

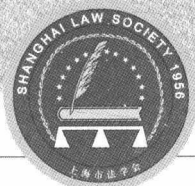


上海法学文库

农村集体产权制度改革： 实践探索与法律研究

方志权 著

上海人民出版社



上海法学文库

农村集体产权制度改革： 实践探索与法律研究

方志权 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村集体产权制度改革:实践探索与法律研究/方志权著. —上海:上海人民出版社, 2015

(上海法学文库)

ISBN 978-7-208-13531-4

I. ①农… II. ①方… III. ①农村-集体财产-产权-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 312045 号

责任编辑 秦 堃

封面装帧 王斯佳

· 上海法学文库 ·

农村集体产权制度改革:实践探索与法律研究

方志权 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 8.5 插页 4 字数 119,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13531-4/D · 2794

定价 38.00 元

总 序

编辑出版《上海法学文库》是一项很有意义的工作,它有助于推动上海的法学研究和培育法学新人。近两年,上海市法学会发布了几十项课题,通过招投标的形式让会员承接,在已完成的项目中,有的产生了较好的社会影响,有的还得到了较高层次的奖项。法学会每年还组织一些规模不等的研讨会、报告会,为会员更好地从事教学、科研和法律事务工作搭建交流的平台。上述服务会员、凝聚会员的努力,得到了广大会员的肯定。在2005年年初的理事会和常务理事会上,大家对法学会工作提出了新的要求,希望采取一些措施,有利于多出成果、出好成果;多出人才,尤其是扶持一批有潜质的法学新人。法学会采纳了大家的建议,经酝酿筹备后,《上海法学文库》(以下简称《文库》)正式起步了。

在起步之际,我想就《文库》的编辑理念向大家作以下说明。

作为《文库》,它应当具有包容性。法学学科所有专业的论著,包括论及法律实务中理论问题的专著,都可以纳入《文库》之中;只要坚持宪法确立的各项原则,凡言之有物、言之有据的学术著作,都可以纳入《文库》之中。

作为《文库》,它应当具有学术性。我们希望列入《文库》的著作,理论上应有所创新,即使是实务类的著作也是如此,当然,实务类的著作还应当具有很强的应用价值。为了保证《文库》的质量,我们借鉴了国内已有的做法,采用较严格的评审制度对书稿加以筛选。

作为《文库》,它应当具有连续性。独木不成林,几本书则免称《文库》。我们将着眼于长远,以记录我国法治进程、民主政治建设的轨迹为己任,不断推出能够反映上海法学研究新水平的作品,不断推出上海的作者,特别是青年作者。这项工作如果能够得以持续,若干年后,我们一定会为《文库》积

厚流广而感到万般欣慰。法学会是“铁打的营盘流水的兵”,但愿今天我们所作的决策,因为它的正确,而为后人所沿用。

最近几年,社会科学迎来了又一个春天。国家高度重视社会科学的发展,对社会科学的投入大大加强,文化体制改革给出版、发行领域也带来了深刻的变化,学术著作出版难的情况明显缓解,精品学术书稿更是“抢手货”。在这样的背景下,编辑出版《文库》,没有质量意识、市场意识是不行的。我们要为精品学术著作的出版提供方便,也要为有光彩但还略嫌稚嫩又出版无门的作品提供出路,更要防止降低要求,让不符合《文库》标准的作品滥竽充数、“出外快”,那样,最终砸的是《文库》的牌子。

《文库》已经起步了,所有的作者、评审者、编辑、编务和发行人员,以及法学会的同人如果能够齐心协力将它做好,那可是功德无量啊!

