

郑州市人民政府文件

郑政〔2019〕23号

郑州市人民政府

关于进一步加强耕地保护的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

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）、《中共河南省委 河南省人民政府关于进一步加强耕地保护的实施意见》（豫发〔2018〕2号）、《河南省自然资源厅关于印发打好耕地保卫战专项工作方案的通知》（豫自然资发〔2019〕71号）文件精神，切实提高各级政府及相关部门对保护耕地重要性和紧迫性的认识，结合我市实际，现就进一步加强耕地保护工作，提出如下实施意见，请认真贯彻执行。

一、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，牢固树立新发展理念，以落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度为核心，以土地公有制性质不改变、耕地和永久基本农田红线不突破、农民利益不受损为底线，以改革创新为动力，强化各级政府耕地保护主体责任，坚持耕地保护优先、耕地数量质量并重，着力构建数量、质量、生态“三位一体”的耕地综合保护体系，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，实施藏粮于地、藏粮于技和乡村振兴战略，坚决扛稳粮食安全的重任，为建设美丽郑州、出彩中原奠定坚实基础。

(二) 基本原则。按照“党政同责、严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新”的原则，强化耕地保护责任，严格控制建设占用耕地，严格落实耕地占补平衡，提高节约集约利用水平，提升耕地质量，进一步推动保护资源和保障发展政策创新，促进耕地保护与经济社会发展、生态文明建设的协调统一。

(三) 总体目标。坚决守住耕地保护目标红线，确保实有耕地数量基本稳定、质量有提升。耕地保护制度和占补平衡政策体系不断完善，节约集约利用水平明显提高，土地执法监管体制进一步加强，促进形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局，切实把最严格的耕地保护制度落到实处。

二、实行最严厉的管控措施，最大限度减少建设占用耕地

(四) 加强国土空间规划管控和用途管制。充分发挥规划的

整体管控作用，努力盘活存量，适度控制增量，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。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。

（五）严格永久基本农田约束性保护。永久基本农田实行特殊保护，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硬约束，将不能占用永久基本农田作为项目选址的重要条件，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，在可行性研究阶段，必须对占用的必要性、合理性和补划方案的可行性进行严格论证，通过自然资源部用地预审；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准。

（六）深入推进节约集约用地。实施建设用地总量和强度双控行动，逐级落实建设用地总量和单位国内生产总值占用建设用地面积下降的目标任务。大力盘活存量建设用地，引导产能过剩行业和“僵尸企业”用地退出、转产和兼并重组，推进闲置土地、城镇低效用地的开发利用，鼓励综合开发利用地下空间，缓解建设占用耕地压力。完善建设用地控制指标体系，规范建设用地节地评价，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，加大全市批而未用土地消化处置力度，确保批而未用率持续下降。

三、改进耕地占补平衡管理，全面落实补充耕地任务

(七) 严格落实耕地占补平衡责任。完善耕地占补平衡责任落实机制，严格落实“占一补一、占优补优、占水田补水田、先补后占”要求。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。对耕地保有量低于耕地保护目标红线的地方，除省重点项目、民生工程及脱贫攻坚工程按“占一补一”落实补充耕地外，其他建设项目按“占一补二”落实补充耕地，直至实有耕地面积达到目标红线为止。

(八) 有效转变补充耕地方式。坚持生态发展理念，转变补充耕地方式，着力通过土地整治建设高标准农田补充耕地。各县（市、区）要加强耕地后备资源调查和开发，依据土地整治规划，因地制宜、科学合理开发利用耕地后备资源；要以高标准农田建设为重点，以补充耕地数量和提高耕地质量为主要任务，通过提质改造和优化规划设计增加耕地数量，提高耕地质量，将新增耕地和提升耕地质量等别作为解决本地占补平衡、占优补优的重要渠道；要积极探索新增耕地来源，对于历史形成未纳入耕地保护范围的园地、残次林地等适宜开发的农用地，经县级人民政府组织可行性评估论证、省级自然资源主管部门组织复核认定后，可统筹纳入土地整治范围，新增耕地用于占补平衡。

(九) 多途径落实补充耕地任务。补充耕地和高标准农田建设纳入政府年度工作目标。各县（市、区）要依据上级下达的建设任务，整合耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、农业

