

海口市人民政府

关于大力推进土地整治项目的实施意见

(2021年12月31日海口市人民政府海府规〔2021〕13号公布)

各区人民政府,市政府直属有关单位:

为加强耕地保护,严守耕地红线,严格落实耕地占补平衡,鼓励各区政府大力推进土地整治项目(以下简称“项目”),根据《中华人民共和国土地管理法(2019年修订)》《中共海南省委 海南省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》(琼发〔2017〕32号)、《海南省自然资源和规划厅关于进一步加强和规范耕地占补平衡工作的通知》(琼自然资规〔2021〕8号)等文件精神,结合我市实际,提出如下实施意见。

一、项目运作模式及投资收入来源

区政府为项目业主单位,市土地储备整理中心为项目管理单位,市自然资源和规划局为项目主管单位。区政府可结合本级财政实际,按照有利于项目推进的原则,自行选择本级财政投资建设或引进社会资本参与投资建设。项目通过自然资源部复核备案确认的补充耕地指标,其中的20%无偿上

交省政府、40%无偿上交市政府、剩余40%归区政府作为项目投资收入来源。归区政府的补充耕地指标，按补充耕地指标通过自然资源部复核备案入库当日，省级补充耕地指标交易平台最近3批次同类指标成交价的加权平均（省级统筹指标的限价不作为参考价）计算亩均价格，由市政府向区政府购买。项目补充耕地指标的交易收入纳入区级财政统筹安排使用，对引进社会资本参与投资建设的项目，由区政府按合同约定拨付归属社会资本投资主体的投资收入资金。

二、明确部门职责分工

（一）区政府。负责项目前期的选址、申报、资金筹措、可行性研究报告编制、初步设计及概算编制；负责组织项目工程招投标、工程监理等，保障项目工程质量和进度；负责项目工程自验、工程质量检测、竣工图编制、新增耕地认定报告编制、新增耕地质量等别评定报告编制以及收集整理其他竣工验收所需的资料等；负责履行建后管护责任，编制建后管护方案，签订建后管护责任书等；负责具体引进社会资本参与投资建设等事宜；负责项目全过程的建设协调工作。对区财政投资建设的项目，在项目补充耕地指标购买前，因项目推进产生的所有费用由区政府负责承担，并承担建后管护所需的资金；同时承担相应的风险，包括但不限于政策变化风险、施工安全风险、村民阻工风险、自然灾害风险、无法通过验收备案风险、指标交易价格波动风险、项目投资

风险和相关责任风险等。对引进社会资本参与投资建设的项目，依据合同约定履行双方的权利与义务。

（二）市土地储备整理中心。负责指导各区政府做好项目选址，审查各区政府申报的项目，对满足项目选址要求的，将审查意见上报市自然资源和规划局进行立项审批；负责组织项目可行性研究、初步设计及概算评审等，对符合编制要求并满足土地整治项目设计标准的，将评审结果上报市自然资源和规划局进行可行性研究、初步设计及概算审批；负责指导各区政府有序推进项目建设，督促各区政府加快项目建设进度；负责组织项目工程初步验收，督促各区政府加强初步验收整改并收集整理工程竣工验收资料；负责督促各区政府提供新增耕地认定等相关资料，配合各级部门开展新增耕地认定等相关工作；负责指导各区政府落实建后管护责任，审查建后管护方案，督促签订建后管护责任书。

（三）市自然资源和规划局。负责向各区提供我市现有的耕地后备资源调查成果，协助各区深入摸排耕地后备资源情况，对各区调查具备耕地开垦条件但不符合规划的地块进行规划调整报批；负责项目立项、可行性研究、初步设计及概算审批；负责会同市农业农村局组织项目工程竣工验收、新增耕地认定、新增耕地质量等别评定、新增耕地备案报批等。

三、规范项目报批流程

（一）项目立项报批

1. 区政府根据本意见第五条项目选址要求之规定组织项目选址，并向市自然资源和规划局提出项目立项申请。需提供材料包括但不限于选址报告（含项目位置、规模、土地利用情况、总体规划情况、预计补充耕地指标、投资估算、资金来源、土地所有权人和使用权人同意实施意见等）、选址范围的矢量数据（大地 2000 坐标）、总体规划图、土地利用现状用途、权属图、影像图等。

