《农业软科学研究丛书（2004-2009）》之五

农村基本经营制度与农业法制建设

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

《农业软科学研究丛书（2004—2009）》之五

农村基本经营制度与农业法制建设

农业部软科学委员会办公室

中国财政经济出版社

图书在版编目（CIP）数据

农村基本经营制度与农业法制建设/农业部软科学委员会办公室. —北京：中国财政经济出版社，2010.9

（农业软科学研究丛书.2004～2009；5）

ISBN 978-7-5095-2430-5

Ⅰ.①农… Ⅱ.①农… Ⅲ.①农业经济-经济制度-研究-中国②农业法-研究-中国 Ⅳ.①F320②D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 158891 号

责任编辑：周桂元 张怡然 版式设计：董生萍

封面设计：郁 佳

中国财政经济出版社出版

URL：http：//www.cfeph.cn

E-mail：cfeph@cfeph.cn

（版权所有 翻印必究）

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100142

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

××印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 23.5 印张 300 000 字

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月北京第 1 次印刷

定价：45.00 元

ISBN 978-7-5095-2430-5/F·2064

（图书出现印装问题，本社负责调换）

本社质量投诉电话：010-88190744

目录

编者说明

综述 ……（1）

第一章　农村土地制度 ……（17）

第一节　土地适度规模经营问题研究 ……（17）
第二节　粮食主产区种粮大户规模经营调查 ……（40）
第三节　农村土地流转的实践探索 ……（65）
第四节　做实农民土地的村民小组集体所有权 ……（87）
第五节　关于土地永包制的探讨 ……（104）

第二章　农民专业合作组织……（112）

第一节　农民专业合作经济组织的类型与功能 ……（112）
第二节　农村土地股份合作制问题研究 ……（122）
第三节　印度农村合作社的发展及启示 ……（132）
第四节　农民专业合作经济组织发展方向与对策 ……（149）
第五节　农民专业合作社法的探讨 ……（160）
第六节　农民合作经济组织法律制度研究 ……（174）
第七节　农业行业协会法律制度研究 ……（186）

第三章　农村集体经济 …… (200)

第一节　农村集体经济发展状况 …… (200)
第二节　浙江省村级集体经济实现形式探索 …… (210)
第三节　集体所有权实现形式的新发展与政策建议 …… (225)

第四章　农业法制建设 …… (241)

第一节　农民工权益保护机制与立法 …… (241)
第二节　国外农业投资政策和法律制度及其对中国的启示 …… (260)
第三节　农业补贴法律制度的基本框架和内容 …… (272)
第四节　运用地理标志保护制度推进农产品品牌建设 …… (285)

第五章　农业行政执法 …… (296)

第一节　创新农业行政执法体制机制 …… (296)
第二节　农业行政执法的规范化建设 …… (305)
第三节　农业违法案件协查制度研究 …… (319)
第四节　农业违法行为“情节严重”认定标准研究 …… (335)
第五节　促进农业法律的顺利实施 …… (353)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

综　述

农村基本经营制度是农村改革发展最重要的制度基础。推进法制建设，有利于维护农村改革、发展和稳定的大局，保障和促进农村物质文明、精神文明和政治文明协调发展。围绕稳定与完善农村基本经营制度、加强农业法制建设，国家出台了一系列政策和法律措施，将以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营制度写入《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），颁布实施了《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包法》）、《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》）等。但当前尚有一些实践问题需要加以解决，如农民土地权益保障机制不完善、统一经营层次的经济实力和服务能力弱、农户进入市场的组织化程度低、已有的法律规范不完备、农业行政执法存在障碍等。围绕农村基本经营制度与农业法制建设，2004—2009 年间农业部软科学委员会组织实施了 50 余项课题研究。我们从中筛选出具有理论意义和实践意义的研究成果，并按照内容和逻辑关

系，编纂成农村土地制度、农民专业合作组织、农村集体经济、农业立法、农业执法等5章，汇集成本书。

第一章对农村土地制度问题展开了讨论。主要讨论了3个方面的问题：一是对土地适度规模经营、粮食主产区种粮大户规模经营进行了讨论，提出了发展农业适度规模经营和扶持种粮大户的政策建议。二是基于对重庆、成都两市农村土地流转问题的调查，分析了土地流转主体多元化、主要模式、收益风险、问题与障碍，提出了推进农地流转的对策建议。三是对农民土地权益的实现途径进行了探讨，对做实农民土地的村民小组集体所有权、实行土地永包制等的问题开展了讨论。

