



法律资讯

乡村振兴

上海市律师协会乡村振兴专业委员会

2025年2月刊 总第6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：万国华

目 录

一、 法规速递2

 《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》2

 《关于严格遵守“八不准”要求坚决遏制新增农村乱占耕地建房问题的通知》19

 《上海市市级水产原、良种场评定办法》24

二、 行业快讯28

 从乡村潜在优势转化为新经济价值，探访沈杨村集体经济的运营之道→28

 2025 年上海农业农村投资促进工作会议召开35

 总投资 6.7 亿元！浦东新区现代设施农业片区首发项目暨高标准农田建设项目集中启动38

三、 实务研究40

 农村集体资产股份权担保制度研究40

四、 案例剖析71

 农村土地流转合同未明确载明承包经营权流转的，应当认定为经营权流转合同——郟城县泉源镇后某村诉宋某财、王某明土地承包经营权合同纠纷案71

 上海浦东某水产养殖合作社诉某工程公司、第三人许某财产损害赔偿纠纷案76

一、法规速递

《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》

新华社北京 1 月 22 日电 近日，中共中央、国务院印发了《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《乡村全面振兴规划（2024—2027 年）》主要内容如下。

实施乡村振兴战略，是以习近平同志为核心的党中央着眼党和国家事业全局作出的重大决策，是新时代新征程“三农”工作的总抓手。为有力有效推进乡村全面振兴，制定本规划。

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，认真贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，锚定建设农业强国目标，学习运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制，以确保国家粮食安全、确保农村人口不发生规模性返贫致贫为底线，巩固拓展脱贫攻坚成果，以提升乡村产业发展水平、提升乡村建设水平、提升乡村治理水平为重点，强化科技和改革双轮驱动，强化农民增收举措，扎实推进乡村产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”，加快农业农村现代化，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，为全面建设社会主义现代化国家提供坚强支撑。

工作中要做到：坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，坚持农民主体地位，坚持因地制宜、分类施策，坚持人与自然和谐共生，坚持深化改革创新，坚持循序渐进、久久为功。要充分调动亿万农民的积极性、主动性、创造性，一的事情接着一件事情办，一年接着一年干，积小胜为大成。要统筹不同区域，合理确定阶段性重点任务和推进时序，尊重客观规律，不超越发展阶段，不提脱离实际的目标；统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴，缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展；统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，实现乡村全面提升。

主要目标是：到 2027 年，乡村全面振兴取得实质性进展，农业农村现代化迈上新台阶。国家粮食安全根基更加稳固，农业综合生产能力稳步提升，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中；乡村产业更加兴旺，实现乡村产业全链条升级；乡村更加生态宜居，人居环境明显改善，农村基础设施更加完备，城乡基本公共服务均等化水平不断提升；乡风文明持续提升，中华优秀传统文化充分传承发展，农民综合素质全面提高；乡村治理更加有效，乡村治理体系和治理能力现代化水平明显提升；农民生活更加美好、收入水平持续提高，农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度基本建立。东部发达地区、中西部具备条件的大中城市郊区乡村率先基本实现农业农村现代化。到

2035 年，乡村全面振兴取得决定性进展，农业现代化基本实现，农村基本具备现代生活条件。

二、优化城乡发展格局，分类有序推进乡村全面振兴

（一）统筹优化城乡发展布局。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，优化农业、生态和城镇空间。严守耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界等主要控制线，科学编制实施县级国土空间总体规划。强化耕地保护，坚决整治乱占、破坏耕地等违法行为，严格落实省级党委和政府耕地保护责任，有序恢复耕地，逐步补足耕地保护任务缺口。改革完善耕地占补平衡制度，完善补充耕地质量验收机制，实施耕地有机质提升行动，确保耕地数量有保障、质量有提升。健全保障耕地用于种植基本农作物管理体系，绘制全国耕地种植用途“一张图”。优化乡村功能和空间布局，充分发挥乡村在保障农产品供给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能。加强以“七区二十三带”为主体的农产品主产区建设，建设国家粮食安全产业带。筑牢“三区四带”生态安全屏障。保留乡村景观特色，赓续农耕文明。

（二）推进城乡融合发展。实施新一轮农业转移人口市民化行动，推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度，完善“人地钱挂钩”政策，推动城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，探索建立自愿有偿退出的办法。构建城乡统

一的建设用地市场。推动人才、技术等要素规范有序向乡村流动。率先在县域内破除城乡二元结构，一体推进城镇和乡村规划、建设和治理，推动城乡基本公共服务均等化。支持中西部农产品主产区县城建设。把乡镇建成乡村治理中心、农村服务中心、乡村经济中心。推动县域产业协同发展，以现代种养业和农产品加工业为基础，构建以县城为枢纽、以小城镇为节点的县域经济体系。发挥各类产业园区带动作用，引导县域产业集聚发展。

（三）分类推进乡村全面振兴。细化村庄分类标准，科学确定发展目标。集聚提升类村庄重点强化产业发展，改造提升基础设施；城郊融合类村庄重点推动城乡一体化建设；特色保护类村庄重点改善基础设施和公共环境；搬迁撤并类村庄有序实施搬迁撤并，解决好民生保障、就业增收和生态保护等问题。短期内难以判断的村庄，留足观察和论证时间，重点保障基本民生需要。

（四）衔接推进脱贫地区全面振兴。过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定，抓好防止返贫监测，落实帮扶措施，完善覆盖农村人口的常态化防止返贫致贫机制，牢牢守住不发生规模性返贫致贫的底线。加快补齐脱贫地区农村基础设施短板，优先布局产业发展所需配套设施。推进脱贫地区帮扶产业高质量发展，构建成长性好、带动力强的帮扶产业体系，大力发展特色产业，推进消费帮扶，完善脱贫群众参与产业发展和分享收益机制。深化东西部协作、定点帮扶。推进携手促振兴行动，鼓励经济相对发达地区到脱贫地区共兴产业。推动帮扶

政策体系向推进乡村全面振兴转换。建立农村低收入人口和欠发达地区分层分类帮扶制度，对有劳动能力的人口，落实产业就业等开发式帮扶措施；对缺乏劳动能力、无法通过产业就业获得稳定收入的人口，完善相关社会救助政策。健全脱贫攻坚国家投入形成资产的长效管理机制。加大对欠发达地区县域振兴发展的支持力度，创新帮扶协作机制。

三、加快现代农业建设，全方位夯实粮食安全根基

（五）提高粮食和重要农产品供给保障水平。把确保国家粮食安全作为现代农业建设的首要任务，全面落实粮食安全党政同责，坚持稳面积、增单产两手发力，确保粮食播种面积稳定在 17.5 亿亩左右、谷物面积 14.5 亿亩左右。组织实施新一轮千亿斤粮食产能提升行动，大力实施粮食单产提升工程，推动粮食产能稳步迈上 1.4 万亿斤台阶。深入实施国家大豆和油料产能提升工程，压实“菜篮子”市长负责制，树立大农业观、大食物观，农林牧渔并举，构建多元化食物供给体系。落实棉花目标价格政策，加强糖料、天然橡胶基地建设。健全市场监测预警体系，统筹做好粮食市场化收购和政策性收储，完善储备体系和制度建设，推进全链条节约减损，优化生猪、棉花、食糖市场调控机制，加强应急保供能力建设。

（六）加强农业基础设施建设。加大高标准农田建设投入力度，推动逐步把具备条件的永久基本农田建成高标准农田，提高建设标准和质量，完善建设、验收、管护机制，支持引导新型农业经营主体、

农村集体经济组织等参与建设管护。探索耕地地力保护补贴发放与耕地保护责任落实相挂钩。深入实施国家黑土地保护工程，加快灌区建设改造。发展现代设施农业，推进设施种养业建设，完善烘干、物流等设施。加强农业生产防灾减灾救灾能力建设，加强农业气象灾害监测预警防控，实施动植物保护工程，健全农作物病虫害防治和动物防疫体系。

（七）强化农业科技和装备支撑。优化科技创新体系，稳定支持基础研究和公益性研究科研机构，建立健全科技创新分类评价制度。建设重大科技基础设施，加强原创性研究；加大关键核心技术攻关力度，强化技术集成应用；完善农技推广服务体系。加快种业振兴，建设种质资源保存鉴定等设施平台；加快核心种源技术攻关，强化企业科技创新主体地位，培育大型种业企业。实施农机装备补短板行动，加快大型高端智能农机和丘陵山区适用小型机械等农机装备和关键核心零部件研发应用；大力发展智慧农业；完善农机购置与应用补贴政策。

（八）加大粮食生产支持力度。健全种粮农民收益保障机制，完善粮食生产补贴，落实最低收购价政策，健全农资保供稳价应对机制，落实粮食作物完全成本和种植收入保险政策，鼓励有条件的省份实施差异化保费补贴政策，加大对产粮大县的支持力度。完善粮食主产区利益补偿机制，强化对粮食主产区的支持，合理安排产粮大县奖

励资金规模，实施产粮大县公共服务能力提升行动，统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，建立健全稳定的协作关系。

四、推动乡村产业高质量发展，促进农民收入增长

（九）构建现代乡村产业体系。培育现代乡村产业，做好“土特产”文章，发展乡村种养业、加工流通业、休闲旅游业、乡村服务业。以农产品主产区和特色农产品优势区为重点，打造现代乡村产业走廊，实施农业品牌精品培育计划。优化产业链组织方式，培育农业产业化龙头企业，支持企业协同共建产业链供应链。建强产业发展载体，支持县域农村产业融合发展项目建设，发展优势特色产业集群。

（十）深化农村一二三产业融合发展。实施农产品加工业提升行动，支持主产区建设加工产业园。完善流通骨干网络，改造提升批发市场，布局建设城郊大仓基地，实施农村电商高质量发展工程。有序发展农事体验等新业态，探索现代农业、休闲旅游、田园社区融合发展方式。

（十一）强化农民增收举措。落实农民工稳岗就业政策和权益保障机制，加强技能培训和就业服务，支持返乡入乡创业，加大以工代赈项目实施力度。完善产业链利益联结机制，发展农业产业化联合体，引导企业与小农户加强利益联结，推动增值收益分配向农户倾斜。培育壮大新型农业经营主体，推动相关扶持政策同带动农户增收挂钩。

（十二）全面促进农村消费。推进县域商业体系建设，健全电子商务和物流服务体系，建设县域集采集配中心，推动客货邮融合发展，加快消费扩容。加大面向农村的产品创新和营销力度，支持新能源汽车、绿色智能家电等下乡，深入实施消费品以旧换新行动，鼓励信息消费，推进消费升级。发展农村生活服务业，实施农村消费市场净化行动，完善消费配套设施。

五、大力培养乡村人才，吸引各类人才投身乡村全面振兴

（十三）壮大乡村人才队伍。实施高素质农民培育计划和乡村产业振兴带头人培育“头雁”项目，加强对青年农民和新型农业经营主体培训指导，实施农村实用人才带头人培训计划。鼓励和引导青年入乡发展和就业创业，加强农业农村科技领军人才、青年人才培养，通过科技小院等形式，推动涉农教育与生产实践紧密结合。实施农技推广服务特聘计划，培养农技推广人才，壮大科技特派员队伍。建设乡村公共服务和治理人才队伍，实施乡村振兴人才支持计划和人才支撑项目，开展全科医生特岗计划、订单定向医学生免费培养等，推动乡村医生向执业（助理）医师转化，加强农村法律人才和儿童服务人才培养。

（十四）完善乡村人才培养体系。健全涉农高等教育体系，优化提升职业教育，鼓励符合条件的村干部、农民等报考高职院校，继续实施“一村一名大学生”培育计划。健全涉农培训体系，统筹各类培

训资源，实行按需培训。强化农村职业教育和成人教育，加强农村数字人才、电商人才培育。

（十五）健全乡村人才保障机制。建立人才定期服务乡村制度，支持返乡人员、退役军人、退休专家等投身乡村全面振兴，健全县域人才统筹使用制度，推动科技、医疗、教育干部人才“组团式”帮扶，实施大学生志愿服务西部计划。建立健全乡村人才分级分类评价体系，引导各地实行职称评审定向评价、定向使用。激励各类人才投身乡村，做好返乡入乡人才服务保障工作，将符合条件的返乡创业就业人员纳入涉农培训范围。

六、繁荣乡村文化，培育新时代文明乡风

（十六）提升乡村精神风貌。组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想，广泛开展党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史宣传教育，深入开展“听党话、感党恩、跟党走”宣传教育活动。加强民族团结进步宣传教育，铸牢中华民族共同体意识。实施文明乡风建设工程，以社会主义核心价值观为引领，加强文明培育、文明实践、文明创建工作。做好普法、科普工作，反对封建迷信。开展诚信宣传教育，深化诚信缺失突出问题专项治理，加强青少年思想道德教育，强化未成年人网络保护工作。持续推进移风易俗，弘扬良好乡风家风民风，引导村民遵规守约，扎实开展高额彩礼、大操大办、散埋乱葬等突出问题治理，完善婚事新办、丧事简办、孝老爱亲等约束性

规范和倡导性标准。加强农村公益性公墓（骨灰堂）建设，推进农村殡葬改革，培育现代文明殡葬新风。

（十七）重塑乡村文化生态。优化文化服务和文化产品供给机制，深入开展文化科技卫生“三下乡”活动，健全城乡“结对子、种文化”常态化机制，推进乡村文化志愿服务，开展具有农耕农趣农味的群众性文化体育活动。完善公共文化服务体系，建立优质文化资源直达基层机制，实施文化惠民工程，探索建立群众文艺团队培育引导机制，开展乡村文化指导员相关工作，推动新时代文明实践中心（所、站）联动高效运转，推进农家书屋改革创新。

（十八）增强乡村文化影响力。弘扬中华优秀传统文化，加强传统村落保护传承，强化文物和非物质文化遗产保护利用，实施传统工艺振兴工程，开展古树名木复壮及古树群保护。推进中国传统节日振兴，办好中国农民丰收节。培育壮大乡村文化产业，实施文化产业赋能乡村振兴计划、乡村文旅深度融合工程，提升乡村旅游质量效益，加快数字赋能乡村文化产业。

七、深入推进乡村生态文明建设，加快发展方式绿色转型

（十九）加快农业绿色低碳发展。推广绿色生产技术，鼓励测土配方施肥和增施有机肥，降低经济作物化肥施用强度，推进病虫害绿色防控与统防统治融合，发展节水旱作农业。强化农业面源污染防治，发展生态循环农业，推行农业废弃物减量化、资源化、无害化，加强对农业面源污染治理的监测评估。稳步推进农业减排固碳，推广

