0+7 12

中共浙江省委文件

浙委发〔2018〕10号

中共浙江省委　浙江省人民政府
关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见

（2018年2月12日）

近年来，全省各地各有关单位按照党中央、国务院和省委、省政府的决策部署，严守耕地红线，严格落实占补平衡制度，耕地保护工作取得了显著成效，但随着新型工业化、城市化的深入推进，经济发展、城乡建设与耕地保护、占补平衡之间的矛盾日益突出，耕地保护面临多重压力。为进一步加强耕地保护和改进占补平衡工作，全面落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，促进我省经济社会持续健康发展，根据

《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》，结合我省实际，现提出如下实施意见。

一、总体要求和目标

（一）总体要求。高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，深入学习贯彻党的十九大精神，按照省第十四次党代会和省委十四届二次全会的决策部署，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，已经确定的耕地红线绝不能突破，已经划定的永久基本农田绝不能随便占用，进一步严格保护耕地，改进占补平衡管理，为全面实施乡村振兴战略、推进“两个高水平”建设奠定良好的资源基础。

（二）总体目标。到2020年，确保全省耕地保有量不少于2818万亩，永久基本农田保护面积不少于2398万亩，永久基本农田示范区不少于1000万亩，粮食生产功能区不少于800万亩，累计建成2004万亩高标准农田，耕地保护制度更加完善，占补平衡管理更加规范，节约集约利用水平不断提高，实现数量、质量、生态“三位一体”耕地保护新格局，力争在全国率先建成国土资源节约集约示范省。

二、严格控制建设占用耕地

（三）加强土地规划管控和计划引导。科学划定县域“三区三线”空间格局，落实城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界控制线。实施建设

用地总规模和土地开发强度分区分级管控，探索建立土地用途转用许可制，从源头上控制新增建设占用耕地特别是永久基本农田。探索建立城乡建设用地扩展边界适时调整机制和规划新增建设用地预留指标调配机制。建立永久基本农田储备库，统筹用于重大建设项目占用永久基本农田的补划。稳步推进村土地利用规划编制，引导农村建设用地减量化、集约化。积极开展省级国土规划编制工作。实施存量建设用地盘活与新增建设用地计划挂钩制度。

（四）全面落实永久基本农田特殊保护制度。永久基本农田及示范区一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。永久基本农田示范区和粮食生产功能区要保持种粮属性。严格执行建设项目用地预审制度，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，通过国土资源部用地预审；农用地转用和土地征收依法依规报国务院批准；确需占用永久基本农田示范区的，在论证前必须先报省政府同意。经依法批准占用永久基本农田的，建设占用耕地缴费标准按照当地耕地开垦费最高标准的两倍执行；占用示范区耕地的，按照当地耕地开垦费最高标准的三倍执行。

（五）着力提升节地水平和利用效率。坚持“亩产论英雄”，全面推进国土资源节约集约示范省建设，开展国土资源节约集约模范县（市）建设，逐级落实“十三五”时期建设用地

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。扩大国有土地有偿出让范围,积极开展建设用地二级市场改革试点,深入推进城乡低效用地再开发,城镇低效用地再开发政策适用于农村存量建设用地盘活利用。实施批而未供土地空间优化调整机制。原则上新增产业建设用地特别是工业项目用地应当在产业集聚区、国家级和省级开发区、高新技术开发区等平台布局建设,引导产业项目集聚发展。

三、改进耕地占补平衡管理

(六)严格落实耕地占补平衡责任。非农建设占用耕地的,建设单位必须依法补充数量相等、质量相当的耕地;无法自行补充的,可委托建设项目所在地政府代为补充,并按规定足额缴纳耕地开垦费。市、县(市、区)政府是本行政区域内耕地占补平衡的责任主体,负责落实辖区内所有建设项目占用耕地的补充;通过组织实施土地整治和高标准农田建设,落实补充耕地任务。拓展垦造耕地新途径,积极整治低效园地等其他农用地,新增耕地可用于耕地占补平衡。省财政厅、省物价局、省国土资源厅依据新增耕地平均成本和占用耕地类型、质量等级、耕地保护补偿资金等因素,提出差别化的耕地开垦费标准,报省政府确定。