第二章对农民专业合作组织问题展开了讨论。主要讨论了4个方面的问题：一是对农民专业合作经济组织的类型进行了概括，对农村土地股份合作制的实践进行了理论分析，并分析了农民专业合作经济组织在农业产业化经营中的功能。二是对印度农村合作社的发展、内部制度、与政府的关系等方面进行了评介，并提出了可借鉴的经验。三是对农民专业合作经济组织发展方向与对策进行了讨论。四是对农民专业合作社和农业行业协会的法律制度进行了讨论，探讨了政府与农民专业合作经济组织的关系、农民合作经济组织的法人地位、农民合作经济组织的法人类型等问题，提出了主要的法律制度安排和支持政策。

第三章对农村集体经济问题展开了讨论。主要讨论了4个方面的问题：一是从村集体经济发展变化、收入来源、收支平衡状况、地区比较、村干部对壮大集体经济实力因素的认知等方面，分析了农村集体经济发展状况。二是对浙江村级集体经济发展现状与特点、主要模式、存在问题进行了分析，并在此基础上提出了发展壮大村级集体经济的对策建议。三是对影响农村集体经济发展的共性因素进行了讨论，提出当前农村集体经济各形式发展的主要共性因素是经营收入、新技术设备资产投资，以及用于增加集体经营资产的利润留存比例。四是分析

了集体所有权实现形式的新发展，并提出了促进有效实现集体所有权的政策建议。

第四章对农业立法问题展开了讨论。主要讨论了4个方面的问题：一是对法制建设在构建农村和谐社会中的功能和作用、新农村建设与法治保障等问题进行了讨论。二是对农民权益保护立法问题进行了探讨，分析了农民权益保护机制缺失的原因，提出了农民权益保护及农民工权益保护机制的政策、立法建议。三是对农业投入、补贴的法律制度进行了探讨，并分析了国外农业投资政策和法律制度及其对中国的启示。四是对运用地理标志保护制度推进农产品品牌建设问题进行了探讨，分析了地理标志在保护农业方面的独特作用、地理标志保护制度现状，提出了完善我国农产品地理标志保护制度的对策建议。

第五章对农业执法问题展开了讨论。主要讨论了3个方面的问题：一是从加强农业行政执法体系建设、促进农业法律的顺利实施的角度出发，对农业行政执法体制机制创新、农业行政执法规范化建设、提升农业执法队伍素质等问题进行了探讨。二是对农业违法案件协查制度进行了探讨，分析了建立农业违法案件协查制度的必要性、可行性、基本原则，提出了农业违法案件协查的内容和保障措施等。三是对农业违法行为“情节严重”认定标准进行了探讨，分析提出了渔业行政处罚案件、农产品质量安全行政处罚案件、违反畜牧法及相关法规的行为、动物防疫行政处罚案件，以及兽药、农药、饲料及饲料添加剂行政处罚案件“情节严重”的认定标准。

2004—2009年间农业部软科学委员会组织实施的关于农村基本经营制度与农业法制建设问题的研究，形成了具有针对性、时效性、理论意义和现实意义的研究成果，突出的贡献主要集中在以下5个方面。

一、研究新形势下的农地规模经济问题，提出发展土地适度规模经营和鼓励土地承包经营权流转的政策建议，探讨农地权益的多种实现途径

土地制度是任何一个社会的基本制度，涉及所有社会集团的基本经济利益和主要政治诉求。农民土地权利的满足是安农、富农的核心。农业部软科学委员会组织力量就土地适度规模经营、土地承包经营权流转、农民土地权益的实现路径等问题进行研究，取得了新的进展。

