

心怀“国之大者” 守好耕地红线

聊城市自然资源和规划局
2022年5月

序言

我们对耕地了解多少？

土地资源是否取之不尽、用之不竭？

.....



目录

1 走进自然，让我们一起认识耕地

2 法润自然，让我们学习耕保政策

3 情满自然，让我们了解脚下耕地

4 守护自然，让我们扛起双保责任





走进自然，让我们一起认识耕地





根据土地用途分类

- 分为**农用地**、**建设用地**和**未利用地**。
- 农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

农用地

- 1 耕地
- 2 林地
- 3 草地
- 4 农田水利用地
- 5 养殖水面等

建设用地

- 1 城乡住宅和公共设施用地
- 2 工矿用地
- 3 交通水利设施用地
- 4 旅游用地、军事设施用地等
- 5 军事设施用地等

未利用地

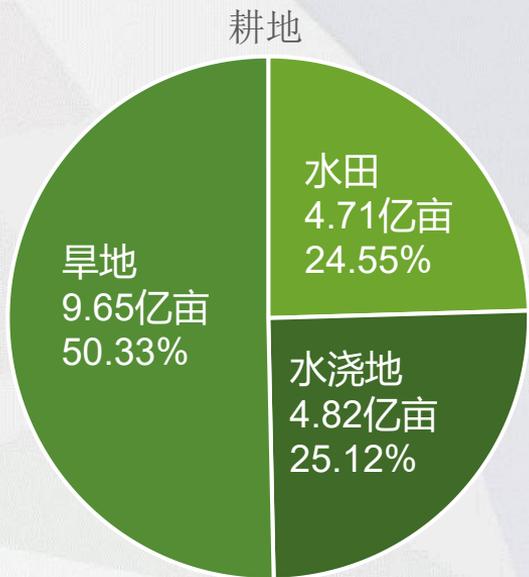
- 1 农用地
- 2 建设用地以外的土地



土地的分类及面积



- 全国现有耕地**19.18亿亩**，其中水田4.71亿亩，占24.55%；水浇地4.82亿亩，占25.12%；旱地9.65亿亩，占50.33%。
- 我国还有园地3.03亿亩、林地42.62亿亩、草地39.68亿亩、湿地3.52亿亩、城镇村及工矿用地5.30亿亩、交通运输用地1.43亿亩、水域及水利设施用地5.44亿亩。
- 从这次调查数据上看，**全国层面实现了国家规划确定的2020年耕地保有量目标。**



地类	面积 (亿亩)
耕地	19.18
园地	3.03
林地	42.62
草地	39.68
湿地	3.52
城镇村及工矿用地	5.30
交通运输用地	1.43
水域及水利设施用地	5.44



1. 耕地

(1) 耕地的功能

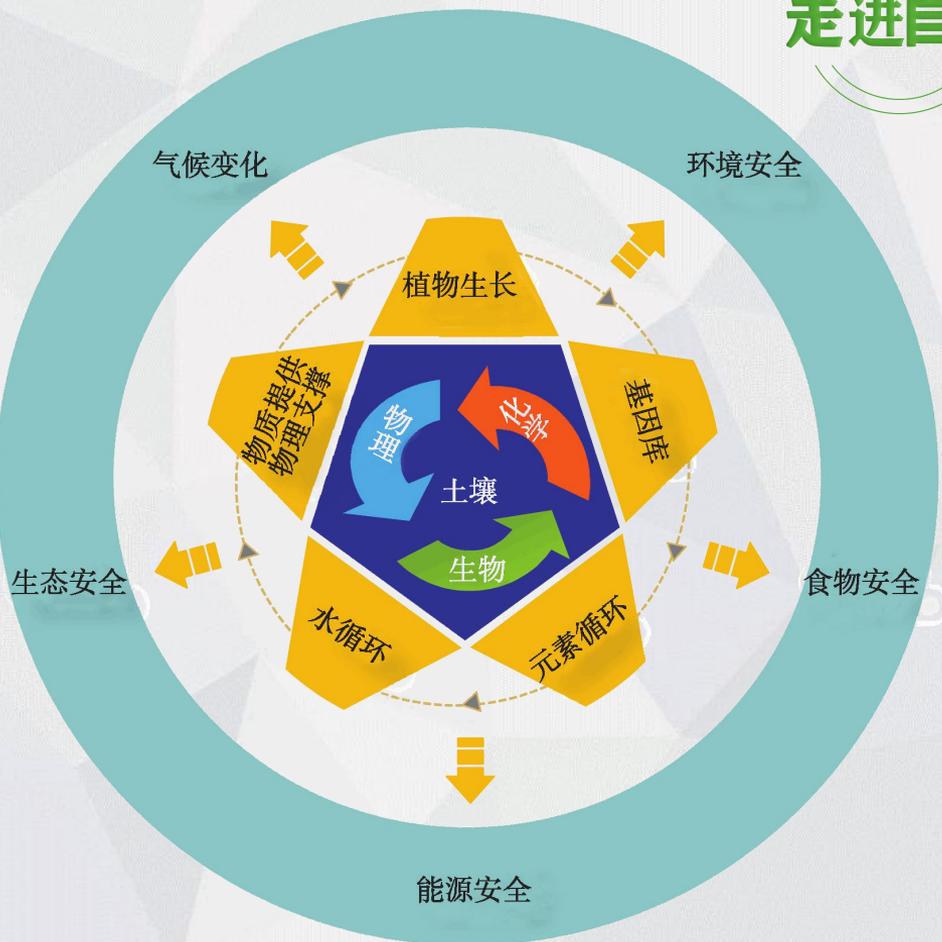
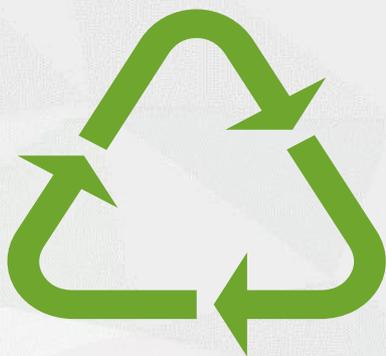
- 耕地的食物生产功能。根据统计，耕地提供了人类**88%**的食物以及其他生活必需品。
- 耕地直接或间接为农民提供了**40%—60%**的经济收入和**60%—80%**的生活必需品，也是城市居民基本生活资料的重要来源。





耕地的生态服务功能

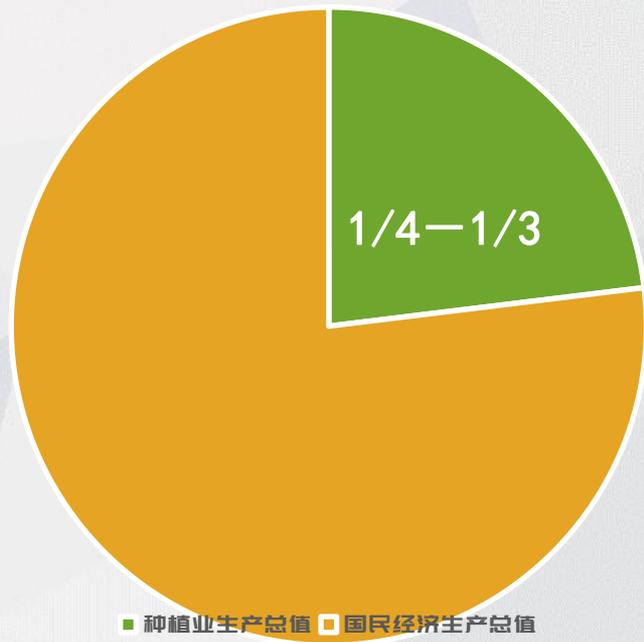
- 与各种自然植被、湖泊、沼泽等类似，耕地生态系统具有生态服务功能，在**生物多样性的产生与维持**、**气候的调节**、**营养物质的储存循环**、**环境净化与有毒有害物质的降解**、**自然灾害的减轻**等方面发挥着重要的作用。





耕地的经济安全功能

- 耕地是轻工业尤其是**纺织业原料的源地**，以农产品为原料的加工业产值占轻工业产值的**50%—60%**；
- 农业特别是种植业为我国国民经济发展积累了巨额资金，新中国成立以来，种植业的生产积累占国民经济总积累的**1/4—1/3**。



■ 种植业生产总值 ■ 国民经济生产总值



耕地的社会保障功能

- **耕地是农民生存的基础。**当农民没有充足的财富积累，没有足够的非农就业收入，没有健全的社会保障体系时，很大程度上必须依靠耕地上的收获物来供给基本生活资料，或以耕地收入作为维持最低生活水平和抵御社会风险的主要手段。
- 耕地已成为农民抵御风险的最后屏障，**耕地的社会保障功能十分重要。**

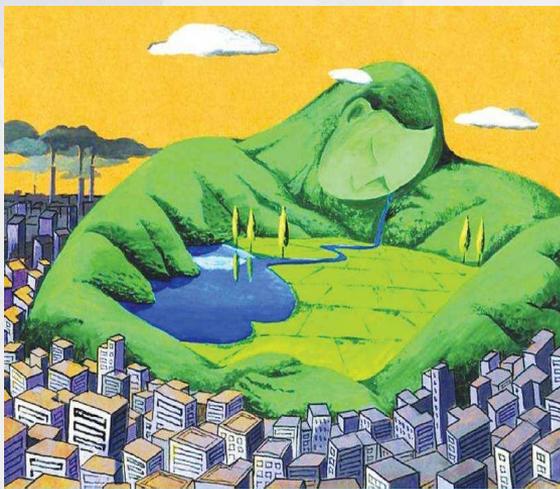




(2)耕地保护的概念

- 耕地保护是指运用法律、行政、经济、技术等手段和措施，对耕地的数量、质量及生态进行的保护。**耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。**
- “十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”是必须长期坚持的一项**基本国策**。耕地面积大量减少会直接威胁农业发展，我们必须确保一定数量和质量的耕地。

严格保护耕地 节约集约用地



十分珍惜、合理利用土地和切

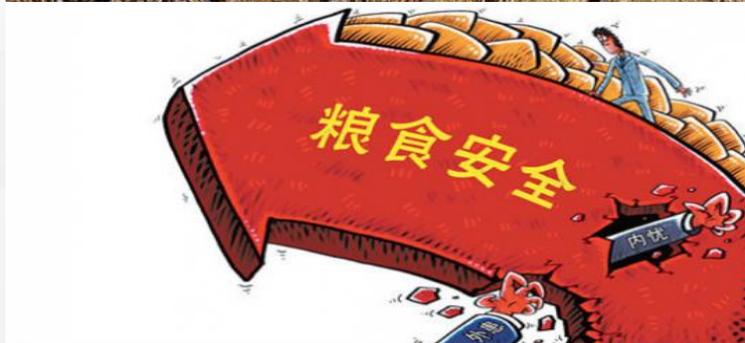




(3) 为什么要保护耕地

从国际国内粮食安全形势分析

- 从全球看，人类尚未告别饥饿，粮食危机、粮食战争可能反复出现，全球粮食能源化步伐加快，气候和新冠疫情等因素影响都**加剧全球粮食供求紧平衡状态**；
- 从国内看，需求结构发生显著变化，人口总量不断增加，耕地面积不断减少，粮食等重要农产品刚性需求不断增长。我国是**世界上最大的农产品进口国**，特别是**大豆、棉花**，如果靠我们自己生产的话，需要在现有耕地基础上再增加10亿亩。

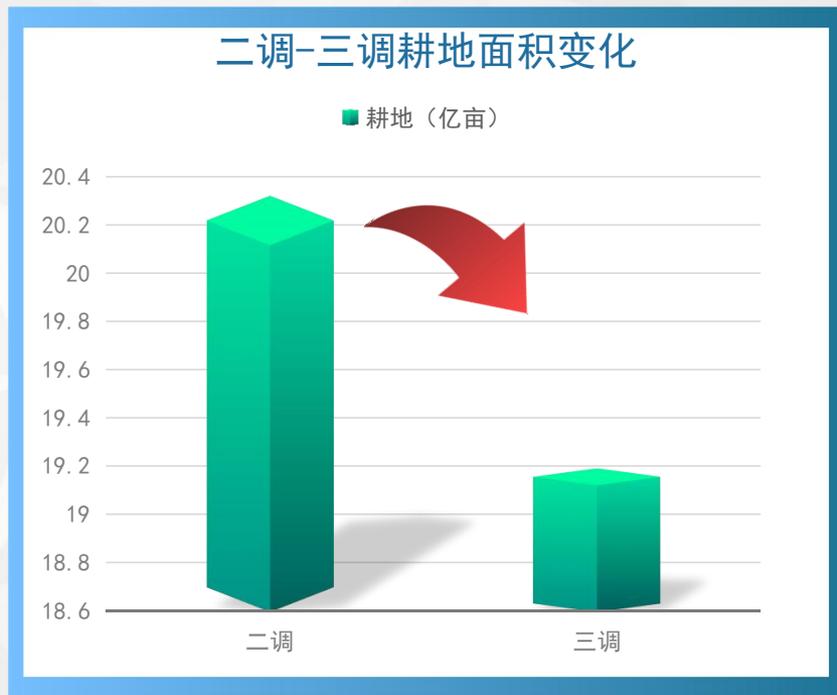




(3) 为什么要保护耕地

从我国耕地现状分析

- “二调”以来的十年，全国耕地减少约1.13亿亩，**减幅为5.56%**，人均耕地约为1.4亩，仅相当于世界人均耕地面积的37%左右，全国有8个省人均耕地低于联合国粮农组织确定的人均0.8亩的警戒线。
- 适宜稳定利用的耕地少，耕地质量总体不高，优质耕地少。经过多年土地开发，耕地后备资源已十分匮乏，**实现耕地占补平衡特别是“占优补优”的难度大。**





