

省国土资源厅收发文专用章				
日期	2018.	份数	序号	3-
01.12		1		12

# 山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2018〕1号

## 山西省人民政府办公厅 关于鼓励引导社会资本参与 土地整治的指导意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

耕地是最为宝贵的资源，关系粮食安全和“三农”问题，必须切实保护好。随着我省经济社会发展，对建设用地的需求快速增长，全省耕地后备资源日益匮乏，高标准农田建设任务艰巨，实现耕地占补平衡尤其是占优补优的难度不断加大，单纯依靠政府财政投资的土地整治管理模式，已难以满足经济社会发展对耕地保护及占补平衡的需求。为深入贯彻《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）及《中共山西省委山

西省人民政府关于印发《加强耕地保护和改进占补平衡工作实施方案》的通知》(晋发〔2017〕43号),严格落实《山西省土地整治条例》,创新土地整治机制,发挥市场作用,鼓励引导社会资本参与土地整治,提高全省土地整治水平。经省人民政府同意,结合我省实际,现提出如下意见:

## 一、总体要求

### (一)指导思想。

全面贯彻党的十九大精神,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,充分发挥市场作用,以政府资金为引导,鼓励采取政府和社会资本合作(PPP)模式和委托代建、先建后补等方式,引导农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体、工商资本、土地整治专业机构等依据土地利用总体规划、土地整治规划,规范有序投资或参与土地整治项目。新增耕地或提质改造后的耕地,作为占补平衡指标,用于本行政区域内耕地占补平衡,并优先用于重点建设项目,节余指标在全省范围内有偿交易,有效破解全省耕地占补平衡难题,实现保护耕地与保障发展双赢。

### (二)基本原则。

1. 统筹规划,宏观管理。市、县人民政府应依据当地现行的土地利用总体规划、土地整治规划、高标准农田建设规划、生态功能区规划及耕地后备资源调查成果,因地制宜、科学合理确定土地整治项目区域,制定年度土地整治计划。坚持数量、质量并重的原则,优化土地利用结构,加强耕地保护,促进生态环境改善。

2. 政府引导,多元参与。坚持政府推动、社会力量参与和市场机制相结合的原则,创新机制,鼓励引导社会资本规范、有序参与土地整治,要注重培育土地整治专业化龙头企业并发挥其示范引领作用,实现土地整治投资多元化和项目实施模式多样化。按照“谁实施谁负责、谁委托谁把关”的原则,增强服务意识,强化监管职能,确保工程建设质量和土地整治市场的健康运行。

3. 明确权责,合作共赢。充分发挥市场作用,鼓励各类市场主体通过公开竞争方式参与土地整治项目,破除各种隐性壁垒,营造规范有序的市场环境,在平等协商的基础上订立合同,平衡政府、社会资本、农民、农村集体经济组织等各方利益关系,明确各方参与主体的责任、权利关系和风险分担机制,实现合作共赢。

### (三)总体目标。

完善土地整治市场机制,实现土地整治投入多元化、实施模式多样化、途径多种化,进一步激发活力、增加动力,提升土地整治水平,增加耕地数量,提升耕地质量,守住全省 5757 万亩耕地红线,确保“十三五”期间全省建成 1081 万亩、力争建成 1118 万亩—1823 万亩的高标准农田,进一步改善农业生产条件,促进生态文明建设。

### (四)适用范围。

社会资本参与土地整治的范围包括:宜耕未利用地开发、高标准农田建设、水土适宜沟谷土地综合整治、建设占用耕地的耕作层剥离再利用、城乡建设用地增减挂钩、移民搬迁村庄土地复垦、闲

置凋敝宅基地整治盘活利用、历史遗留工矿废弃地复垦、采煤沉陷区治理等。

## 二、项目实施模式及各主体权责

### (一) 实施模式。

社会资本可通过以下方式参与土地整治：

1. 政府和社会资本合作(PPP)模式。市、县政府采取竞争性方式择优选择具有投资、运营管理能力的社会资本,双方按照平等协商原则订立合同,明确责权利关系,由社会资本组织实施土地整治项目,政府依据项目工程造价审核、财务决算审计报告及验收批复向社会资本方支付相应对价,保证社会资本获得合理收益。

