中共贵州省委政策研究室

富玉副书记:

遵照您对凤冈县农村产权制度改革试验“总结经验，在全省推广”的批示，我室组织省直相关部门深入凤冈县调研，从探索创新、试验成效、深化完善建议等方面进行分析，总结经验做法，形成《凤冈县农村产权制度改革试验情况报告》。文稿呈请中央政研室、农业部农村改革试验区办公室领导和专家指导，征求省财政厅、省国土厅、省住建厅、省民政厅、省林业厅、省联社、省银监局、省保监局等单位一把手意见，邀请专家学者提出修改意见。现将报告呈上，请您审阅。

附:《凤冈县农村产权制度改革试验情况报告》

联 系 人:

联系电话: 0851—5895567，13595175740

中共贵州省委策研究室

贵州省农村改革试验试点工作领导小组办公室

2011 年 7 月 20 日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

凤冈县农村产权制度改革试验情况报告

2009 年，省委办公厅、省人民政府办公厅印发《关于支持湄潭试验区改革发展工作方案》（黔委厅字〔2009〕44 号，以下简称 44 号文件），提出湄潭试验区政策覆盖到绥阳、凤冈和余庆，要求“以土地制度建设为主题，加快城镇化建设、新农村建设和农业产业化建设”（以下简称一大主题、三大任务）。凤冈县抓住改革试验赋予的机遇，探索以土地及其附着物财产权为重点的“农村产权制度改革试验”，着重在法律、法规、政策“非限即可、非禁即许”、但缺乏具体操作办法的空间进行探索。通过“三资转换”，实现还权于民、还权赋能，并配套基层管理体制、农村金融制度等变革，逐步实现 44 号文件提出的“一个主题三大任务”。

近日，省委政研室遵照省委副书记王富玉批示，从探索创新、试验成效、完善建议等方面进行分析，总结经验做法，形成决策参考，呈领导参阅，供基层借鉴。

一、分析新阶段对改革试验的新要求

改革开放以来，农村经济社会发生了深刻变化，取得了巨大进步。然而随着经济和社会转型，逐渐产生阻碍发展的新问题。凤冈县正是在这样的形势下，对问题进行剖析，并探索解决之策。

（一）改革试验产生的背景

在新的发展阶段，凤冈县面临这样的问题：农民组织化程度低，千家万户的分散经营难以与千变万化的大市场有效对接；农

村融资渠道狭窄，投资能力不足，产业发展受阻；基层治理结构和治理方式还不尽合理，社会化服务体系不健全，农村精神文明建设和社会事业发展仍然滞后等等。归结起来，长期城乡分治，产生的城乡土地、金融、财政、户籍、行政等方面的差异或差距，已经成为农村经济社会发展最大的制约因素，迫切需要找准突破口，在重点领域和关键环节进行一场系统、深入的改革试验，探索新的发展路子。凤冈县经过研究后认为，44 号文件提出来的土地制度建设，直指农村发展滞后的症结所在；“城镇化建设、新农村建设和农业产业化建设”三大任务，更是体现了基层干部和群众的期待。农村产权制度改革试验，既是探索土地制度建设的突破口，也是通往三大任务实现的关键路径。

（二）改革试验的主要思路

改革试验方案着重解决产权的问题和人的组织化问题。

一是以农村产权制度改革试验解决产权的问题。我国的土地制度安排农用地和农村建设土地为农民集体所有，在集体如何处置上缺少科学合理的规定，村干部和村民在处置资源和资产时随意性很大、资源利用效率低下。农村产权虚置，被农民形象地称为“吊着腊肉吃光饭”，制约了农村资源转变为资产、资产转化为资本，阻碍了城镇化、新农村建设和农业产业化的发展，农业现代化推进受到极大制约。

二是以基层治理体制创新解决人的组织化问题。尽管家庭承包责任制解放和发展了农村生产力，然而在改革开放 30 多年来，又逐步显现农村社会组织化程度差、管理难度加大等新问题。《中

华人民共和国村民委员会组织法》提出的“四项民主”，在不少地方实际上只落实了民主选举，“民主决策、民主管理、民主监督”还没有完全落实到位。由于没有行之有效的制度安排，村组织的凝聚力和号召力弱化，群众投身公益事业建设的积极性差，组织化程度差，对基层组织的向心力差。

