

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府发〔2025〕32号

上海市崇明区人民政府关于印发本区坚决 遏制农村乱占耕地建房行为及加强 农业用地管控的管理办法的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位：

《崇明区关于坚决遏制农村乱占耕地建房行为及加强农业用地管控的管理办法》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2025年9月12日

(此件公开发布)

崇明区关于坚决遏制农村乱占耕地建房行为及加强农业用地管控的管理办法

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚决遏制农村乱占耕地建房行为，切实加强设施农业用地用途管控，严格制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，进一步压实工作责任、健全工作机制，结合我区实际，特制定如下管理办法。

一、管理范围

（一）农村乱占耕地建房行为

监管工作覆盖本区行政区域范围内农民集体所有土地上农村村民新建、改建、扩建、翻建住宅的行为，以及乡镇备案实施的农村危房修缮。

（二）设施农业用地用途管控

监管工作覆盖已完成整治的 113 个“大棚房”问题项目、164 个“大棚房”另案处理项目以及全区（含光明、上实等属地化管理项目）已备案设施农业用地、温室、大棚、看护房等农业设施。

（三）制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，稳定粮食生产

监管工作覆盖本区行政区域范围内耕地上的“非农化”和“非粮化”问题。

二、管理职责

（一）农民建房监管

1. 坚决遏制新增农村乱占耕地建房

严格执行自然资源部、农业农村部《关于农村乱占耕地

建房“八不准”的通知》（自然资发〔2020〕127号）要求：一是不准占用永久基本农田建房；二是不准强占多占耕地建房；三是不准买卖、流转耕地违法建房；四是不准在承包耕地上违法建房；五是不准巧立名目违法占用耕地建房；六是不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房；七是不准非法出售占用耕地建的房屋；八是不准违法审批占用耕地建房。要以“零容忍”的态度依法依规严肃处置2020年7月3日之后新增的违法问题。

2. 健全农民建房常态监管机制

区级层面：区农业农村委负责指导乡镇健全宅基地审批管理和日常监管机制。区规划资源局负责在国土空间规划中合理布局宅基地，统筹安排宅基地用地、集中居住用地规模，满足合理的宅基地用地需求。区建设管理委负责指导乡镇开展农村危房修缮工作。区城管执法局负责指导乡镇综合行政执法队开展相关执法工作。区城运中心指导乡镇做好网格化巡查相关工作。各区政府部门依照《关于加强宅基地类违法占耕行为执法监管的函》（沪规划资源执〔2024〕555号）有关职责分工做好相关违法违规问题整治，其中区农业农村委牵头推进农村村民违法占耕建住宅类问题，包括连同房屋一起建造的庭院，区规划资源局牵头推进违法违规占耕建造庭院问题（不涉及房屋）整治。

镇级层面：各乡镇要将各类农民建房行为纳入日常管理，规范做好镇（乡）、村两级审核管理。持续加强镇（乡）、村巡查检查力度，做到“早发现、早制止、严查处”，不断规范农村建

房秩序。一是做好农民建房审批。健全宅基地管理联审联办机制，严格审核发放宅基地批准文件和乡村建设规划许可证，持续完善镇级管理要求，细化建房间距、层数、高度等标准。二是加强农村危房修缮管理。在区建设管理委的指导下建立镇（乡）级管理制度，明确具体流程、标准、要求，落实日常备案管理。指导相关村完善村规民约或村级管理制度，加强日常管理。三是做好过程监管和竣工验收。落实申请审查到场、批准后丈量批放到场、住宅建成后核查到场等“三到场”管理。严格做好房屋竣工后现场验收，组织做好“应拆未拆”部分的整理复垦。四是严肃执法处置。做好辖区内相关违法违规问题的执法处置。五是加强耕地管理。在区规划资源局指导下梳理辖区内土地现状，指导各村开展村域内耕地被侵占风险评估，建立耕地保护台账，加强重点风险区域日常巡查检查。

