

# 中共上高县委办公室文件

上办发〔2017〕135号

---



## 中共上高县委办公室 上高县人民政府办公室 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

各乡镇（街道）党（工）委、乡镇人民政府（街道办事处），县委各部门，县直各单位：

《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》已经县委、县政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共上高县委办公室  
上高县人民政府办公室

2017年11月25日

# 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

为深入贯彻落实省委、省政府以及市委、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》文件精神，加快推进我县农村土地所有权、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，结合我县实际，现提出如下实施意见。

## 一、总体要求

顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿，实行所有权、承包权、经营权分置并行，是新形势下处理好农民和土地关系、完善农村基本经营制度的重大制度创新，对于维护好农民集体、承包农户、经营主体的权益，促进土地资源合理利用，推进农业供给侧结构性改革，优化农业产业体系、生产体系、经营体系，建设现代农业强县，有着重要的现实意义和深远的历史意义。土地问题事关农民群众切身利益，全县各地各部门要按照中央、省、市“三权分置”的重要政策制度安排，正确运用“三权分置”理论指导改革实践，深入推进农业“接二连三”工程，大力发展设施农业，切实提高农产品附加值，创建特色品牌，培植壮大农业龙头企业等新型经营主体，走规模化发展之路，实现农

业增效，农民增收。要尊重农民意愿，不搞强迫命令、不搞一刀切；要守住政策底线，不能把农村土地集体所有制改垮了，把耕地改少了，把粮食生产能力改弱了，把农民利益损害了；要坚持循序渐进，保持足够历史耐心，由点及面稳妥推进；要坚持因地制宜，结合当地资源禀赋和经济发展现状，积极探索形成符合实际的“三权分置”具体路径和办法。

## 二、基本内涵

集体所有权、农户承包权、土地经营权统一于农村基本经营制度，集体所有权是根本，农户承包权是基础，土地经营权是关键。

（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。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。农民集体有权依法发包集体土地，有权根据农民意愿，将农户退出或流转给农民集体的承包地以及村集体机动地，直接组织生产经营，兴办土地股份合作社或对外发包；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，采取措施防止和纠正毁损土地、非法改变土地用途等行为。承包农户转让土地承包权的，

须经农民集体同意，在同一集体经济组织内进行；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。通过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，防止少数人私相授受、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。承包农户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、退出承包地等各项权能。承包农户有权占有、使用承包地，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）、入股或其他方式流转土地经营权并获得收益，任何组织和个人不得强迫或限制其流转土地，具备条件的可以因保护承包土地获得相关补贴。承包土地被征收的，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。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。

（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。在完善“三权分置”办法过程中，要依法维护经营主体从事农业生产所需的各项权利，保障其有稳定的经营预期。积极引导农民通过村组内互换并地等方式实现按户连片耕种，为适度规模经营创造条件。积极引导土地经营权流向种植大户、家庭农场、农民合作社和农业产业化龙头企业等新型经营主体。支持经营主体在征得承包农户同意的前提下提升地力，改善农业生产条件，并依照流转合同约定获得合理补偿；支持新型经营主体依法依规开展土地经营权抵押融资，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。土地经营权人有权在流转合同到期后按照同等条件优先续租承包土地；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。鼓励采用土地股份合作、土地托管、联耕联种、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。

### **三、工作重点**

现阶段，我县实施“三权分置”工作的重点要在落实集体所有权、保护农户承包权的基础上，加快放活土地经营权。各地要大胆创新实践，积极探索更多放活土地经营权的有效途径和实现形式，发展多种形式适度规模经营，加快推进农业现代化。

**(一)加快农村产权流转交易市场建设。结合深化农村改革，**

进一步充实力量，整合资源，加快建立以农业部门为主导，以市县农村产权流转交易中心为基础，以乡镇农村产权流转交易服务中心为依托，市、县、乡三级统一、规范、联动，功能全面的农村产权流转交易市场体系，力争到2018年完成县、乡两级农村产权交易（交易服务）中心，及时对接市级农村综合产权交易中心网络平台，实现市、县、乡三级互联互通。建立健全农村产权交易市场管理制度和交易规则，规范开展产权流转交易政策咨询、信息发布、产权鉴定、合同签订、组织交易等工作。拓宽服务功能，积极为流转双方提供土地生产能力等级评定、流转价格评估、项目策划、金融保险等服务。鼓励探索土地承包经营权流转履约保证保险，分散土地流转风险。切实抓好工商资本租赁农地监管和风险防范，建立健全上限控制、分级备案、审查审核、风险保障金和事中事后监管等制度，引导工商资本依法有序到农村发展适合企业化经营的现代种养业。（县农业局、县林业局、县国土资源局、县财政局、县工商局、县政府金融办、人民银行上高县支行等负责）

