

中共江西省委办公厅文件

赣办发〔2023〕20号



中共江西省委办公厅 江西省人民政府办公厅 印发《关于加强耕地保护的意見》的通知

各市委、市人民政府，省委各部门，省直各单位，各人民团体：

《关于加强耕地保护的意見》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共江西省委办公厅

江西省人民政府办公厅

2023年9月6日

(此件公开发布)

关于加强耕地保护的意見

为深入贯彻党中央、国务院关于耕地保护工作的决策部署，落实最严格的耕地保护制度，推动全省耕地保护工作迈上新台阶，进一步夯实粮食安全基础，结合我省实际，现提出如下意見。

一、牢牢把握工作总体要求

(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，深入学习贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记关于耕地保护的重要论述，聚焦打造“三大高地”、实施“五大战略”，完整、准确、全面贯彻新发展理念，突出量质并重、严格执法、系统推进、永续利用，牢牢守住耕地红线，压实耕地保护责任，落实最严格的耕地保护制度，着力构建保护更加有力、机制更加健全、管理更加高效、监督更加严格的耕地保护新格局，全面提升全省耕地保护治理体系和治理能力现代化水平，为奋力谱写中国式现代化的江西篇章奠定坚实基础。

(二) 主要目标。坚决遏制耕地“非农化”、有效防止耕地“非粮化”。坚守4004.59万亩耕地保护红线，确保全省耕地保有量、永久基本农田保护面积不低于国家确定的目标任务，实现全省耕地和永久基本农田布局更加合理、数量稳中有增、质量稳步提升，粮食综合生产能力全面提高。

二、压紧压实耕地保护责任

(三) 严格落实耕地保护党政同责。各级党委、政府要切实担负起耕地保护主体责任，党委、政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。省市县乡四级党委、政府逐级签订耕地保护目标责任书，实行严格考核、一票否决、终身追责。各级党委、政府每年应听取耕地保护工作汇报，召开耕地保护专题会议，统筹推进耕地保护工作，研究解决耕地保护工作中的重大问题。

(四) 健全部门共同责任机制。建立部门协调机制，加强协作配合，共同抓好耕地保护责任落实。自然资源部门要履行耕地保护监督责任，对耕地保护责任落实情况进行监督，推动耕地保护制度落实，遏制耕地“非农化”。农业农村、自然资源部门要按照职责分工，加强对耕地“非粮化”问题的整治和监管。生态环境部门要加强耕地土壤污染源头防控，持续推进农用地土壤镉等重金属污染源头防治行动。农业农村部门要加强耕地质量保护与提升，推动受污染耕地安全利用。林业部门要以第三次全国国土调查成果为基础，依据国土空间规划和“三区三线”划定成果，规范林地保护管理工作。林业、自然资源部门要按照职责分工，统筹优化林地和耕地空间布局。财政部门要按照“尽力而为、量力而行”原则，根据自然资源领域事权与支出责任划分改革要求，强化耕地保护经费保障。发改、自然资源、交通运输、工信、能源、水利、文旅等部门在项目审批（核准、备案）和建设中，要强化耕地保护意识，督促、指导行业单位依法依规、节

约集约使用土地。有关部门对于未取得先行用地或未办理完成农用地转用和土地征收审批手续的项目，均不得办理开工手续，建设单位不得开工建设。

（五）强化基层耕地保护属地责任。乡级党委、政府要按照“属地管理、全面覆盖、责任到人”的原则，建立乡镇领导驻村、包片负责制度，加强耕地动态巡查，及时发现、制止、报告、处理违法占用、破坏耕地和将耕地转为其他农用地的行为。农村集体经济组织要指导、监督承包经营主体履行好耕地保护和耕种义务。探索建立耕地保护责任落实与基层干部绩效评价挂钩的奖惩机制。

三、科学统筹耕地保护利用

（六）加强规划管控。各级国土空间规划要突出严格耕地保护导向，在详细规划、专项规划中从严控制非农建设占用耕地。省市县三级政府组织编制耕地保护专项规划，对耕地保护目标和永久基本农田、耕地后备资源、恢复属性地类进行分类管控。

