

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《逐步把永久基本农田建成高标准农田实施方案》

粮食安全是战略问题。保障国家粮食安全的根本在耕地，建设高标准农田是一个重要抓手。为推动逐步把具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，制定本方案。

## 一、总体要求

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和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，以提高粮食和重要农产品生产能力为首要任务，完善高标准农田建设、验收、管护机制，优化建设布局，明确建设时序，加大投入力度，做到新建和改造并重、数量和质量并重、建设和管护并重，真正把具备条件的耕地特别是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，进一步夯实粮食安全根基。

主要目标是：到 2030 年，力争累计建成高标准农田 13.5 亿亩，累计改造提升 2.8 亿亩，统筹规划、同步实施高效节水灌溉，新增高效节水灌溉面积 8000 万亩；到 2035 年，力

争将具备条件的永久基本农田全部建成高标准农田，累计改造提升 4.55 亿亩，新增高效节水灌溉面积 1.3 亿亩。

## 二、建设安排

（一）建设标准。以“一平”（田块平整）、“两通”（通水通路）、“三提升”（提升地力、产量、效益）为基本标准，合理确定不同区域、不同类型高标准农田建设标准和投入标准。国家标准突出旱涝保收、抗灾减灾、产能提升等基础性、通用性要求，省级层面细化制定田块整治、灌排设施、田间道路、地力提升等具体要求，市县级层面制定简便易行、通俗易懂、操作性强的实施细则，形成层次分明、上下衔接、务实管用的标准体系。

（二）建设内容。因地制宜推进高标准农田建设，统筹开展田、土、水、路、林、电、技、管综合治理，将建设重点放在田内。新建项目优先开展田块整治、田间灌排体系、田间道路和电力设施配套等基础建设，着力提高农田保水保土保肥能力、抵御旱涝灾害能力、机械化耕作便捷水平；改造提升项目按照缺什么、补什么原则，补齐田间设施短板弱项。通过客土填充、表土剥离回填等措施平整土地，合理调整农田地表坡降，改善农田耕作层。结合日常农业生产加强土壤改良培肥，切实提高耕地地力。因害设防，合理采取岸坡防护、防风防沙等工程措施，提高农田防护和水土保持能力。

鼓励高标准农田经营主体自主推进水肥一体化、智能灌溉、墒情虫情自动监测、智慧气象服务等信息化建设。

（三）建设布局。优化高标准农田建设空间布局和时序安排，优先在东北黑土地地区、平原地区、具备水利灌溉条件地区以及粮食产量高和增产潜力大地区开展建设，可不局限于永久基本农田。严格限制在生态脆弱区、沿海内陆滩涂等区域，禁止在 25 度以上坡耕地、严格管控类耕地、生态保护红线（红线内集中连片梯田或与保护对象共生的连片耕地除外）、退耕还林还草还湖还牧区域等开展高标准农田建设。在有条件地区开展整区域推进高标准农田建设示范。

（四）建设分区。依据区域资源禀赋、耕作制度和行政区划等，将全国高标准农田建设分为 7 个区域。东北区包括辽宁、吉林、黑龙江 3 省，以及内蒙古东部的赤峰市、通辽市、兴安盟、呼伦贝尔市 4 盟（市），重点加快完善农田灌排设施，加强田块整治和黑土地保护。黄淮海区包括北京、天津、河北、山东、河南 5 省（直辖市），重点着力提高灌溉保证率，完善现代化耕作条件。长江中下游区包括上海、江苏、安徽、江西、湖北、湖南 6 省（直辖市），重点突出田间设施现代化配套升级，开展旱、涝、渍综合治理。东南区包括浙江、福建、广东、海南 4 省，重点在尊重农民意愿前提下逐步改善田块细碎化问题，增强农田防御暴雨能力。西南区

包括广西、重庆、四川、贵州、云南 5 省（自治区、直辖市），重点加强水平梯田改造建设，完善田间道路，补齐工程性缺水短板。西北区包括山西、陕西、甘肃、宁夏、新疆（含新疆生产建设兵团）5 省（自治区），以及内蒙古中西部 8 盟（市），重点加强田块整治，提高农业用水效率，破解“卡脖子”旱问题。青藏区包括西藏、青海 2 省（自治区），重点完善农田防护设施，改善机械化作业条件。各地要细化建设分区，分类施策，针对性破解农田生产障碍因素。

