院关于农村乱占耕地建房问题整治工作部署，坚决贯彻部、省有关遏制新增农村乱占耕地建房文件精神，加大宣传力度，坚决遏制新增，严管严控，确保问题零新增。把维护农民合法权益落到实处，在整治工作中对农村村民自建自住、确有需要且是唯一住房的要区别对待、稳妥处置。

建立协同执法长效机制。建立自然资源主管部门会同农业、建设协同执法机制。对于各类未经批准或不符合批准要求的违法违规占用、从事其他活动破坏耕地和永久基本农田，毁坏种植条件的，政府有责要求限期改正或治理，恢复原种植条件，并按有关规定进行处罚，行为严重构成犯罪的，要依法追究其刑事责任。

落实违法乱占整改。推进《杭州市农村乱占耕地建房问题专项整治三年行动实施方案》，按照整治范围和要求开展摸排工作，按住宅类、公共管理服务类和产业类房屋摸清农村乱占耕地建房底数，建立农村乱占耕地建房问题工作台账，分步整治、分类处置存量问题，重点整治强占多占、非法出售等恶意占用耕地建房行为，零容忍重拳惩治新增乱占耕地建房违法行为，坚决做到依法依规严肃处理到位，及时消除违法状态。进一步健全完善农村土地管理长效机制，保障农民合法权益。规划期内农村乱占耕地建房整改**亩。

2、开展永久基本农田核实整改。

全面核实永久基本农田划定不实情况。要充分利用遥感卫星和信息化技术手段，以土地利用变更调查、耕地质量调查与评价、自然资源督察与耕地分等定级等成果为基础，结合第三次全国国土调查成果、永久基本农田划定成果、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区等成果，全面开展划定成果核实工作，全面清理划定不实问题，依法处置违法违规建设占用问题，严格规范永久基本农田上的农业生产活动，规划期内完成永久基本农田整改**万亩。

巩固优化永久基本农田划定成果。按照“尊重历史、因地制宜、农民受益、社会稳定、生态改善”的原则，在确保本市谷物基本自理、口粮绝对安全的前提下，规范有序引导永久基本农田农业生产活动。永久基本农田上不得种植非食用和其他破坏耕作层的植物，已经种植的，由农业农村主管部门根据生产状况对耕作层影响进行评定，能恢复粮食生产的，在一定期限内恢复，不能恢复的，在核实整改中将该地块调出永久基本农田，并以县级行政区划为基本单元，按照永久基本农田总量不减、质量相当的要求，编制永久基本农田整改补划方案，完成整改补划，进一步巩固永久基本农田划定成果。

3、坚决制止耕地“非农化”、防止“非粮化”。

摸清底数，妥善处置存量。坚决贯彻落实党中央国务院

和省委省政府决策部署，开展制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”行为，采取有力措施，开展违规占用耕地绿化造林、占用耕地超标准建设绿色通道、违规占用耕地挖湖造景、乱占永久基本农田扩大自然保护地、违规占用耕地从事非农建设、违法违规批地用地等6种耕地“非农化”问题及占用永久基本农田种植苗木花卉草皮、种植水果茶叶等多年生经济作物、挖塘养殖及闲置荒芜永久基本农田等4种耕地“非粮化”问题的摸底调查和自查自纠，重点关注粮食生产功能区和菜篮子基地对应耕地调查摸底。实事求是、因地制宜、分类处置，在充分考虑农民、企业、新型经营主体等尽量少受或不受经济损失的前提下，采取限期整改、逐步退出、允许保留等不同的处理方式，妥善解决历史问题。规划期内整改“非农化”耕地**万亩，“非粮化”耕地**万亩。

建立长效机制，坚决遏制新增。坚决制止各类耕地“非农化”行为，实施优质耕地高质量保护，调查明确粮食生产总量、蔬菜播种面积所对应的耕地资源，并落实到地块和图斑，实行严格管控，确保米袋子、菜篮子不落空。建立耕地保护长效管理机制，将坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”行为工作贯彻落实纳入到年度耕地保护责任目标考核和粮食安全责任制考核中；调整完善耕地保护补偿机制，将资金发放与耕地“非农化”工作相挂钩。加强耕地信息公开、鼓励社会监督、综合运用现代信息技术，严格落实耕地

保护制度，守住耕地红线和粮食安全根基。

4、落实高效利用，严禁耕地撂荒。

坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，严格永久基本农田和一般耕地用途管制。规范耕地流转合同，明确耕地利用和防治抛荒的责任和要求，对于不再从事农业生产、不履行土地承包合同而弃耕的土地，要按规定收回承包权。加强土地整治新增耕地管护，对垦造耕地工程、农村建设用地复垦等新增耕地项目，严把“工程、数量、等别”三个关，进一步加强水、电、渠等农田基础设施的建设和配套完善，确保新增耕地利于耕作、便于管护。各区县要抓好新增耕地管护责任落实，充分调动乡镇、村组、农户积极性，按照“谁受益，谁管护”的原则明确管护责任，及时落实耕作主体。

（五）创新耕地保护管理，提升智治能力。

1、鼓励耕地保护社会化。

充分发挥农村基层组织和村民自治作用，因地制宜、先行先试、逐步推广耕地保护监督协会，鼓励群众参与监督，定期开展耕地保护巡查，并结合我市耕地保护工作实际，明确将乱占耕地、破坏耕地的行为作为监督的重点内容，借助信息化监督平台，优化流程、落实责任，完善问题处理机制，针对疑难问题协商处理机制，坚持抓早抓小，将破坏耕地行为阻止在萌芽状态。