(3) 为什么要保护耕地

从耕地保护和利用情况分析

- 优质耕地分布区域与城镇化建设区域高度重合，**城镇**的高速发展，**占用了大量优质耕地资源**，导致优质耕地减少。
- 耕地高强度应用与闲置浪费现象并存，耕地基础地力下降明显。因**农业生产效益较低**，导致大量优质耕地因农业结构调整流向林果业，耕地**“非粮化”**趋势加剧。



关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知
规定“严禁违规占用耕地绿化造林”“严禁超标准建设绿色通道”“严禁违规占用耕地挖湖造景”“严禁占用永久基本农田扩大自然保护区”“严禁违规占用耕地从事非农建设”“严禁违法违规批地用地”六种情形

关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见

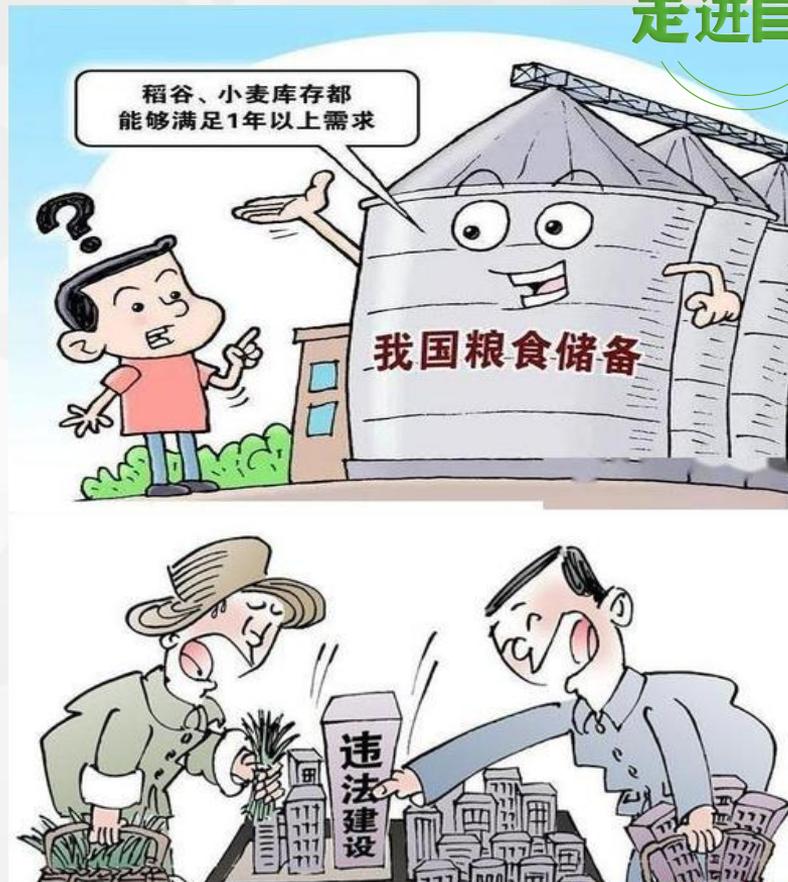
明确严格规范永久基本农田上农业生产经营行为，禁止占用永久基本农田从事林果业以及挖塘养鱼、非法取土等破坏耕作层的行为，禁止闲置、荒芜永久基本农田



(3) 为什么要保护耕地

从耕地保护和利用情况分析

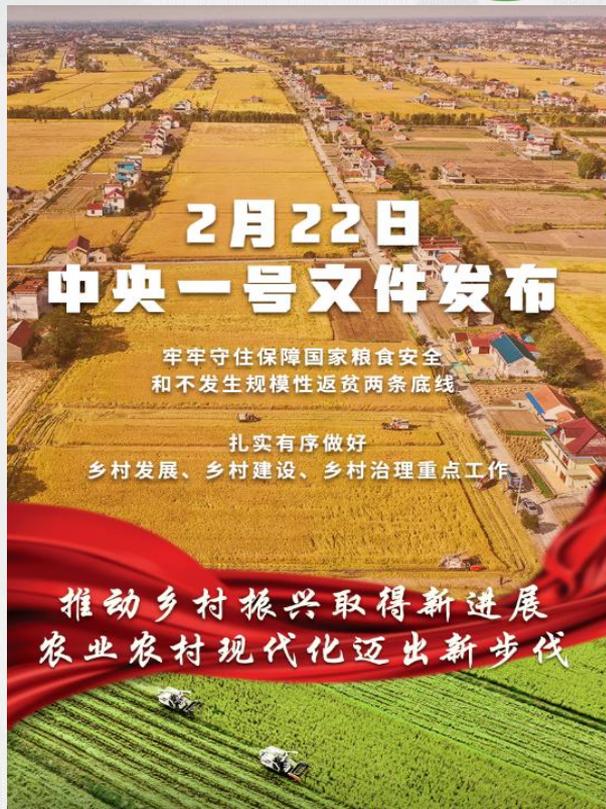
- “十四五”期间随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，新增建设用地刚性需求仍然较大，优质耕地和人均耕地减少的态势短期难以扭转，存在“人粮争地”“林粮争地”“果粮争地”的问题。
- 程序性、实质性违法占用耕地的问题仍然时有发生，部分地方实质性违法占用耕地问题还比较突出。





2. 永久基本农田

- 基本农田是指中国按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的**不得占用的耕地**。**永久基本农田就是我们常说的基本农田。**





2. 永久基本农田

- 加上“永久”两字，体现了党中央、国务院对耕地特别是基本农田的高度重视，体现的是严格保护的态度。
- 永久基本农田一经划定，任何单位和个人**不得擅自占用或改变用途**。已经确定的耕地红线绝不能突破，已经划定的城市周边永久基本农田**绝不能随便占用**。





我国耕地保护制度的形成和演变划分为五个阶段：

1

1978-1985年

耕地保护制度
萌芽时期

2

1986-1996年

耕地保护制度
启动时期

3

1997-2003年

耕地保护制度
发展时期

4

2004-2011年

耕地保护制度
完善时期

5

2012年至今

耕地保护制度
成熟时期



1. 耕地保护制度的萌芽时期（1978-1985年）

- 这一阶段的标志性事件是在**农牧渔业部内成立了土地管理局**。
- 根据年报数据，1978-1985年间，全国耕地面积由14.91亿亩减少到14.53亿亩，净减少3810万亩，特别是1985年净减少1500万亩，并由此带来粮食大减产。
- 1983年中央1号文件将**“耕地减少”列为当时农村一大隐患**，并明确提出要**“严格控制占用耕地建房”和“爱惜每一寸耕地”**。



1983年中央一号文件：当前农村经济政策的若干问题
……我国人口多耕地少，吃饭始终是第一位的大事。粮食是我国人民的主食，又是食品工业、饲料工业的重要原料，从全局着眼，解决粮食问题必须建立在自力更生的基础上。

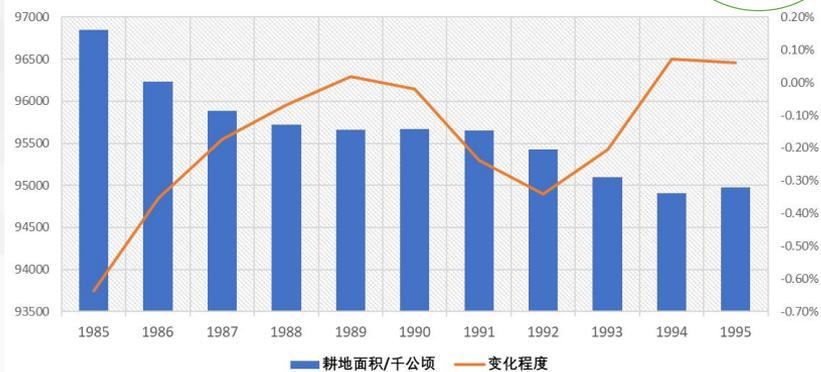
森林过伐、耕地减少、人口膨胀，是我国农村的三大隐患……农民逐渐富裕以后，适当改善居住条件是好事。但要做好规划，严格控制占用耕地建房。要教育群众从我国人口多耕地少的实际出发，爱惜每一寸耕地……



2. 耕地保护制度的启动时期 (1986-1996年)

- 这一阶段的标志性事件是**成立了国家土地管理局，并颁布了《土地管理法》**。
- 随着我国改革开放进程的加快，经济增长迅猛，城乡基础设施以及各类工业建设等全面铺开，加之农业结构调整及灾毁等原因，我国耕地流失速度仍然较快，1986-1996年期间全国耕地净减少4655.70万亩，年均净减少517.35万亩。
- 为了遏制住耕地大量减少的不良局面，国家成立了专门的土地管理机构，出台了相关法律法规，**耕地保护进入法制化阶段，并且开始实施基本农田保护制度**。

1985-1995年间全国耕地变化情



新华社 1986年8月11日 星期一

企业股份化的一个良好尝试

国家体改委称赞天桥百货股份有限公司是一种成功的新型商业

【新华社北京十一日电】国家体改委最近对北京天桥百货股份有限公司的股份化改革，给予了高度评价。认为这是我国商业企业股份化改革的一个良好尝试。

天桥百货公司，是北京市最大的商业企业之一。在改革前，它是一家典型的国营商业企业。改革后，它成为了一家股份有限公司。国家体改委认为，天桥百货公司的股份化改革，具有以下几个特点：

第一，改革范围广。天桥百货公司共有职工一万余人，改革前由国家统收统支。改革后，公司实行了自负盈亏，自负盈亏。改革后，公司实行了自负盈亏，自负盈亏。

第二，改革力度大。天桥百货公司改革后，实行了股份制改革。改革后，公司实行了股份制改革，实行了股份制改革。

第三，改革效果好。天桥百货公司改革后，经济效益明显提高。改革后，公司实行了股份制改革，实行了股份制改革。

余军要执行八个不准

全军要执行八个不准

【新华社北京十一日电】中央军委最近发出命令，要求全军严格执行“八个不准”。

这“八个不准”是：不准搞特殊、不准搞特权、不准搞小圈子、不准搞山头主义、不准搞宗派主义、不准搞拉帮结派、不准搞亲亲疏疏、不准搞拉拉扯扯。

中央军委认为，这“八个不准”是加强军队纪律、维护军队团结、保证军队战斗力的重要举措。全军官兵必须严格遵守，决不允许有丝毫懈怠。

第三届全国少数民族运动会开幕

【新华社北京十一日电】第三届全国少数民族运动会，十一日在首都体育馆隆重开幕。

本届运动会共有来自全国各地的少数民族运动员三千多人参加。运动会的项目包括田径、球类、游泳、武术等。开幕式上，各族运动员载歌载舞，气氛热烈。

第十届世界女篮锦标赛揭幕

中国女篮首战失利，再战胜澳大利亚队

国家土地管理局正式成立

【新华社北京十一日电】国务院最近决定，成立国家土地管理局。

国家土地管理局的成立，是加强土地管理、保护耕地、合理利用土地的重要举措。该局将负责全国土地的统一管理、监督和检查。



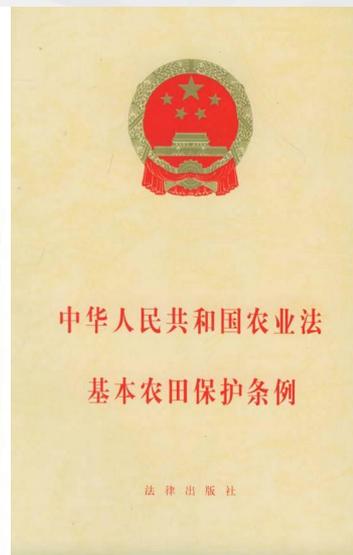
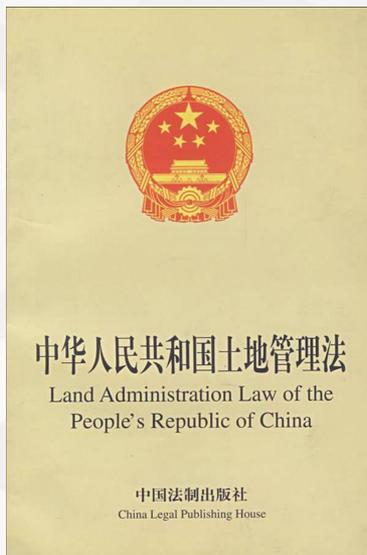
国家土地管理局正式成立

新华社北京十一日电



2.耕地保护制度的启动时期（1986-1996年）

- 1986年3月，中发7号文件《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》第一次正式明确提出“**十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地，是我国必须长期坚持的一项基本国策**”。
- 1986年6月25日，国家颁布《**中华人民共和国土地管理法**》；
- 1991年1月，国务院发布《**土地管理法实施条例**》
- 1994年8月，国务院发布《**基本农田保护条例**》





3.耕地保护制度的发展时期（1997-2003年）

- 1997年3月14日八届全国人大常委会五次会议第一次设立了“破坏耕地罪”、“非法批地罪”和“非法转让土地罪”。
- 4月15日，中共中央国务院颁布了中发11号文件《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》，提出了**实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度**。
- 1998年8月29日修订通过的《土地管理法》，修改了**征用耕地的补偿标准以及审批权限**、**确立了耕地总量动态平衡和土地用途管制制度**，成为我国耕地保护政策体系初步建设阶段的重要标志。