市、县政府组织发展改革、财政(农业综合开发办)、国土资源、农业、水利、环保等部门,依据相关规划对本行政区内土地整治项目进行分类汇总,通过大数据建立本地区土地整治 PPP 项目库。对政府出资参与的 PPP 项目,建立联评联审机制,对拟实施土地整治 PPP 项目的必要性、PPP 模式适用性、价格合理性等进行审查,做好物有所值评价和财政承受能力评价,通过审查的项目,报经当地政府批准后实施。

市、县政府要引入竞争机制,公开、公平选择具有相应建设、运营、管理经验和专业水平、投融资能力以及信用状况良好的社会资本方作为项目的合作伙伴。在双方协商一致的基础上,社会资本合作方设立专门负责实施合作项目的公司,与政府实施机构签订土地整治 PPP 项目合同,明确双方的权利义务,并按项目合同组织实施项目。

2. 委托代建模式。由市、县政府采用竞争性方式选定一个专业化管理单位作为代建人,与其签订“代建合同”。由代建人代行项目业主的职能,依据国家土地整治有关法律、法规、规范、规程和技术标准,自主选择有相应资质的技术服务单位,承担土地整治项目的可研、设计、测量、施工、监理及招投标等全过程管理,并在项目建成后协助委托人组织项目验收。代建人负责控制土地整治项目的投资、质量和工期,在项目完成移交后收取相应代建管理费。

3. 先建后补模式。农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体等以行政村为单元实施投资总额在 50 万元以内的土地整治项目,自主确定建设范围、工程建设内容和布局,自主筹集建设资金,自主组织项目实施和工程后续管护。工程的数量和质量经验收合格后,由县级财政按照合同约定或工程审核、审计及验收情况支付相关费用。属于高标准农田建设项目的,按照合同约定或相关标准给予全额或部分奖补资金。

## (二)项目主体权责。

市、县政府根据当地实际,制定鼓励社会资本规范有序参与土地整治的政策措施,负责编制土地整治项目年度计划,确定项目实施机构;负责编制合作项目的可行性研究报告、立项、设计及预算审核、组织竣工验收及项目信息报备等工作。依据本行政区内土地整治新增耕地平均成本,区分耕地类型、质量状况等,制定差别化的投资回报标准。

社会资本合作方按照财政部、国土资源部《土地开发整理项目

预算定额标准》组织编制合作项目设计及预算报告,经当地政府或相关部门审核后,负责组织实施土地整治项目,对项目的工程质量、安全、工期以及项目预期效益负责,并和政府共同承担项目预期风险。农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体等参与其自主实施的土地整治项目建设。政府或相关部门指导做好项目的论证、设计、资料完善、验收等相关工作。

### 三、项目运行程序

#### (一)做好项目前期工作。

市、县政府依据当地现行土地整治规划及相关规划,合理安排区域内土地整治项目,建立土地整治项目储备库,对当年度需要实施的各类土地整治项目,纳入当地土地整治项目年度实施计划。政府相关部门对合作项目可行性研究、设计与预算等进行审核。

#### (二)择优选择合作伙伴。

严格依据相关法律法规,采取公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种形式,择优选择社会资本方作为合作伙伴,组织项目实施。建立土地整治项目信息公开机制,及时公告或公示合作项目基本情况、资本合作方遴选结果等相关信息,切实保障公众知情权。

#### (三)强化项目合同制管理。

政府和社会资本合作方应当在公开公平的前提下签订相关合同(协议),对双方权利义务、项目建设内容、工程质量、建设工期及收益分配方式等作出明确约定。共建项目签订的合作项目协议还应当载明项目公司的注册资本、股权结构、股权变更限制以及社会

