

# 陕西省国土资源厅 陕西省农业厅文件

陕国土资发〔2016〕44号

---

## 陕西省国土资源厅 陕西省农业厅 关于印发《陕西省土地利用总体规划调整完善 及永久基本农田划定实施方案》的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

经省人民政府同意，现将《陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定实施方案》印发你们，请遵照执行。

陕西省国土资源厅

陕西省农业厅

2016年8月8日

# 陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定实施方案

调整完善土地利用总体规划、划定全域永久基本农田是党中央、国务院依据我国经济社会发展实际和土地资源国情，为进一步落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度、促进“十三五”经济社会持续健康发展作出的重要部署。鉴于调整完善土地利用总体规划、划定全域永久基本农田时间安排基本同步、工作内容紧密衔接、成果应用互相体现，为了统筹协调推进这两项工作，根据国土资源部关于《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）调整方案》和国土资源部、农业部对永久基本农田划定工作的统一安排部署，特制定全省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定实施方案。

## 一、总体要求

坚持以国家要求为遵循，以保障发展、保护耕地、促进现代农业发展为目标，按照系统谋划、统筹安排、联动推进的工作思路，坚持总体稳定、局部微调，应保尽保、量质并重，保护优先、优化布局，统筹兼顾、协调推进的原则，确保土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定统一部署、协调一致，同步推动、相互促进。土地利用总体规划调整完善，依据2014年土地变更调查和土地利用总体规划中期评估成果，围绕经济社会发展和相关规划，合理调整耕地、基本农田和建设用地等规划指标，着重优化建设用地结构和布局，强化耕地保护和集约节约用地，保障稳增长、促改革、调结构、惠民生各项政策措施落地。永久基本农田划定工作，以提升耕地综合能力为重点，建立健全特殊保护工作机制，确保将全省永久基本农田保

护任务落实到土地利用管制分区，落实到图斑地块，落实到每个农户，确保 2016 年底前全面完成土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定工作任务。

## 二、工作任务

### （一）土地利用总体规划调整完善工作

围绕陕西“十三五”经济社会发展规划和“追赶超越”目标，用好用活用足国家增加建设用地规模、核减耕地保有量和基本农田保护面积“一增两减”规划指标，推进永久基本农田、生态保护和城市开发边界“三线”划定，优化生产、生活、生态空间格局。

#### 1、统筹兼顾、突出重点，做好建设用地规模布局调整，保障“十三五”重大项目落地。

实行建设用地总量和强度双控，按照指标跟着项目走的原则，综合考虑各地经济社会发展需求、人口增长、规划剩余空间、新型城镇化、支柱产业及基础设施建设需求，围绕落实区域发展总体战略、新型城镇化等相关规划，以及国家稳增长促投资政策要求，重点做好战略性新兴产业、高新技术、装备制造、能源化工、航空航天以及养老、体育、旅游、物流等产业项目；铁路、公路、机场、电力以及包括美陂湖、斗门水库等在内的关中水系建设基础设施项目；脱贫攻坚及移民搬迁、保障性安居工程、小城镇建设、改善农村生活基本条件等民生工程用地服务保障。同时，按照中省部署要求，在规划调整完善工作中，以资源环境承载力评价为基础，以农村土地综合整治为抓手，做好建设用地结构和布局调整，促进新型城镇化和城乡统筹发展。

#### 2、保护优先、质数并重，合理调整耕地和基本农田面积，

## 落实耕地保护责任。

依据国家安排的耕地保有量和基本农田核减指标，统筹考虑纳入国家、省规划确定的新一轮退耕还林还草还湿规模，增水、增湿、增绿和关中水系建设，以及新型城镇化、重大民生工程、基础设施建设占用等做好调整完善工作。在确保耕地和基本农田数量基本稳定、质量有所提高的前提下，耕地保有量核减范围主要包括移民搬迁、渭河等江河治理、丹江口库区水源地等生态退耕，全省占补平衡储备库中变更调查已经认定为现状的耕地，以及规划期内允许减少耕地的剩余量。基本农田保护面积核减范围主要包括 25 度以上坡耕地，基本农田中的林地、草地，现状建设用地，以及实施“十三五”重点建设项目和脱贫攻坚、移民搬迁等民生工程需要调整的用地。渭河河道内影响行洪安全和秦岭北麓 25 度以上坡耕地全部退出。