沈国明

2005年10月1日

序一 做好农村改革的整体谋划和顶层设计

党中央、国务院高度重视深化农村改革工作。党的十八届三中全会以来,农村各项改革正在扎实开展,一些重要改革事项试点工作正在有序推进,取得积极进展。当前,我国经济发展进入新常态,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化持续推进,农村经济社会深刻变革,农村改革涉及的利益关系更加复杂、目标更加多元、影响因素更加多样、任务也更加艰巨。农村改革综合性强,必须树立系统性思维,做好整体谋划和顶层设计,找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾,进一步提高农村改革决策的科学性。为从全局上更好地指导和协调农村各项改革,提高农村改革的系统性、整体性、协调性,要坚持不懈地推进农村改革,不断完善和巩固中国特色社会主义农村基本经济制度,健全保障国家粮食安全、促进农业可持续发展和农民持续增收的体制机制,着力破除城乡二元结构的体制障碍,为加快推进中国特色农业农村现代化提供制度保障。

一、守住底线,增强深化农村改革的方向感

农村改革是全面深化改革中的重头戏,抓好农村改革,必须从总体上把握好方向,防止农村改革走偏跑调,避免犯不可挽回的方向性错误。深化农村改革,要坚守土地公有制性质不改变、耕地“红线”不突破、农民利益不受损这“三条底线”。土地是农民的生存之本,土地制度改革涉及农民的根本利益,涉及农村的根本制度。以土地集体所有为基础的农村集体所有制,是社会主义公有制的重要实现形式,是促进农

民逐步实现共同富裕目标的制度保障。深化农村改革,必须坚持土地的公有性质。推进农村土地流转,一定要防止一些人以搞农业的名义到农村大量租赁土地后搞非农建设、搞“非粮化”,侵犯农民利益,影响耕地保护和粮食安全。对资本下乡,一定要建立起规范、管用的准入和监管制度,扎好防范风险的“篱笆”。在工业化、城镇化过程中,一定要把好耕地保护关,不能让一些人以改革之名行占用耕地之实,要坚决防止占多补少、占优补劣、占水田补旱地的现象。如果在这个问题上出现闪失,我们将犯难以改正的历史性错误,对不起祖宗、对不起子孙后代。保障农民的物质利益和民主权利,保护和调动好农民的积极性,是党正确处理农业、农村和农民问题的基本准则。深化农村改革,必须把增进农民福祉,实现好、维护好、发展好广大农民的根本利益作为出发点和落脚点。要保持现有农村土地承包关系稳定并长久不变,落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,依法保障农民的合法财产权、平等就业权、公平受教育权以及享受社会保障的权利,尊重农民的民主权利,绝不能忘掉农民的冷暖,绝不能侵犯农民的合法权益,绝不能违背农民的意愿。

农村改革要破解的难题很多,抓好农村改革,必须注重体制机制创新。全面深化农村改革要实现的主要目标是:农村集体资产所有权、农户土地承包经营权和农民财产权的保护制度更加完善,新型农业经营体系、农业支持保护体系、农业社会化服务体系、农业科技创新体系、适合农业农村特点的农村金融体系更加健全,城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立,农村社会管理和农村基层组织制度更加完善,农民民主权利得到更好保障,农业农村法律法规进一步加强,农村基层法治水平进一步提高。要通过实施综合性的体制机制创新,调整不适应农村社会生产力发展要求的生产关系,为农村经济社会发展注入新活力,提升农业现代化水平和农民生活水平,确保到2020年亿万农民与全国人民一道迈入全面小康社会。

二、打出“组合拳”,增强推进农村改革的整体感

农村改革涉及面广,农村各项改革相互之间又有内在的逻辑关联,

农村改革不能搞单兵突进,只顾其一不及其他;不能把改革“碎片化”,各唱各调、各喊各号,必须把农村改革作为一个整体来统筹谋划实施。集体产权制度、农业经营体系、农业支持保护、城乡一体化体制机制、农村社会治理体系等五大领域的改革,对健全符合社会主义市场经济要求的农村制度体系框架来讲,具有“四梁八柱”的作用,要从全局上牢牢把握这五大重点领域的改革和相互之间的关系,统筹考虑农业和农村改革发展,统筹考虑城乡改革发展,统筹兼顾公平与效率,加强各项改革之间的衔接配套,最大限度释放改革的综合效应。

