

附件 1

张掖市耕地质量保护条例（草案送审稿）

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 管控与规划
- 第三章 质量提升
- 第四章 土地流转与经营
- 第五章 监测与监管
- 第六章 资金与科技保障
- 第七章 法律责任
- 第八章 附 则

张掖市耕地质量保护条例（草案送审稿）

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《中华人民共和国农业法》《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》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】 耕地保护坚持科学规划、量质并重、生态优先、用养兼顾、建管结合、综合整治、公众参与的原则。

第四条【党委、政府职责】 实行耕地质量保护党政同责，市、县（区）党委和人民政府对本行政区域内耕地质量保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地质量保护的第一责任人，建立耕地质量保护目标责任制度以及考核评价制度。

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、立案查处等工作制度，形成监管合力。

第六条【工作职责】 市、县（区）农业农村部门负责本行政区域内耕地质量管理工作，其所属的耕地质量工作机构承担耕地质量调查、监测和评价等有关具体工作。

市、县（区）自然资源部门负责本行政区域内耕地总量控制、用途管制，组织实施最严格的耕地保护制度；生态环境、水务、林草、发改、财政、市场监管、畜牧兽医等部门按照各自职责，做好耕地质量保护的相关工作。

乡镇人民政府、街道办事处负责本辖区内的耕地质量保护工作。

村民委员会、居民委员会、农村集体经济组织应当督促耕地使用者合理使用耕地，保护和提高耕地质量。

第七条【社会参与】 各级人民政府应当加强对耕地保护的宣传教育，增强全社会耕地保护意识。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质量保护，通过技术推广、土壤改良、农田管护、污染防治等方式提升耕地质量。

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任务，确保实有耕地数量不减少、质量不降低。

第九条【总体规划】 市、县（区）人民政府应当将耕地质量保护纳入国民经济和社会发展规划，并实行最严格的耕地保护制度，保持耕地数量，提高耕地质量，制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。

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耕地改良专项计划，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。应当统筹中央、省级转移支付资金和本级财政预算，保障耕地质量监测、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、长效性支出需求。

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，建立健全“水地共管”机制，严控新增耕地面积，有序推进违规灌溉面积整治，“管水”与“控地”协同推进。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。

市、县（区）水务部门应当编制本行政区域农田水利规划，组织制定农田水利工程建设年度实施计划，对农田水利工程建设

进行监督管理。水务部门应当配合生态环境部门对农田灌溉用水水质进行检测和监督检查。

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，农业农村部门应当在开垦前会同生态环境、自然资源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，依法进行分类管理。未经调查的，不得开垦为耕地。

第十三条【占补平衡】 各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，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。但农村村民建住宅确需占用永久基本农田以外的耕地的，由县（区）人民政府落实补充耕地，不得向农村村民收取耕地开垦费。

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，县级自然资源主管部门不得通过占补平衡审核，不得将相应耕地纳入补充耕地储备库。

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，明确地方配套资金责任；健全多方参与、责任明确、协调顺畅、保障有力的建后管护机制，多渠道筹措管护经费，确保管护到位。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；应当依据分配的用水指标，统筹安排农田防护林生态用水。

农业农村部门在高标准农田建设过程中同步配套完善农田防护林灌溉系统；水务部门在水资源指标内协调保障其灌溉用水需求。对于林地上的农田防护林，由县级林草主管部门负责更新改造和管护；对于非林地上的农田防护林，由县级人民政府依照有关规定明确管护主体，落实管护责任和经费。所需经费通过财政预算安排、社会资本参与等多渠道筹措，保障管护需求。

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。

市场监管、农业农村部门应当加强对农业投入品（包括滴灌带、地膜、农药、肥料等）的质量监督检查，对生产、销售不符合产品质量标准要求的行为依法查处。

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、休耕，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，农膜处置率达到国家和省规定标准；建立农膜、农药、肥料等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。县（区）农业农村部门应当制定符合本地实际的粪肥还田技术规范，明确无害化处理标准，还田路径和主体责任，防范土壤污染，保障耕地和农产品质量安全。

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。畜牧兽医部门应当会同农业农村、生态环境部门强化对中小养殖场户的技术指导和监督检查，确保粪肥腐熟达标后还田。

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，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。

农业农村部门会同生态环境、自然资源等部门落实农用地分类管理制度，动态调整耕地土壤环境类别。定期开展治理进度督查，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、化工企业等土壤污染重点监管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，不得降低耕地质量。

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）人民政府应当加强基层农业农村执法能力建设，配备必要的执法装备和技术人员，保障执法工作正常开展。

县（区）农业农村部门可以依照《中华人民共和国行政处罚法》第二十条、第二十一条的规定，委托乡镇人民政府在法定权限内对下列违法行为实施行政处罚：超过规定标准施用化肥、农药的；不履行农膜、农药包装废弃物回收义务的；其他依法可以委托的耕地质量保护相关违法行为。

