

# 石狮市人民政府办公室文件

狮政办〔2021〕9号

---

## 石狮市人民政府办公室关于印发 石狮市进一步加强耕地保护监督工作方案的通知

各镇人民政府、街道办事处，石狮高新技术产业开发区管委会，  
市直有关单位，市属有关国有企业：

经市政府同意，现将《石狮市进一步加强耕地保护监督工作方案》印发给你们，请认真组织实施。

石狮市人民政府办公室

2021年2月24日

（此件主动公开）

# 石狮市进一步加强耕地保护监督工作方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于严格耕地保护的重要指示批示精神，进一步加强我市耕地保护工作，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线，根据《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）、《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）、《福建省人民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），结合我市实际，制定本工作方案。

## 一、总体目标

认真贯彻落实习近平生态文明思想，多措并举加大耕地保护工作力度，实现耕地数量基本稳定、质量有所提升、生态逐步改善，确保完成上级下达的耕地保有量、永久基本农田保护面积、高标准农田建设任务等各项耕地保护目标任务。

2020年至2022年，开展三年行动，细化分年度目标任务，进一步完善耕地保护制度体系，建立健全严保严管、动态监管、责任追究的耕地保护监督机制，加快构建保护有力、执行顺畅、管理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，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”问题。

2023年起，全面总结耕地保护经验做法，健全完善耕地保护

长效机制，做到耕地保护常态化严保严管，严守全市耕地红线，确保粮食安全。

## 二、重点任务

### （一）耕地保护责任目标考核

1. 严格考核指标。要根据《各镇人民政府耕地保护责任目标考核规定》履行辖区耕地保护责任目标，充分衔接粮食安全首长责任制考核、自然资源督察、卫片执法检查监督检查等工作，量化耕地质量建设、土地利用制度执行、耕地耕作层土壤剥离再利用、遏制耕地“非农化”行为等工作，纳入指标考核，全面落实耕地保护责任目标。

责任单位：市自然资源局、农业农村局，各镇人民政府

2. 落实任务考核。以年度为周期，对高标准农田建设任务按照进度管理指标，分阶段进行精细化考核。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、新增耕地核定、项目信息报备。

责任单位：市农业农村局、各镇人民政府

### （二）严格控制建设项目占用耕地

1. 加强规划管控。认真落实国土空间规划，严格国土空间用途管制，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。严格落实上级下达的耕地保有量、永久基本农田保护面积等目标要求，优化永久基本农田布局，

实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 严控建设占用。改革土地利用计划管理方式，坚持土地要素跟着项目走的原则，配置计划指标与处置存量土地挂钩，控制新增建设用地总量。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，应进行多方案比选，尽量不占或少占耕地，鼓励使用存量土地。严禁违法违规批地用地，不得擅自调整县乡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。严禁违规占用耕地绿化造林。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、水库周边占用耕地超标准建设绿色通道。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建设人造湿地公园、人造水利景观。严禁违规占用耕地从事非农建设，巩固“大棚房”问题清理整治成果，强化农业设施用地监管，稳步推进农村乱占耕地建房问题整治工作，坚持农地农用。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发展和改革委员会、住房和城乡建设局、交通和港口发展局、城市管理局

3. 强化存量盘活。严格落实建设用地“增存挂钩”机制，强化批而未供、闲置土地处置与新增建设用地审批联动，盘活存量土地，确保完成自然资源部下达的对批而未供、闲置土地处置

任务。

责任单位：市自然资源局

### （三）全面落实耕地占补平衡制度

1. 严格落实耕地数量和质量双平衡。按照“占优补优、占水田补水田”的要求，严格挂钩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，完善补充耕地指标调剂制度，落实耕地占补平衡。

责任单位：市自然资源局

2. 转变补充耕地方式。坚持绿色发展理念，减少将未利用地开发为耕地，严禁将坡度 25 度以上的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。争取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，探索耕地保护和土地节约集约利用新途径。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

### （四）加强永久基本农田特殊保护

1. 严格占用审批。严控建设占用永久基本农田，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，并按程序报批。

责任单位：市自然资源局、农业农村局

2. 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:市自然资源局、各镇人民政府

3. 开展划定成果核实整改。按照《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》(自然资规〔2019〕1号)、《福建省自然资源厅 福建省农业农村厅关于下发〈福建省永久基本农田储备区划定工作方案〉和〈福建省永久基本农田核实整改工作方案〉的通知》(闽自然资发〔2019〕103号)要求,根据我市第三次全国国土调查成果,结合自然资源部下发的图斑,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,分类处置问题图斑,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:市自然资源局、农业农村局

