

仙游县人民政府文件

仙政规〔2022〕3号

仙游县人民政府关于印发仙游县补充耕地指标 管理暂行办法的通知

各乡镇人民政府、管委会，鲤城街道办事处，县直有关单位：

《仙游县补充耕地指标管理暂行办法》已经县政府常务会议研究通过，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

仙游县人民政府

2022年5月10日

（此件主动公开）

仙游县补充耕地指标管理暂行办法

为深入贯彻落实习近平总书记关于严格耕地保护的重要指示批示精神，严格落实《国务院办公厅关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》（国办发明电〔2020〕24号）、《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》（国办发〔2020〕44号）及《福建省政府办公厅关于印发进一步加强耕地保护监督工作方案的通知》（闽政办〔2020〕58号）、《莆田市人民政府办公室关于印发进一步加强耕地保护监督实施方案的通知》（莆政办〔2021〕8号）、《中华人民共和国土地管理法实施条例》等文件精神，进一步加强我县耕地保护工作，强化耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚决守住耕地保护红线和粮食安全底线，结合我县实际，制定《补充耕地指标管理暂行办法》（以下简称《办法》）：

一、总体目标

坚持绿色发展理念，在严格保护生态的前提下，各乡镇（街道）应主动作为，积极推进未利用地开发、残次林地开发、废弃园地开发、旧宅基地及历史遗留损毁采矿用地复垦、高标准农田建设、旱地改造水田等补充耕地项目建设，确保完成全县补充耕地任务，落实建设占用耕地“占一补一、占优补优、占水田补水田”占补平衡要求，保障我县经济社会发展用地需求。

二、补充耕地实施管理办法

（一）严格补充耕地计划管理

1. **明确主体，摸清底数。**各乡镇（街道）是补充耕地的责任主体，对落实补充耕地任务负总责。根据第三次国土调查成果，建立乡镇级《补充耕地后备资源数据库》，编制土地整治专项规划，提出每年度补充耕地计划。

2. **分解任务，落实责任。**县政府根据上级下达的补充耕地任务，综合考虑各乡镇（街道）耕地后备资源状况和补充耕地潜力及年度各类建设（含违法）占用耕地情况，下达各乡镇（街道）年度补充耕地任务，各乡镇（街道）要把任务落实到具体地块，明确责任单位和具体责任人。

3. **组织实施、有序推进。**各乡镇（街道）要科学安排建设时序，分批开工建设，有序开展，明确各阶段时间节点。在每年4月20日前完成当年度实施方案编制，属开发项目的在4月30日前完成县级批复，属复垦项目的在5月31日前完成省级复核批复，批复后必须在5日内动工，原则上5个月内竣工验收。各乡镇（街道）应在6月15日前完成当年度下达任务的30%，9月15日前完成60%，11月15日前完成100%。严禁出现违背自然规律反季节种植作物（如在农历七月后种水稻等）等弄虚作假行为。

（二）精准实施，严格管控。

1. **地块要求：**实施地块坡度须在三调坡度图上小于25度，且不在一级饮水资源保护区、生态公益林、生态保护红线范围内

和生态自然资源保护区核心区内的可复垦开发图斑。

2. 分类实施：①**旧宅基地复垦**是指对农村低效利用的空心村、危旧房和其附属物等建设用地进行整治而新增耕地。②**历史遗留损毁采矿用地复垦**是指在实施历史遗留矿山的生态环境恢复治理中，对具备复垦为耕地条件的地块，通过工程措施加以整治而新增耕地。可用于复垦的历史遗留损毁采矿用地应同时满足以下条件：一是由于历史原因无法确定矿山生态环境恢复治理责任人，或责任人已灭失；二是历史遗留损毁采矿用地的矿山生态环境恢复治理责任主体为乡镇（街道）；三是根据上一年度的土地变更调查成果，地类为采矿用地，包括采矿、采石、采砂（沙）场，砖瓦窑等地面生产用地及尾矿堆放地。③**土地开发**是指对未利用地、残次林地、低效园地等进行整治而新增耕地。④**旱地改造成水田项目**是对现有的旱地进行保水层夯实、田坎加固、灌排水设施建设等，使其达到水田标准，有效提高土地的产出效益，形成稳定的生产能力。⑤**高标准农田建设项目**是通过田面平整、小坵拼大坵来减少田坎面积并结合周边零星非耕地整治而新增耕地。