（三）改革试验设计主要内容

改革试验方案设计的时间为 2010 年到 2014 年。2010 年 1 月至 2011 年 11 月，选择 6 个试点村开展；2012 年 1 月至 2014 年 12 月，在面上推开。改革试验的内容是农村部分产权确权评估到市场主体（农户、合作社、农业企业等），拟开展试验的产权主要有农村土地承包经营权、林权、农村房屋（宅基地）、机构设备。改革试验的目的是通过还权赋能，启动农村金融、农村社会管理体制等环环相扣的配套试验改革，建立一个和谐稳定、持续发展的农村社会。整个操作模式的特点是高效率、低成本，顺应了基层和农村经济社会发展的需要。其根本意义在于探索破解城乡二元结构的主要路径和关键环节，形成城乡经济社会发展一体化新格局。

二、设计良性循环的系统运行体系

凤冈县的改革试验内容是以农村产权制度改革试验为核心、以优势产业为主导、以评估流转为要点、以金融制度服务为关键、以农村管理体制创新为基础、以预警防范机制为保障的农村改革试验系统运行机制，明确了探索什么、如何探索、如何防范风险的思路，系统、全面地保障了改革试验工作的运行。

（一）规划产业布局，为改革试验充实内容，明确方向

根据县“十二五”规划，推进“绿色战略”和生态农业、生态工业、生态旅游、生态城镇和有机田园文化建设的要求，立足产业发展现状、县域资源条件和产业基础，按适度规模集中和集约化发展的要求，本着优化产业集中发展布局，注重三次产业协调推进，结合生态农业发展，作好规划。重点培育发展茶叶、烤烟、油菜等优势产业，大力引进和扶持农业产业化经营龙头企业，加快生态工业园区和有机食品城建设，加强区域合作，积极引导和支持与主导产业相关联的产业集聚，突破产业地域局限，促进主导产业的集群化发展，为改革试验提供强大的产业支撑。以地方产业发展为依托，以龙头企业为支撑，出台扶持办法，引导农民组建各类专业合作经济组织。利用优势产业资源，着力打造农产品的生产中心、展示中心和品牌创建中心。

（二）探索成立组民主议事会，焕发活力，化解矛盾

针对农民组织化程度不够的状况，加之遵义市“合村并组”在客观上对行政管理的强化和对村民自治的弱化，新农村建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”中“管理民主”未完全落到实处，“自我管理、自我服务、自我教育”的作用没有得到较好发挥，催生凤冈县在组一级开展民主议事会的探索。具体做法是：凤冈县在组一级成立民主议事会，民主选举 5—7 人，让公道正派、热心公益事业、有一定议事能力和威望的村民组成民主议事会。议事会定期或不定期讨论本组经济社会发展方面的事务。尤其是在“三资转换”中，确权颁证、资产

需要全本请访问 www.ertongbook.com

评估、产业发展、诚信体系建设等事项成为重点议和必须议的内容。在确权颁证的过程中，组议事会、村委会要对农村资源持有人的确权申请进行审核，产权的明晰或纠纷的化解在基层得到落实。在诚信体系建设中，以议事会的方式促进农民进行自律、互律和他律，促进了诚信农民建设。通过民主议事，凝聚了农民发展的动力，形成了农民发展的合力，化解了农村影响稳定和发展的不利因素。

（三）探索“三资”转换，实现农村产权“责权利”对称

1、探索确权颁证扩面，资源变资产

在林权确权颁证总体完成的基础上，重点开展茶园、果园、农村房产（宅基地和厂房）、机械设备等的确权颁证。明确颁证的主体，按照“谁主管、谁确权、谁登记、谁颁证”的要求，将依附于土地存在的农村产权，经过核实测定，以户为单位颁发权属证书，将名义上的拥有转变为法律上的占有。具体做法是：由农村资源持有人提交申请，经组议事会、村委会同意，乡镇人民政府复核签字后，持相关资料向行政主管部门办理。各行政主管部门在受理登记申请材料后，通过实地勘测、调查分析、会议研究等多种方式进行产权确认，最后颁发权属证书。经济林颁发经营权证书、宅基地颁发集体土地使用权证书、生产设备颁发所有权证书、房屋颁发集体土地房屋所有权证书。集体资产由共同共有到按份共有，明晰集体经济组织成员对集体资产的所有权、收益权和管理权，为产权入股、抵押奠定基础。改革试验至今，全县完成宅基地外业测量及地籍调查 5886 宗，办理和颁发房屋确

