



法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2 0 2 4 年 9 月 刊 总 第 1 期

主任：李鹏飞

副主任（按姓氏笔画）：权威、沙佳伟、戴天骁

执行主编：戴天骁

本期责任编辑：金一听

目 录

一、 法规速递 2

《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》
..... 2

《上海市征收集体土地房屋补偿评估管理规定》 16

二、 实务研究 24

律师视角下的《农村集体经济组织法》 24

三、 案例剖析 37

最高法案例：不能仅凭户口证明属于集体经济组织成员 37

上海市某加工场诉上海市某村民委员会土地租赁合同纠纷案 ... 40

一、法规速递

《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》

新华社北京 8 月 11 日电

推动经济社会发展绿色化、低碳化，是新时代党治国理政新理念新实践的重要标志，是实现高质量发展的关键环节，是解决我国资源环境生态问题的基础之策，是建设人与自然和谐共生现代化的内在要求。为加快经济社会发展全面绿色转型，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平经济思想、习近平生态文明思想，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，坚定不移走生态优先、节约集约、绿色低碳高质量发展道路，以碳达峰碳中和工作为引领，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，深化生态文明体制改革，健全绿色低碳发展机制，加快经济社会发展全面绿色转型，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，全面推进美丽中国建设，加快推进人与自然和谐共生的现代化。

工作中要做到：

——坚持全面转型。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，将绿色转型的要求融入经济社会发展全局，全方位、全领域、全地域推进绿

色转型，构建人与自然生命共同体。

——坚持协同转型。充分考虑不同地区、不同行业的发展实际，坚持统筹推进与重点突破相结合，科学设定绿色转型的时间表、路线图、施工图，鼓励有条件的地区和行业先行探索。

——坚持创新转型。强化支撑绿色转型的科技创新、政策制度创新、商业模式创新，推进绿色低碳科技革命，因地制宜发展新质生产力，完善生态文明制度体系，为绿色转型提供更强创新动能和制度保障。

——坚持安全转型。统筹处理好发展和减排、整体和局部、当前和长远、政府和市场的关系，妥善防范化解绿色转型面临的内外部风险挑战，切实保障粮食能源安全、产业链供应链安全，更好保障人民群众生产生活。

主要目标是：到 2030 年，重点领域绿色转型取得积极进展，绿色生产方式和生活方式基本形成，减污降碳协同能力显著增强，主要资源利用效率进一步提升，支持绿色发展的政策和标准体系更加完善，经济社会发展全面绿色转型取得显著成效。到 2035 年，绿色低碳循环发展经济体系基本建立，绿色生产方式和生活方式广泛形成，减污降碳协同增效取得显著进展，主要资源利用效率达到国际先进水平，经济社会发展全面进入绿色低碳轨道，碳排放达峰后稳中有降，美丽中国目标基本实现。

二、构建绿色低碳高质量发展空间格局

（一）优化国土空间开发保护格局。健全全国统一、责权清晰、

科学高效的国土空间规划体系，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化各类空间布局。健全主体功能区制度体系，推进主体功能综合布局，细化主体功能区划分，完善差异化政策。加快建设以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。加强生态环境分区管控。健全海洋资源开发保护制度，系统谋划海洋开发利用，推进陆海协同可持续发展。

（二）打造绿色发展高地。加强区域绿色发展协作，统筹推进协调发展和协同转型，打造绿色低碳高质量发展的增长极和动力源。推进京津冀协同发展，完善生态环境协同保护机制，支持雄安新区建设成为绿色发展城市典范。持续推进长江经济带共抓大保护，探索生态优先、绿色发展新路径。深入推进粤港澳大湾区建设和长三角一体化发展，打造世界级绿色低碳产业集群。推动海南自由贸易港建设、黄河流域生态保护和高质量发展。建设美丽中国先行区。持续加大对资源型地区和革命老区绿色转型的支持力度，培育发展绿色低碳产业。

三、加快产业结构绿色低碳转型

（三）推动传统产业绿色低碳改造升级。大力推动钢铁、有色、石化、化工、建材、造纸、印染等行业绿色低碳转型，推广节能低碳和清洁生产技术装备，推进工艺流程更新升级。优化产能规模和布局，持续更新土地、环境、能效、水效和碳排放等约束性标准，以国家标准提升引领传统产业优化升级，建立健全产能退出机制。合理提高新

建、改扩建项目资源环境准入门槛，坚决遏制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马。

（四）大力发展绿色低碳产业。加快发展战略性新兴产业，建设绿色制造体系和服务体系，不断提升绿色低碳产业在经济总量中的比重。加快培育有竞争力的绿色低碳企业，打造一批领军企业和专精特新中小企业。大力推广合同能源管理、合同节水管理、环境污染第三方治理等模式和以环境治理效果为导向的环境托管服务。推动文化产业高质量发展，促进文化和旅游深度融合。积极鼓励绿色低碳导向的新产业、新业态、新商业模式加快发展。到 2030 年，节能环保产业规模达到 15 万亿元左右。

（五）加快数字化绿色化协同转型发展。推进产业数字化智能化同绿色化的深度融合，深化人工智能、大数据、云计算、工业互联网等在电力系统、工农业生产、交通运输、建筑建设运行等领域的应用，实现数字技术赋能绿色转型。推动各类用户“上云、用数、赋智”，支持企业用数智技术、绿色技术改造提升传统产业。推动绿色低碳数字基础设施建设，推进既有设施节能降碳改造，逐步淘汰“老旧小散”设施。引导数字科技企业绿色低碳发展，助力上下游企业提高减碳能力。探索建立环境污染和气象灾害高效监测、主动预警、科学分析、智能决策系统。推进实景三维中国建设与时空信息赋能应用。

四、稳妥推进能源绿色低碳转型

（六）加强化石能源清洁高效利用。加强能源产供储销体系建设，

坚持先立后破，推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源，持续优化能源结构，加快规划建设新型能源体系。坚决控制化石能源消费，深入推动煤炭清洁高效利用，“十四五”时期严格合理控制煤炭消费增长，接下来 5 年逐步减少，在保障能源安全供应的前提下，重点区域继续实施煤炭消费总量控制，积极有序推进散煤替代。加快现役煤电机组节能降碳改造、灵活性改造、供热改造“三改联动”，合理规划建设保障电力系统安全所必需的调节性、支撑性煤电。加大油气资源勘探开发和增储上产力度，加快油气勘探开发与新能源融合发展。推进二氧化碳捕集利用与封存项目建设。

（七）大力发展非化石能源。加快西北风电光伏、西南水电、海上风电、沿海核电等清洁能源基地建设，积极发展分布式光伏、分散式风电，因地制宜开发生物质能、地热能、海洋能等新能源，推进氢能“制储输用”全链条发展。统筹水电开发和生态保护，推进水风光一体化开发。积极安全有序发展核电，保持合理布局和平稳建设节奏。到 2030 年，非化石能源消费比重提高到 25%左右。

（八）加快构建新型电力系统。加强清洁能源基地、调节性资源和输电通道在规模能力、空间布局、建设节奏等方面的衔接协同，鼓励在气源可落实、气价可承受地区布局天然气调峰电站，科学布局抽水蓄能、新型储能、光热发电，提升电力系统安全运行和综合调节能力。建设智能电网，加快微电网、虚拟电厂、源网荷储一体化项目建设。加强电力需求侧管理。深化电力体制改革，进一步健全适应新型

