

普宁市垦造水田三年行动方案（2021-2023年） （再次征求意见稿）

普宁市财政局、审计局、司法局、发展和改革局、统计局、农业农村局、水利局，各乡镇人民政府、街道办事处：

为深入贯彻落实党中央、国务院关于加强耕地保护、规范耕地占补平衡的相关要求以及《广东省自然资源厅关于印发〈广东省垦造水田三年行动方案（2021—2023年）〉的通知》（粤自然资发〔2021〕11号）和《揭阳市垦造水田工作三年行动方案（2021-2023年）》（揭市自然资发〔2021〕8号）文件指示精神，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、严格落实耕地占补平衡、牢牢守住耕地保护红线，大力推动我市新一轮垦造水田工作。现结合我市耕地占补平衡压力大、水田指标紧缺等实际情况，并充分结合新一轮国土空间总体规划编制契机，制定本方案（再次征求意见稿）。

为做好我市垦造水田工作，现征求贵单位意见，请贵单位于12月7日上午下班前将书面意见加盖公章扫描至我局邮箱：gtgb625@163.com，逾期视为无意见。

一、工作目标

按照“占优补优、占水田补水田”要求，严格落实耕地占补平衡，确保2021年到2023年，落实完成垦造水田面积不低于上

级下达垦造水田任务。

二、工作原则

（一）科学合理，以需定垦。结合国土空间总体规划正在编制契机，根据我市耕地后备资源状况和耕地占补平衡需求，严格控制新增建设用地占用耕地，引导各用地单位不占或少占水田等优质耕地。经批准占用的，依照“占优补优，占水田补水田”原则，统筹安排补充耕地工作，科学制定垦造水田计划。

（二）择优选优，因地制宜。根据我市耕地后备资源状况，优先将土壤质地适宜、集中连片、适宜规模化种植、镇村实施意愿强烈且符合国土空间总体规划的地块纳入垦造水田实施范围，对项目进行严格的质量监管和验收把关，切实保障工程质量。

（三）主动创新，区域协调。结合全域土地综合整治、精准扶贫、高标准农田建设等工作推进我市垦造水田工作，构建现代农业发展格局。通过主动创新实施管理模式，吸引粤港澳大湾区资本要素，积极融入区域协调发展。

三、垦造模式及利益分配方式

（一）垦造模式

新一轮垦造水田工作由普宁市人民政府牵头、镇村组织、县级初验、揭阳市级监管与验收的模式推进。由我市按规定自筹资金组织实施垦造水田项目，并承担垦造水田及后期管护的全部费用，我市与揭阳市级对形成的水田指标按照 8：2 的比例进行指标分成，由我市统一调配使用，并对垦造水田指标的获得、转让、使用进行台账管理。

（二）利益分配方式

1. 指标收益奖励

为切实保障项目可行性，落实管护责任，提高镇村垦造水田积极性及项目后期管护成效，我市计划从水田指标收益中安排部分资金用于美丽乡村建设、予以土地管护责任人和村集体适当的经济奖励或管护补贴以及镇村后期管护工作经费等专项支出。具体包括以下内容：

(1) 美丽乡村建设专项资金

美丽乡村建设专项资金的申请额度以形成的水田指标面积为基数，按 4000 元/亩的标准，由村集体一次性逐级申请。获批专项资金用于村容村貌建设、乡村基础设施完善、人居环境整治等美丽乡村建设项目，专款专用，不得挪作他用。

(2) 落实两补一贴

建设施工期间无法种植补偿。以一年 1000 元/亩为标准，在项目竣工后由乡镇人民政府按照实际竣工面积普宁向市自然资源局申请核定，由普宁市财政局一次性拨付。

收益减低补偿。项目竣工移交后三年内的收益减低补偿列入项目成本，按每年 1000 元/亩补贴三年，分年度补贴项目土地经营权人。

激励补贴。按每年 500 元/亩补贴三年，分年度补贴项目土地承包权人。

(3) 村集体直接激励奖励

对实施意愿强烈、积极主动配合政府垦造水田工作，在项目立项实施交地率超过 95%、项目工作推进及时的前提保障下，在项目开工交地后，以 1000 元/亩为标准，按实际交地面积向村集