基于主要粮食品种规模报酬的测算和对粮食主产区种粮大户规模经营的调查，讨论了促进规模经营发展的对策。①促进农地规模经济的实现。2009 年许庆主持完成的课题——“土地适度规模经营问题研究”，从生产成本和投入产出两个角度对主要粮食品种进行了测算，玉米、冬小麦、中晚籼稻规模报酬不变，早籼稻存在微弱的规模经济，春小麦规模报酬递增，而粳稻则存在规模报酬递减。粮食生产不存在显著的规模经济效益，粮食的规模经营并不具备能自我运转的机制。因此，对“目前大多数实行规模经营的土地，并不是拿去生产粮食的，更多的是被拿去生产瓜果、蔬菜、花卉、药材等经济作物”的现象也就不难理解其原因了。根据课题组的调查，目前农户对于扩大土地经营规模意愿并不强烈，只占到 32. 25%，大部分农民并没有这方面欲望。农业比较收益低下和劳动力不足是农民规模经营意愿低的最根本动因。因此必须做好土地流转的服务工作，特别是加强流转平台和相关政策的规范性，以期通过降低土地流转和规模经营的“交易成本”来促进和推动农地规模经营。②促进种粮大户发展。2005 年陈萌山在其主持完成的课题——“粮食主产区种粮大户规模经营调查”中指出，种粮大户虽取得了较好的规模效益，但与养殖业、加工业相比，经济效益仍偏低。种粮比较效益低，自我发展和投入缺乏内在动力。促进种粮大户发展，应当采取相应措施：加强耕地政

需要全本请访问 www.ertongbook.com

策的稳定性，加快耕地使用权的流转；加大对粮食生产基础的投资，增大科技投入；提高种粮大户专业化水平，逐步实现规模化生产；制定扶持政策鼓励种粮大户的发展；提高农民素质，促进农业科技进步；完善社会保障制度，健全社会化服务体系。

基于宁夏回族自治区，重庆、成都两市的调查，提出了促进土地流转的对策。2006 年郑有贵在其主持完成的课题——“土地适度规模经营问题研究”中认为，宁夏平罗县试点的农村土地信用合作社，一方面因为引入自由存、贷机制而使土地流转更加方便灵活；另一方面因为引入民有、民办、民管、民受益的合作社机制而使其运作更加规范，避免了“暗箱操作”之弊端，农民享有知情权、决策权、监督权、收益权，使农民的土地承包经营权更加有保障。这一方便灵活而又规范的组织化、制度化土地流转的新模式，符合农民对土地这一特殊的、重要的生产资料的心理要求。2008 年胡士华在其主持完成的课题——“重庆农村土地流转问题调查”中、徐薇在其主持完成的课题——“统筹城乡发展背景下的耕地保护与流转制度研究”中均指出，业主普遍存在“两怕”意识，“一怕”农村土地政策不稳，政府提前收回土地承包租赁权，与投资回收期相比，租赁期限相对较短，一般为 20 年左右，投资回报率不高，不敢大胆投入；“二怕”农业生产自然灾害和农产品市场风险的双重压力大，农产品市场前景不好，租赁农村土地进行规模经营效益不高，不敢大规模搞开发。农地流转中存在土地规模经营推进力度不够、农业规模化经营机制不够灵活、农地流转中存在与法律法规冲突的现象、农民在农地流转中的参与度较低、土地流转用途和期限受到较多限制等问题与障碍。推进农地流转应采取进一步明确界定农民土地承包权的物权性质、以经济利益为纽带共推农地流转、发展和完善农村土地股份制、建立并完善城乡一体化社保体系、扩展农地流转的范围和用途、合理确定农地流转中政府与市场的关系等措施。

基于历史、法律规定、个案的分析，提出并论证了多种保

障农地权益的实现途径。①做实农民土地的村民小组集体所有权。2007 年程漱兰主持完成的课题——“保障农民土地权益长效机制研究”提出，我国农村和城市郊区土地的村民小组合有产权制度，体现了我国《宪法》和法律的法理精神，是我国农村土地集体所有这一基本经济制度或民事基本制度的精髓或灵魂。这是我国农村集体土地产权的现状，也为历史所规定。在采取自上而下的行政手段约束侵害农民土地产权的强势集团的同时，更要有自下而上的来自农民的土地产权抗衡。需要“做实”土地的村民小组合有产权制度，构建农民土地权益保障长效机制。这需要乡村治理结构的改善，需要整体制度环境的改善。②实行土地永包制。2008 年刘福海在其主持完成的课题——“关于土地永包制可行性研究”中认为，土地承包与永包只有一字之差，却是两种体制机制。实行土地永包制可以解决目前承包制反映出来的某些矛盾，实现 3 个目标：可以稳定土地家庭经营这一基本经营制度，实现农业长治久安；可以进一步启动土地流转，开启现代农业发展的闸门；可以激励农民种地养地，建立起农民作主体的土地利用与保护的长效机制。同时，土地永包制在实施中和实施后都没有风险和后遗症，可以做到安全、稳定、有效、低成本。鉴此，建议把土地有限期承包完善发展成为永久承包。

