

吉林省补充耕地实施管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为进一步规范补充耕地实施管理，根据《土地管理法》《土地管理法实施条例》《吉林省土地管理条例》《吉林省耕地质量保护条例》等法律法规和耕地占补平衡制度改革有关政策规定，制定本办法。

第二条 本办法所称补充耕地，是指在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，以项目形式或其他形式，将国土变更调查成果确认的各类非耕地地类，通过农用地整理、建设用地复垦、耕地后备资源开发等措施，依法依规恢复、垦造为可长期稳定利用的耕地。

项目形式是指由相关主体组织实施，履行项目管理程序的恢复、垦造耕地行为。

其他形式是指由县乡人民政府和农村集体经济组织，以及企业、新型农业经营主体和个人恢复、垦造耕地的行

为。

第三条 补充耕地实施选址立项、勘测设计、施工管理、验收、后期管护和信息报备等，适用本办法。

第二章 管理职责

第四条 省级负责统筹指导全省补充耕地实施工作；负责制定补充耕地管理政策制度和标准规范。

省自然资源厅负责补充耕地重大工程实施方案编制和监管；负责省级组织实施的试点和示范项目立项审批和竣工验收；组织全省补充耕地行为专项检查，开展补充耕地抽查复核；省级土地整治机构承担相关具体技术性、事务性工作。

省农业农村厅负责全省补充耕地质量鉴定工作管理、监督检查和市级鉴定结果抽核。

省财政厅负责省级补充耕地有关项目预算和竣工决算的审核。督导项目资金的预算执行，指导资金主管部门开展绩效自评，开展财政评价和监督检查，确保专款专用，提高资金使用效益。

省级其他部门依据职能负责补充耕地实施相关工作。

第五条 市级（含梅河口市）人民政府负责本行政区域内补充耕地规划编制、组织实施和监督检查；负责市级财政投资及本行政区域内社会资本投资的补充耕地项目立项

审批、设计审查和竣工验收，做好有关项目预算和决算审查等资金管理工作；负责县级财政投资项目的备案管理和监管；负责本行政区域内补充耕地数量核实认定、质量验收和入库审查监管。

第六条 县级人民政府负责本行政区域内各类补充耕地具体实施、日常监管和后期管护；负责建立本地补充耕地项目储备库；负责县级财政投资项目立项审批、竣工验收、预算和决算审查；负责补充耕地数量质量初验、入库初审和报备。

第三章 实施区域选址和项目立项设计

第七条 实施补充耕地应坚持以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅的原则，充分考虑当地自然、经济和社会发展条件，经实地踏察和数据套合分析，科学合理确定实施区域。做到土地权属清晰无争议，实施前应征得涉及土地权利人同意。

第八条 自然保护地、生态保护红线内禁止新开垦耕地，严重沙化土地、严重石漠化土地、重点沙源区、沙尘传输通道、25 度以上陡坡、河湖管理范围及重点林区、国有林场等区域原则上不作为补充耕地来源。对于主要以抽取地下水方式灌溉的区域，不得实施垦造水田项目。

第九条 项目立项前，所在地市县级人民政府应确定

项目承担单位，财政投资项目承担单位一般应为市县级土地整治机构；社会资本投资项目（含采取“投融建运管”一体化模式实施项目，下同）可由具有独立法人资格的实施主体作为项目承担单位。省级批准项目一般由省级土地整治机构或省属国有企业作为项目承担单位。

第十条 项目承担单位应按照有关规定编制项目可行性研究报告，向自然资源主管部门提交立项申请，并附有关部门意见、公众参与意见及相关图件等材料。

第十一条 市县级自然资源主管部门一般应组织有关专家对可行性研究报告进行评审，并充分征求农业农村、水利、生态环境、财政、林草等有关部门意见。项目可行性研究报告经评审论证和集体决策，报相应机关批准立项；社会资本参与项目一般由县级人民政府报市级人民政府批准立项。省级批准实施的项目，所在地有关职能部门应出具选址立项合规审查意见。

第十二条 项目承担单位应在开展勘察测绘的基础上，充分衔接相关规划，组织编制项目规划设计。规划设计报告应在项目所在地进行公告。市县级人民政府应组织相关行业专家或委托专业机构对规划设计报告和预算书进行审查评估，充分征求有关部门意见后，批复项目规划设计；同级财政部门或由其委托的具有相应资质的造价咨

询单位审核项目预算。省级批准实施的项目，由市级自然资源主管部门批准项目规划设计，报省级职能部门备案。规划设计和预算未经批复或未通过审核的项目，不得开工建设。

第十三条 鼓励各地创新项目组织实施，简化前期审批程序。对于建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的政府投资项目，以及社会资本投资项目，项目承担单位可提交项目实施方案（达到设计深度），经有权机关同意批准后作为项目实施依据。

