关于加快农村土地经营权有序流转、土地托管促进农业适度规模经营的指导意见

各乡镇人民政府，街道办事处，县直各有关单位：

为进一步加快农村土地经营权有序流转、土地托管，提高农业适度规模经营水平，切实解决农村劳动力老龄化和土地“细碎化”等种地难问题，推进乡村振兴战略实施。根据《中共中央、国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》（中发〔2023〕1号）、《农村土地经营权流转管理办法》（农业农村部令2021年第1号）、河南省农业农村厅《农村土地承包经营权流转规则》等文件精神，结合我县实际，制定本指导意见。

一、指导思想

以党的二十大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和《中共中央、国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》文件精神，以深化农村土地制度改革、发展适度规模经营为重点，以发展现代农业、促进农民增收为目标，坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，加大政策扶持力度，加强管理和服务，引导土地经营权向新型农业经营主体有序流转、托管，向主导产业有序流转，推进农业农村现代化，推动乡村全面振兴。

二、基本原则

**——坚持农地农用。**土地经营权流转、托管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，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，严禁耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”。

**——坚持依法、自愿、有偿。**农业适度规模经营必须尊重农民权益，严格按照法律政策规定，坚持政府扶持引导，市场配置资源。遵循依法、自愿、有偿原则，不得违背承包农户意愿，不得损害农民的合法权益，任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方流转、托管土地经营权。

**——坚持因地制宜、分类指导。**坚持一切从实际出发，强化分类指导，立足各乡镇（街道）产业基础、种植习惯、资源禀赋等方面因素，因地制宜、因村施策、循序渐进、慎重稳妥推进，确保政策措施符合农业生产实际，获得群众认可。

**——坚持适度规模经营。**土地经营权流转既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集中，兼顾效率与公平，不断提高劳动生产率、土地产出率和资源利用率。土地经营规模要与流转经营主体的生产经营管理能力相适应，并充分考虑自然条件、生产费用成本、农业机械化水平等因素，不能盲目追求规模。

三、目标任务

规范土地承包经营权流转、土地托管，建立健全县、乡、村三级农村土地经营权流转服务平台和市场体系，实现农村土地承包经营权流转、托管规范化、制度化、效益化、特色化。2023年，全县土地流转规模化经营面积初步达到20万亩以上，土地托管面积初步达到10万亩以上；2024年，全县土地流转规模化经营面积初步达到25万亩以上，土地托管面积初步达到15万亩以上；2025年，全县土地流转规模化经营面积初步达到30万亩以上，土地托管面积初步达到20万亩以上。

四、创新方式

**（一）入股分红促进土地流转。**创新土地股份合作的实现形式，全面推进农村土地股份合作制改革，按照“保底收益+按股分红”的方式，引导农民将承包土地经营权作为资本入股到公司或农民合作社等参与经营，保证农民享有基础的保底收益和盈利后的股份分红；实施“先租后股”的方式方法，引导农民先出租土地，在公司、农民合作社具有稳定良好的经济效益之后再入股；探索推行“优先股”的方式方法，农民不参与公司经营决策但享有优先分红的权利，让农民在土地经营权流转中享有稳定收益。

**（二）经营主体承接土地流转。**实施新型农业经营主体高质量提升行动，启动实施家庭农场、高科技农业园区培育计划，促进农民合作社规范发展，支持返乡农民牵头领办农民合作社或创办家庭农场、高科技农业园区。引导新型农业经营主体特别是农民合作社和家庭农场、高科技农业园区，开展农业社会化服务，发展订单农业、农产品加工、土地流转等服务；同时，鼓励新型农业经营主体积极承接农户流转土地，加快发展适度规模经营。

**（三）集体经济组织推动土地流转。**充分发挥村集体经济组织在土地流转中的作用，推行“村集体经济组织+公司（合作社）+农户”模式，在充分尊重农民意愿的基础上，引导农户将零散土地统一储备到农村集体经济组织，经合并整理后将大块土地租给新型经营主体，实现“小块并大块、分散变集中、零碎变连片”和“一户一块田”，着力解决土地“细碎化”和流转难问题。农村集体经济组织可向流入的新型农业经营主体或公司收取一定的土地流转服务费，拓宽村集体经济收入来源。

**（四）实施“半托”型合作模式托管。**一些季节性在外打工和家庭劳动力不足或缺少技术的农户，按照自己的实际需要，自愿选择服务项目，托管组织提供服务，服务结束后由农户验收作业质量，托管组织和农民结算服务费用。

**（五）实施“全托”型合作模式托管。**主要是常年外出打工或无劳动能力的农户，将土地委托给托管组织全权管理，实行耕、种、防、收全程服务。全程托管又可分为收益型全托和服务型全托两种，收益型全托是指农民将土地委托托管组织全权管理，托管组织每年给农民定额的租金或分红；服务型全托是产前、产中、产后的“一条龙”服务模式，托管组织收取服务费，并向农户保证达到定额的产量。通过规模化土地全程托管，有利于实现土地的集约化经营，便于机械化耕作及现代化的农业生产管理。

