

# 中共江阴市委办公室文件

澄委办〔2023〕34号

---

## 中共江阴市委办公室 江阴市人民政府办公室 印发《关于加快推进农村土地经营权 统一流转的实施意见》的通知

各开发区党（工）委、管委会，各镇（街道）党（工）委、人民政府（办事处），市机关各部门，市各直属企业党委，市各直属单位，各驻澄单位：

《关于加快推进农村土地经营权统一流转的实施意见》已经市委常委会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真抓好贯彻落实。

(此页无正文)

中共江阴市委办公室  
江阴市人民政府办公室  
2023年4月12日

# 关于加快推进农村土地经营权 统一流转的实施意见

为有效解决农村土地细碎化问题，促进农业适度规模经营，发展优质高效现代农业；进一步加强农村承包地监管利用，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”；创新农业农村投融资机制，探索土地经营权融资担保制度；推进田容田貌与村容村貌共同整治提升，为建设宜居宜业和美乡村奠定坚实基础，为加快建设农业强国作出贡献。根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》和农业农村部《农村土地经营权流转管理办法》、江苏省人民政府《江苏省农村土地经营权流转管理办法》等文件精神，现就我市加快推进农村土地经营权统一流转提出如下实施意见。

## 一、基本原则

一是坚持农村承包地“三权分置”的原则。始终坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，发挥“三权”的各自功能和整体效用，着力推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。

二是坚持“依法、自愿、有偿”的原则。以农民为主体，政府扶持引导，市场配置资源，按照《农村土地经营权流转管理办

法》要求，在不违背承包农户意愿、不损害农民权益、不改变土地农业用途、不破坏农业综合生产能力和农业生态环境的前提下开展农村土地经营权流转，任何组织和个人不得擅自截留、扣缴流转收益。

三是坚持“集中连片、适度规模”的原则。充分认识当前江阴农村土地设施差、规模小而散的弊端，提倡全域推进，整村集中流转，连片整理开发。农村土地经营权流转要与现代农业发展规划和农业产业化经营相结合，发展适度规模经营。

四是坚持“农地农用、分类实施”的原则。确保农地农用，坚决遏制耕地“非农化”，防止“非粮化”，土地流转后重点建设高标准农田，支持粮食规模化生产，保障蔬菜等重要农产品供给。同时，对于存在流转费、经营权等历史纠纷的农村承包地，应尽快解决遗留问题，再进行统一流转，不得统包统揽增加村级负担。

## 二、目标任务

加快推进农村土地经营权统一流转是有效整合农村土地资源的有力举措，对提升江阴现代农业发展水平、增强投资融资力度、美化农田环境面貌、优化农村土地管理具有重要作用。2023年起在全市范围内推进农村土地经营权村集体统一流转，力争至2023年底全市农村土地村集体统一流转率达到80%以上，至2025年底达到95%以上。

## 三、主要措施

1. 优化土地经营权流转方式。农村土地经营权流转主要有出

租（转包）、入股或者其他方式等。镇（街道）、村集体要充分结合现代农业发展需要，引导、鼓励承包农户采取村集体统一流转和入股方式流转土地经营权。一是直接流转。承包农户直接流转给村集体，与村集体签订流转协议，协议注明允许村集体再流转。二是委托流转。承包农户委托村集体流转，与村集体签订委托协议，委托协议载明委托的事项、权限、期限等，村集体根据委托协议进行流转。三是土地经营权入股。承包农户将土地经营权入股村土地股份合作社，与合作社办理相关入社手续、签订入股合同，合作社可以自主经营，也可以对外转包。

**2. 加强土地经营权流转管理。**市农业农村局加强对土地流转工作的指导和监督，镇（街道）负责土地流转工作的管理，村集体负责土地流转工作的组织实施。一是加快推进村级集中统一流转。各镇（街道）要组织开展土地经营权流转情况的全面摸排，掌握现状底数，规范有效推进经营权统一流转村集体，逐步实现流转土地的图斑化管理。村集体要按照“农民自愿、依法有偿”的原则，鼓励未实施流转、自行生产经营的承包户自愿将土地经营权流转村集体；对承包户自行将经营权流转给经营主体的土地，在保障承包户经营权流转收入不降的前提下，鼓励先将经营权流转村集体后，再实施流转经营；对已统一流转村集体的土地，要按照农业农村部《农村土地经营权流转管理办法》的要求规范流转手续，重新签订流转合同。二是加强合同管理。镇（街道）、村集体应建立土地经营权流转台账，准确及时记载流转情况，

