

000204

中共云南省委办公厅文件

云办发〔2017〕20号



中共云南省委办公厅 云南省人民政府办公厅 印发《关于推动农村土地所有权承包权 经营权分置的实施意见》的通知

各州、市党委和人民政府，省委和省级国家机关各委办厅局，各人民团体：

《关于推动农村土地所有权承包权经营权分置的实施意见》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。

中共云南省委办公厅
云南省人民政府办公厅
2017年4月13日

（此件公开发布）

关于推动农村土地所有权承包权 经营权分置的实施意见

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）精神，结合云南实际，现就推动农村土地所有权、承包权、经营权分置（以下简称“三权分置”），着力推进高原特色农业现代化，提出以下实施意见。

一、深刻领会“三权分置”的重大意义

党中央、国务院决定实行农村土地所有权、承包权、经营权（以下简称“三权”）分置并行，是继家庭联产承包责任制后农村改革又一重大制度创新。当前，我省工业化、信息化、城镇化深入发展，高原特色农业现代化水平不断提高，农村劳动力大量转移，农户承包土地的经营权流转明显加快，坚持农村土地集体所有权，将土地承包经营权分为承包权和经营权，实行“三权分置”并行，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，有利于明晰土地产权关系，更好地维护农民集体、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，推动高原特色现代农业高效发展。各地区各有关部门要充分认识“三权分置”的重要意义，全面领会“三权分置”的科学内涵，正确运用“三权分置”理论指导农村改革发展，妥善处理“三权”的相互关系，积极稳妥推动“三权分置”有关工作，不断探索和丰富符合我省实际的“三权分置”具体实现形式。

二、全面把握“三权分置”工作总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和治国理政新理念新思想新战略以及考察云南重要讲话精神，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，紧紧围绕正确处理农民和土地关系这一改革主线，科学界定“三权”内涵、权利边界及相互关系，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，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，优化土地资源配置，加快构建新型农业经营体系，促进适度规模经营发展，发展现代农业，增加农民收入，进一步巩固和完善农村基本经营制度，确保到2020年年底，基本完成“三权分置”相关改革工作任务，为全省决战脱贫攻坚、决胜全面小康，实现跨越式发展提供坚实保障。

（二）基本原则

——坚持尊重农民意愿和政府积极引导相结合。既要坚持农民主体地位，维护农民合法权益，充分发挥其主动性和创造性，不搞强迫命令，不搞一刀切；又要加大政策宣传力度，统一思想认识，加强示范引导，有序推进“三权分置”改革工作。

——坚持严守政策底线和实践探索创新相结合。既要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，不能把农村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；又要积极作为、大胆探索，开展符合实际的具体实践探索和制度创新。

——坚持统一安排部署和因地制宜推进相结合。既要坚决按照中央确定的工作目标、政策要求和工作措施，对“三权分置”作出统一安排部署；又要充分考虑资源禀赋和经济社会发展差异，坚持问题导向，支持各地探索符合自身实际的工作推进方式、路径和办法。

三、逐步形成“三权分置”格局

积极探索农村土地集体所有制有效实现形式，完善“三权分置”措施，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）始终坚持农村土地集体所有权的根本地位。农村

土地农民集体所有是农村基本经营制度的根本。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。“三权分置”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，有权因自然灾害严重毁损等特殊情形依法调整承包地，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。农民集体应发挥统分结合双层经营体制活力，积极引导组织农民在自愿前提下采取互换并地、经营权入股、集体统一整理流转等农业生产经营方式，解决承包地碎片化问题，适应现代农业适度规模经营发展需要。

（二）严格保护农户承包权。农户享有土地承包权是农村基本经营制度的基础。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。现有土地承包关系要稳定并保持长久不变，不论经营权如何流转，集体土地承包权都属于本集体经济组织成员的农民家庭，任何组织和个人都不能取代农民家庭的土地承包地位。“三权分置”过程中，要充分维

护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权利用承包土地依法开展直接生产经营，有权通过多种方式实现土地流转，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地；有权依法依规以承包土地经营权进行抵押、担保；有权自愿有偿退出承包地；具备条件的有权因承担耕地轮作休耕等承包地保护项目获得相关补贴，维持与原有种植收益相当的收入水平；有权依法因承包土地被征收获得相应补偿，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。各级政府要统筹整合资源，完善农业信贷担保体系，探索土地经营权价值评估、抵押物处置机制，拓宽承包农户融资渠道；要以农户自愿、有稳定的非农收入来源和合法稳定住所为基础，探索农户承包地有偿退出利益补偿机制和社会保障机制，严格按程序引导进城农户有偿退出土地承包权。

（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。“三权分置”过程中，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。引导土地经营权流向种田能手和新型经营主体，加快构建新型农业经营体

系。经营主体有权不受承包农户等任何其他主体干扰，独立自主从事农业生产经营并获得相应收益，流转出土地经营权的承包农户不应妨碍经营主体行使合法权利；有权经承包农户同意并进行合同约定后，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；有权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后，再流转土地经营权或依法依规设定抵押。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。积极探索土地股份合作、土地托管、代耕代种等更多放活土地经营权的有效途径。

