**土地流转和农村公共设施用地框架**

项目编号：54027-002

2022年5月

中华人民共和国

黄河流域绿色农田建设和农业高质量发展项目

中华人民共和国农业农村部为亚洲开发银行准备的文件

**缩略词**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ADB | - | 亚洲开发银行 |
| BARA | - | 市和/或县农业农村局 |
| CNY |  | 元的简写，人民币 |
| CPMO | - | 县项目办 |
| DI | - | 设计单位 |
| DDR | - | 尽职调查报告 |
| EA | - | 执行机构 |
| FSR | - | 可行性研究报告 |
| LURPI | - | 农村公共基础设施用地 |
| GRM | - | 申诉机制 |
| HH | - | 入户 |
| LAB | - | 土地管理部门 |
| LA&R | - | 土地征用和移民 |
| LAO | - | 土地征用办公室 |
| LURT | - | 土地流转 |
| MARA | - | 农业农村部 |
| MNR | - | 自然资源部 |
| MOU | - | 谅解备忘录 |
| NFGA | - | 国家林业和草原管理局 |
| NFGB | - | 国家林业和草原局 |
| NRB | - | 自然资源局 |
| NRD | - | 自然资源厅 |
| PPMO | - | 省项目办 |
| PRC | - | 中华人民共和国 |
| PIC | - | 项目实施咨询顾问 |
| SPS | - | 保障政策声明 |
| TrTA | - | 贷款准备技术援助 |
| YREC | - | 黄河生态廊道 |

目录

[1. 项目介绍 1](#_Toc104898103)

[1.1. 项目背景 1](#_Toc104898104)

[1.2. 项目活动概述 1](#_Toc104898105)

[1.3. 行业贷款和核心子项目的选择 2](#_Toc104898106)

[2. 用地方式和用地影响 5](#_Toc104898107)

[3. 编制《土地流转和农村公共基础设施用地框架》的目标 6](#_Toc104898108)

[4. 土地流转程序 7](#_Toc104898109)

[4.1. 法律框架 7](#_Toc104898110)

[4.2. 土地流转原则 7](#_Toc104898111)

[4.3. 基本程序 8](#_Toc104898112)

[5. 农村公共基础设施用地框架 10](#_Toc104898113)

[5.1. 法律框架 10](#_Toc104898114)

[5.2. 农村公共基础设施用地的原则 11](#_Toc104898115)

[5.3. 农村公共基础设施用地使用程序和执行安排 12](#_Toc104898116)

[6. 执行机构和实施机构的机构安排及能力 14](#_Toc104898117)

[7. 申诉机制 15](#_Toc104898118)

[8. 监测和报告 16](#_Toc104898119)

[附录1：土地流转/设施农业用地法律框架与亚行保障政策声明的比较分析 18](#_Toc104898120)

[附录2：尽职调查框架 21](#_Toc104898121)

[附录3：土地流转/农村公共基础设施用地受影响地面附着物权益表（如适用） 22](#_Toc104898122)

# 术语定义

**参与人员：**参与（i）土地流转，（ii）农村公共基础设施用地；或（iii）签署项目实施的土地合作协议的农民。项目的实施可以在自愿的基础上占用他们目前的土地使用。在大多数情况下，项目活动完成后，他们将成为主要受益者。

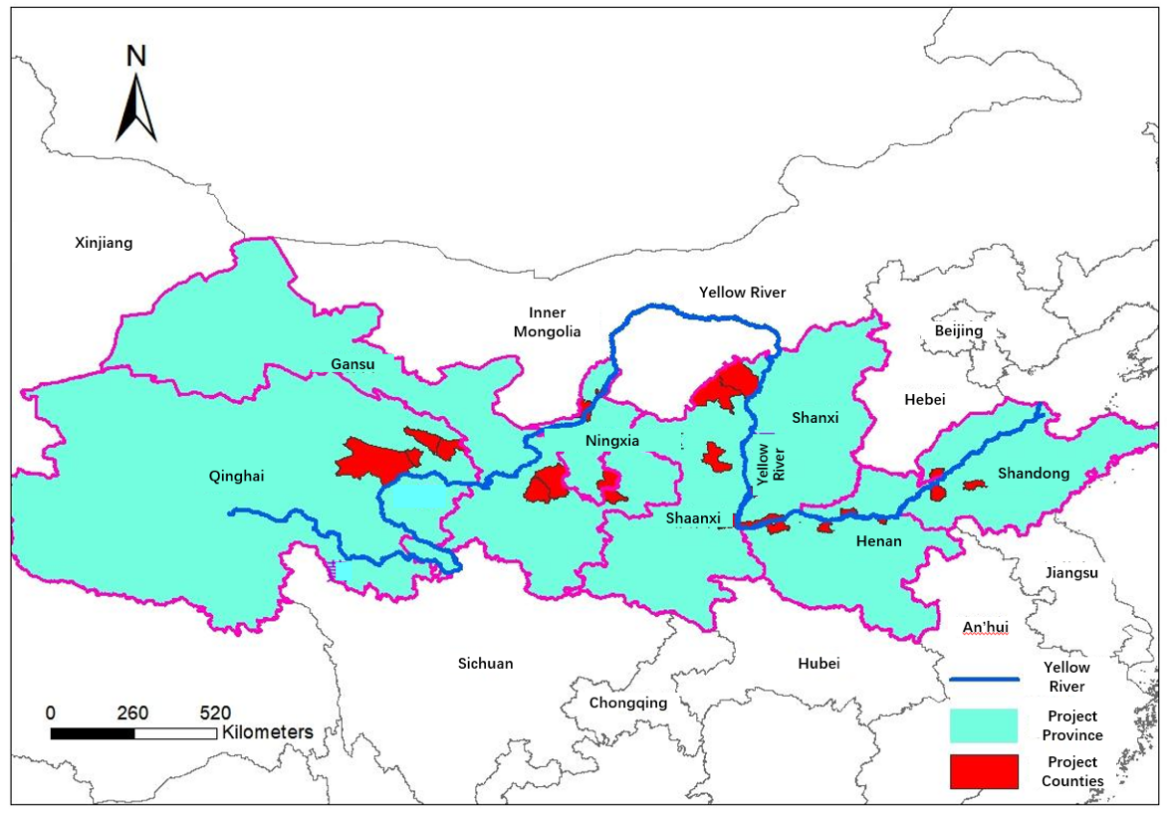
**土地流转：**村集体组织和/或其成员在平等、自愿的协商和谈判基础上，在约定的期限内，以合理的土地租金将土地流转给其他家庭或农业企业。这并不涉及土地所有权的改变。

**农村公共设施用地：**县项目办根据乡村振兴发展规划和农村土地利用规划等，通过与涉及的村民小组和农户平等自愿协商，选择项目地点，确定农业生产设施和农村公共基础设施的用地面积和建设方案。建设活动结束后，农业生产设施和农村公共基础设施所占用的土地仍归农村集体所有，建成后的公共基础设施归农村经济组织或农户管理和使用。

# 项目介绍

## **项目背景**

1. 本项目将覆盖黄河沿岸的七个省和自治区，包括山东、甘肃、河南、宁夏、青海、山西和陕西，24个县（市、区）73个乡镇（项目位置图见图1-1），共涉及418个行政村该项目预计耗资4.4208亿美元，将自2023年起实施，为期5年。



**图 1‑1：项目位置**

## **项目活动概述**

1. 根据2021年12月提供的可行性研究报告，该项目将涉及三个产出下的22种农业发展活动，包括：

* 产出1：机构、技术和管理能力及协调得到提升。

1. 知识创新和传播；
2. 技术咨询和顾问服务；
3. 管理人员培训和交流方问；
4. 新型农业经营主体培训；
5. 农民技术推广；
6. 项目宣传。
7. 监测体系建设；
8. 办公设备；
9. 项目信息管理系统；
10. 项目实施咨询服务，项目监测和评估。

* 产出2：绿色、气候韧性农业生产基地建设

1. 绿色农田基础设施建设；
2. 农田保护和生态环境改善工程；
3. 水土保持工程。

* 产出3：农业产业价值链提升

1. 新品种推广；
2. 设施农业；
3. 育苗基地；
4. 产地保鲜冷链物流；
5. 农产品初加工。
6. 农业有机废弃物综合利用和加工；
7. 质量安全；
8. 品牌建设；
9. 智慧农业园区建设。
10. 据可行性研究报告（2021年12月版），项目活动预计将涉及共计129,247公顷（1,938,700亩）土地。其中，土地平整、节水灌溉、排水工程、土壤改良、保护性耕作、化肥减量等活动将在现有的农民土地上进行，不需要征地和安置、土地流转或农村公共基础设施用地。修建农用道路、渠系建筑、输水渠道、蓄水池等活动将在现有土地上进行升级改造，这些将涉及农村公共基础设施用地。育苗基地、智慧农业园区、冷链物流集中配送中心、农产品初加工等活动将涉及土地流转和土地租赁。各省及相关县区的项目活动和土地利用形式的总体情况见附录1。

