

中共淄博市委办公厅 淄博市人民政府办公厅

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

各区县委、人民政府，高新区工委、管委会，经济开发区工委、管委会，文昌湖省级旅游度假区工委、管委会，各大企业，各高等院校，市委各部委，市政府各部门，各人民团体：

《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》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

中共淄博市委办公厅
淄博市人民政府办公厅

2018年6月19日

（此件公开发布）

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

为贯彻落实《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉的通知》（中办发〔2016〕67号）和《中共山东省委办公厅、山东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》（鲁办发〔2017〕59号），进一步深化全市农村土地制度改革，推动现代农业发展，现结合我市实际，提出如下实施意见。

一、充分认识“三权”分置的重要意义

改革开放以来，在农村实行家庭联产承包责任制，将土地所有权和承包经营权分设（所有权归集体、承包经营权归农户），极大地调动了农民积极性，农村改革取得重大成果。近年来，随着我市城镇化水平的不断提高，大量农村人口转移到城镇，到二、三产业就业，全市城镇化水平已超过70%，有33.2%的农村承包地流转 to 新型农业经营主体中，土地承包权与经营权分离、承包主体与经营主体分离的现象越来越普遍。为顺应农户保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，中央提出将土地承包经营权分为承包权和经营权，

实行所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，着力推进农业现代化。“三权”分置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，是农村基本经营制度的自我完善，符合生产关系适应生产力发展的客观规律。实行“三权”分置，妥善处理“三权”相互关系，有利于实现好、维护好、发展好农民集体和承包农户、经营主体的权益；有利于促进土地资源合理利用，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，提高农业生产效率；有利于推进农业供给侧结构性改革，加快培育和形成农业农村发展新动能，为我市实现创新发展、持续发展、领先发展奠定基础。

二、准确把握“三权”分置的总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，认真落实习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时的重要讲话精神，紧紧围绕决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化强国新征程的目标，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，按照市委、市政府“一个目标定位、四个着力建设、十个率先突破”的总体思路和工作布局，认真践行新发展理念，大力实施乡村振兴战略，以正确处理好农民和土地的关系为主线，积极探索“三权”权利边界和相互关系，逐步建立规范高效的“三权”运行机制，不断健全归属清晰、权能完整、流转

顺畅、保护严格的农村土地产权制度，实现土地资源优化配置、农业适度规模经营健康发展，促进我市农业持续增效、农民稳定增收、农村和谐稳定。

（二）基本原则

——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，保持土地承包关系稳定并长久不变，确保农村土地集体所有制不能垮、耕地不能少、粮食生产能力不降低、农民利益不受损、农村稳定不出问题。

——尊重农民意愿。坚持农民主体地位，尊重农民选择权，依法保障、维护农民合法权益，不搞强迫命令、不搞一刀切，让农民成为土地流转、规模经营的积极参与者和真正受益者。

——坚持循序渐进。充分认识农村土地制度改革的基本性、长期性和复杂性，保持足够历史耐心和定力，审慎稳妥推进改革，由点及面开展，逐步将实践经验上升为制度安排。

——坚持因地制宜。鼓励各区县（含高新区、经济开发区、文昌湖省级旅游度假区，下同）结合当地资源禀赋、经济社会发展水平、人地关系等方面的特点，不断探索创新，总结形成适应本地实际、具有鲜明特色的“三权”分置具体路径和办法。

三、健全完善“三权”分置办法

完善“三权”分置办法，前提是坚持农村土地集体所有权和稳定农户承包权，核心是放活土地经营权，充分发挥“三权”的各自功能和整体效用，形成层次分明、结构合理、平等保护的格局。

（一）坚决落实集体所有权。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。必须始终坚持农村土地集体所有权的根本地位，充分发挥土地集体所有的优势和作用。

1. 充分维护农民集体土地所有权各项权能。保障土地集体所有权人对集体土地依法享有的占有、使用、收益和处分的权利，维护农民集体对承包地的发包、调整、监督、收回等各项权能。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、国家征收征用土地等特殊情形依法依规调整承包地；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；有权就集体土地征收补偿安置方案等提出意见并依法获得补偿。承包农户转让、互换土地承包权的，应在本集体经济组织内进行，并经农民集体同意。承包农户流转土地经营权的，须向农民集体书面备案。（各区县党委、政府，市农业局、市委农工办、市国土资源局、市林业局等负责）

2. 建立健全集体所有权行使机制。引导农民集体完善

集体经济组织成员（代表）会议和重大事项公开等民主议事制度，明确土地发包、土地征占用及补偿分配等涉及集体土地重大事项的民主决策程序和内容，用制度保障集体成员的知情权、参与权、表达权、监督权，确保农民集体有效行使集体土地的所有权。稳步开展农村集体产权制度改革，建立健全农村集体经济组织，制定组织章程，构建内部治理机制，防止少数人私相授受、谋取私利，造成农民集体土地权益受到损害。鼓励农民集体依法行使监督权，防控土地流转风险。鼓励农村党组织和集体经济组织在“统”的层面积极发挥作用，发展股份合作经济和规模化服务，提高其为集体成员服务的能力，增强自身的凝聚力，促进农民集体更好地行使所有权。（市农业局、市委组织部、市林业局、市国土资源局、市民政局等负责）

