

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，为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，耕地质量管理体系健全，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验体系，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。加快土壤酸化重点区全域治理。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”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，自然保护地、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体面临的不同问题，意见突出精准分类施策。

着眼于拓展青年就业成才渠道，意见提出，鼓励青年投身重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业创业，有条件的地方可对位于县乡中小微企业就业的高校毕业生加大政策支持力度。

对就业困难人员、离校2年内未就业高校毕业生灵活就业的，意见要求，按照规定给予一定的社会保险补贴。

针对3亿农民工群体，意见提出，拓宽农村劳动力就业增收空间，推出一批适应乡村全面振兴需要的新职业，注重引导外出人才返乡、城市人才下乡创业。

“近十年在中西部地区就业的农民工增长27.1%，越来越多人选择返乡创业。”陈云说，这次意见首次提出加快形成双向流动、互融互通的统筹城乡就业格局，意味着将进一步加大支持、完善相关服务。

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。完善补充耕地后续培管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、荒漠等发展可持续发展的现代设施农业，强化大中城市现代化都市设施农业建设。

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审判、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，循序渐进推进。

(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。

就业重磅文件！中央层面首次出台“二十四条”

■ 新华社记者 姜琳 黄彦

促进高质量充分就业，是新时代新征程就业工作的新定位、新使命。《中共中央 国务院关于实施就业优先战略促进高质量充分就业的意见》25日发布，部署拓展高校毕业生等青年就业成才渠道、保障平等就业权利等二十四条举措。这是新时代以来，首次从中央层面出台的促就业指导性文件。

看点一：推动经济社会发展与就业促进协调联动

意见明确，强化宏观调控就业优先导向，提出促进财政、货币、产业、价格、就业等政策协同发力。重大政策制定、重大项目确定、重大生产力布局要同步开展岗位创造、失业风险评估。同时要求增强现代化产业体系就业协同性。

“这些举措旨在构建就业友好型发展方式，推动经济社会发展和就业良性互动，使高质量发展的过程成为就业提

质扩容的过程。”中国劳动和社会保障科学研究院就业创业研究室主任陈云说。

企业是经济的微细胞。意见首次提出，对就业示范效应好的经营主体，同等条件下优先保障建设用地计划，优先提供用工支持服务。同时还明确培育就业扩容提质新动能，拓展数字经济就业新空间，增加绿色就业新机会。

对外经济贸易大学国家对外开放研究院研究员李长安认为，应充分发挥技术进步对就业的“创造效应”，通过大力发展新业态、新模式，积极挖掘、培育新的职业序列，开发新的就业增长点。

看点二：着力解决结构性就业矛盾

当前，“有活没人干、有人没活干”并存的结构性就业矛盾仍然突出。

意见明确要求，推动高等教育高质量发展，根据社会需要、产业需求、职业开发优化调整学科专业设置，对就业质

量不高的专业实行红黄牌提示制度。

“这将推动高校摆脱‘重学历、轻技能’观念，加快学科调整，加大与市场需求对接，培养出用人单位真正需要的、拥有一技之长的劳动者。”李长安表示。

意见在强调统筹抓好教育和就业的同时，就完善技能人才培养、使用、评价和激励制度作出全面部署。包括指导企业按规定足额提取和使用职工教育经费，引导企业逐步提高技能人才薪酬待遇等。

“高质量就业意味着更需关注提高劳动者进入就业市场后的竞争力，为职业转换、升级提供支撑。发挥薪酬激励作用，让‘技高者多得’，提高技能人才获得感。”陈云说。

看点三：完善重点群体就业支持体系

高校毕业生、农民工等重点群体是就业工作中重中之重。针对不同就业群

实效和群众满意度检验改革。

全会要求，要千方百计稳经济，用足用活用好国家和省州出台的一系列稳增长、降成本、促进实体经济发展的政策措施，做好要素供给协调保障，持续激发市场活力，鼓励引导重点企业释放更多产能。要持之以恒优生态，统筹做好山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，坚决彻底整改突出问题，深入打好污染防治攻坚战，持续推动资源节约集约利用，不断提升生态环境质量。要想方

设法惠民生，紧紧围绕群众反映集中的就业、教育、医疗、养老等普遍性问题，优质高效办好民生实事、兑现民生政策，让老百姓的获得感、幸福感、安全感更加充实、更可持续。要全力以赴护稳定，持续加强防灾减灾基础设施建设，抓实重点行业领域安全监管，着力消除重大隐患和苗头性问题，全力维护社会大局持续和谐稳定。要一以贯之严纪律，常态化推进党纪学习教育，深化以案促改专项教育，彻底纠治群众身边不正之风和腐

败问题，将严的基调、严的措施、严的氛围长期坚持下去。

全会号召，高举改革旗帜，扛牢改革责任，强化历史主动，开拓创新、担当实干，走出一条顺应时代大势、符合发展规律、体现海西实际、服务全省大局的改革之路，为全面振兴和转型发展提供坚实制度保障，为推进中国式现代化青海实践发挥海西支撑作用，彰显海西担当。

不是州委委员和候补委员的州人大常委会、州政府、州政协党组成

员，州法院院长，州检察院检察长；柴达木循环经济试验区党工委副书记、管委会常务副主任；武警海西支队支队长；各地区党政主要负责同志；州纪委会常委、监委委员；州委、州人大常委会、州政府、州政协副主席、办公室副主任；州委各部门负责同志，州直各单位、各人民团体、中央省驻州有关单位、相关企业党组（党委）主要负责同志；我州出席党的二十大代表，部分省第十四次党代会代表，部分州第十三次党代会代表列席会议。