# 五华县农村承包地“三权分置”改革

# 实施方案

（第二次征求意见稿）

为进一步解决我县农村承包地细碎化问题，促进土地资源优化配置，提高耕地利用效率，稳妥推进农村承包地“三权分置”改革，结合我县实际，制定本实施方案。

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，深入贯彻党 的二十大精神和习近平总书记关于“三农”工作的重要论述精神， 落实省委“1310”具体部署和全市推进全域土地综合整治工作会议精神，以开展全域土地综合整治为契机，紧扣处理好农民和土地的关系这一主线，保持土地承包关系稳定并长久不变，以更好保障和实现农户承包权益为出发点和落脚点，不断丰富农村土地“三权分置”的有效实现形式，探索解决承包地细碎化的路径办法，进一步巩固和完善农村基本经营制度，服务保障“百县千镇万村高质量发展工程”，推动五华乡村振兴取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐。

二、目标任务

深化农村承包地“三权分置”改革，保持家庭联产承包制不变，坚持农民资源原则，通过土地出租、托管、入股等形式，规模化流转整个细碎化的农村土地，实现小田变大田，形成规模化经营、专业化管理的农业现代化生产方式，以镇为单元，至2024年底，每个镇要谋划1个以上集中连片流转 100 亩以上试点村，力争到2024年底实现承包地集中连片流转 100 亩以上的要达到耕地总量30%；力争到2025年底实现承包地集中连片流转 100 亩以上的要达到耕地总量40%；力争到2026年底承包地集中连片流转100亩以上的要达到耕地总量的 50%（单一经营主体规模化集约流转经营1000亩以上的可纳入统计），并逐步提高至70%以上。

三、基本原则

（一）坚持集体所有。坚持土地公有制性质不变，落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。充分发挥农村集体经济组织统筹协调、组织服务等功能作用，合理分配收益，妥善化解矛盾，防范经营风险。

（二）尊重农民意愿。坚持农户家庭承包经营基础性地位，维护农民合法权益，充分调动农民群众积极性、主动性，把选择权交给农民，加强示范引导，不搞强行推动，不得损害农民权益。

（三）守住政策底线。坚持和完善农村基本经营制度，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。坚持最严格耕地保护制度，不得改变土地用途，不得破坏农业综合生产能力。

（四）坚持因地制宜。充分考虑各镇域资源禀赋和经济发展差异，鼓励进行符合实际的实践探索和制度创新，总结形成适合本县的“三权分置”具体路径和办法。

四、主要内容

（一）健全流转管理服务体系。**一是**建立县、镇、村三级土地流转服务机构。县级主管部门要积极开展土地流转工作和业务指导。镇级重点负责农村土地流转的政策咨询，对土地流转合同的登记、变更等情况进行备案等工作。村集体经济组织及时掌握村组农户土地流转的意愿并进行登记，提供规范的土地流转合同文本和流转信息，督促流转双方签订流转合同，及时向所在镇提供情况，解决土地供需双方因不能及时沟通而使流转受阻的矛盾，提高土地流转的成功率，降低交易成本。**二是**鼓励有条件的行政村建立服务站点。原则上每个镇集中连片流转 100 亩以上的试点村要建立服务站点，探索实现市、县、镇信息服务互联互通和全覆盖。**三是**鼓励开展预流转。农户分散的土地预流转至村集体，由村经济联合社（村委会）与农业经营主体商谈出租土地。制定出台五华县农村承包土地经营权流转奖补细则，明确奖补对象、奖补条件、奖补标准、申请流程和保障机制，对符合条件的经济合作社、经济联合社、经营主体给予奖励，形成农村承包土地经营权有序流转激励机制。**四是**引导农村土地流转双方依托梅州市农村产权流转管理服务平台开展土地流转，签订农业农村部、国家市场监督管理总局《农村土地经营权出租合同（示范文本）》和《农村土地经营权入股合同（示范文本）》，不断规范土地流转行为。县、镇农村产权流转管理服务机构要加强对土地流转交易信息的综合分析，及时准确掌握流转价格动态，科学研判价格趋势，适时发布土地经营权流转指导价格，供土地流转各方参考，防止不合理的要价或压价。（责任单位：县农业农村局、县财政局、县市场监督管理局，各镇人民政府）

