

桐庐县人民政府办公室文件

桐政办〔2021〕22号

桐庐县人民政府办公室 关于印发《桐庐县防止耕地“非粮化” 深化粮食生产功能区“非粮化”整治优化方案》 的通知

各镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、各直属单位：

为切实加强耕地保护和用途管制，增强粮食综合生产能力，稳定发展粮食生产，经县政府研究同意，现将《桐庐县防止耕地“非粮化”深化粮食生产功能区“非粮化”整治优化方案》印发给你们，请认真贯彻落实。

桐庐县人民政府办公室

2021年8月8日

桐庐县防止耕地“非粮化” 深化粮食生产功能区“非粮化”整治优化方案

为贯彻落实《浙江省人民政府办公厅关于坚决制止耕地“非农化”防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（浙政办发〔2021〕6号）和《浙江省农业农村厅 浙江省自然资源厅关于抓好粮食生产功能区整治优化工作的通知》（浙农专发〔2021〕3号）文件精神，切实加强粮食生产功能区管护利用，增强粮食综合生产能力，确保粮食安全，结合我县实际，制定本方案。

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党中央、国务院和省委省政府关于加强耕地保护和保障粮食安全的决策部署，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格耕地保护制度，坚持积极稳妥、分类指导、依法依规、属地管理的原则，不断强化耕地用途管制，将有限的耕地资源优先用于粮食生产。坚决防止耕地“非粮化”，切实做到“四个禁止”：禁止占用永久基本农田种植苗木花卉草皮，禁止占用永久基本农田种植水果茶叶等多年生经济作物，禁止占用永久基本农田挖塘养殖水产，禁止闲置、荒芜永久基本农田。坚决遏制耕地“非粮化”新增问题发生，重点开展粮食功能区“非粮化”整治优化。

二、目标任务

我县现有粮食生产功能区164个，面积8.21万亩，需整治优

化面积 3.33 万亩，其中粮食功能区整治优化面积 3.03 万亩（详见附件 2），补划粮食功能区内道路坑塘沟渠面积 0.3 万亩。通过采取清理腾退、调整优化、强化管护等措施，用近 2 年时间集中开展粮食生产功能区整治优化，恢复粮食生产功能区种粮属性，粮食复种指数超过 130%，确保粮食生产功能区面积不减、质量不降、标准不变。全县粮食播种面积和总产量分别稳定在 12.3 万亩、4.75 万吨以上。

三、工作举措

（一）制定整治方案。各乡镇（街道）要在耕地“非粮化”调查的基础上制定具体整治方案，全面调查掌握粮食生产功能区现状，突出当地重点整治类型、整治目标、细化任务要求和时间要求，并要利用最新国土调查成果等信息数据和技术手段，分类施策，确保整治工作有序推进。〔职责分工：各乡镇（街道）负责摸底调查和制定整治优化方案，县农业农村局牵头指导检查、县规划和自然资源局配合〕

（二）组织清理腾退。根据粮食生产功能区“非农化”“非粮化”不同情形，采取“一区一策”，逐个逐块稳妥有序推进清理腾退。按照“先易后难、分步推进”原则，从容易清理腾退的、生产基础条件损坏较轻的、土地租赁合同即将到期的开始，并创造条件抓紧向其他粮食生产功能区推开。一是通过采取作物（堆放物）移除、客土回填、土壤修复、基础设施建设等措施，恢复粮食生产条件。二是对承包合同到期的坚决予以清退，不再续包；

对未到承包期的苗木、多年生经济作物，加强与业主沟通协商，积极劝导农户予以清退；对失管的“非粮化”地块要求农户直接清退，或者乡镇街道、村集体予以协助清退。三是对抛荒耕地，要积极引导承包地经营权规范有序流转，鼓励采取代耕代种、集中流转、托管服务等形式开展生产。对经营权人抛荒2年以上的，依法终止耕地流转合同。对不愿意委托代耕代种或流转，弃耕抛荒的，停止发放耕地地力保护补贴。村级集体经济组织作为农民集体土地的发包方，要采取有效措施，抓好耕地保护和合理利用，严格制止抛荒。对严重破坏粮食生产功能区的违法违规行为，依法予以处置。〔职责分工：各乡镇（街道）负责组织实施粮食生产功能区清理腾退工作，县农业农村局、县规划和自然资源局负责做好指导、监督、执法等工作〕

（三）开展调整优化。对确实难以清理腾退或不符合要求的地块，要按照“总量不减、质量不降、集中连片、局部调整”原则进行调整优化。加强与国土空间规划相衔接，确保调整优化的粮食生产功能区落地于符合条件的高标准农田和永久基本农田范围。严格把握调整优化需补充划入地块的数量和质量，必须集中连片，或与其他功能区相连，满足平原地区连片100亩、山区连片50亩以上的规定；若调整后的原粮食生产功能区面积不符合要求的，可整体进行调整补划。原则上各个乡镇（街道）落实各自辖区内的补划面积，确实无法落实补划面积的，由县级在本县区域内统筹。〔职责分工：各乡镇（街道）负责组织实施粮食生产