2. 市土地储备整理中心负责核查选址地块是否符合海口市总体规划用途和土地利用现状用途，是否坐落在生态红线区域和城镇开发边界范围内区域，是否与已实施或拟实施建设的土地整治项目重叠；组织实地踏勘，核查现场地势、交通、水源、土壤等宜耕情况。

3. 经市土地储备整理中心初步核查符合条件的，征求相关单位意见，出具拟开垦地块土壤污染调查意见、明确是否在污染严重且难以恢复区域、明确选址地块是否与高标准农田建设等项目重叠（市农业农村局），是否与已立项的政府投资项目冲突（市发改委），是否在重要水源涵养区域、河道泄洪区域（市水务局），是否在自然保护地、湿地本底资源的区域（市林业局），各职能部门应在 3 个工作日（不包含实地踏勘、检测等时间）内函复意见。

4. 市土地储备整理中心收到选址报告材料，对不符合项目选址要求的，原则上2个工作日内予以函复；对符合项目选址要求的，及时将核查意见及相关材料上报市自然资源和规划局。

5. 市自然资源和规划局根据市土地储备整理中心核查意见，对符合项目选址要求的予以批准项目立项，并向区政府下达项目立项批复。同时将项目立项情况抄送市发改委、市农业农村局、市水务局、市林业局、市生态环境局、市土地储备整理中心等部门。

（二）项目可研报批。项目立项批复后，区政府负责组织编制项目可行性研究报告，并向市自然资源和规划局提出审查申请。由市土地储备整理中心组织道路、水利、造价、农业、土地等方面的专家对项目可行性研究报告进行评审论证。通过专家审查论证的，由市土地储备整理中心将评审结果和核查意见上报市自然资源和规划局，由市自然资源和规划局审查下达项目可行性研究报告批复。

（三）项目初步设计及概算报批。项目可行性研究报告批复下达后，区政府负责组织编制项目初步设计及工程概算，并向市自然资源和规划局提出审查申请。由市土地储备整理中心组织道路、水利、造价、农业、土地等方面的专家进行评审论证。通过专家审查论证后，由市土地储备整理中心将评

审结果和核查意见上报市自然资源和规划局，由市自然资源和规划局下达项目初步设计及概算批复。

项目初步设计及概算批复下达后，区政府负责委托第三方机构对项目施工图设计进行审核，并将审核结果报送市土地储备整理中心备案。

（四）项目实施及监管。对区财政投资建设的项目，要严格项目法人责任制、项目工程公开招标制、工程监理制等，资金使用要符合政府投资项目管理规定；对引进社会资本参与投资建设的项目，依据合同约定执行双方的权利与义务。项目建设要严格按照设计方案组织实施，区政府要安排专人对施工进行全过程管理，加快进度和把控工程质量，确保按时、保质、保量完成项目建设任务；区政府要委托具有监理资质的机构进行施工全过程监理。施工中不得随意变更设计方案，确需变更的，须按设计变更报批要求批准同意后方可按变更后的设计实施。

（五）项目设计变更报批。从项目批准实施之日起至项目通过竣工验收之日止，土地整治项目因无法按原设计实施，确需设计变更的，由项目实施建设单位提出申请，区政府组织设计、施工、监理、村委会及邀请市土地储备整理中心、相关专家等代表研究解决方案变更事宜。参照原省国土资源厅印发的《土地整治项目设计变更管理暂行办法》（琼土整办字〔2012〕17号）要求，一般设计变更及重大设计变

更由市土地储备整理中心审查后上报市自然资源和规划局批复。

（六）项目竣工验收。项目竣工验收严格按照《海南省国土资源厅补充耕地项目验收暂行办法》（琼土环资耕字〔2008〕64号）实施。项目按照施工图设计（或变更后的设计）完成工程建设，项目完工后，区政府应组织项目工程自验。自验合格，相关验收材料齐全且归档后，区政府向市土地储备整理中心提出初步验收申请。

由市土地储备整理中心组织道路、水利、造价、农业、土地等方面专家，邀请相关部门、属地镇政府、村委会等代表，对项目建设情况进行初步验收，出具初步验收意见。在初步验收前，区政府应委托相关技术单位复核完成工程量、检测工程质量、认定新增耕地和提质改造耕地数量、评定耕地质量等别等，并编制提供相关报告材料。

