

临河区关于进一步规范农村土地承包经营权流转工作的实施意见

为进一步优化农村土地资源配置，稳定农村土地承包关系，规范农村土地流转程序，切实保障流转双方权益，促进全区城乡统筹发展，构建农村和谐社会，根据《巴彦淖尔市委办公室、政府办公室印发〈关于引导农村牧区土地草原经营权有序流转发展农牧业适度规模经营的实施意见〉的通知》（巴党办发〔2019〕3号）精神，结合现行法律政策，对做好我区农村土地承包经营权规范有序流转工作提出如下意见：

一、总体要求

深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以推动农业供给侧结构性改革为主线，以集约化生产、规模化经营为核心，坚持政府引导、政策扶持，围绕乡村振兴战略，以河套全域绿色有机高端农畜产品生产加工输出基地建设和“天赋河套”区域公用品牌建设为目标，坚持农村土地集体所有，规范土地经营权有序流转，建立农村土地流转服务平台，推动农村产业化发展，引领、促进集体经济组织和农民双增收。

二、严格遵循土地流转基本原则

（一）坚持土地承包关系稳定的原则。在稳定农村土地承包关系并保持长久不变的前提下，坚持集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。

(二) 坚持“依法、自愿、有偿”的原则。农户有权依法自主决定是否流转以及流转的对象、方式、时间、收益处置等，土地流转收益全部归承包方所有，任何组织和个人不得侵占、截留和扣缴；在集中流转、连片开发过程中，对少数不愿流转的农户，不得以少数服从多数为由强迫其流转，不采用行政手段包办代替。在乡镇、村协调的基础上，经三分之二以上村民同意，可以对本集体内其他有意愿农户的承包地或集体机动地进行调换。

(三) 坚持“三个不得”的原则。土地流转不得改变土地集体所有性质和农业用途，不得减少基本农田、破坏农业综合生产能力和农业生态环境，农户承包地流转期限不得超过二轮承包期的剩余期限。

(四) 坚持经营规模适度原则。既注重提升土地经营规模，又防止土地过度集中、不顾经营能力和经济效益片面追求超大规模经营的倾向，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率。

三、创新土地流转形式

(一) 明晰土地权属。落实细化农村土地“三权分置”政策，结合“国土三调”“承包经营权确权颁证”工作，进一步完善农村集体土地所有权界线；完善土地承包合同及登记簿、颁发经营权证书；建立健全经营权流转登记、备案及交易机制，清理流转不规范行为，确保土地经营权有序流转。

(二) 鼓励多种形式的土地流转。农户可采取转包、出租、入股、转让、互换或其他方式流转土地经营权。鼓励农户依法出租和转包土地经营权，可以自行流转，也可以委托

他人或集体经济组织流转；经承包方书面同意，并向本集体经济组织备案，受让方可以再流转土地经营权；鼓励农户结合土地承包经营权确权登记，在自愿前提下采取互换的方式解决承包地细碎化问题。鼓励农户将土地托管给产业化龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、专业大户等经营主体，通过全程托管、劳务托管和订单托管等方式，实现统一耕种、规模生产；鼓励农户以土地经营权入股，积极发展土地股份合作，提高农业生产的组织化程度；探索农户以土地经营权入股，成立土地股份合作社，推动土地经营权向专业大户、家庭农场、产业化龙头企业等流转；开辟土地流转新途径，发挥村、组集体组织和土地流转平台作用，探索土地集中流转——整理——再流转模式，统一连片整理土地，实现土地集约经营。正确引导工商资本进入现代种养业，重点从事农产品加工业和农业社会化服务，向农业输入现代生产要素和经营模式。

四、构建土地流转长效机制

（一）理顺土地流转服务中心管理主体。乡镇农经站依法负责本辖区内土地承包经营权流转、合同管理、鉴证等工作。要充分发挥乡镇、村二级土地流转服务组织的作用，提升信息搜集发布、法规政策咨询、合同审查备案、档案管理、价格评估、产权交易、纠纷调处等方面的服务功能。探索设立乡镇农村土地流转交易中心，为促进农村土地依法有序流转提供保障。

