

农业法律研究论丛

(2016)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院
中国农业经济法研究会
——编

集体产权改革的制度保障

关于进一步深化农村集体产权制度改革思考

关于构建农村集体产权法律保护制度的思考

农村集体经济组织法人化改造的路径选择

农村集体经济组织主体地位的法律认定

集体经济组织的成员资格

城镇化进程中农村集体经济组织成员资格界定之

实证规范分析

农村集体经济组织成员资格认定问题思考

集体经济组织的股份权能

农村股份合作组织股东表决权问题研究

社区股份合作社集体股改造：存废二元路径

集体产权改革的地方实践

农村集体资产股份合作制改革：范式、治理与发展

——基于京、沪、粤、浙、冀、苏六省市的调研分析

北京农村股份合作改革概览及对农村股份合作改革的分析

深化上海农村集体产权制度改革若干问题的研究

浅谈湖北农村土地产权交易市场体系建设

集体资产股份权能改革试点模式比较研究

“三权”分置与土地制度改革

农用地“三权”分置下的经营权流转的法律实务分析

集体土地所有权主体的民法典定位



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农业法律研究论丛

(2016)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院 编
中国农业经济法研究会



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业法律研究论丛. 2016 / 农业部产业政策与法规司,
农业部管理干部学院, 中国农业经济法研究会编. —北
京: 法律出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0654 - 8

I. ①农… II. ①农…②农…③中… III. ①农业法
—研究—中国 IV. ①D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 040635 号

农业法律研究论丛(2016)
NONGYE FALÜ YANJIU LUNCONG(2016)

农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院 编
中国农业经济法研究会

策划编辑 刘秀丽
责任编辑 刘秀丽
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任校对 晁明慧
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 11.25
字数 176 千
版本 2017 年 4 月第 1 版
印次 2017 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 0654 - 8

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 委 会

张天佐 蒋协新 李 生 闫 石

朱守银 任大鹏 杨东霞

执行主编:杨东霞



卷 首 语

党的十八届四中全会对“依法治国”各项工作作出了全面部署,2015年中央一号文件也对“依法治农”提出了更新的要求。这昭示着农业法治建设在“三农”工作全局中的地位更加突出,作用更加重大。农业法律研究是农业农村法治建设的重要内容和基础性工作。加强新时期新形势下的农业法律研究,要顺应现代农业内涵愈益丰富、功能不断拓展的发展趋势,在市场化、国际化的大背景下以及农业现代化与工业化、信息化、城镇化同步发展的总要求下,着力研究与现实密切相关的各种问题。

农村集体所有制是现阶段我国基本经济制度的重要组成部分,是中国特色社会主义的重要制度基础。农村集体产权制度的建立和完善对促进农村经济发展、推动农民共同富裕、保持农村社会稳定、加快农业现代化进程,具有十分重要的作用。然而,随着社会主义市场经济体制的建立和农村城镇化进程的加快,传统的农村集体产权制度弊端成为制约集体经济进一步发展的主要因素。农村集体产权制度普遍存在归属不清晰、权责不明确、保护不严格、流转不顺畅等缺陷。为了促进我国城乡统筹协调发展,必须对传统的农村集体产权制度进行改革,实现制度创新,使农村集体真正成为产权明晰、责任明确、管理民主、充满生机和活力的市场经济主体。农村集体产权制度改革是我国农村生产关系的重大变革,是建设社会主义市场经济体制的重要内容。全面推进农村集体产权制度改革具有重大的现实意义和长远的历史意义。2016年中央一号文件提出“深化农村集体产权改革”,同年中办、国办出台了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,对“三权”分置作出进一步部署。

基于此,本年度专辑以“农村集体产权改革”为主题,分设“集体产权改



革的制度保障”“集体经济组织的成员资格”“集体经济组织的股份权能”“集体产权改革的地方实践”“三权分置与土地制度改革”几个板块,涉及农村土地改革、农村集体产权改革、集体经济组织法律地位、集体经济组织成员界定等内容。

开拓新领域,研究新课题,推动新发展,团结同仁,凝聚共识,服务“三农”,这是我们的责任和使命。2011年至2015年,在农业部产业政策与法规司的指导和支持下,农业部管理干部学院和中国农业经济法研究会连续五年出版了《农业法律研究论丛》,受到了农业及法学领域的一致欢迎。2016年,我们继续编辑出版《农业法律研究论丛(2016)》。我们热切期望法学界、农业界和社会各界人士关心支持《农业法律研究论丛》的编辑出版,通过大家的共同努力搭建一个平台,每年推出新成果,为农业法律研究和农业法制实践贡献力量。

