

# 济宁市工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权资格审查、项目审核和风险防范实施细则（征求意见稿）

## 第一章 总则

第一条 为规范工商企业等社会资本流转土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范实施管理，促进社会资本持续健康投资农业，保障流转当事人合法权益，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》《山东省实施〈中华人民共和国农村土地承包法〉办法》、《山东省工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权资格审查、项目审核和风险防范管理办法》等法律法规及国家、山东省有关政策规定，结合我市实际，制定本实施细则。

第二条 本实施细则所称工商企业等社会资本（以下简称工商资本）是指企事业单位、农民专业合作社、家庭农场、个人等工商业者（包括法人、非法人组织或者自然人等）投入农业领域的资本。

第三条 本实施细则所称土地是指除林地、草地以外的，农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地和其他用于农业生产经营的土地。

第四条 本实施细则所称土地经营权流转，是指在承包方与发包方承包关系保持不变的前提下，承包方依法在一定期限内将土地经营权部分或者全部交由他人自主开展农业生产经营的行为。

第五条 工商资本在本市行政区域内流转取得土地经营权的，适用本办法。

通过招标、拍卖和公开协商等方式承包荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村土地，经依法登记取得权属证书的，可以流转土地经营权，其流转管理参照本办法执行。

第六条 对工商资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范，应坚持以下原则：

（一）依法依规。土地经营权流转程序合法合规，遵循依法、自愿、有偿的原则。任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方流转土地经营权。

（二）便民便企。持续优化管理与服务，确保土地经营权流转当事人办事少跑腿、更透明、减负担。

（三）农地农用。落实最严格耕地保护制度，加强耕地用途管制，坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，不破坏农业综合生产能力和生态环境。

（四）护权护利。坚持家庭承包经营基础性地位，落实农村承包地“三权分置”政策，依法保护农户承包权和土地经营权流转权益。

第七条 工商资本在本市行政区域内通过流转取得土地

经营权，实行市县乡三级政府分级审查审核。

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。

第八条 工商资本在本市行政区域内流转农村土地从事农业生产经营的监督管理和风险防范实行属地管理。

各县（市、区）人民政府（含管委会，下同）及其乡（镇）人民政府（含街道办事处，下同）负责所辖行政区域内工商资本流转土地经营权从事农业生产经营监督管理和风险防范的属地监督管理工作。

## 第二章 经营范围

第九条 工商资本可从事粮油、蔬菜、养殖、水果等特色产业。鼓励发展粮食生产和适合当地发展的现代种养业。

第十条 工商资本通过流转取得土地经营权的，应当依照有关法律法规保护土地，禁止改变土地的农业用途；不得破坏土地种植条件，造成土地荒漠化、盐渍化；禁止闲置、荒芜耕地，禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第十一条 工商资本进入农业，应通过利益联结、优先吸纳当地农民就业等多种途径带动农民致富。鼓励“公司+农户”共同发展，支持农业企业通过签订订单合同、领办创办农民专业合作社、提供生产托管服务等方式，带动现代小农户、

家庭农场发展农业产业化经营，实现合理分工、互利共赢，帮助农民获得更多收益。

### 第三章 审查审核

第十二条 资格准入。流转土地的经营主体应当是具有农业经营能力或者资质的组织或个人。

（一）对工商资本流转土地经营权的经营主体，按照国家相关法律法规规定注册登记，并具备以下条件：

（1）主体资质。应按现代企业管理制度经依法批准设立的以农产品生产、加工或流通为主营业务，具有农业生产经营能力的独立法人资格的市场经营主体。

（2）经营能力。应有从事农业行业生产管理、技术、检验和销售人员，其中管理人员应具备一定的从业经验、技术人员需具有涉农专业技术职称。食用农产品生产加工企业需配备相对应的无公害农产品或绿色食品内检员。

（3）资产信用。经营主体需具有从事农业生产经营能力和履约能力，连续两年盈利，无违法违纪和不良信用记录。

（二）流转土地经营权非法人组织参照对企业的资格准入要求。

（三）流转土地经营权具有完全民事行为能力的自然人应具备履约能力，没有不良征信记录，没有纳入失信人名单，没有较大数额的负债等。

第十三条 流转面积和时限。工商资本流转农村土地经营权的面积规模，原则上由县（市、区）人民政府综合考虑本行政区域自然资源条件、人均耕地状况、城镇化进程和农村劳动力转移情况、农业机械化水平、农业社会化服务水平等因素确定，引导工商资本发展适度规模经营。流转期限由流转双方视实际情况确定，可以采取分期租赁的办法，但一律不得超过农村土地二轮承包的剩余年限。

第十四条 根据工商资本流转土地经营权规模和所属行政区域情况，实行分级审查审核制度。具体由市、县人民政府农业农村主管部门和乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门组织实施。