权证书 862 本，茶园产权证书 191 本（20258 亩）、果园产权证书 2 本。完成确权勘界的用地 139 万亩，占全县集体林地面积 140 万亩的 99.6%，共发（换）全国统一式样的林权证 73910 本。

2. 探索农村资产评估，资产变资本

按照规定，林权等评估必须要合法的中介机构来开展。由于我省具有资质的评估机构少，能够认定农村产权并开展评估的更少，且条件严格、要求复杂、收费较高，对广大的农村来说基本上没有可操作性。因此，凤冈县采取了以下做法：一是成立评估中介机构。成立县级评估委员会，对全县的农村产权评估进行领导、监督和调度。针对各类农村产权评估专业性强的特点，成立各行业评估专家委员会，具体由行政干部、专业技术人员、金融部门信贷员、社会知名人士组成。成立乡级评估委员会，成员包括各部门的技术人员、信贷人员、贤能村民。二是出台评估办法。为了让评估有据可依，制定出台行业评估办法，并印刷成册，发放到农业生产主体的手中。对资产评估的评估标准、收费标准进行具体界定，确保提供客观、公正、公平的资产评估服务。三是明确评估程序。农民持权属证书，到主管部门申请，职能部门核实证书及资料后，农民根据自己的产权自评，再由评估委员会组织复核评估，出具价值评估报告书。评估结果为农村产权在市场流转提供重要价值参考。评估专家委员会破解了专业评估机构缺失的瓶颈制约，提高了评估效率，得到群众充分认可，并且为农民、乡镇企业节省了聘请专业评估机构评估所需的大笔费用。目前，全县茶园评估 5001 亩，房屋（厂房）评估 13.8 万平方米，

林权评估5900亩，机械设备评估7家。

3、探索农村产权交易入市，让产权充分发挥作用

一是产权可以在金融部门抵押贷款。在农村信用贷款的基础上，农村产权抵押贷款、农村（山林、茶园、果园等）经营权抵押贷款多种形式结合，丰富了农村资源的融资功能，通过资源变资本变资金，让农民能以自己的资产实现抵押担保贷款，解决农村融资难题。目前，全县茶园抵押贷款2775.5万元，面积11615亩；办理林权抵押贷款1132.5万元，65宗2535亩；办理农村房屋抵押贷款268.5万元;7家农产品加工企业以生产设备办理抵押贷款4173万元。

二是产权可以在农村产权交易中心直接交易。在“依法、自愿、有偿”的前提下，建立农村土地流转市场，设立农村产权交易中心，为林权、土地承包经营权、农村房屋产权、茶园（果园、山林等）经营权提供交易服务。通过协商、拍卖等方式实现产权流转，吸引更多资金投向农业领域。目前全县土地流转面积8.6万亩，林权流转12宗，流转面积2170亩、涉及金额1627万元。商品林竞卖7500立方米，单价640—860元，每立方米可增利300多元；协商交易茶园298亩，价值623万元。

三是产权可以直接入股经济组织。农民专业合作社或种植大户、涉农企业，农民的产权可以入股转换为股权资本。产权的确权颁证引导了以农村产权为纽带的农民专业合作社等新型农村集体经济组织建立，促进农业产业化经营发展，促进了农民增收，维护了农民的利益。

（四）探索预警防范机制，规避改革试验隐存风险

事先进行预警防范，是避免改革试验失败引发经济风险和社会风险的重要手段。凤冈县采取了以下做法。

1、建立农村信贷担保收储风险防范机制

一是通过县级担保公司，针对自然风险和市场风险较大的茶叶、林业等产业，对金融部门需要规避风险的贷款，由担保公司进行市场担保。二是建立县级收储中心。当茶园、山林等产权作为抵押物贷款时，因不可预知的自然灾害或其他因素无法偿还贷款时，由收储中心对产权进行收储，通过投入收储本金，实现收储资产的保值升值，实行农村产权抵押贷款的政府“托市运行”，为产业发展遇险筑起一道“防火墙”。

