于政办规〔2026〕3号

关于印发《于田县国有农用地管理暂行办法（试行）》的通知

各乡（镇、场）人民政府、街道办事处、管委会，政府各部门、直属机构:

《于田县国有农用地管理暂行办法（试行）》已经会议研究通过，现印发你们，请认真抓好贯彻落实。

于田县人民政府办公室

2026年11月3日

于田县国有农用地管理暂行办法（试行）

为进一步加强和规范国有农用地经营管理，推进国有农用地高水平保护和高效率利用，排除和化解因土地承包引发的社会矛盾，维护农牧民群众切身利益，防止国有资产流失，依据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》《和田地区巩固土地清理成果规范农用地管理工作方案》（和行办函〔2024〕266号）、《和田地区加强和规范农用地管理工作方案》（和党农领办〔2025〕2号）、《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于加强和规范国有农用地管理的指导意见》（新政办发〔2025〕44号）、和田地区自然资源局下发《关于发布于田县国有农用地租赁（承包）参考（指导）价格的通知》等法律法规和上级相关政策规定，结合于田县实际，制定本办法。

一、管理权限和承包管理

国有农用地发包权由县人民政府指定的部门行使，集体土地发包权归村集体。其他任何行政事业单位、非农国有企业无发包土地权利。

（一）完善集中连片国有农用地经营管理程序。

依据《和田地区巩固土地清理成果规范农用地管理工作方案》（和行办函〔2024〕266号）《和田地区加强和规范农用地管理工作方案》（和党农领办〔2025〕2号）文件有关规定，将集中连片国有农用地资产划转至县国资部门，县国资部门将国有农用

地资产注入涉农国有企业，涉农国有企业、各乡（镇）人民政府（以下简称乡镇政府）、承包方三方签订土地租赁合同，按照已规范合同年限和租赁金额，逐年由乡镇政府配合涉农国有企业收缴土地租赁金，由涉农国有企业将租赁金80%上缴国库，10%留作自行发展，剩余10%返还乡镇，作为保障日常监管的经费。

（二）完善村集体使用的国有农用地经营管理程序。

依据《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于加强和规范国有农用地管理的指导意见》（新政办发〔2025〕44号），国家所有依法由村集体使用的国有农用地，经县人民政府确认后，依法确认由相关村集体经济组织管理使用，村集体统一发包经营。发包主体与承包主体签订国有农用地承包合同，明确双方权利义务关系。国有农用地确认村集体经济组织后，国有农用地所有权性质不变。依法确认的国有农用地用于支持村集体经济发展或确定给无地、少地的农户进行承包经营。

1.村集体经济组织统一发包经营的国有农用地租金全部用做壮大村集体经济，并做好资金使用监管和公示，防止出现贪污腐败问题。

2.土地清理再分配给全县脱贫户的国有农用地，农户自己使用的保持现状不变，脱贫户放弃撂荒连续超过两年的土地，取得农户同意，经乡镇政府批准后由村委会统一收回，重新发包签订土地租赁合同，租赁金由村集体经济入账使用。

3.县人民政府批准并下达集体使用国有农用地资产确认批复后，各村集体依据确认批复，按乡镇党委和政府的指导下依法

办理资产确认手续，向于田县自然资源局申请国有土地使用权确认登记，自然资源局审核相关权属来源文件并出具国有土地确认至村集体材料，于田县不动产登记中心依规办理国有土地登记，为村集体颁发《不动产权证》，登记权为其他土地使用权。

（三）规范国有农用地承包期限。

依据《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于加强和规范国有农用地管理的指导意见》（新政办发〔2025〕44号）、《和田地区关于加强和规范国有农用地管理工作指引（试行）》文件有关规定。结合土地用途、开发熟化程度、基础设施配套程度、农作物生长周期以及国有农用地管理工作实际等情形，合理确定国有农用地承包经营具体年限，国有农用地承包期限鼓励耕地以5-10年、园地以10-20年为周期进行承包经营。涉及国家依法确认农村集体经济组织使用的国有农用地（即农业农村局已确权家庭联产承包的农用地）承包经营期限为30年。草地承包期30-50年，林地承包期30-70年（除种植红柳、梭梭地以外）。针对超期承包合同，剩余承包期超过法定上限的，将期限调整为“法定剩余年限+已履行年限≤法定年限”；对超期承包合同拒不整改的，发包方可依法向人民法院提起民事诉讼，请求确认合同超出法定年限的条款无效。期限过短（如1年）的合同，引导签订“3至5年+优先续约权”合同，续约时需重新评估承包（租赁）价格。

