**关于《农村土地经营权流转管理办法**

**（修订草案征求意见稿）》的说明**

为贯彻落实新修改的《农村土地承包法》，进一步巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，落实“三权分置”制度，农业农村部对《农村土地承包经营权流转管理办法》进行了修订，形成了《农村土地经营权流转管理办法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《流转管理办法》）。具体说明如下：

一、明确流转范围

新修改的《农村土地承包法》贯彻了“三权分置”理念，专节分别设置“土地承包经营权”和“土地经营权”，对土地承包经营权转让、互换和土地经营权流转（出租、转包、入股或其他方式）作出了明确区分。因此，在此次《流转管理办法》修改中，为贯彻“三权分置”理念，有效回应《农村土地承包法》修法要旨，并考虑到土地经营权流转和土地承包经营权互换、转让在当事人、程序、监管等方面有较大差别，本次修改稿对于流转范围进行了界定，聚焦于土地经营权流转，流转方式包括出租、入股等，将规章名称由《农村土地承包经营权流转管理办法》修改为《农村土地经营权流转管理办法》。对于土地承包经营权的转让、互换将另行出台管理办法进行规定。

二、增加对工商企业等社会资本流转取得土地经营权的监管和风险防范

新修改的《农村土地承包法》第45条规定，“县级以上地方人民政府应当建立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。工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的，本集体经济组织可以收取适量管理费用。具体办法由国务院农业农村、林业和草原主管部门规定。”这是《农村土地承包法》以法律形式对工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权进行规范，同时有效防控流转风险。

在此次征求意见稿中对于工商企业等社会资本流转土地经营权进行了专门的规定，具体包括：一是增加了资格审查的规定。按照新修改的《农村土地承包法》规定和2014年中办、国办《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》有关要求，稿中明确了工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权应当具有从事农业经营的资质，有适宜的农业经营能力，以及其他应当具备的条件。二是增加了项目审核的规定。根据各地实践做法，通过正面列举方式明确了工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权应当符合的条件，如经营项目明确、土地用途合法、有风险防范机制、符合当地产业布局、符合当地现代农业发展规划、有利于农业生产安全和生态环境保护等。同时明确了负面清单，如不得在占用基本农田上挖塘栽树，擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。三是增加了关于风险防范的规定。本稿就土地经营权流转的面积上限作出规定，并要求地方人民政府结合本地情况作出具体规定。同时，实践中，一些地方建立了风险保障金等制度。由于各地差异较大，此次修改稿对是否普遍建立风险保障金制度未作统一规定，但对整村土地经营权流转和500亩以上土地经营权流转等风险较高的项目，强调必须建立风险保障金制度。四是增加了审查审核机构的规定。明确了县级人民政府应当建立由农业农村、财政、发改、自然资源、环保、市场监督管理等行政主管部门和农村集体经济组织代表、农民代表、农业专家等组成的审查委员会，负责开展工商企业等社会资本通过流转取得农村土地经营权的审查审核工作。审查委员会的日常工作由农业农村部门负责。同时明确了审查审核的方式、期限、效力、备案等内容。五是增加了集体经济组织收取管理费用的规定。明确了集体经济组织收取适量管理费用的条件，如农村集体经济组织提供土地流转管理服务、工商企业等社会资本利用本集体所有的农业基础设施等。同时规定管理费用收取的数额、支付方式应当由农村集体经济组织、承包方、工商企业等社会资本三方协商确定；管理费用的使用应当依照法定程序经本集体经济组织成员集体决定，用于农田基本建设或者其他公益性支出。六是增加了事中事后监管的规定。工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权后，有关主管部门应当加强事中事后监管，通过定期监督检查等方式，及时发现问题、纠正问题、查处违法违规行为。

三、关于土地经营权入股

在“三权分置”背景下，农民入股的只是一定期限的土地经营权。从理论上说，即使发生破产清算，农民只存在丧失一定期限的经营权的风险，因此规定承包地退回原承包户在法理上已没有必要，也与《破产法》存在冲突。针对防范农民失地风险的问题，实践中产生了优先股、先租后股、回购等方法。考虑到优先股在公司法上已有较成熟的理论探讨，建议将其作为防范入股失地风险的倡导性规定。