免耕少耕播种技术，降低农业甲烷和畜禽养殖臭气排放，加快老旧农机报废更新和绿色技术装备应用，开展农业减排固碳技术攻关。

（二十）改善乡村生态环境。推进耕地草原森林河湖休养生息，完善耕地轮作休耕、草原保护等制度，实行天然林保护与公益林并轨管理，开展重点河湖治理修复。实施重要生态系统保护和修复重大工程，推进“三北”等重点生态工程建设，实施生物多样性保护工程，加强外来物种入侵防控，深入实施长江十年禁渔，加强水生野生动物保护。开展生态环境突出问题治理，推进河湖库“清四乱”，保护和修复小微湿地，推进地下水超采、水土流失、土壤重金属污染防治，建立农村生态环境监测评价制度。

（二十一）完善生态产品价值实现机制。落实自然资源资产权益，健全调查监测评价体系，开展生态产品总值核算，健全碳排放权、排污权、用水权交易机制。完善生态保护补偿制度，推进生态综合补偿，健全横向生态保护补偿机制，推进生态保护补偿市场化发展。开展乡村生态产品经营开发，打造生态产品区域公用品牌，加大绿色金融支持。

八、建设宜居宜业和美乡村，增进农民福祉

（二十二）推进基础设施提档升级。提高路网通达水平，加快农村公路骨干路网提档升级和基础网络延伸连通，深化推进“四好农村路”、城乡交通一体化高质量发展。强化供水安全保障，因地制宜推进城乡供水一体化、集中供水规模化发展，实施小型供水工程规范化

建设和改造，加强中小型水源保障工程建设，实施水质提升行动。优化能源供给，巩固提升农村电网，发展清洁能源。提升农房质量安全水平，持续开展农村危房改造和农房抗震改造，推动现代宜居农房建设。

（二十三）持续改善人居环境。深入实施乡村建设行动。因地制宜扎实推进农村厕所革命，引导农民开展户内改厕，完善农村厕所建设管理制度。推进农村厕所革命与生活污水治理有机衔接，鼓励联户、联村、村镇一体处理。分类开展生活污水治理，以乡镇政府驻地和中心村为重点批次推进实施，基本消除较大面积黑臭水体。提高生活垃圾治理水平，推进源头分类减量、就地就近处理和资源化利用，完善收运处置，提升有毒有害垃圾处置能力。提升村容村貌，开展乡村绿化美化行动和村庄清洁行动。

（二十四）稳步提升基本公共服务水平。提高农村教育质量，优化县域教育布局，改善义务教育基本办学条件，建设城乡学校共同体，强化学前教育、特殊教育普惠发展，加强教师培养培训。推进健康乡村建设，健全医疗卫生服务体系，提升应对重大疫情及突发公共卫生事件能力，推进县域医共体建设，强化基本医保、大病保险、医疗救助制度保障，开展老年和妇幼健康、优生优育服务，因地制宜建设公共健身设施。完善基础民生保障，健全养老服务网络，根据各地情况和农民实际需求，推进敬老院等设施建设，大力推进乡镇区域养老服务中心提质增效，积极发展互助养老，坚决不搞“一刀切”。落

实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制，做好流动儿童、留守儿童、妇女、老年人、残疾人等关心关爱服务，发展普惠托育服务。

（二十五）完善农村社区服务设施。统筹规划科学布局，合理安排农村社区服务设施建设，改善服务条件；盘活利用闲置设施用于社区服务，有序推动现有设施“一室多用”。提升农村社区服务设施效能，鼓励群团组织、合作经济组织、社会组织等参与建设和提供服务。

（二十六）加快数字乡村建设。完善信息基础设施，实施智慧广电乡村工程，推动基础设施数字化、智能化升级，构建综合信息服务体系。加快管理服务数字化，推进“互联网+”、“智慧广电+”政务服务向基层延伸，加强乡村教育、医疗、文化数字化建设。持续实施数字乡村发展行动。

（二十七）优化乡村规划建设。因地制宜编制村庄规划，优先建设既方便生活又促进生产的项目，引导农民参与村庄规划建设管理，严禁违背农民意愿搞大拆大建。充分利用各类已建设施，严禁使用财政资金建设景观项目。开展乡村建设评价。健全农村公共基础设施运行管护机制，建立工程建设与管护机制同步落实制度，编制管护责任清单，合理分担管护成本，有条件的地方推进城乡一体化管护。

九、深化农业农村改革，激发农村发展活力

（二十八）巩固和完善农村基本经营制度。有序推进第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点，深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革，发展农业适度规模经营。完善土地承包合同管理制度，做好与不动产统一登记有序衔接，依法纠正撂荒承包地、破坏耕地生产能力等行为。建立健全以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系，健全土地流转价格形成机制，促进农民合作经营。鼓励小农户以土地经营权等入股新型农业经营主体，健全便捷高效的农业社会化服务体系。巩固提升农村集体产权制度改革成果，发展新型农村集体经济，构建产权明晰、分配合理的运行机制，赋予农民更加充分的财产权益。规范农村集体经济组织及其运行管理、农村产权流转交易，加强农村集体资产监督管理，严控集体经营风险和债务规模。

（二十九）深化农村土地制度改革。加快完成房地一体宅基地确权登记颁证，允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，优先保障乡村全面振兴用地需求，健全土地增值收益分配机制。强化乡村发展用地保障，省级土地利用年度计划安排至少 5% 新增建设用地指标，保障乡村重点产业和项目用地，落实农村产业融合发展和设施农业用地保障政策，县乡级国土空间规划应统筹安排农业农村发展用地。规范有序稳妥开展城乡建设用地增减挂钩，腾退的建设用地指标可纳入土地利用年度计划。

（三十）健全多元化乡村振兴投入保障机制。发挥财政支持作用，坚持将农业农村作为一般公共预算优先保障领域，落实提高土地出让收益用于农业农村比例政策，用好新出台的投融资政策。完善金融服务，健全大中型银行服务“三农”工作机制，强化政策性金融支农作用，加强农村中小金融机构支农支小定位，加快农村信用社改革化险，推动村镇银行结构性重组。发展农村数字普惠金融，推进农村信用体系建设，建立健全市场化涉农金融风险补偿机制，发展多层次农业保险，完善农业再保险和农业保险大灾风险分散机制。支持以市场化方式依法设立乡村振兴基金。引导和规范农业农村领域社会投资，推进“万企兴万村”行动。乡村振兴投入要坚持尽力而为、量力而行，避免新增地方债务风险。

（三十一）扎实推进农村改革各项重点任务。深化供销合作社综合改革，推进农垦垦区集团化、农场企业化改革和垦地合作。完善集体林权、国有林场、草原承包经营、农村集体土地征收等制度。推动农业水价综合改革。发挥全国农村改革试验区、国家城乡融合发展试验区以及农村综合性改革试点试验示范带动作用。

十、加强农村基层组织建设，推进乡村治理现代化

（三十二）深入推进抓党建促乡村全面振兴。增强农村基层党组织政治功能和组织功能，强化县级党委抓党建促乡村振兴责任。选优配强乡镇领导班子，优化村“两委”班子特别是带头人队伍，全面培训提高乡镇、村班子领导乡村全面振兴能力。发挥农村党员先锋模范

作用，推动农村党员进县级党校轮训，常态化整顿软弱涣散村党组织，完善向重点乡村选派驻村第一书记和工作队制度。加强乡镇、村干部关心关爱和待遇保障。加强党风廉政建设，完善党务、村务、财务公开制度，推动基层纪检监察组织和村务监督委员会有效衔接，把纪检监察工作向村延伸覆盖，强化对村干部监督管理，加强农村集体经济组织审计监督。

（三十三）推进以党建引领乡村治理。健全县乡村三级治理体系，加强县级统筹协调，推动乡镇扩权赋能，完善村党组织领导的村级组织体系，全面落实县级领导班子成员包乡走村、乡镇领导班子成员包村联户、村干部经常入户走访制度，推动治理重心向基层下移、干部力量向基层充实，推动资源、服务、管理向基层下沉，切实提升乡村治理效能。健全乡镇职责和权力、资源相匹配制度，加强乡镇服务管理力量。制定乡镇履行职责事项清单，健全为基层减负长效机制。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，落实“四议两公开”制度；深化法治乡村建设，加强法律顾问和法律援助工作；发挥好村规民约作用。创新治理方式，推动数字赋能乡村治理，创新村民协商议事形式。

（三十四）维护乡村和谐稳定。健全基层服务体系，加强乡镇政府公共服务职能，完善治理平台。提升应急管理能力，健全乡镇、村级应急管理协调机制和组织体系，完善防汛、防火等责任人制度，加强应急救援能力建设，开展相关宣传和演练。壮大群防群治力量，落

实平安建设领导责任制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推动领导干部下访接访。完善农村社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，推进和谐邻里建设。加强农村宗教活动常态化管理，全面防范打击农村邪教违法犯罪活动，持续开展反邪教拒毒防毒宣传教育、赌博违法犯罪专项整治，常态化开展扫黑除恶，打击侵害妇女儿童权益的违法犯罪行为。

十一、加强组织实施

推进乡村全面振兴要坚持和加强党中央集中统一领导，坚持中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的乡村振兴工作机制，全面落实乡村振兴责任制。要加强统计监测，适时开展规划实施评估。建立乡村全面振兴工作联系点。加快涉农法律法规制定修订，完善乡村振兴法律规范体系。加强宣传和舆论引导，充分发挥工会、共青团、妇联等作用，激发全社会参与乡村全面振兴的积极性，营造良好社会氛围。各地各有关部门要结合实际推动目标任务落地见效，工作中要坚决防止形式主义、官僚主义、形象工程。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

《关于严格遵守“八不准”要求坚决遏制新增农村乱占耕地建房问题的通知》

发文机关：自然资源部、农业农村部

发文字号：自然资发〔2025〕10 号

发文日期：2025 年 01 月 07 日

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、农业农村（农牧）厅（局、委），新疆生产建设兵团自然资源局、农业农村局：

2020 年 7 月《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》（自然资发〔2020〕127 号）印发以来，各地疏堵结合，以“零容忍”的态度坚决遏制新增乱占耕地建房问题，初步遏制了新增问题高发的态势。但一些地方仍然存在违反“八不准”要求，乱占、破坏耕地等问题，影响了农村乱占耕地建房专项整治工作质效。为进一步贯彻落实好党中央、国务院决策部署，现就严守“八不准”要求，坚决遏制新增问题通知如下。

一、切实提高政治站位，扛牢耕地保护政治责任

（一）旗帜鲜明讲政治。耕地是粮食生产的命根子。保护耕地关乎 14 亿人吃饭问题，容不得半点闪失。要从维护国家粮食安全和实现共同富裕的大局出发，深刻认识耕地保护的极端重要性，坚决扛起耕地保护政治责任，坚持社会主义土地公有制，落实最严格的耕地保护制度，严守“八不准”要求。

（二）深入贯彻新发展理念。要坚持目标导向和问题导向，坚决整治乱占、破坏耕地违法行为，严防变相买卖、兼并土地，切实防止“大棚房”死灰复燃，坚决整治征占黑土地建“特色小镇”等各类侵占耕地问题。强化全链条监管，把好土地资源开发利用全过程、各环节监管关口，进一步严格耕地保护工作，确保牢牢守住 18 亿亩耕地红线和土地管理政策底线。

二、大力开展宣传教育引导，推动形成全社会耕地保护普遍共识和行动自觉

（三）加大政策宣贯力度。要结合全国土地日、永久基本农田公告等，会同宣传部门加大耕地保护法律法规和政策的宣传力度，提升全民法治意识；要将“八不准”要求制作成通俗易懂的宣传材料，更好地向群众讲解政策要求，鼓励社会参与宣传，进一步增加宣传的多样性和互动性；要加大宣传投入，扩大覆盖面，提升效果。自然资源部已正式上线永久基本农田查询平台，向全社会提供永久基本农田查询服务，保障群众知情权和监督权。

（四）强化警示教育。要进一步发挥典型案例警示教育和指导示范作用，以案释法、以案为鉴。对于乱占、破坏耕地问题特别是涉嫌犯罪的，要会同法院、检察院、公安等有关方面依法依规严肃处置，向社会公布典型案例，切实形成有力震慑，起到查处一案、震慑一片、教育一方的效果，促进各方面自觉遵法守法。

三、坚持严格监管和执法，巩固好农村乱占耕地建房专项整治工作成果

（五）“零容忍”遏制新增问题。对违反“八不准”要求的新增违法占用耕地问题，要以“零容忍”的态度依法严肃处理，特别是对于强占多占、非法出售等恶意占地建房行为，要从严从重惩处。进一步压紧压实耕地保护主体责任，加强违法行为监测监管力度，切实做到早发现、早制止、严查处。对违法占用耕地从事非农建设的，在整改处置到位前，实行非农建设占补挂钩的省份，须先行冻结当地相应的储备补充耕地指标。对于重大典型问题，采取挂牌督办、直接立案、公开通报等方式处理。

（六）加强部门协同配合。要充分发挥农村乱占耕地建房专项整治工作机制统筹协调作用，督促指导各有关职能部门切实履行耕地保护共同责任，加强协作配合、形成管控合力，以实际行动巩固好农村乱占耕地建房专项整治工作成果。要加强与法院、检察院和公安机关的协作配合，充分运用行政执法与非诉执行监督、行政执法与公益诉讼、行刑衔接等方面的协作配合机制，提升执法工作质效。要强化与纪检监察、组织、审计等方面的信息互通与共享，落实相关贯通协调机制，对涉嫌违规决策、失职渎职的，及时移送转送问题线索，推动形成监督约束合力。

四、坚持疏堵结合，切实保障农村村民住宅建设等合理用地需求

（七） 加大土地资源要素保障力度。要统筹安排补充耕地指标和新增建设用地计划，切实保障和规范农村一二三产业融合发展用地。按照《关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知》（自然资发〔2020〕128号）要求，继续单列农村村民住宅用地规划和计划指标，依法保障农村村民住宅建设合理用地需求。