(七)完善补充耕地分级统筹制度。落实国家、省、市三级补充耕地统筹制度。市政府应当建立补充耕地统筹机制,提高保障能力。完善省统筹补充耕地上缴及使用办法,按垦

造耕地验收入库数量的20%上划省统筹补充耕地指标，主要用于省以上基础设施、战略性新兴产业等重大项目建设的占补平衡。适时调整省统筹补充耕地补助政策。各地要积极做好国家统筹补充耕地相关工作。国家、省、市三级统筹补充耕地和异地调剂补充耕地资金列入建设项目概算。探索以占补平衡能力安排新增建设用地计划管理模式。

（八）完善省域内补充耕地调剂办法。市、县（市、区）政府可通过省调剂平台申请调入补充耕地指标，实现耕地占补平衡。补充耕地指标调剂收益主要用于耕地保护、农业生产和农村经济社会发展。未完成年度补充耕地任务的县（市、区），以及本行政区域内建设项目占补平衡未落实的，不得申请调出补充耕地指标。省国土资源厅会同省财政厅、省物价局在综合考虑耕地开垦费、资源补偿等因素的基础上，动态调整异地补充耕地调剂指导价。

（九）实施“补改结合”占补平衡制度。对因耕地后备资源禀赋不足、难以落实补充耕地质量要求的，可以通过高标准农田建设、旱地改水田等提质改造方式，提升现有耕地质量，与补充耕地数量相结合，实行耕地数量、粮食产能和水田面积三类指标核销制，落实耕地占补平衡。探索耕地质量区域平衡管理机制。

（十）保障省以上重大项目建设耕地占补平衡。各地要优先保障省以上重大项目建设耕地占补平衡。对确因补充耕

地能力不足、无法落实的，缺口部分可按一定比例向省申请使用统筹指标。省级以上铁路、高速公路、机场、高等级航道和大中型水利水电等基础设施项目，允许以承诺方式落实耕地数量和质量占补平衡，最迟在工程完工前兑现承诺。

（十一）实施一批重大垦造耕地项目。选取一批集中连片重大垦造耕地项目，整合相关资金和政策予以支持。省造地改田专项资金重点用于重大垦造耕地项目补助。重大垦造耕地项目新增优质耕地及时划为永久基本农田储备库，探索永久基本农田数据库年度更新与零星永久基本农田调整相挂钩机制。对符合海洋功能区划并纳入土地管理的已围滩涂，鼓励垦造为耕地。严格控制未利用地开垦。

四、加强耕地质量和生态建设

（十二）继续推进高标准农田建设。各地要建立政府主导、部门配合、社会参与的工作机制，集中力量推进高标准农田建设。实施土地平整、灌溉与排水、土壤培肥、田间道路、生态环境保持等工程，建成一批集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好的高标准农田。通过实施高标准农田建设新增的耕地以及提升的耕地质量，可用于占补平衡。按照谁使用、谁管护和谁受益、谁负责的原则，落实管护责任，探索实行“田长制”。强化高标准农田建设年度考核，结果纳入各级政府耕地保护责任目标考核内容。

（十三）全面实施耕地耕作层剥离再利用。依据土地整

治规划，建设占用优质耕地的，必须实施耕作层剥离。各地要按照谁用地、谁出资的原则，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。完善耕作层土壤质量检测、剥离、运输、储存和再利用等环节的管理制度。

（十四）实施耕地质量保护与提升行动。加强永久基本农田示范区和粮食生产功能区提标改造工作，制定耕地地力综合培肥实施方案，采取工程、生物、农艺等措施，有效改善和提升耕地地力和土壤生态环境。深入实施土壤污染防治行动计划，开展退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复，深化土壤污染综合防治。

（十五）加强耕地质量调查评价与监测。建立耕地质量和产能评价制度，完善评价指标体系和评价方法，定期发布评价结果。健全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成果更新。

五、大力推进土地整治

（十六）深入开展农村全域土地综合整治。实施乡村振兴战略，统筹山水林田湖草系统治理，依据土地整治规划，坚持政府主导、统一规划、产业融合、整体推进的原则，整合力量，集中资金，实施农村全域土地综合整治。在符合土地利用规划和严控农村建设用地总量前提下，允许县级政府调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地。按区域合理安排高标准农田建设、宜耕土地后备资源开发、农