## 3、衔接协调、有序推进，促进“多规融合”，优化国土空间开发利用格局。

以部省合作开展的省级空间规划试点为契机，进一步优化空间开发格局，转变开发利用方式，提高空间发展质量和效率，优先划定永久基本农田保护红线和生态保护红线，合理确定城市开发边界。按照规划调整完善确定的目标任务和永久基本农田划定规程、技术要求，把永久基本农田落实到具体地块、明确保护责任、设立保护标志、编制保护图册、严格监督管理；以规划确定的允许建设区和有条件建设区为基础，与城市规划、产业规划等相关规划充分衔接，避让永久基本农田和生态保护红线、蓄滞洪区、地质灾害高危区、矿产采空区等，从严确定城市开发边界；以确保国家和区域生态安全为底线，在重要生态功能区、生态敏感区、风景名胜核心区、水源地保护区等区

域划定生态保护空间，确定生态保护红线。推广总结榆林市、富平县“多规合一”试点经验，探索有利于各类空间规划协调衔接的工作路径和协作机制，着力解决规划科学性不强、衔接不够、执行不力等关键性问题，为完善土地用途和国土空间管制制度打下基础。

## （二）永久基本农田划定工作

按照土地利用总体规划调整完善方案确定的永久基本农田保护任务，坚持优进劣出，划优划足，提升质量，结合粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和现代农业园区建设，实行管控性保护、建设性保护和激励性保护，既做到划足、划优、划实，实现定量、定质、定位、定责保护，又用好永久基本农田划定的重大机遇，将划设、保护、监管、利用统筹落实，确保管住、建好、利用、守牢永久基本农田。

### 1、坚持标准、优进劣出，严格控制调出调入范围，切实提高基本农田质量。

按照“统筹规划、协调推进，保护优先、优化布局，优进劣出、提升质量，特殊保护、管住管好”的原则，在落实基本农田保护任务和保持现有基本农田布局总体稳定的前提下，依据二次调查及耕地质量等别评定，对基本农田布局做适当调整。可划入的耕地主要包括：土地整治和高标准农田建设后的耕地；质量等别和地力等级达到本市（县）平均水平以上的耕地；城市周边、交通沿线和平原坝区的优质耕地；25度以上的水平梯田和耕作条件好、有灌溉设施的耕地。除实施国家重大发展战略、“十三五”重点建设项目难以避让的以外，其他优质耕地均应划入基本农田实行永久保护。现状基本农田调出的主要包括：国务院批准的新一轮退耕还林还草方案中计划退耕还林的

耕地；严重污染无法治理的耕地；自然灾害和生产建设活动严重损毁无法复垦的耕地；现状是未利用地和质量不符合要求的其他农用地；建设占用、无法恢复和依法处理的建设用地；在确保全域永久基本农田保护目标任务完成的前提下，零星分散、规模过小、不易耕作、质量较差等不宜作为永久基本农田的耕地（必须经过充分论证，提供相应举证材料）；现状为林地、草地、盐碱地等不能耕种的土地。城市周边范围内因建设项目急需落地或地类不符合划定要求等原因而确需对基本农田布局进行调整的，可以按照城市周边“范围不变、面积不减、质量不降”的原则，进行局部调整，提供证明材料，在划定方案中予以说明，并作为规划调整方案报批的必备要件。现状基本农田划出的条件是要补划质量相当、数量相同的永久基本农田。

