许昌市农村产权流转交易规范化试点工作

实施方案

（征求意见稿）

为提升基层治理水平，促进农村社会稳定，构建适应畅通城乡要素流动要求的现代农村产权流转交易市场体系，增强农村发展内生动力，推动城乡融合共同富裕，根据《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(中发〔2013〕12号)、《国务院办公厅关于引导农村产权交易市场健康发展的意见》(国办发〔2014〕71号)、《河南省人民政府办公厅关于引导农村产权交易市场健康发展的实施意见》(豫政办〔2017〕151号)、农业农村部等11部委《关于印发<农村产权流转交易规范化试点方案>的通知》（农政改发〔2023〕1号）、农业农村部《关于农村产权流转交易规范化试点的批复》（农政改发〔2023〕4号）、全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室批复《河南省许昌市农村产权流转交易规范化试点实施方案》等有关文件精神，结合我市实际，制定本实施方案如下。

一、总体要求

**(一)指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，立足许昌实际，以发展新型农村集体经济为引领，以规范化、信息化建设为手段，规范农村资源、资产、资金管理（以下简称“三资”管理），完善农村产权流转交易办法，拓展平台服务功能，创新农村资源要素盘活模式，推动构建适应畅通城乡要素流动要求的现代农村产权流转交易市场体系，增强农村发展内生动力，为高质量建设城乡融合共同富裕先行试验区提供支撑。

**(二)总体目标**

力争用一年时间，在全市范围内构建起健全完善的农村“三资”管理体系、运营规范的农村产权流转交易体系和符合行业发展特点的监管机制，拓展创新与城乡融合共同富裕先行试验区建设相配套的交易品种，辅助开展土地等资产评估、金融服务功能，形成覆盖各类交易品种的标准化交易规则，产权交易活跃度逐步提升，农村资源资产得到有效开发利用。

**(三)具体目标**

2024年9月底前，全面开展2023年度农村集体资产清产核资及“回头看”工作，切实摸清农村集体家底；推动农村“政经”分离改革，实行村、社分账；探索建立农村集体资产监管服务体系，搭建农村“三资”管理平台，理顺农村集体资产监管职能；完善农村产权流转交易管理办法、交易规则、交易流程和风险防控措施，搭建许昌市产权交易平台，初步形成统一规范的交易服务体系；明确交易主体、品种、程序、方式等要求，规范交易行为；初步开展产权流转交易试点工作。

2024年12月底前，总结全市试点经验，全面建立统一、纵贯市县乡村四级的农村产权流转交易服务市场体系，实现整体规划、统一标准、集中建设、分级使用、数据共享、综合监督；交易主体、程序、方式等更加规范，交易品种更加丰富多样，交易量逐步攀升；建成政府牵头，金融、保险机构、运营公司共同参与的服务机制，逐步实现农村产权流转交易市场化健康稳定运营。农村“政经”分离工作全面完成，“三管、二审、一监控”机制全市覆盖，实现对农村集体资产的规范管理。

二、重点任务

**(一)规范农村“三资”管理基础**

市纪委监委、市委组织部、市财政局、市农业农村局联合印发《关于组织开展全市农村集体资产清产核资工作“回头看”的通知》，加大农村集体资产清查工作力度，加强集体资产被侵占、合同管理不规范等问题处置。市委组织部、市纪委监委、市财政局、市农业农村局、市民政局、市自然资源和规划局联合印发《关于实行村集体经济组织与村（居）民委员会账务分设促进村集体经济发展的通知》，进一步明晰村民委员会与村集体经济组织的职能关系，推进村民委员会和村集体经济组织事务分离、账务分设、资产分管、核算分立，不断增强集体经济发展活力。市纪委监委、市委组织部、市财政局、市农业农村局联合印发《关于加强农村集体“三资”管理的指导意见(试行)》，市农业农村局委托第三方搭建农村“三资”管理平台，建立“三管、两审、一监控”机制，实现对农村集体资产“一网监控”的闭环监管。

