

中共中央办公厅 国务院办公厅 关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见

(2024年2月5日)

粮食安全是“国之大者”，耕地是粮食生产的命根子。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央采取一系列硬措施，坚守耕地保护红线。同时，我国人多地少的国情没有变，耕地“非农化”、“非粮化”问题仍较突出，耕地保护形势依然严峻、任务更加艰巨。为加强耕地保护、提升耕地质量、完善占补平衡，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、总体要求

加强耕地保护、提升耕地质量、完善占补平衡，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，落实藏粮于地、藏粮于技战略，将耕地保护作为系统工程，坚持耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，尊重规律、因势利导、因地制宜、久久为功，充分调动各类主体保护耕地积极性，提高耕地生产能力，稳步拓展农业生产空间，把牢粮食安全主动权，以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业夯实粮食安全根基。

工作中要做到：

——坚持量质并重。在保持耕地数量总体稳定前提下，全力提升耕地质量，坚持高标准农田建设与农田水利建设相结合，真正把永久基本农田建成高标准农田。严格落实耕地占补平衡，切实做到数量平衡、质量平衡、产能平衡，坚决防止占多补少、占优补劣、占整补散。

——坚持严格执法。实行最严格的耕地保护制度，采取“长牙齿”的硬措施保护耕地，分级落实各级党委和政府耕地保护主体责任，整合监管执法力量，形成工作合力，坚决遏制耕地“非农化”，防止永久基本农田“非粮化”。

——坚持系统推进。把耕地保护放在建设人与自然和谐共生的中国式现代化中考量，落实好主体功能区战略，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。

——坚持永续利用。处理好近期与长远的关系，推进耕地用养结合和可持续利用，保持和提升耕地地力，既满足当代人的需要，更为子孙后代留下更多发展空间。

主要目标是：落实新一轮国土空间规划明确的耕地和永久基本农田保护任务，全国耕地保有量不低于18.65亿亩，永久基本农田保护面积不低于15.46亿亩，逐步把永久基本农田建成适宜耕作、旱涝保收、高产稳产的现代化良田；耕地保护责任全面压实，耕地质量管理机制健全，耕地占补平衡制度严密规范，各类主体保护耕地、种粮抓粮积极性普遍提高，各类耕地资源得到有效利用，支撑粮食生产和重要农产品供给能力进一步增强，为保障国家粮食安全、建设农业强国奠定坚实基础。

二、全面压实耕地保护责任

(一)坚决稳住耕地总量。逐级分解耕地和永久基本农田保护任务，纳入各级国土空间规划，落实到地块并上图入库。各级党委和政府要将耕地和永久基本农田保护作为必须完成的重大政治任务，确保耕地保护红线决不突破。

(二)持续优化耕地布局。南方省份有序恢复部分流失耕地，遏制“北粮南运”加剧势头。各地要结合第三次全国土壤普查，开展土壤农业利用适宜性评价，通过实施全域土地

综合整治、高标准农田建设、优质耕地恢复补充等措施，统筹耕地和林地、草地等其他农用地保护。自然资源部要会同农业农村部等部门制定永久基本农田保护红线管理办法，推动零星耕地和永久基本农田整合调整，促进集中连片。

(三)严格开展耕地保护责任考核。全面落实耕地保护党政同责，国家每年对省级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制情况进行考核，对突破耕地保护红线等重大问题实行“一票否决”，严肃问责、终身追责。省级党委和政府对本省域内耕地保护负总责，对省域内各级党委和政府落实耕地保护和粮食安全责任制情况进行严格考核。

