

郑州市人民政府文件

郑政〔2018〕12号

郑州市人民政府 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

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为深入贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》（中办发〔2016〕67号）和《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅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》（豫办〔2017〕42号）精神，进一步健全农村土地产权制度，积极构建新型农业经营体系，推动多种形式的适度规模经营，不断丰富和完善农村土地所有权、承包权、经营权分置（以下简称“三权分

置”)的具体实现形式，特制定本意见。

一、总体要求

认真学习贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以实施乡村振兴战略为目标，按照党中央、国务院和省委、省政府关于“三权分置”的决策部署，围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，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”改革，逐步建立规范高效的落实所有权、稳定承包权、放活经营权的运行机制，不断优化农村土地资源配置，培育新型经营主体，促进农业适度规模经营发展，进一步巩固和完善农村基本经营制度，为大力发展都市生态农业、加快推进国家中心城市建设提供坚实保障。

二、主要目标

有序推进“三权分置”各项改革措施落实，农村土地“三权”的各自功能和整体效用得到充分发挥，逐步形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。稳步推进农村集体产权制度改革，不断健全归属清晰，权能完整，流转顺畅、保护严格的农村产权制度。严格保护农户承包权，2017年基本完成农村承包地确权登记颁证工作，积极推进确权成果权能拓展与应用。培育壮大新型农业经营主体，稳定经营预期，赋予经营主体更有保障的土地经营权。发展多种形式的农业适度规模经营，土地经营权流转率高于全省平均水平。2020年底前基本完成相关改革工作任务，探索总结出适合我市都市生态农业发展的“三权分置”具体实现

路径和办法。

三、主要措施

(一) 落实农村土地集体所有权

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。土地集体所有权人对集体土地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。农民集体是土地集体所有权的权利主体，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。农民集体有权依法发包集体土地，任何组织和个人不得非法干预；有权因自然灾害严重毁损等特殊情况依法调整承包地；有权对承包农户和经营主体使用承包地进行监督，并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。承包农户转让土地承包权的，应在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意；流转土地经营权的，须向农民集体书面备案。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。要建立健全农村集体经济组织民主议事机制，切实保障集体成员的知情权、决策权、监督权，确保农民集体有效行使集体土地所有权，防止少数人私相授受、谋取私利。加强对集体土地所有权的保护和监管，强化日常执法巡查，坚决制止和查处违法违规进行非农建设的行为，依法查处擅自或变相将设施农用地用于其他经营的行为，切实保护好农民的集体土地权益。进一步完善集体土地所有权确权登记颁证

工作，妥善解决权属纠纷，强化确权成果应用，确保集体土地全面精准确权到农民集体。2017年全面完成市、县（市）两级土地整治规划编制工作。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市国土资源局、市农委）

（二）严格保护农户承包权

认真落实党的十九大关于“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”的决策，充分维护承包户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能，不得违法调整农户承包地，不得以退出土地承包权作为农民进城落户的条件。

1. 扎实做好农村承包地确权登记颁证工作。在完成新版农村土地承包经营权证书颁发、实现应发尽发的基础上，妥善解决疑难遗留问题，确保家庭承包土地四至清楚、面积准确、簿证一致、帐地相符，农民群众认可，经得起历史检验。高质量做好档案整理、数据库汇交、成果转化应用等工作。2017年年底基本完成农村承包地确权登记颁证工作任务。整合资源，统一规划，到2020年逐步实现确权数据共享和成果应用示范，形成承包合同网签管理系统，进一步健全承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度。做好与不动产登记制度的衔接工作，确保到2020年农村土地承包经营权确权登记颁证成果实现资源共享。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市国土资源局、市发展改革委、市财政局、市农委、市档案局、市林业局）

2. 建立健全农村土地承包经营纠纷调解体系。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》，依法依规保障农民权益。建立健全乡村调解、县市仲裁、司法保障的农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系，各县（市）要成立仲裁委员会，建立覆盖所有乡镇的乡级纠纷调解委员会，各行政村成立调解小组或设立专职调解员。加大调解仲裁工作投入力度，抓好仲裁庭建设，落实工作场所和办公设施，调解仲裁工作经费要纳入当地财政预算。强化调解仲裁能力建设，抓好专题培训，提升仲裁员的能力和水平。按照农业部《农村土地承包经营纠纷调解仲裁考评实施办法》，每年对县（市）调解仲裁工作进行量化考评，并计入当地综治工作（平安建设）成绩。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市政府法制办、市司法局）