**责任单位：**市农业农村局、市纪委监委、市委组织部、市财政局、市民政局、市自然资源和规划局，各县（市、区）

**(二)强化产权交易监督管理**

**1.建立工作机制。**市、县两级建立农村产权流转交易联席会议制度（以下简称联席会议），联席会议办公室设在农业农村部门，纪委监委、组织部、发展改革、财政、审计、税务、行政审批和政务信息管理、自然资源和规划、住建、水利、农业农村、市场监管、金融监管、公共资源交易、人行等部门为成员单位。

**2.明确工作职责。**农村产权流转交易联席会议承担组织协调、政策制定等方面职责，负责对本地区农村产权流转交易进行指导和监管。农业农村部门履行联席会议办公室职能，发挥牵头组织协调作用，承担会议召集、沟通联络、督促落实等日常工作职责，协调推进农村产权流转交易重点工作。各成员单位严格落实职责分工，指导和推动农村产权流转交易服务机构完善制度规则、规范交易行为、提升建设水平。

**3.完善工作制度。**农村产权流转交易联席会议制定完善的议事规则、监管程序等工作制度，充分运用现代信息技术手段，加强对农村产权流转交易动态监测，及时查处各类违法违规交易和容易引发风险隐患的行为。农村产权流转交易联席会议召集人不定期召开调度会，听取实施情况、解决重点问题。市纪委监委、市委组织部、市农业农村局抽调专人组成督查专班，按实施进度督导各责任单位完成情况，对推诿扯皮、影响工作进展等问题严肃问责。

**责任单位：**市农业农村局、市纪委监委、市委组织部、市行政审批和政务信息管理局、市财政局、市审计局、市税务局、市发改委、市自然资源和规划局、市住建局、市水利局、市市场监管局、国家金融监管总局许昌分局、市公共资源交易中心、市人行，各县（市、区）

**(三)建设农村产权流转交易市场**

**1.搭建信息化平台。**加强信息系统建设，加强区块链、大数据等现代信息技术应用，推进农村“三资”、农村产权流转交易数字化管理，使信息系统有效承载线上资料审核、信息发布查询、网络实时竞价、电子档案存档以及交易鉴证出具等多种功能。研究制定不同涉农平台间数据共享标准，打通数据共享接口，让现有的农村集体资产监督管理平台，正在建设的“三资”管理平台、社会化服务平台和农村产权交易平台实现信息共享。在保证信息安全的前提下，有序推进系统互联对接，消除“信息孤岛”，逐步推动建立纵向贯通、横向联动、高效共享的农村产权流转交易信息共享体系。

**2.建设市、县、乡、村四级联动的业务体系。**各级主要职责如下：

**（1）市级服务中心。**负责全市农村产权流转交易平台的功能开发、建设、运营和维护，负责制定统一的交易规则、操作流程、交易文本，负责全市农村产权交易品种的设计、开发与应用，负责全市农村产权交易业务的培训与指导，负责市辖区农村产权流转交易（魏都区、示范区、开发区、东城区）。召开各类产权流转推介会，提供产权流转政策相关咨询。协调配备相应场地，为农村产权流转交易服务机构配备相应工作人员。

**（2）县级交易中心。**禹州市、长葛市、鄢陵县、襄城县、建安区各建设县级交易中心，负责本行政区域内农村产权交易信息发布、组织交易、交易(合同)鉴证、交易结算、抵押登记、交易档案管理、交易业务培训与指导，负责开展宣传培训，引导集体组织和农民激活农村资源入市流转，负责指导产权交易前期准备工作，帮助集体组织和农户解决在资料准备中遇到的问题。协调配备相应场地，为农村产权流转交易服务机构配备相应工作人员。

**（3）乡镇级服务站。**乡镇（街道）级农村产权流转交易服务站（“三资”监管服务中心）由各乡镇农业综合服务中心（街道城乡融合发展办公室）承办，明确2-3名专职人员，负责农村“三资”管理、产权流转交易相关工作。承担本乡镇（街道）农村土地流转等项目信息的收集、审核、录入、上报，提供农村土地流转政策、业务咨询服务，以及对村级相关工作的指导。乡镇服务站可以单独设立，也可以设在乡镇（街道）政务服务大厅等场所。