（二）大力发展土地股份合作社。引导以农村集体经济组织为单位，以土地经营权入股为重点，因地制宜探索利用未承包到户的土地经营权、农村集体建设用地使用权、以及有流转意愿农户的土地经营权等成立土地股份合作社，发展土地股份合作经济。积极探索多要素入股多模式合作，可以采取由合作社统一聘

请新型职业农民，引入社会化服务组织，探索“土地股份+新型职业农民+农业社会化服务”三位一体的农业联合经营制；可以在不改变土地用途的前提下，以参股方式与民间资本、工商资本合作，发展混合经济；可以探索将新农村建设等政府投资形成的资产转化为集体股份，发展乡村旅游等农村经济。各地要为土地股份合作社发展创造良好的环境，落实扶持政策，要将新型职业农民的培育纳入到培训计划，要强化社会化服务，加快构建公益性服务和经营权性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的农业社会化服务体系，为土地股份合作社提供一站式服务。力争到2020年，土地股份合作社实现全县乡镇全覆盖，为加快建立能够持续增收的农村集体经济奠定基础，基本消除村级集体经济“空壳村”。（县农业局、县委组织部、县委农工部、县林业局、县水利局、县财政局、县民政局、县供销合作社、县工商局等负责）

（三）加快培育农业新型经营主体。积极引导土地经营权流向新型经营主体，鼓励和支持高校毕业生、大学生村官以及农业科技人员投身农业进行创业；引导和支持具有生产规模、资金实力和专业特长的农村专业大户，以家庭为单位，发展家庭农场；发展农民合作社，鼓励农民合作社进行多领域、多方式、多层次联合与合作，打造一批大社强社。深入开展农民合作社、家庭农场示范创建，加强规范化建设。力争到2020年专业种养大户、

家庭农场、农民专业合作社分别达到 500 家、300 家、700 家。农民专业合作社、家庭农场示范创建比例稳定在 7—8%。壮大农业产业化龙头企业，培育一批销售收入超亿元的农业领军企业，扶持一批具有上市潜力的农业企业，力争到 2020 年年销售收入过亿企业 10 家以上、上市企业 1 家以上。鼓励新型农业经营主体融合发展，大力发展绿色有机、富硒、大米、蔬菜、“三辣”、中药材、休闲农业等特色产业，培育壮大农村新产业、新业态，推动农业结构调整优化，促进三产深度融合，提高农业整体效益。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，实现利益共享，带动农民持续增收。（县农业局、县林业局、县财政局、县供销合作社、县工商局等负责）

（四）推进现代农业示范园建设。现代农业示范园要积极探索市场化流转农村土地承包经营权的有效办法，引导承包农户以出租、托管、股份合作等方式向园区经营主体流转土地，做大园区规模，突出抓好基础设施、产业融合、绿色发展、主体培育、资金整合等关键环节，健全完善园区产业功能，激活园区发展内生动力，大力推进物质装备机械化，生产设施智能化和“物联网+现代农业”，着力打造农业全产业链，培育壮大农业产业集群，全面提升园区发展水平。力争到 2020 年，创建 3 个以上涵盖不同产业类型、不同地域特色、不同市场需求的现代农业示范园。（县农业局、县林业局、县供销合作社等负责）



(五) 扎实推进高标准农田建设。统筹整合资金推进高标准农田建设, 优先选择在乡村和农民积极性高或土地流转意愿强的地方实施项目。建设区域重点向粮食主产区或国道及高速公路两边区域倾斜。保障集中连片建设, 有条件的可开展整乡、整村推进, 每年相对集中连片建设 1—2 个万亩以上片区。强化土地利用, 引导已建成高标准农田流向新型农业经营主体, 发展集约化生产、规模化经营, 全面提升土地生产能力。2017—2020 年全县完成高标准农田建设任务 20 万亩。(县农业局、县发改委、县国土资源局、县水利局、县农业综合开发办、县财政局、县供销合作社、县质量技术监督局等负责)

(六) 盘活土地资产激活农村金融。运用“三权分置”改革实践, 以试点乡镇为依托, 扎实推进土地经营权抵押贷款试点。要加大工作力度, 扩大贷款规模, 建立和完善土地经营权抵押登记、价值评估、流转交易、抵押处置、风险分担、法律保障等配套服务体系, 创新抵押贷款金融产品、服务方式和管理机制, 积极探索具有特色的工作模式。继续深入开展“财政惠农信贷通”, 积极发展林权抵押贷款, 稳步扩大信贷规模, 着重扶持新型农业经营主体和新型业态加快发展。(人民银行上高支行、县政府金融办、县委农工部、县财政局、县农业局、县林业局、县国土资源局、县供销合作社等负责)

