

云浮市地方标准

《土地整治垦造水田项目验收技术规范》

（征求意见稿）

编制说明

《土地整治垦造水田项目验收技术规范》编制小组

2023年9月20日

# 目 录

一、工作简况.....	1
(一) 任务来源.....	1
(二) 协作单位.....	1
(三) 编制过程.....	2
二、制定标准的必要性、目的和意义.....	3
(一) 制定标准的必要性.....	3
(二) 制定标准的目的和意义.....	4
三、遵循原则和制定依据.....	4
(一) 遵循原则.....	4
(二) 编制依据.....	5
四、标准框架和内容的确定.....	5
(一) 关于标准的适用范围.....	5
(二) 关于标准的属性.....	5
(三) 有关条款的说明.....	6
五、标准有何先进性或特色性.....	14
六、贯彻标准的措施建议.....	14
七、其他应予说明的事项.....	15

# 一、工作简况

## （一）任务来源

为贯彻落实广东省国土资源厅 广东省财政厅 广东省农业厅关于印发《广东省垦造水田项目管理办法（试行）》的通知（粤国土资耕保发〔2018〕4号），进一步规范垦造水田项目的竣工验收工作，保障垦造水田目标的顺利达成。2018年，云浮市自然资源局拟定了《云浮市垦造水田项目验收工作指南》，并在2019年经省自然资源厅转发全省参照执行。

2023年2月，在广东省自然资源厅 广东省财政厅 广东省农业农村厅关于印发《广东省补充耕地项目管理办法》的通知（粤自然资函〔2023〕88号）的背景下，云浮市自然资源综合服务中心、广东省华南城乡经济社会发展研究院向云浮市市场监督管理局申请将《云浮市垦造水田项目验收工作指南》上升为《土地整治垦造水田项目验收技术规范》地方标准，以提高云浮市垦造水田项目验收效率，推进云浮市垦造水田项目建设工作。

2023年5月23日，《云浮市市场监管局关于下达2023年云浮市地方标准制修订计划项目的通知（云市监科字〔2023〕82号）》，批准该项目立项，归口部门为云浮市自然资源局，完成该项目编制工作时限为2024年11月。

## （二）协作单位

为了保证土地整治垦造水田项目验收技术规范编制工作优质高效进行，成立了编制小组，以云浮市自然资源综合服务中心为主导，广东省华南城乡经济社会发展研究院参与编制，并在此基础上明确、

合理地设定各级组织结构负责人的相关职责，以进一步保证项目成果的质量。

### **1、云浮市自然资源综合服务中心**

作为云浮市土地整理的技术支持保障单位，自垦造水田工作开展以来，云浮市自然资源综合服务中心积极工作，率先研究并提出了适用于云浮市的垦造水田实施意见。目前，云浮市垦造水田工作在全省位列前茅，并自筹经费，完成了《云浮市垦造水田验收工作指南》的制定与实施，在全省率先完成市级垦造水田验收工作指南的制定，具备标准制定的工作基础与科技能力。

### **2、广东省华南城乡经济社会发展研究院**

广东省华南城乡经济社会发展研究院是一家围绕国土空间规划、人文发展与生态建设、农业数字经济与信息化、城乡经济协调发展、乡村振兴政策等方面开展工作的民办非企业研究院，由广东省社会科学界联合会主管。目前，研究院已开展过土地整治规划、国土空间规划专题研究、规划调整及自然资源评估评价等多项工作，涵盖了恢复（补充）耕地、全域土地综合整治、临时用地复垦、耕作层剥离、三调应用专题研究、土地利用总体规划修改和自然资源清查、土地集约节约利用评价等多种项目类型，具备本标准制定的工作基础与科技能力。