（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。在依法保护集体所有权和农户承包权的前提下，平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权。

1. 大力培育新型农业经营主体。促进规范发展，鼓励家庭农场使用规范的生产记录和财务收支记录，提升标准化生产和经营管理水平。引导农民合作社依照章程加强民主管理和民主监督，发挥成员积极性，共同办好合作社。鼓励龙头企业通过兼并

重组建立现代企业制度，加大科技创新，优化产品结构，强化品牌建设，提升农产品质量安全水平和市场竞争力。鼓励各类社会化服务组织按照生产作业标准和服务标准，提高服务质量水平。深入推进示范家庭农场、农民合作社示范社、农业产业化示范基地、农业示范服务组织、“一村一品”示范村镇建设，发挥示范带动作用。支持融合发展，积极发展生产、供销、信用“三位一体”综合合作，依法组建农民合作社联合社。加强家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业的联合与合作，积极培育“龙头企业+农民合作社+农户”等农业产业化联合体，建立产业协会和产业联盟，推动经营主体由交易联结走向优势互补、风险共担、互利共赢的主体融合。完善利益分享机制，推广“保底收益+按股分红”等模式，完善订单带动、利润返还、股份合作等新型农业经营主体与农户的利益联结机制，让农民成为现代农业发展的参与者、受益者。提升规模经营水平，支持新型农业经营主体带动普通农户连片种植、规模饲养，并提供专业服务和生产托管等全程化服务，提升农业服务规模水平。按照“规模种养、就地加工、产销衔接、品牌发展”的思路，大力实施农业产业化集群培育工程，进一步发展壮大以“三全”“思念”为代表的速冻食品集群、以“好想你”为代表的枣制品集群、以“雏鹰”为代表的畜产品加工集群、以“金苑”、“白象”为代表的面粉及面制品加工集群等农业产业化集群，促进农业专业化布局、规模化生产、生态化发展。到2020年，农业产业化集群达到32个。（责任

单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市林业局、市财政局、市国土资源局)

2. 积极稳妥发展多种形式的农业适度规模经营。坚持依法、自愿、有偿的原则，坚守土地公有性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损“三条底线”，放活土地经营权，发展多种形式的农业适度规模经营。在主城区周围 2400 平方公里区域，通过流转土地经营权，以适度规模经营为主要模式，大力发展苗木、花卉、林果、蔬菜、牧草等产业，建设郑州环城都市生态农业，促进一二三产融合发展，打造中心城区生态隔离带。结合农村集体产权制度改革，发展土地股份合作组织，引导农户把土地经营权转化为股权，组建土地股份合作组织，采取自营或委托经营方式发展适度规模经营。鼓励成立土地信托中心、土地信托合作社、“土地银行”等中介组织，开展土地经营权流转服务，推动土地集约经营、规模经营。推广土地托管、代耕代种、订单农业等集中服务形式，发展服务型规模经营。探索建立县级土地流转定价机制。各县（市、区）根据当地经济发展水平、农产品和农资价格变动情况等综合因素，适时发布本县（市、区）土地流转指导价格。充分发挥市场主体作用，引导流转双方科学合理确定土地流转价格，逐步完善农村土地流转价格形成机制。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市林业局、市财政局)

3. 建立健全农村产权交易服务体系。2018 年底前，县、乡

两级要建立健全农村产权交易中心（站），设立村级信息员，构建市、县、乡三级农村产权交易平台，逐步发展成集登记备案、信息发布、产权交易、法律咨询、资质审查、权益评估、抵押融资、风险防范等为一体的综合性服务平台。进一步规范农村产权交易规则、交易内容、交易方式、交易程序、监督管理及相关责任等事项，严格业务受理、信息发布、交易签约、交易中（终止）、交易（合同）鉴证、档案管理等制度，着力规范市场运行，提高服务水平。在农村承包地经营权、农村“四荒地”经营权交易的基础上，逐步扩展交易品种，对农村集体经营性资产、林地、小型水利设施及农业设施等合规交易品种入市交易，不断拓展服务功能。积极筹建中原林权交易中心，逐步规范农村集体林地承包权、经营权流转及交易行为，建立并完善集体林权流转生态经济效益评价机制，积极探索集体林地承包权、经营权抵押融资实现途径，完善森林保险、林权资产评估等配套服务体系，制定森林碳汇交易管理办法，提高林权管理服务水平。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市林业局）