(七) 巩固和完善确权登记颁证工作。全面完成农村土地承

包确权登记颁证扫尾工作,验收工作结束后,要以县为单位,2017年11月底前完成数据库汇交,建立全市统一的农村土地承包管理信息应用平台,2018年底前实现省、市、县三级登记信息互联互通,为承包合同网签管理、土地流转、土地承包纠纷仲裁等管理业务的网上运行提供支持。积极探索确权成果在土地流转、互换并地、抵押担保、涉农补贴等方面的应用,审慎开展土地承包权有偿退出。进一步完善农村集体土地所有权确权登记颁证成果,重视和处理农村承包地确权工作与集体土地所有权确权成果的衔接和数据对接,核实弄准全县农村土地底数。做好农村土地确权登记颁证成果与不动产统一登记衔接工作,及时移交相关资料。做好承包地确权登记颁证与永久基本农田划定衔接工作,逐步将划定的永久基本农田信息标注到农户的土地承包经营权登记簿和证书上。(县农业局、县国土资源局、县林业局、县档案局等负责)

#### 四、保障措施

(一) 加强组织领导。乡镇党委、政府要充分认识“三权分置”改革的重要性和复杂性,将其作为当前深化农业农村改革的重中之重,切实负起领导责任。建立健全党委和政府统一领导、部门密切协作、群众广泛参与的工作机制,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,推动各项任务稳步开展。农业、

农村工作部门要切实承担起牵头责任，各级各有关部门要主动支持配合，研究制定具体落实措施，夯实工作责任，合力推进“三权分置”有序实施。

（二）加大政策扶持。完善财政支农投入使用机制，按照存量优化、增量倾斜的原则，用好设施农业建设、高标准农田建设、农业生产全程社会化服务以及优势农产品基地建设等涉农项目，采取直接补贴、政府购买服务、定向委托、以奖代补等方式，重点支持农业适度规模经营。进一步抓好“财政惠农信贷通”融资工作，全县每年发放惠农信贷资金1亿元以上，支持新型经营主体发展；加大农业保险力度，鼓励保险机构开展优势农产品保险；新型经营主体发展农产品初加工用电执行农业生产电价；对从事农村土地规模经营主体，按照相关法律、法规和相关政策规定，落实税收优惠政策；生产设施、附属设施和配套设施用地直接用于或者服务于农业生产，符合设施农用地要求的项目，不需办理农用地转用审批手续，生产结束后，经营者应按要求进行复垦，需新增建设用地的，各地应在新增建设用地计划指标上予以倾斜。

（三）维护农村稳定。推进“三权分置”涉及多方利益，处理不当容易引发矛盾纠纷。乡镇党委、政府要加大政策宣传力度，统一思想认识，及时回应社会关切。加强干部培训，准确解读有关法律法规和政策精神，提高执行政策能力和水平。坚持问题导

向，对实践中出现的新情况新问题要密切关注，及时调整完善措施。加强农村土地承包经营纠纷调解仲裁组织建设，完善“乡村调解、县级仲裁、司法保障”多元化纠纷调处机制，依法依规化解矛盾纠纷，有效维护各权利主体的合法权益，切实保障农村社会和谐稳定。

- 附件：1. 上高县县、乡两级农村综合产权交易（交易服务）中心建设工作方案
2. 关于开展农村土地股份合作社试点工作方案
3. 关于培育新型农业经营主体工作方案

## 附件 1

# 上高县县、乡两级农村综合产权交易 (交易服务)中心建设工作方案

农村综合产权交易中心建设是深化农村改革的重要举措,是激发农村生产要素内在活力,实现农村产权要素信息化,促进农村生产要素合理配置的重要体现。目前,县级农村综合产权交易中心已开始搭建,为确保各地及时对接县、市级平台,更好地开展农村产权交易业务工作,结合我县实际,特制定如下方案:

### 一、目标任务

各地要及时落实工作经费、落实建设地点和场所、成立组织机构、采购必要的交易设备设施,力争到 2018 年完成县、乡两级农村产权交易(交易服务)中心建设,及时对接市级农村综合产权交易中心网络平台,实现市、县、乡三级互联互通。

