

NONGMIN SHIYONG ZHISHI DUBEN

农 民 实 用 知 识 读 本

农村产权问答

NONGCUN CHANQUAN
WENDA

林 霖 主编



中国财政经济出版社

农民实用知识读本

农村产权问答

林 霖 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

农村产权问答 / 林霖主编. — 北京: 中国财政经济出版社,
2009. 7

(农民实用知识读本)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1645 - 4

I. 农… II. 林… III 农村 - 产权 - 经济体制 - 中国 -
问答 IV. F321.3 - 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 093335 号

责任编辑: 李 冰

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 陈 瑶

版式设计: 兰 波

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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 5.5 印张 127 000 字

2009 年 7 月第 1 版 2010 年 4 月北京第 2 次印刷

印数: 3 001—13 010 定价: 15.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1645 - 4/F · 1421

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

家庭联产承包责任制实施已 30 余年。从 1978 年 12 月 18 日，安徽省凤阳县小岗村 18 位农民签下第一份承包合同，之后“家庭联产承包”的浪潮在中国农村改革中迅速推开。

实践证明，家庭联产承包责任制的实施，极大地调动了广大农民的积极性，成功地解决了我国的一大难题——人民的吃饭问题。

之后，我国农村产权制度的改革就一直在不断地向前推进。产权制度的改革和创新，极大地促进了我国农村经济的繁荣和发展。

目前，农村产权制度改革已经进入了一个新的时期。按照十六届三中全会提出的“农村集体经济组织要推进制度创新，增强服务功能”的要求，全国不少地方都进行了改革，获得了或多或少的改革试点经验。一些相关的法律法规也已经出台，进一步为农村产权制度改革这一大船保驾护航。这对于实现好、维护好、发展好农民群众的根本利益，全面建设小康社会，维护农村稳定具有重大的现实意义和深远的历史意义。

本书写作的指导思想立足于通俗易懂和趣味性于一体，同时又不乏知识性。目的在于为农民兄弟提供适合其阅读的书籍，帮助他们进一步提高科学文化修养，增强与农村产权相关的法律知

识，为培养我国新一代的农民，提供精神支持。

编 者

于中国人民大学、中国政法大学

农村产权问答

总 策 划 胡 东 华

主 编 林 霖

编写人员 王俊杰 何凤燕 凤毛磊

刘 静 刘 丹

《农民实用知识读本》系列丛书

书 号	书 名	定 价
F · 1470	怎样利用国家对“三农”的优惠政策	15.00
F · 1453	怎样领取国家财政给农民的各种补贴	15.00
F · 1463	怎样利用农村小额贷款	15.00
F · 1471	农民理财常识	15.00
F · 1451	农民经营注意事项	15.00
F · 1421	农村产权问答	15.00
D · 0069	农村妇女儿童如何保护自己的权益	15.00
F · 1468	农村土地流转应注意的问题	15.00
F · 1420	做一名合格的餐厅服务员	15.00
F · 1417	做一名合格的前厅服务员	15.00
F · 1419	做一名合格的客房服务员	15.00
R · 0011	做一名合格的养老护理员	15.00
G · 0033	做一名合格的育婴员	15.00
G · 0031	做一名合格的保育员	15.00
TS · 0009	做一名合格的保洁员	15.00
F · 1467	做一名合格的家政服务员	15.00
D · 0067	做一名合格的保安	15.00
R · 0013	做一名合格的护工	15.00
F · 1422	做一名合格的营业员	15.00

第一章	农村产权制度及其改革	(1)
第一节	产权与产权制度	(1)
第二节	农村产权改革的必要性	(7)
第二章	农村集体土地产权制度	(15)
第一节	农村集体土地产权制度的历史与现状	(15)
第二节	我国农村土地产权制度改革中存在的问题	(18)
第三章	农村土地征收补偿制度	(23)
第一节	现行的土地征收补偿制度及其法律规定 ...	(23)
第二节	土地征收制度存在的问题	(37)
第三节	完善土地征收制度的对策	(44)
第四章	农村土地流转制度	(47)
第一节	农村土地流转的含义及基本法律问题	(47)
第二节	农村土地使用权的流转	(66)
第三节	农村土地非农化流转	(80)
第五章	农村集体经济组织产权制度	(93)

