

进城落户农民的 农村产权问题研究

任常青 郜亮亮 刘同山 著

HOW TO DEAL WITH MIGRANT FARMERS' RURAL PROPERTY

进城落户农民的 农村产权问题研究

任常青 郜亮亮 刘同山 著

HOW TO DEAL WITH MIGRANT FARMERS' RURAL PROPERTY

图书在版编目(CIP)数据

进城落户农民的农村产权问题研究 / 任常青, 郜亮亮,
刘同山著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 10

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9206 - 1

I. ①进… II. ①任…②郜…③刘… III. ①民工—
权益保护—研究报告—中国 IV. ①D923.804

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 261087 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 周 昊
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 10 月第 1 版
印 次 2016 年 10 月第 1 次印刷

开 本 787 × 1092 1/16
印 张 8
字 数 80 千字
定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

课题协调督办：魏后凯

课题主持人：任常青

课题组成员：邵亮亮 刘同山

摘要：随着城市化进程的不断加快，进城落户农民的数量越来越多。如何处理进城落户农民在农村的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权是一项亟待解决的问题。2016年中央一号文件提出要维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，支持引导其依法有偿转让上述权益。维护权益的前提是赋权，要在坚持集体所有制的前提下，通过创新农村集体经济实现方式，从政策和法律上赋予农民在农村的上述权益。其次，要通过打破现有的集体经济的封闭边界，让农民权益的价值在更大的市场里得以体现。本书在案例分析的基础上，总结了一些地方在维护进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权方面的做法和经验。分析了维护和转让农民上述权益所存在的问题。提出要通过创新农村集体经济实现形式，分置农村居民的经济权益、政治权益和社会权益，通过土地确权和集体经营性财产股权量化到个人，允许其经济权益在更大的市场上依法自主自愿有偿转让，让农民享受到真正的财产权益。

Abstract: With the accelerated process of urbanization, more and more migrant farmers settled in the city. How to deal with the rural land contract rights, the use right of homestead land and the right of collective income distribution in rural areas is an emerging issue in the process of rural reform. The No. 1 Document of CPC Central Committee of 2016 proposed to protect farmers' land contract rights, use right of homestead land and the right of collective income claim, to support farms voluntary trade these rights in accordance with the law. The prerequisite is to empower these rights to the farmers. Under the condition of adhering to collective ownership, to empower farmers' rural rights based on policy and law by innovating the proper implementation of rural collective economic system. Secondly, instead of inner – village transaction limitation, the market niche of rural rights should be opened to the outside to ensure farmer's asset be priced by the market. Based on the case study, this book summarizes the experiences and lessons of current initiatives in Chongqing, Zhejiang, Fujian and Ningxia. To analyze the problems existing in the maintenance and transfer of the farmer's rural rights. We proposed an inno-

vative way to implement rural collective economy, which is that to empower farmer's economic rights, political rights and social rights separately instead of stimulatingly empowered. By issuing land ownership registration certification and quantify shares of collective assets to individuals, famer's should be allowed voluntarily to trade their rural assets in the open market in accordance with the law to ensure farmers' true value of property rights.

目 录

一	总体框架与思路	(1)
二	“三权”改革的不同模式及评价	(5)
	(一)“三权”改革的不同做法	(5)
	(二)“三权”改革的经验	(23)
	(三)试点中存在的问题	(28)
三	深化农村产权制度改革,维护进城落户农民	
	“三权”权益	(32)
	(一)城市化进程中的人口流动与财富流动 ...	(32)
	(二)厘清进城落户农民与集体经济组织的	
	关系	(34)

- (三)通过土地制度改革创新土地集体所有制的
实现形式 (36)
- (四)农村集体经济组织成员权的再认识 (38)
- (五)给进城落户农民赋权并依法保护其
“三权” (41)

四 支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让

- “三权” (43)
- (一)赋予进城落户农民在农村的合法
身份 (43)
- (二)进城落户农民“三权”有偿转让有法
可依 (43)
- (三)有偿转让“三权”要依法打破村组的
界限 (44)
- (四)宅基地使用权退出需要规划先行 (45)
- (五)进城落户农民的集体收益分配权
转让 (46)

五 结论及相关政策与法律修改建议 (47)

- (一)各地实践积累了宝贵经验 (47)

(二)以系统化思维推进相关改革	(47)
(三)以依法自愿为原则支持引导进城落户农民 有偿转让“三权”	(48)
(四)创新推进集体成员资格认定工作	(48)
(五)积极稳妥扩大“三权”转让市场范围	(50)
(六)以二轮承包到期为节点完成相关 改革	(50)
(七)一些修法建议	(51)
案例	(54)

一 总体框架与思路

土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权，集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。十八届三中全会提出要赋予农民更多财产权利，共享改革开放的成果。2016年中央一号文件指出要“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权（以下简称‘三权’），支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。“三权”是农民在农村最重要的财产权，也是他们最重要的财富来源。解决好进城落户农民的“三权”问题关系到我国城镇化发展的速度与质量，也关系到我国深化农村改革与发展的成效。农民与“三权”的关系既是一个重要的经济关系，也是一个重要的政治关系。近年来，各地就农村土地制度和集体产权制度进行了一些有益的改革探索，这些探索适应了我国城镇化和农业现代化的进程，具有一定的借鉴意义。

维护进城落户农民“三权”的前提是赋权。赋权是新发展阶段农村集体所有制实现形式创新的客观要求。

各地正在进行的农村土地制度改革和集体经济产权改革中赋权探索是一项重要且具挑战性的工作。与赋权相关的是成员权的界定和权益的属性。对于日益融入城乡一体化浪潮的农村来说,居住在农村的除了集体经济组织成员外,还有外来的社区居民,而有些集体经济组织成员常年在城市工作和居住。客观上提出了界定不同成员拥有不同权益的要求。这是改革发展中遇到的新问题,是城市化和农业现代化进程中遇到的新问题,也是亟待解决的问题。