电力系统的体制机制。到 2030 年，抽水蓄能装机容量超过 1.2 亿千瓦。

五、推进交通运输绿色转型

（九）优化交通运输结构。构建绿色高效交通运输体系，完善国家铁路、公路、水运网络，推动不同运输方式合理分工、有效衔接，降低空载率和不合理客货运周转量。大力推进多式联运“一单制”、“一箱制”发展，加快货运专用铁路和内河高等级航道网建设，推进主要港口、大型工矿企业和物流园区铁路专用线建设，提高绿色集疏运比例，持续提高大宗货物的铁路、水路运输比重。优化民航航路航线，提升机场运行电动化智能化水平。

（十）建设绿色交通基础设施。提升新建车站、机场、码头、高速公路设施绿色化智能化水平，推进既有交通基础设施节能降碳改造提升，建设一批低碳（近零碳）车站、机场、码头、高速公路服务区，因地制宜发展高速公路沿线光伏。完善充（换）电站、加氢（醇）站、岸电等基础设施网络，加快建设城市智慧交通管理系统。完善城乡物流配送体系，推动配送方式绿色智能转型。深入实施城市公共交通优先发展战略，提升公共交通服务水平。加强人行步道和自行车专用道等城市慢行系统建设。

（十一）推广低碳交通运输工具。大力推广新能源汽车，推动城市公共服务车辆电动化替代。推动船舶、航空器、非道路移动机械等采用清洁动力，加快淘汰老旧运输工具，推进零排放货运，加强可持

续航空燃料研发应用，鼓励净零排放船用燃料研发生产应用。到 2030 年，营运交通工具单位换算周转量碳排放强度比 2020 年下降 9.5% 左右。到 2035 年，新能源汽车成为新销售车辆的主流。

六、推进城乡建设发展绿色转型

（十二）推行绿色规划建设方式。在城乡的规划、建设、治理各环节全面落实绿色转型要求。倡导绿色低碳规划设计理念，严守城镇开发边界，控制新增建设用地过快增长，保护和修复绿地、水域、湿地等生态空间，合理规划噪声敏感建筑物集中区域。推进气候适应型城市建设，增强城乡气候韧性。推广绿色建造方式，优先选用绿色建材，深化扬尘污染综合治理。

（十三）大力发展绿色低碳建筑。建立建筑能效等级制度。提升新建建筑中星级绿色建筑比例，推动超低能耗建筑规模化发展。加快既有建筑和市政基础设施节能节水降碳改造，推广先进高效照明、空调、电梯等设备。优化建筑用能结构，推进建筑光伏一体化建设，推动“光储直柔”技术应用，发展清洁低碳供暖。

（十四）推动农业农村绿色发展。实施农业农村减排固碳行动，优化种养结构，推广优良作物畜禽品种和绿色高效栽培养殖技术，推进化肥、农药等农业投入品减量增效。建立健全秸秆、农膜、农药包装废弃物、畜禽粪污等农业废弃物收集利用处理体系，加强秸秆禁烧管控。深入推进农村人居环境整治提升，培育乡村绿色发展新产业新业态。因地制宜开发利用可再生能源，有序推进农村地区清洁取暖。

七、实施全面节约战略

（十五）大力推进节能降碳增效。高水平、高质量抓好节能工作，推动重点行业节能降碳改造，加快设备产品更新换代升级。构建碳排放统计核算体系，加强固定资产投资项目节能审查，探索开展项目碳排放评价，严把新上项目能耗和碳排放关。推动企业建立健全节能降碳管理机制，推广节能降碳“诊断+改造”模式，强化节能监察。

（十六）加强资源节约集约高效利用。完善资源总量管理和全面节约制度，加强水、粮食、土地、矿产等各类资源的全过程管理和全链条节约。落实水资源刚性约束制度，发展节水产业，加强非常规水源利用，建设节水型社会。落实反食品浪费法，健全粮食和食物节约长效机制，开展粮食节约行动。落实最严格的耕地保护制度和土地节约集约利用制度，推广节地技术和节地模式，优化存量土地开发利用，提升海域空间利用效率。加强矿产资源勘查、保护和合理开发，提高开采效率，加强低品位资源利用。

（十七）大力发展循环经济。深入推进循环经济助力降碳行动，推广资源循环型生产模式，大力发展资源循环利用产业，推动再制造产业高质量发展，提高再生材料和产品质量，扩大对原生资源的替代规模。推进生活垃圾分类，提升资源化利用率。健全废弃物循环利用体系，强化废弃物分类处置和回收能力，提升再生利用规模化、规范化、精细化水平。到 2030 年，大宗固体废弃物年利用量达到 45 亿吨左右，主要资源产出率比 2020 年提高 45%左右。

八、推动消费模式绿色转型

（十八）推广绿色生活方式。大力倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活理念和消费方式，将绿色理念和节约要求融入市民公约、村规民约、学生守则、团体章程等社会规范，增强全民节约意识、环保意识、生态意识。开展绿色低碳全民行动，引导公众节约用水用电、反对铺张浪费、推广“光盘行动”、抵制过度包装、减少一次性用品使用，引导公众优先选择公共交通、步行、自行车等绿色出行方式，广泛开展爱国卫生运动，推动解决噪声、油烟、恶臭等群众身边的环境问题，形成崇尚生态文明的社会氛围。

（十九）加大绿色产品供给。引导企业开展绿色设计、选择绿色材料、推行绿色制造、采用绿色包装、开展绿色运输、回收利用资源，降低产品全生命周期能源资源消耗和生态环境影响。建立健全绿色产品设计、采购、制造标准规范，加强绿色产品认证与标识体系建设，完善能效、水效标识制度，建立产品碳足迹管理体系和产品碳标识认证制度。加强绿色产品和服务认证管理，完善认证机构监管机制，培育具有国际影响力的绿色认证机构。

（二十）积极扩大绿色消费。健全绿色消费激励机制。优化政府绿色采购政策，拓展绿色产品采购范围和规模，适时将碳足迹要求纳入政府采购。引导企业执行绿色采购指南，鼓励有条件的企业建立绿色供应链，带动上下游企业协同转型。支持有条件的地区通过发放消费券、绿色积分等途径，鼓励企业采取“以旧换新”等方式，引导消

费者购买绿色产品。开展新能源汽车和绿色智能家电、节水器具、节能灶具、绿色建材下乡活动，加强配套设施建设和售后服务保障。鼓励用户扩大绿色能源消费。

九、发挥科技创新支撑作用

（二十一）强化应用基础研究。建立前沿引领技术、颠覆性技术的预测、发现、评估和预警机制，适度超前布局国家重大科研基础设施，组建一批全国重点实验室和国家创新平台，实施一批国家重大前沿科技项目，着力加强绿色低碳领域应用基础研究，激发颠覆性技术创新。创新人才培养模式，优化高校学科专业设置，夯实绿色转型智力基础。

