

汕尾市撂荒耕地复耕三年行动方案 (2021—2023 年)

(第二次征求意见稿)

为有效遏制耕地撂荒行为，加强耕地管理和保护，提高土地利用效率，促进农业农村经济稳步健康发展，结合我市实际，制订本行动方案。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神和中央农村工作会议精神，严格执行《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《基本农田保护条例》等法律法规以及《农业农村部关于统筹利用撂荒地促进农业生产发展的指导意见》《汕尾市人民政府办公室关于印发汕尾市遏制耕地“非农化”防止“非粮化”十条措施的通知》要求，切实加强耕地资源保护利用，坚决制止和妥善解决农村出现的耕地撂荒问题，遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，释放耕地最大产能，促进农业生产健康有序发展，高质量推进乡村振兴战略实施，为农业高质高效、农村宜居宜业、农民富裕富足奠定坚实基础。

(二) 基本原则

坚持稳步推进。各级政府要主动担当，积极作为，层层压

实责任，把撂荒耕地复耕工作作为实施乡村振兴战略的一项重要任务列入考核内容，强化工作措施，有序推进耕地撂荒复耕问题。

坚持因地制宜。对撂荒耕地实行建档落图管理，明晰撂荒耕地的具体地块、方位、类别、面积等。坚持问题导向，深入分析耕地撂荒原因，实行“一地一策”，有针对性的制定撂荒耕地恢复耕种计划措施，分类指导，逐地解决。

坚持常抓不懈。解决耕地撂荒是一项长期性工作，不可能一蹴而就。各地要常态巡察，及时掌握了解耕地撂荒动态情况，完善监管考核制度，建立常抓常管、严抓严管的长效机制，加强预防，杜绝出现耕地撂荒苗头和倾向。

（三）目标任务

对省农业农村厅下发的撂荒耕地疑似图斑进行认真核查，核准核实具备复耕的撂荒耕地面积外，对省未反馈的 15 亩以下的撂荒耕地同步开展核查确认，对具备复耕条件的可复耕撂荒耕地，分三年时间进行整治复耕。2021 年底前完成连片 15 亩以上可复耕的撂荒耕地复耕 65%以上；2022 年底前对连片 15 亩以上可复耕的撂荒耕地复耕 90%以上，对 15 亩以下的可复耕撂荒耕地 100%完成复耕复种；2023 年底前 100%完成连片 15 亩以上的可复耕撂荒耕地的复耕复种。

二、工作措施

（一）认真开展核查，建立完善工作台账

各县（市、区）要集中精力迅速组织各镇、各村在原有核

查的基础上，结合省重新反馈的撂荒耕地疑似图斑（根据三调数据作适当调整）再认真排查核实，实事求是摸清底数，核准撂荒实情。对具备复耕条件的撂荒耕地，落实“一地一策”，逐一分析撂荒原因，逐个研判落实整治对策，建立整改台账，明确撂荒耕地复耕的时间表、任务书、路线图，有序有力推进撂荒复耕工作。对确实不具备复耕条件的，要提供照片等相关佐证材料，建立相关台账备查。〔责任单位：市农业农村局、市自然资源局，各县（市、区）党委、人民政府（管委会）。以下均需各县（市、区）党委、政府落实，不再列出〕

（二）因地精准施策，分类分步落实整治

对核实的撂荒耕地进行分类，按照“宜种则种，应种尽种”的原则，结合乡村振兴示范带建设，根据各撂荒地块的土质、环境、气候、水源等情况，实施“一地一策”，分类分步落实整治措施，推进美丽田园建设，大力发展乡村产业。原则上撂荒耕地复耕优先种植水稻、薯类、玉米等粮食作物；在稳定粮食种植面积的前提下，可结合乡村振兴示范带建设布局，发展其他经济作物，提升种植效益。对于零散的撂荒农田，可引进农业社会化服务组织开展托管等生产模式进行复耕复种。对排灌系统不完善、偏旱地块可种植玉米、薯类或花生等耐旱作物。对于偏远山区的撂荒耕地，根据立地条件宜粮则粮、宜特则特，发展粮食、特色水果、中药、茶叶等生产品种，增加农业多样化产品的供给。〔责任单位：市农业农村局、市水务局〕

