

索引号:	11220000013544357T/2012-00352	分类:	农业、林业、水利、农业、畜牧业、渔业;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2012年10月12日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于加快推进高标准基本农田建设工作的实施意见		
发文字号:	吉政办发〔2012〕61号	发布日期:	2012年10月16日

# 吉林省人民政府办公厅

## 关于加快推进高标准基本农田建设 工作的实施意见

吉政办发〔2012〕61号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

为深入贯彻党中央、国务院大力推进土地整治,大规模建设旱涝保收高标准基本农田的战略部署,落实《全国土地整治规划(2011—2015年)》和《吉林省人民政府关于加强农村土地整治推进城乡统筹发展的意见》(吉政发〔2012〕11号)确定的高标准基本农田建设计划,确保按时保质保量完成建设任务,经省政府同意,现就加快推进全省高标准基本农田建设工作提出如下意见:

### 一、总体要求

#### (一)指导思想。

以科学发展观为统领,立足我省实际,完善政策制度,推进机制创新,以西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设为引领,整合各类涉农项目资金,大力推进土地整治特别是旱涝保收高标准基本农田建设,增加耕地数量,提高耕地质量,全面完成高标准基本农田建设任务,改善农业生产和农民生活条件,推进农业现代化和新农村建设。

#### (二)基本原则。

1. 政府主导,统筹规划。以县级政府为主导,整合各类涉农项目资金,避免因分散建设影响高标准基本农田生产经营效果,强化各级政府主体责任。按照统筹兼顾、突出重点、先易后难、分类实施的原则,以土地利用总体规划和土地整治规划为依据,与相关规划相协调,优化区域布局,科学制定高标准基本农田建设实施计划;本着相对集中、连片推进的原则,对不同类型基本农田分区分类组织实施,积极探索科学有效的运行机制和新的运行模式。

2. 科学布局,突出重点。在摸清基本农田数量、质量现状的基础上,坚持因地制宜和数量、质量、生态并重的原则,采取田、水、路、林、村综合整治措施,加快推进高标准基本农田建设工作。要突出抓好西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设两项重点工程建设,做好高标准基本农田示范县、国家级基本农田保护示范区建设,发挥示范和引领作用。

3. 规范运作,分类实施。按照完善制度、强化监管的思路,在严格执行土地整治现行政策制度的基础上,进一步完善各级土地整治相关政策和项目管理制度。要综合考虑建设条件和资金保障能力,科学制定并落实年度建设计划。依据《高标准基本农田建设标准》(国土资源部公告 2012 年第 14 号),分区分类开展认定和建设工作。同时,强化土地整治工作年度评估和全程监管,确保高标准基本农田建设工作规范有序开展。

4. 创新机制,简化程序。积极探索高标准基本农田建设的有效实施方式,创新工作机制,探索建立“以补代投、以补促建”的具体操作办法,充分发挥农村集体经济组织和农民专业合作社、专业农场在开展高标准基本农田建设中的作用。进一步优化、简化项目申报和前期工作程序,加快推进高标准基本农田建设工作。

## 二、目标任务

### (三) 总体目标。

2012—2015 年,建设高标准基本农田 89.19 万公顷(1337.92 万亩),其中,2012 年度建成 18.93 万公顷(283.94 万亩),2013—2015 年建成 70.26 万公顷(1053.98 万亩)。

### (四) 具体任务。

《吉林省国土资源厅关于下达吉林省高标准基本农田建设计划指标的通知》(吉国土资开发〔2012〕20 号)明确了各市(州)、县(市、区)高标准基本农田建设目标任务。我省高标准基本农田建设主要通过西部土地开发整理重大项目、农村土地整治示范建设和其他项目建设完成。各地在开展高标准基本农田建设中,要突出抓好高标准基本农田示范县和国家级基本农田保护示范区建设。

## 三、工作部署

### (五) 合理划分基本农田现状类型。

各地要充分利用土地变更调查、基本农田划定和农用地分等定级成果,结合当地实际情况,依据《高标准基本农田建设标准》,对区域内基本农田面积、质量等级及分布情况进行全面分析,将基本农田划分为基本具备高标准条件、稍加整治和需要全面整治区域三种类型。2011 年底前通过实施土地整治项目已建成的高标准基本农田不得充作新建任务。