### 二、建设内容

(一) 成立机构。做到有机构、有牌子、有人员、有职责。

县级:原则上要依托各地行政服务中心,整建制进驻公共资源交易中心,设立农村综合产权交易中心。县级要配备 2—3 名工作人员,实行挂牌上岗,有序开展交易业务。

乡镇:要依托乡镇便民服务中心或农业技术综合服务站,设

立农村综合产权交易服务中心，每个乡镇落实2—3名专（兼）职人员从事此项工作。各行政村要确定一名信息员，可由村干部兼任。

## （二）建立场所。

1. 县级的建设标准：建立“一厅一室”，即：交易大厅、竞价室，相关规章制度要上墙。

一厅：①大厅面积原则上不小于60平方米；②安装不小于6平方米的LED电子彩色显示屏（P3），及时对外发布农村土地等产权交易信息；③在大厅内配备1—2台信息网络查询终端，方便查询；④大厅设立政策咨询台、受理登记台、组织交易台、交易鉴证台等服务台，配置电脑及活动式桌椅，针式打印机，激光打印机等办公设备；⑤在大厅内应设立固定式排椅。

一室：竞价室应当配置竞价主持台，功放和话筒，桌椅、投影仪、竞价器具备现场竞价功能。

制度上墙。制定交易流程图并上网、上墙，制定并实行统一规范的业务受理、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。

2. 乡镇的建设标准：应设立“一厅”。

一厅：①大厅面积原则上不小于40平方米；②安装65寸液晶显示器，及时对外发布农村土地等产权交易信息；③在大厅内配备1台信息网络查询终端，方便查询；④大厅设立政策咨询台、受理登记台、组织交易台等服务台，配置电脑及活动式桌椅，针

式打印机，激光打印机等办公设备；⑤在大厅内应设立固定式排椅。

制度上墙。参照县市区的标准。

### （三）设备采购。

应当本着资源整合、节约成本的原则，与各级公共资源交易中心现有设备进行整合。

#### 1. 县级。具体设备采购参考如下：

- （1）6 平方米以上 P3 彩色 LED 电子显示屏；
- （2）55 寸一体触摸广告机 1—2 台；
- （3）窗口用电脑 5 台（服务窗口用电脑 4 台、大屏控制电脑 1 台）；
- （4）竞价器 5 台以上（建议使用 windows 平板，竞价软件由市级提供技术支持）；
- （5）竞价室用电脑 1 台（控制竞价流程）；
- （6）高拍仪 1 台（录入身份证和采集人像用）；
- （7）A3 扫描仪 1 台（描仪证件用）；
- （8）针式打印机 1 台（打印产权鉴证书用，打印宽度需超过 263MM，确权时已购买，并符合规定的无需采购）；
- （9）激光打印机 1 台（打印资料用，日常办公型即可）；
- （10）话筒、功放、竞价主持台、商务桌椅、投影仪。

#### 2. 乡镇。具体设备采购参考如下：

(1) 65 寸液晶显示器 1 台（有条件的可用 6 平方米以上的 P3 彩色 LED 显示屏）；

(2) 55 寸一体触摸广告机 1 台；

(3) 窗口用电脑 3 台（服务窗口用电脑 2 台、液晶显示器控制电脑 1 台）；

(4) 高拍仪 1 台（录入身份证和采集人像用）；

(5) A3 扫描仪 1 台（描仪证件用）；

(6) 激光打印机 1 台（打印资料用，日常办公型即可）

(7) 针式打印机 1 台（打印产权鉴证书用，打印宽度需超过 263MM，确权时已购买，并符合规定的无需采购）。

#### （四）互联互通。

市级农村综合产权交易系统采用 B/S 结构作为基础构架，依托市公共资源交易中心 IP 地址组网，实现市、县、乡三级互联互通。县级和乡镇无须再采购管理软件和建设网站，市级所部署的产权交易管理系统支持市、县、乡三级农村综合产权交易（交易服务）中心在服务窗口、交易场所开展日常工作。为确保网络环境畅通无障碍，各地要切实加强与政府信息化办、行政服务中心的沟通衔接，取得技术支持，及时开展县、乡两级农村综合产权交易（交易服务）中心交易场所网络环境测试工作，开通政务外网，确保无缝对接市级部署的产权交易管理系统。

### 三、职能分工



(一) 职能定位。农村综合产权交易中心是依法设立的非营利性机构，主要为农村各类产权提供“发布交易电子信息、受理交易咨询和申请、协助产权查询、组织交易、出具产权交易鉴证书”等基本服务；开展“产权经纪、项目推介、抵押融资”等配套服务；对接财会、法律、资产评估等中介服务组织以及银行、保险等金融机构和担保公司，为农村产权交易提供专业化服务。