（二十二）加快关键技术研发。推进绿色低碳科技自立自强，将绿色转型相关技术作为国家重点研发计划相关重点专项的重要支持方向，聚焦能源绿色低碳转型、低碳零碳工艺流程再造、新型电力系统、二氧化碳捕集利用与封存、资源节约集约与循环利用、新污染物治理等领域，统筹强化关键核心技术攻关。强化企业科技创新主体地位，支持龙头企业牵头组建关键核心技术攻关联合体，加大对中小企业绿色低碳技术研发的资助力度，鼓励各类所有制企业参与相关国家科技计划。

（二十三）开展创新示范推广。发挥创新对绿色转型的关键引领作用。开展多层次试点，推进工业、能源、交通运输、城乡建设、农业等重点领域减污降碳协同增效。实施绿色低碳先进技术示范工程，

加快先进适用技术示范应用和推广。完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台，探索有利于绿色低碳新产业新业态发展的商业模式，加强绿色低碳技术知识产权创造、保护、运用，激发全社会创新活力。

十、完善绿色转型政策体系

（二十四）健全绿色转型财税政策。积极构建有利于促进绿色低碳发展和资源高效利用的财税政策体系，支持新型能源体系建设、传统行业改造升级、绿色低碳科技创新、能源资源节约集约利用和绿色低碳生活方式推广等领域工作。落实环境保护、节能节水、资源综合利用、新能源和清洁能源车船税收优惠。完善绿色税制，全面推行水资源费改税，完善环境保护税征收体系，研究支持碳减排相关税收政策。

（二十五）丰富绿色转型金融工具。延长碳减排支持工具实施年限至 2027 年年末。研究制定转型金融标准，为传统行业领域绿色低碳转型提供合理必要的金融支持。鼓励银行在合理评估风险基础上引导信贷资源绿色化配置，有条件的地方可通过政府性融资担保机构支持绿色信贷发展。鼓励地方政府通过多种方式降低绿色债券融资成本。积极发展绿色股权融资、绿色融资租赁、绿色信托等金融工具，有序推进碳金融产品和衍生工具创新。发展绿色保险，探索建立差别化保险费率机制。

（二十六）优化绿色转型投资机制。创新和优化投资机制，鼓励各

类资本提升绿色低碳领域投资比例。中央预算内投资对绿色低碳先进技术示范、重点行业节能降碳、资源高效循环利用、环境基础设施建设等领域重点项目积极予以支持。引导和规范社会资本参与绿色低碳项目投资、建设、运营，鼓励社会资本以市场化方式设立绿色低碳产业投资基金。支持符合条件的新能源、生态环境保护等绿色转型相关项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

（二十七）完善绿色转型价格政策。深化电力价格改革，完善鼓励灵活性电源参与系统调节的价格机制，实行煤电容量电价机制，研究建立健全新型储能价格形成机制，健全阶梯电价制度和分时电价政策，完善高耗能行业阶梯电价制度。完善居民阶梯水价、非居民用水及特种用水超定额累进加价政策，推进农业水价综合改革。支持地方完善收费模式，推进生活垃圾处理收费方式改革，建立城镇生活垃圾分类和减量激励机制。

（二十八）健全绿色转型市场化机制。健全资源环境要素市场化配置体系，完善交易制度规范及登记、出让、转让、抵押等配套制度，探索基于资源环境权益的融资工具。健全横向生态保护补偿机制，完善生态产品价值实现机制。推进全国碳排放权交易市场和温室气体自愿减排交易市场建设，健全法规制度，适时有序扩大交易行业范围。完善绿色电力证书交易制度，加强绿电、绿证、碳交易等市场化机制的政策协同。

（二十九）构建绿色发展标准体系。建立碳达峰碳中和标准体系，

推进基础通用标准及碳减排、碳清除相关标准制定修订，制定企业碳排放和产品碳足迹核算、报告、核查等标准。加快节能标准更新升级，提升重点产品能耗限额要求，扩大能耗限额标准覆盖范围。完善可再生能源标准体系和工业绿色低碳标准体系，建立健全氢能“制储输用”标准。

十一、加强绿色转型国际合作

（三十）参与引领全球绿色转型进程。秉持人类命运共同体理念，积极参与应对气候变化、海洋污染治理、生物多样性保护、塑料污染治理等领域国际规则制定，推动构建公平合理、合作共赢的全球环境气候治理体系。推动落实全球发展倡议，加强南南合作以及同周边国家合作，在力所能及范围内为发展中国家提供支持。

（三十一）加强政策交流和务实合作。拓展多双边对话合作渠道，加强绿色发展领域的多边合作平台建设，大力宣传中国绿色转型成效，积极借鉴国际经验。加强绿色投资和贸易合作，推进“绿色丝绸之路”建设，深化与有关国家务实合作，提高境外项目环境可持续性，鼓励绿色低碳产品进出口。加强绿色技术合作，鼓励高校、科研机构与外方开展学术交流，积极参与国际大科学工程。加强绿色标准与合格评定国际合作，参与相关国际标准制定修订，推动与主要贸易伙伴在碳足迹等规则方面衔接互认。

十二、组织实施

（三十二）坚持和加强党的全面领导。在党中央集中统一领导下，

加快推进经济社会发展全面绿色转型，把党的领导贯彻到工作的全过程和各方面。各地区各部门要明确本地区本部门绿色转型的重点任务，结合实际抓好本意见贯彻落实。各相关单位、人民团体、社会组织要积极推进本领域绿色转型工作。国家发展改革委要加强统筹协调，会同有关部门建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制，制定实施碳达峰碳中和综合评价考核制度，科学开展考核，加强评价考核结果应用。重要情况及时按程序向党中央、国务院请示报告。

（三十三）加强法治保障。各有关单位要加快推进生态环境法和能源法、节约能源法、电力法、煤炭法、可再生能源法、循环经济促进法等法律法规制定修订工作，研究制定应对气候变化和碳达峰碳中和专项法律。落实民法典绿色原则，引导民事主体节约能源资源、保护生态环境。健全行政执法与刑事司法衔接机制。依法开展生态环境损害赔偿诉讼、生态环境和资源保护领域公益诉讼，完善生态环境损害赔偿和修复机制。

《上海市征收集体土地房屋补偿评估管理规定》

沪规划资源规〔2024〕3 号

各有关区规划资源局、上海市建设用地和土地整理事务中心、上海市土地估价师协会：

现将修订后的《上海市征收集体土地房屋补偿评估管理规定》印发给你们，请遵照执行。本文件自 2024 年 5 月 10 日起施行，有效期至 2029 年 5 月 9 日。

上海市规划和自然资源局

2024 年 5 月 8 日

上海市征收集体土地房屋补偿评估管理规定

第一条 为规范本市征收集体土地房屋补偿（以下简称征地房屋补偿）评估活动，维护征地房屋补偿当事人合法权益和公共利益，保证征地房屋补偿评估结果客观公平，根据《上海市征收集体土地房屋补偿规定》等有关规定，结合本市实际情况，制定本规定。

第二条 在本市行政区域范围内征地房屋补偿评估活动，以及对相关评估结果进行复核评估和鉴定，适用本规定。

第三条 评估机构、评估师和从业人员、评估专家委员会成员应当独立、客观、公正地开展征地房屋补偿评估、鉴定活动，并对出具的评估、鉴定意见负责；与当事人有利害关系的，应当回避。