1. 基本具备高标准条件区域是指骨干工程、田间工程设施基本完备、配套,能够满足正常农业生产和规模化生产需要,不需进行各类农业基础设施建设,粮食产量能够达到当地最高水平,并具备稳产高产能力的基本农田区域。

2. 稍加整治区域是指骨干工程设施完备,田间工程设施建设和维护存在一定不足的基本农田区(含基本农田整備区),农业基础条件不足对区域粮食产量有一定影响,需要按照“缺什么、补什么”的原则,增加部分田间工程设施,开展相关工程(如农用井、部分农沟渠衬砌、涵管、防护林、生产路等)建设和维修改造,使区域生产条件全面改善,达到高标准基本农田要求。

3. 全面整治区域是指通过对田、水、路、林、村实施综合整治后达到高标准基本农田建设标准的区域。

#### (六) 科学开展基本具备高标准条件区域的认定。

对基本农田生产条件达到或基本符合《高标准基本农田建设标准》有关要求,一般为当地耕地利用等别最高的基本农田区域,重点是其他涉农部门已建成的项目区域(如节水增粮工程、标准良田工程和高标准农田工程等)。同等条件优先认定水田区域、相对集中连片区域。

1. 组织方式。认定工作由县级政府组织实施,具体业务工作由县级国土资源部门会同财政部门负责,并进行初验;市级国土资源和财政部门进行技术指导、监督检查和验收工作。

2. 认定方法。采取调查与分析评价,定性与定量相结合的方法。充分利用现有技术成果和其他部门项目建设基础资料,通过外业调查、基本农田标识设定管理、内业分析评价,并结合基本农田划定工作,应用农用地分等定级理论、耕地地力调查评价等方法进行认定分析。

3. 认定程序。包括基础调查、分析评价、形成工作成果、专家实地评估论证、公示公告和验收等程序。

4. 成果形式。包括工作报告、技术报告、相关表格、图件成果和有关影像资料等。

5. 验收方式。采取部门会审和专家评审相结合的方式。

#### (七) 稳妥实施稍加整治区域的高标准基本农田建设。

##### 1. 组织方式。

由县级政府按照“规范运行、结果可控”的原则,以乡(镇)政府或农村集体经济组织、农民专业合作社等为实施主体,明确整治工程建设标准和工作要求,落实“以补代投、以补促建”政策措施,具体组织工程建设和验收;市级国土资源和财政部门负责技术指导和监督检查。

## 2. 工作程序。

- (1) 县级人民政府下达建设计划任务。
- (2) 与实施主体签订工程建设合同(协议)。
- (3) 工程实施。
- (4) 审核验收。

## 3. 成果形式。

成果包括工作报告(含相关表格和图件)、详细建设计划、工程技术资料、财务资料、审查验收、相关合同(协议)和影像资料等。

## 4. 资金申请拨付。

省财政厅根据高标准基本农田建设实施计划,核定补助标准和金额,并下达到市、县财政。由实施主体提出工程验收和资金补助申请,县级国土资源部门复核工程量,市、县财政部门审核补助金额,经同级政府组织验收合格后批准拨付资金。

## 5. 验收方式。

采取部门会审和专家评审的方式。对基本具备高标准条件和稍加整治区域的管理工作,省国土资源厅和财政厅主要负责宏观指导、监督检查、成果抽验和成果资料备案等有关工作。

### (八) 规范推进全面整治区域的高标准基本农田整治项目建设。

对需要开展田、水、路、林、村综合整治的全面整治区域,除在建的土地整治项目、其他部门和社会投入等项目外,新安排的高标准基本农田整治项目要优先与农业、水利和农业综合开发等涉农项目相衔接,发挥资金整合作用。除有关规定允许的优化、简化相关前期工作程序外,按照《高标准基本农田建设标准》和《吉林省国土资源厅关于印发〈吉林省土地整治项目管理暂行办法〉的通知》(吉土整发〔2012〕1号)要求,参照土地整治重大工程和示范建设管理方式组织开展。经过整治的耕地原则上要全部建设为高标准基本农田;使用新增建设用地土地有偿使用费开展高标准基本农田建设,可不受有关新增耕地率规定的限制。

