

确保永久基本农田实至名归

——自然资源部有关负责人解读《永久基本农田保护红线管理办法》

近日,备受关注的《永久基本农田保护红线管理办法》(以下简称《办法》)正式公布。为什么出台《办法》?工作思路和主要内容是什么?如何抓好贯彻落实?日前,自然资源部法规司、耕地保护监督司有关负责人围绕热点问题进行了解读。

为什么出台这一《办法》?

土地管理法、基本农田保护条例等法律法规明确提出“永久基本农田实行严格保护”,并对永久基本农田的划定范围、程序、保护和管理等方面提出了明确要求。按照党中央部署,本轮国土空间规划确定全国永久基本农田保护目标不低于15.46亿亩。目前,各地已将分解下达的永久基本农田保护目标全部落实到地块并上图入库。

近年来,地方各级党委、政府认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,严格执行永久基本农田保护制度,牢牢守住耕地保护红线不被突破。同时,实践也反映出当前永久基本农田管理制度存在刚性有余、弹性不足的问题,特别是现行法律法规虽已建立国家重点建设项目占用永久基本农田的严格审批管理制度,但对土地综合整治、高标准农田建设等直接服务于农业生产的占用需求,以及耕地自然损毁、零星破碎、质量不高等情形,缺乏相应的调整规则,难以满足永久基本农田保护和农业经济发展的现实需求。

2024年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》,明确提出“自然资源部要会同农业农村部等部门制定永久基本农田保护红线管理办法,推动零星耕地和永久基本农田整合调整,促进集中连片”。

为此,自然资源部会同农业农村部在认真研究论证、广泛征求各方意见的基础上,研究制定了《办法》,进一步明确永久基本农田划定、管控、保护的基本原则和工作要求,在牢牢守住永久基本农田保护红线,不得擅自突破、随意调整的前提下,遵循农业生产和耕地资源禀赋等方面的客观规律,建立永久基本农田“优进劣出”的管理机制,以确保划定的永久基本农田实至名归。

《办法》起草的主要思路是什么?

一是坚持底线思维。将牢牢守住耕地和永久基本农田保护红线作为基本原则,永久基本农田划定、管控、保护、优化调整必须确保国土空间规划确定的保护任务不突破,质量有提升。

二是坚持系统观念。贯彻落实关于“耕地保护是一个系统性工程”的重要指示精神,统筹安全与发展,兼顾数量与质量,在坚持永久基本农田整体稳定前提下,对布局正向优化和补划作出制度性安排,并为地方预留合理的自主空间。

三是坚持问题导向。遵循永久基本农田主要用于粮食生产的主旨,将零星耕地和永久基本农田整合调整、促进集中连片、提高耕地质量作为优化调整的工作目标,聚焦现代农业发展必要的灌溉及排水设施、农村道路等配套设施建设等实践中确需对永久基本农田布局进行优化调整的情形需求,做好优化调整的顶层设计。

四是坚持实事求是。对于现阶段部分永久基本农田存在的划定不合理、零星破碎等实际问题,以及基层和群众反映突出的个别永久基本农田误划问

题,建立纠错机制,及时化解矛盾,回应基层合理诉求。

《办法》规定了哪些具体制度?

《办法》贯彻落实“坚持实行最严格的耕地保护制度”的要求,对于永久基本农田划定、管控、保护、优化调整、质量建设等作出具体规定,依法实行严格保护。同时,将建立永久基本农田“优进劣出”的管理机制作为重点,在坚持永久基本农田保护红线整体稳定,确保国土空间规划确定的保护任务不突破的前提下,以整合调整、集中连片、提高质量为目标导向,明确了允许优化调整的情形、程序和规则,兼顾耕地保护的刚性和农业生产的灵活性。

一是确立永久基本农田储备区制度。《办法》首次在部门规章层面明确了永久基本农田储备区的有关规定,明确县级以上自然资源主管部门会同农业农村主管部门组织划定永久基本农田储备区,作为重大建设项目占用永久基本农田和永久基本农田保护红线优化调整的主要补划来源。优先划入储备区的主要包括土地综合整治新增加的耕地、已建成的高标准农田、与已划定的永久基本农田集中连片且质量高于本地区平均水平且坡度小于15度的耕地等6种情形。同时,要求省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门定期评估并合理确定市、县永久基本农田储备区划定目标任务,并进行动态调整。