最严格的耕地保护制度

耕地总量动态平衡

征用耕地补偿标准及审批权限

土地用途管制制度



4.耕地保护制度的完善时期（2004-2011年）

- 2004年以来，土地调控不断得以加强，作为土地政策主体的耕保政策也被赋予了参与宏观调控的使命，第三次修订《土地管理法》区分征收和征用、出台《**省级政府耕地保护责任目标考核办法**》、建立国家土地督察制度。
- 2005年5月28日国务院办公厅发布《**省级政府耕地保护责任目标考核办法**》。
- 2007年《政府工作报告》提出要牢牢守住18亿亩耕地这条红线，保障中国的粮食安全。
- 2008年，党的十七届三中全会发布《**中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定**》首次提出实行**永久基本农田保护制度**，“**划定永久基本农田，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高，并建立保护补偿机制**”。



中共中央关于
推进农村改革发展若干
重大问题的决定



5.耕地保护制度的成熟时期（2012年至今）

- 2012年11月，党的十八大报告提出“**优化国土空间开发格局**”、“**给农业留下更多良田**”、“**严守耕地保护红线，严格土地用途管制**”、“**建立国土空间开发保护制度，完善最严格的耕地保护制度**”等具体要求，开启了我国的耕地保护新时代。
- 2019年8月，新修正的《中华人民共和国土地管理法》以及2021年7月修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》要求在耕地保护方面只做加法不做减法，**标志着我国正式建立了以耕地保护为核心任务的土地用途管制制度。**



坚决遏制耕地“非农化”
严格管控耕地“非粮化”

严格耕地用途管制
全面落实耕地“进出平衡”

党政同责、严格考核、
一票否决、终身追责

……



法润自然，让我们学习耕保政策





党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对耕地保护工作高度关注，多次对耕地保护工作作出重要指示批示。



2013.12

中央政治局会议

毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度。

2015.05

做好耕地保护和农村土地流转工作

耕地是我国最为宝贵的资源。

2018.03

参加全国人大会议山东代表团审议

中国人的饭碗必须牢牢端在自己手里，山东是粮食生产大省，一定要抓住粮食生产不放松，不断增强粮食生产能力，给粮食生产插上科技的翅膀，确保国家谷物基本自给、口粮绝对安全。

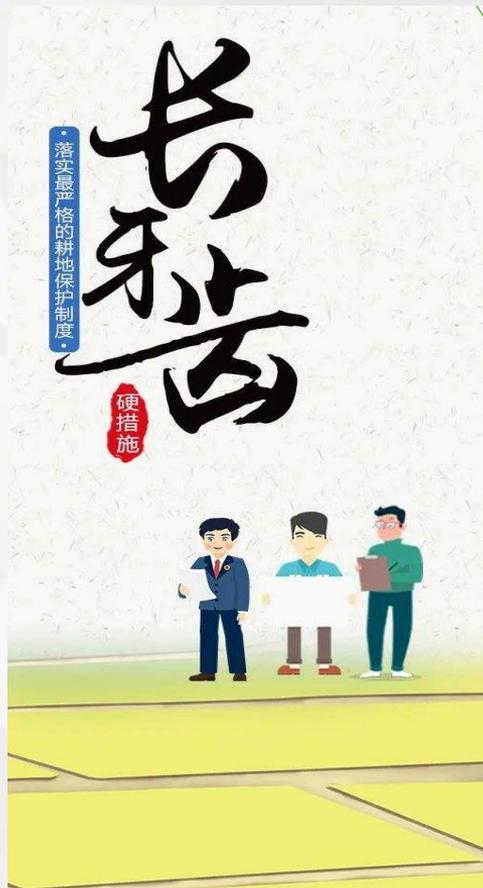


2020年，中央农村工作会议

要严防死守十八亿亩耕地红线，采取“长牙齿”的硬措施，落实最严格的耕地保护制度。

2021年12月，中央经济工作会议和中央农村工作会议

要牢牢守住18亿亩耕地红线，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”；保障好初级产品供给是一个重大战略性问题，中国人的饭碗任何时候都要牢牢端在自己手中，饭碗主要装中国粮；耕地保护要求要非常明确，18亿亩耕地必须实至名归，农田就是农田，而且必须是良田。



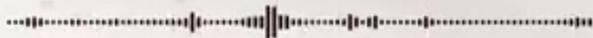


- 要采取“**长牙齿**”的硬措施，全面压实各级地方党委和政府耕地保护责任，中央要和各地签订耕地保护“军令状”，严格考核、终身追责，确保**18亿亩**耕地实至名归。

央广网

确保18亿亩耕地 实至名归

—— 2022年3月6日，习近平总书记看望参加全国政协十三届五次会议的农业界、社会福利和社会保障界委员时的讲话





习近平总书记对耕地保护工作有哪些重要讲话、重要论述？



- 习近平总书记在山东省考察时强调：山东是粮食生产大省，一定要抓住粮食生产不放松，不断增强粮食生产能力，给粮食生产插上科技的翅膀，确保国家谷物基本自给、口粮绝对安全，农业大省的责任首先是维护国家粮食安全。
- 2021年10月21日，习近平总书记在东营考察时强调：18亿亩耕地红线要守住，开展盐碱地综合利用对保障国家粮食安全、端牢中国饭碗具有重要战略意义。这是以习近平同志为核心的党中央赋予山东的光荣使命，对山东耕地保护工作提出的更高要求。





习近平总书记对耕地保护工作有哪些重要讲话、重要论述？



- 习近平总书记等中央领导同志的重要指示批示中，“**坚决守住、大熊猫、没有一点点讨价还价的余地、决不能有闪失、严防死守、长牙齿……**”等一系列**关键词**，让我们深刻体会到党中央、国务院对严守耕地红线的坚定决心，耕地保护在党中央决策布局中已经排在了非常重要的位置，而且愈发提升。
- 在处理经济发展、生态建设与耕地保护关系时，中央明确在划定永久基本农田控制线、生态红线、城镇开发边界出现冲突时，**优先保耕地和永久基本农田**，也进一步印证了党中央、国务院对严守耕地保护红线的坚定决心。





守好耕地保护红线，我们运用和接触最多的就是《土地管理法》以及《土地管理法实施条例》，下面，让我们一起来学习有关耕地保护的规定要求。



1. 《土地管理法》

- **第3条**“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。”耕地是土地资源的精华，是人类的衣食之源，是关系国计民生、关系国家粮食安全和资源安全的大事，是我们必须长期坚持的基本国策。各级政府作为管地用地的责任主体，要坚持最严格的耕地保护制度。
- **第30条**“国家实行占用耕地补偿制度。”这就意味着非农建设项目依法批准确需占用耕地的，建设单位必须自行补充数量、质量相当耕地，如不能完成就应当依法足额缴纳耕地开垦费。





1. 《土地管理法》

- **第33条** “国家实行永久基本农田保护制度。……各省、自治区、直辖市划定的永久基本农田一般应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。”永久基本农田是老百姓的“吃饭田”“保命田”，划定比例一般应当占本行政区域内耕地的80%以上，用以保障人民对粮、棉、油等食用农产品的需求。
- **第35条** “永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。禁止通过擅自调整县级土地利用总体规划、乡（镇）土地利用总体规划等方式规避永久基本农田农用地转用或者土地征收的审批。”这意味着除了党中央、国务院支持的重大建设项目、军事国防类、交通类、能源类、水利类及落实党中央国务院部署的交通能源水利设施项目等六大类外，其他项目一律不许占用永久基本农田。明确禁止通过修改规划调整永久基本农田的位置，规避国务院的审批。





1. 《土地管理法》

- **第37条**“非农业建设必须节约用地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以占用劣地的，不得占用好地。禁止在耕地上、永久基本农田上从事活动的范围，包括建房、挖沙、采石、采矿、取土等行为。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。”这就要求各级政府和建设单位在建设项目规划选址、工程设计等方面，采取措施，尽量避免占用耕地，必须占用耕地的，要尽量避免占用优质耕地。在耕地上、永久基本农田上从事建房、挖沙、采石、采矿、取土等行为是被禁止的，即使是依法经批准的也要以耕地保护和生态保护为前提。永久基本农田是“保命田”，禁止改作他用。





2. 《土地管理法实施条例》

- **第12条** “国家对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。……耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。按照国家有关规定需要将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地。”该条款明确了耕地利用优先序，严格控制将耕地转为林地、草地、原地等其他类型农用地。永久基本农田要重点用于发展粮食生产，特别是保障稻谷、小麦、玉米三大谷物的种植面积，一般耕地应主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产。耕地在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产。





2. 《土地管理法实施条例》

- **第13条第一款规定“省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。……国务院对省、自治区、直辖市人民政府耕地保护责任目标落实情况进行考核。”**这一规定首次从法规层面明确省政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。耕地保护责任目标考核自上而下逐级考核，层层压实耕地保护主体责任。





近年来，在国家、省层面相继出台了一系列相关的政策文件，以保障最严格的耕地保护制度落实到位。



1. 坚决遏制耕地“非农化”，严格管控耕地“非粮化”

- 2020年9月10日，国务院办公厅印发了《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》。
- 文中明确规定了**六种严禁的耕地“非农化”行为**。

索引号：000014349/2020-00087

发文机关：国务院办公厅

标题：国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知

发文字号：国办发明电〔2020〕24号

主题词：

主题分类：国土资源、能源\土地

成文日期：2020年09月10日

发布日期：2020年09月15日

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

国务院办公厅印发通知

严禁六种耕地“非农化”行为

一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。违规占用耕地及永久基本农田造林的，不予核实造林面积，不享受财政资金支持政策。

二是严禁超标准建设绿色通道。

要严格控制铁路、公路两侧用地范围以外绿化带用地审批，道路沿线是耕地的，两侧用地范围以外绿化带宽度不得超过5米，其中县乡道路不得超过3米。不得违规在河渠两侧、水库周边占用耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。禁止以城乡绿化建设等名义违法违规占用耕地。

三是严禁违规占用耕地挖湖造景。

禁止以河流、湿地、湖泊治理为名，擅自占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景。不准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。



四是严禁占用永久基本农田扩大自然保护地。

新建的自然保护地应当边界清楚，不准占用永久基本农田。自然保护地以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。

五是严禁违规占用耕地从事非农建设。

不得违反规划搞非农建设、乱占耕地建房等。巩固“大棚房”问题清理整治成果，强化农业设施用地监管。加强耕地利用情况监测，对乱占耕地从事非农建设及时预警，构建早发现、早制止、严查处的常态化监管机制。

六是严禁违法违规批地用地。

各地区不得通过擅自调整县乡国土空间规划规避占用永久基本农田审批。对各类未经批准或不符合规定的建设项目、临时用地等占用耕地及永久基本农田的，依法依规严肃处理，责令限期恢复原种植条件。





上级政策文件对耕地保护有哪些要求？

1. 坚决遏制耕地“非农化”，严格管控耕地“非粮化”

- 2020年11月20日，国务院办公厅印发了《关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》，明确对耕地实行特殊保护和用途管制，严格控制耕地转为林地、园地等其他类型农用地。

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，我国农业结构不断优化，区域布局趋于合理，粮食生产连年丰收，有力保障了国家粮食安全，为稳定经济社会发展大局提供坚实支撑。与此同时，部分地区也出现耕地“非粮化”倾向，一些地方把农业结构调整简单理解为压减粮食生产，一些经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘，一些工商资本大规模流转耕地改种非粮作物等，这些问题如果任其发展，将影响国家粮食安全。各地区各部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，认真落实党中央、国务院决策部署，采取有力举措防止耕地“非粮化”，切实稳定粮食生产，牢牢守住国家粮食安全的生命线。经国务院同意，现提出以下意见。



05 严肃处置违法违规 占用耕地问题

各地要准确理解和把握好政策规定，按照166号文件要求，坚决止住新增、稳妥处置存量。要针对实际情况制定方案，不允许统一强行简单恢复，损害群众利益，影响社会稳定。

相关文件

《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〕4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)

两“通知”印发后

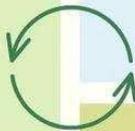
未经批准
改变永久基本农田地类
应稳妥处置并
整改恢复为耕地

未经批准
改变一般耕地地类
原则上整改恢复为耕地
难以恢复则县级落实进出平衡
省级主管部门督促检查

两“通知”印发前

根据实际情况
稳妥审慎处理耕地转用
不允许“简单化”
“一刀切”

违法违规占用
依法依规查处
涉嫌犯罪的追究刑事责任
实质性违法行为从重严处





2. 严格耕地用途管制，全面落实耕地“进出平衡”

- 2021年11月27日，自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局联合印发《**关于严格耕地用途管制有关问题的通知**》。
- 为守住18亿亩耕地红线，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少，**根据本级政府承担的耕地保有量目标，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”**。

自然资源部 农业农村部 文件 国家林业和草原局

自然资发〔2021〕166号

自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局 关于严格耕地用途管制有关问题的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团自然资源主管部门、
农业农村主管部门、林业和草原主管部门：

去年以来，党中央、国务院连续作出了坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，但从第三次全国国土调查（以下简称“三调”）、2020年度国土变更调查和督察执法情况看，一些地方违规占用耕地植树造绿、挖湖造景，占用永久基



2. 严格耕地用途管制，全面落实耕地“进出平衡”

- 文件规定，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，**补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。**
- “进出平衡”首先在县域范围内落实，县域范围内无法落实的，在市域范围内落实；市域范围内仍无法落实的，在省域范围内统筹落实。**

