

浦农业农村委规〔2022〕5号

各镇人民政府：

为进一步加强新区农村土地经营权流转管理，保障流转当事人合法权益，加快农业农村现代化，维护农村社会和谐稳定，更好地发展农业适度规模经营，促进农村集体经济发展，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》和《关于加强本市农村土地经营权流转管理工作的通知》（沪农经〔2021〕11号），结合我区实际，制定如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

紧紧围绕乡村振兴战略总体要求，贯彻落实浦东新区社会主义现代化建设引领区现代农业高质量发展行动计划，进一步深化

农村土地制度改革，落实所有权，稳定承包权，放活经营权，健全归属明晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度，依法保障农民权益。严格规范农村土地经营权流转，推动农业用地集中化、集约化，大力发展高科技含量、高标准装备、高效益产出的“三高”农业，促进浦东现代农业高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持稳定土地承包关系。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，保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长 30 年，巩固农村土地承包经营权确权登记颁证成果，切实加强农村承包地日常管理，积极探索农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权的有效实现形式。

2. 坚持依法保障农民权益。遵循依法、自愿、有偿原则，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，不得损害农村集体经济组织和利害关系人的合法权益，不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境，不得改变承包土地的所有权性质及其农业用途，确保农地农用，制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。

3. 坚持促进农业高质量发展。土地经营权流转规模应当与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方式改进程度相适应，与农业社会化服务水平提高相适应。通过农村土地经营权规模流转，促进集体经济组织、集体企业与优

质农业经营主体合作，做优做强特色农业品牌，推进现代农业高质量发展，促进农民增收。

二、规范农村土地经营权流转行为

（一）规范流转委托行为

鼓励引导承包方将其土地经营权委托给镇级集体公司统一流转。对承包方已将土地经营权委托村委会（村集体经济组织）统一流转的，在取得承包方书面同意后，可委托镇级集体公司统一流转。委托人和受托人必须签订规范的书面流转委托书，流转委托书应当载明委托的事项、权限、委托流转面积、价格和期限等，并由双方签字盖章。委托流转期限不得超过二轮土地承包期的剩余期限。各镇农村土地承包管理部门要做好承包方流转委托书的续签、变更、档案管理工作。

（二）规范流转公开交易

农村土地经营权流转应依托市公共资源交易平台公开进行，流转土地应采用竞标或公开评标方式进行交易。流转合同到期前3个月，由镇农村土地承包管理部门组织开展竞标或续签工作。各镇农村土地承包管理部门应加强农村土地流转交易前、交易中、交易后监管，严格规范受让方准入门槛。

（三）规范流转合同管理

流转双方签订统一制式的《上海市农村土地经营权流转合同示范文本》。新签、续签的土地流转合同要全部通过“上海市农村经营管理信息网络平台”进行网签。对于委托集体经济组织或

镇级集体公司统一流转的，流转合同的相关条款不得违背流转委托书的相关约定。受让方将流转取得的土地经营权向金融机构融资担保的，应当事先取得承包方书面同意，并向发包方备案。

（四）合理确定流转期限

农村土地经营权流转期限原则上由流转双方平等协商确定。为确保土地经营权流转的稳定性，稳定受让方经营预期，鼓励受让方在改良土壤和农业基础设施等方面的投入，可结合流转用途合理延长流转期限，用于粮食生产的原则上不低于 3 年，用于经济作物设施栽培的原则上不低于 5 年。流转合同期限不得超过二轮土地承包期的剩余期限。

（五）合理制定流转指导价格

在本区范围内新签或续签的农村土地经营权流转合同，区农村土地经营权流转指导价格为 1150 元/亩·年。各镇可根据当地经济发展水平，农地产出水平和农产品物价变动等因素，制定本地区农村土地经营权流转指导价，原则上不低于新区指导价，并定期发布。流转价格由流转双方协商确定，对于流转期较长的流转合同，应建立流转价格增长机制，结合本地区实际确定流转价格增长幅度。

（六）规范流转收益发放

土地经营权流转收益应当归出让土地经营权的承包方所有，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。对于委托流转的，受托方应当以不低于流转委托书约定的价格将流转收益全部支付给承

包方。土地经营权流转收益要与集体经济组织或镇级集体公司其他收益分开，单独核算，并严格履行民主程序，根据土地流转面积，合理分配流转收益。集体经济组织或镇级集体公司向受让方收取设施使用费和管理服务费的，另行签署相关协议；收取的费用应当纳入农村集体经济组织或镇级集体公司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。各镇要从维护农民利益出发，结合本地设施农业实际建设情况和管理服务内容，合理确定设施使用费和管理服务费指导价。

三、加强农村土地经营权流转管理与服务

（一）加强镇级农村土地承包管理部门职能建设

各镇农村土地承包管理部门应切实加强农村土地经营权流转管理和服 务，健全管理机制，落实责任部门和管理人员，做好涉农法律宣传和政策咨询、流转信息收集和发布、农村土地承包合同管理、流转合同网签指导、合同信息录入、流转价格评估、矛盾纠纷调处和档案管理工作。各镇农村土地承包管理部门应建立健全农村土地经营权流转公开交易机制，完善交易规则 and 操作程序。农业特征明显镇的农村土地经营权流转公开交易市场应逐步达到市级规范化建设标准。