（四）合理确定国有农用地承包价格。

充分尊重已签订合同的法律效力，已签订的国有农用地承包合同，按照新规范合同重新签订，承包期限到期后，按照《中华

人民共和国土地管理法》第二十七条规定及和田地区自然资源局下发的《关于发布于田县国有农用地租赁（承包）参考（指导）价格的通知》，由自然资源局和农业农村局牵头，会同乡镇通过实地调查方式，按照土地现状和开发种植年限确定土地等级四种类型（一至四类）后，重新进行公开竞拍发包，原承包人同等价格享受优先承包权。

新增国有农用地确定土地等级后实行公开竞拍发包方式，签订租赁合同，承包价格按照于田县国有农用地租赁（承包）指导基准价标准执行。

农用地属性（耕地、园地、林地、草地）以实地现状认定为准。

土地具体分类标准：连续稳定种植 10 年（含 10 年）以上的地块为一类地；种植 8-10 年的（含 8 年）地块为二类地；种植 5-8 年的（含 5 年）地块为三类地；种植 5 年以下的（不含 5 年）地块为四类地。（具体基准价标准参照表 1-1 执行）

以上四种类型的国有农用地根据农用地的土壤条件、灌溉条件、配套设施和农用地现状，以基准价为下限，双方协商后可以适当调整。种植管花肉苁蓉（红柳、梭梭）和玫瑰花的沙荒国有土地承包合同，在合同总期限到期前，承包费按原合同保持不变，承包到期后，新的土地承包基准价格以林地基准价为下限执行。承包地范围内的林带、水渠、田间道路和为承包地服务的其他农用地承包价格和主地类价格、年限保持一致。耕地、园地承包价格以本办法基准价分阶段逐步调整，调整周期、年度上浮比例按

照本暂行办法（国有耕地、园地承包合同承包价格阶段性提价标准）表 1-2、表 1-3 执行；林地和草地的承包价格按林地 66 元/亩·年、人工草地 85 元/亩·年基准价为下限由发包方和承包方通过协商确定。

签订高标准农田租赁合同，租赁价格需参考当年市场价格，且不得低于本县国有农用地租赁（承包）指导基准价，合同年限不超过 5 年。

收回的国有农用地，重新确定土地等级后，在《和田地区农村产权流转交易平台》公开竞拍发包，承包价格按照于田县国有农用地租赁（承包）指导基准价标准执行。

表 1-1

于田县国有农用地租赁（承包）指导基准价标准

单位：元/亩·年

用途	一类地	二类地	三类地	四类地
耕地	185	160	140	130
园地	260	235	215	195
林地	66			
人工草地	85			

备注：按照农用地用途和土地具体分类，确定土地承包基准价格。

表 1-2

新签订国有耕地承包合同承包价格阶段性提价标准

单位：元/亩·年

土地等级	四类	三类	二类	一类			
种植年限（年）	1-4	5-7	8-9	10	11-14	15-17	18-20
价格（元）	130	140	160	185	285	435	不低于 600

备注：按照农用地属性，根据合同约定种植年限的延长，提升相应土地等级，提高承包价格。

表 1-3

新签订国有园地承包合同承包价格阶段性提价标准

单位：元/亩·年

土地等级	四类	三类	二类	一类			
种植年限（年）	1-4	5-7	8-9	10	11-14	15-17	18-20
价格（元）	195	215	235	260	400	600	不低于 800

备注：按照农用地属性，根据合同约定种植年限的延长，提升相应土地等级，提高承包价格。

二、历史遗留问题化解

（一）依法依规收缴、追缴相关费用。依据《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于加强和规范国有农用地管理的指导意见》（新政办发〔2025〕44号）、《和田地区关于加强和规范国有农用地管理工作指引（试行）》文件有关规定，国有农用地资产划转给涉农国有企业或乡镇后，按期收取土地承包费用。因历史原因未缴、欠缴土地承包费、水费、水资源税等相关费用问题，

严格按照原合同约定进行追缴。对于恶意拖欠相关费用的，发包方应先书面催告承包方限期缴纳；逾期仍未缴纳的，可依法向人民法院申请支付令、提起诉讼并申请强制执行，同时将相关失信线索移交有权机关，由其依法依规将相关责任主体纳入失信名单、实施联合惩戒。对于确实经营困难的已租赁（承包）土地，签订《分期还款协议》，签订《协议》30日内支付比例不低于50%首付，按签订《分期还款协议》约定的期数、本金、利息计算方式足额缴纳剩余部分应还款。

