

# 中共四川省委 四川省人民政府

## 关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见

(征求意见稿)

各市(州)、县(市、区)党委和人民政府，省直各部门：

为深入贯彻《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4号)精神，全面落实最严格的耕地保护制度，促进我省经济社会全面协调可持续发展，现结合我省实际，提出如下实施意见。

### 一、总体要求

(一)认清形势。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全、经济发展和社会稳定。我省历来高度重视耕地保护工作，严控建设占用耕地，大力实施土地整治和高标准农田建设，耕地保护取得明显成效，为全省经济和社会发展作出了重要贡献。然而，我省人均耕地面积低于全国平均水平，耕地质量总体不高、后备资源不足且分布不平衡、土地生态环境亟需改善等问题还比较突出，全省耕地保护形势依然严峻。“十三五”时期，是我省全面实施“三大发展战略”、奋力推进“两个跨越”的决胜阶段，面临保护耕地和保障发展用地的双重压力。各地、各部门要充分认识耕地保护工作的重要性，强化责任意识、忧患意识，坚持严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新的基本原则，着力加强耕

地管控、建设、激励多措并举保护。

(二)明确目标。各级党委、政府要认真贯彻党中央、国务院决策部署，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，扎实推进耕地保护和占补平衡工作，确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升、生态有改善，确保藏粮于地、藏粮于技战略全面落实，为建设美丽繁荣和谐四川、建设经济强省和农业强省作出应有贡献。到2020年，全省耕地保有量不少于9448万亩，永久基本农田保护面积不少于7793万亩，确保建成4430万亩、力争建成5323万亩高标准农田。

## 二、严格管控耕地占用

(三)强化土地规划计划管控。充分发挥土地利用总体规划的整体管控作用和年度计划的约束作用，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地，严禁擅自调整土地利用总体规划。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，城乡建设、基础设施、生态建设等相关规划应当与永久基本农田布局充分衔接，原则上不得突破永久基本农田边界。改进土地利用年度计划指标分配管理办法，实行新增建设用地计划安排与土地节约集约利用水平、补充耕地能力挂钩，对建设用地存量规模较大、利用粗放、补充耕地能力不足的区域，适当调减新增建设用地计划。将实际供地率作为安排新增建设用地计划的重要依据，对近5年平均供地率低于60%的市县，除国家重点项目和民生保障项目外，暂停安排新增建设用地指标。探索建立土地用途许可制，强化非农建设占用耕地的

转用管控。

(四)严格建设项目用地审查报批。严格建设项目选址把关，严格用地标准管控。凡不符合土地利用总体规划、不符合产业政策及供地政策的项目，一律不得通过用地预审。对符合要求的“边补边占”单独选址建设项目，由市县各级政府作出占补平衡承诺。城镇批次和其他单独选址建设项目，应在用地报批前补充数量相等、质量相当的耕地，做到先补后占、占优补优、占水田补水田。用地审查报批要运用农用地分等定级成果对落实占补平衡情况进行审查，确保补充耕地数量质量平衡。

(五)强化永久基本农田特殊保护。推进永久基本农田保护立法工作。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，必须通过国土资源部用地预审后，报国务院批准农用地转用和土地征收。建立占用永久基本农田论证制度，在可行性研究阶段，必须对占用永久基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证。将永久基本农田记载到农村土地承包经营权证书上，并优先划入粮食生产功能区和重要农产品生产保护区。

(六)严格执行节约集约用地制度。加强建设用地总量管控，倒逼建设用地利用强度提升。建立用地强度评估考核制度，逐级分解落实单位国内生产总值建设用地面积下降目标，确保到2020年末全省下降22%。深化建设用地二级市场改革试点，鼓励社会

资金参与盘活利用存量建设用地，引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产和兼并重组，制定推进城镇低效用地再开发实施细则。规范建设项目节地评价，推广应用节地技术和节地模式，强化节约集约用地目标考核和约束。

### 三、强化占补平衡管理

（七）强化耕地占补平衡责任落实。非农建设占用耕地的，建设单位必须依法履行补充耕地义务，无法自行补充数量、质量相当耕地的，应当按规定足额缴纳耕地开垦费。建立完善以县域自行平衡为主，省、市调剂为辅，国家统筹为补充的耕地占补平衡机制。民族自治州、民族自治县的单独选址建设项目，可自行落实占补平衡任务。其余市县单独选址建设项目建设单位无法自行补充的，应向省国土资源厅缴纳耕地开垦费，由省国土资源厅、财政厅安排省级投资土地整治项目或统筹全省占补平衡指标，落实补充耕地任务。对国家确定的铁路、高速公路和大中型水利水电等重大项目，以及经国土资源部同意的“四大片区”贫困县扶贫开发项目，允许“边补边占”落实占补平衡任务。省国土资源厅会同有关部门依据土地整治新增耕地平均成本和占用耕地质量状况等，制定差别化的耕地开垦费标准。对经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准按照耕地开垦费最高标准的两倍执行。