2、建立农民失地失业失所风险防范机制

一是鼓励农民以产权折价入股专业合作社，建立内部合理的利益分配机制，建立农民收入的长效机制。二是鼓励流转农村产权的农户，继续在原来的土地、茶园、果园等基地以及加工厂通过劳动投入获得收益，企业和大户在用工上对产权持有者优先，农民从租金、分红、务工收入等方面实现收入结构多元化。三是加大农民转移培训，提高农民群众实用技术水平，向二产、三产转移农村劳动力，分散农民“靠天吃饭”的压力。四是完善农村社会保障制度，让农民老有所养、病有所医，解决失地失业失所的后顾之忧。

（五）产权制度改革试验助推三大任务逐步实现

以农村产权制度改革试验为核心的一系列探索和实践，以四

两拨千斤的作用，促进了农村经济社会的发展，逐步推进 44 号文件所提出的三大任务“城镇化建设、新农村建设、农业产业化建设”的实现。

1、城镇化建设方面

由于产权明晰并合理有效流转，农民逐步相对集中居住，并加快向城镇流动，向二产、三产转移的意愿增强。本着合理选址、适度规模的原则，结合产业发展布局规划、城镇建设规划和农村人口转移情况，以产业引导、政策鼓励、基础设施完善来吸引农民向城镇集中。完善水、电、路及通讯等基础设施建设，推进教育、文化、体育、医疗、卫生、社会保障等社会事业发展，实现农民进得来、稳得住、能发展。

2、新农村建设方面

改革试验让农村社会走向和谐，化解农村社会矛盾冲突，逐步转变农村经济发展和积累方式。将征用时按面积计算的补偿方式转变为按照股份计算的补偿方式，确保农村土地征用的相对公平。赋予农民自主决策的权利，杜绝以集体名义产生的侵权行为。组一级的议事会让矛盾纠纷化解在基层，让首创精神产生在基层。

3、农业产业化建设方面

农村资产评估后折价入股合作社经营，促进了农民专业合作社的快速发展，提高了农民的组织化程度，为农业产业对接市场打下坚实基础，提升了农村市场竞争力，增强了产业生命力。6 个试点村新建农民专业合作社 17 家，带动连接农户 1800 多户。

通过产权制度改革试验的滚雪球效应，农业产业化步伐加大。目前，全县已注册登记农民专业合作社96家，注册会员1500多户，连接带动农户1万余户。全县现有茶园25万亩，莲藕1万亩，烤烟8万亩，果树2万亩，中草药1.1万亩。

三、改革试验在深入运行中存在的困难和问题

在改革试验推进的过程中，部分基层干部纷纷表示进一步推广改革试验成果难度加大，深入推进存在一定困难。具体说来，存在的困难和问题有以下几个方面。

（一）“土政策”的合法性让基层干部倍感压力

现行土地制度和金融政策的一些硬约束，使改革试验难以深入地推行。比如，国务院出台“农民住宅不得向城市居民出售、也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅”；国土资源部出台“严禁城镇居民在农村购置宅基地，严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”等，均明确该类土地只有在先行转化为国有土地后才能在市场上流转。又如《担保法》规定：“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权不得抵押”，明确土地承包经营权和农村集体建设用地使用权作为农民的生活保障，不能进行抵押担保贷款等。最高人民法院“关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释”第十五条明确：“承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的，应当认定无效。对因此造成的损失，当事人有过错的，应当承担相当的民事责任”。这些规定直接制约了农村产权的融资功能，不利于全面激活农村产权要素，更不利于城镇化的发展。凤冈县

需要全本请访问 www.ertongbook.com

严格按照“风险可控、封闭运行”的原则进行改革试验，被群众形象而亲切地称为“土政策”。让凤冈县干部觉得压力最大的是，如果这些封闭运行的“土政策”在经过一个运行周期后产生了利益上的矛盾纠纷，特别是对产权确证和评估结果的认定有异议，当事人按照司法途径来解决问题，必然会遵从法律的规范性和权威性，让改革试验的“土政策”靠边站。这就会导致三个问题：一是影响局部稳定的问题；二是产生“风声鹤唳”效应，引起群众对改革试验的普遍否定；三是上级部门可能会按照法律政策对改革试验的干部进行问责。

