

泉州市人民政府办公室文件

泉政办〔2021〕16号

泉州市人民政府办公室关于印发进一步加强 耕地保护监督工作实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，泉州开发区、泉州台商投资区管委会，
市人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《进一步加强耕地保护监督工作实施方案》已经市政府第
116次常务会议研究通过，现印发给你们，请抓好贯彻落实。

泉州市人民政府办公室

2021年5月10日

（此件主动公开）

进一步加强耕地保护监督工作实施方案

为贯彻落实国务院办公厅《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）、《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）和省政府办公厅《关于印发进一步加强耕地保护监督工作方案的通知》（闽政办〔2020〕58号）精神，进一步加强我市耕地保护工作，牢牢守住耕地保护红线，确保国家粮食安全，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于耕地保护的重要论述，加强耕地保护工作力度，确保全市耕地数量基本稳定、质量有所提升、生态逐步改善，按时保质保量完成省政府下达的各项耕地保护目标任务。2020年至2022年，开展三年行动，细化各阶段任务措施，逐步完善耕地保护制度体系，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监督新格局，严厉打击违法违规占用耕地行为，全力遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”等行为。2023年起，全面总结各地耕地保护经验做法，健全完善耕地保护机制，严守全市耕地红线、筑牢粮食安全防线。

二、重点工作

（一）严格管控建设项目占用耕地

1.节约集约用地。严格落实建设用地“增存挂钩”制度，大力盘活存量土地，对批而未供、闲置土地项目要做到逐宗调查，全面摸清情况，分析原因，制定针对性措施，做到分类依法处置，确保完成批而未供、闲置土地处置任务。〔责任单位：市资源规划局，各县（市、区）人民政府和泉州台商投资区管委会；以下均需各县（市、区）人民政府和泉州台商投资区管委会落实，不再重复列出〕

2.加强规划管控。严格落实国土空间用途管制，充分发挥国土空间规划的整体管控作用，加强建设项目规划许可、乡村建设规划许可和建设用地审批管理，强化规划刚性管控。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

3.严控建设占用。涉及占用耕地的建设项目，行业主管部门在组织可行性研究、初步设计论证时，应进行多方案的比选，尽量不占或少占耕地，鼓励使用存量土地。一是严禁违法违规批地用地。不得通过擅自调整乡级国土空间规划规避占用永久基本农田审批；建设用地须按法定权限和程序报批，严格按照批准的用途、位置、标准使用，严禁未批先用、批少占多、批甲占乙。二是严禁违规占用耕地绿化造林。禁止占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物。三是严禁违规占用耕地挖湖造景。不得在城市建设中违规占用耕地、永久基本农田建设人造湿地公园、人造水利景观，挖田造湖、挖湖造景。四是严禁超标准建设绿色通道。严控铁路、公

路两侧用地范围外绿化带用地审批，不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地和永久基本农田超标准建设绿色通道。五是严禁违规占用耕地从事非农建设。巩固“大棚房”问题清理整治的成果，强化农业设施用地、临时用地监管，稳步推进农村乱占耕地建房问题整治工作，坚持农地农用。农业农村部门要做好农村村民住宅用地管理，农村个人建房用地要严格遵守“八不准”规定：不准占用永久基本农田建房，不准强占多占耕地建房，不准买卖、流转耕地违法建房，不准在承包耕地上违法建房，不准巧立名目违法占用耕地建房，不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房，不准非法出售占用耕地建的房屋，不准违法审批占用耕地建房。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局、发改委、住建局、交通运输局、水利局、林业局〕

（二）落实永久基本农田特殊保护

1.强化建设项目占用审批。一般建设项目不得占用永久基本农田；重大建设项目确需占用的，要对占用的必要性、合理性及补划永久基本农田方案的可行性进行实地踏勘论证，严格论证审核，并按程序报国务院审批。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局、发改委〕

2.规范永久基本农田农业生产。在确保粮食种植规模基本稳定、耕作层不破坏的前提下，应有序规范引导永久基本农田上的农业生产活动，禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。设施农业用地严格按照部、省相关规定进行管理。〔责任单位：

市资源规划局、农业农村局〕

3.严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。新建的自然保护地不得占用永久基本农田。自然保护地核心保护区内现有的永久基本农田要纳入生态退耕、有序退出；自然保护地一般控制区内现有的永久基本农田要根据对生态功能的影响，确定是否退出。自然保护地外的永久基本农田和集中连片耕地，不得划入生态保护红线。允许生态保护红线内零星的原住民在不扩大现有耕地规模的前提下，保留生活必需的少量种植。〔责任单位：市林业局、资源规划局〕

4.做好划定成果核实整改。根据全市第三次全国国土调查成果，结合自然资源部下发的问题图斑，在与生态保护红线评估调整、国土空间规划衔接的基础上，对永久基本农田逐图斑比对，分类处置，落实整改补划地块，调整完善永久基本农田数据库，确保永久基本农田数量不减、质量提升、布局稳定。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

