

海南省自然资源和规划厅文件

琼自然资耕〔2022〕120号

海南省自然资源和规划厅 关于印发《海南省耕地垦造行动方案 (2022-2025年)》的通知

各市、县、自治县人民政府，省政府直属各单位、省农垦控股集团有限公司：

《海南省耕地垦造行动方案（2022-2025年）》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

海南省自然资源和规划厅

2022年4月18日

（此件主动公开）

海南省耕地垦造行动方案（2022-2025年）

为贯彻落实党中央、国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡工作的决策部署，坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，为海南自贸港建设提供有力的资源要素保障，根据我省实际，制定本行动方案。

一、工作目标和原则

（一）工作目标。

严格落实耕地“占一补一、占优补优、占水田补水田”，统筹各类项目资源，推动“集中连片造大田”，到2025年，全省计划垦造耕地数量50000亩左右、新增水田面积80000亩左右，具体耕地垦造数量可结合实际需求等情况进行适当调整。

（二）工作原则。

1. 坚持规划管控引领。强化国土空间规划管控引领，科学布局农业、生态、城镇等功能空间，严格控制新增建设占用耕地，合理划定耕地后备资源区，依据国土空间规划科学制定耕地垦造计划，有序推进耕地垦造行动。

2. 坚持集中连片造大田。按照“集中连片、设施配套”要求，加强宜耕后备资源调查分析，科学开展耕地垦造项目包装设计，推进集中连片规模化垦造，优化耕地布局，尽量避免耕地“碎片化”。

3. 坚持市县主体责任。市县要坚决贯彻落实耕地保护和耕地

占补平衡主体责任。建设项目占用耕地，以项目所在市县为落实耕地占补平衡的责任主体，省级和国家统筹为补充，以补定占，以需定垦，主动谋划、加快实施耕地垦造项目。

4. 坚持多源化投入。科学安排财政资金投入，统筹补充耕地垦造、全域土地综合整治、高标准农田建设、“六水”共治等项目资源，整合形成补充耕地指标。积极发挥市场作用，规范引导社会资本参与耕地垦造项目，支持新型农业经营主体、农村集体经济组织等利用自身土地资源实施耕地垦造项目，拓宽补充耕地来源。

5. 坚持稳妥有序科学实施。实施耕地垦造要有计划、有目标、有节奏稳妥有序科学实施。实施垦造工程的土地上有果树、鱼塘等情况的，要尊重农民意愿，不准强行拔苗、填塘，坚决杜绝违背农民意愿、不顾客观实际等强行垦造的行为，坚决杜绝虚假垦造、账面上垦造行为，防止“简单化”“一刀切”。

二、垦造方式和指标分配

（一）省级垦造。省财政厅安排耕地垦造资金，设立耕地垦造资金池，在补充耕地后备资源潜力大的市县实施耕地垦造项目，产生的指标按市县 30%和省级 70%的比例指标分成。

（二）农垦垦造。省农垦控股集团利用农垦系统自有土地、自筹资金实施耕地垦造项目，产生的指标按照省级 20%、市县 20%和农垦 60%的比例指标分成。

（三）市县垦造。市县政府利用财政资金自行组织实施耕地

垦造项目或引导规范社会资本、新型农业经营主体、农村集体经济组织等参与实施耕地垦造项目。市县实施的耕地垦造项目产生的指标，20%纳入省级指标库进行全省统筹，剩余的80%由市县自主支配使用。

三、重点工作任务

（一）全面完成已实施的耕地垦造项目。

1. 加快推动实施存量耕地垦造项目。各市县全面梳理已经启动的各类存量耕地垦造项目实施情况，建立工作台账，明确工作时序，完善管护措施，尽快完成项目验收备案，产生补充耕地指标。（责任单位：各市县人民政府、省农垦控股集团。配合单位：省自然资源和规划厅、省农业农村厅）

2. 大力推动已备案项目核查发现问题整改。各市县要采取强有力的措施推动已备案项目在线核查、例行督察发现问题的整改，确保2022年6月底前完成整改工作，尽快恢复相应被清退的补充耕地指标。加强相关项目后期管护，确保相应问题不再重复发生。（责任单位：各市县人民政府、省农垦控股集团。配合单位：省自然资源和规划厅、省农业农村厅）

（二）科学确定耕地垦造行动计划任务。

1. 省级垦造计划任务。综合考虑海南自由贸易港重大项目指标需求和近年来省级补充耕地指标保障情况，2022-2025年省级每年完成垦造耕地数量1000亩，新增水田面积2000亩。（责任单位：省自然资源和规划厅会同省财政厅、省发展改革委、省农