## 四、政策措施

### (九) 规范相关前期工作程序。

为加快推进高标准基本农田建设,创新工作机制,明确相关工作环节。由县级政府根据省国土资源厅下达的任务指标,组织国土资源、财政等部门编制高标

准基本农田建设实施计划,分解落实具体建设项目,明确有关指标及建设内容,汇总后报省国土资源厅和财政厅审核批复,作为开展高标准基本农田认定、稍加整治区域的高标准基本农田建设项目立项以及全面整治区域高标准基本农田建设项目开展前期工作的依据。

1. 稍加整治区域规划设计、预算编制和审批工作。对稍加整治区域高标准基本农田建设,由项目所在地乡(镇)政府组织开展规划和预算编制。其中,规划设计由县级国土资源部门审批,预算报告由县级财政部门审批。经审批的规划和预算作为项目资金结算和验收的依据。

2. 需要全面整治区域项目立项审批工作。对需要全面整治区域高标准基本农田建设,在建的各类土地整治项目仍按照原程序组织开展;其他部门项目和社会投入项目按规定组织开展;新安排的高标准基本农田整治项目,可同步开展可行性研究、规划和预算编制工作,其中:规划设计由省国土资源厅审查批准,项目预算由省财政厅审查批准,可行性研究报告报省国土资源厅、财政厅备案。

(十)“以补代投、以补促建”政策措施。

对稍加整治区域高标准基本农田建设工作,依据土地整治规划计划,在地方政府的统一领导下,组织开展相关工程建设。根据建成的高标准基本农田面积、工程建设内容和投资情况,对实施主体给予资金补助。

(十一)公开、公正、公平选定相关技术单位。

对高标准基本农田认定、稍加整治区域工程建设和新安排的高标准基本农田整治项目建设前期工作(如可行性研究、勘测、设计等)涉及的专业技术单位的确定,遵循公开、公正、公平的原则,直接从省国土资源厅土地整治相关单位诚信考核体系备案名录中选定。

## 五、工作要求

(十二)加强组织领导。

各地要把高标准基本农田建设工作纳入重要议事日程,加强组织领导,落实工作责任。要科学制定高标准基本农田建设规划和实施计划,统筹衔接好各部门规划和项目安排,充分调动各方力量,切实加大工作力度,加快推进高标准基本农田建设工作。

(十三)确保工作时限。

1. 高标准基本农田建设实施计划的编报工作。县级政府要按照规定要求,科学编制高标准基本农田建设实施计划(编写大纲见附件2),明确本地2012-2015年和2012年度高标准基本农田建设目标任务、工作内容、进度安排和资金使用计划,并于2012年10月30日前报省国土资源厅和省财政厅,相关成果同时报市

(州)国土资源局、财政局备案。从2013年起,每年1月底前要上报本年度实施方案。

2. 高标准基本农田认定和建设工作的基本具备高标准条件的农田认定工作,要按计划完成年度工作任务;对稍加整治区域高标准基本农田建设,要在2012年10月底前安排启动部分工程建设,年内要建成一批高标准基本农田;对全面整治区域高标准基本农田建设,在保质保量完成西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设等在建土地整治项目工作任务的同时,抓紧开展新安排的高标准基本农田整治项目前期工作。对于西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设区域外的县(市、区),高标准基本农田整治项目年内要力争开工建设。计划安排在2013年开工建设的项目,要在2012年12月底前完成规划设计工作;计划安排在2014—2015年开工建设的项目,要在2013年年底完成规划设计工作。从2012年下半年起,新安排的高标准基本农田整治项目规划和预算审批工作采取分批次,集中审查批复的方式开展。对未完成年度计划任务的地区,核减下一年度土地整治资金支持额度。

#### (十四)严格规范管理。

1. 规范基础业务和项目管理。各级政府要严格规范基本具备高标准基本农田的认定工作程序和方式;对稍加整治区域高标准基本农田建设,县级政府要制定详细业务流程和操作程序,强化监管,确保工程质量和资金安全。对以项目形式开展的全面整治高标准基本农田建设工作,除按规定简化的程序外,应严格执行项目管理有关规定。开展高标准基本农田建设工作,要确保农民权益。

