

# 陕西省人民政府办公厅文件

陕政办发〔2023〕22号

---

## 陕西省人民政府办公厅 印发关于加强耕地占补平衡管理 十条措施的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

《陕西省关于加强耕地占补平衡管理的十条措施》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府办公厅

2023年10月12日

（此件公开发布）

# 陕西省关于加强耕地占补 平衡管理的十条措施

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，是耕地保护的一项重要制度。近年来，我省全面贯彻落实党中央国务院决策部署，严格执行耕地占补平衡制度，认真履行了耕地保护责任，促进了经济社会可持续发展。但个别地区也存在补充耕地数量不实、质量不高、管理不规范等问题。为贯彻落实党的二十大精神，全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住耕地保护红线，进一步加强耕地占补平衡工作，确保到2035年末完成国家下达我省耕地保护目标任务，现制定如下措施。

**一、坚持规划引领优化空间布局。**在统一的国土空间规划框架下，统筹耕地保护、生态保护和生产发展需求，立足土地资源禀赋，优化全省补充耕地空间布局。陕北地区重点对原有耕地提质改造建设高标准农田，对田、水、路、林等综合整治提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，实现耕地保护与生态保护协同发展。关中地区重点实施低效园地和退耕还林等工程外的耕地上种树形成的林地有序退出，采取措施改造中低产田、整治闲散地和废弃地，采取林地与耕地空间置换，实现林果上山、耕地下川。陕南地区补充耕地项目重点通过旱地改水田、小田并大田

等方式，提高耕地质量增加耕地数量。在关中地区有效增加耕地的基础上，对位于自然保护地核心保护区、饮用水水源一级保护区内不利于长期稳定利用的耕地和陕北生态脆弱区内水资源支撑不足、图斑细碎零散的耕地逐步有序退出。各地坚持以水定地，优化耕地布局，合理确定补充耕地范围、规模和时序。

**二、严格节约集约注重源头管控。**坚持先补后占、以补定占、节约集约，建设项目尽量不占或者少占耕地，从源头上减少占用耕地。确需占用耕地的，严格落实耕地占补平衡，由占用耕地单位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，应缴纳耕地开垦费。积极推进存量土地再利用，开展城镇低效用地再开发，推广节地新模式，用存量换增量，用资金、技术换空间，降低建设项目占用耕地比例。积极推进建设项目占用耕地耕作层剥离再利用，剥离的耕作层土壤主要用于新垦耕地和劣质耕地改良、临时用地复垦以及高标农田建设等，促进土地资源节约利用。

**三、规范项目实施推进全流程管理。**补充耕地项目严格选址立项、组织实施、验收入库及后期管护全流程管理。项目立项选址应当符合国土空间规划和生态保护要求，禁止在生态保护红线、林地管理、草地、湿地、河道库区保护范围内等国家规定禁止开发的区域开垦新增耕地。项目实施严格执行项目法人责任制、招投标制、工程监理制、公示制等管理制度。通过竣工决算审计的项目方可验收，项目验收实行县级初验、市级终验和省级

复核。县级初验逐地块踏勘验收，市级终验实现全覆盖，省级复核抽查不低于 30%。项目入库逐级报备审核，确保新增耕地“地、数、图”一致。加强项目管护利用，及时将新增耕地及配套设施移交土地权利人或村集体组织，签订管护协议，明确管护职责、标准、费用及期限。公开补充耕地信息，自觉接受社会监督，防止新增耕地“非农化”“非粮化”。

**四、支持有条件地区补充耕地一次性建成高标准农田。**各地对具备条件的补充耕地项目，按照高标准农田建设标准，一次设计、一次投资、一次实施。对粮食规模化经营核心区、大中型灌区有效灌溉区域实施的补充耕地项目，优先一次性建成高标准农田。对地块相对集中、田间道路便利、具有稳定灌溉水源的补充耕地项目，鼓励一次性建成高标准农田。自然资源部门与农业农村部门、财政部门、水利部门等加强协作，对照高标准农田建设要求，强化与农田灌溉规划及水网规划的有效衔接，提高项目设计标准，落实财政资金亩均投入标准要求，加大配套设施建设，力争将补充耕地建成集中连片、稳产高产的高标准农田。新增的补充耕地和粮食产能指标优先使用和交易，产生的资金收益，继续用于耕地占补平衡和高标准农田建设项目。

