

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2021〕18号

西安市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

各区、县人民政府，市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》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



西安市人民政府办公厅

2021年3月19日

防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的 实施方案

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)和省政府办公厅《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)精神,坚决遏制耕地“非粮化”,稳固粮食生产能力,结合我市实际,制定本实施方案。

一、总体要求

深入贯彻习近平总书记关于耕地保护和粮食安全的系列重要指示精神,认真落实藏粮于地、藏粮于技战略,切实扛起保障国家粮食安全的责任,把稳定粮食生产作为农业供给侧结构性改革的前提,处理好发展粮食生产和发挥比较效益的关系,坚持耕地保护、农田建设、用途管控、激励引导“四位一体”,多措并举、分类施策、稳妥处置,坚决遏制耕地“非粮化”增量,有序退出耕地“非粮化”存量,稳固粮食综合生产能力,确保全市粮食种植面积稳定在400万亩以上,粮食产量稳定在120万吨以上。

二、主要任务

(一) 遏制耕地“非粮化”

1. 明确耕地利用优先序。各涉农区县、开发区要加强教育引导,明确永久基本农田要优先用于小麦、玉米等粮食生产;一

一般耕地主要用于粮食和油料、蔬菜等农产品生产，浅山丘陵地区一般耕地可用于饲草饲料种植；严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地；禁止占用永久基本农田从事林果业、挖塘养鱼等行为，使广大农民群众以及基层干部知晓并自觉遵守耕地利用优先顺序。在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，对于在耕地上种植非食用农产品的，要科学引导，防止市场明显过剩的非食用农产品种植盲目扩张、无序发展。

牵头单位：市农业农村局、市资源规划局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

2. 开展耕地“非粮化”情况排查。组织开展全市 299 万亩永久基本农田“非粮化”问题及耕地撂荒情况排查，对照永久基本农田图斑，逐户逐地块进行排查，全面、准确掌握每一块永久基本农田当前用途。对于“非粮化”地块要掌握承包户主、位置、面积、种植作物类型等详细信息。同时调查掌握耕地撂荒地情况，建立台账，确保不落一户、不漏一块地。

牵头单位：市农业农村局

配合单位：市资源规划局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

3. 推动“非粮化”耕地平稳有序退出。根据耕地“非粮化”问题摸排结果，区分不同情况，研究制定差异化处置方案，建立退出机制，推进对产业发展中形成的耕地“非粮化”问题实行平稳有序退出，不搞“一刀切”。对违法违规占用永久基本农田的，

要严肃执法，限期退出；对占用永久基本农田从事苗木种植、在非优生区发展特色产业（林果业）的要率先退出；其他“非粮化”行为逐步退出。

牵头单位：市农业农村局、市资源规划局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

（二）夯实粮食生产基础

4. 加强耕地保护。认真贯彻土地管理法、基本农田保护条例有关规定，实施最严格的耕地保护制度，落实耕地保护目标和永久基本农田保护任务。加强执法监督检查，及时查处违法违规占用耕地和在耕地上非法取土、堆放建筑垃圾等固体废弃物、污染耕地等毁坏耕地行为。及时制止占用永久基本农田从事林果业、挖塘养殖水产或从事其他毁坏种植条件的活动，以及闲置、荒芜永久基本农田的行为。

牵头单位：市资源规划局

配合单位：市农业农村局、市生态环境局、市城管局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

5. 加强农田建设。加强灌区水利设施建设、末级渠系改造和农田灌溉机井建设，持续改善粮食生产条件。加强高标准农田建设，优先向粮食生产功能区、永久基本农田保护区布局，禁止向“非粮化”耕地布局。2021年，全市启动建设高标准农田15.2万亩。建成的高标准农田要“上图入库”，明确管护责任。大力推广土壤改良、地力培肥、治理修复等技术，综合运用保护性耕

作、施用有机肥和秸秆还田等措施，改善耕地内在质量，提高耕地基础地力，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略。

牵头单位：市农业农村局

配合单位：市水务局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

6. 加强粮食生产功能区建设。开展粮食生产功能区“回头看”，完成全市 250.4 万亩粮食生产功能区划定情况复核，对粮食种植面积大但划定面积少的进行补划，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，确保粮食生产功能区数量划足、质量划优。落实粮食生产功能区管理责任制，切实加强管护，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。

牵头单位：市农业农村局

配合单位：市发改委、市资源规划局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

（三）鼓励支持粮食生产

7. 稳定粮食播种面积。临潼区、长安区、高陵区、鄠邑区、蓝田县、周至县等粮食主产区县要稳住播种面积。灞桥区、临潼区、长安区、蓝田县等一年一熟的塬区要力争实现一年两熟种植。引导一年两熟的粮食生产功能区扩大复种，确保应种尽种，种植非粮作物的在一季后能够恢复粮食生产。2021年，全市粮食播种

