

# 张掖市耕地质量保护条例（草案·征求意见稿）

## 第一章 总 则

**第一条【立法目的】** 为了落实最严格的耕地保护制度，保障国家粮食安全和生态安全，促进农业可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国基本农田保护条例》《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国粮食安全保障法》《中华人民共和国土壤污染防治法》《中华人民共和国农村土地承包法》《甘肃省耕地质量管理办法》等法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条【适用范围】** 本条例适用于本市行政区域内耕地保护、质量提升、监督管理及相关活动。

**第三条【基本原则】** 耕地保护坚持总量管控、质量提升、生态优先、属地负责、全民参与、损害担责的原则。

**第四条【政府职责】** 市、县（区）人民政府对本行政区域内耕地保护负总责，实行主要同志负责制，建立耕地保护目标责任制度和考核评价制度。

**第五条【协同机制】** 市、县（区）人民政府应当建立耕地质量保护工作协调机制，统筹协调自然资源、农业农村、生态环境、水务、林草、市场监管等部门，建立信息共享、联合执法、案件移送、立案处罚等工作制度，形成监管合力。

**第六条【部门职责】** 农业农村部门牵头耕地质量保护与提升；自然资源部门负责耕地数量管控和用途管制；生态环境、水务、林草、发改、财政等部门按照职责分工做好相关工作。

**第七条【社会参与】** 任何单位和个人都有保护耕地的义务，有权对破坏耕地的行为进行检举、控告。

市、县（区）人民政府应当建立健全多元投入激励机制，通过融资担保、以奖代补、贷款贴息等方式，鼓励金融资本、社会资本参与耕地质量保护、高标准农田建设、耕地污染修复和粪污收储运等市场化服务体系建设，并依法保障投入主体合法权益。

鼓励农村集体经济组织、新型农业经营主体、科研机构等参与耕地保护，对在耕地保护和质量提升中成效显著的单位和个人，市、县（区）人民政府应当给予表彰奖励，具体办法由市人民政府制定。

## 第二章 管控与规划

**第八条【耕地保有量】** 市、县（区）人民政府应当严格执行上级下达的耕地保有量和永久基本农田保护面积指标，确保实有耕地数量不减少、质量不降低。

**第九条【国土空间规划】** 市、县（区）人民政府应当将耕地和永久基本农田保护纳入国土空间规划，落实到地块，上图入库，实行永久保护。

**第十条【盐碱地综合利用】** 市、县（区）人民政府应当在国土空间规划中明确盐碱地综合利用的区域和措施，将具备条件的盐碱地纳入耕地后备资源进行有序开发，优先用于补充耕地。

县（区）人民政府应当制定盐碱地改良专项计划，统筹整合涉农资金，采取工程排盐、生物改良、农艺改良等综合措施，推进盐碱地改良和综合利用。县（区）人民政府应当将耕地质量监测、技术推广、面源污染治理、土壤生态修复、盐碱地改良等基础性、长效性支出列入财政预算，予以重点保障。

**第十一条【水资源论证】** 市、县（区）人民政府应当落实水资源刚性约束制度，在制定国土空间规划、审批耕地开垦和农业项目时，必须进行水资源论证，确保耕地布局、种植结构与水资源承载能力相匹配。水务部门应当会同自然资源、农业农村部门建立“以水定地”具体落实机制，明确用水总量控制、用水效率控制和水功能区限制纳污要求。

**第十二条【耕地开垦土壤调查】** 对未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的地块，自然资源部门应当在开垦前会同生态环境、农业农村部门开展土壤污染状况调查和质量等级评定。经调查存在污染风险的，应当进行治理修复，达标后方可开垦；未经调查或调查不合格的，不得开垦为耕地。

**第十三条【占补平衡】** 非农业建设经批准占用耕地的，建设单位必须依法履行补充耕地义务，补充数量相等、质量相当的耕地，并承担提升费用；无法自行补充的，按照规定缴纳耕地开垦费。

补充耕地质量验收由农业农村部门会同自然资源部门组织实施，验收内容包括土壤质量、灌溉排水条件、耕作层厚度等，验收不合格的，不得通过占补平衡审核。

市、县（区）人民政府应当建立新增建设占用耕地规模与存量建设用地使用效率挂钩制度，从严控制占用耕地。

**第十四条【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改变用途。国家重大建设项目确需占用的，依法报国务院批准，并按照“先补后占”原则补划，补划的永久基本农田应当符合相关要求，优先从集中连片、质量等级相当的耕地中选取，补划结果需经省级自然资源部门验收确认，并及时更新国土空间规划数据库。严禁通过擅自调整国土空间规划等方式规避永久基本农田审批；严禁在永久基本农田范围内发展林果业、挖塘养鱼、新建建筑物构筑物等行为。

