

上海市浦东新区泥城镇人民政府文件

泥府〔2024〕167号

关于印发《泥城镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的操作细则》的通知

各部门、单位：

现将《泥城镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的操作细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市浦东新区泥城镇人民政府

2024年12月5日

泥城镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的操作细则

为进一步完善我镇农村集体土地使用管理机制，多举措增加集体经济组织收入，促进集体经济组织发展壮大，根据《中华人民共和国土地管理法》《上海市农村集体资产监督管理条例》《关于进一步加强浦东新区农村集体资金、资产、资源监督管理的指导意见》（浦农业农村委〔2020〕173号）和《关于印发〈浦东新区关于进一步加强农村集体土地使用管理的指导意见〉的通知》（浦农业农村委规〔2024〕1号）等文件精神，结合我镇实际，制定本操作细则。

一、适用范围

本操作细则适用于泥城镇镇域范围镇、村、组农村集体土地，包括农用地（含承包地、集体机动地、减量化后土地，土地全域整治和高标准农田建设后增加的集体土地、自留地以及换保障的土地等）和集体建设用地（含宅基地）。

二、工作要求和原则

（一）工作要求

泥城镇各级农村集体经济组织需全要素、全覆盖加强集体土地的使用管理，不断提高土地经营效益，加强农村集体土地的经营水平，促进农村集体经济发展壮大。

（二）紧紧围绕“四个坚持”的原则，压实集体土地管理责任，保障集体经济组织及成员权益。

一是坚持“谁所有、谁收益、谁负责”原则。压实农村集体土地管理及保护责任。各级农村集体经济组织是依法管理集

体土地的第一责任主体，遵循依法、自愿、有偿原则开展集体土地使用、管理等工作。

二是坚持民主原则。保障农村集体经济组织成员对农村集体土地使用、收益和分配的知情权、决策权、管理权和监督权。

三是坚持公开原则。农村集体土地租赁、使用、改造、收益等行为应当每年向全体成员公开。

四是坚持成员受益原则。遵循效益决定分配的原则，采取不同的经营模式和管理方式，提高经营管理水平，增加农民财产性收入。

三、管理职责

规建办：负责各类土地使用指导；负责土地减量化从立项到验收的相关工作，验收合格后，视土壤检测情况移交所属居村、农发公司耕种；负责牵头镇域内新增违法用地整治。

农发办：负责农业设施用地审核及监管；协助做好耕地保护工作；对接临港土地储备中心实施储备土地后续管理，指导农发公司加强储备土地管理；统筹布局全镇农业生产，落实粮食安全生产；加强底泥还田及渣土回填农田监管；参与土地减量化验收及后续耕作指导。

综合行政执法队：协助开展镇域范围内农村集体土地的机动巡查，对农村集体土地上的违法用地、违法建筑开展行政执法工作。

城运中心：接土地类投诉和居村、城建中心报送案件后，及时反馈相关单位和部门处置。

经发中心：参与土地减量化地块验收；指导农用地有序生产；负责土地流转的业务指导。

城建中心：负责耕地保护和违法用地协查；负责地籍更新及地籍档案管理等基础性工作；主动宣传土地管理的法律法规；配合镇政府做好减量化立项、验收工作。

集体资产公司：协助镇级集体建设用地的管理。

农发公司：受镇政府委托，负责储备土地的管理；协助土地执法部门调查土地违法行为；协助做好土地流转的具体工作。

林长办：负责镇林地的管理。

派出所：对重大、复杂的违法用地案件，与相关职能部门联合执法，提供必要的执法保障。

居村委：负责辖区内土地的日常巡查工作，发现问题及时上报；负责辖区内集体土地、征而未拆等土地的管理；负责减量化复垦地块的耕种，防止撂荒和非农占用。

四、使用要求

（一）农用地

1. 农户承包土地：按照《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，以及市、区相关文件要求，切实维护农民的土地承包权益，土地流转收益归出让土地经营权的承包方所有。对流转土地出现“非农化”、“非粮化”“非菜化”以及不规范转包、拖欠土地流转费等行为的，经营主体取消当年度各项评优资格，列入诚信黑名单，暂缓发放相关涉农补贴，并根据相关规定终止土地流转协议。对于灭失户承包土地，依法推动灭失户向村集体经济组织依法退出承包地农户承包权。

