

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2020〕19号

上海市人民政府办公厅转发 市规划资源局《关于本市实施国土空间用途管制 加强耕地保护的若干意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

市规划资源局《关于本市实施国土空间用途管制 加强耕地保护的若干意见》已经市政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。

2020年12月31日

（此件公开发布）

关于本市实施国土空间用途管制 加强耕地保护的若干意见

耕地是人类赖以生存和利用的基础性资源,是国家粮食安全的重要保障。为贯彻《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)、《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(中发〔2019〕18号),全面实施《上海市城市总体规划(2017—2035年)》,按照《中共上海市委 上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意見》(沪委发〔2020〕13号)等的要求,现提出本市实施国土空间用途管制加强耕地保护的若干意见如下:

一、明确总体要求

(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,贯彻落实耕地保护基本国策,坚持最严格的耕地保护制度,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,以国土空间规划为引领,切实加强国土空间用途管制,严守耕地和永久基本农田保护红线,多措并举加强耕地保护,统筹保护资源、保障发展与优化空间的关系,构筑坚实的自然资源与绿色空间基础。

(二)总体目标

严格保护耕地,确保到2035年,本市永久基本农田保护面积

不低于 150 万亩、耕地保护面积不低于 200 万亩,切实维护城市粮食和生态安全“生命线”。以本市国土空间规划为管制依据,以全域国土空间和全要素自然资源为管制对象,以用途转换和自然资源统筹平衡为管制要点,明确耕地和永久基本农田分区准入管制规则,建立健全以审批、核准、备案、监测监管等为管制手段的全域、全要素、全过程的用途管制实施机制。合理保护和利用耕地资源,优化耕地布局、提升耕地质量,提高耕地保护工作水平,系统构建保护有力、建设有效、管理有序的新格局。

(三)基本原则

1.依法依规,保护优先。按照相关法律法规规定,建立最严格的保护制度,切实落实保护责任,高效管控城乡建设、生态建设、非粮化农业开发占用耕地的行为类型、布局规模与时序节奏。各类用地行为尽量不占或少占耕地,确需占用的,严格落实国土空间用途管制要求。

2.规划为据,系统治理。以各层次国土空间规划为引领和依据,自上而下、逐级控制,严格落实各级规划目标、指标、用地安排等管制要求。围绕严守耕地保护红线,建立国土空间用途管制体系,实现国土空间整体保护、系统修复和综合治理。

3.从严管控,综合施策。按照第三次全国国土调查分类标准,明确耕地与其他地类间的转换关系,在确保耕地和永久基本农田保护底线不突破前提下,满足利用行为的合理用地需求。建立健全监测监管体系,对国土资源保护开发利用实施综合管理。

4.部门协同,齐抓共管。各级政府承担耕地保护主体责任。各行业主管部门按照各自职责,深度协调耕地保护与城乡发展、生态建设、农业开发等关系,实现协同共管。

二、坚持规划引领、综合保护、提升建设并举

(一)划定耕地和永久基本农田保护底线

以第三次全国国土调查成果为基础,结合农业“两区”(粮食生产功能区、蔬菜生产保护区)划定方案,按照“多规合一”要求,划定本市耕地和永久基本农田。到2035年,全市耕地保护空间不低于200万亩。其中,集中连片划实划优150万亩永久基本农田,以及3万亩报自然资源部管理储备地块(以下简称“部管储备地块”),其余耕地保护空间划定为本市自行管理储备地块(以下简称“市管储备地块”)。同时,结合现状耕地和补充耕地潜力空间,划定土地整备引导区,作为土地综合整治形成新增耕地的重点空间,引导耕地进一步集中布局。

(二)构建全面锁定、分类管理的保护体系

本市耕地保护空间按照规划实施全面锁定和分类保护,城乡建设和生态建设按照国土空间规划及自然资源计划,分步骤有序实施。同时,改进耕地占补平衡方式。对划定的耕地保护空间,实行差别化分区准入,严格限定允许占用类型。各类用地行为确实无法避让耕地和永久基本农田的,严格执行占用补划制度,按照“永久基本农田—部管储备地块—市管储备地块—土地整备引导区”梯次调优补划,保持全市永久基本农田、部管储备地块、市管储

