

# 健全城乡一体化体制机制 切实保障农民财产权利

——对十八届三中全会《决定》深化农村  
改革的初步认识



党的十八届三中全会《决定》以赋予农民更多财产权利、推进城乡发展一体化为主线，对深化农村改革作出了全面部署。

《决定》对农民的土地承包经营权、集体收益分配权、宅基地用益物权赋予新的内涵，有利于推进城乡生产要素的平等交换和自由流动，逐步缩小城乡差距，增强农村发展活力，促进农民持续增收。



# 一、发展现代农业三类主体

## 一是家庭农场

上海已建立健全了四个方面的机制

第一坚持土地在集体经济组织内部有序流转

第二实行土地适度规模经营。

第三建立家庭农场经营者准入和退出机制。

第四强化社会化服务机制。

到2013年底，本市家庭农场的数量已近1700个，经营面积占全市粮田面积的15%。

# 一、发展现代农业三类主体

## 二是农民合作社

十八三中全会《决定》提出要加快构建新型农业经营体系，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的农业经营方式创新。



# 一、发展现代农业三类主体

## 二是农民合作社

下一阶段，我们将大力发展专业合作、社区合作、股份合作和农民合作社联社等多种形式的合作经济，提高农业农村生产力水平，增强农业农村经济的整体素质和竞争力。



# 一、发展现代农业三类主体

## 三是农业龙头企业

### 存在问题：

农业龙头企业对农民增收的辐射带动作用还有待进一步强化，农民还未能分享加工销售收益

农业龙头企业与农民的利益联结机制还有待进一步健全。



# 一、发展现代农业三类主体

下一阶段，要以贯彻落实国务院《关于支持农业产业化龙头企业发展的意见》为抓手，做大做强。创建农业产业化示范基地，促进龙头企业集群发展；强化龙头企业对农民增收的辐射带动作用，让农民分享加工销售收益；支持龙头企业实施“走出去”发展战略，建设农产品生产、加工基地，形成长期、稳定的合作关系。



# 一、发展现代农业三类主体

要发挥不同经营主体的优势，努力形成多元化农业经营主体协同配合、互促共进的局面，构建适应现代农业发展要求的经营体系。

十八届三中全会《决定》还明确要鼓励农村发展合作经济，扶持发展规模化、专业化、现代化经营，允许财政资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。

前两个“允许”，本市已在实际工作中操作运用。后一个“允许合作社开展信用合作”是一个新的提法，本市尚未启动。下一步我们将会同金融部门加强研究，在开展试点的基础上积极予以推进。



## 二、保障农民的“三项权利”

### 一是农民的土地承包经营权

农村基本经营制度是党在农村政策的基石，土地承包经营权是农民最根本的权益。

“鼓励农村土地承包经营权在公开市场上向专业大户、家庭农场、农民合作社、农业企业流转，发展多种形式的规模经营”。关于土地承包经营权的问题，最重要的是理清所有权、承包权、经营权这三者的关系。

我们强调对农村土地承包经营权进行确权登记，不是说要让土地制度固化，而是通过土地的依法有偿流转来实现土地的规模经营，提高农业总体上的现代化水平。

## 二、保障农民的“三项权利”

### 一是农民的土地承包经营权

通过登记试点，真正做到了农户承包面积、合同、权证和地块位置图“四到户”，实现了土地承包经营权由合同管理向登记管理转变，依法确保了农民对土地的占有、使用、收益权利。农民反映，现在拿到的承包权确权证书，是承包地的户口本、身份证，可以世代相传，农民笑称吃了一颗“定心丸”。

## 二、保障农民的“三项权利”

### 一是农民的土地承包经营权

下一阶段，我们将按照十八届三中全会的要求，全面推进农村土地承包经营权确权登记工作。同时依托现有土地承包经营权流转管理服务中心，继续完善公开的土地流转市场，提升市场的服务功能，扩大流转信息的覆盖面，进一步处理好土地流出方和流入方的关系，选择相关区县先行先试，在试点成功的基础上逐步扩大至全市，进一步促进规范有序流转土地，发展多种形式的适度规模经营。

## 二、保障农民的“三项权利”

### 二是农村集体经济组织成员权利

《决定》中提出了保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作。这在中央《决定》类的文件中是第一次明确提出，含金量很高。