（八） 建立健全容错纠错机制。坚决反对不顾实际情况，只依据管理数据进行合法性判定的“唯技术论”工作方式。对原为建设用地误划为耕地的，经举证核实已办理用地手续的，已建成或正在建设的项目不认定为违法占地，在年度国土变更调查时按实地现状认定地类。要按照中央整治形式主义为基层减负工作机制有关要求，分类稳妥开展违规占用耕地整改复耕，坚决杜绝不切实际下任务、定时限，强行砍树、毁果、填塘，虚假复耕等行为，给基层留出合理必要的过渡期，循序渐进推动。严防出现简单化、“一刀切”问题。

（九） 严守农村用地建房法律政策底线红线。严禁违法违规买卖宅基地和违规搞合作建房。严禁城镇居民到农村购买宅基地和住房，严禁为城镇居民在农村违法建造和违法购买的住房登记发证。严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。不得以所谓的“特殊资格权”、村民决议等变相给回乡退休干部等非农村集体经济组织成员分配宅基地建房。农村村民应严格按照批准的面积和规划许可建设住宅，不得超面积占地，不得超规模建房。不得以任何名义违背农

民意愿强制退出宅基地和强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。

五、严肃考核问责追责，驰而不息推进全面从严治党

（十） 做好问题线索和案件移送工作。针对落实党中央、国务院耕地保护决策部署不力，存在不作为、慢作为、乱作为等形式主义、官僚主义，甚至滥用职权、牟取私利的党员干部，各地要依规依纪依法移送纪检监察机关；依法需要移送司法机关追究刑事责任的，应当坚决予以移送。同时，主动配合做好追责问责、刑事责任追究等工作，切实形成严厉打击土地资源违法犯罪行为的合力。

（十一） 加强党风廉政建设。要将党建与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核，结合党纪学习教育，进一步加强党员干部廉政监督和廉政教育，推动地方各级自然资源和农业农村主管部门严守政治纪律和政治规矩，坚决纠治形式主义、官僚主义，坚决反对玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊以及工作简单化、“一刀切”等行为。要坚持以人民为中心的发展思想，大力弘扬务实重干、勤政担当的优良作风，加强政策解读、业务培训和宣传引导，不断提升全系统干部为民服务水平和依法履职能力。

自然资源部 农业农村部

2025 年 1 月 7 日

《上海市市级水产原、良种场评定办法》

发文机关：上海市农业农村委员会

发文字号：沪农委规〔2025〕1 号

发布日期：2025-01-17

失效日期：2030-02-01

为加强市级水产原、良种场管理，提高水产原、良种供给和质量安全水平，根据《中华人民共和国渔业法》《水产苗种管理办法》等有关规定，参照《国家级水产原、良种场资格验收与复查办法》，制定本办法。

一、评定和复查对象

1. 经本市农业行政主管部门批准并列入渔业投资计划的水产原、良种场，自有或社会资金建设的水产原、良种繁育场。
2. 获得《水产苗种生产许可证》两年（含）以上，符合本市水产原、良种场规划布局，自愿要求升格的水产苗种场。

二、评定和复查内容

1. 生产基本条件，包括环境、基础设施、仪器设备等；
2. 生产技术条件，包括管理、生产人员文化程度或相应的技术职称、操作技能等；
3. 原种和良种质量；
4. 生产经营管理情况等。

三、提交材料

1. 市级水产原、良种场申请表(附件 1)。
2. 基本建设项目竣工验收报告(自有或社会资金建设不要求)。
3. 单位概况:单位名称、性质、编制、经费来源等批复文件,全场职工及管理人员、技术人员名册(姓名、年龄、性别、文化程度、技术职称或技术等级、从事的岗位)。
4. 水产原、良种及其他产品的生产情况、经营状况(提供年度决算复印件)。
5. 亲本引进或采集的原始凭证、水质检测报告(均为复印件)。
6. 技术管理、质量管理、档案管理工作总结。
7. 与技术依托单位签订的技术合作协议(复印件)。
8. 其他材料:营业执照、水域滩涂养殖证(或有关权属证明)、水产苗种生产许可证(珍稀、濒危水生野生动植物提供《水生野生动物人工繁育许可证》和《水生野生动物经营利用许可证》)、技术和管理人员培训证明、用户反馈信息、场区平面图、相应水产品种的人工繁育技术操作规程、区级主管单位审查转报函等。

四、评定程序

1. 水产原、良种场向场址所在地的区农业农村委员会提出书面申请(附件 1)。
2. 区农业农村委员会审查申请材料后签署初评意见,上报上海市农业农村委员会。
3. 上海市农业农村委员会主持并邀请有关科研、教学、推广、生

产及行政等部门人员组成 3~5 人考评小组,通过审查材料和实地考察等方法进行综合考评。

4. 考评小组全体成员根据《市级水产原、良种场考评表》(附件 2)的各项内容分项考评打分,考评得分超过 80 分(含)为合格。综合考评结果经上海市农业农村委员会公示后,由上海市农业农村委员会发文批复为市级水产原、良种场(有效期 5 年)。水产原、良种场可根据批复文件制作和悬挂市级场铜牌。市级水产原、良种场按如下规定命名:上海市级+区名+品种(种类)名+原、良种场。

5. 对考评得分小于 80 分的场,上海市农业农村委员会根据考评小组提出的整改意见,建议其限期改进。到期仍不达标者,不予评定。

五、复查管理

自评定合格批准之日起,上海市农业农村委员会将不定期对市级水产原、良种场生产的原、良种产品质量进行抽检。市级水产原、良种场应当不迟于其期限届满前 3 个月通过区农业农村委员会向上海市农业农村委员会提出复查申请,由上海市农业农村委员会组织考评小组对市级水产原、良种场的基础条件、技术条件、生产管理、经营管理等情况进行全面考评。复查考评参照附件 2 内容进行。复查不达标的场和超时未申请复查的场,其市级水产原、良种场等级自动失效。因迁址、改扩建等情况暂不能接受复查的场,可以通过区农业农村委员会向上海市农业农村委员会提出暂缓复查申请,暂缓期限最长不超过 3 年,暂缓期内中止其市级水产原、良种场等级。

六、本办法自 2025 年 2 月 1 日起正式实施，有效期 5 年。

附件 1：市级水产原、良种场申请表

<https://nyncw.sh.gov.cn/cmsres/77/771dbfbb79834b36a458e0f43e6ad5e0/a99bafc3cfb4afdeee9170e40cc6f6ca.doc>

附件 2：市级水产原、良种场考评表

<https://nyncw.sh.gov.cn/cmsres/e2/e2639bebf18d4a218695b86f90c3bc69/f5b18c2df3bf84156d915a4a560788d6.doc>

二、行业快讯

从乡村潜在优势转化为新经济价值，探访沈杨村集体经济的运营之道→

时间：2025-02-05 来源：上海三农 文：贾佳 施颢赞

近年来，上海市级乡村振兴示范村建设“多点开花”，成为推动这座国际化大都市城乡融合演进的重要路径之一。不过，沪郊镇村资源禀赋不同，地域特色不同，机遇与发展也各有不同。

宝山区顾村镇沈杨村创建上海市乡村振兴示范村以来，着实拉开了产业转型的序幕。从沈杨村农村集体经济组织的可支配收入和村民年人均分红增长，已经能够反映出乡村新消费业态的活力。2021 年，沈杨村集体经济组织当年的可支配收入为 2868 万元；到 2024 年，跃升至 4037 万元，其增幅正是得益于新业态布局带来的积极影响。在沈杨村，20 多个新业态布点聚集而成的乡村综合体显现雏形，村集体资产租金价格也跟着上涨。

虽说紧邻主城区的地理位置是沈杨村的潜在优势，但潜在优势并不能直接转化为经济竞争力，真正促成乡村价值提升的原因是什么？

01 乡村，谁的诗和远方

漫步沈杨村，很难分清是在乡村还是城市。沈杨村地处上海外环以内，不远处，南北走向的祁连山路大桥，是沪郊连接主城区的地标性建筑之一。近两年，拥有优势地理位置的沈杨村有了更多人气，原因正是市民在家门口找到了富有田园风的诗和远方。

曾在上海同济城市规划设计研究院担任乡村规划师的马云富，决定留在沈杨村创业。2024 年，马云富做了一件“大事”，独自把沈杨村一处闲置的农机仓库，改成了安放乡愁的归园田居。经过一个夏天的改造，精致小院可四季成景，小院取名“云野花庐”，提供咖啡、简餐、烧烤和围炉煮茶，并配套 18 亩开放认领的蔬菜田“畦园农场”。

沈杨村集体经济也因此增收。村集体将村民的一般农田统一流转经营，18 亩菜田达到每亩过万的年租金，村民拿到了增收带来的分红；而持续增长的客流量，则让马云富的乡村梦想照进现实。

“云野花庐”并不是沈杨村第一个乡旅融合创业项目，对乡村建设规划有着丰富经验的马云富，也不是第一次心生创业梦。让他决定躬身入局亲自实践的原因，与沈杨村的“转变”有很大关系。

10 年前，沈杨村还被调侃为“钢管之乡”，黄沙、钢管堆场长期密集存在。沈杨村党支部书记朱燕军说，依靠粗放式地租经济延续的钢管业，预示着城与乡的不平衡关系。村民意见大，朱燕军也一心想摘掉“钢管之乡”的帽子，让这个“距离城市很近”的位置，成为乡村新经济的优势。

近五年，沈杨村持续进行环境改造，为乡村造景。花海、临水平台、运动休闲驿站等陆续取代了老旧仓库和各式堆场，尤其在整治了村庄的 9 条河道，栽种了 65000 余棵苗木，拆除了 24000 多平方米违章建筑，并在几轮村庄清洁行动和村庄设计后，乡村新场景营造有了全新的环境基础。

环境整改只是前提，产业发展的拐点在 2021 年。被一条蕴藻浜分隔为南北两岸的沈杨村，借着市级乡村振兴示范村规划，迎来新产业落地。北岸先一步转型，高端婚宴中心、“901”农场、花卉苗木基地、卡丁车赛场、露营主题派对、中医医院、国际学校等落子布局；南岸也不甘落后，科创产业园和体育公园建设如火如荼。这些由村集体经济组织持续投资的新项目陆续拔地而起，总建设面积超过 3 万平方米，村集体投资超亿元。

以实体新业态为支撑的“城市后花园”初步成型，吸引了乡村创业者。新业态创造了新的市场价值。比如，“901”农场的土地年租金达 40 万元，卡丁车赛场年租金 180 万元，婚宴中心年租金近 500 万元，中医医院年租金 1100 万元……与此对应的，2024 年村民人均分红达 1.4 万元。

朱燕军说，离城市更近的乡村作为稀缺资源，能够以消费新业态聚集为依托，与城市消费者实现资源共享，最终将使村民受益。

02 留下来的“新村民”

近两年，留在沈杨村创业的“新村民”颇有相似性，他们的梦想都生根于对沈杨村后续发展更实际的考量。

正在兴起的沈杨码头科创产业园，是“80 后”青年程朗和搭档钟佳的作品。2021 年，他们将原有老旧仓库、闲置工厂、荒废码头等进行创新改造，融入人文艺术、体育休闲功能，成功转型为科创产业园，满足上班族和周边居民的健身消费需求；羽毛球场、网球场、足球场和

棒球、垒球等场馆相继建成，高端完备体育设施的公园与产业园连通，为工业风注入了乡村新时尚。

对产业园特色定位的精准理解，换来了超过 90%的园区入驻率，3 年后，他们开始盈利。程朗说，这并不意外，借助“好风景”吸引产业和消费人群集聚，再反哺乡村建设，是一个良性循环。

程朗和钟佳笃定把握住了科创产业园从设计、规划到运营全过程。而这份自信来自他们对沈杨村的了解。程朗和钟佳都是顾村镇当地人，2018 年，两人参与沈杨村第一个产业转型项目——花卉基地的招商工作。对他们而言，尽管对城市商业体有丰富的招商经验，但这是第一次在乡村做招商。也正是这一次参与乡村规划和村民协商的经历，让他们一改沈杨村曾是堆场模样的旧印象，也意识到，在乡村，还蕴藏着有别于城市商业体的潜在商机。

将沈杨码头科创产业园作为第二个项目落地，就源于他们对沈杨村充分了解基础上的认可。

马云富有相似的经历。2021 年，马云富以乡村规划设计师的身份承接了沈杨村第三批上海市乡村振兴示范村建设的规划编制项目。几番调研之后，马云富和同济城市规划设计研究院的团队决定驻扎沈杨村，开展一次“陪伴式设计”的试验。马云富说：“当时，我们跟村委会工作人员组建了一个大团队，用两个多月时间，完成了从设计、规划到施工的全程驻场，寸步不离。”

陪伴式设计的探索，让马云富对乡村的理解更深刻。“这个过程，

体会到了乡村与城市规划的不同。在城市做规划，公共与私有边界是很清楚的，但在乡村，涉及诸如土地性质、邻里关系等复杂问题，比如要移一棵树，也可能需要村委会出面协调。”马云富说，在乡村做项目，一定不能停留在按图纸施工的层面，还需要多方协作和协调，才能共同推动项目进展。

因“陪伴式设计”而诞生的村庄规划编制更有操作性，为沈杨村后续发展打下了规划基础，也促成了村集体在诸多项目合作中实现稳定增资。例如，2023 年启动运营的中医院项目，就是依据新的村庄规划图纸选址建设。该项目建筑面积 1.5 万平方米，建筑主体由村集体在运营方缴纳保证金后，负责出资建设；运营方在租赁后自主装修。

朱燕军说，在沈杨村，新项目通常按照这样的流程推进：双方先达成投资建设和长期租赁的协议，再开展合作。如此一来，运营方“笃定”，村集体资产也稳定增值。

03 “扎根”的理由

一个又一个场景的营造，让沈杨村在短短五年内，将商务、商业、餐饮、娱乐、农耕休闲等功能融为一体，另有康养、教育等板块正在建设。基于体验性和景观性的乡村要素，在沈杨村的农村集体经济增值中，展现出乡村价值。

此时，这个距离城市很近的乡村，借助一个正在生长的新商业生态系统，正逐步实现城与乡的融合，创业新村民对新业态的发展充满期待。

而新村民和新业态“扎根”的背后，有什么吸引人的理由？采访中，他们都提到了对村集体带头人、村党支部书记朱燕军和村干部们的信任，以及在合作中，与村集体能够轻松达成共识的默契。