### 第三章 质量提升

**第十五条【质量调查与档案】** 市、县（区）农业农村部门应当每五年组织开展一次耕地质量全面调查与等级评价，建立“一地一档”耕地质量档案，并动态更新。

**第十六条【质量提升计划】** 县（区）人民政府应当根据调查结果制定耕地质量提升年度计划，明确区域、措施、资金和责任人。

**第十七条【高标准农田】** 市、县（区）人民政府应当将具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，统筹整合高标准农田建设、农田水利建设、农业科技推广等各类涉农资金，同步实施土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保护等措施。建立高标准农田建设资金保障机制，确保地方配套资金足额到位。鼓励社会资本参与高标准农田建设和运营，依法享受税收、补贴等优惠政策。建立高标准农田质量终身责任制，对建设项目的勘察、设计、施工、监理单位实行质量追溯，在高标准农田项目竣工验收时，需同步开展耕地质量等级评定，确保建成后的高标准农田质量达到相应等级标准。

**第十八条【农田防护林】** 市、县（区）人民政府应当将农田防护林建设纳入耕地质量保护体系，作为高标准农田建设的配套措施同步规划、同步实施。

水务部门应当会同农业农村部门配套完善农田防护林灌溉系统，保障其灌溉用水需求；林草、农业农村等部门按职责权限，负责农田防护林的更新改造和管护，所需经费列入本级财政预算。

**第十九条【农业投入品管控】** 市、县（区）人民政府应当建立农业投入品质量追溯与联防联控机制，强化生产者、经营者主体责任，严把市场准入关。

农业农村、市场监管部门应当加强对农资产品（包括滴灌带、地膜、农药、肥料等）的质量监督检查，对执行标准低于国家推荐性标准的企业依法查处，建立农资产品黑名单制度，定期向社会公布。

**第二十条【培肥地力与污染防控】** 耕地使用者应当采取以下措施提升地力并防控污染:

(一) 增施有机肥, 减少化肥用量, 全面推广测土配方施肥与病虫害绿色防控技术;

(二) 推广秸秆还田、种植绿肥、合理轮作, 防止长期单一种植导致土壤养分失衡;

(三) 使用高效低毒低残留农药, 严格执行农药化肥使用定额;

(四) 回收废旧农膜和农药包装废弃物, 农膜回收率达到国家和省规定标准; 建立地膜、农药包装废弃物回收处理体系, 明确回收责任主体和处置流程;

(五) 在节水灌溉条件下采取水盐调控措施, 预防土壤次生盐渍化;

(六) 其他有利于耕地质量提升的措施。

**第二十一条【粪污资源化利用】** 市、县(区)人民政府应当推进畜禽粪污无害化处理与资源化利用, 制定粪肥还田技术规范, 明确无害化处理标准, 还田路径和主体责任, 防范土壤污染风险。

鼓励种养结合, 支持建设区域性粪污收集、处理、转运中心, 培育粪肥还田社会化服务组织。畜牧兽医部门应当加强对中小养殖场户的技术指导和监督检查, 确保粪肥充分腐熟发酵后方可还田。

**第二十二条【涉重金属企业管控】** 市、县(区)人民政府应当严格执行生态环境分区管控, 严格涉重金属企业准入管理。对

新、改、扩建重点行业建设项目，严格执行重点重金属污染物排放“等量替代”原则，建设单位在提交环境影响评价文件时应当同步提交区域削减方案，明确重点重金属污染物排放总量及来源。

对无排放来源指标的县区，生态环境部门不予审批涉重金属项目。涉重金属企业应当定期开展周边耕地土壤环境质量监测，发现污染的，立即采取措施消除风险。

**第二十三条【污染耕地治理】** 对轻度及中度污染的耕地，县（区）农业农村部门应当会同生态环境部门制定安全利用方案，建立土壤环境监测网络，在工业园区、矿区周边等重点区域加密监测点位，动态更新监测数据，采取种植结构调整、退耕还林还草、生物修复等措施；对重度污染的耕地，严格管控，禁止种植食用农产品。

生态环境部门应当会同农业农村部门建立农用地分类管理制度，动态调整耕地土壤环境质量类别，每季度开展治理进度督查，建立受污染耕地治理修复台账，明确治理主体、治理期限、治理目标。

涉重金属企业、化工企业等排污单位应当定期对周边耕地开展土壤环境质量监测，发现异常情况的，立即报告生态环境部门并采取措施消除风险。

## 第四章 土地流转与经营

**第二十四条【流转原则】** 农村土地经营权流转应当坚持农地农用、保护优先、依法自愿、有偿协商的原则，不得改变农业用途，不得破坏耕地质量。

**第二十五条【流转耕地用途监管】** 土地经营权流转后，受让方不得改变耕地的农业用途，不得在耕地上建设非农设施。

县（区）人民政府应当充实基层农业农村执法力量，配备必要的技术装备，赋予乡镇人民政府对过量施肥、不履行农膜回收义务等违法行为的行政处罚权。

县（区）农业农村部门应当联合乡镇人民政府每半年对流转耕地的用途开展一次专项检查，发现改变用途的依法查处。

**第二十六条【本底评价】** 土地经营权流转前，发包方或者农村集体经济组织应当委托具有相应资质的机构，依据《耕地质量调查监测与评价办法》对拟流转耕地进行质量本底调查与等级评价，评价内容需包含土壤有机质含量、酸碱度、重金属含量、耕层厚度等核心指标。

