

# 金昌市农业农村局文件

金农发〔2022〕289号

## 金昌市农业农村局 关于全市农村土地流转工作情况的通报

永昌县、金川区农业农村局：

为了全面加强农村土地流转管理工作，进一步规范全市农村土地流转行为，充分保障流转双方合法权益，推动土地流转健康有序发展。8月9日-11日，我们采取听取汇报、查阅资料、实地走访等方式，对永昌县朱王堡镇、六坝镇、东寨镇、焦家庄镇、红山窑镇和金川区宁远堡镇、双湾镇共6个乡镇14个行政村土地流转情况进行了检查。现将检查情况通报如下：

### 一、基本情况

通过检查，金昌市各相关部门能够认真贯彻落实《中华人

民共和国农村土地承包法》、《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》《农村土地经营权流转管理办法》等政策法规，不断健全农村土地流转制度体系，完善土地流转体制机制，遵循依法、自愿、有偿原则，持续强化规范管理，较好地保障了流转双方合法权益。

一是政策保障有力。市、县（区）在认真贯彻落实中央、省、市决策部署的同时，结合工作实际，市委、市政府相继出台了《关于加快推进农村土地承包经营权流转工作的意见》《关于加强和规范土地流转管理工作的通知》《金昌市引导农村产权流转交易市场健康发展实施方案》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》，为了进一步加强工商企业等社会资本的管理，市农业、国土、工商等部门联合印发了《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的实施意见》，永昌县细化跟进印发了《关于进一步规范农村土地承包经营权流转工作的意见》《关于进一步做好农村土地经营权流转登记备案工作的通知》，金川区结合农村改革试验区工作印发了《金川区农村土地承包经营权流转管理办法（试行）》《金川区农村土地流转经营权能力审查办法（试行）》。2021年农业农村部发布施行《农村土地流转管理办法》后，县区按要求及时出台了《工商企业等社会资本流转土地经营权资格审查、项目审核和风险防范实施细则》，对工商企业等社会资本的资格审查、项目审核和风险防范进行了规范和明确，系列政策文件的出台，为依法有序规范土地流转工作提供了有力的政策保

障。

二是体系建立健全。县、区分别成立了土地流转服务中心，乡镇流转服务站和村级流转服务点实现全覆盖，形成了县（区）有服务中心、乡（镇）有服务站、村有服务点的土地流转管理服务体系，较好的发挥了业务指导、政策咨询、合同规范、档案管理等作用，2022年共指导签订土地流转合同47708份。为了及时公正解决农村土地流转经营纠纷，维护当事人合法权益，县区均成立了农村土地承包仲裁委员会，共聘任204名调解仲裁员，12个乡镇成立了农村土地承包经营纠纷调解委员会，139个行政村成立村级农村土地承包经营纠纷调解小组，将熟悉农村土地承包政策和了解当地情况且威信较高的村民纳入仲裁、调解委员会和调解小组，形成了完备的乡村调解、县级仲裁、司法保障的农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系，今年以来全市共发生农村土地承包经营纠纷13件，其中乡镇调解5件，县级仲裁调解8件，调解率100%，受理的纠纷案件做到了受理及时，调处公开、公平、公正，有效维护了农民权益和农村社会稳定。

三是流转成效明显。坚持把土地流转作为稳定粮食生产、推动特色产业发展、促进农民增收的重要手段，积极引导各类新型农业经营主体，立足实际，因地制宜，采取出租（转包）或入股等方式流转土地经营权，2022年全市流转土地面积81.9万亩（其中出租81.63万亩，入股0.27万亩），比上年增加13.57%，土地流转率达到67.8%，位居全省首位；全市49个村

实现整村流转，流转面积 45.67 万亩，占 139 个行政村的 35%，占流转面积的 55.76%；整组流转的 220 个，流转面积 20.8 万亩，占流转面积的 25.39%。流转面积的不断扩大大带动了农业适度规模经营的持续发展，规模经营主体数量进一步增加，经营面积 100-1000 亩的主体 764 个，比上年增加 53.41%，全市土地流转工作稳步提升，规模化水平不断提高。综合采取“辅之以利、辅之以义”结合的方式，积极鼓励经营主体和农户大力发展粮食生产，流转土地用于种植粮食作物的面积达到 46.24 万亩，占流转面积的 56.46%，蔬菜、牧草等特色产业种植面积 35.66 万亩，为保障粮食安全和重要农产品供给发挥了积极作用。按照平均流转价格 650 元/亩，今年农户仅土地流转收入就达到 5.32 亿元左右，同时引导流转农户就地就近务工，转移农村富余劳动力，在增加农户土地收益的同时，有效拓宽农户增收渠道，全市近 2 万多农户就地就近务工，形成了“土地流转收入+务工收入”的双增收模式。

