# 鄂尔多斯市委办公厅市人民政府办公厅关于印发《鄂尔多斯市引导农村牧区土地草原经营权有序流转发展农牧业适度规模经营的实施意见》的通知

鄂党办发〔2018〕26号

各旗区党委、人民政府，市直各部门及各人民团体：

现将《鄂尔多斯市引导农村牧区土地草原经营权有序流转发展农牧业适度规模经营的实施意见》印发给你们，请结合实际,认真抓好贯彻落实。

中共鄂尔多斯市委员会办公厅

鄂尔多斯市人民政府办公厅

2018年12月5日

## 鄂尔多斯市引导农村牧区土地草原经营权有序流转发展农牧业适度规模经营的实施意见

为全面贯彻落实《内蒙古自治区党委办公厅、自治区人民政府办公厅印发〈关于引导农村牧区土地草原经营权有序流转发展农牧业适度规模经营的实施意见〉的通知》（内党办发〔2015〕41号），推动我市农村牧区土地（指承包耕地）草原（指承包草原）经营权有序流转，有效配置农村牧区土地草原资源，发展农牧业适度规模经营，实现规模效益、提高劳动生产率，结合鄂尔多斯实际，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）总体思路。按照加快构建以家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农牧业经营体系和走生产技术先进、经营规模适度、市场竞争力强、生态环境可持续的新型农牧业现代化道路的要求，紧紧围绕促进农牧业提质增效和农牧民持续增收两大核心目标，坚持以市场为导向、以创新求突破、以“三权分置”为遵循，建立健全农村牧区土地草原流转服务体系，巩固和完善农村牧区基本经营制度，夯实家庭经营的基础性地位，深化农村牧区土地草原制度改革，推动农村牧区土地草原经营权有序流转，积极培育新型农牧业经营主体，发展多种形式的适度规模经营，为加快推进农牧业现代化进程奠定坚实基础。

（二）基本原则

——坚持农村牧区土地草原集体所有权，稳定农牧户承包权，放活土地经营权，以家庭承包经营为基础，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。

——坚持以改革增活力，充分发挥农牧民首创精神，鼓励创新，支持基层先行先试，依靠改革破解发展难题。

——坚持平等协商、依法、自愿、有偿的原则，以农牧民为主体，政府扶持引导，市场配置资源，土地草原经营权流转不得违背承包农牧户意愿，不得损害农牧民权益，不得改变土地草原性质用途，不得破坏农牧业综合生产能力和农业生态环境。

——坚持经营规模适度，既注重提升土地草原经营规模，又防止土地草原过度集中，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，确保农地农用。

（三）主要目标。大力培育家庭农牧场、专业大户、农牧民合作社、农牧业产业化龙头企业等新型农牧业经营主体，着力构建新型农牧业经营体系，发展多种形式的农牧业适度规模经营和社会化服务，有效破解农牧业兼业化、农牧民老龄化、农村牧区空心化等问题，保障农牧业健康发展、农牧民持续增收，实现农村牧区土地草原经营权流转及农牧业规模经营与城镇化进程和农村牧区剩余劳动力转移规模相适应，与农牧业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农牧业社会化服务水平提高相适应。

二、推进措施

（一）扎实开展土地草原承包经营权确权登记颁证工作。按照我市农村牧区集体产权制度改革的要求，按时保质保量的完成既定工作任务，强化土地草原承包经营权物权保护，为开展土地草原流转、调处土地草原纠纷、完善补贴政策、进行征地补偿和抵押担保提供重要依据。

（二）健全土地草原流转服务体系。各地区要加强土地草原流转服务体系建设，依托农村牧区经营管理机构健全土地草原流转服务体系和平台，达到“五有”（有机构、有人员、有经费、有场所、有设施）标准，逐步形成上下贯通、分工明确、覆盖全市的旗区、苏木乡镇、嘎查村三级农村牧区土地草原流转服务管理网络。强化农村牧区土地草原流转信息库建设，应用现代信息手段开展农村牧区土地草原流转管理和服务，推动农村牧区土地草原经营权在公开市场向各类新型农牧业经营主体流转。建立土地草原流转登记和分级备案制度，苏木乡镇农村牧区土地承包管理部门应当建立农村牧区土地草原承包经营权流转情况登记册，及时准确记载农村牧区土地草原承包经营权流转情况。以转包、出租或者其他方式流转承包土地的，及时办理相关登记；以转让、互换方式流转承包土地的，及时办理有关承包合同和土地承包经营权证变更等手续。到2018年年底前，旗区、苏木乡镇、嘎查村三级土地草原流转服务中心全部建成并正常运行，全面开展土地草原流转法律政策咨询、流转信息服务、流转交易合同签订指导、登记备案、纠纷调处等项服务。