体发放一次性奖励金。

(4) 镇、村后期管护工作经费

为坚决制止垦造水田“非农化”，防止“非粮化”，确保水田指标的真实性、有效性，经普宁市农业农村主管部门对管护影像及相关资料查验合格后，每年按 800 元/亩的标准、1:1 的分配比例分别发放给镇村作为后期管护工作经费，共发放六年。管护工作经费用于镇、村对项目进行后期管护的相关工作支出，包括组织培训、指导、监督、参与验收、引入新型农业经营主体等管理工作，以及定位拍摄、定期上传用于反映实际管护质量及进度的影像资料等监测工作。

2. 城乡建设用地规模奖励

为鼓励村集体、村民积极参与垦造水田工作，在开展国土空间规划编制时，预留部分城乡建设用地规模，用于奖励工作完成情况较好的村集体。对于能按时间节点要求完成垦造水田各阶段工作，形成水田指标超过 100 亩的村集体，按水田指标面积的 3%奖励城乡建设用地规模。奖励规模限用于乡村基础设施、公共服务设施、新型乡村产业及农村宅基地的建设需求，由普宁市自然资源局在其职责范围内负责预留规模落实方案的申报或审批。

具体激励奖励措施见下表：

表 1 普宁市 2021-2023 年垦造水田奖补措施一览表

| 序号 | 奖补类型 | 奖补标准 | 奖补方式 | 奖补对象 |
|----|------------|----------|-------|--------|
| 1 | 美丽乡村建设专项资金 | 4000 元/亩 | 一次性奖励 | 村集体 |
| 2 | 施工期间无法种植补偿 | 1000 元/亩 | 一次性奖励 | 土地经营权人 |

| 序号 | 奖补类型 | 奖补标准 | 奖补方式 | 奖补对象 |
|----|-------------|-----------------------------------|-------------------|---------|
| 3 | 种植水稻收益降低补偿费 | 1000 元/亩/年 | 补偿三年 | 土地经营权人 |
| 4 | 激励补贴 | 500 元/亩/年 | 补贴三年 | 土地经营权人 |
| 5 | 村集体直接激励奖励 | 1000 元/亩 | 一次性奖励 | 村集体 |
| 6 | 镇、村管护工作经费 | 800 元/亩/年 | 镇村按 1:1 比例分配，奖补六年 | 镇政府、村集体 |
| 7 | 城乡建设用地规模奖励 | 水田指标 > 100 亩，按指标面积的 3% 奖励城乡建设用地规模 | | 村集体 |

四、重点工作安排

（一）落实前期垦造水田潜力摸查

重点围绕南溪镇、洪阳镇、赤岗镇和广太镇等乡镇的 27390 亩垦造水田潜力区进行实地勘查，将垦造可行性高、镇村实施意愿强烈的地块落实为垦造水田拟垦造区域。

（二）创新垦造水田实施模式

结合我市垦造水田潜力调查、第三次全国土地调查数据中的耕地恢复潜力情况以及耕地恢复潜力调查评价等各项工作，优先将符合垦造水田潜力条件的耕地恢复地块纳入垦造水田实施范围，采用“恢复+垦造”相结合的模式，实现“耕地恢复”和“垦造水田”一步到位，简化工作程序，避免重复建设。同步推进耕地恢复与加快水田指标形成工作，缓解我市耕地占补平衡压力，为我市经济社会健康发展保驾护航。

（三）落实经费补贴，做深做实前期工作

垦造地块的青苗补偿费按 13000 元/亩的标准直接发放至村集体。镇村前期工作经费按镇 2000 元/亩、村 1000 元/亩的标准

发放至相关镇村。所需资金按立项文件确定的面积，由乡镇人民政府报普宁市自然资源局审核后，按补偿标准报普宁市政府批准；资金由市财政局拨至市自然资源局，市自然资源局按搬迁进度拨付至所在乡镇人民政府；项目前期费用按《广东省垦造水田项目预算编制指南（试行）》要求，由市财政局支付。

（四）农业“多彩”造品质，乡村“花样”谋振兴

1. 统筹各类土地整治项目新增水田。统筹全域土地综合整治、高标准农田等各类土地整治项目，综合推进我市垦造水田工作。相关项目纳入我市垦造水田年度计划管理，按照《广东省垦造水田项目管理办法（试行）》相关规定有序开展立项、实施、验收及报备等工作。

2. 引进创新实施管理模式。总结往年项目在施工、监管、后期管护等方面的经验与问题，引进EPC工程总承包模式、农业种植龙头企业管理等模式，加强工程质量把控，明确管护责任主体，专业、规范种植水田，有效落实项目后期管护，深入践行“绿水青山就是金山银山”的新发展理念，显化农村耕地资源的资产价值，凸显粤港澳大湾区建设对我市地区发展的扶持带动作用，促进乡村全面振兴和区域协调发展。

