

白银市人民政府办公室文件

市政办发〔2021〕18号

白银市人民政府办公室 关于印发白银市防止耕地“非粮化” 稳定粮食生产实施方案的通知

各县、区人民政府，市政府有关部门：

《白银市防止耕地“非粮化”稳定粮食生产实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真抓好贯彻落实。

白银市人民政府办公室

2021年2月20日

白银市防止耕地“非粮化” 稳定粮食生产实施方案

为切实解决耕地“非粮化”问题，稳定粮食生产，保障粮食安全，根据《甘肃省防止耕地“非粮化”稳定粮食生产工作方案》（甘政办发〔2020〕125号）精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于粮食安全的重要论述和指示精神，充分认识确保粮食安全的极端重要性和复杂性，始终把确保粮食安全作为“三农”工作首要任务，执行最严格的耕地保护制度，科学合理利用耕地资源，综合采取管控、建设、激励等措施，坚决防止耕地“非粮化”，稳定全市粮食生产面积，切实提高粮食自给率。

二、重点工作

（一）加强耕地保护和用途管制。全面贯彻《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，严格落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务。把稳定粮食种植面积作为粮食生产最根本的

任务紧紧抓在手中，牢牢守住全市 395 万亩以上的播种面积。对耕地实行特殊保护和用途管制，进一步细化耕地利用类型，对土地流转的农业用途做出明确划分，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。严格规范永久基本农田上农业生产经营活动，禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为。严格土地执法监管，对占用永久基本农田从事林果业、挖塘养鱼等行为进行严肃查处。（责任单位：市自然资源局、市农业农村局，各县区政府。以下任务均需各县区政府负责落实，不再一一列出）

（二）加强耕地质量保护和提升。在实行耕地用途管制的同时，注重耕地质量建设和管理。认真落实《耕地质量调查监测与评价办法》，实施耕地质量保护与提升行动。鼓励农业经营主体和农户改善农田管理和耕作措施，通过增施有机肥、种植绿肥、秸秆还田等轻简、高效、操作性强的技术措施，提高土壤肥力，实现用地和养地相结合。选育引进一批优质高产品种，加快推进粮食生产全程机械化技术，大力推广以全膜双垄沟播技术为主的旱作农业技术和农田高效节水技术。落实国家“藏粮于地、藏粮于技”战略，实现提质增效增粮。（责任单位：市农业农村局、市自然资源局、市科技局、市水务局）

（三）强化粮食生产功能区监管。根据粮食生产功能区保护相关制度，严格落实管护责任。不得违规在粮食生产功能区

内建设种植养殖设施，不得违规将粮食生产功能区纳入退耕还林还草范围，不得在粮食生产功能区内超标准建设农田林网。根据国家和省上统一部署，组织开展粮食生产功能区划定情况“回头看”，对耕地性质发生改变、不符合划定标准的予以剔除并及时补划，确保数量划足、质量划优。建立健全激励和约束机制，把粮食生产功能区落实到地块，严格落实粮食生产功能区种粮属性，引导鼓励农民提高小麦和玉米生产规模。我市划定的 189 万亩粮食生产功能区原则上都要种植粮食作物。（责任单位：市农业农村局、市发改委、市财政局、市自然资源局、市林草局）

（四）明确耕地利用优先序。要充分认识粮食安全的重要性，处理好发展粮食生产和发挥比较效益的关系，将有限的耕地资源优先用于粮食生产。永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点保障小麦、玉米、马铃薯和小杂粮等重要粮食作物面积。一般耕地主要用于粮食、油料、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。在确保完成粮食生产任务的前提下，结合当地实际发展特色产业。要有计划地指导生产者逐步调减非优势产区非食用农产品生产，对市场明显过剩的非食用农产品，要加以引导，防止无序发展。在巩固拓展脱贫攻坚成果中，对已脱贫户和边缘易致贫户占用耕地发展林果、蔬菜、中药材等非粮作物的要

加大政策引导，分类妥善处置，不搞“一刀切”。（责任单位：市农业农村局、市自然资源局、市发改委、市扶贫办）

（五）加强高标准农田建设和管控。以提升粮食产能为首要目标，按照集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的要求，率先推进粮食生产功能区范围内的高标准农田建设。将符合条件的中低产田纳入高标准农田建设范围，实施提质改造。加强新增耕地后期培肥改良，提高耕地产能。在坚持群众自愿的前提下，有条件的地方可积极推行“一户一块田”“一户一台地”“一企一基地”等模式做法。沿黄和高扬程灌区要大力发展高效节水灌溉，着力建成一批旱涝保收、高产稳产的口粮田；旱作农业区要加快高标准农田建设和宜机化改造，提高粮食机械化水平和供给能力。要加强建设管理，对建成的高标准农田及时“上图入库”，明确管护责任，发挥工程效益。（责任单位：市农业农村局、市发改委、市财政局、市自然资源局、市水务局）

