



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1月刊 总第5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：顾杰

目 录

一、 法规速递	2
《乡村振兴（和美乡村建设及农村产业融合发展方向）中央预算内投资专项管理办法》	2
《农业农村部关于加快农业发展全面绿色转型促进乡村生态振兴的指导意见》	13
《上海市印发进一步促进新型农村集体经济高质量发展的若干措施》	25
二、 行业快讯	30
中央农村工作会议在京召开 习近平对做好“三农”工作作出重要指示	30
中国人民银行 农业农村部 金融监管总局联合召开金融服务乡村振兴工作推进会议	34
三、 实务研究	36
权益主体视角下农户家庭成员土地承包权益研究	36
四、 案例剖析	62
莱州市金海种业有限公司诉张掖市富凯农业科技有限责任公司侵犯植物新品种权纠纷案	62
使用无人机喷洒农药造成相邻地块农作物受损的应承担赔偿责任——卢某某与范某某财产损害赔偿纠纷案	67

一、法规速递

国家发展改革委关于印发乡村振兴（和美乡村建设及农村产业融合发展方向）中央预算内投资专项管理办法的通知

发改农经规〔2024〕1723 号

农业农村部，各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步规范乡村振兴中央预算内投资专项管理，根据《政府投资条例》和中央预算内投资管理的相关规定，我们制定了《乡村振兴（和美乡村建设及农村产业融合发展方向）中央预算内投资专项管理办法》。现印发给你们，请认真执行。

国家发展改革委

2024 年 12 月 3 日

《乡村振兴（和美乡村建设及农村产业融合发展方向）中央预算内投资专项管理办法》

第一章 总 则

第一条 为加强和规范乡村振兴（和美乡村建设及农村产业融合发展方向）中央预算内投资专项管理，保障项目顺利实施，提高资金使用综合效益，根据《政府投资条例》（国务院令 第 712 号）、《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委 2016 年第 45 号

令)、《中央预算内投资项目监督管理办法》(国家发展改革委 2023 年第 10 号令)、《国家发展改革委关于规范中央预算内投资资金安排方式及项目管理的通知》(发改投资规〔2020〕518 号)等有关规定,制定本办法。

第二条 本办法适用于乡村振兴专项中和美乡村建设、农村产业融合发展项目使用中央预算内投资的申报、审核、下达和监管等,贯彻投资项目全生命周期管理要求,坚持项目申报、实施和监督管理责任相统一,建立健全上下联动、部门协同的投资管理体制机制,压实项目单位(法人)的投资项目实施和投资计划执行主体责任,以及项目日常监管责任单位的投资项目建设实施日常监管责任。

第三条 坚持公平公正、程序完备、综合监管的原则,平等对待各类投资主体。

第四条 本专项中央预算内投资应用于计划新开工或在建项目,原则上以县级行政区域(以下简称县域)为单位组织实施,不得用于已完工项目。

第五条 项实施期限原则上为 5 年,如实施期满仍需继续执行,按照有关规定重新申请设立。

第二章 支持范围和标准

第六条 和美乡村建设方向重点支持东北地区、中部地区和西部地区省份,聚焦未来将长久存续、人口集中的行政村(其中:辽宁省、吉林省、黑龙江省、西藏自治区、内蒙古自治区、陕西省、甘肃省、

青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团安排常住人口在 1000 人以上的行政村，其他省份安排常住人口在 2000 人以上的行政村），优先支持集聚提升类村庄开展和美乡村建设，推动农村基础设施建设与产业发展互促互进。中央预算内投资支持的建设内容为：

（一）村庄公共设施，主要是村内道路、公共照明、公共绿地等基础设施建设，以及必要的公共服务设施。

（二）农村生活污水处理设施，主要是整村或联村集中式处理设施和配套管网建设，以及接入城镇污水管网的管道建设。

（三）农村生活垃圾处理设施，主要是生活垃圾转运、处置设施建设。鼓励集中建设区域农村有机废弃物综合处置利用设施，协同推进农村有机生活垃圾、厕所粪污、农业生产有机废弃物就地就近就地处理和资源化利用。

第七条 农村产业融合发展方向重点支持依托当地农业农村资源，补齐农业发展短板，延伸农业产业链条，拓展农业多种功能，实现乡村多元价值，联农带农机制健全的农村一二三产业融合发展项目，优先支持国家乡村振兴重点帮扶县、大型易地扶贫搬迁安置区周边和相关部门联合认定（含纳入第四批创建名单）的国家农村产业融合发展示范园范围内的项目，以点带面促进乡村产业高质量发展。中央预算内投资支持的建设内容为：

（一）农业生产基地配套基础设施，主要是农业种植养殖基地

的灌溉排水、电力扩容、生产道路、农业生产、污水处理等设施。

（二）农产品加工流通集聚区配套基础设施，主要是服务集聚区内农产品加工流通企业的公用性保鲜、检验检测、集聚区内部公共道路等设施。

（三）促进乡村农文旅融合发展的给排水、污水处理、道路等设施。

第八条 各地应根据当地政府投资能力，统筹采取加大地方财政投入，合理使用地方政府专项债券、政策性贷款、国际金融组织贷款等多种方式，探索建立市场化、社会化投入机制引进社会资本参与项目建设，加大投入力度，多渠道保障项目建设资金需求。

本专项中央预算内投资不得用于各类楼堂馆所和“门墙亭廊栏”等景观类设施建设，不得安排已列入其他规划、已纳入中央预算内投资其他专项或中央财政资金支持范围的建设内容，不得用于已安排过中央预算内投资其他专项或中央财政资金的项目。

第九条 本专项中央预算内投资采取定额补助方式。和美乡村建设项目，每个项目县安排的中央预算内投资规模不超过 8000 万元，其中，常住人口在 1000 人以上的行政村安排中央预算内投资不超过 300 万元，常住人口在 2000 人以上的行政村安排中央预算内投资不超过 500 万元。

农村产业融合发展项目，每个项目县安排的中央预算内投资规模不超过 4000 万元，中央预算内投资不超过总投资的 50%。

第十条 对符合相关条件的项目，国家发展改革委采取直接投资、投资补助等方式给予支持，中央预算内投资直接下达到具体项目。

第三章 前期工作管理

第十一条 以县域为单位组织开展和美乡村建设、农村产业融合发展项目的前期工作。

和美乡村建设项目要选择农民建设意愿强烈、产业基础好的集聚提升类村庄，瞄准农村基本具备现代生活条件的目标，统筹基础设施和公共服务布局，补齐和美乡村建设短板，为宜居宜业创造良好基础设施条件。项目前期工作要符合农业农村部、国家发展改革委制定的和美乡村建设项目管理导则，根据村庄区位、地形地貌、气候、人口聚集程度、生产生活习惯、经济发展水平、产业发展条件等合理确定重点建设任务，不搞千村一面。

农村产业融合发展项目要聚焦种养循环、农业产业链延伸、农文旅融合、产城（镇）融合等类型，在县域内合理布局。项目建设区域必须边界清晰，重点突出，在空间上适当集聚，功能上紧密衔接，充分发挥对农村产业融合发展的带动和促进作用。项目建设内容和投资安排不得与其他农业农村投资建设项目重复。

第十二条 地方各级发展改革、农业农村部门要会同有关部门加强项目储备，及时将符合条件的项目纳入全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）。要严格执行相关政策要求和技术规程规范，扎实做好项目前期工作，确保达到规定的深度和要求。

第十三条 本专项支持项目均为地方项目，项目审批权限由省级发展改革、农业农村部门商相关部门确定，按照地方有关规定执行。申请使用本专项中央预算内投资计划的项目，必须按规定完成可行性研究报告审批程序。

第十四条 省级发展改革、农业农村部门要会同省级有关部门，对和美乡村建设项目村选取的合理性进行把关，避免重复建设、过度超前建设、投资浪费等。在建设任务确定、组织实施方式等方面，要充分听取村民意见，尊重村民意愿，将项目建设管理全过程纳入村务公开范畴，切实保障村民的知情权、参与权、监督权。要创新建设模式，积极调动村民和经营主体力量，区别不同情况，既可采取专业化、市场化方式，也可通过村民自建等方式组织实施。要探索健全完善财政补贴、村集体经济组织付费和农户付费合理分担机制，切实建立起有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查的和美乡村建设管护机制，确保项目长期发挥效益。