(二) 交易程序。申请流转交易原则上按“提出交易申请、进行前置审核、发布流转信息、审查受让方资料、组织产权交易、签订交易合同、出具交易鉴证文书”等程序进行。交易程序、受理时限、交易方式等信息要通过一定形式向社会公布，并在网上完成交易。

(三) 分工协作。县级农村综合产权交易中心负责全县各类大宗农村产权交易以及跨区域的产权交易；乡镇农村综合产权交易中心负责辖区范围内的农村产权交易；乡镇农村综合产权交易服务中心是县级农村综合产权交易中心的下属机构，主要是受县级委托，负责本辖区内农产产权流转交易活动，并报县级农村综合产权交易中心备案，出具《产权流转鉴证书》时，须向县级农村综合产权交易中心提出申请；行政村主要负责组织收集采集，通过产权交易系统报送产权交易信息。

#### 四、工作步骤

(一) 成立交易机构。县级、各乡镇农村土地流转服务中心

进行升级改造，分别挂“县农村综合产权交易中心”和“乡镇农村综合产权交易服务中心”牌子，县农村综合产权交易中心整建制进驻县公共资源交易中心。

（二）组织设备采购。根据各级农村综合产权交易（交易服务）中心建设要求，各地要组织农村综合产权交易中心硬件设备的采购。

（三）开展中心建设。招投标工作结束后，各地及时开展中心建设工作，及时对接市级农村综合产权交易系统，做好调试运行工作。同时，要制定交易流程图并上网、上墙，明确工作职责，制作业务指南等。

（四）组织人员培训。分期分批组织开展全面系统的业务培训，提升工作人员的职业操守和业务水平。

（五）组织开展交易。按照公平、开放、透明的市场规则，办理各类农村产权交易，逐步形成组织架构清晰、管理制度规范、交易模式先进、信息技术支撑、交易风险可控的农村产权流转交易服务体系。

## 五、工作要求

（一）加强领导，健全组织。各地要联合农业、财政、国土、房产、水利、林业、工商、行政服务中心等相关部门成立农村综合产权交易领导小组，切实加强领导，保障农村综合产权交易中心建设工作顺利开展，做好监督管理和指导。乡镇要加大宣传力

度，提高基层干部和农民群众对农村综合产权交易的认识，加大力度收集各类产权交易信息，并及时上报。

（二）完善制度，规范交易。各地要认真贯彻执行省、市有关政策规定，建立健全农村综合产权交易工作的各项规章制度，在开展现有农村土地承包经营权产权流转交易的基础上，逐步将各类公共资源交易项目纳入交易中心交易。

（三）严肃纪律，确保公正。认真及时做好工作衔接，按规定要求确保交易中心如期建立运行。各级农村综合产权交易中心应当对产权交易活动进行监督和管理，对违反产权交易规则的当事人依法进行处理。

（四）严格考核，加强指导。市里将对县、乡两级农村综合产权交易（交易服务）中心建设工作进行不定期检查和定期考核，并适时通报。县农村综合产权交易中心要加强对综合产权交易工作的管理，加强对乡镇工作人员的业务指导、人员培训和监督管理、责任考核，确保乡镇农村综合产权交易服务中心在各类产权交易中发挥重要作用。

## 附件 2

# 关于开展农村土地股份合作社试点工作方案

为创新农村土地经营机制，壮大农村集体经济，提高农民组织化程度，增加农民收入，现就积极探索农村土地股份合作社试点提出如下工作方案：

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持“农民主体、多方参与，发展产业、促进增收，利益共享、风险共担”的原则，在明晰集体承包土地权属关系的前提下，以创新和激活土地流转机制为手段，以促进土地合理流转和土地资源优化配置为方向，按照“五个一”（一个良好的产业依托、一个灵活的运行机制、一套规范的管理制度、一个团结能干的团队、一个合理的利益联结机制）标准，引导农民大力发展土地股份合作社，推进特色农业规模化、集约化、产业化经营，为促进农业增效、农民增收和农村繁荣稳定发展奠定坚实基础。