三、全力提升耕地质量

(四)加强高标准农田建设。出台全国逐步把永久基本农田建成高标准农田的实施方案，明确建设内容、投入标准和优先序，健全与高标准农田建设相适应的保障机制，加大高标准农田建设投入和管护力度。开展整区域建设示范，优先把东北黑土地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区的耕地建成高标准农田。强化中央统筹、省负总责、市县抓落实、群众参与机制，加强考核评价，对因不履行或者不正确履行职责而未完成年度建设任务的地方依规依纪严肃问责。建立健全农田建设工程质量监督检查体系，完善工程质量监督执法手段，确保高标准农田建一亩成一亩。各地要健全管护机制，明确管护主体，落实管护责任，合理保障管护经费，完善管护措施。高标准农田统一纳入全国农田建设监管平台，严禁擅自占用，确保各地已建高标准农田不减少。

(五)加强耕地灌排保障体系建设。科学编制全国农田灌溉发展规划，统筹水土资源条件，推进灌溉面积增加。结合推进国家骨干网水源工程和输配水工程，新建一批节水型、生态型灌区。加快大中型灌区现代化改造，配套完善灌排工程体系，提高运行管护水平。严格执行占用农业灌溉水源、灌排工程设施补偿制度。

(六)实施黑土地保护工程。统筹推进侵蚀沟治理、农田基础设施建设、肥沃耕层构建等综合治理，加强黑土地保护标准化示范建设。完善黑土地质量监测预警网络，加强工程实施评估和成效监测。适时调整优化黑土地保护范围，实现应保尽保。依法落实地方黑土地保护主体责任。健全部门协同机制，统筹政策措施、资金项目等，形成保护合力。依法严厉打击整治破坏黑土地等违法犯罪行为。

(七)加强退化耕地治理。实施酸化等退化耕地治理工程。对酸化、潜育化等退化耕地，通过完善田间设施、改良耕作制度、培肥耕作层、施用土壤调理物料等方式进行治理。加快土壤酸化重点县全域治理。对沙化、风蚀、水蚀耕地开展综合治理，防治水土流失。

(八)抓好盐碱地综合改造利用。全面摸清盐碱地资源状况，建立盐碱耕地质量监测体系。实施盐碱耕地治理工程，分区分类开展盐碱耕地治理改良，加强耕地盐碱化防治。梯次推进盐碱地等耕地后备资源开发。坚持“以种适地”同“以地适种”

件、提升区域防洪能力、保护清水江生态环境、推进乡村振兴、实现我州区域经济社会高质量发展具有重要促进作用。

安居乐业 人民生活蒸蒸日上

顺应各族人民对美好生活的向往，我州不断增投入、保基本，补短板、兜底线，建机制、促公平，经济发展更具民生温度。

党的十八大以来，我州始终把扶贫开发作为第一民生工程，大力落实“五个一批”“六个精准”脱贫措施，持续打好脱贫攻坚“四场硬仗”。

2020年11月，榕江县、从江县正式脱贫摘帽，全州79.05万贫困人口全部脱贫，教育医疗短板整体补齐，农村危房、透风漏雨老旧住房和“人畜混居”住房全部整治，农村饮水安全问题全面解决，千百年来的绝对贫困问题历史性终结。

脱贫摘帽不是终点，而是新生活、新奋斗的起点。2021年，我州聚

相结合，培育推广耐盐碱品种和盐碱地治理实用技术。

(九)实施有机质提升行动。制定实施耕地有机质提升行动方案，改良培肥土壤，提升耕地地力，确保耕地有机质只增不减。加快推广有机肥替代化肥，推进畜禽粪肥就地就近还田利用等用地养地措施。建立耕地有机质提升标准化体系，加强示范引领。

(十)完善耕地质量建设保护制度。加快耕地质量保护立法。完善耕地质量调查评价制度，建立统一的耕地质量评价方法、标准、指标。每年开展耕地质量变更调查评价，每5年开展耕地质量综合评价，适时开展全国土壤普查。建立健全国家、省、市、县四级耕地质量监测网络体系。完善耕地质量保护与建设投入机制，中央和地方财政要提升耕地质量提供资金保障。

