金华市婺城区农业标准地改革试点实施方案

（征求意见稿）

为进一步深化农业资源要素整合，释放农业发展内生动能，加快“农业双强”推进进程，实现市场有效、政府有为、主体有利“三者”的有机统一，根据《浙江省人民政府办公厅关于推进农业标准地改革的指导意见》浙政办发〔2022〕41号》和《婺城区加快现代农业高质量发展若干政策的意见》（婺区政发〔2022〕16号）等文件精神，结合婺城实际，特制定本工作方案。

1. 基本情况

金华市婺城区位于浙江省中西部，地处长三角经济圈南翼，是金华地区的粮食主产区，辖6镇7乡5街道，总面积1387.88平方公里，其中城区面积43平方公里，林地面积126万亩、耕地面积19万亩、园地面积2.12万亩，农户10.25万户，户均耕地1.85亩。婺城区农业产业化成效显著，被命名为"中国茶花之乡"、"中国桂花之乡"、"中国苗木盆景之乡"、"中国南方奶牛和乳品之乡"。

2019年，婺城区为破解土地碎片化、分散化，以及农业现代化、机械化水平不高的问题，启动了农业“标准地”改革，并开展了以下工作：一是加强顶层设计，健全政策支撑。婺城区对全区土地资源进行全面调查，编制了《婺城区农业生产力布局规划》，出台了《婺城区人民政府关于支持现代农业发展的若干政策意见》、《婺城区农业“标准地”暂行管理办法》和《2020-2022年婺城区粮食生产扶持政策》等保障性和扶持性政策，区财政每年安排专项资金3000万元用于支持现代农业发展。二是明确流转模式，集聚土地资源。形成“农户→村级组织→乡镇（区）农业开发公司→经营主体”的流转模式，鼓励整村、整组、长期连片规模流转。三是优化招商服务，简化审批流程。组建国有农业开发公司，具体负责农业招商；将设施农用地审批权限下放至乡镇（街道），在符合申报条件的基础上，只需签订承诺书、缴纳复垦保证金，由乡镇同意后送自然规划局备案即可，简化审批流程80%以上。四是建立保障机制，实现风险兜底。在全省率先推出农业“标准地”履约保证保险，有效保障经营风险带来的经营主体、村集体和农户三方权益。

婺城区农业“标准地”改革创新举措被评为“2019年民生示范工程”，2020年在省、市相关大会上做典型交流，且获得市委陈龙书记的批示肯定，改革经验刊登于《改革者》，2020年被评为婺城区县域治理现代化“最佳实践”首位项目。2022年，在前三年的改革基础上，农业“标准地”改革已实现全区全覆盖，累计撬动社会资本总投资10亿元以上。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕乡村振兴战略，紧扣农业农村优先发展总方针，通过优化农业生产力布局、优化农业土地资源利用、优化农业投资发展环境和创新土地管理体制机制，努力实现土地集约化、农业机械化、产业现代化目标，为全省提供可复制可推广的农业“标准地”改革新模式，推动农业高质量发展。

（二）基本原则

1. 坚持深化改革、积极推进的原则。根据有关法律法规对不同类型土地生产管控要求和当地实际，实事求是，使植入产业合法合规，确保项目可持续健康稳定发展。

2. 坚持统筹兼顾、多方共赢的原则。农业“标准地”改革要遵循农民意愿，严格依法依规开展农业土地流转和农业招商工作，要兼顾农民、经营主体、村集体组织各方利益，做到农民有收益、主体有效益、集体增实力，实现共赢发展。

3. 坚持节约集约、充分利用的原则。农业“标准地”改革要大力倡导生态循环理念，合理布局农业生产要素，采用科学合理的生产模式，引进先进适用农业科技，提高土地资源利用率和产出率，促进农业产业转型升级。

4.坚持严控强管、规范发展的原则。严把产业准入关，认真做好履约验收、综合评估和日常监管等工作，采取存量认定提升和增量引进选优相结合方法，多措并举、多管齐下，确保引进项目高质量和经营行为规范化。

（三）目标任务

围绕粮油、果蔬、茶叶、花卉、中药材、畜牧等婺城优势特色产业，以优化生产力布局为抓手，破农业产业“集聚难”；以土地流转为依托，破生产要素“集约难”；以提升服务为核心，破流地双方“信任难”；以主体引进为方向，破农业产业“无人难”；以亩均效益最大化为目标，破农民增收“持续难”。