备地块数量和质量底线不突破。对占用耕地保护空间以外一般耕地的,除建设用地项目按照国家有关政策规定落实耕地占补平衡外,其他生态建设和农业开发行为,按照规划、依计划实施。

(三)健全强化耕地综合保护和管理措施

各级各类规划编制,与划定的耕地保护空间充分衔接,按照节约集约用地要求,从严核定占用耕地规模。按照“以用定减、以减定增”的原则,制定并执行年度建设用地减量化计划,加大批而未供、供而未用土地的处置力度,保障建设用地流量。强化耕地保护责任目标考核,逐级压实保护责任。根据经济社会发展情况,及时调整耕地开垦费标准和征收集体土地补偿标准。严控建设项目占用永久基本农田,确需占用的,按照要求缴纳耕地开垦费。适度合理提高占用耕地成本,提升各类主体保护耕地和节约用地的积极性。

(四)促进补充耕地资源增量提质

聚焦土地整备引导区,大力推进全域土地综合整治,整合各类涉农项目的资金和政策,充分发挥土地整治在补充耕地数量、提升耕地质量、优化耕地布局、改善生产生活环境、助推现代农业发展、助力乡村振兴战略实施等方面的作用。积极推动农田质量建设,优先将永久基本农田建成高标准农田。完善全市耕地质量调查体系、评价标准和监测网络,按照年度开展耕地质量等别调查监测与产能评价。推进建设占用耕地耕作层剥离再利用工作,完善耕作层土壤质量检测、剥离运输储存和再利用等环节的管理。

三、实行耕地和永久基本农田差别化分区准入

(一)严格 150 万亩永久基本农田用途管制

永久基本农田是长期稳定优质耕地,严格控制城乡建设和生态建设占用永久基本农田。不准占用永久基本农田,实施植树造林、种植草皮草坪、种植果园、开挖坑塘水面、挖湖造景、堆放废弃物,以及取土等其他破坏耕作层的活动,一旦发现,要责令整改。符合国土空间规划,确实无法避让永久基本农田,允许空间准入的情形包括交通市政基础设施、乡村公益设施、特殊用地、新增河道项目(不含湖泊)、临时用地、中小河道整治、设施农业项目、农田建设类项目、全域土地综合整治项目等。允许准入项目占用永久基本农田,要即时在部管储备地块内落实补划。

(二)参照永久基本农田加强部管储备地块管理

部管储备地块是具备调整补划为永久基本农田条件的优质耕地。符合国土空间规划,确实无法避让部管储备地块,允许空间准入的情形,参照永久基本农田严格执行。因占用永久基本农田补划、项目建设占用,导致部管储备地块规模减少的,要即时在市管储备地块内补划。

(三)规范市管储备地块的保护和管理

市管储备地块是全市优质耕地资源的重要组成部分,是部管储备地块的直接补充,要予以严格管理。符合国土空间规划,确实无法避让市管储备地块,允许空间准入的情形包括造林、中小河道整治、农村道路、设施农业项目、农田建设类项目、全域土地综合整治项目、种植

果园、种植草皮草坪、开挖坑塘水面,以及交通市政基础设施、乡村公益设施、宅基地集中归并项目、特殊用地、新增河道项目、临时用地、视作原地类管理的小微项目等建设行为。允许准入项目占用市管储备地块,要选择耕地保护空间外一般耕地即时补划。

(四)优化耕地保护空间外一般耕地管理

在确保守住耕地保护底线的基础上,允许各类利用行为按照规划和管制要求,占用已划定的耕地保护空间以外的现状一般耕地。占用市管储备地块,要优先选择土地整备引导区内的新增耕地落实补划。土地整备引导区外,符合布局、质量、生态等方面要求的新增耕地,也可补充纳入市管储备地块。

四、严格规范开发利用行为用途转换管制

(一)加强详细层次规划的编制和指导

本市各类国土资源开发利用行为,统一以详细规划层次的规划作为管制依据,具体包括控制性详细规划、郊野单元村庄规划、专项规划(详细规划层次)等。其中,城镇开发边界内以控制性详细规划为依据;城镇开发边界外乡村地区按照项目建设或地类转换需要,编制郊野单元村庄规划或专项规划(详细规划层次),作为国土空间用途管制依据。规划在内容与深度上,能够有效指导国土空间用途管制实施。

