

河南省自然资源厅 河南省财政厅
关于印发《河南省补充耕地指标交易管理办法》
及《河南省补充耕地指标交易细则》的通知
(征求意见稿)

各省辖市、县(市)自然资源局:

为进一步规范我省补充耕地指标交易行为,科学保障耕地占补平衡,根据相关政策规定,制定了《河南省补充耕地指标交易管理办法》和《河南省补充耕地指标交易细则》,现印发给你们,请遵照执行。

2025年6月 日

河南省补充耕地指标交易管理办法

第一章 总则

第一条 目的。为规范补充耕地指标交易行为，确保指标交易活动有序开展，根据《中华人民共和国土地管理法》《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《自然资源部农业农村部关于改革完善占补平衡管理的通知》《河南 通知》等有关规定，制定本办法。

第二条 适用范围。建立全省统一的补充耕地指标网上交易平台，全省跨市、县（市、区）补充耕地指标通过补充耕地指标网上交易平台进行交易。

第三条 补充耕地指标。本办法所称补充耕地指标，是指符合国土空间规划和生态环境保护的前提下，将国土变更调查成果确认的非耕地恢复为耕地，经验收确认并在占补平衡动态监管系统完成备案后，可用于占补平衡的有效补充耕地指标，分为一般耕地和水田两类。

第四条 补充耕地指标交易。本办法所称补充耕地指标交易，是指纳入补充耕地储备库的补充耕地指标，各县（市、区）在符合补充耕地指标出让条件的前提下，将富余的补充耕地指标通过补充耕地指标网上交易平台，以公开出让方式确定成交单位，实现指标跨县（市、区）有偿出让、获取的行为。

第五条 交易原则。

（一）遵循公开、透明、公平、公正和诚实守信原则；

（二）未完成上级下达的耕地保护目标任务的地方，不得参与补充耕地指标出让；

（三）交易成功的补充耕地指标，不得再次出让。

第二章 指标交易

第六条 交易主体。补充耕地指标交易双方应是县（市、区）人民政府或国家和省级开发区管委会，或受委托的同级自然资源部门。

第七条 交易条件。受让方所在行政区域内因后备资源严重匮乏，或受资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足，不能满足本行政区域耕地占补平衡需求。

出让方县（市、区）申请出让补充耕地指标的，需符合下列条件：

（一）县（市、区）行政区域内必须完成上级下达的耕地保护目标任务；

（二）县（市、区）行政区域内补充耕地储备指标满足本行政区域耕地占补平衡的需求后有富余；

（三）跨市域交易的需省辖市自然资源局同意。

第八条 交易方式。省自然资源厅根据市场情况，征集指标供应与需求信息，合理组织、更新交易地类与规模。补充耕地指标交易采取网上公开挂牌方式，全网络化进行。交易双方

按照交易平台要求，进行用户注册，身份验证后，方可进入平台进行交易。

第九条 交易价格。交易的价格采取底价和限价相结合的方式，非农占用耕地的，指标价格整体控制在5万元/亩到15万元/亩之间，水田价格在2万元/亩到5万元/亩之间。交易可采取有底价交易，出让方可根据造地成本和市场情况设置交易底价，交易底价不得低于或高于交易控制价。

第十条 交易机构。交易机构负责建立河南省补充耕地指标网上交易平台，开展补充耕地指标省域内跨市交易的具体事宜，并为市域内补充耕地指标交易提供服务。各省辖市自然资源部门负责组织本市域内补充耕地指标跨县域交易，利用河南省补充耕地指标网上交易平台开展本市域内补充耕地指标跨县（区）交易工作。