编 者

2016年12月



目 录

一、集体产权改革的制度保障

- 关于进一步深化农村集体产权制度改革思考
..... 方志权 / 1
- 关于构建农村集体产权法律保护制度的思考
..... 严德荣 / 8
- 农村集体经济组织法人化改造的路径选择
..... 李显冬 王 稳 / 15
- 农村集体经济组织主体地位的法律认定
..... 景换成 李际鹏 / 24

二、集体经济组织的成员资格

- 城镇化进程中农村集体经济组织成员资格界定之实证规范
分析..... 王权典 李捷明 / 30
- 农村集体经济组织成员资格认定问题思考
..... 李长健 李庆玲 / 49

三、集体经济组织的股份权能

- 农村股份合作组织股东表决权问题研究
..... 李嘉伟 陈晓军 / 57
- 社区股份合作社集体股改造:存废二元路径
..... 高 海 杨永磊 / 69



四、集体产权改革的地方实践

农村集体资产股份制改革:范式、治理与发展

——基于京、沪、粤、浙、冀、苏六省市的调研分析

..... 浙江农林大学中国农民发展研究中心 / 84

北京农村股份合作改革概览及对农村股份合作改革的分析

..... 董景山 / 108

深化上海农村集体产权制度改革若干问题的研究

..... 王东荣 顾吾浩 吕 祥 / 118

浅谈湖北农村土地产权交易市场体系建设

..... 任敬华 / 128

集体资产股份权能改革试点模式比较研究

..... 林奕冉 陈会广 / 137

五、“三权”分置与土地制度改革

农用地“三权”分置下的经营权流转的法律实务分析

..... 陈小航 / 149

集体土地所有权主体的民法典定位

..... 申惠文 / 160



一、集体产权改革的制度保障

关于进一步深化农村集体 产权制度改革的思考

方志权*

农村集体经济组织产权制度改革是我国实行家庭联产承包制后农村生产关系的又一次重大变革。党的十八届三中全会明确提出要赋予农民更多财产权利,保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。2016年4月,习近平总书记在安徽小岗村召开农村改革工作座谈会时指出,深化农村改革需要多要素联动,要在坚持和完善农村基本经营制度的同时,着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革。

上海市委、市政府高度重视农村集体经济组织产权制度改革,自20世纪90年代起就开始探索推进这项改革。2015年,上海市制定了深化农村改革综合性方案,确保农村集体经济组织产权制度改革沿着正确方向推进,2016年,在基本完成村级集体产权制度改革的基础上,将改革工作重点转向推进镇级集体经济组织产权制度改革。截至2016年9月,全市已实行集体经济组织产权制度改革的村已达1580个,占总数的95%左右;17个镇完成了镇级产权制度改革。全市参加镇、村两级农村集体经济组织改革的成员达到

* 方志权,上海市委农办研究室主任,上海市委政策法规处处长,研究员,管理学博士。

500 万人。2015 年度分红总额超过 12 亿元,110 万人不同程度地分享了农村改革的红利。列入全国农村改革试验区的闵行区,农民包括股份收入在内的财产性收入占到农村居民家庭人均可支配收入的 18.1%,成为上海市郊区城乡居民收入差距最小的地区。上海农村集体经济组织产权制度改革得到了基层干部群众的普遍认可。新形势下,如何进一步深化农村集体产权制度改革,完善集体资产股份权能,笔者结合上海实践提出如下几点思考:

一、实现还权于民是推进改革的出发点

农村集体经济是由农业合作化起步、集体化形成的一种所有制形态,集体所有制不是共有制,而是总有制,具有合作性、区域性、排他性和多功能性等基本属性。传统公有产权的通病:一是归属不清;二是权责不明;三是保护不力;四是流转不畅。因此,当前和今后一个时期要进一步明确推进农村集体产权制度改革的实质是还权于民;核心是推进股份合作制;目的是构建一个具有中国特色社会主义的农村集体产权新制度,建立一个符合市场经济要求、有利于管好用好集体资产及实现集体资产保值增值的农村集体经济运行新机制,形成一个有效维护农村集体经济组织成员物质利益和民主权利的农村集体经济治理新结构。