### 二、基本原则

一是坚持农民自愿、农民自主的原则。以市场为导向，尊重农民和合作社的意愿，不搞行政命令、不搞越俎代庖。

二是坚持因地制宜、分类指导的原则。科学选择适合本地实

际的组织形式、发展规模和发展途径，不搞一刀切。

三是坚持依法组建、规范办社的原则。严格遵循“服务农民、进退自由、权利平等、管理民主”的要求，做到依法组建、依法运作、依章办事、规范管理。

四是坚持试点先行、稳步推进的原则。创造宽松环境，积极探索，大胆实践，先行先试，取得经验，逐步推广。

### 三、工作目标

与农村集体产权制度改革相结合，以土地承包经营权入股为重点，2017年全县认真抓好4个农村土地股份合作社试点，分别是：芦洲乡中腰村、翰堂镇中楼村、泗溪镇杜家村、田心镇井陂村；在试点的基础上，逐步扩大试点范围，到2020年实现土地股份合作社全县乡镇全覆盖，为加快建立能够持续增收的农村集体经济奠定基础。

### 四、试点模式

（一）联合经营型。即：“土地股份合作+新型职业农民+农业社会化服务”三位一体的“农业联合经营制”模式。是指以农户自愿自主组建土地股份合作社推进农业规模化经营，以培育新型职业农民队伍推进农业专业化生产，以强化现代农业服务体系推进农业专业化服务，三者融为一体，又各负其责，理事会代表全体社员负责决策，新型职业农民负责具体实施，农业社会化服务组织负责提供专业化服务，实现经营主体的“共建共管”，经

营收益的“共营共享”，经营目标“共营多赢”。

（二）自主经营型。农民以承包土地经营权入股成立土地股份合作社，入股土地由合作社统一种植、统一管理、统一核算，年终按股份分红。入股农民根据自愿可在合作社参加生产，按劳取酬。

（三）内股外租型。农民以承包土地经营权入股成立股份合作社，在不改变土地用途的前提下，合作社以入股方式对外租赁，统一发包给专业种养大户或农业龙头企业，发展农业规模经营，合作社社员可参与保底分红。

## 五、试点内容

（一）建立土地股份合作社。1. 完成股权设置。注册登记土地股份合作社，引导农民以土地入股为主，资金、技术等生产要素参股土地股份合作社，按照自身特点制定《合作社章程》、完成股权设置和股权量化；2. 建立组织机构。土地股份合作社必须建立社员（社员代表）大会、董事会和监事会等“三会”组织，并按照章程明确的权利义务和工作职能，各司其职，积极开展正常的经营管理活动。3. 健全收益分配。充分保障土地入股农户的收益，可以采取保底收益和按股分红相结合的收益分配方式，也可以先确定一个保底分配基数，减少农户入股风险，再按照合作社实现的利润（扣除保底红利和公积金、公益金、风险基金）进行股份分红。同时，要调动新型职业农民的积极性，采取

按劳取酬、超产奖励等多种分配形式。4. 健全财务制度。引导土地股份合作社加强财务管理，加强民主管理和监督，控制费用开支，保障收益分配和农民利益。

（二）培育新型职业农民队伍。整合农业培训资金和资源、建立大中专院校、农业科研单位、农业干部管理学校的联合培训机制，加大对新型职业农民的培训力度，提高新型职业农民的职业技术、经营管理水平。对培育合格的，颁发《新型职业农民证书》，根据土地股份合作社的规模经营需求，采取优先推荐、公开竞聘等方式，引导土地股份合作社同新型职业农民约定生产经营关系，充分发挥新型职业农民懂经营、善经营的优势，有效解决“谁来种田”和“科学种田”问题。

（三）健全社会化服务机制。引导土地股份合作社，采用良种良法，测土配方施肥、绿色防控和机播、机插、机收、病虫害统防统治等增效关键性栽培技术，提高生产技术水平。要通过农业服务超市“一站式”服务平台，为土地股份合作社生产经营提供“一条龙”服务，降低生产成本，提高生产经营效益。要加快培育发展农资配送、农机服务、统防统治、劳务服务、烘干仓储、加工营销等各类经营性专业服务组织，建立与土地股份合作社服务协作机制。

（四）夯实产业发展基础。良好的产业依托是土地股份合作社发展的关键，各试点合作社要依托本地区优势和土地资源，以

集约化、规模化、适度规模经营为重点，围绕绿色、有机、富硒，大力发展高效生态农业；要坚持全产业链的发展思路，跳出传统农业的发展思维定式，大力发展精深加工，倡导合作社创立自主品牌；适应新时期“互联网+”的发展需求，鼓励合作社大力发展电商、微商、“电商+实体店+认领”等销售模式，增加农业附加值；要充分利用农村生态基础好的特点，倡导整村（组）推进，大力发展休闲农业，推动观光农业、体验农业、创意农业等新型业态，提升合作社经济效益。

（五）构建风险防范运行机制。要创新政策性农业保险品种，引导土地股份合作社积极投保，降低经营风险。要注重完善土地股份合作社公积金的提取办法，在增加社员收入的同时，增强自我发展能力。要积极探索建立风险准备金，完善风险准备金的积累、使用、管理机制，提高抵御市场风险的能力。