依法自愿有偿转让“三权”权益,首先要有法可依。现行的《土地管理法》、《土地管理法实施条例》和《农村土地承包法》等都对农村承包地、宅基地和建设用地的权益属性做了明确的法律界定。但是,应当看到,一些约束性条款当时是适宜的,现在已不合时宜。其次,让农民自愿转让其权益,需要有一个开放的农村土地市场和产权交易市场。这样,其权益价值才能真正得以承认,权益的财产属性才能得以体现。中共十八届三中全会提出的“让市场在资源配置中起决定性作用”和“建立城乡统一的建设用地市场”都为农民转让权益提供了政策保障。最后,要重新定义农村产权市场的边界。如

果仍然把农村产权交易的范围限定在本集体经济组织内部，就很难说是市场在起决定性作用。市场不能发挥作用的交易，其资源配置效率就不能得到保障。

维护进城落户农民的“三权”，引导其依法自愿有偿转让“三权”权益，要坚持从实际出发，将之放在我国城市化飞速发展和农业现代化进程不断加快的大趋势下统筹考虑，从有利于农村改革与发展，有利于维护农民利益、有利于发展壮大农村集体经济出发，坚持问题导向，从理论和实践中回答以下问题：（1）给农民赋权时，成员权如何界定？（2）如何从权益的角度区分农村社区居民和集体经济组织成员？（3）进城落户农民“三权”的产权内涵、性质和转让条件、范围，以及相关影响。（4）探索通过立法、修法或政策途径，为进城落户农民依法自愿有偿转让“三权”提供保障。

为了回答上述问题，中国社会科学院农村发展研究所课题组先后赴福建、浙江、重庆、宁夏、江苏等地开展实地调研，分析、总结各地在农户土地承包权退出、宅基地使用权转让和集体资产股权量化方面的实践经验。这些探索既有一定的共性，又有从当地实际情况出发的特殊做法。在总结归纳各地不同做法的基础上，我们尝

试对上述问题进行理论思考和分析，以探索新发展阶段下维护进城落户农民的“三权”并支持引导其依法自愿有偿转让上述权益的政策途径。

二 “三权”改革的不同模式及评价

(一) “三权”改革的不同做法

1. 土地承包经营权退出

重庆市结合统筹城乡户籍制度改革工作，出台了一系列的政策措施保护转户农民的合法权益。在制定户改政策时，充分考虑农村土地承包经营权的物权属性，明确规定了农民转居后，其农村土地承包经营权可以继续保留，实现了户籍改变和享受城镇居民待遇与农村土地承包经营权脱钩，有效保护了转户农民的土地承包经营权。同时，保证转户农民对土地承包经营权的处置享有充分的自主权。农民转户后可以自愿退出承包土地，也可以继续保留承包土地。自愿退出承包土地的，按照当地同类土地年平均流转收益和本轮承包期的剩余年限获得相应的补偿。保留承包土地的，继续拥有承包经营权的占有、使用、流转、收益等权利，以及承包土地被依法征收时获得相应补偿的权利。

重庆市梁平县在农村土地承包权退出方面开展了有益的探索。为了积极稳妥地开展这项工作，梁平县出台

了《梁平县农村土地承包经营权退出试点实施办法（试行）》草案以及相关文书、表格，着重进行了退出对象范围条件、退出程序、退出补偿价格形成机制与兑现方式、退出补偿金筹措、退出土地管理利用、退地农民社会保障六个方面的制度设计。创立了“三方联动、供需平衡”的农村土地承包经营权退出模式，即发包方有退出通道，退出方有退出意愿，承接方有用地需求，供需力求平衡。在资金方面，2015年，梁平县筹措了50万元资金，2016年又追加了30万元，共80万元用作两个试点村的退出补偿周转金补助。目前已成功完成了22户农户的15亩承包地的土地承包权有偿退出工作；还有6户、23.2亩承包地有退出意愿，正在与承接方协商之中，可望实现稳妥退地。

专栏1：重庆梁平承包地有偿退出探索

梁平县地处重庆市东北部东邻万州区，西连四川省大竹县，地貌以山区为主，兼有丘、坝，有“三山五岭，两槽一坝”之说。梁平户籍人口约为93万，常年外出人口为32.4万。2014年11月梁平县被确定为全国第二批农村改革试验区，承担了农村土地承包经营权流转管理、

退出和农村集体产权股份合作制改革、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等4项国家级改革试验任务。梁平县蟠龙镇积极探索一次性有偿退出农村土地承包经营权，盘活了农村土地资源。

事由：2014年，金带镇仁和村农民首小江计划投资1000余万元，在蟠龙镇义和村1组建设冷水鱼养殖基地，其中15亩项目基础设施建设用地是当地一块撂荒多年的河滩地，承包权属于当地20户农户。正是这15亩地成了项目落地的最大瓶颈：一方面，业主考虑到项目投资巨大，如果以“一年一付”的方式租用土地，担心农民中途毁约收回土地，或坐地起价，巨额投入可能会“打水漂”，影响其持续稳定经营；另一方面，农民虽有土地流转意愿，但也担心大户因经营不善拖欠租金，甚至“跑路”，而基础设施建设部分难以复耕，会影响自己的收益，留下后遗症。

主要做法：第一，双方农户达成退地意愿。20户承包农户有稳定职业和收入来源，多年不从事农业生产，具有彻底退地的意愿与有利条件，蟠龙镇因势利导，采取由业主与农户公开多次协商的方式，达成有偿退出土地承包经营权意向。第二，集体经济组织同意退地。