立足婺城实际，分三类推进农业“标准地”改革：一是提升型“标准地”。前期规模流转已投产的产业基地按照产业需求补齐基础要素短板、提升设施标准，纳入农业“标准地”管理服务。二是新建型“标准地”。已建或在建的高标准农田、农田宜机化改造和土地整治等项目的土地，通过完善土地流转手续、一体谋划配套设施用地或建设用地等要素，按农业“标准地”流程进行招商运营。三是储备型“标准地”。以村为单位开展小田并大田、撂荒地整治、宜机化改造工作，形成一定规模的农业“标准地”储备量。力争到2024年6月底前，提升农业“标准地”3.5万亩，新建农业“标准地”0.5万亩，储备农业“标准地”1万亩，认定农业“标准地”高质量示范基地（项目）4个以上，土地流转履约保证保险主体覆盖面50%以上，规模农业社会化服务组织达5家以上。将农业“标准地”打造成“功能布局科学、基础设施完善、资源要素集聚、设施装备精良、农艺技术先进、田园整洁优美、产品优质安全”的农业高质量发展示范区，粮食生产功能区“非粮化”现象得到有效遏制，粮食生产稳定发展。

三、试点内容

（一）优化产业布局，做大做强区域特色产业。在确保粮食功能区面积不减少的前提下，在新修编《婺城区粮食功能区建设规划》的基础上，综合考虑土地资源、水资源、气候资源以及产业发展基础等因素，按照宜粮则粮、宜蔬则蔬、宜林则林的原则，重新修订《婺城区农业生产力布局规划》，发挥规划引领作用，为农业“标准地”产业定位提供依据，实现产业集聚化、规模化，做大做强富硒米、箬阳龙珍茶、金华佛手、两头乌等“婺城拾珍”农产品品牌。

（二）明确两项标准，提升完善生产要素保障。在**供给端**，要在符合土地用途管制的前提下，根据区域的比较优势以及气候、水文、地理、环境等条件，结合不同产业需求，明确土地连片流转面积、年限、农田基础设施、产业发展定位以及政策处理等净地标准具体要求，有条件的镇、村，可匹配与产业需求相关的设施设备、设施用房等，实现经营主体“拎包入住”；在**需求端，**以提质增效为导向，根据不同产业要求，合理设定主体资质（经营能力强、无安全生产事故，信用状况良好）、投入产出（投资强度、亩均产值、劳动生产率）、设施装备（机械化水平、设施种养面积）、规模年限（经营规模、经营年限）、生态环保（农业投入品、土壤质量和环境保护符合相关规范）、带动效益（壮大集体经济、带动农户增收）、能源排放（农业能源消耗、农机排放）、科技水平（新品种、新技术、良种良法、数字化应用）、质量效益（质量安全、产品追溯、质量认证、标准化生产）等具体控制性指标，明确定性和定量参数，形成农业标准地招引项目标准，对项目进行可行性充分评估，提高农业生产效率和效益，实现高质量可持续发展。

（三）创新体制机制，着力保障经营主体与农户权益。一是探索土地流转模式。在保持土地承包关系不变的前提下，探索“农户→村级组织→乡镇（区）农业发展公司→经营主体”的流转模式，村级组织在承包方自愿的前提下做好本村内的委托流转或整村流转，乡镇（区）农业发展公司统筹做好本辖区内的土地流转、土地收储、改造提升和招商引资。对暂未招引项目的流转土地，可由乡镇（区）农业发展公司负责经营，也可签订意向协议由原农户或种养大户经营，避免出现脱节抛荒现象；二是以“易地”或“资金”补偿方式妥善处理“夹心地”“插花地”问题。针对影响主体生产经营的“夹心地”“插花地”，鼓励通过合同约定，将经营主体和农户的部分土地经营权进行互换，将临近村庄、耕作方便的地块调剂给农户，满足农户的耕作权益。返乡农民耕作权益保障问题参照“插花地”处理；三是“以动账不动地”方式实现二轮土地到期政策平稳过渡。婺城区二轮延包将于2028年到期，农业“标准地”一般要求土地流转10年以上，流转期内如遇二轮延包到期政策转变，以“动账”形式保障经营主体和承包户双方权益；四是推广土地流转履约保证保险。在前期开展的土地履约保证保险基础上，进一步提高保费财政补助额度，增加土地流转履约保证保险覆盖面。

