

赣州市自然资源局
赣州市发展和改革委员会
赣州市财政局
赣州市生态环境局 文件
赣州市水利局
赣州市农业农村局
赣州市林业局

赣市自然资发〔2025〕3号

关于进一步规范土地开发补充耕地项目
管理的通知

各县（市、区）人民政府，赣州经济技术开发区、蓉江新区管委会：

为切实加强土地开发补充耕地项目的管理，推动全市补充耕地工作健康有序开展，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关

于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》、《自然资源部 农业农村部关于改革完善耕地占补平衡管理的通知》（自然资发〔2024〕204号）、《江西省自然资源厅关于进一步加强补充耕地项目管理有关工作的通知》（赣自然资字〔2023〕7号）、《江西省补充耕地指标交易管理办法》（赣府厅发〔2023〕15号）等国家、省有关土地开发补充耕地项目建设管理的要求，经市政府同意，现就有关事项通知如下。

一、规范社会投资引入机制

（一）规范引入方式。引入社会投资项目建设应当采取公开招标方式确定投资人，严禁以框架协议方式引入社会投资。鼓励实行国资主导项目建设机制。社会投资项目的投资人必须具备法人资格。需要引入社会投资项目的，由项目所在地自然资源部门报请县（市、区）人民政府、管委会批准，通过公共资源交易平台公开招标。社会投资项目的招标文件除按一般招投标文件需要明确的内容外，还应明确项目建设地点、建设规模、新增耕地面积和质量等级要求、项目投资、工程建设任务、工程建设期限、投资收益回报计算方法等内容。

（二）明确社会投资人和政府部门的责任。通过公开招标确定的社会投资人应当与项目所在地县（市、区）人民政府、管委会签订项目投资合同，明确双方的权利与义务，约定投资回报与风险责任及违约责任等。社会投资人主要负责项目资金的筹集和工程建设，接受政府部门的检查、审计等监督管理。政府部门主要负责项目的选址踏勘、规划设计和概算编制、立项审批、工程监理、竣工验收、监督管理等。

（三）明确资金监管模式。社会资本投入资金实行政府、企

业、银行三方共管，加强对社会投资资金流监管。采用“按工程进度核验拨款”机制，强化资金监督管理和使用，防范资金挪用风险。

（四）合理确定投资回报。社会投资项目产生的补充耕地指标所有权归属项目所在地县（市、区）人民政府、管委会，社会资本不得以任何形式持有补充耕地指标，不得以任何形式参与补充耕地指标的使用安排。不得将社会资本投资收益与指标调剂收益挂钩，应当依法依规进行核算管理。投资回报由补充耕地所在地县（市、区）人民政府、管委会参照当地同类基础设施投资项目的平均收益回报率，结合当地土地开发补充耕地实际情况合理确定。社会投资人应当在完成项目各项工程建设任务、达到工程建设质量要求、经验收合格并完成项目报备入库后获取投资回报。

二、严格项目实施管理

（五）拓宽补充耕地来源。在符合国土空间规划和生态环境保护要求的前提下，国土调查成果中各类非耕地地类，均可作为补充耕地来源。要按照“恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅”的原则，在充分保障土地权利人合法权益的前提下，优先将从平原和低坡度耕地中流出的园地、林地、草地等其他农用地恢复为耕地，因地制宜推动园林地“上坡”、耕地“下坡”，优化耕地、园地、林地、草地布局。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。

（六）严格项目选址立项。各县（市、区）人民政府、管委

会应当组织自然资源、水利、生态环境、农业农村、林业等部门结合部门职责联合开展项目选址踏勘，出具书面意见明确是否适宜开垦为耕地。自然资源部门负责审核项目选址是否在生态保护红线、25度以上陡坡等禁止建设区内；水利部门负责审核项目选址是否在河湖管理范围、重要水源地等禁止建设区内，对符合立项条件的督促指导项目建设单位做好水土保持方案；生态环境部门负责审核建设用地开发为补充耕地项目选址是否在污染地块禁止建设区内；林业部门负责审核项目选址是否在自然保护地、公益林、重要湿地等禁止建设区内，是否在重点林区、国有林场等原则上不作为补充耕地来源的区域内。自然资源部门聘请有相关资质技术单位完成项目规划设计，按照政府投资类项目完成立项审批。

