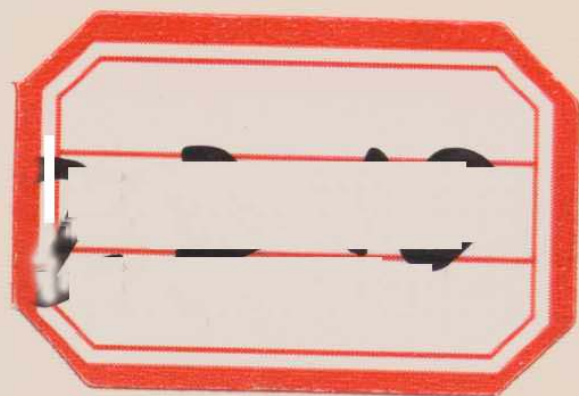


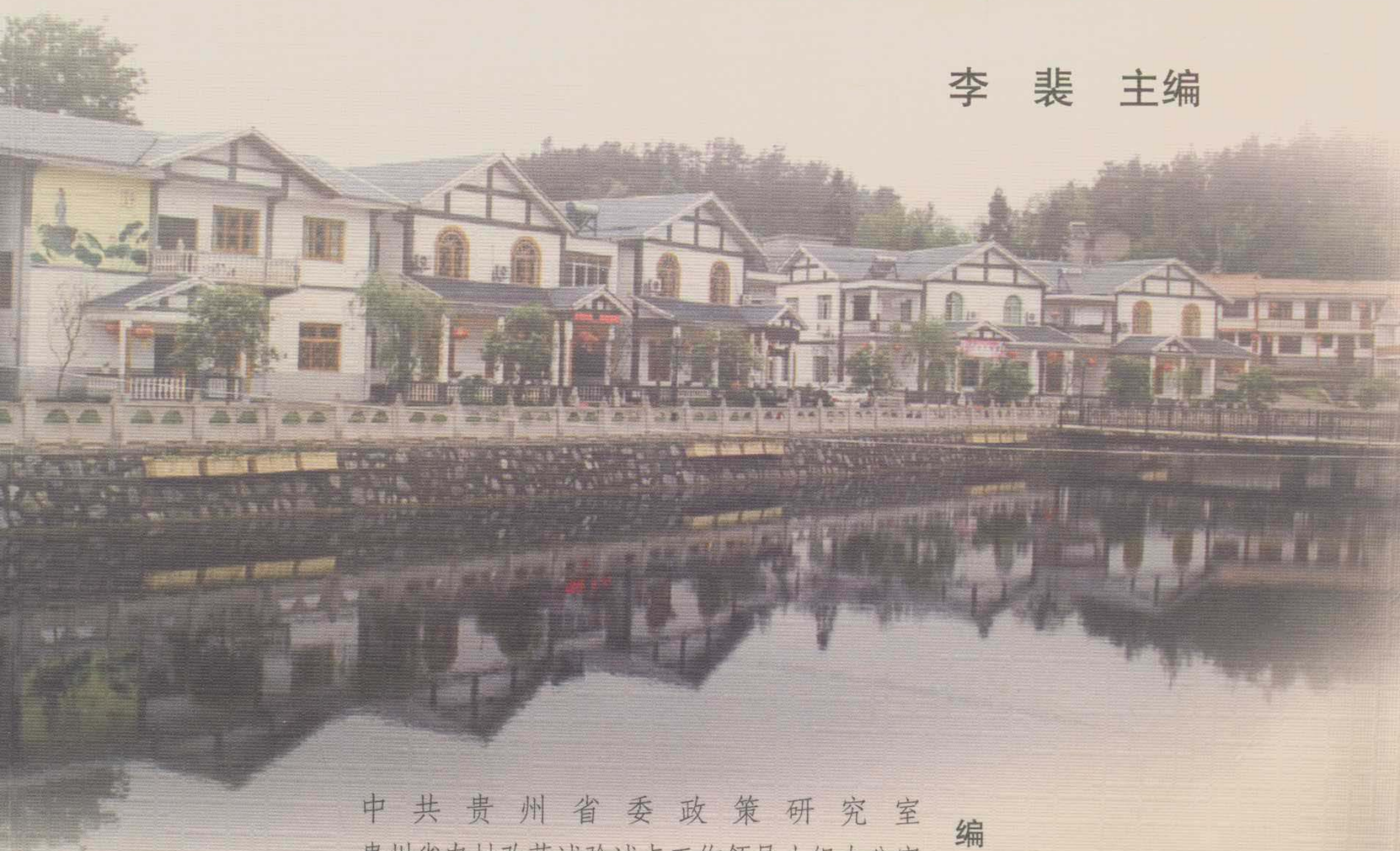


中共贵州省委政策研究室
系列研究成果



统筹城乡 的破题之举

李 裴 主编



中共贵州省委政策研究室
贵州省农村改革试验试点工作领导小组办公室

编

统筹城乡的破题之举

——全省农村产权制度改革试验工作暨
诚信农民建设现场会资料汇编

中共贵州省委政策研究室 编
贵州省农村改革试验试点工作领导小组办公室

编委会：李 裴 吴祖平 阮 晶 田 洪

吴吉祥 王瑞军 陈朝伦

主 编：李 裴

副主编：阮 晶

编 辑：罗 凌 梁小江 刘林国 李世洪

章 刚 苟红礼

执行编辑：梁小江 苟红礼

前 言

制度创新是党的十七大提出的关键问题,也是我省第四轮农村改革试验的重要内容。在农村构建归属清晰、权责明确、保护严格、流动顺畅的产权制度,是农村经济体制创新的基本要求和关键环节。推行家庭联产承包责任制以来,农村经济社会整体上快速发展,但城市与农村的二元结构矛盾仍然十分突出。由于农村产权制度改革相对滞后,造成农村土地、房产、人力资源得不到充分利用,农村生产要素流动不畅、发展活力不足等问题日渐显现,推进农村产权制度改革已经迫在眉睫。

