

惠政文〔2023〕33号

郑州市惠济区人民政府
关于印发《惠济区工商资本流转农村
土地经营权资格审查和项目审核及风险防范
实施细则》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，区人民政府各部门，各有关单位：

现将《惠济区工商资本流转农村土地经营权资格审查和项目审核及风险防范实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

2023年7月25日

惠济区工商资本流转农村土地经营权 资格审查和项目审核及风险防范实施细则

一、总则

(一)为扎实推进农村承包地“三权分置”改革，引导农村土地经营权有序流转，加强工商企业等社会资本（以下简称工商资本）通过流转取得土地经营权审批和管理，根据《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》（农业农村部令2021年第1号）和《河南省农业厅 中共河南省委农村工作办公室 河南省国土资源厅 河南省工商行政管理局印发〈关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的实施办法〉的通知》（豫农经管〔2016〕4号）以及《郑州市人民政府关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》（郑政〔2018〕12号）等文件精神，结合我区实际，制定本实施细则。

(二)加强工商资本流转农村土地经营权规范管理，事关广大农民切身利益、农村社会稳定和国家粮食安全、乡村振兴，各相关单位、镇（街道）、村（社区）要准确把握工商资本进入农业的政策界限。

1. 严禁工商资本长时间、大面积流转农地

工商资本长时间、大面积流转农地，不仅挤占农民的发展空间，而且增加了企业的经营成本，不利于提高企业经营效益。对工商资本进入农业，要明确上限控制，建立资格审查、项目审核、分级备案、风险防范及事中事后监管制度。

2. 严禁工商资本侵害农民权益、搞非农建设和影响耕地保护

要遵循依法、自愿、有偿、规范原则流转土地经营权，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包农户流转土地经营权。承包农户在承包期限内有权依法自主决定土地经营权是否流转，以及流转对象、方式、期限等。承包农户自愿委托发包方、中介组织或者他人流转其土地经营权的，应当由承包农户出具流转委托书。委托书应当载明委托的事项、权限和期限等，并由委托人和受托人签字或者盖章。没有承包农户的书面委托，任何组织和个人无权以任何方式决定流转承包农户的土地经营权。严禁工商资本擅自改变耕地用途、破坏农业综合生产能力和农业生态环境，制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”；严禁工商资本借政府或基层组织名义，通过招商引资、下指标、定任务等方式强迫农户流转土地或整村整组流转土地。

（三）本细则适用于工商资本以企业、组织或个人等形式流转农地的审批、监管和风险防范。

（四）本细则所称农村土地流转是指工商资本依据《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》规定的出租（转包）、入股等法定方式获得农村土地经营权的经营活 动。

二、加强工商资本流转农村土地规范管理

（五）建立工商资本流转农村土地上限控制制度。坚持经营规模适度和农地农用，对工商资本长时间、大面积流转农户承包地（除林地、草地以外的）实施上限控制，工商资本首次流转面积一律不得超过 1000 亩的规模上限。工商资本经营确有良好经营业绩的，经区政府批准可进一步扩大流转规模。流转期限应结合项目实施情况合理确定，可以采取分期流转的办法，但流转期不得超过承包期的剩余期限。

（六）建立工商资本流转土地经营权资格审查和项目审核制度。资格审查和项目审核以区、镇（街道）两级为主。各镇（街道）要分别建立由有关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表、农业专家等多方参与的农地流转审查监督机制。

1. 审查审核内容

采取工商资本书面报告和现场实地查看相结合等方式，对工商资本的主体资质、农业经营能力、生产经营项目、流转农地用途、履约能力、是否符合当地产业布局和现代农业发展规划，以及对涉及耕地和基本农田的数量、面积、耕地质量等级等事项进行审查审核（同时在自然资源和规划部门、水利、林业等部门备案），并在规定时限内提出审查审核意见。

2. 审查审核程序

(1) 流转意向

工商资本与承包方就流转面积、期限、价款等进行协商并签订流转意向协议书，农户可以与农村集体经济组织签订委托书，委托农村集体经济组织流转其农村土地经营权。涉及未承包到户的集体土地，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并形成会议纪要。

(2) 提交资料

审查审核工作按拟流转面积分级进行，工商资本向镇(街道)农村土地承包管理部门或者区农业农村主管部门提交流转土地经营权审查审核材料。申请资料包括流转意向协议书、农业经营能力或者资质证明、流转项目规划等相关材料。

(3) 审查审核

区人民政府或镇(街道)组织相关职能部门(农业农村、自然资源和规划、市场监管、生态环境)组成审查小组，召集工商资本、农村集体经济组织代表、农民代表、农业专家等，就土地用途、土地流转受让方农业经营能力以及经营项目规划等内容，通过查看书面报告和现场实地查看相结合的方式进行审查审核，并于受理之日起20个工作日内作出审查审核意见。

未按规定提交审查审核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。

(4) 合同签订

审查审核通过的，流转双方在镇（街道）农村土地承包管理部门的指导下，签订农业农村部、国家市场监督管理总局制订的制式流转合同。

（七）建立工商资本流转农村土地分级备案制度。通过备案审查，准确掌握工商资本流转农村土地情况，实施有效监管，促进耕地资源集约、集聚、集群高效开发利用和工商资本有序进入农业领域。

1. 备案标准

单个工商资本流转面积 500 亩以下的，由流转土地所在村集体经济组织登记，报镇（街道）备案；流转面积 500 亩（含）以上 1000 亩以下的，在镇（街道）备案后，由镇（街道）报区农委备案；流转面积超过 1000 亩（含）以上的，按省、市相关规定执行。

