

中共宣城市宣州区委办公室文件

宣区办发〔2018〕8号



印发《关于完善落实农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》的通知

各乡镇街道党（工）委、乡镇人民政府，区直各单位：

经区委、区政府研究，现将《关于完善落实农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。



关于完善落实农村土地所有权承包权 经营权分置办法的实施意见

为贯彻落实《中共安徽省委办公厅、安徽省人民政府办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见〉的通知》（皖办发〔2017〕22号）和《中共宣城市委办公室、宣城市人民政府办公室印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的实施意见〉的通知》（宣办发〔2017〕26号）精神，积极培育新型农业经营主体，推动多种形式的适度规模经营发展，不断丰富和完善我区农村土地所有权、承包权、经营权分置（以下简称“三权分置”）的具体实现形式，实现农业增效、农民增收和农村稳定，提出如下实施意见。

一、总体要求

深入贯彻党的十九大精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实中央、省、市关于全面深化农村改革的精神，按照落实所有权、稳定承包权、放活经营权的要求，尊重农民意愿，坚守政策底线，坚持因地制宜，扎实推进“三权分置”，决不能搞强迫命令、一刀切，不能借“三权分置”之机，把农村土地集体所有制改垮了，把耕地改少了，把粮食生产能力改弱了，把农民利益损害了。要紧紧围绕正确处

理农民和土地关系这一改革主线，不断优化农村土地资源要素配置，大力发展以家庭农户为基础的农业适度规模经营，加快构建现代农业经营体系，促进农民增收、农业增效、农村繁荣。力争到 2020 年基本完成相关的改革任务，形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局，建立规范高效的“三权”运行机制，为发展现代农业、增加农民收入、推进农业供给侧结构性改革、全面建成小康社会提供坚实保障。

二、把握“三权分置”重要内涵

明晰农村集体土地所有权、农户承包权、经营主体经营权关系，是实行“三权分置”的前提和基础。各级各部门要采取切实可行的措施，科学把握农村土地“三权”的重要内涵，充分发挥“三权”的各自功能。

（一）落实农村土地集体所有权。农民集体是土地集体所有权的权利主体，对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能，发挥土地集体所有的优势和作用。农民集体有权依法发包集体土地、调整灾毁承包地、监督承包地的使用，并可采取措施防止和纠正长期抛荒、毁损土地、非法改变土地用途等行为。对承包农户在集体经济组织内转让土地承包权的，须经农民集体同意；流转土地经营权的，须向农民集体书面备案。对尚未承包到户、仍由集体统一经营

的耕地、林地、草地、园地、“四荒”地（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）、水面等资源进行清查核实，评估作价，入股到经营主体，按股获得分红收益。集体土地被征收的，农民集体有权就征地补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。要建立健全民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权，防止少数人将集体土地私相授受、谋取私利。

（二）严格保护农户土地承包权。土地承包权人对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。农村集体土地由作为本集体经济组织成员的农民家庭承包，任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位，都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。在完善“三权分置”办法过程中，要充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地的各项权能，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地。不得违法调整农户承包地，阻碍农户获得土地征收补偿和社会保障；不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

（三）加快放活土地经营权。赋予经营主体更有保障的土地经营权，是完善农村基本经营制度的关键。土地经营权人对流转土地依法享有在一定期限内占有、耕作并取得相应收益的权利。充分利用确权登记颁证成果，积极引导农村土地经营权依法自愿有偿流转，激发农村生产要素内在活力。引导土地经营权向种田能手和新型经营主体流转，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经

营预期。鼓励采取土地入股、土地托管、代耕代种等多种形式，探索更多放活土地经营权的有效途径。鼓励经营主体依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产附属配套设施；经营主体有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地；流转土地被征收的，地上附着物及青苗补偿费应按照流转合同约定确定其归属。承包农户流转出土地经营权的，不应妨碍经营主体行使合法权利。经营主体再流转土地经营权或依法依规设定抵押，须经承包农户或其委托代理人书面同意，并向农民集体书面备案。有条件的地方可以试行对土地进行股份量化，建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的产权制度，实现资源变股权、资金变股金、农民变股东的转变。

三、有序推进“三权分置”

（一）加强土地承包经营权确权登记颁证成果应用。完善农村集体土地所有权确权登记发证工作，将集体所有权确权到所有权主体的集体经济组织，并确保所有权证书发放到位。加快推进区级土地承包经营权确权登记颁证数据库建设，建成全区范围内互联互通的土地承包经营权信息管理应用平台，形成“以图管地”、“以人找地”和承包合同网签管理系统，实现土地承包合同管理、权属登记、数据查询、经营权流转和纠纷调处等工作信息化、规范化。建立健全确权登记信息共享和成果运用机制，积极推进确权登记成果在农