## 六、推进措施

（一）加大政策扶持。各级支持新型农业经营主体发展的项目以及农业产业发展基金，优先安排土地股份合作社实施，增强土地股份合作社“造血”功能，夯实产业发展基础；与农村集体产权制度改革相结合，扶助资金优先安排给土地股份合作社；加大推进农村土地经营权抵押贷款和设施农用地等政策落实力度；将农民土地股份合作社试点纳入担保服务范围，为符合条件的试点单位提供融资担保服务；支持和鼓励在土地股份合作社中优先



实施政策性农业保险，并相应提高保险水平，有效防范风险，为农民土地股份合作社试点提供宽松的发展环境。

（二）加强宣传培训。各地要加大对开展土地股份合作社试点意义的宣传，总结推广先进典型和成功经验，让农民群众认识到土地承包经营权的新价值，认识到加入土地股份合作社抱团闯市场的积极作用，推进农村土地等生产要素聚集；要结合新型职业农民培训，提高职业农民技能、经营管理水平，打造高素质的现代农业生产经营者队伍。

（三）开展指导服务。积极做好农民入股土地经营权的审核、鉴证工作，积极探索适宜土地股份合作社发展的多种运作模式，把握适度发展规模，合理设置股权份额；强化科技信息服务；创新监管方式，指导农民土地股份合作社建立内部激励和约束机制，完善收益分配制度，实施有效监督与绩效评价，增强土地入股风险防控的组织保障，充分保障农民利益，调动入股成员的积极性，推进农民土地股份合作社试点工作依法有序开展。

## 附件 3

# 关于培育新型农业经营主体工作方案

为积极构建新型农业经营体系，加快培育集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营主体，现结合我县实际，就培育新型农业经营主体提出如下工作方案：

## 一、目的意义

近年来，我县新型农业经营主体数量不断增多，但所占比重仍不高，单个实力不强，农民老龄化、生产兼业化、土地经营零碎化的状况还没有根本改变，制约了现代农业发展。各地要以“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念为引领，充分认识新型农业经营主体在发展现代农业中的作用，切实加强组织领导，采取有效措施，加大扶持力度，加快培育发展新型农业经营主体。全面提高农业经营水平，提高农业综合效益和竞争力，推进由传统农业大县向现代农业强县转变。

## 二、工作目标

以创新经营机制和转变农业发展方式为主线，大力扶持家庭农场，积极鼓励引导农民开展合作和股份合作，培育壮大农业产业化龙头企业，加快构建公益性服务机构与社会化服务组织相结合的农业社会化服务体系，促进农业生产经营集约化、专业化、

组织化和社会化，推动全县现代农业又好又快发展。

——培育一批家庭农场。2017—2020年分别达到170家、210家、250家、300家，每年创建市级以上示范性家庭农场3家以上。

——培育一批农民合作社。2017—2020年分别达到635家、655家、675家、700家，每年的示范比例稳定在7—8%。

——培育一批龙头企业。2017—2020年分别达到39家、42家、45家、48家。到2020年，销售收入过亿元达到10家以上，上市企业1家以上，中国驰名商标2个以上、省著名商标10个以上。

——培育一批社会化服务组织。2017—2020年分别达到830家、850家、870家、890家。

### 三、工作举措

（一）持续推进发展家庭农场。引导和鼓励具有生产规模、资金实力和专业特长的农村专业大户，发展成为家庭农场。积极引导家庭农场按现代企业制度模式规范运行，推动家庭农场大规模、高层次联合，支持引导家庭农场向农民合作社方向发展，鼓励家庭农场或合作农场按股份合作形式组建生产性、经营性公司，引导其成为带领农民进入市场的重要经济组织。突出农业特色，拓展农业功能，发挥农业综合效益，大力发展休闲农庄，推动休闲农庄规模经营。开展市级示范家庭农场创建工作，每年评

定3家以上，鼓励和支持家庭农场应用新品种、新技术，调优种养结构；鼓励和支持家庭农场建设农田基础设施、改良土地、开展农产品产地初加工、申请商标注册；鼓励和支持家庭农场发展订单农业，走品牌发展之路。

