

莆田市人民政府办公室文件

莆政办〔2021〕8号

莆田市人民政府办公室关于印发 进一步加强耕地保护监督实施方案的通知

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

经市政府研究同意，现将《关于进一步加强耕地保护监督实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

莆田市人民政府办公室

2021年2月9日

（此件主动公开）

关于进一步加强耕地保护监督实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于严格耕地保护的重要指示批示精神，严格落实国务院办公厅《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）、《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）及省政府办公厅《关于印发进一步加强耕地保护监督工作方案的通知》（闽政办〔2020〕58号）等文件精神，进一步加强我市耕地保护工作，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线，结合我市实际，制定本实施方案。

一、工作目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，多措并举加大耕地保护工作力度，实现耕地数量基本稳定、质量有所提升、生态逐步改善，确保完成省下达的耕地保有量、永久基本农田保护面积、高标准农田建设任务等各项耕地保护目标任务。

按照省政府统一部署，2020年至2022年，开展三年行动，细化明确分年度目标任务，进一步完善耕地保护制度体系，建立健全严保严管、动态监管、责任追究的耕地保护监督机制，加快构建保护有力、执行顺畅、管理高效的耕地保护监督新格局，严厉打击违法违规占用耕地行为，坚决遏制

耕地“非农化”“非粮化”问题。2023年起，全面总结耕地保护经验做法，健全完善耕地保护长效机制，做到耕地严保护、严管常态化，确保全市耕地安全和粮食安全。

二、工作任务

（一）健全完善耕地保护考核机制

各县（区、管委会）耕地保护责任目标考核在耕地占补平衡、补充耕地和高标准农田建设等相关考核评价的基础上综合开展。

1. 完善考核指标。以政府耕地保护责任目标考核指标（以下简称考核指标）体系为基础，充分衔接粮食安全省长责任制考核、自然资源督察、卫片执法检查监督检查等工作，量化耕地质量建设、土地利用制度执行、耕地耕作层土壤剥离再利用、遏制违规占用永久基本农田开展绿化造林、挖湖造景、非农建设等耕地“非农化”及“非粮化”行为等工作，纳入考核内容，建立健全精细化考核指标体系。

责任单位：各县（区）人民政府（管委会），市自然资源局、农业农村局；以下均需各县（区）人民政府（管委会）落实，不再逐一列出

2. 强化考核进度。对耕地数量变化、质量变化、制度建设等指标，以年度为周期进行考核。对补充耕地任务（含补充水田任务）、高标准农田建设任务（含旱地改水田提质改造任务）等按照进度管理的指标，按省统一部署，分阶段进行精细化考核，其中：每年补充耕地任务，在当年6月底前完

成 30%，9 月底前完成 60%，11 月底前全面完成；每年高标准农田建设任务，在当年 9 月底前完成项目立项、规划评审和项目批复，当年年底前开工建设，次年 10 月底前完成项目建设，次年年底前完成项目验收、新增耕地核定、项目信息报备。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

（二）严格控制建设项目占用耕地

1. 加强规划管控。严格落实“三级三类”国土空间规划和用途管制，加强建设项目规划许可、乡村建设规划许可和建设用地审批管理。认真执行土地利用年度计划，非农业建设占用耕地纳入计划，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地，强化规划刚性管控。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 严控建设占用。改革土地利用计划管理方式，坚持土地要素跟着项目走的原则，配置计划指标与处置存量土地挂钩，控制新增建设用地总量。涉及占用耕地的建设项目，行业主管部门在组织可行性研究、初步设计论证时，应进行多方案的比选，尽量不占或少占耕地，鼓励使用存量土地。严禁违法违规批地用地，不得通过擅自调整县乡国土空间规划规避占用永久基本农田审批；建设用地须按法定权限和程序报批，严格按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。严禁违规占用耕地绿化造林。严禁超标准建设绿色通道，严控铁路、公路两侧用地范围外绿

化带用地审批，不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地超标准建设绿色通道。严禁违规占用耕地挖湖造景，不得在城市建设中违规占用耕地建设人造湿地公园、人造水利景观。严禁违规占用耕地从事非农建设，巩固“大棚房”问题清理整治的成果，强化农业设施用地监管，稳步推进农村乱占耕地建房问题整治工作，坚持农地农用。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发改委、住建局、交通运输局、水利局、林业局

3. 强化存量盘活。严格落实建设用地“增存挂钩”机制，强化批而未供、闲置土地处置与新增建设用地审批联动，大力盘活存量土地，确保完成上级下达的批而未供、闲置土地处置任务。

