

# 中共吉林省委文件

吉发〔2018〕3号



## 中共吉林省委 吉林省人民政府 关于加强耕地保护和改进占补平衡的 实施意见

(2018年1月29日)

为深入贯彻落实《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，结合我省实际，制定本实施意见。

### 一、总体要求

我省地处东北黑土带中心地域，耕地是我省重要的优势资源。保护和利用好珍贵的耕地资源，对于我省实施“三个五”战略，加快新一轮振兴发展具有十分重要的保障和支撑

作用。各地各部门要以贯彻落实党的十九大精神为统领，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以党中央、国务院关于加强耕地保护的重大决策为指导，深入贯彻落实新发展理念，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，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、粮食生产能力不降低四条底线，深入落实藏粮于地、藏粮于技战略，坚持“严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新”四项原则，压实耕地保护责任，不断完善耕地保护制度和占补平衡政策，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，确保到2020年全省耕地保有量不低于9100万亩，永久基本农田保护面积不低于7380万亩，确保建成2740万亩高标准农田，为稳步提高粮食综合生产能力提供坚实资源保障。

## **二、坚持节约优先，严控建设占用耕地**

(一) 加强土地规划管控和用途管制。强化土地利用总体规划的整体管控作用，严格建设项目用地预审和规划审查，从严核定新增建设用地规模，优化建设用地布局，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地。推进有条件的地方编制村土地利用规划，引导农民集中建房或原址重建。实行新增建设用地计划指标直接下达市县，并将补充耕地能力、节约集约用地水平作为确定市县用地计划指标数量的重要因素。

(二) 严格保护永久基本农田。全面完成永久基本农田划定，并落实到土地利用总体规划中、记载到农村土地承包经营权证书上，做到上图入库、落地到户。粮食生产功能区和重要农产品生产保护区范围内的耕地要优先划入永久基本农田，实行重点保护。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。强化永久基本农田对各类建设布局的约束，各地区各有关部门在编制城乡建设、基础设施、生态建设等相关规划，推进多规合一过程中，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。一般建设项目不得占用永久基本农田，能源、交通、水利、军事设施等重大建设项目确需占用永久基本农田的，在可行性研究阶段，应当严格论证、依法依规按程序报批并补划数量、质量相当的基本农田。严禁通过擅自调整县乡土地利用总体规划，规避占用永久基本农田审批。永久基本农田纳入国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台管理，作为土地审批、执法监察的重要依据。

(三) 推进节约集约用地。实施建设用地总量与强度双控行动，“十三五”期间，各市县城乡建设用地总规模不得突破土地利用总体规划，到2020年末，全省单位国内生产总值建设用地使用面积下降率不得低于20%。积极盘活存量建设用地，促进城镇低效用地再开发，支持行业和企业兼并重组，引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产

和兼并重组。扎实推进建设用地二级市场改革试点，规范土地使用权转让、出租、抵押行为，提高存量土地资源配效率。制定地上地下空间开发利用管理规范，推进建设用地多功能立体开发和复合利用。加强节约集约用地评价，继续开展节约集约模范县市创建活动，强化市县政府节约集约用地水平考核。

（四）严控项目占用耕地规模。强化用地规模审查，引导建设项目不占或少占耕地。确需占用永久基本农田或占用其他耕地规模较大（线性工程占用耕地 100 公顷以上、块状工程 70 公顷以上或占用耕地达到用地总面积 50% 以上，不包括水库类项目）的建设项目，省国土资源厅应组织踏勘论证。对超出国家规定标准的，坚决核减用地规模。农民建房应当充分利用村内存量建设用地和未利用地，确需占用耕地的，必须严格执行宅基地占地标准。

### **三、坚持多措并举，改进耕地占补平衡管理**

（五）严格落实耕地占补平衡责任。市县政府是本行政区域内耕地占补平衡的责任主体，负责落实本辖区内建设项目（含省以上重大基础设施建设项目）占用耕地的补充。非农建设占用耕地的，按照“谁占谁补”的原则，建设单位必须依法履行补充耕地义务，补充数量、质量相当的耕地，无法自行补充的，可委托市县政府代为补充，补充耕地所需资金应足额纳入工程投资。市县政府负责组织实施土地整治，