朱燕军回忆称，刚接任村党支部书记不久，市级郊野单元规划编制调整工作启动，沈杨村紧跟步伐，着手进行产业规划，并邀请专业团队为村庄量身定制了一份“发展蓝图”。“尽管当时钢管堆场仍随处可见，但在蓝图的勾勒下，未来产业的场景和布局已初现端倪。”朱燕军对此充满信心。

不打没准备的仗，朱燕军觉得，村集体要考虑乡村发展，一方面需要重视规划设计，另一方面要对村情民意有足够的了解。“村庄设计其实是内生的，只有村里自己清楚，哪里该建停车场，哪里该放垃圾桶，怎么跟村民协调，才能顺利移走一棵树。”

由专业的乡村规划设计团队领衔，由村干部深度参与全过程，这样的联手和配合，让业内人士看到，“陪伴式设计”的试验是成功的，这样的创新理念值得重视，同时，也为沈杨村后续一系列新产业项目的顺利落地打下基础。

沈杨村在推进新业态项目中秉持一个“原则”，发展低风险的租赁经济，让村集体资产像滚雪球一样保值增值。但要通过抬高单位面积的租赁底价来体现乡村价值，村集体的营商服务能力和水平就成为重要因素。

当前，沈杨村集体经济组织正积极筹备成立一家新公司，新公司的

定位就专注在如何为各类新经营主体提供更全面的营商服务上。“我们的目标是营造一个健康的乡村营商环境。村集体必须展现出专业且高效的营商招商及服务能力。”朱燕军说。为此，沈杨村紧锣密鼓招募专业人才，不断完善财务、税收制度，规范建设台账等，以期全面提升村集体的战略规划决策能力和制度建设水平。

更多创业者希望在乡村的沃土上寻找机遇，村集体渴望在双向奔赴中迎接产业振兴。上海财经大学城市与区域科学学院副院长、城乡发展研究院教授王常伟在解读案例时提到，要将乡村潜在优势转化为经济价值，这对村集体经济组织及其带头人的能力提出了很高的要求，在建设发展中应着重关注“三个看”。

“一要‘向前看’，沈杨村在土地规划、村庄规划到产业招商的过程中，更早期地把目光放得长远，为未来发展打下了基础；二要‘向外看’，要理解城市和市民的需求，看见乡村之外的消费市场的需要；三要‘向内看’，要能读懂自己的村庄，包括空间规划的适配度、可盘活资源、村情民意等。事实上，村庄规划和乡村招商的每个环节，都需要懂的人结合外部趋势从内部发力，其中大有深意。”王常伟说，这三点影响着—个村庄的“眼光”，既能想到，也能做到，就会给投资创业者带来信心，也容易达成合作共识。

2025 年上海农业农村投资促进工作会议召开

时间：2025-02-06 来源：上海三农 文：施懿赞 王珊

新春伊始，万象更新。今天（2月6日），上海市农业农村投资促进工作会议在上海西郊国际农产品展示直销中心召开。会议深入贯彻落实全市优化营商环境大会精神，在总结 2024 年农业农村投资促进工作的基础上，围绕 2025 年农业农村投资促进目标任务，就持续优化农业农村营商环境，全力招引优质主体，加速建设上海高端农业、精品农业、品牌农业，进一步推动上海农业农村的高质量发展，加快实现农业农村现代化，进行了全面动员和部署。

上海市农业农村委员会党组书记、主任冯志勇全面总结了 2024 年农业农村投资促进工作取得的成效，对 2025 年高质量发展农业农村投资促进工作提出了明确要求。

2024 年，全市农业农村系统主动作为、自我加压，积极融入全市招商“一盘棋”，不断完善工作机制，持续加强队伍建设，千方百计组织各类招商活动，在宏观经济整体承压的大背景下，继续保持农业农村投资总体向好的态势，全年到位资金 285.6 亿元，超额完成年度目标任务。

2025 年，本市农业农村投资促进和招商引资工作的总基调是“提质量、聚重点、强服务”，围绕新的目标任务，在提质增效上下功夫、出实招。冯志勇强调，全市农业农村系统必须主动作为，采用“新打法”，通过优化政务服务流程，完善企业服务机制，制定惠企政策措施，

强化营商环境宣传等，扎实培育“三农”领域一流营商环境。

冯志勇指出，要铆足干劲，贯彻落实全市优化营商环境大会精神，狠抓“四个聚焦”：

一是聚焦提升招商项目质量能级。要重点抓一批高质量高能级的农业项目，如国内外农业头部企业在沪设立的总部类、研发中心类、供应链类的项目；农业生物制造、智慧农业等科技新赛道的项目；具有国内外行业领先水平的现代设施农业项目；农业科技中具有创新引领性、解决“卡脖子”问题的项目；农业全产业链中具有链主地位的企业项目；对集体经济发展和农民增收具有带动作用的产业融合项目等。

二是聚焦重点区域建设开展招商。一方面，市、区两级要把政府主导的项目、资金、资源、政策向这些区域聚焦，提高项目投资密度和强度；另一方面，重点区域要落实属地责任、主动作为，链接优势资源平台，在加快园区（片区）等载体建设和配套服务设施建设的同时，组建精兵强将加大招商引资力度。

三是聚焦招商资讯对接推广力度。除继续利用进博会和国外著名展会开展招商宣传推介活动外，要进一步加强对基层招商的资讯服务工作，收集整理各区招商项目信息和国内外企业投资信息，定期举办招商投资项目信息发布会。要掌握好各涉农区和园区（片区）的招商资源和招商需求，国内外优质企业涉农的投资意向和投资项目以及国内外从事农业领域的风险投资、股权投资、兼并重组的基金和投资性公司等信息，通过线下或线上等途径，组织开展好信息发布和项目对接撮合等

工作。

四是聚焦重点招商项目落地生效。今年的投资促进和招商引资工作，重中之重就是抓落地、抓开工、抓竣工、抓投产。要凝聚全力，确定一批具有引领性和标志性农业重点招商项目，步步为营、稳扎稳打，倒排时间节点，纳入考核体系，强化跟踪调度，加快推进项目的落地建设。

会上，上海市农业发展促进中心、浦东新区农业农村委员会、上海市现代农业投资发展集团有限公司作交流发言，分享了 2024 年农业农村投资促进工作成效、做法和 2025 年工作思路。上海市投资促进服务中心介绍了全市招商服务一体化工作。市农业农村委产业发展处解读了农业农村投资促进工作评估考核的主要方向和重点内容。

2024 年度，各涉农区创新思路、主动作为，积极为农业农村投资促进工作创造条件。浦东、崇明、金山投资到位资金总额领先，其中浦东和崇明超过了 60 亿元，宝山、嘉定、奉贤均完成任务目标超过 1.5 倍，闵行、松江和青浦也分别引进了一批高科技企业。

市农业农村委党组成员、副主任张秩通主持会议。市农业农村委领导班子成员，市农科院主要负责人出席会议。市农业农村委机关各处室、直属单位主要负责人，各区农业农村委主要领导、分管领导、投资促进专班负责人，市属涉农国企分管领导、投资促进部门负责人，市农业农村委投资促进工作专班成员等参加会议。

总投资 6.7 亿元！浦东新区现代设施农业片区首发项目暨高标准农田建设项目集中启动

时间：2025-02-08 来源：上海三农

为贯彻落实市委、市政府“稳中求进、奋力一跳”的要求，促进重大工程早开工、早建设，把“施工图”转变为高质量发展的“实景画”，今天（2 月 8 日），2025 年浦东新区现代设施农业片区首发项目暨高标准农田建设项目集中启动仪式在万祥镇新振村举行。此次浦东新区现代设施农业片区集中启动的 4 个首发项目及 10 个高标准农田建设项目，总投资 6.7 亿元。市政府副秘书长、浦东新区区长吴金城，市农业农村委党组书记、主任冯志勇，浦东新区副区长吕雪城等出席活动。

“仓廩实，天下安”，粮食安全始终是关系国计民生与国家安全的重要基石，加快高标准农田建设是坚持“藏粮于地、藏粮于技”，是稳定粮食产量、保障粮食安全、促进农民增收致富的重要基础，发展现代设施农业更是保障菜篮子稳定供应、增强超大城市安全韧性、服务市民高品质生活的必由之路。

近年来，为深入践行大食物观、加快发展农业新质生产力，全市规划建设 12 个现代设施农业片区，总面积 3.6 万亩，其中浦东新区 4 个，分别为万祥片区、大团片区、宣桥片区、航头片区，总面积 1.1 万亩。四个片区各有特色，首发项目精心谋划，推动和引领农业产业技术变革，四个首发项目建设面积约 450 亩，总投资约 1.8 亿元。另外四个片区已储备项目约 60 个，总投资 40 亿元。

此次开工的高标准农田建设项目共 10 个，涉及万祥镇、新场镇、大团镇等，农田面积达 2.9 万亩，计划投资 4.9 亿元。新区的高标准农田建设通过整村设计并同步开展种植结构调整，形成规模化经营、集中连片的粮食种植区，具备条件的同步建设无人农场。同时，与示范村建设和“五好两宜”和美乡村建设相结合同步推进，协同提升农田风貌、村宅风貌和生态环境。2025 年新区将继续加快高标准农田建设，目前正在推进 14 个高标准农田项目的设计和前期手续办理，总建设面积 3.8 万亩，计划投资 6.5 亿元，建成后新区永农建设高标准农田比例将达 78%。

三、实务研究

农村集体资产股份权担保制度研究

作者：侯国跃 胡恒（西南政法大学民商法学院）

来源：《河北法学》2024 年 9 期

摘要：农村集体资产股份权与公司股权有本质区别。从权利生成的历史和逻辑两个维度看，农村集体资产股份权应当定性为完成独立化改造的收益分配权，具有可让与性。农村集体资产股份权担保应以抵押的形式设立，采登记要件主义的物权变动模式，担保登记机构可逐步统一为农村产权交易中心。农村集体资产股份权的价值评估应由特定机构完成，并采收益法，以集体经营状况和收益分配制度为参酌因素。农村集体经济组织不宜作为担保人，但对担保的设立享有同意权。以农村集体资产股份权为消费借贷提供担保的，担保物权人可不局限于金融机构。农村集体资产股份权担保的实现方式有必要将“折价”包含在内。收储作为农村集体资产股份权担保的补充实现形式，具有兜底性。收储机构在收购农村集体资产股份权后应当及时转让。

关键词：农村集体经济组织 农村集体资产股份 收益分配权 权利抵押 登记要件主义

引言

2022 年，党的二十大作出了“赋予农民更充分财产权”的战略部署。自 2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

（以下简称《全面深化改革决定》）提出“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”始，党和国家在多份政策文件中提及农村集体资产股份权的担保问题。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》（以下简称《农村产权改革意见》）指出，组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。2019 年，中央一号文件《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》进一步强调，积极探索集体资产股权质押贷款办法。2024 年，中央一号文件《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》重申，创新乡村振兴投融资机制。

农村集体资产股份合作制改革是农村集体产权制度改革的核心内容，而农村集体资产股份权担保权能的拓展则是创新农村融资机制的重要举措。当前，农村集体资产股份权担保融资改革正在全国多地开展试点工作，需要学界提供理论智慧。截至 2024 年 3 月 14 日，以“农村集体资产”“股份”“担保”为关键词在“中国知网”执行检索，发现仅有 7 篇专门讨论农村集体资产股份权担保制度的理论文章。进一步来看，农村集体资产股份权担保如何融入《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）所规定的担保物权体系、采何种物权变动模式、以何种形式实现等基础性问题在理论与实践中有分歧，有待厘清。因而，本文结合农村集体产权制度改革试点的实际情况，从解释论和立法

论双重视角,对农村集体资产股份权担保制度的“四梁八柱”予以探讨。

一、农村集体资产股份权可担保性的证成

(一) 农村集体资产股份权的法律属性

1. 农村集体资产股份权股权属性的证否

无论阐释者与阐释对象的关系在事实上多么密切,阐释者想象的对象与实在的对象之间的投射叠影总是随其主观意图而有所调整。遗憾的是,立法抑或是理论对于农村集体资产股份权并未做清晰的定义。一般认为,农村集体资产股份是通过农村集体资产股份合作制改革,将集体经营性资产以股份或份额形式量化到本集体成员的产物,而所谓农村集体资产股份权就是指农村集体成员以其分配的股份所享有的相应权利。仅从表述看,农村集体资产股份权与股权高度近似,部分政策性文件与地方性法规亦习惯于用“股权”指称农村集体资产股份权。[1]而《民法典》第 440 条第 4 项恰好明文规定“可转让的基金份额、股权”可作为权利质权的客体,这是否意味着农村集体资产股份权可以当然地设立担保?正如霍姆斯法官所言,法律的不幸之一在于,观念因被包裹在术语之中而长期得不到进一步的分析。[2]依规范主义之立场,法律概念都可以还原为法律规范要素,概念本身并不重要。可见,语义表述高度重合的概念之间也可能存在质的差别,农村集体资产股份权与《民法典》第 440 条第 4 项所称之“股权”不可因语词表达的相近而当然地划上等号,需做进一步分析。依霍菲尔德“法律关系学说”之见,所有法律问题都可化约为法律关系,由此,权利并非孤立的,而是

处于“相关”或“相反”的法律关系之中。[3]因而，农村集体资产股份权与股权的异同当置于相应法律关系进行检验。循此，以团体法的视角观之，可从组织基础与所有制基础两方面对农村集体资产股份权的股权属性予以证否。

第一，组织基础不同。理论主流观点认为，《民法典》第 440 条第 4 项中的“股权”系指公司股东因投资而享有的权利。[4]农村集体资产股份权的组织基础为农村集体经济组织，公司股权的组织基础则为公司。依萨维尼的观点，法人仅是为了某一法律目的所承认的人，法人概念总是以诸多不同目的中的某一目的为前提。[5]拉伦茨亦认为，只有通过目的，才能说明社团的长期性和其活动。[6]《民法典》采功能主义作为我国民法法人分类的基本依据，并将农村集体经济组织定位为特别法人，农村集体经济组织的核心特别性就在于其目的的特别性，或社会功能的特别性。[7]依据《民法典》第 76 条与第 99 条之规定，公司为营利法人，以取得利润并分配给股东等出资人为目的。而农村集体经济组织脱胎于高级农业生产合作社，天然地具备除经济职能以外的政治、文化、保障成员生存等职能，因而具有社区性、人合闭锁性的显明特点。尽管农村集体产权改革和农村集体经济组织法人化旨在盘活集体资产、促进要素流动、创新农村集体经济运行机制，但农村集体经济组织的核心职能仍未改变。《农村产权改革意见》亦指出，农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造。有鉴于此，以不同质的组织作为权利组织基础，农村集体资产股份权与公司