聊城市自然资源和规划局

关于做好设施农用地“进出平衡”相关工作的通知

各县（市、区）自然资源和规划局、局属各分局：

2020年以来，党中央、国务院连续作出了坚决制止耕地“非农化”、防止“非粮化”的决策部署，自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局就关于严格耕地用途管制有关问题专门印发了自然资发〔2021〕166号文，要求“严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施”“严格管控一般耕地转为其他农用地”“严格控制新增农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地使用一般耕地，确需使用的，应经批准并符合相关标准”“对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度‘进出平衡’”。针对年度“进出平衡”工作，本着既确保长期稳定利用的耕地不减少，又促进全市现代农业健康发展的目的，通知如下：

一、明确纳入“进出平衡”的范围

除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕，河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没外，耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应当通过统筹林



3. 党政同责、严格考核、一票否决、终身追责

- 今年2月22日，中央1号文件《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出落实“长牙齿”的耕地保护硬措施。实行耕地保护党政同责，严守18亿亩耕地红线。
- 按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序，统筹划定落实三条控制线，把耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达，由中央和地方签订耕地保护目标责任书，作为刚性指标实行严格考核、一票否决、终身追责。

《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》

- 1、全力抓好粮食生产和重要农产品供给
- 2、强化现代农业基础支撑
- 3、坚决守住不发生规模性返贫底线
- 4、聚焦产业促进乡村发展

中共中央国务院
关于做好二〇二二年全面推进
乡村振兴重点工作的意见

人民出版社



4. 落实市级政府耕地保护责任目标考核任务

- 2018年7月4日，《**山东省市级政府耕地保护责任目标考核办法**》明确，对各市政府耕地保护责任目标考核实行年度自查、期中检查、期末考核相结合的方法。省政府根据考核结果，对认真履行耕地保护责任、成效突出的市给予表扬；有关部门在安排年度土地利用计划、耕地占补平衡调剂指标、土地整治工作专项资金、耕地提质改造项目和耕地质量提升资金时予以倾斜。

山东省市级政府耕地保护责任目标考核办法

第一章 总则

第一条 为贯彻落实《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）、《国务院办公厅关于印发〈省级政府耕地保护责任目标考核办法〉的通知》（国办发〔2018〕2号）和《中共山东省委山东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》（鲁发〔2018〕6号），坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，守住耕地保护红线，严格保护永久基本农田，建立健全市级政府耕地保护责任目标考核制度，依据《中华人民共和国土地管理法》和《基本农田保护条例》等法律法规的规定，制定本办法。

第二条 各市政府对《山东省土地利用总体规划》（以下简称《总体规划》）确定的本行政区域内的耕地保有量、永久基本农田保护面积以及高标准农田建设任务负总责，市长为第一责任人。

第三条 省政府对各市政府耕地保护责任目标履行情况进行考核，由省国土资源厅会同省农业厅、省统计局（以下称省考核部门）负责组织开展考核检查工作。

第四条 各市政府耕地保护责任目标考核在耕地保有量、永久基本农田保护面积、耕地占补平衡、高标准农田建设、耕地保护制度建设等相关考核评价的基础上综合开展，实行年度自查、期中检查、期末考核相结合的方法。





1. 全力争取耕地保护激励奖励

- 2021年10月16日，省自然资源厅、省财政厅联合印发的《山东省耕地保护激励办法》明确，各市根据耕地保护责任目标考核结果和耕地保护工作开展情况，每年可推荐不多于3个所辖县（市、区）参与省级耕地保护激励评选。
- 依据耕地保护评价结果，对位于全省前5名、6-10名、11-20名的县（市、区）分别给予500亩、300亩、200亩的新增建设用地指标和1500万元资金奖励，**去年莘县获此奖励**。我们要抢抓这一政策机遇。



山东省自然资源厅 山东省财政厅

鲁自然资字〔2022〕20号

山东省自然资源厅 山东省财政厅
关于2021年度省级耕地保护激励
县（市、区）评选结果的通报



2. 耕地占补平衡

- 习近平总书记就耕地占补平衡工作强调指出，**耕地占补平衡政策是对工业化、城镇化建设占用耕地不断扩大的补救措施。**
- 要采取更有力的措施，**加强对耕地占补平衡的监管，坚决防止耕地占补平衡中出现的补充数量不到位、补充质量不到位问题，坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象。**



SDPR-2019-0150005

山东省自然资源厅 山东省财政厅文件

鲁自然资规〔2019〕5号

山东省自然资源厅 山东省财政厅 关于规范和改进耕地占补平衡管理 工作的通知

各市自然资源主管部门、财政局：

为进一步规范补充耕地项目备案入库管理工作，提高备案入库项目质量，规范补充耕地指标调剂程序，确保新增耕地的数量真实、质量可靠。现就有关事项通知如下：

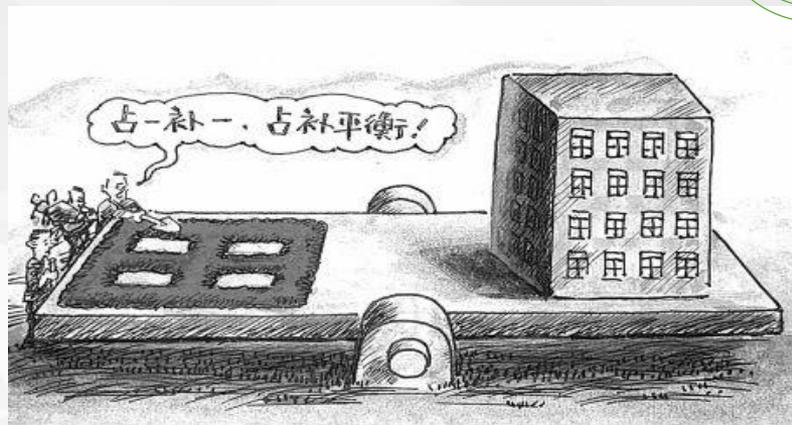
一、规范补充耕地项目管理

（一）规范项目选址。补充耕地项目选址要符合现行土地利用总体规划、村镇规划、土地整治规划、林业和其他行业规划，纳入本辖区国土空间规划。严格保护生态环境，科学划定宜耕后备资源范围，实现耕地后备资源有序开发。禁止开垦严



2. 耕地占补平衡

- **国家实行占用耕地补偿制度**，非农建设经批准占用耕地要按照“占多少，补多少”的原则，补充数量和质量相当的耕地。
- 占用单位要负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦的，**应依法缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。**
- **耕地占补平衡是占用耕地单位和个人的法定义务。**





2. 耕地占补平衡

- 2022年中央1号文件对耕地占补平衡提出了新要求：
- 落实和完善耕地占补平衡政策，**建立补充耕地立项、实施、验收、管护全程监管机制**，确保补充可长期稳定利用的耕地，实现补充耕地产能与所占耕地相当。

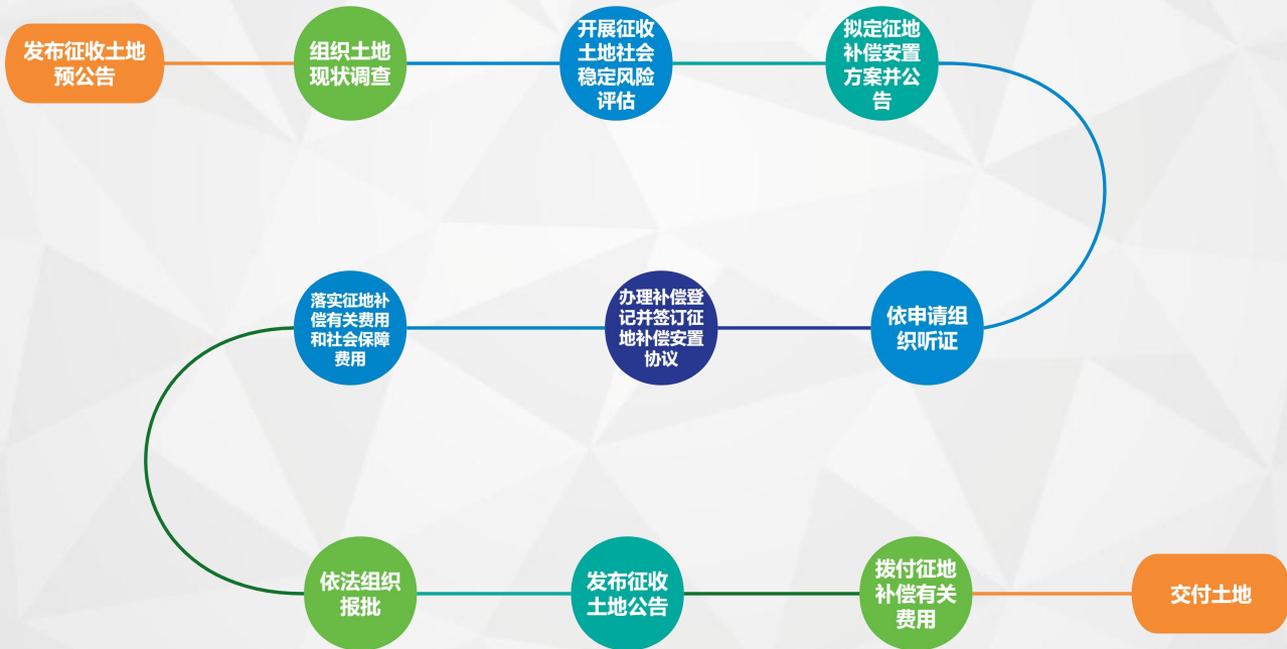
健全补充耕地全程监管机制





3. 土地征收

- 2022年3月2日，省政府办公厅印发了《关于规范征收土地管理工作的意见》，文中规范了征收土地程序。





3. 土地征收

- 土地成片开发方案的编制是法律规定。我市印发了《聊城市成片开发方案编制要点》。
- 各县（市、区）在省、市重大项目选址、立项、规划等环节，应严格参照省、市成片开发方案编制相关要求，**科学论证、合理选址，尊重规划，并联推进**，严防项目选址不在成片开发方案范围内而影响项目征地。

自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准（试行）》的通知

自然资规〔2020〕5号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，各派驻地方的国家自然资源督察局：

《土地征收成片开发标准（试行）》已经部审议通过，现印发执行。

自然资源部
2020年11月5日

有下列情形之一的，不得批准土地征收成片开发方案：

- （一）涉及占用永久基本农田的；
- （二）市县区域内存在大量批而未供或者闲置土地的；
- （三）各类开发区、城市新区土地利用效率低下的；
- （四）已批准实施的土地征收成片开发连续两年未完成方案安排的年度实施计划的。



4. 卫片执法

- 土地卫片执法检查就是通过卫星发现地表变化和年度变更调查成果发生变化的地块，发现疑似违法情况，再组织人工现场核查，对发现的违法行为进行处理并上报核查处理结果的执法活动，这是**加强耕地保护工作的一项重要举措**。
- 目前，土地卫片执法检查已由过去的“一年发一次”，逐步转变为“**月清、季核、年评估**”的常态化工作模式。

案例：农业设施建设占耕地未上图入库

自报合违法定性	违法	图斑位置及举证点位	后时相
自报其他_实际用途			
批准/备案信息			
监测面积	2.2	举证材料	
耕地面积	1.62		
可调整面积			
永久基本农田面积			
举证说明			
审核结果			
审核意见			





4. 卫片执法

- 首次提出“耕地保护实行党政同责”。在原有地方政府负总责的基础上，新增要求地方党委同样对本地区生态环境和资源保护情况负责。
- 与领导干部离任审计挂钩。领导干部任期内的各年度卫片执法成果，将作为离任审计的重要指标。
- 冻结指标。对违法违规占用耕地从事非农业建设的，省自然资源厅按月度先行冻结违法用地所在县(市、区)补充耕地储备库内同等数量、质量的补充耕地指标。地方整改消除违法状态后，再申请解除冻结。





4. 卫片执法

- 2021年底省自然资源厅发文明确：2022年度土地卫片发现违法占用耕地问题，**通过拆除复耕或完善用地手续消除违法状态，确保“清零”**；对2020年7月3日之后国家和省级提取下发的认定为新增农村乱占耕地建房的，其他途径发现的新增农村乱占耕地建房的，都要**及时整改到位，消除违法状态，确保“清零”**。对实现“双清零”目标的县（市区）省厅明确予以通报表扬，并**给予新增建设用地计划指标奖励**。
- 省对市考核中，土地矿产管理（耕地保护、卫片执法等工作）最高扣**10分**，森林湿地资源管理最高扣**5分**，森林自然灾害防控最高扣**5分**，并明确对发生特别重大突发破坏自然资源事件，导致严重后果，造成恶劣社会影响的，直接确定为**“四等”**。





省委省政府是如何推进耕地保护工作的？



- 省委、省政府历来高度重视耕地保护工作，**将其摆到全省经济社会发展大局中去谋划推进。**
- **耕地保护工作被列入省委常委会年度工作要点和年度政府工作报告。**



政府工作报告

——2022年1月23日在山东省第十三届人民代表大会第七次会议上

山东省省长 周乃翔

各位代表：

现在，我代表省人民政府向大会报告工作，请予审议，并请省政协各位委员提出意见。

一、2021年工作回顾

2021年是中国共产党成立100周年，是全面迈入社会主义现代化新征程起步之年和“十四五”开局之年。习近平总书记再次亲临山东视察，作出“三个走在前”重要指示要求，为我们指明了前进方向，提供了科学指引，注入了强大动力。



- 2021年12月，省委书记李干杰在《关于全省“十三五”时期市级政府耕地保护责任目标考核情况的报告》上批示：**关键要采取有力有效措施，确保“十三五”出现的问题在“十四五”不再发生。**
- 2022年1月21日，省委书记李干杰批示：**严格按中央要求做好相关工作，坚决守牢耕地保护红线和粮食生产安全底线。**
- 省长周乃翔在《关于全省“十三五”时期市级政府耕地保护责任目标考核情况的报告》上批示：**要采取长牙齿的硬措施，采用现代信息技术手段，落实最严格的耕地保护制度，加强耕地数量和质量监测监管，坚决防范土地“非粮化”“非农化”，守住守牢耕地保护红线。**