3. 实施主体：上述补充耕地项目由乡镇（街道）具体负责实施，原则上实行业主负责制、工程招投标制、施工监理制、资金乡镇级报账制、竣工决算审计制等基本管理制度。根据《福建省人民政府办公厅关于实施农村土地整治和城乡增减挂钩的补充意见》（闽政办〔2011〕197号）等文件规定，按照“政策引导、

农民自愿、以奖促建、先建后奖”办法，涉及未利用地开发、残次林地开发、废弃园地开发、旧宅基地及历史遗留损毁采矿用地复垦项目也可由乡镇（街道）直接委托项目所在村（居）委员会依法组织本村村民自行实施。

4. 实施原则：项目实施应遵循自愿、合法、有偿原则，需保护所有权人和使用权人合法权益，要符合国土空间规划及生态环境保护要求，促进土地资源可持续利用。

5. 实施流程：项目选址、编制方案、申报批准、工程实施、组织验收、后续耕作管护等。

（1）项目选址。乡镇（街道）及村（居）委员会从本级的《耕地后备资源数据库》中选择当年度拟实施地块，召开村民代表大会决议，委托资质为丙级以上（含丙级）测绘单位测绘地形。

（2）编制方案。地形测绘后，乡镇人民政府（街道办）委托具备水利行业（灌溉排涝）或农林行业全行业或农林行业（农业综合开发、农业生态工程）设计资质，且等级为丙级以上（含丙级）的规划设计单位编制项目实施方案及组织申报材料。

旧村复垦项目乡镇（街道）及村（居）委员会应与村民签订真实有效协议，协议须由村（居）委员会经办人员及主任签名，再经乡镇（街道）经办人、分管领导及包村领导共同审核签字。涉及乡镇、村、村民小组公产，应出具相关证明。乡镇（街道）应根据实际情况制定拆旧补偿标准；拆旧面积由乡镇（街道）、村（居）委员会工作人员及房屋所有权人共同丈量、确认、登记、造册。

项目区内原土地使用权证及房屋所有权证由乡镇人民政府（街道）及村（居）委员会负责收回，并登记造册交付给县不动产登记部门依法申请办理注销手续。

（3）申报批准。实施方案由乡镇（街道）申报请示，经县自然资源局会同农业农村、财政等部门及组织专家论证通过后，由县自然资源局、农业农村局联合审核并呈报县人民政府批准。其中复垦项目还需由县自然资源局、农业农村局、生态环境局联合呈报市自然资源局、农业农村局、生态环境局审核，再报省自然资源厅核定增减挂钩指标。

（4）工程实施。乡镇（街道）应全面组织项目实施和监管，及时解决工程实施中遇到的各种问题，应严格按设计方案施工，因客观因素确实无法按设计方案施工的，必须由县自然资源局会同县农业农村局组织专家论证并报县人民政府批准同意后方可变更原实施方案。施工应注意安全，按“建筑拆除、地面清杂、设施建设、土壤改良、作物种植”五个阶段推进，并收集好各个阶段前后对比照片，确保高质量、高效率完成项目施工。

（5）组织验收。项目竣工后，由乡镇（街道）委托有资质的中介机构进行耕地质量等级评价，并组织镇财政所、经管站、国土所、农业服务中心、水利站及村（居）委员会进行自验，收集前后对比照片，编写项目竣工报告、自验报告。自验合格后，乡镇政府（街道）向县自然资源局申请预验收。县自然资源局会同县农业农村局、财政局及专家组织预验收，预验收合格后，由市自然资源局、

农业农村局、财政局联合验收。验收合格后，由省自然资源厅、农业农村厅联合抽验，现场拍摄，信息报备。

（6）后续耕作管护。项目验收后，新增耕地仍属原集体经济组织所有，乡镇（街道）要建立项目档案，及时与村（居）委员会或相关农户、承包经营者签订项目移交管护、持续耕作管护等协议，确保新增耕地每年均须持续管护耕作，栽种水稻、地瓜、木薯、花生、玉米等粮食作物或蔬菜，维护好灌排水、田坎等农田基础设施，严禁新增耕地非粮化（如栽种果树、茶树、树木、花卉、苗圃等）、非农化（如挖塘、养殖、建构筑物等）。

（三）补助标准及资金拨付规定

根据我省近阶段补充耕地指标交易价日益提高状况，为了调动积极性，复垦、开发、旱改水、高标准农田建设项目项目补助标准、后期管护资金拨付程序为：

1. 旧宅基地复垦项目

（1）补助标准：水田 30 万元/亩，旱地 25 万元/亩。

（2）拨付程序：①首期资金：实施方案经省自然资源厅核定增减挂钩指标后，按核定面积乘以 25 万元/亩的 30% 拨付首期补助资金；②第二期资金：项目区内地面物拆除完成、建筑垃圾搬运清理到位后，按实施面积乘以 25 万元/亩的 70% 扣减已拨付的首期资金后拨付第二期资金；③第三期资金：验收并通过“全国耕地占补平衡动态监管系统”备案成功后，净产生水田按 30 万元/亩，旱地按 25 万元/亩结算总补助资金，并扣减已拨付的