## **（三）编制过程**

1、2023年2月至2023年4月，成立《土地整治垦造水田项目验收技术规范》编制小组，确定工作推进时间计划，起草《土地整治垦造水田项目验收技术规范》（草案）。

2、2023年5月至9月，标准起草单位及相关行业专家在云浮市自然资源局召开了多次编制会议，对条款逐条进行敲定，编制完成《土

地整治垦造水田项目验收技术规范》（征求意见稿）。

## **二、制定标准的必要性、目的和意义**

### **（一）制定标准的必要性**

#### **1、我市耕地保护及耕地占补平衡形势严峻**

根据《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）文件要求，国家实行最严格耕地保护制度，要求非农建设占用耕地全面落实“占优补优、占水田补水田”要求。当前，我市非农建设占用水田补充水田的耕地占补平衡面临严峻形势，可开发为水田的后备资源十分匮乏。

在2014年国土资源部下发《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号）后，我市非农建设占用水田都是以承诺兑现方式进行，因此我市水田指标承诺兑现的耕地占补平衡工作压力很大，当前占水田补水田困难已成为影响我市用地报批的重要因素，落实水田占补平衡已成为制约当前云浮经济社会发展的“瓶颈”。

#### **2、垦造水田项目质量难监管、廉政风险高**

目前作为垦造水田主要工作依据的《广东省补充耕地项目管理办法》对垦造水田验收阶段的要求较为粗略，没有统一操作规范；而可供参考的《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）、《广东省高标准基本农田建设项目验收规程（试行）》等规程，没有突出垦造水田项目验收工作的特殊性，存在标准过低，某些重要验收指标缺失等问题，导致现有的垦造水田验收质量难监管、廉政风险高。

本标准将验收工作各阶段需要检验的材料和内容进行归纳和表格化，使得垦造水田项目验收工作更加简明高效，项目验收后对项目

各项工程和资料的质量都能清晰把控，不仅提高了对项目质量的监管，还能有效降低廉政风险，这对加快各地落实耕地占补平衡任务，对今后垦造水田项目工作具有积极的影响。

#### **4、垦造水田项目工作程序复杂**

垦造水田项目不同于以往的土地整治项目，其犁底层构建、土壤有机质快速有效提升、土方挖填等隐蔽工程比重较多，且专业技术要求相对较高，同时垦造水田的建设涉及论证立项、规划编制、工程招投标、工程实施、资金拨付、施工验收等多个环节，是一项系统工程。

为确保我市垦造水田质量，打造经得起历史和农民群众检验的高标准、高质量的民心工程项目，有必要制定专用于垦造水田项目验收的标准。本标准的制定可以有效优化垦造水田项目验收的工作形式和流程，提高垦造水田项目验收工作效率，以达到加快垦造水田项目验收进程的目的。

#### **（二）制定标准的目的和意义**

本标准的制定目的是规范云浮市垦造水田项目的竣工验收工作。

本标准的制定与实施，对于规范云浮市垦造水田项目的竣工验收工作，保障垦造水田目标的顺利达成，确保垦造水田项目工程符合标准，建设好满足耕作要求的水田，降低垦造水田项目廉政风险等均具有重要意义。

### **三、遵循原则和制定依据**

#### **（一）遵循原则**

本标准严格按照GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的要求进行编写，并遵循“相关性、完整性、一致性、准确性、透明性”的基本原则基础。

## （二）编制依据

《土地整治垦造水田项目验收技术规范》的编制主要参考以下文件：

- （1）GB/T 15618-2018 土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准（试行）；
- （2）GB/T 20257.1-2017 国家基本比例尺地图图式 第1部分：1:500 1:1 000 1:2 000地形图图式；
- （3）GB/T 28405-2012 农用地定级规程；
- （4）TD/T 1033-2012 高标准基本农田建设标准；
- （5）TD/T 1041-2013 土地整治工程质量检验与评定规程；
- （6）《土地开发整理项目预算定额标准》（财综〔2011〕128号）；
- （7）《广东省高标准基本农田建设项目验收规程（试行）》（粤国土资耕保发〔2012〕190号）；
- （8）《广东省土地整治垦造水田建设标准（试行）》（粤农〔2016〕180号）；
- （9）《广东省补充耕地项目管理办法》（粤自然资函〔2023〕88号）。