（二）推进土地股份合作制改革。充分尊重农民意愿，创新土地股份合作的实现形式，因地制宜选取符合条件的镇村通过出租、托管、入股等形式，规模化流转整合细碎化的农村土地推动“小田变大田”。一是**以华城镇“兴中村、湖田村、黄埔村”为高标准农田创新试点，**通过探索“小田变大田”试点工作，建立可推广、可复制的规范化流转示范的长效机制、办法措施、工作经验并在全县各镇具备条件的村铺开。**二是以安流镇、棉洋镇为农村承包地入股经营试点**，承包方将部分或者全部土地经营权作价出资，成为公司、合作经济组织等股东或者成员，承包方与发包方的承包关系不变，双方享有的权利和承担的义务不变，经营所得收益按股分配。（责任单位：县农业农村局、县自然资源局，华城镇、安流镇、棉洋镇）

（三）开展确权确股不确地试点。发挥村集体特殊法人市场主体地位作用，结合农村承包地到期再延长30年试点，**每个镇选取1个以上有条件的村、组**，开展农村承包地确权确股不确地试点，家庭承包地以股权或份额量化形式入股参与村集体经营管理，按照原承包面积等因素量化转换为股权，农户只认面积或股份，不再长期固定经营某一地块，推动土地规模整合整治，着力破解耕地分散细碎、小农户经营效益低下、土地撂荒等问题。（责任单位：县农业农村局、县自然资源局，各镇人民政府）

（四）推进流转主体多元化。支持农村集体经济组织在尊重农民意愿的基础上统筹集体土地或托管农户承包地，开展经营服务活动。要求严格遵照《广东省乡村振兴促进条例》防止和纠正长期抛荒、损毁耕地、非法改变土地用途等行为。**一是**鼓励承包者之间自行协商，通过转包租赁、互换等形式流转土地承包经营权。**二是**支持承包者委托集体组织进行土地流转。在引进投资项目，需要连片开发的地方，在征得承包者同意的情况下，积极引导农户将土地承包经营权委托村集体经济组织或其他土地流转服务组织集中流转给规模经营主体。**三是**推行土地股份合作制。在二、三产业发达，劳动力转移步伐快，村、组领导班子能力强，且村集体有一定经济实力的地方，可采取承包者土地承包经营权折价入股，土地经营收益按股份份额分红的办法建立土地股份合作社。**四是**依托“我的家乡我建设”活动，大力支持返乡乡贤牵头创办家庭农场或领办农民合作社。**五是**积极引导工商企业到农村开展社会化服务，发展良种种苗繁育、仓储物流、农产品初加工和市场营销以及土地托管服务等。**至2024年底，各镇要培育一批具有创新性的土地流转模式的典型村或典型主体。**（责任单位：县农业农村局、县自然资源局、市场监督管理局，各镇人民政府）

（五）推进细碎土地整合试点。采取“承包权不动，经营权连片”方式解决承包地细碎化，具有风险小、成本低、易操作、能回溯等优势，鼓励各地采取这一方式结合农田建设、土地整治等项目组织实施。**一是**以水寨镇大坝片产业社区以及高车村、坝心村作为试点村，积极探索“村合作联社收储土地→镇级进行土地整理→引进产业→镇级土地流转平台集中流转”模式，推进土地集约经营。鼓励行政村或村民小组统一进行农村土地收储，促进土地规模化流转。在农村产权交易平台信息库发布土地流转信息，优先招商引资，加快推进适度规模经营，发展村级集体经济和提高农户收入。**二是**统筹农田建设、土地整治等项目资金，推进细碎土地整合工作，对于连片流转的土地达到200亩以上，优先安排高标准农田建设、土地整治项目专项资金。**三是**依托广东省粮食生产示范镇、农业生产社会化示范镇创建项目，选取转水、横陂镇为试点，采取土地托管、联耕联种、代耕代种等多种经营方式，不断探索更多放活土地经营权的有效途径，加快打造一批可复制、可推广的典型样板，规范引领土地流转。以镇为单元，力争3年内承包地集中连片流转 100 亩以上的要达到耕地总量的50%（单一经营主体规模化集约流转经营1000 亩以上的可纳入统计），并逐步提高至70%以上。（县农业农村局、县自然资源局，各镇人民政府）