评价报告由县（区）农业农村部门审核确认后，作为流转合同附件，并录入耕地质量信息管理平台。

**第二十七条【合同要求】** 土地经营权流转合同应当包含耕地保护条款，并明确以下事项：

- （一）耕地质量等级及核心指标参考值；
- （二）化肥、农药使用种类、用量上限及规范；
- （三）农膜使用标准、回收责任及回收率；
- （四）秸秆还田、有机肥施用数量或者比例；

- (五) 禁止破坏耕作层的行为;
- (六) 因不当经营造成质量下降的修复、赔偿及违约责任;
- (七) 耕地质量保证金缴存、退还与扣除条件;
- (八) 配合耕地质量监测的义务。
- (九) 耕地所有权人、承包权人、经营权人的具体保护责任。

县(区)农业农村部门应当制定流转合同示范文本,对未包含耕地保护条款的合同不予备案。

**第二十八条【保证金制度】** 受让方应当按照合同约定向乡镇人民政府指定账户缴存耕地质量保证金。耕地质量保证金标准由县(区)人民政府根据耕地质量等级、流转面积和当地经济水平确定,一般不低于每亩500元。

耕地质量保证金实行专户存储、专款专用,任何单位和个人不得挪用。保证金管理办法由市农业农村部门会同财政、审计部门制定,报市人民政府批准后实施。

合同期满,经检测耕地质量等级未降低的,保证金本息全额退还;质量下降的,依法用于修复,不足部分由受让方承担。

**第二十九条【期末评价与追溯】** 土地流转合同期满或者提前解除时,乡镇人民政府应当组织耕地质量期末评价。质量等级下降且责任明确的,由受让方限期修复;拒不修复的,由乡镇人民政府代为修复,费用从保证金中列支,并依法追究违约责任。

## 第五章 监测与监管

**第三十条【监测网络】** 市、县（区）人民政府应当建立“市—县—乡”三级耕地质量长期定位监测网络，在工业园区、矿区周边、规模化流转区域等重点区域加密监测点位，重点覆盖高标准农田和规模化流转区域。

生态环境部门应当会同农业农村部门完善土壤环境监测网络，实现监测数据实时更新、动态管理，每季度向社会发布耕地质量监测简报，及时发布预警信息。

**第三十一条【年度监测】** 农业农村部门应当依据《耕地质量调查监测与评价办法》制定年度监测计划，每年采集土壤样品频次不少于2次，监测指标包含土壤养分、重金属、酸碱度、耕层厚度等。

监测数据应当同步上传至国家耕地质量监测系统，并与自然资源、生态环境、水务等部门实现数据共享。

农业农村部门应当会同相关部门每季度向社会发布一次耕地质量监测简报，及时发布耕地质量状况报告和预警信息。

**第三十二条【巡查制度】** 县（区）、乡（镇）人民政府应当建立耕地保护网格化动态巡查制度，实行定人员、定区域、定责任、定考核。

**第三十三条【执法协作】** 农业农村部门应当建立耕地保护“田长制”，明确各级田长职责，实行网格化管理，将耕地保护责任落实到村、到地块、到人头。自然资源、农业农村、生态环境等部门应当建立联合执法机制，对非法占用、破坏耕地、违反耕地质量保护合同等行为依法查处；涉嫌犯罪的，移送司法机关。

**第三十四条【信用管理】** 市、县（区）人民政府应当将耕地保护责任履行情况纳入社会信用体系。

对履行耕地保护责任良好的单位和个人，在农业补贴、项目审批、信贷支持等方面给予优先支持；对破坏耕地、造成耕地质量下降且拒不修复的，列入农业经营主体失信名单，三年内不得在本市行政区域内再次流入土地，不得享受农业相关财政补贴，并依法实施联合惩戒。

**第三十五条【考核问责】** 市、县（区）人民政府应当将耕地保护纳入年度绩效考核和领导干部自然资源资产离任审计。对履职不力、耕地保护目标未完成的，依法约谈、通报、问责；对造成严重后果的，追究主要负责人和相关责任人责任。

## 第六章 资金与科技保障

**第三十六条【财政投入】** 市、县（区）人民政府应当将耕地保护和质量提升所需经费足额列入同级年度财政预算，强化预算刚性执行，重点保障调查监测、质量评价、高标准农田建设、退化耕地治理、农膜回收、秸秆利用、土壤生态修复、盐碱地改良、农田防护林管护、粪污集约化利用等支出。