业农村厅实施。配合单位：各市人民政府、省农垦控股集团）

2. 农垦垦造计划任务。根据农垦系统耕地后备资源和已经谋划实施的项目情况，统筹全省耕地垦造工作需要，农垦2022年完成垦造耕地数量1000亩，新增水田面积2000亩。2023年至2025年共完成垦造耕地数量不少于6000亩，新增水田面积不少于12000亩，具体各年度计划任务由省自然资源和规划厅统筹农垦年度计划任务完成情况下达。（责任单位：省农垦控股集团。配合单位：省自然资源和规划厅、省农业农村厅、各市人民政府）

3. 市县级垦造计划任务。综合考虑市县建设项目需求以及耕地后备资源情况，2022年市县完成垦造耕地数量18000亩，新增水田面积31000亩，剩余各年度任务由省自然资源和规划厅统筹全省上一年度计划任务完成情况和全省指标保障情况确定。（责任单位：各市人民政府。配合单位：省自然资源和规划厅、省财政厅、省农业农村厅、省农垦控股集团）

（三）加快推动耕地垦造行动项目实施。

1. 加强项目策划设计。根据《自然资源部办公厅关于开展全国耕地后备资源调查评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕47号）要求，全面开展草地、盐碱地、沙地、裸土地等耕地后备资源潜力调查，将自然条件好，特别是水源及土壤条件好、集中连片度高、适宜规模化种植的地块，优先纳入耕地垦造范围，落实集中连片造大田。各市县要加快推动项目资金落实、实施企业选

定、实施方案编制、工程招投标等工作，确保项目尽快开工建设、竣工验收、产生指标。（责任单位：省级项目由省自然资源和规划厅牵头推动，项目实施的企业具体实施；农垦和市县项目由省农垦控股集团和市县政府分别组织实施。配合单位：各级发展改革、财政、农业农村等部门）

2. 完善快审快批机制。省自然资源规划厅建立补充耕地项目备案审核“绿色通道”，做到即来即办、快审快批、限时办结，接到市县复核申请之日起15个工作日内组织完成现场复核并出具复核报告，备案材料齐全的2个工作日内做出备案结论，需要完善备案材料的一次性告知，急需项目在符合自然资源部备案基本要件的情况下，可实行材料容缺备案、事后补报。同时，各市县要优化项目审批、备案程序，涉及项目立项、预算、设计、验收、复核等程序性事项，依法并联办理、简化办理，压缩工作时限，大幅提高审批备案效率。（责任单位：省自然资源和规划厅、各市县人民政府）

3. 严格项目实施管理。严格落实项目工程质量日常巡察监管制度，不定期对耕地垦造项目开展实地巡查监督，发现问题及时督促整改。加强项目竣工验收和新增耕地指标复核把关，重点对灌排设施试运行情况、地上种植情况、管护措施落实情况等内容进行严格审核，新增耕地要符合《海南省新增耕地调查认定技术规范（试行）》相关标准，确保新产生的耕地和水田长期稳定利用。（责任单位：省级项目由省自然资源和规划厅牵头负责；农

垦和市县项目由省农垦控股集团和市县政府分别组织实施。配合单位：各级发展改革、财政、农业农村、自然资源和规划等部门）

4. 强化项目后期管护。耕地垦造项目应当编制项目后期管护方案，明确管护职责、措施、标准、费用及期限，压实项目实施主体、镇村、农场及土地承包经营者的管护责任。耕地垦造项目在项目验收备案后，由具体的实施主体专门管护，管护期不少于3年，每年至少种植一造粮食作物。耕地在管护期结束后交由村级、农场或土地承包经营者按要求种植使用，严格管控“非粮化”。省自然资源和规划厅建立项目动态监测预警机制，利用卫星遥感、无人机航拍等信息化手段和“田长制”巡查机制，对项目后期管护情况进行巡查监测，存在管护不到位、“非粮化”“非农化”等情形的，及时向项目所在市县发出预警函，提出整改要求，并督促完善整改。（责任单位：省级项目由实施企业具体负责，农垦和市县项目由省农垦控股集团和市县政府各自组织实施。配合单位：各级自然资源和规划、财政、农业农村等部门）