对国有土地和集体土地原合同面积与实际承包土地面积不一致的情形，要重新测定土地面积，合理测算相关费用后分类进行处置。

1.对超出合同面积<5%比例的，当年开始按原单价补缴费用，将超出面积加入合同，并重新签订规范合同。

2.对超出合同面积>5%比例的，承包方应先按当年基准价补齐超出部分租赁金；私自违法开垦或擅自扩大面积的，其违法开垦或多占的土地，超出部分以非法占用土地论处，发包方可依法收回部分土地，收回后按本办法规定重新公开竞拍发包。

3.国有土地和集体土地原合同面积大于实际承包土地面积，按照实际承包面积重新签订承包合同。

（二）稳妥处理因原合同不规范导致的遗留问题。依据《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅关于加强和规范国有农用地管

理的指导意见》(新政办发〔2025〕44号)、《和田地区加强和规范农用地管理工作方案》(和党农领办〔2025〕2号)文件有关规定，按照“尊重历史、兼顾现实”的原则，依法依规妥善处理因签订原合同不规范导致的历史遗留问题，避免引发新的社会矛盾。对原合同中承包期限不合法的情形，要根据《民法典》《农村土地承包法》等法律法规相关规定，结合实际情况合理确定承包期限，重新签订承包合同；对原合同中价格不合理的情形(承包价格低于每年每亩33.3元，视为低价承包；免交期6年以上的，视为免交期超长的不规范合同)，重新签订承包合同；对承包价格明显偏低、低价承包高价转包、招商引资“零租金”、超低价一次性缴费开发等各类承包价格不合理问题，通过双方协商、司法介入方式，稳妥有序追缴或提高土地承包费用，逐步实现租赁价格达到同等土地租赁价；对原合同签订主体及签订程序不规范，权利义务不清晰等问题，结合实际、区分情形，经充分协商后签订补充合同或重新签订合同，依法依规合理进行处置。依法依规收回的土地重新签订国有农用地合同，承包价格根据确定的土地属性等级相应的基准价标准执行。

承包方有下列行为之一的，发包人可根据合同约定，向承包方提前书面通知，要求限期整改，若拒不整改的将依法依规收回承包经营权，并要求承包方赔偿损失：

1.违反国家法律法规，非法经营其他项目的。

2.不按合同约定时间缴纳承包（租赁）费或水资源费的。

3.未执行合同条款擅自转包所承包农用地的。

4.擅自改变所承包农用地土地结构及附着物的，包括破坏耕地，增设新的附着物等情况。

5.乱砍滥伐树木、不按照合同规定搞生态防护建设的。

6.擅自改变土地农业使用性质的。

7.连续弃耕撂荒两年以上的。

8.给土地造成严重损害或者严重破坏土地生态环境的。

9.存在私自开垦、占地等违法情形的。

10.其他按规定应予收回的。

如对部分有争议的，依法依规进行审查处理：

（1）因招商引资、畜牧业发展配地、办理过土地使用证的，由商工局、农业农村局、自然资源局、林草局、水利局、天津工业园区、乡镇提出意见分类处置。

（2）各类非法开垦、非法占有的农用地，其原貌是林地、草地、湿地、水源地、滩涂或水利工程保护区等禁耕地的，必须停止耕种，恢复原有属性。

（3）对照批准权限，重新审查土地开发许可证（草原使用证（承包合同）、林权证、取水许可证、开发利用合同、租赁合同、租赁价格、批准用途、土地实际用途等），对证照不齐（或不合法）的，问题处理后再发包。

（4）对种植经营户自主开发的土地，承包价格通过协商不能达成一致意见的，可以由国有公司或乡镇有偿收回土地，土地收回价格由双方共同选定的第三方评估公司评估确定，评估费用由双方协商承担；协商不成的，按《中华人民共和国资产评估法》等法律法规规定执行。

（5）享受退耕还林政策的地块。根据种植要求，未达到验收标准的地块，由自然资源局会同林草局等部门研究解决。

（6）此次摸底调查确认新增农用地，由自然资源、水利、林草、农业农村等部门对土地开发手续、费用缴纳情况进行核实。土地开发手续合法，则按照本办法协商补签承包合同；没有合法土地开发手续的，依法收回土地，重新发包。