（二）提升壮大农民专业合作社。深入开展以“运行规范化、生产标准化、经营品牌化、社员技能化、产品安全化”为主要内容的农民专业合作社“五化”创建活动，每年评定5个以上的市级农民专业合作社示范社，示范比例稳定在7—8%；坚持促进合作社转型升级，各地要通过挂点帮扶，努力打造一批名社、强社、特色社，每年重点抓好2—3家；大力发展农民专业合作社联合社，允许农民专业合作社以法人身份按产业链、产品、品牌等组建联合社，打造一批大社强社，各地每年重点抓好1—2家合作联社的发展，力争到2020年达到10家；稳步发展土地股份合作社，积极探索农户以农村土地承包经营权入股创建土地股份合作社的规模经营形式，建立完善的股权利益分配机制，2017年重点抓好4家，力争到2020年实现全县乡镇全覆盖。坚持从实际出发，鼓励和倡导合作社与农户建立更为紧密的利益联结关系和分配关系，让农民取得更多的经营性收入。

（三）做大做强龙头企业。做大企业规模，延长产业链，增加附加值，打造一批龙头企业“航母”。力争到2020年，市级以上龙头企业发展到48家以上，实现销售收入50亿元，过亿元的

企业达到 10 家以上，重点抓好一批经营规模进入 50 亿元、10 亿元的领军企业；做优企业品牌。强化地域观念，增强商标意识，通过市场化运作，采取会员加盟、品牌授权等形式，聚力打造“上高大米”、“上高三辣”等一批在全省、乃至全国具有一定优势和影响力，代表上高农产品品牌形象的龙头品牌，实现全国农产品区域公用品牌价值榜 100 强“零的突破”，培育 10 个知名自主农产品品牌，中国驰名商标 2 个以上、省著名商标 10 个以上。鼓励龙头企业上市。鼓励和引导龙头企业建立现代企业制度，完善企业法人治理结构，支持和培育龙头企业上市融资。力争到 2020 年上市公司达到 1 家以上。做强产业集群。引导龙头企业向园区和优势产业集中，增强龙头企业的辐射力和带动力，打造“特色鲜明、优势突出、三产融合、绿色生态”的现代农业产业园。重点打造上高绿色农产品现代农业产业园。

（四）大力培育社会化服务组织。按照“强公益、活经营、促融合”的思路，着力构建以公共服务机构为依托、合作经济组织为基础、农业产业化龙头企业为骨干、其他社会力量为补充，公益性服务和经营性服务相结合、专项服务和综合服务相协调的新型农业服务体系。深化推进社会化服务试点，及时总结经验，促进农业社化服务效率提升。力争到 2020 年，农业技术推广、动植疫病安全防控、农产品质量安全监管、农村经营管理“四位一体”的基层农业公共服务中心建成率达到 100%；加快物联网

和智慧农业服务平台建设，到 2020 年建立县级智慧农业指导调度中心，1 个县级农产品电商运营中心和 100 个以上的益农信息社；鼓励种粮大户、农机大户和农机合作社、供销合作社企业开展全程机械化生产服务，适度规模经营面积达到 50%，经营性社会化服务组织达 890 家。

#### 四、措施保障

（一）强化组织保障。各级政府要把发展新型农业经营主体作为推进农业现代化、促进农民增收的大事、要事来抓。要建立健全推动新型农业经营主体发展的工作机制，强化协作，配强队伍，落实经费，细化措施，切实为构建新型农业经营体系提供有力的组织保障。

（二）强化指导服务。各地要切实履职，要充分利用阳光工程培训、职业农民培训等财政支持项目，着力培育一批懂技术、会管理、善经营的现代农业经营主体；要指导和帮助新型农业经营主体建立健全生产记录、投入品使用记录，指导和帮助新型农业经营主体建立健全组织机构、规章制度以及生产记录、投入品使用记录，高标准、高起点建设绿色、有机农业生产基地，做好产前、产中、产后技术指导服务，在“三品一标”认证上予以支持；要加强营销服务，通过“政府搭台、主体唱戏”的方式，举办各类营销活动，为各类经营主体拓展营销渠道，增强竞争能力，提高产品知名度。

（三）加大扶持力度。各地要积极整合项目资源，加大新型农业经营主体培育扶持力度，把家庭农场、农民合作社等列为财政支农项目申报和实施主体，在设施农业、农田水利、农机购置、高产创建和现代农业发展等项目上给予重点扶持，农业综合开发、农田水利、土地整理以及农村道路建设等项目优先安排。支持农业产业化龙头企业上市，对上市企业，按省、市相关政策给予奖励，积极向上争取省以上扶持资金，支持各类新型农业经营主体发展壮大。

（四）强化目标考核。充分发挥督查考核的导向作用，不定期开展督导和检查，对政策不落实、服务不到位、工作不得力的地方进行通报批评，对做得好的予以通报表扬。