**（六）实施承租型合作模式托管。**多年外出打工或举家外出多年的农户，与托管组织达成协议，并签订土地承租合同，明确双方的权利和义务，将土地经营权承租到托管组织，由托管组织统一经营。

五、规范管理

**（一）规范土地流转、托管用途。**根据当地资源禀赋、农业优势和产业规划发展农业适度规模经营，按照区域化布局、专业化生产、产业化经营的要求，因地制宜发展主导产业，推动传统农业向现代农业转型升级，优化要素资源配置，促进一二三产业融合发展。各乡镇（街道）要加强对规模流转、托管土地使用情况进行动态监测，禁止改变土地的农业用途，切实保护基本农田和保障农地农用。

**（二）规范土地流转、托管行为。**农村承包土地经营权流转、托管要坚持依法自愿有偿，不得搞强迫命令，不能剥夺和非法限制农民承包土地权利，严格执行河南省农业农村厅《农村土地承包经营权流转规则》，严格把握土地经营权流转规模程度，防止土地过度集中到少数人手中。对社会资本租赁农户承包地进行上限控制，严格准入门槛，租赁期限不得超过二轮土地承包期的剩余期限。

**（三）规范土地流转、托管程序。**各乡镇（街道）要落实属地管理责任，按照“提出申请、审核登记、价格评估、信息发布、签订合同、签证归档”的基本程序，严格执行土地承包法律法规，指导土地流转、土地托管双方规范流转、托管土地。统一使用国家农业农村部、国家市场监督管理总局制定的《农村土地经营权流转合同》示范文本，明确约定流转、托管土地的农业使用用途、流转、托管价格及年递增机制、预付金、保障金、土地复垦、转租、合同解除、违约责任等事项，充分保障双方合法权益。

**（四）规范矛盾化解机制。**加强县、乡农村土地承包经营纠纷调解仲裁机构建设，保障仲裁工作经费，建立健全民间协商、镇村调解、县级仲裁、司法保障的农村土地承包经营权纠纷调处体系。发挥和利用好乡镇（街道）、村人民调解员队伍作用，形成通过协商、调解、仲裁、司法等多渠道的农村土地承包纠纷调处机制，依法妥善化解各类涉地经营矛盾纠纷，把矛盾化解在当地，把纠纷解决在基层，维护土地流转、托管双方的合法权益。

六、保障措施

**（一）加强组织领导。**成立以县政府分管副县长任组长、政府办公室副主任任副组长，县农业农村局、县供销社、县乡村振兴局、县发改委、县财政局、县自然资源局、县市场监管局等单位主要负责人和乡镇长（办事处主任）为成员的领导小组。领导小组下设办公室，办公室设在县农业农村局，具体负责相关工作的部署落实、协调推进。各乡镇（街道）及相关部门、单位要提高思想认识，落实工作责任，建立协同推进工作机制，加强对土地流转、土地托管的服务指导，落实和完善扶持政策，及时研究解决土地流转、土地托管中遇到的困难和问题，全力保障土地流转、托管健康有序发展。

**（二）健全服务体系。**建立健全乡村两级土地流转、土地托管服务中心，选优配齐业务人员，明确工作职责。县农业农村局、县供销社负责对农村土地流转、托管的业务指导和培训，及时发布土地流转、托管信息，调处化解矛盾纠纷，防范社会资本租赁农户承包地风险，指导签订规范的土地流转、托管合同，建立土地流转、托管台账，做好信息录入和备案工作。

**（三）注重宣传引导。**各乡镇（街道）及相关部门要切实加强农村土地承包及经营权流转、土地托管的法律法规、政策的学习宣传，通过召开会议、发放资料、入户宣传等形式，把农村土地流转、托管的各项政策宣传到户。积极宣传典型案例，用身边的事教育身边的人，切实提高各方参与土地流转、托管的积极性和主动性，营造土地经营权健康有序流转、托管的良好环境。

**（四）典型示范引领。**由县供销社牵头，选取基础条件好、农民流转、托管土地意愿强的乡镇（街道）、村，因地制宜开展农村承包土地经营权流转、土地托管试点，以点带面发展多种形式农业适度规模经营，不断探索更多放活土地经营权的有效途径，加快打造一批可复制、可推广的典型样板，规范引领全县土地流转、托管。2023年，依托新型农业经营主体，在芦庙乡和出山镇、嫘祖镇开展试点工作。

**（五）注重实绩实效。**各乡镇（街道）及相关部门要高度重视土地流转、土地托管工作，通过土地流转、土地托管实现全县农村土地、劳力、资金、技术、信息等生产要素的优化配置和组合，发展适度规模经营，促进农业结构的调整和优化，增强农产品的市场竞争力，提高农业经济效益，实现农业增产和农民增收。

附件：西平县加快农村土地经营权有序流转、土地托管促进农业适度规模经营领导小组名单

2023年7月6日

附 件

西平县加快农村土地经营权有序流转、土地托管促进农业适度规模经营领导小组名单

组 长：丁中华 县政府副县长

成 员：王 松 县政府办公室一级主任科员

李汝伟 县农业农村局党组书记

金卫民 县乡村振兴局局长

王世彬 县发改委主任

任书芳 县财政局局长

刘坤峰 县自然资源局局长

曹晓民 县市场监管局局长

杨永刚 县司法局局长

温占营 县文广旅局局长

苗桂录 县供销社主任

各乡镇（街道）乡镇长（办事处主任）

领导小组下设办公室，办公室设在县农业农村局，由李汝伟同志兼任办公室主任，谢彦领同志任办公室副主任，具体负责相关工作的部署落实、协调推进。