（三）加强设施建设，改善农业生产条件

对因耕种基础设施差，特别是排灌设施瘫痪导致撂荒的耕地，各级政府要统筹资金，加大改造投入力度，加强撂荒地周边骨干水利设施和干支渠建设，加快大中型灌区、排灌泵站配套改造、病险水库和山塘除险加固、水源工程建设，保障农业生产用水落实到田。农业农村部门要加大高标准农田建设力度，改善田间排灌渠道，切实提高撂荒耕地生产能力，加强农田设施管护，确保发挥作用；强化现代农业物质装备，推进农业机械化生产，降低对劳动力的依赖，提高农业生产效益。交通运输部门按照有关政策做好撂荒地周边的农村公路建设，为发展农业生产提供便利交通条件。（责任单位：市水务局、市农业农村局、市交通运输局）

（四）推进有序流转，发展适度规模经营

认真落实《汕尾市推进农村承包土地经营权流转工作方案》《汕尾市人民政府办公室关于印发汕尾市遏制耕地“非农化”防止“非粮化”十条措施的通知》精神，把推进农村承包地经营权流转作为消灭撂荒耕地的重要举措抓实抓好。出台激励措施，在政策、资金、项目、技术、信息、服务等方面予以倾斜扶持，加快培育龙头企业、农民合作社、种养大户、家庭农场、能人能手等新型农业经营主体，引导更多的新型农业经营主体到农村流转耕地发展农业生产。健全市、县、镇、村四级农村产权流转管理服务平台，建立县级农村土地承包经营纠纷仲裁机构，完善“县级指导、乡镇主导、村级组织”的土地流转工作推进机制。按照“平等、协商、自愿、有偿”的原则，

推行租赁制、股份制、托管制、代耕制等多种模式，对流转撂荒耕地的优先予以支持，加快土地集中有序流转，发展多种形式适度规模经营。推广合作式、订单式、托管式、跨区作业等服务模式，支持各类农业规模经营服务主体开展面向小农户特别是撂荒地农户进行全程托管或主要生产环节托管、代耕代种、联耕联种，开辟撂荒地复耕复种新途径。（责任单位：市农业农村局、市供销社、市财政局）

（五）落实政策要求，严格依法依规管地

严格执行《中华人民共和国农村土地承包法》、《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》等法律法规有关规定，坚守耕地红线，执行最严格的耕地保护制度，严禁任何单位和个人闲置、荒芜耕地。加强耕地的巡查，根据法律法规并结合乡规民约，采取责令复耕、收回代管和流转等“长牙齿”的硬措施推进对撂荒耕地复耕复种。对抛荒 1 年以上的耕地，取消次年地力补贴资格；对连续撂荒 2 年以上的承包耕地，由村组集体责令承包方及时复耕或引导流转复耕，对既不自己复耕，又不愿流转复耕的承包农户，由村组集体收回重新发包。实行永久基本农田特殊保护，任何单位和个人未经批准不得改变基本农田用途或者占用基本农田。对已经办理审批手续的非农建设项目，要及时供地，加快建设进度，防止土地闲置。控制项目建设占用耕地的速度，对批而未用土地消化周期 3 年以上的地区，暂停新增建设用地审核审批。严格执行“先补后占、占优补优、占水田补水田”政策，落实土地整治补充耕地

生态措施，由当地乡镇人民政府负责新增耕地验收后的管护责任，督促耕地主体耕种，防止新增耕地撂荒。（责任单位：市自然资源局、市农业农村局）

（六）强化指导服务，提高农业生产效益

落实科技兴农战略，大力推广先进实用技术，应用节水灌溉、水肥一体化、宜机化、数字农业等先进技术，改善复耕地生产条件，改变生产方式，促进农业生产节本增效。组织农技人员深入撂荒耕地复耕一线，在品种安排、技术应用、生产管理上开展有针对性的技术指导和服务，帮助复耕复种群众解决生产上碰到的技术问题，切实做到复耕一块成功一块，提高撂荒耕地复耕的成效。（责任单位：市农业农村局、市科技局）