面积不低于 408 万亩。

牵头单位：市农业农村局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

8. 加强撂荒地统筹利用。根据撂荒地排查情况，制定统筹利用方案，因地制宜复耕复种。对能够复耕的撂荒地进行复耕抢种；对暂不能复耕的撂荒地尽快修复，确保秋种复耕。渭河平原地区的撂荒地，要做到应种尽种，优先用于粮食生产，扩大粮食播种面积。浅山丘陵地区的撂荒地，要根据立地条件，宜粮则粮，充分利用。

牵头单位：市农业农村局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

9. 规范引导工商资本下乡。市、区县（开发区）农业农村部门要认真贯彻落实农业农村部《农村土地经营权流转管理办法》，加强对工商资本流转土地资格审查和项目审核，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，要坚决予以纠正，并立即停止其享受相关扶持政策。鼓励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，发展粮食生产。

牵头单位：市农业农村局

配合单位：市商务局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

10. 落实粮食生产支持政策。切实落实粮食主产区县利益补

偿和种粮激励政策，执行好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、贴息的政策。相关农业项目和资金要向粮食生产功能区倾斜，优先支持粮食生产功能区内目标作物种植。通过重大技术推广与服务补助、农机购置补贴、贷款贴息等政策，支持家庭农场、农民专业合作社发展粮食适度规模经营；支持农业专业化社会服务组织开展土地股份合作、土地托管、代耕代种、统防统治等社会化服务，提高粮食生产效率；支持发展种质产业。引导金融机构加大对粮食规模经营主体的信贷支持，努力扩大政策性农业保险实施范围，降低粮食生产风险。

牵头单位：市财政局、市农业农村局

配合单位：市发改委、市资源规划局、市科技局、市商务局、市金融工作局

责任单位：各涉农区县、西咸新区、涉农开发区

三、工作步骤

2021年，防止耕地“非粮化”工作分四个阶段推进实施。

第一阶段：工作部署阶段（3月底前），主要任务是制定实施方案；安排部署工作；组织开展专题宣传活动，对群众进行教育、动员。

第二阶段：排查摸底阶段（4月15日前），主要任务是各涉农区县、开发区组织进行耕地“非粮化”以及耕地撂荒情况排查，建立台账；开展粮食功能区划定情况复核。4月15日前将排查

结果报市农业农村局、市资源规划局（联系电话：市农业农村局发展规划处：86787578）。

第三阶段：制定措施阶段（5月15日前），主要任务是研究制定耕地“非粮化”退出方案与保障措施；督促、引导撂荒地复耕复种；对粮食功能区划定问题进行整改。

第四阶段：逐步退出阶段（12月底前），主要任务是有序推进耕地“非粮化”存量逐步退出，新增耕地“非粮化”问题得到有效遏制；5月底前完成粮食功能区划定“回头看”工作；9月底前完成统筹利用撂荒地专项工作，撂荒耕地实现应种尽种。

2022年起，防止耕地“非粮化”工作机制基本建立，常态化推进“非粮化”耕地有序退出。

四、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、上下联动的工作机制。建立定期报告制度，各涉农区县、开发区以及相关市级部门每月底前将工作进展情况报市农业农村局，市农业农村局汇总后报市政府。建立联席会议制度，市农业农村局会同市资源规划局，每季度召开一次部门联席会议，总结评估阶段工作进展，协调解决重大问题。各涉农区县、开发区也要建立相应的协调工作机制。

（二）加强责任考核。各涉农区县、开发区要坚决扛起粮食安全的政治责任，严格落实党政同责要求。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，并提高粮食种植面积

和产量、高标准农田建设等考核指标权重，严格考核。各涉农区县政府、开发区管委会承担本辖区防止耕地“非粮化”稳定粮食生产工作主体责任。

（三）加强动态监测。建立种粮情况动态监测机制，市、区县和开发区的农业农村部门牵头，资源规划部门配合，采用卫星遥感、实地调查等多种手段，实时监测耕地使用情况，特别要加强小麦、玉米等粮食播种季节的种粮情况监测，及时准确掌握粮食作物播种品种、面积等信息，形成粮食播种电子地图和数据库，每半年进行一次综合评估和情况通报。对于永久基本农田、粮食功能区的耕地出现撂荒、种植非粮食作物等情况，要及时制止并进行通报，督促恢复粮食种植。

（四）加强宣传教育。各涉农区县、开发区要组织开展专题宣传活动，综合运用村广播、村民大会、宣传册等形式，把有关耕地保护、耕地用途的法律法规和政策传达到广大农民群众，做到入村入户、家喻户晓，教育引导农民依法依规保护和使用耕地，增强粮食安全意识和种粮积极性。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。

市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2021年3月19日印发