近年来,全省各个地方都结合实际情况,不同程度、不同层次、不同水平、各有侧重的开展了农村产权制度改革,遵义市委在2008年12月出台《关于统筹城乡经济社会发展促进城乡一体化试验试点的指导意见》,将农村产权制度纳入统筹城乡发展、促进城乡一体化改革试验的重要内容。在全省第四轮农村改革试验中,黔委厅字〔2009〕44号文件明确提出将湄潭试验区的范围扩大到绥阳、凤冈、余庆,进一步将遵义市农村改革试验深入推进。特别是工业化、城镇化、农业现代化任务较为艰巨的凤冈县,抓住改革试验的机遇,按照“明晰农村资源产权,破解农村融资难题”的路径设计,结合基层治理创新,金融服务创新和诚信农民建设等大胆闯、勇敢试,初步探索了“资源变资产、资产变资本”三资转换的凤冈经验,具有突出的探索性、前瞻性和针对性。凤冈县的探索和成效得到省委、省政府领导的高度认可,省委书记栗战书作出重要批示:“推进农村产权制度改革是完善社会主义市场经济体制的重要内容,也是解放和发展农村生产力、解决‘三农’问题的根本保证。这些年来,在中央有关部委的大力支持帮助下,我省农村改革发展工作取得了很大成绩,出现凤冈这样一些亮点。全省各地要以‘凤冈会议’为契机,认真总结经验,明晰工作思路,强化工作措施,以‘还权赋能’为核心,加快建立‘归属清晰、权责明确、利益共享、流转规范’的现代农村产权制度,统筹推进工业化、城镇化、农业现代化,加快构建

城乡一体化新格局”。省长赵克志作出重要批示：“这个会议很重要，推进农村产权制度改革，是破解统筹城乡发展难题的一项重大举措，望各市（州）县认真学习，加强研究，敢于突破，抓好落实”。省委副书记王富玉也多次对凤冈县的改革试验和会议召开作出批示。

