

# 郑州市二七区人民政府办公室文件

二七政办〔2008〕8号

---

## 郑州市二七区人民政府办公室 关于积极稳妥开展农村土地流转试点工作 促进土地适度规模经营的意见

各乡镇人民政府，相关街道办事处，区人民政府有关部门，各有关单位：

为积极稳妥搞好农村土地流转试点工作，规范我区农村土地承包经营权流转，实现农业的规模化、集约化经营和专业化生产，加快现代农业发展，促进新农村建设，结合我区实际，提出如下意见。

### 一、总体要求

（一）指导思想：以党的十七大报告提出的“按照依法自愿有偿原则，健全土地承包经营权流转市场，有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营”为指导，认真贯彻落实《中共中央国

务院关于切实加强农业基础设施建设进一步促进农业发展农民增收的若干意见》（中发〔2008〕1号）文件精神，以稳定农村土地承包关系为基础，以提高土地资源合理有效配置、促进产业发展和农民增收、农村稳定为目标，以“政府引导、市场调节、农民自愿、依法有偿、流转有序”为原则，提升农村土地规模经营水平，加快发展现代农业，提高农业效益，促进社会主义新农村建设。

（二）基本原则：进行农村土地流转和发展规模经营，要在坚持农村土地承包经营制度前提下，实行土地所有权、承包权和土地承包经营权分离，放活土地经营权；要坚持依法自愿有偿，任何组织和个人不得强迫或阻碍农民流转土地；要坚持管理规范、有序流转，建立健全土地流转各项制度，强化土地流转信息服务，规范土地流转合同管理，及时调解土地流转纠纷，维护各方利益，确保土地流转和规模经营规范有序。

## 二、引导农民多种形式流转土地承包经营权

### （一）加大舆论宣传力度

充分利用广播、电视、报纸等新闻媒体，大力宣传和报道土地流转的政策法规以及通过土地流转增收致富的典型事例，让农民了解政策，消除群众的误解、疑虑，营造促进土地流转、发展规模化经营的良好氛围。要提高基层干部“以地生财”的意识，引导农民提高组织化程度，增强利用土地流转发展规模经营的能力。

### （二）明确农村土地流转的主体

农村土地承包经营权流转的主体有：一是发包方，即代行村集体经济组织职能的村民委员会或村民小组；二是承包方，即本村集体或村民组承包土地的农户；三是受让方，即土地承包经营权流转的流入方，可以是承包农户，也可以是按有关政策法规规定允许从事农业生产经营的组织和个人。

### （三）鼓励多种形式土地流转

通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或者其他方式流转。土地流转受让方经原承包方同意后，可以对以转包、出租方式取得的土地再流转；以转让、互换方式取得的土地可直接再流转。通过招标、拍卖、公开协商等方式承包的农村土地，如“四荒”地、林地等，经依法取得土地承包经营权证或者林权证等证书的，其土地承包经营权可以依法采取转让、出租、入股、抵押或者其他方式流转。流转土地进行规模经营，应通过土地流转双方直接协商、土地流转中介服务组织、土地股份合作、土地互换经营等多种渠道流转土地。

### （四）鼓励农民建立土地流转合作社

积极发展农村土地流转合作社，支持其连片开发经营农民流转的土地。城市工商企业或者其他组织和个人可以参与农村土地流转合作社。对土地流转合作社可依照农民专业合作社登记规定进行及时登记，并享受与农民专业合作社同等的优惠扶持政策。农村土地流转合作社从事种养业规模经营和农业基础设施建设，优先纳入农业综合开发项目支持。

### （五）鼓励农民自愿流转或者放弃承包地

鼓励农民特别是外出务工农民在自愿的基础上将承包地的剩余承包期一次性流转出去。鼓励长期外出务工、迁入城镇定居并有稳定职业和稳定收入来源的农民自愿放弃承包土地。对自愿放弃土地承包经营权的农户，经集体经济组织成员大会或成员代表大会讨论同意，可用集体经济组织收益给予一定补偿。对承包土地全部流转出去进入城镇从事二、三产业的农村居民在子女入学、社会保障等方面享受与城镇居民同等的政策待遇，对经商、办企业者，按有关政策规定给予优惠照顾。

