

# 中共中央办公厅 国务院办公厅 关于进一步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，保护和提升耕地地力，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)严格开展耕地建设责任考核。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，对本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法依规严肃问责。建立健全农田建设工程质量监督体系，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、灌排工程设施审批制度。

(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。加快耕地质量评价立法。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，中央和地方财政要为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。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。

## 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赔偿，对多承担耕地保护目标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，循序渐进推动。

(二十一)加强宣传引导。做好耕地保护法律法规宣传解读。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)

## 中国对外投资规模继续保持世界前列

新华社北京9月24日电 商务部、国家统计局和国家外汇管理局24日联合发布《2023年度中国对外直接投资统计公报》。公报显示，中国对外投资规模继续保持世界前列。

公报全面反映2023年中国对外直接投资情况，主要呈现以下特点：

一是投资规模继续保持世界前列。2023年，中国对外直接投资流量1772.9亿美元，较上年增长8.7%，占全球份额的11.4%，较上年提升0.5个百分点，连续12年列全球前三，连续8年占全球份额超过一成。2023年末，中国对外直接投资存量2.96万亿美元，连续7年排名全球前三。

二是境外企业覆盖全球超过80%的国家和地区。截至2023年底，中国境内投资者共在全球189个国家和地区设立境外企业4.8万家，其中，在共建“一带一路”国家设立境外企业1.7万家。2023年，多数境外企业盈利或持平。

三是投资领域持续多元，近八成投向四大领域。2023年，中国对外直接投资涵盖了国民经济的18个行业门类，其中流向租赁和商务服务、批发零售、制造、金融四个领域的投资占全年总量近八成。对建筑业、信息传输/软件和信息技术服务业投资增长较快，增速分别为97.2%、34.9%。

四是对亚洲和非洲投资快速增长，对共建“一带一路”国家直接投资增长三成。2023年，中国对外直接投资近八成流向亚洲，比上年增长13.9%，其中对东盟投资251.2亿美元，增长34.7%。对非洲投资39.6亿美元，是上年的2.2倍。2023年，对共建“一带一路”国家直接投资407.1亿美元，较上年增长31.5%。

五是对世界经济贡献日益凸显。2023年，对外投资带动中国货物进出口2731亿美元，增长6.4%，占同期中国货物进出口总值的4.6%，境外企业实现销售收入3.5万亿美元，向投资所在地纳税753亿美元，年末境外企业员工总数近430万人，其中六成均为外方员工。

## 今年国债资金支持设备更新项目总投资近8000亿元

新华社北京9月24日电 国家发展改革委资源节约和环境保护司司长刘德春24日表示，目前1500亿元超长期特别国债资金，已安排到4600多个设备更新项目。初步测算，今年国债资金支持的设备更新项目总投资近8000亿元，可以带动各类设备更新超过200万台(套)，形成节能量约2500万吨标准煤/年。

刘德春在当日举行的国家发展改革委专题新闻发布会上说，今年3月，国务院印发推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案，部署开展设备更新行动；7月，报经国务院同意印发的加力支持“两新”若干措施，明确提出安排1500亿元超长期特别国债支持大规模设备更新工作。目前，有关方面已快速建立起设备更新行动政策体系，加快下达国债资金，加快完善保障机制。

“重点领域设备更新工作取得积极进展，对稳增长、促转型的作用不断显现。”刘德春介绍，今年前8个月，设备工器具购置投资同比增长16.8%；全国报废汽车回收量为421万辆，同比增长42.4%，已达到去年全年报废量的90%以上。