（四）完善监督审核，实行优胜劣汰的奖惩机制。除需满足农业“标准地”需求端的控制性指标外，工商资本介入农村土地承包经营权流转应加强监督审核，首先应审查工商企业的农业经营能力，着重审查该工商企业的资金、信用、技术能力、产业管理和规划能力以及应对农业经营风险的防范能力，建立负面清单，杜绝工商企业借流转之名违法违规经营土地抢占农业资源。实行奖惩退出机制，开展农业“标准地”定期评价，符合条件的农业“标准地”项目优先享受农业扶持政策和农业设施用地审批政策；对严重违反农业“标准地”投资建设协议且拒不整改的经营主体，终止投资建设协议，并依据协议条款追究相关违约责任。

（五）规范招商流程，实现土地利用效益最大化。**一是建立农业“标准地”储备库。**乡镇（区）农业发展公司要按照农业生产力布局规划，做好农业标准地土地流转与改造提升，汇总储备一批农业“标准地”招商项目库；**二选择目标客户。**在充分分析每块农业“标准地”自身优势的基础上，参考土地流转片区指导价，初步商定目标价格，通过上门招商、展会招商、举办招商引资项目推介会（对接洽谈会）和土地流转平台招商等方式开展农业招商，意向经营主体根据“标准地”项目产业定位和控制性指标寻找合适的“标准地”，编制可行性研究报告并经过相关部门核准后，提前与乡镇（区）农业发展公司进行对接达成初步意向；**三是组织公开招投标。**将农业“标准地”招商信息在政务信息网、婺城区公共资源交易中心、第三方平台等平台发布，经营主体通过公开招投标方式取得土地经营权。对土地优势不明显，经招投标流标后，可与意向经营主体协议流转；**四是签订流转合同和投资建议协议书。**“标准地”竞得者与乡镇（区）农业发展公司签订农业“标准地”流转合同和投资建设协议书，对控制性指标进行约定，并对违约责任进行明确。

（六）提升服务能力，妥善处理空置期农田管理。培育壮大农业社会化服务组织；鼓励开展土地“预流转”和“零存整取”，在土地未达到规模连片“标准地”要求、或暂时未完成招商的土地流转空置期，以全托管或半托管的方式委托农业社会化服务组织完成闲置土地的农业生产，避免土地抛荒问题。到2024年6月，规模农业社会化服务组织达5家以上。

（七）土壤动态评价，确保耕地质量可持续利用。利用无人机、物联网等平台，将传统土壤采样化验与光谱、温湿传感等技术手段相结合，探索耕地质量立体监测的技术路径。对完成招商的农业“标准地”，每三年通过立体监测技术动态掌握耕地质量变化情况，开展耕地质量评价，设立耕地质量保护专项资金，对耕地质量保护措施有力、效果明显的予以激励，促进耕地质量的提质增效和可持续利用，筑牢国家粮食安全基石。到2023年底前，建立农业“标准地”耕地质量立体监测体系。

（八）数据智能采集，高质量监管农业“标准地”。通过卫星和无人机遥感动态监测农业“标准地”内的地物类型、分布和变化，每个年度上半年、下半年各监测1次，防止耕地“非农化”“非粮化”；在农业“标准地”安装智能虫情测报灯，通过地面物联网对农作物的苗情、病虫害、环境信息等进行智慧化实时监测及自动预警，最大程度减少因环境变化或人为造成的农业事故发生。

(九)构建数字平台，绘就农业“标准地”全区一张图。以现有农耕地系统为基础，实现功能进一步升级，打通土地信息、确权信息、农户信息、流转信息、抵押融资信息、政策信息等土地管理服务领域数据共享信息壁垒，实现与“惠农补贴一件事”、“肥药两制”等特色系统资源共享、数据互通。加强数字化信息集成，绘制全区农业“标准地”数字地图，打造高效便捷的农业“标准地”智慧体系，实现农业“标准地”管理数据化、服务在线化、生产智能化、经营网格化，不断提升农业“标准地”工作管理水平。

（十）探索经营权抵押，拓宽金融支农渠道。落实农村承包耕地所有权、承包权、经营权“三权分置”，规范经营权证发放与管理，规范经营权价格评估，积极与金融机构合作，探索以经营权抵押融资,解决农民贷款“抵押难、担保难”的问题，为农业产业转型升级、提质增效注入金融活水。