四、改革完善耕地占补平衡制度

(十一)改革占补平衡管理方式。将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。补充耕地坚持以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅的原则，自然保护区、生态保护红线内禁止新开垦耕地，严重沙化土地、严重石漠化土地、重点沙源区、沙尘传输通道、25度以上陡坡、河湖管理范围及重点林区、国有林场等区域原则上不作为补充耕地来源。改进占补平衡落实方式，各类实施主体将非耕地垦造、恢复为耕地的，符合规定的可作为补充耕地。坚持“以补定占”，在实现耕地总量动态平衡前提下，将省域内稳定利用耕地净增加量作为下年度非农建设允许占用耕地规模上限，对违法建设相应冻结补充耕地指标。自然资源部要会同有关部门制定完善耕地占补平衡管理配套政策。

(十二)完善占补平衡落实机制。建立占补平衡责任落实机制，国家管控各省(自治区、直辖市)耕地总量，确保不突破全国耕地保护目标；各省(自治区、直辖市)加强对省域内耕地占用补充工作的统筹，确保年度耕地总量动态平衡；市县抓好落实，从严管控耕地占用，补足补优耕地。各省(自治区、直辖市)要将补充耕地指标统一纳入省级管理平台，规范调剂程序，合理确定调剂补偿标准，严格管控调剂规模，指标调剂资金纳入预算管理。坚决防范和纠正单纯追求补充耕地指标、不顾自然条件强行补充的行为。生态脆弱、承担生态保护重点任务地区的国家重大建设项目，由国家统筹跨省域集中开垦，定向支持落实耕地占补平衡。

(十三)加强对补充耕地主体补偿激励。各类非农建设、造林种树、种果种茶等占用耕地的，必须落实补充耕地责任，没有条件自行补充的，非农建设要按规定缴纳耕地开垦费。各省(自治区、直辖市)要结合实际，分类分主体制定耕地开垦费等费用标准并及时调整，统筹安排资金用于耕地保护与质量建设。各地可对未占用耕地但已实施垦造或恢复耕地的主体给予适当补偿。

(十四)健全补充耕地质量验收制度。农业农村部要会同自然资源部出台补充耕地质量验收办法，完善验收标准，强化刚性约束。垦造和恢

焦农村拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴、教育医疗“组团式”帮扶持续扩面，中央单位定点帮扶、佛黔东西部协作帮扶力度持续加大，牢牢守住了不发生规模性返贫底线。台江县入选2023年国家乡村振兴示范县创建名单，施秉县白垛村入选世界旅游联盟2023年旅游助力乡村振兴案例，“村BA”体育赛事助力乡村全面振兴、从江稻鱼鸭复合系统入选全球最佳减贫案例。

人民生活水平显著提高，社会事业健康发展。我州全面落实就业优先政策，实施稳就业惠民生政策“组合拳”。县、乡两级就业公共服务机构实现覆盖率100%。2023年，城乡居民医保参保人数412.8万人，参保率稳定在95%以上。深入实施教育“七大提升工程”，新建改扩建幼儿园100所、义务教育学校377所、普通高中21所，凯里学院成为全省第一所进入“省部共建”高校行列的市

复的耕地要符合高标准农田建设要求，达到适宜耕作、旱涝保收、高产稳产标准且集中连片、可长期稳定利用，质量不达标的不得用于占用耕地的补充。完善补充耕地后续管护、再评价机制，把补充耕地后续培肥管护资金纳入占用耕地成本。补充耕地主体要落实后续培肥管护责任，持续熟化土壤、培肥地力。

五、调动农民和地方保护耕地、种粮抓粮积极性

(十五)提高种粮农民收益。健全种粮农民收益保障机制，完善价格、补贴、保险政策。推动现代化集约化农业发展，实施多种形式的适度规模经营，提高生产效率，增加粮食种植比较收益，调动农民保护耕地和种粮积极性。