第三章 交易程序

第十一条 出让申请。出让方向省自然资源厅提交出让申请。

第十二条 出让审查。省自然资源厅对补充耕地指标合规性、有效性和出让资格进行审查；审查通过后，由指标出让方进行交易指标冻结和出让公告申请。

第十三条 出让公告。按照指标出让公告申请时间排序在河南省补充耕地指标交易平台发布出让公告信息，出让实行先排先卖，卖完为止的规则。

第十四条 竞买申请。同地类标段出让公告期间，符合竞买条件的单位均可向交易机构提出竞买申请，报名参加交易，由省自然资源厅进行资格审查。

第十五条 交易公告。同地类标段，根据出让申请生成交易标段，由交易机构在河南省补充耕地指标交易平台发布交易公告信息，公告期内可继续接受竞买申请。

第十六条 交易竞价。交易公告期结束后，进入挂牌报价环节。交易公告发布后，除因不可抗力或司法裁判等特殊原因外，不得对公告内容作出修改、中止或终止交易程序。

第十七条 竞买保证金。竞买方按照要求缴纳竞买保证金。非竞得方的竞买保证金原途径退还，不计利息，保证金标准为：XX 万元/亩。

第十八条 成交确认。补充耕地指标成交后，由交易机构公布竞得结果。

第十九条 合同签订。成交确认后，交易机构召集出让方和受让方签订三方《补充耕地指标交易合同书》，载明：交易时间、交易方式、交易价格、指标类型及数量等内容。

《补充耕地指标交易合同书》签订后，交易双方应按合同书的约定履行各自的责任，受让方应在规定时间内按照合同约定向出让方财政账户交付成交价款。

对于不按照合同约定履行责任的，应当按照合同书“违约责任”所约定的方式处理，出让方有权解除合同，竞得方所缴

竞买保证金抵作违约金不予返还，并限制该失信合同方再次在省级交易平台参与补充耕地指标交易。

第二十条 成交公示。同一交易公告批次补充耕地指标交易完成后，交易机构在规定时间内进行交易结果公示。

第四章 指标管理、使用

第二十一条 交易指标的管理和使用。省自然资源厅根据备案的《补充耕地指标交易合同书》等给予指标授权，受让方凭《补充耕地指标交易合同书》，编制补充耕地方案。

第二十二条 双方义务。补充耕地指标出让后，省自然资源厅根据调入调出情况相应增加或减少耕地保有量。出让方对出让的补充耕地指标的真实性、合法性负责。

第二十三条 权属管理。补充耕地指标出让后，耕地的所有权和使用权不变，出让方所在地的县（市、区）人民政府承担补充耕地管护责任。

第二十四条 交易信息统计管理。加强交易统计工作，通过补充耕地指标交易系统，全面统计指标来源、投资类型、规模、价格、使用等数据统计。

第五章 交易资金

第二十五条 补充耕地指标交易资金严格执行收支两条线，交易收益用于耕地保护、农村土地整治、农业生产和农村经济社会发展，优先用于乡村振兴。

第二十六条 补充耕地指标交易涉及的相关税收政策，按财

政和税务管理部门的相关规定执行。任何单位和个人不得截留、挤占和挪用。河南省自然资源投资集团有限公司发挥功能作用，与地方政府合作的补充耕地指标进行交易，交易资金缴纳至省级交易平台账户，统一拨付出让县域政府，纳入预算管理，进行项目资金拨付。

第六章 交易监督检查

第二十七条 省自然资源厅负责补充耕地指标交易的监督检查，对交易机构进行监管。各级自然资源部门做好成交后的补充耕地指标划转台帐和管理。交易机构对每一宗指标交易建立档案，收集、整理自接受出让申请至交易结束全过程的相关文书并分类造册。

补充耕地指标交易过程通过河南省补充耕地指标交易平台完成，交易结果在河南省补充耕地指标交易系统，省自然资源厅及交易机构门户网站公布，确保信息公开透明。自然资源部门和交易机构接受单位和个人及社会各界对补充耕地指标交易中违法、违纪和违规行为的检举、投诉。

