

关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的若干实施意见

(征求意见稿)

为进一步加强耕地保护和改进占补平衡工作，根据《中华人民共和国土地管理法》、《基本农田保护条例》（国务院令 257 号）等规定，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体要求和主要目标

我市人多地少，耕地是极其宝贵的资源。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记对广东系列重要讲话和重要指示精神，围绕落实省委“1310”具体部署和市委工业立市、产业强市发展思路，落实藏粮于地、藏粮于技战略，将耕地保护作为系统工程，坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，准确把握量质并重、严格执法、系统推进、永续利用的工作要求，充分调动各类主体保护耕地积极性，形成良田连片的农业生产空间，提高耕地利用综合效益，为我市高质量发展夯实粮食安全根基。

主要目标是落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务，全市耕地保有量不低于 39.7453 万亩，永久基本农田保护面积不低于 34.0002 万亩，逐步把永久基本农田全部建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的高标准农田；“4+1”田长体系全面建成，耕地保护党政同责全面压实。

二、严格执行耕地保护制度，对永久基本农田实行特殊保护

（一）严守耕地和永久基本农田红线。充分发挥国土空间规划管控作用，逐级分解并严格落实耕地和永久基本农田保护任务。逐级签订耕地保护和粮食安全责任书，严格考核、一票否决、终身追责。严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序。

（二）强化耕地数量质量管控。坚持节约集约用地，严格控制各类占用耕地行为，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，避让永久基本农田。确需占用的，应充分论证、严格用地审批，落实占补平衡。严格控制临时用地、设施农业用地占用耕地。各区县人民政府应当根据粮食和重要农产品保供目标，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，健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系。

（三）对永久基本农田依法实行特殊保护。永久基本农田必须落实到地块，纳入数据库管理。划定的永久基本农田保护区，由镇人民政府（街道办事处）设立保护标志并予以公告，保障群众知情权，接受社会监督。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。

国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开永久基本农田保护区，应按程序报批并做到先补后占，在落实耕地占补平衡基础上，按照数量不减、质量不降原则，在可以长期稳定利用的耕地上落实永久基本农田补划任务。

禁止在永久基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏永久基本农田的活

动。严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼、种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物、挖湖造景、建设绿化带。禁止闲置、荒芜永久基本农田。对连续 2 年弃耕抛荒的，发包单位应及时终止承包合同，收回发包的永久基本农田，组织恢复耕种。

（四）划定永久基本农田储备区。重大建设项目经依法批准占用永久基本农田的，应当从永久基本农田储备区内耕地中补划，储备区难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划。各区县要在永久基本农田之外的优质耕地中，划定永久基本农田储备区。土地整理复垦开发和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先划入永久基本农田储备区。

三、推进耕地质量提升，加强耕地种植管控

（一）实施高标准农田建设。逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，重点补上土壤改良、农田灌溉设施等短板，优先把具备水利灌溉条件地区的耕地建成高标准农田。各区县人民政府对下达的高标准农田建设任务，应严格按照高标准农田建设相关标准规范进行规划设计和施工建设，严格项目资金使用和全程管理，强化项目日常监管和施工监理，及时开展高标准农田建设“上图入库”。按照“谁使用、谁管护”和“谁受益、谁负责”的原则，落实高标准农田基础设施管护责任，保障必要管护资金。严格控制各类项目占用高标准农田，确需占用且符合条件的，按照“建设面积不减少、建设标准有提高”的原则落实补建，确保已建高标准农田面积不减少、质量不下降。

（二）加强耕地灌排保障体系建设。落实《广东省农田灌溉发展规划》，谋划新建、改造一批大中型灌区，加强与高标准农田建设的衔接，打通水源到田间地头的障碍。全力推进大中型灌区标准化管理。加快推进有灌溉功能的新扩建水库工程建设，结合省级水网规划谋划推动一批具有灌溉功能的中小型水库建设。严格执行占用农业灌溉水源、灌排工程设施补偿制度。

（三）进一步加强耕地质量建设。按照国家、省级工作部署，市、区县建立耕地质量和种植用途监测网络，开展耕地质量变更调查评价和耕地质量综合评价，发布耕地质量等级信息，高标准完成全国土壤普查工作。着力提升耕地有机质含量，持续提升土壤肥力。实施土壤酸化耕地治理，抓好盐碱地综合改造利用，大力实施耕地治理改良。加强对农业环境的保护，防止土壤污染和耕地沙化、盐渍化、贫瘠化、石漠化、水土流失、水源枯竭等生态失调现象。

（四）加强耕地种植用途管控监督。耕地应当主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。鼓励通过引导流转土地经营权、提供托管服务、土地承包经营权入股等方式，集中流转给现代农业企业、种植大户实行规模化种植。因地制宜、分类推进撂荒地治理，优先推进集中连片、迫切需要用于生产的撂荒耕地复种。各级农业农村主管部门要落实好《粮食安全保障法》等相关政策法规要求，强化耕地种植用途管控日常监督，落实耕地种植优先序。村（居）委会、农村集体经济组织发现违反耕地种植用途管控要求行为的，应当及时向镇人民政府（街道办事处）或者区县农业农村主管部门报告。违反法律规定，种植不符合耕地种植用途管控