#### (五)持续推进耕地质量建设性保护

1. 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,编制我市“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，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”。

责任单位：市农业农村局、自然资源局

2. 实施耕地地力提升。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，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。

责任单位：市农业农村局

3. 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。

责任单位：市农业农村局

4. 开展耕地耕作层土壤剥离再利用。各镇人民政府是耕地保护工作的第一责任人，对耕作层剥离再利用工作负总责。建设用地单位是耕地耕作层土壤剥离实施单位，负责对建设占用耕地耕作层土壤剥离以及运输至存储点，将建设占用耕地耕作层土壤

剥离方案纳入项目可行性研究报告或实施方案。土壤利用单位负责从存储点将耕地耕作层土壤运输至利用点，严格用于覆土，运输和覆土费用纳入利用土壤项目投资。各类建设项目占用质量等别 8 等及以上优质耕地的，原则上应实施耕作层土壤剥离再利用，剥离的耕作层土壤重点用于土地整治、绿化等项目建设。根据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）组织编制耕地耕作层土壤剥离再利用规划和年度实施计划，明确剥离区域、利用区域、存储点设置，确保科学剥离、合理利用。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、发展和改革委员会、住房和城乡建设局、交通和港口发展局、城市管理局、各镇人民政府

#### （六）健全完善执法监督机制

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，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。按照自然资源部和省自然资源厅部署，开展耕地利用动态监测，并对监测结果进行分类管理和处置，强化耕地保护监督。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、各镇人民政府

2. 严厉查处违法违规占用耕地行为。压实属地责任，加大执法力度，严厉查处各类违法违规占用耕地行为。结合违建别墅



问题清查整治和农村乱占耕地建房问题整治工作，坚决遏制新增违法违规占用耕地行为。对顶风作案的，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：市自然资源局、农业农村局、各镇人民政府

3. 建立耕地执法长效机制。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，压实责任，防范风险。完善向司法机关和纪检监察机关移送问题线索机制，加大对破坏耕地行为的打击力度，严肃追究失职失责部门和人员的责任。加强执法队伍建设，推广应用自然资源执法综合监管平台，强化执法工作全链条管理，提升监管能力和水平。

责任单位：市自然资源局、农业农村局、各镇人民政府

### **三、保障措施**

（一）加强组织领导。各镇人民政府主要负责人是耕地保护第一责任人，要切实担负起耕地保护监督工作责任。各镇人民政府要结合本工作方案，明确工作责任、进度安排，确保有序完成各项目标任务。市直相关部门要按照职责分工，细化工作措施，加强协作配合，强化指导督促，形成耕地保护工作合力。

（二）落实资金保障。要统筹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，加大

投入力度，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，探索市场化建设的新机制。

（三）严格监督考核。深入落实土地监管共同责任机制，充分运用福建省自然资源月监测疑似违法用地图斑核查、自然资源部卫片执法检查、违法举报等多种形式，强化日常巡查核查，形成“天上看、地上查、网上管”的管理机制，落实耕地保护全流程监管。严格落实政府耕地保护责任目标考核，考核结果作为领导干部综合考核评价和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。各单位要切实承担起相关工作职责，对履职不力、监管不严、失职渎职的领导干部，将依规依纪依法追究 responsibility。

（四）加强宣传引导。各单位要加强耕地保护宣传教育工作，多渠道、多形式加强宣传教育，提高干部群众对坚守耕地保护红线重要意义的认识，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”问题，营造坚守底线、保护耕地的良好社会氛围。

附件：石狮市耕地保护监督目标任务

附件

石狮市耕地保护监督目标任务

单位：亩

| 任务类型                   |                      | 2020 年   | 2021 年   | 2022 年   |
|------------------------|----------------------|----------|----------|----------|
| 补充耕地                   | 总面积                  | 184      | 184      | 184      |
|                        | 其中补充水田面积<br>(含旱地改水田) | 135 (43) | 135 (43) | 135 (43) |
| 耕作层土壤剥离面积              |                      | 24       | 24       | 24       |
| 高标准农田建设面积              |                      | 2000     | 1000     | 500      |
| 推广及辐射带动<br>应用商品有机肥面积   |                      | 10000    | 10000    | 10000    |
| 实施秸秆还田面积               |                      | 1500     | 1500     | 1500     |
| 调查采集耕地质量<br>等级评价样点 (个) |                      | 10       | 10       | 10       |