第十五条 项目可行性研究报告要明确项目总体思路和目标、建设地点、建设内容、建设规模、投资估算、资金来源、建设进度安排、管护机制、保障措施等。在项目可行性研究阶段要明确项目实施主体和责任部门，夯实工作责任。

第四章 投资计划申报

第十六条 和美乡村建设方向年度中央预算内投资计划申请报告，由省级发展改革、农业农村部门根据前期工作情况、项目批复的建设

工期等，按照年度中央预算内投资计划草案编报的有关要求，联合向国家发展改革委、农业农村部报送；农村产业融合发展方向年度中央预算内投资计划申请报告，由省级发展改革部门向国家发展改革委报送。投资计划报送单位要对申请材料的真实性、合规性负责。年度中央预算内投资计划申请报告包括项目的规划依据、前期工作及批复情况、年度投资需求、建设内容、绩效目标等。

第十七条 投资计划报送单位应对所报送项目和年度中央预算内投资计划是否符合本专项支持范围和支持标准、是否多头重复申报或超额申报中央预算内投资及其他中央财政建设性资金、项目是否完成审批手续、所需资金是否落实相应渠道、项目单位是否涉及被依法纳入严重失信主体名单等情况进行严格审查。要确保计划新开工项目前期工作完备、在建项目各项建设条件成熟，避免执行过程中调整投资计划或投资计划下达后形成沉淀资金。对项目单位、日常监管责任单位、汇总申报单位在投资计划申请、审核、下达、监管中，违反有关法规和本办法有关规定的，应当根据《政府投资条例》《中央预算内投资项目监督管理办法》等法规规章规定予以处罚。

第十八条 各地方申请中央预算内投资计划应符合当地政府投资能力，防范加重地方政府债务风险。

第十九条 申报投资计划时，应明确每个项目的项目单位和项目负责人、项目日常监管责任单位及监管责任人，并经项目日常监管责任单位及监管责任人认可。

第五章 投资计划下达与执行

第二十条 国家发展改革委会同农业农村部下达和美乡村建设方向中央预算内投资计划；国家发展改革委负责下达农村产业融合发展方向中央预算内投资计划。要综合考虑项目前期工作质量、上一年度绩效评价、各地投资建议计划上报情况等，做好投资计划编制下达工作。

第二十一条 省级相关部门要在收到中央预算内投资计划文件 10 个工作日内转发下达投资计划和绩效目标，明确相关工作要求。其中：和美乡村建设方向中央预算内投资计划和绩效目标由省级发展改革、农业农村部门转发下达，将投资计划转发文件报国家发展改革委、农业农村部备案，并及时在全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）填报信息。

农村产业融合发展方向中央预算内投资计划和绩效目标由省级发展改革部门转发下达，将投资计划转发文件报国家发展改革委备案，并及时在全国投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库）填报信息。

第二十二条 各地在转发下达中央预算内投资计划时要加强财力统筹，及时足额落实到位地方建设资金。

第二十三条 投资计划下达后原则上不得调整。因个别项目不能按时开工建设或者建设规模、标准和内容发生较大变化等情况，确需调整的，原则上仅限在本专项支持方向内调整项目。调入项目应符合

支持方向要求，能够及时开工建设或已开工建设，累计安排中央预算内投资不应超过按标准计算的规模。项目调整后应及时在国家重大建设项目库中更新信息。

和美乡村建设方向内调整的，由省级发展改革、农业农村部门联合将调整申请报送国家发展改革委、农业农村部审核调整。

农村产业融合发展方向内调整的，由省级发展改革部门将调整申请报送国家发展改革委审核调整。

第六章 绩效管理和监督管理

第二十四条 国家发展改革委牵头指导做好项目筛选、项目储备以及投资计划管理等工作。农业农村部负责各省和美乡村建设方向投资建议计划初审，牵头指导地方做好项目前期工作，组织开展项目实施监管和考核评估工作。

省级发展改革、农业农村部门要严格落实中央投资计划执行和项目实施的监督管理责任，及时协调解决存在问题。

地方各级发展改革、农业农村部门要加强与自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、卫生健康等其他部门的协同配合，按照职责分工做好相关工作。

第二十五条 项目日常监管责任单位负责对项目实施、建设管理、计划执行、资金拨付与使用等重点环节的日常监督管理，督促项目单位（法人）规范项目管理和资金使用，确保建设质量和投资效益。

第二十六条 自转发投资计划的次月起，组织开展项目建设进 展

调度。项目法人要通过投资项目在线审批监管平台（国家重大建设项目库），于每月 10 日前，填报年度中央预算内投资计划下达与分解转发、项目开工、投资完成、工程形象进度、竣工验收等情况信息，按要求同步上传项目相关资料。县级农业农村部门商发展改革部门将和美乡村建设项目信息同步录入乡村建设项目库。省级发展改革、农业农村部门要加强对填报信息的审核，力求填报及时准确，提高调度质量。

第二十七条 监督检查工作要抓住投资计划下达、项目实施、工程建设管理、资金拨付与使用等关键环节，加强对投资计划执行、项目实施、整体任务落实情况的考核评估。其中，和美乡村建设项目由省级农业农村、发展改革部门会同有关部门依法开展监督检查；农村产业融合发展项目，省级发展改革部门要会同有关部门依法开展监督检查。

项目（法人）单位以及有关设计、施工、监理等单位应当自觉接受各级发展改革、农业农村、审计、监察等部门的监督检查。

第二十八条 农业农村部每年至少开展 1 次和美乡村建设中央预算内投资项目监管，并对本方向投资计划执行、投资项目实施、绩效目标实现等情况组织开展自评，将监管情况和年度绩效评估报告及时报送国家发展改革委。监管时应当开展必要的实地检查，查看相关档案文件资料，与相关部门、单位、人员座谈交流、了解情况，必要时向监管事项有关的第三方进行调查了解。

第二十九条 国家发展改革委组织对中央预算内投资计划执行情况进行绩效评估，综合考虑绩效评估结果、整体工作落实进展、投资完成情况、信息填报真实性与及时性等，结合月调度和审计、专项检查情况，对各地项目实施情况进行综合评价。对综合评价结果较差的省份，采取扣减下一年度专项中央预算内投资额度、暂缓受理中央预算内投资计划申请等措施，扣减下来的投资用于奖励综合评价情况较好的省份。

对于审计、检查中发现的问题，严格按照中央预算内投资监督管理有关规定进行处理。对于情节严重或造成重大损失的，除限期整改外，要进行通报，涉嫌违纪违法的问题线索，按照规定移交纪检监察部门、司法机关，依法依纪追究其行政或法律责任。

第七章 附 则

第三十条 本办法由国家发展改革委负责解释。各地可根据实际情况作进一步细化。

第三十一条 本办法自印发之日起施行，有效期 5 年。本办法施行后，《农村人居环境整治中央预算内投资专项管理暂行办法》和《农村产业融合发展示范园建设中央预算内投资管理办法》废止。此前印发的相关管理规定与本办法不一致的，以本办法为准。

《农业农村部关于加快农业发展全面绿色转型促进乡村生态振兴的指导意见》

农规发〔2024〕27号

各省、自治区、直辖市及计划单列市农业农村（农牧）、畜牧兽医、渔业厅（局、委），新疆生产建设兵团农业农村局，北大荒农垦集团有限公司、广东省农垦总局，部机关各司局、派出机构、各直属单位：

加快农业发展全面绿色转型，促进资源利用高效集约、产业模式低碳循环、乡村环境生态宜居，推动乡村生态振兴，是推进乡村全面振兴、加快建设农业强国的重要任务，是促进人与自然和谐共生的客观要求。为贯彻落实《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》和中央关于乡村全面振兴的各项部署要求，推进农业发展全面绿色转型、促进乡村生态振兴，制定本意见。

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，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，锚定建设农业强国目标，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，以农业资源环境承载力为基准，以加强农业资源集约利用、投入品减量增效、废弃物资源化利用、产业绿色低碳转型为重点，强化科技集成创新，健全激励约束机制，健全生态产品价值实现机制，健全农业生态环境高水平保护机制，提升农业绿色发展水平，加快推进农村生态文

明建设，为推进乡村全面振兴、加快建设农业强国提供坚实的资源环境保障。

坚持生产生态协调。优化农业生产结构和区域布局，合理开发和保护利用资源，把绿色发展理念贯穿农业生产全过程，发展资源节约型、环境友好型农业，实现增加供给、提高收入、保护生态的有机统一。