村级层面：一是初审农民建房申请。受理农民建房申请，做好农民建房初审，重点审核申请建房户的资格权、用地人数、建房条件、拟建房地块性质、应享受面积标准等，严格落实村民代表或集体成员代表会议审议制度和公示公开制度。配合镇级部门做好过程监管。二是初审农村危房修缮申请。受理农村危房修缮申请，做好申请材料初审，重点审核申请人是否为房屋产权人或立基人且所有立基人全部同意，待修缮房屋是否具有合法有效宅基地使用证或者建房批准文件等。配合镇级部门做好过程监管，并依法回收“应拆未拆”的宅基地。三是做好巡查上报工作。网

格化开展日常巡查检查，发现存在各类违法违规建房行为的，及时告知当事人停止建设并报告镇有关部门。配合镇级部门做好违法整治相关工作。

（二）设施农业用地用途监管

1. 聚焦三类问题

根据《关于开展大棚房问题排查整治工作的通知》（沪农委〔2025〕33号）从严从紧做好设施农业用地等农业设施的用途监管，严肃清理整治三类“大棚房”问题：

第一类问题。在各类农业园区内占用耕地或直接在耕地上以设施农业为名占用耕地违法违规建设非农业设施，擅自改变设施农业用地性质和备案用途，用于非农业经营。主要包括：“私家庄园”、别墅、度假酒店、经营性住宅以及餐饮、住宿、娱乐、会议等设施。

第二类问题。在农业大棚内违法违规占用耕地进行非农业建设，主要包括：住宅、餐饮、娱乐、会议、交易市场、仓储等非农业设施。

第三类问题。农业大棚看护房建设面积严重超标准，以及违法违规改变性质和用途进行住宅类经营性开发和建设餐饮设施等。主要包括：以农业大棚为名进行非农业经营性开发的，农业大棚看护房超过两层（含两层）的，农业大棚看护房占地面积超过整改标准的。

重点突出对用于居住、餐饮、娱乐等商业经营，用于文创、

旅游、研学等非农业生产经营等违法违规行为开展清理整治。对于农业大棚看护房超标的，要按照《关于“大棚房”问题专项清理整治行动整改工作的指导意见》规定的整治整改标准处置。

2. 落实监管职责

区级层面：区农业农村委负责牵头开展 113 个“大棚房”问题项目日常监管，加强农村承包地流转和农业设施经营使用管理，指导乡镇做好设施农业用地用途监管，将用途改变情况及时通知区规划资源局并配合做好查处工作。区规划资源局负责牵头开展 164 个“大棚房”问题另案处理项目日常监管，建立、健全共同监管责任机制、问题发现和执法联动机制，加强日常执法巡查，坚决遏制设施农业“非农化”现象，指导乡镇人民政府开展设施农业用地备案及日常巡查工作，配合部、市、区相关部门开展设施农业用地违法的检查、整改工作，监督土地利用和复垦等。区绿化市容局等其他区级部门根据有关职责分工做好相关工作。

镇级层面：各乡镇人民政府要对照“三类问题”全覆盖开展监督管理，及时发现问题并依法依规开展处置和整改。一是针对集中清理整治期间已落实整治的 113 个“大棚房”问题项目、164 个“大棚房”另案处理问题，要持续巩固整治成效，严格遏制死灰复燃、回潮反弹等问题；二是针对已备案的设施农业用地项目，要全覆盖监管项目用途情况，持续保持高压态势，严禁改变备案用途、非农化等问题。三是针对农业大棚、温室、看护房等农业设施及耕地，要建立定期巡查检查机制，严格监管非农化、改变

用途等行为。同时，各乡镇要规范办理相关设施农业用地备案，定期将完成备案的项目报区规划资源局、区农业农村委，严格审查设施用地规模同流转经营面积匹配度，对于经营主体退出的设施农业用地由乡镇依法依规处置。

村级层面：一是规范办理土地流转协议，做好土地流转后用途跟踪；二是督促相关主体规范推进土地流转和设施农用地备案工作；三是根据镇级安排做好相关巡查，发现存在各类违法违规行为的，及时制止并报告镇有关部门，配合镇级部门开展整治。

（三）制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，稳定粮食生产

1. 严格执行耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”

