

吉林省人民政府办公厅

关于引导和规范社会资本参与耕地

后备资源开发利用的意见

吉政办发〔2021〕62号

各市（州）人民政府，长白山管委会，长春新区、中韩（长春）国际合作示范区管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，创新土地整治管理体制机制，根据《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》（中发〔2017〕4号）、《中共吉林省委吉林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》（吉发〔2018〕3号）精神，经省政府同意，现就引导和规范社会资本参与耕地后备资源开发利用提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神，深入落实

习近平总书记关于“开展盐碱地综合利用对保障国家粮食安全、端牢中国饭碗具有重要战略意义”的重要讲话精神，全面实施“一主六双”高质量发展战略和生态强省战略，坚持严格监管和促进发展并重，进一步引导和规范社会资本参与耕地后备资源开发利用工作，持续优化营商环境，更好地促进土地资源节约集约高效利用，增加有效耕地面积，保护珍贵的黑土资源，为保障国家粮食安全提供有力支撑。

二、管理方式和项目实施模式

（一）管理方式。创新社会资本参与耕地后备资源开发利用的土地整治项目组织和实施方式，建立省市县三级管理体系，进一步加强项目实施管理。落实政府主体责任，各级自然资源主管部门负责日常工作。

省政府组织编制全省耕地后备资源开发利用规划、重大工程规划和年度计划，审查各市（州）规划计划。建立全省土地指标（补充耕地指标）管理和调剂平台，负责土地指标复核确认，完善省内土地指标价格管控机制，统筹管理全省土地指标调剂工作。

市（州）政府组织编制辖区内耕地后备资源开发利用规划计划，制定区域重大工程规划和实施方案，负责所辖县

（市、区）项目的立项审批、规划设计与预算审查、监督检查和竣工验收工作。

县（市、区）政府负责耕地后备资源清查，建立耕地后备资源开发利用项目储备库，组织开展项目立项初审，监督指导项目实施。

（二）实施模式。采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导国有企业、民营企业、农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据土地整治相关规划计划参与耕地后备资源开发利用项目。

三、规范项目管理程序

（三）科学编制规划计划。各市（州）、县（市、区）政府要依据省级相关规划计划，科学编制耕地后备资源开发利用规划。在完成耕地后备资源调查评价基础上，贯彻落实水资源刚性约束要求和“以水定地”原则，因地制宜优化配置水土资源，科学确定水旱田开发比例，合理安排项目建设时序，制定年度实施计划。规划编制过程中，应统筹考虑已实施土地整治项目新增耕地经营管护，推进耕地改造治理。

（四）做好土地清查工作。各市（州）、县（市、区）政府要加强对农村集体资源管理的指导监督，扎实开展土地清查，全面摸清耕地后备资源底数，理清土地所有权和

经营权，并依法依规流转土地经营权。社会资本投资主体自主投资开发利用耕地后备资源的，须取得整治地块土地经营权。

（五）建立项目储备库。各县（市、区）政府应因地制宜，科学合理确定土地整治项目区域，建立项目储备库并及时向社会公开。投资主体参与耕地后备资源开发利用须从项目储备库中选取，依据项目建设要求在获得项目立项、规划设计批复后组织项目实施。

（六）投资主体准入条件。由各市（州）政府负责制定评估体系和标准，严格投资主体资格评估管理。支持具备相应建设、管理经验、专业水平、投融资能力，且信用良好，符合高质量发展要求的投资主体参与项目实施。优先选择土地整治+生产经营、具有土壤改良成熟技术（专利）的投资主体。

（七）保证项目建设标准。项目建设要综合配套各项农业生产设施，因地制宜实施田水路林村综合整治，确保治一片、成一片、见效一片，项目新增耕地应达到高标准农田建设标准。要合理控制投资标准，优先选用成本低、见效快、成熟稳定的土壤改良技术。开垦水田和水浇地的项目，应综合考虑相关骨干水利工程规划及实施情况，统筹安排项目区灌排水利工程建设，所需资金可纳入项目投资计划。

（八）强化过程监管。各市（州）、县（市、区）政府要在项目前期工作、工程实施、项目验收、后期经营管护等方面建立全过程监管机制。指导项目有关主体本着合法、公平、共赢的原则签订相关合同，明确各自责任、权利和利益，强化履约责任。

（九）严格竣工验收。各市（州）政府要依据相关项目管理办法和技术规程组织开展项目竣工验收工作。通过验收的，应及时组织上图入库、建设成果移交等工作，省自然资源厅做好土地指标确认。

（十）开展绩效评价和后评估。各市（州）政府要制定项目实施绩效评价办法，按照有关规定对项目建设质量、合同执行、建设成效等进行综合评价，作为项目参建单位信用评价的依据。适时开展项目后评估，总结项目建设经验，提高项目管理水平和后续项目决策能力。

四、新增耕地经营和管护

（十一）加强土地经营和管护。土地整治新增耕地至少种植一季粮食作物后，才能开展项目竣工验收。项目验收后，原则上投资主体应负责新增耕地不少于两年的经营管护，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。

（十二）制定后期经营管护措施。投资主体在新增耕地经营管护期满后，应将项目移交给相关土地权利人。相关土地权利人根据有关规定，落实项目经营管护责任。各市（州）、县（市、区）政府应结合实际制定切实可行的措施，保障土地整治后相关工程和耕地的持续利用，坚决杜绝新增耕地弃耕、撂荒，不得擅自将水田改为旱地。农业农村部门应加强新增耕地承包经营情况监管并及时落实各项惠农补助政策。