**（4）村级服务点。**村级服务点可以直接在村委会设立，负责人由村干部兼任。主要承担本村集体经济组织农村土地流转等项目信息的收集、初审、录入、上报工作，提供农村土地流转政策、业务咨询服务。

**责任单位：**市农业农村局、市发改委、市财政局、市市场监管局、市行政审批和政务信息管理局、市自然资源和规划局、市住建局、市水利局、市公共资源交易中心、市人行，各县（市、区）

**(四)完善交易规则和流程**

**1.交易品种。**法律没有限制的品种均可入场流转交易，流转交易的方式、期限和流转交易后的开发利用必须遵循相关法律、法规和政策，严守非金融化、非证券化、非期货化的底线。现阶段的交易品种主要包括：农户承包土地经营权、林权、“四荒”经营权、农村集体资源性资产、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、小型水利设施使用权、农村小微工程、农业类知识产权，以及农村建设项目招标、产业项目招商和转让等其他符合法律、法规和政策要求的交易品种。在法律法规和政策允许框架下，在长葛市试点开展农村集体建设用地的收储、整理；探索农村宅基地和房屋使用权、集体经营性建设用地进场交易；实施农村集体股权、农村宅基地和房屋使用权、集体经营性建设用地使用权、农村土地承包经营权抵押贷款。

**2.交易主体。**凡是法律、法规和政策没有限制的法人和自然人均可参与流转交易，具体准入条件按照相关法律、法规和政策执行。农村产权流转交易的出让方为产权权利人或受托人。对工商企业进场流转交易，依据相关法律、法规和政策，加强准入监管和风险防范。许昌市农村产权流转交易联席会议根据有关法律、法规和政策要求，制定和完善交易主体行为规则，严禁隐瞒信息、操纵交易等违法违规行为，确保交易行为公开、公正、规范。为了体现农村产权流转交易市场公益性，同时维持农村产权流转交易市场健康可持续发展，对作为出让方的村集体经济组织和农民免收交易服务费用，对其他情形及交易主体按规定收取相关费用，收费标准由物价管理部门核定。

**3.交易申请。**出让方向农村产权交易机构提交交易申请及相关材料，主要包括农村产权流转交易申请书、出让方主体资格证明、产权权属证明、交易标的基本情况等，并对材料的真实性、有效性承担法律责任。按照农村集体资产管理有关要求，需履行民主决策程序的应提交民主决策材料，需通过审核审批程序的应提交相关审批材料，以及法律、法规和政策规定需要提交的其他材料。

**4.受理登记。**农村产权流转交易服务机构按照规范的交易制度规定，对出让方提交的交易申请材料进行形式性审核，符合法律、法规和政策要求的出让申请予以受理，并明确告知具体受理期限。

**5.信息公告。**市、县农村产权交易机构通过信息化平台公告交易项目基本信息，广泛征集意向受让方。项目信息公告期限与属地农村经济事务信息公示期相符，不得短于属地农村经济事务信息公示期限。

**6.受让登记。**在信息公告期内，意向受让方向农村产权交易机构提交受让申请相关材料，主要包括受让申请书、受让方主体资格证明、相关权利人或受托人同意受让的有效证明、受让方资信证明及法律、法规和政策规定需要提交的其他材料，并对材料的真实性、有效性承担法律责任。农村产权流转交易服务机构向意向受让方明确告知受让申请的具体受理期限。交易项目设置交易保证金的，意向受让方根据出让公告缴纳交易保证金，并遵守交易保证金相关规定。

**7.组织交易。**农村产权流转交易可以采取公开竞价（包括拍卖、招投标、网络竞价以及其他竞价方式）、协议出让和国家法律、法规规定的其他方式进行。出让方选择招投标交易的，按照《中华人民共和国招标投标法》及有关规定组织实施；采取拍卖交易的，按照《中华人民共和国拍卖法》及有关规定组织实施。必要时，成交结果可以适当方式公示。

**8.组织签约。**在确定受让方后，交易双方在农村产权交易机构组织下签订流转交易合同。合同的签订遵守国家法律、法规及相关政策规定，合同的内容符合出让公告条件。农村土地经营权流转参照《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）》，签订规范合同。交易双方在确定受让方之后5个工作日内完成合同签订。在合同签订后，交易双方通过农村产权交易平台进行交易价款结算。