股权不可同日而语。

第二，所有制基础不同。有论者主张农村集体资产股份量化的过程是将集体经营性资产变集体抽象的“共同所有”为具体的“按份额所有”，集体成员再以“资产份额”入社。[8]民法上共同共有系指基于特定关系而形成的对财产的所有，如婚姻、继承等，其实质属私人所有制范畴，按份共有则意味着共有人得随时请求分割共有财产。如若按此理解，农村集体资产股份合作制改革的实质就成为对农村集体资产所有权的股份化，农村集体资产股份权变相地成为农村集体资产的私人所有权。《农村产权改革意见》指出，“坚持农民集体所有不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失”，农村集体资产股份合作制改革仍以公有制为基础。倘若肯认此种“股份量化”等于集体资产“共同共有”改造为“按份共有”的观点，可能导致集体所有制土崩瓦解，并不可取。纵使农村集体资产股份制改革旨在解决集体资产所有权主体虚化进而导致集体资产经营过程中集体成员权益受损的问题，但是解决该问题的关键也不在于将集体资产向集体成员确权，而在于明确农村集体经济组织作为行权主体，进一步巩固集体资产的集体所有权。职是之故，从所有制角度看，农村集体资产股份权与公司股权亦存在差别。

2. 农村集体资产股份权的收益分配权属性

尽管《民法典》以功能主义为依据将法人分为“营利法人”“非营利法人”“特别法人”，但农村集体经济组织法人呈现出功能主义与结

构主义相兼容的表征，具有典型的社团法人属性。[9]因此，有学者主张，拥有股份是取得成员资格的前提，成员可以依据自己的“股份”或份额行使占有、处分等财产性权利，以及选举权、表决权、监督权等非财产性权利，农村集体资产股份权实为成员权。[10]然而，学界对此存有不同意见：农村集体资产股份是农村集体经济组织成员对集体经营收益分配的依据，因而农村集体资产股份权实质是农村集体经济组织成员权中的收益分配权。[11]上述分歧有待澄清。

第一，农村集体资产股份权收益分配权属性符合农村集体产权改革的历史语境。一般认为，农村集体经济组织成员权属社员权范畴，谢怀栻先生对此曾有经典的论述：社员权具有复合性，既包含以求得经济利益为主的经济性质权能，亦包含以非经济利益为主的非经济性质权能，其中经济性质权能主要指向收益分配权。[12]在历史因果命名理论看来，语词所指称的不是由心灵或意向所决定，而是由一个语言共同体所建立的范式和存在于超语言的世界中的历史所决定的，各人使用不同的概念但通过一定的历史、社会的链条，可以引导到同一指称上。[13]由此，农村集体资产股份权的法律属性确认应当置于历史的脉络中完成。上世纪 90 年代，受多重因素影响，农村集体资产流失问题日渐凸显，农村集体产权制度改革发端于此。2006 年《中共中央办公厅 国务院关于加强农村基层党风廉政建设的意见》（中办发发 2006）32 号）指出，“建立健全农村集体资金、资产和资源管理制度”“积极推行股份制、股份合作制等村集体经济的有效实现形式”。2010 年中央

一号文件《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》指出，“稳定和完善农村基本经营制度”

“鼓励有条件的地方开展农村集体产权制度改革试点”。2013 年《全面深化改革决定》指出，“赋予农民更多财产权利”“积极发展农民股份合作”。从上述历史脉络发展看，农村集体资产股份合作制改革是为探索农村集体所有制有效实现形式，保障农民的财产性权益，因而，农村集体资产股份权所指向往的当是成员权的经济性权能，即收益分配权。

第二，收益分配权属性符合农村集体资产股份权形成的基本逻辑。上文提及的“成员权说”将农村集体资产股份作为成员资格取得的前提，其实，此种观点的本质与股权说类似，将农村集体经济组织成员权的取得看成“出资”的结果。然而，正如上文所言，农村集体经济组织虽然在组织结构上与公司类似，同为社团法人，但同时为典型的籍合组织，[14]成员资格的取得非以出资为前提。因此，农村集体经济组织成员权与农村集体资产股份权的关系逻辑应当是：取得农村集体经济组织成员资格，才可享有初始配置的股份，进而取得股份权。这也可以解释《农村产权改革意见》第三（七）部分所提及的“集体资产所有权确权要严格按照产权归属进行，不能打乱原集体所有的界限。”在技术层面，倘若采相反逻辑则可能导致出现权利空白。大量改革试点地区对农村集体资产股份权采取“确权到户”“增人不增股、减人不减股”的“静态管理模式”，农村集体新增人口股份的取得则会存在一个协商的过程。如若将股份权之享有作为成员权取得的前提，则意味着在协商的过程

程中新增人口的成员资格处于真空状态，权利真空的出现将使得本应获得集体生存保障的集体成员合法权益难以得到有效保护。事实上，收益分配权亦更符合规范层面的字面表述。《农村产权改革意见》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。”《浙江省农村集体资产股权管理暂行办法》第 3 条规定，农村集体资产股权为股东参加农村集体资产收益分配的依据。《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称《农村集体经济组织法》）第 41 条规定，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。

（二）农村集体资产股份权可让与性的理论突围

理论通说认为，财产若要取得担保能力，应当满足三个条件：一是属于私法上的财产权益；二是可自由让与；三是担保物权可被公示。[15]在比较法上，《德国民法典》第 1273 条第 1 款和第 1274 条第 2 款规定，可转让的权利可以为权利质权的客体。依功能主义的立场，法律规范的解释应以其所承载的社会效果为基本指向。担保制度的直接目的是使担保权人可抵御债务人责任财产不足以清偿债务的风险，担保物权的实质是变价权。[16]由此不难看出，“可让与性”是财产担保能力的核心要素。

一般而言，法定化的权利内部权能无法互相分离，不可各自成为独立单元，唯有法定化的权利才具有可让与性。[17]以公司股权为例，传

统公司法理论确立了股权“禁止分离”规则，其中内容之一便是股权的经济性权利与参与性权利不分离，[18]“投票权附随于公司剩余利益”[19]。做出如此安排最现实的原因是，唯有剩余利益的索取者才有动力追求公司利益最大化。[20]如若以同为成员权的股权作类比，农村集体资产股份权属农村集体经济组织成员权权能之一，在法理上貌似难以单独转让，其可让与性需要进一步加以论证。农村集体资产股份合作制改革暗含了将成员权中的收益分配权能独立化的政策价值。农村集体经济组织的社区性、集体财产集体所有制以及集体成员平等性乃实现农村集体经济组织保障成员生存功能的基本要求，盘活农村集体资产、促进城乡要素流动、发展新型集体经济又需要在此基础上对农村集体产权制度不断革新，赋予农民更多、更充分的财产权利，以追求公法治理和保障功能、私法财产权功能的统合，承包地“三权分置”、宅基地“三权分置”改革均以此为底层逻辑。[21]由于农村集体经济组织成员权不像公司股权一样可整体性地让与，前者经济价值的充分发挥就有赖于收益分配权能的脱离并被改造为一项独立的权利。事实上，在市场经济多元需求的冲击下，上述股权“禁止分离”规则正逐渐被蚕食和瓦解，理论上有观点主张应当承认公司股东意志和偏好的异质性，不应绝对化股权“禁止分离”规则。[22]仅从农村集体经济组织成员而言，随着城乡要素流动愈发频繁，不同个体对权利行使的态度、对各类利益的诉求存有差别，绝对禁止管理权能与收益权能的分离，既不符合农村发展的现实面相，也不符合农村集体经济组织成员利益最大化的要求。因

此，法律应允许农村集体资产股份权作为独立权利进行流转。

黑格尔认为，财产权的可转让性是由其外在性决定的，“我的财物可以由我放弃（derelinquiere）而使它成为无主物，或委由他人的意志去占有”“但是，我之所以能这样做，只是因为物就其本性来说是某种外在的东西。”因此，那些构成我最本己的人格和我的自我意识的普遍本质的财富（Guter），或者更确切些说，实体性的规定，乃至它们具有的不受时效影响的权利，是不可转让的。[23]学界对于农村集体资产股份权可让与性的主要担忧大多遵循黑格尔理论的脉络，认为农村集体资产股份权具有强烈的人身依附性，本质是成员身份的表征，如若承认其可让与性，可能削弱集体资产的保障功能。[24]事实上，农村集体资产股份权收益分配权属性证成完成的同时，亦实现了将农村集体资产股份权与成员身份剥离的技术处理。成员身份在农村集体经济组织成员权的投射直接指向的是非经济权利，即包括选举和被选举权、表决权、监督权等在内的管理性权利。换言之，农村集体经济组织成员对农村集体资产以及农村集体经济组织的控制由行使管理性权利得以实现。循此，作为收益分配权的农村集体资产股份权的让与并不会减损集体资产的保障功能。因而，农村集体资产股份权虽在初始配置时由农村集体经济组织成员权衍生而来，但在流转时可以摆脱成员身份的限制，醇化为一项市场性权利。

二、农村集体资产股份权担保的设立规则

（一）农村集体资产股份权担保的形式

国家政策在历史纵向维度上对农村集体资产股份权担保形式的描述存有变化。2013 年《全面深化改革决定》中提出“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”，2016 年《农村产权改革意见》沿用了上述提法，将农村集体资产股份权担保形式表达为“抵押”。2019 年中央一号文件《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》中则提出“完善农村集体产权权能，积极探索集体资产股权质押贷款办法”，改“抵押”为“质押”。农业农村部 2023 年“一号文件”《农业农村部关于落实党中央国务院 2023 年全面推进乡村振兴重点工作部署的实施意见》（农发〔2023〕1 号）则又使用了“集体收益分配权抵押担保”的表述。在横向维度，各试点地区对担保形式的界定亦存分歧：一是质押路径，如《浙江省农村集体资产股权管理暂行办法》《尧都区农村集体资产股权管理办法（试行）》；二是抵押路径，如《广东省农村集体资产管理条例》《闵行区村集体经济组织股权管理暂行办法》。此种规范体系安排不利于充分发挥农村集体资产股份权的担保权能，有待理论澄清。

1. 农村集体资产股份权质押的规范检验

按照传统大陆法系民法理论，在权利上设立担保应以质押的形式，受此影响，我国《民法典》第十八章第二节对权利质权予以专门规定。因此，学界多主张以质押的形式在农村集体资产股份权上设立担保。[25]然而，并非任何权利都能当然地被设立质押。《民法典》第 440 条延续了原《中华人民共和国物权法》第 223 条的立场，以“列举+封闭

式概括”的方式对权利质权客体范围进行限定,换言之,唯有《民法典》第 440 条以及法律、行政法规规定的权利类型方可作为质权的客体。究其原因,担保物权的客体原则上仅为有体物,实践中的新型财产权利层出不穷,权利质权客体范围不宜以开放的姿态面向世人,权利作为担保物权的客体是例外,应当以法律、行政法规规定可以出质的其他财产权利为限。[26]在法律、行政法规未对农村集体资产股份权是否可以出质予以规定的情况下,农村集体资产股份权质押的确立仍需接受《民法典》第 440 条的检验。

有论者主张将农村集体资产股份权认定为期待性债权,可解释为《民法典》第 440 条第 6 款所规定的“应收账款”,进而完成可质性的塑造。[27]但该观点值得商榷。农村集体资产股份权实为基于成员资格而产生的一项权利,体现的是成员与集体之间团体法上的社会关系,并非基于个人法中的债权债务关系。前述观点存在将作为成员权权能的抽象收益分配权与具体收益分配权相混淆的嫌疑。所谓具体收益分配权是指团体已做出是否分配以及如何分配收益的决议,成员请求团体分配一定数额收益的权利,其本质为债权。依传统团体法理论之见,具体收益分配权乃脱离成员权的一项独立权利。[28]倘以具体收益分配权为担保客体,会使得农村集体资产股份权担保的设立掣肘于收益分配条件是否满足,还有可能大大限制农村集体资产股份权的财产价值,削弱融资人提供融资的意愿,不利于降低债务人的融资难度,因此农村集体资产股份权担保的客体仍应为抽象收益分配权。在规范层面,

依据 2022 年《动产和权利担保统一登记办法》第 3 条之规定，应收账款主要包括两类：一是以合同为基础的具有金钱给付内容的债权；二是基础设施和公用事业项目的收益权。尽管法律引入应收账款质权的目的在于回应实务和理论对扩大权利质权客体的呼声，但《动产和权利担保统一登记办法》第 3 条第 2 款并未另行规定兜底条款，应被理解为封闭性条款。[29]通过比对不难发现，作为担保物权客体的农村集体资产股份权非属《动产和权利担保统一登记办法》第 3 条第 2 款所规定的“应收账款”的范畴。

2. 农村集体资产股份权抵押的解释路径

循《民法典》第 385 条之规定，我国《民法典》在规规定担保物权客体时，未完全继受传统大陆法系民法“不动产一抵押”“动产/权利一质押”的体例安排，而是通过兜底条款将抵押权客体范畴做了开放化处理，这为权利抵押留了解释空间。在形式构造上，抵押与质押相区分的关键在于是否移转担保财产的占有，即担保人是否丧失财产的使用价值。就高度证券、凭证化的权利而言，权利质权的设立以证券、凭证的交付为公示方式，同时排除了担保人对权利的利用。[30]而其他类型权利质权则不会限制权利的使用价值，例如专利权人以专利权设立担保，仍可继续实施专利权。“在设立此类质权时，其原有的留置功能几乎完全丧失”“之所以如此，是因为此类财产权没有以物理形式来使用的价值，它对任何人只具有客观上的交换价值”。[31]既然如此，从功能主义视角观之，此类权利担保物权名为质权实为抵押权。[32]以农村

集体资产股份权提供担保，担保人即使移转了“股东证”“股权证”的占有，仍然可基于其成员身份自主决定向集体请求收益分配。为保持规范的体系妥当性，更好融入功能主义与形式主义杂糅的民法典担保制度，农村集体资产股份权担保应当以抵押的形式设立。