3. 探索“稻田+”的乡村振兴与田园综合体发展新模式。紧抓“米袋子”“以工补农”及“以城带乡”等落实乡村振兴的重要举措，探索“稻田+养殖”“稻田+艺术”和“稻田+体验”农业发展模式。以激发农村的生产力活力、推动农村发展为目的，通过产业链和空间拓展，加入文旅元素吸引人口聚集，提升农产品价值，打造“稻田+”田园综合体，树立“普宁垦水”典范，

加强宣传推广，形成一批可供参观学习的示范项目。以“田园综合体”为载体，探索“点状供地”模式，把休闲农业、养生度假、文化艺术、农耕活动等元素有机结合起来，彰显潮汕水乡特色，让田园综合体成为乡村振兴的抓手和平台，重塑农业希望的田野，激发农民种粮的积极性。

4. 加强信息化智慧管理。响应国家信息化发展战略，将信息化管理作为实现国土空间整治的重要手段，推进建立善治高效的治理体系，建立“垦造水田智慧管理系统”，实现垦造水田潜力数据管理、项目实施动态监督管理、项目归档资料管理、手机APP实时查询等功能。

五、实施管理流程

（一）潜力摸排、建库及项目选址

由普宁市自然资源局牵头，普宁市土地整理中心组织镇村、设计单位开展相关工作。以第三次全国国土调查数据作为基础，叠加分析坡度、耕地质量、城镇开发边界、生态保护红线等要素，初步筛查潜力图斑；在做好前期工作的基础上，进行潜力地块的实地调研，通过实地走访调查地形地势、水源条件，通过土壤检测了解土壤质地、重金属情况，通过政府宣传、实地访谈了解村民实施意愿。每年度于所在年度计划的3月底前完成垦造水田潜力摸排调研成果，确定所在年度垦造水田任务，任务分解详见附件1。

（二）项目可行性分析、立项、规划设计及预算编制

计划年度的4月至6月，根据选址地块实际条件，由普宁市自然资源部门督促建设单位及时组织作业单位，编制项目可行性

研究报告和规划设计方案，会同同级农业农村部门、财政部门做好项目立项审批，会同级农业、财政部门组织专家对规划设计与预算进行评审。

（三）项目施工、监督管理及工程验收

计划年度的 6 月，建设单位按有关招投标程序进行项目施工、监理单位的招投标及公示，于 7 月进场施工，12 月进入工程验收阶段。

1. 加强垦造水田项目质量监管。普宁市自然资源部门应督促建设单位按照现场施工管理正规化、标准化、制度化的要求，全面加强项目施工在制度、安全、质量、进度、成本、合同等方面管理，以及严格按照项目规划设计方案进行施工，不得擅自变更设计方案，并做好施工日志记录，确保工程质量；应督促监理单位严格执行《土地整治工程施工监理规范》（TD/T1042-1013）等工程监理相关规范，做好垦造水田项目质量监控；严格落实项目工程质量日常巡察监管制度，对辖区内或所负责的项目开展实地巡察监督和检查指导，督促问题项目落实整改。

2. 加大项目验收管控力度。普宁市自然资源部门会同农业农村部门进行项目初验，组织工程复核单位、建设单位开展犁底层防渗保水测试、灌排设施试运行等工作，确保通过验收的项目工程质量符合相关标准，具备水田种植条件。

（四）项目后期管理

计划年度的 12 月，经揭阳市自然资源局验收确认后，于次年 2 月前完成信息报备及上图入库，并按要求种植早稻，按规定形成水田指标。

1. 严格落实项目后期种植管护责任。

普宁市人民政府负责编制垦造水田项目后期管护实施方案，明确管护职责、措施、标准及期限，充分保障管护费用，落实镇、村及土地承包经营者的管护责任，确保项目验收移交后内每年至少种植一造水稻，并在项目退出自然资源部耕地占补平衡动态监管系统前每年至少种植一造水稻。农业农村部门根据项目区的土壤肥力情况，在每年第一季度编制全市垦造水田项目年度地力培肥计划，报普宁市人民政府同意后实施。

