

河南省补充耕地管理办法

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条 为进一步加强补充耕地管理,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》(中办发〔2024〕13号)、《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)和《中共河南省委办公厅 河南省人民政府办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的实施意见》(豫办〔2025〕15号)等有关规定,制定本办法。

第二条 补充耕地是指落实国家关于耕地占补平衡工作要求,依据国土空间总体规划和相关专项规划,通过工程措施或农民自发复垦,将未利用地、农用地中的非耕地和建设用地,开发、整理、复垦为稳定利用的耕地。

第三条 科学安排补充耕地空间和时序,因地制宜、统筹落实补充耕地任务,确保补充耕地长期稳定利用。补充耕地坚持以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅的原则,鼓励优先将从水田中流出的农用地恢复为水田,确保县域内水田总体稳定。

第四条 补充耕地实施要充分保障土地权利人的知情权、参与权、监督权。补充耕地涉及的土地权属应明晰、无争议。

第二章 补充耕地选址

第五条 在符合国土空间规划和生态环境保护等要求的前提下，第三次全国国土调查、实施前最新年度国土变更调查成果为非耕农用地、农村集体建设用地、未利用地，均可作为补充耕地来源。

第六条 禁止在生态保护红线、自然保护地、25度以上陡坡、城镇开发边界、河流湖泊岸线等不稳定利用区域新垦造耕地。严重沙化土地、严重石漠化土地、重点沙源区、沙尘传输通道、河湖管理范围及重点林区等区域原则上不作为补充耕地来源。未利用地开发原则上控制在新一轮全国耕地后备资源调查确定的宜耕后备资源范围内。

第三章 补充耕地实施

第七条 补充耕地实施类型分为项目和非项目化两种类型，鼓励项目化实施补充耕地。

第八条 以项目化实施的补充耕地，一般由县级自然资源部门组织申报、实施，报县级人民政府批准立项。

第九条 补充耕地项目立项申报须提交以下材料：

1. 项目立项申请书；
2. 项目规划设计材料及相关图件；
3. 土地权利人意见；
4. 未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的项目土壤污染状况调查报告；
5. 其他相关资料。

第十条 县级自然资源主管部门收到立项申报材料后，会同农业农村、林业、生态环境、水利等有关部门、专家进行实地踏勘、论证，提出论证意见，报本级人民政府立项审批。

第十一条 项目化补充耕地，按照项目基本建设程序和管理要求，执行招投标、公告、监理、审计等项目管理制度；项目资金实行专款专用、专账核算，任何单位和个人不得截留、挪用。

第十二条 以项目化实施的补充耕地，通过国土日常变更或年度国土变更调查后，由组织实施单位向项目所在地自然资源主管部门提出项目验收申请。

第十三条 县级自然资源主管部门根据项目验收申请，对补充耕地进行内业审查，组织有关部门和专家进行实地踏勘和项目验收，核定补充耕地面积，形成项目验收意见，报县级人民政府下达项目验收批复。

第十四条 县级自然资源主管部门会同农业农村主管部门等加强项目化补充耕地实施监督管理，督促组织实施单位、施工单位严格按照规划设计组织施工，落实水土保持和生态环境保护措施，确保工程质量达标；督促项目监理单位加强项目工程进度和质量监理。

第十五条 非项目化恢复的补充耕地，由自然资源、农业农村主管部门分别进行耕地数量、质量认定。补充耕地数量以通过国土日常变更或年度国土变更调查的耕地面积为认定依据。县级自然资源主管部门根据国土变更调查成果一次性或分批次向同

级农业农村主管部门提供相关地块的位置、面积等矢量信息，由县级农业农村主管部门组织开展补充耕地质量鉴定。

第十六条 对于禀赋良好、相对集中连片、明确后期管护责任的非项目化实施的补充耕地，可由县级人民政府提出纳入非农建设补充耕地申请，符合条件的报备入库。

第十七条 各地可对各类未占用耕地但已实施垦造或恢复耕地的主体给予适当补偿。

第四章 社会资本参与补充耕地

第十八条 鼓励引导社会资本规范有序参与土地整治项目建设，明确政府和社会资本方的权利、义务、风险及违约责任，构建规范有序、公开透明、公平公正的参与机制，营造公平竞争的市场环境。建立和完善社会资本准入、退出、投资回报及风险防控等机制，有效规范投资与收益分配。要建立社会资本参与土地整治项目建设的激励约束政策机制，健全完善社会资本方参与土地整治项目建设信用管理体系。

第十九条 严格执行法人负责制、招标投标制、工程监理制、合同管理制、公示制等管理制度，不得将施工监理、面积测量、耕地质量等级评定、竣工验收、财务决算审计等环节交由社会资本方自行组织，不得通过任何形式将补充耕地指标的分成作为社会资本方的投资收益。指标收益按照财政预算管理及非税收入划转税务部门征收等有关规定，全额缴入国库。

第五章 补充耕地入库

第二十条 省级自然资源主管部门建立全省非农建设补充耕地储备库，用于非农建设补充耕地入库、动态监督、核销出库。

第二十一条 补充耕地入库采取县级填报、市级审核、省级复核的流程。

第二十二条 农业农村主管部门质量验收通过后，对禀赋良好、集中连片、耕地质量达到上一年度县域内非农建设占用耕地平均质量等级的新增稳定利用耕地，县级自然资源主管部门提出申请，经市、省自然资源主管部门逐级核定后，纳入非农建设补充耕地储备库，用于非农建设耕地占补平衡。