**9.交易鉴证。**农村产权流转交易合同审核通过和签订后，农村产权交易机构出具产权交易鉴证书。农村产权交易机构可作为当地农村产权抵押登记机构，其出具的《农村产权流转交易鉴证书》可以作为交易主体申报涉农补贴及项目、评奖评优、担保抵押等业务的依据。

**10.交易中止与终止。**出现产权争议、交易纠纷、不可抗力等导致交易无法继续进行的情形，经出让方、受让方或第三方提出申请并经农村产权流转交易服务机构审核通过后，可以中止或终止交易，也可以在符合交易条件时恢复交易。无正当理由申请中止或终止交易，给交易任何一方造成经济损失的，申请人承担相应法律责任。

**11.归档备查。**农村产权流转交易完成后，通过农村产权流转交易信息化平台将交易过程中形成的所有具有保存价值的文字、图表、声像、电子数据等原始记录，按照有关档案法规、标准进行收集、整理、归档，并集中统一保管备查。

**责任单位：**市农业农村局、市发改委、市财政局、市市场监管局、市行政审批和政务信息管理局、市自然资源和规划局、市住建局、市水利局、市公共资源交易中心、市人行，各县（市、区）

**(五)加强风险防控**

**1.建立交易机构内控制度。**建立健全市县级农村产权交易信息服务平台内部监督管理和风险管控制度，完善内部章程、交易资金管理、网络管理、风险控制、纠纷调解、数据和档案管理及会员管理等规则。对机构内部职责流程、风险节点和防控措施等方面进行梳理，查弱项、堵漏洞、补短板，对关键业务岗位实施重点监督。建立健全信息公开制度，在农村产权交易信息服务平台公开产权交易政策、交易规则及相关管理制度，实现内部控制体系全面、有效实施。

**2.防控金融服务风险。**市县农村产权流转交易联席会议加强流转交易平台、重点人员、信息平台风险防控的监督管理，建立风险预警防控机制、金融服务行为规范，防范交易风险，确保平台规范运行，严禁隐瞒信息、暗箱操作、操纵交易。适时开展农村产权流转交易市场金融风险专项检查，重点防控涉融资类业务风险。各级农村产权流转交易机构不得以登记、备案、挂牌交易、信息发布、信息服务等名义，直接或间接为各类发行和销售非标债务融资产品提供服务和便利。进一步加强投标保证金、履约保证金等资金管理，实行专户储存专账核算、专款专用，切实保障资金安全。引入保险机制，为进入产权交易平台交易的各类交易品种提供产权保险、产权收益保险、贷款保证保险等险种。引入担保机制，参与农村产权交易规范化工作。

**3.防控信息系统风险。**许昌市农村产权交易信息服务平台部署在市政务云上，由政务云统一提供基础设施资源，通过标准体系的建设，支撑、保障整体平台的规范化和标准化，减少平台的重复建设，避免资金、资源的浪费，同时保障系统安全可靠地运行。农村产权信息服务平台为各级业务部门提供数据、服务及业务应用等，实现数据中心统一管理、平台集中式运维。在促进联通共享的同时，健全安全管理体系建设，完善交易系统日常维护、运行监测和数据备份等机制，强化过程数据管理，确保信息和系统安全。

**责任单位：**市农业农村局、市行政审批和政务信息管理局、市财政局、市发改委、市审计局、市自然资源和规划局、市住建局、市水利局、市市场监管局、国家金融监管总局许昌分局、市公共资源交易中心、市人行、市投资集团，各县（市、区）

三、实施步骤

许昌市农村产权交易市场建设按照统筹协调、稳步推进的原则，分四个阶段实施推进。

**(一)规范“三资”管理阶段**(2024年9月底前)

委托第三方搭建农村“三资”管理平台，安排部署清产核资、“政经”分离、“三资”管理等工作。市、县两级成立农村产权流转交易联席会议。

**(二)交易平台建设阶段**(2024年8月底前)

委托第三方搭建农村产权交易平台并完成系统上线，完成市级农村产权交易机构注册、场所选址装修、中心的组建及工作人员招聘等工作。选择部分县、乡先行先试，重点推进，正式开展线上产权交易，总结经验。