六、激励与约束机制

垦造水田项目无法通过验收、未能种植水稻并报备形成水田指标的、未按要求落实后期种植管护的，不得发放种植水稻收益降低补偿费、土地承包权人激励补贴、不享受奖补机制之外，并对后期管护责任主体进行通报和批评，并依法追究地块所在镇村相关人员的责任。

（一）关于项目建设主体

1. 任何单位和个人不得截留、挤占和挪用项目资金。发现违法行为的，由市财政部门按照国务院《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）有关规定进行处罚。

2. 建设单位擅自降低项目建设标准的，应责令整改；造成严重后果的，移交有关机关依法追究有关责任人的行政或法律责任。

（二）关于项目管护责任主体

1. 根据乡镇级政府耕地保护责任目标考核办法，普宁市人民政府对各乡、镇、街道耕地保护责任目标考核结果进行通报。各

乡镇、街道的耕地保护责任目标考核结果，将列为各乡镇、街道主要负责人综合考核评价的重要内容，作为领导干部综合考核评价、领导干部问责和领导干部自然资源资产离任审计的重要依据。

2. 普宁市人民政府根据考核结果，对在垦造水田项目后期管护期间，履行耕地保护责任成效突出的乡镇、街道给予通报表扬，表现优异的个人建议相关职能部门在组织干部选拔任用上予以择优考虑。

3. 耕地保护责任目标考核结果列入各乡、镇人民政府，街道街道办事处第一责任人工作业绩考核的重要内容。对考核不合格的责令整改，限期达到合格标准。整改期间，暂停该地区用地报批；对考核确定为不合格的地区，追究相关各乡、镇人民政府，街道街道办事处的领导责任。

七、垦造效益

（一）生态效益

1. 保障粮食安全。垦造水田项目的实施可增加水田数量，切实提升耕地质量，提高粮食产能，确保粮食安全。

2. 改善生态环境，提高生产建设能力。垦造水田项目的实施可统一科学规划道路、合理配套基础设施、完善排灌系统，改善自然生态与人工建筑景观，提高农田灌排能力、促进农田生态的良性循环，对发挥农业生产建设和改善生态环境有着双重作用。

（二）经济效益

1. 为高质量发展提供用地保障。落实耕地“占优补优、占水田补水田”原则，保障国土空间规划重点平台、重点建设项目建

设的耕地占补平衡需求。

2. 水田指标有偿转让，增加财政收入。通过结余水田指标公开有偿转让，获取水田指标效益，增加财政收入。

3. 改善农村投资环境，提高地方财政税收。以土地整治为基础，辅以产业导入，发挥“整治+”效应。通过引进农业种植龙头企业等方式，打造典型的、有示范带动效应的垦造水田建设项目并进行大力宣传推广，打造绿色高效生态农业、乡村休闲旅游等新产业新业态，促进一二三产业融合发展，提高财政税收。

（三）社会效益

1. 助力乡村振兴。垦造水田项目的实施，有助于形成我市现代化高效农业新格局，促进耕地资源高效利用，改善生态环境，实现农民增产增收，为乡村产业兴旺和生态宜居提供保障，促进农业农村现代化发展。

2. 巩固脱贫攻坚成果。垦造水田项目的实施，有利于显化农村耕地资源的资产价值，同时提高农产品附加值，为农村留守人员提供就业机会，增加农民收入，促进我市农村地区经济良性循环，进一步巩固脱贫攻坚成果。

八、保障措施

（一）加强组织领导

由普宁市人民政府牵头，成立垦造水田工作领导小组，实行垦造水田工作联席会议制度，明确职责分工，完善配套政策，优化工作流程，保障经费落实。每年至少组织召开一次会议，统筹协调推进全市垦造水田工作。各有关单位要各司其职、各负其责，加强工作指导，形成工作合力。

（二）落实职责分工

普宁市自然资源部门要牵头负责组织协调垦造水田工作计划安排、项目勘查选址、立项、验收、建立垦造水田指标管理制度等工作；农业农村部门要配合做好项目勘查选址、立项、验收，做好项目后期种植指导工作；财政部门要及时做好项目投资概算审核和结算等工作；水利部门要配合做好项目勘查选址，修缮引水水利工程；审计部门要按法定程序进行审计监督；各乡镇、街道及村集体要按垦造水田计划协调交地工作、落实青苗登记、后期种植管护等工作。