11.特殊情况处理：

（1）对于承包土地存在纠纷或争议的问题，各乡镇、土地发包单位应先解决纠纷或争议，再执行整治、收回程序。

（2）土地开垦审批存在的争议问题，由政府办公室、自然资源局、林草局负责协调解决。

（3）村集体土地确权遗留问题，由农业农村局牵头，各乡镇（村）协调解决。

（4）林地、草地确权登记纠纷问题，由林草局牵头，各乡镇（村）协调解决。

（三）依法严查公职人员（含退休）违规经营土地问题。依

据《和田地区巩固土地清理成果规范农用地管理工作方案》（和行办函〔2024〕266号）文件有关规定，对利用职权或影响力，承包特别是低价承包、接受赠予、转包买卖、套用他人名义等违规违纪违法经营土地的，坚决清退、追缴违法所得，依法依规查处。对拒不配合的，通过社会监督、群众举报、组织核查等多种手段深挖细查，依规依纪依法严肃处理。对清退的土地，根据土地类别和土地权属，属于国有农用地的可对外公开竞拍发包（租赁），属于村集体土地的优先承包给所属村无地少地农户。对第二轮土地承包时农村人口，后续升学毕业成为公职人员的，且在土地确权颁证时纳入共有人，家属仍为农村户籍的，2028年9月第二轮土地承包期限到期前可以享受土地承包权。因承租人死亡或继承父母或亲属30年家庭承包地的，全面核查其家庭成员身份和户籍，家庭成员中如有农村户籍，土地承包权调整给农户；如无农村户籍或均为公职人员，不符合继承身份的，依法清退土地或调整权属。

三、部门职责

县级层面建立协调工作机制，由县委、县政府分管“三农”工作的同志负责，由县委农办统筹，自然资源局、农业农村局牵头，纪委监委、林草局、财政局、审计局、水利局、公安局、检察院、法院、司法局、信访局、网信办、供电公司、涉农企业，和各乡镇配合。

（一）县委农办：充分发挥统筹协调作用，督促落实地委和县委关于加强和规范国有农用地管理工作的各项安排部署。

（二）纪委监委：要加大党员干部、公职人员在国有土地流转中暗箱操作，串联勾结，围标串标等违纪行为的查处力度，核查并处置涉及公职人员的信访举报和问题线索。

加强在国有农用地领域的监督检查，压实耕地保护主体责任，做好日常监督，紧盯全流程风险点，集中攻坚突出问题，严查贪污土地承包费、租金、补偿款、补贴；滥用职权违规审批，低价发包，擅自改变用权；土地发包流转、征收中权钱交易；挪用土地收益专项资金；失职渎职监督不力，造成耕地破坏、资产流失；违规承包经商办企业；优亲厚友等违纪违法行为，畅通群众监督渠道，及时收集各类信访举报，做好线索处置工作。

（三）各乡镇党委：要高度重视国有土地监督管理，党委书记牵头，指定一名分管领导具体负责，依法办理资产划转手续；负责配合涉农企业同承包方签订规范合同；配合涉农企业按期代收辖区租赁土地承包费；建立国有农用地承包合同档案管理制度，对承包合同进行统一编号、归档管理；定期对合同履行情况进行监督检查，及时发现和督促处理违约行为；对因不可抗力或其他原因导致合同无法履行的，按照合同约定和相关法律法规进行妥善处理，保障双方合法权益；负责做好安全生产等各项措施的落实；督促各村合理调配水资源，盘活原有撂荒地；认真研判确定

土地等级，使土地效益最大化，确保土地收益资金全部按期收回入账，坚决杜绝乡村两级“坐收坐支”。

（四）自然资源局：定期对合同履行情况进行监督检查，及时发现和督促处理违约行为，未经自然资源局书面同意，不得改变国有农用地用途。负责全县摸清国有耕地和园地的承包底数，纠正发包租赁过程中的各种问题，会同农业农村部门核查依法确定给集体使用的国有农用地的底数，建立健全国有农用地规范管理制度，负责汇总、整合、提交、更新本部门相关数据至县农用地数字化动态监管数据库，逐级提交至自治区农用地管理一体化平台，负责国有农用地公开竞拍发包和后续监管。依法处置非法开荒、倒卖土地、改变土地用途等违法行为。