# 五、实施步骤

**（一）宣传发动阶段（2024年1月1日－2024年5月31日）。**成立组织机构，开展业务培训，各镇相应成立有关机构，制定试点工作方案。利用电视、公众微信号等媒体，广泛进行宣传发动。结合摸底调查，通过张贴标语、召开会议等多种形式，营造良好舆论氛围。

**（二）组织实施阶段（2024年6月1日－2026年10月31日）。**在深入调查、摸清情况底数的基础上，开展农村承包地“三权分置”改革工作。组织做好股份合作制改革、确权确股不确地试点、流转主体多元化、细碎土地整合试点等工作，制定出台农村土地承包经营权集约流转细则及农村承包土地经营权流转奖补细则等相关政策文件，并抓好贯彻落实。

**（三）总结推广阶段（2026年11月1日－2026年12月31日）。**认真总结农村承包地“三权分置”改革工作，梳理归纳工作亮点、主要成绩和基本经验，认真查找工作中的薄弱环节，提出改进的意见建议，为农村承包地“三权分置”改革工作奠定坚实基础。

六、保障措施

（一）强化组织领导。成立五华县农村承包地“三权分置”改革工作领导小组，以县委副书记为组长、县政府分管领导为常务副组长、县农业农村局、自然资源局、财政局、市场监督管理局、各镇主要负责同志为成员，统筹推进农村承包地“三权分置”改革工作。各镇要相应成立工作机构，形成县、镇、村三级协调推动机制。县政府将把推动承包地“三权分置”改革纳入推进乡村振兴战略实绩考核及“百县千镇万村高质量发展工程”重要考核内容，确保各项政策落到实处、取得实效。

（二）强化机制保障。健全落实激励机制，鼓励先行先试， 加快构建政府鼓励、财政奖补，企业参与、社会投入、农民主体、依法有偿的土地流转新机制。根据省、市下达的任务清单，落实政策举措，统筹安排涉农资金，引发带动企业参与和社会投入。

（三）强化项目支持。大力支持土地流转较好的镇、村实施相关涉农项目。现代农业产业园建设、垦造水田、驻镇帮镇扶村等项目要适当向土地流转面积大、农业规模化经营水平高的镇、村倾斜。优先将主动承担土地流转奖补、确权确股不确地、土地入股、托管经营等试点的镇、村，纳入“一村一品、一镇一业”农业特色专业镇、 专业示范村扶持范围，给予相应项目资金支持。

（四）强化业务指导。建立健全承包地“三权分置”改革工作机制，规范开展土地经营权流转政策咨询、信息发布、合同签订、交易鉴证、权益评估、融资担保、档案管理等服务。流转合同中有违反法律法规的，应及时予以纠正。县农业农村局要积极开展土地流转工作和业务指导。各镇要建立土地经营权流转台账，及时准确记载流转情况。

（五）强化风险防控。及时研判试点过程中可能出现的问题矛盾，做好风险防控预案，妥善解决农民群众关心的问题，维护农村社会稳定安宁。全面执行工商企业集中连片租赁农户承包地分级备案制度，加强事中事后监督管理。对于工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的，严格落实资格审查，对受让方的农业经营能力或资质等作出明确规定，加强项目审核和风险防范，建立风险保障金制度。整村流转农户承包地各个环节要及时公示公开，鼓励引进第三方对整村流转承包地进行风险评估。

附件：五华县农村承包地细碎整合任务分解表