5.落实基本农田保护激励机制。各县（市、区）人民政府、泉州台商投资区管委会应建立基本农田保护激励机制，结合辖区内永久基本农田面积，从新增建设用地有偿使用费、土地出让金等资金中统筹安排补助用于本辖区内基本农田管护。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

（三）确保耕地质量数量双提升

1.落实耕地占补平衡。各县（市、区）人民政府、泉州台

商投资区管委会是落实耕地占补平衡的责任主体，建设项目严格按照“占优补优、占水田补水田”要求落实耕地占补平衡，并核销补充耕地指标储备库中的耕地数量、粮食产能、水田面积三类指标。〔责任单位：市资源规划局〕

2.保证补充耕地质量。各县（市、区）（含泉州台商投资区，下同）要做好补充耕地项目的前期工作，充分征询群众意见，认真开展评估论证，减少将未利用地开发为耕地，严禁将坡度 25 度以上的土地、生态保护红线、公益林、自然保护区、风景名胜区、湿地保护区等土地开发复垦为耕地。将土地综合整治、高标准农田建设、生态修复等作为补充耕地的主要方式。充分挖掘高标准农田建设新增耕地潜力，推进旱地、水浇地改造水田和旧村复垦等土地整治项目实施。在安溪县白濑乡、永春县五里街镇和德化县龙门滩镇开展全域土地综合整治试点，整体推进农用地、建设用地整理和乡村生态修复。强化补充耕地项目监管，县（市、区）要做好土地综合整治项目稽查、验收工作，没有工程设施的项目不予初验，项目新增耕地由县级自然资源部门进行内外业初核后，报市资源规划局进行内外业审核。加强补充耕地项目后期管护，项目所在地的县（市、区）要从涉农资金中统筹安排新增耕地后期管护资金，签订管护协议，明确管护标准，管护资金持续安排 3 年，用于工程设施后期管护和地力培肥，确保新增耕地稳定耕作。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局、财政局，安溪县、永春县和德化县人民政府及相关县直部门〕

3.推进高标准农田建设。 根据全国、省高标准农田建设规划要求，编制全市“十四五”高标准农田建设规划，构建农田建设标准体系，加快推进已建项目上图入库，加大资金投入保障，强化项目建设管理，健全建后管护机制，开展示范项目建设，促进项目耕地数量增加、耕地质量提高，提升高标准农田建设效益。优化粮食生产布局，完善种粮补贴政策，加大对规模化粮食生产的扶持力度，加强对耕地撂荒抛荒的治理及新增耕地项目后期管护工作，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”。〔责任单位：市农业农村局、资源规划局〕

4.实施耕地质量提升。 一是分年度制定全市耕地质量保护与提升实施方案，明确目标任务、绩效管理、措施要求。推动农业绿色发展，通过示范引领，积极发展绿肥种植，大力推广商品有机肥，实施稻田秸秆还田，不断改良土壤、培肥地力。二是落实耕地质量等级评价。继续开展耕地质量等级调查评价工作，布设调查样点，对耕地立地条件、自然属性、土壤健康和田间基础设施情况进行调查，定期对耕地质量动态变化情况进行评价，更新全市耕地质量等级评价数据库，编写年度耕地质量等级报告。三是开展耕地安全利用。在完成耕地土壤环境质量类别划分的基础上，以安全利用类耕地为重点区域，兼顾优先保护类耕地中土壤重金属（主要为镉、汞、砷、铅、铬等）含量较高区域，因地制宜选用治理措施，完成国家、省里下达的受污染耕地安全利用任务，保持全市耕地土壤环境质量状况

总体稳定。〔责任单位：市农业农村局、生态环境局、资源规划局〕

5.开展耕地耕作层土壤剥离再利用。各县（市、区）人民政府、泉州台商投资区管委会要明确建设项目耕作层土壤剥离再利用的实施单位，严格按照省级出台的建设项目占用耕地耕作层土壤剥离再利用指导意见、全国《耕作层土地剥离利用技术规范》（TD/T 1048-2016）和福建省《耕作层土壤剥离再利用项目设计规范》（DB35/T 1762-2018）要求进行设计。剥离的耕作层优先用于土地整治、生态修复、高标准农田建设和中低产田改造项目，也可用于临时用地复垦、违法用地整治、污染土壤治理和城市绿化等。县级自然资源部门、农业农村部门应按照就近、便利、同步、经济的原则，指导优化耕作层再利用安排，提高利用效率。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局、发改委、住建局、交通运输局、水利局〕

（四）严格耕地保护责任目标考核

1.分解落实目标责任。各县（市、区）人民政府、泉州台商投资区管委会每年应及时与各乡镇（街道）签订《耕地保护目标责任书》，细化各项耕地保护任务指标，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

2.严格目标责任考核。根据《县（市、区）人民政府和泉州台商投资区管委会耕地保护责任目标考核规定》，开展年度

自查、期中检查和期末考核工作，检查耕地数量变化、耕地占补平衡、永久基本农田占用和补划、补充耕地与高标准农田建设、耕地质量保护与提升、耕地动态监测等情况，并充分衔接粮食安全省长责任制考核、自然资源督察、卫片执法监督检查等工作，严格落实耕地保护责任目标。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