市委、市政府是如何推进耕地保护工作的？



- 我们市委、市政府历来高度重视耕地保护工作，市委常委会、市政府常务会分别多次专题研究耕地保护工作，**深入学习贯彻习近平总书记关于耕地保护重要批示精神，就做好全市耕地保护工作进行系统部署安排。**
- 全市各县（市、区）及有关部门加强沟通、密切配合，形成了推进耕地保护工作的合力。在“十三五”时期市级政府耕地保护责任目标期末考核中，**我市获得了全省第四名的成绩。**

山东省自然资源厅
山东省农业农村厅
山东省统计局

签发人：宇向东 李希信
辛树人

鲁自然资字〔2022〕7号

山东省自然资源厅 山东省农业农村厅
山东省统计局关于全省“十三五”时期
市级政府耕地保护责任目标考核结果的通报

一、考核结果

按照“抓要害、抓硬伤”的要求，以省级掌握情况为主、各市自查举证为辅、部分实地抽查为补充，运用国土“三调”和 2020 年度国土变更调查成果，综合科学分析评价各市“十三五”时期耕地保护责任目标履行情况。以 100 分为满分，按照考核得分由高到低排序，85 分以上的市 3 个，分别为东营市、德州市、菏泽市；80 分以上 85 分以下的市 7 个，分别为聊城市、青岛市、济宁市、潍坊市、济南市、淄博市、滨州市；75 分以上 80 分以下的市 6 个，分别为烟台市、泰安市、威海市、枣庄市、日照市、



- 习近平总书记的重要指示批示、法律法规的要求、国家及省层面出台的政策文件等，**对耕地保护工作提出了既明确又具体的要求，为我们开展工作指明了前进方向，提供了根本遵循。**
- 我们要深入学习领会，切实提高政治站位，坚决扛牢严守耕地红线的政治责任，**做到守土有责、守土负责、守土尽责，把最严格的耕地保护制度落到实处。**

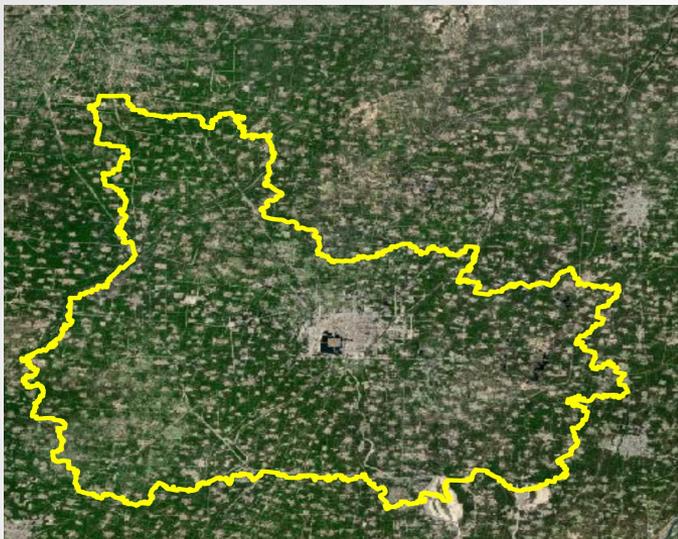


情满自然，让我们了解脚下耕地

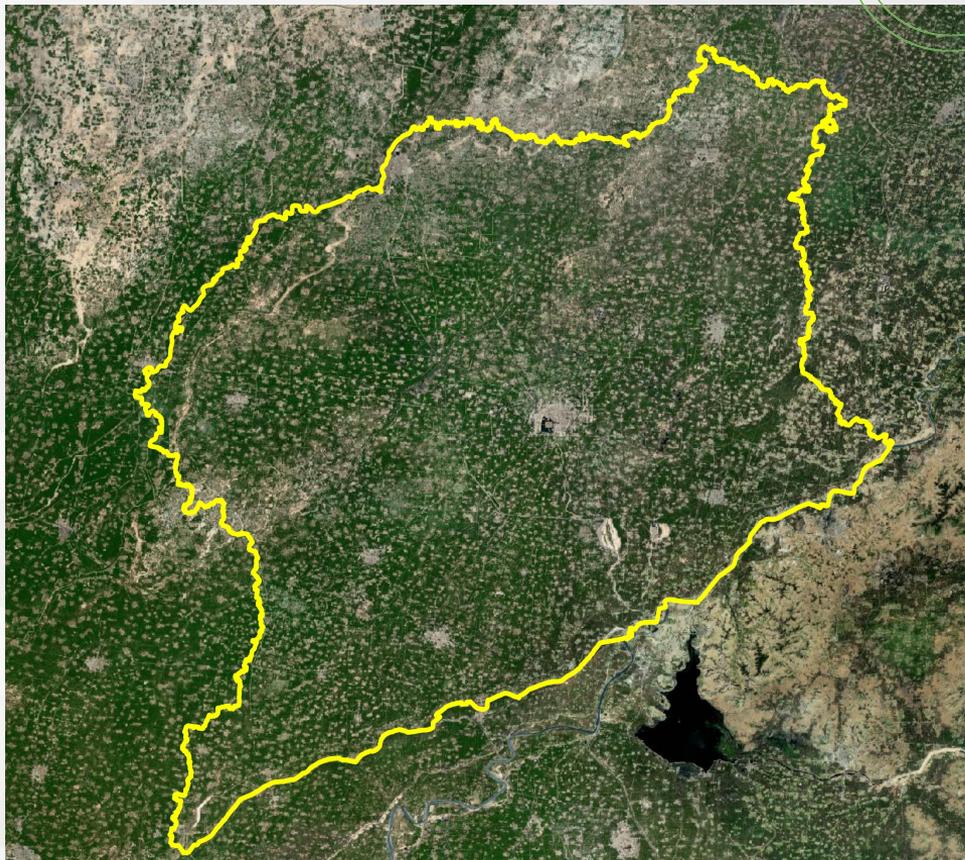




- 《山东省第三次国土调查主要数据公报》显示，全省耕地面积为9692.8万亩
- 《聊城市第三次国土调查主要数据公报》显示，全市耕地面积为768.57万亩



市本级影像图



聊城市影像图

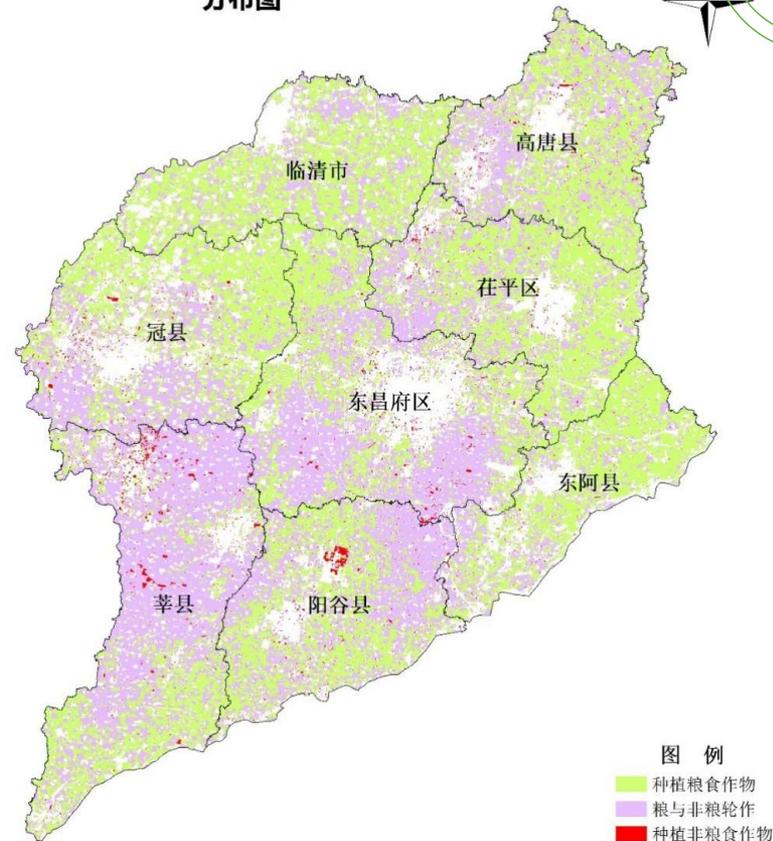


耕地现状

- 2020年度我市国土变更调查数据显示：全市农用地面积1005.35万亩，建设用地面积276.74万亩。

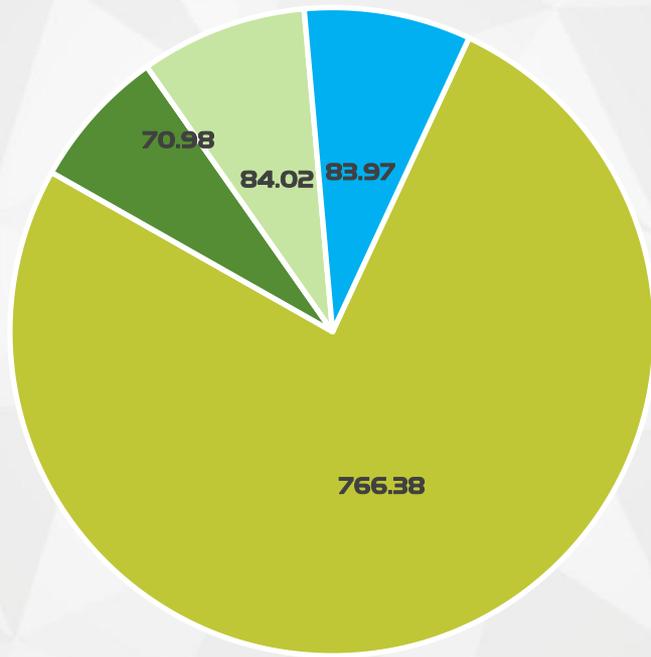


聊城市2020年度变更调查耕地种植属性分布图





- 在全市**1005.35万亩农用地**中，**耕地**面积**766.38万亩**，乔木林地70.98万亩，果园及其他林地84.02万亩，坑塘、沟渠、农村道路等其它农用地83.97万亩。

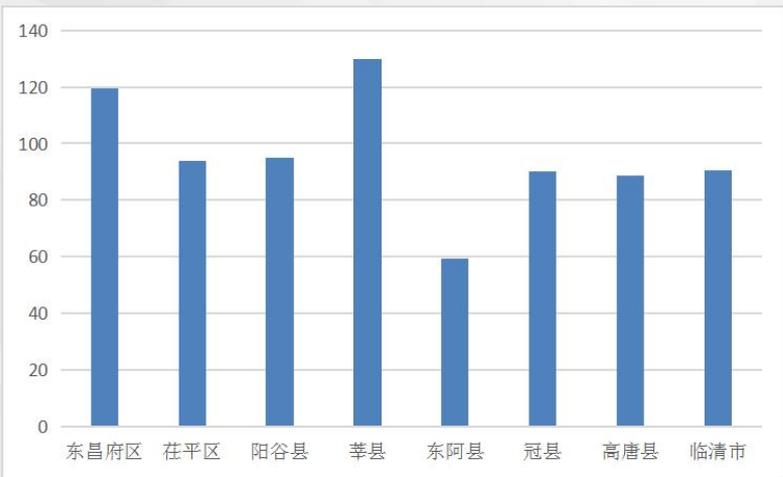


■ 耕地 ■ 乔木林地 ■ 果园及其他林地 ■ 坑塘、沟渠、农村道路



- **全市耕地主要为水浇地**，面积766.32万亩，占耕地总面积99.99%，水田与旱地面积积极少，对耕地总体结构影响微乎其微。
- 从各县（市、区）耕地总面积来看，**莘县与东昌府区耕地面积最多**，分别为129.99万亩、119.54万亩，占全市耕地比例分别为16.96%、15.60%，茌平、阳谷、冠县、高唐以及临清耕地面积相差不大，在88.35万亩~94.80万亩之间，**东阿耕地面积最少**，仅59.44万亩。

各县（市、区）耕地面积（万亩）



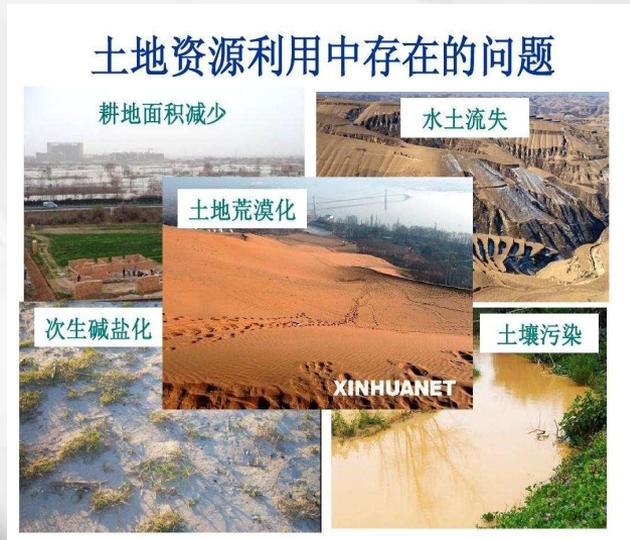
各县（市、区）耕地面积（万亩）

行政单位	耕地面积	占全市耕地面积比例/%
聊城市	766.38	100.00%
东昌府区	119.54	15.60%
茌平区	93.67	12.22%
阳谷县	94.77	12.37%
莘县	129.99	16.96%
东阿县	59.44	7.76%
冠县	90.09	11.76%
高唐县	88.45	11.54%
临清市	90.44	11.80%