前两期资金后拨付第三期资金。④项目立项批复后超过二十四个月仍未通过验收的，经整改验收合格后按补助资金的 85% 结算。

2. 历史遗留损毁采矿用地复垦项目

(1) 补助标准：水田 21 万元/亩，旱地 16 万元/亩。

(2) 拨付程序：①首期资金：实施方案经省自然资源厅核定增减挂钩指标后，按核定面积乘以 16 万元/亩的 30% 拨付首期补助资金；②第二期资金：项目区内地面物拆除完成、建筑垃圾搬运清理到位后，按实施面积乘以 16 万元/亩的 70% 扣减已拨付的首期资金后拨付第二期资金；③第三期资金：验收并通过“全国耕地占补平衡动态监管系统”备案成功后，净产生水田按 21 万元/亩，旱地按 16 万元/亩结算总补助资金，并扣减已拨付的前两期资金后拨付第三期资金。④项目立项批复后超过二十四个月仍未通过验收的，经整改验收合格后按补助资金的 85% 结算。

3. 未利用地开发、残次林地开发、废弃园地开发项目

(1) 补助标准：6 万元/亩。

(2) 拨付程序：①首期资金：实施方案经县政府批复后，按核定面积乘以 6 万元/亩的 30% 拨付首期补助资金；②第二期资金：项目竣工验收后，按实施面积乘以 6 万元/亩的 70% 扣减已拨付的首期资金后拨付第二期资金；③第三期资金：项目通过“全国耕地占补平衡动态监管系统”备案成功后，净产生耕地按 6 万元/亩结算总补助资金，并扣减已拨付的前两期资金后拨付第三期资金。④项目立项批复后超过二十四个月仍未通过验收

的，经整改验收合格后按补助资金的 85% 结算。

4. 旱改水项目、高标准农田建设项目

项目资金按批复方案确定的预算金额，按规定实行招投标，所需资金由县财政拨付，采取县级报账制。其中，高标准农田建设项目投资标准参照自然资源部门原实施的土地整理项目标准执行，其新增耕地另行按 6 万元/亩补助给乡镇（街道）。

5. 后期管护耕作经费

（1）补助标准：水田 1500 元/亩，旱地 1200 元/亩。

（2）拨付程序：新增耕地每年均须持续管护耕作。验收后第 1-3 年间，有改良土壤、管护设施、种植作物（不得栽种果树、树木、苗圃）的，且每年经县自然资源局、农业农村局联合核查评定合格后，水田、旱地分别由县财政按每亩每年 1500 元、1200 元拨付后期管护耕作经费，用于村（居）委会组织本村村民改良新增耕地的土壤、管护农田基础设施、种植粮食作物等费用支出。核查评定不合格的须待整改合格后，顺延拨付当年度管护耕作经费。项目验收合格满三周年后，其持续耕作管护由县农业农村局和乡镇（街道）督促村（居）委员会纳入农田常规管理工作。

（四）奖惩办法

1. 补充耕地奖惩

（1）项目奖励。在上述项目补助标准的基础上，根据当年度县政府下达的任务，按各乡镇实际完成情况另行对各类项目予以奖励。奖励工作经费及补助资金由乡镇（街道）、村（居）委

员会统筹使用，可用于耕地保护和农田建设、精准扶贫及乡村振兴等项目建设、补充耕地项目发生的差旅费、交通费用、办公费、评审费、劳务费、检查验收费、财务费用等支出。严禁用于发放干部职工补贴等福利支出。奖励工作经费按下列情况及标准可叠加拨付：

①所有补充耕地项目（旱改水项目除外）所新增的水田，对项目所在乡镇（街道）、村（居）委员会各按5万元/亩奖励；所有补充耕地项目所新增的旱地，对项目所在乡镇（街道）、村（居）委员会各按1万元/亩奖励。

②旱改水项目验收并通过“耕地占补平衡动态监管系统”备案后净产生水田，对项目所在乡镇（街道）、村（居）委员会各按5000元/亩奖励。

③高标准农田建设项目由乡镇（街道）委托符合资质的技术单位评定项目区实施后耕地质量等别（评定费由乡镇（街道）承担，从奖励工作经费中列支），根据建设前后耕地质量等别变化，有增加粮食产能的，按增加粮食产能的数量，以1万元/1000公斤奖励给乡镇（街道）。