农村土地经营权流转统一经“上海农村产权交易所”进行公开交易，所有新签、续签的土地流转合同需通过“上海市农村经营管理信息网络平台”进行网签。

2. 集体机动地和减量化后土地：由集体经济组织统一管理，其收益按权属归集体经济组织。如对外出租，租金原则上不低于区农村土地经营权流转指导价格。对减量化土地存在无灌溉设施，路况较差，农用设施出入不便等不利于耕种现象的，租金可按照不低于100元/亩价格对外公开招租。

3. 自留地：农户自愿放弃耕种的，村集体经济组织可结合实际，经协商一致给予适当补偿后，由村集体经济组织管理并获收益；农户委托村集体经济组织统一经营管理的，收益归农户且不低于区农村土地经营权流转指导价格；对于农民集中居住后自留地，村集体经济组织一次性给予1000元/分的补贴，土地收回。

4. 换保障的土地：农户以土地承包权换取社会保障的土地，由农发公司直接管理的土地租赁净收益和管理服务费归农发公司。农发公司委托村级管理的土地租赁净收益和管理服务费，其中60%归农发公司，40%归属地村集体经济组织。

5. 全域土地整治、高标准农田建设后和其他新增可耕种土地：由集体经济组织统一管理，其收益按权属归集体经济组织。

6. 农用地平整覆土：平整覆土项目的实施由镇级集体企业或村集体经济组织履行相关民主决策程序后启动土地预审申报流程，审核确需覆土的，按《关于印发〈泥城镇工程渣土综合利用及长效管理实施办法〉的通知》（泥府〔2023〕90号）文件规定执行。平整覆土项目净收益按权属归镇、村集体经济组织。

（二）建设用地

各级农村集体经济组织要节约集约利用集体建设用地，加强对集体建设用地的盘活增效，通过腾笼换鸟等方式，壮大集

体经济发展。严格履行重大事项民主决策程序，保障集体经济组织合法权益。

1. 用于经营的集体建设用地：集体经营性建设用地的经营管理，其收益按权属归集体经济组织。根据新区相关部门确定的农村集体经营性建设用地使用指导价，结合泥城镇实际制定经营性建设用地使用指导价，并按照镇集体资产管理文件要求，进行公开交易。对集体企业改制后的土地使用费，应逐年递增，原则上不低于区级、镇级的最低使用指导价。

2. 用于公益服务的集体建设用地：建立和完善合同管理，其收益按权属归镇村集体经济组织。

（三）临时用地

是指因建设项目施工等需要临时使用，经依法审批，按照临时使用土地合同及相关协议约定，不修建永久性建（构）筑物，使用后可恢复（通过复垦恢复原地类或者达到可供利用状态），并交还土地所有权人或使用权人的土地。

1. 临时用地使用期限一般不超过两年。

2. 临时用地使用人应当按照批准的用途使用土地，不得转让、出租、抵押临时用地。

3. 临时用地按临时用地审批要求执行。

五、操作流程

（一）建设用地和农用非权证地

1. 形成方案。各级农村集体经济组织召开会议，集体研究土地租赁初步方案（包括土地租赁范围、期限、用途、金额和意向使用人条件等主要内容），并填报《泥城镇建设用地和农用非权证地合同签订流程单》报相关职能部门联审。

2. 部门联审。《泥城镇建设用地和农用非权证地合同签订流程单》由镇经发中心、规建办、农发办按部门工作要求开展联合审核，出具明确使用意见。

3. 事项决策。部门联审无异议的，报分管领导审核同意后，镇级由经联社理事会办公室或各集体企业按管理权属分别提交经联社理事会、镇长办公会预审备案；村级先提交党员大会审议后再提交成员（代表）会议决议。如镇长办公会认为需经“三重一大”决策的，提交镇党委会审议。

4. 合同签订备案。合同签订后30天内，报镇经发中心备案。

5. 合同梳理及归档。各级农村集体经济组织应及时、完整做好纸质合同归档，并将合同信息录入上海农村集体资产管理监督平台。

（二）农村土地承包经营权流转

1. 农户委托。鼓励引导承包农户将其承包地委托给村集体经济组织集中流转，农户与村集体经济组织之间必须签订规范的书面委托协议，委托期限不得超过二轮土地承包期限。

2. 归并布局。村集体要根据本地农业规划布局、土壤肥力、地理环境等因素，将农户委托的土地进行合理归并和种植规划，集中连片后统一流转给家庭农场、农民专业合作社等新型农业经营主体，流转用途主要以粮食和蔬菜种植为主。

3. 信息发布。村集体经济组织将集中规划布局的土地流转意向信息报镇农村土地流转管理服务中心（上海农交所泥城镇分中心）审核通过后，由镇土地流转管理服务中心（上海农交所泥城镇分中心）通过农村产权交易所信息平台直接向社会发

