

# 国土资源部文件

国土资规〔2018〕1号

---

## 国土资源部关于全面实行永久基本农田 特殊保护的通知

各省、自治区、直辖市及副省级城市国土资源主管部门，新疆生产建设兵团国土资源局，中央军委后勤保障部军事设施建设局，国家海洋局、国家测绘地理信息局，中国地质调查局及部其他直属单位，各派驻地方的国家土地督察局，部机关各司局：

为贯彻落实党的十九大精神，按照2018年中央1号文件和《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，以下简称中央4号文件）部署要求，加快构建数量、质量、生态“三位一体”耕地保护新格局，建立健全永久基本农田“划、建、管、补、护”长效机制，全面落实特殊保护制度，现就有关事项通知如下：

## 一、总体要求

(一) 重大意义。耕地是我国最为宝贵的资源，永久基本农田是耕地的精华，完成永久基本农田控制线划定功在当前、利及长远。全面实行永久基本农田特殊保护，是确保国家粮食安全，加快推进农业农村现代化的有力保障，是深化农业供给侧结构性改革，促进经济高质量发展的重要前提，是实施乡村振兴，促进生态文明建设的必然要求，是贯彻落实新发展理念的应有之义、应有之举、应尽之责，对全面建成小康社会、建成社会主义现代化强国具有重大意义。

(二) 指导思想。全面贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持农业农村优先发展战略，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，以守住永久基本农田控制线为目标，以建立健全“划、建、管、补、护”长效机制为重点，巩固划定成果，完善保护措施，提高监管水平，逐步构建形成保护有力、建设有效、管理有序的永久基本农田特殊保护格局，筑牢实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的土地资源基础。

(三) 基本原则。坚持保护优先。永久基本农田的保护和管理适用法律中关于基本农田保护和管理的规定。牢固树立山水林田湖草是一个生命共同体理念，实现永久基本农田保护与经济社会发展、乡村振兴、生态系统保护相统筹。坚持从严管控。强化

用途管制，加强永久基本农田对各类建设布局的约束和引导，建立健全占用和补划永久基本农田踏勘论证制度，严格控制非农建设占用永久基本农田。坚持补建结合。落实质量兴农战略，加强农村土地综合整治和高标准农田建设，建立和建设永久基本农田整备区，保障永久基本农田综合生产能力。坚持权责一致。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，强化永久基本农田保护主体责任，健全管控性、建设性和激励性保护机制，完善监管考核制度，实现永久基本农田保护权责统一。

## 二、巩固永久基本农田划定成果

(四) 守住永久基本农田控制线。已经划定的永久基本农田特别是城市周边永久基本农田不得随意占用和调整。重大建设项目、生态建设、灾毁等经国务院批准占用或依法认定减少永久基本农田的，按照中央4号文件要求，在原县域范围内补划永久基本农田。坚持“保护优先、布局优化、优进劣出、提升质量”的工作原则，坚持“制定方案、调查摸底、核实举证、论证审核、复核质检”的工作程序，按照永久基本农田划定有关要求，补划数量和质量相当的永久基本农田。

(五) 统筹永久基本农田保护与各类规划衔接。协同推进生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。按照中央4号文件要求，将永久基本农田控制线划定成果作为土地利用总体规划的规定内容，在规划批准前先行核定并上图入库、落地到户。各地区各有关部门在编制城乡建设、基础设施、生态建设等相关规划，推进多规合一过程中，在划定生态保

护红线、城镇开发边界工作中，要与已划定的永久基本农田控制线充分衔接，原则上不得突破永久基本农田边界。位于国家自然保护区核心区内的永久基本农田，经论证确定可逐步退出，按照永久基本农田划定规定原则上在该县域内补划。

### 三、加强永久基本农田建设

(六) 开展永久基本农田整备区建设。永久基本农田整备区是指具有良好农田基础设施，具备调整补充为永久基本农田条件的耕地集中分布区域。各省（区、市）国土资源主管部门要在划定永久基本农田控制线基础上，结合当地实际，组织开展零星分散耕地的整合归并、提质改造等工作，整治后形成的集中连片、质量提升的耕地，经验收评估合格后，划入永久基本农田整备区。建成高标准农田的，优先纳入永久基本农田整备区，用于补充占用或减少的永久基本农田。各县（市、区）永久基本农田整备区规模原则上不低于永久基本农田保护目标任务的1%，具体比例由当地国土资源主管部门确定。