第二十八条 不按出让合同缴纳指标交易价款的单位，除按合同约定接受处罚外，在缴清价款前不能再次参与补充耕地指标交易活动。

第二十九条 出让方和受让方参加补充耕地指标网上交易活动应当遵守相关法律、法规规定，依法准确提供有关资料，接受监督，不得提供虚假资料谋取成交。有下列情形之一的，

其成交结果无效。构成犯罪的，移交司法机关依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

（一）参加补充耕地指标网上交易活动的单位提供虚假资料骗取成交的；

（二）参加补充耕地指标网上交易活动的单位互相串通，操纵补充耕地指标交易活动的；

（三）补充耕地指标交易机构及其工作人员徇私舞弊和利用技术手段为有关单位骗取成交的。

第三十条 出让方所在地的市、县（区）人民政府承担补充耕地管护责任，在后续监督检查过程中发现指标存在问题的，限期整改。

第七章 附则

第三十一条 本办法由省自然资源厅负责解释。

第三十二条 本办法自印发之日起实施，与本办法不符的，以本办法为准。

河南省补充耕地指标交易细则

第一章 总则

第一条 为进一步规范我省补充耕地指标交易行为，优化、科学配置资源，根据《河南省补充耕地指标交易管理办法》要求及有关法律法规、政策规定，结合我省实际，制定本细则。

第二条 交易分为一般补充耕地指标交易和省级统筹补充耕地指标交易（本办法无特指均指一般补充耕地指标）。一般补充耕地指标交易，是指纳入补充耕地储备库的补充耕地指标，各县（市、区）在符合补充耕地指标出让条件的前提下，将富余的补充耕地指标通过省级补充耕地指标网上交易平台，以公开挂牌方式确定成交单位，实现指标跨县（市、区）有偿出让、获取的行为。省级统筹补充耕地指标交易是指纳入省级补充耕地指标统筹管理的补充耕地指标，采取网上申请，省自然资源厅统筹匹配的原则进行公开交易的行为。

第三条 省自然资源厅委托河南省自然资源投资集团有限公司作为交易机构，建立河南省补充耕地指标网上交易平台，提供交易服务，开展全省跨县（市、区）交易补充耕地指标交易。

省自然资源厅负责对申请进入省级补充耕地网上交易平台出让的补充耕地指标的合规性、有效性及交易双方的资格、资

料的合法性进行审查。

第二章 出让申请及出让公告

第四条 出让方和竞买方均可在系统提交供给和需求申请，省自然资源厅根据需求和供给统筹交易。

第五条 出让方申请补充耕地指标跨县（市、区）交易的，应向省自然资源厅提出交易申请，申请提交的材料包括：

（一）补充耕地指标交易申请书；

（二）出让方拟出让补充耕地指标土地整治项目立项、验收文件，拟出让补充耕地类型、面积等；

（三）出让方所在省辖市自然资源局同意出让补充耕地指标的文件；

（四）出让方对拟出让补充耕地指标的真实性、有效性、合法性负责的承诺函；

（五）县（市、区）行政区域内上年度耕地净增加量及使用情况。

第六条 省自然资源厅在5个工作日内完成出让方拟出让补充耕地指标的合规性、有效性和出让人资格以及材料的合法性审查，确保指标来源清晰、项目无争议；审查通过后，指标出让方可进行交易指标冻结和出让公告申请。审查未通过的，由省自然资源厅将资料退回原，并说明原因。

第七条 同地类标段，根据出让方出让公告申请提交时间排序，在河南省补充耕地指标交易平台发布出让公告信息。

第三章 指标交易市场

第八条 交易市场。省自然资源厅根据指标供给和需求情况，合理组织、更新指标地类与规模，确保各类指标供应充足。

（一）出让公告。同地类标段，根据出让方出让公告申请提交时间排序，在河南省补充耕地指标交易平台发布出让公告信息。同地类指标可由一个或者多个出让县指标组成。

（二）交易公告。竞买方申请，经省自然资源厅审核，通过后由河南省补充耕地指标网上交易系统自动生成交易标段，交易机构在3个工作日内完成交易文件制定和交易公告发布。公告内容包括：

1. 出让批次信息；
2. 出让补充耕地指标简要情况，包括拟出让补充耕地类型验收文件等；
3. 竞买方的资质条件；
4. 交易的方式、时间；
5. 出让补充耕地指标的起始价、加价幅度；
6. 确定受让认定标准和方法；
7. 竞买保证金的缴纳和处置；
8. 需要公告的其他内容。