坚持增产增效并重。在推进农业稳产增产的基础上，增加绿色优质农产品供给，降低水土资源过度消耗，提高资源利用率和土地产出率，推进产业生态化和生态产业化，把生态价值转化为经济价值。坚持科技创新引领。把创新作为发展的第一动力，培育农业新质生产力，加快促进农业绿色发展模式创新、集成技术创新和体制机制创新，增强绿色发展动能，攻克突出问题短板，因地制宜探索适合不同区域、不同生态类型农业绿色发展模式。

坚持政府市场协同。发挥政府在规划编制、市场监管、政策扶持等方面作用，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，调动生产者、经营者、消费者等积极性，实现目标同向、力量共聚、措施协同。

到 2030 年，农业绿色发展水平明显提高，农业资源利用效率稳步提高，废弃物资源化利用水平明显提升，农业产地环境保护水平持续增强，绿色低碳循环的农业产业体系初步构建，农业发展全面绿色转型取得积极进展，农村生态环境显著改善，乡村生态振兴有效推进。

到 2035 年，农业绿色发展水平显著提高，绿色生产方式基本形成，农

业资源利用效率达到国际先进水平，农业产地环境得到全面改善，农业产业发展循环畅通，生产生活生态协调发展，绿色低碳循环的农业产业体系更加完善，乡村生态振兴迈上新台阶，生态宜居的美丽乡村基本实现。

二、促进资源节约和投入品减量使用

（一）加强耕地资源保护利用。加强耕地管理。推动健全耕地数量、质量、生态“三位一体”保护制度体系，落实耕地保护和粮食安全责任制考核。提升耕地质量。推进耕地有机质提升，综合采取秸秆还田、畜禽粪肥还田、种植绿肥还田等措施，提高耕地地力和产出能力。深入实施国家黑土地保护工程和东北黑土地保护性耕作行动计划，分区分类开展农田基础设施建设、土壤侵蚀防治、肥沃耕作层培育。开展盐碱地综合利用试点，推进“以种适地”同“以地适种”相结合，探索不同类型盐碱地治理利用模式和技术路径。持续推进受污染耕地安全利用。加快重点区域酸化耕地治理。提高耕地利用效率。根据不同区域资源条件，合理安排种养模式和耕作制度。在长江流域推行稻油、稻稻油轮作种植，开发冬闲田扩种油菜，在东北地区推行粮豆轮作，在黄淮海、西北地区推广小麦、玉米、大豆等作物间作套种。因地制宜发展日光温室、植物工厂、鱼菜共生等立体高效种养模式。盘活利用撂荒地。

（二）促进农业用水节约高效。推进农艺节水。深入推进农业节水增产增效，水浇地大面积推广水肥一体化等高效节水技术，旱耕地

组装配套蓄水保墒、集雨节灌、探墒播种等技术措施，提高降水利用效率，选育推广一批节水抗旱新品种。推进工程节水。加强高标准农田建设，完善田间灌排设施，统筹发展高效节水灌溉，2025—2030 年新增高效节水灌溉面积 6000 万亩左右。推进管理节水。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。加快推进农业水价综合改革，引导社会化服务主体开展节水灌溉服务，带动小农户节约农业用水。推进农业节水监测，开展土壤墒情与旱情预测预报、测墒灌溉指导和用水节水效率科学评价。

（三）推进农业投入品减量化。推进化肥控量增效。实施科学施肥增效行动，持续推进测土配方施肥，探索主要农作物氮肥施用定额管理，分区分类制定施肥指导意见，推广侧深施肥、种肥同播、无人机追肥等高效施肥模式和装备。到 2030 年，全国三大粮食作物化肥利用率达到 43% 以上。推进农药减施增效。实施科学用药增效行动，加快集成推广一批经济实用、简便有效、农民乐于接受的绿色防控、农药减量增效技术模式，扶持发展一批装备精良、管理规范、服务优质的专业化防治组织，大力推进统防统治，并将生物防治、理化诱控、高效低风险农药等绿色防控措施纳入统防统治服务内容，促进绿色防控与统防统治融合发展。到 2030 年，主要农作物绿色防控覆盖率达到 60% 以上，三大粮食作物统防统治覆盖率达到 50% 以上。推进地膜科学使用。联合有关部门加强地膜生产销售使用回收等环节监管，在适宜区域、适宜作物上推进地膜科学使用，指导地方因地制宜建立健全废

旧地膜资源化利用和无害化处置体系。开展高收净率残膜回收机械应用。推进饲料兽药使用减量增效。深入实施养殖业节粮行动，大力推广低蛋白日粮技术，研发应用绿色高效饲料添加剂，促进饲料粮节约降耗。以生猪、蛋鸡、肉鸡、肉牛等畜禽品种为重点，实施兽用抗菌药使用减量化行动，推广替代产品，严格遵守处方药和休药期制度。到 2030 年，规模养殖场实施养殖“减抗”行动比例达到 65%以上。强化水产苗种疫病监测，开展无规定水生动物疫疫苗种场建设，加强水产养殖规范用药科普宣传，推进水产养殖用药减量。

三、促进废弃物资源化利用

（四）加强畜禽粪肥还田利用。推进源头减量。优化饲料配比、堆肥方式，推广干清粪等实用技术，降低畜禽粪污养分损失。推动就地就近科学还田。实施畜禽粪污资源化利用整县推进工程，支持畜禽养殖场（户）建设和改造提升粪污处理设施设备，配套完善田间贮存池、输送管网等，集成推广畜禽粪肥还田利用技术模式。深入开展绿色种养循环农业试点，培育一批开展粪肥还田等服务的社会化服务主体，以县为单位构建粪肥还田组织运行模式，形成发展绿色种养循环农业的技术模式、组织方式和长效机制。到 2030 年，畜禽粪污综合利用率达到 85%以上。

（五）加强秸秆综合利用。推进秸秆还田利用。分区域、分作物推广翻埋、碎混、堆沤腐熟等秸秆还田技术模式，建设一批秸秆科学还田样板，加大秸秆生物菌剂、酶制剂等配套产品开发应用。推动秸

秆离田利用。强化秸秆收集、储运、加工、利用等全产业链开发，发展成型燃料、食用菌基质、人造板材等产业，培育一批秸秆收储和利用主体。加快推进秸秆饲料化利用，鼓励专业化生产服务组织收储加工生产饲料产品，提升饲用价值和利用率。提升管理水平。指导各地建立秸秆资源台账，进一步摸清资源底数。到 2030 年，秸秆综合利用率保持在 88%以上。

（六）加快农村生活有机废弃物综合利用。推进就地消纳。稳步推进农村改厕，协同推进农村生活垃圾污水治理，推动建立生活有机废弃物回收利用体系，鼓励将易腐垃圾同农村厕所粪污协同处理与资源化利用。推进多元处置。城镇周边的村庄，可就近纳入城乡一体生活垃圾处置体系。人口居住集中的村庄，可通过建设反应器堆沤等设施综合处理。常住人口少、居住分散的村庄，可建设小型堆沤设施，经过无害化处理后就地就近资源化利用。完善运行机制。引导村集体、农民合作社等参与农村生活有机废弃物综合处置设施运行管理，运用积分制、回收兑换等方式调动农民参与积极性，提高农村生活有机废弃物分类处置和回收能力，推动提升村容村貌。

四、推进农业生态系统稳定多样

（七）推进重点流域生态保护修复。推动长江流域农业生态修复。坚定不移推进长江十年禁渔，全面落实退捕渔民安置保障政策，加强动态监测，强化就业帮扶和兜底保障。持续开展常态化联合执法监管，及时清理涉渔“三无”船舶等风险隐患，严厉打击各类非法捕捞行为。

实施长江生物多样性保护工程，开展禁渔效果评估和水生生物完整性指数评价，落实以长江流域为重点的珍稀濒危物种拯救行动计划，加快修复水生生物重要栖息地。加强黄河流域农业生态保护。推动黄河流域生态保护和高质量发展，严格落实以水定地、以水定产，统筹开展地下水超采综合治理，推进黄河流域深度节水控水。改造提升黄土高原淤地坝建设，推进水土流失治理模式创新。落实黄河休禁渔制度，加强黄河流域水生生物资源养护。