功能区调整优化工作，县农业农村局、县规划和自然资源局负责做好指导、监督等工作〕

（四）强化建设质量。严格坚持粮食生产功能区建设标准，加强整治优化后粮食生产功能区质量建设管理。按照因缺补缺的原则，根据种植水稻的要求推进沟、渠、路等基础设施改善，开展水稻育秧、稻谷烘干、农机服务等生产服务设施配套建设。采取种植绿肥、秸秆还田、增施有机肥等措施，提升耕地地力。〔职责分工：各乡镇（街道）负责粮食生产功能区质量建设管理，县农业农村局负责技术指导、支持等工作〕

（五）推进高效利用。严格保持粮食生产功能区种粮属性，种足种好粮食，提高利用率，确保每年至少种植一季以上粮食作物，特别要种植水稻。全面推进粮食生产功能区内发展稻麦等粮食多熟制，提高粮食生产复种指数，确保整治优化到位后粮食生产功能区复种指数 130%以上。推进以粮食为重点的农作制度创新应用，引导发展稻菜轮作等高效种植模式，提高产出效益。乡镇（街道）、村要将土地集中流转与发展粮食适度规模经营结合起来，引导粮食功能区土地向种粮大户、家庭农场、粮食专业合作社等粮食规模经营主体流转。进一步优化耕地地力保护补贴，直接补贴到实际种粮的农户和承包户，提振农民种粮积极性。〔职责分工：各乡镇（街道）负责粮食生产功能区日常监管，县农业农村局负责技术支撑和政策支持等工作〕

（六）严格用途管制。坚持农地农用、粮地粮用，合理安排

农业生产布局，明确区域土地利用要求，明确耕地利用优先序，不能单纯以经济效益来确定耕地用途。粮食生产功能区要严格用于粮食生产，特别要用于水稻生产，确保种植一季以上粮食作物。永久基本农田重点用于粮食生产，特别是保障水稻、大小麦、玉米、豆类、薯类等农作物种植面积。一般耕地主要用于粮食、蔬菜、油菜、棉花、糖料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的前提下，适度用于非食用农产品生产。建立健全工商资本流转土地资格审查和项目审核制度，加强用途管制，强化租赁耕地监测监管。〔职责分工：各乡镇（街道）负责严格管控耕地用途，县农业农村局、县规划和自然资源局负责监督管理等工作〕

（七）健全长效机制。全面加强和落实粮食生产功能区管护责任，县负总责，乡镇（街道）承担各自辖区内粮食生产功能区建设、管护和种粮保护责任，村委会承担各自行政村内粮食生产功能区的日常管护责任，履行粮食生产功能区种粮保护义务，督促农业生产经营主体和农户合理利用粮食生产功能区内的耕地，多种粮、种好粮。粮食生产功能区内的农业生产经营主体和农户承担种粮责任，加强耕地质量建设，季季种足种好粮食，严禁抛荒。严格执行《浙江省粮食生产功能区占用补划审核规程(试行)》，规范粮食生产功能区占用审核程序，占用补划粮食生产功能区要严格按照“先补后占”的原则和“数量不减、质量不降、标准不变”的要求落实，确保占补平衡。建立粮食生产功能区利用情况

动态监测体系，加强对粮食生产功能区建设、保护情况的监督检查，对粮食生产功能区内新出现“非粮化”现象，要及时制止并督促整改，重大情况及时报告。〔职责分工：各乡镇（街道）负责粮食生产功能区建设、管理和保护工作；县农业农村局负责耕地地力提升、生产技术推广以及粮食生产功能区占补等建设管理工作；县规划和自然资源局负责粮食生产功能区内耕地保护、执法等工作；县林水、财政、商务、交通、环保、电力等部门按照各自职责分工，共同做好粮食生产功能区建设与保护的相关工作〕

四、工作步骤

（一）摸底排查和方案制定阶段（2021年3月至6月）

各乡镇（街道）按照整治优化要求，结合耕地“非农化”“非粮化”调查，组织开展全面排查，制定粮食生产功能区整治优化工作方案，明确整治优化范围、分类整治措施和工作进度安排，明确乡镇（街道）、村、经营主体的管护责任分工和管护要求，因地制宜配套粮食生产功能区种粮鼓励政策和激励机制。各乡镇（街道）具体整治优化工作方案6月底前报县农业农村局。