（二）贷款需求旺盛与供应不足的矛盾仍然突出

凤冈县的金融部门主要是农行、农信社和邮储行，对农村放贷以农信社为主。2011年1月至7月1日，凤冈县存款额为29.5亿，农信社占16.3亿，占比为55%；贷款额为15.7亿，农信社占11.7亿，占比为75%。从农信社来看，目前由于金融主管部门对存贷比和准备金率的规定，农信社今年上半年放贷已超过10亿元的警戒线，很多农民拿着产权证和评估结果要求贷款发展产业，却无款可贷，直接抑制了农民的贷款需求。从农行和邮政储蓄银行来看，由于县级不是一级法人，对凤冈县确权、评估等改革试验做法不予认可，且其贷款手续繁琐、程序复杂、审批严格，有效贷款供应不足，让农民对其望而生畏。另一方面，由于准入门槛严格，新型农村金融组织发育不足，县里联系筹建的两家小额贷款公司因此搁浅。同时，农业保险发展不充分，金融部门对放贷风险无法有效分摊，也是金融部门惜贷的原因之一。

（三）示范推广改革试验的成本较高

一是历史遗留问题多。如：习惯亩与丈量亩的差别，平时承包户大多是按照产量计算，但是现在调整为茶园、果园后，实际面积比土地经营权证书上的面积大；有的农户新开垦的土地，没有承包经营权证书；有的农户之间土地互换为口头协商；有的农户一户多宅。这些都是客观存在、调查和调解量较大的工作。二是确权工作量大。在6个试点村开展试验工作阶段，县的年工作经费就为500万元，仅拨付到试点村作为“项目酵头”的就是260万元。农村产权（除林权外）的确权工作启动时，由于需要实地踏勘，详细计算，动用了全县的相关技术力量奋战攻坚。如果在全县推开，人力、物力和技术不能有效支撑，将对下一步工作形成制约。

四、促进改革试验成果进一步深入和完善的建议

不改革，基层和群众不答应，“两加一推”的历史使命更不许可；改革，诸多条条框框对基层形成制约，基层承担着很大的政治风险。加之上级和有关部门的配套政策不支撑，让以“县为主体”的农村改革试验难以深入，陷入困境。为了促进改革试验进一步深入和完善，提出以下建议。

（一）建立符合改革试验特点的考评机制和避险机制

改革试验没有现成的道路可走，是在法律法规“非限即可、非禁即许”的领域摸着石头过河，有可能触及部门的利益，甚至无意中碰触到现行法律法规和政策的红线。因此，对于象凤冈这样真抓实干、探索创新的改革试验的试点县，应建立一个突出改

革试验创新的考评机制，以“和谐稳定、持续发展”的良性循环机制为考评目标，以改革的实效来说话，以群众满意不满意来评价，对试点的失误甚至失败给予宽容，通过实践上的成功来服务于决策。在避险机制上，各级各部门对农村产权制度改革试验建立备案制，允许在可控范围内开展农村改革试验与探索；建立诫警制，部门主动融入改革试验，对改革试验中碰触法律禁区的做法积极分析，并帮助合法规避法律风险，为改革试验取得成功保驾护航。建立改革危机应对机制，全面评估改革试验的风险，制定改革试验预警方案，针对已经暴露的问题和潜在的危机，细化应对措施，确保在试验可控范围内进行，危机一旦出现，能迅速处置，保障社会和谐稳定。

（二）形成合力深入推进改革试验

中央各部委、省级层面的试点资源应在同等条件下向凤冈倾斜，尤其是与之相关的财政、国土、经信、农业、林业、民政、住建、金融等部门，形成全省一条心、上下一盘棋，合力推进改革试验的格局。比如，积极推进商业保险参与凤冈农村社会保障体系建设，争取政策性农业保险、涉农保险试点在凤冈县开展。通过银保联动，一方面保障农民的基本利益，另一方面可缓解金融部门的后顾之忧。争取凤冈县纳入农村养老保险试点县，通过解决农民的基本养老问题，促进农民放心放胆开展农村产权流转，确保改革试验取得成功。如农信社把凤冈县纳入重点帮扶单位，在信贷工作上帮助他们的改革试验度过难关。

