

# 关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法 发展农业适度规模经营的实施意见

各市、县、自治县党委和人民政府，省委各部门，省级国家机关各部门，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发展农业适度规模经营的实施意见》已经省委、省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共海南省委办公厅  
海南省人民政府办公厅  
2017年6月1日

为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》(中办发〔2014〕61号)和《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)等文件精神，现就完善我省农村土地“三权分置”办法，发展多种形式适度规模经营，提出如下意见。

## 一、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，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，全面落实习近平总书记视察海南时的重要讲话精神，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，

牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，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，逐步建立规范高效的“三权”运行机制，巩固和完善农村基本经营制度，优化土地资源配置，培育新型经营主体，发展农业适度规模经营，推进农业供

给侧结构性改革，为发展我省热带特色高效农业、增加农民收入提供新的路径和制度保证。

### (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，充分尊重农户意愿，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

行政命令，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和家庭经营的基础性地位，坚持稳定土地承包关系长久不变，农民利益不受损，坚持守住耕地红线。

——坚持因地制宜。根据各地资源禀赋和经济社会发展差异，分类指导，充

分发挥农民首创精神，尊重热带农业生产规律，条件较好的地方，可适当加快推进；条件较差的地方，既要因势利导、积极作为，又要慎重稳妥、循序渐进。

——坚持经营规模适度。土地经营规模要与生产经营管理能力相适应，不能盲目追求规模，既要注重提升土地经营规模，又要防止土地过度集

中，兼顾效率与公平，重点发展热带特色高效农业，提高土地利用效率和产出效益，提高我省农业的综合竞争力。

——坚持市场取向。在完善“三权分置”办法过程中，要充分尊重市场规律，发挥市场在农村土地资源配置中的决定性作用，努力实现经济、社会、生态效益最大化。

## 二、逐步形成“三权分置”格局

完善“三权分置”办法，积极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，形成层次分明、平等保护的格局，维护农民集体、承包农户以及新型经营主体的合法权益。

(一)坚持农村土地集体所有权的根本地位。

农村土地属于农民集体所有，是农村基本经营制度的根本。农民集体对集体土地依法享有占有、使用、

收益和处分的权利。充分维护农民集体在承包地的发包、调整、收回以及监督使用等方面的权能。农民集体有权依法发包集体土地；因自然灾害严重损毁等特殊情况下，可以依法调整承包地；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；有权就征地补偿安置方案提出意见依法获得补偿。建立健全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，防止少数基层干部私相授受，谋取私利。

### (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，要稳定现有土地承包关系并保持长久不变。

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，任何组织和个人都不能非法剥夺和限制农户的土地承包权。充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能。承包农户有权通过转让、互换、出

租(转包)、入股或其他方式流转承包地并获得收益，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地；对自愿交回承包地的承包农户，县级以上人民政府可探索制定相应政策，给予补偿、补助或相应的社会保障，具备条件的可以因保护承包地获得相关补贴；承包土地被征收的，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。不得违法调整农户承包地，维护进城落户农民土地承包权，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。平等保护经营主体依流转合同取得的土地经营权，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。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。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。流转土地被征收的，地上附着物及青苗补偿费应依照流转合同约定确定其归属。鼓励探索通过合同鉴证、交易鉴证、登记颁证等方式对土地经营权进行权属确认。

支持新型经营主体依法依规开展土地经营权抵押融资。稳步推进东方市、屯昌县、文昌市土地经营权抵押贷款试点，总结经验，逐步展开。

## 三、规范引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营

(一)扎实做好土地承包经营权确权登记颁证工作。

建立健全土地承包经营权登记颁证制度，建立全省统一的农村土地承包管理信息数据库和管理信息系统，完善承包合同、健全登记簿，颁发权属证书，及时做好检查验收工作。土地承包经营权确权登记原则上确权到户到地，对于已经实行土地股份合作、规模经营或者土地很少且地界不清的村组，在尊重农民意愿的前提下，也可以确权确权不确地。在土地确权中应坚持以村民小组为单位，坚持因地制宜，不能因为个别遗留问题影响整体进度，也不能因为个别问题协调不一致强行推进，影响稳定。要处理好大稳定和小调整的关系，不得改变现有农村土地承包关系，不得非法收回农民承包地，更不能推倒重来、打乱重分。省国土资源厅要协调解决各市县集体土地所有权确权工作遗留问题，重点解决跨市县争议地确权问题。各市县要成立专门的组织对权属不清的争议地进行调处确权，科学核定农地面积数据，妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。

### (二)创新完善土地流转方式。

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。土地流转须向发包方、村委会和乡镇人民政府书面备案，在同等条件下，本集体经济组织成员享有土地流转优先权。鼓励有条件的地区出台土地流转扶持政策。探索多元化的入股载体，允许承包农户以土地经营权入股企业、合作社发展农业产业化经营。鼓励农民在自愿前提下采取转让、互换的方式进行土地流转解决承包地细碎化问题。通过家庭承包取得的土地承包经营权采取转让、互换方式流转的，应在本集体经济组织内进行，且需经发包方同意，采取转让、互换以外其他方式流转的，无须经发包方同意；通过其他方式承包农村土地，经依法登记取得土地承包经