（八）多途径落实补充耕地任务。各级政府负责统筹落实本地区年度补充耕地任务，确保建设占用耕地及时保质保量补充到位。统筹实施农村宅基地整治、土地整治、高标准农田建设、城

乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等项目，新增耕地经验收核定后可用于落实补充耕地任务。在符合土地整治规划前提下，对财政、农业、水利等部门和社会资本参与实施的涉农项目，若产生新增耕地的，在项目竣工验收后，由同级国土资源部门会同有关部门对新增耕地进行数量认定和质量评定，报省国土资源厅核定并在农村土地整治监测监管系统备案，新增耕地指标留当地政府统一管理使用。

（九）规范省域内补充耕地指标调剂管理。县（市、区）政府无法在本行政辖区内实现耕地占补平衡的，可在市域内调剂补充；仍无法实现耕地占补平衡的，可在省域内调剂补充。省国土资源厅建立全省易地补充耕地指标交易平台，综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等因素，适时制定指导价格，规范补充耕地指标调剂管理。

（十）严格补充耕地检查验收。加强对土地整治等补充耕地项目的全程管理，强化项目日常监管。科学编制规划设计，严格按照规划设计施工，不得随意变更设计，严格项目验收，确保项目建设质量和资金使用安全。依据《农用地定级规程》《农用地质量分等规程》等相关技术规程，严格新增耕地数量认定和质量评定，加强补充耕地的检查复核，确保数量质量到位。经验收合格的新增耕地，应及时在年度土地利用变更调查中进行地类变更。

#### 四、强化补充耕地数量质量生态建设与保护

(十一) 大力推进高标准农田建设。根据四川省高标准农田建设总体规划和土地整治规划,以土地整治为平台,认真执行《高标准农田建设通则》《高标准农田建设评价规范》《四川省高标准农田建设技术规范》等规范标准,大力推进高标准农田建设。完善土地整治建设管理制度,实现项目建设管理精细化。强化“土地整治+”理念,发挥“1+N”综合效应。积极推广管道输水、喷灌、微灌等高效节水灌溉技术,提高水资源利用效率和效益。继续推进6个国家基本农田保护示范区建设,加快30个国家高标准农田示范县建设;调整项目资金结构,建成高标准农田绿色示范区400万亩,发挥典型示范带动作用。省国土资源厅牵头会同有关部门将建成的高标准农田上图入库,统一纳入国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台,实行在线监管,统一评估考核。加强高标准农田后期管护,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。

(十二) 大力实施耕地质量保护与提升行动。完善耕地质量标准体系建设,科学有效开展耕地质量建设和管理。全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用,对占用永久基本农田和临时占用耕地的必须进行耕作层剥离,市县政府要切实督促建设单位落实责任,将相关费用列入建设项目投资预算。开展耕地提质改造和补改结合,在项目竣工验收时,明确新增耕地面积、类型及质量等级,确保补充耕地数量相等、质量相当。推行土壤改良和地力培肥,实施测土配方施肥、秸秆综合利用和畜禽粪污循环利用,

强化土壤肥力保护。开展耕地质量和耕地产能调查评价。完善耕地质量监测体系和监测网络建设，开展耕地质量变化动态监测和年度监测成果更新。

（十三）加强耕地生态建设和休养生息。加强生态型土地整治设计，提高耕地及农田生态系统的质量。在严格保护生态前提下，科学划定宜耕土地后备资源范围，禁止开垦严重沙化土地，禁止在 25 度以上陡坡开垦耕地，禁止违规毁林开垦耕地。加快开展土壤污染状况详查，建立土壤环境基础数据库。综合采取工程、生物、农艺等措施，开展退化耕地综合治理、土壤污染治理与修复。积极推进山水林田湖生态保护修复试点工程。对 25 度以上坡耕地、严重沙化耕地、重要水源地 15—25 度坡耕地、严重污染耕地等有序开展退耕还林还草，不得将确需退耕还林还草的耕地划为永久基本农田，不得将已退耕还林还草的耕地纳入土地整治项目。同时，统筹生态建设与耕地保护，扩大新一轮退耕还林还草规模。启动省级耕地轮作休耕制度试点，将轮作休耕耕地优先纳入高标准农田建设范围。因地制宜实行免耕少耕、深松浅翻、深施肥料、粮豆轮作套作的保护性耕作制度，提高土壤有机质含量，平衡土壤养分，实现用地与养地结合，多措并举保护提升耕地产能。