业补贴、抵押担保、互换并地、“三变”改革和农业保险等方面的广泛应用，充分发挥土地承包经营权确权登记颁证的效能和作用。（区农委、区国土分局、区林业局、各乡镇街道办事处等负责）

（二）建立健全土地流转规范管理制度。规范土地经营权流转交易，依托宣城市公共资源交易平台，推进全区农村产权公开交易，落实区、乡农村交易窗口设置，配备工作人员。着力完善交易运行规则，规范交易主体和交易程序，为流转双方提供信息发布、产权交易、法律咨询、权益评估、抵押融资等服务，有序推进农村土地经营权进场流转交易。加强流转合同审查、登记、备案、建档工作。流转土地 50 亩以上的流转合同应报区、乡农村土地承包管理部门备案。对大面积、长时间流转土地经营权的工商资本，要通过建立健全资格审查、项目审核、风险防范、备案等制度，规范引导其经营行为，实现工商资本与农民合理分工、互利共赢。

（区农委、区林业局、区国土分局、区市场监管局、区公共资源监督管理局、区公共资源交易中心、各乡镇街道办事处等负责）

（三）多形式放活农村土地经营权。在巩固农村土地所有权、稳定农户承包权的基础上，把农村土地经营权从承包经营权中分离出来。引导农村土地经营权规范有序流转，鼓励流向家庭农场、专业大户等适度规模经营主体。积极引导

农户实行以地入股，组建土地股份合作社，采取自营或委托经营等方式发展农业适度规模经营，完善普通农户参与规模经营的利益分享机制。对村集体领办土地股份合作社，按 50 元/亩的标准予以一次性补助，补助资金来源于宣州区促进现代农业奖补资金，由区农委拨付给新成立的土地股份合作社，补助资金用于成立土地股份合作社工作经费和启动资金。（区农委、区财政局、区市场监管局、各乡镇街道办事处等负责）

（四）平等保护土地经营权。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体根据合法合规的流转合同取得的土地经营权，保障其有稳定的经营预期。流转合同中应明确违约责任等风险防范条款，切实维护新型农业经营主体合法权益。要通过流转合同鉴证、交易鉴证等多种方式对土地经营权予以确认，对符合条件的颁发《宣州区农村流转土地经营权证》。（区农委、各乡镇街道办事处等负责）

（五）完善农村土地流转风险防范机制。加强流转合同管理，引导流转合同使用规范合同范本，统一期限表述、流转方式、价款结算、面积口径和文本格式，土地流转期限最长不超过原承包方承包期的剩余年限。严格执行工商资本流转农户承包耕地备案制度。工商资本流转农户承包耕地 200 亩以上的，由各乡镇街道办事处负责对流转合同、用地面积、

期限、合同签订、保证金缴纳等情况进行审核后报区农委备案。建立风险保障金制度，工商资本流转农户承包耕地 200 亩以上的，应当其向所在乡镇街道办事处缴纳不低于合同约定年土地流转租金 50% 的风险保障金，用于防范承包农户权益受损；对流转合同期满无违约行为的，乡镇街道办事处应及时予以全额退还；各乡镇街道办事处要规范风险保障金的管理和使用。（区农委、区财政局、各乡镇街道办事处等负责）

（六）探索农村土地经营权担保融资。积极探索农村土地经营权担保融资，推进金融服务创新，建立健全抵押登记、价值评估、流转交易、抵押处置、风险分担、法律保障等配套服务体系，创新抵押贷款金融产品、服务方式和管理机制。（区农委、区金融办、各乡镇街道办事处等负责）

（七）构建新型经营主体政策扶持体系。完善新型经营主体财政、信贷保险、项目扶持等政策。财政部门加大扶持力度，按照存量优化、增量倾斜的原则，增强对新型农业经营主体扶持的针对性和实效性。支持新型农业经营主体单独申报涉农项目，建立财政补助形成资产交由新型农业经营主体管护新机制并明确权属关系。支持新型农业经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。进一步落实支持新型农业经营主体的用水用电、市场拓展、税费等优惠政策。积极开展创建示范家庭农场、示范合