(七) 加强永久基本农田质量建设。根据全国高标准农田建设总体规划和全国土地整治规划安排，整合各类涉农资金，吸引社会资本投入，优先在永久基本农田保护区和整备区开展高标准农田建设，推动土地整治工程技术创新和应用，逐步将已划定的永久基本农田全部建成高标准农田，有效稳定永久基本农田规模布局，提升耕地质量，改善生态环境。全面推行建设占用永久基本农田耕作层土壤剥离再利用，剥离的表土优先用于新增耕地、劣质地或永久基本农田整备区的土壤改良，拓宽永久基本农田建

设性保护途径。

#### 四、强化永久基本农田管理

(八) 从严管控非农建设占用永久基本农田。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或者擅自改变用途，不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用留有空间，严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划规避占用永久基本农田的审批，严禁未经审批违法违规占用。按有关要求，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，省级国土资源主管部门负责组织对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行论证，报国土资源部进行用地预审；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准。

(九) 坚决防止永久基本农田“非农化”。永久基本农田必须坚持农地农用，禁止任何单位和个人在永久基本农田保护区范围内建窑、建房、建坟、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活动；禁止任何单位和个人破坏永久基本农田耕作层；禁止任何单位和个人闲置、荒芜永久基本农田；禁止以设施农用地为名违规占用永久基本农田建设休闲旅游、仓储厂房等设施；对利用永久基本农田进行农业结构调整的要合理引导，不得对耕作层造成破坏。临时用地和设施农用地原则上不得占用永久基本农田，重大建设项目施工和地质勘查临时用地选址确实难以避让永久基本农田的，直接服务于规模化粮食生产的粮食晾晒、粮食烘干、粮食和农资临时存放、大型农机具临时存放等用地确实无法避让永久基本农田的，在不破坏永

久基本农田耕作层、不修建永久性建（构）筑物的前提下，经省级国土资源主管部门组织论证确需占用且土地复垦方案符合有关规定后，可在规定时间内临时占用永久基本农田，原则上不超过两年，到期后必须及时复垦并恢复原状。

## 五、量质并重做好永久基本农田补划

（十）明确永久基本农田补划要求。重大建设项目、生态建设、灾毁等占用或减少永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求开展补划，按照法定程序和要求相应修改土地利用总体规划。补划的永久基本农田必须是坡度小于25度的耕地，原则上与现有永久基本农田集中连片，补划数量、质量与占用或减少的永久基本农田相当。占用或减少城市周边永久基本农田的，原则上在城市周边范围内补划，经实地踏勘论证确实难以在城市周边补划的，按照空间由近及远、质量由高到低的要求进行补划。省（区、市）国土资源主管部门要及时组织做好永久基本农田保护责任落实、标志更新和表册完善等工作。

（十一）做好永久基本农田补划论证。占用或减少永久基本农田的，地方国土资源主管部门根据《基本农田划定技术规程》（TD/T 1032—2011），组织做好永久基本农田补划工作，省级国土资源主管部门组织实地踏勘论证并出具论证意见。踏勘论证应对建设占用、生态建设或灾毁等占用或减少的永久基本农田和拟补划耕地的基本情况进行实地勘察，核实空间位置、数量、质量、地类等信息，建设占用的，要对选址选线方案比选和节约集约用地等情况提出意见。省级国土资源主管部门对占用和补划永

久基本农田的真实性和准确性负责。永久基本农田补划实地踏勘、论证和说明等要点详见附件。

## 六、健全永久基本农田保护机制

(十二) 强化永久基本农田保护考核机制。按照《省级政府耕地保护责任目标考核办法》(国办发〔2018〕2号)要求,落实地方各级政府保护耕地的主体责任,永久基本农田保护情况作为省级政府耕地保护责任目标考核、粮食安全省长责任制考核、领导干部自然资源资产离任审计的重要内容。永久基本农田特殊保护落实情况与安排年度土地利用计划、土地整治工作专项资金相挂钩。对永久基本农田全天候监测、保护情况考核中发现突出问题的,及时公开通报,要求限期整改,整改期间暂停所在省份相关市、县农用地转用和土地征收申请受理与审查。