## **行业贷款和核心子项目的选择**

1. 本项目采用行业贷款的方式。在七个项目省的24个县中，考虑到子项目的准备情况、地理分布、活动类型和示范目标，黄河流域七个省的七个县被选作核心子项目，涉及24个乡镇和147个村委会。7个省7个区县有关的所有活动被选为项目的核心子项目。根据可行性研究报告和收集的信息，核心子项目的活动涉及各种类型的土地利用形式。

**表 1‑1 计划的核心子项目和活动**

| **省** | **市** | **县** | **活动** |
| --- | --- | --- | --- |
| **产出1:机构、技术和管理能力及协调得到提升** | | | |
| **所有项目省** | 所有项目城市 | 所有项目县 | 国家层面将侧重于建立知识共享平台和一些研究项目；而省市县层面将侧重于与管理和技术有关的培训、设备采购和监测体系建设。 |
| **产出2:绿色、气候韧性农业生产基地建设** | | | |
| **青海** | 西宁 | 大通回族土族自治县 | 梯田 |
| 表土保护 |
| 田间卡车路：硬化路、砂石路 |
| 田间生产道路: 砂石路 |
| 测土配方施肥 |
| 生物杀虫剂的推广 |
| 有机肥推广 |
| 河岸边坡保护：堤坝 |
| 沟头保护、坡面保护、截流沟和排洪沟 |
| 农田隔离带 |
| 秸秆还田-设备 |
| 冷链物流车 |
| 水土保持林 |
| 畜禽粪污的资源化利用-设备 |
| 畜禽粪污的资源化利用-设施 |
| 农用薄膜回收-设施 |
| **甘肃** | 定西 | 安定区 | 耕作田块修筑-条田 |
| 微灌（含滴灌）。 |
| 农田输电和配电-配电线路（高电压） |
| 配电装置工程 |
| 水土保持林 |
| 低压管道灌溉 |
| 生产道路-砂石路 |
| 农田工程标识标牌 |
| 推广土壤改良剂 |
| 保护性耕作-深松 |
| 测土配方施肥 |
| 有机肥推广 |
| 缓释和控释肥料的推广 |
| 虫害防治设备 |
| 生物杀虫剂的推广 |
| 标准塑料薄膜的推广 |
| 农用薄膜回收设备 |
| **宁夏** | 吴忠 | 青铜峡市 | 土地平整-耕作田块修筑 |
| 土壤改良--秸秆还田、有机肥推广 |
| 渠系建筑物 |
| 病虫害防治设备、生物农药推广、可降解地膜 |
| 生态排水道的修复 |
| 微灌（含滴灌）、蓄水池、输电线路、水肥一体化泵站、智能灌溉系统 |
| 田间生产路-砂石路 |
| 田间生产路-硬化路 |
| 改造农田林网 |
| **陕西** | 渭南 | 大荔县 | 新建的供水管道 |
| 渠系建筑物 |
| 机电井修复 |
| 低压管道灌溉 |
| 生产道路的建设，包括。硬化道路和砂石路 |
| 农田输电和配电 |
| 土壤改良-促进土壤改良剂的使用 |
| 测土配方施肥，有机肥推广 |
| 施肥 |
| 保护性耕作-深松 |
| 农田生态景观和隔离带 |
| 虫害防治设备 |
| 秸秆还田-设备 |
| **山西** | 运城 | 平陆县 | 耕作田块修筑-条田 |
| 耕作田块修筑-梯田 |
| 机电井修复 |
| 新建的供水管道 |
| 低压管道灌溉 |
| 喷灌 |
| 新建的生态排水管 |
| 水肥一体化泵站 |
| 保护性耕作--轮作和深松 |
| 农用薄膜回收设备 |
| 新建蓄水池 |
| 田间生产道路：硬化道路 |
| 配电线路（低电压） |
| 配电装置工程 |
| 生态排水渠 |
| 虫害防治设备 |
| 微灌（含滴灌） |
| 新建设的农田防护林带 |
| 测土配方施肥 |
| 生物杀虫剂的推广 |
| 有机肥推广 |
| 田间生产道路-砂石路 |
| 农用薄膜回收设备 |
| 水土保持林 |
| **河南** | 三门峡 | 陕州区 | 土地平整 |
| 水源工程-新建提水泵站 |
| 输水渠道维护/修复 |
| 新建的输水管道 |
| 量水设施量水设施 |
| 低压管道灌溉 |
| 微灌(含滴灌) |
| 新建蓄水池新建蓄水池 |
| 生产道路-硬化道路 |
| 配电线路工程（低压） |
| 配电装置工程 |
| 有机肥推广 |
| 绿肥种植 |
| 水肥一体化泵站水肥一体化泵站 |
| 智能灌溉系统 |
| 秸秆还田-设备 |
| 农用薄膜回收-站和设备 |
| 病虫害防治设备 |
| 农田工程标识标牌农田工程标识标牌 |
| **山东** | 聊城 | 阳谷县 | 机井建设 |
| 低压管道铺设 |
| 配电线路工程（低压） |
| 土壤调理剂推广、秸秆还田、深耕、测土配方施肥、有机肥推广、缓控释肥推广、生物农药推广 |
| 泵站建设 |
| 渠系建筑物（桥涵闸）建设 |
| 排水沟清淤、部分排水沟护坡改造 |
| 机耕路建设 |
| 新建农田防护林 |
| 配电线路工程（高压） |
| 配电装置工程 |
| 农田工程标识标牌 |
| 水肥一体化泵站及智能灌溉系统 |
| **产出3：农业产业价值链提升** | | | |
| **青海** | 西宁 | 大通回族土族自治县 | 设施农业（温室） |
| **甘肃** | 定西 | 安定区 | 新品种推广 |
| 绿色农产品追溯体系的利用和推广 |
| “三品一标”认证 |
| 水果和蔬菜大棚 |
| 绿色农产品质量监督检验体系建设 |
| 智能农业配套设施-设备 |
| **山西** | 运城 | 平陆县 | 食用真菌设施 |
| **河南** | 三门峡 | 陕州区 | 新品种推广 |
| 冷链物流车 |
| **山东** | 聊城 | 阳谷县 | 新品种推广 |
| 绿色农产品质量监督检测体系建设 |
| 绿色农产品可追溯体系利用及推广 |
| “三品一标”认证 |
| 知名商标创建、品牌宣传 |
| 有机肥加工-民用工程和设施、设备 |
| 农业产品初级加工 |
| 水果和蔬菜大棚 |
| 秸秆饲料加工 |
| 保鲜冷链设施 |
| 智慧农业园区建设 |

来源：设计单位，2021年12月。

# 用地方式和用地影响

1. **核心子项目。**根据可行性研究报告（2021年12月版），本项目共134项活动，涉及7个省份7个区县24个乡镇147个村，总体覆盖土地面积246,705亩，其中：
2. 土地平整、表土保护、有机肥推广、测土配方施肥等活动的规模覆盖230,503亩土地，占项目总体用地面积的93.5%。这些活动将在受益人自己所承包土地上进行，属于临时性活动，且活动时间灵活、短暂，通常可选择在农闲时分进行；在相关活动开展完成后，土地使用权仍属于原来的农户或土地经营者，项目对有关土地后期经营无任何其它影响。因此，这些活动是帮助现有农户提升耕地质量和生产能力，不需要征用土地、租赁土地或转让土地使用权。
3. 水土保持林、新建生态排水管道、新建蓄水池等活动，拟在集体经济组织的集体未利用地或林地上进行，不改变土地所有权性质，总面积9,873亩。
4. 维护或修复现有的田间生产道路、水渠、输水渠道、沟渠，这些活动属于农村公共基础设施用地，涉及5,622.25亩土地，不需要征用或占用任何额外土地。
5. 用于畜禽粪污资源化利用、农膜回收、设施农业（大棚）、冷链物流集中配送中心等设施建设，涉及总用地面积630.17亩，其中国有建设用地16.03亩，含9.73亩项目土地使用者土地，6.3亩为土地使用者租赁的土地，已完成土地租赁或流转手续的集体土地325.68亩，拟在后续作为土地租赁或流转的形式使用的集体土地289亩。土地租赁和使用权流转不需要改变土地的所有权性质，租赁或流转期满后，土地返还原农户，需要进行复垦的，还应按政策进行土地复垦。
6. 根据对可行性研究报告中项目活动的筛查和审查结果，7个核心子项目的项目活动既不涉及永久征地，也不涉及房屋拆迁或限制使用土地或获取自然资源。国家项目办和省项目办确认任何涉及永久征地的项目活动将被排除项目范围。因此，根据亚行的《保障政策声明（SPS 2009）》本项目非自愿移民类型为C类，核心子项目仅涉及自愿用地。
7. 核心子项目的项目活动用地类型和用地影响情况一览表见表 2‑1和表 2‑2。

