

汕尾市城区耕地集中整治区工作方案 (征求意见稿)

为落实最严格的耕地保护制度，解决当前耕地保护与经济发展矛盾以及耕地破碎化、后备资源不足、保护机制不完善等问题，加快推进我区补充耕地和耕地集中整治区建设工作，规范耕地集中整治区项目管理，根据《广东省耕地保护专项规划(2021—2035年)》(粤办函〔2024〕59号)、《广东省自然资源厅关于做好耕地集中整治区建设管理有关工作的通知》(粤自然资耕保〔2024〕2510号)、《广东省自然资源厅 广东省财政厅 广东省农业农村厅关于印发〈广东省补充耕地项目管理办法〉的通知》(粤自然资函〔2023〕88号)、《汕尾市人民政府关于印发〈汕尾市“四轮驱动”加快推进补充和恢复耕地工作的实施意见(试行)〉的通知》(汕府〔2023〕40号)和《广东省垦造水田项目后期管护工作方案》(粤农农〔2019〕329号)等相关政策规定，结合我区实际，制定本工作方案。

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和耕地集

中整治区建设工作，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。探索多渠道多方式的实施模式，建立由“政府主导、国企承担、金融支持、专业种植”四轮驱动、多元主体共同参与的机制，落实耕地集中整治建设，实现土地整治投资多元化和项目实施模式多样化。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，规模化推进耕地集中整治建设，有效解决耕地碎片化问题，提升耕地质量。

（三）因地制宜，统筹推进。深入开展全域土地综合整治，对局部地区存在的空间无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态功能退化等问题，通过现状耕地和永久基本农田周边土地和山尾、田头土地复垦或提质改造，推进农用地整理优化，打造良田连片的农业空间。通过对全区土地基本情况摸排，将水源及土壤条件好、集中连片度高、适宜规模化种植的地块，优先纳入耕地集中整治区项目实施范围。同时，结合高标准农田建设、全域土地综合整治，做到“统一规划、统筹安排、有序推进”耕地集中整治区项目。

（四）联动经营，长效管护。耕地集中整治区项目竣工后需

确保前六年每年种植一造粮食作物（水田需种植水稻或水生农作物）。原则上项目主体应负责项目不少于六年的经营管护，保障耕地地力逐年增加和基础设施的稳定运行，耕地质量和粮食产量应不低于当地平均水平。鼓励探索长期流转制度，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，确保补充耕地长期、有效、稳定发挥最大效益。

三、工作目标

严格落实耕地保护和粮食安全党政同责，最大限度地发挥耕地集中整治区项目的综合效益，建立耕地保护良性循环工作机制，强化项目全流程管理，落实每年度补充耕地任务，2025年度拟在全区范围内按照集中连片的原则建设耕地集中整治区，建设总规模约1500亩，预计新增耕地约1000亩，达到耕地集中连片、布局优化、增量增效的目标。

四、实施模式

（一）政府主导。城区人民政府严格落实耕地保护责任，对辖区内的耕地保护工作负总责，统筹协调项目全流程监督管理。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。

（二）国企承担。以国有企业或由其牵头组建的合作平台作为项目主体，按照“全额投资、全程运作、自担风险”的原则，

承担耕地集中整治区项目的全部费用，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。协助区自然资源局开展项目信息报备。

（三）金融支持。鼓励金融机构通过“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。专业种植机构作为项目合作方，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项目后期管护。受委托负责项目后期管护和种植，确保项目种植符合要求的农作物。

五、投资与收益分配

（一）耕地集中整治区项目投资标准

耕地集中整治区项目各项费用按照财政部《基本建设项目建设成本管理规定》和《广东省垦造水田项目预算编制指南(试行)》（粤国土资耕保发〔2018〕118号）等相关文件列支，计入项目建设成本，包括工程施工费、设备购置费、其他费用和不可预见费等，最终以第三方造价咨询单位或区财政局审核为准。

1. 工程施工费

工程施工费，指进行土地清表工程、土地平整工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保护工程和其他工程等单项工程施工所发生的各项费用支出。

2. 设备购置费

设备购置费，指按照设计要求购买的单独成套的机器、成套装置等。

3. 其他费用

其他费用，包括前期技术工作费、工程监理费、拆迁补偿费、土壤检测费、竣工验收费、造价咨询费、资产评估费、适宜性论证费、工程投资可行性研究报告编制费、业主管理费和工作经费。

其中**拆迁补偿费**标准：拆迁补偿费包括青苗及地上附着物补偿费、建设施工期间无法种植补偿费、竣工后首造种植经费、种植粮食作物收益降低补偿费、土地承包权人激励补贴。