### （六）鼓励集体经济组织参与土地流转

对二、三产业发展较好，集体经济有一定实力的村，在征得农

民同意后,可以通过多种形式,进行土地的集中经营或统一流转。可以通过村与村互相对接的方式,跨区域承租其他村的土地。依法收回的承包地、农民自愿放弃的承包地、通过土地整理新增的土地以及集体的“四荒”地,可以由集体经济组织按政策规定统一组织公开发包或流转,发展适度规模经营。

### (七) 鼓励各类经营主体参与农村土地流转

鼓励工商企业、科研机构、城镇居民等带项目、带技术、带资金下乡租赁土地或承包土地,与农民联办农业企业,也可采取公司加农户和订单农业的方式,带动农户发展产业化经营。利用土地流转依法兴办的农业企业,享受农业产业化经营有关扶持政策。

## 三、促进农村土地规模经营和合理利用

### (一) 提高规模经营水平

要把农村土地流转与发展农业规模经营紧密结合起来,积极探索各种形式的规模经营模式。鼓励种田能手、专业大户和各类经营主体建立农产品生产基地,开展土地规模经营。结合当地确定的主导产业和特色产业布局及重点龙头企业发展,引导土地流转和规模经营向优势产业和优势区域集中。注重发挥种养大户、龙头企业和农技服务机构的作用,围绕当地优势特色产品,大力发展农民专业合作社,提高农民组织化程度,通过统一种子供应、统一生产技术规程、统一质量标准、统一技术培训、统一品牌、统一销售,提高规模经营效益。

### (二) 拓展经营范围

各类规模经营主体在进行农业结构优化调整、发展优势特色产业时,在不违背有关法律法规和政策规定的前提下,发展林果业、养殖业、观光休闲农业和农业科学实验设施等视为农业用途。尊重和保护经营主体的经营自主权,各类经营主体在符合规划和有关政策的前提下,可以依托其承租的土地和经营的主业,利用其

资源要素和基础设施，开展加工、服务等经营活动，有关部门应给予帮助、指导，并按照有关政策给予扶持。

### （三）妥善解决农村撂荒土地

要高度重视土地撂荒问题，做好撂荒土地流转工作，通过有效的激励机制，引导撂荒土地的农民自愿将土地流转给规模经营主体，支持各类规模经营主体承租、经营撂荒土地。对撂荒一年以上的承包地，集体经济组织要按规定组织代耕，代耕收入归代耕者。

## 四、规范农村土地流转行为

### （一）规范土地承包经营权流转价格

农村土地承包经营权流转价格由承包方与受让方协商确定，可以现金或实物计价，货币兑现原则上以实物确定流转价格。根据市场变化，土地流转价格应每三年由双方重新协商调整或在签订土地流转合同时约定每年按一定比例递增。任何组织和个人不得强迫承包方低价流转承包地，承包方在土地流转期内不得无理抬高价格胁迫受让方退回流转的土地。此前已流转的土地，流转双方要协商完善合同相关内容。

### （二）严格农业生产经营者的资质审查

农村土地承包经营权流转给集体经济组织以外的，必须在土地流转合同签订前对受让方的资信情况、经营能力、履约能力以及拟经营的项目是否符合国家的法律法规、环境保护政策、产业发展规划和区域经济政策、项目效益风险等进行审查。

### （三）规范土地承包经营权流转程序

农村土地承包经营权采取转包、出租、互换、转让或者以其他方式流转，当事人双方必须签订规范的书面流转合同，并统一使用省农业主管部门印发的农村土地承包经营权流转合同示范文本。农村土地承包经营权流转要严格按照《农村土地承包经营权流转管理办法》和《河南省农村土地承包经营权流转规则》执行。

## 五、强化土地流转保障措施

### （一）加大财政支持力度

各级财政每年在土地出让收入分配用于支农的资金中安排一定额度，设立土地流转规模经营专项资金，用于奖励土地流转开展规模经营各类主体。对于通过采取土地流转方式，集中农户承包地进行规模经营，当年集中连片达到一定规模，带动农民增加收入各类农业企业、专业合作社、种养大户、养殖小区等，按照规模大小给予一定的奖励；对于社会和个人在土地流转区域内投资水、电、路等农业基础设施建设的，区、乡（镇）两级将按有关政策给予一定补贴；对积极引导农户土地流转取得显著成绩的乡（镇）政府和行政村，给予表彰奖励。

### （二）强化金融信贷支持

各类金融机构要加强对规模经营主体的支持和服务，在符合信贷政策的前提下，为龙头企业和基地建设提供积极的信贷支持。区融资担保平台要把参与规模经营的农业龙头企业、种养大户、农民专业合作社纳入服务范围。支持具备条件的规模经营主体利用法律法规未禁止的其他方式直接融资。