**表 2‑1 核心子项目土地利用情况一览表**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **省** | **农村公共基础设施用地(亩)** | **现有国有土地（亩）** | | **已/待土地流转(亩)** | **涉及的户数** | **涉及的人数** |
| **建设用地** | **国有土地租赁** |
| **青海** | 118.49 |  |  | 45 | 2,143 | 8,962 |
| **甘肃** | 519.49 |  |  | 165 | 6,190 | 23,661 |
| **宁夏** | 1,830 |  |  |  | 11,759 | 40,042 |
| **陕西** | 205.28 |  |  |  | 1,532 | 4,596 |
| **山西** | 455.77 |  |  | 79 | 18,135 | 67,497 |
| **河南** | 143.3 |  |  |  | 8,154 | 27,464 |
| **山东** | 2,360.28 | 9.73 | 6.3 | 325.68 | 22,344 | 84,992 |
| **共计** | **5,622.25** | **9.73** | **6.3** | **614.68** | **70,257** | **257,214** |

数据来源：七省项目办于2022年3月提供。

**表 2‑2核心子项目待流转土地情况一览表**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **省** | **县** | **乡镇** | **活动** | **待流转土地** | | |
| **集体建设用地（亩）** | **涉及人口** | |
| **户数** | **人数** |
| **青海** | 大通 | 朔北 | 设施农业（温室大棚） | 45 | 152 | 619 |
| **甘肃** | 定西 | 内官营 | 果蔬大棚 | 165 | 55 | 165 |
| **山西** | 平陆 | 部官 | 食用菌设施 | 79 | 20 | 89 |
| **共计** | | | | **289** | **227** | **873** |

1. 非核心子项目。根据可行性研究报告内容以及对非核心子项目的筛查确认，项目实施阶段的非核心子项目的项目活动同样将采取自愿用地的方式，排除亚《保障政策声明（2009）》中定义的非自愿移民影响。

# 编制《土地流转和农村公共基础设施用地框架》的目标

1. 针对核心子项目中已完成的土地流转/农村公共基础设施用地，已单独编制了尽职调查报告并提交亚行审核。本《土地流转和农村公共基础设施用地框架》的目的是确保项目下的用地，如土地流转或农村公共基础设施用地，是自愿的，并符合中国相关法律法规和亚行关于自愿用地的良好实践的要求，例如，有意义的协商、自愿协议、申诉机制的建立和运行、记录保存、以及外部监测。土地流转和农村公共基础设施用地框架是专门设计的，以帮助农户或县项目管理办公室评估、监测和报告土地流转和农村公共基础设施用地的情况。

# 土地流转程序

1. 项目中涉及土地流转的活动主要是农作物种植，如温室大棚，或为农作物种植生产服务的设施，如农膜回收存放场所，与生产农产品加工直接关联的保鲜、冷藏设施、物流配送、畜禽粪污资源化利用等设施用地。土地流转不需要改变土地的所有权，但要办理土地承包农户和土地使用者之间的土地流转手续。该程序框架的制定是为了确保符合中国的国内法律和法规，以及亚行关于自愿用地的良好做法。

## **法律框架**

1. 表4-1概述了中国与土地流转相关的法律法规。

**表 4‑1土地流转相关的法律和法规**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **法律法规** | **签发机构** | **生效日期** | **相关内容** |
| ***全国性法律法规*** | |  |  |
| 中华人民共和国土地管理法 | 全国人民代表大会常务委员会 | 2020.1.1 | 集体土地所有权、土地使用权、土地保护制度 |
| 中华人民共和国农村土地承包法 | 全国人民代表大会常务委员会 | 2003.3.1 | 家庭承包制度，土地使用权的其他方式及其转让 |
| 土地流转管理办法 | 农业农村部 | 2019.9.26 | 关于土地流转要求的详细规定 |
| 关于设施农业用地管理有关问题的通知（〔2019〕4号） | 自然资源部和农业农村部 | 2019.12.17 | 关于农业设施使用土地的特别规定 |
| 农村土地经营权流转管理办法 | 农业农村部 | 2021.3.1 | 2021年更新关于土地流转要求的详细规定 |
| 关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知（自然资发〔2021〕166号） | 自然资源部、农业农村部和国家林业和草原管理局 | 2021.11.27 | 关于农田保护的特别要求 |

1. 附录1总结了相关法律和法规的主要背景，以及亚行在相应领域的最佳实践，还制定了弥合二者差距的措施。

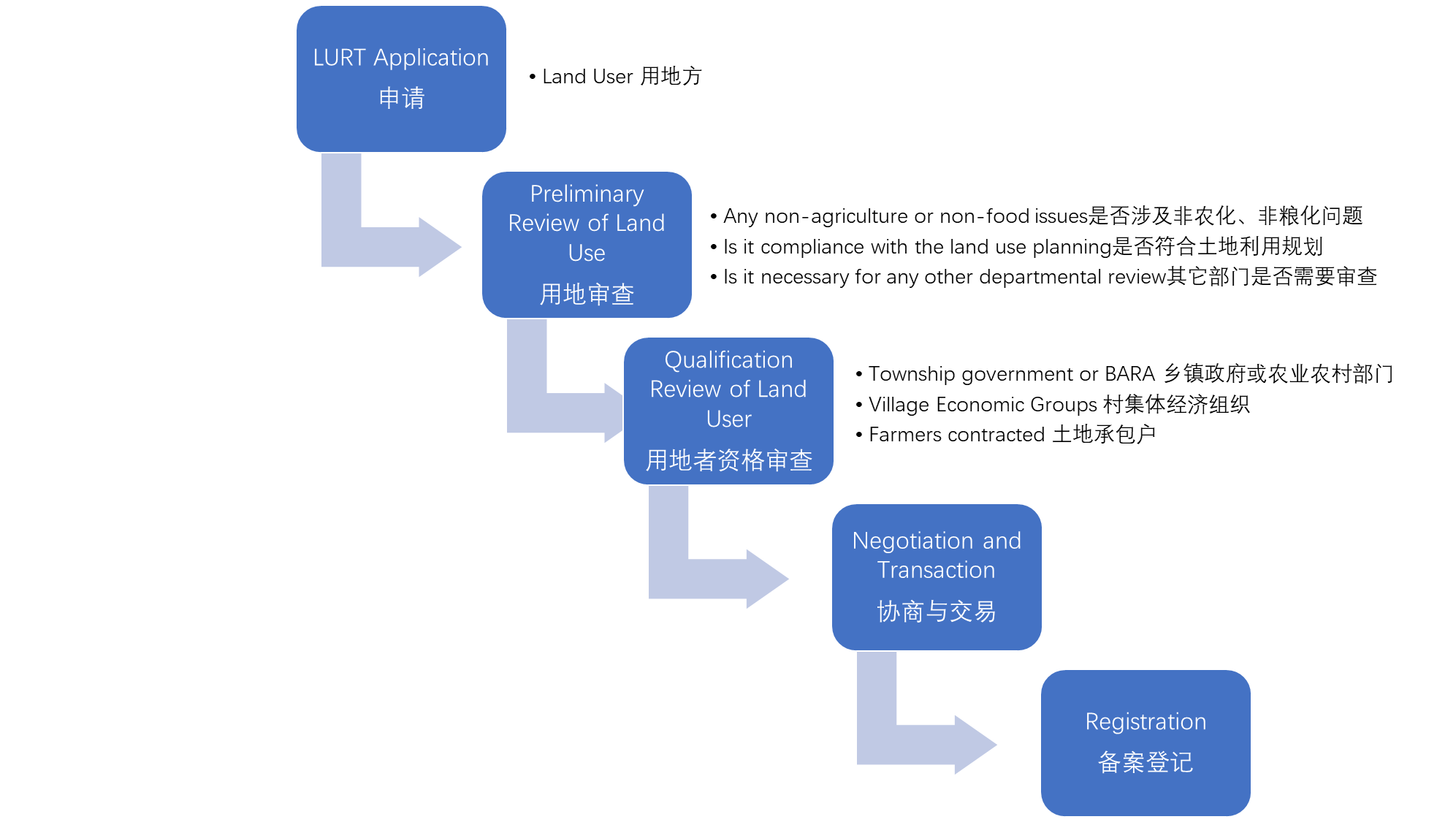
## **土地流转原则**

1. 根据《农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）、自然资源部、农业农村部和国家林业和草原管理局于2021年11月27日联合发布的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》（自然资发〔2021〕166号），土地流转应遵循以下原则：

* 遵守法律，自愿和支付。任何组织和个人不得强迫、阻碍土地提供者(如村民)出让土地使用权。
* 土地流转不得损害集体经济组织和利益相关方的合法利益，不得损害农业综合生产能力和农业生态环境，不得改变土地使用权性质和用途，应确保农用地利用以农业生产为目的，并且优先考虑粮食生产，防止非农化或非粮化。
* 禁止改变土地用途，禁止农用地撂荒，禁止修建砖窑、坟墓或房屋、挖土、取石、采矿或取土，禁止利用基本农田种植果树或养鱼。