要求作物的，由各区县农业农村主管部门或者镇人民政府（街道办事处）给予批评教育；经批评教育仍不改正的，可以不予发放粮食生产相关补贴；对有关农业生产经营组织，可以依法处以罚款。

四、严格落实耕地占补平衡，履行补充耕地责任义务

（一）改进占补平衡管理方式。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理，对违法建设占用耕地相应冻结补充耕地指标。坚持“以补定占”，各区县在实现年度耕地总量平衡的前提下，将辖区内稳定利用耕地净增加量作为下年度非农建设允许占用耕地规模上限，节余部分可跨区域调剂。

（二）严格落实补充耕地责任。各区县人民政府应从严管控耕地占用，组织实施补充耕地，推进高标准农田建设，落实建设占用耕地耕作层剥离再利用，增加耕地数量，提高耕地质量，确保辖区内年度耕地总量平衡。各类占用耕地行为应当明确补充耕地责任主体。非农建设经批准占用耕地的，由占用耕地的单位或个人依法依规履行补充耕地义务，不能自行落实补充的，应按规定足额缴纳耕地开垦费。造林种树、种果种茶等造成耕地减少的，以及农田基础设施、农村村民住宅建设依法依规占用耕地的，由区县人民政府负责统筹落实补充耕地任务，确保耕地占用后得到及时有效补充；其中，对工商企业等流转土地并将耕地转为其他农用地的占用耕地行为，各区县应依法严格审查审核，采取规划管控、经济调剂等手段进行科学引导。

（三）大力推进集中补充耕地。着力实施《广东省耕地保护专

项规划（2021-2035 年）》，积极推进耕地集中整治区建设。优先在永久基本农田范围内开展高标准农田建设，优先将高标准农田内具备恢复条件的非耕地恢复为耕地。各区县应统筹耕地恢复、宜耕后备资源开发、高标准农田建设、建设用地复垦等，逐步将现状耕地特别是永久基本农田周边恢复为耕地，推动耕地、永久基本农田、高标准农田、粮食生产功能区“多田套合、保护叠加”。对耕地集中整治区实行动态管理，优进劣出。坚决防止“占整补散”，在耕地集中整治区内实施的补充耕地，达到适宜耕作、旱涝保收、高产稳产标准且集中连片、可长期稳定利用的，才能纳入非农建设补充耕地储备库。鼓励各区县根据不同投资资源、实施主体、实施程序，采用政府主导、“以奖代投”等多种模式实施补充耕地。

各区县要坚持以恢复耕地为主、新开垦耕地为辅的原则，因地制宜，将自然条件好，特别是集中连片、适宜规模化开垦、当地农民和农村集体积极性高的地块，优先纳入补充耕地计划。要坚持从实际出发，坚决防止和纠正不顾自然条件强行补充耕地的行为，禁止在自然保护地、天然林、生态保护红线内新开垦耕地，严重石漠化土地、土壤污染严重难以恢复、25 度以上陡坡、河湖管理范围及重点林区、公益林、国有林场等区域原则上不作为补充耕地来源。要注重方式方法，引导农村集体和农民依法依规有序参与、支持补充耕地，坚决防止“简单化”“一刀切”。

垦造和恢复后的耕地要符合高标准农田建设要求。各区县人民政府要把补充耕地后续培肥管护资金纳入占用耕地成本，市级农业农村主管部门应牵头制定补充耕地质量验收办法、相关验收标准，

完善补充耕地后续管护机制，按要求组织实施补充耕地质量再评价与耕地质量等级数据库汇总更新。补充耕地主体要落实后续培肥管护责任，持续熟化土壤、培肥地力。

（四）规范补充耕地指标调剂管理。在落实年度耕地总量动态平衡的前提下，建设项目办理农用地转用审批时要根据占用耕地规模相应挂钩核销补充耕地指标，并优先消化改革前的存量补充耕地指标；未达到年度耕地总量动态平衡的，通过跨区域调剂耕地净增加量达到平衡后，方可挂钩核销补充耕地指标；已达到年度耕地总量动态平衡，但储备补充耕地指标不足的，可按规定跨区域购买补充耕地指标用于挂钩核销。严格规范调剂程序，市域内跨区（县）调剂耕地净增加量的，由市政府确定。合理确定调剂标准，严格管控调剂规模，指标调剂资金纳入预算管理。

