**汕尾市人民政府关于加快推进补充和恢复耕地工作的实施意见（试行）**

（征求意见稿）

为落实最严格的耕地保护制度，统筹推进补充和耕地恢复工作，创新土地整治管理模式，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《广东省补充耕地项目管理办法》《广东省非农建设补充耕地管理办法》《广东省垦造水田项目后期管护工作方案》等法律法规和政策规定，结合本市实际，制定本实施意见。

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十大、中央经济工作会议、中央农村工作会议精神及省委、省政府决策部署，多措并举加强耕地保护，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。进一步引导和规范补充耕地（含垦造水田，下同）和恢复耕地工作，增加有效耕地面积，提高耕地质量，为严守耕地红线提供有力支撑。

二、基本原则

（一）政府主导，多元参与。建立由政府主导，国有企业、金融机构、专业种植实体等多元主体共同参与的机制，多渠道落实补充和恢复耕地任务，实现土地整治投资多元化和项目实施模式多样化。明确政府和投资主体的主体责任、权利关系、风险责任，构建全面规范、公开透明、公平公正的管理制度，营造良好的市场环境，实现合作共赢。

（二）按需定垦，规模推进。按照“按需定垦、略有盈余，统筹规划、分步实施，先易后难、保证质量”的原则，规模化统筹推进补充和恢复耕地工作，有效解决耕地碎片化问题，提升耕地质量。

（三）信息公开，尊重民意。坚持尊重农民意愿，补充耕地项目建设前必须充分征求农村集体经济组织和农民意见，维护好农民利益，切实发挥农民的主体作用。鼓励农民和农村集体经济组织采用投工投劳等多种方式参与补充和恢复耕地工作，并获得经济收益。

三、工作目标

严格落实耕地保护和粮食安全党政同责，最大限度地发挥补充和恢复耕地项目的综合效益，建立耕地保护良性循环工作机制，强化全市补充和恢复耕地项目全流程管理，发挥项目最大效益，增加耕地数量，提升耕地质量。落实每年度补充耕地和恢复耕地任务，实现年度耕地“占补平衡”“进出平衡”和“总量平衡”，促进农业增产增效、农民持续增收、农村加快发展，严守耕地保护红线，全方位夯实我市粮食安全，推动耕地保护和粮食安全党政同责落地见效。

四、实施模式

实行“政府主导、企业承担、金融支持、专业种植”模式，引导国有企业、金融机构、农村集体经济组织、种植实体等参与补充和恢复耕地，对补充和恢复耕地项目实施“建、管”一体化管理。实施主体按照土地整治工程管理有关规定，参与前期工作、项目施工、竣工验收、后期管护等全流程环节。

（一）政府：严格落实耕地保护党政同责，对辖区内的耕地保护工作负总责。强化耕地保护和种植用途管控。严格控制耕地转为其他农用地，稳妥推动流向其他农用地的耕地有序恢复。县级政府（含红海湾经济开发区和华侨管理区管委会，下同）负责制定具体的工作实施方案。负责统筹协调补充耕地和恢复耕地项目全流程管理，强化日常监管。

（二）国有企业：“全额投资、全程运作、自担风险”，承担项目的全部费用，自行承担投资风险。负责对项目立项、设计、施工、验收等环节进行全流程管理，对项目的工程质量、安全、工期以及项目预期效益负责。经当地政府依法委托，负责项目后期管护。种植可自主实施，也可委托专业种植实体实施。协助县级自然资源部门开展项目信息报备。

（三）金融机构：对政府主导的以国有企业为实施主体、通过“农地+”的市场化模式运作、以农业产业收入、出租流转土地的溢价收入、小水电灌溉收入等市场化收益及企业其他日常经营性收入作为还款来源的补充耕地、恢复耕地项目积极开发适合的金融产品，按市场化原则为项目提供中长期信贷资金和优惠利率支持。

（四）专业种植实体：通过流转土地经营权、提供托管服务、土地承包经营权入股等方式参与补充和恢复耕地项目后期管护。受委托负责补充和恢复耕地项目后期管护和种植，确保项目种植符合要求的农作物。