（三）建立土地草原流转纠纷调处机制。各旗区要切实做好农村牧区土地草原经营权流转仲裁工作，相关仲裁机构要在2018年年底前全部正常运行。逐步健全完善协商、调解、仲裁、司法保障等相结合的农村牧区土地草原承包纠纷调处机制，充分发挥苏木乡镇人民政府和嘎查村民委员会在土地流转纠纷方面的调解作用，积极开展土地草原流转纠纷调解、仲裁，及时有效解决土地草原流转纠纷。

（四）鼓励农牧户依法采取多种方式流转土地草原经营权。鼓励农牧户采取转包、转让、出租、互换、入股及其他合法方式进行土地草原经营权流转。鼓励农牧户将撂荒土地经营权依法自愿流转给新型农牧业经营主体。鼓励农牧户在自愿前提下将剩余承包期内的土地草原经营权一次性流转出去。支持发展既不改变农牧户承包关系、又保证地有人种的土地托管服务模式。鼓励农机合作社及其他各类社会化服务主体开展全程托管、劳务托管和订单托管等不同模式的托管服务,辐射带动农牧户增加规模收益。鼓励外出务工农牧民将承包土地草原交给集体经济组织或流转服务组织托管，并由集体经济组织或流转服务组织代为流转，流转收益归原承包方。鼓励农牧户互换并地，解决土地细碎化问题。引导各类新型农牧业经营主体参与农村牧区土地草原经营权流转，允许城市工商企业依法进入农牧业，为农村牧区带来先进的技术和生产经营模式。鼓励家庭农牧场、农牧民合作社和农牧业企业等新型农牧业经营主体开展多种形式的合作与联合,实现统一耕作、标准化生产、规模化经营。

（五）规范土地草原经营权流转行为。按照《中华人民共和国农村土地承包经营权流转管理办法》规定，进一步规范流转行为。各地区要根据区域特征、农牧业生产条件、经济发展水平，推动本地区土地草原适度规模经营。防止脱离实际、违背农牧民意愿、片面追求超大规模经营的倾向，现阶段对土地草原经营规模相当于当地户均承包地面积10至15倍、家庭经营收入相当于当地二三产业务工收入的，给予重点支持。强化监管工作，对工商企业长时间、大面积租赁农牧户承包地加强规范管理,明确监管主体,落实监管责任,建立健全资格审查、项目审核、风险保障金制度，加强事中事后监管,定期对租赁土地草原工商企业的农牧业经营能力、土地草原用途和风险防范能力等开展督促检查,及时查处纠正违法违规行为。土地草原流转服务主体可以开展信息沟通、委托流转等服务，严禁层层转包牟利。

（六）加强流转土地草原用途管制。坚持最严格的耕地、草原保护制度，切实保护基本农田、基本草原，严禁毁坏基本农田、基本草原。严禁借土地草原流转之名违规从事非农非牧建设，坚决查处通过“以租代征”违法违规进行非农非牧建设的行为,坚决禁止擅自将耕地非农化、草原非牧化，严格用途管制。严禁破坏、污染、圈占闲置耕地草原和损毁耕地草原基础设施。可以通过停发农业支持保护补贴等办法遏制撂荒耕地行为。

三、要素保障

（一）提供生产资料。一是加快城镇化进程，提升城镇化水平，稳步转移农村牧区剩余劳动力，让进城农牧民转得出、留得住、能致富。二是充分开发农牧业的食品保障、原料供给、就业增收、生态保护、观光休闲、文化传承等功能，开拓农村牧区一、二、三产业融合发展新境界，为农牧民转移、农牧民从事农村牧区二、三产业经营活动提供广阔空间，有效解决留守农牧民发展适度规模经营缺少生产资料的问题。

（二）培育建设业主。一是按照规模化、专业化、标准化发展要求，培育并引导家庭农牧场、专业大户采用先进适用技术和现代生产要素，加快转变农牧业生产经营方式，努力提高集约经营水平；二是按照积极发展、逐步规范、强化扶持、提升素质的要求，大力支持农牧民发展专业合作、土地合作和股份合作等多元化、多类型的新型农牧民合作社，促进农牧民合作社规范发展，广泛开展信用合作，切实提高引领带动能力和市场竞争能力；三是按照扶优、扶大、扶强的原则，着力培育一批产业关联度大、带动能力强的龙头企业，支持龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式组建大型企业集团，创建农牧业产业化示范基地，促进龙头企业集群发展；四是鼓励经营主体发展多种形式的合作与联合，推动龙头企业与农牧民合作社及农牧民深度融合，建立紧密型利益联结机制，构建以“企业+合作社+农牧户+基地”为基本模式的农牧业产业化经营体系，发挥龙头企业对基地和农牧户的辐射带动作用，实现不同新型农牧业经营主体优势互补、实现产业链条整体效益最大化。

（三）提供物质装备。在农牧区整合高标准农田建设、土地整治、中低产田改造、节水灌溉、标准化养殖基地建设、草原生态建设等项目工程，用现代的物质条件装备农牧业，大力推进土地草原集约化经营，土地实现田、水、林、路、机、电相配套，探索建立生态效益型现代草原畜牧业发展模式，充分改善农牧业生产条件，提高农牧业劳动生产率、土地产出率、资源利用率和科技贡献率。