2011年12月7-8日，在凤冈县召开了全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会，会议由中共贵州省委政研室，省农村信用联社，中共遵义市委、遵义市人民政府主办，中共凤冈县委、凤冈县人民政府承办。会议总结、提升和推广了我省农村产权制度改革和诚信农民建设经验，对下一步工作进行了部署。会议由副省长禄智明主持，省委副书记王富玉作了重要讲话，农业部专家到会作了指导，省直有关部门作了专题发言，各市（州）提供了交流材料。

为深入贯彻落实会议精神，指导全省农村产权制度改革试验和诚信农民建设工作深入推进，遵照省委领导批示和领导小组办公室安排，我们认真搜集整理，将会前、会中、会后的相关资料汇编成内部资料。汇编内容包括领导言论、部门交流发言、调查研究、市（州、地）交流材料、会议综述与报道和专版资料六个部分，共计10余万字，供相关部门、政研系统以及改革试验战线上的领导和同志们参考或学习，希望以此推动全省农村产权制度改革向纵深发展。

感谢中央政研室、农业部试验办有关专家和领导的大力指导和帮助，感谢省直有关部门、遵义市委和市政府、各市（州）党委政研室、凤冈县委和县政府给予的大力支持和帮助，感谢向阳生、龚晓宽等省内知名“三农”专家的大力指导和帮助，让凤冈的实践能够放在全省乃至全国改革试验的坐标上，找到自己探索创新的位置，总结提炼出符合贵州实际的经验做法，体现了“贵州精神”、“贵州力量”、“贵州速度”、“贵州形象”的精神内涵，对于增强发展的内在性动力，增强扶贫开发的造血功能，具有十分重要的意义。

由于时间仓促，加之水平有限，汇编的过程中难免存在不足之处，敬请大家指正。

编 者

2012年1月18日

目 录

前 言	编 者
-----------	-----

领 导 言 论

推进农村产权制度改革 破解统筹城乡发展难题	
——在全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民	
建设现场会上的讲话	王富玉(003)
在主持全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设	
现场会时的讲话(摘要)	禄智明(011)
以增进农民群众的根本利益为出发点和落脚点 推进农村改革	
——在全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设	
现场会上的发言	邓志喜(013)

部 门 交 流 发 言

构建支农大舞台 谱写支农新篇章	王术君(019)
积极推进农村改革 繁荣发展农村经济	胡继承(024)
维护农民合法权益 推进农村集体土地确权登记发证	董晓峰(028)
深化林权制度改革 促进农民增收致富	黎 平(032)
加强和创新农村房屋登记管理 服务农村产权制度改革 ...	罗孟军(039)
关于金融支持农村产权制度改革试验试点工作的情况报告	
.....	柴青山(042)

调 查 研 究

全省农村产权制度改革情况调查

- 中共贵州省委政研室专题调研组(049)
- 凤冈县农村产权制度改革调研报告 联合调研组(057)
- 破解“二元”难题 走出“三农”困境
——从成渝经验看贵州农村改革试验
..... 中共贵州省委政研室调研组(070)
- 成都、重庆与遵义统筹城乡改革试验比较研究
..... 中共遵义市委政策研究室(081)

市(州、地)交流材料

- 贵阳市农村产权制度改革情况报告 中共贵阳市委政策研究室(093)
- 遵义市农村产权制度改革的实践与探索
..... 中共遵义市委政策研究室(099)
- 安顺市农村产权制度改革情况报告
..... 中共安顺市委政策研究室(105)
- 黔东南州农村产权制度改革情况报告
..... 中共黔东南州委政策研究室(112)
- 黔南州农村土地承包经营权流转情况报告
..... 中共黔南州委政策研究室 黔南州农委(124)
- 黔西南州集体林权制度改革情况报告
..... 中共黔西南州委政策研究室(131)

毕节市农村产权制度改革情况报告

..... 中共毕节市委政策研究室(137)

铜仁市农村土地经营权流转情况报告 ... 中共铜仁市委政策研究室(142)

会议综述与报道

将农村改革试验引向深入

——全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会综述

..... 贵州省农村改革试验试点工作领导小组办公室(153)