4. 建立工商资本租赁农地监管和风险防范机制。引导工商资本发展环城生态农业、良种种苗繁育、高标准设施农业、湿地农业等现代种养业，发展多种经营。对工商资本以企业、组织或个人等形式租赁农地的行为要加强规范管理。严禁工商资本借政府或基层组织的名义强迫农户流转土地，凡是整村整组流转的，必须经全体农户书面委托，不能以少数服从多数的名义，将农户

承包地集中对外招商经营，防止强迫命令，搞一刀切，防止少数基层干部私相授受，谋取私利。要以县（市、区）、乡（镇、办）两级为主建立农村土地经营权流转分级备案制度，根据工商资本流转农地面积的大小，实行分级备案。在签订流转合同和交易鉴证前，全面了解工商资本的资金实力、产业规划、经营能力、诚信度等方面的情况，加强土地流转风险评估，严把“入口关”。对未按要求进行备案和交易鉴证的，经营主体不得享受各级农业扶持政策。以县（市、区）为主建立多方参与、管理规范的土地流转风险保障金制度。凡工商资本流转土地的，鼓励向所在乡（镇、办）缴纳风险保障金，用于防范承包农户权益受损和土地复垦；对租赁合同期满无违约行为的，及时予以全额退还。开展农村土地流转履约责任保险试点，并逐步扩大试点面。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市国土局、市财政局）

5. 进一步完善政策扶持体系。认真贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅印发关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》（中办发〔2017〕38号）精神，加快建立健全符合郑州都市生态农业发展实际的政策支持体系，不断提升新型农业经营主体适应市场和带动农民增收致富的能力。落实县（市、区）国土资源和农业主管部门备案制，切实保障农业生产设施、附属设施和配套设施用地。积极盘活存量建设用地，通过优化农村建设用地布局，建设休闲农业设施。在符合规划的前提下，采取计划指标、增减挂钩等形式，保障和支持农业经营主体从事环

城都市生态农业产业、近郊农业主题公园的配套建设用地需求。从2017年开始，对发展环城生态农业、山区丘陵区域生态农业、湿地农业的经营主体给予三年的生态补偿和农业基础设施建设一次性财政补助。继续实施市财政资金对符合条件的农业经营主体进行贷款贴息的办法，其中中小经营主体享受担保费补助政策。不断完善农业保险机制，拓展保险范围，开发满足农业经营主体需求的保险产品，为都市生态农业提供覆盖生产、融资全过程的风险保障，构建政府、银行、保险、担保功能整合、工作联动、效益叠加的行动机制。农业保险费承担比例按照市财政80%、县财政10%、投保户10%执行，市财政设立农业保险专项资金用于保险费补贴。设立生态农业产业基金，采用“PPP+产业基金”的投资模式、“企业+农户+股权”的建设模式，全方位支持都市生态农业发展和结构调整。（责任单位：各县〔市、区〕人民政府、市农委、市国土资源局、市政府金融办、市财政局、市农业担保公司）

四、保障措施

（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，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，切实把思想和行动统一到省委、省政府和市委、市政府的决策部署上来。要加强组织领导和统筹协调，尽快研究

制定具体落实措施，积极稳妥推进改革工作。要健全县（市、区）、乡（镇、办）两级农村经济管理体系，充实基层经营管理工作力量，保障必要工作条件，确保“三权分置”改革措施落到实处。

（二）强化责任落实

各县（市、区）、市政府各有关部门要坚持务实原则，细化各项工作任务的具体目标、措施和责任单位，把握节奏进度和重要节点，各司其职，抓好落实。市农委要切实承担牵头责任，健全沟通协调机制，及时向市委、市政府报告工作进展情况。各相关部门要主动支持配合，形成工作合力，更好推动“三权分置”有序实施。

（三）强化宣传培训

要充分利用各种宣传媒介，融合群众喜闻乐见的多种形式，深入广泛地开展宣传活动，营造稳步推进“三权分置”的良好舆论氛围和工作环境。围绕“三权分置”重大理论创新、放活土地经营权的模式和方式、新型农业经营主体政策体系建设等重点内容，深入开展业务培训，建设一支具有专业素质的政策指导队伍，提高执行政策的能力和水平。

（四）强化督促检查

坚持问题导向，加强调查研究，对实践中出现的新情况、新问题密切关注，及时总结，适时调整完善措施。将“三权分置”工作列入市委深化改革考核之中，明确任务清单，开展多种形式

的督导检查，及时通报问责。各县（市、区）要建立相应的督查制度，严格奖惩，传导压力，推动工作。

2018年1月22日

主办：市农委

督办：市政府办公厅三处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2018年1月22日印发