（八）提升农业生态价值。推动农业节能降碳，研发种养业生产过程温室气体减排技术，开发工厂化农业、新能源农机、农产品初加工及储存运输节能设备，创新农业废弃物资源化、能源化利用技术体系，提升农业生产适应气候变化能力。发展沼气、生物天然气，推进秸秆、畜禽粪污等农业废弃物高值化利用。稳妥推进农村清洁能源替代，推广农村生物质能、太阳能等绿色用能模式。构建以旗舰物种为重点的保护管理体系，全面加强水生野生动植物保护管理工作。完善农业外来入侵物种监测预警体系，严控外来物种入侵风险。

五、促进全产业链绿色低碳转型

（九）推行绿色循环。推进绿色循环技术采用。加大农业绿色发展相关知识培训力度，引导农户、农民合作社、家庭农场、农业企业等经营主体树立绿色发展理念，推广应用节水灌溉、科学施肥用药等绿色技术，自觉培肥地力、使用绿色生产资料、清洁产地环境，促进绿色生产方式广泛应用。推进种养结合。指导各地参照畜禽粪污土地

承载力测算技术指南,优化调整畜牧业发展布局,科学测算养殖规模,引导畜禽养殖场(户)配套完善粪肥消纳用地,建设一批种养结合型生态农场,促进农牧循环、实现废弃物就地转化。实施农业社会化服务扩面提质行动,支持有条件的服务主体建设农事服务中心,开展绿色生产服务。推进粮草兼顾。在巩固提升粮食产能基础上,稳定棉油糖和“菜篮子”产品生产,因地制宜推进粮改饲,发展青贮玉米、苜蓿等优质饲草,支持在盐碱地、北方农牧交错带、南方草山草坡区建设稳产高产饲草基地,促进粮食、经济作物、饲草料协调发展。推进稻渔综合种养。在长江中下游地区重点发展稻鱼、稻虾等生产,西南、华南地区重点发展稻鱼、稻螺等生产,东北、西北、华北地区重点发展稻蟹、稻鱼等生产。推广稻鱼鸭、鱼菜等复合种养模式,提高水稻和水产综合生产能力。到 2030 年,稻渔综合种养面积稳定在 5000 万亩左右。推进生产生活有机联结循环。推动绿色加工物流、废弃物回收利用等业态集聚发展,加速农业与二三产业循环畅通,加快产业联结互促、循环增值。统筹推进产业发展、农民生活和生态建设,形成种养加销一体、农林牧渔结合、一二三产业联动发展的现代复合型循环经济产业体系,建设产业和生态融合的宜居宜业和美乡村,促进生产生活生态有机统一。

(十) 发展绿色低碳农业产业链。促进加工减损增值。统筹布局农产品加工原料生产、初加工和精深加工产能,推动绿色加工、废弃物回收利用等产业集聚发展,促进加工减损节本、资源高效利用。促

进流通降本增效。实施农产品仓储保鲜冷链物流设施建设工程，建设一批

产地冷藏保鲜设施、产地冷链集配中心，提高流通效率，降低流通环节成本。促进质量安全水平提升。制修订农业高质量发展急需的智慧化、绿色化、优质化发展标准，加快发展绿色低碳导向的新产业、新业态、新模式，推动建立与质量安全承载力相适应的种养密度规范，以标准提升引领传统产业优化升级。实施重点问题品种药残治理，加强农产品质量安全监测评估，推广应用胶体金等新型速测技术，落实承诺达标合格证制度，构建产地准出分类监管制度。开展农兽药跨领域残留风险评估，加强重点农产品、品牌农产品质量安全追溯管理，推动优质农产品产地建设，实施农产品品质提升行动，完善农产品品质评价和质量分级规则，加强农垦农产品全面质量管理。加强绿色、有机、名特优新和地理标志农产品培育发展，建立地理标志农产品原产地识别和培育体系。开展优质农产品消费促进活动，引导城乡居民采购绿色优质农产品。

六、强化组织实施

（十一）加强统筹协调。强化工作统筹。建立加快农业发展全面绿色转型促进乡村生态振兴工作推进机制，组织制定工作台账，明确责任分工，定期跟踪调度、逐项推动落实。强化上下联动。各级农业农村部门要结合实际明确重点工作，细化工作举措，强化部门协同，加强资金统筹，明确“路线图”、“时间表”，有力有序推进农业发展全

面绿色转型、促进乡村生态振兴。

（十二）加强监测评价。完善标准体系。聚焦投入品管控、加工储运等环节，加快制定一批资源节约型、环境友好型农业标准，健全覆盖全产业链的农业绿色发展标准体系，鼓励地方探索制修订一批相关标准。构建监测体系。加快数字化绿色化协同转型发展，探索建立农业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。开展新一轮农业资源区划前期研究，鼓励有条件的地区开展农业资源区划调查。健全重要农业资源台账制度，完善全国农业资源数据共享平台，建设一批农业绿色发展监测站点。健全农业生态环境监测体系，优化监测点位布局，开展农产品产地环境等监测。开展农业绿色发展水平监测评价，推动提高农业绿色发展相关指标在地方党委和政府推进乡村振兴战略实绩考核中的权重。加强技术指导。聚焦关键领域和薄弱环节，加快绿色技术集成创新，支持龙头企业与科研单位开展联合攻关。依托事业单位、科研院所和大专院校，发挥政策、资源、技术、人才等优势条件，开展政策咨询、技术指导等服务，协助解决农业绿色发展难点问题。组织农业绿色发展领域专家开展技术服务，推广先进技术适用装备。

（十三）强化政策引导。项目资金倾斜支持。统筹利用农业面源污染综合治理、畜禽粪污资源化利用整县推进等项目，向实施农业绿色发展、促进乡村生态振兴的重点区域倾斜。金融社会投资支持。鼓励将符合条件的农业绿色发展、农村人居环境整治等项目纳入农业农

村基础设施融资项目库。深化融资对接服务，引导金融机构创设专属绿色信贷产品和耕地质量相关保险产品，发挥好各级乡村振兴基金作用，支持农业发展全面绿色转型、促进乡村生态振兴。强化监管约束。推动农业绿色发展相关法律法规规章制修订工作，加大破坏资源环境违法行为查处和问责力度。指导各地加强农村土地经营权流转合同管理，引导经营主体加强流转土地保护利用，对土地和土地生态环境造成的损害依法予以赔偿。

（十四）推进价值转化。推进减排固碳。实施农业农村减排固碳行动，强化农田、土壤固碳功能。完善农业生态产品确权、量化、评估方法，推动建立农业生态产品价值实现机制，探索绿色优质农产品生态价值实现路径。探索开展茶园、果园、沼气、农田、畜禽养殖等农业碳交易，探索开展农产品碳足迹管理。发展生态服务产业。发展商品有机肥和微生物肥料生产、农膜变塑、天然色素提取等产业，提高再生利用产品附加值。深入发掘生态涵养、农事体验、健康养老等多种功能，加快发展林下经济、森林旅游等新业态。

（十五）强化总结推介。总结经验模式。及时总结各地推进农业发展全面绿色转型促进乡村生态振兴的好经验好做法，推介一批先进适用的农业农村绿色生产技术装备，总结一批不同地区、不同生态类型推进路径和典型模式，提炼一批行之有效的长效机制，形成示范带动作用。加强宣传推介。加强农民资源节约、绿色发展理念引导与技能培训。综合利用传统媒体和新媒体，开展模式发布、范例交流、现场

观摩等活动，讲好农业发展全面绿色转型、促进乡村生态振兴故事，营造全民参与、共建共享的良好社会氛围。

农业农村部

2024 年 12 月 26 日

《上海市印发进一步促进新型农村集体经济高质量发展的若干措施》

近日，上海市人民政府办公厅印发《关于进一步促进新型农村集体经济高质量发展的若干措施》的通知。

关于进一步促进新型农村集体经济高质量发展的若干措施

为进一步促进新型农村集体经济高质量发展，推进乡村全面振兴，实现农民农村共同富裕，力争到 2029 年底，本市农村集体经济资产总量达到 9100 亿元，年经营性收入 200 万元以上的村级集体经济组织占比超过 60%，农村集体经济组织年收益分配总额达到 45 亿元，现提出如下措施。

一、统筹农村地区规划土地空间

优化郊野地区国土空间布局，充分利用全域土地综合整治、“五好两宜”和美乡村建设、特色村落风貌保护传承行动等，合理布局集体建设用地空间。坚持“留改拆”并举，将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，盘活存量建设用地，促进高效利用。对存量未办理不动产登记的集体建设用地及房屋等不动产，符合登记条件的，依法进行确权登记发证；因手续缺失等暂不符合登记条件的，由相关行政主管部门补办手续后，依法进行确权登记发证。严格落实民主决策程序，集体建设用地盘活、入市、减量应当经集体经济组织成员（代表）大会讨论通过。

