

开封市人民政府办公室文件

汴政办〔2021〕36号

开封市人民政府办公室 关于贯彻落实防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的 实施意见

各县、区人民政府，市直各有关单位：

为扛稳粮食安全重任，保障国家粮食安全，遏制耕地“非粮化”倾向，按照《河南省人民政府办公厅印发关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的实施意见》（豫政办〔2021〕9号）精神，结合我市实际，提出以下贯彻落实意见。

一、充分认识防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的重要性、紧迫性

近年我市粮食生产连年丰收，有力保障了国家粮食安全，为稳定经济社会发展大局提供了坚实支撑。但是部分地方也出

现了耕地“非粮化”倾向，一些地方把农业结构调整简单理解为压减粮食生产，一些经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘，一些工商资本大规模流转耕地改种非粮作物等，这些问题如果任其发展，将影响国家粮食安全。随着我国人口增长、消费结构不断升级和资源环境承载能力趋紧，粮食产需仍将维持紧平衡态势。新冠肺炎疫情全球大流行，国际农产品市场供给不确定性增加，必须以稳定国内粮食生产来应对国际形势变化带来的不确定性。各县区、各部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真落实党中央、国务院决策部署，充分认识防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的重要性、紧迫性，把确保国家粮食安全作为“三农”工作的首要任务，实施最严格的耕地保护制度，科学管控、激励引导，分类施策、稳妥处置，处理好发展粮食生产和发挥比较效益的关系，科学合理利用耕地资源，把有限的耕地资源优先用于粮食生产，着力稳政策、稳面积、稳产量，切实防止耕地“非粮化”，不断巩固提升我市粮食综合生产能力。

二、严格耕地用途管控

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。加快编制国土空间规划，结合农用地实际利

用状况，规范调整农用地规划，强化耕地保护和用途管控。永久基本农田是依法划定的优质耕地，要重点用于发展粮食生产，特别是保障小麦、玉米、稻谷三大谷物的种植面积。一般耕地应主要用于粮食和油料、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。耕地在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，可适度用于非食用农产品生产。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。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发展林果业以及从事挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田。利用永久基本农田发展稻鱼、稻虾、稻蟹等综合立体种养，应当以不破坏永久基本农田为前提，沟坑占比要符合稻渔综合种养技术规范通则标准。实行自然资源网格化“田长制”管理，及时掌握耕地“非粮化”信息，着力构建责任明确、反应迅速、监管有力的耕地保护新机制。贯彻执行相关法律法规，落实对非法占用永久基本农田的处罚措施。（责任单位：市自然资源和规划局、农业农村局、林业局，各县区政府）

三、加强粮食生产功能区监管

各县区要把粮食生产功能区落实到地块，引导种植目标作物，保障粮食种植面积。发挥粮食生产功能区在确保国家粮食安全中的作用，加强监管，防止粮食生产功能区弱化粮食生产。组织开展粮食生产功能区划定“回头看”，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。引导作物一年两熟以上的粮食生产功能区至少生产一季粮食，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。（责任单位：市农业农村局、自然资源和规划局、林业局，各县区政府）

四、规范流转土地管理

贯彻落实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，一经发现坚决予以纠正，并立即停止其享受相关扶持政策。鼓励和引导工商资本到农村从事良种繁育、粮食产后服务、粮食加工流通和粮食生产专业化社会化服务等。合理确定土地经营规模，鼓励 200—300 亩适度规模经营，不提倡盲目大规模流转土地，切实提升规模效益。加强土地流转管理和服务，依托农村经营管理机构健全土地流转服务平台，完善县乡村三级服务和管理网络。理顺农业生产补贴管理机制，落实谁种粮食作物，谁享受补贴，谁种地谁受益，保障种粮主体收益，提高种粮积极性。（责任单位：市农业农村局、自然资源和

规划局、粮食和物资储备局，各县区政府）

五、稳定粮食种植面积和产量

各县区要切实落实保障本地粮食安全的主体责任，把稳定粮食种植面积和扩大优质粮食种植面积作为硬任务，切实抓实抓细。强化粮食种植面积和优质粮食种植面积目标责任制，将粮食生产目标任务分解到位，市里明确下达各县区的粮食种植面积、产量和优质粮食种植面积指标要务必完成，确保全市粮食种植面积不低于 791 万亩，保障粮食产量稳定在 313 万吨以上。严守耕地红线，在严厉打击非法占用耕地等违法行为的同时，对农产品生产优势区的季节性抛荒和常年抛荒地，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，重点用于发展粮食生产。对因沙化、地形不利、土壤瘠薄而荒闲的耕地，积极发展花生、西瓜、红薯等食用农产品。通过扩大间作套种种植模式，提高复种指数，扩大粮食种植面积。围绕小麦、玉米、水稻等主要粮食作物，开展优质高产栽培技术集成研究，建立高产量水平的技术集成模式。加快农机装备结构优化升级，重点发展大功率、高性能、复合式、节能环保农业机械，优先发展精准农业技术和智能装备。进一步实施耕地质量保护与提升行动，整村整乡推进高标准农田建设和农田宜机化改造，推广高效节水灌溉技术，提高土地产出率。开展建设占用耕地耕作层剥离再利用，加强农田生态系统保育以及退

