

**中共济南市委  
济南市人民政府  
关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见**

(2019年1月2日)

为进一步加强耕地保护，改进耕地占补平衡，根据《中共山东省委、山东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》（鲁发〔2018〕6号）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

**一、明确总体要求**

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，按照党中央、国务院决策部署，坚守土地公有制性质不改变、耕

地红线不突破、农民利益不受损三条底线，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，像保护大熊猫一样保护耕地，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，着力加强耕地管控、建设、激励多措并举保护，采取更加有力措施，依法加强耕地占补平衡管理，努力构建党委领导、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，为保障全市粮食安全构筑坚实的资源基础。

（二）工作目标。按照严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新基本原则，已确定的耕地红线绝不能突破，已划定的基本农田绝不能随便占用，确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升，构建耕地保护新格局。到2020年，全市耕地保有量不少于530万亩，永久基本农田保护面积不少于444万亩，确保建成320万亩高标准农田，稳步提高粮食综合生产能力，为保障粮食总产稳定提供资源支撑。

## 二、严格控制建设占用耕地

（一）加强土地规划管控和用途管制。启动新一轮国土空间规划编制试点工作，以土地用途管制为原则，充分发挥土地利用总体规划的“底数、底盘、底线”作用，协调好土地利用总体规划与其他各类空间性规划的关系，完善土地利用总体规划层级衔接体系，明确不同层级土地利用总体规划之间的管控重点，探索完善村土地利用总体规划。创新规划分区引导方法，针对不同分区提出差异化管制原则，探索分区引导与用途管制相互衔接的管

理思路，探索空间部分留白和指标预留等调控方法。实施全域全类型土地用途管制，明确各类空间对应规划用地类型，完善用地政策与标准体系。强化永久基本农田保护红线、生态保护红线和城镇开发边界在土地利用总体规划中的协调落实机制。

完善新增指标分配管理办法，实行供地率与新增建设用地指标相挂钩，探索“以空间定新增、以占补定新增、以项目定新增、以供地定新增”的指标分配管理模式。加强对建设用地存量规模较大、利用粗放、补充耕地能力不足区域的管控力度，进一步完善和推行存量用地挖潜和新增指标分配奖励机制，积极探索全市项目备选库管理模式。

**（二）严格永久基本农田划定和保护。**建立健全永久基本农田“划、建、管、补、护”长效机制，保护和巩固永久基本农田划定成果。各区县政府（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换先行区管委会，下同）及有关部门在编制城乡建设、基础设施、生态建设等相关规划，推进“多规合一”时，要与已划定的永久基本农田控制线充分衔接。从严管控非农建设占用永久基本农田，重大建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，在可行性研究阶段，对占用基本农田的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证，报自然资源部进行用地预审。按照数量不减、质量不降、布局稳定的要求，做好建设项目占用永久基本农田补划论证工作。严禁擅自调整县乡土地利用总体规划以规避占用永久基本农田审批，严禁未经审批违法违规占用。重大建设

项目临时用地占用基本农田的，需严格履行论证审批手续。

（三）以节约集约用地缓解建设占用耕地压力。实行更加灵活多样的供地方式，各区县政府可根据产业发展周期、用地单位经营水平和产业政策选择长期租赁、先租后让、租让结合、弹性出让等方式供应土地。按照统一规划建设、集中配套管理、产业集聚发展的思路，以区县为单位集中建设一批综合性、现代化标准厂房，允许按规划用途限价限销售对象、以楼层为最小单位分割转让，支持小微企业发展。建立城镇闲置低效用地盘活利用考核机制，探索批而未供闲置土地处置与市、区收益分配相挂钩的新模式，加大土地开发利用管理力度。开展全市土地潜力分析，引导区县做好项目立项前基础工作，提高存量建设用地使用效率。

### 三、改进耕地占补平衡管理

（一）严格落实耕地占补平衡管理。改进耕地占补平衡管理方式，完善耕地占补平衡责任落实机制，区县政府及建设用地单位是补充耕地的责任单位。实行以区县政府为主、建设单位为辅、市级调剂为补充的耕地占补平衡属地化管理机制。省级以上重点建设项目占用耕地的，要积极争取省级调剂补充耕地指标，补充耕地指标不足的，区县及用地单位应当在建设用地报批前落实。耕地占补平衡指标实行有偿调剂，综合考虑新增耕地成本、资源保护补偿、后期管护费及易地指标交易情况，确定耕地开垦费收缴标准；对经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准不低

于当地耕地开垦费最高标准的两倍。设施农用地生产结束后，经营者应按相关规定进行土地复垦，占用耕地的应复垦为耕地。

（二）积极推进土地整治，落实补充耕地任务。在耕地占补平衡管理中要更加注重生态保护，转变补充耕地方式，着力通过土地整治补充耕地。各区县政府要严格落实土地整治规划，在保护生态的前提下，科学划定宜耕土地后备资源范围，采取实施高标准农田建设、县级土地整治项目、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦、耕地提质改造等，不断提高耕地质量和增加有效耕地面积，全面完成上级下达的补充耕地任务。拓展补充耕地新途径，农用地产业结构调整增加的耕地，按规定程序认定后可用于耕地占补平衡。充分发挥引导和杠杆作用，积极创新土地整治实施方式，吸引社会资本、金融资本等参与土地整治和高标准农田建设，鼓励农村集体经济组织和农户投工投劳，加大补充耕地资金和人力投入，获取合理土地收益。