2. 严格资金管理。各地、各有关部门要严格核查有关基础数据,杜绝虚报瞒报、骗取资金现象发生。资金要做到专账管理,专款专用,防止和杜绝套取、贪污、挤占、挪用和浪费等行为发生。

3. 强化监管。各地、各有关部门要强化高标准基本农田建设工作的调度监管,依据有关规定,对高标准基本农田建设工作实行全程跟踪监管,对相关工作开展情况实施监督检查和年度评估工作。要消除一切不利于推进工程建设的因素,对发现的违法违纪问题,要依法严肃查处,决不姑息。

4. 强化高标准基本农田建后管护。各级国土资源部门要明确高标准基本农田管护主体,落实管护责任,对已建成和新建的高标准基本农田及时划界、设立标识、上图入库,实行永久保护。同时,要及时对建成的高标准基本农田进行质量等级评定。

#### (十五)正确引导社会舆论,加强交流宣传。

各地、各部门要充分利用各种宣传媒体,加大对土地整治规划编制、实施重大工程、示范建设和高标准基本农田建设宣传力度,及时总结宣传各地高标准基本农田建设的典型经验和做法,加强工作交流。要充分发挥舆论导向作用,营造良好的舆论氛围。

附件:1. 县(市、区)高标准基本农田建设实施计划表

2. 高标准基本农田建设实施计划编写大纲

吉林省人民政府办公厅

2012年10月12日

附件 1

### 县(市、区)高标准基本农田建设实施计划表

附件 2

## 高标准基本农田建设实施计划编写大纲

《高标准基本农田建设实施计划》(以下简称《实施计划》)由县级政府组织编制,是县级政府开展高标准基本农田建设的纲领性文件,是落实全省高标准基本农田建设任务的重要支撑,是省、市级政府和相关部门开展监督检查和考核的基础,是开展项目规划设计和预算审批以及下达建设资金的重要依据。《实施计划》主要依据《国土资源部 财政部关于加快编制和实施土地整治规划大力推进高标准基本农田建设的通知》(国土资发〔2012〕63号)确定的各项要求编制。为规范开展全省高标准基本农田建设,根据农村土地整治和高标准基本农田建设相关政策要求,制定本编写大纲。

### 1. 综合说明

#### 1.1 建设背景

分析高标准基本农田建设背景。分析开展高标准基本农田建设对耕地保护、新农村建设、促进城乡统筹发展等方面所发挥的积极作用,以及对优化城乡用地结构、促进区域协调发展,缓解城乡用地矛盾的意义。

#### 1.2 建设概况

说明高标准基本农田建设总体情况,包括建设地点、建设规模、新增耕地面积、建设高标准基本农田面积、提高粮食产能、提高耕地质量等级情况和改善生态环境的前景。

#### 1.3 建设内容与投资

总体概述本县(市、区)开展高标准基本农田建设的主要工作内容(或建设内容)、建设工期、投资估算与资金筹措方式。

## 1.4 指导原则与编制依据

说明《实施计划》编制的指导原则,以及依据的法律法规、政策文件、技术标准、相关规划及其他基础资料,说明主要资料数据的来源与获取方法。

## 2. 建设方案与建设内容

### 2.1 总体布局

根据经济社会发展要求和当地自然资源条件,对2012—2015年县域内高标准基本农田建设空间布局进行分析、优化组合,要充分考虑在建涉农项目,特别是土地整治重大工程和示范建设项目的规划布局,合理确定认定区域、稍加整治区域和新安排高标准基本农田整治项目建设区域,通过比选确定建设布局方案,确保县域内通过土地整治活动,土地利用结构更加优化。要说明建设区域内(含认定区域)各类用地的布局与分布。

万亩以上连片高标准基本农田要分片说明区域位置、面积和主要建设内容等信息。

### 2.2 建设目标和任务

根据省国土资源厅下达的指标任务,明确2012—2015年本县(市、区)高标准基本农田建设任务,说明本县(市、区)高标准基本农田建设任务的落实情况,说明新增耕地面积、建设高标准基本农田面积、提高粮食产能和提升耕地质量等级情况和万亩以上连片高标准基本农田建设个数及面积情况。并按照对基本具备高标准条件的基本农田认定、对稍加整治区域的建设和对需要全面整治区域开展高标准基本农田整治项目三种类型对上述指标进行分别说明。