**(三)建设完善阶段**(2024年9月—2024年10月)

所有县、乡工作全面展开，分批、逐步建立起市、县、乡、村四级农村产权流转交易市场体系，开展适合品种产权交易。推动一定标的额以上的农村集体资产流转按规定进入市场公开交易,工商企业等社会资本流转农村土地和较大规模流转农村土地按规定进场交易,防止暗箱操作。农村“政经”分离工作初步完成，“三管、两审、一监控”机制全市覆盖，实现对农村集体资产的规范管理。

**(四)总结推广阶段**(2024年11月—2024年12月)

积极推动各类产权进场交易，提高交易额度。根据国家农村产权交易规范化试点工作的验收标准，结合许昌市试点实施方案目标和任务的具体要求，对农村产权交易平台和市场建设成果进行专题评估，总结经验、提炼成果，形成经验。

四、保障措施

**(一)加强组织领导。**市、县两级成立由党委副书记任总召集人，政府分管负责同志任召集人，纪委监委、组织、财政、审计、税务、发改、行政审批和政务信息管理、自然资源和规划、住建、水利、市场监管、人行、金融监管、民政、农业农村等部门为成员单位的农村产权流转交易联席会议，办公室设在同级农业农村部门。各乡镇“三资”监管和农村产权流转交易监管职能由农业综合服务中心承担（城乡结合部街道由城乡融合发展办公室承担）。

**(二)强化监督管理。**市、县两级农村产权流转交易联席会议加强对全市农村集体资产流转交易的监督管理。各相关部门积极配合做好各级农村产权流转交易市场的建设推进工作。充分利用市政府周交办月讲评工作机制，加强农村产权流转交易联席会议部门协同，提高思想认识和政治站位，压紧压实责任。对各县（市、区）“政经”分离进度、农村产权流转交易活跃情况实行“一月一排名、一季度一通报、一年一总结”，督促加快工作进度。

**(三)完善支持政策。**印发《关于组织开展全市农村集体资产清产核资工作“回头看”的通知》《关于实行村集体经济组织与村（居）民委员会账务分设促进村集体经济发展的通知》和《关于加强农村集体“三资”管理的指导意见(试行)》，规范农村“三资”管理基础。农村产权流转交易联席会议成员单位根据职责分工，制订相关支持政策，出台具体支持措施，按照“应进必进，阳光交易”原则，引导和组织各类产权进入市场交易，重点研究出台《许昌市农村产权流转交易管理办法》，为全市农村产权交易市场建设提供政策依据。

**(四)严格实施奖惩。**将推进农村产权流转交易工作纳入各县（市、区）、各相关部门年度目标管理绩效考核、基层党建述职评议、单位和个人评先评优的重要内容。对思想不重视、推动不积极、措施不得力的，严肃追责问责；对工作标准高、进度快、效果好的，予以通报表彰。对规范农村集体土地经营管理工作成效明显的县（市、区），加大项目、资金倾斜力度。

**(五)强化宣传培训。**通过编发简报、新闻宣传和制作短视频等多种形式，广泛宣传农村产权流转交易市场建设和农村产权进场流转交易的重大意义及相关政策措施，不断提高农村产权流转交易市场在全社会，特别是在农村地区的知晓度和影响力，有序推动农村资源资产进入农村产权流转交易市场流转交易。加强农村产权流转交易政策及业务培训，打造专业化的农村产权流转交易队伍，不断提高农村产权流转交易工作水平。

附件：

许昌市农村产权流转交易联席会议

总召集人： 市委副书记、政法委书记

召 集 人： 市政府副市长

副召集人： 市纪委副书记、市监委副主任

市委副秘书长

市政府副秘书长

市委组织部副部长

市委编办主任

市委农办主任、市农业农村局局长

成 员： 市发改委主任

市民政局局长

市财政局局长

市自然资源和规划局局长

市住建局局长

市水利局局长

市审计局局长

市市场监督管理局局长

市行政审批和政务信息管理局局长

市公共资源交易中心主任

市税务局局长

人民银行许昌市分行行长

国家金融监管总局许昌分局局长

许昌市农村产权流转交易联席会议负责组织协调市级农村产权流转交易市场建设工作；制定许昌市农村产权流转交易管理办法等制度；代表市政府受理设立农村产权流转交易市场的审批事项，按规定强制不合格市场退出；审议修订本级农村产权流转交易市场的管理模式、交易规则、服务标准等重大事项；组织购买社会化服务或公益性岗位扶持农村产权流转交易市场建设和发展。