（三）成交机制。同地类标段根据出让方出让公告申请提交时间排序进行交易，依次对比竞买方报价，实施价高者优先成交、不达底价不成交、先到先得的机制，确定竞得人。相关

政策支持优先交易的补充耕地指标，经省自然资源厅审核进入绿色通道，优先进行交易。

第九条 交易机构根据省自然资源厅关于补充耕地指标交易指导价格，确定拟公告的交易起始价和熔断价。交易的价格采取底价和限价相结合的方式进行交易，非农占用耕地的，指标价格整体控制在5万元/亩到15万元/亩之间，水田价格在2元/亩到5万元/亩之间。交易可采取有底价交易，出让方可根据造地成本和市场情况设置交易底价，交易底价不得低于或高于交易控制价。

第十条 交易公告发布后，除因不可抗力或司法裁判等特殊原因外，不得对公告内容作修改，不得中止或终止交易程序。

公告内容确需发生变化的，交易机构应当按法定程序和原公告发布渠道及时发布补充公告，补充公告发布时间距网上挂牌开始时间少于5个工作日的，网上挂牌时间相应顺延。

交易机构需公开交易指南、交易程序、交易流程、格式文书等，加强自律管理，维护指标交易市场秩序，保证交易活动正常进行。

第四章 竞买申请

第十一条 竞买意向单位可根据需求情况，在交易系统提交竞买申请，确定竞买地类和数量，竞买上限不得高于同类出让公告标段数量。单独选址建设项目用地单位自行参与竞买补充耕地指标，须持有建设项目的审批（核准、备案）批文及建

设项目所在地县（市、区）人民政府同意购买补充耕地指标的证明，方可参与交易，且购买的指标仅限于满足该单独选址建设项目补充耕地需要。

第十二条 申请竞买补充耕地指标需提交以下资料：

（一）河南省补充耕地指标竞买申请书；

（二）省辖市、直管县（市）自然资源管理部门出具的现有补充耕地指标不足证明；

（三）指标竞买方为市、县（区）人民政府或自然资源管理部门的，需提供部门或机构有效证明；

（四）指标竞买方为单独选址建设单位的，须提供单位营业执照、组织机构代码证，单独选址建设项目的核准（备案、审批）批文，单独选址建设项目所在地市、县（区）人民政府同意购买补充耕地指标证明；

（五）竞买申请方委托他人办理的，应提交授权委托书及委托代理人的有效身份证明文件；

（六）公开交易文件要求提交的其他资料。

第十三条 省自然资源厅在5个工作日内完成对竞买申请人的资格审查。

第十四条 申请竞买前，意向竞买方应当仔细阅读交易文件。意向竞买方对网上交易文件和出让补充耕地指标现状有疑问的，应当在提交竞买申请书前提出。竞买申请书一经提交，即视申请方对出让补充耕地指标现状及其交易文件无异议。

第十五条 竞买申请方应按照公开交易公告要求，在《河南省补充耕地指标竞买申请书》中明确竞买补充耕地相关信息。

第十六条 竞买申请方应足额缴纳竞买保证金，一般耕地 5 万元/亩、水田 2 万元/亩。每笔竞买保证金按竞买单位需求缴纳，同时竞买多批补充耕地指标的，分别缴纳竞买保证金。

第五章 网上交易程序

第十七条 交易标段生成。同地类公示标段按照首个竞买方提交的竞买申请生成正式交易标段，公示期 10 天，交易标段公示期内，所有竞买方均可参与交易标段竞买。

第十八条 交易挂牌。交易公告结束后，进入交易挂牌程序，挂牌期为 3 个工作日，挂牌期网上交易系统接受具备资格的竞买方竞买报价。

第十九条 限时竞价。本细则所称网上限时竞价，是指网上挂牌竞价期间，有两个或者两个以上的竞买人进行有效报价，网上挂牌截止时，系统以当前最高有效报价增加一个最低加价幅度的价格作为起始价，组织限时竞价，并按“价高者优先成交、不达底价不成交、先到先得”的原则确定竞得方。