### 2.3 建设标准

按照《高标准基本农田建设标准》(TD/T1033—2012)、《土地开发整理项目规划设计规范》(TD/T1012—2000)和《土地开发整理工程建设标准》,合理确定对基本具备高标准条件的基本农田认定、对稍加整治区域的建设和对需要全面整治区域开展高标准基本农田整治项目的认定及建设标准。本部分除对在地的土地整治项目(含西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设)和其他部门的项目进行说明外,要重点说明认定、稍加整治和新安排的高标准基本农田整治项目田块规格、平整度、灌溉、排水、道路、农田防护与生态保护等各项工程的认定和建设标准,并说明依据。

### 2.4 主要工作和工程量汇总

对基本具备高标准条件的基本农田认定工作,重点是结合认定程序和成果要求等,确定相关业务工作量。

对稍加整治区域,要明确各分片建设区域,并确定分区规划设计成果工程量和汇总工程量。

对需要全面整治区域开展高标准基本农田整治项目,估算说明全面整治区域规划汇总工程量,并对土地整治重大工程和示范建设(西部土地开发整理重大项目和农村土地整治示范建设)、其他在建土地整治项目、其他部门和社会投入、新安排的高标准基本农田整治项目规划设计成果或估算工程量进行分别说明。

### 3. 投资估算

#### 3.1 编制说明

在建土地整治项目的投资,主要依据项目批复情况;

其他部门和社会投资项目依据相关行业标准、规划或相关项目技术文件成果资料;

新安排的土地整治项目投资估算按照财政部、国土资源部《土地开发整理项目预算定额(2011版)》要求编制;材料、设备等单价按照编制年市场价格水平确定;

认定工作相关业务费标准依据市场价格确定。

#### 3.2 投资估算

说明高标准基本农田建设总投资,并说明除在建项目外新增加投资(土地整治资金、其他部门和社会投入单独说明)情况。并按照对基本具备高标准条件的基本农田认定、对稍加整治区域的建设和对需要全面整治区域开展高标准基本农田整治项目三种类型分类说明各项费用构成和计算标准。涉及各类在建项目和已有规划成果文件的项目可直接引用相关成果。在建的土地整治项目不安排新增投资。

#### 3.3 资金筹措

提出项目投资组成、投资承诺意见和资金筹措方式(对申请省以上土地整治资金、地方土地整治资金、其他部门和社会投入等应分别说明,并经财政部门确认)。

### 4. 效益评价

#### 4.1 社会效益分析

阐述开展高标准基本农田建设的社会效益。需说明在保护耕地、改善农村生产生活条件、维护社会稳定、促进社会主义新农村建设和城乡统筹发展中所发挥的作用等,宜采用定性与定量相结合的分析方法。

#### 4.2 生态效益分析

阐述开展高标准基本农田建设的生态效益。重点说明各类项目实施对改善农村生态环境、治理水土流失、增加林木覆盖、优化生态结构所取得的效益等,宜采用定性与定量相结合的分析方法。

#### 4.3 经济效益分析

经济效益分析采用非盈利性项目静态分析方法,通过投入产出分析,定量计算因有效耕地面积增加、耕地质量提高、建设高标准基本农田面积、农业生产条件改善带来的农业产出增加、成本降低和农民收入提高等。

### 5. 实施计划

#### 5.1 实施流程

包括:认定工作流程;稍加整治工程实施;全面整治区域各类项目实施流程。分别说明:

(1)总工期和起止时间,各分片区工期和起止时间;

(2)相关工程(先导工程、骨干工程、田间工程)的衔接程序及关键节点时间(认定工作的主要环节和技术关键点);

