

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“国之大事”，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发展，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标准一亩。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。梯次推进盐碱地高标准后备资源开发。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支持。

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，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、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。

(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，强化大中城市现代都市设施农业建设。

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

探索浩瀚宇宙，建设航天强国

(上接第一版)受到习近平总书记亲切接见，嫦娥六号任务总设计师胡浩的心情久久不能平静，“20年来，探月工程从零起步，我们向先行者学习，但绝不是亦步亦趋效仿，而是敢于走别人没有走过的路，坚持中国人的志气、骨气和底气，一张蓝图绘到底，如期实现了目标。”

从无到有、从弱到强、从“蓝图绘梦”到“奋斗圆梦”，我国一代代航天人坚持自力更生、自主创新，推动航天事业实现历史性、高质量、跨越式发展。

近3000家单位、约10万人协力攻关，嫦娥六号任务中的一个重大节点，国家航天局副局长卞志刚记忆犹新：“新时代以来，正是在以习近平同志为核心的党中央引领下，发挥新型举国体制优势，以探月工程为代表的重大科技创新成果竞相涌现，航天强国建设迈出坚实步伐，高水平科技自立自强的目标不断变为现实。”

探索浩瀚宇宙，建设航天强国，是我们不懈追求的航天梦。

长征五号系列运载火箭攻克247项关键技术，送“嫦娥”飞天，也有力支撑了一系列航天强国标志性工程的成功实施。现场聆听了习近平总书记的重要讲话，长征五号运载火箭总指挥、中国航天科技集团王珏备受激励，深感继续创新的紧迫。

“长征五号系列运载火箭研制团队将牢记总书记嘱托，把航天强国和科技强国建设的宏伟蓝图化作一个又一个脚印的实干行动，用更多具有国际先进水平和自主知识产权的创新成果，进一步提升我国探索宇宙空间的能力。”王珏说。

弘扬探月精神 进一步增强民族自信心和自豪感

“追逐梦想，勇于探索、协同攻坚、合作共赢”，习近平总书记再次强调弘扬探月精神，令在现场的航天工作者深受鼓舞。

不断追求梦想，是探月工程奋勇向前的澎湃动力。

嫦娥六号任务探测器副总设计师、中国航天科技集团邓湘金说，从探月工程立项时“一张白纸绘蓝图”，到嫦娥六号多项技术“国际首创”，事实证明，外国人没做过的，我们中国人照样可以做到、可以做好。“一棒接着一棒，一环扣着一环！”20年探月逐梦，嫦娥六号任务地面应用系统总设计师、中国科学院国家天文台研究员左维长期参与其中，眼下她正和同事一起对嫦娥六号月背样品进行制备、分装，“探月工程不仅把中国印记成功留在月球上，

也让中国开启了月球研究新篇章。我们要继续努力做好月球样品科学研究，为建设航天强国、科技强国贡献自己的力量。”

伟大事业，始于梦想、基于创新、成于实干。

当五星红旗在月球背面成功展开，鲜艳的“中国红”让无数人热血沸腾。要能耐受高真空、高低温循环、强剂量紫外辐照等极端环境，这面国旗不简单。

“把每个人的力量凝聚在一起，再大的难题也能突破。”认真学习了习近平总书记的重要讲话，参与嫦娥六号月面国旗展示系统研制任务的中国航天科工集团副主任设计师程昌满怀信心地说：“未来要继续弘扬探月精神，保障完成新的任务，为进一步增强全体中华儿女的民族自信心和自豪感‘添砖加瓦’。”

再向深空探索 贡献中国智慧和力量

“嫦娥”既是中国的，又属于全人类。我国探月工程始终秉持平等互利、和平利用、合作共赢的原则。

嫦娥六号测控分系统总师、中国电科39所副所长柴武平说，下一步，要遵循习近平总书记指引的方向，继续为全球深空探索贡献中国智慧和力量。

遥望太空，中国有能力飞得更远，人类有能力飞得更高。

佳木斯66米深空站、喀什35米天线组阵系统……探月工程深空探测网的最前端设备，不仅为嫦娥六号采样返回任务实时“保驾护航”，未来有望为更复杂的深空探测任务提供服务保障。

“我们欢迎中外科学家按照月球样品管理办法，积极申请，一道开展月球样品研究。”国家航天局探月与航天工程中心主任任锋表示，将落实习近平总书记重要讲话精神，继续敞开胸怀，深入推进多种形式的航天国际交流合作，同各国分享发展成果，完善外空治理，让航天科技成果更好造福人类。