三、组织保障

（一）强化组织领导

市政府成立分管市领导为组长，相关副秘书长、市农业农村局局长、自然资源局局长任副组长，市农业农村局、市自然资源局、发展和改革局、市财政局、市水务局、市交通运输局、市科技局、市供销社、广东省汕尾农垦局等单位负责人为成员的汕尾市撂荒耕地复耕工作领导小组，负责全市撂荒耕地复耕工作的统筹、协调、组织、指导和督查工作。领导小组下设办公室（设在市农业农村局），负责全市撂荒耕地复耕日常工作。各地党委、政府要切实履行耕地保护主体责任，把坚决遏制农村耕地撂荒问题作为保障粮食安全、促进农业稳步健康发展的一项重大举措，实行县、镇、村三级整治农村撂荒耕地复耕复

种责任制，党组织书记是第一责任人，对撂荒耕地复耕工作负总责，实行台账式管理、清单式落实，层层传导压力，压实各级责任，确保工作落实。（责任单位：市政府办公室，市农业农村局、市自然资源局、市发展和改革委员会、市财政局、市水务局、市交通运输局、市科技局、市供销社、广东省汕尾农垦局）

（二）强化部门协同

农业农村部门要切实发挥牵头作用，积极做好组织协调和指导服务工作，确保撂荒耕地复耕顺利进行。自然资源部门要加强耕地保护，做好耕地利用监测。发改部门要做好项目投资引导，支持复耕行动。财政部门要统筹安排专项资金，鼓励新型经营主体流转撂荒耕地开展复耕特别是发展粮食生产，支持农田水利建设和修复。水务部门负责骨干水利设施和干支渠建设，保障农业生产用水落实到田。交通运输部门应按广东省农村公路条例的分级负责原则和有关政策建设撂荒耕地周边的农村公路、修复因农村公路建设而损坏的灌溉设施，为撂荒耕地复耕提供便利交通条件。科技部门要协助做好科技对接、指导。供销部门要做好代耕代种、统防统治等社会化服务，解决好小农户发展农业生产缺劳力、缺技术问题。（责任单位：市农业农村局、市自然资源局、市发展和改革委员会、市财政局、市水务局、市交通运输局、市科技局、市供销社）

（三）强化日常监督

市对各县（市、区）撂荒复耕工作实行定期报送制度。各县（市、区）要对撂荒地复耕复种落实台账式管理制度，明确

任务书、时间表、路线图，做到复耕一块，核销一块，并实行周进度汇总、月通报制度，各县（市、区）将每周复耕复种进度汇总报市农业农村局，市将对各地复耕复种进展情况实行每月一通报。市政府将不定期组织有关部门，开展耕地撂荒问题明查暗访和工作督导，对解决耕地撂荒工作不力，存在大面积撂荒的地方，对相关责任人进行约谈，并视情追究有关领导和人员责任。（责任单位：市政府办公室，市农业农村局）

（四）强化宣传引导

各级政府和有关部门充分利用广播、电视、报纸、网站、公众号等新闻媒体和印发宣传资料等多种方式，广泛宣传《土地管理法》《农村土地承包法》《基本农田保护条例》等保护耕地的法律法规和国家强农惠农政策，动员广大群众和社会力量，主动参与遏制耕地撂荒，提高珍惜土地、用好耕地、保护耕地自觉性。要积极宣传解决耕地撂荒工作中涌现出来的先进典型，及时曝光耕地撂荒典型地区和案例，营造良好的社会舆论氛围。做到家喻户晓，人人皆知。通过宣传教育，让广大群众全面了解丢荒弃耕的危害性和耕地复耕的重要性的认识，强化农户防止耕地撂荒的法律责任感和增强农民爱惜耕地的意识，切实推动耕地撂荒复耕工作有序开展，确保耕地撂荒复耕工作取得实实在在的成效。（责任单位：市政府办公室，市农业农村局、市自然资源局、市发展和改革委员会、市财政局、市水务局、市交通运输局、市科技局、市供销社、广东省汕尾农垦局）