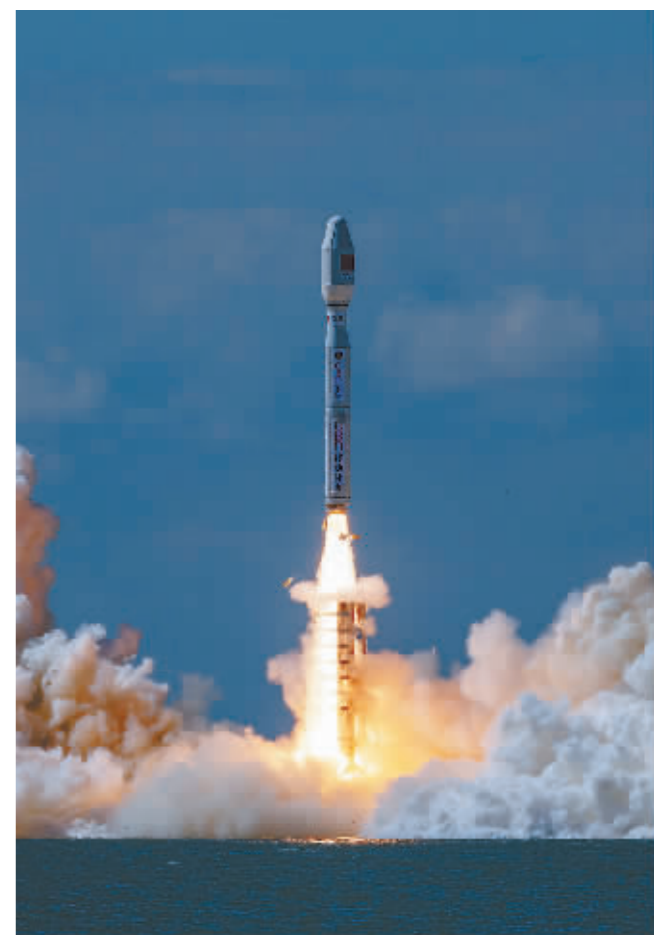
在建筑市政领域设备更新方面，今年前8个月，电力、热力、燃气及水生产和供应业、建筑业固定资产投资额分别累计增长23.5%、21.6%。其中今年计划通过超长期特别国债资金支持各地对4万余台使用15年以上的住宅老旧电梯实施更新。

此外，政策大力支持高耗能高排放设备更新改造。今年超长期特别国债资金支持的功能设备更新项目超过500个。相关项目实施后，预计每年可形成节能量约300万吨标准煤，减少二氧化碳排放约800万吨。

刘德春表示，下一步，国家发展改革委将会同有关方面用足用好各项政策和资金，尽快让政策红利惠及更广大的经营主体，有力促进产业高端化、智能化、绿色化发展，加快发展方式绿色转型。

## 一箭八星

我国成功发射天仪41星等8颗卫星



发射现场。新华社发

新华社山东海阳9月24日电 9月24日10时31分，我国太原卫星发射中心在山东海阳附近海域使用捷龙三号运载火箭，成功将天仪41星、星时代-15/21/22卫星、驭星二号05星、复旦一号卫星、天雁15星和吉天星A-01星共8颗卫星发射升空，卫星顺利进入预定轨道，发射任务获得圆满成功。

# 强化基本民生保障 创新基层社会治理

——民政部有关负责人回应热点问题

如何做好困难群众兜底保障？老年人怎么实现“家门口”养老？民政工作如何助力基层社会治理？在国务院新闻办公室23日举行的“推动高质量发展”系列主题新闻发布会上，民政部有关负责人回应了相关热点问题。

## 筑牢困难群众兜底保障安全网

社会救助工作是纾民困、惠民生、促和谐的重要制度安排，事关困难群众基本生活和衣食冷暖。

民政部部长陆治原在发布会上表示，民政部把保障民政服务对象特别是广大特殊困难群体的基本权益作为首要任务，着力保基本、兜底线、防风险、促发展。近年来，我国建立了分层分类的社会救助体系，利用大数据等手段加强低收入人口动态监测，及时做好预警和救助帮扶。

要实现兜好底，就需要靶向救助，做到精准施策。

陆治原介绍，民政部和有关部门加强信息共享，运用数据比对，特别是运用“大数据+铁脚板”，推动社会救助实现“人找政策”与“政策找人”相结合。民政部还指导地方按照“缺什么补什么”，规范落实医疗、教育、住房、就业等专项救助，同时部署开展全国服务类社会救助试点，健全政府救助与慈善帮扶衔接机制，更好满足困难群众多层次、差