（二）加强农村土地流转档案管理

各镇应进一步完善土地经营权流转台账，及时准确记载流转情况，按照“转一宗、录一宗”的原则，将土地经营权流转有关文件、资料及流转合同等逐一归档并装订成册，切实管好农村土

地流转的档案资料。各镇应依法落实流转合同备案、审查登记制度，建立流转合同履行监管制度，定期检查流转合同履行情况，发现问题及时解决和纠正。

（三）加强农村土地流转信息化管理

各镇应及时将本地所有的流转委托信息、流转基础信息、流转合同全部录入“上海市农村经营管理信息网络平台”，切实做好流转信息的采集、录入、审核、保管、更新、使用等工作，运用农村集体资产监管平台应用场景系统预警功能，实时监测流转动态，全面提高农村土地流转的信息化管理水平。

（四）加强农村土地集中规模流转

各镇应根据农业规划布局、土壤肥力、地理环境等因素，统筹谋划全镇农村土地经营权流转工作，充分发挥镇级集体公司的协调作用，通过有序归并零散流转土地，及时清退不合格受让方、增加镇级流转补贴等方式引导农户集中连片规模化流转土地。

四、建立健全农村土地流转风险防范机制

（一）完善农村土地流转资格审查

各镇应公开发布整合后的地块信息，明确流转土地的种植规划和使用要求。成立由镇农村土地承包管理部门牵头，相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表、农业专家等多方组成的农村土地经营权流转资质审核小组，对意向方的经营能力以及经营项目是否符合产业规划等进行审查审核。对受让方擅自改变土地的农业用途、拖欠土地流转费、利用土地反租、转租谋取不

当差价等不符合土地流转要求的行为，根据合同约定及时清退。

（二）加强工商资本租赁农地监管

工商资本租赁农地实行分级备案：租赁面积在 200 亩以下的，在镇级农村土地承包管理部门备案；200 亩以上（含）的，在区农业农村委员会（具体由区农村经营管理指导站承担）进行备案。区农村土地承包管理部门对各镇上报的工商资本租赁农地的情况进行审核，符合相关要求的进行备案。各镇要明确工商资本的租赁标准，工商资本租赁农地的期限，应视项目实施情况合理确定，但不得超过二轮承包剩余时间。

（三）建立健全流转合同履行风险防范机制

各镇应结合本镇实际建立健全土地流转合同履行风险防范机制。对由优质农业经营主体经营、土地经营权流转期限短、经营风险较低的项目，可采用先付后用的方式进行风险防范。对整村（组）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，可建立租赁农地风险保障金制度，用于防范承包方权益受损，合同期满受让方无违约行为的，及时予以退还。各镇也可通过金融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。

五、工作要求

（一）加强组织领导

加强农村土地经营权流转管理，事关浦东农业高质量发展的推进，事关乡村振兴战略的实施，事关农村社会和谐的稳定。区

农业农村委员会负责全区农村土地经营权流转工作的管理和指导。各镇党委和政府要高度重视，加强组织领导，坚持从实际出发，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，依法有序地推进农村土地经营权流转管理。各镇要结合实际，制定本镇农村土地经营权流转管理实施意见，并报区农业农村委员会（具体由区农村经营管理指导站承担）。

（二）加大政策扶持

为促进农业用地集中集约，适应现代农业高质量发展需求，对高标准农田建设、经济作物改造等重点农业项目中，涉及集体土地，包括未承包到户集体土地等农用地流转的，予以政策扶持。对区级以上重点农业项目中，镇级集体公司因归并、平整农户委托流转土地减少的土地流转收益，予以政策扶持。对其他农业项目中流转的土地，因归并、平整农户委托流转土地减少的土地流转收益，各镇要予以适当扶持。

（三）加大日常监管

各镇人民政府、各村是农村土地经营权流转管理的责任主体。各镇、村应进一步加强对农村土地经营权流转管理工作的指导和监督，重点是土地流转补贴申请的受理和审查、流转公开交易的组织、流转格式文本的签订。各镇要加强对流转土地、承包农户通过农村土地承包经营权换取社会保障的土地、减量化复垦后的土地、机动地等集体所有土地的用途管制，制止耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，严禁改变土地的农业用途，严禁闲置、荒

荒耕地，严禁擅自占用耕地建房、取土等，严禁占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

（四）强化考核检查

各镇人民政府、各村要明确农村土地经营权流转管理工作的目标职责，对重点工作要建立台账，定期对受让方的农业经营情况、土地用途和风险防范能力等开展监督检查，查验土地利用、合同履行等情况，及时查处纠正违法违规行为，不断提升农村土地经营权流转的市场化、制度化、规范化。各镇要建立工作考核机制，将农村土地经营权流转管理工作纳入年度考核。

本指导意见自 2022 年 10 月 20 日起实施，有效期至 2025 年 12 月 31 日。

上海市浦东新区农业农村委员会

2022 年 9 月 29 日