## **2、合理预留、划优划实，衔接城市周边划定成果，全面落实保护目标任务。**

在调整完善下达基本农田保护目标的基础上，定量、定质、定位将全域永久基本农田划定任务落实到规划分区、落实到地块图斑。将永久基本农田划定成果纳入土地利用总体规划调整完善，保证数量和布局上衔接一致，并按要求做好核实举证、论证核定等工作，确保程序依法依规，调整有据可查。调整完善西安市和省级组织实施的16个重点区（市）永久基本农田划定成果，不得随意调整规模和布局，其他区域永久基本农田划定工作要与调整完善统筹推进，同步完成。县市级规划按照“保护优先”的原则，合理确定永久基本农田保护布局；镇级规划要将确定的规划保护任务落实到图斑、地块，并根据当地实际划出基本农田整备区，推动零星耕地的整合归并、提质改造。要衔接城市周边永久基本农田划定成果，按照空间由近及远、

质量由高到低的顺序，划足补齐永久基本农田保护面积，全面落实永久基本农田保护任务。

### **3、夯实责任、强化监管，建立永久基本农田数据库，构建保护长效机制。**

依据审核同意的划定工作成果和规划调整方案，扎实推进永久基本农田“落地块、明责任、设标志、建表册、入图库”工作，做到图斑、数量、地块相一致，系统入图库。强化各级政府永久基本农田保护主体责任，完善目标考核办法，推动划定工作落实到村组、农户，落实到土地确权登记颁证中。全面建立基本农田保护责任区制度，以乡镇为单位设立责任保护区，实行镇、村、组三级负责制，其中镇长（街道办主任）担任责任保护区区长，村委会（居委会）主任担任责任保护区片长，村民小组组长担任责任保护区护田员，确保全面夯实基本农田基层保护责任。建立粮食主产区利益补偿与生态补偿机制，试行给予“片长”和“护田员”一定的监管补贴（以市为单位确定），激励广大农民保护基本农田责任的落实。严肃执法监督，依法查处违规占用、破坏永久基本农田的违法行为。各级国土资源和农业主管部门对本行政区域永久基本农田划定成果信息的真实性、合法性、合规性负责。

### **三、方法步骤**

按照国土资源部、农业部关于调整完善土地利用总体规划、划定永久基本农田的要求，经梳理整合后，分六个步骤进行：

（一）分解下达任务。根据国家下达我省调整耕地保有量、基本农田任务、新增建设用地规模，结合各地发展需求，自上而下，逐级分解下达规划调整完善主要指标和城市周边及全域永久基本农田划定任务。

（二）编制工作方案。各市、县（区）以土地利用现状为基础，围绕“十三五”经济社会发展目标，统筹粮食生产功能区、重要农产品生产保护区和现代农业园区建设，优化布局、调整结构，全面落实永久基本农田保护任务，同步编制土地利用总体规划调整完善和永久基本农田划定方案。

（三）审核工作方案。各市（区）规划调整方案，经市政府审定后，报省国土资源厅备案，省级和西安市调整方案，以及全省 11 项相关规划指标调整情况经省政府审定后报国务院审批。永久基本农田划定方案报经上一级国土资源和农业主管部门审核后实施。

（四）开展基础调查。省上组织有关部门、专家进行检查、指导、调研，帮助解决市县规划调整完善及基本农田划定工作中遇到的实际问题。以基本农田图斑为工作单元，开展基本农田图斑的外业实地勘察和保护责任信息的调查，基本农田保护责任人调查到农户，制作内容详尽的外业调查记录表，确保永久基本农田落到地块，为建设一批高产、优质、高效、生态、安全的粮食等重要农产品生产基地打下坚实基础。

（五）规范有序推进。衔接城市周边和永久基本农田划定成果，合理确定永久基本农田保护红线、城市开发边界和生态保护红线。在城市周边、交通沿线醒目位置，设立统一规范的基本农田保护牌和标识（永久基本农田保护标志牌、界桩式样的标准另行制定）。在永久基本农田划定中，同步推行“网格化管理”制度，把耕地纳入镇、村、组与基层国土机构相结合的全天候监管之中。

（六）工作成果验收。省国土资源厅组织对县（区）、乡级调整完善成果进行抽查，每市抽查 30% 的县（区），抽查全部



合格的，全市成果通过审查；抽查不合格的，责令限时整改，并全省通报。永久基本农田划定成果按照县级自验、市级初验、省级抽查验收的程序(验收办法另行制定)，自下而上进行。基本农田划定成果数据库纳入规划调整完善数据库，逐级汇总、同步上报，并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。