## 二、保障农民的“三项权利”

### 二是农村集体经济组织成员权利

截止**2013**年底

全市已有**11**个区**43**个镇（含街道、工业区）**242**个村集体经济组织建立了**237**家股份公司、社区股份合作社或经济合作社。

松江区有**13**个镇进行了镇级集体产权制度改革。

目前全市镇、村两级农村集体经济组织股民人数**110**万人。

# 二、保障农民的“三项权利”

## 二是农村集体经济组织成员权利

下一阶段，我们要以学习贯彻三中全会《决定》为动力，积极推进农村产权制度改革，重点推进村级集体产权制度改革。

有序推进乡镇集体资产与财政性资产界定工作，实施集体资金与财政资金分账管理。

积极与有关部门协调，研究出台相关扶持政策，推动产权制度改革工作不断完善和深化。



## 二、保障农民的“三项权利”

### 二是农村集体经济组织成员权利

《决定》赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。这是对十八大提出要维护农民集体收益分配权的全面界定。其中最大的亮点在于首次提出农民对集体资产股份可以有偿退出及抵押、担保。



## 二、保障农民的“三项权利”

### 三是农民宅基地的用益物权

《决定》提出保障农户宅基地用益物权，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。这是对十八大提出要维护农民宅基地使用权的进一步完善，是一项重大的政策突破。



## 二、保障农民的“三项权利”

### 三是农民宅基地的用益物权

关于《决定》中提到的选择若干试点，上海要积极争取国家支持，先行先试，可由规土、房屋、金融、农业等部门成立试点工作小组，可选择浦东新区综合配套改革试验区先行试点，为面上推广提供经验。

对小产权房今后可以合法化、市民可以到农村买卖宅基地等错误观点也要加强宣传引导，正本清源。

# 三、盘活农村的“三块土地”

## 一是农村承包土地

《决定》赋予农民对承包经营权的抵押和担保新权能，同时允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。这些新举措，有利于盘活承包土地，实现资源变资本，促进农业现代化发展。特别是赋予农民承包经营权抵押、担保权能，是一个重大政策突破。



# 三、盘活农村的“三块土地”

## 一是农村承包土地

从法理上讲，土地承包经营权实行抵押，所抵押的只是土地的使用权，即用益物权，而不是土地的所有权。用益物权抵押并不会改变农村土地的集体所有权性质，即使出现抵押风险，所转移的也只是土地承包经营权，即转移的是土地的使用权，土地的所有权并不会发生转移，因而农村土地集体所有的性质并不会因为赋予农民土地承包经营权抵押和担保权利而改变。



# 三、盘活农村的“三块土地”

## 一是农村承包土地

下一阶段，我们将在农业部的指导下，配合金融办对方案作进一步完善、细化和调整，设想土地承包经营权需经确权登记和公开的市场流转，方可实施抵押、担保权能，并选择中远郊地区先行试点，再在全市推广。



# 三、盘活农村的“三块土地”

## 二是农民宅基地

《决定》提出改革完善农村宅基地制度。近年来，本市按照城镇化和社会主义新农村建设双轮驱动的要求，综合运用宅基地置换、集体土地流转等政策，同步推进新农村建设。



# 三、盘活农村的“三块土地”

## 二是农民宅基地

三种模式：

- 第一宅基地置换模式
- 第二宅基地归并模式
- 第三村庄改造模式

村庄改造、宅基地置换、村庄归并集中三种模式是上海推进新农村建设、维护农民宅基地使用权的重要抓手和工作载体

# 三、盘活农村的“三块土地”

## 二是农民宅基地

下一阶段，我们要以“百村示范，千村创建”为抓手，综合运用各项政策，改善农村人居环境，推进“美丽乡村”建设。切实加大对中远郊经济相对薄弱地区的支持力度，积极整合农村路桥建设、生活污水处理等基础设施建设项目，合力提升农村各项村级公益事业水平。要完善宅基地置换试点政策，聚焦高压走廊、高速铁路和高速公路等“三线”沿线，开展农民宅基地住房的置换工作。

# 三、盘活农村的“三块土地”

## 三是农村集体建设用地

《决定》中提出在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。这部分内容在十七届三中全会《决定》中已有提及，但表述是新的。