## 五、建立健全耕地保护长效机制

（十四）建立耕地保护奖补机制。加大耕地保护奖补力度，对耕地保护责任主体实施经济补偿和奖励，充分调动农村集体经

济组织、农民和新型农业经营主体保护耕地的积极性和主动性。鼓励市县推行耕地保护经济补偿，省级财政给予补贴。**奖补资金发放要与耕地保护责任落实情况挂钩，主要用于农田基础设施后期管护与修缮、地力培育、耕地保护管理等。**

（十五）改革创新土地整治机制。探索“以补代投、以补促建”的方式，鼓励农村集体经济组织和农民自主开展土地整治和高标准农田建设，充分发挥农民群众主体作用。探索土地复垦激励机制，按照“谁投资、谁受益”的原则，综合运用补充耕地指标奖励、经济补贴等手段，调动土地复垦义务人、社会投资主体、土地权利人以及地方政府等参与土地复垦的积极性和主动性。建立生态型土地整治的激励机制，加大对生态型土地整治项目的资金支持力度。

## 六、实施土地综合整治助推脱贫攻坚

（十六）搭建土地综合整治平台助推脱贫攻坚。加大城乡建设用地增减挂钩对易地搬迁支持力度，优先将贫困户多的乡（镇）、村和易地扶贫搬迁户纳入增减挂钩项目区实施范围，充分发挥增减挂钩平台整合作用，使脱贫攻坚项目实施效益最大化。加大财政资金对贫困地区土地整治项目支持力度，改善贫困地区生产生活条件，提高粮食综合产能。规范推进贫困地区补充耕地指标易地流转，按国家要求将四川补充耕地指标纳入国家统筹，为四川省脱贫攻坚提供建设资金。在生态条件允许的前提下，优先支持耕地后备资源丰富的国家和省重点贫困地区补充耕地

指标对口向省域内经济发达地区调剂，补充耕地指标调剂收益由县级政府通过预算安排用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展。

## 七、强化保障措施和监管考核

(十七) 加强组织领导。完善落实党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的耕地保护共同责任机制，各级党委、政府要切实担负起主体责任，确保本行政区域内耕地保护责任目标全面落实；各级政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人，要组织相关部门按照职责分工履职尽责，加强宣传和舆论引导，充分调动各方保护耕地的积极性。国土、发改、监察、财政、人社、环保、住建、交通运输、水利、农业、林业、审计、统计等部门是耕地保护的共同责任单位，必须切实履行好各自责任，各司其职、紧密配合，形成耕地保护合力。各市(州)、县(市、区)政府和相关部门要抓紧研究制定本意见的贯彻落实具体方案，强化耕地保护工作责任和保障措施。

(十八) 加强资金保障和队伍建设。各有关部门要把高标准农田建设、耕地质量保护与提升行动作为保护耕地的重点，不断加大建设投入力度。在一般公共预算中安排专项资金用于保障土地整治和高标准农田建设。统筹整合相关资金，充分发挥财政资金作用，提高资金整体效益。鼓励采取政府和社会资本合作(PPP)模式、以奖代补等方式，支持农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等投资建设高标准农田。加强耕地保护、土地整治、

执法监察等队伍建设和人才培养。强化土地整治项目从业单位信用管理。推进省级耕地保护和土地整治科技创新载体和平台建设。

**（十九）强化监督管理。完善国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，充分发挥全天候和全覆盖遥感监测的监管作用。建立卫片检查与土地变更调查协同推进、与土地例行督察相结合的工作机制。强力推进行政权力公开运行平台、行刑衔接平台等监管平台运用。健全土地执法联动协作机制，加大执法动态巡查，发挥网络媒体等社会监督渠道作用。推进执法重心下移、关口前移，将违法行为“发现在初始，解决在萌芽”。加强执法监察能力建设，强化基层执法，严肃查处违法占用耕地特别是永久基本农田、破坏生态环境、损害群众权益等违法问题。对违法占用耕地严重的地区严肃约谈问责。对保护耕地不力、损毁和破坏耕地的，依法严格追究责任。**

**（二十）严格责任目标考核和奖惩。完善市县级政府耕地保护责任目标考核办法，建立健全考核制度和奖惩机制，全面检查和考核耕地与永久基本农田保护情况、高标准农田建设任务完成情况、补充耕地任务完成情况、耕地占补平衡落实情况、资金保障情况等。各级政府要层层分解耕地保护任务，落实耕地保护责任目标，作为考核依据。耕地保护责任目标考核结果列入各级党政主要领导干部实绩考核、生态文明建设目标评价考核、经济责任审计、自然资源资产离任审计的重要内容，作为干部任免、奖**

惩的重要依据。实行耕地保护党政同责，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依规追究党政领导责任。开展耕地保护与土地整治示范县年度评选，先进地区给予新增建设用地指标等奖励。

中共四川省委      四川省人民政府  
2017年 月 日