## 二、存在的问题

尽管我市农村土地流转势头良好，但还存在一些薄弱环节和问题：

（一）流转合同签订不规范。通过抽查，宁远堡镇山湾村和双湾镇龙源村的土地流转合同没有流转当事人签字，《民法典》规定，当事人采用合同书形式订立合同的，自当事人均签名、盖章或者按指印时合同成立。《农村土地经营权流转管理办法》第八条明确，承包方自愿委托发包方、中介组织或者其

他人流转其土地经营权的，应当由承包方出具流转委托书，委托书载明委托事项、权限和期限等，并由委托人和受托人签字或盖章。六坝镇七坝村农户将承包地委托村集体经济组织后，村集体经济组织以村会议纪要的形式替代书面委托书，焦家庄镇杏树庄村以农户花名册签名代替书面委托书，为维护流转当事人合法权益埋下隐患；《土地承包法》规定土地经营权流转期限不得超过承包期的剩余期限，六坝镇八坝村和宁远堡镇西坡村流转合同签订时限超过二轮承包期，签订时限分别到 2058 年 12 月 31 日和 2029 年 12 月 31 日。

（二）监管责任落实不到位。《农村土地经营权流转管理办法》规定，县级以上地方人民政府农业农村主管部门（农村经营管理）部门应当加强对乡镇人民政府农村土地承包管理部门工作的指导，乡镇人民政府农村土地承包管理部门应当依法开展土地经营权流转的指导和管理工作的，同时向达成流转意向的双方提供并指导签订统一文本格式的流转合同，流转合同中有违反法律法规的应当及时予以纠正，要建立准确记载流转情况的土地经营权流转台账，对土地经营权流转有关文件、资料及流转合同等进行归档并妥善保管。通过检查，发现部分乡镇指导监管土地流转工作流于形式，由于人员频繁变动，从事土地流转管理服务的工作人员对流转政策法规掌握不深不透，对农户和经营主体土地流转合同签订的管理服务不到位，对流转合同中有违反法律法规的情况视而不见，依然盖章进行鉴证，没有发挥应有的监管作用，对土地经营权流转的有关文件、

资料没有及时收集归档，土地流转台账不完善不健全，没有严格落实土地流转合同备案制度。

（三）审查审核和风险防范工作比较薄弱。县区制定的《工商企业等社会资本流转土地经营权资格审查、项目审核和风险防范实施细则》，对土地经营权资格审查、项目审核和风险防范提出了明确要求，部分乡镇对《实施细则》落实不到位。一是对工商企业等社会资本流转土地经营权的分级资格审查和项目审核制度没有落实，没有指导受让主体按要求与承包方签订流转意向协议书，未及时督促指导受让主体向乡镇提出审查审核申请并提交流转意向协议书、农业经营能力或者资质证明、流转项目规划等相关材料，没有落实组织相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表专家等对受让主体土地用途、农业经营能力、经营项目等进行审查审核的程序；二是受让主体缴纳的风险保障金普遍低于《实施细则》确定的标准，六坝镇八坝村对整村流转 4445 亩涉及 203 户农户的牧草种植项目，没有协商设立风险保障金，朱王堡镇梅北村流转合同明确了要缴纳风险保障金，但实际未缴纳，朱王堡镇陈仓村和新堡子村部分风险保障金由村（组）负责人私人保管，东寨镇双桥村将风险保障金直接发放到户，不但没有起到风险保障应有的作用，反而增加了新的风险隐患。