(十三) 完善永久基本农田保护补偿机制。省级国土资源主管部门要会同相关部门,认真总结地方经验,积极推进中央和地方各类涉农资金整合,按照“谁保护、谁受益”的原则,探索实行耕地保护激励性补偿和跨区域资源性补偿。鼓励有条件的地区建立耕地保护基金,与整合有关涉农补贴政策、完善粮食主产区利益补偿机制相衔接,与生态补偿机制相联动,对承担永久基本农田保护任务的农村集体经济组织和农户给予奖补。

(十四) 构建永久基本农田动态监管机制。永久基本农田划定成果作为土地利用总体规划的重要内容,纳入国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台,作为土地审批、卫片执法、土地督察的重要依据。建立永久基本农田监测监管系统,完善永久基

本农田数据库更新机制，省级国土资源主管部门负责组织将本地区永久基本农田保护信息变化情况，通过监测监管系统汇交到部，并对接建设用地审批系统，及时更新批准的永久基本农田占用、补划信息。结合土地督察、全天候遥感监测、土地卫片执法检查等，对永久基本农田数量和质量变化情况进行全程跟踪，实现永久基本农田全面动态管理。

## 七、保障措施

(十五) 加强组织领导。划好守住永久基本农田是地方各级政府的法定责任。各省（区、市）国土资源主管部门要根据通知要求，结合实际情况，制定具体实施办法。各级国土资源主管部门要在地方政府领导下，增强大局意识和责任意识，层层落实保护责任目标，全面贯彻执行永久基本农田特殊保护政策，做到任务明确、责任落实、措施有力、奖惩并举，不断开创永久基本农田保护新局面。

(十六) 加强督促检查。县级以上国土资源主管部门要强化土地执法监察，及时发现、制止和严肃查处违法乱占耕地特别是永久基本农田的行为，对违法违规占用永久基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏永久基本农田，毁坏种植条件的，要及时责令限期改正或治理，恢复原种植条件，并按有关法律法规进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任；对破坏或擅自改变永久基本农田保护区标志的，要及时责令限期恢复原状。各派驻地方的国家土地督察机构要加强对永久基本农田特殊保护落实情况的监督检查，对督



察发现的违法违规问题，及时向地方政府提出整改意见，并督促问题整改。对整改不力的，按规定追究相关责任人责任。

(十七) 加强总结宣传。各省(区、市)国土资源主管部门要认真总结推广基层永久基本农田特殊保护的成功经验和做法，强化舆论宣传和社会监督，主动加强永久基本农田特殊保护政策解读，及时回应社会关切，引导全社会树立保护永久基本农田的意识，营造自觉主动保护永久基本农田的良好氛围。

本文件自下发之日起执行，有效期5年。

附件：永久基本农田补划要点



## 永久基本农田补划要点

### 一、占用（减少）永久基本农田概况

详细说明重大建设项目占用、经国务院批准生态建设、依法认定的灾毁等占用或减少永久基本农田的主要类型、具体位置，详细说明拟占用或减少空间位置、具体数量、质量等别和地类等基本情况。

### 二、占用永久基本农田的必要性

详细说明重大建设项目不同选址选线方案占用永久基本农田比选情况，对拟占用永久基本农田实地踏勘基本情况，充分说明占用永久基本农田的必要性。

### 三、占用永久基本农田的合理性

说明重大建设项目选址选线拟占用永久基本农田具体数量（包括水田面积）、平均质量等别、空间位置等情况，详细说明通过综合考虑建设成本、工程施工难易度、占用永久基本农田不同情况，选择项目选址选线拟占用永久基本农田的具体方案，明确经实地踏勘，该项目建设方案是否符合供地政策和节约集约用地要求，是否采取工程、技术等措施，减少占用永久基本农田，充分说明用地选址和占用永久基本农田的合理性。

#### 四、永久基本农田占用（减少）和补划情况

将实地踏勘论证后拟占用（减少）永久基本农田的用地范围与永久基本农田划定数据库套合进行分析，以县级行政区为单元，详细说明占用（减少）永久基本农田具体规模（含水田面积）、图斑数量、平均质量等别、空间位置等基本情况。涉及占用（减少）城市周边永久基本农田的，以县级行政区为单元，详细说明城市周边具体规模（含水田面积）、图斑数量、平均质量等别等情况（详见附表1），并附占用（减少）永久基本农田分布示意图（包含城市周边范围线）。