全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会召开

栗战书赵克志作出批示 王富玉出席 罗石香(160)

资源·资产·资本

——凤冈县农村产权制度改革试验观察 李广平(163)

贵州农村产权制度改革试验暨诚信农民建设现场会召开

..... 新华社贵州分社(167)

王富玉:总结学习“凤冈经验” 推进农村产权制度改革 ... 陈泳旭(169)

三资转换激活农村资本

——贵州省凤冈县农村产权制度改革观察 ... 肖 克 刘久锋(171)

专 版 资 料

成都、重庆、凤冈农村产权制度改革之比较 钟 诚(179)

凤冈县农村产权制度改革凸显六大成效 阮 晶 刘林国(182)

扭住六个环节推进农村产权制度改革 王瑞军 苟红礼(186)

积极稳妥地推进农村产权制度改革 梁小江 李世洪 覃 刚(190)

推进农村产权制度改革

领 导 言 论

- 推进农村产权制度改革 破解统筹城乡发展难题
——在全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会上的讲话
- 在主持全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会时的讲话(摘要)
- 以增进农民群众的根本利益为出发点和落脚点 推进农村改革
——在全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会上的发言

推进农村产权制度改革 破解统筹城乡发展难题

——在全省农村产权制度改革试验工作暨
诚信农民建设现场会上的讲话

(2011年12月8日)

○ 王富玉

这次会议是根据战书书记的意见召开的,并向克志省长作了报告。在全省全力推进经济社会“加速发展、加快转型、推动跨越”的重要时刻,在“工业化、城镇化、农业现代化”同步推进的关键时期,在全省第四轮农村改革试验顺利完成、第五轮农村改革试验开启之际,我们在这里召开“全省农村产权制度改革试验工作暨诚信农民建设现场会”,主要任务是总结、交流、学习凤冈县农村产权制度改革和诚信农民建设方面取得的经验,安排部署农村产权制度改革试验工作和诚信农民建设。

省委书记栗战书、省长赵克志对这次会议的召开高度重视,作出了重要批示,刚才智明同志进行了传达。战书书记、克志省长的重要批示,充分肯定了遵义市凤冈县农村产权制度改革取得的成绩,对开好这次会议,推广凤冈经验提出了明确的要求,希望大家统一思想、提高认识、深刻领会,结合实际创造性地抓好贯彻落实。

昨天下午,大家参观了凤冈县的现场。2009年凤冈县与绥阳县、余庆县一起被列入国家级湄潭改革试验区的改革试验范围,2010年被列入遵义市统筹城乡发展、促进城乡一体化改革试验试点县。凤冈县按照“明晰农

村资源产权,破解农村融资难题”的路径设计,在重点领域和关键环节取得了突破。一是进行确权颁证,实现还权于民。目前全县已办理茶园产权证198宗,农民宅基地地籍测绘3.9万宗,办理农村房屋产权证1241户,颁发林权证书73910本,农产品加工企业动产他项权证15宗,为农村资源变资产、变资本创造了条件,为实现农村财产与城市财产享有同等待遇进行了有效探索。二是建立交易服务中心,促进农村产权流转。通过成立各类农村资源资产交易中心,使通过确权颁证评估的农村产权能够进入交易中心,采取协议、拍卖、招投标等方式进行交易,实现产权流转。目前全县土地承包经营权流转面积8.6万亩,涉及农户20128户,分别占耕地总面积的21.3%和农户总数的20.6%。通过拍卖实现商品林流转,单价远远高于农民自发交易价格。组织茶园交易1宗,交易金额600多万元,有效盘活了农村资源。三是开展产权资产评估,推动产权抵押融资。针对目前开展农村资产评估业务的中介机构少、评估费用高、时限长的实际,凤冈县在县、乡两级分别组建了6类农村资产评估专家委员会,根据产权主体的意愿和产业发展需要,对归属明确、产权明晰的登记颁证资产进行价值评估。贷款人向金融部门提出贷款申请,金融部门便可按照土地、房屋、茶园、山林、机器设备等抵押贷款最高比例为抵押物评估价的50%—70%放贷,解决了农村因缺乏抵押担保物无法获得大额贷款的难题。四是加强诚信体系建设,优化农村信用环境。从2006年开始实施信用组、信用村、信用乡镇、信用县的创建活动,把农村产权制度改革与诚信农民建设、基层治理创新、金融创新等结合起来,以诚信引领社会风尚,以诚信促进社会和谐,以诚信凝聚加快发展合力,全面推进信用体系建设。刚才,凤冈县又获得了“贵州省农村金融信用县”的称号,这是我省第一个农村金融信用县,据说在全国也是第一个。诚信体系的建设,对于培育新型农民、发展农村经济、改善干群关系、维护农村社会稳定起到了积极的推动作用。