二、促进农村集体经济经营业态多元发展

支持农村集体经济组织申报都市现代农业项目，参与科技农业项目建设，发展农业新质生产力。加强农村集体经济组织与优质经营主体合作，探索“整村运营”模式，发展生态康养、休闲文旅、创意工作室等乡村新产业新业态。大力推广以工代赈方式，带动农村集体经济组织和村民就近就业增收。支持农村集体经济组织参与区域内农田水利维护、绿化养护、环境卫生、河道保洁、农业社会化服务等乡村社会服务。农村集体经济组织委托第三方提供乡村社会服务的，应当明确促进农民就业的要求。

三、深化农村集体产权制度改革

开展农村集体经济组织收益分配改革试点，优化人员分类管理、收益分段计算、收益权自愿退出等机制。建立镇级集体经济组织收益分配机制，对具备分配能力而长期不分配的镇级集体经济组织，督导其明确分配机制和操作规程。分类梳理镇村集体企业类型，理顺镇村集体企业投资关系和产权关系，加强产权管理。定期对集体企业运营情况开展排摸清查，优化相关企业注销流程，及时清理“僵尸企业”“空壳公司”。

四、推动农村集体经济经营模式开放创新

建立健全区、镇两级农村集体经济发展平台，统筹资源要素，实施实体化运作，归集各类存量资金，促进联村抱团发展。推动具有一定发展基础的农村集体经济组织充分利用资源禀赋优势、主导产业特色，围绕拓展农业多种功能、挖掘乡村多元价值发展村集体经济。支

持发展基础较好的农村集体经济组织融入城市经济发展，推进低效物业资产“腾笼换鸟”。积极构建横向资源配置机制，实现村级集体经济跨地域片区化联动发展，共同运营产业，共享发展红利。鼓励各级供销合作社通过镇社结对、村社合作的方式参与农村集体经济发展。

五、促进城乡要素资源高效配置

将农村集体资产资源交易、小微工程建设、购买服务等事项纳入本市农村产权交易平台公开竞价交易，实现“应进必进”“一网交易”。完善农村集体资产资源要素交易规则，建成全流程全覆盖的农村产权交易服务体系。建立农村产权交易鉴证制度，加强交易信用体系建设。通过本市农村产权交易平台及时发布交易信息，建立物业资产、集体建设用地等农村集体资产租赁价格形成和价格发现机制。

六、加大财政支持农村集体经济力度

落实区和乡镇政府承担村级组织运转经费投入的主体责任，建立正常增长机制。深化实施农村综合帮扶，优化项目遴选，丰富项目类型，加强项目管理，提升中远郊集体经济“造血”能力。经营主体利用农村集体资源开展生产活动的，应当支付资源使用费。探索建立财政资金形成的农业项目资产收益镇村分享机制。对符合条件的融资贷款项目予以贴息贴费。

七、提升金融服务农村集体经济质效

设立农村集体经济发展重点项目库，加强财政金融协同配合。积极引导政策性、开发性金融资源投向农村集体经济发展领域。鼓励金

融机构创新金融产品、优惠利率定价、优化还款方式，加大对农村集体经济发展项目的支持。鼓励保险机构拓展农业农村保险范围，为集体物业资产租金损失等提供保险。充分发挥政府性融资担保机构增信作用，推进担保产品创新，优化业务流程，扩大服务范围。探索实施农业设施物权登记，盘活农业设施资产，拓宽经营主体融资渠道。

八、依法依规落实税收政策

对农村集体资产由村民委员会、村民小组登记到农村集体经济组织名下，按照国家规定落实税收优惠政策。农村集体经济组织用于集体公益和综合服务、保障村级组织和村务运转等支出，按照国家规定计入相应成本。

九、加强经营人才队伍建设

加强农村集体经济组织经营管理队伍建设，制定人才培养计划，提升经营管理能力。具备条件的农村集体经济组织可以聘请职业经理人、乡村运营师等专业经营人才。健全完善农村集体经济组织经营管理人员薪酬体系，将经营管理人员薪酬与农村集体经济运营发展情况相挂钩。

十、规范农村集体经济组织内部运行管理

加强农村集体资产监管，将农村集体经济组织（集体企业）的资金收支、资产台账、经济合同、产权交易等重大事项纳入本市农村集体资产经营管理监督平台。强化对镇村集体经济组织（集体企业）的审计监督。提升数字监管能力，实现本市农村集体资产经营管理监督

平台与农村产权交易平台信息数据互联互通。加强基层农村集体资产监督管理队伍建设，配齐配足与农村集体资产监督管理需求相适应的专业人员。

各相关区要强化主体责任，统筹各类资源要素，推动各项措施落实落地，把促进新型农村集体经济发展作为深化农村改革的重要任务。市农业农村、发展改革、财政、地方金融、规划资源、市场监管、税务等相关部门各负其责，加强政策解读，强化督促指导。及时总结经验做法，挖掘先进典型，加大宣传推广力度。定期开展监测评价，确保政策措施取得实效，如期实现目标任务。

二、行业快讯

中央农村工作会议在京召开 习近平对做好“三农”工作作出重要指示

新华社 2024 年 12 月 18 日 17:05 北京

中央农村工作会议 17 日至 18 日在北京召开。会议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，全面贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，落实中央经济工作会议精神，分析当前“三农”工作面临的形势和挑战，部署 2025 年“三农”工作。

党中央高度重视这次会议。会前，中央政治局常委会会议就开好这次会议，做好“三农”工作提出明确要求。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对做好“三农”工作作出重要指示。习近平指出，2024 年，我国粮食生产迈上新台阶，农民收入稳步增长，农村社会和谐稳定，为推动经济社会高质量发展提供了基础支撑。做好 2025 年“三农”工作，要以新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持城乡融合发展，进一步深化农村改革，完善强农惠农富农支持制度，全面推进乡村振兴。要严守耕地红线，高质量推进高标准农田建设，强化农业科技和装备支撑，确保粮食和重要农产品稳产保供。要积极发展乡村富民产业，提高农业综合效益，壮大县域经济，拓宽农民增

收渠道，持续巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决守住不发生规模性返贫致贫底线。要深入学习运用“千万工程”经验，扎实推进乡村建设，繁荣乡村文化，推进移风易俗，建设宜居宜业和美乡村。要加强农村基层党组织建设，提升党建引领基层治理效能。

习近平强调，各级党委和政府要坚持农业农村优先发展，夯实五级书记抓乡村振兴政治责任，充分调动广大党员干部和农民群众积极性，真抓实干、久久为功，加快农业农村现代化步伐，推动农业基础更加稳固、农村地区更加繁荣、农民生活更加红火，朝着建设农业强国目标扎实迈进。

会议传达学习了习近平重要指示，讨论了《中共中央、国务院关于进一步深化农村改革、扎实推进乡村全面振兴的意见（讨论稿）》。中共中央政治局委员、国务院副总理刘国中出席会议并讲话。

会议指出，习近平总书记的重要指示，充分肯定了今年“三农”工作取得的成绩，对做好 2025 年“三农”工作提出明确要求，科学指引“三农”工作从战略上布局、在关键处落子，具有很强的政治性、思想性、指导性、针对性。必须深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，以高度的政治自觉坚决抓好贯彻落实，结合实际转化为具体行动和举措。

会议强调，要聚焦学习运用“千万工程”经验、推进乡村全面振兴，集中力量抓好办成一批重点实事，千方百计推动农业增效益、农村增活力、农民增收入。要坚决扛牢保障国家粮食安全重任，持续增强粮食等