1. 实有耕地面积减少

- 我省人口多，**土地垦殖率高，耕地和其他农业用地的比例都居于全国的最高水平。**
- 全省“三调”耕地面积为9692.8万亩，其中**稳定耕地9490.6万亩，不稳定耕地202.2万亩。**农业结构调整、国土绿化等因素使耕地流向园林地，耕地面积大幅减少。





1. 实有耕地面积减少

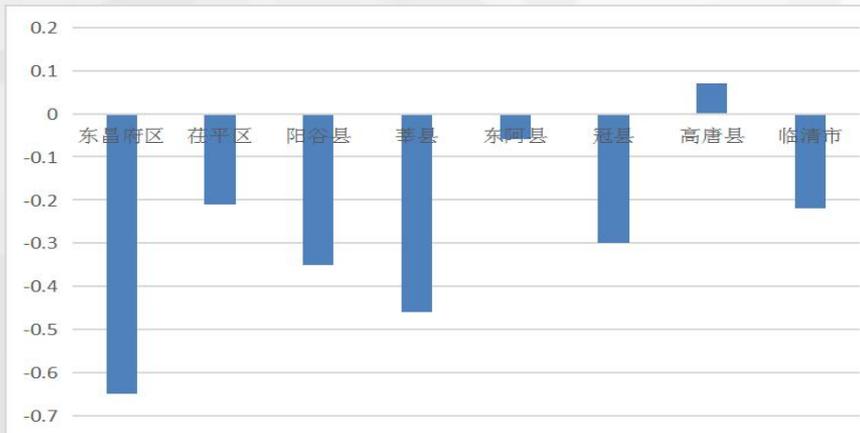
- 我市与全省情况基本相同，同样存在人口多、土地垦殖率高的问题，农用地和耕地的比例分别为**77.68%**和**59.22%**，土地利用度高，可开发后备空间潜力不足。
- 从国土调查分析，全市耕地由“二调”时的**851.08万亩**减少到“三调”时的**768.57万亩**，降幅**9.7%**；
- 耕地净减少较多的县（市、区）分别是**冠县**、**茌平和东阿**。





1. 实有耕地面积减少

- 2020年度国土变更调查与三调“同口径”数据相比，全市耕地面积净减少 2.19万亩，减少耕地主要流向了林地、设施农用地以及建设用地等。



名称	变更耕地面积	三调耕地面积	净变化
聊城市	766.38	768.57	-2.19
东昌府区	119.54	120.19	-0.65
茌平区	93.67	93.88	-0.21
阳谷县	94.77	95.12	-0.35
莘县	129.99	130.45	-0.46
东阿县	59.44	59.50	-0.06
冠县	90.09	90.39	-0.30
高唐县	88.45	88.38	0.07
临清市	90.44	90.66	-0.22

与三调相比，全市耕地净变化面积统计（万亩）



2. 永久基本农田核实整改补足压力大

- 根据“三区三线”第三轮划定成果来看，全省永久基本农田划定面积同原保护任务相比“倒挂”1096万亩，大部分市出现“倒挂”；耕地保护目标划入9364万亩，与原保护目标相比“倒挂”1924万亩。
- 从我市成果看，全市永久基本农田划定面积同原保护任务相比“倒挂”36.88万亩，冠县、东阿倒挂缺口较大；耕地保护目标划入746万亩，与原保护目标相比“倒挂”97万亩。按照国家规定，与原耕地保护目标缺口较大的地方要通过“还地”和“掏钱”两种方式履行原保护责任缺口。



数量不減

质量不降

布局稳定





3.耕地后备资源严重紧缺

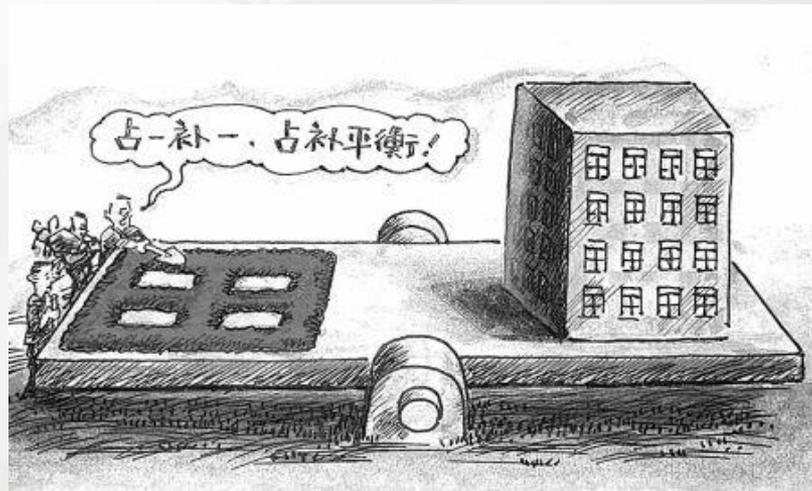
- 我省耕地占国土面积近50%，列全国第二位。永久基本农田保护面积、耕地保有量分别居全国第三、四位，耕地保护率位于全国前列。
- 经过近20年的土地整治，易开发、出地率高、集中连片的地块多数已开发，剩余区域不易开发。





3.耕地后备资源严重紧缺

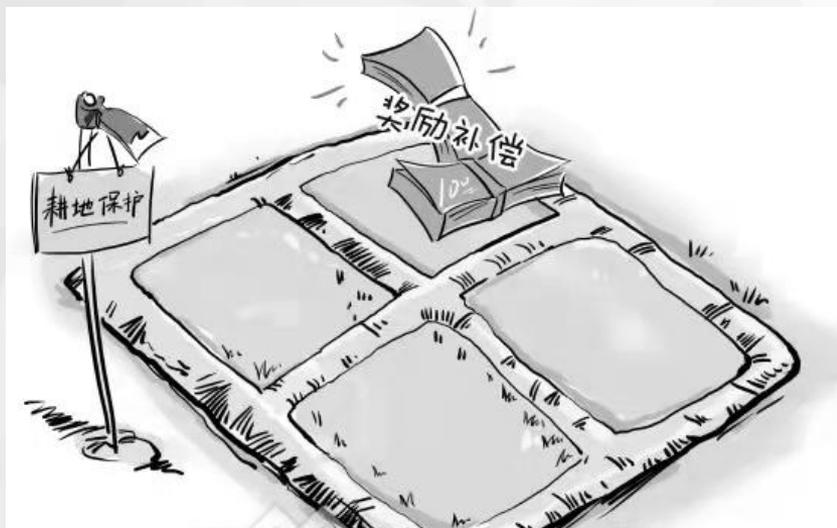
- 与全省情况对比，我市耕地占行政区域面积**59.22%**，列全省第三位。永久基本农田保护面积、耕地保有量都居于全省第六位。全市宜开发耕地后备资源基本开发完毕。**耕地后备资源**一般是指在一定的技术经济条件下，可能转化为耕地的非耕地资源，主要包括荒草地、盐碱地和裸地以及其它未利用地等。
- 同时，生态建设、环境保护与新增耕地的矛盾越来越大，真正能够开展实施形成的补充耕地越来越少，实现耕地**占补平衡**特别是“占优补优”的难度越来越大。





4.耕地保护补偿机制尚需完善

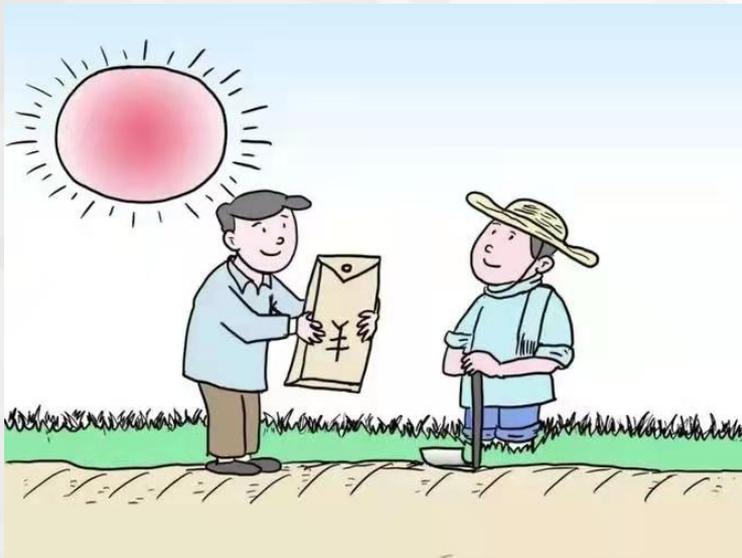
- 通过**耕地保护补偿**，对于调动农民、村集体和基层政府等各层次保护耕地的积极性具有重要作用。
- 由于**种植粮食的收益相对较低**，大幅度低于林果种植、畜禽养殖、花卉栽培等高效农业项目的收益，影响了群众保护耕地的积极性，**导致耕地撂荒、“非农”违法建设等问题发生**，这些问题在全省层面及我市都普遍存在。





4.耕地保护补偿机制尚需完善

- 虽然我省已经建立了**耕地保护激励机制**，每年省财政拿出2-3亿元用于耕地保护激励，但受区域经济发展和财力的限制，奖励激励仍显不足。
- 我市使用返还的新增建设用地有偿使用费作为**耕地保护激励资金**，**资金数额不稳定**，**缺少耕地保护激励专项资金**，一定程度上影响了群众保护耕地的积极性，耕地保护补偿的方式和力度尚需进一步提高。





5.违法违规用地问题还未从根本上解决

- 我市2021年度卫片执法各县（市、区）**剩余违法占用耕地面积248.64亩。**
- 其中**短期内无法整改到位面积116.36亩**，包括农村宅基地类57.51亩，公共管理与服务类3.86亩，回迁区及附属设施9.49亩，道路及其他基础设施23.5亩，养殖类2.62亩，产业类19.38亩。





5.违法违规用地问题还未从根本上解决

- 浙江某文旅集团有限公司违法占用泰安市土地建设旅游度假区案、洛阳某农业开发有限公司违法占地建设田园综合体案，上述2例案件都有**政府监管不力、政府主导等原因**，我们应该引以为戒。



通报！31起土地违法案件查处情况

澎湃

媒体：中国三农发布 2021-05-20 19:56

牢牢守住耕地红线，是确保我国粮食安全的关键。各级自然资源主管部门认真贯彻落实党中央、国务院关于严格保护耕地的决策部署，采取长牙齿的硬措施，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，对违法占用耕地特别是永久基本农田行为“零容忍”，严格履职，严肃查处，推动对事对人依法依规处理到位，使违法占用的耕地得以恢复原状，相关责任人被严肃追责问责。为进一步发挥典型案例的警示教育作用并自觉接受社会监督，自然资源部决定公开通报31起土地违法案件查处情况。



1. 强化耕地保护顶层设计

- 近年来，**我市坚持最严格的耕地保护制度**，先后印发了一系列文件，细化耕地保护各项工作要求，压实了政府耕地保护主体责任。
- 《**聊城市委市政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的贯彻落实方案**》，**强调要坚持严保严管、节约优先、统筹协调、改革创新原则，逐步形成保护更加有力、执行更加顺畅、管理更加高效的耕地保护新格局。**

中共聊城市委文件

聊发〔2018〕17号

中共聊城市委 聊城市人民政府
印发《关于加强耕地保护和改进占补平衡的
贯彻落实方案》的通知

各县（市、区）党委和人民政府，市属开发区党工委和管委会，市委和市政府各部门（单位），各人民团体，中央、省驻聊单位：

《关于加强耕地保护和改进占补平衡的贯彻落实方案》已经市委、市政府研究通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。



1. 强化耕地保护顶层设计

- 《聊城市人民政府关于严格土地管理的意见》，明确全市在土地管理工作中实行“三个一律”，即永久基本农田一律不得擅自占用，项目布局一律要符合土地利用总体规划，未取得土地使用手续的，不管什么项目，一律不准开工建设。
- 文件提出落实“三个凡是”，即凡是本辖区内土地管理秩序混乱的必须严肃问责，凡是破坏耕地的必须严肃处理，凡是履职不到位的必须严肃追责。
- 因耕地保护工作成效突出，我市先后多次在自然资源部、省自然资源厅相关会议作典型发言。

聊城市人民政府文件

聊政发〔2018〕34号

聊城市人民政府 关于严格土地管理的意见

各县（市、区）人民政府，市属开发区管委会，市政府有关部门：

为进一步贯彻落实好保护耕地、节约资源的基本国策，全面加强我市耕地保护工作，加快转变土地利用方式，严格国土资源开发利用全程管理，推动我市经济社会高质量发展，现就土地管理工作提出以下意见：

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



2. 大力开展占补平衡

- 由于宜耕后备资源严重匮乏，**我市以残次林地、废弃坑塘等地类为主要来源**，通过先试点后推广的方式，近年来共实施**占补平衡项目99个**，**新增耕地面积6.16万亩**，不仅保障了重点项目顺利落地，还从占补平衡指标“**贫穷外购市**”成为指标“**富裕市**”。
- 面对耕地占补平衡指标不平衡问题，创新实施了全市统筹机制。目前，全市已**统筹占补平衡指标1.56万亩**，县（市、区）获得指标收益**10.8亿元**，此外还获省级统筹补充耕地指标资金**7433万元**，居全省第二位，有效促进了全市经济社会高质量发展。