联席会议办公室设在市农业农村局，市农业农村局局长张水根同志兼任办公室主任。办公室负责联席会议的日常工作；负责协调、监督检查联席会议的议定事项落实；负责牵头起草联席会议的会议纪要、综合性文件、年度工作计划等；负责协调、推进农村产权流转、交易、融资等工作；做好目标任务分解，配合有关部门做好目标考核工作；协调落实市委、市政府交办事项。

联席会议如有人事变动，由接任者自行替补履职，并报联席会议办公室备案，不再另行发文。

**成员部门具体职责分工明确如下：**

市农业农村局：负责统筹协同相关部门推进全市农村产权流转交易体系建设；负责指导、管理、协调、监督全市农村产权流转交易市场的建设和运行。负责制定本行业农村产权流转交易标准及相关配套政策；牵头组织制定《许昌市农村产权流转交易管理暂行办法》等配套文件。

市纪委监委：负责配合市农业农村局做好农村集体资产清产核资“回头看”、开展“政经”分离改革和规范农村集体“三资”管理等工作。负责加强对农村产权规范交易的监管，采取现场勘查、资料查阅、走访群众、听取汇报等方式，定期组织检查，对发现有下列情形之一的，追究有关人员责任。一是按规定应该进场交易而未进场交易或规避进场交易的行为；二是违反规定将必须进场交易的集体资产资源项目化整为零或以其他方式规避公开交易的行为；三是涉及重大农村集体资产资源交易未经集体民主决策而先行实施的行为；四是提供虚假的公告、证明材料，或者公告含有欺诈内容的行为。

市委组织部：负责配合市农业农村局做好农村集体资产清产核资“回头看”、开展“政经”分离改革和规范农村集体“三资”管理等工作。负责将农村产权流转交易工作纳入市实施乡村振兴战略考核内容，把促进本地农村产权流转交易工作作为县区、乡镇基本任务和农村基层党组织建设、党委书记党建述职的一项内容。

市财政局：负责配合市农业农村局做好农村集体资产清产核资“回头看”、开展“政经”分离改革和规范农村集体“三资”管理等工作。负责指导“政经”分离改革尚未完成的村（社区）将农村产权交易鉴证书作为农村集体资产资源出租、转让及农村集体建设项目招标等交易行为出账、入账手续的必备条件。

市发展改革委：负责参与指导制定农村产权各交易品种流转交易收费标准。

市民政局：负责配合市农业农村局做好“政经”分离改革等工作。负责产业交易平台组织代码建设过程中的协调工作。

市住建局：负责将农村产权交易鉴证作为办理产权转让、权属变更手续的必备条件。

市水利局：负责指导和监督不涉及公共安全的小型水利设施使用权交易等相关工作。

市自然资源和规划局：负责农村房地一体确权登记颁证和农用地基准地价制定，农村自然资源的合理开发利用规划和耕地保护，引导和规范农村经营性集体建设用地入市交易改革等相关工作，依法依规严厉查处擅自改变流转土地性质的违法行为；参与制定和完善农村承包土地经营权、林权、“四荒”使用权等流转交易标准及相关配套政策。

市审计局：负责对县(市、区)、乡镇及村财务收支的审计和监督，确保财务收支的真实合法。

市市场监管局：负责指导企业法人性质的农村产权流转交易机构的设立、变更，并规范其经营行为等相关工作。负责配合制定本行业农村产权流转交易标准及相关配套政策。负责监管农村产权各交易品种流转交易收费标准。

市税务局：负责为许昌市农村产权流转交易机构做好纳税服务等工作。

市公共资源交易中心：负责配合做好许昌市农村产权流转交易平台与公共资源交易平台信息共享等工作。

市政府办公室、国家金融监管总局许昌分局、人民银行许昌市分行：负责为许昌市农村产权流转交易机构做好农村产权抵押担保等金融服务。

市行政审批和政务信息管理局：负责指导农村产权交易机构相关信息系统上云工作。

各县（市、区）人民政府（管委会）：负责建立和完善本行政区域内农村产权交易服务体系，依托现有体系配合工作，给予保障，保证农村产权交易机构正常运营。