重要农产品供给保障能力，稳定粮食播种面积，深入推进粮油作物大面积单产提升行动，加强农业防灾减灾能力建设，确保粮食稳产丰产。强化耕地保护和质量提升，严格耕地占补平衡管理，建立耕地种植用途监测体系，抓好高标准农田建设工程质量和资金安全监管。推进农业科技力量协同攻关，加快科技成果大面积推广应用，因地制宜发展农业新质生产力。健全粮食生产支持政策体系，启动实施中央统筹下的粮食产销区省际横向利益补偿。完善农产品贸易与生产协调机制，推动粮食等重要农产品价格保持在合理水平。构建多元化食物供给体系，扶持畜牧业稳定发展，健全粮食和食物节约长效机制。要毫不松懈抓好巩固拓展脱贫攻坚成果各项工作，提升防止返贫致贫监测帮扶效能，统筹建立农村防止返贫致贫机制和低收入人口、欠发达地区分层分类帮扶制度。要推动乡村产业提质增效，做好“土特产”文章，培育新产业新业态，完善联农带农机制，促进农民增收。要提升乡村规划建设水平，顺应人口变化趋势，推动乡村全面振兴与新型城镇化有机结合，统筹县域城乡规划布局，推动基础设施向农村延伸，提高农村基本公共服务水平，持续改善农村人居环境，加强农村生态环境治理。要着力健全乡村治理体系，深入推进抓党建促乡村振兴，持续整治形式主义为基层减负。实施文明乡风建设工程，加强新时代农村精神文明建设，积极开展移风易俗。坚持和发展新时代“枫桥经验”，做好农村矛盾纠纷排查化解，维护农村稳定安宁。要全面落实进一步深化农村改革任务，有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点，探索闲置农房通过出租、入股、合作等

方式盘活利用的有效实现形式，创新乡村振兴投融资机制，激发乡村振兴动力活力。

会议强调，要加强党对“三农”工作的全面领导，推动学习运用“千万工程”经验走深走实，健全推进乡村全面振兴长效机制。走好新时代党的群众路线，坚持从农村实际出发，尊重农民意愿，发挥农民主体作用，改进工作方式方法，鼓励各地实践探索和改革创新，不断开创乡村全面振兴新局面。

国务委员兼国务院秘书长吴政隆主持第一次全体会议。

中央农村工作领导小组成员，各省、自治区、直辖市和计划单列市、新疆生产建设兵团负责同志，中央和国家机关有关部门、有关人民团体、有关金融机构和企业、中央军委机关有关部门负责同志参加会议。

（新华社北京 12 月 18 日电）

中国人民银行 农业农村部 金融监管总局联合召开金融服务乡村振兴工作推进会议

时间：2024-12-28 10:11:00 来源：农业农村部新闻办公室作者：

近日，中国人民银行、农业农村部、金融监管总局联合召开金融服务乡村振兴工作推进会议。中国人民银行党委委员、副行长朱鹤新，农业农村部党组成员、副部长张兴旺，金融监管总局党委委员、副局长丛林出席会议并讲话。

会议深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述和重要指示精神，强调金融系统和农业农村部门要全面落实党的二十大和二十届二中、三中全会以及中央经济工作会议、中央农村工作会议精神，学习运用“千万工程”经验，扎实做好“普惠金融”大文章，持续提升金融服务乡村振兴能力和水平。

会议指出，近年来金融系统会同农业农村部门持续加大对“三农”领域的资源投入，不断完善金融政策与组织体系、扩大金融产品与服务供给、优化农村基础金融服务，金融机构服务乡村振兴的意愿、能力和可持续性明显提升，涉农金融风险显著降低。

会议强调，要围绕粮食和重要农产品稳定安全供给做好金融服务，以高标准农田和水利建设、现代设施农业等重大项目为抓手，加大农业农村基础设施中长期信贷投放，加大对农业重大科研项目和领军企业的支持力度，统筹支持县域富民产业、乡村建设等重点领域，提升“三农”领域信贷产品适配性。持续巩固拓展脱贫攻坚成果，积极谋划过渡

期结束后的常态化金融帮扶机制。探索差异化融资服务模式，增加信用贷款供给，推广农业设施、活体畜禽等抵质押贷款。实施好创业担保贷款、脱贫人口小额信贷政策，支持农民致富增收。强化体制机制创新，深化金融科技赋能，健全层次分明、优势互补、有序竞争的农村金融服务体系。健全多层次农业保险体系，实施好粮食种植保险，持续推进农业保险精准投保理赔，增强农业保险保障能力。

会议要求，要强化支农支小再贷款、再贴现、存款准备金率等货币政策工具运用。加强金融与产业、财政等政策联动，发挥好政府性融资担保机构的融资增信和风险分担作用。加强人才队伍建设，尽快培育一支既懂金融又懂“三农”的工作队伍。推动涉农信息共享运用，加快农村产权交易和融资服务平台建设应用，搭建银企精准对接桥梁。加强涉农领域信用风险监测，强化涉农信贷行为监管，做好贷款“三查”，提高金融资金使用效率。打击农村非法金融活动，防范农村金融领域风险，营造良好农村金融环境。

部分金融机构和企业代表作了经验交流。中央金融办、发展改革委、财政部、农业农村部、中国人民银行、金融监管总局有关司局负责同志，在京全国性银行业保险业金融机构、政府性融资担保机构负责同志参加会议。中国人民银行地市以上分行、各地市以上农业农村和金融监管部门负责同志在分会场参加会议。

三、实务研究

权益主体视角下农户家庭成员土地承包权益研究

作者：王洪平（烟台大学 法学院，烟台 264005）

来源：《现代法学》2020 年 3 期

摘要：在家庭承包中，农户是农村土地承包的承包方，是承包合同的当事人，但不是土地承包经营权的权利主体，土地承包经营权的权利主体是作为自然人的农户家庭成员。我国现行法虽不认可同居的婚姻关系形成力，但并未否认同居的家庭关系形成力，农户家庭的外延应扩及于同居农户家庭。家庭成员的认定与是否具有亲属关系无必然联系，其认定原则上应以“共同生活”为标准，但在例外情形下“共同生活”也未必就能形成家庭成员关系。农户内家庭成员是指具有集体成员资格并实际取得土地承包经营权的家庭成员。农户外家庭成员是指不具有集体成员资格未取得土地承包经营权或者虽具有集体成员资格但未实际取得土地承包经营权的家庭成员。户内家庭成员主要享有自耕权、处分权、流转权和补偿权四类土地承包权益，各成员对各类土地承包权益享有的是共同共有权。户外家庭成员对土地承包经营权的继承为特定继承，只有具有集体成员资格并同时具有家庭成员身份的继承人才有权继承。征收补偿款具有可继承性，其继承对继承人的身份无特殊限制。林地、四荒地的“继续承包”在性质上是对土地承包经营权（土地经营权）的继承。

关键词：家庭承包；农户；农户家庭；同居家庭；家庭成员；承包权益

《农村土地承包法》第 16 条第 2 款规定：“农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。”该规定为最新修法新增条文。之所以增加该款规定，2018 年 12 月 29 日全国人民代表大会宪法和法律委员会《关于〈中华人民共和国农村土地承包法修正案（草案）〉审议结果的报告》对此的解释是：“有的常委会组成人员提出，有关中央文件中强调，农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益，表明妇女享有同样的土地承包权益，对此，应当在法律中反映这一内容。”由该修法理由可见，增加该款规定的初衷是为了强化对农村妇女土地承包权益的保护。在法律解释学上，立法者的规范意旨只是面向过去的“历史”，而法律解释的目标则在于探究面向未来的“法律的今日之目的”。

[1]因而笔者认为，对《农村土地承包法》第 16 条第 2 款之制度功能的理解，不能仅局限于对农村妇女土地承包权益保护这一立法初衷上，其“法律的今日之目的”应是在男女平等基础上对所有农户家庭成员之土地承包权益的平等保护。“农户家庭成员土地承包权益”这一论题，其落脚点固然在“土地承包权益”上，但相关法律权益之最终实现，却有赖于先予厘清“农户”“家庭”和“家庭成员”这三个主体性概念。易言之，《农村土地承包法》第 16 条第 2 款规定的解释适用，重心在于权益主体的界定，而非权益本身的界定。循此思路，本文前三部分先就三个主体概念的内涵与外延进行探讨，之后再就相关土地承包权益

的类型和实现机制进行探讨。

一、承包方：承包关系中“农户”的主体地位

“承包方”是相对于“发包方”而言的，二者是农地承包合同关系中的双方当事人。在农地承包关系中，根据现行法的规定，村组集体经济组织、村民委员会或者村民小组是发包方，这在理论和实践上都是没有争议的，但就其“承包方为谁”的问题，虽然现行法也作出了明确规定，但在理论和实践上之争议却至今未休。这一争议主要集中于两种针锋相对的观点，即承包方为“农户”还是作为自然人的“集体成员”。[2]我国司法实践观点认为，承包方为农户，[3]土地承包经营权的权利主体是农户家庭，并进而据此认为土地承包经营权不具有可继承性。

[4]