第四章 项目实施

第十四条 项目实施须严格执行项目法人制、招投标制、合同管理制、监理制、审计制和绩效考核等管理制度。

第十五条 项目的勘察测绘、规划设计、施工、监理等应严格执行国家和省关于招标投标、政府采购等法律法规相关规定，严禁规避和虚假招标、围标串标等违法违规行为。

第十六条 项目承担单位对工程质量、进度、安全和资金负总责；负责编制项目招标方案和招标文件，组织招投标；负责项目建设管理，包括施工现场管理，控制工程投资、质量和进度等；组织施工单位、监理单位及时开展工程计量；协调处理项目实施中出现的矛盾和问题。

第十七条 项目中介服务机构须严格按照政策规定和规范标准，开展招标采购、咨询评估、勘测设计、监理、工程复核、补充耕地复核认定等技术支持和服务保障。

第十八条 项目施工、监理单位须严格依据项目规划设计、招投标文件、合同及技术规范组织施工、监理，建立质量管理体系，落实安全生产责任制。

第十九条 施工单位在阶段工程施工完成后，应进行自检自查，确保工程质量符合相关技术标准和设计文件要求；监理单位负责单元工程、分部工程、单位工程验收；项目承担单位负责单项工程、合同段工程验收。

第二十条 项目规划设计是项目实施、竣工验收的依据，一经批准，不得擅自变更。确需变更的，在项目投资总额不增加的前提下，严格项目建设位置、建设规模、补充耕地数量质量目标等条件，按规定履行相关程序。

下列情形属于一般变更，由项目承担单位报市、县级自然资源主管部门审批：项目区工程位置发生部分变化，但相应工程量和投资基本不变；调整位置地块面积不超过100公顷，且占项目建设总规模比例不超过10%；土地平整工程、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、其他工程等投资结构之间的增减变化不超过批准预算5%，其中灌溉与排水工程和田间道路工程的工

工程量原则上不低于批准工程量，单项工程内部调整原则不超过该单项工程批复预算的 10%。

下列情形属于特殊变更，由市、县级自然资源主管部门逐级报设计批准机关审批：调整位置地块面积占项目建设总规模比例大于 10%，但不超过 50%；土地平整工程、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其他工程等投资结构之间的增减变化超过批准预算 5%。

第二十一条 严格规范补充耕地实施各类资金使用，项目承担单位或实施主体应按照批准的预算，合理安排使用资金，不得用于补充耕地实施支出范围以外的其他支出；依据合同协议约定和项目建设进度按时支付资金，防范出现各类形式拖欠企业账款问题，切实保障农民工工资及时足额支付；主动接受财政、审计等部门的监督。

第二十二条 项目立项批复后原则上应在十二个月以内完成规划设计等前期工作并开工建设。确因不可抗力原因无法实施或需要延期的，应于到期前一个月提出申请，报原立项机关批准。未按期开工项目相关批准批复文件自动失效。

项目建设过程中出现不可抗力、实施条件发生重大变化等情形，导致项目无法继续实施的，一般由县级自然资

源等职能部门综合评估后，逐级报项目立项批准机关申请终止和退出。

第五章 项目验收

第二十三条 项目承担单位提交验收申请后，由县级自然资源主管部门委托有资质的第三方对项目开展工程复核，按照工程复核技术要求对工程数量和质量进行复核并出具工程复核报告。

第二十四条 项目初验由县级自然资源会同农业农村、水利、林草、财政等相关部门及项目所在地乡镇人民政府（街道办事处）按照批准的设计或实施方案开展。初验合格的，出具初验意见；初验不合格的，责令限期整改，直至合格。项目初验重点检查合同执行、项目建设任务完成、工程质量检验和评定、土地权属调整方案实施等情况。

第二十五条 项目竣工验收一般按照“谁审批、谁验收”的原则，由项目立项批准机关或授权项目主管部门组织开展，对项目建设任务完成情况，特别是补充耕地位置、数量、质量及资金预算执行和使用等情况进行全面核实。验收合格的，出具验收意见；验收不合格的，责令限期整改，重新组织验收。项目验收重点对建设任务执行情况、工程质量情况、资金使用情况、制度执行情况进行验收。

第二十六条 项目竣工验收后，项目承担单位应按县级人民政府有关规定，与项目接收管护经营主体签订项目资产和补充耕地移交管护协议。

第二十七条 县级自然资源主管部门应建立健全项目档案制度，组织承担单位或实施主体做好项目档案管理工作，及时对项目实施各环节的有关文件、资料、图件、影像、照片和视频等立卷归档，做到专人负责、专用场所保管。采取其他形式实施补充耕地的，也应按规定做好文件资料和数据成果归档管理。