(七) 成果上报审批。永久基本农田划定的成果纳入规划调整完善成果，在征求本级发改、住建、农业、林业、水利、环保、交通等有关部门意见后，依法组织听证，按照规划审批权限依法组织审批。

#### **四、时间安排**

##### **(一) 前期准备**

7月底前，研究制定陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定工作方案，报省政府审定印发执行。开展工作动员部署及培训会，为有效推进工作奠定坚实基础。确定省级组织实施的16个重点区(市)城市周边永久基本农田划定任务，抽查市级组织实施的86个城镇周边永久基本农田划定工作。

##### **(二) 工作推进**

8月底前，自上而下逐级下达规划控制指标，合理调整各类土地用途区的面积与布局。逐级下达永久基本农田保护任务(含城市周边划定任务)，市、县、乡编制永久基本农田划定方案，经上一级国土资源、农业主管部门论证审核，纳入规划调整方案一并实施。

9月到10月，积极推进城市开发边界、永久基本农田和生态保护“三线”划定工作，形成规划调整完善成果。各县(区)按照永久基本农田划定方案，逐地块落实保护责任，逐级签订

保护责任书，设立保护标志，建立保护责任表册和数据库。

### （三）成果审批

11月底前，按照县级自验、市级初验、省级抽查验收的程序，国土资源、农业主管部门完成永久基本农田划定成果验收工作，一并纳入规划调整完善成果，在征求本级发改、住建、农业、林业、水利、环保、交通等有关部门意见后，经县（市、区）人民政府审核，按规定程序报原规划审批机关审批。

12月底前，西安市规划主要指标调整情况经省政府审核后报国务院审批。其他区域调整工作成果，逐级上报，省政府审核后，统一报国土资源部备案。

### （四）审核报备

2017年4月底前，各地根据规划调整完善及永久基本农田划定成果更新数据库，确保永久基本农田保护面积、建设用地规模等图、数、实地一致，符合要求，保持规划数据库的现势性。5月底前各市（区）完成数据库上报工作，6月底前经省国土资源厅组织审核后报国土资源部备案，实现国土资源“一张图”的更新。配合做好国家土地督察西安局对我省永久基本农田划定的专项督察。

## 五、保障措施

（一）精心组织，落实责任。省政府建立联席会议制度，庄长兴副省长为召集人，省国土资源厅主要负责人为副召集人，农业、发改、财政、环保、住建、水利、林业等相关部门为成员，研究解决相关重大问题，协调推进规划调整及永久基本农田划定工作。市县各级政府要充分认识规划调整完善和基本农田划定工作的重要性，精心组织，明确任务，落实责任，确保规划调整完善和永久基本农田划定工作顺利推进。

(二) 上下结合，有序推进。各地要按照《调整方案》确定的约束性指标、布局优化原则和有关政策要求，编制市（县、区）级土地利用总体规划调整完善和永久基本农田划定工作方案。县、乡级要严格按照规划调整完善下达主要指标，落实到具体地块，以确保上下级规划之间的协调衔接，做到指标落实到位、政策执行到位、调整完善到位。

(三) 上图入库，严把质量。各地要结合规划调整完善，统筹安排、同步更新规划数据库，重点更新规划图层。做好质量核查，严把数量和质量关口，确保耕地保有量、永久基本农田保护任务、建设用地规模等符合要求。省国土资源厅组织技术力量，对备案的规划数据库进行审核，确保符合相关要求和技术标准。

(四) 正面引导，强化监督。要依靠主流媒体，创新宣传方式方法，加大舆论宣传和引导力度，凝聚社会共识，营造积极向上的有利环境。省国土资源、农业部门要加强对市县工作的督促指导，及时掌握进展情况，研究解决出现的问题。对工作不力的地方，及时通报，促进整改，确保年底前全面完成规划调整完善和永久基本农田划定工作。

本项工作完成后，此方案自行废止。

附件：陕西省土地利用总体规划调整完善及永久基本农田划定工作进度安排表