（三）完善水田指标交易制度建设

用地单位使用县级指标中的耕地数量、水田指标和粮食产能三项耕地储备指标进行用地报批占补平衡时，按以下流程办理：

1. 用地单位根据项目指标需求、项目性质、调配价格等向自然资源局申请有偿使用指标。

2. 普宁市自然资源局收到申请后，根据用地项目情况、县级指标情况、指标交易市场行情等，提出是否给予安排指标、指标调剂方式及指标价格等方案报市人民政府审批。

3. 普宁市人民政府审批同意的，委托普宁市自然资源局与用地单位签订指标交易协议。

4. 用地单位根据指标调配使用合同缴纳费用（原则上先缴款后调配指标）。

5. 普宁市自然资源局在“耕地占补平衡动态监管系统”中直接挂钩耕地占补指标。

6. 制定乡镇级政府耕地保护责任目标考核办法

根据普宁市人民政府耕地保护责任目标考核办法，结合我市实际情况，制定乡镇级政府耕地保护目标责任制度，切实加强全市各镇的耕地保护工作。由市人民政府对市域内批准下达的耕地保有量和基本农田保护面积进行分解，确定各镇耕地和基本农田保护责任目标，并根据动态监测情况进行考核。

将符合要求的垦造水田优先划入永久基本农田、粮食生产功能区实行特殊保护，并优先安排用于落实辖区的粮食播种面积。对垦造水田项目后期种植管护情况进行动态监测监管，并与辖区粮食安全责任制考核、推进乡村振兴战略实绩考核及耕地保护责任目标考核相挂钩，坚决禁止垦造水田“非农化”和“非粮化”，确保水田指标真实可靠。

（五）加强风险防控

相关单位部门要切实履行工作职责，强化制度约束，严格落实建设项目和资金使用的各项管理规定。加强内部审计控制，接受审计部门审计监督，切实防止出现违法乱纪、失职渎职等行为。

（六）加强监督管理

压实耕地占补平衡主体责任，落实后期管护责任，对动态监测发现垦造水田“非农化”和“非粮化”导致指标被国家核减的情况，由垦造水田工作领导小组报市政府落实责任职能部门，并对相关单位和责任人问责追责。

（七）加强宣传引导

1. 强化培训力度。编制垦造水田项目实施工作指南、垦造水田项目流程图、验收指南和宣传手册等相关资料，整合省厅垦造水田政策培训文件，用于各镇垦造水田工作的宣传、指导。

2. 广泛发动群众。发挥典型案例的示范作用，通过网络、电视、报纸等媒体途径，以及村民代表大会、现场观摩等现场途径，开展形式多样的宣传活动，宣传垦造水田的重要意义、优惠政策、操作规定和实际成效，激发农民群众的积极性、主动性和创造性，营造良好的工作氛围。

专此函达。

附件：普宁市 2021-2023 年垦造水田高潜力区域一览表

普宁市自然资源局

2021 年 12 月 2 日

（联系人：余奕鹏，联系电话：13687488608）

普宁市 2021-2023 年垦造水田 高潜力区域一览表

| 序号 | 镇名 | 非高标地块垦造水田 潜力面积（亩） | 历年高标地块垦造 水田潜力面积(亩) | 合计 |
|----|------|----------------------|-----------------------|----------|
| 1 | 赤岗镇 | 2448.08 | 613.92 | 3062 |
| 2 | 大坝镇 | 613.21 | 890.37 | 1503.58 |
| 3 | 大坪镇 | | 288.19 | 288.19 |
| 4 | 高埔镇 | | 1536.17 | 1536.17 |
| 5 | 洪阳镇 | 187.54 | 116.85 | 304.39 |
| 6 | 里湖镇 | | 1064.79 | 1125.02 |
| 7 | 燎原街道 | | 85.81 | 85.81 |
| 8 | 梅林镇 | | 155.27 | 155.27 |
| 9 | 梅塘镇 | 206.8 | 379.91 | 586.71 |
| 10 | 南径镇 | | 63.05 | 63.05 |
| 11 | 南溪镇 | 2225.3 | 1040.68 | 3265.98 |
| 12 | 麒麟镇 | 242.74 | 142.07 | 384.81 |
| 13 | 下架山镇 | | 95.73 | 95.73 |
| 14 | 云落镇 | 433.45 | 995.82 | 1429.27 |
| 15 | 后溪乡 | 177.57 | | 177.57 |
| 16 | 广太镇 | 1726.22 | | 1726.22 |
| 合计 | | 8321.14 | 7468.63 | 15789.77 |