作社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织“四创”活动，大力提升新型农业经营主体的生产能力和经营水平。支持农业信息进村工程与农民合作社结合，建立跨区域合作和同业联合的联合社，提升合作社的示范带动能力。支持新型经营主体相互融合，加快培育以龙头企业为核心、专业合作社为纽带、家庭农场为基础的现代农业产业化联合体，推动新型经营主体由交易联结走向优势互补、风险共担的主体融合。结合推动一二三产业融合发展和实施资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革试点，积极引导龙头企业采取订单、股份合作、利润返还、服务联结等形式，与农户建立紧密的利益联结机制，让农民分享三产融合发展成果。

（区发改委、区财政局、区农委、区林业局、区国土分局、区金融办、各乡镇街道办事处等负责）

（八）强化纠纷调解仲裁。按照有组织人员、有规章制度、有固定场所、有必要设施、有工作经费“五有”标准，推动农村土地承包经营权纠纷乡村调解和区级仲裁体系建设，积极有效开展调解仲裁工作。严格落实《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》，依法依规处理农村土地承包经营纠纷。按照协商、调解、仲裁、诉讼等法定途径解决矛盾纠纷，维护农村社会和谐稳定。（区农委、区司法局、区信访局、各乡镇街道办事处等负责）

（九）大力培育新型职业农民。建立健全新型职业农民

教育培训、认定管理、政策扶持“三位一体”的培育制度。办好农业职业教育，定向培养新型职业农民。进一步实施新型职业农民培育工程，加大农村实用人才带头人、现代青年农场主、职业经理人和新型农业经营主体带头人培训力度，到“十三五”末，培训职业农民 3000 人，实现新型农业经营主体带头人轮训一遍。引导有志投身于现代农业发展的城乡青年、返乡农民工、大中专毕业生、退役军人等加入新型职业农民队伍。建立健全新型职业农民扶持制度，支持引导新型职业农民大力发展乡村休闲旅游、农产品电子商务等新产业新业态，鼓励有条件的地方将新型职业农民纳入城镇职工社会保障体系。（区农委、区教体局、区财政局、区人社局、区扶贫办等负责）

四、组织保障

（一）强化组织领导。实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。“三权分置”工作政策性强、涉及面广，事关广大农民群众和各类新型农业经营主体切身利益，事关农村改革发展大局。各级各部门要充分认识“三权分置”的重要性、艰巨性和复杂性，高度重视、精心组织，积极稳妥推进。成立以区委领导为组长，农委、国土分局、林业局、财政局、发改委、司法局、信访局、市场监管局、金融办、公共资源监督管理局、公共资源交易中心、教体局、人社局等单位主要负责人为成员的农村土地所有权承包权

经营权分置改革工作领导小组，领导小组下设办公室，区农委主要负责人为办公室主任，办公室负责对全区农村土地所有权承包权经营权分置改革工作的指导、协调、监督和检查。各乡镇街道办事处成立相应组织，乡镇街道办事处党（工）委、政府要切实承担主体责任，加强对这项工作的组织领导，统筹谋划，稳步推进。结合实际，研究制定具体落实措施，抓好典型示范，注重总结经验。区直有关部门要密切配合协作，加强工作指导，建立检查监督机制，确保各项任务落到实处。

（二）明确职责分工。区直有关部门、各乡镇街道办事处要各司其职、各尽其责，形成密切配合、协调高效的工作机制。区国土分局负责农村土地集体所有权确权登记颁证等工作。区公共资源监督管理局负责土地流转交易体系建设等工作。区农委负责深化完善农户承包权确权登记颁证、放活和保护土地经营权、推进农村土地经营权担保融资、土地流转风险防控、新型农业经营主体政策扶持、土地纠纷调解仲裁等工作。区档案局负责指导“三权分置”档案管理。区发改委、区金融办、区财政局、区林业局、区市场监管局、区法院、区瑞丰农业融资担保公司配合做好保护和放活农村土地经营权、土地流转风险防控、新型农业经营主体扶持和推进农村土地经营权担保融资等工作。区司法局、区政府法制办、区信访局、乡镇街道办事处做好农村土地承包经营纠纷调解等工作。各乡镇街道办事处负责本辖区农村土地“三权

分置”实施工作。

（三）强化宣传培训。要深入宣传农村承包土地“三权分置”政策，加大向村（社区）和各类新型农业经营主体的宣传力度。把“三权分置”内容列入当前农村基层干部的培训重点，按照分级负责的原则，层层组织开展培训，统一思想认识，提高政策执行能力和水平。

（四）维护社会稳定。“三权分置”涉及多方权益，容易引发矛盾纠纷，必须高度重视，妥善调处化解。建立健全“乡村调解、区级仲裁、司法保障”的纠纷调处机制，确保土地承包经营纠纷化解在基层，解决在当地，切实维护农村社会稳定。