（二）农村集体资产股份权担保的设立方式

1. 农村集体资产股份权担保的物权变动模式

我国法并未确立起统一的农村集体资产股份权担保物权变动模式。在规范层面，有的试点地区明文规定农村集体资产股份权担保在登记完成后设立，如《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法》第 16 条、《青岛市农村集体经济组织成员和股权管理办法（试行）》第 33 条、《桓台县农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 5 条等；也有的试点地区虽规定了股份权登记但未对担保设立与登记之间的关系予以明确，如《浙江省农村集体资产股权管理暂行办法》。学界对该问题亦莫衷一是，有论者主张农村集体资产股份权可参照土地经营权设置“登记对抗”的担保物权设立模式；[33]有观点认为农村集体资产股份权担保存在较高市场风险和法律风险，应当采取名册记载和登记生效以及交付股权凭证对抗相结合的物权变动模式。[34]由是观之，明确农村集体资产股份权担保物权变动模式实有必要。

依《民法典》第 402 条、第 403 条之规定，抵押权的公示方式限于登记，因此农村集体资产股份权担保公示应排除股东名册记载与股权凭证交付的方式。问题在于，《民法典》规定了登记生效和登记对抗

两种物权变动模式，该如何选择，需要进一步探讨。农村集体资产股份权设立担保物权宜采登记要件主义，即登记后设立，更为妥当。首先，登记要件主义符合农村集体资产股份权的公示方式。拉伦茨认为，“权利上的权利总与产生它的那个权利具有同样的结构”^[35]，因而权利上的担保物权公示方式应与权利本身保持一致。实践中农村集体资产股份权的取得多需以登记为准，^[36]其上之担保物权亦应以登记作为物权变动要件。其次，登记要件主义符合农村集体资产股份权担保发展现状。农村集体资产股份权担保作为一种非典型权利担保，相关理论和实践仍处于探索阶段，诸多方面尚不成熟。登记要件主义能够最大限度地保护交易安全、规避抵押风险，实为更稳妥的选择。再次，登记要件主义符合司法实践之立场。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》（法释〔2020〕28号）第63条规定，债权人与担保人约定以法律、行政法规尚未规定可以担保的财产权利设立担保，“当事人未在法定的登记机构依法进行登记，主张该担保具有物权效力的，人民法院不予支持”。就个案而言，司法实践多主张农村集体资产股份权担保以登记为设立要件，^[37]虽然现实中存在交付“股权凭证”或“股东凭证”以设立担保物权的做法，但大多未得到法院支持。^[38]由此可见，人民法院之立场更倾向于农村集体资产股份权担保设立应当采登记要件主义。

2. 农村集体资产股份权担保的登记机构

各试点地区对农村集体资产股份权担保的登记机构设置主要分为

四类：一是区（县）级农业农村部门或其授权机构；[39]二是农村经济经营管理局；[40]三是农村产权交易中心；[41]四是乡镇农村集体经济合作组织；[42]就理论而言，有论者主张由县级政府统一建立的农村土地权利登记机构进行登记；[43]有观点则认为，拓展“动产融资统一登记公示系统”，逐步将农村集体资产股份权担保信息纳入系统。[44]上述实践中的做法各有利弊，尤其是对仍处于探索阶段的农村集体资产股份合作制改革而言，多元化登记机构的设置存在有其现实基础。在应然维度，登记机构的选择应当考虑担保的登记成本、担保的查询成本以及权利流转效率。各个改革试点地区出于公法监管目的的考虑大多已建立了农村集体资产股份权登记系统，倘若股份权担保登记纳入“动产融资统一登记公示系统”，不仅担保人需要在两个系统上对股份权的物权变动进行登记，而且第三人亦需查询两个公示系统，增加了登记与查询的成本。因此，按照权利担保登记机构与权利登记机构应当统一的法理，[45]农村集体资产股份权担保不宜纳入“动产融资统一登记公示系统”。为了从整体上规范农村产权交易，促进农村财产要素有序流动，各试点地区在条件成熟时有必要在县域范围内建立农村产权交易中心，并将其作为农村集体资产股份权取得、转让、担保的登记机构，以统筹规范农村集体资产股份权的流转，最大限度发挥农村集体资产股份权的财产价值。

（三）农村集体资产股份权的价值评估

对农村集体资产股份权进行准确的价值评估，不仅关乎股份权人

的融资能力，而且影响融资人的债权实现风险。作为无形财产，农村集体资产股份权的价值评估较之一般有形财产更为复杂，需要综合考量。

第一，农村集体资产股份权价值评估主体宜确定为特定评估机构或国家机关。当前，各试点地区针对由谁来评估对农村集体资产股份权的问题存有不同做法，可大致归纳为：一是统一由国家职能部门或贷款行认可的第三方评估机构进行评估，排除借贷双方通过意思自治确定担保财产价值，如《西安市高陵区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 13 条；二是由贷款人自评估、借贷双方协商或委托第三方机构，如《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法（暂行）》第 11 条、《尧都区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 21 条、《武平县农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 15 条等。在多数情况下，借款方因融资需要而处于相对弱势地位，加之农村集体资产股份权主体多为长期在乡村生活、生产的农民，更需要法律给予特殊保护，而且当前农村集体资产股份权交易尚未完全铺开导致权利价值的挖掘还不足，因此出于保护农村集体资产成员以及维护权利交易市场秩序的考虑，现阶段不宜将农村集体经济组织股份权的价值评估权交由借贷双方，而应由专门机构完成评估。在评估机构的选择上，为尽快形成统一的农村产权交易市场，统合规范农村产权交易，可由县域农村产权交易中心承担农村集体资产股份权价值评估职能。

第二，农村集体资产股份权价值评估宜采用收益法。循《资产评估执业准则——企业价值》第 17 条，企业股权价值的评估方法包括收益

法、市场法、成本法。农村集体资产股份权虽与股权在法理上存在质的异化，但二者同处于成员与团体利益交织的节点，相应价值评估的方法有共通之处，需要注意的是上述方法的选择应根据评估对象的实际情况确定。首先，当前农村集体资产股份权的流转限制较大，交易市场尚不成熟，可资参照案例数量较少，因而，市场法运用基础不足，将其作为辅助手段较为合理。其次，成本法一般是指权利人取得此种权利所需之成本，农村集体经济组织成员多以无偿的形式取得股份，因而，成本法亦无适用的空间。最后，宜将收益法作为主要的评估方法。依据《资产评估执业准则——企业价值》第 19 条，收益法是指将预期收益资本化或者折现，确定评估对象价值的评估方法。对于权利人而言，农村集体资产股份权的价值汇聚在集体经营收益之上，因而，收益法与农村集体资产股份权的内涵最为契合。

第三，农村集体资产股份权价值评估的参酌因素包含农村集体经济组织的经营状况、收益分配制度。作为集体成员收益分配权的农村集体资产股份权，其之价值大小与集体可供分配的经营利润的多寡直接关联，而利润的多寡又是经营状况的典型表征。因此，可从农村集体经济组织的总体经营状况推导未来可用以分配的利润，而经营状况需要综合评估，其中又包括经营收入状况、集体资产的增减变化、集体基础设施建设等因素。在分配制度维度，按人数平均分配股份进而形成“人口股”的股份权配置类型是实践中较为常见的做法，因此同一集体经济组织中的“人口股”一般具有同等价值。而有的地区则按照劳动年龄设

置“劳龄股”，此类股份权则会因个体的区别而存在价值差异性，在评估时需加以甄别。此外，并非农村集体经济组织的全部经营收益都会向成员分配，多数试点地区规定农村集体经济组织可通过设置集体股或提取“公积公益金”的方式为集体保留用以公益事业发展的资金。因此，农村集体资产股份权价值的评估应刨除由集体获得的这部分收益。

（四）农村集体资产股份权担保设立的限制

1. 农村集体经济组织的同意权

学界对农村集体资产股份权担保之设立是否应以农村集体经济组织同意为前置条件存有争论：肯定者认为，集体对股份权的受让比例、受让人资格负有审查义务，且具有优先购买权，因而担保的设立应由集体同意；[46]否定者主张，农村集体资产股份权担保之设立属民事主体的契约自由，且不会破坏农村集体经济组织的人合闭锁性及集体资产的完整性，因而无需集体同意；[47]此外，还有论者主张以股权类型对是否应当取得集体同意进行讨论，在以不影响农民生存和成员身份的经营性资产作为量化基础的股份权上设立担保无需集体同意，而以土地征收款为量化基础的股份权担保则应由集体同意。[48]上述观点之理由均值得商榷。就第一个观点而言，股份权担保实现阶段才涉及权利让与，担保设立过程不存在转让问题。换言之，未经担保实现程序，担保实现形式和受让人未确定，即使赋予农村集体经济组织审查与优先购买权亦是无的放矢。对于第二个观点，农村集体经济组织社区性以及集体资产完整性不被突破是股份权得以流转的基础条件，如若存在组

织社区性、资产完整性被破坏之风险，法律必要的强制介入就有了正当性，[49]农村集体资产股份权流转会在法律层面受到限制，也就无所谓农村集体经济组织同意与否。而第三个观点以保障集体成员生存为出发点，值得赞同，但结论与出发点存在一定偏离。由此，农村集体资产股份权担保设立应否取得集体同意需进一步探讨。

农村集体资产股份权担保的设立应当以集体同意为必要条件。首先，在法理上，农村集体经济组织同意权是集体资产集体所有权的延伸。在农村产权制度改革持续深入的进程中，集体成员被赋予更多的财产权利，同时引发了学界对集体所有权虚化，如何“坚持农民集体所有不动摇”的思考。就集体土地而言，在土地经营制度长久不变的前提下，土地承包经营权脱离土地所有权后，可能更接近于自物权。[50]集体所有权的剩余权利就集中体现在“土地承包经营权转让同意权”之上。与土地承包经营权、宅基地使用权等成员自益权类似，农村集体资产股份权的形成不以出资为前提，集体成员可无偿取得。因此，农村集体资产股份权的变更需要受到比其他财产权更多的限制，其中就包括农村集体经济组织同意权。其次，农村集体经济组织同意权是集体保障成员生存功能的体现。需要澄清的一点是，无论是以经营性资产还是非经营性资产为基础的股份权都具备成员生活保障之功能。基于此，农民集体经济组织应当对农村集体资产股份权的变更进行审查，审查之内容指向的应是权利的丧失是否会对集体成员生活保障造成毁灭性影响。最后，由农村集体经济组织对农村集体资产股份权担保设立行使同意权具有

一定实践基础,更加符合拉德布鲁赫公式对法的安定性的要求。现实中多个试点地区均明文规定了农村集体资产股份权担保设立中的农村集体经济组织同意权,如《义乌市村股份经济合作社股权质押管理办法(试行)》第5条第2款、《涵江区农村集体资产股权质押贷款管理办法(试行)》第9条第5项等。

2. 农村集体资产股份权担保的权利人范围

一般而言,担保物权人并无特殊之要求,凡民事主体均可成为担保物权人。但就现实情况看,农村集体资产股份权担保物权人范围受到了不同程度的限制。在规范层面,部分试点地区规定,担保人仅能以农村集体资产股份为标的物向金融机构申请贷款,[51]也有部分试点地区未对担保物权人的范围作出明文规定。[52]在实践层面,农村集体资产股份权担保物权人主要有三类:一是金融机构;[53]二是同集体内其他成员;[54]三是集体外自然人。[55]上述规范与实践中的分歧,无助于农村集体资产股份权担保权能的拓展,需要理论予以澄清。

综合效率与安全两方面的考虑,按照借款目的对农村集体资产股份权担保物权人范围予以划定更为妥当。如若借款人乃因农业生产经营、自主创业等活动而为借贷,为了便于对农村集体资产股份权担保的监管,有必要将担保物权人范围限定在金融机构。倘若借款是以日常生活应急(如医疗费、学费等)为目的的消费借贷,相对应的农村集体资产股份权担保一般不具有持续性,因而担保物权人可不限于金融机构。金融机构以农村集体资产股份权为担保财产向借款人提供贷款具有较

强的政策驱动性，并非自发的市场行为，这就使得金融机构大多有寻求农村集体资产股份权担保之外担保的需求。例如，《桓台县农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 20 条规定，贷款行确定贷款担保方式可以是“农村集体资产股权担保+第三方担保”的方式；《义乌市村股份经济合作社股权质押管理办法（试行）》第 8 条规定，由市政府财政安排专项资金，对开展村股份经济合作社股权质押贷款业务，而发生贷款本金亏损的银行业金融机构，给予贷款本金亏损数额 40% 的风险补偿。由此可见，以农村集体资产股份权作为担保向金融机构贷款有一定难度，因此有必要将担保物权人的范围予以拓展，以农村集体资产股份权为消费借贷提供担保时，担保物权人可不限于金融机构。

3. 农村集体资产股份权担保的担保人

由于部分改革试点地区在设置农村集体资产股份时区分了由集体成员享有的“成员股”和由农村集体经济组织享有的“集体股”，因而关于何人能够以农村集体资产股份权提供担保的问题，学界出现了不同认识。有论者主张，农村集体承担提供公共服务的职能，应当不可作为担保人。[56] 反对观点则认为，当集体股的保障功能实现后，农村集体经济组织能够以集体股作为担保对外借款。[57] 在现实层面，不同改革试点地区对此的规定亦有不同，部分地区明文规定农村集体资产股份权担保的担保人应是农村集体经济组织成员，如《青岛市农村集体经济组织成员和股权管理办法（试行）》第 30 条；部分地区则规定农村集体经济组织亦可成为担保人，如《西安市高陵区农村集体资产股权质

押贷款管理办法（试行）》第 2 条。

担保人范围宜将农村集体经济组织排除在外。首先，以“集体股”设立担保可能减损农村集体经济组织社会保障职能。“集体股”设置之初衷乃于收益分配前能够为集体保留用以自身事业发展的资金，农村集体经济组织以其“集体股”作为实现集体社会保障职能的重要工具。

[58]集体股的收益在实践中多用于发展集体经济、社会保障支出、化解村级债务。[59]如若债务人逾期无法偿还债务，担保的实现必然伴随集体股的稀释，这将使得农村集体经济组织在收益分配前获得的“公益公积金”减少，进而限制农村集体经济组织保障成员生存职能的发挥。其次，取消“集体股”设置是主要趋势。虽然学界对“集体股”之存废仍有不同立场，但是，实践中设置“集体股”的地区数量逐年减少，保留“集体股”的地区也在不断降低集体股的占比。[60]《农村集体经济组织法》中不再规定集体股，而是于第 42 条规定“提取公积公益金”，“用于弥补亏损、扩大生产经营”。最后，以集体股作为担保财产进行融资对农村集体经济组织意义有限。有研究显示，“缺乏有效抵质押物”是农村集体经济组织申请信贷失败的首要原因，[61]而“抵质押物”的缺乏并不在于集体所有的财产量的不足，而是在于财产价值评估难度过大。相较于其他有形财产，以无形财产形式而存在的“集体股”在价值评估层面更加难以转化为受市场认可的担保财产。因此，排除农村集体经济组织在“集体股”设立担保的可能，在实然层面对其融资造成的负面影响较小。