第二十条 系统预先设定了网上限时竞价程序。网上限时竞价程序分征求意见阶段和限时竞价阶段。竞买方应当仔细阅读并熟知本细则以及有关文件后，参加网上限时竞价，并对自己的行为承担相应的法律责任。

第二十一条 网上挂牌和限时竞价的报价规则为：

(一) 竞买方通过系统进行报价;

(二) 增价方式报价;

(三) 同一竞买方可多次报价;

(四) 初次报价不得低于起始价;

(五) 初次报价后, 每次报价应当比自身当前最高有效报价递增一个加价幅度或其整数倍的价格;

(六) 符合相关条件的报价, 系统予以接受, 并即时公布;

(七) 竞买方应当谨慎报价, 报价一经提交并经系统记录即视为有效报价, 不得修改或者撤回;

(八) 不同竞买方可报相同价格。

第二十二条 网上挂牌起止时间应当以网上挂牌公告中公布的时间为准, 有关数据记录的时间应当以数据信息到达系统服务器时间为准。

第二十三条 竞买方应当在网上挂牌期间进入系统报价。网上挂牌截止时, 系统自动关闭网上报价通道, 根据下列条件判断是否成交, 或者转入网上限时竞价程序, 两人以上报价, 且报价未达到熔断价, 在规定的挂牌期限届满时, 进入网上限时竞价征求意见阶段。征求意见阶段内有非当前最高报价的竞买方同意继续竞买, 倒计时结束后系统进入限时竞价阶段。

系统按照队列中出让县指标排队先后顺序依次对比所有竞买方最高有效报价, 排队靠前的出让县指标优先交易, 出价最高且出价时间靠前的竞买方优先成交, 依次进行。报价达到熔

断价时，若所有接受熔断价成交的竞买方需求不大于该队列出让县指标总数量时，按照竞买方熔断价出价时间先后顺序依次成交；若有剩余指标，则继续按照“价高者优先成交、不达底价不成交、先到先得”的原则确定竞得方；若所有接受熔断价成交的竞买方需求之和超出该队列出让县指标总数量时，则采取线下抽签的方式确定竞得人。

第二十四条 公告期限内若无符合条件单位报名或网上挂牌期内无有效报价，则标段流拍。对于交易过程中流拍的指标，按照出让方出让公告申请提交时间归队重新排序进行再次交易。

第六章 交易合同签订、成交结果公示及备案

第二十五条 交易成交后，交易机构通知竞得人和出让方在5个工作日内签订《补充耕地指标交易合同书》，竞得人凭《补充耕地指标交易合同书》按规定程序办理相关手续。竞得人拒绝签订《补充耕地指标交易合同书》的，竞买保证金不予退还，并承担相关的法律责任。

第二十六条 交易成交后，交易机构自成交之日起2个工作日内公示交易结果，公示期限不少于5个工作日。公示网址包括河南省补充耕地指标网上交易系统，同步到省自然资源厅和交易机构网站。公示内容包括：

- （一）受让人名称；
- （二）成交时间；
- （三）竞得的补充耕地指标简要情况；

- (四) 补充耕地指标成交价及价款缴纳时间、方式;
- (五) 对公示内容提出异议的方式及途径;
- (六) 应当公示的其他内容。

第二十七条 竞得人应于《补充耕地指标交易合同书》签订后 10 个工作日内缴纳除保证金外的全部价款，汇缴至出让方指定账户。已缴纳的保证金充抵成交价款，由交易机构于收到保证金转拨通知（需加盖公章）后 5 个工作日内，向出让方指定财政专户转拨。

补充耕地指标出让方应于收到全部价款后的 5 个工作日内，根据相关规定向竞得人出具票据。

第二十八条 竞买申请人未购得补充耕地指标的，交易机构在交易结束后 10 个工作日内无息退还已缴纳的保证金。

第二十九条 竞得人在规定期限内未缴清价款的，视为放弃竞买，已缴纳的保证金不予退还。

第三十条 指标交易机构应对每一宗指标交易建立档案并接受监督，档案内容包括：指标交易主体的基本信息、指标的基本情况、交易公告和交易结果公示的相关记载以及交易过程产生的各类文书等。