布流转招标等信息（主要包括：地块位置和面积、流转价格、期限、用途及联系人等）。

4. 资格审查。镇农村土地流转管理服务中心（上海农交所泥城镇分中心）对具有流入土地意向的报名者进行分类汇总，根据其实际经营能力、经济实力、技术设备、诚信守法等方面进行审查，确保土地流转交易公开、公平、公正。

5. 公开招标。镇农村土地流转管理服务中心（上海农交所泥城镇分中心）根据公开市场发布的流转信息编制土地流转项目招标书，并向符合条件的人员发放标书。成立以农发办、经发中心、农村土地流转管理服务中心和相关村集体经济组织为成员单位的土地流转公开交易招投标工作小组（经营资格审核小组），由镇农村土地流转管理服务中心在规定的期限内组织开标、评标、定标工作。

6. 中标发布。招标结束后，镇农村土地流转管理服务中心（上海农交所泥城镇分中心）须将土地流转开标情况、中标经营者基本情况等基础信息资料在上海农村产权交易所土地流转信息交易网络平台和村务公开栏进行公示。无异议后，向中标者发放中标通知书。

7、流转合同签署。流转双方需通过上海市农村经营管理信息网络平台网签土地流转合同。

8、合同梳理及归档。镇农村土地流转管理服务中心及时将土地流转公开交易材料进行整理、归档。

六、租赁价格和期限

1. 土地租赁价格不低于区级、镇级指导价。

2. 建设用地租赁期限一般不超过三年。集建区内原则上不超过一年。

3. 为稳定土地经营预期，鼓励承租方在改良土壤和农业基础设施等方面的投入，对承包地流转合同，可结合流转面积、土地用途合理延长流转期限，用于粮食生产的1-3 年，蔬菜3-5年，经济作物设施栽培的5-8年。土地流转合同期限不得超过第二轮土地承包期的剩余期限。首次参与土地经营权流转的受让方应签订1年期试用租赁合同，流转期限届满，实施规范化经营的受让方优先享有续约权。

4. 如遇公益性租赁或超过上述租赁期限的情况，经镇级“一事一议”后实施。

七、合同文本

土地租赁合同应统一使用规范文本，明确租赁范围、年限、价格、用途、违约责任等，保障双方合法权益。租赁合同签订后，租金先付后用。

土地租赁期间，承租方有以下情况的，立即终止租赁合同并收回土地：

- (1) 未经依法允许擅自转租土地的；
- (2) 损害土地资源，造成环境污染的；
- (3) 违规擅自改变用途，用于违法用地；集体土地非农化、非粮化、非菜化；堆物堆土、毁林占林、开挖等违法行为的；
- (4) 发生重大安全事件的；
- (5) 不符合考核标准的（考核标准由农发办另行制定）。

八、监督管理

各级农村集体经济组织建立巡查队伍，建立巡查机制，每月对租赁土地使用情况进行全覆盖巡查，及时发现各类违法违规行为，及时向职能部门通报并移交执法单位开展联合执法工作。各职能部门依据职责开展一年不少于2次（6月、12月）的全面检查。在巡查、检查过程中，发现存在违法违规现象或管理漏洞的，应当及时整改并开展跟踪回头看，杜绝问题回潮。对集体土地使用管理中存在的重大问题，视情节严重，依法追究法律责任。

九、附则

1. 本操作细则解释权归泥城镇人民政府，解释工作由泥城镇经济发展服务中心负责。

2. 本细则自2025年1月1日起施行，试用期一年。

附件：1. 泥城镇建设用地和农用非权证地合同签订流程单
2. 泥城镇农村集体土地租赁合同（示范文本）
3. 上海市农村土地经营权流转合同（示范文本）

附件1:

**《泥城镇建设用地和农用非权证地合同签订流程单》
(镇级)**

报审单位:

经营类别		合同名称	
合同编号		拟对方单位	
合同金额/年		合同期限	
报审单位 事由	经办人: 负责人: (盖章): 年 月 日		
经发中心 初审意见	经办人: 审核人: (盖章): 年 月 日		
镇相关部门会 签意见	审核人: 审核人: (盖章): 年 月 日		
分管领导审核 意见	年 月 日		
镇经联社审批 意见	年 月 日		
经发中心 备案	年 月 日		

《泥城镇建设用地和农用非权证地合同签订流程单》 (村级)

报审单位:

经营类别		合同名称	
合同编号		拟对方单位	
合同金额/年		合同期限	
报审单位 事由	经办人： 负责人： （盖章）： 年 月 日		
经发中心 初审意见	经办人： 审核人： （盖章）： 年 月 日		
镇相关部门会 签意见	审核人： 审核人： （盖章）： 年 月 日		
分管领导审核 意见	年 月 日		
成员（代表） 会议决议	年 月 日		
经发中心 备案	年 月 日		

备注：附成员（代表）会议决议

附件2:

土地使用协议

协议编号:

出租方: (以下简称甲方)

承租方: (以下简称乙方)

根据《中华人民共和国合同法》及相关法律、法规规定,甲乙双方本着互惠互利,友好协商的原则,就甲方土地的有偿使用事宜,达成如下协议:

一、甲方同意将座落在_____的土地租赁给乙方有偿使用,用途为_____。

二、甲方租赁给乙方使用的土地面积为_____平方米,折_____亩。

三、土地使用期限从_____年____月____日至_____年____月____日止。协议到期,乙方可优先续订。

四、土地使用费每年每亩人民币_____元,年使用费_____元。

五、乙方土地使用费的支付方式采取先付后用的原则,协议签订时付清当年度使用费,以后年度在每年度结束前 30 天内付清全年使用费,逾期按银行同期贷款利率双倍支付甲方资金占用费。

六、乙方对租用土地的使用,应严格按约定用途使用。

七、乙方不得擅自将租用土地转租给他人使用。

八、乙方必须在甲方所在地注册并纳税。

九、乙方不得利用承租土地进行违法活动,损害公共利益。

十、乙方对租用的土地应保持原状,未经甲方书面同意,乙方不得改变租用土地的现状。

十一、如遇政府规划动迁或其他动迁时,动迁部门张贴动迁公告后,双方无条件服从动迁,土地使用协议即行终止。乙方接到动迁部门通知之日

起二个月内搬离现场，否则，由此造成的一切经济 and 法律责任均由乙方承担。动迁补偿由动迁部门按照动迁政策口径与乙方商谈后给予补偿。

十二、乙方必须合法经营，按有关规定做好治安、消防、卫生防疫等工作。如发生事故，由乙方承担全部责任。

十三、由于发生不可抗力原因致使协议无法履行，即终止协议，双方互不承担赔偿和补偿责任（人为安全事故由责任方承担）。

十四、甲乙双方违约责任按《中华人民共和国合同法》有关规定执行。

十五、本协议未尽事宜，由甲、乙双方另行议定，并签订补充协议。

十六、本协议经双方法定代表人或授权代表签字并加盖公章后生效。

十七、本协议连同附件共__页，一式五份，甲方执三份，乙方执二份，均具有同等法律效力。

甲方（盖章）：

法定代表人或授权代表（签字）：

乙方（盖章）：

法定代表人或授权代表（签字）：

签约地点：

登记备案处：浦东新区泥城镇经济发展服务中心（盖章）

登记备案号：

签订日期： 年 月 日

附件3:

编号: _____

上海市农村土地经营权 流转合同 示范文本 (2019 版)

上海市市场监督管理局
上海市农业农村委员会 制定

使用说明

一、本合同为示范文本,供当事人在农村土地经营权出租(转包)时参照使用。

二、本示范文本签订前请仔细阅读,签订合同的条款应当力求具体、确定。需要约定的条款请表述清楚,不需要约定的条款请载明“本合同不涉及此条款”或“本合同对此条款不需约定”。

三、本示范文本中农村土地经营权流转价款的事项,应当由当事人协商确定。流转的收益归农村土地经营权出让方所有,任何组织和个人不得擅自截留、扣缴。

四、本示范文本由上海市市场监督管理局、上海市农业农村委员会共同制定,并自2019年10月15日起在上海市范围内推行使用。今后在未制定新的版本前,本版本延续使用。

编号：_____

上海市农村土地经营权流转合同 (2019 版)

甲方（农村土地经营权出让方）：_____

乙方（农村土地经营权受让方）：_____

根据《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国农村土地承包法》和国家环境保护的有关规定，本着平等、自愿的原则，甲乙双方就农村土地经营权流转事宜协商一致，订立本合同。

一、土地基本情况

1. 土地位置：该土地位于上海市_____区_____乡（镇）
_____村_____组。

2. 流转面积_____亩；其中：承包地_____亩，自留地_____亩，
机动地_____亩，集体其他耕地_____亩。

3. 流转承包地情况：

序号	地块名称 (地块编号)	面积 (亩)	四至				土地承包经营权证或 承包合同编号
			东	南	西	北	
1							
2							
3							
4							
合计							