一要深化农村集体产权制度改革。产权制度是市场经济的基础制度。在中国特色农村基本经济制度中,既有农民家庭经济,也有集体经济、合作经济、国有经济。在土地集体所有基础上建立的农村集体经济制度,与村民自治制度相互配合,构成了我国农村治理的基本框架,为中国特色农业现代化提供了基本支撑。改革开放以来,农村集体资产总量有很大的增长,但农村集体资产产权归属不清、权责不明、保护不严、流转不畅的问题日益突出,在很多地区,集体经济缺乏发展活力,集体资产保值增值困难,集体经济组织与农民的利益联结不够紧密。推进农村集体产权制度改革,就是围绕稳妥推进农村土地制度改革,对农村集体经营性资产实行确权到户的股份合作制改革,以及探索有利于提高公共服务能力的非经营性资产集体统一运营管理有效机制,以保护农村集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属,赋予农民更多财产权利为重点,探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式,确保集体经济发展成果惠及本集体所有成员。

二是加快构建新型农业经营体系。农业经营体系是建设现代农业的核心和基础。随着工业化、城镇化的快速推进,农业生产组织形式和经营方式深刻变化,各种新型农业经营和服务主体不断涌现。“谁来种地、谁来建设现代农业”,已经成“三农”发展绕不过去的一道坎。加快构建新型农业经营体系,就是围绕推动土地经营权规范有序流转、加强农民合作社规范化建设、创新农业社会化服务机制、培养职业农民队伍、健全对工商资本租赁农地的监管和风险防范机制、推进农垦改革发展和全面深化供销合作社综合改革,以提高土地产出率、资源利用率、

劳动生产率为核心,坚持家庭经营在农业中的基础性地位,培育家庭农场、专业大户、农民专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体,推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展,构建符合国情和发展阶段的以农户家庭经营为基础、以合作与联合为纽带、以社会化服务为支撑的立体式、复合型现代农业经营体系。

三是健全农业支持保护制度。农业支持保护是发展现代农业的客观需要。世界各国特别是发达国家都对农业进行补贴和保护。这些年来,国家财政对“三农”的投入快速增长,农业补贴涵盖的范围越来越宽,已初步构建了一套适合我国国情的比较完整的农业支持保护体系。农业支持保护政策有力促进了粮食增产和农民增收,取得了明显的成效。但是,由于我国农业发展底子薄,农业基础设施投入欠账多,目前的支持保护力度还不能满足发展现代农业的客观需要。近年来,我国国内农业生产成本快速攀升,大宗农产品价格普遍高于国际市场,农业比较效益偏低,要保证饭碗牢牢端在自己手里,保证农业产业安全,提升我国农业竞争力,必须进一步加强对农业的支持保护。随着财政收入增幅趋缓以及农业补贴日益逼近我国加入世界贸易组织承诺的“黄箱”补贴上限,农业支持保护政策也需要调整和完善。健全农业支持保护制度,就是围绕建立农业农村投入稳定增长机制、完善农产品价格形成机制和农产品市场调控制度、完善农业补贴制度、建立农田水利建设管理新机制、深化农业科技体制改革、建立农业可持续发展机制、加快农村金融制度创新,加大农业支持保护力度,完善农业生产激励机制,提高农业支持保护效能,加快形成覆盖全面、指向明确、重点突出、措施配套、操作简便的农业支持保护制度。

四是健全城乡发展一体化体制机制。推动城乡发展一体化是解决我国“三农”问题的根本途径。近年来,国家采取了一系列强农惠农政策,作为公共资源最核心部分的公共财政,其覆盖农村的范围不断扩大,逐步从纯公共产品向准公共产品延伸,已基本改变了“农民的事农民自己办”的格局,农村社会事业和公共服务供给机制发生了重大变化,国家与农民的分配关系实现了由少取、不取到多予的历史性重大转变。自2010年以来,城乡居民收入差距已经连续五年缩小,统筹城乡发展迈出重大步伐。但农村发展滞后、城乡发展差距过大的问题依然