(3)分类说明高标准基本农田建设实施进度安排。

#### 5.2 分年度建设和投资计划

明确 2012—2015 年各年度分解工程量及投资,在建土地整治重大工程和示范建设要与省要求(或年度方案)一致。重点要明确 2012 年度建设和投资计划。

#### 5.3 监测与评价

说明对高标准基本农田建设计划(包括月度计划、季度计划、年度计划、整个建设计划)的监测与评价(或监督检查)办法;说明监测评价结果的处理办法。

### 6. 实施准备

#### 6.1 组织部署

说明高标准基本农田建设的领导方式、组织机构、部门协调等方面的制度安排,明确参与各方的职能和权利义务关系。

#### 6.2 工作安排

根据对基本具备高标准条件的基本农田认定、对稍加整治区域的建设和对需要全面整治区域开展高标准基本农田整治项目建设,确定不同类型高标准基本农田认定和建设工作的实施安排。

## **7. 实施控制**

### **7.1 进度控制**

说明监督、管理、控制高标准基本农田建设实施进度的具体措施;说明可能影响进度的不确定因素及其应对预案。

### **7.2 资金控制**

分类说明高标准基本农田建设资金管理的制度安排,包括投资估算、预算、决算,资金审批、使用管理制度,专项资金监督管理制度等。

说明建设资金的来源和筹措方式,确定省以上投资与地方配套资金的构成和拨付方式。

### **7.3 质量控制**

说明高标准基本农田认定工作和项目各项建设内容的质量目标,建立质量保证体系和质量监督体系,明确相关工作和工程质量建设标准;提出质量控制方法。

### **7.4 安全控制**

对稍加整治和需要全面整治的高标准基本农田建设任务,要明确安全生产的要求和目标,说明安全生产的责任与保障措施,提出施工安全的检查手段和突发事件的应急预案。

## **8. 实施管理**

### **8.1 协调管理**

说明高标准基本农田建设过程中的协调组织关系、配合关系、约束关系等内容。

协调组织关系,主要解决项目的分工与配合问题,理顺项目组织内部、项目相关单位以及项目参与人员的相互关系;协调配合关系,以求组织单位、监理单位、设计单位、施工单位等的齐心协力,解决项目实施中的人力、物力、财力以及技术、信息等的供求平衡;协调约束关系,主要是要了解和遵守政策法规的约束,在项目实施中保持与相关管理制度的规范统一。

### **8.2 权属管理**

明确项目区内土地权属状况和土地权属调整的范围;说明土地利用权属现状和现有权属问题的解决措施;说明土地权属调整的原则;说明土地权属调整的形式和程序。

### 8.3 变更管理

重点说明土地整治项目可能变更调整的原因;说明变更调整的原则、审批程序;说明变更材料的编制要求;说明变更计划的实施措施等。

### 8.4 验收管理

分类说明通过各种方式开展高标准基本农田建设工作的验收组织和执行部门;明确验收标准和要求;制定验收程序;说明验收的内容与形式等。

### 8.5 档案管理

说明高标准基本农田建设各项工作档案管理的归档范围、整理排序方法、检索途径、借阅规则等;说明档案检查的方法、保管的有效期以及其鉴定、销毁方式等。

### 8.6 后期管护

明确工程管护的原则、管护主题和人员安排以及经费来源;说明管护的工作任务和负责范围;分工程类别制定管护措施。对已建成和新建的高标准基本农田要及时划界、设立标志,实施永久保护。

## 9. 实施保障

### 9.1 组织保障

从加强当地政府的统一组织领导,建立健全组织机构和管理体制,充分发挥各部门的优势,统筹资金、做好宣传动员、充分发动群众、落实权利义务等方面说明组织保障在高标准基本农田建设工作中的具体落实要求。重点强调通过建立“政府主导、农村集体经济组织和农民为主体、国土搭台、部门参与、统筹规划、整合资金”的工作机制,推进高标准基本农田建设工作。

### 9.2 政策保障

说明县级政府为保障高标准基本农田建设顺利实施所制定或拟定的政策措施。

### 9.3 制度保障

说明土地整治相关制度执行、落实,特别是监督检查和考核的具体要求;说明项目法人制度、项目招投标制度、工程监理制度、代建制度、合同制度、公告制度、审计制度等在项目实施中的具体执行和落实要求。

#### 9.4 技术保障

说明高标准基本农田建设的技术保障措施,包括组建专家和技术队伍、建立监控体系、加强人员培训等工作中的具体要求。要突出现状基本农田摸底、耕地质量等评定、基本农田划定和相关信息化建设等要求。