(二)明确管制权限、管制标准及管制类型

1.管制权限。涉及自然资源计划管理(建设用地计划和生态建设计划)和耕地保护空间管理的核心事权在市级规划资源部门。

2.管制标准。按照国土空间调查、规划、管制、监督统一管理标准,用途管制标准参照且不低于上海市第三次全国国土调查工作相关标准。

3.管制类型。根据不同特征,将国土空间利用行为分为三类:“许可管制+监测监管”类,即通过审批、备案、核准等许可形式,对所引起的地类变化予以严格管制,后续通过全天候监测予以监督监管的行为;“报备监测+甄别处置”类,即通过前期主动报备,结合全天候监测发现地类变化,并实地巡查甄别后完成地类变更的行为;其余行为类,结合土地年度变更调查,予以监测统计和地类管理。

(三)合理区分占用和补划时序安排

占用已划定的耕地保护空间,按照要求落实补划。“许可管制+监测监管”类行为包括交通市政基础设施、乡村公益设施、特殊用地、新增河道项目、宅基地集中归并项目、临时用地、造林、中小河道建设、农村道路、设施农业项目,落实“先补后占”;涉及农田建设类项目和全域土地综合整治项目的,允许在项目范围区内进行耕地保护空间布局调优。“报备监测+甄别处置”类行为包括占用耕地种植果园、种植草皮草坪、开挖坑塘水面以及建设视作原地类管理的小微项目,允许“先备后补”;确实难以即时补划的,允许使用市管储备地块周转规模,但要按照自然年完成补划,并归还周转规模。

(四)严格规范占用补划标准和要求

允许准入行为涉及永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块的,按照“永久基本农田—部管储备地块—市管储备地块—土地

整备引导区”进行梯次增补。“许可管制+监测监管”类、“报备监测+甄别处置”类项目分别在规划土地审批或立项环节核准阶段、监测监管发现甄别确认阶段,严格按照标准规范,编制永久基本农田及储备地块补划方案或布局调整方案。优先就近补划,尽量与现有耕地和永久基本农田集聚连片。补划数量、质量要与占用情况相当,确保相应的永久基本农田、部管储备地块、市管储备地块数量有增加、质量有提升、布局更集聚、生态更优化。

五、加强耕地保护监管保障

(一)落实耕地保护共同责任

各区政府对行政区域内耕地和永久基本农田保护工作负总责,政府主要领导为第一责任人。耕地保护责任目标考核结果,作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核、领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。市、区发展改革、规划资源、农业农村、绿化市容、水务、生态环境、交通、住房城乡建设管理等部门按照职责,负责相应土地用途转换监督监管工作,全面贯彻执行耕地保护政策和用途管制要求,确保部门协同、上下联动、措施有力。

(二)健全国土空间用途监测监管

利用卫片执法检查、航测遥感识别、移动巡查监管等监测手段,实施全天候、全覆盖国土空间用途监测,及时发现掌握土地利用变化情况。将划定的耕地保护空间作为重点监测区域,对城镇开发边界周边、历史违法违规用地情况较多的区域增加监测频次,

持续跟踪。监测结果与执法检查、项目地类转换审批和备案、核准等管理数据相校核,以及时发现和纠正违法违规行为。

(三)严肃耕地保护巡查和执法查处

各级规划资源部门要依托四级巡查网络,严格落实巡查责任。结合日常巡查、执法检查、监察督察等工作,确保对乱占耕地和永久基本农田的行为早发现、早制止。农业农村部门要对宅基地违法违规行为进行巡查、制止及执法。对各类未按照国土空间规划实施、违法批准占用耕地、违法毁坏耕作条件、违法破坏或擅自改变永久基本农田保护标志等,要及时责令限期整改、恢复原状,并按照有关法律法规进行处罚,依法追究相关主体责任。构成犯罪的,追究刑事责任。

(四)强化耕地保护舆论宣传监督

加强耕地保护、国土空间用途管制政策解读,普及耕地保护法律法规知识。通过公开通报和挂牌督办等形式,增强耕地保护的社会影响力和震慑力。广泛发动群众参与违法违规占用耕地行为举报,及时回应社会关切。强化舆论宣传和社会监督,营造自觉主动保护耕地和永久基本农田的良好社会氛围。

本意见自2021年2月1日起施行。

上海市规划和自然资源局

2020年12月29日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021年1月7日印发