按照永久基本农田划定要求，以县级行政区为单元，详细说明补划永久基本农田规模（含水田面积）、平均质量等别、空间位置等情况。补划城市周边永久基本农田的，以县级行政区为单元，详细说明城市周边补划永久基本农田规模（含水田面积）、平均质量等别、空间位置等情况（详见附表2），并附补划永久基本农田分布示意图（包含城市周边范围线），同时提交补划永久基本农田拐点坐标表（电子版本）。若城市周边确实没有补划空间，需充分说明理由。

若重大建设项目农转用及土地征收报批时与用地预审时选址选线发生调整，需对用地预审时的占用和补划情况、选址选线调整后的占用和补划进行比较说明。

#### 五、结论

明确提出重大建设项目占用是否必要、是否合理，补划的永

久基本农田是否通过省级国土资源主管部门论证审核。经国务院批准的生态建设、因依法认定的灾毁等其他原因减少永久基本农田的，提出是否按规定对减少的永久基本农田进行了补划。说明补划永久基本农田后是否影响相关县级行政区永久基本农田保护任务完成。

附表：1. \*\* 占用（减少）永久基本农田情况表

2. \*\* 占用（减少）永久基本农田补划情况表

附表 1

# \*\*占用(减少)永久基本农田情况表

面积单位:公顷(0.0000)

填表单位:

占用图斑 栏 1	所在县 (市、 区、旗) 名称 栏 2	标识 码 栏 3	占用永久基本农田						城市周边以外区域			质量 等级 栏 15	
			共计 栏 4	城市周边			小计 栏 10	耕地面积 栏 11	水田 栏 12	其他 栏 13	质量 等级 栏 14		
				耕地面积 栏 6	水田 栏 7	其他 栏 8							质量 等级 栏 9
1													
2													
...													
县城小计 (平均质 量等级)													
...													
合计(平均 质量等级)													

注: 1.栏 4=栏 5+栏 8; 栏 5=栏 6+栏 8; 栏 6≥栏 7; 栏 10=栏 11+栏 13; 栏 11≥栏 12.  
 2.栏 3“标识码”为县级永久基本农田划定数据库中心基本农田图斑图层属性结构字段数值,不另行编号。  
 3.栏 9、栏 14 和栏 15“质量等级”为最新年度耕地质量等级数据库中的国家土地利用等,等别在 1-15 等之间,非耕地的不填写质量等级;其中,县城小计(平均质量等级)、合计(平均质量等级)为质量等级加权平均数,保留一位小数。  
 4.“城市周边”为项目占用县级永久基本农田数据库中城市周边永久基本农田占用情况。  
 5.“其他”为继续保留的原有基本农田的可调整地类,确定为名优特新农产品生产基地的其他农用地等。

审核人:

审核日期:

年 月 日

填表人:

填表日期:

年 月 日

附表 2

**\*\*占用(减少)永久基本农田补划情况表**

填表单位:

面积单位: 公顷 (0.0000)

补划图斑	所在县(市、区、旗)名称	标识码	补划永久基本农田						质量等级	
			共计	城市周边		城市周边以外区域		质量等级		
				耕地面积	水田	耕地面积	水田			
栏 1	栏 2	栏 3	栏 4	栏 5	栏 6	栏 7	栏 8	栏 9	栏 10	栏 11
1										
2										
...										
县城小计(平均质量等级)										
...										
合计(平均质量等级)	—	—								

注: 1. 栏 4=栏 5+栏 8; 栏 5>栏 6; 栏 8>栏 9.  
 2. 栏 3“标识码”为土地利用数据库地类图斑层中属性结构字段数值, 不另行编号.  
 3. 栏 7、栏 10 和栏 11“质量等级”为最新年度耕地质量等级数据库中的国家土地利用等, 等别在 1-15 等之间; 其中, 县城小计(平均质量等级)、合计(平均质量等级)为质量等级加权平均数, 保留一位小数.  
 4. 栏 5“城市周边”为城市周边范围内补充为永久基本农田的耕地图斑情况.

审核人:                      审核日期:                      年                      月                      日

填表人:                      填表日期:                      年                      月                      日

**公开方式：主动公开**

**抄送：各省、自治区、直辖市及副省级城市人民政府办公厅，新疆生产建设兵团办公厅。**