（二）规范土地流转程序。农村土地承包经营权流转应遵循明晰产权、平等协商、订立合同、备案归档等步骤依法

一份。100亩以上（含100亩）各项档案材料一式五份，区土地流转指导中心、村集体经济组织（村委会）、乡镇土地流转服务中心、流转双方各保存一份。乡镇土地流转服务中心应严格审查把关，并建立土地流转登记台帐，以受让方为单位建立档案，妥善保管流转合同及其相关文件、资料。

（五）加强土地流转纠纷调处机制。区农牧部门和乡镇人民政府要依法做好土地流转纠纷调处工作。按照《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》的规定，强化农村土地承包经营纠纷仲裁机构，保障仲裁工作经费，加强专兼职仲裁员队伍建设，依法开展农村土地承包和流转纠纷的仲裁。建立健全协商、调解、仲裁、诉讼为主要内容的土地承包和流转纠纷解决制度，提高调处土地流转纠纷的水平。

五、完善土地流转收益保障机制

（一）建立价格评估指导机制。乡镇土地流转服务中心要结合乡镇地理位置、农业生产条件、前3年土地平均收益、所在地现流转价格，经济发展状况等因素，制定出土地流转的指导价，并通过土地流转服务中心窗口、服务大厅电子显示屏、明白纸、公示栏等形式对外发布，为流转双方提供合理的指导价格。

（二）建立土地租金预付制度。土地流转双方将土地流转账金预付条款纳入制式合同文本内容，避免因受让方经营不善，造成承包方租金损失的风险。流转预付租金一般约定为1-3年。预付租金应在已交租金未到期的前一年预交。

（三）建立土地流转收益调整机制。土地流转双方应根据土地质量、产出水平和物价变动等因素，合理确定流转价

格。流转期限超过3年的，应当依据付款方式、流转年限等相关因素通过土地流转合同，明确租金价格调整时限和幅度。流转双方应对各种政策性补贴、流转期满后地上附着物权属及补偿办法作出约定，对因土地征占用而提前终止合同对受让方如何补偿等依法作出明确约定，避免产生纠纷。

（四）建立扶持机制。对依法依规开展土地流转的受让方，政府各级组织应积极扶持，优先给予各种惠农政策及项目扶持，帮助解决发展中的问题。

（五）工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的，本集体经济组织可以收取适量管理费。管理费的收取比例、用途等由发包方、流转双方主体共同协商确定。

六、加强土地流转风险防范工作机制

（一）建立合同约束机制。强化土地流转双方的合同意识，实际流转土地双方应签订书面合同或者通过中介组织签订书面流转合同，明确约定流转双方的权利义务关系，并通过乡镇土地流转服务中心或区农牧部门备案。对已签订规范流转合同并依法鉴证的，受让方可优先享受各种惠农政策及项目支持。

（二）分级监管土地流转。同一受让方流转土地规模达到100亩以上的，列为乡镇重点监管对象。流转土地规模在100亩以下的，各乡镇、村加强对流转双方的政策宣传和流转行为的规范管理。同一受让方流转土地规模达到100亩至500亩的，列为区级重点监管对象。同一受让方流转土地规模达到500亩以上的报市和自治区农牧部门备案。将主要公路沿线、城乡结合部、现代农业园区纳入土地流转监管重点

区域。所有土地流转项目要符合土地利用总体规划、城市发展规划和产业发展规划要求，严格按照基本农田保护政策统筹安排。对已纳入城乡建设征迁范围内尚未征用的土地，不鼓励参与土地流转。乡镇、村应引导流转双方签订流转合同，需依据国家政策协商约定土地流转受让方向所在乡镇缴纳合同履行风险保障金，风险保障金额度一般为流转土地一年的租金。履约风险保障金实行专户存储管理，履约风险保障金在合同履行完毕后退还。