通过初步验收后，市土地储备中心向市自然资源和规划局提出项目竣工验收申请。由市自然资源和规划局会同市农业农村局组织道路、造价、水利、农业、土地等方面的专家，对项目建设和新增耕地情况进行竣工验收，出具竣工验收意见。通过竣工验收或按要求整改后通过竣工验收的，由市自然资源和规划局下达工程竣工验收批复，并联合市农业农村局下达新增耕地竣工验收批复。

（七）项目备案及上图入库。项目通过竣工验收后，市土地储备整理中心组织区政府按照新增耕地和提质改造耕地备案要求，收集备案所需的材料，提交市自然资源和规划局核查，由市自然资源和规划局核查后上报省自然资源和规划厅审查。通过省自然资源和规划厅审查认定后，由市自然资源和规划局将项目新增耕地或提质改造耕地认定情况录入耕地占补平衡动态监管系统，逐级上报自然资源部复核。通过自然资源部复核备案后，确认的补充耕地指标即为项目实施后新增的补充耕地指标。

（八）补充耕地指标交易。补充耕地指标通过自然资源部复核备案后，由市自然资源和规划局依据本意见第一条规定向市政府请示购买指标事宜，经市政府批准同意后，市财政局将资金安排给市自然资源和规划局，由市自然资源和规划局支付给区政府。对区政府引进社会资本参与投资建设的项目，区政府收到财政购买资金后，应在30日内按合同约定拨付归属社会资本投资主体的投资收入资金。在未完成指标交易前，新增补充耕地指标由市土地储备整理中心负责保管，市政府相关部门不得使用。

四、适用项目类型及建设内容

（一）本意见适用于以增加耕地数量、提高耕地质量、改善生态环境为主的土地整治项目，主要包括土地开发项目、土地复垦项目、耕地提质改造项目等。

(二) 主要建设内容包括土地平整工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田输配电工程、农田防护与生态环境保护工程等。

五、项目选址要求

(一) 选址地块应坐落在各区政府行政管辖范围内，土地权属清晰，不存在权属纠纷。

(二) 符合海口市总体规划，规划用途为耕地。

(三) 符合海口市土地利用现状用途，新增耕地的土地利用现状用途为非耕地，耕地提质改造的土地利用现状用途为耕地。

(四) 周边交通条件便利，能满足基本的生产生活条件；周边水源有保障，能通过自流灌溉或工程措施满足基本的农作物灌溉需求。

(五) 项目实施后，对只有新增耕地的项目，新增耕地连片面积不低于 50 亩；对既有新增耕地又有耕地提质改造的项目，新增耕地和提质改造耕地的连片面积不低于 50 亩。

(六) 项目地块不在禁止整治区域。禁止整治区域包括生态红线区域、地形坡度大于 25° 区域、土壤改良后仍不适宜种植区域、生态脆弱区域、污染严重且难以恢复区域、易受自然灾害损毁区域、城镇开发边界范围内区域、饮用水源保护区、河湖及水工程管理范围和生物多样性保护区域，以

及纳入湿地保护范围内的沿海滩涂、河漫滩、湖漫滩和沼泽地等法律规定不得开垦的区域。

（七）项目地块不在限制整治区域。限制整治区域包括坡度为 15° — 25° 不宜开垦为水田的区域、主要以抽取地下水方式灌溉不宜开垦为水田的区域。

（八）已取得土地所有权人和使用权人同意实施项目的意见。

六、规范引进社会资本投资主体

各区政府可根据财政和项目实际，自行选择项目投资模式，对引进社会资本参与投资建设的，按照《海南省自然资源和规划厅关于进一步加强和规范耕地占补平衡工作的通知》（琼自然资规〔2021〕8号）关于社会资本投资补充耕地项目相关规定，原则参照以下方式引进和确定投资收入，若国家或省级出台新的政策，后续项目按新政策规定执行：