（五）分级规划。构建国家、省、市、县四级规划方案体系，指导有序开展高标准农田建设。国家制定总体规划方案，强化战略部署，农业农村部依据本方案制定分区分类建设指南。省级出台本区域规划方案，细化建设空间布局、时序安排、建设标准和保障措施，分解落实建设任务，并抄送农业农村部、国家发展改革委、财政部、自然资源部、水利部。市县级以县域为单元出台具体实施方案，明确待建任务、建设内容和工作进度安排。

### 三、建设管理

（六）项目实施。各地要加强高标准农田建设项目储备，扎实做好项目前期工作。坚持申报和下达相结合，科学合理确定、统一分解下达年度目标任务。规范项目建设程序，提高项目审批效率，避免重复审批、多头审批。严格落实项目

法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制、项目公示制。落实工程质量管理属地责任，严把选址、立项、招标投标、建材、施工等各环节关口，严肃查处偷工减料、工程造假等质量问题以及招标投标中的违法违规行为。严格农田建设相关单位资质条件要求，限制有违法违规失信行为记录的单位和个人参与。

（七）资金监管。各地要根据预算管理、财政国库管理等制度规定，严格按照时限分解下达高标准农田建设资金，合理调度库款，依据合同约定和项目建设进度支付，提高资金使用效率。加强资金日常监管、预警监控、专项核查，对预算下达不及时、未按项目建设进度支付等问题，及时提醒和纠正，坚决防止出现以拨代支、套取截留、挤占挪用等问题。各省（自治区、直辖市）可在县级财政部门或乡镇的国库单一账户下设置高标准农田建设资金专门子账户，实现专账监管、专账调拨、专账清算，真正把资金用到耕地上。

（八）竣工验收。高标准农田建设项目要及时完工并组织竣工验收。严格验收环节质量控制，落实县级初验、市级验收、省级抽验程序，将是否符合项目设计要求、能否有效提升旱涝保收能力和粮食产能以及试用结果、群众满意度等作为验收的重要依据。项目验收后，及时明确工程设施所有权，

由政府投入形成的原则上归项目区土地所有者所有。加强高标准农田建设项目档案管理。

（九）全程监督。建立健全农田建设工程质量监督检验体系。建立高标准农田工程质量例行检查制度，国家和省级开展常态化抽检，及时公布抽检结果，通报典型问题。完善监督机制，强化纪检、督查、审计、农民群众和媒体监督，用好工程质量监督服务电话、“农田建设随手拍”小程序等监督手段。依托全国农田建设综合监测监管平台，及时将项目立项、实施、验收、使用等各阶段相关信息上图入库，强化全流程监管。加强农田建设行业管理服务，引导从业主体依法成立行业协会等服务和自律组织。开展高标准农田建设从业机构信用评价，加大违规失信行为惩戒力度。推动健全农田建设相关法律法规制度体系。

#### **四、运营管护**

（十）运营管护主体。分级压实高标准农田属地运营管护责任，明确运营管护内容和标准。对于公共设施，县级政府要定期组织开展检查和维护，相关行业部门按照职责分工加强对灌溉排水、输配电等工程设施运营管护的监管和指导，确保责任落实到位。按照责权一致、责能一致原则，在乡镇履行职责事项清单中，明确高标准农田运营管护方面的履职事项。对于田间地头日常使用率高的小型农田水利设施，支

持高标准农田经营主体通过自主投工筹资、购买服务等方式开展日常运营管护。加强对运营管护人员的技术指导、培训服务和监督管理。

（十一）运营管护模式。各地可结合实际探索高标准农田运营管护模式。鼓励通过政府购买服务或委托行业机构等方式，对水闸、泵站、电力设施等技术性较强的设施设备进行专业化维护。鼓励开展工程质量保险，支持承保机构组织专业力量对设计、施工、监理等主体进行监督，防范工程质量风险，及时理赔解决工程运营管护问题。

（十二）保护利用。严格保护高标准农田，严禁擅自占用；经依法批准允许占用的，各地要及时落实补建，确保数量不减少、质量不降低。任何组织和个人不得损毁高标准农田设施，对因灾损毁的高标准农田，纳入年度改造提升建设任务及时修复或补建。加强农田后续培肥和质量监测，防止地力下降。严禁将污水、生活垃圾、工业废弃物等排放、倾倒、存放到农田。