三、农村集体资产股份权担保的实现规则

（一）“折价”作为农村集体资产股份权担保实现方式的证成

依《民法典》第 410 条之规定，抵押权的实现包括意定实现路径和非讼程序实现路径，前者包括折价、拍卖、变卖等方式，而后者仅包含变卖、拍卖。在实践中，改革试点地区对农村集体资产股份权担保实现方式存有差异性规定，部分地区仅规定了变卖、拍卖的实现形式，[62]部分地区规定了由农村集体经济组织回购，[63]部分地区则在规范性文件中使用了“折价”的表述。[64]综合来看，各试点地区虽对农村集体资产股份权担保实现方式做出了多元化规定，但其实仅认可拍卖、变卖两种方式。其中，农村集体经济组织回购为“变卖”的表现形式之一。虽然部分地区在规范中采用了“折价”字样，但结合上下文语境其所要表达的仍是将权利流转给“他人”，“折价”的实质仍为“拍卖”或“变卖”。因此，能否以“折价”方式实现农村集体资产股份权担保实值探究。

在法理上，折价与变卖、拍卖的本质区别为担保物权人能否直接受让担保财产。实践中，改革试点地区关于农村集体资产股份权的可让与性强度的规定大致可分为三类：一是审慎转让型，即农村集体资产股份权原则上不得转让，特殊情况下可在组织内部转让；[65]二是对内有限转让型，即农村集体资产股份权可在内部转让，但受让人所持股份不得超过一定比例；[66]三是对外禁止转让型，即农村集体资产股份权可在组织内部自由转让，但不得向非集体经济组织成员转让；[67]四是对外

有限转让型，即在满足特定条件下农村集体资产股份权可由集体外主体受让。[68]学界对农村集体资产股份权转让范围亦有不同认知。有论者主张，农村集体资产股份权包含了成员的个体价值，具有人身属性，只有农村集体经济组织成员才可享有农村集体资产股份权；[69]与上述立场相反地，有论者认为，农村集体资产股份权对外转让不会影响农村集体经济的稳定和发展。[70]从实践和理论的共识出发，当担保物权人为农村集体经济组织内部其他成员时，“折价”可以作为担保实现方式，当无异议。

问题在于，当担保物权人为非集体经济组织成员时，农村集体资产股份权担保能否以“折价”方式实现呢？正如上文所言，农村集体资产股份权的生成实际亦标志着该权利与成员身份的相对脱离，拓展权利转让范围并不会斫丧农村集体经济组织的社区性和集体成员的人合闭锁性。而且，农村集体资产股份权作为收益分配权与同样可设立担保的土地经营权不同，不存在权利主体需具备从事农业生产活动的能力以确保权利能够充分利用的限制。事实上，部分试点地区虽未直接规定农村集体资产股份权可让与范围，但在担保实现方式侧面地肯认了由农村集体经济组织以外民事主体购得股份权的情形，例如《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法（暂行）》第 23 条第 3 项规定：“非集体经济组织或非集体所在成员购得股权时，只享有该股权分红权利，不享有集体其他权益”；《西安市高陵区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 26 条第 3 项亦做出了相似规定。“折价”作为担保

物权意定实现路径之一，以当事人合意为基础，不必借助繁琐的程序，是提高担保物权实现效率、降低担保物权实现成本的更好选择。因此，从兼顾效率与公平的视角出发，允许当事人以“折价”之方式实现农村集体资产股份权担保较为合理。考虑到理论和实践对农村集体资产股份权可让与性强度持稳慎态度以及农村集体资产股份权交易市场尚不成熟的现状，以“折价”形式实现担保物权的权利人应当限于金融机构，将集体之外的自然人排除在范围之外。

（二）农村集体资产股份权担保实现方式的拓展

现实中部分试点地区规定了“收储”作为农村集体资产股份权担保的实现形式，所谓收储是指满足一定条件的情况下，由特定机构收购作为担保财产的农村集体资产股份权，所得价款由担保物权人优先受偿。收储作为农村集体资产股份权担保的创新实现形式，能够最大限度地保证担保物权人的合法权益，具有较大的实践价值。然而，“收储”的具体规则仍不完善，部分问题理论和实践亦无定论，需要予以澄清。

一是收储的定位。在规范层面，有的地区将收储作为农村集体资产股份权担保实现的补充形式，规定农村集体资产股份权在一定时间内无法得到有效处置的，由指定机构收储。[71]有的地区则规定，当事人达成合意，共同向收储机构申请收储即可。[72]“收储”作为农村集体资产股份权担保的特殊实现方式，虽然在形式上与“变卖”类似，但并非典型的市场交易行为，与《民法典》语境下的“变卖”有所差异，因而其之适用应当有所限制。从收储机构的角度考虑，如若完全按照借贷

双方当事人的意志来决定是否收储，可能会造成大量农村集体资产股份权未经市场处置就涌入收储机构，给收储机构造成较大资金压力。综上，收储应当定位为农村集体资产股份权担保实现的补充形式，当农村集体资产股份权在一定时间内（如 6 个月）无法按照市场规则予以处置时，方可适用收储。二是农村集体资产股份权被收储后的处分。以功能主义视之，收储机构的设置在于起到农村集体资产股份权担保实现的兜底功能。因而，农村集体资产股份权占有、收益的权能对收储机构而言并不重要，收储机构更类似于农村集体资产股份权担保实现的“中转站”。是故，在农村集体资产股份权被收储后，收储机构应当在一定期限内转让收储的股份权，甚至当具备受让资格的主体请求购买农村集体资产股份权时，收储中心可随时同意。如若规定期限届满后，农村集体经济组织或农村集体经济组织成员均无意愿受让股份权的，受让人范围可拓展至无集体成员资格但与农村集体经济组织在事实上形成了生活、生产较为紧密联系关系的民事主体。

结语

推行农村集体资产股份合作制是农村集体产权制度改革的重要举措，农村集体资产股份权担保权能的发挥对于拓展农民融资渠道、创新乡村金融制度意义重大。如何在实现农村集体资产股份权担保权能的同时保证农村集体经济组织的社区性不被突破、农村集体资产集体所有权不被减损、农村集体经济组织成员的生存保障不被削弱，是农村集体资产股份权担保制度构建必须回答的问题。农村集体资产股份权应

当被定性为脱离于农村集体经济组织成员权的收益分配权，与公司股权不可等量齐观。由于《民法典》第 440 条对权利质押的客体范围做了封闭式的规定，在法律、行政法规未做出相应规定的情况下，农村集体资产股份权难以涵摄于《民法典》第 440 条。考虑到我国《民法典》未完全继受传统大陆法系担保物权编排体例，抵押权的设立“法无禁止即可为”，因而农村集体资产股份权担保方式宜为抵押。为保护交易安全，农村集体资产股份权担保宜采登记要件主义。农村集体资产股份权之设立应当经农村集体经济组织同意，有必要将农村集体经济组织排除在担保人范围之外，以维护其保障成员生存之功能。农村集体资产股份权担保的实现方式可将“折价”纳入在内，指定机构收储应当被界定为担保的补充实现形式，收储机构在收储农村集体资产股份权后应当及时转让。当前，人民群众对以农村集体资产股份权进行融资的需求与相应制度供给之间存在错位，而且农村集体资产股份权担保的登记、监督、实现仰赖于公私法的合力，囿于篇幅限制，其间诸多问题本文尚未触及，留待日后另撰文探讨。

作者简介：侯国跃（1974），男，四川人，西南政法大学民商法学院教授，博士生导师，民法典国民教育科普基地主任，法学博士，研究方向：民法学、担保法学；

胡恒（1994），男，浙江人，西南政法大学民商法学院博士研究生，民法典国民教育科普基地研究人员，研究方向：民法学、农村法治。

参考文献：

[1]除前文所提及的文件外，可参见《浙江省乡村振兴促进条例》第 49 条、《黑龙江省农村集体经济组织条例》第 12 条。

[2]See Hyde & Schneider v. United States 225 U.S. 347 (1911)。

[3]参见[美]霍菲尔德：《基本法律概念》，张书友编译，中国法制出版社 2009 年版，第 28 页。

[4]参见曹士兵：《中国担保制度与担保方法》（第 5 版），中国法制出版社 2022 年版，第 421 页。

[5]参见[德]弗里德里希·卡尔·萨维尼：《萨维尼论法人的概念》，田士永译，载张谷、张双根、田士永、朱庆育、王洪亮主编《中德私法研究》2013 年第 9 卷，第 38-39 页。

[6]参见[德]卡尔·拉伦茨：《德国民法通论》（上册），王晓晔、邵建东、程建英、徐建国、谢怀栻译，法律出版社 2003 年版，第 201 页。

- [7]参见管洪彦：《农村集体经济组织法人的特别性论纲》，载《法学家》2023 年第 5 期，第 99 4 95 页。
- [8]参见刘竞元：《农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径》，载《华东政法大学学报》2019 年第 6 期，第 156 页。
- [9]同前注[7]，管洪彦文，第 34 页；吴昭军：《基于资产类型区分的集体资产股权法律性质界定与权能设计》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2022 年第 8 期，第 94 页。
- [10]参见高海：《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》，载《法学研究》2022 年第 3 期，第 95 页。
- [11]参见韩松、段程旭：《农民集体成员持有的集体经营性资产收益分配股份的自愿有偿退出》，载《河北法学》2024 年第 2 期，第 85 页。
- [12]参见谢怀试《论民事权利体系》，载《法学研究》1996 年第 2 期，第 75-76 页。
- [13]参见[美]希拉里·普特南：《理性、真理与历史》，童世骏、李光程译，上海译文出版社 2005 年版，第 27、58 页。
- [14]参见陈甦：《籍合组织的特性与法律规制的策略》，载《清华法学》2018 年第 3 期，第 27 页。
- [15]参见陈本寒：《再论权利质权客体范围的确定》，载《法学》2016 年第 7 期，第 82 页。
- [16]参见[日]道垣内弘人：《担保物权法》（第 4 版），宋弋译，北京大学出版社 2023 年版，第 2 2 3 页。
- [17]参见王涌：《财产权谱系、财产权法定主义与民法典〈财产法总则〉》，载《政法论坛》2016 年第 1 期，第 114 页。
- [18]参见施天涛：《公司法论》（第 4 版），法律出版社 2018 年版，第 273 页。
- [19]Frank H.Easterbrook & Daniel R.Fischel, The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press, 1991, p. 73.
- [20]See Frank H.Easterbrook & Daniel R.Fischel, Voting in Corporate Law, 26Journal of Law and Economics1983, p. 395, 409.
- [21]参见谢鸿飞：《〈〉》，载《广东社会科学》2021 年第 1 期，第 231 页。
- [22]参见汪青松：《论股份公司股东权利的分隔——以“一股一票”原则的历史兴衰为背景》，载《清华法学》2014 年第 2 期，第 114 页。
- [23][德]黑格尔：《法哲学原理》，邓安庆译，人民出版社 2016 年版，第 131-132 页。
- [24]参见孙聪聪、耿卓：《农村集体资产股份量化管理的改革困境与立法化解》，载《农业经济问题》2023 年第 9 期，第 130 页。
- [25]参见高海、朱婷：《集体资产股份质押的特别性与制度完善》，载《河北法学》2022 年第 5 期，第 145 页。
- [26]参见程啸：《担保物权研究》，中国人民大学出版社 2019 年版，第 662 页。
- [27]参见张运书：《农民集体资产股权质押的法理逻辑及设立规则》，载《政治与法律》2019 年第 10 期，第 79 页。
- [28]参见任中秀：《民法典编纂中成员权入典之立法构想》，载《江海学刊》2019 年第 4 期，第 165 页。
- [29]参见范雪飞：《论应收账款质权及其公示》，载《中南大学学报（社会科学版）》2010 年第 4 期，第 51 页。
- [30]参见高圣平：《民法典中担保物权的体系重构》，载《法学杂志》2015 年第 6 期，第 38 页。
- [31][日]我妻荣：《我妻荣民法讲义 I——新订担保物权法》，申政武、封涛、郑芙蓉译，中国法制出版社 2008 年版，第 104 页。
- [32]参见李运杨：《〈〉》
- [33]参见张洪波《农村集体资产股份质押的困境及其破解》，载《求索》2020 年第 5 期，第 151-152 页。
- [34]同前注[27]，张运书文，第 80-81 页。
- [35]同前注[6]，卡尔·拉伦茨书，第 298 页。
- [36]参见《汕尾市城区农村集体资产股权管理试行办法》第 7 条、《尧都区农村集体资产股权管理办法（试行）》第 7 条、《迎泽区农村集体资产股权管理办法》第 9 条等。
- [37]参见袁小平与袁瑞如、袁柱明民间借贷纠纷案，广东省东莞市第一人民法院（2014）东一法东民一初字第 1435 号民事判决书；宁波市市区农村信用合作联社乍浦信用社诉孙文路等金融借款合同纠纷案，宁波市江北区人民法院（2015）甬北慈商初字第 112 号民事判决书；凤阳县中都融资担保有限公司、殷传祥追偿权纠纷，安徽省凤阳县人民法院（2021）皖 1126 民初 4768 号民事判决书；山东桓台农村商业银行股份有限公司、李泽等金融借款合同纠纷案，山东省桓台县人民法院民事判决书（2023）鲁 0321 民初 3560 号民事判决书。
- [38]参见欧松、吴森明等民间借贷纠纷案，广东省中山市中级人民法院（2018）粤 20 民终 617 号民事判决书；刘锦祥与李发昌、黄彩英民间借贷纠纷案，广东省佛山市顺德区人民法院（2018）粤 0606 民初 21429 号民事判决书。