2、落实耕地保护责任化。

依托社会治理大联动等工作机制，建立健全“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，从大到小划分永久基本农田各层级网格，并构建不同层级的责任体系，设立对应层级田长，负责管理相应辖区内的具体地块单元，落实每个地块的主体责任，确保每一块永久基本农田都有网格归宿，明确职责，定期监管报告，各司其职，各负其责。

3、完善耕地保护标识化。

建立和完善耕地保护利用信息公开和标识制度，依法公开耕地保护利用信息，对 20 亩以上的永久基本农田实现标识体系全覆盖，由乡镇政府进行定期检查和更新。土地开发整理项目竣工验收、非农建设项目以及临时用地占用耕地应设立现场公示牌，公示牌要包括用地单位、审批单位以及批准文件的详细信息，标志牌和界桩一经设立，任何人和单位不得擅自破坏和改变，鼓励单位与政府采用电子化方式公开信息，以便检查、监管和群众监督。

4、推进耕地保护智慧化。

梳理和整合全市各类耕地保护数据资源，构建耕地保护数据“一张图”，探索实现数据及时更新。开发和应用耕地保护监督信息化平台“耕地云+”，强化耕地动态监管应用，实现耕地保护数据“空间全覆盖、信息全要素”，拓展指定范围内耕地地类、占用耕地审批等信息查询分析，破坏耕地

行为预警、问题收集上报、分类处理、限时答复和跟踪监督等功能，打通与乡镇信息平台数据互通，助推智慧监管。

四、保障措施

（一）加强组织领导，落实目标责任。

加强市委、市政府对耕地保护工作的全面领导，强化耕地保护在经济发展与社会稳定中的战略地位，调动各级干部积极性和主动性，推进耕地保护工作党政同责、一岗双责、齐抓共管。将耕地保护责任目标列为市政府对各区、县(市)政府年度工作目标考核的重要内容，各区、县(市)政府对本行政区域内的耕地总量、永久基本农田保护面积和高标准农田建设任务负总责。严格实行党政同责的耕地保护共同责任机制，层层压实责任目标，表扬先进，鞭策后进，将耕地保护责任机制落实到实处。健全考核、督查机制，细化各项目标任务，落实年度计划，确保“十四五”规划有序有力有效实施。

（二）强化要素保障，夯实耕保工作。

加快完善耕地保护资金、人才、技术等要素保障的政策措施。拓宽筹资渠道，建立以政府投入为主、社会资金投入为辅的资金筹措机制，加强资金使用和管理，为土地综合整治、耕地质量提升、优质耕地建设、耕地保护补偿提供资金保障。注重耕地保护一线技术人员的培养，提高耕地保护工作推进和监管能力，加强与部、省自然资源主管部门沟通联

系，强化与浙江大学、省农科院等科研院所以及大专院校的合作，强化耕地保护技术、政策、机制、管理模式研究，引入信息化技术，推动耕地保护平台建设，保障耕地保护工作精准有效落实。

（三）推动机制创新，完善配套政策。

优化耕地保护补偿机制，依据不同区域耕地保护经济、生态、社会价值价值差异性，形成资金、实物和政策补偿等多样化的耕地保护补偿机制。改革耕地占补平衡制度，根据建设占用耕地态势研判，以耕地资源质量分类为基础，建立基于自然地理分区的耕地质量比较关系，构建跨区域耕地占补平衡新机制；建立耕地动态监测监管机制，围绕耕地保有量和永久基本农田保护任务，以第三次全国国土调查成果为基础，锁定耕地和永久基本农田地块图斑，运用卫星遥感影像等信息技术手段，结合实地巡查等方式，进行动态监测监管整改，促进形成耕地严保严管的工作格局。

（四）加强耕保督查，从严落实执法。

加强督察，将耕地保护纳入督查重点内容，重点对耕地保护责任目标落实、耕地用途管制、“非农化”“非粮化”整改、永久基本农田及新增耕地管护、占补平衡落实、农民建房乱占耕地查处及“大棚房”问题核查等定期督察。充分运用“天上看、地上查、网上管”等卫星遥感影像监测技术手段，发挥村级自治组织作用，及时发现和制止违法占用耕地

建设或变相侵占耕地行为，形成快速反应机制，强化监督检查，推动联合执法、从严执法，营造“逢违必拆”、“露头就打”的氛围，做到发现在初始，解决在萌芽。

（五）加强宣传引导，提高耕保意识。

充分利用“6.25”全国土地日与“4.22”世界地球日等重要节日开展耕地保护宣传活动，有计划、有组织地深入到基层开展政策宣传活动，并进行耕地和粮食危机教育。加强宣传平台的建设，通过电视、网络等平台定期宣传永久基本农田保护和耕地占补平衡的重要性和紧迫性。利用基层经济组织、耕地保护协会的力量，通过张贴宣传海报、下发宣传手册、进村入户和举办培训会的方式，提高农民自主保护耕地的意识，深化基层农民对耕地保护重要性及补偿政策的了解，树立先进典型，为推动耕地保护落实营造良好社会舆论氛围。