④耕作层土壤剥离再利用项目根据《福建省自然资源厅福建省农业农村厅关于推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用工作的通知》（闽自然资发〔2022〕10号）规定，补充耕地项目再利用建设占用耕地耕作层土壤的，对项目所在乡镇（街道）、村（居）委员会各按2万元/亩奖励。

（2）完成时效及超额完成任务奖励。①未利用地开发、残次林地开发、废弃园地开发项目在实施方案批复后六个月内通过县级验收合格的，其新增耕地量按 5000 元/亩给予奖励；但验收规模与立项规模比例小于 80%，不予奖励。②旧宅基地复垦项目、历史遗留损毁采矿用地复垦项目在实施方案批复后十个月内通过县级验收合格的，其新增耕地量按 5000 元/亩给予奖励；但验收规模与立项规模比例小于 80%，不予奖励。③超额完成当年度下达补充耕地任务的，其超额部分的新增耕地在上述补助及奖励的基础上另行按 3 万元/亩奖励给乡镇（街道）。

（3）扣回补助资金。①项目验收后，在各级检查、督察或卫片监测中发现新增耕地非农化或非粮化，经督促未能整改恢复成水田或旱地并种植粮食作物的，责令乡镇（街道）退还该地块已下拨的县市级补助资金及奖励经费，上缴县财政。

②为了调动乡镇（街道）、村（居）委员会补充耕地的积极性，对历年已通过市级验收并通过农村土地整治监管监测系统省级审核合格的项目，若部分项目在上级检查、督察、补录耕地占补平衡动态监管系统时，以新标准检视过去已通过验收项目被扣减指标的，符合下列情形的可不收回已下拨补助金：一是在上级检查、督察、或补录自然资源部耕地占补平衡动态监管系统套合坡度图查验时发现项目坡度大于 25 度地块被扣减指标的；二是在上级检查、督察、或补录耕地占补平衡动态监管系统套合各类生态保护红线（含生态公益林）、一级水资源保护区数据库时发

现部分地块涉及各类生态保护红线（含生态公益林）、一级水资源保护区导致不符合新规定，被扣减指标的；三是因自然资源部更新对种植作物属性归类，导致原验收合格新增耕地现状种植非粮作物（如猕猴桃、枇杷、青黛等）无法整改的；四是因干旱等气候原因导致原验收合格的水田无法种植水稻等水生作物，补录耕地占补平衡动态监管系统时降级按旱地补录并认定的耕地等。

三、补充耕地指标使用办法

1. 建立补充耕地指标台账

县自然资源局设立县级及乡镇的补充耕地指标台账（包括耕地数量、水田规模、粮食产能三类指标），统筹管理全县的补充耕地指标，含向外地调剂补充耕地指标。

2. 制定补充耕地指标使用规则

（1）县级以上（含县级）建设项目（工业、民生及收储项目等），由项目业主负责落实补充耕地指标，并向县政府申请，可优先从县补充耕地指标库中安排指标；县补充耕地指标库不足的，由项目业主单位向县政府申请从其他县（市、区）购买补充耕地指标，但需按实际交易价向县财政缴纳补充耕地指标使用费。

（2）乡镇（街道）、村（居）委员会的建设项目和农村村民住宅建设原则上由乡镇政府负责落实补充耕地指标，可申请使用当年度所在乡镇任务外的补充耕地指标，但需收回任务外补充耕地相对应面积的奖励经费；任务外的补充耕地指标无法满足建

设项目使用的，可申请使用县补充耕地指标库内的指标，但需按省厅指导价格向县财政缴纳补充耕地指标使用费。

3. 农村村民个人建房农转用指标分配

每年年初由县政府根据各乡镇农业人口情况，先行下达 100 亩耕地占补平衡指标，作各乡镇农村村民个人建房农转用周转指标，年底各乡镇按规定结清。按补充耕地任务完成情况作为县政府奖励给乡镇（街道）农村个人建房农转用报批指标的依据。一是对于当年度 100%完成补充耕地任务的乡镇（街道），下年度给予补充耕地任务数的 10%作为该乡镇（街道）个人建房农转用奖励指标；二是对于当年度超额完成补充耕地任务的，下年度给予补充耕地任务数的 10%另加超额完成部分的 15%作为该乡镇（街道）个人建房农转用奖励指标。