化农田改良修复，推广深耕、秸秆还田、增施有机肥等技术，稳步提升耕地基础地力。加强粮食新品种、新技术研发推广试验示范。继续开展绿色高质高效示范创建，抓好重大病虫害防控，保障粮食生产安全。（责任单位：市农业农村局，各县区政府）

六、强化粮食生产政策支持

落实产粮大县奖励、农业支持保护补贴等政策，积极争取国家对粮食主产区给予利益补偿，着力保护和调动各级政府保护耕地、重农抓粮和农民务农种粮的积极性。将全市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。加大粮食生产功能区政策支持力度，优质小麦生产基地建设、耕地轮作、旱作节水、农机深耕深松整地及农业社会化服务等相关项目资金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，加快把粮食生产功能区建成“一季千斤、两季一吨”的高标准粮田。加强对种粮主体的政策激励，支持家庭农场、农民专业合作社发展粮食适度规模经营，对从事粮食生产的家庭农场、专业合作社，优先评定为市级示范农场、市级示范社，优先推荐参评省级示范农场、省级示范社。大力推行代耕代种、统防统治、土地托管、粮食产后服务等农业社会化服务，提高种粮规模效益，完善联农带农机制，让种粮农民合理分享粮食增值带来的收益。贯彻

落实国家小麦稻谷最低收购价政策，鼓励各类市场主体积极开展预约、订单收购，实施“优质粮食工程”，推进优质小麦等“优粮优产、优粮优购、优粮优储、优粮优加、优粮优销”五优联动发展。有序推进小麦、玉米、稻谷三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作，防范自然灾害和市场变动双重风险。依托农机购置补贴、主要农作物全程机械化、节水增量增效等项目，支持开展玉米籽粒机收、水稻机插、节水灌溉、精准施肥施药等薄弱环节机械化技术试验示范。支持建设粮食产后烘干、加工、储藏等设施，延长产业链条，提高粮食经营效益。（责任单位：市财政局、农业农村局、自然资源和规划局、粮食和物资储备局，各县区政府）

七、严格落实粮食安全责任制

实行粮食安全责任制，落实党政同责要求，加强粮食安全责任制考核。优化考核指标，将防止耕地“非粮化”作为粮食安全责任制考核重要内容，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。强化考核结果运用，粮食安全责任制考核结果经市政府审定后，要及时通报，并作为对各县区政府主要负责同志和领导班子综合考核评价的重要参考，对成绩突出的县区要通报表扬，对落实不力的进行通报约谈，并与相关支持政策和资金相衔接。（责任单位：市粮食和物资储备局、自然资源和规划局、农业农村局、发改

委、财政局，各县区政府）

八、开展耕地种粮情况监测

市、县（区）农业农村与自然资源部门要综合运用上级部门卫星遥感等现代信息技术及不定期实地抽样调查等成果，每半年开展一次全市耕地种粮情况监测评价，建立耕地“非粮化”情况通报机制。各县区要对本区域耕地种粮情况进行动态监测评价，发现问题及时整改，重大情况及时报告。定期对粮食生产功能区内目标作物种植情况进行监测评价，实行信息化、精细化管理，及时更新电子地图和数据库。坚决遏制耕地“非粮化”增量，同时对存量问题摸清情况，从实际出发，分类稳妥处置，不搞“一刀切”。（责任单位：市农业农村局、自然资源和规划局，各县区政府）

九、加强组织领导

成立以市政府分管领导为组长的防止耕地“非粮化”领导小组，成员包括农业农村、自然资源、发改等相关部门，统筹协调防止耕地“非粮化”工作，各县区要相应成立领导小组，形成一级抓一级责任落实的工作机制。按照本方案要求抓紧摸清耕地“非粮化”情况，稳妥有序抓好贯彻落实，并将贯彻落实情况及时报市政府，市、县（区）农业农村、自然资源等部门要紧密配合，加强工作指导，会同有关部门督促指导防止耕地“非粮化”意见的落实。（责任单位：市农业农村局、自然资

源和规划局等有关部门，各县区政府）

十、加强宣传引导

各县区、各有关部门要充分利用广播、电视、报刊等媒介，加强有关政策措施及粮食生产的重要性与紧迫性等方面的宣传，提高种粮主体的知晓率，增强各级在粮食生产上的危机感、责任感，增强农民“种粮光荣”的荣誉感，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。积极宣传惠农政策，增强农民种粮积极性。对粮食生产先进单位、先进乡镇、种粮大户和表现突出的农业技术人员加大奖励力度，引导全市上下种粮积极性。（责任单位：市农业农村局、自然资源和规划局等有关部门，各县区政府）

2021 年 7 月 26 日

主办：市农业农村局

督办：市政府办公室三科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2021 年 7 月 28 日印发