责任单位：市自然资源局

（三）全面落实耕地占补平衡制度

1. 严格落实耕地数量和质量双平衡。建设项目占用耕地严格按照“占优补优、占水田补水田”要求落实耕地占补平衡，严格挂钩核销县级补充耕地指标储备库中的耕地数量、粮食产能、水田面积三类指标，完善补充耕地指标调剂制度，落实耕地占补数量、质量双平衡。加强对乡镇（街道）耕地占补平衡的统筹协调，项目所在地乡镇（街道）不能落实耕地数量、质量占补平衡的，优先在本县（区、管委会）范围内协调落实。确实无法自行完成年度补充耕地任务的辖区，可有偿委托其他地区代为完成，具体补偿由双方自行协商。

对未完成年度补充耕地任务或高标准农田建设未达到要求，且未整改到位的，除省级及省级以上重点建设项目外，暂停受理其非农业建设项目用地申请。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 转变补充耕地方式。坚持绿色发展理念，转变补充耕地方式，在严格保护生态的前提下，重点通过全域土地综合整治、高标准农田建设、生态修复利用等方式补充耕地，减少将未利用地开发为耕地，严禁将坡度 25 度以上的土地开发复垦为耕地。充分挖掘高标准农田建设新增耕地潜力，推进旱地、水浇地改造水田和旧村复垦等土地整治项目实施，旧村复垦、历史遗留工矿用地复垦项目新增耕地经核定并纳入土地整治监测监管系统后可用于耕地占补平衡，其产生的增减挂钩指标分别按项目新增耕地面积的 100%、70% 结算。开展全域土地综合整治试点，整体推进农用地、建设用地整理和乡村生态修复，探索耕地保护和土地节约集约利用新途径。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

3. 强化补充耕地项目监管。做好补充耕地项目的前期工作，充分征询群众意见，认真开展评估论证。强化补充耕地项目远程监管，运用遥感影像监测“一张图”、综合信息监管平台等，建立自动检测、智能套合分析系统。加大监督检查力度，同时积极协助并配合上级主管部门进行实地抽查补充耕地项目和抽验项目耕地质量等别评定结果。开展补充耕地项目专项核查，加强补充耕地项目后期管护。各县（区、管委会）要从涉

农资金中统筹安排新增耕地后期管护资金，明确管护标准，管护资金持续安排 3 年，用于工程设施后期管护和地力培肥，确保新增耕地稳定耕作、发挥效益。严防边整治边撂荒，并将农村土地整治数据库纳入国土空间基础信息平台，在建设用地审批时予以管控。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、财政局

（四）加强永久基本农田特殊保护

1. 严格占用审批。严控建设占用永久基本农田，一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目确需占用的，要对占用的必要性、合理性及补划永久基本农田方案的可行性进行实地踏勘论证，严格论证审核，并按程序报国务院审批。同时，严格控制建设项目临时占用永久基本农田。临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查如确需使用临时用地、选址又难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案，经县级自然资源主管部门批准可临时占用，并在市级自然资源主管部门备案。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。新建的自然保护地应当边界清楚，不准占用永久基本农田。目前已划入自然保护地核心保护区内的永久基本农田要纳入生态退耕、有序退出。自然保护地一般控制区内的永久基本农田要根据对生态

功能造成的影响确定是否退出，造成明显影响的纳入生态退耕、有序退出，不造成明显影响的可采取依法依规相应调整一般控制区范围等措施妥善处理。自然保护地以外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线，允许生态保护红线内零星的原住民在不扩大现有耕地规模前提下，保留生活必需的少量种植。

责任单位：市林业局、自然资源局

3. 开展划定成果核实整改。根据我市第三次全国国土调查成果，结合自然资源部下发的的问题图斑，在与生态保护红线评估调整、国土空间规划衔接的基础上，对永久基本农田逐图斑比对，分类处置问题图斑，落实整改补划地块，调整完善永久基本农田数据库，并与农村土地承包经营权确权登记相结合，将永久基本农田记载到农村土地承包经营权证书上，强化永久基本农田对各类建设布局的约束，确保永久基本农田数量不减、质量提升、布局稳定。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

（五）持续推进耕地质量建设性保护

1. 推进高标准农田建设。严格落实省级高标准农田建设规划，加强与国土空间规划、水资源利用规划的衔接，结合区域资源禀赋和承载能力、农田建设潜力，科学编制市、县（区）两级“十四五”高标准农田建设规划，形成省、市、县三级农田建设规划体系。根据国家高标准农田建设通则及省级要求，结合我市实际，进一步修改、完善我市高标准农田建