对于当年度无法完成补充耕地任务的乡镇（街道），下年度只给予完成补充耕地数的 5%作为该乡镇（街道）个人建房农转用指标，没有完成的补充耕地任务继续追加到下一年度的任务中。个人建房农转用指标无法满足建设需要的乡镇，可以通过与其他乡镇（街道）、协商调剂或有偿交易的方式落实。

4. 严控违法建设占用耕地

根据省自然资源厅“违法占用耕地未整改量与占补平衡任务相挂钩的要求”，认定乡镇（街道）辖区内当年度发生违法图斑占用耕地未整改的（含未经审批的乡镇（街道）自行建设项目），直接扣减该乡镇（街道）当年度所产生的补充耕地指标并追加相

应的补充耕地任务数。

四、补充耕地考评办法

补充耕地任务列入县政府对乡镇（街道）年终综合绩效考评指标，参照市对县考核标准，规定为：总分 100 分，乡镇（街道）于每年 6 月 15 日前完成年度下达补充耕地总任务的 30%得 15 分，完成年度下达补充水田任务的 30%再得 15 分，没有完成的不得分；9 月 15 日前完成年度下达补充耕地总任务的 60%得 15 分，完成年度下达补充水田任务的 60%再得 15 分，没有完成的不得分；11 月 15 日前完成年度下达补充耕地总任务的 100%得 20 分，完成年度下达补充水田任务的 100%再得 20 分，没有完成的不得分。当年度没有完成的任务继续追加到下一年度的任务中。

乡镇（街道）也应把补充耕地作为年终考评村（居）委员会的重要内容，并作为评选表彰年度先进单位和个人的重要依据。对参与弄虚作假的单位或个人，按相关规定给予问责；涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

五、明确工作责任

（一）成立工作领导小组

成立以县长为组长，县委组织部部长、分管副县长为副组长，审计、效能、自然资源、财政、农业农村、生态环境、水利、林业等有关部门及乡镇（街道）负责人组成的补充耕地工作领导小组，领导小组下设办公室，县自然资源局局长任办公室主任，相关部门分管领导任办公室副主任，统筹协调全县补充耕地和高标

准农田建设工作;建立联席会议制度，定期召开联席会议，加强部门间沟通协作，形成工作合力。

（二）明确部门职责分工

乡镇（街道）作为项目实施主体，负责项目资金管理，组织项目选址、测绘、编制方案、立项申请、实施、自验整改、资料收集归档、后续种植管护监督等工作。

县自然资源局负责政策技术指导，牵头做好后备资源调查、分解下达年度补充耕地任务，组织土地开发、复垦项目立项批复、规划设计及预算（或设计变更）论证审查报批，牵头组织项目预验收、组织新增耕地质量评定，负责项目信息备案、资金拨付，配合乡镇（街道）办理安置区建设用地审批手续，注销复垦项目区内原建设用地土地使用权证及房屋所有权证等工作。

县农业农村局负责高标准农田建设项目立项、实施监管、指导、组织验收、信息报备入库工作；配合县自然资源局做好土地开发、复垦项目立项、规划设计方案审查报批及验收等工作；做好新增耕地土壤改良指导，监督乡镇（街道）做好耕地后续耕作管护防止耕地非粮化等工作。

县财政局负责将补充耕地项目所需资金纳入年度财政预算，加强对资金使用监管，参与实施方案审查论证、项目验收工作。

县水利局负责配合县自然资源局做好历史遗留损毁采矿用地复垦项目选址、立项、实施方案论证评审等工作。

县林业局负责配合县自然资源局做好年度补充耕地后备资

源调查及选址、实施方案论证评审等工作，对补充耕地后备资源数据库中的残次林地按政策给予支持开发成耕地。

生态环境局负责配合县自然资源局做好历史遗留损毁采矿用地复垦项目选址、立项、实施方案论证评审等工作。

县审计局负责项目资金的监督检查，杜绝出现截留、挤占、挪用、重复申报、套取资金等违法违规行为。

县效能办负责补充耕地督查工作，将其纳入年度重点建设项目督查内容，每季度组织相关部门进行督查并通报，对未能按时完成任务的，约谈乡镇（街道）主要领导并问责相关责任人员。

六、其他事项

本办法自发布之日起施行，有效期 5 年，自发布之日起验收的补充耕地项目按照本《办法》执行管理，《仙游县人民政府关于印发旧宅基地及历史遗留损毁采矿用地复垦为耕地项目管理办法》（仙政文〔2019〕114 号）、《仙游县人民政府关于印发仙游县规范县级土地开发项目管理办法的通知》（仙政文〔2019〕115 号）同时废止。