通过土地整理、复垦、开发等推进高标准农田建设，增加耕地数量，提升耕地质量，以县域自行平衡为主，省域内调剂为辅，落实补充耕地任务。依据土地整治新增耕地平均成本和占用耕地质量状况等，省国土资源厅会同省财政厅等部门完善耕地开垦费标准动态调整机制。对经依法批准占用永久基本农田的，缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行。

（六）加大土地整治补充耕地力度。按照土地整治规划和计划，各地要积极推进补充耕地工作，落实本地区补充耕地任务。充分利用耕地后备资源调查成果，统筹实施土地整治、高标准农田建设、补改结合、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦等，积极拓展补充耕地途径。新增耕地按照规定验收确认后，可用于耕地占补平衡。进一步拓宽补充耕地资金来源，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体和其他社会资本投资主体等，根据土地整治规划投资或参与土地整治项目，形成的补充耕地指标由市县政府统筹使用，多渠道落实补充耕地任务。

（七）规范补充耕地指标调剂管理。市县政府确实无法落实耕地占补平衡的，可按照《吉林省补充耕地指标交易办法》及有关规定，通过网上交易平台对补充耕地指标进行调剂。省国土资源厅要会同省财政厅等部门进一步完善补充耕

地指标价格形成机制，综合考虑补充耕地成本、资源保护补偿和管护费用等因素，制定和完善补充耕地指标调剂指导价格。补充耕地指标调剂收益由市县府通过预算安排，用于耕地保护、土地整治、农业生产和农村经济社会发展。在生态条件允许前提下，支持耕地后备资源丰富的贫困地区开展土地整治增加耕地，鼓励贫困地区向经济发达地区调剂补充耕地指标，调剂收益可用于当地扶贫开发建设。鼓励占用耕地的地区在支付补充耕地指标调剂费用基础上，通过实施产业转移、支持基础设施建设等多种方式，对口扶持补充耕地地区，充分调动补充耕地地区保护耕地的积极性。

（八）严格补充耕地项目管理。加强对土地整治项目的全程管理，严格执行土地整治项目管理程序，切实强化对项目选址、立项、设计、招投标、实施管理、工程竣工验收和新增耕地审核确认等关键环节的监管。对社会资本投资的土地整治项目，要做好立项审批、设计（预算）审批、竣工验收和信息报备工作。严格保护生态环境，严禁开垦严重沙化土地，严禁在 20 度以上陡坡开垦耕地，严禁违规毁林开垦耕地。科学开展项目设计，规范项目招投标，强化项目日常监管。依据相关政策制度和技术规范，严格新增耕地质量评定和项目验收工作，改进工程复核和新增耕地的验收方式，各级国土资源管理部门要对项目新增耕地的数量和质量进行全面核查。对验收合格的新增耕地，要及时在年度土地利用

变更调查中进行地类变更。

#### 四、坚持建管结合，切实提升耕地质量

(九) 大力推进高标准农田建设。各地要按照《吉林省高标准农田建设总体规划（2010—2020年）》和《吉林省土地整治规划（2016—2020年）》要求，明确项目建设主体，分解年度建设任务，落实项目建设区域。按照国家有关要求统一高标准农田建设标准，组织做好统一上图入库，统一监管考核工作。要充分发挥财政资金引领作用，积极整合相关涉农资金，吸引社会资本投入，调动社会各方面力量，共同参与高标准农田建设。在高标准农田规划和计划确定的指标范围内，将中低质量的耕地纳入高标准农田建设范围，实施提质改造。各级发展改革、国土资源、水利、农业、农业综合开发等部门要建立健全工作协调机制，推进信息互通、资源共享。市县政府要进一步完善各部门各类高标准农田建设项目信息，依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，统一做好上图入库和项目监管工作。各地要按照“谁使用、谁管护，谁受益、谁负担”的原则，建立健全管护制度，落实管护责任和经费，切实做好工程后期管护工作。严格组织开展高标准农田建设情况年度考核，考核结果纳入政府耕地保护目标责任内容。