县（区）农业农村部门应当会同乡镇人民政府，每年度至少对流转耕地的用途开展一次专项检查，对永久基本农田、高标准农田和整村整组流转区域应当增加检查频次。发现改变耕地农业用途的，应当立即制止并依法查处；涉嫌犯罪的，移送司法机关。

第二十六条【本底评价】 土地经营权流转前，鼓励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，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。县（区）农业农村部门应当提供技术指导和信息支持。

县（区）农业农村部门收到评价报告后，应当在 15 个工作日内完成审核确认；审核确认结论应当书面告知当事人。评价报告经审核确认后，作为耕地质量本底档案的法定依据。

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、规范以及农药包装

废弃物回收责任及安全处置率；

（三）农膜使用标准、回收责任及处置率；

（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）配合耕地质量监测的义务。

（八）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【耕地质量保护和修复资金制度】 流转双方当事人可以协商约定耕地质量保护和修复的资金保障措施。鼓励通过合同约定、保险等方式建立耕地质量保障机制。

耕地质量保护和修复资金实行专户存储、专款专用，任何单位和个人不得挪用。

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，修复期限一般不超过六个月，具体由乡镇人民政府根据实际情况确定；拒不修复的，由乡镇人民政府代为修复，代为修复的程序和费用标准由县（区）农业农村部门会同财政部门制定，费用从耕地质量保护和修复资金中列支，不足部分依法向受让方追偿。

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、高标准农田、规模化流转等重点区域加密监测点位。

农业农村、林业和草原主管部门会同生态环境、自然资源主管部门将农产品污染物含量超标区、曾作为污水灌溉区，曾用于规模化养殖、固体废物堆放填埋区域，工矿企业污染区域等作为重点进行监测。

耕地质量长期定位监测点应当设立永久性标志。任何单位和个人不得损毁、擅自变动耕地质量长期定位监测点的基础设施和永久性标志。确需变动的，应当经设立监测点的耕地质量工作机构同意，所需费用由提出变动的单位或者个人承担。

第三十一条【年度监测】 农业农村部门应当制定年度监测计划，每年采集土壤样品频次不少于1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。与自然资源、生态环境、水务等部门实现数据共享；每年向本级人民政府报告耕地质量、数量监测和土地等级评价情况，提出保护建议。

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、定考核制度。

第三十三条【田长制与网格化管理】 市、县（区）、乡（镇）人民政府应当建立健全耕地保护“田长制”，实行分级负责、属

地管理。自然资源主管部门负责具体组织实施，各级田长应当按照规定开展巡查，发现违法占用、破坏耕地行为的，及时制止并上报依法查处。

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转土地，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）级人民政府应当将耕地保护和质量提升所需经费列入年度财政预算，严格按照预算管理规定的统筹保障耕地质量保护工作必要支出，强化预算刚性约束，确保资金专款专用。加强耕地质量保护资金使用全过程监管，全面实施绩效管理，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，依法享受相关优惠政策。

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【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，可以并处非法占用土地每平方米一百元以上一千元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十一条【破坏永久基本农田责任】 违反本条例规定，占用基本农田建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆

放固体废弃物或者从事其他活动破坏基本农田，毁坏种植条件的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令改正或者治理，恢复原种植条件，处占用基本农田的耕地开垦费一倍以上二倍以下的罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费二倍以上五倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十二条【破坏质量责任】 耕地使用者有下列行为之一，造成耕地质量等级下降的，由农业农村主管部门、生态环境主管部门按照各自职责责令限期改正；逾期不改正或者造成严重后果的，依照下列规定予以处罚：

（一）未按照规定及时回收肥料等农业投入品的包装废弃物或者农用薄膜，或者未按照规定及时回收农药包装废弃物交由专门的机构或者组织进行无害化处理的，由农业农村主管部门依照相关规定予以处罚；受让方为单位的，处一万元以上十万元以下罚款；受让方为个人的，处二百元以上二千元以下罚款。

（二）排放重金属或者其他有毒有害物质含量超标的污水、污泥，以及可能造成土壤污染的清淤底泥、尾矿、矿渣等的，由生态环境主管部门责令改正，处十万元以上五十万元以下的罚款；情节严重的，处五十万元以上二百万元以下的罚款，并可以将案

件移送公安机关，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五日以上十五日以下的拘留；有违法所得的，没收违法所得；

（三）向耕地排放未经无害化处理或者虽经处理但不符合相关标准的畜禽粪污等养殖废弃物的，由生态环境主管部门责令限期治理，可以处五万元以下的罚款。

第四十三条【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。同时，将其违法信息纳入社会信用体系管理。

第四十四条【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）挪用耕地质量保护和修复资金的。

第四十五条【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。

第四十六条【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

第四十七条【配套规定】 市人民政府应当根据本条例制定耕地质量评价、信用管理、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。

第四十八条【生效时间】 本条例自 202*年**月**日起施行。