3. 巩固农村集体土地所有权确权登记颁证成果。进一步发挥农村集体土地所有权确权登记颁证成果效用，积极化解权属争议，将农村集体土地所有权确认到每个具有所有权的农民集体，将所有权证书发放到农民集体手中，保护好农民集体的土地权益。健全完善农村集体土地所有权确权登记数据库，为建立现代农村集体土地产权制度提供基础支撑。（市国土资源局负责）

（二）切实稳定农户承包权。农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础，无论经营权如何流转，集体土地承

包权都属于农民家庭。完善“三权”分置办法，要严格保护农户承包权，稳定现有土地承包关系并保持长久不变。第二轮土地承包到期后，再延长三十年。任何组织和个人不得非法剥夺和限制农户土地承包权。

1. 依法维护农户土地承包权各项权能。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。集体经济组织成员以户为单位对承包土地依法享有占有、使用和收益的权利。承包农户有权依法依规建设必要的农业生产、附属、配套设施，自主组织生产经营和处置产品并获得收益；有权通过转让、互换、出租（转包）、入股、托管或其他符合有关法律和国家政策规定的方式流转承包地并获得收益，任何组织和个人不得强迫或者限制承包农户流转承包地；有权依法依规就承包地经营权设定抵押、自愿有偿退出承包地，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴。承包地被依法征收或占用的，承包农户有权依法获得相应补偿，符合条件的有权获得社会保障费用等。任何组织和个人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。鼓励有条件的地方，多渠道筹措资金，开展土地承包权自愿有偿退出试点。（各区县党委、政府，市农业局、市委农工办、市林业局、市国土资源局、市住房城乡建设局、市人力资源社会保障局等负责）

2. 巩固农村承包土地确权登记颁证成果。完善农村承

包土地确权登记颁证成果，加大未确权村（居）工作力度，实现应确尽确；实行“确权确股不确地”的村（居），要按照农业农村部数据规范要求，做好数据录入汇交工作；已经完成承包地确权登记的村（居）都要把土地承包经营权证书发放到户，搞好档案管理，健全承包地数据信息，提高土地承包管理信息化水平，促进确权登记颁证成果效应释放。探索建立土地承包合同网签管理系统，健全土地承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的确权登记制度，依法开展土地承包经营权初始和变更登记业务，实现登记管理常态化。（市农业局、市国土资源局、市林业局、市档案局等负责）

3. 建立健全农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系。健全完善土地承包仲裁机构，妥善化解农村土地承包经营纠纷。所有区县都要建立农村土地承包仲裁委员会、设立仲裁庭，配备必要办公设施，保障工作经费。镇（街道）要调整完善农村土地承包调解委员会，明确成员构成、职责、议事规则等，配备调解人员。村（居）设立调解小组或指定专人调解。改善镇（街道）农村土地承包调解委员会、村（居）调解小组工作条件，配备必要设施设备。（市农业局、市林业局等负责）

（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。要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，保障其有稳定的经营预期。

1. 平等维护经营主体土地经营权各项权能。在流转合同约定的期限内，土地经营权人对流转土地依法享有占有、耕作并取得相应收益的权利。在不违反流转合同约定条款的前提下，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，经营主体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地。流转土地被征收的，地上附着物和青苗补偿费应按照流转合同约定确定其归属。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，经营主体可再流转土地经营权或依法依规设定抵押。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。（市农业局、市林业局、市国土资源局等负责）

2. 强化土地经营权流转管理和服务。引导土地经营权规范有序流转，更好地与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应，与农业科技进步和生产手段改进程度相适应，与农业社会化服务水平相适应。规范土地经营权流转交易，加强农村产权交易市场建设，逐步实现服务范围覆盖所有区县、镇（街道）、村（居），重点建设县域农村综合产权流转交易市场。健全市场运行规范，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。加大格式合

同推广力度，引导流转双方签订书面流转合同，规范土地流转行为。各区县要结合当地实际，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，促进土地经营权权能更好实现。严守耕地保护“红线”，加强流转土地用途管制，严禁借土地流转之名违规从事非农建设。完善工商资本租赁农地监管和风险防范机制，严格准入门槛。（市农业局、市委农工办、市林业局、市国土资源局等负责）