(十六)健全耕地保护和粮食生产利益补偿机制。加大对粮食主产区支持力度，充分调动地方抓耕地保护和粮食生产的积极性，形成粮食主产区、主销区、产销平衡区耕地保护合力。实施耕地保护经济奖惩机制，对耕地保护任务缺口省份收取经济补偿，对多承担耕地保护目标任务的省份给予经济奖励。

(十七)加强撂荒地治理利用。以全国国土变更调查数据为基础，结合实地核查，摸清撂荒地底数，分类推进治理利用。综合采用土地托管、代种代耕、农田水利设施建设等措施，尽快恢复生产。

六、积极开发各类非传统耕地资源

(十八)充分利用非耕地资源发展高效设施农业。加强科技研发和生产投资，推进农业生产技术改造和设施建设，在具备水资源条件的地区探索科学利用戈壁、荒漠等发展可持续的现代设施农业，强化大中型城市现代化都市现代农业建设。

七、强化保障措施

(十九)加强党的领导。坚持正确政治方向，把党的领导落实到耕地保护工作全过程各方面。各级党委和政府要承担起耕地保护主体责任，自然资源、农业农村、发展改革、财政、生态环境、水利、林草等部门要按职责分工加强协同配合。各地区各有关部门可按照本意见精神，结合实际制定配套文件并抓好贯彻落实。

(二十)严格督察执法。建立健全耕地保护“长牙齿”硬措施工作机制，以“零容忍”态度严肃查处各类违法占用耕地行为。强化国家自然资源督察，督察地方落实耕地保护主体责任，不断提升督察效能。完善行政执法机关、督察机构与纪检监察机关和审计、组织人事等部门贯通协调机制，加强干部监督，严肃追责问责；加强行政执法机关、督察机构与公安机关、审判机关、检察机关等的协作配合，强化行政执法与行政执法、刑事司法工作的衔接，统一行政执法与司法裁判的法律适用标准，充分发挥公益诉讼、司法建议等作用。耕地整改恢复要实事求是，尊重规律，保护农民合法权益，适当留出过渡期，循序渐进推动。

(二十一)加强宣传引导。做好耕地保护法律政策宣传解读。畅通社会监督渠道，及时回应社会关切，引导全社会树立严格保护耕地意识，营造自觉主动保护耕地的良好氛围。

(新华社北京9月24日电)

(州)本科学院。推进实施整体提升师生健康水平七大专项行动，州公共卫生急救治中心、州儿童医院等一批医疗机构投入运营。践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，牢牢守好生态环境保护底线，扎实推进蓝天、碧水、净土保卫战。县城区空气质量优良天数比率达到98%以上，全州42个国控、省控地表水考核断面水质优良比例持续保持100%，持续列全省第1位。

砥砺奋进新征程，凝心聚力再出发。站在新的历史起点上，全州上下将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神 and 二十届三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记视察贵州重要讲话和对贵州工作重要指示精神，守正创新、同步前行，以更加饱满的姿态、昂扬的斗志、崭新的作为，奋力谱写中国式现代化黔东南篇章。

长江、黄河，中华民族的母亲河，中国版图上最重要的两条河流，沿青藏高原奔流而下，出山川，入平原，流经的中部六省承东启西、连南接北，在构建新发展格局中发挥着重要作用。

2024年3月，习近平总书记主持召开新时代推动中部地区崛起座谈会强调，加强与长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展的融合联动。

江河为证，中部六省共抓大保护，共推大治理，共谋新发展，一幅水清岸绿、创新开放、文脉昌盛的高质量发展画卷徐徐展开。

母亲河焕发生机活力

秋日傍晚，清风送爽，三门峡天鹅湖国家城市湿地公园，草木摇曳，水鸟翩跹。

三门峡地处黄河入中原“第一站”，境内有小秦岭国家级自然保护区和多条黄河一级支流，是黄河中游重要生态屏障。同时，这里矿产资源丰富，是全国第二大黄金产地，采矿带来经济收益的同时，一度也曾侵蚀山体、污染河水。