总结凤冈县的经验,就是要推广凤冈县的经验。我希望这些经验,在遵义市率先得到推广,在农村产权制度改革上、在农村产权流转上、在农村产权融资上走在全省前列。希望各地认真学习借鉴凤冈县的改革试验经

验,加快农村产权制度改革步伐。

刚才,国家农业部农村改革试验区办公室副主任邓志喜同志作了指导讲话,使我们深受启迪,深受鼓舞。省农村信用联社主任王术君、省农委副主任胡继承、省林业厅副厅长黎平、省国土资源厅总规划师董晓峰、省住房城乡建设厅副巡视员罗孟军、省金融办副主任柴清山和凤冈县县委书记覃儒方作了交流发言,讲得都很好。等一会儿,智明同志还要讲话,大家要认真贯彻落实。

下面,我讲几点意见。

一、充分认识农村产权制度改革的重要性和必要性

推行家庭联产承包责任制以来,农村经济社会整体上快速发展,但城市与农村的二元结构矛盾仍然十分突出。由于农村产权制度改革相对滞后,造成农村土地、房产、人力资源得不到充分利用,农村生产要素流动不畅、发展活力不足等问题日渐显现,直接影响农村改革发展稳定和全省经济社会发展大局,推进农村产权制度改革已经迫在眉睫。

(一)推进农村产权制度改革,是推进“三化同步”发展的迫切需要。经济社会的发展离不开资源要素的流动和配置。推进城乡统筹,实现“三化同步”,需要资源要素在城乡之间进行优化配置,必须打破城乡之间的产权壁垒。比如城里的房子,是有产权证的,地基是有土地使用证的,但农村的没有。这对农民是不公平的。这就迫切需要加快推进农村产权制度改革,赋予农民物权性质的耕地、林地、水面等使用权,赋予农民房屋、不动产等财产所有权,让农村的房子和城里一样,拥有产权证;让农村的宅基地和城里一样,拥有土地使用证;让农村集体和城市政府一样,按照“同地同价”的原则向商业企业转让土地使用权,等等,并推动其在城乡之间、工农之间依法、自愿、有偿流动。也就是说,乡下人可以到城里买房子,城里人也应该可以到乡下买房子,农村的房子要和城里的房子一样,拥有同样的产权权利。

(二)推进农村产权制度改革,是进一步解放农村生产力的现实选择。

家庭联产承包责任制主要是解放了农村劳动力,提高了劳动生产率,因此推动了农村快速发展。30多年后的今天,农村的发展由主要依靠劳动力投入,转向了主要依靠资本投入的阶段,迫切需要解决融资困难问题。农村投资从哪里来?基础设施建设主要由财政负担,经营性投入主要靠银行贷款。银行贷款光有诚信是不够的,信用贷款授信额度小,大额贷款必须要有抵押物,而抵押物要求是有完整产权的。推进农村产权制度改革,推动土地承包经营权、林权、农村房屋产权、集体建设用地使用权等产权的流转交易,一方面,有利于培育有较大规模的专业农户,让留下来的农民专心当好农民,让出去的农民专心当好非农民。另一方面也意味着农民投资的房产不再是“呆钱”,而成为可流动、可交易的商品,可抵押的产权物,能够为农民获得生产和生活所需的资金融通提供保障,让“死钱变成活钱”,从而使农民资产、资源实现货币资本转化,为农村经济发展注入新活力,加快农民增收步伐。