任何单位和个人不得干预征地房屋补偿评估、鉴定工作。

第四条 评估机构应当按照征地房屋补偿法律、法规、规章等有关规

定进行评估，并适用《上海市征收集体土地房屋补偿评估技术规范》等标准规范。

第五条 市规划资源部门负责本市征地房屋补偿评估活动的监督管理。区规划资源部门负责所辖区域范围内征地房屋补偿评估活动的监督管理。

第六条 从事征地房屋补偿评估的评估机构，应当依法设立并完成房地产、土地估价机构备案。

评估机构应当具有与征地房屋补偿评估项目工作内容及工作量相适应的足够数量的评估师和从业人员开展评估工作。

第七条 同一征地项目的征地房屋补偿评估工作，原则上由一家评估机构承担。拟征地范围较大的，可以由两家或者两家以上评估机构共同承担。

同一征地项目的征地房屋补偿评估工作由两家或两家以上评估机构承担的，应当共同协商确定一家评估机构为牵头单位。协商不成的，由区征地事务机构指定。牵头单位应当组织相关评估机构就评估技术路线等进行沟通，统一标准。

第八条 征收土地预公告发布后，区征地事务机构应将征地房屋补偿评估项目在市规划资源部门网站上发布。发布内容应包含征地房屋补偿评估项目名称、四至范围、拟征地范围内户数及建筑面积，完成评估时限、需要评估机构数量、评估机构报名的起止时间、地点、联系方式和应当提交的资料等，报名起止时间应当不少于 5 个工作日。

第九条 评估机构可以按照自愿的原则在规定的报名时间内提交报名文件。区征地事务机构收到报名文件后应当向评估机构出具回执。区征地事务机构对不符合条件的评估机构，应当告知并说明原因；符合条件的评估机构名单应当在拟征地范围内公示。

第十条 镇（乡）人民政府或者街道办事处应当组织宅基地使用人或者房屋所有人在评估机构名单公示之日起 5 个工作日内，在张贴公示的评估机构名单中协商选定评估机构。

协商不成的，镇（乡）人民政府或者街道办事处应当组织宅基地使用人或者房屋所有人在张贴公示的评估机构名单中进行投票，按照简单多数的原则，以得票数多少的顺位确定评估机构，或者采取摇号、抽签等随机方式确定评估机构。

评估机构的确定，镇（乡）人民政府或者街道办事处可以邀请公证机关公证。

区征地事务机构应当将确定的评估机构名单在拟征地范围内予以公告。

第十一条 评估机构确定后，由区征地事务机构作为委托人，向评估机构出具征地房屋补偿评估委托书，并与其签订征地房屋补偿评估委托合同。

征地房屋补偿评估委托书应当载明委托人的名称、受托的评估机构的名称、评估目的、评估对象范围、评估要求以及委托日期等内容。

征地房屋补偿评估委托合同应当载明下列事项：

- (一) 委托人和评估机构的基本情况；
- (二) 负责本评估项目的评估师；
- (三) 评估目的、评估对象、评估时点等评估基本事项；
- (四) 委托人应提供的评估所需资料；
- (五) 评估过程中双方的权利和义务；
- (六) 评估费用及收取方式、支付时间；
- (七) 评估报告交付时间、方式；
- (八) 违约责任；
- (九) 解决争议的方法；
- (十) 其他需要载明的事项。

第十二条 区征地事务机构应当向受托的评估机构提供拟征地范围内经公示的房屋调查结果，包括已经登记的房屋情况和未经登记建筑物、构筑物的认定、处理结果情况。

第十三条 评估机构应当指派与评估项目工作量相适应的评估师和从业人员对房屋进行实地查勘，调查房屋状况，拍摄反映房屋内外部状况的照片等影像资料，做好实地查勘记录，并妥善保管。区征地事务机构、宅基地使用人或者房屋所有人和评估师应当在实地查勘记录上签字或者盖章确认。

宅基地使用人或者房屋所有人应当协助评估师对房屋进行实地查勘，提供或者协助搜集评估所必需的情况和资料。

第十四条 宅基地使用人或者房屋所有人拒绝在实地查勘记录上签

字或者盖章的，征地事务机构应当请无利害关系的第三人见证，评估机构应当在评估报告中说明有关情况。

在征地房屋补偿评估过程中，宅基地使用人或者房屋所有人不配合、不提供相关资料的，评估机构应当在评估报告中说明有关情况。宅基地使用人或者房屋所有人不提供资料、拒绝评估人员实地查勘，致使房屋评估无法进行的，评估机构可参照同区域、同建筑类型的房屋进行评估。

第十五条 经批准用于生产经营的非居住房屋，停产、停业损失补偿需要评估的，区征地事务机构应当委托评估机构对停产停业损失进行评估，并按照评估结果予以补偿。

室内装饰装修价值，以及机器设备、物资等搬迁和安装费用，无法恢复使用的设备按照重置价结合成新结算的费用，由区征地事务机构与房屋所有人协商确定。协商不成的，可以委托评估机构通过评估确定。

第十六条 征收集体土地房屋补偿评估中涉及原始成本、机电设备、工程造价等专业技术工作的，评估机构可委托相关专业人员和机构协助评估，并在报告中予以说明。

第十七条 评估机构应当按照征地房屋补偿评估委托书的要求或者委托合同的约定，向区征地事务机构提供分户的初步评估结果。分户的初步评估结果应当包括评估对象的构成及其基本情况和评估价值。区征地事务机构应当将分户的初步评估结果在拟征地范围内向宅基

地使用人或者房屋所有人公示，公示时间不少于 7 日。

公示期间，评估机构应当安排评估师对分户的初步评估结果现场解释。存在错误的，评估机构应当修正。

第十八条 分户初步评估结果公示期满后，评估机构应当向区征地事务机构提供整体评估报告和分户评估报告。区征地事务机构应当向宅基地使用人或者房屋所有人转交分户评估报告。

整体评估报告和分户评估报告应当由负责征地房屋补偿评估项目的两名以上评估师签字，不得以印章代替签字。评估报告应当加盖评估机构公章。

区征地事务机构、宅基地使用人或者房屋所有人对评估报告有疑问的，出具评估报告的评估机构应当向其作出解释和说明。

第十九条 区征地事务机构、宅基地使用人或者房屋所有人对评估结果有异议的，应当自收到评估报告之日起 10 日内，向出具评估报告的评估机构书面提出复核评估申请。

评估机构应当自收到复核评估申请之日起 10 日内对评估结果进行复核。复核后，改变原评估结果的，应当收回原评估报告，重新出具评估报告；评估结果没有改变的，应当书面告知复核评估申请人。当事人对评估机构的复核结果有异议的，应当自收到复核结果之日起 10 日内，向评估专家委员会申请鉴定。