4. 土地质量等级：_____。

二、流转期限

土地经营权流转期限为_____年，自_____年_____月_____日
起至_____年_____月_____日止。

三、土地的用途

该土地以_____方式流转给乙方经营，具体项目为：_____。流转期限内，乙方不得擅自改变流转土地的用途或用于非农建设。

四、土地交付时间

甲方应于_____年____月____日前将流转土地交付乙方。

五、流转价款

双方同意按以下第____种方式确定流转价款：

1. 流转单价为每年每亩_____元，年合计_____元。
2. 第一年流转单价为每亩_____元，年合计_____元；以后流转单价每年递增率为____%。
3. 流转单价为每年每亩按_____斤稻谷计算，第一年流转单价按当地政府收购指导价折合_____元，年合计_____元。
4. 其他_____。流转单价为每年每亩_____元，年合计_____元。

六、支付方式

双方同意按以下第____种方式支付流转价款：

1. 一次性支付：乙方应于_____年____月____日前向甲方全部支付完毕。
2. 分期支付：乙方应于_____年____月____日前向甲方支付第一年度流转价款，以后每年____月____日前付清该年度流转价款。
3. 其它_____。

七、风险保障金

乙方应于本合同签订之日起_____日内向甲方支付元作为农村土地流转风险保障金。

八、双方权利和义务

1. 甲方有权获得流转收益，有权按照合同约定的期限到期收回流转的土地。

2. 甲方有权要求乙方按约履行合同义务，有权监督乙方合理利用土地，制止乙方损坏土地、其他农业资源和环境的行为。

3. 甲方保证其流转的土地经营权合法、真实、有效。

4. 在合同约定的期限内，甲方不得干涉乙方依法进行正常的生产经营活动。

5. 乙方有权自主开展农业生产经营并取得相关收益。

6. 经甲方同意，乙方可以依法投资改良土壤，建设农业生产附属、配套设施，并取得相关生产经营收益。

7. 乙方不得损害农田基础设施，不得从事掠夺性经营，不得损害土地、其他农业资源和环境。

8. 未经甲方同意，乙方不得将土地再流转。

9. 流转土地被依法征收、征用、占用时，双方有权依法获得相应的补偿。征收、征用、占用时有关补偿费归属_____

_____。

九、违约责任

1. 甲方逾期交付土地的，每逾期一天，应向乙方支付_____元违约金。

2. 乙方逾期支付流转价款的，每逾期一天，应向甲方支付_____元违约金。

3. 乙方有下列情形之一的，甲方有权解除合同；给甲方造成损失的，乙方应予以赔偿：

(1) 擅自改变土地的农业用途的；

(2) 弃耕抛荒连续两年以上的；

(3) 给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境的;

(4) 有其他严重违约行为的。

对于(1)项情形,甲方还有权要求乙方恢复土地原状,乙方所交风险保障金不予退还。

4. 甲方非法干预乙方正常生产经营活动的,乙方有权解除合同;给乙方造成损失的,甲方应予以赔偿。

5. 其他违约责任_____。

十、其他约定

1. 合同期满,双方同意按以下第____种方式处理乙方的相关设施及地上附着物。

(1) 归甲方所有,甲方不作补偿。

(2) 双方协商通过折价方式由甲方给予乙方补偿,归甲方所有;协商不成的,由乙方在____日内拆除,恢复原状,甲方不作补偿。

2. 流转土地交还时,双方关于土地恢复原状的约定: _____

_____。

3. 其他约定_____。

十一、争议解决方式

双方发生争议的,可以自行和解,也可以请求村民委员会、乡(镇)人民政府等调解解决。双方和解、调解不成或者不愿和解、调解的,可以向_____区农村土地承包仲裁委员会申请仲裁,也可以直接向人民法院提起诉讼。

十二、附则

1. 本合同未尽事项,双方可以另行签订补充协议。补充协议与本合同具有同等法律效力。

2. 本合同自甲乙双方签字或盖章之日起生效。

3. 甲乙双方可以自愿向乡镇农村土地流转管理部门办理合同鉴证。

4. 本合同一式四份，双方各执一份，发包方和乡（镇、街道）农村土地承包管理部门各备案一份。

甲 方（签字/签章）：

（农村土地经营权出让方）

身份证号（组织机构代码）：

住 所：

联系方式：

签约日期：

乙 方（签字/签章）：

（农村土地经营权受让方）

身份证号（组织机构代码）：

住 所：

联系方式：

签约日期：

鉴 证 方（签字/签章）：

地 址：

联系方式：

鉴证日期：