审计部门应当对耕地保护资金使用情况进行专项审计，确保专款专用。

**第三十七条【多元融资】** 市、县（区）人民政府应当建立健全多元投入激励机制，通过融资担保、以奖代补、贷款贴息、风

险补偿等方式，鼓励金融机构创新耕地保护信贷产品，支持社会资本参与高标准农田建设、耕地质量提升和污染修复项目，依法享受税收、补贴等优惠政策。

支持发展耕地保护相关保险，鼓励保险机构开发耕地质量保险、农产品质量安全保险等产品。

**第三十八条【科技支撑】** 市、县（区）人民政府应当加强耕地保护科研和技术推广，建立专家指导组，开展耕地质量提升关键技术研发、集成与示范，推广智能化监测、精准施肥、生物修复等先进技术。

**第三十九条【资金整合与绩效】** 市、县（区）人民政府应当建立跨部门的耕地质量保护资金统筹整合机制，由财政部门牵头，农业农村、自然资源、生态环境、水务、林草等部门配合，统筹整合高标准农田建设、农田水利、农业科技、生态保护等各类涉农资金，集中用于耕地质量保护重点领域。

实施耕地保护资金全过程绩效管理，强化评价结果在预算安排、政策调整中的运用，对绩效差的项目限期整改，对整改不到位的减少或取消资金安排。

**第四十条【信息共享】** 市、县（区）农业农村部门应当建立耕地质量信息管理平台，实现与自然资源、生态环境、水务等部门数据共享，面向社会提供查询服务。

## 第七章 法律责任

**第四十一条【非法占用责任】** 违反本条例规定，未经批准或者采取欺骗手段占用耕地的，由自然资源部门责令退还、恢复原状，并处非法占用土地每平方米100元以上1000元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十二条【破坏永久基本农田责任】** 违反本条例规定，在永久基本农田范围内发展林果业、挖塘养鱼、新建建筑物构筑物等破坏永久基本农田的行为，由自然资源部门责令限期改正或者治理，恢复原种植条件，处占用基本农田的耕地开垦费1倍以上2倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十三条【破坏质量责任】** 耕地使用者因违规施肥、施药、排放污染物或者破坏耕作层的；向耕地排放未经无害化处理或者虽经处理但是不符合相关标准的畜禽粪污等养殖废弃物，造成耕地质量等级下降的。由农业农村部门、生态环境主管部门责令限期改正或者依据有关规定予以处罚。

**第四十四条【违反流转合同责任】** 土地经营权流转受让方违反耕地保护条款，造成耕地质量下降的，应当按照合同约定承担修复、赔偿责任；拒不履行的，由乡镇人民政府代为修复，费用从其保证金中列支，不足部分依法追偿。

受让方因违规使用农业投入品、不履行农膜回收义务等造成耕地质量下降的，由农业农村部门责令限期改正，逾期不改正的，处二千元以上一万元以下罚款，并列入农业经营主体失信名单，三年内不得在本市行政区域内再次流入市场，不得享受农业相关财政补贴。

**第四十五条【基层监管责任】** 县（区）、乡（镇）人民政府未履行耕地保护监管职责，有下列情形之一的，由上级人民政府责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）未按照规定开展耕地质量监测、巡查的；
- （二）对破坏耕地质量的行为不依法查处的；
- （三）未按照规定审核确认耕地质量评价报告的；
- （四）挪用耕地质量保证金的。

**第四十六条【部门协同责任】** 自然资源、农业农村、生态环境、水务、林草、市场监管等部门未按照本条例规定履行耕地质量保护职责，有下列情形之一的，由本级人民政府或者上级主管部门责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）未建立或未执行信息共享、联合执法、案件移送等协同工作机制的；
- （二）在耕地占补平衡、永久基本农田补划、补充耕地质量验收中弄虚作假的；
- （三）对涉重金属企业准入把关不严，造成耕地污染的；
- （四）未按照规定开展土壤污染状况调查、监测的。

**第四十七条【监管部门责任】** 各级人民政府及有关部门工作人员在耕地保护工作中，存在下列情形之一的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）未落实耕地保护目标责任的；

- (二) 在耕地占补平衡、永久基本农田补划中弄虚作假的；
- (三) 对破坏耕地的行为不依法查处的；
- (四) 其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

## 第八章 附 则

**第四十八条【配套规定】** 市人民政府应当根据本条例制定耕地质量评价、保证金管理、信用管理、资金整合与绩效、多元投入激励、失信惩戒等配套办法，配套办法应当自本条例施行之日起6个月内制定并公布。

**第四十九条【生效时间】** 本条例自202\*年\*\*月\*\*日起施行。