第一节	农村集体经济组织概述	(93)
第二节	农村集体经济组织的改革	(94)
第六章	集体林权制度	(101)
第一节	集体林权的内涵	(101)
第二节	集体林权的改革	(107)
第三节	现行的集体林权制度及其法律规定	(113)
第七章	农民专业合作经济组织制度	(120)
第一节	农民专业合作经济组织制度概况	(120)
第二节	我国现行的农民专业合作经济组织	(124)
第八章	农村合作金融产权制度	(133)
第一节	农村信用社概述	(133)
第二节	农村信用社产权制度	(135)
第三节	农村信用社的改革与发展	(140)
第九章	农村宅基地及农村房屋	(144)
第一节	农村宅基地的概述	(144)
第二节	农村宅基地的相关法律问题	(147)
第三节	社会主义新农村建设与农村土地制度	(158)

第一章

农村产权制度及其改革

第一节 产权与产权制度

中央强调“抓紧在农村体制改革关键环节上取得突破”，这意味着执政党在农村改革 30 年后，再一次把制度建设和创新作为农村改革的首要目标。党的十八届三中全会提出，要建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。在坚持和巩固农村基本经营制度的前提下，通过“还权赋能”，让产权明晰、要素流动，实现农村土地、房屋资本化，逐步建立起“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代农村产权制度，并实现土地可持续利用、产业可持续发展、农民可持续增收和农村可持续繁荣。

一、什么是农村产权？农村产权包括哪些方面

产权是所有制的核心和主要内容。建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度是完善基本经济制度的内在要求。

（一）农村产权主要是指与农村土地、林地、宅基地以及农村土地承包经营权相关的权利

1. 农村产权是与财产有关的、具有排他性的权利。

产权的排他性意味着特定的权利主体只能是一个，即排除任何非权利主体对产权的占有和使用；并且，产权的排他对象是多元的，即一个主体可以有多项产权，但一项产权只能归属于一个主体。

2. 农村产权是能够流动或可让渡的权利。

在产权拥有者认为不再需要拥有或非拥有者认为需要拥有时，产权应当能够流动并在他们之间互相让渡，从而实现资源的高效率配置。

3. 农村产权是具有可分性的权利。

如农村产权可以横向分解为使用权、收益权、处置权和让渡权，也可以纵向分解为出资权、经营权和管理权。

（二）农村产权的主要内容

1. 农村土地产权；
2. 土地所有权；
3. 土地使用权流转；
4. 土地征收补偿权；
5. 乡村集体经济产权；
6. 林业产权；
7. 农村合作金融产权；
8. 农村房屋及宅基地。

二、党中央对农村产权制度的有关政策

2008年10月12日下午，众所瞩目的中共十七届三中全会闭幕。会议公报指出，要“抓紧在农村体制改革关键环节上取

得突破，进一步放开搞活农村经济，优化农村发展外部环境，强化农村发展制度保障”。

具体而言，未来 12 年，中国将建立和完善农村六大制度——“稳定和完善农村基本经营制度、健全严格规范的农村土地管理制度、完善农业支持保护制度、建立现代农村金融制度、建立促进城乡经济社会发展一体化制度、健全农村民主管理制度”。

会议审议通过了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，被广泛认为是 2020 年前中国农村改革的政策框架。

会议公报提出要加快推进城乡公共服务均等化。具体的措施是“扩大公共财政覆盖农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。”

2000 年后，中国决策者确立了农村政策的“六字方针”，所谓“多予、少取、放活”。在“少取”方面，近年来变化甚大。始于 2000 年的农村税费改革，2006 年已全面完成，取消了农业税、农业特产税、“三提五统”等各种收费，农民负担大为减轻。