3.充分发挥激励作用

- 建立了我市**耕地保护激励机制**，选择耕地保护成效突出的乡镇进行激励，共落实**市级耕地保护激励资金300万元**，**36个乡镇**获得省、市级耕地保护资金奖励**3250万元**，有效激发了基层保护耕地的积极性。
- 《山东省耕地保护激励办法》修订后，我局抢抓机遇、主动争取，**莘县**获得**2021年度耕地保护激励县**名额，奖励**新增建设用地指标300亩、资金1500万元**。





4.创新实施田长制

- 建立了“**市县考核、乡镇督导、村为主体、田长落实**”的全新基层耕地保护体系。该做法被自然资源部向全国转发推广，创出了耕地保护“**聊城模式**”，并多次被中国自然资源报、大众日报、学习强国报道宣传。

中华人民共和国自然资源部
Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China

主站查询

首页 机构 动态 公开 服务 互动 数据 专题

您现在的位置: 首页 > 动态 > 地方动态

山东聊城全面推行耕地保护“田长制”

2021-04-02 来源: 中国自然资源报 作者: 杨丽 张彩凤 【字号: 大 中 小】 【打印】 【关闭】 分享到:

为进一步加强耕地保护,落实永久基本农田等耕地保护责任,山东省聊城市近日印发《耕地保护“田长制”实施方案》(以下简称《方案》),明确由村(居)支部书记、村(居)委会主任或村民代表担任田长,在全市范围内建立以集体经济组织为主体的“田长制”,并建立“田长管理平台”,对田长进行精准高效管理。

《方案》要求,要按照“坚持严保严管、坚持属地管理、坚持奖惩并举、坚持科技支撑”的原则,将耕地保护任务落实到责任人,建立层层有责任、基层抓落实的保护机制,形成以“市县考核、乡镇督导、村为主体、田长落实”的基层耕地保护体系,确保全市耕地和永久基本农田面积不低于规划确定的目标任务。



5. 严格自然资源执法

一是**狠抓整改**。市政府高度重视土地执法工作，建立了市政府分管副市长、各县（市、区）政府分管负责同志、资规部门主要负责同志参加的土地卫片工作微信群，实行了“日调度、日通报”工作制度，高位推动卫片核实整改工作。



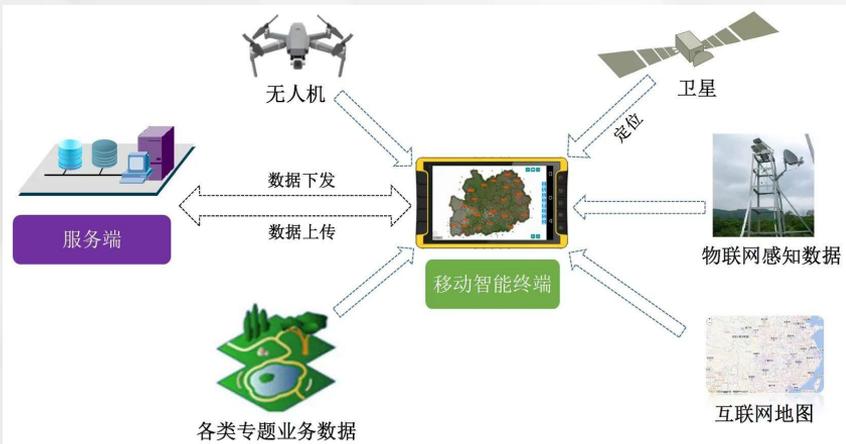
二是**明确奖惩**。创新实行“增速挂钩”机制，县（市、区）每出现**1亩违法用地**，扣减**2亩新增指标**，扣减指标平均奖励给违法占用耕地面积“清零”的县（市、区），通过此举措倒逼县（市、区）严格耕地保护，减少耕地违法面积。





5. 严格自然资源执法

三是**科技执法**。建立了**“空天地”立体化自然资源防护网**，**全面打造了新时代枫桥式自然资源违法治理体系**。自2018年以来，全市违法占用耕地面积和违法比例实现4连降，违法占用耕地势头得到有效遏制，目前年度违法占用耕地面积和比例处于全省最低位。



聊城市土地违法情况

截至2022年4月，聊城市发现疑似土地违法问题315个，涉及耕地面积约0.0亩。其中，及时制止38个，涉及耕地面积0.0亩；未消除违法状态3个，涉及耕地面积0.0亩。经核实违法问题涉及省级重大项目0个，占用耕地面积0.0亩。对未消除违法状态的问题，各地正在依法进行查处和整改。

截至2022年4月，聊城市违法占用耕地面积26.01亩，在全省排名第**1**，请予以关注。

违法占用耕地面积排名

排名	行政区	耕地面积 (亩)
1	聊城经济技术开发区	26.01
2	东昌府区	0.0
3	茌平区	0.0
4	阳谷县	0.0
5	莘县	0.0
6	东阿县	0.0

四



守护自然

守护自然，让我们扛起双保责任





如何化解耕地保护工作中的问题，实现我市持续高质量发展？

下步，我们将紧紧围绕市委、市政府中心工作，用好用活土地政策，突出保护和保障两大重点任务，一方面更加严格的保护耕地；另一方面，更加高效集约利用资源。



1. 进一步压实耕地保护责任

- 习近平总书记多次强调，耕地保护要实行“**党政同责**”。待省与我市签订耕地保护目标责任书后，**逐级签订耕地保护目标责任书，层层压实各级党委政府的耕地保护主体责任。**
- 报请省政府确定聊城市2021-2035年耕地保护目标任务，**将耕地保有量和永久基本农田保护目标任务足额带位置逐级分解下达。**
- **建议在市委市政府层面认定县级耕地保护责任目标刚性考核结果，落实中央1号文件“党政同责、一票否决、终身追责”要求。**





2. 进一步加强耕地用途管制

- 强化国土空间规划管控作用，这是严守耕地红线的基本依据。
- 4月27日召开的“三区三线”划定工作电视电话会议上，**韩正副总理强调：要把耕地保护红线放在首要和优先位置，坚持现状耕地应划尽划，确保耕地保护任务落地上图。压实地方各级党委和政府耕地保护责任，牢牢守住18亿亩耕地保护红线。**
- 我市开展了“三区三线”三轮试划工作，第三轮试划中永久基本农田划定677.29万亩。
- 待省级相关指标明确后，我局将正式开展划定工作，合理布局全市农业、生态、城镇等功能空间。



**韩正在“三区三线”划定工作电视电话会议上强调
围绕国家发展战略全局 坚持底线思维问题导向
扎扎实实做好“三区三线”划定工作**

新华社北京4月27日电 中共中央政治局常委、国务院副总理韩正27日出席“三区三线”划定工作电视电话会议并讲话。会议认真学习贯彻落实习近平总书记关于国土空间规划编制和“三区三线”划定工作重要论述和指示要求，总结试点工作情况，研究部署在全国开展“三区三线”划定和国土空间规划编制工作。

韩正指出，编制全国国土空间规划是党中央、国务院部署的重大工作，也是理顺规划体系，实现“多规合一”的基础性工作。科学划定“三区三线”是编制国土空间规划的关键，是关系国家粮食安全的一件大事。第一要义，有关部门和省份开展了“三区三线”划定试点，总体进展顺利，取得了宝贵经验，工作成效值得充分肯定。下一步，要在试点基础上全面推开，按照国家发展战略全局，高质量完成全国“三区三线”划定和国土空间规划编制工作。

韩正强调，要切实提高政治站位，牢记“国之大者”，坚持底线思维，问题导向，扎扎实实做好“三区三线”划定工作，要把耕地保护放在首要和优先位置，坚持现状耕地应划尽划，确保耕地保护任务落地上图。压实地方各级党委和政府耕地保护责任，牢牢守住18亿亩耕地保护红线。要健全国土空间规划编制体系，建立健全国土空间开发边界，综合考虑人口和资源环境承载能力。

【下转第X版】



2. 进一步加强耕地用途管制

- **实行耕地和永久基本农田特殊保护**，严格耕地和永久基本农田利用正面清单，明确耕地和永久基本农田利用优先序，严格耕地转化管控规则，统筹推进耕地“**进出平衡**”，对耕地“**进**”“**出**”的数量和质量情况实行台账管理并落地落图，确保纳入耕地保护目标的耕地不再减少。





2. 进一步加强耕地用途管制

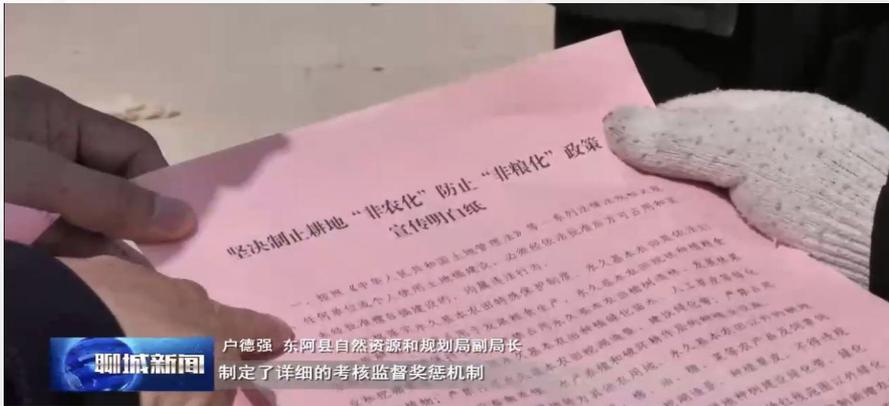
- 严格落实**占补平衡管理**，加强补充耕地项目全程监管，健全完善补充耕地信息公开制度，接受社会监督，统筹使用好市级占补平衡指标，保障好市以上重点项目用地对指标的需求。





3. 进一步严格自然资源执法

- 全面落实“严起来”要求，持续推进自然资源“五长”（零容忍执法“长牙齿”、全方位监测“长翅膀”、全过程监管“长眼睛”、严紧硬处罚“长记性”、能素效提升“长筋骨”）执法工作，着力抓好卫片执法检查、农村乱占耕地建房专项整治、“大棚房”问题常态化整治等重点工作，注重打好挂牌督办、公开通报、约谈问责、限制审批等“组合拳”，保持自然资源执法高压态势。
- 严格落实“增违挂钩”奖惩机制，以“零容忍”的态度倒逼各县（市、区）遏制违法占用、破坏耕地问题的发生。





3.进一步严格自然资源执法

- 发挥好空天地一体化自然资源监测监管平台作用，尽快实现市县乡村四级系统使用全覆盖，并与“田长制”“林长制”等协调联动，全面推开枫桥式自然资源违法治理新模式，着力推进卫片发现违法占用耕地和新增违法占用耕地“双清零”。





4. 进一步健全耕保长效机制

- **强化耕地保护考核奖惩**，对耕地保护要考用结合、奖惩并举。健全完善耕地保护考核办法，会同有关部门组织开展2021年度县级政府耕地保护责任目标履行情况检查。
- **修订完善《聊城市耕地保护激励办法》**，对耕地保护成效突出，且考核前3名的县（市、区），分别奖励新增建设用地指标**100亩、80亩、50亩**，**评选10个乡镇进行资金奖励**；对耕地保护落后的给予惩戒，对考核后3名的县（市、区），分别扣减新增建设用地指标100亩、80亩、50亩，**不给予激励乡镇**。

聊城市耕地保护激励办法（2019）

各县（市）自然资源和规划局、局属各分局、各县（市、区）财政局：

为健全耕地保护激励机制，落实耕地保护相关文件要求，市自然资源和规划局、市财政局制定了《聊城市耕地保护激励办法》，现印发给你们，请认真执行。财政直管的县（市）需参照本办法，尽快制定符合本地实际的激励政策。

聊城市自然资源和规划局 聊城市财政局

2019年12月17日

山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2021〕203号

山东省自然资源厅 关于下达2021年省级统筹新增用地 指标奖励的通知

各市自然资源主管部门：

根据《山东省自然资源厅关于印发省级统筹新增指标配置及奖励办法的通知》（鲁自然资字〔2021〕138号）、《山东省自然资源厅关于对临沭县卫片发现违法占用耕地和新增违法占用耕地“双清零”表扬的通知》（鲁自然资字〔2021〕167号）等文件规定，经厅长办公会研究，现将2021年省级重大基础设施项目用地手续办理质效奖励、批而未供和闲置土地处置奖励、城



4.进一步健全耕保长效机制

- 健全完善**耕地保护制度体系**，坚持目标导向和问题导向，针对我市耕地保护存在的问题和短板，健全完善**适合我市特点，且全覆盖的耕地保护政策和工作体系**。
- 全方位、立体化开展耕地保护政策宣讲和**“进基层、进农村、进农户”**活动，营造耕地保护良好社会氛围。





1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 建设用地指标的由来：《土地管理法》第二十三条规定“各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。”土地利用计划管理的一种定量表现形式就是建设用地指标，它是国家为保护耕地和保障发展，对各地农用地转为建设用地进行数量管控的指标。



聊城市土地征收领导小组

关于安排聊城市 2022 年建设用地计划的 通知

各县（市、区）人民政府、市属开发区管委会、市政府有关部门：

为进一步做好土地要素保障工作，根据原国土资源部《土地利用年度计划管理办法》，按照“土地随着人口走”、“指标跟着项目走”的原则，经市政府常务会议研究同意，市土地征收领导小组制定了聊城市 2022 年建设用地计划。现将有关事项通知如下：



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 建设用地指标的类型：**一是新增建设用地计划指标；二是挖潜指标。**
- 新增建设用地计划指标来源：**2020年以前，是由国家到省再到市逐级分解下达。2020年后，国家改革新增建设用地计划分配方式，根据各地区批而未供和闲置土地处置任务完成情况核定可用新增指标数量，实施“增存挂钩”，两项任务完成的数量越多，最终核定的新增指标越多。**