二、研究农民专业合作经济组织的组织类型、管理模式、发展趋势和法律定位问题，从政策和法律两个层面提出制度建设的思路和建议

针对农民专业合作经济组织快速发展而支持政策与法律制度供给不足的问题，农业部软科学委员会围绕农民专业合作经济组织的作用、类型、发展方向、法律地位、支持政策等问题，组织力量开展课题研究，取得了新突破。

基于实践的发展，提出要重新认识农民专业合作经济组织在农业产业化经营中的作用。2004 年郑有贵在其主持完成的

课题——“农民专业合作经济组织的组织类型与管理模式研究”中针对把农民专业合作经济组织定位于中介组织的问题，提出对农民专业合作经济组织在农业产业化经营中的作用要进行重新认识，因为农民专业合作经济组织已成为农业产业化经营不可或缺的方面军，其在农业产业化经营中的功能正发生着积极的演变，不再是单纯的中介功能，龙头带动功能日益增强。“公司+农户”向“公司+农民专业合作经济组织+会员（社员）”演变，是农业产业化经营组织模式的自我完善，其动力首先来自公司。这种演变，由于公司与农户之间更容易形成“利益共享、风险共担”机制而吸引更多农户加入其团队，有利于根据市场需求实现优质农产品供应基地的扩张，进而促进优势产业带的形成。

对农村土地股份合作制的实践做出理论概括与比较。2008 年任大鹏在其主持完成的课题——“农村土地股份合作制问题研究”中提出，农村土地股份合作制的本质特征表现为：自愿入股；以土地承包经营权股为主体；股东表决权实行一人一票制；以重点保护土地承包经营权股利益和盈余全部返还为基本原则，按股分配。实践中土地股份合作制与国际上通行的合作制有许多相似之处，但在产权构造、分配制度、股权流动上存在较大差别。以土地承包经营权入股和用集体其他资产（承包土地以外的土地和其他资产）量化的股权有本质差别，并从股权形成的权利上诠释了这种差别的法理基础。围绕农村土地股份合作制构建和发展中如何保护农民利益的核心命题，提出一人一票备查制、财务会计托管制、土地承包经营权股优先制、出台示范章程、严格限制对土地承包经营权股利益稀释的土地资产评估、关联交易披露、政府资助职业经理人到农村土地股份合作组织任职等建议。

基于国内外实践，对我国农民专业合作组织的发展趋势做出判断，并明确了发展农民专业合作社的思路。2004 年郑有贵主持完成的《农民专业合作经济组织的组织类型与管理模式研究》提出，农民专业合作社是农民专业合作经济组织的

基本形式，它是特殊的企业，这是其最明显的特征。所谓特殊的企业，首先它是企业，其次它有不同于一般企业的内在规定性，即它所遵循的合作社原则。农民专业合作经济组织将按照一定的路径而演变：协会将朝着两个路径演变：①协会继续保留并不断完善和发展；②由协会向合作社转型。合作社也将朝着两个路径演变：①保持为一人一股合作社，不断完善和发展；②由一人一股合作社发展为非平均持股合作社（现在很多合作社自兴办之日起即为非平均持股合作社）。合作社的联合与合并也是发展趋势之一。2008 年夏英在其主持完成的课题——“规范和壮大农民专业合作社发展研究”中判断，未来我国农村合作经济组织发展趋势和方向是：农民专业合作社逐渐向“贸工农一体化、产加销一条龙”的产业化经营方向发展；农民专业合作社通过增强服务功能，逐步由松散联合走向紧密联合、由劳动联合走向劳动与资本的双重联合，成为股份合作制的实体化经济组织；农民专业合作社经营范围日益成为推进农业区域化布局、专业化生产、规模化经营的重要载体，“三农”工作的主要抓手；农民专业合作社日益成为联系政府和服务农民的桥梁与纽带，经济与社会影响力持续扩大；农民专业合作社占主导地位，合作社间联合将逐步显现。鉴此提出，我国发展农民专业合作社的基本思路是：在稳定农村基本经营制度的基础上，遵循市场经济规律，尊重基层的创造，以增加农民收入为目标，坚持民主自愿开放、互利互惠共赢、发展规范并重，通过指导方式创新、管理体制创新、发展环境创新，依靠政府推动、能人牵动、典型带动，充分调动农民、龙头企业、基层专业经济技术部门和村级组织发展农民专业合作社的积极性，逐步构筑起以专业合作社为主体，以专业协会、行业协会、股份农民专业合作社为补充的服务综合化、经营实体化、运行规范化、组织网络化的农民专业合作经济组织体系，形成以家庭经营为基础、专业合作为纽带、产业化经营为导向、社会化服务为支撑的现代农业经营方式。

