
中共丹阳市委全面深化改革委员会文件

丹委改（2020）10号



中共丹阳市委全面深化改革委员会 关于印发《丹阳市构建承包土地流转风险防范 机制改革试验实施方案(试行)》的通知

各镇党委，各街道党工委，开发区党工委，高新区党工委，练湖生态新区党工委，市委各部委办局，市各委办局院行社中心、各人民团体、市直属单位党组织：

《丹阳市构建承包土地流转风险防范机制改革试验实施方案(试行)》已经市委全面深化改革委员会会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共丹阳市委全面深化改革委员会

2020年12月10日



丹阳市构建承包土地流转风险防范机制 改革试验实施方案(试行)

根据《关于公布新一轮省农村改革试验区和改革试验任务的通知》(苏农办政改〔2019〕5号)精神,我市被确定为江苏省新一轮农村改革试验区,承担构建承包土地流转风险防范机制试点任务。为确保农村改革试点任务稳妥有序进行、取得实效,结合我市实际,制定本实施方案。

一、试验背景

近年来,我市农村承包地经营权流转的面积和数量不断增加,截至目前,全市土地流转面积占二轮承包面积的60%以上。但一些粮食种植类经营户因自然灾害、经营不善等原因而付不出流转费,甚至撂荒跑路的违约事件也时有发生,损害了农户的利益,影响了粮食的稳定生产和农村的稳定。为促进农村土地流转工作和现代农业持续健康发展,切实保障农民权益,推动粮食稳定生产,探索建立健全农村承包土地流转风险防范机制。

二、试验思路

(一) 指导思想

深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,大力实施乡村振兴战略,坚持和完善农村基本经营制度,以放活土地经营权、发展多种形式的适度规模经营为重点,按照政府引导、市场调节、农民自愿、依法有偿的总要求,建立健全承包土地流转风险防范机制,切实保护土地流转当事人的合法权益,维护社

会和谐稳定。

(二) 基本原则

1. 坚持农民受益原则。农村承包土地流转不能改变土地的农业用途。坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，让农民成为土地流转和规模经营的积极参与者和真正受益者。

2. 坚持市场运作原则。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，按照市场规则，建立健全农村承包土地流转履约保证金制度，探索农村承包土地流转履约保证保险。同时，发挥政府引导作用，努力为试点工作提供良好的政策环境和制度保障。

3. 坚持自主自愿原则。实行农村承包土地流转履约保证金制度和履约保证保险并行的双轨运作机制。充分保障市场主体的自由选择权，尊重土地流转合同签订双方的意愿。

(三) 改革目标

承包土地流转风险防范机制逐步建立完善，实现城乡融合发展、要素双向合理流动的体制机制。建立健全承包土地履约保证金制度，引入承包土地流转履约保证保险，探索以市场化方式破解农村土地流转金融风险，并加强流转准入审查，着力防范土地利用、合同履行等存在的风险。

三、试点内容

(一) 建立健全履约保证金制度

通过我市农村产权交易市场签订承包土地流转交易合同时，农村承包土地流转流出方根据实际情况，收取一定金额的履约保证金，当农村承包土地流转流入方无法支付土地流转费时，首先使用履约保证金兑现承包土地流出方流转费，不足部分依法追缴

到位，以确保承包土地流出方利益。

(二) 探索建立承包土地流转履约保证保险

1. 险种定义

本实施方案所称农村承包土地流转履约保证保险，是指投保人在农村土地经营权流转中，向保险公司投保，由保险公司向被保险人承诺，在保险期间内，如果投保人未按照土地经营权流转合同履行支付流转费义务，则由该保险公司承担赔偿责任的一种保险形式。

2. 参与主体

(1) 投保人：通过我市农村产权交易信息服务平台流转土地，且流转面积在 20 亩—1000 亩的粮食类新型农业经营主体。

(2) 被保险人：承包土地经营权流出方。

(3) 保险人：开设农村承包土地流转履约保证保险业务的保险公司。

3. 保险期间

一年一期。即根据保险合同约定，已签订流转合同并缴纳一年度土地流转费后，下一个尚未缴纳土地流转费的待履约年度。

4. 保险金额、费率及投保费用

保险金额=每亩年度流转费×流转面积，保险费率为 3%，年度投保费用=保险金额×3%。

5. 保费补贴：市财政给予投保人年保费 70% 的补贴，即投保人自己承担年保费的 30%。

6. 保险责任：在保险期间内，当超过《流转合同》约定的流转费支付日，投保人仍未履行或未完全履行付款义务，且超过保

险单载明的赔款等待期的，视为保险事故发生。保险人对保险事故发生时投保人在所投保的《流转合同》项下未支付的流转费按照保险合同的约定承担赔偿责任。

7. 业务流程

(1) 投保申请：投保人持土地经营权流转合同（合同经农村产权交易服务中心鉴证）及相关投保资料向保险人申请投保履约保证保险。

(2) 登记存档：投保人购买农村土地流转履约保证保险后，保单原件交于被保险人存档保管，土地经营权流转合同副本和保单副本由保险人归集，转交镇（区、街道）农经管理部门登记备案。