## 五、政策协同

（十三）永久基本农田补划调整。严格落实永久基本农田划定规则，完善补划、调整程序。对资源禀赋好、生产潜能大、不在永久基本农田范围内耕地上建成的高标准农田，按要求及时划为永久基本农田。对不符合高标准农田建设立项

条件的永久基本农田，暂缓开展建设。结合国土空间规划评估调整，依法将不符合划定要求的地块调出永久基本农田。高标准农田建设项目区因配套建设农田基础设施需少量占用永久基本农田的，建设前后项目区内耕地面积原则上不得减少，确需少量减少的，由县级政府组织编制永久基本农田调整补划方案，并由其自然资源部门按规定履行备案程序，加强信息共享。高标准农田建设项目区按农用地管理的农田基础设施不纳入用地审批范围。

（十四）水资源配套。统筹实施高标准农田和灌区建设。坚持节水优先、量水而行、以水定地，合理确定灌溉发展规模及布局，与水资源承载能力相适应。科学有序推进不同类型水源工程建设，强化田间工程与水源工程、骨干水利工程配套。加快推进大中型灌区续建配套及现代化改造，在水土资源条件适宜地区新建一批现代化灌区。全面推进小型农田水利工程建设，提升农田灌溉排涝能力。

（十五）资金投入。健全高标准农田建设和运营管护多元化投入机制。中央和地方政府共同为高标准农田建设提供资金保障，省级政府承担地方投入主要责任。允许安排地方政府债券支持符合条件的高标准农田建设。发挥政府投入引导和撬动作用，在不新增地方政府隐性债务的前提下，探索通过贷款贴息等方式有序引导金融、社会投资和新型农业经营

主体等投入建设。鼓励金融机构在依法依规、风险可控的前提下，加强信贷资金支持农田建设。发挥地方财政资金引导作用，多渠道筹措运营管护经费。

## 六、保障措施

（十六）加强领导，落实责任。坚持和加强党对高标准农田建设的领导，实行中央统筹、省负总责、市县抓落实、群众参与的工作机制。中央层面加强制度设计、总体规划、通用标准确定、投入安排、指导监督等宏观管理工作，省级政府对目标任务落实、资金筹措、建设进度、工程质量、运营管护等负总责，市地级政府对项目实施进度、工程质量、竣工验收、资金使用、运营管护等负主要监管责任，县级政府对项目实施、工程质量、资金使用、运营管护等负主体责任。

（十七）各方协同，统筹实施。落实好“五统一”（统一规划布局、统一建设标准、统一组织实施、统一验收考核、统一上图入库）要求，农业农村部门要加强统筹协调，强化跟踪评估，相关部门要按照职责分工推进各项任务落实。着眼提高建设整体效能，在充分尊重农民意愿前提下，探索推进项目设计、实施、运营、管护一体化。引进和推广农田建设先进实用技术，加强与农机农艺技术集成应用。在水体氮、磷等污染突出区域，统筹实施生态环境治理相关项目，促进农田退水循环利用。在风沙危害地区，深入实施“三北”等

重点生态建设工程，推行大网格农田林网建设，促进农田稳产高产。

（十八）群众参与，可感可及。积极引导农村集体经济组织、新型农业经营主体、农民群众等参与高标准农田建设和运营管护，落实农民知情权、参与权、监督权。在项目选址、设计等前期工作中，广泛征求群众意见，确保建设内容符合实际。鼓励农民对建材进场、日常施工、隐蔽工程验收、监理履行职责等进行监督。

（十九）动态跟踪，分级评价。健全定期调度、分析研判、通报约谈、奖优罚劣的任务落实机制。各地依据高标准农田评价规范等国家标准，定期组织开展已验收的高标准农田分类分级评价，对不符合要求的不能认定为高标准农田。完善高标准农田建设工程全周期责任倒查和终身追责机制，确保各项监管措施落实落地。

（二十）正风肃纪，防范风险。坚决纠治高标准农田建设中的腐败和作风问题，紧盯损害农民利益、群众反映强烈的事项，强化对重点领域和关键环节的监督，依规依纪依法严肃查处贪污侵占、虚报冒领、弄虚作假等行为，切实防范廉洁风险。