突出。我国正处在加速破除城乡二元结构的关键时期,健全城乡发展一体化体制机制,就是围绕完善城乡发展一体化的规划体制、完善农村基础设施建设投入和建管机制、推进形成城乡基本公共服务均等化的体制机制、加快推进户籍制度改革、完善城乡劳动者平等就业制度,协调推进城镇化和新农村建设,加快拆除城乡二元结构利益藩篱,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,加快形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系。

五是加强和创新农村社会治理。改革开放以来,伴随着市场化、工业化、城镇化的快速推进,农村人口社会流动性越来越强,常年在外打工、完全脱离农业生产的农村劳动力占的比例越来越大,举家外出、完全脱离农村的人口越来越多,农业副业化、农村老龄化、村庄空心化越来越明显,留守儿童、留守妇女、留守老人规模庞大。随着农村社会关系快速分化和重新组合,农村社会结构由封闭向开放、由单一向多元加速转变,农村阶层多元化、农民利益诉求多样化,农村社会治理面临新问题。加强和创新农村社会治理,就是围绕加强农村基层党组织建设、健全农村基层民主管理制度、加强农村精神文明建设、创新农村扶贫开发体制机制、深化农村行政执法体制改革,坚持党政主导、农民主体、社会协同,提高农村基层治理水平,发挥好农村基层党组织的领导核心作用,完善村民自治组织民主制度,形成规范有序、充满活力的乡村治理机制。

三、加强指导和协调,增强深化农村改革的行动感

全面建成小康社会,最艰巨最繁重的任务在农村。当前,我国农业农村发展正处于重要的转折阶段,面临的环境更加复杂,需要应对的挑战日益增多,农业农村发展中的许多矛盾难题不靠改革破解不了,农民的物质利益和民主权利不靠改革保障不了,做强农业这条“短腿”,补齐农村这块“短板”,根本出路在改革。各级党委、政府要按照党中央、国务院的总体部署,切实增强领导、组织、监督农村改革工作的主动性和自觉性。要坚持问题导向,下大力气解决好农民群众最关心、最直接、

最现实的利益问题。要完善各级党委、政府推进农村改革的领导体制和工作机制,健全和落实责任制度。主要负责同志要亲自抓农村改革工作,把握好方向和路径,加强对农村改革工作的指导,确保改有所成、改有所进,提高广大农民对改革的认同感和获得感。

确保农村改革落到实处,一是鼓励支持地方大胆探索创新。为农村改革定原则、划底线,绝不是要束缚各地的手脚,而是为改革指明方向,做到蹄疾而步稳。各地农村经济社会发展水平差异很大,存在的矛盾和问题各不相同,发展现代农业和推进新农村建设,必然是起点有差距、进程有快慢、水平有高低、重点有不同,不可能有统一的模式。必须发挥好中央和地方两个积极性,既要重视顶层设计,通盘考虑,高位推进,又要为基层探索创新留出足够的空间,放手让基层干部、广大农民群众去闯、去探索。只有这样,才能在更高层次上驾驭农村改革。二是扎实开展改革试点。要制定科学、规范的改革试点方案,明确任务和重点,强化责任、明确分工,提出可检验的成果形式和时间进度安排。及时总结提炼改革试点中可复制、可推广的经验。三是形成推进农村改革的合力。现阶段的农村改革已经由农村内部利益关系的调整,转向工农、城乡以及国民经济部门之间利益格局的调整,涉及的利益关系更为广泛和复杂。农村改革的独立性大大降低,城乡改革的关联性大大增强。推进农村改革,要强化统筹协调,形成推进农村改革的整体合力。四是做好改革督查工作,努力使出台的改革举措落地生根。建立改革预警监测机制,对改革效果进行全面、科学评估,切实提高改革质量。五是做好农村改革决策与立法的衔接,加快推动有关法律法规的立、改、废、释工作,确保农村重大改革于法有据。

农村集体产权制度改革是中国农村经济体制的一项重大制度创新,任重而道远。方志权同志长期在上海农口系统从事农业农村经济政策研究工作,对农业农村特别是农村集体产权制度改革有自己独立的分析和见解,《农村集体产权制度改革:探索实践与法律研究》就是他多年来不断探索实践和勤于思考的结晶。在本书中,方志权同志对农村集体经济的性质特征和发展现状作了深入浅出的分析,对农村集体产权制度改革法律、政策、操作层面一系列问题作了深入研究,实践经验总结全面,政策建议针对性强,是一部富有创新性、完整系统阐述农