第二十条 征地房屋补偿评估业务完成后，评估机构应当将评估报告及相关资料立卷、归档保管。

市规划资源部门应当加强征地房屋补偿信息化建设，实行征地房屋补偿评估信息化管理。

第二十一条 评估费用由委托人承担。复核评估不收费。

鉴定费用由申请人承担。但鉴定改变原评估结果的，鉴定费用由评估机构承担。

征地房屋补偿的评估、鉴定费用由委托人与评估机构等协商确定。

第二十二条 征地房屋补偿评估机构、评估师和从业人员组成的估价师协会，按照法律、行政法规、协会章程实行自律管理。

第二十三条 评估机构、评估师和从业人员在开展征地房屋补偿评估时，不得出现下列违反法律法规的行为：

- （一）转让或者变相转让受托的征地房屋补偿评估业务；
- （二）分户的初步评估结果、整体评估报告和分户评估报告未按规定盖章或签字；
- （三）违反征地房屋补偿评估技术规范，以及故意抬高或压低评估价格；
- （四）采取迎合征收当事人不当要求、虚假宣传、恶意低收费等不正当手段承揽评估业务；
- （五）除法律、法规另有规定外，未经委托人书面同意，对外提供评估活动中获知的当事人的商业秘密和业务资料；
- （六）在评估过程中，索贿、受贿或者谋取合同约定费用外其他利益；
- （七）法律、法规、规章禁止的其他行为。

出现上述违法行为的，依法追究评估机构及其负责人、有关责任人的责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。估价师协会章程对上述违法行为有自律惩戒规定的，按照章程规定予以自律惩戒。

第二十四条 本市在征地房屋补偿评估活动中落实市委、市政府建立责任评估师制度的有关要求，评估师应当合理评估产权归集、建设、运营各阶段土地与物业等资产价值。

二、实务研究

律师视角下的《农村集体经济组织法》

上海市律师协会乡村振兴专业委员会副主任

上海邦信阳律师事务所 党委副书记 合伙人

戴天晓 律师

2024 年 6 月 28 日，十四届全国人大常委会第十次会议表决通过《中华人民共和国农村集体经济组织法》，自 2025 年 5 月 1 日起施行。农村集体经济组织终于迎来了自己的专门法，是中国改革史、宪法制度发展史上的里程碑事件！本文从六个方面对《农村集体经济组织法》主要内容进行解读。

一、特别法人的特别之处

农村集体经济组织肩负着重大的经济、社会和政治任务，是《民法典》规定的特别法人，其“特别”之处在于：

以土地集体所有为基础。农村集体经济组织是在社会主义改造时期以农民集体土地所有权为基础建立起来的。集体所有是公有制下的抽象概念，在法律层面需要有一个主体担任土地所有权的承载者，重任落到了农村集体经济组织身上。代表成员集体行使所有权是农村集体经济组织的历史使命，也是《民法典》和《农村集体经济组织法》赋予其的法定职责，是其建立、存续并将长期持续发展的最根本基础，

也是农村集体经济组织区别于其他任何主体的最特别之处。

不可破产。除了土地，农村集体经济组织的原始财产还包括社会主义改造时期农民加入合作社投入的耕畜、大型农具等生产资料。经过 60 多年的发展，农村集体经济组织的财产呈现出历史性、多元性和复杂性，不仅承担着保障集体和成员基本权益的功能，也使得其自身兼具经营性和公益性。为了确保土地集体所有制不改变、确保集体经济保障功能不缺位，《农村集体经济组织法》明确规定农村集体经济组织不能破产。

财产不可分割。集体财产归成员集体所有，农村集体经济组织只是集体财产所有权的代行主体。集体所有是公有制下的集体经济，与共有存在着本质区别（共有，无论按份共有还是共同共有，都是私有经济）。基于农村集体经济组织公有制属性，《农村集体经济组织法》规定集体财产不能分割到成员个人，成员在退出时也不能要求分割财产。

地域性和成员封闭性。农村集体经济组织是按照农村一定地域即镇村组边界划分的，边界范围内的土地是其核心的生产资料，其成员也是区域范围内相对封闭的群体。因此，《农村集体经济组织法》将农村集体经济组织界定为“区域性经济组织”，并严格界定成员身份取得的认定标准和确认程序。

以上这些特性，使得农村集体经济组织不仅有别于公司等营利法

人，还有别于事业单位、社会团体这些非营利法人，与其他特别法人（如农民专业合作社）也存在本质区别。

二、农村集体经济组织成员及成员权益保护

➤ 成员的确认标准

《农村集体经济组织法》首次从法律层面对农村集体经济组织成员做出定义，确立了成员确认标准的三要件，即户籍（户籍在或曾经在集体）、稳定权利义务关系（与集体形成稳定的权利义务关系）、基本生活保障（以土地等集体财产为基本生活保障）。这与近期最高人民法院的司法裁判观点相一致。其中，户籍为形式标准，便于提高确认效率；稳定权利义务关系和基本生活保障为实质标准，从集体的生产、运作、管理和生存生活保障的角度，体现实质正义，既不能出现因成员身份得不到确认导致成员权益落空的情形，也要避免“两头占”“空挂户”等侵害集体利益的现象。同时，为应对实践中纷繁复杂的具体情形，法律授权各省、自治区、直辖市结合各地实际情况对农村集体经济组织的成员确认制定地方性法规。

➤ 成员身份的取得和丧失

根据《农村集体经济组织法》，由成员大会根据成员确认标准依法确认农村集体经济组织成员。对于因成员婚姻、收养或政策性移民等原因而增加的人员，为了避免出现“两头空”、基本生活保障缺失等情况，立法规定“一般应当”将此类人员确认为成员。相比之下，因成员生育而增加的人员取得成员身份更具应然性，立法直接规定此类人员的成员身份“应当”予以确认，这与我们加强未成年人权利保护的原则相一致，但随之产生的问题是，此类人员取得集体成员身份是否也必须满足“户籍”要件？有待澄清。

集体经济组织成员身份丧失可分为两种情形：一种是因成员自愿退出而丧失；一种是因法定事由而丧失，具体包括成员死亡、丧失中

国国籍、已取得其他农村集体经济组织成员身份、已成为公务员（聘任制除外）等。有几点需要注意：其一，不能因农民进城落户就认定其丧失集体经济组织成员身份。其二，成员自愿退出时，可以与农村集体经济组织协商获得适当补偿即有偿退出，但法律并未赋予因法定事由丧失成员身份的人员获得补偿的权利。其三，成员因成为公务员（聘任制除外）或已经取得其他集体经济组织成员身份而丧失本农村集体经济组织成员身份的，可以与农村集体经济组织协商在一定期限内保留其已经享有的相关权益。这可能是出于鼓励优秀农村基层干部加入公务员队伍的考虑，但具体可以保留哪些权益，有待在实践中具体把握。其四，对于国企和事业单位工作人员，法律并未明确是否丧失成员身份，实践中争议较大，有待各地根据区域特点通过地方立法或农村集体经济组织章程制定具体规则。

➤ 对非成员优秀人才的鼓励机制

为了鼓励非成员优秀人才投身农村集体经济发展，《农村集体经济组织法》设置了特别鼓励机制，即对于长期在农村集体经济组织工作、对集体做出贡献的非农村集体经济组织成员，经成员大会全体成员四分之三以上同意，可以享有集体收益分配权、农村集体经济组织提供的服务和福利及法律法规和章程规定的其他权利。但出于对公有制属性的保护，这些人员不享有选举和被选举权、表决权等集体成员身份专属性权利或土地承包权、宅基地使用权等因集体土地所有权而产生的权利。