二、明确改革方向是推进改革的根本保障

要做到“两个防止”。在改革过程中,要坚守农民利益的底线,在股权转让方面,应规定转让范围、受让人持股上限,切实防止集体经济组织内部少数人侵占、支配集体资产。要制定章程,明确规定现阶段集体资产股权转让、退出、继承限定在本集体经济组织内部;针对一些农民存在的希望撤村处置兑现现金、注重眼前利益求实惠的心态,要坚守集体所有制的底线,防止外部资本侵吞、控制集体资产,杜绝农村集体经济产权制度改革推进过程中出现“一撤就分、一分就光”的现象。

要做到“两个确保”。为确保农村集体资产保值增值,积极引导农村集体经济组织发展不动产及物业、租赁管理项目,不鼓励开展经营性活动。为确保农村集体经济组织和成员基本利益,坚持效益决定分配原则,明确不得举债分配,明确建立农村集体资产收益以丰补歉机制,从而为农村集体经济组织成员建立增收长效机制。



三、坚持分类指导是推进改革的有效途径

上海市在推进农村集体经济组织产权制度改革过程中,根据各地实际情况和遇到的问题探索了三种形式,分别是有限责任公司、社区股份合作社和社区经济合作社。

有限责任公司。20世纪90年代和21世纪初改革后的农村,主要以有限责任公司为主。采取这种形式的优势是:有限责任公司是按照我国《公司法》登记的法人主体,能独立自主参加市场竞争;弊端是:为满足有限责任公司股东50人以下的要求,改革的村只能采取隐性股东的做法,大部分集体经济组织成员的权利难以得到法律的认可和保护;其股东按股份享受分红要缴纳20%的红利税。

社区股份合作社。2009年,针对有限责任公司要求股东50人以下,改革村只能采取隐性股东的弊端,参照《中华人民共和国农民专业合作社法》(以下简称《农民专业合作社法》)创新了社区股份合作社的改革形式。采取这种形式的优势是:社区股份合作社既有法人主体地位,又有效解决了股东人数限制的问题;弊端是:社区股份合作社是参照《农民专业合作社法》创新登记的法人主体,但其本质上并非农民专业合作社,不能随意进退,因此在经营、管理等方面没有完全适用的法律、法规,且难以享受相关政策扶持,其股东按股份享受分红同样要缴纳20%的红利税。

社区经济合作社。2012年,为了支持和鼓励基层开展农村产权制度改革,减轻改制负担,上海市委、市政府出台文件,创设了社区经济合作社这一改革形式,这是近年来上海市主推的改革登记形式。农业部即将颁布部令,出台《中华人民共和国集体经济组织登记管理办法》,社区经济合作社不需进行工商登记,由政府颁发证明书,并可凭证明书申领社会统一信用代码证,建立财会制度进行运作。采取这种形式的优势是:社区经济合作社中的成员可参照农村集体经济组织收益分配的形式,按份额享受收益分配,无须缴纳20%的红利税;弊端是:社区经济合作社由于缺乏法律支撑,还没有法人主体地位,不利于真正参与市场竞争。

实践中,上海市倡导近郊等经济发展水平较高以及撤村改制的,主要采取有限责任公司和社区股份合作社的改革形式;中远郊经济发展水平较一般以及未撤村改制的,主要采取经济合作社这一改革形式。从总体来看,现阶段我国农村集体产权制度改革登记形式选择的主要模式应该是经济合作



社,明晰的集体资产主要是资产份额,不是资产股份,因为只有极少数深度城市化地区,才有条件真正做到将集体资产量化成股份。

四、顺应发展历程是推进改革的必由之路

我国推进农村集体经济组织产权制度改革是一个渐进的过程。各个地区的基本情况不一,发展阶段也不相同,改革进程有快有慢,对应的工作重心也各有侧重。笔者认为,推进农村集体产权制度改革进程可由制度化、规范化、法制化和市场化四个阶段组成,这恰好与建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的产权制度改革总体目标——对应和相互吻合。推进产权制度改革制度化的目的是实现产权归属清晰,工作着力点是开展清产核资、进行成员界定、实行农龄统计、科学股份设置、做到阳光运作、建立“三会四权”。推进产权制度改革规范化的目的是实现权责明确,工作着力点是明确股权管理属于动态还是静态,要不要设置集体股,现有的干部股如何退出,如何处理产权制度改革与原有的企业改制,怎样做到改革公正公平。推进产权制度改革法制化的目的是实现保护严格,工作的着力点是制定法律、法规,明确集体经济组织的法律地位、法人地位、投资方式、管理形式,确保农村集体资产保值增值,切实加强对农村集体资产的监督管理。推进产权制度改革市场化的目的是实现流转顺畅,工作着力点是在市场经济体制下,让农村集体资产股权能够自由流转,真正实现生产要素的优化组合,体现农民所持集体资产股份的价值,发现其作为要素的市场潜在价值。