3. 探索创新土地经营权放活方式。引导农户按照意愿通过村（居）内互换并地，实现按户连片耕种，解决承包地细碎化问题。引导土地经营权向种田能手和新型农业经营主体集中，发展多种形式适度规模经营。支持新型经营主体提升地力、改善农业生产条件、依法依规开展土地经营权抵押融资。有条件的地方可以在尊重农民意愿的基础上，引导农民以承包地入股组建土地股份合作组织，采取统一经营或对外公开出租、转包、入股等方式经营，按股分配收益。鼓励社会化服务组织积极为经营主体开展多种形式的生产服务，通过推动为农服务的规模化，降低生产成本，提高土地规模效益。推广山东思远农业“农保姆”模式，搭建为农服务平台。鼓励各类社会化服务主体建立为农服务中心，通过开展全程托管、劳务托管和订单托管等不同模式的托管服务，辐射带动农户增加规模收益。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。鼓励和支持各区县先行先试，采用土地股份合作、土地托管、代耕代种、统防统治等多种经营方式，探索更多放活土地经营权的有效途径。（市农业局、市林业局、市农机局、市供销社、市邮政公司等负责）

4. 构建新型经营主体政策支持体系。采取多种措施，大力培育专业大户、家庭农场、农民合作社、社会化服务组织、龙头企业等新型经营主体，让农业经营有效益，让农业成为有奔头的产业，让农民成为有吸引力的职业，让年轻人成为现代农业经营的主体。综合运用财税、信贷、保险、用地、项目扶持等政策手段，在继续扶持普通农户生产的同时，扩大对新型农业经营主体的扶持。组织创建示范家庭农场、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，示范带动新型农业经营主体提高管理水平和经营效益。积极推动农村电商和旅游业发展，促进一二三产业融合，培植壮大农业“新六产”。优化财政扶持新型农业经营主体资金使用，建立政府优先扶持的新型农业经营主体名录，优先支持名录内的各级各类示范主体，更好发挥财政资金的引导作用。引导金融机构创新金融产品和服务，健全完善符合新型农业经营主体特点的信贷、保险支持机制，加大金融保险支持力度。支持省农业发展信贷担保公司在我市设立分支机构，充分发挥其作用；鼓励各区县出台风险补偿、贷款贴息等相关政策，为新型农业经营主体提供融资担保服

务。完善现行设施农业用地政策，保障设施农业发展用地需求。农民专业合作社、家庭农场等新型农业经营主体从事农产品初加工用电执行农业生产用电价格，生产性配套辅助设施用地符合国家有关规定的按农用地管理。实施现代农业人才支撑计划，按照《淄博市新型职业农民培育管理办法》（淄政办字〔2017〕149号）要求，落实新型职业农民培训、认定、扶持制度，逐步扩大农村实用人才带头人示范培养规模，鼓励新型农业经营主体之间加强联合与合作，发挥好行业组织或联盟的作用。实施农产品品牌战略，提高新型农业经营主体的现代农业竞争能力。（市农业局、市委农工办、市林业局、市发展改革委、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市商务局、市旅游发展委、市国税局、市地税局、人民银行淄博市中心支行、淄博银监分局、市保险行业协会等负责）

四、切实保障“三权”分置有序实施

（一）加强组织领导。实施“三权”分置，事关党在农村政策的基石，是一个渐进过程和系统性工程。各级党委、政府要切实加强组织领导，把落实党中央“三权”分置决策部署作为政治责任，摆到重要位置。要认真落实中办发〔2016〕67号、鲁办发〔2017〕59号文件和本实施意见要求，深入调查研究，充分汲取群众智慧，结合当地实际，研究制定具体落实措施。要敢于担责，勇于攻坚克难，看准的

事情大胆干，一时拿不准的，先试点、再推开。要重视各级农村经管队伍建设，增强对“三权”分置工作的监管和服务能力。各有关部门要按照职责分工，相互支持配合，形成齐抓共管格局，推动“三权”分置有序实施。

（二）强化政策宣传。各级党委、政府，各有关部门要加大政策宣传力度，广泛宣传“三权”分置的重要意义，努力营造完善“三权”分置的良好舆论氛围和工作环境。要加强对各级党政干部和村级组织负责人的培训，解读相关法律法规政策，提高其对“三权”分置工作重要性的认识，增强政策执行力，提高工作的创新力。要总结推广典型经验和好的做法，以点带面，推动“三权”分置顺利实施。

（三）加强监督指导。建立检查监督机制，严肃查处和纠正侵害农民集体、承包农户和经营主体权益的行为，督促各项改革工作稳步开展。市农业局、市委农工办要切实承担起牵头责任，健全沟通协调机制，及时向市委、市政府报告工作进展情况。各级、各有关部门要坚持问题导向，密切关注实践中出现的新情况新问题，加强调查研究和指导工作，及时调整完善工作措施。

本实施意见自2018年6月19日起施行。此前印发的有关文件规定，凡与本实施意见不一致的，按照本实施意见执行。