异化救助需求。

残疾人是特殊困难的群体，需要格外关心、格外关注。我国有8500万残疾人，持证有的有3800多万。

困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度是一项重要的残疾人专项福利制度。截至今年8月，已惠及1191万困难残疾人和1607.4万重度残疾人。民政部社会事务司司长王金华介绍，下一步将指导各地完善补贴标准动态调整机制，逐步提高补贴标准，减轻生活困难残疾人、重度残疾人及其家庭负担；优化补贴申领方式，强化“跨省通办”“全程网办”“主动服务”等便民服务举措。

## 加快健全养老服务体系

截至2023年底，我国60岁及以上老年人口达2.97亿。

陆治原在发布会上介绍，近年来，民政部聚焦群众养老服务需求，加快养老服务体系构建，初步建立了我国养老服务制度体系，推动养老服务出现四个转变。“一是从服务特殊困难老年人为主向服务全体老年人转变，二是从政府供给为主向政府、市场、社会多元供给转变，三是从机构养老为主向居家社区机构相协调转变，四是从兜底保障、生活照料向更有质量的医养康养相结合服务转变。”陆治原说。

助餐是老年人排名靠前的服务需求。一些老年人尤其是高龄、空巢、独居、失能老年人，面临着做饭难、吃饭难的问题。据介绍，近年来，我国老年助餐服务取得了积极成效。

民政部副部长唐承沛介绍，今年中央财政安排3亿元引导资金，支持发展老年助餐服务；各地结合自身财力和实际情况，为老年助餐服务提供优惠措施。各地服务网络不断拓展，一些地方已经形成了十五分钟老年助餐服务圈。此外，我国老年助餐模式日益丰富，因地制宜探索形成了养老机构+助餐、社会餐饮+委托服务、社区食堂+老年餐桌、中央厨房+专业配送、线上平台订餐+线下送餐、餐桌+课桌等模式。

据了解，下一步，民政部将顺应绝大多数老年人居家养老的习惯和意愿，培育建好社区养老服务机构，提供助餐、助浴、助洁、助行、助医、助急等上门服务；发挥社区养老服务依托作用，发展社区日间照料、社区老年食堂、康复护理等为老服务项目，让老年人实现在“家门口”就可以养老。

## 积极发挥社会组织和慈善力量作用

社会组织活跃在基层社会治理一线，发挥着重要作用。据介绍，全国各类社会组织已经达到88.3万个。

在助力科技创新方面，民政部积极培育

发展科技类社会组织，目前全国大约有2.4万家社会组织活跃在科技和研究的一线领域，其中530家在民政部登记。在助力乡村振兴方面，民政部动员引导有意愿、有能力的社会组织与160个国家乡村振兴重点帮扶县开展结对帮扶。截至目前，已经引导全国各级各类社会组织共参与实施了乡村振兴项目近3万个，投入资金超过350亿元。

近年来，社会公众对公益慈善的关注度、讨论度和参与度越来越高。

据了解，目前全国登记认定的慈善组织超过1.5万家，公益慈善在乡村振兴、科教文卫、生态保护、应急救援等领域发挥了重要作用。今年以来，各类慈善组织向重点受灾省份捐赠款物近30亿元。

民政部新闻发言人、办公厅主任刘喜堂介绍，下一步，将聚焦贯彻落实慈善法，坚持“一手抓促进、一手抓监管”，从加强制度建设、强化慈善监管、完善引导支持机制三个方面推动公益慈善事业高质量发展。既要研究制定推进新时代慈善事业高质量发展政策文件，为公益慈善行为定制度、立规矩；也要持续实施“阳光慈善”工程，加快构建慈善行业综合监管机制；还要传播现代公益慈善理念，特别是要会同有关部门落实各项税收优惠和激励扶持措施，不断创新和拓宽慈善参与渠道。(新华社北京9月23日电)