



关于印发郊区农村土地所有权承包权 经营权分置改革工作方案的通知

郊政办〔2017〕67号

乡、镇人民政府，各办事处，区直有关部门：

《郊区农村土地所有权承包权经营权分置改革工作方案》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

铜陵市郊区人民政府办公室

2017年7月19日



郊区农村土地所有权承包权经营权 分置改革工作方案

为贯彻落实市政府《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》精神，加快推进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”）并行，激发农村发展活力，促进现代农业发展，实现农业增效、农民增收和农村稳定，结合我区实际，特制定方案如下。

一、“三权分置”改革总体要求

（一）重要意义。现阶段深化农村土地制度改革，实行土地所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，顺应了农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，顺应了当前农业农村发展的形势，是继家庭联产承包责任制后农村改革的又一重大制度创新，是在新的历史条件下，中央关于土地问题出台的又一重大政策。认真落实和完善“三权分置”办法，对于明晰土地产权关系，巩固和完善农村基本经营制度，更好地维护农民集体、承包农户、经营主体权益具有重要的作用；对于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式的适度规模经营，推进农业供给侧结构性改革，加快现代农业发展具有重要的意义。



（二）基本原则。

——**尊重农民意愿**。坚持农民主体地位，维护农民合法权益，把选择权交给农民，发挥其主动性和创造性，加强示范引导，不搞强迫命令、不搞一刀切。

——**守住政策底线**。坚持和完善农村基本经营制度，坚持农村土地集体所有，坚持家庭经营基础性地位，坚持稳定土地承包关系，不能把农民土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。

——**坚持循序渐进**。审慎稳妥推进改革，由点及面，不操之过急，逐步将实践经验上升为制度安排。

——**坚持因地制宜**。充分考虑各地资源禀赋和经济社会发展差异，鼓励探索和制度创新，总结形成适合不同地区的“三权分置”具体路径和办法。

——**坚持市场导向**。充分发挥市场配置资源的决定性作用，推进土地要素优化配置，提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率。更好地发挥政府引导作用，强化指导规范扶持，营造良好市场环境。

（三）**总体要求**。要紧紧围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，不断探索农村土地集体所有制的有效实现形式，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，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，为加快建设幸福美丽新郊区，发展现代农业、增加农民收入、全面建成小康社会提供坚实保障。

二、逐步形成“三权分置”格局

明晰集体土地所有权、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，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，加快形成层次分明、结构合理、平等保护的“三权分置”格局。

（一）落实土地集体所有权。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。在完善“三权分置”办法过程中，要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。对农民集体依法行使土地发包、因灾毁损土地调整、抛荒土地监管，任何组织和个人不得非法干预。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”、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，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。集体土地承包权属于农民家庭，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。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。任何组织和个人都不能取代农户的土地承包地位，非法剥夺和限制农户的土地承包权，限制农户组织生产经营和处置产品并获得收益；不得强迫或限制农户流转土地；不得违法调整农户承包地；不得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。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。在完善“三权分置”办法过程中，要引导土地经营权向种田能手和新型经营主体有序流转，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权。经营主体有权使用流转土地自主从事农业生产经营并获得相应收益，经承包农户同意，可依法依规改良土壤、提升地力，建设农业生产、附属、配套设施，并依照流转合同约定获得合理补偿；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。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。鼓励采用土地股份合作、土地托管、代耕代种等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径。

（四）逐步完善“三权”关系。农村土地集体所有权是土地承包权的前提，农户享有承包经营权是集体所有的具体实现形式，在土地流转中，农户承包经营权派生出土地经营权。农村土地农民集体所有，是农村基本经营制度的根本，必须得到充分体现和保障，不能虚置。农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础，要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。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，要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。积极探索农民集体依法依规行使集体所有权、监督承包农户和经营主体规范利用土地等的具体方式。通过实践探索和经验总结，逐步完善“三权”关系，为“三权分置”在我区有序实施提供有力支撑。

三、稳步推进“三权分置”有序实施

完善“三权分置”办法涉及多方权益，是一个渐进过程和系统性工程，必须统筹兼顾，稳步实施。

（一）加强土地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。巩固确权登记颁证成



铜陵市郊区人民政府办公室行政规范性文件

果，建立健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的确权登记制度。加快推进区级土地承包经营权确权登记颁证数据库建设，尽快建成全区互联互通的土地承包经营权信息管理应用平台。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。（责任单位：区农林水务局、区财政局、乡镇办，配合单位：区国土局、区政务中心）