（一）社会资本投资主体的类型。国有企业、民营企业、农村集体经济组织（或其成立的农民专业合作社）、农民和新型农业经营主体等，均可作为社会资本投资主体。

（二）确认社会资本投资主体的方式。参与项目建设的社会资本投资主体，需同时具备以下4个条件：

1. 社会资本投资主体通过耕地后备资源调查，选取了符合本意见项目选址要求的地块，并出具书面选址报告。

2. 社会资本投资主体通过沟通协调，已取得拟选地块土地所有权人和使用权人同意实施土地整治项目的意见，并出具土地所有权人和使用权人签字盖章的书面意见。

3. 社会资本投资主体承诺按照《海南省自然资源和规划厅关于印发〈海南省新增耕地调查认定技术规范（试行）〉的通知》（琼自然资函〔2019〕3258号）有关后期管护要求，落实建后不少于3年的管护责任，管护期内要做好项目的基础设施管护、种植管护和地力培肥管护等，并提供签字盖章的书面承诺。

4. 社会资本投资主体承诺对拟开发建设的土地整治项目“全额投资、全程运作、自担风险”，承诺保证土地整治项目工程质量等，并提供签字盖章的书面承诺。社会资本投资主体不得将补充耕地项目违规层层转包、分包。

（三）社会资本投资主体的投资收入来源。区政府引进社会资本参与投资建设的项目，最终确认的补充耕地指标，扣除无偿上交省政府的20%指标及无偿上交市政府的40%指标后，剩余40%的补充耕地指标由市政府向区政府购买，其价格按补充耕地指标通过自然资源部复核备案入库当日，省级补充耕地指标交易平台最近3批次同类指标成交价的加权平均（省级统筹指标的限价不作为参考价）计算亩均价格。区政府与社会资本投资主体协商确定将归属区政府的40%补

充耕地指标收益分成作为社会资本投资主体的投资收入来源，并签订项目开发合同履行权利义务。

（四）引进社会资本的要求。引进社会资本参与投资建设的项目，仍由区政府作为项目业主单位，依法依规选定社会资本方。区政府应与确定的项目社会资本投资主体签订项目开发合同，明确项目实施的具体事宜、双方权利与义务、投资收入来源、后期管护责任、未按约定期限完成建设任务的违约责任等。归属社会资本投资主体的投资收入产生的相关税费由社会资本投资主体承担，并自行依税法规定向税务部门申报缴纳，同时凭完税凭证办理相关手续。

七、其他要求

（一）在项目实施过程中，市政府相关职能部门要积极协助各区政府完成项目建设，提供政策指导及技术支持。市土地储备整理中心要不定期对项目实施过程进行检查，发现问题及时提出整改意见，督促整改。区政府要切实履行建后管护责任，制定建后管护相关管理规定，探索建后管护年度奖补资金考核机制，细化农用地奖补方式，提高农民耕作的积极性，避免新增耕地撂荒和“非粮化”“非农化”问题，发挥项目的长期效益。通过土地整治新增的补充耕地指标优先保障项目所在地新增建设占用耕地的占补需求。

（二）各区政府要发挥属地优势，深入化解涉农矛盾纠纷，对具备政府开发条件的项目要以政府投资为主；对确需

引进社会资本参与的，要鼓励区属、市属、省农垦集团有限公司等国企积极参与，或与其他民营企业、农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等联合开发，多渠道落实补充耕地任务；对不按合同约定推进项目建设的社会资本投资主体，要按合同约定严肃追究违约责任。本实施意见实施1年后，市自然资源和规划局应对实施意见进行评估并将实施评估情况报市政府。

（三）海口桂林洋经济开发区范围内的土地整治项目，参照本实施意见有关规定执行，海口桂林洋经济开发区管委会为项目业主单位，属政府自行投资建设的项目，由市财政统筹安排资金建设，项目补充耕地指标扣除无偿上交省政府的20%后，剩余的由市政府统筹安排使用，后期管护资金由市政府统筹安排；属引进社会资本参与投资建设的项目，由海口桂林洋经济开发区管委会与社会资本投资主体签订项目开发合同，报经市政府同意后按合同约定实施建设。

本实施意见自2022年2月5日起施行，有效期五年。
《海口市人民政府关于大力推进土地整治项目的实施意见（试行）》（海府规〔2021〕4号）同时废止。

海口市人民政府

2021年12月31日