2. 备案事项

备案应包括工商资本的基本情况、流转合同、流转委托书、农地使用情况、再次流转承包方同意书等内容，对租赁农地超过上限控制标准或者涉及整村整组流转的，作为备案重点。

3. 备案要求

镇（街道）要对工商资本流转农地进行专项检查并建档立卡，摸清目前状况，补充备案。流转农地情况发生变化的，及时变更备案事项。未经备案的，不得享受有关土地流转、农业适度规模经营、财政扶持项目申报、龙头企业申报等优惠政策。备案资料

按照承包耕地经营权流转和其他承包地经营权流转进行分类、分村（社区）、分镇（街道）、分年度整理，装订成册并归档。镇（街道）农村土地承包管理部门应以村（社区）为单位填写土地流转情况登记表并装订成册，归档管理。镇（街道）土地流转情况登记表、土地流转台账、土地流转登记册等资料报区农业农村管理部门、自然资源和规划部门备案。

三、建立健全风险防范机制

（八）推行统一规范的土地流转合同文本。对工商资本流转农地，要推行土地流转合同电子和纸质双备案制度，引导土地流转双方签订农业农村部、国家市场监督管理总局制订的流转合同示范文本。流转合同中应明确土地流转用途、风险保障、土地复垦、能否抵押担保和再流转，以及违约责任等事项。

（九）各镇（街道）、村（社区）要加强对工商资本流转合同的履约监督。流转双方因流转合同的订立、效力、履行、变更及终止等发生争议的，引导流转双方依法依规解决。当事人可以协商解决，也可请求村民（居民）委员会、镇人民政府（街道办事处）等调解。当事人不愿意协商、调解或者协商、调解不成的，可以向郑州市农村土地承包纠纷仲裁机构申请仲裁，也可直接向人民法院提起诉讼。

（十）鼓励工商资本租赁农地先付租金、后用地。按照流入方缴纳的原则，建立健全工商资本流转农村土地风险保障金制度，用于防范承包农户权益受损及承担违约责任等。风险保障金

由流转双方协商一致，具体额度由各镇（街道）结合本地区土地流转价格和产业发展类型确定。风险保障金由受让方缴纳，镇（街道）设立专户存储管理并承担资金安全监管责任。农村土地流转合同期满且受让方无违约行为的，应当及时予以退还。有条件的镇（街道）可以探索与开展农业保险、担保相结合，提高风险防范能力。

四、强化工商资本流转农地事中事后监管

（十一）坚持最严格的耕地保护制度。切实保护基本农田，坚持农地农用。工商资本要严格按照合同约定在流转农地上直接从事农业生产经营，未经承包农户书面同意，不得转租。农业农村、自然资源和规划、环境保护等部门要指导工商资本合理使用化肥、农药等投入品，防止出现掠夺性经营，确保耕地质量等级不下降。

（十二）强化工商资本流转农地的用途管制。采取坚决措施严禁耕地“非农化”。镇（街道）对工商资本流转农地经营、项目实施、风险防范等情况要定期开展监督检查，重点督查经营能力、流转土地用途、流转农地的合同执行等情况。

（十三）及时纠正查处违法违规行为。对撂荒耕地的，可以停发农业支持保护补贴。对失信流转农地企业，要通过数据交换方式推送至市场监督管理部门，市场监督管理部门通过企业信用信息公示系统向社会公示，并启动联合惩戒机制。对在高标准粮田建设和粮食生产“两区划定”区域内，不从事粮食生产的停止

享受相关农业生产扶持政策。特别对擅自改变农业用途、严重破坏或污染流转农地等违法违规行为，一经发现，责令限期整改，并依法追究相关责任。鼓励和支持农村集体经济组织和承包农户对流转农地利用情况进行监督。对违反合同约定的工商资本，承包方和农村集体经济组织可依法解除农地流转合同，并要求赔偿。

五、附则

（十四）加强组织领导。各镇（街道）要高度重视，强化组织领导，各有关部门要各司其职，协作配合，制定和落实相关政策措施。要建立责任追究制，确保事有人干、责有人担。

1. 农业农村部门负责土地流转日常管理和指导服务工作，发现违反法律政策规定的，及时向有关部门通报并协助查处。

2. 自然资源和规划部门重点对工商资本流转农地的“农转非”“非农化”等情况监管，及时查处违法违规行为。

3. 市场监督管理部门负责通过企业信用信息公示系统向社会公开流转农地企业的基本信息。

4. 林业、水利等部门负责对流转土地上的林木资源和水资源依规给予甄别是否符合林业发展规划、水利发展规划，对违反林木资源发展规划、水利资源发展规划以及林木资源、水利资源利用与保护的，依法进行查处、责令整改、取缔。林业部门负责督促整改、依法查处流转耕地违规绿化造林（含种植苗木、草皮等）、超标准建设绿色通道问题等工作。

5. 按照属地管理、属地负责、村（社区）为主的原则，镇（街道）负责做好本辖区内对工商资本流转农地监管和风险防范的监督管理、矛盾纠纷查处维稳以及土地流转合同管理、建立土地流转台账、土地流转日常管理和指导服务等工作，发现违反法律政策规定的，应及时向有关部门通报并做好查处。

（十五）各镇（街道）要结合实际抓紧研究制定方案，及时组织力量对工商资本流转农地情况进行全面核查，依法规范。对已超出当地上限标准的，在不影响农业生产的情况下，可按照合同约定继续履行，合同到期后予以调整；对违法改变农地用途搞非农建设的，要组织力量立即查处、责令整改；对违约拖欠流转租金的，镇（街道）村要督促工商资本尽快清偿。

（十六）各镇（街道）和相关单位要及时总结典型经验，加大舆论宣传监督力度，更好规范工商资本流转农地行为，引导农村土地经营权健康有序流转。

（十七）本实施细则由区农委负责解释说明。

（十八）本实施细则自印发之日起施行，法律法规另有规定的从其规定。