（一）工商资本在乡（镇）域内单次流转土地经营权面积 50 亩（含）至 200 亩，由乡（镇）人民政府进行资格审查和项目审核。

（二）工商资本通过流转取得土地经营权有下列情形之一的，由县级人民政府进行审查审核：

- 1、单次流转土地经营权面积超过 200 亩（含）；
- 2、在县域内跨乡（镇）单次通过流转取得土地经营权，不能拆分办理审查审核；
- 3、单次通过流转取得整村（组）土地经营权；
- 4、法律、法规规定的其他需要县级人民政府进行资格审查和项目审核的流转土地经营权行为。

（三）工商资本单次通过流转取得土地经营权，在我市

行政区域内涉及两个（含）以上县（市、区）且不能拆分办理审查审核的，由市级人民政府进行审查审核。

第十五条 审查审核一般包括以下内容：

（一）主体资格审查。对第十二条规定的流转土地经营权的工商资本的注册地址、资质资信、技术水平、生产经营管理能力、土地耕种能力和履约能力等资格条件进行审查。

（二）实施项目审核。各级各相关部门应对工商资本流转土地经营权所实施的项目进行以下审核：

1、实施的项目是否符合国家法律、法规、土地管理、环境保护、农业产业政策、产业发展规划、区域总体规划、国土空间规划、规划环评、“三线一单”生态分区管控要求；

2、项目实施的预期效益、经营风险评估及环境管理措施；

3、流转土地经营权的规模、用途、期限、价格及租金支付方式；

4、其他涉及土地经营权管理、农民权益保护等需要审核的内容。

（三）申请审查审核，应当提供以下材料：

1、土地经营权流转意向协议书；

2、涉及未承包到户集体土地的，应附集体经济组织成员的村民会议或村民代表大会纪要；

3、营业执照及法定代表人（负责人）身份证明或自然人身份证明；

- 4、土地经营权流转明细清单及平面图；
- 5、农业经营能力或资质证明；
- 6、守信承诺书；
- 7、农业经营项目规划、实施方案等项目建设材料；
- 8、涉及耕地地类转成其他用地，需要提供耕地“进出平衡”方案。

工商资本对所提供资料的真实性、准确性负责。发现提供虚假审查审核资料的，已经受理审查审核的，终止本次审查审核；已经形成审查审核意见的，撤销审查审核意见，因此产生的违约责任等不利后果，由工商企业等社会资本承担。

#### 第十六条 审查审核的一般程序如下：

（一）土地经营权承包方与工商资本就流转面积、四至、期限、价款等进行协商，并签订流转意向协议书。涉及未承包到户集体土地等集体资源的，应按照法定程序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，并与集体经济组织签订流转意向协议书。

（二）工商资本按照分级审查审核规定，向乡（镇）人民政府土地承包管理部门或者县级人民政府农业农村主管部门提出申请，并提交相关材料。

（三）县级以上人民政府或乡（镇）人民政府依法组织农业农村、自然资源和规划、生态环境等相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表和农业专家等，就土地用途、工商资本农业经营能力或资质，以及生产经营项目是否符合

粮食生产等产业规划等进行审查审核，并于受理之日起 20 个工作日内作出审查审核意见。

（四）审查审核通过的，土地经营权流转承包方与工商资本在协商一致的基础上签订书面土地经营权流转合同，并向发包方、属地乡（镇）人民政府土地承包管理部门进行备案。

第十七条 乡（镇）人民政府土地承包管理部门应将审查审核、土地经营权流转合同等备案材料及时归档，并建立流转管理台账按月报县级农业农村主管部门备案。县级农业农村主管部门应及时向市级农业农村主管部门报备。

## 第四章 风险防范

第十八条 县（市、区）人民政府应当依法建立工商资本通过流转取得土地经营权的风险防范制度，对大规模、长时间，以及整村（组）流转、涉及农户群体较大的土地经营权流转行为，要进行重点审查审核和监督检查，及时查处纠正违法违规行为。

第十九条 坚持最严格的耕地保护制度，切实保障农地农用，产业发展应当符合当地农业产业发展总体规划，项目建设应当符合耕地用途管制、设施农业用地管理等规定。既要注重土地适度经营规模，又要防止不顾经营能力和经济效益片面追求超大规模经营的倾向。

第二十条 严禁各级各部门通过下指标、定任务等方式



强迫农户流转土地经营权。承包方自愿委托流转土地经营权的，应当出具书面流转委托书。无承包方的书面委托，任何组织和个人无权以任何方式决定流转承包方的土地经营权。凡是整村（组）流转的，应当逐户签订书面委托书或者流转合同。