做好流转合同的管理工作。承包农户委托村集体进行流转的，农户与村集体要签订《农村土地经营权流转委托协议书》，再由村集体与经营主体签订《农村土地经营权出租合同（示范文本）》（农业农村部制）。承包农户直接将土地经营权流转给村集体的，农户与村集体要签订《农村土地经营权出租合同（示范文本）》（农业农村部制）。承包农户入股村土地股份合作社的，农户与村集体要签订《农村土地经营权入股合同（示范文本）》（农业农村部制）。三是合理确定农村土地经营权流转指导价。农村土地经营权流转价格按照“参照市场、双方协商、政府指导”的原则，参照主要农产品市场价格和周边地区土地流转价格，确定我市现阶段土地经营权村集体统一流转指导价为每年每亩 900 元，村集体统一流转的土地经营权或入股土地股份合作社的土地经营权，均要进入农村产权交易平台进行交易，交易价格可根据农田质量与种植品种参照政府指导价上下浮动。流转用于粮食规模经营的土地租金可以视情下浮，保障粮食生产稳定。四是合理分配农村土地经营权流转收益。各镇（街道）要对流转收益分配进行监督和指导，村集体要参与指导村民小组制定好土地经营权流转收益的分配方案。五是加强流转土地项目管理。镇（街道）、村要加大统一流转土地农业项目审核把控力度，对产业低端、小散乱污的农业项目不予落户。对粮食类项目，鼓励由村集体统一建造农机库房、谷物烘干等农业公共设施，供区域范围内各类农业经营主体有偿使用。对蔬菜类项目，要符合全市蔬菜保供的产业规划要求，鼓励

大棚设施的提档升级，生活用房、看护用房等附属生产设施由村集体统一进行规划建设，形成村级资产，供农业经营主体有偿使用。对水产类项目，要符合全市现代渔业发展专项规划，彰显示范引领，鼓励现有池塘有序流转、规模经营，推进标准化改造，提高规模化、设施化水平。

3. 放活土地多元经营形式。赋予经营主体更有保障的土地经营权，是完善农村基本经营制度的关键，在坚持农民主体地位的前提下，建立多元土地经营方式。一是自愿独立经营。充分尊重农民意愿，承包农户将土地经营权统一流转给村集体，村集体对土地进行必要的基础设施投入，提升综合生产能力后，应划定部分区域优先提供给自愿独立经营的农户进行规模种养殖。二是组团联合经营。鼓励镇（街道）成立农业国资企业，村集体将统一流转的土地经营权通过农村产权交易平台流转给镇（街道）农业国资企业实施组团联合经营，镇（街道）农业国资企业通过融资融券等多种方式获得资金，加大对流转土地的基础设施投入，实施实体化运作，市场化经营。三是招引合作经营。镇（街道）围绕已统一流转土地编制农业招商项目，发布对外招商信息，吸引国有大型农业企业投资，实施农业项目开发，推进农村一二三产业融合发展。同时，鼓励工商企业参与农业基础设施和项目建设，带动全市农业产业加速发展，提升农业效益，增加农民收入。

4. 加速土地经营权效益提升。农村土地集中统一流转后的土地经营，坚持稳慎实施。镇（街道）要加强对村集体土地再流转

的介入和监管，完善相关审核制度，产业发展要符合现代农业规划要求，统一流转土地的再流转，要尽可能按照“一主体一片田”“一农户一块田”的原则进行，有利于产业集中，便于经营主体田间作业，确保提高土地经营效益。一是推进高标准农田建设。根据《关于整区域推进高标准农田建设的实施意见》（澄农发〔2022〕77号）文件精神，按照“先流转，后建设”的要求，由镇（街道）实施高标准农田建设，提升农田基础设施水平，实现“小田并大田”，提高机械化作业程度，提升粮食产能，提升种粮效益。同时，严禁新增基本农田“非粮化”，坚持分类施策，稳妥有序推进低效林地、园地、养殖坑塘清理腾退，结合高标准农田建设，恢复水稻种植。二是推进绿色蔬菜保供基地建设。结合高标准农田建设，农村人居环境整治等，因地制宜、科学合理实施省级绿色蔬菜保供基地建设，达到田块整齐划一、设施规格统一、配套设施完备、生产方式先进的标准，建成产业有基础、产品有特色、经营有效益的全产业链蔬菜生产基地。三是推进高标准池塘基地建设。按照“空间布局合理、规模集中连片、水系及设施配套、尾水处理规范”要求，加快推进养殖池塘标准化改造。高标准池塘基地进排水系统优化，尾水处理设施设备完善，更好满足人民群众对优质水产品和优美水域生态环境需求。四是推进农业园区建设。全面构建市级科技园、镇级产业园、村级特色园“三园”体系，将“三园”体系建设纳入乡村振兴大格局中统筹谋划，与工业园区升级改造、城市更新、美丽乡村建设等工作同步推进，



结合土地集中统一流转经营和土地全域整治，统筹推进乡村区域整体开发，深入推动园区一二三产业融合发展。

5. **落实土地经营权流转奖励政策。**建立健全促进土地经营权统一流转激励机制，给予统一流转率高的村集体政策扶持。一是资金奖励。对农村土地经营权统一流转工作推进实效好，统一流转比例高的镇村给予资金奖励，具体奖励额度和方式由市农业农村局会同市财政局商议后报市政府审定后实施。二是项目支持。整合各级财政支农项目资金，通过推进高标准农田、高标准池塘、高标准设施建设，提升农业产业化水平，将农业农村重点项目优先安排土地经营权统一流转率高的村，打牢农业产业化、规模化基础，增强土地产出效应。对土地经营权统一流转率高的村，在实施推进重点农业项目建设中产生的占补平衡、增减挂钩指标收益给予支持，由镇（街道）因地制宜制定具体办法，用于保障村集体项目投入。三是对上争取。积极开展对上争取工作，统一流转率高的镇村争取省级园区、产业强镇等部省级示范园区和其他创新试点项目，优先发展新型合作农场、农业产业联盟，积极培育引进农业科技企业、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，促进资源优化配置，发挥农田最大效益。