综合开发资金等各类涉农资金，确保落实本地年度补充耕地和高标准农田建设任务。统筹实施土地整治、高标准农田建设、千亿斤粮食工程、农田水利工程、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留工矿废弃地复垦和农村建设用地拆旧复耕等项目，新增耕地经核定后可用于落实补充耕地任务。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、农民和新型农业经营主体投资或参与土地整治项目，多渠道落实补充耕地任务。

（十）严格补充耕地检查验收。县（市、区）政府要加强对土地整治和高标准农田建设项目的全程管理，规范项目规划设计，强化项目日常监管和施工监理。做好项目竣工验收工作，严格新增耕地数量认定，依据相关技术规程，科学评定新增耕地质量。经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。要制定新增耕地管护办法，明确管护主体和管护责任，保障必要的管护经费，强化乡（镇）政府和村级集体经济组织对新增耕地的耕种和管护，确保补充耕地可持续有效耕种，损毁的农田基础设施可及时得到修复。

（十一）规范市域内补充耕地指标管理机制。补充耕地指标坚持属地管理，建立以“县级平衡为主、市级调剂为辅”的补充耕地指标管理机制。原则上各县（市、区）要立足自身实现耕地占补平衡，耕地后备资源匮乏、无法落实占补平衡的县（市、区），需易地补充耕地的，必须在市政府统一指导下，依法依规、

合理有序易地补充耕地。易地补充耕地面积适时作为调整县（市、区）耕地保有量目标的重要依据。

四、大力推进高标准农田建设，强化耕地质量提升与保护

（十二）加快高标准农田建设。各县（市、区）政府主导和统筹本地高标准农田建设工作，认真抓好高标准农田建设任务的落实。要整合资金统筹推进高标准农田建设，采取“集中力量、重点投入、新建为主、综合开发、连片治理”方式，按照因地制宜、先易后难的原则，选择乡村及农民积极性高或土地流转意愿强烈的地方实施项目。要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。高标准农田建设情况要依托自然资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，做好数据汇总和提交，实现信息互通、资源共享，加强建设在线监管。

（十三）实施耕地质量保护与提升行动。要强化耕地保护“数质并重”理念，在严保耕地数量的同时，注重耕地质量提升和保护。县（市、区）政府要全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，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；要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，提高耕地质量；要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，有效提高耕地产能。

（十四）探索推进耕地休养生息。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，不得将已退耕还林还草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。积极稳妥推进耕地轮作休耕试点，加强轮作休耕耕地管理，不得减少或破坏耕地，不得改变耕地地类，不得削弱农业综合生产能力。

（十五）完善耕地质量建设工作机制。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，定期对全市耕地质量和耕地产能水平进行全面评价并发布评价结果。加强耕地质量监测网络建设，加大资金投入，合理设置监测点，按照耕地质量调查与监测评价方法，开展耕地质量监测工作，完善耕地质量监测数据库，定期发布耕地质量监测报告。

五、强化保障措施，着力构建耕地保护长效机制

（十六）加强组织领导。各县（市、区）要强化耕地保护工作责任和保障措施，建立“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，要树立保护耕地的强烈意识，切实担负起主体责任，采取积极有效措施，严格源头控制，强化过程监管，确保区域内耕地保护责任目标全面落实。县（市、区）政府主要负责人要承担起耕地保护第一责任人的责任，组织相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。

(十七) 严格监督检查。继续保持土地执法高压态势，严肃查处违法占用耕地特别是永久基本农田行为。对土地管理秩序混乱、年度违法占用耕地面积比例超过15%，或虽未达到15%但造成恶劣影响和严重后果的，要予以追责问责。

(十八) 构建耕地保护补偿激励机制。积极推进各级涉农资金整合，安排涉农资金时，综合统筹考虑耕地保护面积、耕地质量状况、粮食播种面积、粮食产量和粮食商品率，以及高标准农田建设任务等因素，按照“谁保护、谁受益”的原则，加大耕地保护补偿力度。鼓励安排财政资金对耕地保护成效突出的乡(镇)政府、农村集体经济组织和农户给予奖补，充分调动乡(镇)政府、农村集体经济组织和农户保护耕地的积极性。

(十九) 完善责任目标考核制度。加强耕地保护责任目标考核，将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纳入耕地保护责任目标，并将耕地保护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。对没有完成耕地保护责任目标的，将予以通报批评，责令限期整改，整改期间暂停办理土地管理相关业务；整改不到位的，除继续暂停办理土地管理相关业务外，对相关责任人进行问责。

2019年11月18日

主办：市资源规划局

督办：市政府办公厅五处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2019年11月18日印发

