

索引号:	11220000013544357T/2015-00623	分类:	农业、林业、水利、其他;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2015年11月16日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于多渠道增加农民财产性收入的指导意见		
发文字号:	吉政办发〔2015〕60号	发布日期:	2015年11月26日

# 吉林省人民政府办公厅

## 关于多渠道增加农民财产性 收入的指导意见

吉政办发〔2015〕60号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为深入贯彻党的十八届三中、四中、五中全会和习近平总书记在吉林考察期间讲话精神，推动省委十届三次全会重点改革任务落实，赋予农民更多的财产权利，构建农民收入增长长效机制，经省政府同意，现就多渠道增加农民财产性收入提出以下指导意见：

### 一、巩固完善农村土地承包经营权流转制度

（一）开展确权登记颁证工作。按照中央和我省统一部署，强化县、乡两级责任，严格按工作流程推进农村土地承包经营权确权登记颁证进度。以二轮土地延包和现有土地承包台账、合同、证书为依据，确定承包权权属，明晰土地面积、四至，强化对农户土地承包经营权的物权保护，2017年基本实现确地到户。健全完善包含承包合同取得权利、登记记载权利、证书证明权利的土地承包经营权登记制度。建立省、市、县连通的土地承包经营权信息平台，做到档案、证书、数据库信息一致。

（二）推动农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置并行”改革。按照中央关于推进农村土地制度改革的总体部署，探索建立农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置并行”具体实现方式。开展农村土地承包权证和经营权证颁发试点工作，在试点县（市）颁发农村土地集体所有权证、承包权证和经营权证。落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权，保障集体经济组织及成员、土地经营者三方权益，通过市场合理配置资源，推动农民土地经营权财产价值实现。

（三）建立规范高效的经营权流转市场。依托农村经营管理机构，完善县、乡、村三级服务和管理网络。充分利用已建立的农村土地规模经营服务体系 and 农村产权交易市场及“三资”代理服务中心等资源条件，设立和完善

县、乡土地流转市场及村土地流转服务站。各地财政要加大农村土地流转市场服务体系建设投入，推动县、乡土地流转服务大厅标准化建设，配备相关设备设施，定期发布流转土地位置、面积、价格等供求信息。打造县、乡、村联动的农村土地流转信息服务平台，开展线上、线下土地流转政策咨询、信息发布、价格指导、合同签订、合同变更、委托流转、登记备案等服务。指导农民使用全省统一的流转合同示范文本，引导流转双方签订规范合同，保证双方权益。完善土地流转交易规则和管理办法。健全乡村调解、县（市、区）仲裁、司法保障的纠纷调处机制，及时调处土地承包经营权流转纠纷。

（四）鼓励各种形式的经营权流转。各级农村土地流转服务机构要帮助流转双方建立稳定的流转关系和合理的利益分配机制。鼓励经营者向农户提供“保底+提成”的土地租赁报酬，鼓励承包农户依法自愿采取转包、出租、互换、转让、入股和托管等方式流转承包地，使承包经营权市场价值得到多元化实现。鼓励具备条件的村（组）整村（组）流转土地承包经营权，折价入股组建土地股份合作社。各地要积极培育不同流转模式的规模经营典型，特别是对以入股、互换、农民自愿集中连片流转等形式达到一定规模标准，并保持经营关系稳定、有效带动农业现代化发展和农民增收的，要予以表彰和优先扶持。积极引导工商资本投入农业领域，通过签订订单合同、领办创办农民合作社、土地入股、提供土地托管服务等方式发展农业产业化经营。研究制定工商资本租赁农地监管办法，规范工商资本租赁农地行为。

## 二、积极开展集体建设用地制度创新

（五）推进集体建设用地确权登记颁证工作。开展农村集体建设用地地籍调查，将地上建筑物、构筑物纳入调查登记范围，完成全省农村集体建设用地、宅基地使用权和农村房屋产权确权登记发证工作，形成覆盖城乡、房地一体的不动产登记体系。2017年基本完成全省农村集体建设用地、宅基地使用权和农村房屋产权确权登记发证工作。同步建立农村集体建设用地和房屋调查数据库。

（六）推进集体建设用地入市试点。以构建城乡统一的建设用地市场为目标，因地制宜地探索集体经营性建设用地入市办法。按照国家和我省深化农村土地制度改革的部署要求，积极推动长春市九台区集体建设用地入市试点工作。研究确定入市类型，探索适合的入市方式，完成拟入市地块上图、入册及信息数据库建库工作，合理分配集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益。

（七）继续稳妥推进城乡建设用地增减挂钩试点。按照国家总体部署，积极申报立项新试点项目。推动已批准增减挂钩试点项目进度，完善相关政策，确保建新区回迁安置和拆旧区如期复垦，严格按标准验收。加强项目管理，保证周转指标如期归还。通过试点项目，将城镇土地出让收益的一部分“反哺”给农村集体经济组织及成员，落实和保障农民的财产权。

## 三、实现农民宅基地及房屋财产权能

（八）加强宅基地使用权管理。保障农户宅基地用益物权，推动宅基地使用权改革创新。完善宅基地审批制度，发挥村民自治组织的民主管理作用，建立健全宅基地取得和退出机制。研究宅基地使用权及地上房屋的转让、继承办法，对历史原因形成超标准占用宅基地和一户多宅等情况，探索实行有偿使用。开展进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地试点。对进城农民原宅基地整理复垦的，支持结合城乡建设增减挂钩政策开展宅基地换房。

（九）探索实现农民住房财产权抵押功能。积极申报农民住房财产权抵押贷款试点。妥善处理好农民、农村集体经济组织、金融机构等各方关系，在风险可控、维护农民合法权益的前提下，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效方式。明确贷款对象、贷款用途、价值评估、抵押物处置办法。维护和保障抵押权人合法财产权益，允许金融机构在保证农户基本住房权利前提下，依法处置抵押物。