(三)推进农村产权制度改革,是维护农民合法权益的内在要求。市场经济的重要特征就是要有独立的市场主体,而独立的市场主体最基本的要求是必须拥有明确而独立的产权并受到法律的有效保护。我们现在的农村产权是不完整的,以农地为例,现行法律规定农村土地属于集体所有,但“集体所有”的规定很模糊,谁真正拥有土地并不明确,在土地征用、房屋征收、土地流转中,侵害农民利益的事情时有发生,农民在维护自己权益时往往因归属不清而不能“理直气壮”。正如刚才省直机关发言时所说,现在的法律还不完善,但这就恰恰说明需要改革。中国的法律都是在实践的基础上总结成文的,只要改革成功了,人大代表一提案,国家认可了就可能上升为法律,我们千万不能等法律完善了再改革。推进农村产权制度改革,就是要对农地、宅基地、林地、农村房屋等进行确权颁证,赋予农地、宅基地、林地物权性质的财产权,明确农村房屋的所有权,最大限度地维护农村集体经济组织及成员的财产权益,使产权制度改革在还权于民的同时,实现集体资产的保值增值,从法律层面保护农民的合法权益,实现农村社会稳定。同时也有利于增强农民群众的产权意识,市场意识,民主意识,培育和

增强农民群众行使合法权利的能力和素质。

各级各有关部门要充分认识推进农村产权制度改革对夯实农业农村发展基础,实现贵州经济社会更好更快发展的重大意义,自觉从促进城乡统筹,落实“两加一推”主基调的高度进一步深化认识,以改革创新的精神探索农村资源资本化、流转市场化、使用有偿化的新途径、新模式,坚定不移地把农村产权制度改革推向深入。

二、切实推动农村产权制度改革试验向纵深发展

推进农村产权制度改革,就是要以还权赋能为核心,建立健全归属清晰、权责明确、利益共享、流转顺畅的现代产权制度,使农村集体和农民个人资产在权属上更加清晰、在权能上更加完善、在管理上更加规范、在保障上更加充分,促进农村生产要素合理流动和科学配置,建立适应社会主义市场经济需要的、城乡一体化的农村产权制度体系。

(一)开展登记确权工作。重点做好农村集体土地所有权、集体建设用地(宅基地)所有权和使用权、集体建设用地上房屋(农民房屋)所有权、土地承包经营权、集体林权、集体资产股权、小型水利设施产权、水域滩涂养殖权等的登记确权发证工作,在明确权属、勘界测量、依法公示、登记造册的基础上,由国土资源、住房城乡建设、农业、水利、林业等部门分别核发集体土地所有权证、集体建设用地所有权和使用权证、集体建设用地上房屋所有权证、土地承包经营权证、集体资产股权证、小型水利设施所有权和使用权证。主管部门一定要解放思想,国有土地变成建设用地可以办证,那集体土地变成建设用地同样也应该可以办证。不能说法律没有规定就不能办,而是法律没有涉及到这里,办了不会违法,办多了,法律再来规范,也就成法律了。总之,是能办证的都要赶紧办,让农民和城里人享有同等的物权和所有权。

(二)健全农村产权流转体制机制。省里的部门要研究,建立完善土地承包经营权流转管理办法、集体林权流转管理办法、集体建设用地使用权流转管理办法、农村集体土地房屋产权流转管理办法、集体财产股权流转

管理办法、农村小型水利工程所有权及使用权流转管理办法,建立农村集体建设用地基准地价体系,为农村产权改革提供制度保障。按照依法公开、自愿有偿、规范操作、有效监管的要求,做好确权流转工作,做到确权不矛盾,流转不随意,合理确权,规范流转,确保国家、集体和个人合法权益不受侵犯,促进农村产权有序流转。