第六章 后期管护

第二十八条 补充耕地所在地县级人民政府应建立工程和补充耕地管护制度，明确管护职责、措施、标准、管护经费，组织、指导和监督工程设施管护、补充耕地种植和地力培肥。

第二十九条 县级政府及农业农村部门应加强耕地种植用途管控和撂荒耕地复耕复种，对补充耕地后续培肥改良进行持续监督指导，加强耕地盐碱化防治，确保补充耕地长期稳定利用。

第七章 补充耕地入库

第三十条 以项目形式产生的补充耕地，项目竣工验收后，县级自然资源主管部门负责认定补充耕地数量，县

级农业农村部门负责验收补充耕地质量。对符合条件的耕地，由县级自然资源主管部门按规定纳入非农建设补充耕地报备管理，形成初审意见，报市级自然资源主管部门审核。

以其他形式产生的补充耕地，由县级自然资源主管部门根据年度国土变更调查结果，及时向农业农村部门共享年度耕地流入数据，通过各级农业农村部门补充耕地质量验收的，集中连片、配套农田基础设施的地块可按规定纳入非农建设补充耕地报备管理，报市级自然资源主管部门审核。

全域土地综合整治子项目、高标准农田、生态环境修复、水土保持等其他行业领域项目实施产生的补充耕地，符合条件的可参照本条第一款申报，项目立项、实施和竣工验收按照相关行业领域规定执行。

第三十一条 市级自然资源主管部门根据县级自然资源主管部门提报的申请资料和初审意见开展内外业全面审查核实；审核过程中，可视情况征询同级农业农村部门意见。通过审核监管的可作为补充耕地指标入库管理使用。指标入库后，市级自然资源主管部门应及时公开补充耕地项目与地块信息。各类补充耕地入库后应结合实际及时划入永久基本农田或储备区严格管理。

第三十二条 省级自然资源主管部门采取适当方式对入库补充耕地随机开展抽查复核，必要时会同省级农业农村主管部门共同开展。对于发现的问题督促所在地及时整改，补充耕地已入库的，整改期间冻结相应补充耕地指标；整改不到位的，核减相应补充耕地指标。

第八章 监督检查和实施后评估

第三十三条 市县是补充耕地实施管理的责任主体，应切实履行实施管理职责，加强补充耕地实施的动态监测监管工作，严格项目立项、招投标、实施进度、资金使用、验收和报备等管理。省级不定期对全省补充耕地实施和市县日常管理情况进行实地监督、检查指导。

第三十四条 补充耕地实施过程中，各级部门单位应根据需要，合理确定国土空间规划、土地、农业、水利、生态环境、林草等相关领域专家或专业机构。有关专家或专业机构应当按照客观、公正、审慎的原则进行独立审查，对出具的意见或审查评估结果负责。

第三十五条 项目须通过耕地占补平衡管理平台实行全面全程信息报备。项目立项、设计、开工、竣工验收等各阶段信息由项目所在地县级自然资源主管部门填报，市级自然资源主管部门对重点环节进行审核确认。通过其他形式、其他行业领域项目实施产生的补充耕地，可在入库

阶段开始信息填报。各阶段信息应于相应环节结束后一个月內完成填报，市县自然资源主管部门应确保报备信息及时、准确、真实。

第三十六条 项目竣工验收或补充耕地利用三年内，项目立项批准机关或主管部门应组织开展后评估，将项目建成后所达到的实际效果与项目申报、设计及其审批核准文件的主要内容进行对比分析，提出后评估意见和对策建议，形成后评价报告，有关评估结果作为加强和改进补充耕地实施管理的重要参考。其他形式实施补充耕地也应适时开展后评估。

第三十七条 市县人民政府应建立健全补充耕地实施资金筹集和使用监管机制，对在补充耕地实施资金申报、审批和使用管理工作中，存在违规分配、挤占挪用、套取骗取资金等问题的，应及时纠正整改并报送省级职能部门，确保资金使用安全和效益。

第三十八条 强化补充耕地实施全过程监管，落实工程和补充耕地质量管理属地责任，严把各环节关口，严查弄虚作假、偷工减料、虚报冒领等违法违规行为。

坚决纠治补充耕地实施管理过程中的腐败和作风问题，严格跟踪问效，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依法追究有关人员责任。

第九章 附则

第三十九条 市县人民政府及其职能部门可根据本办法的规定及职责分工，制定本地补充耕地实施管理具体办法或工作细则。

第四十条 本办法由省自然资源厅、省农业农村厅、省财政厅、省林草局负责解释。

第四十一条 本办法自印发之日起施行，有效期五年，《吉林省补充耕地项目管理暂行办法》（吉自然资规〔2023〕6号）同时废止。在本办法施行前已立项实施未验收的项目，后续程序按本办法执行。