(1) 青苗及地上附着物补偿费

青苗及地上附着物补偿费是对土地、青苗及地上附着物拆迁等进行补偿，参照《汕尾市人民政府办公室关于印发〈汕尾市征收市区集体土地补偿实施办法〉的通知》（汕府办〔2024〕10号）相关标准执行。

(2) 建设施工期间无法种植补偿费

因工程施工期间导致地块无法种植产生的损失，以项目建设规模为基数，按不高于700元/亩/年计算，也可由第三方资产评

估单位依据周边同期同类地块租地价格核实确定。施工期暂按 2 年计，最终以实际施工时长为准，不满 1 年按 1 年计。

（3）竣工后首造种植经费

按一年计算，以项目建设规模为基数，按 500 元/亩/年纳入项目建设成本。

（4）种植粮食作物收益降低补偿费

项目竣工后，连续六年种植粮食作物（水田需种植水稻或水生农作物）造成土地经营权人相对经济效益降低的补偿，水田按 700 元/亩/年计算，旱地和水浇地按 350 元/亩/年计算，以项目建设规模为基数，分年度补贴。

（5）土地承包权人激励补贴

对项目涉及地块的土地承包权人实行六年种植激励补贴，按 500 元/亩/年计算，以项目建设规模为基数，分年度补贴。

镇村工作经费标准：镇（街道）人民政府（办事处）、村（居）委会工作经费均按照 400 元/亩计算，以项目建设规模为基数，共计 800 元/亩纳入项目建设成本。

4. 不可预见费

不可预见费指在工程施工过程中因自然灾害、设计变更及其他不可预见因素的变化而增加的费用。

（二）指标收益分配方式

项目形成的补充耕地指标所有权归属于区人民政府，由区人

民政府统筹补充耕地指标使用安排，并保障项目主体获得适当经济回报。项目新增补充耕地指标价值的标准由区人民政府参照《广东省强化资源要素支撑 全力推进省重大项目开工建设的工作方案》等相关规定自行确定。项目主体、区人民政府、镇（街道）村按 5: 2: 3 的比例分成项目收益，由区人民政府在项目指标形成收益后 1 年内向项目主体、镇（街道）一次性支付结算资金；镇（街道）村的收益分配由镇（街道）确定，其中各村结算资金原则上按照项目区内各村土地占比计算。

（三）资金管理和拨付

项目立项后，项目主体可委托具有资质的造价咨询单位或区财政局对预结算进行审核，并按“预算控制结算”原则，在预算范围内及相关合同列支建设成本。在实施过程中存在因工程变更而超出预算批复金额的项目建设费用需报区政府同意后方可实施，项目具体支出以项目预结算审核结果为准。

1. 工程施工费

由施工单位向项目主体申请，项目主体依据合同约定将工程施工费直接拨付给施工单位。

2. 设备购置费

由施工单位向项目主体申请，项目主体依据合同约定将设备购置费直接拨付给施工单位。设备购置费可与工程施工费合并申请拨付。

3. 其他费用

其他费用包括前期技术工作费、工程监理费、拆迁补偿费、土壤检测费、竣工验收费、造价咨询费、资产评估费、适宜性论证费、工程投资可行性研究报告编制费、业主管理费和工作经费。

其中，前期技术工作费、工程监理费、土壤检测费、竣工验收费、造价咨询费、资产评估费、适宜性论证费和工程投资可行性研究报告编制费由各参建单位向项目主体申请，项目主体依据合同约定直接拨付给相关参建单位。

业主管理费由项目主体根据工作需要聘请第三方技术单位或专职人员、会议、办公设备等费用，由其直接管理支出使用。

拆迁补偿费中，青苗及地上附着物补偿费、建设施工期间无法种植补偿费由项目主体依据青苗造册资料在项目施工前直接拨付给权益人（土地所有权人、承包权人、经营权人等）。竣工后首造种植经费由项目主体依据合同约定在地类变更后直接拨付给委托的种植主体。种植粮食作物收益降低补偿费、土地承包权人激励补贴在项目通过市级验收、签订移交管护协议、形成指标后，如项目交由镇（街道）或村落实管护责任，则项目主体按六年计取一次性结算，将费用直接拨付给区财政局，镇（街道）人民政府（办事处）按年度向区财政局申请，经区农业农村和水利局、区自然资源局对当年种植情况验收通过，由区财政局直接拨付给镇（街道）人民政府（办事处）；如项目由项目主体自行