探索太空永无止境。习近平总书记接见探月工程嫦娥六号任务参研参试人员代表，极大鼓励了广大航天工作者继续投身奋力创新、探索未知的科技事业。

第一时间学习了习近平总书记的重要讲话，北京航空航天大学合肥创新研究院副院长汪作来表示：“我们将以重要讲话精神为指引，发扬科学报国的光荣传统，推进产学研深度融合，努力推动空间科学、空间技术、空间应用全面发展，为人类的科技进步贡献更多力量。”

新华社北京9月24日电

(上接第一版)

碳达峰是衡量一个主体在一定时间内直接或间接导致的温室气体排放量的指标。产品的碳足迹则能反映产品的环境友好程度，涉及上下游企业全产业链降碳，是衡量企业低碳水平、评估产品环境影响的重要指标。

在盘锦，自从盘锦绿色发展暨SAP双碳创新中心项目落地以来，当地政府引进了“双碳”数字化项目，即使用智能系统将能源、化工等重点碳排放企业的碳足迹数字化记录下来。

记录是为了科学分析、降本增效。盘锦绿色发展暨SAP双碳创新中心有关负责人说，应用数字化系统后，企业会找到生产过程中高碳排放的环节，比如原来烧大块的段煤，产生了较高的排放，通过改进工艺，烧小一些的煤炭颗粒，就会有较大改善。“自开展产品碳足迹核算认证以来，企业在自身降碳增效的同时，也获得了下游企业的绿色采购认可，增强了品牌形象和市场竞争能力。”辽宁霍锦能源有限责任公司有关负责人直言，借力“双碳”数字化，如今绿色低碳不再是“紧箍咒”，而是真正成为发展“方向标”。

这一段转身向“绿”、互利共赢的故事，恰是源于辽洽会。2021年，“世界500强”思爱普公司在辽洽会系列活动时，对盘锦当地政府部门的服务意识印象深刻，在考察了一圈之后，最终将双碳创新中心这一项目落户盘锦。

通过辽洽会等重大活动吸引更多投资者关注辽宁、走进辽宁、布局辽宁，是我省一直以来的工作重点。近年来，全省上下聚焦“世界500强”和国内外领军企业，坚持“走出去”和“请进来”相结合，扩大引进内资和利用外资相结合，全力以赴搭平台、促对接、谈项目，一系列合作与共赢的种子正开花结果。

站位全球，有的放矢地抓。近年来，我省聚焦打造“一带一路”重要节点，不断深化与日韩、俄蒙交流合作，拉紧与欧美、东南亚、中西部经济纽带，在制造业、数字经济、文旅、园区建设等领域加强合作，全面提升辽宁在对外开放合作上

打造新窗口 链接全世界

的参与度和影响力。华晨宝马第六代动力电池项目、沙特阿美参与投资的盘锦精细化工项目等一批外资标志性项目为辽宁振兴发展注入澎湃动力。

立足国内，东西南北地招。京津冀、长三角、珠三角……祖国各地、大江南北，处处留下省内各地干部忙碌的招商身影。近年来，全省上下马不停蹄“走出去”，连续多年在重要投资来源地组织辽宁招商引资促进周活动，持续引资、引才、引资，新一轮对外投资热潮正在形成。今年前8个月，全省招商引资实际到位资金6784.4亿元，同比增长14.6%。

央企、外企、民企纷至沓来，人流、物流、资金流活跃度明显提升。观察辽宁，“山海关不住、投资到辽宁”正在快速成为新的社会共识。

扩容贸易“朋友圈”

秋阳杲杲，碧波粼粼。环视辽宁沿海，一艘艘远洋货轮劈波斩浪、通达世界，展示出全省贸易繁荣气象。

黄渤海畔，巨轮靠泊、岸桥伸缩，一辆辆中国自主品牌汽车在大连港汽车码头鱼贯入滚装货轮，奔赴海外。今年上半年，大连汽车码头自主品牌商品车出口同比增长超90%。

营口港内，一台台门式起重机满负荷工作，将一组组卷材“抓”到货轮上，运往世界各地。今年以来，营口外贸钢材业务热度持续攀升，上半年，营口外贸热轧卷板类货物吞吐量108万吨，同比增长42.3%。