“20多年前，天鹅湖是一个臭水沟、荒草滩，臭气熏天、污水横流。”三门峡天鹅湖国家城市湿地公园鸟类环志站站长高如意说，“人走到这里，要掩鼻而过。”

近年来，随着黄河流域“共同抓好大保护，协同推进大治理”，一场生态治理攻坚战打响。

面对频频亮起的生态“红灯”，三门峡壮士断腕关停坑口1500余个，12万余亩矿山覆土复绿，240公里生态廊道建成使用。同时，实施绿色制造升级行动，大力发展循环经济，18条黄河支流实现清水入黄。

“鸟类是湿地生态的‘晴雨表’，数以万计的天鹅来三门峡越冬，‘矿山之城’变成‘天鹅之城’。”高如意说，在三门峡黄河湿地栖息的野生鸟类从20年前的175种增加到如今的315种，其中包括黑鹳、白头鹤等11种国家一级保护鸟类。

三门峡的变化是中部地区生态治理取得明显成效的缩影。中部六省水道纵横、山峦叠翠、湖泊散布，是我国“生态重地”，黄河、长江两大流域生态保护更是重中之重。

习近平总书记要求持续深入打好污染防治攻坚战，加强大江大河和重要湖泊生态环境系统治理、综合治理、协同治理，加快补齐城镇生活污水收集和处理设施短板。

黄河畔，清淤治污涵养水源、关矿植绿保护水土、调水调沙冲淤治河，强化生态流量管控，流域内10条重点河流20个主要控制断面生态流量全部达标，2022年，黄河干流首次全线达到Ⅱ类水质。

长江边，化工企业搬迁治理污染，“十年禁渔”扎实推进、绿色码头呵护生态，2020年以来，长江干流水质连续多年保持Ⅱ类，流域优Ⅲ水质断面比例从2015年的81.8%提高到2023年的98.5%。

江水碧，河水清。焕发生机活力的母亲河奔腾跃动，滔滔向东。

高质量发展勇闯新路

长江之滨武汉，“造车新实力”岚图汽车的大本营；黄河岸边郑州，岚图汽车的重点消费城市。虽相距500公里，郑州消费者可在手机App上“隔空”选车，从下单到提车，最快仅需3天。

便捷的消费体验，得益于“智慧”的汽车生产线。岚图汽车总装车间，一条智能化生产线同时混装3款车型，每隔3分钟就有一辆新车下线，每辆车的颜色、内饰、配置都不一样。

“这是柔性化、智能化生产的魅力。”岚图汽车CEO卢放说，每辆车都有“数字身份证”，机器扫一眼数字信息，再抓取零部件装配，一条生产线就能实现混流生产、千车千样、快速交付。

岚图汽车的柔性生产线只是武汉“中国车谷”的一道“风景”，目前“中国车谷”已集聚9家整车企业和1200多家汽车零部件企业。

尽管如此，“中国车谷”的行业前沿探索从未停止。面对全球汽车产业转型升级浪潮，这里正聚焦智能网联汽车、软件定义汽车、新能源汽车三大方向，全力打造新能源汽车全产业链发展示范区。

习近平总书记主持召开新时代推动中部地区崛起座谈会强调，立足实体经济这个根基，做大做强先进制造业，积极推进新型工业化，改造提升传统产业，培育壮大新兴产业，超前布局建设未来产业，加快构建以先进制造业为支撑的现代化产业体系。

中部六省经济总量约占全国1/5，在全国经济版图中举足轻重。走好向“新”向“绿”的高质量发展之路，关键在加快转变经济发展方式、加快新旧动能转换。

潮涌中部千帆竞。“十四五”以来，中部地区产业布局优化调整，黄河两岸，豫晋两地的食品、轻纺、煤炭产业向节能化、数字化发展；大江南北，江西有色金属、湖南冶金、湖北化工建材、安徽钢铁有色等产业向智能化、绿色化转型。