## 四、标准框架和内容的确定

### （一）关于标准的适用范围

本标准规定了垦造水田项目验收的组织、依据、内容、方法、条件、程序、结论、成果资料和项目档案等，适用于云浮市范围内垦造水田项目的验收工作。

### （二）关于标准的属性

本标准属于规范性文件，作为云浮市推荐性标准。

### （三）有关条款的说明

#### 1、关于术语和定义

本标准共 9 条术语和定义，包括引用术语和制定术语两种类型。

##### （1）引用术语：

①耕作层、有效土层厚度、土地平整工程、土壤改良工程、灌溉与排水工程、田间道路工程、农田防护与生态环境保护工程、农田输配电工程和隐蔽工程等 9 条术语采用 TD/T 1054-2018 中的定义；

②单项工程验收和合同段工程验收等 2 条术语采用 TD/T 1013-2013 中的定义；

③犁底层采用《广东省土地整治垦造水田建设标准（试行）》（粤农〔2016〕180 号）中的定义；

④工程复核参照《土地开发整理项目预算定额标准》（财综〔2011〕128 号）中的定义；

⑤耕地质量评价、初步验收和最终验收等 3 条术语参照《广东省土地整治垦造水田建设标准（试行）》（粤农〔2016〕180 号）中的定义；

⑥资金运行情况报告参照资料《土地整治项目实施管理实务》中的相关内容。

##### （2）制定术语：

①垦造水田术语在本标准中先后经过三次修改。

初稿描述为“指将已开发利用过的宜耕平整土地、低丘缓坡土地、滩地、旱地等，将其中符合条件、具备改造价值的土地改造或提升为水田的活动。垦造水田类型包括改造水田、新开垦水田、旱地改造水田等”。



最终在送审稿描述为“将不涉及自然保护区、水土流失易发区、污染严重区、难恢复区及其他法律规定的不得垦造区域等，同时具备水源保障且无权属争议的非耕地或其他耕地开垦或改造为水田的活动，类型包括开垦水田和改造水田。”

本标准中垦造水田的定义是借鉴了《广东省补充耕地项目管理办法》中对垦造水田选址条件的限制要素，为保证本标准中垦造水田的定义与时俱进，本标准将垦造水田的限制条件描述为“具备改造价值的非耕地或其他耕地开垦或改造为水田的活动，类型包括开垦水田和改造水田”，用“具备改造价值”对垦造水田进行规范，即需要有水源保障且无权属争议，同时不涉及自然保护区、水土流失易发区、污染严重区难恢复区及其他法律规定的不得垦造区域等。

②本标准将开垦水田定义为“具备改造价值的非耕地开垦为水田的活动，产生新增耕地、新增水田、新增产能等三个指标”。

③本标准将改造水田定义为“具备改造价值的其他耕地改造为水田的活动，产生新增水田、新增产能等两个指标”。

## 2、关于验收组织

本标准在第4章对垦造水田项目验收组织进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中的验收总则和验收组织，结合云浮市垦造水田项目验收的工作经验，规定了垦造水田项目验收工作分为单项工程验收、合同段工程验收、初步验收和最终验收四个阶段。

单项工程验收的验收组织单位为监理单位；合同段工程验收的验收组织单位为项目建设单位；初步验收的验收组织单位为初步验收主管部门会同级相关部门，联合相关行业的专家5名及以上（含5名）

组成；最终验收的验收组织单位为最终验收主管部门会同级相关部门，联合相关行业的专家 5 名及以上（含 5 名）组成。

### 3、关于验收依据

本标准在第 5 章对垦造水田项目验收依据进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中的验收依据，共有 9 条验收依据，包括：有关垦造水田的法律、法规、规章、规范和工程建设强制性标准；经批准的项目可行性研究报告及立项文件；经批准的项目规划设计文件；经批准的项目实施方案；经批准的项目预算；经批准的项目变更文件；土地权属调整方案；施工招投标文件及合同；工程质量检验与评定成果。

