

农业农村部办公厅文件

农办政改〔2023〕5号

农业农村部办公厅关于做好工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批相关工作的通知

各省、自治区、直辖市农业农村(农牧)厅(局、委)：

为贯彻落实党中央、国务院关于落实工商资本流转农村土地审查审核和风险防范制度的要求,依据《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》等相关法律法规,就做好工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批工作通知如下。

一、严格落实审批工作

(一)严格落实主体责任。国务院办公厅公布的《法律、行政

法规、国务院决定设定的行政许可事项清单(2022年版)》、《法律、行政法规、国务院决定设定的行政许可事项清单(2023年版)》,明确“工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批”行政许可事项中央主管部门为农业农村部,实施机关为省级、设区的市级、县级、乡镇政府,具体由农业农村部门或者农村经营管理部门承办。按照《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》(国办发〔2022〕2号)要求,农业农村部对该行政许可事项开列省级、设区的市级、县级、乡镇四个审批权限子项并分别制定了实施规范。各省(自治区、直辖市)农业农村部门要依据国家有关法律法规、部门规章、地方性法规和省级政府规章,抓紧编制和推动出台省级审批权限子项的办事指南,并由上到下指导地方各级编制对应权限审批子项的办事指南。

(二)抓紧健全实施依据。工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批属于法定行政许可事项,其实施应依法进行。省、设区的市、县级农业农村部门要按照当地人民政府统一部署,积极推动落实工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度,并结合本行政区域实际制定实施细则。各级农业农村部门要严格落实依法行政要求,抓紧梳理和评估本地已出台文件的适用性、充分性,对实施依据不完备或者滞后的,加快推动制定出台或更新完善规范性文件。

(三)明确审批对象范围。纳入审批范围的农村土地是指:除

林地、草地以外的,农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地以及其他依法用于农业的土地。纳入审批范围的主体一般包括:流转农村土地的有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等营利法人;社会团体等非营利法人;农民专业合作社法人;个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等非法人组织;从事工商业经营、经依法登记的个体工商户;本集体经济组织成员以外的自然人。本集体经济组织内部流转土地暂不纳入审批范围。具体由各地根据实际情况依法依规细化规定。

(四)明确行政许可条件和审查审核方式。工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批行政许可条件一般包括:土地经营权流转程序合法合规,遵循依法、自愿、有偿的原则;不得改变土地所有权的性质和土地的农业用途,不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境;受让方须有农业经营能力或者资质;流转期限不得超过承包期的剩余期限;经营项目须符合粮食生产等产业规划。要依法组织相关职能部门、农村集体经济组织代表、农民代表、专家等进行审查审核。各地应根据本地区实际情况进一步细化许可条件和审查审核方式,增强审批工作的可操作性和精准性。

(五)明确分级审批权限。省级农业农村部门应综合考虑本地区耕地状况、城镇化进程和农村劳动力转移规模、农业科技进步和生产手段改进程度、农业社会化服务水平等因素,统筹研究确定工商企业等社会资本流转农村土地面积的省级、设区的市级、县

级、乡镇审批权限标准。县、乡镇两级审批面积起始标准原则上不得低于本地区土地规模经营的适宜标准。具体由各地根据实际情况规定。

二、加强风险防范和事中事后监管

(一)加强风险评估防范。土地经营权流转、集中、规模经营要把握好度,不能依靠行政手段强行流转农民土地,人为垒大户、搞不切实际的大规模甚至超大规模经营,防止强行收回农民承包地搞“返租倒包”。要鼓励工商企业等社会资本下乡成为农业经营主体,但必须守住经营农业、农民受益的基本要求,防止跑马圈地。对于流转时间较长、面积较大、涉及农户较多的流转项目,特别是整村整组流转项目,各地要以能否及时支付农户流转费和有效避免抛荒撂荒、破坏农业综合生产能力、损害农业生态环境、“非农化”、“非粮化”以及通过流转取得的土地经营权融资担保出现风险等为重点,系统梳理关键风险点,建立全过程监管台账,加快推进土地流转台账信息化,充分运用现代信息技术手段加强风险预警。探索完善工商企业等社会资本流转农村土地风险防范制度。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设,健全纠纷调处机制,引导流转双方依法依规解决矛盾。

(二)强化事中事后监管。农业农村部已制定《农业农村领域行政许可事项监管规则 and 标准》,明确了工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批的监管依据、监管主体、监管对象、监管

措施、监管方式、监管结果和监管标准。各地农业农村部门或者农村经营管理部门要按照当地人民政府统一部署,依据农业农村部制定发布的监管规则 and 标准,结合本地区实际会同有关部门细化监管措施并组织实施。各地应全链条加强事中事后监管,但不得干扰正常经营行为,不得增加经营主体负担。各级农业农村部门要针对本行政区域内工商企业等社会资本流转农村土地的总体情况、本级审查审核工作质量和风险防范制度建设等采取适当形式开展年度评估,评估报告报上级农业农村部门备案。各省(自治区、直辖市)评估报告由省级农业农村部门报农业农村部备案。

三、加强组织领导

(一)完善工作机制。各级农业农村部门或者农村经营管理部门要按照当地人民政府统一部署,建立健全工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权审批、监管和服务工作机制,发挥好组织协调作用,强化部门分工协作,确保盯紧抓实、全程落细。要严格工作纪律,对农村土地流转和审查审核工作中的徇私舞弊、失职渎职等行为,依法严肃追究相关人员责任。要加大宣传力度,营造良好氛围,科学精准推进工作,既确保工商资本进入农业渠道畅通,又保障流转农村土地规范有序,维护好承包农户合法权益。

(二)明确时间进度。各省(自治区、直辖市)农业农村部门要按照本级人民政府统一部署,抓紧推动出台省级审批权限子项办事指南,原则上于8月底前完成并报农业农村部。设区的市级、县

级农业农村部门要在 12 月底前推动编制完成办事指南并向社会公布,确保审批工作有序平稳推进。



