

陕西省人民政府办公厅关于 印发防止耕地“非粮化”稳定粮食生产 实施方案的通知

陕政办发〔2020〕37号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的实施方案》已经省政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

陕西省人民政府办公厅

2020年12月30日

防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的 实施方案

第一章 总则

为认真贯彻落实《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），坚决遏止耕地“非农化”，防止“非粮化”，不断巩固提升粮食综合生产能力，确保粮食播种面积稳定在4500万亩，产量稳定在1200万吨以上，结合我省实际，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，深入学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话和关于粮食生产的重要指示批示精神，坚决守住耕地红线，聚焦粮食生产目标任务，按照“强监管、稳基础、提产能、保供给”的要求，落实最严格的耕地保护制度，坚决遏制耕地“非粮化”增量，扎实推进“两藏”战略落地，加强粮食生产功能区和高标准农田建设，强化科技装备支撑，健全粮食生产支持保护制度，确保粮食种植面积不减少、产能有提升、产量不下降，主要谷物品种自给率稳步提升，粮食生产基础更加稳固，粮食安全保障能力显著增强。

二、重点任务

（一）科学合理利用耕地资源。充分认识粮食安全的重要性，正确处理发展粮食作物和经济作物的关系。实施最严格的耕地保护制度，认真落实重要农产品保障战略，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地，防止耕地“非粮化”。现有耕地特别是永久基本农田要优先用于发展粮食生产，重点保障小麦、玉米、稻谷三大谷物种植面积，一般耕地主要用于粮食、油、菜等农产



品及饲草料生产。在保障粮食生产的基础上，对市场明显过剩的非食用农产品，要科学引导、合理布局，防止无序发展。

（二）落实永久基本农田保护制度。严格落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务。对永久基本农田上农业生产经营活动进行严格规范，禁止占用永久基本农田从事林果业、挖塘养殖水产、非法取土、堆放固体废弃物或从事其他毁坏种植条件的活动，禁止闲置、荒芜永久基本农田，积极动员农户进行复种，或采取村集体代耕代种、托管服务等形式，防止耕地撂荒。在不破坏永久基本农田的前提下，可按照稻渔综合种养有关技术标准，发展稻渔、稻蟹等综合立体种养。

（三）加强粮食生产功能区监管。将粮食生产功能区细化落实到村、到具体地块，稳定扩大粮食种植面积。各市（区）政府要组织开展粮食生产功能区划定情况“回头看”，做好剔除补划工作，确保数量划足、质量划优。严格落实粮食生产功能区种粮属性，引导一年两熟的粮食生产功能区恢复扩大复种、确保应种尽种，种植非粮作物的要在一季后能够恢复粮食生产。不得擅自调整粮食生产功能区，不得违规在粮食生产功能区内建设种植和养殖设施，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。

（四）稳定粮食种植面积。加快粮食生产功能区与高标准农田建设深度耦合，引导高标准农田率先实现对粮食生产功能区的



全覆盖，集中用于重要粮食品种生产，优化工程建设措施，以节水灌溉为重点，因地制宜推进田水林路电综合配套，建成一批旱涝保收、高产稳产的口粮田。禁止高标准农田建设向“非粮化”耕地布局。对建成的高标准农田及时“上图入库”，加强已建工程管护和利用，明确管护责任，发挥工程效益。实施耕地质量提升和保护行动，开展大中型灌区末级渠系改造和“五小”水利工程建设，持续改善粮食生产条件。

（五）引导规范工商资本下乡。鼓励和引导工商资本到农村发展粮食生产，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。鼓励支持新型经营主体开展土地股份合作、土地托管、代耕代种等，发展粮食适度规模经营。细化完善农村土地经营权流转管理办法，加快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。

三、保障措施

（一）夯实粮食安全保障责任。各市、县、区政府要严格落实粮食安全行政主要领导负责制，尽快健全粮食安全保障体系，切实承担起粮食安全主体责任，统筹考虑资源禀赋、发展潜力、产销平衡等，将粮食生产目标任务逐级分解下达。要把防止耕地“非粮化”作为粮食安全责任制考核的重要内容，提高粮食种植



面积、产量和高标准农田建设等考核指标权重。要强化考核结果运用，对成绩突出的进行表扬，对落实不力的通报约谈，并与相关支持政策和资金挂钩。

(二)完善粮食生产支持政策。建立财政投入稳定增长机制，完善粮食主产区利益补偿和种粮激励政策。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。采取重大技术推广与服务补助、机械化耕种设备补贴、贷款贴息等方式，支持新型经营主体发展多种形式的粮食适度规模经营，开展农业社会化服务。引导金融机构加大对粮食规模经营主体的信贷支持，积极争取纳入中央三大粮食作物完全成本保险和收入保险等农业政策性保险试点，降低粮食生产风险。

(三)加强耕地种粮情况监测。建立健全耕地种粮情况监测评价系统，综合运用卫星遥感等现代信息技术，定期开展耕地粮食作物品种和种植面积等情况的监测监管。加快构建数字化信息管理平台，结合永久基本农田管理卫星图斑，对变化情况全程跟踪，及时更新电子地图和数据库，实行信息化、精准化管理。建立耕地“非粮化”情况通报机制，加强信息汇总分析，强化动态监管，发现问题及时整改，重大情况及时报告。

(四)建立平稳有序退出机制。各地要按照“严格执法、积极引导、平稳退出”的原则，对产业发展中形成的耕地“非粮化”问题，结合实际、分类依法稳妥处置。建立差异化退出机制，对

违法违规占用永久基本农田的依法限期退出，对在非优生区发展特色产业（林果业）占用永久基本农田的率先退出，其他“非粮化”行为逐步退出，防止“一刀切”。各级相关部门要加大调研力度，研究制定措施，强化引导实现退出。

（五）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、上下联动的工作机制，发展改革、科技、财政、自然资源、生态环境、水利、农业农村、商务、统计、粮食和储备等部门，结合职能分工，加强协调配合，形成工作合力，切实加强粮食生产、流通、收储、质量安全监管等保障措施。各市、县、区要按照本方案要求，抓紧制定完善政策措施并抓好落实，尽快组织开展问题排查摸底，对占用永久基本农田从事“非粮化”生产的要限期整改退出，坚决遏制住耕地“非粮化”增量。省农业农村厅、省自然资源厅要发挥牵头作用，加强协调指导和监督检查，确保重点任务、保障措施落实到位。