五、加强执法监管，有效遏制违法违规占用耕地和永久基本农田行为

（一）自然资源部门负责监督检查本部门管辖区域内土地违法行为查处工作。区县自然资源主管部门应结合本辖区行政执法职权下放镇街实施的实际情况，指导、协调和监督下级执法部门对各类未经批准违法违规占用耕地和永久基本农田进行非农建设或挖砂、采石、采矿、取土等破坏耕地行为依法进行查处和移送追究刑事、纪律责任；重点关注在永久基本农田上发展林果业和挖塘养鱼、占用耕地挖湖造景等行为。依法查处属本部门管辖的土地违法案件，包括同级政府、上级自然资源主管部门认为影响较大要求直接查处的或跨区域的土地违法案件。

（二）农业农村部门负责监督检查农村村民非法占用土地建住宅违法行为查处工作。区县农业农村主管部门应加强对镇人民政府（街道办事处）巡查和查处非法占用土地建住宅违法行为工作的指导、协调和监督；负责查处属本部门管辖的农村村民非法占用土地建住宅违法案件，包括同级政府、上级农业农村主管部门认为影响较大要求直接查处的或跨区域的农村村民非法占用土地建住宅案件。

（三）区县人民政府对辖区耕地保护工作负总责。区县人民政府是本辖区土地管理特别是耕地保护的主要责任主体，区县政府主要领导为第一责任人，分管领导为直接责任人。负责辖区土地资源的全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止土地违法行为；定期对区县自然资源主管部门、农业农村主管部门、镇人民政府（街道办事处）履职情况进行监督检查。

（四）镇人民政府（街道办事处）对辖区违法用地查处整改负总责。镇人民政府（街道办事处）负责组织开展辖区土地巡查工作，及时发现、制止、查处辖区土地违法行为，并落实整改到位。

（五）村（居）委会对辖区耕地保护负总责。村（居）委会负责辖区范围内土地违法行为的巡查、制止和上报；配合镇人民政府（街道办事处）对土地违法行为的查处和整改落实工作。

（六）实行责任追究。对履行土地管理执法监管职责不到位，违法用地特别是破坏耕地行为不能有效处理纠正的，所在辖区土地管理秩序混乱，按照《汕头市人民政府关于印发<关于进一步落实责任坚决查处违法用地问题的意见>的通知》（汕府办〔2024〕17

号)规定,对责任单位、相关领导及责任人进行问责。

六、全面压实耕地保护责任,进一步强化保障措施

(一)坚持正确政治方向。各区县党委和政府要承担耕地保护主体责任,要把耕地和永久基本农田保护作为必须完成的重大政治任务,确保辖区内年度耕地总量动态平衡,耕地质量不降低,水田总量基本稳定。要强化党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制,形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加有效的耕地保护新格局。

各区县人民政府要将耕地保护列入重要议事日程,经常检查、督促耕地保护工作,协调相关部门按照职责分工履职尽责,解决碰到的困难,整改存在的问题,完善相关管理制度措施;要将耕地保护纳入宣传计划,保障必要宣传经费,创新耕地保护宣传方式手段,增强全社会耕地保护意识,营造自觉遵守耕地保护政策制度的良好社会氛围。

(二)协同推进田长制工作,切实履行土地管理共同责任。全面推行田长制,逐步实现市、区(县)、镇(街)、村(居)和网格“4+1”的田长制网格化监督管理体系贯通。自然资源、农业农村、发展改革、财政、生态环境、水务、林业等部门在土地管理特别是耕地保护工作中各司其职,分工合作,形成合力,履行土地管理及耕地保护共同责任。

其中,自然资源主管部门负责做好耕地数量管控,对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查,依法查处新增非农建设违法违规占用耕地特别是永久基本农田行为,承担田长制具体组织实施

工作。农业农村主管部门负责做好耕地质量管理，落实耕地种植优先序，牵头开展防止耕地“非粮化”相关工作，落实农村土地经营权流转合同审查和管理，加强高标准农田建设和管护，指导撂荒地复耕复种，对违反农村宅基地管理法律、法规的行为进行监督检查。

（三）加大耕地和永久基本农田建设资金投入力度。财政、自然资源、农业农村等部门要将新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让收入、转让补充耕地指标的收入用于农业开发部分等土地整治专项资金向耕地和永久基本农田保护倾斜；聚合相关部门涉农资金，引导社会资本有序参与耕地和永久基本农田建设。

（四）完善耕地保护考核激励奖惩机制。全面落实耕地保护党政同责，市委、市人民政府每年度组织对各区县党委和人民政府落实耕地保护和粮食安全责任制情况进行考核，对突破耕地保有量、永久基本农田保护任务、违法占用耕地问题突出的实行“一票否决”，严肃问责、终身追责。考核结果作为领导干部综合考核评价、生态文明建设目标评价考核，领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。落实国家、省耕地保护经济奖惩机制，对耕地保护任务缺口区县收取经济补偿，对耕地总量增加的区县给予经济奖励。

七、本意见有效期

本意见自 2025 年 月 日起施行，有效期 5 年。有效期满，经评估认为需要继续施行的，根据评估情况重新修订。