➤ 加强农村妇女权益保护

此次立法的一大亮点，就是突出对农村妇女权益的保护。《农村集体经济组织法》通过一系列具体制度设计为保障农村妇女合法权益提供了有力支撑。一是明确男女权利平等，不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由侵害妇女权益；二是从制度层面明确了“外嫁女”等特殊女性群体的成员身份确认原则，强调不因离婚、丧偶等原因而丧失成员身份；三是与《妇女权益保障法》相衔接，规定

了检察公益诉讼制度,明确农村集体经济组织成员身份确认时侵害妇女合法权益,导致社会公共利益受损的,检察机关可以发出检察建议或者依法提起公益诉讼。

➤ 成员权益保护的司法救济路径

对确认成员身份的异议之诉。长期以来的司法实践中,对于涉及农村集体经济组织成员身份的纠纷,法院往往以相关问题属于村民自治范畴为由不予受理或驳回起诉,而行政机关则因缺乏职权依据而无法对集体经济组织成员身份进行认定。《农村集体经济组织法》明确规定,对确认农村集体经济组织成员身份有异议的,可直接向人民法院提起诉讼。这为成员身份确权明确了司法救济路径。

农村集体经济组织成员代表诉讼。《农村集体经济组织法》规定,如果农村集体经济组织的理事、监事、主要经营管理人员未尽忠实勤勉义务给农村集体经济组织造成损失,且理事、监事未及时以农村集体经济组织名义起诉的,符合条件的成员可以为农村集体经济组织的利益以自己的名义起诉主张损害赔偿。

集体决定侵害少数成员合法权益的撤销之诉。《农村集体经济组织法》规定,农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会或负责人作出的决定侵害成员合法权益的,受侵害的成员可向法院起诉要求撤销该决定。这是为了避免集体自治权利滥用造成对少数成员合法权益的侵害。

其他侵害成员权益情形的司法救济。《农村集体经济组织法》明确了农村集体经济组织因内部管理、运行、收益分配等发生纠纷的可诉性,但过于宽泛,在司法实践中可能因原被告适格性标准不明、成员自治与司法介入界限不清等因素影响法院处理案件,建议最高人民法院出台有关司法解释予以明确并对现有民事案件案由中的“侵害农村集体经济组织成员权益纠纷”作进一步细化,以保障成员权利司法救济途径的确定性。

三、农村集体经济组织的内部治理

➤ 农村集体经济组织章程

章程是农村集体经济组织的纲领性文件，对农村集体经济组织运行至关重要。实践中，各农村集体经济组织基本都根据地方法规制定了自己的章程，农业农村部也曾于 2020 年发布了《农村集体经济组织示范章程（试行）》，但这些章程版本都与《农村集体经济组织法》存在诸多不符和冲突，需要调整和完善。

《农村集体经济组织法》在农村集体经济组织治理、集体资产管理和成员权利保护等方面保留了充分的自治空间，在不违反法律强制性规定的前提下，各农村集体经济组织可因地制宜完善章程条款。此项工作也是各农村集体经济组织提升集体资产和集体成员保护司法救济效果的必要，应当高度重视。

➤ 治理结构

农村集体经济组织采用成员大会（成员代表大会）、理事会、监事会的三层治理结构。几个方面值得关注：

◆ 成员代表大会的权限

成员大会是农村集体经济组织的权力机构。成员身份确认、集体经济发展、集体资产处置、投资等重大事项、集体收益等的分配、集体经营管理与人事管理均由成员大会决策。成员大会一律实行“绝对多数决”的表决机制，所议事项必须经成员大会全体成员三分之二以

上同意方可通过。同时，为提高决策效率，成员较多的农村集体经济组织可以设立成员代表大会，但成员代表大会并非“全权”代表，对于修改章程、确认成员身份、土地承包方案、宅基地使用方案、集体经营性财产收益权份额量化方案、土地补偿费分配使用方案、农村集体经济组织合并分立等直接影响成员权益的重大事项，必须由成员大会行使决策权。

◆ 理事人选的范围

关于理事是否必须是本集体经济组织成员，理论界存在较大争议，实践中也存在非成员担任理事的情形（有的地方将非成员理事称为外部理事）。允许非成员担任理事，有利于吸引外部经营管理人才参与农村集体经济组织经营管理，助力乡村经济发展，还可避免因人情束缚做出非理性的决策。《农村集体经济组织法》允许为集体做出长期贡献的非成员享有集体收益和福利待遇，也包含了吸引外部人才的用意。但是，关于非本集体成员能否担任理事，《农村集体经济组织法》没有给出很明确的答案。

➤ 理事、监事、主要经营管理人员的忠实勤勉义务

《农村集体经济组织法》特别规定了农村集体经济组织理事、监事、主要经营管理人员应当履行诚实信用、勤勉谨慎义务，不得有损害农村集体经济组织合法权益的行为，同时确立了该等人员执行职务时违反法律法规或章程，给农村集体经济组织造成损失时的责任追究

机制。在交叉任职情况下，对兼任职务的村党组织领导班子成员、村民委员会成员对农村集体经济组织的专注度和尽责度也提出了更高要求，务必引起重视。

四、 集体财产管理及收益分配

➤ 集体经营性财产与“三块地”

关于集体经营性财产，按照《农村集体经济组织法》的界定可以分为两类，一类是集体所有的资金、建筑物、农业生产设施、无形资产、接受帮扶捐赠等形成的财产以及对外投资形成的股权及其他投资性权利，还有一类是从资源性资产所有权中分离出来的可以依法入市、流转的资源性资产的用益物权。

农村“三块地”改革是全面推进乡村振兴的重要举措。就农村土地经营权流转而言，《民法典》和《农村土地承包法》已明确规定流转期限为五年以上的土地经营权具有登记能力，以物权的公示公信效力保护中长期的土地流转关系，为农业生产适度规模化、农地抵押融资、社会资本投资农业提供了产权制度保障。关于集体经营性建设用地入市，自 2015 年推行入市试点以来，多地区积极探索集体建设用地入市的实施路径，以推动建立城乡统一的建设用地市场，增强乡村产业发展用地保障能力和增加农村集体经济组织和农民的财产性收入。《农村集体经济组织法》分别对农村土地经营权和集体经营性建设用地使用权的流转和入市作出原则性规定，因此这“两块地”的用

益物权属于经营性财产范围。而宅基地改革在“三块地”改革中最为独特、最为敏感，目前尚在试点探索中，尚不满足“可以依法入市、流转”的条件，所以不属于经营性财产。

➤ 集体收益分配的份额量化机制

《农村集体经济组织法》规定“农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员，作为其参与集体收益分配的基本依据”。2016 年《中共中央、国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》曾提出“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据”。在后续的集体资产股份合作改革实践中，出现了将“股”理解为“资产份额属性”即私有产权份额的误读。此次立法将《意见》中的“经营性资产”调整为“经营性财产的收益权”，是为了消除这方面的误解，因为公有制集体财产是不能分割的。基于农村集体经济组织的公有制属性，成员对集体资产享有的不是私有制属性的股权（股份）或资产份额，而是按照公有制分配模式获得相应的分配，即成员按照其在本集体经营性财产收益权的量化份额获得分配。接下来应该重点考虑如何在实践中落实法律确立的量化分配机制。例如，采用什么标准进行份额量化，按成员人数平均量化、按农龄还是按其他适当标准？是采用全国统一标准还是由各地方根据实际情况自行规定？诸如此类。《农村集体经济组织法》将制定集体经营性财产收益权量化具体办法的任务交给国务院农业农村主管部门。