#### **四、组织保障**

1. **健全组织，加强领导。**充分认识规范农村土地经营权流转的重要性、必要性和长期性，切实加强组织领导，强化属地管理，层层压实责任。进一步建立和健全市、镇、村三级农村土地流转

管理服务组织，市政府成立农村土地经营权流转工作领导小组，由分管市长任组长，农业农村局主要领导、市政府办公室分管领导任副组长，市发改委、市财政局、市自然资源规划局、市水利局、市农业农村局、市金融监管局等相关部门和各镇（街道）分管领导为成员，领导小组办公室设在市农业农村局，负责全市农村土地经营权流转管理各项工作。各镇（街道）要切实加强对农村土地经营权流转工作的管理，明确土地经营权流转管理部门工作人员、落实责任，切实加强服务，维护各方利益，确保全市农村土地经营权统一流转工作依法、有序、规范开展。

2. 明确职责，分工协作。农业农村部门要加强对农村土地经营权流转工作的管理、指导和服务，协调领导小组成员单位共同推进农村土地经营权统一流转工作。发改部门要做好农业农村领域重大项目专项债申报的统筹和指导工作。自然资源管理部门要加强农村土地流转用途监管，严禁改变土地用途，查处违法占用耕地行为。财政部门要做好市级国资企业筹建工作，监管国资企业的规范运行。水利部门要争取上级项目支持农业农村基础设施建设。金融部门要积极引导金融机构加强金融服务、创新金融产品，强化对各级国资企业和农业经营主体经营贷款的支持力度。

3. 规范用途，加强管控。坚持最严格的耕地保护制度，切实保护基本农田。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，耕地应主要用于粮食和油料、蔬菜等重要农产品生产，永久基本农田重点用于粮食生产，新建高标准农田原则上全部用于粮食生产。

各镇村要对统一流转土地上的经营行为进行有效的监督管理，禁止经营主体改变土地用途；禁止闲置、抛荒；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。违反以上禁止情况，镇（街道）、村集体应立即制止，按合同约定要求其整改，整改不到位的按约定解除土地经营权流转合同，同时抄送农业农村及自然资源管理部门。镇（街道）、村集体两级应每年对流转土地经营情况进行检查，对弃耕抛荒两年以上的要坚决解除土地经营权流转合同。

4. 宣传引导，营造氛围。通过各种媒体，及时宣传报道农村土地经营权流转相关政策，充分发挥新闻媒体舆论引导作用，提高各级干部和农户对规范有序流转土地经营权、推进土地经营权流转重要性的认识。各村要通过召开会议、下发告农户书等多种形式加大宣传力度，并鼓励讲身边人身边事，村干部在推进土地经营权流转的具体工作中要讲究方式方法，动之以情、晓之以理，深入做好农户的思想工作，引导农户树立正确的利益观，逐步完成农村土地经营权统一流转全覆盖。

附件：农村土地经营权流转工作领导小组成员名单

附件

## 农村土地经营权流转工作领导小组 成员名单

<b>组 长：</b>	魏 锋	市政府副市长
<b>副组长：</b>	万小溪	市委农办主任、市农业农村局局长
	卢 宏	市政府办公室副主任
<b>成 员：</b>	项 勇	市发改委副主任
	许 敏	市财政局副局长
	朱惠龙	市自然资源规划局副局长
	孙明丰	市水利局副局长
	张雪峰	市农业农村局副局长
	谈海燕	市金融监管局副局长
	王 灿	高新区社会事业局副局长
	俞 晖	临港开发区社会事业局副局长
	周秋龙	澄江街道办事处副主任
	蔡晓华	南闸街道办事处党工委书记
	李 春	云亭街道办事处副主任
	俞冠军	夏港街道办事处党工委委员
	王渊海	申港街道办事处人武部部长
	凌建华	利港街道办事处副主任

何晓峰	璜土镇人民政府副镇长
陈启迪	月城镇人民政府副镇长
刘明钧	青阳镇人民政府副镇长
王伟利	徐霞客镇人民政府副镇长
胡 丹	华士镇人民政府党委副书记
张明德	周庄镇人民政府副镇长
汤 健	新桥镇人民政府党委委员
张 明	长泾镇人民政府副镇长
瞿国丰	顾山镇人民政府副镇长
严 枫	祝塘镇人民政府党委副书记

领导小组下设办公室，负责日常工作。办公室设在市农业农村局，万小溪同志兼任办公室主任，张雪峰同志兼任办公室副主任。