设项目规划、设计报告。同时，按照国家统一部署，建立农田管理大数据平台，将农田建设项目立项、实施、验收、使用等相关信息上图入库、建档立卡，加快建成全市农田建设“一张图”，并建立管护制度。加大资金投入保障，除市级以上项目建设资金补助外，可自筹资金，增加投入。强化项目管理，规范开展项目前期准备、申报审批、招标投标、工程施工和监理、竣工验收、监督检查、移交管护等工作，实现农田建设项目集中统一高效管理，建立健全“县负总责、乡镇监管、村为主体”的高标准农田建后管护机制。开展示范项目建设，促进项目耕地数量增加、耕地质量提高，提升高标准农田建设效益。优化粮食生产布局，完善种粮补贴政策，加大对规模化粮食生产的扶持力度，加强对耕地撂荒抛荒的治理，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”。

责任单位：市农业农村局、自然资源局

2. 实施耕地地力提升。分年度制定全市耕地质量保护与提升实施方案，明确目标任务、绩效管理、措施要求。推动农业绿色发展，通过示范引领，重点实施秸秆还田、大力推广应用商品有机肥、积极发展种植绿肥、实施测土配方施肥技术，不断改良土壤、培肥地力。

责任单位：市农业农村局

3. 落实耕地质量等级评价。继续开展耕地质量等级调查评价工作，布设调查样点，对耕地立地条件、自然属性、土壤健康和田间基础设施情况进行调查，定期对耕地质量动态

变化情况进行评价，更新全市耕地质量等级评价数据库，动态掌握全市耕地质量变化情况，编写年度耕地质量等级报告。

责任单位：市农业农村局

4. 开展耕地安全利用。农业农村部门要依据农用地环境质量类别划定成果、全国污染地块土壤环境管理信息系统，及时掌握耕地土壤环境质量类别信息、污染地块信息。主动应用系统，加强耕地土壤管理，做好与高标准农田建设规划的衔接，充分考虑污染地块的环境风险，优化土地整理和高标准农田建设项目空间布局。在完成耕地土壤环境质量类别划分的基础上，以安全利用类耕地为重点区域，兼顾优先保护类耕地中土壤重金属（主要为镉、汞、砷、铅、铬等）含量较高区域，因地制宜选用治理措施，完成上级下达的受污染耕地安全利用任务，保持全市耕地土壤环境质量状况总体稳定。

责任单位：市农业农村局、生态环境局、自然资源局

5. 推行耕地耕作层土壤剥离再利用。加强补充耕地的土壤质量和水利灌溉设施等建设，全面推进建设占用耕地耕作层表土剥离再利用，各县（区、管委会）要结合本辖区客观实际，制定出台建设项目占用耕地耕作层土壤剥离及再利用工作实施管理办法，对占用优质耕地的建设项目，全部制定耕作层表土剥离再利用方案，做好耕地耕作层土壤的剥离再利用，不得浪费优质耕地土壤资源。

各县（区、管委会）要依据国土空间规划、村庄规划、土地整治规划、高标准农田建设规划和第三次全国国土调查成果、

耕地质量评定成果等，调查区域内拟建设剥离耕地耕作层土壤情况、土壤利用需求，组织编制耕作层剥离再利用规划。同时，制定年度工作计划，进一步明确耕作层剥离、运输、存储、再利用等环节在时间、空间上的对接，力争“近距离，点对点，同步规划，同步实施，减少储存”，确保耕作层剥离再利用工作有序推进。

各县（区、管委会）自然资源部门与农业农村部门要相互配合，建设占用耕地耕作层剥离再利用要按全国《耕作层土壤剥离再利用技术规范》（TD/T 1048-2016）、福建省《耕作层土壤剥离再利用项目设计规范》（DB35T 1762-2018）规范设计和施工。剥离的耕作层土壤优先用于土地整治、生态修复、高标准农田建设和中低产田改造项目，也可用于临时用地复垦、违法用地整治、污染土壤治理和城市绿化等。剥离耕作层土壤无法即时再利用的，要定点储存，并做好土壤保护和安全防护措施。

建设用地单位是耕地耕作层土壤剥离实施单位，负责对建设占用耕地耕作层土壤的剥离和运输至存储点，在项目前期工作中将相关费用列入建设项目投资预算，将建设占用耕地耕作层土壤的剥离方案纳入项目可行性研究报告或实施方案。土壤利用单位负责从存储点将耕地耕作层土壤运输至利用点，严格用于覆土，运输和覆土费用纳入利用土壤项目投资。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发改委、住建局、交通运输局、水利局

（六）健全完善执法监督机制

1. 加强耕地日常执法监督。一是充分运用“天上看、地上查、网上管”监管平台，全方位、全天候监控，全覆盖监测耕地利用及临时用地复垦情况；按照上级自然资源部门部署，开展耕地利用动态监测，并对监测结果进行分类管理和处置。充分发挥村级组织日常巡查作用，提高监察巡查的广度和频度，提升工作实效，第一时间发现、第一时间处置，实现耕地“非农化”问题执法监察“零盲区”。二是加强协调联动，确保上下各司其职、各负其责，互相补台不缺位。三是强化部门信息共享，及时将耕地“非农化”行为处置决定及其执行情况告知相关职能部门，推动后续监管。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 严厉查处违法违规占用耕地行为。压实属地责任，加大执法力度，严厉查处各类违法违规占用耕地行为。结合违建别墅问题清查整治和农村乱占耕地建房问题整治工作，坚决遏制新增违法违规占用耕地行为。对“顶风作案”的，依法依规严厉查处；对历史遗留违法违规占用耕地问题开展全面摸排，逐宗建立台账，根据时间节点明确政策界限、范围，依法依规分类处置，分期分批整治落实到位。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