➤ 集体收益的分配

根据《农村集体经济组织法》和《农村集体经济组织财务制度》有关规定，农村集体经济组织当年收益在弥补以前年度亏损、提取公积公益金后，剩余的可分配收益按照量化给成员的集体经营性财产收益权份额进行分配，其中公积公益金的具体比例由农村集体经济组织章程确定。在具体实践中，还需要结合各地方以及各农村集体经济组织的实际情况具体实施，兼顾农村集体经济发展和成员个体收益，尤其关于集体经营性建设用地入市收益、土地补偿费等分配。

➤ 信息披露制度

《农村集体经济组织法》特别强调了农村集体经济组织的信息披露制度，要求农村集体经济组织向成员公布财务、财产情况和涉及农村集体经济组织及其成员利益的重大事项，编制年度经营报告、年度财务会计报告和收益分配方案并在成员大会或成员代表大会召开十日前提供给成员查阅。信息披露制度与成员知情权是硬币的两面。《农村集体经济组织法》明确赋予成员“查阅、复制农村集体经济组织财务会计报告、会议记录等资料”的权利，但在行权程序、范围、方式等方面均存在不确定性，对相关责任主体履职和成员行权都产生较大影响，有待从立法实施后的实践中总结经验再做判断。

➤ 集体资产担保

农村集体经济组织能否提供担保？如果能，是否仅能为自身债务

提供担保，不得为他人债务提供担保？《农村集体经济组织法》对此语焉不详，甚至可能引发误解。为了兼顾发展与风控，应当允许农村集体经济组织为自身债务提供担保，但不得为其他主体的债务提供担保。但兹事重大，建议在实施条例或司法解释中澄清。此外，在农村集体经济组织能够提供担保的情况下，需要进一步明确提供担保的决策程序，但《农村集体经济组织法》对此留白。担保行为对集体财产产生重大影响，是否只能由成员大会决策，而不得交由成员代表大会决策，尚待明确。

五、农村集体经济组织与党政村委的关系

➤ 农村集体经济组织坚持在基层党组织的领导下依法履职

《农村集体经济组织法》指出，坚持中国共产党的领导，在乡镇党委、街道党工委和村党组织的领导下依法履职是农村集体经济组织应当坚持的原则。具体而言，需由成员大会审议决定的重要事项应当先经乡镇党委、街道党工委或者村党组织研究讨论，乡镇党委、街道党工委或者村党组织可以提名推荐农村集体经济组织理事会成员候选人，党组织负责人可以通过法定程序担任农村集体经济组织理事长，且农村集体经济组织的理事、监事与村党组织领导班子成员可以根据情况交叉任职。

➤ 政府为农村集体经济组织提供指导监督和扶持措施

政府监督指导职能在《农村集体经济组织法》中主要体现在：农

村集体经济组织应接受政府部门根据情况对其开展的定期审计和专项审计；在发生农村集体经济组织内部纠纷时，当事人可以请求政府部门调解解决；若农村集体经济组织的理事、监事、主要经营管理人员存在违法行为，或者章程、成员大会、成员代表大会作出的决定违法，由政府部门责令限期改正。此外，《农村集体经济组织法》要求县级以上人民政府合理安排资金支持发展新型农村集体经济、服务集体成员，在项目建设、税收优惠等方面给与农村集体经济组织及成员综合帮扶。

➤ 农村集体经济组织与村民委员会相互配合支持

《农村集体经济组织法》从实务合理性的角度出发，就农村集体经济组织与村民委员会的关系作出了一些安排。首先，支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治，是农村集体经济组织应尽的职责。其次，因实践中“两块牌子，一套班子”的现象普遍存在，此次立法允许农村集体经济组织理事、监事与村民委员会成员交叉任职，既是无奈也是务实之举。此外，仍有不少农村地区尚未设立农村集体经济组织，这些地区的村民委员会、村民小组可以依法代行农村集体经济组织的职能，参照本法相关规定讨论决定有关集体财产和成员权益的事项。

六、 农村集体经济组织与市场的关系

区别于一般市场主体，农村集体经济组织肩负着重大社会及政治

使命，其社会效益目标要高于经济效益目标，不宜直接参与充分的市场竞争，只能从事较低风险的市场经营活动并且对外应当承担有限的风险，但这并不意味着其不能与市场相互融合。农村集体经济组织依法对外出让、出租集体经营性建设用地使用权、基于承包户的委托向工商企业等社会资本流转农村土地等行为，都是农村集体经济组织以自己名义直接参与市场活动。此外，农村集体经济组织投资设立市场主体再以该被投主体名义参与市场行为，是《农村集体经济组织法》指出的集体经济参与市场活动的有效实现形式。

农村集体经济组织对外投资需要注意以下几点。其一，对外投资只能承担有限责任，即以其出资为限承担市场风险和债务责任。因此，农村集体经济组织不能成为合伙企业中的普通合伙人。值得关注的是，如果农村集体经济组织与被投公司存在人格混同情形，应当适用公司人格否定规则即由农村集体经济组织对被投公司债务承担连带责任，还是农村集体经济组织仍受“有限责任”保护，尚待实践考证。其二，农村集体经济组织对外投资，属于应当由成员大会或成员代表大会经全体成员或全体成员代表三分之二以上同意方可通过的决策事项。其三，《农村集体经济组织法》鼓励农村集体经济组织探索通过经营性财产参股方式发展新型农村集体经济。按照该法对经营性财产的界定，除了以货币资金，农村集体经济组织还有权用可以依法入市、流转的财产用益物权、建筑物所有权、无形资产、股权等非货币资产作价入股。

三、案例剖析

最高法案例：不能仅凭户口证明属于集体经济组织成员

01 裁判要旨

当事人以未成年人投靠其母的名义将户口迁入。征收程序中，当事人以其属于集体经济组织成员为由提起诉讼，要求征收机关对其进行补偿安置，但未提交农村集体经济组织通过民主议定程序接纳其为集体经济组织成员的证据。审理法院以其提供的证据不足以证明其与该农村集体经济组织建立起相对稳定的生产生活联系或依赖该组土地作为其生活基本保障为由，未支持其要求补偿安置的请求，符合法律规定。

02 裁判文书

中华人民共和国最高人民法院

行政裁定书

再审申请人（一审原告、二审上诉人）何某。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）湖南省长沙市望城区人民政府。