- 附件：1. 汕尾市耕地撂荒复耕进展情况周报表；
2. 可复耕及不具备复耕条件撂荒地情况汇总表；
3. 汕尾市耕地撂荒复耕核查确认统计表。

附件 1:

汕尾市耕地撂荒复耕进展情况周报表

填报单位（盖章）:

填报时间:

单位: 亩

县（市、区）	新增复耕面积	累计复耕面积	种植作物	未复耕面积	备注
城区					
海丰					
陆丰					
陆河					
红海湾					
华侨					
合计					

备注: 上述统计面积均为省厅下发给各地核查的连片 15 亩以上图斑范围内, 即新增复耕面积、累计复耕面积和未复耕面积要与疑似撂荒核查数据相吻合。

分管领导（签名）:

审核人:

填报人:

附件 2:

可复耕及不具备复耕条件撂荒地情况汇总表

填报单位（盖章）：

填报时间：

单位：亩

县别	连片 15 亩以上可复耕面积								不具备可复耕条件面积						
	小计	2021 年 月 日前已复耕				计划复耕			小计	地块为荒山、石头山（猪地）等	耕作层被破坏（如硬底化、鱼塘）无法耕种	无水源或排灌系统严重损毁	因重大线性工程、城市建设项目造成排灌系统无法正常使用	地质灾害（如山体滑坡）导致河道淤积、排灌困难或道路不通	图斑属耕地, 但已被征用、建设用地或村民留成地等
		水稻		旱粮	其他作物	2021 年 12 月底计划复耕面积	2022 年预计可复耕面积	2023 年预计可复耕面积							
		早稻	晚稻												
城区															
海丰															
陆丰															
陆河															
红海湾															
华侨															
合计															

备注：一、上述统计面积均为省厅下发给各地核查的连片 15 亩以上图斑范围内，即可复耕面积分类情况、不具备可复耕条件撂荒地分类情况要与疑似撂荒核查数据相吻合；

二、复耕种植早稻是指在省厅下发核查图斑中，经核查上半年已经种植了早稻的面积（一般情况下，种植早稻都有种植晚稻）；复耕种植晚稻是指在省厅下发核查图斑中，各地边核查边采取措施复耕种植了晚稻的面积；复耕种植早稻与晚稻的面积不能重复计算。

三、“已改变耕地用途地类（如已被征收为建设用地、征为他用或属于林地等）”不列入撂荒地范围，前期已经统计，省厅将组织专家进行核实；在“其他”栏目中，需写明不具备复耕条件的具体原因，或因受污染（如矿场污染）等，可增加列，请分项列清。地处低洼的湖洋田可以通过农田建设改善排灌条件进行复耕，无劳力耕种的可通过流转等措施实现复耕。

附件 3:

汕尾市耕地撂荒复耕核查确认统计表(连片 15 亩以下撂荒耕地)

填报单位（盖章）：

填报时间：

单位：亩

县别	县（市、区）调查核实 15 亩以下的撂荒耕地面积总数	本地核查 15 亩以下撂荒耕地已落实复耕面积					
		小计	10-12 月				2022 年预计可复耕面积
			玉米	马铃薯	甘薯	其他作物	
城区							
海丰							
陆丰							
陆河							
红海湾							
华侨							
合计							

备注：一、上述统计面积为 15 亩以下的撂荒耕地，经县（市、区）组织现场核查确认，调查截止时间点为 2021 年 10 月 31 日。

二、各地边核查边采取措施复耕种植各种作物的面积，复耕种植作物的面积不能重复计算。