五、项目主体权责及利益分配

根据年度下达的补充和恢复耕地任务，政府自行开垦补充耕地和恢复耕地，也可以委托国有企业实施，国有企业应为100%国有控股企业，具有投资、运营管理能力，有保障项目建设的资金储备。

（一）补充耕地

国有企业负责补充和恢复耕地项目的融资建设**。**补充耕地项目需按照“以需定垦”的原则有序推进，项目立项面积不超过下达任务的2倍。

国有企业参与土地整治项目形成的补充耕地指标所有权归属于政府，不得通过任何形式将补充耕地指标的分成作为国有企业的投资收益，无权干预政府对补充耕地指标的使用安排。县级政府持有补充耕地指标按照固定价格折算，县级政府、国有企业、镇、村按 3:5:1:1 的比例分成，由县级政府向国有企业、镇、村一次性支付资金。其中项目区内各村分成资金原则上按照形成补充耕地指标占比计算。指标价格按耕地质量等别（国家利用等，下同）实行分等别固定价格结算，价格范围为水田指标26万-30万元/亩，耕地指标8万-12万元/亩，具体价格标准由县级政府自行制定。若项目同时产生水田指标和耕地指标，两种指标一并结算。项目原则上在2年内形成指标，指标形成后项目属地县级政府统一按照耕地质量等别统一结算，按分成比例将结算资金支付给国有企业、镇、村。县级政府必须于1年内完成结算和支付。

项目所在地镇级人民政府是项目后期管护责任主体，负责项目后期管护工作，或者委托给专业规模化种植实体或村集体种植和管护。项目后期管护期以签订后期管护协议时间算起，原则上国有企业受政府委托，负责项目不少于6年管护期，6年管护期结束（项目形成指标）后交由镇级人民政府。项目后期管护期限届满但仍未退出全国耕地占补平衡动态监管系统的，国有企业受委托继续负责后期管护。

垦造水田项目建设费用按项目建设规模面积每亩原则上不超过10万元。 项目实施涉及的青苗等补偿费、建设施工期间无法种植补偿费、收益降低补偿费、土地承包权人激励补贴和地力培肥补贴等费用应列入项目投资预算，并由建设单位按照与项目地块涉及的土地权属人或镇级人民政府签订的补偿补贴协议，直接发放给相关土地权属人。

（二）耕地恢复。补充和恢复耕地项目实施一体化管理，投资主体在实施补充耕地项目时需同步实施恢复耕地项目，耕地恢复面积按照补充耕地项目实施面积的一定比例折算，具体恢复面积由县级政府与国有企业自行约定。项目投资费用从补充耕地项目投资主体收益中列支。恢复耕地项目应至少保证一年的种植和后期管护，恢复后的耕地符合年度变更调查认定耕地的标准。后期管护工作可由政府委托专业种植实体开展。

（三）激励与约束措施。实行补充耕地指标与年度补充耕地任务落实情况挂钩机制。每年年初下达县（市、区）补充耕地任务。从下达年度任务之日算起，一年内完工面积未达到下达任务面积的，按未完工任务面积的3%扣减指标；一年内完成补充耕地任务超过100%的，按照补充耕地任务的5%奖励相应县级政府（补充耕地任务完成情况以项目通过自然资源部备案并产生补充耕地指标为准，下同）。2年内未完成下达补充耕地任务的，按照补充耕地任务未完成面积的5%扣减指标。

六、项目资金保障和实施管理

（一）加强项目资金保障。非农业建设经批准占用耕地的，建设单位应当按照先补后占和占一补一、占优补优、占水田补水田原则，依法履行补充耕地义务。建设项目应当依法将补充耕地指标调剂的相关费用纳入建设项目总投资并及时足额缴纳，其中批次用地项目占用耕地的，应将补充耕地指标调剂的相关费用纳入征地成本。