（二）整治优化阶段（2021年7月至2022年9月）

各乡镇（街道）按照工作方案组织实施整治优化工作，根据粮食生产功能区“非农化”“非粮化”不同情形，逐个逐块稳妥有序推进清理腾退。对确实难以清理腾退或不符合要求的地块按要求进行调整优化，落实补划区块。所有区块的整治优化工作严格按浙江省粮食生产功能区建设标准要求进行。2021年12月31

日前完成 60%以上，2022 年 9 月底前完成所有粮食生产功能区整治优化工作。县农业农村局、县规划与自然资源局会同县级有关部门适时组织开展督导检查，落实质量标准要求，加快工作进度（详见附件 3）。

（三）检查验收阶段（2022 年 10 月至 11 月）

按照《浙江省粮食生产功能区建设标准及验收认定办法》，粮食生产功能区逐个整治优化到位后，各乡镇（街道）分批申请验收，也可根据整治优化进度及时申请验收。县农业农村局和县规划与自然资源局及时组织验收，验收情况由县政府上报杭州市，由杭州市逐个进行核验，省农业农村厅、省自然资源厅适时组织抽查。对核验通过的，县政府印发补划调整粮食生产功能区认定文件，并设立永久性保护标志，及时上图入库。2022 年 11 月底前全面完成上图入库及电子地图、数据更新完善工作，编制保护图表册，健全档案管理。

五、保障措施

（一）加强组织领导。县政府成立防止耕地“非粮化”深化粮食生产功能区“非粮化”整治优化工作专班（详见附件 1），将粮食生产功能区整治优化工作纳入粮食安全责任制考核、乡村振兴战略实绩考核。各乡镇（街道）是粮食生产功能区管护利用主体责任单位，也要加强组织领导，主动推进粮食生产功能区“非粮化”整治优化工作，扛起粮食安全的政治责任，乡镇街道主要领导要对本辖区内粮食功能区整治优化工作负全责。县级相关部

门要履行部门职责，共同抓好落实。

（二）加强政策支持。严格执行农业补贴政策，优化补贴资金发放办法，强化种粮导向，取消抛荒耕地承包农户的中央耕地地力保护补贴。进一步加大对粮食生产的支持力度，支持“退林还粮”“退果还粮”，对整治优化地块优先实施中低产田改造、粮食生产功能区提标改造、高标准农田改造建设工程，确保整治后的粮食生产功能区持续保持耕作属性。统筹耕地地力保护补贴、耕地保护补偿、粮食绿色高产创建、病虫害统防统治等项目重点用于粮食生产功能区。粮食订单向粮食生产功能区倾斜。优先落实粮食生产功能区生产服务设施用地指标，支持水稻育秧、谷物烘干和农机综合服务等设施建设。对粮食生产功能区“非粮化”区块或拟划入粮食生产功能区的“非粮化”区块清理腾退后种植粮食的，县财政将对耕地保护补偿资金进行统筹使用，按实际面积给予乡镇街道1000元/亩工作经费。原则上各乡镇（街道）在县级补贴政策的基础上不超过3000元/亩进行配套，发挥政策驱动作用，加大整治力度。

（三）加强宣传引导。相关部门及乡镇（街道）、村充分利用电台、微信、宣传栏和标语等途径，积极做好粮食生产功能区“非粮化”整治的政策宣传和舆论引导工作，特别加强对耕地保护和粮食生产功能区保护的法律法规及相关政策的宣传，提高镇村干部和农户对稳定粮食生产重要性的认识，打牢推动恢复粮食生产功能区种粮属性的思想基础，为整治优化工作创造良好的工

作氛围。在具体开展过程中要注重方式方法，做深做细群众工作，避免矛盾激化，及时化解因“非粮化”整治出现的信访问题。

本文件自 2021 年 9 月 8 日起施行。

- 附件：1. 桐庐县防止耕地“非粮化”深化粮食生产功能区“非粮化”整治优化工作专班名单
2. 桐庐县粮食生产功能区调查汇总表
3. 桐庐县粮食生产功能区“非粮化”整治优化任务分解表

附件1

桐庐县防止耕地“非粮化”
深化粮食生产功能区“非粮化”
整治优化工作专班名单

组 长：徐文波

副组长：钱华明（县政府办公室）

仰忠明（县农业农村局）

濮樟平（县规划和自然资源局）

组 员：何庆娟（县财政局）

梅迎春（县农业农村局）

郑润根（县规划和自然资源局）

袁晓良（县商务局）

徐红卫（县林水局）

方文剑（市生态环境局桐庐分局）

张军强（县交通运输局）

楼华辉（国网桐庐县供电公司）

华志毅（桐君街道）

李建平（城南街道）

吴柏存（旧县街道）

陈 兵（凤川街道）

汪晓东（江南镇）
毛晓红（横村镇）
宓建锋（富春江镇）
施伟华（瑶琳镇）
胡炳贵（分水镇）
袁军民（百江镇）
叶 鑫（新合乡）
李 华（莪山畲族乡）
朱成祥（钟山乡）
徐 成（合村乡）