[39]参见《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法（暂行）》第16条。

[40]参见《西安市高陵区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第19条。

[41]参见《嘉兴市农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第16条。

[42]参见《秀屿区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第18条。

[43]同前注[33]，张洪波文，第152页。

[44]参见刘慕冉：《农村集体资产股权质押贷款问题研究》，载《农业经济问题》2023年第2期，第74页。

[45]参见高圣平：《〈民法典〉视野下统一动产和权利担保登记制度的构造》，载《浙江工商大学学报》2020年第5期，第41页；谢鸿飞：《〈

[46]同前注[25]，高海、朱婷文，第155页。

[47]同前注[27]，张运书文，第80页。

[48]同前注[33]，张洪波文，第151页。

[49]参见王洪平：《农村集体产权制度改革中“农民意愿”的规范分析》，载《河北法学》2022年第4期，第30-31页。

[50]参见孙宪忠：《中国农民“带地入城”的理论思考和实践调查》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2014年第3期，第65页。

[51]参见《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法（暂行）》第2条、《涵江区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第7条。

[52]如《迎泽区农村集体资产股权管理办法》。

[53]参见山东桓台农村商业银行股份有限公司诉李泽等金融借款合同纠纷案，山东省桓台县人民法院（2023）鲁0321民初3560号民事判决书。

[54]参见潘建祥诉潘权兴民间借贷纠纷案，广东省佛山市顺德区人民法院（2015）佛顺法勒民初字第1350号民事判决书；刘锦祥诉李发昌、黄彩英民间借贷纠纷案，广东省佛山市顺德区人民法院（2018）粤0606民初21429号民事判决书。

[55]参见麦超扬、吴卫新诉麦展柏民间借贷纠纷案，广东省佛山市中级人民法院（2021）粤06民终6199号民事判决书。

[56]同前注[33]，张洪波文，第150页。

[57]同前注[25]，高海、朱婷文，第159页。

[58]参见高飞：《农村集体资产股权配置的法理分析与立法抉择》，载《南京农业大学学报（社会科学版）》2023年第1期，第102页。

[59]参见《黑龙江省农村集体经济组织条例》第12条。

[60]参见闻丽英：《农村集体产权制度改革中股权设置与管理的难点及其破解》，载《西安财经大学学报》2023年第6期，第101页。

[61]参见王修华、魏念颖：《农村集体经济融资困境及破解思路》，载《农业经济问题》2024年第2期，第99页。

[62]参见《义乌市村股份经济合作社股权质押管理办法（试行）》第7条。

[63]参见《涵江区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第22条。

[64]参见《山东省农村集体资产股权质押贷款管理办法（暂行）》第23条第3项。

[65]如《闵行区村集体经济组织股权管理暂行办法》第18条规定，个人股一般不得自行转让，确需转让的，可由集体经济组织回购，也可转让给本集体经济组织其他成员，同等条件下，优先由集体经济组织回购。

[66]如《四川省农村集体经济组织》第32条第2款规定，“转让集体资产股份（份额）给本集体经济组织其他成员，受让方所持股份（份额）占本集体经济组织全部股份（份额）比重不得超过百分之五”。

[67]如《江苏省农村集体资产管理条例》第45条第2款规定，“农村集体资产股份可以在本集体经济组织成员之间转让，也可以由本集体经济组织赎回，但不得向本集体经济组织成员之外的人员转让”。

[68]如《嘉兴市秀洲区农村集体资产股权转让与退出管理办法（试行）》第9条规定，农村集体资产股权转让受让人原则上为同一村经济合作社内部的成员，对本村作出一定贡献的“两进两回”人员，经村集体成员民主表决通过，也可以成为受让人。依据浙江省人民政府办公厅《关于实施“两进两回”行动的意见》，所谓“两进两回”是指科技进乡村、资金进乡村，青年回农村、乡贤回农村。

[69]同前注[58]，高飞文，第 100 页。

[70]参见张先贵：《农村集体经济组织成员股权有偿退出的法律表达——写在〈〉

[71]参见《秀屿区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 29 条第 4 项。

[72]参见《西安市高陵区农村集体资产股权质押贷款管理办法（试行）》第 26 条第 4 项。

四、案例剖析

农村土地流转合同未明确载明承包经营权流转的，应当认定为经营权流转合同——郾城县泉源镇后某村诉宋某财、王某明土地承包经营权合同纠纷案

来源：人民法院案例库

入库编码：2024-11-2-135-004

关键词

民事 土地承包经营权合同 环资 土地经营权 流转

裁判要旨

在涉土地承包经营权纠纷中，承包方将土地流转他人时，如协议中未明确约定转让的是土地承包经营权还是土地经营权，在当事人对转让协议内容理解有分歧的情况下，应当根据鼓励交易、维护交易安全及诚实信用原则，认定土地转让行为系土地经营权的流转而非土地承包经营权的转让。

基本案情

原告郾城县泉源镇后某村（以下简称后某村）诉称：2009 年 2 月 16 日，原告与被告宋某财就集体所有的空闲地承包一事达成一致，双方订立书面《承包合同》，约定将村内一空闲地承包给宋某财植树使用，承包期限为 50 年，承包费为每亩每年 40 元；同年 2 月 18 日，在未经原告方同意的情况下，宋某财便将承包的上述土地私自全部转让给了前某村村民王某明，损害了村集体利益。原告认为，被告宋某财的转让

行为违反了合同约定，构成违约，且案涉土地部分已用于公路建设，不能继续履行，故请求解除案涉合同，同时由于转让行为未经村委会同意，转让行为无效。故请求判令：1. 解除原告后某村与被告宋某财之间于 2009 年 2 月 16 日签订的《承包合同》；2. 确认被告宋某财与王某明于 2009 年 2 月 18 日签订的《转让协议》无效；3. 被告宋某财、被告王某明承担本案全部诉讼费用。

被告宋某财辩称：原告要求解除原告与被告之间的《承包合同》严重挑战协议订立的安全性、严重破坏协议履行的稳定性，于法无据、于理不符，请求驳回原告的诉求。

被告王某明辩称：原告第二项诉讼请求于法无据，于理不符，应予驳回。

法院经审理查明，2009 年 2 月 16 日，宋某财（才）与郾城县泉源乡城某村村民委员会（以下简称城某村村委）签订《承包合同》一份，合同约定：“甲方：城某村委 乙方：宋某才 今有城某村后城组村西南、水泥公路南边空闲地一处，东西长 300 米（东至大桥，西至学广场边），从水泥路边向南宽 12 米（以原有的水沟为界），其中（原有的路保留，宋某某的老年房保留，宋某美的场地保留），经研究同意承包给宋某才植树和其他经营场地用，承包期限 50 年（2009 年 2 月 16 日至 2059 年 2 月 16 日），承包费为每年肆拾元，合计贰仟元整，承包期内任何人不得变更 经办人：宋某波 宋某岭 2009 年 2 月 16 日。”该合同由宋某财及经办人宋某波、宋某岭分别签字捺印，并加盖城某村村委印章。

案涉土地由城某村村委交付宋某财使用。

2009 年 2 月 18 日，宋某财与王某明签订《转让协议》一份，协议约定：“今有后城组宋某财承包村西水泥路南承包合同转让给前城组王某明。转让后宋某财一切不负责，承包费及树木由王某明交给宋某财现金 10000 元整，永不反悔。转让人：宋某财 宋某成 接收人：王某明 证明人：宋某选 二〇〇九年二月十八日。”案涉土地由宋某财交付王某明使用至今。王某明于 2013 年 10 月 1 日就该转让协议向城某村村委完成报备。

另查，案涉合同签订时城某村分为前某村、后某村、河某村。现案涉部分土地被政府修路占用，剩余部分土地由王某明植树所用。

山东省郯城县人民法院于 2022 年 9 月 6 日作出（2022）鲁 1322 民初 3719 号民事判决，驳回原告后某村的诉讼请求。宣判后，后某村提出上诉。山东省临沂市中级人民法院于 2022 年 11 月 29 日作出（2022）鲁 13 民终 10314 号民事判决，驳回上诉，维持原判。

裁判理由

法院生效裁判认为，依法成立的合同受法律保护。本案城某村村委与被告宋某财签订的《承包合同》系双方真实意思表示，不违反法律法规的强制性规定，为合法有效合同，双方已按合同约定履行权利义务。原告主张被告宋某财将案涉承包合同转让给王某明违反了合同约定，构成违约；且案涉承包土地部分已用于公路建设，致合同不能继续履行，故请求解除其与被告宋某财签订的《承包合同》。本案城某村村委

与宋某财签订的《承包合同》中未约定案涉土地不得转让，且被告宋某财依法享有案涉土地的承包经营权，依据《中华人民共和国农村土地承包法》第三十六条：“承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并向发包方备案。”被告宋某财有权向王某明转让案涉土地的经营权，因此，被告宋某财向王某明转让案涉土地经营权的行为既未违反合同约定也不违反法律规定；案涉土地部分因修路被占用致土地经营权人王某明的损失，王某明已得到赔付，且被告宋某财及土地经营权人王某明均未对合同履行提出异议，故案涉合同不存在不能实现合同目的的情形。综上，案涉《承包合同》既未出现合同约定解除的事由，也不具有法定解除的情形，原告主张缺乏法律依据和证据支持，不予支持。

原告主张被告宋某财将土地承包经营权转让给外村村民王某明，且未经发包人即城某村村委的同意，违反法律规定，应认定宋某财与王某明之间的《转让协议》无效。但我国民法典合同编的基本原则是鼓励交易、维护交易安全。本案中，《转让协议》自 2009 年 2 月 18 日签订，迄今已履行近 14 年之久，在此期间当事人未提出过异议，现原告主张《转让协议》无效，显然有违诚实信用原则，也不利于维护承包合同的稳定。为倡导诚实信用原则以及维护市场交易安全，且从被告王某明的答辩内容“原告城某村委已给予王某明地上附属物补偿，剩余地块不影响王某明继续租用”中的文义理解，宜将转让协议内容理解为土地经营权的转让，虽然宋某财与王某明签订了转让契约，但王某明并未与

案涉土地发包方即本案原告重新签订承包合同，案涉土地承包权仍由宋某财享有，王某明受让案涉土地的经营权，因此《转让协议》应理解为土地经营权的流转。依据《中华人民共和国农村土地承包法》第三十六条规定，承包方可以自主决定依法采取出租（转包）、入股或者其他方式向他人流转土地经营权，并向发包方备案。王某明已办理向发包方备案的手续，且该条款中的“他人”也未规定为须是本集体经济组织成员，因此宋某财与王某明之间的转让协议未违反法律规定，王某明依法获得案涉土地的土地经营权；《转让协议》系宋某财与王某明双方的真实意思表示，且未违反法律法规的强制性规定，应当认定为有效。综上，原告以《转让协议》未经发包方同意且转让给非集体经济组织成员为由，要求判决确认转让协议无效，理由不成立，不予支持。

关联索引

《中华人民共和国民法典》第 7 条、第 465 条

《中华人民共和国农村土地承包法》第 36 条

一审：山东省郯城县人民法院（2022）鲁 1322 民初 3719 号民事判决（2022 年 9 月 6 日）

二审：山东省临沂市中级人民法院（2022）鲁 13 民终 10314 号民事判决（2022 年 11 月 29 日）

上海浦东某水产养殖合作社诉某工程公司、第三人许某财产损害赔偿纠纷案

基本案情

2018 年 6 月 24 日早上,原告的雇员发现塘里的虾出现死亡,为此,原告一边查找线索,一边向渔政部门报案,渔政部门接报后到现场了解情况并取证。嗣后向环保部门投诉报案。为查找问题线索,原告发现抽水的随塘河中有一输泥管爆裂污染水源,顺着输泥管查找,发现管子连着湖州浚两艘作业船,管子延伸到一公里开外部队的存泥点。审理中,第三人许某认可作业船系其所有并出现输泥管爆裂的事实。原告称,河塘水面面积 117 亩,分成 12 个小塘,一个水泵打 2 个塘,6、7 个水泵同时打水,晚上打水无法看清取水口被污染情况。对于损失,养殖虾很脆弱,泥浆水打进去会快速死亡,原告只能拍摄一些局部捞起的死虾照片,但没有能力举证所有死虾的情况。为确定原告的合理损失,法院至某镇农业服务中心进行了咨询调查。

法院经审理认为,公民、法人由于过错侵害他人财产的,应当承担民事责任,受害人有过错的,可以减轻侵害人的赔偿责任。关于侵权主体,考虑具体事发地侵权行为,发生泥浆水爆管的项目不在某工程公司、湖州某交通建设公司合同范围内,公司无需承担侵权责任。第三人许某在工程开工前私接了输送淤泥的项目,其对作业船机械设备维护不当,输泥管爆裂,导致虾塘取水口污染,对虾死亡事件有过错,应承担民事侵权赔偿责任。根据虾的特性及当时天热节气,几乎每天都要在晚上

打水增氧，事发河段是唯一的取水口，取水口被泥浆污染，与虾死亡因果关系较为密切。原告晚上为虾塘用水泵取水时，疏于观察取水口水质状况，原告自身未尽到充分的安全生产防范义务，对损失扩大方面存在一定过错，但爆管为偶然事件，综合考虑合理损失，法院酌情确定，第三人许某承担 80% 的赔偿责任，原告自担 20% 的责任。关于合理损失的确定，鱼虾死亡案件，对受害人来说，损失的举证相对困难，在没有其他更好的确定本案损失依据的情况下，法院对养虾方面的专业机构的咨询调查内容予以采信，根据技术性要求，养殖户情况大致相当，在无证据证明本案原告区别于其他养殖户的情况下，通常情况可以适用于个案，本案可推定全损，作为确定损失的依据。综上，根据损失情况以及责任承担比例，判决由第三人许某承担 80% 的赔偿责任，赔偿原告上海浦东某水产养殖合作社 1,872,000 元。判决后，第三人许某不服一审判决提起上诉，二审维持原判。

典型意义

乡村经济发展业态中，养殖产业占据一定比例。本案例系在司法实践中服务保障乡村振兴战略，对涉及“三农”中的养殖业进行合法性保护。本案中，机械设备维护不当输泥管爆裂，导致虾塘取水口污染，继而发生虾死亡事件，属于民事侵权，应由侵权实施主体承担相应的侵权责任。本案判决，一方面维护了农村养殖业经济发展秩序，重申了养殖业权益的合法性保护，解决了养殖户的民生问题；另一方面理顺侵权赔偿法律关系，从侵权构成要件中厘清责任，合理确定损失范围，公正合

理地解决矛盾。

来源：上海浦东法院微信公众号