（十）推动农村闲置房屋合理利用。充分利用闲置房屋发展农村二三产业，兴办生产经营组织和养老院等公共服务组织。结合新农村和美丽乡村建设，打造乡村游线路，提升房屋租赁价格和产权价格。有条件的地方，可以结合山水风光、特色文化、特产集散等资源优势发展农家乐，也可在产权人自愿的情况下，由村组托管闲置房屋，统一管理经营。结合农村信息化建设，鼓励村民依法利用网络发布房屋租赁供求信息。

#### 四、保障征地农民财产权

（十一）加强农村土地征收管理。进一步完善土地征收制度。探索制定土地征收目录，严格界定公共利益用地范围。规范土地征收程序，征地要征求被征地农民意见，实行阳光操作，严禁未批先征或集体经济组织擅自出让。制定征地方案、补偿方案和安置方案时，要吸收被征地农民参与其中。征地补偿标准应与当地经济发展水平同步提升。各级政府要处理好经济发展与维护群众合法权益的关系，建立社会稳定风险评估制度，健全矛盾纠纷调处机制，完善征地农民多元保障机制，维护农村经济社会和谐稳定。

#### 五、增加农民集体财产收益

（十二）发展壮大集体经济。落实省委“三项工程”和省委组织部等16部门《关于落实〈关于发展壮大新型村级集体经济若干意见〉的实施意见》（吉组通〔2013〕31号）中发展壮大集体经济薄弱村各项措施。进一步加大财政投入，通过项目补贴和贷款贴息，直接扶持村集体经济发展。综合采用项目倾斜、扶贫开发、结对帮扶等多种手段，增强集体经济组织的自我发展能力。鼓励集体经济参股新型经营主体，积极探索新型村级集体经济的有效实现方式。

（十三）推进集体产权制度改革。落实集体资产股权到集体经济组织成员。完善农村集体产权制度改革的各项政策，指导试点地区规范有序开展工作。探索集体经济组织的实现形式、管理模式、分配方式，赋予集体经济组织

法人地位，落实民主管理。研究确定农村集体经济组织成员资格认定办法，股权配置方式和配置资产范围。探索赋予农民集体资产股份各项权能的方法和途径，支持有条件的地方开展农民集体资产权益的继承和有偿退出试点。

（十四）推进农村集体资产产权交易市场建设。贯彻落实《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（国办发〔2014〕71号），加强政策调研，整合资源，结合农村土地流转服务中心建设，搭建农村集体资产产权综合交易平台。鼓励各地依托现有的各类农村产权流转服务平台，盘活农村集体资产，实现资源、资产和资金的合理转换，促进农民财产性增收。

## 六、进一步完善农村公共服务和社会保障

（十五）完善农村教育、医疗、社会保障等制度。加大财政对农村公共服务和社会保障的投入补贴力度，缓解农民后顾之忧。合理配置教育资源，推进义务教育均衡发展，巩固提高义务教育水平；完善以政府为主导、多种形式并举的家庭经济困难学生资助政策，建立健全基本公共教育服务体系。探索并逐步建立城乡一体化的基本医疗保障管理制度，加快健全农村重特大疾病保险和救助制度，加强医疗救助信息化建设，逐步实现异地结算。建立低保标准自然调整机制和财政投入保障机制，提高农村低保标准和补助水平，逐步推进城乡低保制度统筹发展，实行动态管理下的应保尽保。加快推进养老保险制度改革，完善农村居民基本养老保险制度，健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系。

## 七、加强农村金融服务及监管

（十六）创新符合农村发展需求的金融产品及服务。金融主管部门要引导银行、保险等金融机构研发适合农村特点的金融产品，强化小额存贷、信用消费、投资型保险等业务向农村延伸的能力，简化办理流程，增加农村业务量。探索就农村集体资产和农民的土地、房屋、农产品等开发信托产品。稳定县域金融网点，有条件的地方，加大金融下乡力度，推广“四个一”工程，扩大农村手机银行、电话银行、网上银行、移动支付应用范围，把支付结算服务拓展到农村。把村级金融服务基础设施建设纳入财政补贴范围，在金融活动活跃的村组设立自助银行或开展流动金融服务。

（十七）增强农民投资意识。鼓励农民利用富余资金、实物资产、经营权等参股公司企业、农民合作社、家庭农场和农业社会化服务组织获得股权收入。加强农民安全理财意识的建立和培养，金融管理服务部门和银行、证券公司等企业要充分利用广播视频、远程培训、发放标语传单等方式，把财务管理、储蓄、贷款、期货、保险、股票证券等多种金融财务知识、操作技能、服务信息送下乡，帮助农民树立正确理财观念，提高防范风险能力。

（十八）加强农村金融监管。完善地方金融管理体制，明确地方政府对小额贷款公司、融资性担保公司、典当行、农村资金互助合作组织等机构的监管职责，建立有效的风险预警、防范和化解机制，稳妥开展农民合作社内部资金

互助试点。加强金融工作的统一领导，完善县级金融部门服务职能，提升县域金融监管有效性、加强县域金融监管能力建设。推进农村信用体系建设，尽快建立农村居民信用档案，并在此基础上开展信用评级。鼓励金融机构在信用评定基础上对农村贷款人授信，为建立我省农村信用担保体系奠定良好的基础。

增加农民财产性收入，事关城乡一体化建设，事关农民切身利益。各级政府要高度重视，切实把增加财产性收入作为进一步提高农民收入的切入点和增长点，加强实践探索，研究可行措施，有效破解难题，确保各项政策不折不扣落到实处。

吉林省人民政府办公厅

2015年11月16日