（七）从严控制建设占用耕地。建设项目用地不得违反国土空间规划和“三区三线”管控规则，严格控制建设项目占用耕地。坚持以补定占，根据补充耕地能力，统筹安排占用耕地项目建设时序。国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外涉及占用耕地的建设项目，在选址选线及可行性研究论证阶段，要对占用耕地和永久基本农田的必要性、科学性进行充分论证，做好方案比选，合理确定用地规模，不占或少占耕地。各

级自然资源部门要积极配合和参与相关建设项目规划选址选线工作。农村村民建住宅按照“一户一宅”原则，不占或少占耕地，不得占用永久基本农田。

(八) 强化节约集约用地。贯彻落实全面节约战略，深入推进“节地增效”工作，强化节约集约用地考核，提升土地利用效率。严格执行建设用地控制标准。深化增存挂钩机制，完善存量土地消化与新增建设用地报批挂钩政策，对存量土地多、处置不力的予以限制报批，促进批而未供、供而未用、闲置土地处置。强化开发区土地节约集约利用评价与监测，并将评价监测结果作为开发区扩区、调区、升级、退出的重要依据。

四、着力强化耕地用途管制

(九) 强化永久基本农田特殊保护。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。严控占用永久基本农田的重大建设项目范围，严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼，严禁占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物，严禁占用永久基本农田挖湖造景、建设绿化带，严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

(十) 严格耕地种植用途管控。永久基本农田重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷种植面积，利用永久基本农田发展综合立体种养应符合农业农村部门相关技术规范。高标准农田原则上全部用于粮食生产。一般耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬

菜等农产品及饲草饲料生产，在不破坏耕作层且不造成耕地地类改变的前提下，可以适度种植其他农作物。完善农业种植结构调整政策制度体系，及时调整不符合耕地种植用途管控要求的农业扶持政策，有序开展农业种植结构调整。

（十一）落实耕地进出平衡。严格控制一般耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。耕地确需转出的，应由县级政府按照“以进定出、先进后出”的原则，编制年度耕地进出平衡总体方案并组织实施，未纳入方案的不得转为其他农用地及农业设施建设用地。耕地保护任务有缺口的县（市、区）应科学制定年度耕地调入计划，稳妥有序推进，坚决防止“简单化”“一刀切”。积极探索市场化方式推动撂荒耕地复种，采取流转、代耕代种等方式恢复耕作，最大限度提高耕地利用率。

五、全面提升耕地数量质量

（十二）建立储备耕地机制。各级自然资源部门要会同农业农村、水利、林业等部门，以第三次全国国土调查及年度国土变更调查成果为基础，突出耕地保护优先，充分挖掘和保护各种地类的宜耕后备资源，划定补充耕地储备区和调入耕地储备区，建立耕地后备资源库，纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”进行管理。自然资源部门应会同有关部门科学制定储备耕地开发利用计划，有序推进储备耕地开发利用。

（十三）规范耕地占补平衡。市县两级政府要加强补充耕地

项目管理，实施补充耕地项目应当依据国土空间规划和生态环境保护要求，禁止在生态保护红线、林地管理、湿地、河道湖区等范围开垦耕地；禁止在严重沙化、水土流失严重、生态脆弱、污染严重难以恢复等区域开垦耕地；禁止在25度以上陡坡地、重要水源地15度以上坡地开垦耕地。补充耕地项目立项时应明确乡、村、土地承包经营者及实施主体的管护责任，县级政府负责统筹落实管护资金。各地落实耕地占补平衡应以县域自行平衡为主、省域内调剂为辅，确因后备资源匮乏需要在省域内进行调剂补充的，原则上应为省级及以上重大建设项目。完善耕地占补平衡指标交易管理办法，建立全省耕地占补平衡指标网上交易平台，实现公开、公平、公正交易。

(十四) 进一步提升耕地质量。高质量实施高标准农田建设、土地整治、抬田工程和耕作层土壤剥离再利用，大力推进中低质量耕地提质改造，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，有效提升耕地质量。建立健全补充耕地质量验收制度。占用永久基本农田的建设项目应落实耕作层土壤剥离再利用，在编制永久基本农田占用补划方案时，同步编制耕作层土壤剥离利用方案，剥离费用列入建设项目成本预算。对占用永久基本农田之外优质耕地的建设项目，各地可结合实际开展耕作层土壤剥离再利用。推进耕地轮作休耕制度，鼓励在水资源超载、生态严重退化等地区开展轮作休耕。