在立法进程中，讨论了农民专业合作组织的法律制度。2004 年郑有贵主持完成的课题——“农民专业合作经济组织的组织类型与管理模式研究”，就立法中争论较多的难点问题进行了讨论：针对全国人民代表大会已将法律名称定为《农民专业合作经济组织法》的问题，提出应制定农民专业合作社法，并较充分论述了理由；从成员私有财产与农民专业合作社的财产分开和农民专业合作社的财产全部股份化两个方面明晰产权；主张不限制投资股数量，而只限制投资股金的投票权；对农民专业合作经济组织的管理，应与企业组织实行的无主管部门有所区别，政府应对农民专业合作经济组织予以指导、服务和监督。2005 年刘振伟主持完成的课题——“农民合作经济组织法律地位问题研究”提出，应当建立符合国情的农民合作经济组织法律制度。从国内实际出发，在不改变合作经济组织的性质、防止出现各种异质合作社的前提下，我们对国际合作社原则要有所突破：一是要适度放宽对资本权利的限制，以利于吸引资金；二是放宽对社员资格的限制，以利于吸引人才；三是放开对营利性业务的限制，以利于提高合作经济组织的竞争力；四是尽可能降低入社门槛，以利于有愿望而资金不足的农民加入到合作组织中来；五是注意合作经济组织内部治理机制的包容性，允许合作经济组织的多样化。将农民合作经济组织定义为合作社法人，比较符合实际，也符合国际惯例。鉴于 1986 年制定的《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）没有关于合作社法人的规定，可考虑两个方案：第一方案，修改《民法通则》，设立合作社法人，从根本上解决问题。第二方案，在不突破现行法人分类的前提下，将农民合作经济组织作为一种特殊类型的企业对待，归入企业法人类型，在登记时界定为企业法人的特殊形态。2007 年杨东霞在其主持完成的课题——“农业行业协会法律制度研究”中认为，简单地将农业行业协会归属于民事主体，并不足以体现其所具有的不同于一般民事主体的特殊社会功能，

包括行业代表、行业自律、行业服务、行业协调等。简单地将其规制为一般民事主体还会影响到其正常发展，使其达不到应有的社会目的。农业行业协会既不是对国家干预机制的简单补充，也不是对市场调节机制的简单替代，而是在经济社会的调节机制中独立存在并发挥作用的一类特殊主体。

基于国内外经验和现实状况，提出了规范和壮大农民专业合作社的对策建议。2005 年冯开文、周章跃、辛贤在其共同完成的课题——“中印农民合作组织发展比较研究”中认为，印度农村合作社对中国的启示主要有：形成完整的网络体系；让合作社涉及农产品的所有领域，自身形成一体化经营；通过信贷、加工、销售等类型的合作社体系建设，形成强劲的市场竞争能力；在既定的路径上不断积累经验并及时作适应性调整；政府加强法律、政策、资金、技术、人才等支持，税收等优惠，使合作社自主发展成为市场主体。2008 年夏英主持完成的课题——“规范和壮大农民专业合作社发展研究”建议，加大舆论宣传，提高思想认识，营造良好环境；建立健全合作社内部治理机制，摆脱内部人控制，规范发展农民专业合作社；实施横向、纵向联合，提高合作社市场竞争力和持续发展力；加强政府对农民专业合作社的指导、服务和监督。

三、及时跟踪和总结农村集体经济发展的新鲜实践，对农村集体经济实现形式进行理论概括和评价，提出促进农村集体经济发展壮大的思路和措施

发展壮大农村集体经济，对社会主义新农村建设和农村各项事业发展具有重大意义。然而，改革以来农村集体经济的发展始终没有突破性进展。针对这一问题，农业部软科学委员会组织力量就农村集体经济现状、集体所有权实现形式、政策法律调整完善等问题进行了研究，取得了新的进展。