（三）严格补充耕地检查验收。严格土地整治管理，确保补充耕地质量。加强土地整治和高标准农田建设项目立项、规划设计与预算、验收管理，落实项目各项管理制度，确保立项一个，实施一个，竣工一个。强化土地整治和高标准农田建设项目后期管护，按照“谁收益，谁管护”的原则，项目竣工验收后，要及时做好新增耕地、工程设施等后期管护移交工作，及时向省耕地保护动态监管网络平台报备，并在年度土地利用变更调查中变更地类。

#### 四、提升耕地质量

(一) 完成高标准农田建设任务。强化政府主体责任，对高标准农田建设，统一组织实施，统一建设标准，统一上图入库、统一监管考核。优先在永久基本农田保护区、粮食生产功能区、扶贫攻坚重点区建设高标准农田，实施田、水、路、林等综合整治，建成一批田成方、林成网、路相通、旱能浇、涝能排的高标准农田。实施高标准农田建设激励机制，将高标准农田建设项目新增耕地纳入补充耕地指标管理，由市、区县两级按照各 50% 的比例使用，用于耕地占补平衡。加强项目工程设施后期管护，规范项目资金管理使用，确保项目发挥长期效益。将高标准农田建设情况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。

(二) 实施耕地质量保护与提升行动。积极探索建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用制度，由各区县政府负责辖区内耕地耕作层剥离再利用，根据不同的实施主体，耕作层土壤剥离再利用相关费用列入建设项目投资预算或土地储备成本。剥离的耕作层重点用于土地整治、城乡建设用地增减挂钩、矿区土地复垦及污染土地修复等，也可用于耕地开垦、地质环境恢复治理、临时用地复垦及其他类型农业项目。开展土壤改良与地力培肥，通过增施商品有机肥、生物有机肥，推广秸秆直接还田、过腹还田、秸秆生物反应堆等技术，强化深耕深松作业等措施，增加土壤有机质含量。通过建设农作物秸秆等有机物沤制池及农膜、农药包装

袋（药瓶）等化学废弃物收集点（综合处理点），减少农业面源污染。大力实施耕地质量提升和化肥减量增效项目，因地制宜增施磷肥和钾肥，不断提高地力水平。适当恢复和发展绿肥种植面积，发展不同类别作物大轮作，有效保护耕地质量，提高耕地产能。

（三）统筹推进耕地休养生息。统筹兼顾生产、生活和生态，深化农业供给侧结构性改革，加快转变农业发展方式和资源利用方式，因地制宜，采取“养、退、休、轮”综合措施，调整种植业结构，稳妥推进耕地轮作和休耕试点，稳步实现从片面追求产量向绿色高质高效生产模式转变。

（四）加强耕地质量调查评价与监测。建立健全耕地质量和耕地产能评价制度，定期全面评价全市耕地质量和耕地产能水平，并发布评价结果。建立耕地质量监测网络，开展耕地质量年度监测成果更新工作。

## **五、建立健全耕地保护补偿机制**

探索研究耕地保护激励补偿政策，统筹新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地出让金用于农业土地开发部分等各类涉农资金，用于耕地保护激励补偿。按照“谁保护、谁受益”原则，统筹考虑各区县耕地保有量和永久基本农田保护任务、高标准农田建设任务、耕地占补平衡落实情况等，根据我市经济社会发展水平确定标准，对保护耕地突出的区县、镇（街道）、农村集体经济组织给予资金奖励，奖励资金专项用于永久基本农田

保护、农田基础设施后期管护与修缮、地力培育、耕地保护管理等。

## 六、强化保障措施

(一) 加强组织领导。各级党委、政府要严格落实耕地保护共同责任机制，切实担负起主体责任，严格源头控制，强化过程监管。各区县政府主要负责人要承担起耕地保护第一责任人的责任，确保本行政区域内耕地保护责任目标分解情况全面落实，坚决守住耕地红线。要加大耕地保护宣传力度，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，在全社会形成耕地保护的良好氛围。

(二) 严格监督检查。完善国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，将永久基本农田数据库纳入国土资源大数据集中管理，发布统一服务标准，健全信息共享机制。搭建耕地保护相关专题应用，强化耕地保护全流程监管。认真贯彻执行政府牵头负责、部门协调配合、社会广泛参与的土地管理和土地执法监管共同责任机制，实行违法用地约谈与问责制度，严密防范和严厉打击各种形式的违法违规用地行为。发挥基层国土资源所巡查监控作用，研究建立监测和预警机制，提高土地执法的及时性和有效性。加大处罚力度，通过挂牌督办、公开通报、媒体曝光等措施，依法严肃查处违法占用、破坏耕地特别是永久基本农田行为。

(三) 完善责任目标考核制度。完善对县级政府耕地保护责



任目标考核办法，全面检查和考核耕地与永久基本农田保护、高标准农田建设、补充耕地任务完成、耕地占补平衡落实等情况。以市政府分解下达的县级政府耕地保护责任目标作为考核依据，各区县政府要层层分解耕地保护任务，完善考核制度和奖惩机制。耕地保护责任目标考核结果作为领导干部实绩考核、生态文明建设目标评价考核、领导干部离任审计的重要内容。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。

本实施意见自发布之日起施行。之前发布的有关文件规定与本意见不一致的，按照本意见执行。

（此件公开发布）

---

抄送：驻济高校。

---

中共济南市委办公厅

2019年1月2日印发

---