（六）加强撂荒地综合整治。禁止闲置、荒芜永久基本农田，继续加大撂荒地整治力度。对因生产力下降、缺水等原因撂荒的耕地特别是永久基本农田，符合条件的能够纳入高标准农田建设的要纳入项目建设改造提升，切实改善撂荒耕地农田基础设施条件。对生产条件较好的撂荒地，要积极动员农户进行复耕复种，或采取村集体代耕代种、托管服务、入股流转等

形式，使撂荒耕地集中到愿意种田的农业大户，特别是集中到规范发展、带动能力强的合作社、龙头企业，防止耕地撂荒。压实乡村两级责任，不得对撂荒地发放耕地地力保护补贴。对弃耕抛荒连续2年以上的承包耕地，由村集体责令承包方及时复耕或引导流转复耕。（责任单位：市农业农村局、市自然资源局、市财政局）

（七）提高粮食生产社会化服务水平。不断完善农村土地承包经营制度，创新农业生产经营体制，鼓励和支持承包土地有序流转。加快培育新型粮食生产经营主体，积极引导龙头企业、合作社、家庭农场参与粮食规模化生产和经营，进一步加大对粮食适度规模生产的扶持力度，推进代耕代种、统防统治、土地托管等农业生产社会化服务，提高机械化水平，提高粮食规模化生产经营水平和效益。（责任单位：市农业农村局、市发改委、市财政局、市自然资源局）

（八）强化工商资本租赁耕地监管。鼓励和引导工商资本到农村从事良种繁育、粮食加工流通和粮食生产专业化社会化服务等。要严防工商资本通过土地流转等方式进入农村无序发展非粮化、非食品化农产品。各县区要抓紧建立健全工商资本流转土地资格审查和项目审核制度，强化租赁农地监测监管，对工商资本违反相关产业发展规划大规模流转耕地不种粮的“非粮化”行为，一经发现要坚决予以纠正，并立即停止其享

受相关扶持政策。（责任单位：市农业农村局、市发改委、市财政局、市粮食和物资储备局）

（九）稳定和完善种粮补贴政策。重点落实好产粮大县奖励、制种大县奖励、耕地地力保护补贴、农机具购置补贴等粮食生产优惠扶持政策，稳定种粮基本收益，切实保护和调动农民种粮积极性。市、县区财政要加大对粮食生产的投入力度，坚持把粮食生产作为地方财政优先保障领域。努力将高标准农田建设产生的新增耕地指标调剂收益优先用于农田建设再投入和债券偿还、贴息等。引导银行业金融机构加大对从事粮食生产的企业、合作社、家庭农场和种粮大户的信贷投放。积极推进三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点，努力扩大政策性农业保险实施范围。（责任单位：市农业农村局、市发改委、市财政局、市自然资源局、市金融办、市粮食和物资储备局）

（十）不断延长粮食产业链条。发展现代粮食加工业，健全生产、加工、仓储、物流等全产业链，促进粮食综合效益提升。加快白银粮食物流园建设，做大做强一批粮食加工龙头企业，培育知名品牌。推行“龙头企业+合作社+农户+基地”等生产经营模式，推进订单种植和产销衔接。搭建粮食贸易合作平台，支持粮食市场主体积极开展粮食生产、储存、加工和粮油国际贸易合作。（责任单位：市粮食和物资储备局、市农业农村局）

三、保障措施

（一）加强组织领导。建立健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与的工作机制，坚决扛起防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的主体责任。各县区要按照本实施方案要求，抓紧制定具体措施，加大宣传力度，稳妥有序抓好贯彻落实。市直有关部门要按照职责分工，恪尽职守，确保各项工作落实到位。各县区于2021年2月底前将有关工作落实情况报市政府，并抄送市农业农村局、市自然资源局。

（二）强化责任落实。把防止耕地“非粮化”稳定粮食生产作为严格落实粮食安全责任制考核的重要抓手，加强对县区政府考核力度，提高粮食种植面积、产量和高标准农田建设等指标权重。同时，把粮食安全纳入乡村振兴战略考核。考核结果与政策资金支持相挂钩。

（三）建立奖惩机制。市农业农村局、市自然资源局会同有关部门做好对本实施方案执行情况的监督检查，对推进落实政策措施到位、成效突出的县区，在安排项目资金时予以重点倾斜；对重视不足、贯彻落实不力的县区，要进行通报约谈，重大问题要及时在全市范围内进行通报，造成重大影响的移交有关部门严肃处理。

（四）加强监测评价。建立耕地种粮情况监测评价体系，综合运用现代信息技术，定期对本区域耕地特别是永久基本农田、粮食功能区种粮情况进行监测评价，实行信息化、精细化

管理，发现问题及时整改。结合永久基本农田管理卫星图斑，及时更新电子地图和数据库。

（五）加强宣传引导。充分利用广播、电视、报刊、微信等媒介平台，做好粮食安全法律法规和政策措施宣传，增强全社会“爱耕地、广种粮、种好粮”的自觉性，为防止耕地“非粮化”稳定粮食生产营造良好氛围。

各县、区政府每年 12 月 20 日前要将年度防止耕地“非粮化”稳定粮食生产情况报市政府，并抄送市农业农村局、市自然资源局。