(十) 实施耕地质量保护与提升行动。建立健全耕作层土壤剥离工作制度和机制，全面推进建设占用耕地耕作层剥

离再利用。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，提高补充耕地质量。坚持用养结合、生态为先、保护为重的理念，集成农机、农艺配套技术，因地制宜开展耕地质量建设，东部山区半山区以坡耕地改造为主；中部粮食主产区以秸秆还田等培肥地力措施为主；西部盐碱干旱区以改良培肥、节水灌溉为主。大力推广秸秆还田、增施有机肥、保护性耕作、节水灌溉等技术，深入开展化肥农药零增长行动，实现减量控污，积极推广可降解农膜和残膜回收，减少白色污染。强化措施，保护黑土地资源。

（十一）有序推进耕地休养生息。对坡耕地、严重沙化耕地、严重污染耕地等按照国家和省相关规定有序开展退耕还林还草和结构调整，不得将确需退耕还林还草和结构调整的耕地划为永久基本农田，不得将已退耕还林还草和结构调整的土地纳入土地整治项目，不得擅自将永久基本农田、土地整治新增耕地和坡改梯耕地纳入退耕范围。积极推进耕地轮作休耕制度试点，优先支持比较优势突出的区域和产品，重点发展玉米和大豆轮作，统筹兼顾马铃薯、杂粮、油料等作物轮作。在区域上，以东部冷凉区为重点，兼顾中部和西部，在全省东、中、西不同生态区探索用地养地结合模式，大力推广保护性耕作技术，因地制宜实施深松。实现用地和养地相结合，休耕期间不得改变耕地用途和地类，不得削弱

农业综合生产能力。

(十二) **加强耕地质量管理。**将中低质量的耕地、需要工程改造的不稳定耕地纳入高标准农田建设范围，通过提质改造，并纳入补改结合项目范围，在确保补充耕地数量的同时，提高耕地质量，严格落实占补平衡、占优补优。要建立健全耕地质量和耕地产能评价制度，完善评价指标体系和评价方法，根据国家安排部署，全面评价耕地质量和耕地产能水平并适时发布。完善土地调查监测体系和耕地质量监测网络，开展耕地质量年度监测更新。推进农用地估价试点，探索制定农用地（耕地）基准地价，显化农用地（耕地）价格和资产。加强新增耕地后期培肥改良，综合采取工程、生物、农艺等措施，开展退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复等，加速土壤熟化提质，实施测土配方施肥，强化土壤肥力保护，有效提高耕地产能。

## **五、坚持奖补并重，健全耕地保护补偿机制**

(十三) 进一步完善对耕地保护责任主体的补偿激励机制。积极推进省、市、县三级涉农资金整合，综合考虑耕地保护面积、耕地质量状况、粮食播种面积、粮食产量和粮食商品率，以及耕地保护任务量等因素，统筹安排资金，按照谁保护、谁受益的原则，加大耕地保护补偿力度。省政府对耕地保护工作成效显著的市县政府予以奖励。鼓励市县统筹安排财政资金，对承担耕地保护任务的农村集体经济组织和

农户给予奖补。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。

## 六、坚持严查严管，强化耕地保护监管考核

（十四）强化党委、政府主体责任。各市县党委、政府要树立保护耕地的强烈意识，切实担负起主体责任。要采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保本行政区域内耕地保护目标全面落实。各市政府主要负责人要承担起耕地保护第一责任人责任，完善耕地保护机制，落实耕地保护资金，确保耕地保护各项政策措施落到实处。

（十五）落实共同责任机制。按照党中央、国务院的要求，建立完善并落实党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的共同责任机制。各级国土资源、发展改革、财政、水利、农业、林业等部门，要在当地党委、政府的统一领导下，密切协同配合，形成齐抓共管耕地保护的合力。要采取有效激励措施，保护和激发农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体的主动性和积极性，营造全社会保护耕地的良好局面。

（十六）完善监督检查、考核和责任追究制度。完善国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，对永久基本农田、耕地开发、高标准农田建设等实行动态监测，强化耕地保护全流程监管。完善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等。经省政府批准，省国土资源厅会同省农委、省统计局等下达市（州）政府耕地保护责任目标，作为考核依据。市政府要层层分解耕地保护任务，落实耕地保护责任目标，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的重要内容。健全耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度，探索编制土地资源资产负债表，完善耕地保护责任考核体系。强化耕地保护责任追究制度，对履职不力、监管不严、失职渎职的党委、政府和部门，要严格按照有关规定，严肃追究责任领导和直接责任人的责任。

（此件公开发布）

---

中共吉林省委办公厅

2018年1月31日印发

---