其中验收依据“有关垦造水田的法律、法规、规章、规范和工程建设强制性标准”主要是指《广东省土地整治垦造水田建设标准（试行）》（粤农〔2016〕180 号）、《广东省补充耕地项目管理办法》（粤自然资函〔2023〕88 号）、《广东省高标准基本农田建设项目验收规程（试行）》（粤国土资耕保发〔2012〕190 号）和《高标准基本农田建设标准》（TD/T 1033-2012）、《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）等。

其余 8 条验收依据来自垦造水田项目建设的相关资料。

### 4、关于验收内容

本标准在第 6 章对垦造水田项目验收内容进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中的验收内容和《广东省补充耕地项目管理办法》（粤自然资函〔2023〕88 号）中的相关内容，回应了标准第 4 章的 4 个验收组织，本标准的验收内容说明如下：

(1) 明确了初步验收和最终验收的前提条件，即需要进行工程复核、耕地质量评价、资金运行情况检查，才能进行初步验收和最终验收。此条件是基于《广东省补充耕地项目管理办法》第二十三条规定市级自然资源主管部门收到县级自然资源主管部门提出的市级验收申请后，应采取内业审核和外业核查相结合的方式组织开展项目工程复核、灌溉水源复核、耕地质量评价、土壤检测、新增耕地核定市级审核，相关费用应从项目投资预算中列支。第二十四条规定市级自然资源主管部门应委托有资质的单位开展项目资金审计，相关费用应从项目投资预算中列支，考虑到资金审计在验收前一般都无法实现，因此项目验收前只对资金运行情况进行初步检查。

(2) 单项工程验收内容包括 4 个方面：一是检查单项工程质量检验与评定资料是否完备；二是查验工程质量验收资料及有关质检部门意见；三是检查单项工程数量、评定单项工程质量等级；四是指出存在的问题，签署单项工程验收意见。

(3) 合同段工程验收内容包括 6 个方面：一是检查是否根据合同要求完成任务；二是检查工程质量检验与评定资料是否完备；三是检查工程质量是否符合相关标准；四是检查各项技术指标是否符合规划设计要求；五是检查变更手续是否齐备；六是指出存在的问题，签署合同段工程验收意见。

(4) 初步验收内容包括 5 个方面：一是检查初步验收申报资料的齐全性、完整性和一致性；二是对项目进行内业核查；三是对项目实地进行外业核查；四是对验收项目重要指标完成情况进行检查；五是指出存在的问题，签署初步验收意见。

(5) 最终验收内容包括 5 个方面：一是检查最终验收归档资料的齐全性、完整性、规范性和一致性；二是对项目进行内业核查；三

是对项目实地进行外业核查；四是对项目的建成指标进行检查；五是指出存在的问题，形成最终验收意见。

## 5、关于验收方法

本标准在第7章对垦造水田项目验收方法进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中验收方法的表述，分为了全面核实、抽样核查和综合评价三种验收方法。

（1）全面核实：通过对文件资料、建成工程进行内业和外业实地全面查验，核实建设任务完成情况、工程质量情况、资金管理情况使用情况及耕地质量情况等。

（2）抽样核查：通过系统抽样或随机抽样，针对性核查某一项工程的数量、质量，造价及管护情况等。

（3）综合评价：通过核查档案资料、发放调查问卷，走访项目区群众等方式，对项目管理、群众满意度等进行客观评价。

## 6、关于验收条件

本标准在第8章对垦造水田项目验收条件进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中的验收条件和《广东省补充耕地项目管理办法》第二十二条、第二十三条、第二十四条内容的表述，分别规范了单项工程验收、合同段工程验收、初步验收和最终验收的验收条件。