二是建立永久基本农田保护红线优化调整机制。《办法》规定了允许永久基本农田保护红线优化调整的情形,并明确了基本程序和相关要求。

明确优化调整原则,永久基本农田保护红线在坚持整体稳定,确保国土空间规划确定的永久基本农田保护任务不突破的前提下,可以按照“数量不减、质量不降、布局优化、生态改善”的原则优化调整并落实补划,逐步提高永久基本农田中优质耕地的比例。

明确优化调整情形,主要包括高标准农田建设、土地综合整治、集体经济组织配套设施建设等地方反映迫切、有利于耕地保护和农业生产的情形需求。同时,在保护任务不变的前提下,允许各地每年可结合国土空间规划体检情况,对永久基本农田布局进行局部正向优化,将其中划定不合理地块、难以长期稳定利用地块等及时调出,将优质耕地等及时调入。

规范调整补划要求,调整永久基本农田原则上应当在县域范围内统筹,个别确实无法在县域范围内落实补划的,按各省规定做好统筹。涉及集体经济组织配套设施建设、县级人民政府相关部门进行年度评估调整的,将辖区内耕地后备资源情况作为重要参考,要求永久基本农田储备区内耕地超过永久基本农田保护任务1%比例的,才能启动调整。

建立优化调整程序,确需对永久基本农田布局优化调整的,由县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门拟定永久基本农田调整补划方案,由省级自然资源主管部门、农业农村主管部门按规定审核(备案)后,报自然资源部更新永久基本农田数据库。

三是完善国家重点建设项目占用永久基本农田的具体规则。《办法》严格落实土地管理法规定,结合国家有关政策和管理实践需求,对确需占用永久基本农田的重点建设项目范围作出了细化,以保障经

济发展的合理需求。主要包括:党中央、国务院明确支持的重大建设项目,中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目,经国务院批准确需就地建设的遗址保护项目;按程序纳入国务院投资主管部门重大项目清单的用地项目,纳入国务院审批国土空间规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利等基础设施项目。同时,针对矿业用地的需求,规定全国矿产资源规划明确的战略性矿产,以及地热、矿泉水等不造成永久基本农田损毁的非战略性矿产,允许在永久基本农田上设立矿业权。

此外,针对党中央、国务院批准设立的承担战略任务的重要功能平台、重大生态建设项目,为保障人民群众生命财产安全实施的重大居民迁建工程等,需要在一定区域范围内统筹调整永久基本农田保护红线的,由省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门拟定永久基本农田调整补划方案,按照有关程序报经国务院批准同意后,进行调整。

四是建立永久基本农田划定纠错机制。《办法》明确,因技术误差等原因将不符合划定要求的地块误划入永久基本农田的,由县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门进行认定,经省级自然资源主管部门会同农业农村主管部门审核同意后,报自然资源部更新永久基本农田数据库。涉及补划的,由县级人民政府在年度评估中统筹落实。

如何抓好贯彻落实?

一是加强学习宣传。永久基本农田保护是事关耕地保护“国之大者”的核心工作。省级自然资源主管部门要将《办法》作为政策法规宣传的重点,加强指导。基层自然资源主管部门要采取各种方式加强学习培训,确保全面准确理解《办法》。

二是严格规范执行。各级自然资源主管部门应当会同有关部门严格依照《办法》的规定对永久基本农田保护红线进行优化调整,落实国土空间规划监督管理的有关要求,及时更新国家永久基本农田数据库并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,主动向社会公开,接受社会监督。严格规范优化调整和建设占用审批,禁止通过擅自调整县级国土空间总体规划、乡镇国土空间总体规划或者调整永久基本农田保护红线等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。

三是强化监督检查。自然资源部将会同农业农村部结合耕地保护和粮食安全责任制考核,督促指导省级自然资源主管部门和农业农村主管部门按照《办法》的规定做好永久基本农田保护红线优化调整及相应的补划工作,并将永久基本农田保护红线的监督管理作为自然资源督察工作的重点。县级以上自然资源主管部门要会同农业农村主管部门采取“双随机、一公开”等监管措施,对永久基本农田保护红线优化调整及相应的补划情况进行核查,发现问题应当及时纠正,切实守牢耕地保护红线。

四是加强部门协作。地方各级自然资源主管部门要按照《办法》的规定,在永久基本农田储备区划定与管理、永久基本农田保护红线优化调整等工作环节,主动加强与农业农村主管部门的协作配合,建立工作机制,将永久基本农田、高标准农田建设等相关信息及时共享,纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统、全国农田建设综合监测监管平台管理,实现统筹推进、双向奔赴,切实提高工作效率。

钟志轩