营权证或者林权证等证书的，可以依法流转。

### (三)健全土地流转管理和服务体系。

完善土地流转服务体系，建立省市(县)乡(镇)村四级土地经营权流转交易市场(平台)，为流转双方提供信息发布、价格指导、政策咨询、合同签订、交易鉴证等服务。各市县要加强土地流转信息化建设，依托海南省农村土地承包经营权管理信息系统建立流转信息数据库。乡镇人民政府要按季度将本行政区域内土地经营权流转情况上报市(县)人民政府。探索土地流转分级备案制，有条件的土地经营权流转交易市场(平台)可以开展抵押融资服务。各市县要加强流转合同管理，引导流转双方使用省级合同示范文本，定期发布本地区土地流转分类指导价。流转双方可以根据流转期限等因素协商流转价款的递增方式和幅度，并在流转合同中予以明确。流转双方可以自愿委托从事土地经营权流转中介服务的组织或者个人提供流转服务。从事土地经营权流转中介服务的组织应当向市(县)农业主管部门备案并接受其指导。市(县)农业主管部门应当每半年向社会公布中介组织目录。

### (四)强化土地流转用途管制和风险防范。

坚持最严格的耕地保护制度，各市县要加强土地流转用途管制，切实保护基本农田。严禁借土地流转之名违规搞非农建设，坚决查处通过“以租代征”违法违规进行非农建设的行为。加强工商资本租赁农地监管和风险防范，建立工商资本租赁农地资格审查、分级备案、项目监管和定期督查机制，对租地条件、经营范围和违规处罚等作出规定。各市县可按照流入方缴纳为主、政府适当补助的原则，探索建立租赁农地风险保障金制度，用于防范承包农户权益受损。根据各地资源禀赋、产业特征，引导工商资本进入资本、技术密集型产业，重点发展良种良苗繁育、高标准设施农业、规模种养殖等适合企业化经营的现代种养业，开发农村“四

荒”资源发展多种经营。

### (五)引导农业适度规模经营发展。

引导土地经营权向专业大户、家庭农场、农民专业合作社、农业企业等新型经营主体集中。鼓励农业产业化龙头企业重点从事农产品加工流通和农业社会化服务，带动农户和农民专业合作社发展规模经营。鼓励规模经营者向二三产业延伸，以产业融合发展带动规模经营。土地流转和适度规模经营要尊重农民意愿，不能强制推动。各地要依据自然经济条件、农村劳动力转移情况、农业机械化水平等因素，研究确定当地土地规模经营的适宜标准，防止片面追求超大规模经营的倾向。现阶段，对土地经营规模相当于当地农户承包地面积10至15倍、务农收入相当于当地二三产业务工收入的，应当给予重点扶持。有条件的地区可根据农民的意愿，统一连片整理耕地，将土地折股量化、确权到户，经营所得收益按股分配，也可以引导农民以承包地入股组建土地股份合作社。鼓励承包农户开展联户经营，发展多种形式的农民合作组织。建立具有海南特色的农业保险大灾风险分散机制，把规模经营的冬季瓜菜、热带水果、热带经济作物、海洋水产、特色畜禽、设施农业等纳入政策性保险范围，开发农产品产量、目标价格、气象指数等新型保险产品，有效提高对适度规模经营的风险保障水平。

### (六)培育壮大新型农业经营主体。

构建新型经营主体政策扶持体系。支持符合条件的新型经营主体优先承担涉农项目，新增农业补贴向新型经营主体倾斜。重点扶持家庭农场和专业大户，适时修改我省家庭农场的认定标准，积极开展示范家庭农场创建活动，鼓励有一定规模的种养大户发展成为家庭农场。支持农民合作社发展，开展农民合作社示范社创建活动，引导农民合作社开展无公害农产品、绿色食品、有机农产品和地理标志农产品“三品一标”认证等，提高农民合作社的竞争力。支持农业企业做大做强，支持发展节水农

业，大力推动符合条件的农业产业化龙头企业在多层次资本市场上挂牌，融资融智。探索推进农业产业化联合体。引导农业企业采取订单农业、股份合作、设立风险资金、利润返还、为农户承揽承还、提供信贷担保、领办或承办农民合作组织等多种形式，与农户、农民专业合作社建立紧密的利益联结机制。有条件的地区，积极探索通过省级现代农业示范基地引导各类新型经营主体共同出资、相互持股，发展多种形式的农业混合所有制经济。完善新型经营主体财政、信贷保险、税收、用地、项目扶持等政策。省国土资源厅、省农业厅要研究出台《海南省设施农用地管理办法》，新型经营主体流转土地发展现代农业和适度规模经营，其直接用于农业生产的设施用地，不需办理农用地转用审批手续，但需将设施建设方案报市(县)国土资源部门和农业部门备案，生产结束后由经营者负责复耕，不计入耕地减少考核。金融机构要创新金融产品和服务，对新型经营主体开展信用评定和联合授信，实行优惠的贷款利率。鼓励融资担保机构为新型经营主体提供融资担保服务，推广以农业机械设备、运输工具、地上设施、土地经营权、股权等为标的的抵押担保方式，鼓励有条件的地区通过设立融资担保专项资金、担保风险补偿基金等加大扶持力度。