## **基本程序**

1. 根据法律和法规，以及在附录1中提出的纠正措施，土地流转的基本程序是：
2. **土地流转的申请。**按照相关法律法规的要求，土地经营者/使用者应向乡镇或县市政府、县农业农村局申请土地流转。
3. **合规性审查。**当乡镇政府或县农业农村局受理土地流转申请后，土地经营者/使用者也应向县农业农村局和自然资源局申请合规性审查，以评估该土地流转是否符合相关规定，特别是评估是否涉及非农化或非粮化项目，以及与设施农业相关的土地利用是否符合当地土地利用规划，并确定是否需要在土地流转登记前获得其他政府部门的审查。
4. **土地经营者/使用者的资格审查。**在提交土地流转申请的同时，土地经营者/使用者也应接受乡镇政府或县市和/或县农业农村局[[1]](#footnote-0) ，以及其他相关法规要求的资格审查。资格审查文件应按照当地要求提交，包括（但不限于）经营者的能力或资格证明文件、项目建议书和土地流转申请等。土地经营者/使用者应确保相关文件不需要任何费用和前提条件就能向公众提供。如无异议，可进入下一步；如有异议，应进行有效沟通和公众参与，解决相关问题。资格审查的申请材料、审查结果文件和公众参与的过程都应记录在册，以便于监测。乡镇政府和村集体经济组织应对该土地经营者/使用者的经营能力和资质提出书面意见，如对土地使用权的申请进行批准和盖章。
5. **谈判和交易。**根据当地情况，土地经营者/使用者和土地提供者可以在线上或线下进行议价和谈判。双方就土地规模、期限和价格等问题进行协商。线上交易的，交易成功后，线上平台应出具确认函；线下交易的，应签订三方土地流转合同，包括土地经营者/使用者、土地提供者和县市农业农村局或乡镇政府。土地提供者为村集体经济组织的，在签订土地流转合同前，村集体经济组织与相关村民之间应签订委托书。
6. **土地流转登记备案。**土地流转合同签署后，土地经营者/使用者应按照当地要求，向县市农业农村局或乡镇政府登记备案土地流转交易。三方土地流转合同可被视为土地流转备案的一种形式**。**如相关流转还涉及其它形式的备案或批复的，土地经营者/使用者应及时获取相关备案或批复，并进行存档。
7. 除以上流程，土地流转工作还应考虑一下其他要求。
8. **尽职调查。**对于计划纳入亚行项目，但相关地块已实施了土地流转的，对应的县项目办对土地流转进行尽职调查。尽职调查由对应的县项目办开展，由省项目办聘请的土地利用专家指导和编制。如果有任何遗留问题，这些活动应被排除在项目之外，或应制定纠正行动计划，并在项目实施阶段进行监测。纠正行动计划如涉及补偿，县项目办应与土地经营者事先安排充足的预算，及时进行补偿。相关尽职调查报告的编制框架见附录2。
9. **咨询。**土地流转应开展有意义的咨询，程序包括（1）在项目准备阶段早期开展公众咨询，并根据定期的、持续的原则贯穿整个项目周期；（2）及时有效的公开相关信息，以便所涉及的农民易于获取并了解项目信息；（3）在没有恐吓或胁迫的气氛中执行；（4）纳入不同性别，回答所有问题，并根据参与群体的需要进行调整；（5）在作出决策时，如项目设计、缓解措施、发展效益和机会分享以及实施过程中存在的问题时，应考虑有关群体和其他利益相关方的所有相关意见。此外，选择不参与项目活动的农民仍将继续使用/获得他们的土地。公众咨询的程序和结果将在项目实施顾问的协助下进行记录和监测，并每半年向国家项目管理办公室和亚洲开发银行报告一次。
10. **少数民族。**对于位于少数民族地区的子项目，土地流转过程应考虑文化适当性。例如，应尊重当地文化和传统，必要时，咨询时应使用当地的语言，以确保所有项目活动涉及的农户能充分了解土地流转程序和土地流转协议。
11. **识别弱势群体。**在签订土地流转合同时，土地经营者/使用者应在村集体经济小组和乡镇政府的支持下，识别并记录弱势群体。根据当地实际情况，弱势群体可以是（但不限于）贫困户、五保户、最低生活保障户或少数民族。在土地流转之后，土地经营者/使用者、村集体经济组织、乡镇政府或市县农业农村局可以根据当地情况为他们提供支持，例如，劳动就业支持。
12. **申诉机制。**如附录2所示，本项目已建立了申诉机制。各方应在其职能领域范围内管理申诉机制并对申诉事项处理过程进行记录。
13. **土地流转的价格。**在自愿的基础上，土地流转价格应通过公平谈判或市场竞标达成。
14. **受影响农作物苗和地面附着物。**若涉及受影响农作物和地面附着物，应基于重置价和公平协商的原则进行补偿。
15. **监测和报告。**土地专家将核实、监测和评估县项目办进度报告中的有关咨询过程，咨询和协商的结果、自愿用地协议签署等内容，针对发现的问题提出纠正性行动计划，并每半年向国家项目办和亚行汇报一次。监测报告应涵盖的内容详见附录3。
16. **其他。**对于以上未提及的其他要求，如果各市、县或乡镇政府有额外要求的，土地流转的实施应遵守相应要求。
17. **任何新的土地流转都要提交的文件。**
18. **土地经营者/使用者的资格：**证明经营者能力或资格的文件，以及项目建议书、土地流转的申请等。乡镇政府和村经济组应对拟建土地经营者/使用者的经营能力和资质提出书面意见，如在土地流转申请上签字/盖章。
19. **土地流转信息**。乡镇和村集体经济组的名称、土地使用权面积、土地使用权涉及的住户、期限、与个体户、乡镇和村集体经济组签订的土地使用权合同或三方合同、土地使用权的价格、土地使用权转让的支付（如支付方式、现金或偿还）。对于通过村集体经济组织转让的土地，还需要提供相关户与村组之间的委托书。
20. **信息披露和/或公众参与**。信息披露和公众参与的记录（照片、会议登记表、会议记录，如有）。
21. **其他土地流转登记材料**。除三方土地流转合同外，其他文件也可视为土地流转登记的形式。
22. **弱势群体。**识别弱势群体的结果和提供的相关支持。
23. 图 4‑1是土地经营权流转的基本流程图。



**图4‑1土地流转程序的基本流程图**

# 农村公共基础设施用地框架

1. 农村基础设施用地主要用于维护或修复现有的田间生产道路、水渠、输水渠道、沟渠等活动。项目实施单位通过与相关村民小组和相关住户的平等自愿协商，选择项目地点，确认用地面积和建设方案。建设活动结束后，农业生产设施和农村公共基础设施所占用的土地仍归农村集体所有，建成的公共基础设施归农村经济组织或农户管理和使用。平时在农民承包土地上开展活动时，一般都是在非农时期或方便的时候进行。本框架的制定是为了确保项目的土地使用计划符合中国国内的法律和法规，以及亚行关于自愿用地的良好做法。

## **法律框架**

1. 根据《中华人民共和国土地管理法》2020年第33条规定，鼓励通过优质农田建设或整治保护基本农田。而且，项目的实施不会改变土地的所有权和性质。同时，根据《国土资源部关于促进农业稳定发展和农民持续增收、推动城乡统筹发展的意见》，农村公路、农田水利设施等占用的耕地，可以作为设施农用地。手续由地方（市、县）政府审核，报省国土资源行政主管部门备案。不纳入农用地转用范围，不占用建设用地指标。在项目实施过程中，相关手续的办理进度和结果将由外部监测专家进行监督和报告。
2. 本项目下相关活动的实施需要符合中国适用的法律和法规的要求，特别是自愿用地的基本原则。本项目将不会触发亚行非自愿移民保障措施，而亚行关于自愿用地的良好做法将在项目用地过程中得到采纳。
3. 本项目适用的有关农村基础设施用地的法律法规框架如表5-1。

**表 5‑1适用的中国国家和地方法律、法规以及亚行关于土地自愿使用的良好做法原则**

| **法律、政策、法规** | **签发机构** | **生效日期** | **相关内容** |
| --- | --- | --- | --- |
| ***中国国家层面的法律*** | |  |  |
| 中华人民共和国土地管理法 | 全国人民代表大会常务委员会 | 2020.1.1 | 集体土地所有权、土地使用权、土地保护制度。 |
| 中华人民共和国农村土地承包法 | 全国人民代表大会常务委员会 | 2003.3.1 | 家庭承包制度，土地使用权的其他方式及其转让。 |
| 土地管理法实施条例 | 中国国务院 | 2020.7.2 | 土地使用类型和土地补偿条例。 |
| 关于设施农业用地管理有关问题的通知（〔2019〕4号） | 自然资源部和农业农村部 | 2019.12.17 | 关于设施农业土地使用的特别规定 |
| 农村土地经营权流转管理办法 | 农业农村部 | 2021.3.1 | 2021年更新关于土地流转要求的详细规定 |
| 关于严格耕地用途管制有关问题的通知（自然资发〔2021〕166号） | 自然资源部、农业农村部和国家林业和草原管理局 | 2021.11.27 | 关于农田保护的特别要求 |
| 国家林业局关于切实加强集体林权流转管理工作的意见 | 国家林业局 | 2013.3.21 | 要进一步规范流通秩序，注重保护农民的权益。 |
| 国土资源部关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见 | 国土资源部 | 2009.3.6 | 农村道路、农田、水利等用地可作为农用地办理设施用地手续，不纳入农用地转用范围，不计入建设用地指标。 |
| *亚行关于自愿性土地使用的良好做法* |  |  | 尽可能避免非自愿征地和重新安置。谈判失败不会导致强制征地或占用。自愿用地将遵循以下要求，例如，有意义的协商；通过谈判达成自愿协议；建立和运行申诉机制；保存记录；外部监督。 |