笔者认为，我国理论界与司法实务界就“承包方为谁”的问题之所以会发生争论，其根源并不在于制定法本身表述的不明确，而是由于观察者的认知立场与目的不同。《农村土地承包法》第 16 条第 1 款（修法前第 15 条）规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。”这一规定在表述上无任何的语义模糊之处，家庭承包的承包方就是“农户”而非“集体成员”。正是由于不同观点的持论者各有其证成目的，就导致了承包方为农户还是集体成员的争论。这一争论属于“目的决定论”，其本身只是为达致特定目的的不同论证方式而已。申言之，“农户论”旨在证成土地承包经营权的不可继承性，“集体成员论”则旨在证成土地承包经营权的可继承性。然而，在笔者看来，《农村土地承包法》

在制定时并没有把土地承包经营权之得否继承问题作为其制度选择的立场，因而其将承包方规定为“农户”也并非旨在实现否定土地承包经营权之可继承性的立法目的。这就意味着，以“承包方是农户”为由来否定土地承包经营权之可继承性的观点，在解释论上是缺乏依据的。笔者认为，“承包方是农户”涉及的是承包合同的当事人问题，而“土地承包经营权得否继承”涉及的则是财产权（物权）主体问题。承包方是农户，但农户并非土地承包经营权的权利主体。笔者更进一步地认为，虽然《农村土地承包法》第 22 条规定了“承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权”，但这也并不意味着土地承包经营权的权利主体就是承包方——农户。农地承包合同是创设用益物权（土地承包经营权）的合同，合同的当事人主体与基于合同所创设之用益物权的权利主体不能直接画等号。这就好比在土地承包合同中，作为发包方的村组集体经济组织、村民委员会、村民小组虽然是合同的一方当事人主体，但其并非承包合同所处分之农地的所有权主体，土地所有权的主体是“集体”，但“集体”却不是发包方，因而发包方不是土地所有权的主体与承包方不是土地承包经营权的主体在制度构造上是对称性存在的，其理相通。鉴此，笔者支持土地承包经营权的权利主体为“集体成员”的观点。申言之，作为农户家庭成员的集体成员才是真正的物权主体，农户只是为实现“家庭承包经营”之经营方式而构造出来的经营主体。关于此点结论，实际上由《民法总则》第 55 条规定亦可看出：“农村集体经济组织的成员，依法取得农村土地承包经营权，从事家庭承包经营

的，为农村承包经营户。”由该规定可见，“农村承包经营户”（农户）[5]只是自然人从事农村土地家庭承包经营的主体形式而已。一言以蔽之，具有集体成员资格的家庭成员以“农户”为单位与发包方签订承包合同后取得土地承包经营权，再以“农户”的名义和以“农户”为单位从事农业生产经营，“农户”只是集体成员取得土地承包经营权和从事农业生产经营所披上的一层法律外衣而已。

此外，“农户”与“家庭”、“农户成员”[6]与“家庭成员”并不一定具有等同或者完全重叠的关系。“农户”由“农户成员”构成，“家庭”由“家庭成员”构成，但“家庭成员”未必是“农户成员”。承前所述，“农户成员”一定是已经取得了土地承包经营权的集体成员，未取得土地承包经营权的家庭成员（如二轮承包期内的新增人口）虽也具有集体成员资格，但其却不是“农户成员”。因此，就人口范围而言，“农户成员”的人数可能等于“家庭成员”的人数，此时“农户”与“家庭”具有重叠性；“农户成员”的人数也可能少于“家庭成员”的人数（“增人不增地”的结果），此时“农户”与“家庭”就不具有等同性。因此，准确而言，《农村土地承包法》中规定的“家庭承包”是指“农户家庭承包”，应在“农户家庭”[7]的意义上界定作为承包方的“农户”，“农户家庭”全等于“家庭”或者只是“家庭”的一个子集。

二、同居家庭：“农户家庭”外延的应有扩展

根据现行《婚姻法》的规定，家庭关系是基于“结婚”这一法律事实而形成的。结婚的必要条件在于“结婚登记”，经结婚登记而形成夫

妻关系，进而形成家庭关系。反言之，未经结婚登记，不能形成夫妻关系，进而也就不能形成家庭关系。“农户家庭”的形成应以家庭关系之成立为前提，无家庭关系，当然也就不能形成“农户家庭”。以上理解，在恪守制定法之文义解释上是不存在问题的。但在现代社会，家庭概念已经逐渐与婚姻脱钩，出现了非基于婚姻关系的家庭形态，如同性恋者组成的家庭、非婚同居者组成的家庭等，这些新的家庭类型对于以两性婚姻为基础的传统家庭模式提出了挑战。[8]如何因应“同居家庭”（本文中仅指两性非婚同居家庭，不包括同性家庭）的出现，是我国未来婚姻家庭立法必须面对的一个问题。单就“农户家庭”而言，是将其仅局限于传统的“婚姻家庭”，还是有必要将其扩展至“同居家庭”，这不仅是一个带有前瞻性的立法论问题，而且在现行法的解释论上本身就是一个应予解决的实际问题。

“家庭”外延的扩展，从其定义即可看出。《辞海》对“家庭”的定义是：“由婚姻、血缘或收养而产生的亲属间的共同生活组织。”[9]《国语辞典》对“家庭”的定义是：“一种以婚姻、血缘、收养或同居等关系为基础而形成的共同生活单位。”[10]相较于前一定义而言，后一定义增加了“同居关系”作为家庭关系形成的基础，并且在内涵上删除了家庭关系中的“亲属”属性（关于“亲属”与“家庭成员的关系”，下文再论）。自古以来，“同居”本就是“户”的本质特征。如《睡虎地秦墓竹简》中多次提到“同居”，其《法律答问》载：“可（何）谓‘同居’？户为‘同居’。”[11]换言之，在同一个门内生活的人，就是“同

居”，即为“一户”。[12]在中国传统社会中，“家庭”与“户”是相重合的，[13]因而“同居”也同样是“家庭”的本质特征。当然，现代法上的“同居”与中国传统社会中作为户与家庭之本质特征的“同居”不是同一概念，现代法上的“同居”不仅有“共同居住”的意思，而且还以“两性结合”为必要条件。

在域外法上，法国、德国、瑞典、瑞士、荷兰以及我国台湾地区等都对同居家庭给予了不同程度的保护，这些国家和地区的立法已不再囿于婚姻这一模式调整家庭关系，而是将非婚同居作为一种家庭模式对待，赋予其应有的法律地位。有的国家甚至出台了专门的单行法，如美国的《家庭伴侣法》，就承认了非婚同居者的家庭地位，传统家庭成员享有的，劳动保护、医疗待遇及福利政策等，非婚同居家庭的家庭成员也同样享有。这些国家和地区的立法都表达了同一种理念，就是将非婚同居家庭作为与婚姻家庭并行的家庭模式对待。[14]

人类社会“为什么要有家庭”？人类学家给出的解释是：“……并非源自性道德的原因或任何其他感官享乐的考虑。更正确地说，这是为了适应经济方面的考虑。事实上，任何类型的结合都有一个共同的因素，那就是规定了男女之间相互的贡献。婚姻建立了性别不同的任务有别，其后果是使两性之间彼此相互依存、相互依赖：为了生计，必须合伙。”[15]这一人类学解释给我们的启示就是，“家庭”作为一种上层建筑，对其存在起决定性作用的仍是一定的经济基础，是因为“为了生计，必须合伙”，而不是因为“为了享乐，所以结合”。在特定的历史时期、

特定的国家或者地域，立法者出于特定的秩序建构目的，可以对法律所认可的婚姻关系强加某种特定的形式要求，对于不合形式要求的“两性结合”不予认可其“婚姻”属性。但对于“家庭”的形成，想要“一刀切”地只确认一种家庭形式（基于合法婚姻的家庭），恐怕就是立法理性所难以企及的了。《埃塞俄比亚民法典》“家庭与继承编”用专章规定了“非法同居”，其第 708 条规定：“非法同居是一名男子与一名妇女在未缔结婚姻的情况下，像夫妻一样共同生活的情势创立的事实状态。”[16]由该立法定义可见，埃塞俄比亚民法并不认可“非法同居”的婚姻属性，但由其在“家庭”编之下专章规定“非法同居”问题可知，其是认可“非法同居”所形成之家庭模式的。