五、坚持基本原则是推进改革的关键所在

(一) 坚守改革底线

推进改革的底线就是保持农村集体经济所有制的性质不能变,不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了,不能将农民财产改虚了、改少了、改没了。上海市始终坚持“两个防止”,防止集体经济由内部少数人侵占支配,防止农村集体经济被外部资本吞并控制。集体经济组织要牢牢管住集体土地和不动产等资源性资产,确保成员权益不受损害。

(二) 尊重群众意愿

农村集体资产涉及千家万户的利益。开展农村集体经济组织产权制度改革工作必须实行全过程公开、公平、公正,接受群众监督。法律法规明确



的,必须依法依规;已有政策的,要按政策认真执行;没有政策依据的,通过召开集体经济组织成员代表大会民主决定。坚持程序的合法性与公开性相结合,将成员资格认定的决定权交给农村集体经济组织成员,由他们充分协商、民主决定,确保了集体经济组织成员改革的知情权、参与权、表达权和监督权。

(三) 注重因地制宜

我们先后探索了有限责任公司、社区股份合作社和农村社区经济合作社三种改革形式。城市化地区,可采取股权形式量化集体资产;其他地区,则采取份额形式赋予农村集体经济组织成员合法权益。上海市明确撤制村的改制,原则上不再设立集体股。未撤制的村及镇的改制,可设立一定比例的集体股,一般掌握在 20% 左右,主要用于本区域公共福利和公益事业等开支。同时,明确不得设立干部股。上海市始终坚持新型集体经济组织要以农龄为主要依据确定成员所占集体资产的份额,并以此作为收益分配的主要依据,但不是唯一依据,基层可综合考虑其他因素,确定股权的具体设置方法,实现人户结合,以户为单位发放社员证,并相应明确户内每个成员的份额(股权)。

(四) 健全治理机制

通过改革,理顺新型集体经济组织和村党组织、村委会之间的关系,形成了在村党组织领导下,村民委员会自治管理、村社区经济合作社自主经营、村务监督管理委员会监督的新格局。进一步完善集体经济组织的治理机制,建立健全成员代表会议、理事会、监事会等现代法人治理结构,赋予成员知情权、表决权、监督权和管理权。明确村经济合作社和乡镇经济联合社的理事长应在具有集体经济组织成员资格的人选中选举产生。村党支部书记为本集体经济组织成员,建议其兼任社区经济合作社理事长,但一般不宜同时再兼任村委会主任。为促进新型集体经济组织健康有序运行,完善村级治理体系,上海市已全面推进村民委员会与村级集体经济组织分账管理,实现村经分离,村委会基本运转经费已由各级财政予以保障。

(五) 效益决定分配

我们强调集体资产收益分配不是改革的唯一目的,最根本的是要建立产权明晰的集体产权制度。新型集体经济组织要建立成员的收益分配机制,年度收益分配要依据当年的经营收益情况,确定合理的分配比例,并建

立“以丰补歉”机制。严禁举债分配。

六、完善股权权能是深化改革的必然选择

现阶段,我国深化农村产权制度改革的前沿阵地深度城市化地区,深化改革的核心任务是完善农村集体资产股份六项权能试点。在推进这项改革的过程中,必须注重整体设计,分类推进。六项权能改革试点可分为以下三个层面予以推进:

(一)全面开展集体资产股份占有权、收益权试点

在推进改革的进程中,为了更好地全面落实农民对集体资产股份的占有权和收益权,规定成员原则上仅在户籍所在村集体经济组织享有股权,已完成改革的,要求建立健全股权证书登记管理制度,一般以户为单位发放股权证书。股权证书应详细记载成员信息、股权初始登记、变更及收益分配等情况,为未来实行股权继承创造条件。同时要求处理好集体股权收益分配与积累的关系,设置分配水平上限,确定合理分配比例,制定分配方案,收益多时应适当控制分配额度,结转下年使用,实行“以丰补歉”。收益分配方案需报上一级集体资产监督管理委员会审核,并经民主审议通过后,方可实施。