贯彻落实《中华人民共和国粮食安全保障法》《关于严格执行耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）《关于坚决制止耕地“非农化”行为、防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的工作方案》（沪府办〔2021〕39号）等文件精神，加强耕地种植用途管控，落实耕地利用优先序，调整优化种植结构，加强动态监测和日常监督。永久基本农田现状种植粮食作物的，应当继续保持不变。永久基本农田用途管控应严格遵守“一不得，四严禁”原则，即永久基本农田不得转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，且不得种植导致耕地地类改变的作物；严禁发展林果业和挖塘养鱼，禁止在永久基本农田内种植果树、茶树等经济林木或进行水产养殖；严禁种植破坏耕作层的

植物，包括苗木、草皮等用于绿化的植物，以及可能改变土壤结构的其他作物；严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带，禁止以景观工程名义破坏永久基本农田的耕作层；严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施及破坏耕作层的种植业设施（如温室大棚等）；禁止占用永久基本农田堆放固体废弃物，填埋垃圾，以及法律法规禁止的其他行为。

各乡镇、有关单位要将粮食生产任务落实到地块，引导种植目标作物，保障粮食种植面积，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，稳定粮食生产。

2. 强化问题发现与监督管理

区级层面：区规划资源局根据《中华人民共和国土地管理法》《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）的要求，以国土空间规划为引领，明确耕地和永久基本农田分区准入管制规则，严格耕地用途管制，落实耕地占补平衡；通过年度变更开展全区耕地“流入、流出”监测；对卫片遥感发现的“非农化”“非粮化”问题线索要及时组织乡镇开展核查、处置、线索移送等工作，并对占用永久基本农田的违法问题严肃查处；会同区农业农村委、城运中心组织开展对网格巡查员“非农化”“非粮化”问题发现的业务培训。区农业农村委根据《中华人民共和国粮食安全保障法》《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）《农业农村部落实中共中央国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振

兴工作部署的实施意见》等的要求，负责加强耕地用于种植基本农作物管理，因地制宜指导基本农田农作物种植，开展耕地种植用途动态监测。分类有序做好耕地“非粮化”整改，结合产业发展实际、作物生长周期等设置必要的过渡期。因地制宜推进撂荒地复耕复种，引导规模经营主体流转复耕、农业社会化服务主体复耕代种。

乡镇层面：一是加大巡查监督力度。压实耕地保护责任，抓住重点茬口期组织开展乡镇巡查，重点检查耕地“非农化”“非粮化”及撂荒耕地问题。健全由镇级流转管理、土地管理等相关职能部门和村级组织共同参与、协调联动的流转审核机制，严格按照土地性质确定流转用途和使用要求，从源头上控制违规用地行为。二是及时推进整改。对违法占用永久基本农田及违反耕地种植用途管控相关要求的，限期开展整改，确保永久基本农田“数量不减少、质量不降低、布局更优化”。三是加强宣传动员。通过公众号、宣传栏、入户宣讲等方式普及耕地保护政策，形成耕地保护的浓厚社会氛围。

村级层面：一是加强日常巡查。组织网格员定期排查耕地使用情况，发现“非农化”“非粮化”行为立即制止并上报乡镇政府，确保“早发现、早处理”。二是规范土地流转。规范签订土地流转合同和合同履约管理，加强流转土地全程监管，完善事中事后监管机制，定期开展巡查，对受让方擅自改变土地农业用途等不符合土地规范流转要求的行为，根据合同约定及时规范清退，

坚决杜绝农村土地流转违法违规现象。三是发动群众监督。通过加强村级宣传引导村民提高耕地保护意识，针对“抛荒”“非粮化”的问题，发动村民主动监督、举报，形成群众监督氛围。

三、保障措施

各乡镇要强化属地责任落实，充分整合条线力量，确保监管力量配足、配强，要定期开展相关宣传警示，适时曝光通报一批典型负面案例，提升基层干部和村民群众对相关工作的知晓度、感受度；区级层面已将有关工作纳入区对乡镇考核事项，每年度根据监管成效落实考核。各区级部门依据职责分工做好对乡镇工作的指导和保障，区农业农村委、区规划资源局等要定期向区纪委监委、区委组织部移送各乡镇、村的监管问题情况，作为追责问责的问题线索和相关领导干部晋级提任、评奖评优的重要参考因素。

四、附则

本办法自印发之日起实施，此前本区有关规定与本办法不一致的，以本办法为准。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。