（七）依法依规选定项目参建单位。工程参建单位应当符合相应的资质要求。工程施工单位由项目实施主体按照有关要求确定，严禁转包或分包。项目规划设计和概算编制单位、勘测单位、工程监理单位等由县级自然资源主管部门按照政府投资项目的规定依法选定。

（八）严格项目施工管理。项目建设必须严格按照规划设计标准施工，严格执行公告制、监理制，监理人员需全程驻场。建立质量终身责任制，实行项目终身二维码标识管理，扫描可查看建设主体、验收结论等信息，项目施工单位、监理单位对项目质量终身负责。

（九）严格项目变更管理。未经审批不得擅自变更项目规划设计和投资概算。因特殊情况确需进行项目规划设计变更的，应依法依规履行相关程序、办理相关手续。项目变更不得降低耕地

质量建设等工程标准。

(十) 严格项目竣工验收。项目竣工后，各县（市、区）人民政府、管委会按照政府投资项目有关程序规定组织竣工验收、档案管理工作。县级自然资源主管部门牵头开展地类变更、报备入库；县级农业农村主管部门牵头开展补充耕地质量验收。项目竣工决算审计可不作为项目竣工验收的前置条件，项目通过竣工验收后原则上三个月内完成决算审计和决算批复。

(十一) 严格落实后期管护。项目竣工验收后，各县（市、区）人民政府、管委会应按照属地乡镇负责的原则落实后期管护责任人，及时签订后期管护协议和责任书，落实耕种主体、管护经费和土壤培肥费等，县级自然资源部门应当联合县级财政部门对管护经费和土壤培肥费等资金的发放、使用情况进行定期检查。补充耕地报备入库后，坚决遏制补充耕地“非农化”，防止补充耕地“非粮化”。

三、严格补充耕地指标调剂

(十二) 从严控制补充耕地指标调剂范围。坚持“县域自行补充为主、省域内调剂为辅”的原则，在确保完成耕地保有量目标任务，满足本行政区内耕地占补平衡需要的前提下，非农建设补充耕地指标可以在省补充耕地指标网上交易平台申请交易。对确实无法在县域内落实补充的省级及以上重大建设项目，可以申请省域内调剂指标。

(十三) 规范市级补充耕地指标统筹。市级从新入库非农建设补充耕地指标中按不超过 10%统筹，主要用于市委、市政府明确的重大建设项目，市本级、章贡区、赣州经济技术开发区、蓉江新区的建设项目，适当加大对经济发展优势地区支持力度。相

关项目所在县（市、区）人民政府、管委会在使用指标时，应当与市人民政府签订指标使用协议。

（十四）严格指标调剂管理。补充耕地指标调剂主体应为县（市、区）人民政府、管委会，委托本级自然资源主管部门实施指标调剂的具体工作，政府平台公司、工商企业等不得以任何形式收购、持有、转让、交易补充耕地指标。涉及补充耕地指标调剂应当在江西省补充耕地指标网上交易平台统一实施，调剂资金按规定纳入预算管理。异地调剂指标的，同步调整交易双方的耕地保护考核任务。

四、严格项目监督检查

（十五）加强项目定期巡查。各县（市、区）人民政府、管委会应组织自然资源、农业农村等部门在项目验收入库后定期开展巡查，对巡查中发现项目新增耕地撂荒和配套设施损毁的，要按职能督促责任单位和责任人整改到位，对工程施工质量导致影响耕种的问题要定期通报。

（十六）实行联合惩戒。在项目验收和核查过程中，发现设计、测量、施工、监理等参建单位在项目实施中严重不負責任、弄虚作假、造成重大问题和影响的，依法依规实施信用惩戒，禁止其参与市域内相关项目的参建服务工作。

（十七）强化责任追究。新增补充耕地纳入国家、省、市耕地保护的监督，各地应当认真履行职责，严格项目管理，确保新增耕地面积准确、质量达标、项目实施程序规范，对存在弄虚作假、失职渎职等违法违纪行为的，一经发现，严肃查处，依法依规追究相关人员的责任。

（十八）强化公众监督。严格项目信息公开，在项目区显著

位置及时、准确、全面公示项目基本信息和后期管护主体、责任人及联系方式，充分保障公众知情监督权。加强宣传引导，提高公众对补充耕地重要性和自身监督权力的认识，鼓励公众监督，畅通监督举报渠道，保障公众监督权益。

本通知自发布之日起施行，国家、省另有规定的，从其规定。本通知由赣州市自然资源局牵头负责解释。



2025年7月11日

赣州市自然资源局办公室

2025年7月11日印发