第三十一条 补充耕地指标交易公示完成后，交易机构将交易合同、交易票据及交易台帐等资料向省自然资源厅备案。

第七章 省级统筹指标交易

第三十二条 统筹原则。省自然资源厅根据指标供给和需

求情况，合理组织、更新指标地类与规模，确保统筹指标供应充足。

第三十三条 省自然资源厅根据市场交易情况合理确定省级统筹指标交易价格并定期发布。

第三十四条 需求征集。出让方和竞买方均可在系统提交省级统筹供给和需求申请，省自然资源厅在2个工作日内完成审核，审核通过后进行发布。

第三十五条 出让公告。同地类标段，根据出让方出让公告申请提交时间排序，在河南省补充耕地指标交易平台发布出让公告信息。同地类指标可由一个或者多个出让县指标组成。公告内容包括：

（一）出让批次信息；

（二）出让补充耕地指标简要情况，包括拟出让补充耕地类型验收文件等；

（三）竞买方的资质条件；

（四）确定受让认定标准和方法；

（五）需要公告的其他内容。

第三十六条 申请竞买补充耕地指标需提交以下资料：

（一）竞买省级统筹指标申请书；

（二）省及以上重点项目相关证明资料；

（三）竞买申请方委托他人办理的，应提交授权委托书及委托代理人的有效身份证明文件；

(四) 公开交易文件要求提交的其他资料。

第三十七条 同地类标段按照申请顺序排序，依次出让。按照省级统筹配给的原则根据竞买申请人审核通过时间排序，按照先到先得确定竞得人。

第三十八条 交易成交后，交易双方在5个工作日内签订《省级统筹补充耕地指标交易合同书》，并按照合同规定要求完成价款拨付，完成指标交割。

第八章 法律责任及争议处理

第三十九条 补充耕地指标交易合同书（含省级统筹）应明确出让方、受让方双方的责任、义务及风险。出让人对其提供交易的补充耕地指标真实性、有效性、合法性负责。因出让的补充耕地指标不真实、不合法或不能用于占补等产生的经济和法律费用由出让方承担。

第四十条 补充耕地指标出让后，由出让方负责对出让指标的地块进行管理和维护。因管护不当造成不良后果，由出让方负责。

第四十一条 竞得人有下列情况之一的，由交易机构宣布竞得结果无效，所缴纳的竞买保证金不予退还：

- (一) 提供虚假文件、隐瞒重要事实骗取交易资格的；
- (二) 互相串通、恶意操纵交易的；
- (三) 不按时签订《补充耕地指标交易合同书》的；
- (四) 不按照合同约定及时缴纳指标交易价款的；

(五) 违反挂牌、拍卖出让公告有关约定的。

第四十二条 有下列情形之一的，交易机构应当在交易期间中止、终止网上交易活动，待问题解决后依法定程序恢复或另行交易：

(一) 补充耕地指标网上交易系统因不可抗力原出现不及时修复的故障，造成网上交易出让无法实现的；

(二) 司法机关、检察、监察机关依法要求中止或者终止网上挂牌活动的；

(三) 因相关政策、规划条件等发生变化，对补充耕地指标有重大影响的；

(四) 应当依法中止或终止出让活动的其他情形。

第四十三条 指标交易过程中，出让方、竞买人有违反本规则规定行为的，交易机构应取消其交易资格；造成经济损失的，由责任人承担经济赔偿责任。情节严重、构成犯罪的，移交司法机关处理。

第四十四条 竞买人为参与补充耕地指标网上挂牌竞买活动实施的所有行为，均应当视为其自身行为或其合法授权的行为，该行为所引起的法律后果由竞买人自行承担。

第四十五条 由于竞买申请人自身网络及电脑等原因不能正常登陆网上交易系统进行申请、报价、竞价的，后果由竞买申请人自行承担。

第九章 附则

第四十六条 补充耕地指标交易所需的相关文书、表格由交易机构另行制定。

第四十七条 本细则由省自然资源厅负责解释。

第四十八条 本细则自印发之日起执行，与本细则不符的，以本细则为准。