六、切实加强耕地动态监管

(十五) 强化耕地动态监测。各级自然资源、农业农村部门要建立健全耕地动态监测监管机制，综合运用卫星遥感、无人机、视频监控、物联网、“调查云”等信息技术手段，对耕地开展动态监测、分析、研判，每半年向同级党委、政府报告耕地动态监测情况。

(十六) 严厉查处违法违规占用耕地行为。按照“早发现、早介入、早制止、严查处、严整改”的要求，严肃查处违法违规占用耕地行为，对违法违规占用耕地典型案件进行挂牌督办、公开曝光。建立健全自然资源行政执法与刑事司法衔接工作机制，强化公益诉讼检察与耕地执法查处协作，对违法违规占用耕地构成犯罪的依法追究刑事责任。推动司法鉴定机构开展耕地破坏鉴定。

(十七) 强化自然资源督察。聚焦耕地保护领域重点问题和重点地区开展督察，对督察发现的问题，加强督促整改落实。坚持目标导向和结果导向，加强对苗头性、倾向性问题的研判分析，及时查缺补漏，建立健全耕地保护监督管理制度。

七、建立健全耕地保护机制

(十八) 建立健全通报机制。各级自然资源部门依据自然资源督察、卫片执法、耕地动态监测等情况，每季度对违法违规占用耕地和耕地不合理流失问题进行分析，及时将问题清单通报下级政府和项目建设主管部门，推动问题整改；对整改滞后的，向同级党委、政府报告，并公开通报。

(十九) 建立健全冻结机制。对存在违法违规占用耕地问题严重等国家规定的问责情形，且未达到整改要求的市县，暂停除民生、省级及以上重大建设项目以外的农用地转用和土地征收审批。对违法违规占用耕地从事非农建设的，冻结所在地占补平衡指标库中相应数量的占补平衡指标，直至复耕后解除；经查处后依法办理手续的，将冻结的指标用于占补平衡。

(二十) 建立健全问责机制。以严的态度、严的标准、严的措施倒逼耕地保护责任落实到位。在严肃处理违法违规占用耕地行为的基础上，对相关责任单位及个人，区分不同情形严格责任追究，实行记录在案、终身追责。严肃查处耕地保护领域有案不移、有案不查、大案小查、瞒案不报、玩忽职守、弄虚作假等违法违规问题以及背后的官商勾结、以权谋私等腐败问题。

八、深化落实耕地保护保障

(二十一) 严格考核奖惩。制定年度设区市及县（市、区）党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制考核工作方案，实行严格考核，将考核结果作为设区市及县（市、区）党委和政府领导班子及其成员综合考核评价、推进乡村振兴战略实绩考核、领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要参考。对考核结果为“优秀”等次的设区市及县（市、区），给予通报表扬，并按照有关规定给予新增建设用地计划指标奖励，在有关项目资金分配等方面给予倾斜。对考核结果为“不合格”等次、考核排名靠后或存在耕地保护突出问题的设区市及县（市、区），由省

领导同志约谈其党委、政府主要负责同志，并限期整改到位。对耕地保护问题突出的地方，整改期间暂停该地除重大基础设施和民生建设项目以外的农用地转用和土地征收审批。

（二十二）强化财政激励约束。各地要切实强化资金统筹力度，整合中央和省级自然资源、农业农村等现有资金渠道，加大地方自有财政资金投入，鼓励社会资本参与，构建耕地保护多元化投入机制。根据国家耕地保护责任目标考核奖惩办法，建立耕地保护责任目标考核经济奖惩制度。强化粮食种植导向，对承担耕地保护任务的农村集体经济组织、农户给予奖补；对不符合耕地用途管制要求的农业生产经营活动，取消补贴等财政扶持资金。

（二十三）强化法治化建设。严格执行耕地保护法律法规，健全完善耕地保护相关地方性法规，提升耕地保护法治化水平。市县两级党委、政府要加强自然资源、农业农村执法队伍建设，推动执法力量下沉，保障执法监督所需车辆、装备，落实工作经费，加大培训力度，强化执法监督工作保障，提升耕地保护执法监督水平。

（二十四）深化宣传教育。将耕地保护法律法规政策纳入党委、政府学习和党政领导干部教育培训内容，提升各级领导干部耕地保护管理能力和水平。加大宣传力度，提高全社会耕地保护意识，营造耕地保护良好氛围。