资本方对项目协议履行的担保责任等事项。

#### (四)加强项目过程监管。

市、县政府及相关部门应当根据项目合同(协议)内容及有关规定,建立项目全过程监管机制,强化单项工程验收,切实做好项目分类管理、权属调整、动态监测、及时更新等各项工作;土地整治项目社会资本合作方要严格按照规划设计方案及土地整治相关技术规范和质量标准组织工程实施,建立项目管理台账,规范和健全工程质量管理,量化质量管控指标,确保工程建设标准和质量。

社会资本合作方应通过公开竞争方式选择具有相应资质的专业机构承担土地整治各项工作,保证工程质量。原则上土地整治项目规划设计编制单位、招标代理机构须具备乙级以上(含乙级)资质;工程勘测、监理单位须具备丙级以上(含丙级)资质;参与土地整治项目施工的相关企业和机构应具备相应工程类资质。由农村集体经济组织、农民、新型农业经营主体等参与的土地整治项目,可适当放宽或不要求准入资质,但要按项目实施程序、施工工艺和工程建设标准组织实施。

#### (五)严把项目验收关。

市、县政府在项目竣工验收前,要依据相关技术规程组织相关单位和专家对已完工项目的工程数量、质量以及耕地质量等别进行全面认定,并由项目主管部门会同各相关部门终验确认。项目完成验收合格后,由市、县政府按照合同约定支付项目各项款项或给予一定补助资金,对通过验收的项目,要按规定做好建设成果移交工作。

#### (六)开展绩效评价。

市、县政府应按照有关规定委托第三方评估机构,制定项目绩效评价方案,对项目建设质量以及资金使用效率等方面进行综合评价。评价结果及时反馈给项目利益相关方,并按有关规定予以公示,作为社会资本方参与土地整治信用等级评价的依据。

### 四、政策保障

#### (一)强化政府指导与服务意识。

市、县政府及其相关部门应严格按照相关规划、规定对项目前期工作进行审核,加强部门间协调合作,建立项目联合审核机制,强化服务意识,简化和规范操作程序,减少政府管理环节,全面提高土地整治效率和服务水平。

#### (二)加强监管和审核。

市、县政府应按照有关法律和规定,对社会资本参与的土地整治项目加强监管和审核。严禁在自然保护区、重要水源地、25度以上坡地等禁止开发区域开发耕地;逐步严格限制开发11等以下的耕地;严禁项目合作方以任何形式转包、分包项目;严禁未征得当地人民群众同意而强行安排土地整治项目。省政府各有关部门要加强监督指导,对各类土地整治项目中弄虚作假、质量低劣的一经发现,严肃问责;惩戒蓄意屯积、炒作耕地占补平衡指标行为,确保社会资本规范、有序参与土地整治。

#### (三)加强补充耕地指标调控和管理。

通过土地整治所产生的耕地占补平衡指标,省国土资源厅要



加强调控,制定指标调剂交易办法和价格管控机制,建立耕地占补平衡指标调剂交易平台,区别情况明确调剂交易政策。对于山西综改示范区以及重大转型项目,加大统筹调剂力度,适当限定指标交易价格,予以倾斜支持。各开发区的占补平衡由所在地市、县政府负责,优先保障。

(四)建立合理的风险控制机制。

市、县政府应建立一套行之有效、规范可行的社会资本准入和退出机制,完善投资回报机制,使社会资本取得相对平稳的投资收益,既要有效降低项目投资的各种风险,又要防止出现暴利。

(五)建立从业机构考核评价体系。

市、县政府应加快建立对社会资本参与土地整治的考核评价体系,对项目合作单位的专业水平、合同履行、质量管理和社会信用等进行全面考核,实行动态管理,完善激励约束机制,维护良好的土地整治秩序,不断提升全省土地整治质量与管理水平。

本意见自公布之日起实施。各市、县政府可根据本指导意见制定具体的实施办法。



(此件公开发布)

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，  
省检察院，各人民团体，各新闻单位。  
各民主党派山西省委。

---

山西省人民政府办公厅

2018年1月4日印发

---