自然资源部
关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知
自然资规〔2018〕1号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，各派驻地方的国家土地督察局：

为积极促进节约集约用地，以土地利用方式转变推动形成绿色发展方式和生活方式，实现高质量发展，现就消化批而未供土地和盘活利用闲置土地的有关事项通知如下：

一、大力推进土地利用计划“增存挂钩”。各级自然资源主管部门分解下达新增建设用地计划，要把批而未供和闲置土地数量作为重要测算指标，逐年减少批而未供、闲置土地多和处置不力地区的新增建设用地计划安排。**要明确各地区处置批而未供和闲置土地具体任务和奖惩要求**，对两项任务均完成的省份，国家安排下一年度计划时，将在因素法测算结果基础上，再奖励**10%**新增建设用地计划指标；任一项任务未完成的，核减**20%**新增建设用地计划指标。



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 保障方式，2021年开始，国家明确要素项目化要求，新增指标的投放使用跟着具体项目走。
- 根据项目类型和重要程度采取**分类分级保障的原则**：

国家直接配置指标

国家级重点项目；
列入省重点基础设施的
能源、交通、水利、电力、
环保类项目；
符合“一户一宅”要求的
农村村民住宅项目

省级统筹安排指标

省重大项目；
省重点外资项目

市县使用自身“增存挂钩” 核定指标

省优选；
省“双招双引”；
省补短板等省级重点项目；
市级重点项目；
县级重点项目；
其它民生基础设施项目



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- **使用原则：**年初，各地可预支使用新增指标，**预支数量不超过上一年度使用总量的一半**。新增指标**不能**用于商品住宅及商业开发配套等**经营性房地产项目**；除基础设施和公益项目外，新增指标**不能**用于未批先建等**违法用地项目**；基础设施和公益项目**涉及违法用地的，不能使用省级以上指标**，由自身“增存挂钩”核定指标解决。



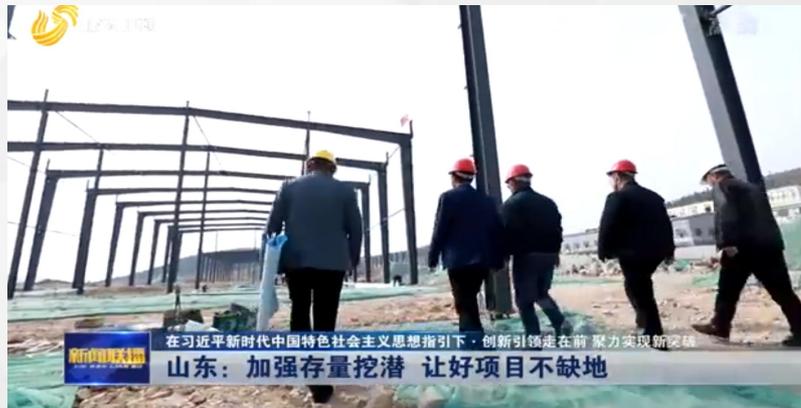
实施新增用地指标提前预支政策

在国家明确2022年新增用地指标配置方式前，允许各市预支不超过本市2021年实际用地50%的指标用于保障急需开工项目用地。另外，对于符合使用国家和省级统筹指标的省级以上重点基础设施项目、省重大项目、农村村民住宅项目，不计入各市预支数量，继续实行随报随用、应保尽保。



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 挖潜指标类型有**增减挂钩指标**、**工矿废弃地复垦指标**、**批而未供调整利用指标**等3种。
- **增减挂钩指标**是村庄实施拆除复垦为农用地后置换出来的建设用地指标；
- **工矿废弃地复垦指标**是废弃的工矿用地（我市主要是历史遗留的砖瓦窑厂）复垦为农用地后置换出来的建设用地指标；
- **批而未供调整利用指标**是2009年以来已经省政府合法批准但没有完成供地程序，现场也没有建设的，将原地块性质恢复为农用地置换出来的建设用地指标。
- **使用原则**：挖潜指标没有新增指标的使用限制，可用于商业开发等房地产项目，可用于违法用地项目完善手续。





1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 在用地指标保障方面，我们一方面狠抓要素保障，**全力向上争**，共获得各种**奖励土地指标2008亩**，还为18个提出新增用地需求的省重大项目核定新增指标2701亩，可使用省级统筹指标，上述几项工作共为我市争取省以上指标4709亩。
- 比照异地购买增减挂钩指标交易费用，在扣除耕地占补平衡费用后，按照**35万元/亩**折算，相当于**为我市争取上级资金16.5亿元**。

山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2021〕203号

山东省自然资源厅 关于下达2021年省级统筹新增用地 指标奖励的通知

各市自然资源主管部门：

根据《山东省自然资源厅关于印发省级统筹新增指标配置及奖励办法的通知》（鲁自然资字〔2021〕138号）、《山东省自然资源厅关于对临沭县卫片发现违法占用耕地和新增违法占用耕地“双清零”表扬的通知》（鲁自然资字〔2021〕167号）等文件规定，经厅长办公会研究，现将2021年省级重大基础设施项目用地手续办理质效奖励、批而未供和闲置土地处置奖励、城



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 今年创新实施具有聊城特色的“增存挂钩”和“增违挂钩”新增指标管理方式，设立“虚拟”新增指标，年初一次性分配到各县（市、区）。
- 狠抓服务，开展了省级重点项目土地要素“一对一”对接活动，全面推行土地服务专员制度，将服务对象范围扩展到全市所有市以上重点项目，主动对接、及时化解项目规划、用地问题。出台了土地要素保障政策清单，推出20条硬举措，为年度重点项目建设提供充足的“政策包”。



川渝协同为嘉陵江流域生态



1. 揭开建设用地指标的“神秘”面纱

- 根据国家和省政策要求，后期上级将不再安排新增指标，各地要**通过自身挖潜解决用地需求**问题。
- 我市**挖潜工作难度较大**，一是**工矿废弃地已基本复垦完毕，没有剩余空间可用**；二是受前两年**“合村并居”**影响，加之目前**增减挂钩项目实施程序严格**，两年来新项目申请立项近乎停滞。
- 我市应进一步**增强“眼睛向内、狠抓挖潜”**意识，对符合条件、群众意愿强烈的村庄，支持其尽快完成美丽宜居乡村备案程序，申报增减挂钩项目，努力拓展自身用地空间。





2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(1) 开展批而未供土地处置。

- 所谓“批而未供”的“批”，即国务院和省级人民政府批准的建设用地。
- 所谓“批而未供”的“供”，即指已批土地中，未依法进行供应的土地，就是通过了政府审批的建设用地，却还没有进行供应的土地。



我们来讲讲
什么是“批而未供”。

所谓“批而未供”的“批”，
即国务院和省级人民政府批准的
建设用地；



那“批而未供”的“供”呢？

所谓“批而未供”的“供”，
即指已批土地中，
未依法进行供应的土地，



按字面理解

就是通过了政府审批的建设用地，
却还没有进行供应的土地。



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(1) 开展批而未供土地处置。

“批而未供”主要可分为四类。



“批而未供”
主要可分为四类。



第一种情况是，
用地批准后，
因征地拆迁工作长期未落实，
形成大量“批而未供”土地，
无法达到供地条件。



一拖再拖

第二种情况是，

招商项目未能按计划落地。



这种情况最常见

有些招商
项目往往在立项的时候
贪大求多，
目的是为了获得政府
更多的土地供给。



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(1) 开展批而未供土地处置。

“批而未供”主要可分为四类。



第三种情况是

国家或者区域的规划调整，
因生态红线判定、
文物保护或国家政策、
产业发展、城市功能调整等
都会导致已批准土地迟迟
不能进行供应。



计划总是赶不上变化

第四种情况，



是实际已实施建设
但项目未履行供地手续。
主要是一些大型交通、水利、
能源等基础设施项目以及
城市公共管理与公共服务
设施已实施建设但
未办理供地手续，
仍按未供土地认定。
这种情况很常见。

尤其是一些地方，
先上车后补票的事情并不少。



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(1) 开展批而未供土地处置。

- 市委市政府高度重视批而未供土地处置工作，2018年以来全市共消化批而未供土地约4.2万亩，处置率和供地率始终居全省前列，根据省厅《关于下达2022年批而未供和闲置土地处置任务的通知》，我市批而未供基数为2.38万亩，全省最少。
- 目前，我们每周调度工作进展，强力推进，今年已处置09-19年批而未供土地1417亩，任务完成率45.84%。





2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(1) 开展批而未供土地处置。

- 我市因此项工作表现出色，获**省政府奖励新增用地计划指标500亩**。此外，因我市土地利用计划执行情况好、节约集约等工作出色，推荐**高唐县被国务院大督查奖励专项土地指标1000亩**，为全国授奖励的17个市县之一。
- 按照我市增存挂钩机制，即**剩余10亩批而未供土地扣减1亩新增指标**，此项工作不仅可以解封自身新增指标，拓宽用地空间，而且还可以得到上级奖励，是多赢的工作。我局将强化政策指导，有序推进。

山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2021〕203号

山东省自然资源厅 关于下达2021年省级统筹新增用地 指标奖励的通知

各市自然资源主管部门：

根据《山东省自然资源厅关于印发省级统筹新增指标配置及奖励办法的通知》（鲁自然资字〔2021〕138号）、《山东省自然资源厅关于对临沭县卫片发现违法占用耕地和新增违法占用耕地“双清零”表扬的通知》（鲁自然资字〔2021〕167号）等文件规定，经厅长办公会研究，现将2021年省级重大基础设施项目用地手续办理质效奖励、批而未供和闲置土地处置奖励、城

国务院大督查土地计划指标奖励名单公示

来源：国土空间用途管制司

时间：2022-04-12

按照《关于新形势下进一步加强督查激励的通知》（国办发〔2021〕49号）要求，根据《**落实国务院大督查土地利用计划指标奖励实施办法（2022年修订）**》及评选结果，现将河北省石家庄市鹿泉区、栾城区，江苏省靖江市、泗阳县，安徽省芜湖市弋江区、马鞍山市博望区，江西省横峰县、瑞昌市，山东省禹城市、**高唐**县，湖南省宜章县、江永县，广东省肇庆市鼎湖

国务院 大督查



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(2) 开展城镇低效用地再开发。

- 随着城镇化建设突飞猛进的发展，**城镇内部存在大量低效用地，盘活利用潜力巨大**，集中表现在：

一

布局散乱，容积率低、建筑密度低、投入产出率低，存在闲置浪费现象

二

产业用地配置不合理，大量工业用地集中在黄金地段，有的还是淘汰类或禁止类产业

三

旧城镇、旧村庄、旧厂房建筑危旧、设施落后、环境脏乱，群众意见大



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(2) 开展城镇低效用地再开发。

- 从外省经验看，广东、浙江等省份在推进“三旧改造”、城市更新等方面取得了较好成效，积累了丰富经验：

一

促进节约集约用地，提高用地水平，增强高质量发展的用地保障

二

有效带动社会资本投资，扩大城乡就业，刺激消费需求，增强经济发展动力

三

以供地结构优化引导产业结构调整，促进经济发展方式转变

四

完善城市基础设施和公共服务功能，有效改善城市人居环境



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(2) 开展城镇低效用地再开发。

- 我市按照省政府统一部署，扎实开展了城镇低效用地再开发工作，**目前已累计认定4.42万亩，实施1.07万亩**。我市因此项工作表现出色，**获省政府奖励新增计划指标208亩**。
- 城镇低效用地再开发工作是一项涉及社会方方面面的系统性工程，为确保这项工作顺利推进，我们将采取以下措施：

一

加大政策指导力度。利用山东省城镇低效用地再开发信息管理平台，对各地改造开发地块统一入库管理，夯实低效用地再开发的工作基础。

二

结合城市更新工作。将城市更新同低效用地再开发有机结合，全面提升节约集约用地水平，以土地利用管理方式转变促进经济高质量发展。



全力以赴服务保障发展

守护自然



东昌路城市更新效果图



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(3) 开展全域土地综合整治。

- **概念：以乡镇为基本实施单元，整体开展农用地、建设用地整理和乡村生态保护修复等，对闲置、低效利用、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动。**
- **全域土地综合整治要解决：乡村耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化、生态质量退化等问题。**

2

全域土地综合整治要解决？



乡村振兴

多维度问题



乡村耕地碎片化
空间布局无序化
土地资源利用低效化
生态质量退化等

在国土空间规划的引领下，进行全域规划、整体设计、综合治理。

用“内涵综合、目标综合、手段综合、效益综合”的综合性整治手段。

统筹农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，促进耕地保护和土地节约集约利用。

解决一二三产融合发展用地，改善农村生态环境，助推乡村振兴。



2. 拓宽发展用地空间的三条建议

(3) 开展全域土地综合整治。

- 全域土地综合整治**重点任务**：**农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复**

农用地整理

统筹推进低效林草地和园地整理、农田基础设施建设、现有耕地提质改造等，传承传统农耕文化，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农田生态。

建设用地整理

统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，优化农村建设用地布局结构，提升农村建设用地使用效益和集约化水平，支持农村新产业新业态融合发展用地。

乡村生态保护修复

将土地综合整治与生态保护修复相结合，形成新的功能。按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求，结合农村人居环境整治，优化调整生态用地布局，保护和恢复乡村生态功能，维护生物多样性，提高防御自然灾害能力，保持乡村自然景观。



全力以赴服务保障发展



守 牢 耕 地 红 线
保 障 经 济 发 展
全 面 争 创 一 流