（十三）确保已有新增耕地持续耕种。实行已实施项目新增耕地管护成效与耕地后备资源开发计划挂钩管理，各市（州）、县（市、区）政府要统筹安排耕地后备资源开发利用和已验收项目新增耕地的生产经营。鼓励土地所有权人采取适度规模经营，以及赋予投资主体一定经营年限等方式，推动已实施的土地整治项目特别是西部土地开发整理重大项目新增耕地及时有效耕种。

五、土地指标和收益管理

（十四）健全土地指标分配机制。社会资本参与项目产生的补充耕地指标验收确认后，市县两级政府分别按15%和85%比例分配入库，指标应先用于本行政区耕地占补平衡，节余部分可申请调剂。

（十五）建立土地指标管理和调剂平台。省自然资源厅要建立全省统一的土地指标（补充耕地指标）管理平台，统筹省、市、县各类补充耕地指标入库管理，依申请规范开展跨省和省内调剂。将社会资本参与耕地后备资源开发利用特别是使用剥离的耕作层土壤项目产生的新增耕地指标，优先纳入跨省和省内调剂范围。

（十六）统筹管理跨省调剂资金。省财政厅对各类跨省调剂补充耕地指标收益实行统筹管理，并从调剂资金中留成15%，其余资金及时拨付指标调出市县。省级留成资金主要用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。各市（州）、县（市）政府应加强土地指标调剂资金使用管理。

六、健全完善支持政策体系

（十七）土地支持政策。创新自然资源资产等不动产登记模式，为投资主体项目融资创造条件。符合全域土地综合整治理念的项目，适用全域土地综合整治试点项目支持政策。鼓励投资主体结合耕地后备资源开发实施生态修复项目，并利用一定数量的修复区域从事旅游、康养、体育、设施农业产业开发等相关产业，促进农村一二三产业融合发展与乡村振兴。

（十八）财政支持政策。加大财政投入力度，引导和撬动更多社会资本进入土地整治领域。对处于我省相关试点范围内，种植玉米、水稻两大作物的新增耕地开展完全成本保险或收入保险，保障土地承包经营者基本收益。

（十九）农业支持政策。财政部门、农业农村部门按职责分工，及时落实耕地地力补贴、玉米大豆生产者补贴、稻谷生产者补贴以及农机购置补贴等各项中央强农惠农富农政策。

（二十）信贷融资政策。坚持政策引导、规划引领、实体整治、市场运作的原则，创新投融资模式，推动绿色信贷，鼓励金融机构推出相关金融产品，建立健全自然资源资产融资体系，支持投资主体参与土地整治。支持符合条件的投资主体发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等公司信用类债券，用于开展土地整治。

七、建立风险防控体系

（二十一）防范生态安全风险。加强生态环境风险评估与水资源论证，坚持山水林田湖草沙一体化保护和修复，科学开展项目选址，合理确定项目范围和新增耕地比例，妥善处理项目灌排问题，严防改良土壤引发环境问题，保证土地整治生态安全。

（二十二）防范政府债务风险。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。

（二十三）防范投资主体项目实施风险。各市（州）、县（市、区）政府应构建防范投资主体参与耕地后备资源开发利用筹融资风险机制，严禁非法集资。对未按计划完成项目建设的，县（市、区）政府应督促相关土地权利人或投资主体加强项目实施管理，确保项目保质保量如期完成，必要时启动投资主体退出机制。

（二十四）建立信用评价体系。各市（州）、县（市、区）政府要加强投资主体信用评价，纳入社会信用体系分类监管，健全守信激励、失信惩戒机制，定期通报评价结果，并作为投资主体市场准入、差别化监管、财政支持等工作的重要依据。

八、保障措施

（二十五）加强组织领导。各级政府要把耕地后备资源开发利用作为一项重要工作，纳入重要议事日程。建立土地

整治管理协调联动机制，发展改革、财政、自然资源、生态环境、水利、农业农村、审计、林草、银保监等部门要各负其责，协同推进相关工作。

（二十六）创新服务管理。各县（市、区）政府应结合本地实际，研究制定与社会资本合作模式和以奖代补的具体管理办法。有关部门按职责抓好耕地后备资源开发利用涉及本行业领域相关工作，创新管理和服务方式，完善政策制度和技术标准体系，推动信息共享，提高服务水平，优化营商环境。鼓励和支持社会各界提供农业科技人才培养和技术支持服务。

（二十七）严格监督检查。省级有关部门要加强对社会资本参与耕地后备资源开发利用的监督指导，建立第三方评估机制，定期评估各市县项目实施情况。对弄虚作假、项目后期经营管理不力，发生重大违法违规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。

（二十八）开展试点示范。各市（州）、县（市、区）政府可结合实际，推动规划设计、工程施工、盐碱地改良等技术创新，探索新增耕地经营管护路径模式，组织开展试点示范，及时总结推广。

（二十九）强化宣传引导。各地各部门要充分利用各类媒体，积极宣传社会资本参与耕地后备资源开发利用政策，树立正确舆论导向，营造良好的舆论氛围。

本意见自公布之日起实施，有效期5年。各市（州）、县（市、区）政府可根据本意见制定具体实施办法。

吉林省人民政府办公厅

2021年12月28日

（此件公开发布）