资料来源：咨询总结，2020年。

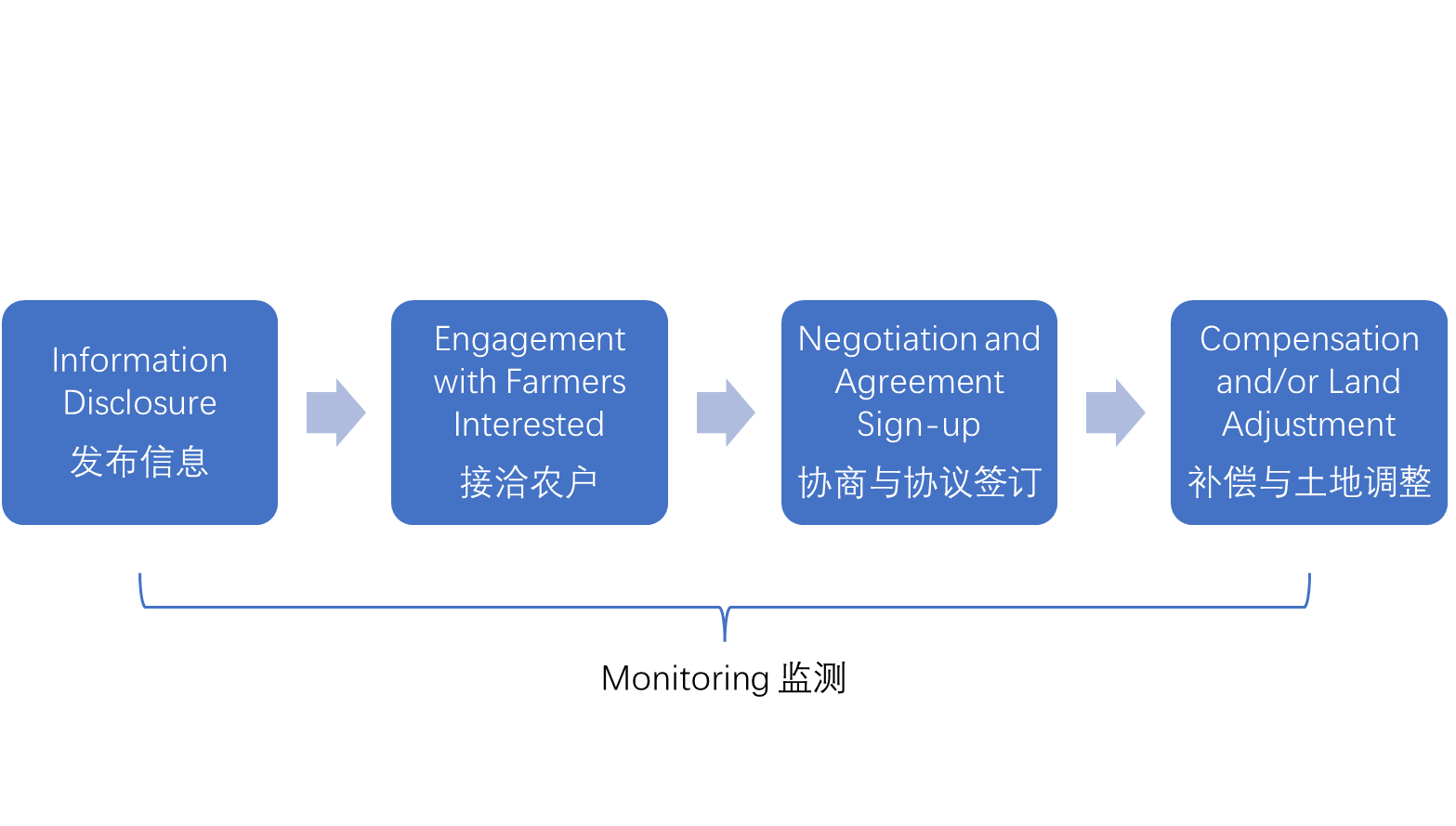
1. 亚行关于自愿用地的良好做法将遵守以下内容，例如：有意义的协商、自愿协议、建立和运行申诉补救机制、保存记录、以及外部监测。谈判失败不会导致强制征地或占领。在项目实施过程中，将进行核查和监测，以确保设施农业用地过程实际上是基于自愿和平等的谈判，并确保它不会对参与的农户的生活水平产生不利影响，同时根据需要为农民提供公平的利益。当村民自愿为农业设施和农村公共基础设施提供用地时，也需要遵守农村公共基础设施用地框架。实施过程将被监测并定期向省项目办和亚行报告。
2. 附录1总结了相关法律和法规的主要背景，以及亚行在相应领域的最佳实践。在发现差距的地方，还制定了纠正措施。

## **农村公共基础设施用地的原则**

1. 农村公共基础设施的自愿用地将遵循以下原则：（1）通过所有可能的替代方案，包括重新选址和重新设计，避免或尽量减少对农户承包和经营的土地（尤其是农田）的占用。（2）对选址和不可避免的土地占用，在村民小组进行“一事一议”；（3）量力而行，让利于民；（4）按民主程序决策；（5）在召开村民会议或村民代表会议，提出土地利用方案，取得相关农户的自愿同意，并接受土地调整方案或土地利用补贴标准后，确定土地利用的数量和范围；（6）协商和谈判失败不会造成任何非自愿土地征用和安置影响。
2. 协商和谈判过程将遵循自愿和平等的原则，不得强迫或强制参与的村民小组和农户接受土地使用计划。如果不能自愿达成土地使用协议，项目建设单位应调整设施建设的选址或土地使用规模，并与新涉及的村民小组和农户重新协商，直至自愿、平等地达成土地使用协议。
3. 土地专家将核实并记录农村公共基础设施用地的协商和协议过程。任何谈判失败都不会引发任何强制收购或限制获得或使用土地。
4. 如涉及受影响地面附着物的付款，将基于移民安置成本进行补偿。受影响地面附着物权益表见附录3。
5. 在可能的情况下，女性最好也能在设施农业用地协议中签字。至少30%的农业公共基础设施用地协议应有所涉及的家庭女性成员的签字。