四、实施步骤

（一）前期准备阶段（2023年1月至2月）。结合我区实际，开展实地调研，制定《农业“标准地”试点工作方案》，成立专班，建立机制，明确分工、职责和任务，上报省农业农村厅。

（二）具体实施阶段（2023年3月至2023年12月）。

2023年5月底前，完成《粮食功能区建设规划》《婺城区农业生产力布局规划》和《婺城区农业“标准地”暂行管理办法》修订；出台《婺城区农业“标准地”改革专项扶持政策》；制定婺城区农业“标准地”改革供给端、需求端控制性指标；“惠农补贴一件事”应用上线运行。

2023年8月底前，在前期调研的基础上，分产业提出《婺城区土地流转片区指导价》；完善农业标准地认定标准和程序，制定考核评定体系；制定《婺城区农村土地委托流转协议》和《婺城区农业“标准地”投资协议》示范文本；建立工商资本准入机制和负面清单；规范农业“标准地”招商引资流程。

2023年12月底前，完成农耕地管理系统迭代升级，农业“标准地”数字化多跨场景应用上线试运行；完成农业“标准地”耕地质量立体监测；完成一年两次无人机遥感作物类型动态监测和智能虫情测报灯安装；开展农业“标准地”高质量示范基地（项目）认定；全区农业“标准地”数字地图上图入库。

（三）总结验收阶段（2024年1月到4月）。开展农业“标准地”试点县相关指标自验、总结提炼试点经验，查漏补缺完善试点工作中的短板，巩固试点成果，迎接省农业“标准地”验收，形成可复制、可推广的农业“标准地”改革经验。

五、工作保障

（一）加强组织领导。为保障农业“标准地”改革试点的顺利实施，组建婺城区农业“标准地”改革试点专班，副区长洪一政担任专班组长，区农业农村局局长严东生为副组长，区发改局、区财政局、区人社局、区农业农村局、区投资促进中心、区资规分局、区水务局、区生态环境分局等相关部门分管领导为成员，按照职责分工，落实责任，形成合力。专班下设政策调研组，并借助第三方专业力量，专职研究拟订农业“标准地”相关政策。

（二）强化政策保障。乡镇（区）农业开发公司探索对农业“标准地”等经营性项目的运营模式；区财政部门完善涉农资金统筹整合机制，统筹高标准农田建设、非粮化非农化整治等基础设施项目，与农业“标准地”改革一体谋划、同步实施。完善财政激励机制，每年区财政安排不少于500万元专项资金用于农业“标准地”，重点鼓励农田基础、土地流转、招商引资、社会化服务、土地流转履约保证保险等，确保改革顺利推进。

（三）优化营商环境。加快构建党组织领导的乡村治理体系，发挥基层党组织战斗堡垒作用，规范有序开展土地流转，打造农业投资最优营商环境。相关部门要做好农业生产经营主体登记注册、设施农业用地备案等服务工作，重点抓好统筹协调、政策支持、资源整合、制度落实。各乡镇（街道）重点做好项目谋划、土地流转、政策落实、基础设施、主体培育，确保承接的经营主体顺利开工、生产。

（四）强化风险管控。加强土地用途管制，建立农业“标准地”经营主体招商引资负面清单。对收储但暂未招引项目的流转土地，可由村股份经济合作社负责经营或委托农业服务主体管理。积极探索“土地预流转”模式，可签订意向协议，由原农户或种养大户经营，避免出现脱节抛荒现象。

（五）加强督查考核。区政府将农业“标准地”改革工作列入每季度“晒拼创”工作清单以及乡村振兴年度考核。各乡镇（街道）要紧扣农业“标准地”工作目标，细化工作方案，明确工作责任，落实工作措施，真抓实干，建立动态管理机制，及时核销退出不符合条件的农业“标准地”项目，确保试验目标任务顺利完成。

（六）加强宣传推广。各乡镇要充分利用电视、互联网、报刊和新媒体等媒介，广泛宣传“标准地”改革政策，及时准确发布改革信息，正确引导社会预期，认真总结农业“标准地”改革工作成效和做法，提炼改革创新经营典型，树立一批农业“标准地”标杆项目，有力推进“标准地”改革，不断优化提升营商环境，促进我区经济社会高质量发展。