（三）在中央、省、市层面进行联络协调解决问题

在开展农村产权制度改革试验的过程中，凤冈县要及时对存在的问题进行汇总、归纳和分析，梳理相关责任主体，分别呈报遵义市农村改革试验主管部门和省农村改革试验试点工作领导小组。根据管理权限和管理内容，在省、市层面能够解决的问题，由省、市召集相关部门进行协调。省市层面不能解决的问题，呈农业部试验办请求给予指导。恳请农业部试验办就相关问题帮助联络协调，参照当年湄潭实验区“增人不增地、减人不减地”的试验争取中央有关部门支持的做法，加强与中央有关部门的联系（恳请来人、常住、共商）。通过这种做法达到改革备案、政策咨询和解决问题的目的。

（四）加大力度在关键问题上克难攻坚

一是完善评估程序的合法性和合理性。评估程序应增加村民民主评议环节，并对初步议定的评估结果进行公示，这样有利于矛盾纠纷的化解、有利于避免新矛盾纠纷的产生。二是通过改革试验解决部分农村产权的历史遗留问题。通过村民民主评议或组议事会，开展习惯亩改丈量亩试验，与此同时解决因无据可查、资料丢失或边界纷争等造成的权属争议。

（执笔：

机密★

国内动态清样

2011年6月2日　　（第2261期）　　新华通讯社

贵州凤冈创新林权评估机制盘活资源资产

新华社贵阳讯　随着国家集体林权制度改革的推进，旨在“放活经营、规范流转、保障收益”的林权配套改革受种种因素影响，林业投融资改革步伐受到制约。贵州省凤冈县通过创新评估机制，有效解决了林地资源评估、流转难题，破解了林地融资“瓶颈”，盘活了房屋、土地等农村资源资产，探索出一条农村产权制度改革之路。

永和镇鱼塘村白沙组62岁村民杨清宇有1000多亩林地，拿到林权证后，他自主经营木材年收入在2万元以上。“建了几十年的‘绿色银行’终于兑现了，”1989年开始贷款造林的杨清宇说，“林权可以变现，绿树青山变成了‘金山银山’，我正在选择新的造林或其他发展项目。”

永和镇党委书记黄建兴说，在政府引导下，去年8月村民以现金或林地入股，组建了永恒林业专业合作社，为2000户林农搭建林木交易平台。去年每立方米木材比上年多卖120元，年末为社员创收13.6万元。此外，合作社

还在管护外出务工人员林地等方面发挥着积极作用。

凤冈县林业局副局长谢尧梅说，林权主体改革完成后，群众自主经营林木意愿强烈，成立了均股型、能人带动型和服务型的涉林专业合作社24家，结合林业发展乡村旅游、中药材、茶园、林木加工等。

记者了解到，凤冈县林农经营林地的热情来自林地资源通过当地创新的评估机制进行评估后，能很顺利地实现融资和流转。

凤冈县林权评估机制分林业大户和林业合作社两种模式。林业大户，由当地林业部门和金融机构组成的林权评估专家委员会评估后，到金融部门办理林权抵押贷款；林业合作社，由组织内部成员进行自评，如金融部门认可结果可直接贷款，不认可的，再由林权评估专家委员会评估后办理贷款。

“新评估机制化解了有资质的林权评估机构少、费用高、林权难以兑现的林权配套改革难题。”谢尧梅说。承担林权抵押贷款的凤冈县农村信用合作联社主任助理杨文波说，随着金融诚信环境建设的推进，全县10万农户中有7.7万多户被评定为信用户。新评估机制中，从评估到最后发放贷款，金融部门都参与，风险弱化了，可放心发放贷款。

2009年以来，凤冈县林权评估5900亩，发放林权抵押贷款1132.5万元，对承包经营森林面积50亩以上的林业大户或企业，实行森林资产评估贷款5起，贷款金额931万

需要全本请访问 www.ertongbook.com