## **农村公共基础设施用地使用程序和执行安排**

1. 根据项目可行性研究阶段的尽职调查报告，农业生产设施和农村公共基础设施（如农村道路、灌溉和排水渠道等）将在现有土地上进行，不会进行扩建和新建。但是，在非核心子项目中，可能会有一些其他活动占用农户、农村集体组织或国有农场的一些土地，具体位置、规模和影响只能在详细设计和项目实施阶段确定。这类耕地占用和补偿或生计援助措施将在实施阶段按照本框架约定的程序进行充分协商和谈判。
2. 在县项目办的协助下，需要遵循以下步骤：
3. **信息公开。**土地使用者和乡镇政府发布项目建设信息和用地需求。
4. **让感兴趣的农民参与项目。**村经济小组收集有关村民小组和农户对土地使用计划初稿的意向和兴趣。
5. **谈判和协议签订。**土地经营者/使用者在乡镇政府和村经济组织的参与下，以“一事一议”的方式与受影响的农民进行协商、谈判和签订协议。在达成共识后签订农业生产设施用地和设施农业用地协议，协议应包括村民小组内土地调整或土地补贴（必要时）等关键信息。土建工程开工前，项目组、参与的村民小组和农户应根据签订的协议履行各自的职责；及
6. **补偿和/或土地调整。**需要进行补偿和土地调整的，由村经济组织在村委会和乡镇政府的支持下，按照协议及其集体管理程序协调补偿和土地调整工作。村集体内部的农业设施和农村公共基础设施建设，原则上由村民自己通过内部土地调整或土地补偿、补贴解决。设施农业用地的具体土地补偿和补贴标准将根据项目村的协商、谈判结果和当地的实践来确定。原则上，土地补贴将以项目实施时当地正在进行的国内项目为基础，并接受监督核实。如果设施农业用地影响到农户拥有的农作物或地上附着物，农村集体将对涉及的家庭提供必要的补偿或补贴，或者项目组将利用项目预算中的不可预见费向涉及的村民小组或农民支付补贴。农作物和地上附着物的补贴标准将以移民安置成本为基础。
7. 除以上流程，土地流转工作还应考虑以下其他要求：
8. **尽职调查。**对于计划纳入亚行项目，但相关地块已实施了农村公共基础设施用地的，如道路改造项目，在原有的道路上进行改造，需要对原有道路的用地历史进行尽职调查。尽职调查由对应的县项目办进行，由省级聘请的土地利用专家指导和编制。如果有任何遗留问题，这些活动应被排除在项目之外，或应制定纠正行动计划，并在项目实施阶段进行监督。纠正行动计划如涉及补偿，县项目办应与土地经营者事先安排充足的预算，及时进行补偿。相关尽职调查报告的编制框架见附录2。
9. **协商。**根据亚行的要求，应进行有意义的协商。其程序是：（i）在项目准备的早期阶段和整个项目周期，本着定期和不间断的原则，开展公众咨询；（ii）及时、充分地披露相关信息，使参与的人易于理解和认识；（iii）在没有恐吓或胁迫的气氛中实施；（iv）包括不同的性别，并回答所有的问题，根据弱势群体的需要进行调整；（v）在做决定时，如项目设计、缓解措施、发展利益和机会的分享以及实施过程中存在的问题等，要考虑参与人群和其他利益相关方的所有相关意见。此外，选择不参与项目活动的农民仍将继续使用/获得他们的土地。公众咨询的程序和结果将在项目实施顾问的协助下进行记录和监测，并每半年向国家项目管理办公室和亚洲开发银行报告一次。
10. **少数民族。**对于位于少数民族地区的子项目，农村公共基础设施用地过程应考虑文化适用当性。例如，应尊重当地文化和传统，必要时，咨询时应使用当地的语言，以确保所有项目活动涉及的农户能充分了解农村公共基础设施用地程序和项目信息。
11. **识别弱势群体。在**签订设施农业用地合同时，土地经营者/使用者应在村经济小组和乡镇政府的支持下，识别并记录弱势群体。根据当地惯例，弱势群体可以是（但不限于）贫困户、五保户、最低生活保障户或少数民族。在设施农业用地之后，土地经营者/使用者、村经济小组、乡镇政府或市和/或县农业农村局可以根据当地情况为他们提供支持，例如，劳动就业支持。
12. **农村公共基础设施用地的价格。**如果补偿是相关的，设施农业用地的价格应通过公平的谈判或市场竞标来达成。
13. **受影响青苗和地面附着物。**若涉及受影响青苗和地面附着物，应基于重置价和公平协商的原则进行补偿[[2]](#footnote-1)。
14. **临时占地和复垦。**若涉及临时用地，土地使用应基于与所涉及的农户/村民自愿公平协商的原则；同时，用地方和受影响的农户/村民应签订用地协议，并包括关键用地信息，如协议期限、补偿标准（如适用）、支付方式和其他有关内容。临时用地补偿协商不成的，不视为非自愿用地。如未能协商一致，项目实施机构应调整建设活动范围、面积或选址，避免非自愿用地影响。此外，用地结束后或在协议到期前，用地方（或委托专业机构）应将土地恢复原貌，复垦质量应获得受影响农户/村民的认可。
15. **申诉机制。**在附录2中已经建立了一个申诉机制。每个参与方都应在其职能领域内承担起管理申诉机制的责任，记录申诉机制的处理过程。
16. **监测、评估和报告。**土地专家将核实、监测和评估县项目办进度报告中的有关咨询过程，咨询和协商的结果、自愿用地协议签署等内容，针对发现的问题提出纠正性行动计划，并每半年向国家项目办和亚行汇报一次。
17. **其他。**对于以上未提及的其他要求，请遵守国家和省的法律和法规的规定。各市、县或乡镇政府有额外要求的，土地流转的实施应遵守相应要求。
18. **要存档的文件**
19. **信息发布：**记录通过不同方式发布的信息，如现场、网站或微信信息。
20. **协议内容：**乡镇和村经济小组的名称，农村公共基础设施用地的面积，涉及的住户，相关的期限，农村公共基础设施用地的价格和支付情况。如果有属于村经济小组的土地，那么还需要村经济小组的委托书。
21. **信息披露和/或公众参与申诉机制**：信息披露和公众参与的记录（照片、会议登记表、会议记录），也是申诉机制的表现。
22. **弱势群体。**弱势群体的识别结果和提供的相关支持。
23. 农村公共基础设施用地的实施过程如图 5‑1所示。



**图 5‑1农村公共基础设施用地的实施过程**

# 执行机构和实施机构的机构安排及能力

1. 农业农村部是执行机构，在农业农村部下设立了一个国家项目办，全面负责该项目。省农业农村厅是项目实施机构，在省农业农村厅设立了省项目办，县级市和/或县农业农村局将作为项目实施单位，在市和/或县农业农村局下设立了县项目办。
2. 农业农村部下的国家项目办将负责：（i）对项目进行全面管理、监督和指导；（ii）组织培训和考察，监测和评估；（iii）在招聘的社会和土地利用专家、省项目办和县项目办的协助下，汇总编写土地利用外部监测报告，并向亚行提交。
3. 省项目办将负责（i）本省项目土地流转事务的整体管理和监督；（ii）聘请一名社会和土地利用专家（可单独招聘，也可通过咨询公司招聘），支持本省项目土地利用活动的实施，包括土地流转方面的技术指导和能力培训，农村公共基础设施用地或其他与项目有关的土地利用；（iii）管理和组织有关用地管理方面的技术指导和培训活动；（iv）记录各县上报的进展材料，在聘请的社会和土地利用专家的支持下，将各县的进展报告合并为省级进度报告，提交给农业农村部国家项目办。省项目办将指派专人负责管理项目下的土地使用事务。土地流转和农村公共基础设施用地框架，供项目实施期间参考。
4. 县项目办将负责（i）在其管辖范围内对土地流转、农村公共基础设施用地和其他与项目有关的土地利用进行日常管理；（ii）监测和报告与项目有关的土地利用事务进展，并向省项目办报告；（iii）在国家项目办或省项目办聘请的用地专家的协助下，按照制定的框架，对实施期间增加的土地流转和农村公共基础设施用地进行尽职调查或土地使用评估（如有）；（iv）如果需要增加租金，促进这一过程/讨论；（v）处理农民的申诉（如有）；（vi）根据贷款协定定期进行内部监测和报告。
5. 乡镇政府将负责其辖区内的土地流转和农村公共基础设施用地管理，共同签署土地流转合同，协调土地经营者/使用者和相关的村集体经济组织保留适当的土地流转信息，登记其辖区内的农村公共基础设施用地，每半年向县项目办提交土地流转数据和文件。
6. 土地经营者/土地使用者按照相关法规的要求实施土地流转和农村公共基础设施用地，保存适当的文件，包括所有相关材料，如资格审查记录、公众参与和信息披露记录（如相关记录或照片）、土地流转合同、支付记录和农村公共基础设施用地备案表。此外，土地经营者/土地使用者应在有土地流转数据和资料时提交上述资料。

# 申诉机制

1. 作为项目的一部分，已经建立了申诉机制，以接收和管理项目实施过程中可能出现的任何社会问题。项目机构将确保可能受影响的社区在早期阶段被告知申诉处机制的信息。
2. 项目机构（即直接参与项目的机构）包括国家项目办、省项目办、县项目办、承包商和村委会。国家项目办是负责全面管理、实施和报告申诉机制的领导机构。国家项目办的社会官员将协调申诉处理机制的工作，并将（i）建立一个简单的登记系统，以记录和跟踪收到的投诉（包括记录投诉和解决方式的表格）；（ii）在提交给亚洲开发银行的半年度社会监测和进展报告中汇报申诉机制的进展情况。
3. 县项目办将在地方一级协调管理申诉机制。县项目办的社会官员将（i）指导有关各方和承包商在管理申诉机制中承担责任；（ii）与承包商建立联系，确保所有收到并立即解决的投诉存档，并将更困难的问题反馈给项目实施单位；建立自己的记录系统，收集申诉机制的数据并将其传递给国家项目办。
4. 县项目办将向所有的承包商和工作职员介绍申诉机制。承包商及其员工将被介绍给当地居民，如果有公众向他们提出问题，应立即停止工作并向工头报告。在每个施工现场将至少竖立一个标志，向公众提供最新的项目信息、申诉处理机制程序，以及申诉处理机制的联系人姓名和详细信息。在项目建设之前，县项目办将通知所有相关机构关于项目和申诉机制，如果这些机构收到投诉，他们知道要联系县项目办，并在必要时采取后续行动。
5. 以下是土地流转/农村公共基础设施用地或其他土地使用相关的申诉处理机制程序。

**第一阶段（最长5天**）。如果出现问题，相关人员或团体会向县项目办或村委会提交书面请愿或口头投诉。如果投诉符合条件，县项目办或村委会将采取以下步骤。

* **步骤（一）**县项目办或村委会收到投诉后，评估该投诉是否符合条件。符合条件的定义是：(a) 投诉与项目有关；(b) 问题属于申诉处理机制有权处理的问题范围。
* **步骤（二）**在收到投诉后的2天内，县项目办或村委会将向涉及的个人或团体提供明确的建议，说明拟采取的纠正措施，并给出行动期限。纠正行动最迟将在信件发出后的5天内实施。对于口头投诉，县项目办或村委会必须在投诉登记簿上做书面记录。如果投诉得到成功解决，县项目办或村委会会在记录有关投诉事件的处理过程。如果县项目办或村委会不能解决，那么该投诉将被转入第二阶段的行动。
* **步骤（三）**县项目办或村委会向省项目办提交有关案件的所有文件。这将包括对任何口头投诉做书面记录。