第二十三条 省级自然资源主管部门依据自然资源部核定的年度全省稳定利用耕地净增加量，综合各地稳定利用耕地净增加量、耕地保护等因素，分解下达各市、县（市、区）本年度非农建设“以补定占”管控规模上限。

第二十四条 按照“谁报备，谁负责”的原则，县级自然资源主管部门要对报备资料的真实性、合法性、合规性负责，严格报备，严禁备案材料弄虚作假。

第二十五条 审核标准

以项目形式管理的补充耕地申请入库的，入库审核标准如下：

（一）完整性审核。

- 1、项目基本信息是否填报完整；
- 2、项目立项文件、验收文件、新增耕地核定表、农业农村

主管部门关于耕地质量认定的相关材料是否上传；

3、项目立项实施前影像、竣工后高清正射影像、验收后新增耕地现状利用照片是否上传；

4、对于立项前地类来源涉及林地的，需上传林业部门对该项目的立项论证意见；

（二）一致性审核。

1、备案的各项信息是否与上传的文件材料信息一致（含立项文件、验收文件、耕地质量认定、新增耕地核定表等）；

2、项目实施前影像是否符合立项前地类要求；

3、验收后高清影像、补充耕地现状照片反映的地类是否与项目备案新增耕地地类一致。

（三）合规性审核。

1、立项文件、验收文件等是否有文号、是否盖章等；

2、上传的验收文件扫描件中是否有项目新增耕地面积、新增水田面积等数据信息；

3、项目新增耕地坐标与其他图层叠加分析后是否存在报错情况。

（四）新增耕地实际利用情况审核。

1、未拍摄地块现场照片不予通过；

2、地块照片拍摄不能反映全貌，非本地块照片，不予通过；

3、照片不能覆盖地块全貌，不予通过；

4、地块非粮化（如种植树木、坑塘水面等），不予通过；

5、地块非农化（如建设占用、挖湖造景等），不予通过；

6、地块盐碱化、沙化严重，地块中碎石、砾石较多等情况，不予通过；

7、新增耕地现状照片显示，农作物未出土长苗的，水田未种植水生作物的，不予通过；

8、地块疑似撂荒等，不予通过；

9、新上传补充耕地项目照片拍摄时间超过一年，不予通过；

10、拍摄非现场照片，不予通过。

以非项目形式产生的新增耕地按批次报备入库的，除无需提供完整性审核中第（4）项及立项材料外，额外提供地块变更前一年遥感影像为非耕地资料，其他与按项目管理报备相同。

第二十六条 各级责任

县级自然资源主管部门要严格规范项目报备，不得上传涉密文件，不得弄虚作假，不得随意修改相关信息，确保报备信息规范、真实、准确。

市级自然资源主管部门要按照要求对县级报备补充耕地逐地块审核确认，通过内业比对和外业核查相结合的方式进行审查，发现问题及时退回县级修改，符合要求的，对《补充耕地项目新增耕地核定表》审核完善并加盖公章，在系统签署审核意见后上报省级。

省级自然资源主管部门对市级上报的补充耕地信息组织复核，河南省地理信息院利用遥感影像和系统照片重点对项目实施

前和入库现状审核，河南省自然资源监测和国土整治院重点对项目完整性、合规性审核。耕地保护监督处进一步加强补充耕地项目监督检查，利用国土空间基础信息数据分析判读和实地抽查等方式，对指标还有结余的补充耕地项目/批次开展抽查检查，加强补充耕地项目后期监管，确保补充耕地项目出库前保持耕地用途。

第六章 补充耕地管护

第二十七条 补充耕地完成后，由项目组织实施单位严格按照耕地用途管制要求进行种植利用等后期管护，不得擅自改变用途。农业农村主管部门做好补充耕地种植用途管控日常监督。

第二十八条 补充耕地后续培肥管护资金纳入占用耕地成本，补充耕地主体或补充耕地利用人要落实后续培肥管护责任，持续熟化土壤、培肥地力。

第七章 补充耕地监管

第二十九条 市、县两级自然资源主管部门要充分利用遥感监测、实地核查等方式对新增耕地的种植利用情况进行定期检查，发现“非农化”、“非粮化”现象要限期整改。未按要求完成整改的，应冻结相应的补充耕地指标；确实无法整改的，核减相应的补充耕地指标。

第三十条 省级自然资源主管部门联合农业农村部门进一步加强补充耕地数量和质量监督检查，利用国土空间基础信息数据分析判读和常态化实地抽查等方式，对拟入库和在库补充耕地

项目开展抽查检查，对补充耕地数量不实、质量不高的市县通报批评，对新增耕地问题突出的要严肃处理，必要时暂停补充耕地报备和使用。

第八章 补充耕地出库

第三十一条 在办理建设项目农转用时，应通过全省耕地占补平衡管理平台，挂钩相应补充耕地指标，落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”要求。用于建设项目占补平衡的补充耕地按照先入库、先使用、先出库的规则实行地块（图斑）出库。

第三十二条 各级自然资源主管部门每年组织在库补充耕地动态监测。尚未使用完毕的补充耕地经变更调查确认流出的，退出储备库，且3年内不得作为非农建设补充耕地重新入库。

第九章 责任与追究

第三十三条 土地整治项目管理一般由市县人民政府负责，高标准农田建设、生态修复、全域土地综合整治等项目有具体管理规定的，遵从其项目管理规定。

第三十四条 各级、各部门在补充耕地监督检查等过程中弄虚作假、徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权、索贿受贿的，将依法追究有关责任人的行政责任；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第十章 其他

第三十五条 本办法自印发之日起实施，省自然资源厅以往文件规定与本办法不一致的，以本办法为准。今后国家或省有新

规定的从其规定。