关于做好工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批的实施办法

（意见征求稿）

为进一步做好工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批，规范农村土地经营权流转行为，促进农村土地资源优化配置，全面推进乡村振兴和农业农村现代化，根据《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国农村土地承包法》《农村土地经营权流转管理办法》等法律法规和《农业农村部办公厅关于做好工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批相关工作的通知》等文件要求，结合本市实际，现提出如下实施意见。

1. **总体要求**

**（一）坚持依法依规，保障当事人合法权益**。农村土地经营权流转遵循依法、自愿、有偿原则，坚持农村土地农民集体所有、农户家庭承包经营的基本制度，不得损害农村集体经济组织和利害关系人的合法权益。审批工作按照规定的权限、范围、条件和程序开展，遵循公平、公正、公开、非歧视原则。

**（二）坚持最严格的耕地保护制度，确保农地农用。**工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权后不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，不得改变土地的所有权性质及其农业用途，确保农地农用，避免耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”。

**（三）坚持土地经营权有序流转，发展适度规模经营。**土地经营权流转规模应与本市城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。引导有序规范流转与培育壮大新型农业经营主体相结合。

**二、规范行政审批**

**（一）审批主体和审批权限**。工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权，实行市、区、乡镇（街道）三级政府分级审批，具体工作由相应层级的农业农村部门承接。单次流转500亩以下的，由乡镇级人民政府（街道办事处）审批；单次流转500亩（含）-1000亩，由区级人民政府审批；单次流转1000亩（含）以上，由市级人民政府审批。

**（二）审批对象范围**。纳入审批范围的农村土地是指：本市农民集体所有的耕地，以及其它依法用于农业的土地。纳入审批范围的主体包括：流转农村土地的有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等营利法人；社会团体等非营利法人；农民专业合作社法人；个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等非法人组织；从事工商业经营、经依法登记的个体工商户；村集体经济组织成员以外的自然人。在村集体经济组织内部流转土地的不纳入审批范围。

**（三）申请条件**。行政相对人通过流转取得土地经营权应当具备以下条件：1.通过本市公共资源交易平台交易，并与土地经营权流出方达成签章的农村土地流转意向协议。2.申请人具备与流转土地规模相适应的农业生产经营能力。3.经营项目符合当地粮食生产等农业产业规划，符合土地的农业用途，并保护农业生态环境。4.未被市场监督管理部门列入严重违法失信名单；未被全国信用信息共享平台（“信用中国”网站）列入失信被执行人名单；之前3年内未发生拖欠土地经营权流转费的行为。5.土地流转期限不得超过承包期的剩余期限。各涉农区可以根据实际情况进一步细化许可条件。

**（五）行政审批程序**。**一是依法申请**：行政相对人按照分级审批权限规定，向各级人民政府提交审批申请，并根据审批材料清单提供相应材料。行政相对人应当如实提交有关材料和反映真实情况，并对其申请材料实质内容的真实性负责。**二是及时受理**：各级人民政府对提交的申请材料进行审查。符合受理要求的即时受理，申请材料不齐全或者不符合法定形式的，当场或者在5日内一次告知申请人需要补正的全部内容。**三是审查审核**：各级人民政府依法组织相关职能部门人员、农村集体经济组织代表、行业专家等组成审核小组，审查审核主体资质、农业经营能力、履约能力以及经营项目是否符合土地用途和当地产业发展规划。必要时可组织专家论证、现场勘验等。**四是决定批复**：各级人民政府自受理之日起20个工作日内按照规定程序作出书面行政许可决定。许可有效期限为流转意向协议中约定的起止日期。

取得书面行政许可决定后，流转双方应于30日内通过公共资源交易平台完成农村土地经营权流转合同签订。行政相对人未按规定申请或者审查审核未通过的，不得开展土地经营权流转活动。

涉及变更、延续、撤回、撤销、注销行政许可的，依据《中华人民共和国行政许可法》规定办理。

**（六）风险防范机制。**各涉农区结合实际情况制定工商企业等社会资本流转土地的风险防范机制，重点关注土地经营权流转面积较大、涉及农户较多、经营风险较高的项目。各涉农区可以建立租赁农地风险保障金制度。鼓励各涉农区探索引入保险机构为工商企业等社会资本提供履约保证等服务。