在“多予”方面，中国政府加大了对农民的补贴，诸如粮食直补、农资综合直补、良种补贴、农机补贴等，目前种粮农民每亩地年均可获得补贴 70 元以上。同时，农民参加合作医疗每年可获人均 80 元的补助；2007 年，中国还决定在全国农村建立低保制度。

在“放活”方面，由于长期城乡分治，利益格局难以短时间调整，改革创新的难度最大。但正因此，推进改革的空间也最大，这也正是此次社会各界高度关注十七届三中全会的原因所在。诸如户籍制度、土地制度、金融支持等，都是最为核心的

内容。

三、各地方对农村产权制度的新探索

（一）农村土地资本化

农村土地资本化是提高农民财产性收入和农业规模经营效率，建立农民长效增收机制的关键性制度创新。在统筹城乡的综合配套改革中，做实农村集体土地产权，以土地发展权的贴现来分摊土地用途管制的成本，大胆尝试农地使用权抵押可获得性的农村金融工具创新，是土地资本化的改革路径选择。

（二）农村产权交易遇政策开门红

《中共中央国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》指出，建立健全土地承包经营权流转市场，鼓励有条件的地方发展流转服务组织，为流转双方提供服务。集体林地经营权和林木所有权已经落实到户的地方，要尽快建立健全产权交易平台。

国务院日前还发布意见，要建立重庆统筹城乡的土地利用制度，设立重庆农村土地交易所。产权界人士认为，国务院近日连发的两道意见，对农村产权类交易所给予了充分肯定，对产权市场是重大利好，可说是产权市场的政策开门红。受此鼓舞，全国已有设立农村土地产权交易所的地方将可能加快推进步伐。

成都重庆引领土地产权交易

2008年10月13日，成都市农村产权交易所已率先挂牌，成为全国首家挂牌的农村交易所。此后，经过一段时间的组织，2008年12月25日下午，成都农村产权交易所在成都公证处的监督下，采用场内电子竞价交易方式对郫县安德镇泉水村570亩土地承包经营权项目成功进行了流转，实现增值率25%。竞价

活动有3家有效竞买人参与，竞买底价为800斤大米/亩年，加价幅度为5斤大米/亩年及整数倍。经过多达26轮激烈角逐，最终四川金科农业有限责任公司以最高报价1000斤大米/亩年竞得。

受中共十七届三中全会精神和成都首家农村产权交易所挂牌的鼓舞，全国很多地方的产权交易机构都已有成立土地产权专门交易机构的计划。

在2008年10月召开的中国产权市场创新联盟年会上，北京产权交易所总裁熊焰透露，北交所有设立农村土地交易所的计划，正在开展相关研究工作。天津产权交易中心主任高峦在接受媒体采访时也表示，2009年进行农村土地交易，设立专门的交易所，是天津产交中心的重要工作。

实际上，除了北交所和天津产交中心外，上海联合产权交易所、广州产权交易所、贵州阳光产权交易所等众多产权交易机构都有设立农村土地交易所的计划。近年来，各地产权交易机构都在致力于拓展新业务，而中央政策的支持和农村土地流转的市场需求为产权交易机构介入农村土地产权市场提供了政策和市场环境。

（三）农村产权制度改革——温江先行

2008年5月30日，温江区率先在全市挂牌成立第一个统一的、综合性的农村产权流转服务中心。探索通过农村产权制度改革，完善农村基本经营制度，使生产力进一步解放，耕地得到有效保护，为推进城乡经济社会一体化助力。

有了产权证书，农民成了自家土地真正的主人，土地成为他们“老有所养”的保障。

2008年4月22日，在四川省成都市温江区寿安镇东岳社区2组农村产权制度改革颁证仪式上，2组的村民欣喜不已。在该

社区试行农村产权制度改革中，村民们生平第一次感到身为农民的莫大幸福，因为有了集体土地使用权证、农村土地承包经营证、房屋所有权证、林权证和可转入社保的“耕保基金”卡（四证一卡），从此以后，村民们不再靠天吃饭，对未来的生活充满信心。