被申请人（一审被告、二审被上诉人）湖南省长沙市自然资源和规划局望城分局。

再审申请人何某因诉被申请人湖南省长沙市望城区人民政府（以下简称望城区政府）、湖南省长沙市自然资源和规划局望城分局（以

下简称望城分局)不履行法定职责一案,不服湖南省高级人民法院(2020)湘行终 462 号行政判决,向本院申请再审。本院依法组成合议庭进行了审查,现已审查终结。

何某以其户口迁入合法有效,其属于湖南省长沙市望城区书堂山街道彩陶源村陈家坪组(以下简称陈家坪组)农村集体经济组织成员,征收范围内有其家庭户的合法房屋,其应当得到补偿安置为由申请再审。请求:1. 撤销一、二审判决;2. 确认再审申请人属于铜官窑遗址公园棚改项目拆迁补偿安置对象,判令被申请人对再审申请人进行拆迁补偿安置。

本院经审查认为,《长沙市征地补偿安置条例》第二十九条第一款规定,征地安置对象为被征地的农村集体经济组织成员。本案中,何某之母蔡艳辉系陈家坪组村民,何某 2008 年出生时随父亲金继兵将户籍登记在安徽省定远县,2017 年 6 月以未成年人投靠其母的名义将户口迁入陈家坪组。2018 年 8 月望城区政府决定征收陈家坪组土地,2018 年 11 月何某之母所在的家庭户签订了拆迁腾地补偿合同,何某未被列入安置补偿对象。何某以其属于陈家坪组集体经济组织成员为由提起本案诉讼,要求望城区政府、望城分局对其进行补偿安置,但未提交陈家坪组通过民主议定程序接纳其为集体经济组织成员的证据。一、二审法院以何某提供的证据不足以证明其与陈家坪组建立起相对稳定的生产生活联系或依赖该组土地作为其生活基本保障为由,未支持其要求补偿安置的请求,符合法律规定。何某主张的再审

事由不能成立，本院不予支持。

综上，何某的再审申请不符合《中华人民共和国行政诉讼法》第九十一条规定的情形。依照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第一百一十六条第二款的规定，裁定如下：

驳回再审申请人何某的再审申请。

来源：行政法实务微信公众号

上海市某加工场诉上海市某村民委员会土地租赁合同纠纷案

——土地租赁合同因占用耕地无效时应根据当事人双方过错程度、合同履行情况等确定损失分担

基本案情

上海某加工场与上海市某村民委员会于 2012 年 10 月 31 日签订土地租赁合同，约定上海市某村民委员会将某区某村集体耕地 2.50 亩（以下简称系争土地）出租给上海某加工场用于建造生产厂房。合同约定，如上级部门要求拆违，责任由上海市某村民委员会承担。合同签订后，上海某加工场承租系争土地，于 2012 年年底、2013 年年初在土地上完成搭建，并于 2013 年 4、5 月左右完成搭建的内部装修。上海某加工场相关建筑未获得建设工程规划许可证等行政审批手续。另外，上海某加工场向上海市某村民委员会支付的相应租金付清至 2016 年年底。2016 年 12 月 23 日，某区某镇人民政府向上海某加工场发出“五违”整治告知书，称上海某加工场存在违法用地、违法建筑等情形，并于 2017 年 1 月 10 日左右将上海某加工场建造的房屋作为违法建筑而拆除，致使上海某加工场遭受一定经济损失。

上海市某加工场起诉请求：上海市某村民委员会向其支付因建造的房屋被拆除而造成的经济损失人民币 200 万元。

被告上海市某村民委员会辩称，第一，系争土地为耕地，原告用于建造生产厂房、系非农建设，故租赁合同无效。第二，原告在系争土地上的搭建是违法建筑，违法利益不应得到合法保护。第三，原告

搭建被拆除的原因不仅仅是非法建筑，还存在违法排污、安全隐患等多种违法行为。第四，原告无法证明其实际损失的具体金额，应承担举证不能的责任。

上海市宝山区人民法院于 2018 年 6 月 26 日作出 (2017) 沪 0113 民初 20106 号民事判决：一、原告上海市某加工场与被告上海市某村民委员会就上海市某区某村集体耕地 2.50 亩签订的土地租赁合同无效；二、被告上海市某村民委员会于本判决生效之日起十日内，向原告上海市某加工场支付 25 万元；三、驳回原告上海市某加工场的其余诉讼请求。上海市某加工场不服提起上诉。二审期间，上海市某加工场提出撤回上诉的请求。上海市第二中级人民法院于 2018 年 10 月 17 日作出 (2018) 沪 02 民终 8441 号民事裁定：准许其撤回上诉。

裁判理由

法院生效裁判认为：系争土地系集体所有的耕地，上海市某村民委员会将系争土地出租给上海某加工场用于建设生产厂房，是将耕地用于非农建设，故系争土地租赁合同当属无效。合同无效或者被撤销后，因该合同取得的财产，应当予以返还；不能返还或者没有必要返还的，应当折价补偿。有过错的一方应当赔偿对方因此所受到的损失，双方都有过错的，应当各自承担相应的责任。上海某加工场承租系争土地后建设生产厂房，因相关厂房违法用地、违法建筑、违法排污及存在安全隐患等客观事实，致使系争房屋被拆除，故上海某加工场基于双方间的租赁合同关系起诉上海市某村民委员会赔偿。需要说明

的是，上海某加工场作为系争耕地的承租人、违章建筑的建造方、实际使用人及相关收益方，理应对相关损失承担主要的过错责任；上海市某村民委员会作为系争耕地的出租人，对合同无效及由此导致的相关后果也应承担相应的过错责任。

现上海某加工场的相关搭建已在本案诉讼前被拆除，目前已经缺乏评估其造价的可能性，上海某加工场亦无法提供建造系争房屋时的合同、发票、付款凭证、图纸等材料证明其建造成本，上海某加工场所提供的照片、视频等也无法明确查清工程量，且上海某加工场多次庭审中关于搭建投入的主张及书面陈述的相关内容差距较大，可信度较低，故上海某加工场主张的造价缺乏证据予以证明。但上海某加工场进行了建造系客观事实。同时，根据上海某加工场自述，上海某加工场建造厂房后用于生产，年利润约有 20 万元，部分面积用于出租，收益约 20 万元左右，这些利益均系上海某加工场在无效合同履行期间所得，在计算上海某加工场损失时应予以考量。再结合双方的陈述、由上海某加工场提供的、上海市某村民委员会盖章确认的《暂无房产证楼宇企业办理工商登记核定表》上载明的建筑物面积等情况，并充分注意到双方对导致合同无效均存在的过错程度、合同的履行情况、合同双方的收益情况等主客观因素，酌情确定由上海市某村民委员会向上海某加工场支付补偿款 25 万元。对于上海某加工场的其余诉讼请求，不予支持。

裁判要旨

承租人经出租人同意在土地上进行违法搭建的，因土地租赁合同无效，违法搭建被拆除致使承租人产生损失，对建筑物的造价费用应在土地租赁合同双方之间进行合理分摊，具体应当考虑双方对导致租赁合同无效及搭建违法建筑的过错程度、合同履行情况、租赁双方收益情况等主客观因素。

一审：上海市宝山区人民法院（2017）沪 0113 民初 20106 号民事判决（2018 年 6 月 26 日）

二审：上海市第二中级人民法院（2018）沪 02 民终 8441 号民事裁定（2018 年 10 月 17 日）