（三）建立资格准入审查制度。对拟流转农村土地的双方进行资格审查。各乡镇重点对受让方法人资格、企业性质、经营范围、注册地址、信誉度、资金实力、技术水平、经营管理能力、流转用途、流转期限、履约能力、土地复垦能力、规模经营风险等进行审查；自然资源部门重点对产业政策、总体规划、流转土地后从事休闲农业、设施农牧业、新农村建设等建设规划进行重点审查；农牧部门应重点对流转项目的土地农业用途、流转合同的约定内容进行审查。

采取转包、出租、入股方式流转的，重点审查流入方资格；采取转让方式进行流转的，承包方应当事先向村集体提出书面申请，村集体要审查承包方是否有稳定的非农职业或稳定的收入来源，要审查受让方是否为从事农业生产经营的农户，流转土地是否用于农业生产；采取转让方式进行流转的，经发包方同意，承包方可以将全部或部分的土地经营权转让给本集体经济组织的其他农户；采取互换形式进行流转的，承包方应当事先向村集体提出备案申请，流转范围限于本集体经济组织内部成员。对于不具备从事农业生产基本条

件的企业和单位，不得参与农村土地流转。

（四）建立土地流转用途监管制度。各乡镇及自然资源部门要加强对土地流转受让方土地用途的监督检查，从源头上抑制“非农化”行为。对违反用途规定或变相进行非农建设的受让方，土地、自然资源及农牧等相关部门要依据各自职责依法从严处理，确保流转土地的农业用途不变。在规定的重点监管区域和监管面积范围内，未经承包方、发包方及相应监管方同意不得大面积破坏原农田基本建设项目的大格局。对受让方改变基本农田性质、改变一般耕地农业用途用于非农业建设和开发、流转土地出现两年（含两年）以上大面积抛荒与闲置的，自然资源、农牧等行政主管部门要依法予以查处，触犯刑法的由相应管理部门移交相关法律部门，依法追究其刑事责任。同时，乡镇土地流转服务中心、村集体经济组织要积极协调土地流转双方通过协商、调解、仲裁、诉讼等途径解除流转合同，及时将土地退回农户耕种。

（五）建立土地流转退出机制。土地流转受让方因经营不善或自然风险、市场风险致使生产经营无法继续进行的，应提前一个生产季节告知承包方，并向乡镇土地流转管理服务中心以书面形式提出退出申请，经乡镇土地流转管理服务中心、村集体经济组织核实，组织土地流转双方协商一致后解除土地流转合同。因国家或地方建设需要，导致土地流转关系无法存续需提前终止合同的，受让方应当及时退出，由乡镇土地流转管理服务中心、村集体经济组织协调土地流转双方解除土地流转合同。

（六）建立动态监测管理制度。乡镇土地流转服务中心

要“流转一宗、录入一宗”，对辖区内土地流转项目设立台账式全过程监管制度，对流转合同的签订、纠纷矛盾的解决、流转费支付等资料完整备案；确定流转项目跟踪责任人，每年年初以受让方为单位填制检测表，准确记录流转土地的生产经营状况、当年生产规划、风险评估等信息，对流转土地的利用情况和流转合同履行情况进行动态监管，及时发现和化解流转矛盾，提示风险预警，提出改进措施。防止掠夺性经营，保护耕地质量。

七、落实责任追究制度

实行乡镇、村对辖区内土地流转事项定期汇总上报制度，对本意见规定的重点监管范围的流转事项，要向上级监管部门即时报告。乡镇、自然资源、农牧等部门要依据各自职责进行审查、监管，对履行职责不到位引发违规流转农村土地经营权或形成违法行为造成社会不良影响的，将追究相关部门负责人责任。

临河农场、狼山农场在完善与规范农用地管理工作中可参照本意见。