村集体经济产权制度改革的著作,相信能给读者以启迪。希望作者在今后的研究中进一步耕耘和探索。

中央财经领导小组办公室副主任
中央农村工作领导小组办公室副主任

韩俊

序 二

欣闻方志权同志的专著《农村集体产权制度改革:实践探索与法律研究》已列入“上海法学文库”,由上海人民出版社付印出版,可喜可贺。

方志权同志长期从事“三农”政策研究,近年来热心于推动农村集体经济组织产权制度改革的实践探索 and 理论创新,成果颇丰。这次,他的这部新著将研究农村集体经济放在加快推进城乡一体化的大背景下,立足于中国特色社会主义制度总体框架,从实践和法律两个层面,以上海、江苏、浙江、广东等经济发达地区为例,围绕农村集体产权制度改革的一系列重大问题进行了探讨,并提供了部分省市农村集体产权制度改革典型案例,相信能给读者以启迪。

改革农村集体产权制度是党的十八届三中全会的明确要求,是全面深化农村改革的重要任务。2014年,党中央、国务院审议通过了《积极发展农民股份合作赋予农民对集体资产股份权能改革试点方案》,这是对推进改革的有力指导。2015年,中央1号文件明确提出,“出台稳步推进农村集体产权制度改革的意见”。农村集体产权制度改革涉及农民切身利益,情况十分复杂,有很多问题需要在理论上探讨,在实践中探索。

改革开放37年,特别是进入新世纪的10多年间,我国农业和农村经济从改革和发展两个层面都取得了历史性的进步。从发展层面看,取得成就可圈可点。粮食产量实现“十一连增”,2014年总量达到了12142亿斤,占全世界粮食总量的1/4;肉类总产量达到了8707万吨,人均超过63公斤;水产品产量达到6450万吨,人均超过47公斤,均超过世界人均占有水平。农民收入实现“十一连快”,2014年农民人均收入9892元,扣除物价因素以后,连续11年增长在7%以上。特别是

2014年农民收入扣除物价以后增长9.2%,连续5年增长幅度超过城市居民收入,城乡居民收入差距缩小到2.92:1。新农村建设取得重大进展,无论是农业基础设施建设,还是农村公共产品供给,水、电、路、气、房、教、科、文、卫、保,方方面面都有历史性的进步。从改革层面讲,探索步伐从未停止。无论是农村集体产权制度改革、新型经营主体培养,抑或是城乡一体化体制机制创新、农业支持保护政策框架建设,还是完善乡村治理结构,五大方面改革都有深度的推进,效果也非常明显。

但在看到成绩的同时,也要清醒地意识到,无论是整个国民经济的改革和发展,抑或仅就农业和农村经济改革与发展而言,都确实出现了很多新情况、新挑战、新问题、新压力。按照经济学观点,生产力发展到一定阶段,必然受到生产关系的制约,就要对生产关系进行调整。推进改革就是对生产关系的进一步调整完善,使之更适应生产力的发展。2014年年底,中央提出我国国民经济进入新常态,社会发展进入新阶段,改革进入深水区。聚焦到农业和农村经济,迫切需要调整的生产关系就是农村集体产权制度,这也是改革难度最大,最能体现深水区和硬骨头的内容。原因有四:一是前无古人,在新中国成立以前,既没有农村土地集体所有制,也没有统分结合的双层经营体制。农村集体资产的形成积累以及维护和与此相关的制度改革,是我们在实践中不断探索、创造出来的,没有历史现成道路可循。二是旁无借鉴,我们的农村集体产权制度改革前涉及的问题,在西方农村制度规范中完全不曾存在,也不同于马克思恩格斯经典理论,包括苏联搞过的集体农庄,它是对我国农村经济发展组织形式和运营机制的丰富和创新,没有国外先进经验可鉴。三是情况复杂,我国区域经济社会发展不平衡,差别大。2014年农经统计显示,全国农村集体账面资产村均447.3万元,但东中西部地区差别非常大,东部地区资产总额超过全国的3/4。部分富裕村资产数以亿计,改革需求迫切;而更多数的空壳村、负债村,除了土地一无所有,改革动力不足也是客观事实。四是影响广泛,对比创新新型农业经营主体,构建农业支持保护政策框架,这类改革主要是做大蛋糕的问题,一人获利同时其他人不受损,呈现帕累托最优模式。但改革农村集体产权制度,不仅是做大蛋糕的问题,更大程度上是在分蛋糕,一部分人得利,处理不好的话另一部分人不得利甚至受损是大概率事件,