3.细化年度任务考核。对耕地数量变化、质量变化、制度建设等指标，以年度为周期进行考核。对补充耕地任务、高标准农田建设任务等按照进度管理的指标，分阶段进行精细化考核，其中：每年补充耕地任务，在当年6月底前完成30%，9月底前完成60%，11月底前全面完成；每年高标准农田建设任务，在当年9月底前完成项目立项、规划评审和项目批复，当年年底前开工建设，次年10月底前完成项目建设，次年年底前完成项目验收。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

（五）全方位加强耕地保护监督

1.加强耕地日常执法监督。充分利用“天上看、地上查、网上管”等科技手段，作好网格化管理工作，切实发挥村级组织日常巡查作用，全方位监测耕地利用及临时用地复垦情况。按照工作部署，核查处置下发的耕地利用动态监测结果，强化耕地保护监督。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

2.严厉查处违法违规占用耕地行为。县级人民政府应承担主体责任，加大执法力度，严厉查处各类违法违规占用耕地行为。

对 2020 年 7 月 3 日后新增违法占用耕地、永久基本农田建房的，坚决“零容忍”，一律拆除并复耕到位；对“顶风作案”的，坚决露头就打，依法依规严厉查处；对历史遗留违法违规占用耕地问题开展全面摸排，逐宗建立台账，根据时间节点明确政策界限、范围，依法依规分类处置，分期分批整治落实到位。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

3.建立耕地执法长效机制。强化 12336 平台运用和管理，健全违法违规用地举报线索处理机制，规范线索接收范围和转办督办方式。加强与司法机关、纪检监察机关的沟通联系，探索移送问题线索机制，加大对破坏耕地行为的打击力度，严肃追究违法违规用地、失职失责部门和人员的责任。加强执法队伍建设，充分学习运用自然资源执法综合监管平台和福建省自然资源执法监察综合管理系统，强化执法工作全链条管理，提升监管能力和水平。〔责任单位：市资源规划局、农业农村局〕

三、保障措施

（一）加强责任落实。各级政府主要领导要亲自抓，亲自过问，对耕地保有量和永久基本农田保护面积及年度计划执行情况负总责，分管领导要具体抓、抓具体，专题研究推进。各地要结合本实施方案，组织制定具体实施措施，确保各项工作有序有效推进。牵头部门要建立健全部门工作会商、案件查处、舆论宣传等协调机制，形成耕地保护工作合力。

（二）落实资金保障。统筹省、市、县三级资金，整合使

用耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费、补充耕地指标交易资金、城乡建设用地增减挂钩指标交易资金、高标准农田建设资金等涉农资金，全力保障耕地保护资金需求。积极争取金融资金支持，引导社会资本参与耕地保护相关项目建设工作，探索市场化建设的新机制。

（三）强化问责问效。健全完善党委领导、政府负责、部门协同、工作参与、上下联动的共同责任机制。严肃问责弄虚作假、虚报瞒报行为，约谈工作推进不力、敷衍应付的相关单位负责人，对履职不力、监管不严、失职渎职的党员、干部、公职人员，及时移送纪检监察机关，依法依规依纪严肃追究责任。对发现村干部涉及违法行为的，一律抄送组织部门，作为村级组织换届选举和村干部年度考核的重要考量因素。

（四）多方宣传引导。通过多渠道、多形式宣传耕地保护政策和耕地保护先进典型、成功经验，提高干部群众对坚守耕地保护红线、粮食安全底线重要意义的认识，全力营造坚守底线、保护耕地的良好社会氛围，形成一股合力共同遏制新增违法违规占用耕地行为和耕地“非农化”“非粮化”等问题，做到耕地保护常态化严保严管。

附件：2020—2022 年全市耕地保护监督目标任务

附件

2020—2022 年全市耕地保护监督目标任务

单位：万亩

任务类型		2020 年	2021 年	2022 年
补充耕地	总面积	0.39	0.34	0.34
	其中补充水田面积 (含旱地改水田)	0.2 (0.1)	0.17 (0.09)	0.17 (0.09)
耕作层土壤剥离面积		0.044	0.07	0.07
高标准农田建设面积		16.5	15	15
高标准农田建设示范面积		0.73	0.5	0.5
推广冬种紫云英、豆科等绿肥面积		10	10.5	11.0
推广及辐射带动 应用商品有机肥面积		8.0	8.5	9.0
实施秸秆还田面积		10	10.5	11.0
调查采集耕地质量等级评价样点 (个)		大于 300	大于 300	大于 300

备注：2022 年全市耕地保护监督目标任务以省政府最终下达的数据为准。

抄送：市委办公室、市委各部门，省部属驻泉各单位，泉州军分区，各人民团体。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派泉州市委会，市工商联。

泉州市人民政府办公室

2021 年 5 月 10 日印发