（四）加大培训力度。在加大农村牧区实用人才培养的基础上，大力实施新型职业农牧民培训工程、农技人员知识更新培训工程等农牧业人才培养工程，打造一支素质高、业务精、乐于奉献的农牧业科技人才队伍，把广大农牧民，尤其是新型经营主体培养成有较强市场意识、有较高生产技能、有一定管理能力的现代农牧业经营者，全面提升生产经营水平。

（五）抓好品牌创建。制定完善各产业新型经营主体建设标准，建立并推广从原料到产品的标准化生产技术规程，严格控肥、控药、控添加剂，大力推广粪污无害化处理、秸秆综合利用、地膜回收与利用、病虫害统防统治等农牧业先进实用新技术，有效解决农牧业面源污染问题，培育标准化生产基地和绿色有机生产基地，推进“三品一标”认证工作，构建农畜产品质量安全体系，确保高产、优质、安全、生态农畜产品原料供给。围绕“品种、品质、品牌”做文章，以标准创品牌、靠品牌打市场、向品牌要效益，整合区域优质农畜产品资源和“散、小、乱”商标品牌，统一品牌标识，增加宣传投入，抱团开拓市场，培育一批拥有自主知识产权、核心技术和市场竞争力的知名品牌。

（六）提升产销衔接水平。坚持统筹规划、合理布局、资源整合，构建集保鲜冷藏、包装加工、集散交易、物流配送等功能于一体的新型市场流通体系。同步建设完善一批标准化城乡集贸市场和小型产地交易站点，发展一批专业化农畜产品运销和配送企业，加强农畜产品运输“绿色通道”建设，提高农畜产品流通效率。积极推行现代营销，运用“互联网+”的思维，大力发展农畜产品电子商务等现代交易方式，加快培育农超对接、农批对接、直销直营、同城配送、经纪人代理以及与餐饮协会对接直接配送等新型流通业态，推进交易方式多元化和现代化，提升农畜产品产销衔接水平，通过抓输出来解决农畜产品“卖难”问题。

（七）加强社会化服务。逐步建立健全公益性服务与经营性服务相结合、专项服务与综合服务相协调的新型农牧业社会化服务体系。形成经营性服务组织快速成长，各类服务主体竞争充分、竞相发展，专项服务标准化程度明显提高，综合服务集成化水平显著提升的局面。一方面强化公益职能，达到巩固市一级、提升旗区一级、完善苏木乡镇一级、延伸嘎查村一级，建立健全现有的市、旗区、苏木乡镇、嘎查村四级公益性农牧业服务体系的目标。另一方面按照市场导向、主体多元、形式多样、竞争充分、规范发展的原则，采取税收信贷等方面给予优惠的措施，积极培育经营性服务组织。同时，采取政府订购、定向委托、奖励补助、招投标等方式，引导鼓励经营性服务组织参与农田机械化作业等公益性服务，逐步建立政府向经营性服务组织购买农牧业公益性服务机制，实现农牧业公益性服务供给机制运行顺畅、持续发展。

（八）强化政策扶持。各旗区、各有关部门要尽快制定出台引导农村牧区土地草原经营权有序流转、发展农牧业适度规模经营的配套政策，增加农牧业补贴资金规模，并向家庭农牧场、专业大户、农牧民合作社、农牧业产业化龙头企业等新型农牧业经营主体倾斜。要将土地确权登记颁证、培育壮大新型农牧业经营主体等工作经费纳入本级财政预算。同时，建立健全符合农村牧区改革发展要求的多层次、广覆盖、可持续发展的金融服务体系，鼓励和引导工商资本到农村牧区发展适合企业化经营的现代种养业，向农牧业输入现代生产要素和经营模式。贯彻执行好自治区农牧业保险承保、理赔管理实施细则。配套建立农牧业补贴评估机制、农牧业产业化龙头企业与农牧民利益联结机制、土地草原流转风险防范机制，在农牧业条件较好的区域开展农牧民合作社信用合作试点和农村牧区土地承包经营权抵押贷款试点，多措并举为农牧民和新型农牧业经营主体提供保障。

各级党委、政府要充分认识引导农村牧区土地草原经营权有序流转、发展农牧业适度规模经营的重要性、复杂性和长期性，切实加强组织领导，形成改革合力、推动各项工作落实。一要充分调动广大干部职工和农牧民的积极性和主动性，保障引导农村牧区土地草原经营权有序流转、发展农牧业适度规模经营工作顺利进行。二要坚持从实际出发，因地制宜、分类指导推进工作，要明确职责分工，加强督导，实施绩效评价，及时开展“回头看”，确保引导农村牧区土地草原经营权有序流转、发展农牧业适度规模经营工作落到实处、取得实效。三要严格按照中央政策和国家法律法规办事，妥善解决好农村牧区土地草原流转中出现的问题，及时查处违纪违法行为。四要实施绩效评价，及时总结推广各地成功经验，发挥引领示范作用。