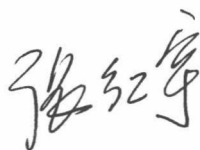
这方面改革面临非帕累托最优模式形态,由此意味着利益矛盾更加聚集。

因此,无论从讲清楚社会主义公有制优越性的宏观层面检讨,抑或是从维护和实现好农民群众财产权利的微观层面反思,都迫切需要深化农村集体产权制度改革。

推进农村集体产权制度改革,任重而道远,需要我们勇趟改革深水区,力争改革新突破。衷心祝愿全国农经系统的同志善于思考、勇于实践、勤于总结,努力使推进农村集体产权制度改革的步伐迈得更扎实,取得的成效更明显。

是为序。

农业部农村经济体制与经营管理司司长

A handwritten signature in black ink, reading '张红宇' (Zhang Hongshu), the name of the official mentioned in the text above.

目 录

总序	1
序一	1
序二	1
引言	1
第一章 农村集体经济的发展历程、性质、特点与现状	3
一、农村集体经济的发展历程	3
二、农村集体经济的性质分析	5
三、农村集体经济组织的特点与现状	9
第二章 深化农村集体产权制度改革的现实意义与基本成效	12
一、现实意义	14
二、基本情况	16
三、主要特征	19
四、基本成效	21
第三章 农村集体经济组织成员的资格界定	24
一、成员资格界定的必要性	24
二、成员资格界定的主要内容	26
三、成员资格界定的地方实践	27
第四章 农村集体经济组织产权制度改革过程中的相关问题	32
一、农村集体产权的涉及范围	32
二、农村集体资产的界定	34
三、改革股权(份额)设置	36
四、产权改革制度安排和实现形式	37
五、改革后新型集体经济组织内部治理结构	39

六、新型农村集体经济组织与村委会或社区之间的管理关系	41
七、推进改革过程中涉及的税费	42
八、乡镇集体经济组织产权制度改革	45
第五章 完善农村集体资产股权权能	46
一、集体资产股权权能法理分析	46
二、集体资产股权继承权和股权管理	47
三、集体资产股份流转和有偿退出	50
四、集体资产股权抵押和担保	52
五、农村集体资产产权交易	53
六、未来农村集体产权制度改革方向	54
第六章 促进农村集体经济可持续发展	59
一、江苏省促进农村集体经济发展的实践	60
二、上海市促进农村集体经济发展的做法	61
三、促进农村集体经济发展政策措施	62
第七章 农村集体经济组织的法律法规的梳理	64
一、法律法规的总体梳理	64
二、若干具体法律问题研究	69
附:涉及农村集体经济与农村产权制度改革相关现行法律的 修改建议	75
第八章 农村集体经济组织的立法内容	82
一、国家层面起草《农村集体经济组织法》的主要内容	82
二、省级层面起草《农村集体资产监督管理条例》的主要 内容	84
第九章 上海农村集体产权制度改革的实践	87
一、以还权于民为根本出发点推进农村产权制度改革	87
二、正确把握推进农村集体产权制度改革的关键环节	91
第十章 农村集体产权制度改革的典型案例	95
一、浙江省宁波市产权制度改革	96
二、福建省厦门市产权制度改革	99
三、辽宁省大连市产权制度改革	100