(二)有条件开展集体资产股份有偿退出权、继承权试点

结合本地实际有条件地探索集体资产股份有偿退出机制,明确农村集体资产股权退出应限定在集体经济组织内部进行,只有因大病、火灾、车祸或其他不可预见灾难等特殊情况,经街镇集资委批准,村集体经济组织才可启动实施股权的有偿退出。退出价格按上年度末审计的账面净资产计退。为避免产生矛盾,规定因特殊情况退出股权的成员可享有回购权,回购价格按上年度末审计的账面净资产回购。鉴于知青只有劳动贡献而无土地贡献,可明确规定知青份额应退出。针对有些地方存在的岗位股,为体现公平性,倡导领导干部在利益面前退一步,要求将已设的岗位股逐步清退。对股权转让的受让人总持股额度,也作出规定,不得超过受让时本集体经济组织成员平均持股额的5倍,防止“一股独大”。对于如何保障新增人员的利益,规定法定继承人为本集体经济组织成员的,按照法定顺序继承股权;法定继承人为非本集体经济组织成员的,可有两种方法选择:一是被继承人可以继承,但继承的权属受限;二是所持股权原则上由本集体经济组织回购或转让



给集体经济组织其他成员。无继承人的,被继承人所持股权归集体经济组织所有。

(三) 慎重开展集体资产股份抵押权、担保权试点

农村集体资产股权属于用益物权,如何更好地赋予农民对集体资产股份以金融产品特性,实行抵押和担保,借鉴先行地区在股权抵押担保方面的做法,结合自身实际,明确股权抵押价值测算应以股权预期收益为依据,农村集体资产股权抵押担保采用授信额度方式。同时明确当借款人不能如约归还贷款本息时,可由第三方担保公司,也可由区、镇财政部门建立的股权抵押贷款风险基金,承担一定比例的不良贷款风险。

关于构建农村集体产权 法律保护制度的思考

严德荣*

农村集体资产已成为农村发展和农民共同富裕的重要物质基础,但农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题日益突出。党的十八届三中全会明确提出要“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”。农村集体产权制度改革关系农民的切身利益,改革的目的在于赋予农民更多财产权利,激活农村各类生产要素潜能,建立符合市场经济的农村集体经济运营新机制。当前法律制度制约成为改革的一大难题,如何构建既有利于保护农民合法权益,又能激活农村集体产权活力的法律制度,是摆在我们面前的重大课题,特别是面临改革的现实需要很紧迫,农民群众热切期盼。笔者为此深入农村调查研究,对此进行了一些初步思考,建议完善五个方面的法律制度。

一、完善明晰农村集体产权范围的法律制度

农村集体产权明晰产权归属的前提就是明晰农村集体产权的范围。目前,对于农村集体产权的范围,法律上仅有原则概述。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第10条规定:“城市的土地属于国家所有,农村和城市郊区的土地除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有,宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第8条沿用了《宪法》第10条的规定。这些规定都过于笼

* 严德荣,湖南省农业厅政策法规处处长。



统,实践中不便于操作,特别是按照中央部署的土地制度改革的要求,存在诸多法律空白或模糊地带,需要构建或完善。

目前,关于农村集体产权性质划分,法律规范约束力不强、操作随意性大,对保护耕地特别是基本农田造成不利影响,使农村集体产权主体功能发挥出现扭曲,继而影响农村集体产权制度的改革。根据《土地管理法》第4条规定,国家实行土地用途管理制度,国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。根据《土地管理法》第34条的规定,国务院制定了《基本农田保护条例》。根据《基本农田保护条例》第2条规定,国家实行基本农田保护制度。本条例所称基本农田,是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的特定的保护区域。实践中,侵害农村集体土地产权性质划分的表现,主要有三个方面:一是制订土地利用总体规划因程序不严、随意性大,对农村集体产权定性划分不规范,擅自扩大建设用地,侵占基本农田的现象屡见不鲜。这主要是法律规范的强制力不强、程序不严。根据《土地管理法》第10条规定,各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和环境保护要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求,组织编制土地利用总体规划。土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。该法第18条规定,下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。地方各级人民政府编制的土地利用总体规划确定的控制指标,耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划,应当确保本行政区域内耕地总量不减少。该法第21条规定,土地利用总体规划实行分级审批。省、自治区、直辖市的土地利用总体规划,报国务院批准。省、自治区人民政府所在地的市,人口在100万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划,经省、自治区人民政府审查同意后,报国务院批准。土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。由于受土地财政的影响,地方政府制定规划时都有扩大建设用地、挤占农用地,甚至将基本农田规划为建设用地的情况。二是对建设用地的划分范围特别是农村经营性建设用地范围缺乏严格的法律规范,实际中,有擅自确定建设用地指标、擅自确定经营性建设用地范围的情况。《土地管理法》第18条仅规定地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划制订的控制指标,耕地保有量不