请注意，如果投诉被评估为不符合条件，县项目办或村委会将与被投诉者会面，并告知他们是否愿意寻求相关机构的支持。县项目办或村委会应根据其能力提供支持。

**第二阶段（最长10天）**对于在第一阶段没有解决的投诉：

* **步骤（一）。**省项目办的社会联络员与相关人员或团体会面，讨论申诉并寻求可能的解决方案。负责机构（如各省农业农村厅、村委会和承包商）实施商定的解决方案。在收到该建议的5个工作日内，向省项目办报告结果。
* **步骤（二）。**如果步骤(a)不成功（即无法确定解决方案，或相关人员/团体对建议不满意），省项目办将把投诉提交给农业农村部。

**第三阶段（最长10天）**对于在第二阶段没有解决的投诉，将进入第三阶段，其程序与第二阶段相同。国家项目办将牵头处理和解决投诉，或与本级项目领导小组和行政部门协调。

1. 在任何阶段，相关人员都可以根据中国的相关法律向法院提起诉讼。参与者可以决定直接通过法律系统，也可以决定不使用项目层面的申诉渠道。所有机构将无偿接收受影响人提交的投诉或申诉，所发生的合理费用将从不可预见费中支付。
2. 受影响人若认为受到项目不利影响，也可以通过特别项目协调办公室亚行责任机制的问题处理功能进行申诉。然而，申诉人必须首先通过与当地村委会、镇政府、地方主管部门以及亚行项目组，真诚地努力解决问题。亚行责任机制还包括合规性审查功能，重点关注项目相关人员所称的直接和实质性损害，以及这是否是亚行在制定、处理或实施项目过程中违反了业务政策和程序造成的。合规性审查将由亚行独立合规审查组进行[[3]](#footnote-2)。
3. 各县项目办应指定专人负责用地管理，处理用地事项，包括申诉机制的管理。7个核心子项目县的联络人信息如表 5‑1所示。

**表 7‑1 7个核心子项目县用地工作联络人**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **省** | **市/县** | **联络人** | **联系电话** |
| **宁夏** | 青铜峡 | 何勇平 | 13895038106 |
| **山东** | 阳谷 | 李伟 | 15865765619 |
| **陕西** | 大荔 | 梁华 | 13892507599 |
| **甘肃** | 安定 | 石亮 | 13993299491 |
| **河南** | 陕州 | 李梦圆 | 13525219973 |
| **山西** | 平陆 | 朱强 | 18003590113 |
| **青海** | 大通 | 毛喜村 | 13997101060 |

# 监测和报告

1. 在项目的实施阶段，国家项目办、省项目办和县项目办将负责对土地流转和农村公共基础设施用地进行内部监测。国家项目办、省项目办和县项目办将指派各自项目办下的社会工作人员（每个机构至少一人）来协调和实施社会相关计划。实际的土地使用和土地流转/农村公共基础设施用地情况、租金支付情况、投诉和申诉记录（如果有的话）将作为一个单独的部分列入进度报告中，并提交给亚行。县级项目办应整合本县的整体进度信息，每半年向省项目办提交监测进展报告。省项目办应整合从示范县收集到的进展信息，在项目实施期间每半年向国家项目办和亚行提交各省的整体进展监测报告。
2. 同时，每个省项目办将聘请一名土地专家，核实、监测和评估咨询过程、咨询和协商结果、自愿用地协议签订和实施过程，并在半年监测报告中反映发现的问题，提出纠正性行动计划等。土地专家同时将对县项目办提供给必要的支持和培训。此外，国家项目办将同时聘请一名土地专家，审核省项目办提交的监测报告，并将7个省提交的社会监测报告汇总为一份监测报告，每半年向亚行提交一次。相关专家的详细工作大纲见项目管理手册。

# 附录1：土地流转/设施农业用地法律框架与亚行保障政策声明的比较分析

| **可采用的最佳做法** | **法律和地方法规** | **填补差距的措施** |
| --- | --- | --- |
| **筛查土地使用的影响。**   * **项目是否在早期对项目进行了筛查，以确定过去、现在和未来的影响和风险？** * **筛查是否确定了土地使用的范围和要应用的保障工具？** | *《农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）*第二十九条，企业或土地出租人向乡镇政府和/或县政府农村经营管理局提出土地使用权流转申请，并提交意向书、资质证明文件和项目设计方案或相关资料；乡镇政府和/或县政府农村经营管理局组织有关部门、村经济组织代表、村民代表、专家对土地利用规划、出租经营能力、是否符合当地土地利用规划进行风险评估，并在20个工作日内拿出评估结果。在评估成功之前，不能签署土地流转合同。  第三十二条 县级以上政府可以制定租赁企业资质及其拟建项目的评估规定。  *国土资源部、农业农村部联合下发的《关于农村公共基础设施用地管理有关问题的通知》（[2019]4号）*：在作业过程中，对目标基本农田的表层土壤进行破坏时，应实施基本农田补充。*2021年11月27日，自然资源部、农业部、国家林业和草原局联合下发的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发[2021]166号）*：永久基本农田不得转为林地、草地、园地、其他农用地和农业设施建设用地，特别是禁止将永久基本农田用于畜牧业、水产养殖业和表土破坏的种植业。  在省级制定的一些实施办法中，如《*青海省自然资源厅、省农业农村厅联合下发的<关于加强和规范农村公共基础设施用地管理办法>》（青政办〔2020〕2号）和《陕西省自然资源厅、省农业农村厅联合下发的<关于加强和规农村公共基础设施用地管理办法>》（陕政办发〔2020〕4号）*，对拟建项目的前期评估有明确要求，企业或土地使用者应将项目名称、选址、设施类型、建设标准、用地数量、用地年限、付款方式、土地复垦等内容制定方案，并报乡镇政府评审。  **差距**   * 对于土地流转和农村基础设施用地这两种土地使用方式，都有筛选和识别未来风险的要求，但没有要求对项目进行早期筛选以识别过去实施的土地流转的风险。 | 对以前实施的土地流转/农村公共基础设施用地进行尽职调查，以了解拟在项目中涉及的活动。如果有任何遗留问题，应将这些活动排除在项目之外，或制定纠正行动计划，并在项目实施阶段进行监督。 |
| **透明度和协商。**   * **是否向签约方（家庭或村集体）提供了关于项目的信息？** * **是否向签约方提供了关于土地使用的具体目的的信息？** * **承包方是否支持该项目和土地的预期用途？** * **签约方是否在没有任何压力的情况下签署协议？** * **签约方土地上的配偶和/或其他受抚养人是否提供同意？** | 土地流转一般在土地使用者和个体户（土地提供者）之间进行。根据《*农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）的*规定，土地使用权流转应以自愿为原则。因此，在签署土地流转协议之前，应进行充分协商。对于那些转让集体土地的土地流转，第23和24条，乡镇政府应建立土地流转的文件机制。第二十五条，县政府应在政策解读、信息公开、合同签订、文件管理等方面给予指导。第二十九条 县级以上政府应当建立对拟进行土地使用权交易的投资项目的评估机制，（1）涉及未出让集体土地的，应当有2/3以上的村民赞成交易；（2）土地使用者应当按照土地使用权交易的规模向乡镇政府或县民政局提出评估申请，包括土地使用权的申请、经营能力的资质说明、项目建议书；（3）评估应当有政府相关部门、村民小组代表、村民代表和专家参加。除对申请、土地使用者资格和项目建议书进行评估外，还应评估拟建项目是否符合相关农业产业发展规划。评估结果应在20个工作日内送达；（4）无异议后方可签订土地使用权协议。  *青海省自然资源厅和省农业农村厅联合下发的《关于加强和规范设施农用地管理的办法*》*（青政办发〔2020〕2号）规定*，土地使用者应与出租者签订协议，但在签订协议前，应将项目方案及土地使用和出租的相关条款在社会上公示10天以上。只有在没有异议的情况下，才能签署协议。*陕西省自然资源厅和省农业农村厅联合下发的《关于加强和规范农村公共基础设施用地管理的办法》（陕政办发〔2020〕4号）也有*类似要求*。*  *2021年11月27日，国土资源局、农业农村部和国家林业和草原局联合下发的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发[2021]166号），*省国土资源厅应加强对耕地管理事务的指导。县级政府应加强日常监管，1）避免将耕地用于非农业用途；2）限制将一般耕地转为其他农用地或其他类型用地；3）确保辖区内耕地和基本农田的指标数量不减少。这些要求表明，地方政府在签署土地使用权协议之前，应仔细评估拟议的活动，以解决条例中规定的问题。  根据地方政府的项目，任何项目所带来的风险和/或脆弱性，特别是对弱势群体的风险和/或脆弱性，已经可以根据（i）五保户，和（ii）最低生活保障制度来确定和评估。在实践中，当地村委会、民政局、妇联和社保局。  **差距**   * 省级法规中对信息披露和公众参与的要求并不那么一致。 | 在为涉及土地流转/农村公共基础设施用地的活动签订土地租赁协议之前，土地经营者/使用者应确保相关文件不需任何费用和前提条件即可向公众提供。与资格审查、咨询、申诉等有关的申请材料应被记录在案，并可用于监督。 |
| **公平/公正。**   * **租金是否等同于平均年产值或市场价格？** * **是否有定期调整租金的规定？** * **签约方是否按照合同规定收到租金等？是现金还是通过银行？** | 中华人民共和国的相关法规中，有确保村民或土地提供者利益的要求。根据《*农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）。*第二条，土地使用权流转应遵循合法合规、自愿、有偿的原则。任何人都不能强迫或阻碍土地提供者转让土地。第10条，转让的形式、期限、价格和其他具体条件由双方平等协商确定。第十九条，土地流转合同应明确规定通过何种方式和何时处理付款。第二十二条，地方政府负责对项目实施的全过程进行监督，包括检查受影响的住户是否得到了合同规定的全部补偿。 | 没有差距 |
| **没有不利影响。**   * **签约方是否可能遭受任何不利影响（生计等）？** * **合同是否涉及任何潜在的影响？** | 如上所述，在土地流转之前，有一些机制来避免对合同方的不利影响，包括：。   * 为评估土地使用者/经营者的资格和项目的建议而制定的程序，通常由乡镇政府和县ARAB承担。 * 相关的信息应在没有任何费用和先决条件的情况下提供给缔约各方。 * 转让的形式、期限、价格和其他具体条件应由双方平等协商确定。 * 当地乡镇政府和县农业农村局负责在整个项目实施期间进行监督，包括在发现不符合规定的情况下暂停土地流转（《*农村土地流转管理办法》*第20条）。   此外，根据《*农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）。*第三十条，土地使用权流转数量较大，或涉及全村的土地使用权流转的，由双方（土地提供者和土地使用者）协商设立风险保障金。并鼓励保险机构提供相关的土地流转保险。 | 没有差距 |
| **申诉机制。**   * **如果出现任何争议，签约方是否可以利用申诉机制？** | 根据法律规定，地方政府建立了申诉机制，农民可以首先向村集体提出他们的关切，或直接通过法律系统提出申诉。然而，文件系统并不充分。  **差距**   * 在一些村庄和乡镇政府中，收集和处理的申诉没有得到充分记录。 | 应妥善保存收集和处理申诉的文件。 |
| **书面文件：**   * **是否向签约方提供了书面合同？** * **合同的语言是否能让签约方理解？** * **是否建立了记录必要的文书工作和执行材料的机制，例如，与全球资源管理、信息披露、弱势人群、监测等有关的材料。** | 如《*农村土地经营权流转管理办法*》*（2021.3.1）*第十九条规定，土地使用权流转合同至少应包括所列举的十项内容，包括当事人的姓名、住所和联系方式、土地范围、期限、土地流转形式、土地流转目的、双方责任、价格和支付方式、土地复垦、权益和违法条款。土地流转合同应使用农业农村部制定的模板。*农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）*和农业农村*部联合下发的《关于做好设施农用地管理工作的通知》（[2019]4号），*以及各省制定或正在制定的实施办法，为土地流转制定了全面的制度和相应的程序。    **差距**   * 一些要求，如对过去或正在进行的土地流转的尽职调查，在活动/子项目的早期阶段对弱势群体的识别和监测，并没有包括在目前的程序中，此外，对土地流转的申诉机制、信息披露和公众参与的要求在省级法规中并不那么一致。 | 在现有国内系统的基础上，为项目制定土地流转/农村公共基础设施用地框架，并将有关复员方案、弱势群体、申诉机制、信息披露和公众参与及监测的额外要求纳入其中。 |
| **合同核查。**   * **合同是否符合法律和政策规定？** * **签约后是否经过第三方验证/认证？** * **第三方是否有合同副本？** | *《农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）*第二十五条、第二十六条，根据当地实际情况，土地经营者/使用者与土地提供者可以进行网上或网下议价和谈判。网上交易的，交易成功后由网络平台出具确认函；网下交易的，由土地经营者/使用者、土地提供者和县局或乡镇政府三方签订土地使用权流转合同，其中县局或乡镇政府对合同处理情况进行核查或见证。 | 没有差距 |
| **监测。**   * **是否有监督机制来确保自愿性土地使用按要求执行？** | *《农村土地经营权流转管理办法》（2021.3.1）*第5条规定，农业农村部全面指导农村土地使用权流转的实施，县政府及其农业农村部负责管理本辖区内的农村土地使用权流转，乡镇政府负责管理本辖区内的农村土地使用权*。*  *国土资源部和农业部联合下发的《关于做好农村公共基础设施用地管理工作的通知》（[2019]4号）*要求，县级国土资源局应配合农业局做好本辖区内*农村公共基础设施用地的*日常管理实施工作，国土资源部和农业部负责对多元化技术的实施进行监督。  **差距**   * 虽然政府方面建立了监测和监督机制，但并没有要求土地使用者对土地使用权的实施进行监督。 | 建立土地流转/农村公共基础设施用地的监督机制，确保按照相关规定执行。 |