5. 加强耕地垦造与高标准农田建设统筹协调。各市县在分解省级高标准农田建设任务时，要组织农业农村、自然资源和规划、水务等部门，科学评估项目新增耕地、提质改造水田潜力，优化项目选址和工程设计方案，充分挖掘耕地垦造潜力，积极通过高标准农田建设产生耕地和水田指标。同时，市县在实施耕地垦造项目时，可统筹相关资金投入，鼓励整治后的耕地达到标准并验收为高标准农田。可验收为高标准农田的耕地垦造项目及高标准

农田项目所产生的补充耕地指标优先进行交易。（责任单位：各市人民政府、省农业农村厅。配合单位：省自然资源和规划厅、省财政厅、省水务厅、省农垦控股集团）

（四）加强全省补充耕地指标统筹管理。

1. 强化补充耕地指标全省统筹调剂。加大重点项目补充耕地指标保障力度，实行“市县保主体、保基础，省级保重点、保急需”统筹机制，其中海口江东新区、三亚崖州湾科技城、海南博鳌乐城医疗旅游先行区等范围内的主干路网，在市县政府无法落实指标的情况下可实行省级统筹保障；跨市县的省重点路网、水网工程省级和市县级分别按30%、70%比例予以保障；其他项目，市县无法落实指标的情况下，可根据不同情形由市县政府在省级指标交易平台采取限价或市场价方式购买指标，实现全省耕地占补平衡要求。（责任单位：省自然资源和规划厅。配合单位：省发展改革委、省财政厅、省农业农村厅）

2. 做好与“土地超市”运行的协调衔接。统筹安排全省耕地垦造计划任务和时序，加强耕地垦造行动与“土地超市”运行的协调衔接，加大“土地超市”储备土地的补充耕地指标保障力度，为项目落地提供强有力的要素保障。（责任单位：省自然资源和规划厅。配合单位：省发展改革委、省财政厅、省农业农村厅）

四、保障措施

（一）加强组织领导。各市县、省级各有关单位及农垦等落实责任分工，优化工作流程，保障项目经费，确保按时完成耕地

垦造计划任务，严格落实耕地占补平衡。省自然资源和规划厅要会同省农业农村厅等部门加强垦造耕地任务实施情况的工作指导和监督检查，及时通报存在问题并督促整改，定期向省政府报告落实进度。

（二）实行考核奖惩。实行补充耕地指标与年度垦造耕地任务落实情况挂钩机制。对完成年度垦造耕地任务60%以下的市县，按照年度耕地垦造计划任务指标的5%扣减指标；对完成年度垦造耕地任务超过100%的市县，按照年度耕地垦造计划任务指标的5%奖励相应市县。农垦自主实施的项目参照市县进行考核奖惩管理。垦造耕地任务完成情况以项目通过自然资源部备案并产生补充耕地指标为准。

（三）强化经费保障。符合条件的省级项目由省财政予以资金支持。农垦和各市县要加大资金筹措力度，积极利用社会资本，足额保障垦造耕地项目资金需求，确保工程质量和后期管护成效。后期管护经费（包括土地流转费用、土地租赁费用、后续种植费用等）纳入项目总预算统筹落实。

（四）做好风险防控。各市县和各实施单位要严格遵守建设项目和资金使用管理规定，加强项目质量监管和审计监督，防范违法乱纪、失职渎职等行为。社会资本参与耕地垦造项目的，要采取公开方式选取社会投资方，合理确定项目收益。除农垦在垦区自主实施的项目外，社会资本参与的项目不得以指标直接分成作为投资收益，社会投资方不得干涉补充耕地指标的安排使用。

(五)严格执法监督。严厉打击各类违法违规占用耕地行为，发现一起查处一起。切实加强垦造耕地动态监测预警，及时制止各类“非粮化”行为，确保垦造耕地长期稳定利用。对在实施耕地垦造中侵害群众利益的行为要坚决纠正。

附件：海南省耕地垦造任务分解表（2022年度）

附件

海南省耕地垦造任务分解表（2022年度）

序号	单位	新增耕地数量（亩）	新增水田面积（亩）
1	省级	1000	2000
2	海口市	3500	2500
3	三亚市	4500	5000
4	儋州市	500	3800
5	文昌市	1000	2200
6	琼海市	1200	2200
7	万宁市	200	800
8	东方市	1500	700
9	五指山市	50	100
10	澄迈县	1200	1000
11	定安县	1200	5000
12	屯昌县	50	800
13	临高县	100	200
14	昌江县	2000	3800
15	乐东县	300	1500
16	陵水县	100	400
17	白沙县	450	700
18	保亭县	50	200
19	琼中县	100	100
20	农垦控股集团	1000	2000
全省合计		20000	35000