与此同时，湖南的重工、江西的航空、安徽的汽车、山西的新能源、河南的新材料等产业集群快速发展，株洲轨道交通装备、长沙工程机械、武汉光电子信息、赣州稀土新材料及应用等国家先进制造业集群涌现。

更进一步，江汉平原打造武汉“中国光谷”、江淮大地崛起合肥“中国声谷”、三湘大地建设长沙一流“种谷”，一批区域创新源头为中部崛起注入强大动能。

数据显示，中部地区制造业增加值由2019年的6.1万亿元增长到2023年的6.8万亿元，规模约占全国1/5。中部地区国家级战略性新兴产业集群和国家先进制造业集群占全国比重分别达27.3%和17.8%。

江河源远流长，发展任重道远。一茬接着一茬干，绿色转型、创新驱动正在蓄积澎湃发展势能。

千年历史文脉永相传

站在太原北齐武安王徐显秀墓封土堆旁，戴上VR眼镜，富丽堂皇的墓室壁画清晰可见，上面绘有200余个彩绘人物、马匹、神兽，还有各色仪仗、兵器、乐器，1400余年前北齐勋贵的显赫礼仪与生活场面呈现眼前。

徐显秀墓室内保存着330余平方米壁画，是迄今为止保存最完好的南北朝时期壁画墓，被评为2002年度全国十大考古新发现之一。

20余年来，出于恒温恒湿封闭保护要求，观众无法踏足墓室参观壁画。如今，科技赋能让文物“鲜活可触”——依托徐显秀墓建成的太原北齐壁画博物馆，游客可透过虚拟技术身临其境欣赏壁画。

徐显秀墓所在的山西，拥有5万余处不可移动文物，其中全国重点文物保护单位531处，数量居全国第一。

2014年起，山西启动全省文物数字化保护工程，迄今已实施云冈石窟、佛光寺、永乐宫等145处重点文物保护单位、21家博物馆馆藏珍贵文物的数字化保护，初步建立重点文物数字化信息资源库。

“文物活化利用，让更多人接触到、感兴趣、看得懂，并从中汲取滋养。”太原市文物保护研究院北齐壁画博物馆馆长王江说，通过技术手段和创意运营，让文物“活”起来，彰显中华文明旺盛的生命力和强大的创造力。

横跨黄河、长江两大流域的中部地区处于中华文明起源的重要区域，文物遗存资源丰富，历史人文底蕴深厚。古老的甲骨文、距今6000多年的稻田、规模最大的古铜矿遗址……串联成密布在江河两岸的文明足迹。

2016年1月，习近平总书记在中度召开推动长江经济带发展座谈会强调，长江、黄河都是中华民族的发源地，都是中华民族的摇篮。

水脉连着文脉，江河润泽千年。加强两大流域文化保护、传承和弘扬，是延续历史文脉、坚定文化自信的必由之路。

中原大地，国内大遗址分布最为密集的地区，河南大遗址保护与考古遗址公园建设成效显著，截至目前，河南已建成开放遗址博物馆15处、国家考古遗址公园7处，遗址公园和遗址博物馆成为热门“打卡地”。

三湘大地，269个历史文化名城名镇名村、53片历史文化街区、2590处历史建筑星罗棋布，湖南在城市规划中高度重视历史文化保护，努力构建具有湖南特色的城乡历史文化保护传承体系。

赣鄱大地，非物质文化遗产资源丰富，拥有景德镇陶瓷文化生态保护区等3个国家级文化生态保护区(实验)区，加快建设庐陵文化等3个省级文化生态保护区，江西初步形成政府主导、社会参与、各具特色的文化生态资源保护利用模式。

滚滚大江流日夜，千年文脉贯古今。长江、黄河凝聚了中华民族的共同记忆，保护好、传承好、弘扬好“江”“河”文化，中部地区正在生动作答这一时代课题。

(新华社北京9月24日电)

长江、黄河，澎湃着高质量发展的声音

○新华社记者李俊 张兴军 韩朝阳