用地整理、建设用地复垦、中心村建设等工作，通过对农村零星耕地归整、散落村居撤并、农房拆旧建新、小微企业退散进集聚区、生态环境修复，实现农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态高效节约的土地利用格局。

（十七）强化土地整治政策引导。在确保县域内耕地数量和质量平衡的前提下，复垦形成的城乡建设用地增减挂钩指标可等面积直接置换用于建新区块的相关建设。城乡建设用地增减挂钩节余指标可在全省范围内流转，城镇住宅、商业等经营性用地优先使用城乡建设用地增减挂钩节余指标，流转收益用于消除集体经济薄弱村和支持实施乡村振兴战略。宅基地复垦新增耕地，省给予资金补助和新增建设用地计划指标奖励。建立永久基本农田整备区制度。

（十八）严格土地整治项目管理。在严格保护生态的前提下，科学划定宜垦土地后备资源范围，禁止在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、饮用水水源一级保护区以及法律法规规章禁止的其他区域实施土地整治。各县（市、区）要建立国土资源、农业、林业、环保、水利等部门联合立项和竣工验收制度，做好新增耕地数量认定和质量评定工作。建立土地整治项目规划设计、施工、监理等中介单位和个人信用体系。

（十九）保障农村发展用地。深化农业供给侧结构性改革，优化生产、生活、生态用地布局，通过土地综合整治、盘活

存量建设用地等途径，保障农村产业融合发展用地。在县、乡土地利用总体规划和村土地利用规划中预留部分规划建设用地指标，用于单独选址的农业设施和休闲旅游设施等建设。支持集体经济组织以土地租赁、联营、合作等多种方式促进农村产业发展。完善设施农用地利用和管理政策，重点支持100个左右一二三产业深度融合的省级现代农业园区、200个左右集产业园科技园创业园功能于一体的省级农业可持续发展示范园建设。禁止以田园综合体等建设为名，违反土地利用总体规划，在集中连片优质耕地上搞非农建设。规范农村道路、光伏项目等用地管理。深入推进“坡地村镇”建设，健全长效管理机制。

六、强化耕地保护补偿激励

（二十）完善耕地保护补偿机制。按照谁保护、谁受益的原则，进一步落实耕地保护经济补偿制度。耕地保护补偿资金由市、县（市、区）财政筹集为主，省级财政给予补助，列入同级政府财政预算，并适时调整补偿标准。实行补偿资金发放与村集体经济组织耕地保护责任落实、永久基本农田及示范区建设、违法用地管控等相挂钩。补偿资金主要用于耕地保护管理，在确保完成耕地保护任务并符合新增建设用地土地有偿使用费等相关资金使用管理规定的前提下，也可用于发展农村公益事业、建设农村公共服务设施等。耕地保护补偿资金分配使用情况纳入审计重点内容。

（二十一）加强跨地区补充耕地利益调节。优先安排山海协作工程结对帮扶县（市、区）之间的补充耕地指标调剂。鼓励补充耕地指标调入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，支持补充耕地指标调出地区经济社会发展。

七、全面落实耕地保护共同责任

（二十二）加强组织领导。各级党委和政府要切实担负起主体责任，把耕地保护工作纳入党委、政府的中心工作，建立耕地保护工作定期会商制度。进一步健全落实党委领导、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。各级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。

（二十三）严格监督检查。加强对永久基本农田的动态监测，建立违法用地管控责任制，健全土地执法联动协作机制，加大对违法占用耕地行为的查处力度。将违法用地管控纳入政府综合执法平台管理，依法公开行政处罚结果信息，通报典型案件。

（二十四）强化宣传教育。深入开展保护耕地宣传教育。将耕地保护法律法规和政策列入各级党校干部培训重要内容。创新宣传教育形式，充分发挥新闻媒体作用，形成保护耕

地的良好氛围。

（二十五）落实责任考核。完善耕地保护责任目标考核办法，将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。耕地保护工作列入各级党政主要领导干部经济责任审计、自然资源资产离任审计的重点事项。实行耕地保护党政同责，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依法依纪追究党政领导干部责任。

各地要根据本实施意见，结合实际抓紧制定具体贯彻落实方案。

（此件公开发布）

中共浙江省委办公厅　　2018年2月15日印发