(三)建立农村产权流转市场体系。加强政策扶持引导,大力发展以农村产权为纽带的农民专业合作社等具有法人资格的集体经济组织,通过确权发证,充分保障农村集体经济组织和农民的资产所有权、使用权、经营权、处置权和收益权。鼓励和支持各类企业、科研院所、社会团体通过产权流转,从事农业开发,参与农村建设。试点地方县级以上政府要建立农村产权交易所,积极探索切合农村产权制度改革实际的运行机制和管理办法,搭建农村产权交易平台。建立农村产权合同公证制度、登记备案制度,推进农村产权管理信息化建设,指导农村产权流转健康发展。鼓励和支持农村产权中介服务机构发展,逐步建立县、乡、村三级产权流转服务网络,提供资信评估、资质评审、流转信息、法律咨询等相关服务,城里的中介评估机构也可以把腿伸到农村来,建立分支机构,培育城乡一体、开放规范的农村产权流转市场。建立农村产权纠纷调处仲裁机构,妥善解决好农村产权流转过程中出现的各类问题。

(四)推动农村产权融资工作。这是最重要的一条,产权制度改革的最终目的就是要使产权能够融资。要积极鼓励和引导农村信用社、商业银行发展适合农村特点和需要的各种金融服务,加快建立商业性金融、合作性金融、政策性金融相结合,资本充足、功能健全、服务完善、运行安全的农村金融体系。现在城里的大银行很多,而农村金融机构太少,几大商业银行网点收缩,业务都收到城里了,就剩下信用社在农村了,这显然不能适应农村经济发展的需要。所以省金融办要研究,在农村多发展村镇银行、街道银行、合作银行等小银行。要运用市场化的手段,积极探索创新农村土地承包经营权、集体林权、集体建设用地使用权、集体财产股权和农村集体土地房屋产权的抵押、担保等金融服务方式,进一步拓宽农村融资渠道,加快

资源资产化、资产资本化、资本市场化。

(五)加强诚信农民体系建设。今年4月,我们在清镇市召开了全省诚信农民建设推进会,对诚信农民建设工作进行了全面部署。今年5月,习近平同志对我省诚信农民建设作出了重要批示。诚信农民体系建设,就是要教育农民诚信于党和政府,诚信于法律法规,诚信于市场准则,诚信于金融支持,诚信于合同约定。各地要坚持把诚信农民建设作为一项重要任务来抓,明确诚信农民建设标准,加强诚信平台建设,强化诚信意识教育,开展诚信县、诚信乡、诚信村、诚信户、诚信单位、诚信企业等创建活动,加大失信惩戒力度,在全省营造诚实、自律、守信、互信的社会信用环境。

三、加强对农村产权制度改革的领导

(一)加强组织领导。农村产权制度改革是一项政策性、系统性很强的工作,试点地方的党委、政府要切实加强组织领导,成立专门的工作班子,发挥好组织领导、统筹协调、督促落实的作用,不断研究新情况、解决新问题、深入推进农村产权制度改革。农村改革试验办、国土资源、住房城乡建设、农业、水利、林业、金融等部门要进一步解放思想,强化改革创新意识,认真研究制定推进农村产权制度改革的规范性文件,加大政策引导和工作指导力度。各有关部门要以农村产权制度改革为龙头,积极推进各项配套改革,创造性地开展工作。

(二)营造良好氛围。改革就是要迎着问题、困难、障碍、矛盾而上,只要改革发展的举措是符合中央精神的,是符合科学发展要求的,是符合广大农民意愿的,就要大胆想、大胆闯、大胆试。改革试验本身也有试错、证伪的积极作用,正确与否,让实践去回答,对的就要坚持,错了就要改正。对改革中的失误甚至失败要给予宽容,宽容改革者,理解改革者,支持改革者,保护改革者。可以容许在改革中犯错,但不允许不改革,更不能求全责备、吹毛求疵。

(三)防范改革风险。刚才凤冈县提出,建立农村改革政策冲突备案制度,对与相关政策和法律法规存在一定冲突的改革,实行省、市、县三级登