（二）创新完善土地流转方式，规范土地流转管理。鼓励采用土地股份合作、土地托管、土地信托、联耕联种、代耕代种等多种经营方式，探索多种放活土地经营权的有效途径。完善转包、出租、互换、转让、入股等土地流转方式，引导土地经营权在公开市场有序流转。加快农村产权交易市场建设，力争实现我区涉农乡镇办全覆盖，形成区、乡镇办、村三级联动的农村产权交易市场体系。健全市场运行规范，提高服务水平，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。建全区、乡镇办、村三级农村土地流转服务中心，具体负责指导、服务全区农村土地流转工作。加强流转合同管理，引导双方使用流转合同省级示范文本，进一步强化流转合同审查、登记、备案、建档工作。（责任单位：区政务中心、区农林水务局，配合单位：区国土局、区财政局、区市场局、乡镇办）



铜陵市郊区人民政府办公室行政规范性文件

（三）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。区财政要进一步扩大对新型农业经营主体的扶持资金规模，按照存量优化、增量倾斜的原则，增强对新型农业经营主体补贴补助的针对性和实效性。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合作社、家庭农场持有管护新机制。建立健全农业信贷担保体系，加大对新型农业经营主体的融资担保支持力度。引导金融机构建立健全针对新型农业经营主体的信贷、保险支持机制，创新金融产品和服务。进一步落实支持新型农业经营主体的用水用电、设施用地、市场拓展、税费减免等优惠政策。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“三创”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，积极引导新型农业经营主体与承包农户建立紧密利益联结机制，带动普通农户分享农业规模经营收益。（责任单位：区农林水务局、区财政局，配合单位：区经促局、区国土局、区国税局、区地税局、乡镇办）

（四）大力培育新型职业农民。按照市农委统一部署，依托



铜陵市郊区人民政府办公室行政规范性文件

市级专业培训机构，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，努力造就一批“懂技术、善经营、会管理”新型职业农民。积极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。（责任单位：区农林水务局、区人社局，配合单位：乡镇办）

（五）推进“三权分置”实践探索。鼓励开展土地承包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营等试点，通过试点及时发现问题，解决问题，总结经验，逐步扩大试点范围，由点到面，带动“三权分置”在全市有序实施。开展土地股份合作试点，支持农民成立土地股份合作社，在依法自愿的前提下，引导农民以承包土地经营权、林地经营权等入股农业经营主体，发展多种形式的土地股份合作。按照铜陵市出台的《农村土地承包经营权抵押融资管理办法》等政策文件，区政府配套出资设立风险补偿专项资金，建立农村土地承包经营权等农村产权抵押贷款风险分担机制，相应出台保费的补助政策。（责任单位：区农林水务局、区财政局，配合单位：区经促局、区人



社局、区国土局、区国税局、区地税局、乡镇办)

四、工作保障

“三权分置”是深化农村改革的重要战略部署，是加快现代农业发展的有效途径，也是践行“五大发展行动计划”的重要举措，各级各部门要采取有力措施扎实推进。

(一) 加强组织领导。实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。乡镇办要充分认识“三权分置”的重要意义，尽快研究制定具体落实措施，建立健全完善“三权分置”办法的政策支持体系。坚持问题导向，对实践中出现的新情况新问题要密切关注，及时总结，适时调整完善措施。加大政策宣传力度，注重典型示范，营造良好舆论氛围和工作环境。加强工作指导，强化干部培训，提高政策执行能力和水平。建立检查监督机制，督促各项任务稳步开展。各有关部门要按照职责分工，相互支持配合，强化协调沟通，形成齐抓共管局面，合力推动“三权分置”有序实施。

(二) 加强培训指导。要围绕“三权分置”的实施，充分利用广播、电视、报刊、互联网等媒体，采取群众喜闻乐见的形式，做好文件宣传和政策解读工作，让广大农民群众、新型经营主体和农村基层干部了解“三权分置”重大意义和目标要求，了解“三权分置”重要内涵和实施措施。要把“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，把握政策要求，努力提高执行政策的能力和水平。建立监督检查制度，每年要对“三权分置”的实施和落实情况进行专项检查。

（三）维护农村稳定。实施“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。建立和完善“自主协商、镇村调解、区市仲裁、司法保障”的多元化纠纷调处机制。按照有编制人员、有规章制度、有固定场所、有必要设施、有工作经费“五有”标准，推动区级仲裁体系建设，积极有效开展调解仲裁工作，乡镇办健全调解机构、村设立调解员，负责本区域范围内土地承包经营权权属争议、合同纠纷等矛盾的协商、调解。按照协商为先、调解为主、仲裁为辅的原则，积极化解农村土地承包及流转矛盾对进入诉讼程序的纠纷，依法审慎办理。确保土地承包经营纠纷化解在基层，解决在当地，防患于未然，切实维护好农民土地承包合法权益和农村和谐稳定。