（五）农业农村局：负责指导县农业农村主管部门摸清集体农用地和由县级人民政府依法确定给集体使用的国有农用地的底数，纠正发包租赁过程中的各类问题，建立健全集体农用地承包经营规范管理制度，要定期对合同履行情况进行监督检查，负责汇总、整合、提交、更新本部门相关数据至县农用地数字化动态监管数据库，并逐级提交至自治区农用地管理一体化平台，负责村集体使用的国有农用地的公开竞拍发包和后续监管。

（六）林草局：负责指导县林草主管部门摸清林地、草原承包底数，建立空间数据，组织清查林地、草地的确权登记情况，规范林地草地租赁经营合同范本，负责汇总、整合、提交、更新

本部门相关数据至县农用地数字化动态监管数据库，并逐级提交至自治区农用地管理一体化平台。

（七）水利局：负责摸底农用地取水方式，严查非法取水和欠缴水费、水资源费（税）等情况，清查河湖管理和保护范围内发包签订的国有农用地承包租赁合同，健全农用地取水监管制度，负责汇总、整合、提交、更新本部门相关数据。

（八）财政、审计部门：加强资金的监督管理，防止资金漏管失控，造成不必要的损失，做好相关费用的收支管理工作，县国资委负责指导涉农企业加强和规范国有农用地使用管理工作、督促涉农企业清理签订的不合规国有农用地承包租赁合同，做好划转涉农国有企业的国有农用地资产经营管理工作。审计部门依据《中华人民共和国审计法》及审计工作全覆盖要求，定期开展国有农用地管理专项审计，重点监督国有农用地管理和使用情况进行审计监督，推动国有农用地管理提质增效、合规有序。

（九）网信办：负责做好各类网络舆情监测处置工作。

（十）信访局：负责做好工作期间群众来信来访和网上投诉事宜的化解工作。

（十一）自然资源、农业农村、林草、水利等部门：要对违规开垦土地、超采地下水、破坏“井电双控”、骗取农业补贴等行为开展调查处理。

（十二）国网于田县电力公司：负责处置国有未利用地开发

成国有农用地上非法接电、欠缴电费等行为。

（十三）涉农企业：依照法律法规的有关规定，对承包方使用的农用地范围、面积以及合同履行情况进行监督，并及时督促处理违约行为；依法合理有效利用水土资源，提高国有农用地质量；配合乡镇政府收取土地租赁费并提供相关票据；协调处理土地周边邻里关系、权属纠纷，保障承包方生产经营秩序不受干扰；不得违法干预承包方正常生产经营活动，不得违规收取合同约定以外的费用；监督政府投资的基础设施（水、电路）不受损失；保障每年全额收取租赁费，按比例规定足额上缴国库，按时足额返还乡镇政府租赁费。

四、监督管理和责任追究

（一）自然资源局和农业农村局牵头监督指导整治国有农用地合同规范化管理工作全过程，严格把关各项手续，确保农用地管理及村集体土地“回头看”专项整治工作顺利开展。

（二）纪委监委督促职能部门刀刃向内自查自纠，对参与国有农用地规范化管理工作的职能部门和党员干部履职情况全过程进行监督，保障国家、集体、群众合法权益。

（三）各乡镇、相关单位、国有企业要对整治农用地管理突出问题高度负责、严格把关，整治国有农用地管理工作中出现不作为、乱作为、弄虚作假等违纪违规行为由纪检部门严肃处理。

（四）对于违反本办法的单位或个人，应按照法律法规和政

策追究其责任。

（五）将规范农用地管理工作推进情况纳入干部绩效考核管理，对在专项整治工作中推诿扯皮、不担当、慢作为、不直面问题的，甚至造成突出矛盾的，适时复盘查明责任人，启动问责机制予以问责。

五、附则

（一）突出问题整治只针对土地一包承包人，二包、三包等土地纠纷由一包负责妥善处理。

（二）本办法未尽事宜，依据相关法律法规，按“一事一议”原则处理。

（三）本办法自发布之日起生效，原县直各部门出台的农用地管理相关规定与本办法不一致的，以此办法为准。

（四）本办法由于田县人民政府负责解释，具体解释工作由自然资源局、农业农村局等部门承担。

(五)本办法不适用于防沙治沙规划立项、专门开展防风固沙生态治理的沙化地块。

（六）本办法自发布之日起施行，有效期为1年，有效期届满前6个月，由县自然资源局、农业农村局组织评估，确需继续实施的，按法定程序修订后重新发布。