**三、加强流转管理**

**（一）规范流转委托行为。**鼓励引导承包方将其承包地委托给集体经济组织统一流转，双方应当签订规范的土地流转委托书。农户流转委托书要随农户承包合同的变更进行同步变更。承包方自行流转土地经营权的，应当向集体经济组织报备。集体经济组织应做好农户流转委托书的续签、变更、档案管理等工作。

**(二)推进流转公开交易。**各涉农区、乡镇人民政府（街道办事处）、集体经济组织可以将农户委托流转的承包地、未承包到户的集体耕地、其它依法用于农业的土地进行合理归并和种植规划，应统一进入本市公共资源交易平台公开对外流转。公共资源交易平台要组织流转双方签订规范的土地经营权流转合同。

**（三）合理确定流转价格和流转期限。**坚持市场发现价格与政府调控相结合，探索合理的流转价格形成机制，各涉农区应根据当地农业发展实际情况，制定本地区农村土地经营权流转指导价，每3年一次定期发布。流转双方可结合合理利用土地、农作物生长特点等协商确定流转期限和流转价格，流转期限原则上不低于3年，不得超过承包期的剩余期限。流转期限届满后，在同等条件下，原受让方享有优先续约的权利。

**（四）明确流转收益分配。**土地经营权流转收益应当归流出方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。未承包到户的集体土地经营权流转收益要与集体经济组织其他收益分开，单独核算，并严格履行民主程序，合理分配流转收益。集体经济组织向受让方收取设施使用费、管理服务费等其他费用的,应当在流转合同中以独立条款明确，并纳入农村集体经济组织会计核算和财务管理，主要用于农田基本建设或者其他公益性支出。

**（五）加强事中事后监管。**各涉农区应当将管辖范围内所有流转委托信息、流转基础信息、流转合同全部录入“上海市农村土地承包经营信息管理系统”，依托平台进行在线监管，全面提高农村土地流转的信息化管理水平。各涉农区应对农村土地经营权流转的利用情况进行日常监督，对擅自改变土地的农业用途、弃耕抛荒连续两年以上、给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境和其他严重违约行为，应及时依法处理。

**（六）及时化解矛盾纠纷。**继续健全农村土地承包经营纠纷调解仲裁机制，做好调解仲裁相关法律政策的宣传，持续加强仲裁员队伍建设，充分发挥镇村调解、区级仲裁的矛盾化解机制作用，依法解决涉及土地经营权流转的矛盾和纠纷，切实维护好各方当事人的合法权益。

**四、强化工作保障**

**（一）加强组织领导。**各涉农区人民政府应当加强土地经营权流转工作的领导，建立定期研究部署的工作机制，把加强土地经营权流转管理工作作为实施乡村振兴战略的重要内容来抓，强化支撑条件，保障工作经费，加强宣传培训，营造良好舆论氛围，并建立健全工商企业等社会资本流转农村土地经营权审批、风险防控与农业农村相关扶持政策的联动机制。

**（二）加强部门配合**。市、区、乡镇（街道）有关部门要各司其职、密切协作，形成工作合力。农业农村部门负责农村土地经营权流转日常管理和服务工作，加强对审批后的土地经营权流转经营项目的跟踪、评估和年度检查；发改、财政部门按照政策要求配合实施相关产业扶持政策和优惠措施；规划资源部门加强对流转土地“非农化”情况的监管，发现问题及时查处；生态环境部门加强对流转土地生态环境情况的监督检查，发现问题及时查处；市场监管部门通过企业信用信息公示系统向社会公开流转受让方的相关信息。

**（三）加强工作评估。**市农业农村委应当组织开展土地经营权流转管理工作年度专项检查。各涉农区应对行政区域内农村土地流转的总体情况进行年度评估。乡镇人民政府（街道办事处）应当落实属地责任，对行政区域内农村土地经营权流转具体情况进行全覆盖、常态化的监管。

本实施意见自2024年1月1日正式施行，有效期5年。