3. 建立耕地执法长效机制。实行最为严格的耕地保护监管方式。各级各部门高度重视自然资源督察，强化对督察发现问题的落实整改工作。以落实耕地保护和占补平衡制度为

重点，建立与用地审批权改革相衔接的监督考核评价制度，加强审批事中事后监管，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制，对新出现的各类耕地“非农化”问题，要加大整治力度，及时发现、及时制止、及时处理。

健全违法违规用地举报线索处理机制，规范线索接收范围和转办督办方式，压实责任，防范风险。完善向司法机关和纪检监察机关移送问题线索机制，加大对破坏耕地行为的打击力度，严肃追究失职失责部门和人员的责任。加强执法队伍建设，推广应用自然资源执法综合监管平台，强化执法工作全链条管理，提升监管能力和水平。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

三、保障措施

（一）加强组织领导。各级各部门要充分认识实行最严格耕地保护制度的极端重要性。各县（区）人民政府（管委会）要承担起耕地保护责任，对本行政区域内耕地保有量和永久基本农田保护面积及年度计划执行情况负总责，政府主要负责人是第一责任人。根据省下达各项目标任务，及时科学分解下达，要求各县（区、管委会）按照时间节点要求，进一步明确工作责任单位和责任人、进度安排，确保有序完成各项目标任务。

各县（区、管委会）要按照本通知精神，抓紧研究制定贯彻落实具体方案，强化耕地保护工作责任和保障措施。组织有关部门按照职责分工履职尽责，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，形成保护耕地合力。

（二）加强资金保障。建立市县投入为主、省级适当补助的财政资金投入体系。完善财政支农政策，各级财政要统筹整合使用新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、补充耕地指标交易资金、城乡建设用地增减挂钩指标交易资金、高标准农田建设资金等涉农资金，优先重点支持补充耕地、高标准农田建设和灾毁耕地复垦等土地整治工作。按照“以规划定任务，以任务定资金，以完成数量结算”的原则，县级财政部门要在一般公共预算中统筹安排，保障补充耕地、高标准农田建设等土地整治任务资金需求，并将耕地保护和土地整治监管工作经费列入部门预算。以土地整治为平台，积极争取金融资金、聚合其他涉农资金、引导社会资金参与耕地保护相关项目建设，探索市场化建设的新机制，充分发挥资金整体效益，落实耕地保护责任，严守耕地红线、确保粮食安全。

各县（区、管委会）要建立土地整治投资标准动态调整机制，根据本地耕地及后备资源状况、工程建设要求和物价指数变化等，适时调整土地整治投资标准，保障土地整治项目建设投入，特别是要适时适当提高并制定差别化县级土地开发项目和复垦项目资金补助标准，按新增水田、旱地进行细分补助标准。

自 2021 年起，各级各部门批准投资预算的土地整治项

目及全域土地综合整治与生态修复试点项目新增耕地实行差别化市级资金补助，其中土地整理项目或高标准农田建设项目按竣工验收新增水田每亩 1.5 万元、旱地每亩 1 万元进行市级资金补助，复垦项目竣工验收按复垦区新增水田每亩 2 万元、旱地每亩 1 万元进行市级资金补助，开发项目按竣工验收新增水田每亩 1.5 万元、旱地每亩 1 万元进行市级资金补助。

（三）严格监督考核。进一步健全完善党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制，实行耕地保护党政同责，对履职不力、监管不严、失职渎职的领导干部，依纪依规追究党政领导责任，切实落实耕地保护职责，担负起主体责任，采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保耕地保护责任目标全面落实。严格政府耕地保护责任目标考核，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、粮食安全省长责任制考核和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。建立健全耕地保护正向激励机制，充分调动各地保护耕地的主动性和积极性。建立健全耕地保护数据信息省、市、县三级共享共管机制，强化耕地保护的全流程监管。

（四）加强宣传引导。多渠道、多形式加强宣传教育，提高干部群众对坚守耕地保护红线重要意义的认识，共同遏制新增违法违规占用耕地行为和耕地“非农化”“非粮化”问题，营造坚守底线、保护耕地的良好社会氛围。

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

莆田市人民政府办公室

2021 年 2 月 9 日印发