# 

# 附录2：尽职调查框架

1. **土地流转尽职调查基本框架要求**

各地可根据本地区的实际情况开展尽职调查和编制有关报告材料，但最少应包括以下内容。

1. **项目介绍**：项目内容，项目单位及其资质情况介绍(如是否有工商营业执照和其它材料)，项目实施起始年限，项目截止目前的整体运行状态。
2. **土地利用情况：**土地所在乡镇、集体经济组织，土地流转面积，土地流转涉及农户户数，土地流转期限，土地流转合同是否按法律法规要求签订（与集体签订的协议要完整包括在附件；如涉及单户合同，请同时说明与单户合同签订情况和三方合同签订情况），土地流转价格，土地流转费用的支付情况（如支付方式<如银行付款还是现金，几年付一次，最近一次什么时候支付>等）。
3. **支撑材料：**土地流转合同是否按法律法规要求签订（如果涉及单户合同，请同时提供与单户签订的合同样本一份和三方合同样本一份），各集体经济组织的土地流转费用支付记录汇总和农户领款凭证（样本一份）。
4. **遗留问题：**是否有任何遗留问题。若有遗留问题，请制定针对性的纠正行动计划，并将行动计划的实施情况纳入监测范围；若没有遗留问题，请各县项目办出具一份确认函。
5. **农村公共基础设施用地/尽职调查基本框架要求**
6. **项目介绍**：项目内容、项目目的、项目位置、项目规模、项目建设时间、项目建设单位。
7. **土地利用情况：**土地所在乡镇、集体经济组织，土地性质（如国有土地、集体土地、农民承包地）、地类（分别如耕地、林地等）、各类用地面积；如涉及农民承包地，请说明土地涉及农户户数和家庭人数，是否存在弱势人群；土地利用方式（如）土地流转/租赁、土地无偿占用、土地有偿占用等。
8. **支撑材料:** 各类型用地方式所签订的书面材料，如合同、协议、补偿/补贴凭证、会议纪要和照片等；（与集体签订的协议要完整包括在附件；如涉及与单个农户签订的合同或协议，请同时提供与单户签订的合同样本1-3份），各集体经济组织的费用支付记录汇总和农户领款凭证（样本一份）。
9. **遗留问题：**是否有任何遗留问题。若有遗留问题，请制定针对性的纠正行动计划，并将行动计划的实施情况纳入监测范围；若没有遗留问题，请各县项目办出具一份确认函。

# 附录3: 土地流转/农村公共基础设施用地受影响地面附着物权益表（如适用）

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **类型** | **受影响人** | **权益** | **补偿标准** |
| 青苗和地面附着物 | 业主 | * 农村公共基础设施用地和土地流转应尽可能在地面无作物或作物收割后实施，避免影响现有作物； * 如涉及受影响青苗和附着物，应基于重置价和公平协商的基础进行补偿； * 临时用地补偿协商不成的，不视为非自愿用地。如未能协商一致，项目实施机构应调整建设活动范围、面积或选址，避免非自愿用地影响。 | 补偿应基于重置价，且应由省项目办聘请的监测单位进行核实 |
| 临时占地 | 土地所有者或现土地运营者 | * 若涉及临时用地，土地使用应基于与所涉及的农户/村民自愿公平协商的原则；同时，用地方和受影响的农户/村民应签订用地协议，并包括关键用地信息，如协议期限、补偿标准（如适用）、支付方式和其他有关内容。 * 临时用地补偿协商不成的，不视为非自愿用地。如未能协商一致，项目实施机构应调整建设活动范围、面积或选址，避免非自愿用地影响。 * 用地结束后或在协议到期前，用地方（或委托专业机构）应将土地恢复原貌，复垦质量应获得受影响农户/村民的认可。 | 补偿标准应参考同期内项目区域其他正在实施的项目，且应由监测机构进行核实 |

1. 根据现场调查的结果，资格审查的政府部门的级别可能与土地使用权转让的规模有关。 [↑](#footnote-ref-0)
2. 根据现场调查期间对用地方代表和农业农村局的访谈发现，用地协议通常是等土地上的青苗和农作物均清理完成后才可生效实施，以避免影响现有的庄稼。 [↑](#footnote-ref-1)
3. 见[www.adb.org/accountability-mechnaism](http://www.adb.org/accountability-mechnaism) [↑](#footnote-ref-2)