**五、落实占优补优推动关中占关中补。**关中地区建设项目占用耕地，原则上在关中地区落实耕地占补平衡。关中地区积极对低效园地和农民依法承包经营耕地上种树的地块，开展恢复耕地潜力调查，结合当地林果业发展规划，制定恢复耕地计划。对平

原地区现状为种植果树和其他林木的地块，拟恢复整治为耕地用于占补平衡的，必须征得土地相关权利人同意，必须征得农业农村或林业部门书面意见，必须经县级政府组织可行性评估论证。鼓励关中地区经济条件好、用地量大的市、县或者建设单位，主动与耕地后备资源丰富的县（区）建立双方合作，落实耕地占补平衡，实现关中占关中补。

**六、强化省级统筹统一管理规则。**省自然资源厅加强耕地占补平衡统一管理，下达年度计划、搭建交易平台、制定指导价格。根据建设占用耕地需求，下达各市（区）年度补充耕地计划，指导各地科学编制补充耕地专项方案。建立省级补充耕地交易平台，实现补充耕地指标交易公开公正透明。省自然资源厅会同省财政厅、省发展改革委在全省耕地占补平衡指导价格的基础上，可根据经济社会发展状况、补充耕地建设成本和供需关系等因素，每3年调整一次交易价格。鼓励引入市场调节机制，涉及跨市县交易的，供需双方在协商的基础上交易价格可适当浮动，最高不超过15%。县级各类土地整治项目产生补充耕地指标的20%用于省级调剂，对革命老区、乡村振兴重点帮扶县和耕地保护成效突出地区的指标优先调剂使用。

**七、健全补充耕地储备库提升保障能力。**省市县三级补充耕地指标储备库，主要用于保障国防军事、教育医疗、交通能源、水利工程等重大项目以及乡村振兴等民生项目占用耕地补充需要。建设项目补充耕地首先使用县级储备库指标，不足时可使用

市级储备库指标。省级储备库指标主要用于中央和省级重点建设项目以及补充耕地能力严重不足的地区落实耕地占补平衡。积极拓宽补充耕地渠道，加大土地整治力度，加快全域土地综合整治、工矿废弃地复垦、生态修复、盐碱地治理改良等项目实施，扩大补充耕地来源，增加指标储备，保障重大建设项目及时落地。

**八、完善补充耕地交易办法加强资金征收管理。**省自然资源厅会同省财政厅，制定完善补充耕地指标交易办法，规范补充耕地指标交易行为，加强补充耕地指标收入等资金征收管理。补充耕地指标收入由指标受让方国库以区域间转移性收入方式划入指标转让方国库，纳入同级财政预算，资金主要用于耕地开垦、耕地保护、高标准农田建设等方面的支出。严格执行资金存放管理有关规定，严禁私设账户，严禁延压缴库，严禁先缴库后退库，任何部门单位和个人不得拖欠、截留、占用、坐支挪用，自觉接受纪检监察监督和审计监督。

**九、完善管理程序规范项目实施主体。**各级政府加强耕地占补平衡项目管理，对政府投资的补充耕地项目，由县级政府确定土地整理中心等机构或者国有企业承担项目实施主体，负责项目的建设任务。对社会资本参与补充耕地项目实施的，各级政府建立行之有效的政府债务风险防控机制、社会资本准入和退出机制，依照国家招投标和政府采购等相关法律法规，通过公开招标方式，确定社会资本投资补充耕地项目，不得以政府会议纪要或

其他违规方式擅自指定项目投资主体。在合同中要明确投资收益、风险责任及违约责任等，社会资本不得参与政府指标交易和分成。各级政府对社会资本社会信用、从业水平、合同履行情况等进行全面评价，纳入黑名单的禁止参与补充耕地项目建设。各级自然资源主管部门加强对各类资金投资的补充耕地项目的日常监督管理，确保补充耕地数量真实、质量可靠。

**十、健全工作机制落实共同责任。**认真落实耕地保护党政同责要求，明确耕地占补平衡政府主体责任，落实相关部门监管责任。耕地占补平衡落实情况纳入耕地保护和粮食安全考核、耕地保护奖励激励及节约集约利用综合评价考核。自然资源部门负责耕地占补平衡规划布局、计划安排、项目实施等全流程管理，财政部门负责补充耕地指标流转收入资金的收缴和资金管理等，农业农村部门负责新增耕地土壤改良、地力提升和种植监管等，林业、水利、生态环境等有关部门依据各自职责参与补充耕地项目选址论证、立项审查、竣工验收等。健全耕地占补平衡管理责任追究制度，对工作中存在突出问题的进行警示约谈；对存在弄虚作假、失职渎职等问题，依法依规对项目管理单位、施工单位、监理单位以及相关人员进行责任追究。各级“田长”全面履行巡田、护田职责，相关部门齐抓共管，形成工作合力，促进全省耕地占补平衡工作健康有序发展。

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。  
省监委，省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。  
国务院各部门驻陕单位。

---

陕西省人民政府办公厅

2023年10月13日印发

共印920份