专班下设办公室，办公室设在县农业农村局。仰忠明兼任办公室主任，梅迎春、郑润根任办公室副主任。

附件 2

桐庐县粮食生产功能区调查汇总表

面积单位：亩

县乡镇、街道	需整治优化粮食生产功能区个数	需整治优化的粮食生产功能区								
		小计	建房（不含粮食生产配套设施用房，下同）、基础设施建设、取土、挖沙、堆放固体废弃物或者从事其他活动占用粮食生产功能区、毁坏种植条件	种植苗（树）木、花卉、草皮	种植水果、茶叶等多年生经济作物	挖塘养殖水产	因土地利用总体规划调整被划定为允许建设区、有条件建设区	涉及生态保护红线、饮用水水源保护地等不允许开展农业生产	因区块面积、立地条件、土壤肥力、污染状况等原因，不符合基本要求	其他情形需整治优化
百江镇	18	2972.6	11.22	926.0	1761.9	64.3	0.2			209.0
城南街道	6	158.4	2.3	127.10	16.3	12.8				
莪山畲族乡	9	1559.9	67.2	462.3	970.93	43.2				16.3
分水镇	15	2519.9	155.4	1232.1	1108.4	10.3	20.1	3.1		7.3
凤川街道	15	3230.4	78.3	2354.7	632.1	78.3	7.4		20.3	69.3
富春江镇	14	2704.7	6.4	2289.2	308.7	78.9	5.8			18.1

县乡镇、街道	需整治优化粮食生产功能区个数	需整治优化的粮食生产功能区								
		小计	建房（不含粮食生产配套设施用房，下同）、基础设施建设、取土、挖沙、堆放固体废弃物或者从事其他活动占用粮食生产功能区、毁坏种植条件	种植苗（树）木、花卉、草皮	种植水果、茶叶等多年生经济作物	挖塘养殖水产	因土地利用总体规划调整被划定为允许建设区、有条件建设区	涉及生态保护红线、饮用水水源保护地等不允许开展农业生产	因区块面积、立地条件、土壤肥力、污染状况等原因，不符合基本要求	其他情形需整治优化
合村乡	8	1875.9	8.4	499.3	1342.6	8.8	7.8			10.7
横村镇	15	3097.7	50.0	1458.4	1005.8	570.7	1.5			11.4
江南镇	26	3791.8	230.4	1983.6	187.5	182.3	432.4		1114.3	86.6
旧县街道	5	654.8	12.8	309.6	49.5	281.3	0.9			1.1
桐君街道	3	730.3	8.2	576.6	76.3	34.1	35.8			0.1
新合乡	4	327.3	4.6	286.8	35.9					
瑶琳镇	15	3755.4	98.0	1638.1	1845.3	33.0	58.9	73.5		80.7
钟山乡	14	2898.1	19.0	504.0	2245.2	45.0				84.9
合计	164	30277.2	752.1	14647.8	11586.3	1442.9	570.9	76.6	1134.6	595.5

附件 3

桐庐县粮食生产功能区“非粮化”整治优化任务分解表

单位：亩

乡镇街道	粮食生产功能区面积	整治优化面积	道路坑塘沟渠面积	2021 年任务			2022 年任务		
				小计	清理腾退	调整优化	小计	清理腾退	调整优化
百江镇	7964	2972.6	239.8	1900	1800	100	1300	1150	150
城南街道	1920	158.4	57.4	150	120	30	65	35	30
莪山畲族乡	3863	1559.9	133.6	1000	900	100	700	600	100
分水镇	8746	2519.9	347.6	1700	1450	250	1160	880	280
凤川街道	6880	3230.4	213.4	2000	1800	200	1440	1320	120
富春江镇	7525	2704.7	285.7	1800	1650	150	1200	1050	150
合村乡	3932	1875.9	171.6	1200	1100	100	850	750	100
横村镇	7534	3097.7	247.9	2000	1850	150	1350	1200	150
江南镇	13972	3791.8	530.5	2600	1400	1200	1730	600	1130
旧县街道	2179	654.8	111.3	500	450	50	270	190	80
桐君街道	1899	730.3	61.7	500	450	50	300	240	60
新合乡	1244	327.3	44.5	250	230	20	120	90	30
瑶琳镇	9638	3755.4	359.5	2500	2200	300	1615	1315	300
钟山乡	4842	2898.1	197.6	1900	1800	100	1200	1080	120
合计	82138	30277.2	3002	20000	17200	2800	13300	10500	2800

抄送：县委各部门，县人武部，各群众团体。
人大常委会办公室，县政协办公室，县法院，县检察院。
县委常委、县人大主任、县政协主席、副县长。

桐庐县人民政府办公室

2021年8月8日印发