为真正做到还权于民，赋能于民，为民谋福利，东岳社区坚持“五不原则”，让农民真正成为土地的主人。

一是坚持农民主体不动摇。以群众自愿为原则，全社区 1160 户，户户签订了确权委托书。

二是依法不含糊。在房屋、承包地经营权、耕保基金等存在共有关系的权利的行使上，按户签署委托书，委托户主依法行使权利，确权问题上绝不能以 2/3 多数通过的方式来侵犯少数群众的权利。

三是统筹不盲目。按社区一盘棋的思想开展工作，对宣传、培训、测绘、公示、办证实施办法进行统一部署，既重视面的宣传，又重视骨干培训；既重视逐户走访，又重视户代表培训。

四是公示不保留。公示过程中，对房屋、土地、林木、人口等基本情况，尤其是宅基地、承包地、实测耕地的情况不作任何修改，全部公布。

五是发展不松手。对东岳社区来说，实现农民生产生活环境的改善及花木产业的提档升级才是硬道理。社区结合实际，正在作策划规划、专业合作社、农民集中居住、土地综合整理等方面的准备工作。

目前，此项工作已取得阶段性成绩，全村 1160 户村民已全部确权。

第二节 农村产权改革的必要性

一、为什么要进行农村产权制度改革

党的十六届三中全会明确指出“农村集体经济组织要推进制度创新，增强服务功能”。为新时期深化农村改革指明了方向，也提出了一个全新的课题。制度创新是促进经济增长的决定性因素，而产权制度改革是制度创新的关键和核心。

（一）农村产权制度改革是新农村建设的關鍵

目前我国正在大力推进新农村建设。创新体制是新农村建设的关键点。建设社会主义新农村，必须通过改革创新破除不适应农村生产力发展的各种体制障碍。产权制度改革又是农村经济体制改革的重中之重。

中共十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，产权是所有制的核心和主要内容；建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度是完善基本经济制度的内在要求。集体经济是我国公有制经济的重要组成部分，是我国广大农村的主要经济组织形式，它对于农村发展和农民共同富裕具有重要影响。目前农村集体经济的产权制度面临着许多矛盾和问题：

一是农村土地产权主体不明确，承包经营权的内涵不充分，不利于形成有效的激励和约束机制，影响了对土地的投资及规模经营。在当前制度下，“小农户”与“大市场”的矛盾十分突出。

二是由于产权制度不健全，造成农民土地产权受到极大侵

犯。目前在全国各地不同程度地存在侵犯农民土地权益的问题，而且有加重的趋势。据 2005 年农业部信访处统计，农民来访内容的 30% 多为土地问题。据北京市 2005 年统计，土地问题的信访占农村信访总批次和总人次的 52% 和 58%。侵犯农民土地权益主要表现在：土地征用中，低价强征强占农民承包地，截留：扣缴农民的补偿安置费用，失地农民的就业无保证；在土地承包和流转中，强制调整或收回农民承包地，强迫农民流转承包地，非法改变土地的农业用途，截留农民土地流转收益等方面。

（二）当前农村生产关系已经阻碍了农村经济的进一步发展，城乡差距仍在扩大

因此，要通过这次改革，实现农村产权要素资本化，加快发展现代农业，促进农民增收致富，缩小城乡差距，较好解决“三农”问题，加快城市化进程，推动城乡同发展共繁荣。

1. 农村产权制度改革的主要内容。

（1）开展农村集体土地所有权、集体建设用地使用权、土地承包经营权、林权和房屋所有权确权登记，明晰产权。

（2）创新耕地保护机制。

（3）搭建流转平台，推动土地承包经营权、农村集体建设用地使用权、农村房屋产权、林权等的流转。

2. 农村产权制度改革原则。

（1）严格保护耕地原则。

（2）稳定农村基本经营制度。

（3）切实维护农民利益。

（4）重点突破、分步实施。

3. 在推进农村产权制度改革中要坚持“权责统一”。

“权责统一”是指在享受权利的同时还要承担一定的责任和义务。这次改革一项重要的原则是还权于民，但这个“权”不