(3) 续保申请：投保人应在土地经营权流转合同中约定支付土地流转费的日期（截止日）同时约定为续保日期（截止日）。投保人应在续保日（截止日）前自行办理续保手续，保单原件交于被保险人存档保管，保单副本由保险人归集，转交镇（区、街道）农经管理部门登记备案。

(4) 保险理赔：保单生效后，投保人违反土地经营权流转合同约定，逾期 7 天以上未支付流转费的，被保险人须如实告知保险人违约情况。自土地流转费约定支付时间之日起 60 天，为赔款等待期。赔款等待期内被保险人仍追索无果，视为保险事故发生，被保险人向镇（区、街道）农经管理部门和农村产权交易机构登记备案后，持相关资料向保险人索赔。

8. 风险管控

(1) 实行违约支付权益转让制度。投保人出现违约情况，

在赔款等待期内，若被保险人将土地经营权重新流转并重新签订土地流转合同，被保险人无损失的，保险人不负责赔偿；若处置资金不足，保险人赔偿不足部分。被保险人获得赔款后，将索赔权益转让给保险人，保险人在赔款金额范围内，对违约投保人进行追偿。追偿所得，扣除赔款金额后，剩余部分返还被保险人。追偿过程中，被保险人须积极配合保险人开展工作。

(2) 实行投保人续保预警制度。投保人至续保日（截止日）仍未办理续保手续的，保险人应及时向投保人发出续保提醒，同时向被保险人发出预警提醒。被保险人催缴无果的，按照合同约定处置。

(3) 实行试行赔付预警叫停制度。当保险人的赔款金额（已决赔款+未决赔款）达到保险人实收保费的 200%时，暂停新承办该项业务，已签订的保险合同继续有效。待研究原因，完善政策制度后恢复业务开展。

(三) 加强承包土地流转准入审查

进一步规范市、镇两级农村产权交易市场，更好地为流转双方提供信息发布、登记审核、政策咨询、组织交易和交易鉴证等服务，对承包土地流转的各个步骤和程序进行规范。一是规范前置审批程序。农村承包地流转交易必须经本村集体经济组织成员代表大会讨论通过，商定好流转土地的底价、期限、用途、交易方式及缴款方式，再向镇政府提交交易申请。镇（区、街道）落实辖区内相关职能部门及时审查审批，审批通过后应书面签署同意交易意见，再经镇（区、街道）分管领导签字同意后，及时送镇（区、街道）农村产权交易服务中心组织交易。二是对受让方

的农业经营能力、资信情况、履约能力等进行资格审查。三是建立土地流转违约失信黑名单制度，将在土地流转过程中存在恶意违约行为的经营主体列入黑名单并在全市予以公开。凡列入黑名单的经营主体将取消在本市范围内土地流转资格。

四、预期效果

构建农村承包土地流转风险防范机制，一方面通过“政府引导、市场运作”的形式，实行农村承包土地流转履约保证金制度和履约保证保险并行的双轨运作机制，解决了在农村承包土地流转过程中，因土地流入方经营、风险防范能力限制以及各类自然灾害等原因导致经营收入受损而无力支付流转费的问题；另一方面通过加强土地流转准入审查，进一步规范农村承包土地流转交易行为，着力防范了土地利用、合同履行等存在的风险。农村承包土地流转风险防范机制的建立，切实保障了广大农民的利益，维护了村集体和农民流转土地的积极性，加快推进农村土地适度规模经营，促进农民持续增收，推进农业农村现代化发展。

五、保障措施

1. 加强组织领导。试点工作在市委农村工作领导小组的统一领导下进行，成立承包土地流转风险防范机制试点工作领导小组，成员由市农业农村局、市公共资源交易中心、市自然资源和规划局、市生态环境局、市财政局、市地方金融监管局、试点保险公司、镇（区、街道）等单位组成。办公室设在市农业农村局，负责制定具体的实施方案，细化分解工作任务，明确工作要求和措施，组织督查考核等工作。

2. 保证资金投入。坚持多方整合资金，财政统筹整合各级涉农资金，切实保障构建承包土地流转风险防范机制的资金投入。

3. 强化工作落实。各有关部门、各试点单位要增强工作的主动性和针对性，严格按照试点方案抓好工作落实。市农业农村局要会同有关单位推进试点工作按序时进度开展，确保试点工作取得实效。

六、进度安排

试点时间为两年，分三个阶段。

1. 前期准备阶段（2019年10月—2020年4月）。组织调查研究，借鉴外地经验，确定试点保险公司，召开专题会议，广泛征求意见，研究制订工作方案。

2. 具体实施阶段（2020年5月—2021年9月）。依托全市统一规范的农村产权交易市场，逐步建立健全土地流转履约保证金制度；组织相关部门，会同试点保险公司，选择我市部分镇（区、街道），探索开展承包土地流转履约保证保险试点，根据试点情况逐步扩大业务量和试点范围；加强土地流转准入审查，着力防范土地利用、合同履行等存在的风险。

3. 评估考核阶段（2021年10月—12月）。对试点工作的完成情况，广泛征求意见，对照试点方案进行绩效评估。整理归档相关资料，迎接省市对试点工作的考核。