# 三、盘活农村的“三块土地”

## 三是农村集体建设用地

下一阶段要认真分析先前试点情况，抓紧研究深化试点方案，不断完善试点政策措施，有序推进试点工作，力争率先建立城乡统一的建设用地市场。

在盘活农村三块土地中，我们必须坚持三条底线：集体土地所有权不能变，农地农用不能变，农民的基本权益不能变。



# 四、完善涉农“三项制度”

## 一是农产品价格形成制度

《决定》指出完善农产品价格形成机制，注重发挥市场形成价格作用。

保持农产品合理价格水平应从两个层面入手：

- 第一，要健全农产品价格保护制度，关键是要完善农产品市场调控体系。
- 第二，完善粮食等主要农产品价格形成机制，关键是理顺比价关系。



# 四、完善涉农“三项制度”

## 二是农业支持保护制度

《决定》指出健全农业支持保护体系，改革农业补贴制度，完善粮食主产区利益补偿机制。完善农业保险制度。

要健全农业投入保障制度，保证各级财政对农业投入增长幅度高于经常性收入增长幅度，大幅度增加对农业基础设施建设和社会事业发展的投入，大幅度提高政府土地出让收益、耕地占用税新增收入用于农业的比例。

要实行农资综合补贴与农资价格上涨挂钩的动态调整机制，年度之间如出现农资价格下跌，则综合补贴不减（挂涨不挂跌）。



# 四、完善涉农“三项制度”

## 二是农业支持保护制度

要健全主要农产品价格保护制度，既要完善农产品市场调控体系，更要充分发挥市场机制作用，保持农产品价格合理水平，调动广大农民生产积极性。

要健全农业补贴制度，落实农户补贴的银行专户，实施“一折通”，依托“制度加科技”，发挥涉农监管平台作用，加大填报、批准、发放三个环节的公示和监督检查力度。

# 四、完善涉农“三项制度”

## 二是农业支持保护制度

下一阶段，我们要建立大灾风险分散机制。随着农业保险工作在全国范围不断推进，尽快研究建立大灾风险转移制度，出台相关配套政策，通过运用再保险等手段以分散风险；要完善农业保险的补贴政策。对粮食、蔬菜、生猪、鲜奶等影响国计民生的主要农产品适当提高保额标准，由目前保障直接成本逐步向保障产值收入转变，并适当提高保费补贴比例以减轻农民负担。同时，建议国家加大对农业保险的支持力度，简化现有补贴申请程序，鼓励地方创新开展农业保险工作。

# 四、完善涉农“三项制度”

## 三是农村征地制度

《决定》指出缩小征地范围，规范征地程序，完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配制度，合理提高个人收入。这是深化农村土地制度改革的关键所在，有利于促进城乡统筹发展，维护和保障农民的合法权益。



# 四、完善涉农“三项制度”

## 三是农村征地制度

完善征地制度，涉及整个农村土地制度的方方面面，需要从整体上把握：

要改革征地制度，切实保障被征地农民的合法权益。

要严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围；完善征地补偿制度，合理确定征地补偿标准；拓宽安置渠道，解决好被征地农民就业、住房和社会保障。

要强化用途管制，进一步落实最严格的耕地保护制度。切实把耕地保护责任逐级落实到各级地方政府；强化耕地占补平衡的法定责任；划定永久基本农田，建立健全生态保护补偿机制。

# 四、完善涉农“三项制度”

## 三是农村征地制度

完善征地制度，涉及整个农村土地制度的方方面面，需要从整体上把握：

要开源节流，实施最严格的节约用地制度。加强规划和用地标准管理；提高建设用地的利用效率；建立健全节约集约用地的长效机制。

要完善集体建设用地产权体系，建立城乡统一的建设用地市场。



# 五、提升农村的“三项水平”

## 一是农村义务教育水平

《决定》强调了统筹城乡义务教育资源的均等配置，实现公办学校的标准化建设和校长教师的交流轮岗，不设重点学校和重点班。

下一阶段要继续加大工作推进力度，力争到“十二五”期末，城乡公共资源配置趋于均衡，城乡义务教育阶段生均公用经费比下降到**1.5:1**左右，实现硬件设施与人员配备水平同步提高。

# 五、提升农村的“三项水平”

## 二是农村社会保障水平

- 一要整合城乡居民的基本养老保险和医疗保险制度。
- 二要推进城乡最低生活保障制度的统筹发展。

我们应积极稳妥地推进这几项工作，全面实现“新农保”、“新农合”市级统筹，加快推进城乡居民养老、医疗制度并轨；提高市级财政对困难区县的补助力度，加快城乡居民低保制度并轨步伐，确保在“十二五”期内完成“三大制度”并轨，实现城乡居民享受同等待遇。

# 五、提升农村的“三项水平”

## 三是农村医疗服务水平

《决定》明确要深化农村基层卫生机构的综合改革，健全网络化的农村基层医疗卫生服务运行机制。

下一阶段需要结合农村农民居住相对分散、交通出行相对不便等实际，优化农村基层卫生机构的综合服务能力和水平，一些医疗设备齐全、医生素质较高的村卫生室，可以增设输液等卫生服务功能。