（四）流转当事人法律意识淡薄。部分农户和经营主体法律意识、法治观念淡薄，朱王堡镇陈仓村、梅北村和东寨镇双桥村等村的农户，长期受“法不责众”思想的支配，随意提高

协商的流转价款，拒不履行合同约定，无理阻挠受让主体的正常生产经营活动；红山窑镇毛卜喇村的枸好农民专业合作社，经营不善导致资金链断裂后逃避支付农户土地流转费，造成农户心理预期的不确定性，部分农户在自身权益遭到侵害时，不知道运用法律武器维权，信访不信法，采取集体上访的方式，扰乱土地流转正常秩序，合同的权威性和严肃性没有得到有效维护。

### 三、工作要求

下一步，县区、乡镇要认真组织宣传贯彻好《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，以加强农村土地流转指导管理和落实政策法规为重点，强化措施，狠抓落实，持续推进农村土地经营权管理法制化、制度化和规范化建设，推动农村土地流转工作健康有序发展。

**一要强化宣传引导。**一是加强《中华人民共和国农村土地承包法》《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》《民法典》相关条款和《农村土地经营权流转管理办法》等法律法规的学习，邀请专家、律师等专业人员，通过线上线下相结合，采取法律法规政策解读、经典案例解析等多种方式，有计划、有组织地对土地流转管理服务人员和调解仲裁人员分期分批开展业务培训；二是充分利用各种新闻媒体、网络平台、微信群、短信等多种渠道，广泛深入宣传土地流转法律法规和政策，特别对一些社会影响较大的典型案例，要采取以案释法的方式，强化对农户和经营主体的宣传力度，让法规政策切实走到群众身边、走进群众心里，形成自觉守法的意识、养成遇事找法的习惯，

逐步培养流转当事人的契约精神和法制观念；三是建立土地流转执法监管共同责任机制和问责机制，加大土地流转执法力度，对履行职责不到位的严格责任追究，并探索建立相关部门违法案件信息共享、案件移送、重大案件联合办案制度，共同遏制土地流转违法违规行为。

**二要规范流转管理。**一是县区和乡镇要规范开展土地经营权流转政策咨询、信息收集和发布、合同签订、交易鉴证、权益评估、融资担保、登记备案、档案管理等服务工作，对违背农民意愿或损害集体和农民利益的流转合同要依法纠正，采取多种方式妥善化解土地流转矛盾纠纷，不能协调化解的，县级仲裁委员会要做到仲裁及时公平公正公开；二是村级要及时掌握村组农户土地流转意向，为流转双方牵线搭桥，督促流转双方依法签订规范的流转合同，监督流转土地的合理利用，及时调解土地流转纠纷，消除不安定因素。鼓励农户将承包地委托村集体经济组织，由村集体经济组织统一对外流转，充分发挥村集体经济组织管理集体资产、服务集体成员的作用。三是结合发改部门“信用中国”失信联合惩戒“黑名单”制度和法院“失信者黑名单”制度，完善违法失信惩戒联动机制，对土地流转过程中有多次失信行为被认定为失信联合惩戒对象或法院失信被执行人的，通过报纸、广播、电视、网络、法院公告栏等多种渠道定期向社会公布，及时曝光严重失信行为，形成舆论压力，全面提升农村土地流转社会诚信水平。

**三要严格制度落实。**一是县区、乡镇、村要严格落实流转

合同备案制度，对承包方流转土地经营权、受让方取得土地经营权再流转以及流转双方向金融机构融资担保的，要督促及时向发包方备案，发包方对受让方再流转以及流转双方向金融机构融资担保的，要及时报告乡镇人民政府农村土地承包管理部门；二是乡镇要建立土地经营权流转台账，妥善保管土地流转相关文件、资料及备案的流转合同，并严格落实工商企业等社会资本流转土地经营权的审核审查和风险防范制度，督促工商企业等社会资本为主的受让主体就面积、期限、价款等协商后签订流转意向协议书，按照分级审查审核规定，组织相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表、专家等，就土地用途、受让主体农业经营能力以及经营项目等进行审查审核，通过后再签订流转合同；三是对已经建立的风险防范制度，要加强事中事后监管，及时查处纠正违法违规行为，特别对整村整组流转面积较大、涉及农户较多、经营风险较高的经营主体，要指导设立风险保障金，保障金管理方式由县区和乡镇具体明确，原则上风险保障金由村集体经济组织统一管理，同时对村级收取的土地流转管理服务费用，要纳入农村集体经济组织会计核算和财务管理。

  
金晶市农业农村局  
2022年11月24日