（1）当单项工程已经完成且质量检验与评定合格，单项工程质量检验与评定资料完备，具备投入使用、运行条件后可申请单项工程验收。

（2）当项目已完成单项工程验收，合同中约定的建设任务已经全部完成，资金拨付及使用情况符合合同约定及相关管理规定，合同段规程质量控制和检测资料完备后，可申请合同段工程验收。

(3) 当合同段工程已全部验收，工程建设内容已按批准的规划设计（含变更设计）全部完成，已完成工程复核及耕地质量等别评价等工作后可申请初步验收工作。

(4) 当项目已通过初步验收，落实项目后期管护责任主体，签订项目后期管护协议，完成项目信息“上图入库”工作，并核实项目档案资料齐全、真实后可申请最终验收工作。

## 7、关于验收程序

本标准在第9章对垦造水田项目验收程序进行规范，其中，单项工程验收程序参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中间验收程序的表述；合同段工程验收程序参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）合同段工程验收程序的表述；初步验收程序和最终验收程序参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）和《广东省补充耕地项目管理办法》中的相关内容，本标准按照界定的4个验收阶段，分别进行规范验收程序，验收程序说明如下：

(1) 单项工程验收程序包括6个方面：一是施工单位向监理单位提出验收申请；二是监理单位组织开展各单项工程验收工作；三是检查单项工程质量检验评定资料；四是听取施工单位汇报；五是查看单项工程现场情况；六是签署单项工程质量评定意见。

(2) 合同段工程验收程序包括5个方面：一是施工单位向监理单位提出验收申请；二是监理单位审查验收准备情况；三是项目建设单位组织相关验收人员开展验收工作；四是检查工程质量检验评定资料；五是签署合同段工程验收意见。

(3) 初步验收程序包括7个方面：一是项目建设单位向初步验收主管部门提交初步验收申请和初步验收申报材料；二是工程复核和耕地质量等别评价申请；三是由工程复核单位出具工程复核报告；四

是工程复核过程中内业审核的资料情况和外业核查的工程情况；五是耕地质量评价中对土壤进行取样、监督和送检，并出具土壤检测报告；六是由初步验收主管部门在 10 个工作日内会同级相关职能部门成立初步验收小组对项目进行初步验收审核；七是在初步验收后，由验收组出具初步验收报告；若初步验收报告结论为通过的，由初步验收主管部门申请最终验收；若不通过则出具整改意见，由初步验收主管部门督促项目建设单位及施工单位整改，重新申请初步验收。

(4) 最终验收程序包括 4 个方面：一是初步验收主管部门向最终验收主管部门提交最终验收申请、最终验收申报材料；二是最终验收主管部门审核最终验收申报材料是否齐全，若材料齐全，则由最终验收主管部门在 15 个工作日内会同级相关职能部门成立最终验收组对项目进行验收；若不齐全则将资料退回初步验收主管部门；三是在最终验收后，由验收组出具最终验收报告；若验收结论为通过，最终验收主管部门会同级相关职能部门根据验收报告出具最终验收文件；若验收结论为不通过，由最终验收主管部门根据验收报告督促建设单位及施工单位进行整改，经初步验收主管部门检查合格后，重新申请最终验收。

## 8、关于验收结论

本标准在第 10 章对垦造水田项目验收结论进行规范，主要参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中验收结论的表述，将单项工程和合同段工程的验收结论分为合格与不合格；初步验收和最终验收的验收结论分为通过和不通过；对于不合格和不通过项目，项目建设单位应及时整改，整改合格或通过后再向验收主管部门重新申请验收。

## 9、关于验收成果材料

本标准在第 11 章对垦造水田项目验收成果资料进行规范，主要参照《广东省补充耕地项目管理办法》对验收成果材料的要求，结合云浮市垦造水田项目验收工作经验，将初步验收及最终验收需要提交的成果材料进行规范化和表格化处理。

(1) 初步验收的成果材料包括：工程复核报告、耕地质量等别评价报告、资金运行情况报告、初步验收材料目录表、初步验收资料完整性检查表、初步验收内业检查表、初步验收外业检查表、初步验收工程量检查表、土壤质量指标检查表和初步验收报告等。