漫漫海上航线，辽宁港口千帆竞发、车船如织的景象映射出全省外贸回稳向好的发展态势，也映照我省不断扩大外贸“朋友圈”的努力。

进一步开拓多元化市场，优化国际市场布局是推进贸易高质量发展的重要抓手。连续多届辽洽会，我省面向日本、韩国、欧洲、中东地区等地，围绕做好结构调整“三篇文章”和集成电路、新能源汽车等22个重点产业链，组织更多开拓国际市场的活动，帮助外贸企业找客户、抓

订单。

辽洽会会场外，更多“稳外贸”的举措正在发力。我省紧盯重点企业 and 重点产品，精准施策“稳现有、抢应有、拓会有”，多措并举拓市场，促进外贸增量提质，全力稳住外贸“基本盘”。

新市场抢抓新订单。今年前8个月，我省组织千余家企业参加德国法兰克福消费品展等100多个重点境外展会，举办俄罗斯、日本、蒙古国三个辽宁自办展会，帮助更多外贸企业开拓市场、挖掘新客户。发动全省593家企业参加第135届中国进出口商品交易会，设置展位2096个，达成出口意向成交额16.6亿美元，较上届增长16.9%。开展市场开拓政策宣传和业务培训，累计培训千余人次。

新业态打开新空间。今年以来，我省积极推动海外仓、转口贸易、保税贸易、二手车出口等新业态新模式跑出新赛道，巩固电动载人汽车、锂电池、太阳能电池“新三样”出口优势，推进贸易数字化、绿色化发展。我省促进海外仓提质扩容，重点培育辽宁迈克集团古巴海外仓、阿联酋辽宁商会迪拜公共海外仓，推进俄罗斯出口中心大连海外仓落地运营。稳步推进国际市场采购贸易试点，指导西柳服装城市场采购贸易试点，推进预包装食品出口试点申报，复制推广辽阳市参与市场采购贸易工作经验，持续培育外贸竞争新优势。

当前，一系列帮助经营主体强动力、拓市场的稳外贸支持举措正在加快落地，助推全省外贸发展乘风破浪、行稳致远。

做强开放大平台

沃野流金时，丰收歌响起。三块国家“试验田”，正在孕育辽宁振兴发展新收获。

新的产业正在集聚：辽宁自贸试验区沈阳片区内，沈飞民航、南航沈维基地、航空动力产业园等30余家骨干企业(园区)聚链成群，发展势头正劲，当地军民航空产业集聚区和商用大飞机配套基地核心区正加速形成。

新的项目正在落地：辽宁自贸

试验区大连片区内，泰星能源三期、奇瑞汽车零部件配套产业园等投资10亿元以上的重点项目加速推进，当地对产业项目精准“选种”、悉心“育种”、用心“育苗”，让新质生产力更好生根发芽、茁壮成长。

新的模式正在探索：辽宁自贸试验区营口片区打造“数字自贸”，全力推进工业互联网数字赋能中心建设，为城内企业提供“赋政、赋企、赋学、赋民”服务，全面开展数字化诊断，通过科技赋能助力传统产业企业数字化转型。

近年来，辽宁自贸试验区三大片区的新思路、新动作、新风貌，都会在辽洽会上引起各方关注。作为引领我省扩大开放的核心载体，辽宁自贸试验区闯“深水区”，啃“硬骨头”，进行“首创性”探索，创造“可复制”经验，扎实推进各项工作，制度创新引领带动高质量发展作用不断显现，改革红利不断释放，在打造对外开放新前沿、建设东北亚开放合作枢纽中取得明显成效。

建设运营7年来，辽宁自贸试验区累计进出口总额突破1万亿元，实际利用外资50亿美元，以不到全省万分之一的面积，贡献了全省五分之一的外贸进出口份额和五分之一的实际使用外资份额；税收实现年均增长15.5%，固定资产投资年均增长12.9%；16项“辽宁经验”在全国复制推广。

平台载体是引领地区开放发展的重要支撑和强劲引擎。我省经济开发区、自贸试验区、综合保税区、高新区、跨境电商综合试验区等开放平台一应俱全。近年来，我省深入实施辽宁自贸试验区提升战略，深化开发区体制机制改革，全力办好夏季达沃斯论坛，不断提升辽洽会影响力，全面提升这些平台载体的对外开放能级，吸引各类资源要素加速向辽宁集聚。

经历过岁月激荡，看得见茁壮成长。又一届辽洽会即将举行，坚持以开放促改革、促发展、促创新的辽宁将继续深化与各方合作，再次奏响开放融通、合作发展的华彩乐章。