四、确保“三权分置”有序实施

（一）全面实施土地确权登记颁证整省推进试点。完成农村土地确权登记颁证，是确认“三权”权利主体，明确权利归属，实现“三权分置”的前提。要按照省委、省政府工作部署，在集体土地所有权确权登记颁证工作基本完成基础上，以实施国家农村土地承包经营权确权登记颁证整省推进试点为契机，全面开展有关工作，按国家要求到2018年年底基本完成任务。落实政策要求，坚持稳定土地承包关系，以现有承包台账、合同、证书为依据确认承包地归属，按照法律法规和政策规定慎重处理土地调整诉求。坚持以确权确地为主，总体上确地到户，对确实需要确权确股不确地的，

要遵循农民群众自愿、集体依法表决、乡（镇）政府审核、县（市、区）政府批准、州（市）及省级农业部门备案的程序和要求办理。不得违背农民意愿，行政推动确权确股不确地，也不得简单地以少数服从多数的名义，强迫不愿确股的农民确股。分解落实责任，省级主要承担组织领导责任、州（市）主要承担组织协调责任、县乡两级主要承担组织实施责任，县级党委、政府是土地确权登记颁证工作的第一责任主体，省、州（市）、县（市、区）、乡（镇）政府要逐级签订工作责任书。严格工作质量管理，按照国家及省制定的工作程序、技术标准和验收办法，把握关键环节，突出监管重点，实行全程质量控制，突出抓好现场指界、审核公示、签字确认等关键节点，杜绝假公示、假签字、以图定界和以面积定界等弄虚作假、敷衍了事行为。严格按保密要求制作和使用涉密资料，强化保密制度落实，严防失泄密行为发生。推动承包土地管理信息化，建成与国家级平台衔接，省、州（市）、县（市、区）各级互联互通的土地承包经营权信息应用平台，实现土地承包合同管理、权属登记、经营权流转和纠纷调处等业务工作的信息化。（省农业厅、省委农办，省国土资源厅、省财政厅、省林业厅、省测绘地理信息局、省国家保密局等部门负责落实）

（二）规范优化土地流转管理和服务。加强土地经营权流转规范化管理，引导流转双方使用合同示范文本，实现流

转有登记、过程有管理、交易有规范。尊重农民意愿，按照依法、自愿、有偿原则引导土地流转，坚决防止搞强迫命令和行政瞎指挥，严禁对土地流转工作定任务、下指标、搞考核。因地制宜加强农村产权交易市场建设，建立省、州（市）、县（市、区）、乡（镇）统一联网、四级联动的农村产权流转交易市场体系。不断健全市场功能、机制和规范，为流转双方提供需求发布、信息查询、法律咨询、价值评估、交易鉴证、抵押融资和纠纷调处等服务，实现农村土地经营权流转交易公开、公正、规范。全面落实工商资本租赁农地分级备案制度，准确把握工商资本租地情况，严格土地流转用途管制，严禁借土地流转之名搞“非农化”建设。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁体系建设，完善基础设施、充实健全机构、提升队伍素质、保障工作经费，妥善化解土地承包经营纠纷，有效维护各权利主体的合法权益。（省农业厅，省委农办、省国土资源厅、省林业厅等部门负责落实）

（三）加快构建新型农业经营体系。适应城镇化加速推进的新形势，加快培育种养大户、新型职业农民、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业等新型经营主体，并依托现代农业人才支撑计划，强化带头人培养培训，使其成为承接农户土地经营权流转、推动适度规模经营的主力军。完善新型经营主体扶持政策，改革产业资金支持方式，采取财政贴息、

以奖代补等形式给予财政扶持；本着依法依规、自主自愿、风险可控的原则，慎重稳妥推进农村承包土地的经营权抵押贷款试点；加快农业信贷担保体系建设，探索土地经营权抵押贷款保证保险等方式，为新型经营主体融资提供增信，解决“融资难、融资贵”问题；探索财政保费补贴等多种形式，为新型经营主体投保农业保险、保证保险、财产保险等提供支持；加大新型经营主体用地用水用电和有关税费优惠政策落实力度，增强新型经营主体持续发展动力。引导新型经营主体之间、新型经营主体与承包农户之间建立紧密利益联结机制，通过依法依规探索土地股份合作社、土地经营权入股农业产业化等方式带动普通农户分享农业规模经营收益。（省农业厅，省委农办、省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省林业厅、省教育厅、省人力资源社会保障厅、省金融办，省国税局、省地税局、人行昆明中心支行、银监会云南监管局、保监会云南监管局等部门负责落实）

五、工作保障措施

（一）加强组织统筹。实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措，各级党委、政府要将其作为重要政治责任，摆上重要日程，加强组织领导，将中央及省委、省政府的工作部署与本地实际紧密结合，研究制定具体落实措施，密切关注实践中出现的新情况新问题，及时调整完善应对措施，使“三权分置”工作稳步落实到村村寨寨、家家户

户和田间地头。

（二）完善分工协作。省农业厅、省委农办要切实承担起牵头责任，健全沟通协调机制，加强对各地“三权分置”工作的指导和督促检查，及时向省委、省政府报告工作进展情况、提出工作意见建议。相关部门要主动作为，形成工作合力，推动“三权分置”有序实施。

（三）健全工作体系。巩固深化乡（镇）机构改革成果，优化乡（镇）农村经济管理机构力量调配，配齐配强农村经济管理人员队伍。建立健全县乡两级土地承包和流转管理体系，提升农村承包土地管理和公益性服务能力，为“三权分置”提供支撑。

（四）加强宣传培训。采取农民群众喜闻乐见的形式，加大政策宣传力度，营造良好舆论氛围和工作环境。加强“三权分置”理论和工作实务培训，提高各级干部政策执行能力和水平。

中共云南省委办公厅

2017 年 4 月 14 日印发