对农村集体经济现状进行了大面积的问卷调查，概括了农村集体经济两个方面的特征。①农村集体经济形势严峻。2006

年张云华在其主持完成的课题——“新形势下集体所有权实现形式问题研究”中，根据同年国务院发展研究中心农村经济研究部对全国2749个村庄的问卷调查，认为总体上当前农村集体经济形势严峻：村级集体经济收入“贫富差距”较大，近60%的村收入在10万元以下，2.2%村没有集体收入，16.5%的村收入低于1万元，低于5万元的占到近一半；财政性补助也占到村级收入的重要位置，比例为16.44%，显示了村级经济收入在一定程度上对财政的依赖性；东中西部地区入不敷出的村庄比例都在35%—40%；东部村庄的负债规模均值达305.61万元，中部村庄负债均值为52.48万元，西部为22.77万元，负债主要来自个人借款，主要用于公共基础设施建设；西部和中部村庄分别有五成和四成村庄资不抵债；所调查的全部村庄中村集体经济实力不断增长、变化不大和有所下降的村庄比例分别为25.5%、56.1%和18.4%。②村级支出中非生产性开支占绝大部分。2008年冯一鹤主持完成的课题——“新形势下集体经济实现形式研究——以浙江省为例”的调研结果显示，在浙江省，村级支出中，除去集体经济发展与经营支出后，非生产性开支占了88.9%，一半以上的收入被用于公共基础设施建设。在公共设施建设支出中，道路建设、村庄绿化、自来水改造、文卫设施、电力设施等村庄整治支出共3953.57万元，占74.8%，村均达到28.65万元；农田水利设施建设支出663.54万元，占12.6%，村均为4.81万元；其他支出占12.6%。值得注意的是，在村庄整治支出中，村均道路建设支出达到了18.54万元，占了公共设施总支出的48.4%。

对于各地在实践中对农村集体所有权实现形式进行的新探索，也进行了及时跟踪、理论概括和评析。2006年张云华主持完成的课题——“新形势下集体所有权实现形式问题研究”表明，世纪之交以来，农村集体所有权实现形式有了新的表现，集体经济产权制度改革风起云涌，社区集体股份合作制、投资性股份合作制、土地股份合作制、新型合作经济组织等新型

集体经济组织大量涌现。集体所有权实现形式正在逐步向产权清晰化、所有权股份化、经营市场化、内容多元化的方向发展。

基于集体所有权实现形式，针对性地提出了促进农村集体经济发展的建议。2008 年冯一鹤在其主持完成的课题——“新形势下集体经济实现形式研究——以浙江省为例”中建议，积极探索发展壮大村级集体经济的新路子：强化扶持，增强薄弱村自我造血功能；创新机制，明晰村级集体产权；因地制宜，促进资源转化增值；筑巢孵卵，搞活经营性资产运作；挖掘潜力，不断完善土地使用政策；栽梧引凤，选好配强经济发展领头人；营造环境，实行金融税收政策优惠。2006 年张云华的课题中主持完成的“新形势下集体所有权实现形式问题研究”课题中建议：以保障集体和农民权益为前提，完善农民集体土地集体所有权和家庭经营权；深化集体产权制度改革，使农村集体经济组织成为产权明晰、资产量化、农民入股、主体多元、充满活力的市场主体；积极鼓励各类股份合作制和新型合作社的发展；创新集体土地开发利用方式，发展物业股份合作社和土地股份合作社；完善集体资产管理方式，解决长期以来集体资产存在的产权不明晰、管理不到位、群众监督和参与缺乏的弊端；构建多元化的农村社区治理方式，促进集体经济发展。

四、梳理近年来农民权益保护和农业支持保护等领域的制度成果，分析存在的突出问题，提出立法思路和建议

改革开放以来，我国农业农村法治建设取得了重大进展，为发展现代农业和建设社会主义新农村提供了法律保障。但总体而言，我国农业农村法律制度供给不足。围绕农业农村法治建设，农业部软科学委员会组织力量就农民权益保护、农业投入、农业补贴等法律制度问题进行了研究，提出了立法的思路与框架。

对农民权益保护的立法思路进行了探讨。2004 年李克敏在其主持完成的课题——“建立农民权益保护机制问题研究”中认为，在现实生活中，农民工的劳动和休息及其他相关权

需要全本请访问 www.ertongbook.com