(2) 最终验收的成果材料包括：最终验收材料目录表、最终验收资料完整性检查表、最终验收内业检查表、最终验收外业检查表、最终验收工程量检查表、最终验收报告和最终验收文件等。

## 10、关于项目档案

本标准在第 12 章对垦造水田的项目档案进行规范，主要是参照《土地整治项目验收规程》（TD/T 1013-2013）中项目档案的表述，分为项目档案制备和项目档案管理两部分进行阐述。

(1) 项目档案制备包括 8 个要求：一是验收资料由项目建设单位组织编辑，有关单位应按照项目建设单位的要求及时完成，并整理成档案资料进行管理；二是有关的报告、资料统一采用 A4 纸；三是正本不得采用复印件；四是归档资料应采用线装，不得采用塑料、硬质封面；五是竣工图纸折叠成 A4 幅面，按序装入档案盒内；六是项目竣工图及单项工程竣工图均应按与设计图纸同比例尺绘制；七是与设计图纸完成一致的单项工程项目，可直接在原设计图纸加盖竣工图章，不需另行绘制；八是项目竣工图由项目建设单位组织绘制。

(2) 项目档案管理包括 2 个要求：一是项目档案资料应真实、齐全、完整；二是项目档案资料应分类存放、专人管理。

## 11、关于资料性附录

本标准在资料性附录 A ~ B 中对垦造水田项目验收工作表格进行汇编，将验收工作进行表格化，标准化了验收内容；在资料性附录 C ~ E 中列出了垦造水田项目验收相关报告和文件的参考格式，按照《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》GB/T 1.1-2020 给出的规定，将初步验收报告、最终验收报告、最终验收文件三个材料作为资料性附录使用，方便本标准在实行后，将这些表格作为参考格式使用；在资料性附录 F 中列出了竣工图制图的参考格式、内容，标准化了竣工图内容；在资料性附录工程复核报告格式 ~ 资金运行情况报告格式中列出了相关技术报告的参考格式；使验收工作在本标准执行过程中保持较高的统一性和规范性。

## 五、标准有何先进性或特色性

目前，垦造水田主要工作依据的相关文件要求较为粗略，且全省范围内并无针对垦造水田项目验收的相关标准，并无统一的规范。本标准为首部地方性标准，具有一定的地域性和先进性。对垦造水田工作具有规范性作用，对其他地方编制相关标准具有示范性作用。实施本标准，能够对垦造水田项目验收工作做出规范，填补省内空白。本标准的编制突出了垦造水田工作的特殊性，提升其建设标准。

## 六、贯彻标准的措施建议

建议本标准作为规范性地方标准发布。建议本标准实施后，作为垦造水田验收的依据。同时建议云浮市内相关单位宣传此标准实现垦造水田验收工作的标准化、规范化。建议对地方标准执行情况进行跟踪调查，及时发现标准执行中的问题，不断修改完善，提升



标准水平，提高标准科学性、合理性、协调性和可操作性。

## 七、其他应予说明的事项

- 1、本标准为首次编制。
- 2、本标准到目前为止未有重大分歧意见。
- 3、本标准没有涉及废止现行有关标准。
- 4、本标准与现行法律、法规和政策没有矛盾和冲突的地方。
- 5、相比于《广东省补充耕地项目管理办法》（粤自然资函〔2023〕88号）》，制定本标准主要是为了加快垦造水田项目的验收工作，侧重点在于规范各项目工程的验收工作，故到出具最终验收文件为止，已完成对竣工资料的检验和对各项工程的验收工作。而管理办法中后续核发的验收确认函主要是为了明确一些主要指标，包括项目建设规模、净增耕地面积、净增水田面积、建设前后项目区耕地质量等别，是属于耕地指标形成和信息报备及上图入库工作，不纳入本标准的验收工作内容。