### (七)构建新型农业社会化服务体系。

充分发挥县乡农技推广、动植物防疫、农产品质量安全监管等公共服务机构的功能，大力培育农民合作社、专业服务公司、专业技术协会、农民经纪人、涉农服务企业等多元社会化服务组织，发展集约化育苗、畜禽粪污集中处理、测土配方施肥、病虫害统防统治、农业机械化作业、农产品冷链流通等农业生产性服务业。推动社会化服务由单一的生产环节服务向资金、物资、技术、信息、加工、销售、管理等综合性服务扩展。支持新型经营主体拓展电商业务，与渠道商加盟合作，发展现代流通服务业，支持建设槟榔、胡椒烘干

加工、果蔬预冷库、农机场库棚和仓储物流等配套基础设施。培育新型职业农民，统筹各类教育培训资源，探索构建以农技推广机构、农业广播电视学校、中高等农业职业院校为主体、农业科研院所、农民专业合作社和农业企业等广泛参与的新型职业农民教育培训体系，围绕海南热带特色产业开展农业技能和经营能力培训，使每位农民至少掌握两门以上实用技能。扎实推进供销社综合改革试点。充分发挥供销社在农产品加工仓储运销、农业生产资料供应和市场建设中的骨干作用，逐步建立与现代农业发展相适应的服务体系，为新型经营主体提供农业产前、产中、产后服务。

### (八)稳妥处置农村土地“三过”问题，保护农民切身利益。

在不断完善农村土地流转程序，持续推动农业适度规模经营发展中，也要解决好农村土地“三过”问题(即农村土地承包经营权流转期限过长、面积过大、地价过低)。要严格按照相关法律法规和政策规定，积极稳妥开展“三过”问题清理工作。重点清理农民反映强烈、上访率高的农村土地对外发包和经营权流转“三过”问题，组织双方当事人平等协商，充分保障村集体和农民的合法权益，土地经营权流转严格按照规定执行。一是关于流转期限。以家庭承包方式取得的土地承包经营权，流转期限不得超过“二轮”承包合同剩余的期限；以其他方式承包农村土地的期限不得超过30年。二是关于流转面积。土地经营规模应当与新型经营主体的投资规模、开发能力和项目实际需要相适应。在农业规模经营中，撂荒2年以上的土地，可根据《海南省闲置农村用地处置规定》(海南省人民政府令第145号)第四条规定处理。三是关于流转价格。对已公布农村土地流转指导价格的市县，流转双方可根据指导价格协商流转价格；没有公布农村土地流转指导价格的市县，要在2017年12月底前制定本地区土地流转指导价格，报省政府备案。在此之前，可根据《海南省农业开发用地管理若干规定》(海南省

人民政府令第149号)第八条规定处理。

### (九)鼓励基层探索创新，确保农村社会稳定。

充分尊重基层首创精神，在把握方向、坚守底线的前提下，鼓励基层结合实际，积极探索，依靠改革创新破解难题。激发广大农民群众和基层干部的改革热情，创建发展符合当地实际、遵循市场规律、促进农民增收的农村土地经营模式，让农民群众有更强的获得感。完善“三权分置”办法涉及多方权益，容易引发矛盾纠纷，各级政府必须高度重视，妥善调处化解，维护农村社会稳定。建立和完善“自主协商、镇村调解、县市仲裁、司法保障”的多元化纠纷调处机制。各市(县)区要依法设立农村土地承包经营纠纷仲裁委员会，完善仲裁委员会组织制度和运行机制，加强仲裁庭建设，依法对农村土地承包经营纠纷案件进行调查、审理、仲裁，仲裁工作经费纳入同级财政预算；镇街健全调解机构、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，积极调处为先、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。要确保将农村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。

实施“三权分置”是深化农村土地制度改革的重要举措。各级政府要高度重视，切实加强组织领导，落实相关政策，制定配套措施，及时研究解决在工作过程中遇到的重点难点问题，适时调整完善措施。加强省市(县)乡(镇)村四级农村经营管理体系建设，明确工作职责，落实工作经费，调剂充实农经队伍，提高服务能力。加大政策宣传力度，统一思想认识，加强干部培训，提高执行政策能力和水平，引导农户树立正确的土地流转意识，规范农村土地经营权有序流转，促进农业适度规模经营健康发展。