种植管护或委托第三方企业管护的，则该费用纳入项目建设成本，由项目主体纳入专用账户管理，依据合同约定列支使用。

镇村工作经费由镇（街道）人民政府（办事处）向项目主体申请，由项目主体直接拨付给镇（街道）人民政府（办事处），工作经费按项目实施进度拨付：①项目立项批复后，拨付工作经费总额的 40%；②项目完成青苗补偿、施工单位进场开工建设，拨付工作经费总额的 30%；③项目形成指标后，拨付工作经费总额的 30%。

4. 不可预见费

在施工过程中因自然灾害、不可预见因素的变化或项目主体同意的其他情况，由项目主体依据合同或资金使用审核表，直接拨付给相关单位。

六、部门职责

1. 区人民政府：作为属地政府，全面负责耕地集中整治区项目的组织协调、项目选址、立项、实施、验收等工作，协调各职能部门、责任单位的服务保障和监督管理工作，督促指导镇（街道）、村（社区）切实做好项目所在地群众工作。

2. 区自然资源局：作为项目主管单位，负责督促指导项目主体做好项目建设的相关工作；负责组织制定工作方案；负责新增耕地潜力地块内业摸查，组织项目选址踏勘；负责会同区农业农村和水利局、区财政局审批立项，组织专家对项目规划设计和预

算进行评审，并审批项目规划设计与预算；对实施过程中发现的问题有权进行监督、检查；负责会同区农业农村和水利局组织项目县级验收，配合市级主管部门开展市级验收工作；会同项目主体组织项目信息报备；负责补充耕地指标管理和交易管理工作。

3. 区农业农村和水利局：会同区自然资源局、区财政局审批立项，配合做好踏勘选址、规划设计与预算评审、农田水利工程建设监督管理、项目验收等工作；负责项目区土壤采样送检，组织对耕地集中整治区项目开展耕地质量初验工作；负责项目后期管护的指导监督和种植验收工作，会同区自然资源局开展后期管护六年每年度管护种植情况的验收工作；负责项目耕地质量监测和地力培肥工作，督促指导相关镇（街道）开展项目后期地力培肥、种植管护工作。

4. 区财政局：会同区自然资源局、区农业农村和水利局审批立项，配合做好规划设计与预算评审、资金使用审核、项目验收等工作，负责做好指标形成后收益分成支付工作，根据财政支付的有关规定及时审核、按时拨付资金；负责项目预结（决）算审核；协助进行项目建后种植管护监督和资金拨付。

5. 市生态环境局城区分局：配合项目勘查选址论证，指导项目主体做好土壤环境监测等工作。

6. 区发展改革局：负责项目核准招投标工作。

7. 项目主体：负责项目投资、管理、建设、运行、管护等工

作；会同区自然资源局做好项目勘查选址；组织工程勘察、设计、施工、监理等单位招标投标等工作，对项目建设过程进行管理，严格控制项目投资、质量安全和工期进度，竣工验收后按要求移交管护；配合做好项目验收工作，配合区自然资源局做好项目信息报备和交易工作；负责项目资金使用、拨付、监督和管理；组织竣工决算、项目结(决)算工作，项目完成后做好资金清算工作。

8. 镇（街道）人民政府（办事处）、村（居）委会：负责政策的宣传发动；配合项目的调查选址；组织相关集体经济组织及群众召开垦造意愿调查会议和签订相关协议书；负责牵头开展地块面积丈量、地块权属确认、青苗清点登记、赔补工作；协助施工单位正常施工，负责组织村集体配合项目主体和施工单位解决项目建设实施过程中碰到的矛盾纠纷问题，做好群众思想工作；协助验收、后期管护、地力培肥、管护种植等工作；负责收集和上报因自然灾害等客观原因遭受严重破坏的基础设施情况。

七、保障措施

（一）加强组织保障。加强指导服务，强化部门协调合作和技术支撑保障，积极引导项目主体参与耕地集中整治区项目建设，加强项目全流程监督管理，简化和规范操作程序，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；规范项目实施、资金管理、收益分配等相关事项，确保项目顺利开展。

（二）严格监督检查。建立健全项目质量监管、廉政风险防

控和信息公开机制，切实做好资金的使用和审计监督工作，保障公众知情权。各有关部门要加强对国有企业参与耕地集中整治区项目工作的监督指导，防范廉政风险。

（三）加强宣传引导。通过网络、电视、报纸等媒体开展形式多样的宣传活动，发挥典型案例的示范作用，营造良好的社会范围，充分调动各地实施耕地集中整治的积极性。

八、附则

本方案自印发之日起施行，有效期三年。因当前国家大占补政策正在改革，相关实施细则还未正式出台，汕尾市城区人民政府耕地集中整治区项目实施过程中与国家、省、市等上级文件有关规定不一致的，以国家、省、市文件为准。