### （三）完善服务体系，加强规范化管理

农村经营管理机构要制定土地承包经营权流转的具体操作规程，完善土地流转信息、合同、登记、备案等各项管理制度，开展土地流转合同鉴证、供求登记、信息发布、土地评估、政策咨询等服务工作，构建完善的土地流转信息网络，加强对土地流转的规范管理，切实做好对农民和各规模经营主体的服务工作；有条件的行政村要根据自愿原则组织成立村土地流转服务站或土地流转合作社，负责接收农户申请托管的土地及撂荒地，由合作社进行规模种植或通过区、乡（镇）信息发布和网上招租等形式，解决“我想转包，谁要”与“我想承包，谁有”的土地经营供求矛盾和土地撂荒问题，使土地流转进入有序的市场化轨道；禁止

强迫农民土地流转行为，依法制止乡（镇）、村组织通过“反租倒包”等形式侵犯农户土地承包经营权等行为。

#### （四）积极开展土地承包纠纷仲裁工作。

要尽快成立农村土地承包纠纷仲裁委员会，建立土地承包纠纷仲裁庭，负责本辖区内的农村土地承包纠纷仲裁工作。仲裁委员会由农业、司法、国土等部门组成，办公室及仲裁庭设在农业部门，成员由专业人员和聘请的律师组成。纠纷仲裁委员会要准确把握法律、政策，做好土地承包和土地流转纠纷调处和仲裁，尊重农民的意愿，防止侵犯农民的合法权益。

### 六、积极稳妥开展土地流转试点示范

#### （一）探索加快土地流转的途径

各级各有关部门要按照党的十七大报告要求和中发〔2008〕1号文件精神，认真开展调查研究，选择通过不同渠道和方式进行土地流转开展规模经营的地方，作为试点。每个乡（镇）可选择1—2个试点，进行规范提高，典型示范。积极探索如何引导农民进行土地流转、如何加快土地流转、如何发挥土地流转中介作用、增加土地流转的渠道、创新规模经营模式、健全土地流转市场等问题。区农经委要针对全区不同类型的试点进行分类指导，总结经验，典型示范，及时推广。

#### （二）建立乡（镇）农村土地流转交易市场

各乡（镇）应充实农村土地流转服务中心人员，明确职责，制定各项管理、服务等制度，规范具体办事程序和操作规程，建立土地流转交易大厅，配置记载、发布信息等方面的设施。通过土地流转的市场化运作，促进农业结构调整和规模经营，加快农村剩余劳动力转移步伐，优化农村土地资源和劳动力资源的合理配置，形成有特色的土地规模经营模式。

#### （三）探索发挥土地流转中介组织作用的途径

要在“一村一品”发展情况较好或一定区域内农民有统一的种

养习惯或城镇近郊观光休闲农业发展较好的地方，选择不同产业，在农民自愿的基础上建立 2—3 个村级土地流转合作社（也可跨行政村），通过民主化管理，市场化运作，建立有效的土地流转和土地流转收益分配机制，创新土地规模经营模式，增加农民收入。

#### 七、加强对农村土地承包经营权流转工作的领导

加快农村土地流转，促进农业规模经营工作涉及面广、政策性强，关系到广大农民群众、各经营主体的切身利益和农村改革、发展、稳定的大局，各级党委、政府必须高度重视，切实加强领导，保障工作经费列入同级财政预算。区政府要成立农村土地流转工作领导小组，具体负责土地流转工作的政策研究、方案制定、信息汇总等工作，加强对此项工作的协调和指导，积极稳妥搞好土地流转试点工作。要通过农村土地流转和发展规模经营，促进农村劳动力转移，提高农业产业化经营水平。要加强对农村土地流转和发展规模经营的正确引导，加大宣传力度，提高基层干部和农民群众对加快土地流转、发展规模经营重要意义的认识，形成推进农村土地流转、发展规模经营的共识和内在动力。要结合我区实际，制定切实可行的措施，进一步创新机制，完善制度，探索健全农村土地流转市场的各种方法和途径，努力使我区农村土地流转、规模经营和产业发展再上一个新台阶。

二 八年三月十七日



主题词：农业 土地 经营 意见

抄送：区委各部门，区人武部。

区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，区检察院。

郑州市二七区人民政府办公室

2008年3月17日印发