（二）严格项目质量管理。按照国家和省的有关文件要求，科学合理选址。补充和恢复耕地项目地块选址应当符合国土空间规划和相关专项规划，面积集中连片。项目立项、实施、验收等环节严格按照国家和省有关政策要求，严把项目质量关，确保项目质量经得起考验。

（三）加强土地后期管护和种植。补充和恢复耕地项目每年需种植一季符合补充耕地地类要求的农作物，垦造水田项目前三年每年至少种植一造水稻。保障基础设施的稳定运行，粮食产量应不低于当地平均水平。各地政府可将后期管护和种植工作委托现代农业企业、种植大户、家庭农场、专业合作社等新型农业经营主体进行长期承包、规模化种植，确保项目长期、有效、稳定发挥最大效益。

七、部门职责

（一）自然资源部门：负责统筹辖区内补充和恢复耕地项目监督、管理工作；负责督促相关单位按照省、市要求，保质保量按时完成建设任务，对实施过程中发现的问题进行监督、检查。负责牵头组织补充耕地项目验收工作。通过购买第三方服务的方式对补充耕地项目进行全流程技术指导。

（二）农业农村部门：负责协调农业结构调整、耕地地力培肥等各类涉农项目资金向补充和恢复耕地项目倾斜。负责补充和恢复项目后期管护和种植、耕地质量、农村土地承包经营管理等工作的指导和监督。会同自然资源部门开展补充耕地验收工作。负责补充和恢复耕地项目后期管护工作的监督和指导。

（三）财政部门：做好项目投资预算审核和结算、决算。负责将补充耕地项目建设相关资金列入年度预算。

（四）镇级人民政府（街道办事处）：负责补充和恢复耕地项目后期管护具体工作。负责委托有资质的土地承包经营者做好补充和恢复耕地种植管护，保证项目区每年至少种植符合补充和恢复耕地地类要求的农作物；负责政策宣传和项目土地承包经营权纠纷调处；协助业主单位做好项目施工质量监督；配合做好项目结、决算送审、验收。

（五）村（居）委会：负责依法对其所有的农村土地经营权流转备案。配合镇人民政府和施工单位解决项目建设实施过程中遇到的矛盾和纠纷问题，做好群众思想工作。鼓励当地农民和农村集体经济组织通过投工投劳等多种方式参与补充耕地建设，并获得经济收益。

八、组织保障

（一）加强组织保障，强化指导服务。各地要建立工作协调机制，正确引导国有企业参与补充和恢复耕地项目建设；要制定适应当地的实施办法或细则，进一步规范项目组织实施、资金管理、投资收益分配等相关事项，确保国有企业参与的项目顺利开展。市、县级政府及其相关部门应强化技术支撑保障，加强项目全流程监督管理，严格按照相关规划、规定对项目各个环节进行审核，保证项目质量。加强部门协调合作，建立项目联合审核机制，强化服务意识，简化和规范操作程序，减少政府管理环节，全面提高工作效率和服务水平。

（二）加大政府投资引导力度，防范政府债务风险。各级自然资源主管部门要积极协商发展改革、财政部门，支持国有企业参与补充和恢复耕地。严禁各地政府通过使用补充耕地指标调剂收益等财政资金作为投资主体投资资金偿还、利润和奖补的直接来源，严禁各地政府与投资主体签订包含为投资主体提供贷款担保、收益分成、保底承诺等内容的合同。各地政府要严堵违法违规举债行为，坚决遏制隐性债务增量，全面防范化解地方政府隐性债务风险。

（三）严格监督检查，防范廉政风险。建立健全项目质量监管和廉政风险防控机制，切实做好资金的使用和审计监督工作。建立补充和恢复耕地项目信息公开机制，切实保障公众知情权。市级有关部门要加强对国有企业参与补充和恢复耕地项目工作监督指导。对弄虚作假、项目后期经营管理不力，发生重大违法违纪案件或重大责任过失的县（市、区），暂不安排新的土地整治项目，暂停土地指标调剂。

本实施意见自公布之日起实施，有效期2年，各县（市、区）政府可根据本意见制定具体实施办法。国家和省级政府及其组成部策门新出台相关政的，以新的政策规定为准。