第二十一条 县（市、区）人民政府要积极探索建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权风险保障金制度，防止支付风险。引导土地经营权流转双方合理确定流转费及其支付方式，倡导以“实物计量、货币支付”的方式确定并结算土地年流转费、约定按年提前预付土地流转费，最大限度保障承包方权益。

鼓励保险机构为土地经营权流转提供流转履约保证保险等多种形式保险服务。

第二十二条 规范流转合同。为保障流转双方合法权益，流转双方应在乡（镇）人民政府农村土地承包管理部门指导下，按照统一文本格式的流转合同进行签订。流转合同中有违反法律法规的，应当及时予以纠正。

第二十三条 建立健全土地经营权流转退出机制。乡（镇）人民政府应定期对工商资本流转农村土地经营利用、项目实施、合同履行等情况进行跟踪审查、监督检查，及时纠正违法违规行为。对严重违法违规、经营不善或因自然风险、市场风险导致生产经营无法继续的，依照合同约定解除合同并限期退出，防止浪费农村土地资源、损害农民土地权益。

第二十四条 建立健全流转土地经营权违规惩戒机制。对工商资本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等情形的，农村集体经济组织和承包农户应及时制止并向乡（镇）人民政府、自然资源和规划等部门反映。对违反合同约定的，承包方可依法解除土地经营权流转合同，对土地和土地生态环境造成的损害应当依法索赔，工商资本不再享受相关农业政策补贴。

对失信流转农村土地的工商资本，由相关行政执法部门及时向社会公示。对擅自改变农业用途、严重破坏或污染流转土地等违法违规行为，一经发现，责令限期整改，依法追究相关责任。

## 第五章 监督管理

第二十五条 县（市、区）人民政府应当加强工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权工作的领导，强化支撑条件，保障工作经费。

健全农业农村主管部门牵头，有关部门各司其职，协作配合的工作机制。农业农村部门做好土地经营权流转日常管理和服务工作，按分级审查审核原则，牵头对工商资本主体资格和实施项目进行审查审核，加强监督检查。自然资源和规划部门按照职责分工，按分级审查审核原则，对工商资本实施的项目是否符合国土空间规划、耕地用途管制等要求进

行审查审核，加强对流转土地“非农化”情况的监管，及时查处违法违规行为。生态环境部门按照职责分工，对工商资本实施的项目是否符合规划环评、“三线一单”生态分区管控要求进行审查审核，加强对流转土地农业面源污染防控监管，及时查处违法违规行为。

第二十六条 用途监管。乡（镇）人民政府要加强属地管理，对规模流转土地使用情况进行动态监测，切实保护土地，保障农地农用。

严禁借土地流转之名违规搞非农建设。严禁在流转土地上建设或变相建设旅游度假村、高尔夫球场、别墅、私人会所等设施。严禁耕地长期抛荒（撂荒）、永久基本农田“非粮化”行为。

工商资本应采取有效措施加强环境质量管理，合理使用化肥、农药等投入品，防止污染环境。造成土地污染的，依法追究相关责任。

工商资本应按照合同约定在流转土地上从事农业生产经营，未经承包方同意不得转租。经承包方同意，单次转租面积50亩（含）以上的，转租受让方应按本实施细则有关规定申请审查审核。对私自转租的，承包方可依法解除土地流转合同。

第二十七条 加强农村土地流转管理服务。县（市、区）应当加强农村产权交易市场建设，提升土地经营权流转的公开交易、交易鉴证等服务质量，规范农村土地流转交易行为。

农业农村等有关部门应当加强工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审查审核工作的宣传培训。乡（镇）农村土地承包管理部门应当加强农村土地承包经营管理的法律法规宣传、流转信息收集、合同签订指导、流转纠纷调处，为流转双方提供服务。

第二十八条 各级土地经营权流转审查审核主管部门和乡（镇）人民政府应当加强工商资本通过流转取得土地经营权审查审核工作的档案管理，对审查审核有关文件资料，按申请事项逐项归档并妥善保管。

第二十九条 土地经营权流转纠纷协商调解实行属地管理。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，应友好协商解决。协商不成的，可以向村民委员会、乡（镇）人民政府申请调解处理。

当事人不愿意协商、调解或者协商、调解意见不一致的，可以向县（市、区）农村土地承包仲裁机构申请仲裁，也可以直接向人民法院提起诉讼。

第三十条 土地经营权流转审查审核相关部门及其工作人员应严格依法行政，增强廉洁自律意识，提高服务能力和办事效率。

## 第六章 附则

第三十一条 县（市、区）人民政府可以根据本办法，制定工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范实施细则。要结合本行政区域实

际，建立对同一工商企业等社会资本在一定时间内，通过多次流转大规模取得土地经营权，进行重点审查审核和风险防范的制度。

第三十二条 本办法自发布之日起施行，有效期5年。