“非法同居”一语在我国的使用已经长达半个世纪之久，[17]直至 2000 年，最高人民法院《民事案件案由规定（试行）》（法发[2000]26 号，已失效）第 240 号案由仍是“解除非法同居关系纠纷”。2001 年《婚姻法》修正后，“非法同居”一语基本上就退出了历史舞台，被一律改称为“同居”。1994 年 2 月 1 日民政部发布的《婚姻登记管理条例》（已失效）是一个分水岭，在此之前我国是承认“事实婚姻”的，但在此之后就不再认可同居关系形成的事实婚姻关系了。我国现行法虽然否定了基于同居关系形成的事实婚姻关系，不认可同居的婚姻形成力，但就因同居所形成的“家庭关系”，却从来没有明确表示过否定的态度。相反，在笔者看来，我国司法实践对于“同居家庭”模式实际上是持认可态度的。如最高人民法院《关于开展家事审判方式和工作机制改革试

点工作的意见》（法[2016]128号）就试点案件的范围明确作出了如下表述：“家事案件是指确定身份关系的案件及基于身份关系而产生的家庭纠纷，主要案件类型有：……5.同居关系纠纷案件，包括同居期间的财产分割、非婚生子女抚养等；……”这种将“同居关系纠纷”纳入“家事审判”范围的做法，实际上已经明确表明了对“同居关系”所形成之“家庭关系”的认可态度。再如，根据《反家庭暴力法》第2条规定：“本法所称家庭暴力，是指家庭成员之间以殴打、捆绑、残害、限制人身自由以及经常性谩骂、恐吓等方式实施的身体、精神等侵害行为。”该条规定将适用范围限定于“家庭成员之间”实施的家庭暴力，但我国的司法实践实际上已经将该法的适用范围扩展至“同居关系”成员间的保护问题了。如在2017年3月8日最高人民法院发布的“反家庭暴力法实施一周年十大典型案例”中，“张某某申请人身安全保护令案”就是一起典型的将《反家庭暴力法》适用于同居关系的案例[18]。这也足以表明，在反家庭暴力领域，基于同居关系的男女已经形成了家庭关系，相互之间具有家庭成员的身份。实际上，根据我国现行法，“同居家庭”不仅可能以原生形态形成，而且也可能由“婚姻家庭”转化而成。如根据《婚姻法》第12条规定：“无效或被撤销的婚姻，自始无效。当事人不具有夫妻的权利和义务。同居期间所得的财产，由当事人协议处理；协议不成时，由人民法院根据照顾无过错方的原则判决。”根据该规定，因婚姻无效、被撤销，就会形成转化而来的“同居家庭”。

综上所述，我国现行法虽然不认可“同居”的婚姻形成力，但却并

不否认其对于“家庭关系”的形成功力，亦即我国现行法是认可“同居家庭”这一家庭模式的。鉴此，笔者认为，在农地承包中，作为承包方的“农户家庭”应当包括“同居家庭”下的农户家庭（“同居农户家庭”）。既然农户家庭是由已经取得土地承包经营权的集体成员构成的，那就意味着同居农户家庭也只能由一对具有同一集体成员资格的男女构成。换言之，同属于同一集体的一男一女形成同居家庭关系后，有权以“一个农户”的身份作为承包方与集体签订土地承包合同，发包方不得以男女二人不具有夫妻关系为由拒绝。于此情形，同居农户家庭的成员之间在农地承包经营方面，形成了一种典型的“家庭合伙”模式。

三、家庭成员：户内家庭成员与户外家庭成员

《农村土地承包法》第 16 条第 2 款规定的是“农户内家庭成员”依法平等享有承包土地的各项权益。依反对解释，可以得出两点可能的解释结论：一是“农户外家庭成员”不享有土地承包权益；二是“农户外家庭成员”不能与“农户内家庭成员”平等享有土地承包权益。依体系解释，第二点结论是正确的，而第一点结论是不成立的，因为“农户外家庭成员”依法也享有一定的土地承包权益（详见下文所论）。既然“户内”与“户外”家庭成员的土地承包权益不同（不平等），那么在法律适用上就须先予厘清“户内家庭成员”与“户外家庭成员”的主体范围。而不论是“户内成员”还是“户外成员”，都首先应当是“家庭成员”，因而“家庭成员”的界定就是一个必要前提。

在我国，“家庭成员”是一个常见的正式用语。但就何谓“家庭成

员”，却没有任何一个规范性文件给出界定。从某种程度上讲，“家庭成员”的界定难度不比“集体成员”的界定难度小。[19]要通过下定义的方式，给“家庭成员”或者“集体成员”一类的概念作出一个清晰的界定，几乎是不可能的。正如英国分析法学家哈特指出的：“没有什么东西能够既简洁得堪称一个定义，又可以给出一个令人满意的答案。在这些争论点上的分歧是如此明显和重大，以至于用定义来解决问题已不可能。致力于寻求简洁定义的历史本身就证明了这一点。”[20]鉴此，笔者也不试图徒劳地给“家庭成员”下一定义，在此只是对家庭成员资格的取得和丧失两个问题略加探讨，以为农户家庭之“户内”与“户外”成员的界定预做准备。

笔者认为，家庭成员资格的取得应以“共同生活”为标准，家庭成员之间应当具有“共同生活”的属性。正如上文在解释“家庭”概念时指出的，“在同一个门内生活的人”才能成为同一个家庭的家庭成员。当然，虽然家庭成员应当是共同生活的人，但共同生活的人未必就是家庭成员。如具有亲属关系的伯父与侄儿之间，侄儿寄养于伯父家，虽然长期与伯父一家共同生活，但他仍然只是一个“外人”，不应认定为伯父家法律意义上的家庭成员。这就意味着，“家庭成员”与“亲属”是两个无必然联系的概念，具有亲属关系的人之间未必能形成家庭关系。如单身母亲抚养的非婚生子女，其虽然与生父之间具有血亲关系，但与生父之间却没有形成家庭关系，因而二者之间互不为对方家庭的家庭成员。反之，不具有亲属关系的人之间也未必不能形成家庭关系，如前

文提及的“同居家庭”，同居男女间无姻亲关系，但二人通过共同生活仍能形成家庭关系，是同一个家庭的成员。正因如此，许多规范性文件都将“家庭成员”与“亲属”并列使用。[21]

既然家庭成员资格的取得应当以“共同生活”为标准，那么家庭成员资格的丧失就应当以“不再继续共同生活”为标准了。如子女本为家庭成员，但在子女成年各自成家之后，就要从原生家庭中分出，各自顶门立户，成立自己的家庭，此后子女就不再是原生家庭的成员了。所以说，“分家析产”是家庭成员资格丧失的一个重要原因，当子女与父母之间、兄弟姐妹之间未分家析产而仍共同生活在一起时，就是同一个家庭的成员。有疑问的是，如果夫妻之间虽未办理离婚手续但长期分居别财单独生活的，是否还为同一个家庭的成员呢？笔者认为，根据“不再继续共同生活”的标准，此时不宜再认定二人之间还具有共同的家庭成员身份了。在土地承包时，二人有权选择各自单独与集体签订承包合同，各自成立一个独立的家庭承包经营户，不再作为一户参与土地承包。

以上所述是关于一般家庭成员的资格认定问题，但就农户家庭而言，还有两个特殊问题需要探讨：一是农户家庭成员是否必须具备集体成员的资格？二是未在承包权证上列入的家庭成员是否就不被认定为农户家庭成员？对于第一个问题的回答应当是肯定的，上文已述，农户家庭是由具有集体成员资格并取得土地承包经营权的家庭成员组成的，具有集体成员资格是取得农户家庭成员资格的必要条件。申言之，不具

有集体成员资格的人虽然可能被认定为家庭成员，但因其不能取得土地承包经营权，故不能兼有农户家庭成员的资格；与之相对应，本为农户家庭成员的人因丧失集体成员资格，也就会随之丧失农户家庭成员资格。对上述第二个问题的回答，涉及对《农村土地承包法》第 24 条第 2 款规定的理解，该款规定：“土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入。”笔者认为，在相关权证中列明农户家庭成员是法律对登记机构的一项明确要求，但其所列入的人员是否即为“全部”以及被列入的人员是否就是农户家庭成员，权证的记载只起到一个初步的证明作用，对是否有遗漏以及是否具有真正的成员资格，在发生争议时，仍须进行个案的实质认定。

综上所述，我们就可以对“户内家庭成员”与“户外家庭成员”的范围做一比较清晰的界定了。所谓“户内家庭成员”，即《农村土地承包法》第 16 条第 2 款规定的“农户内家庭成员”，是指具有集体成员资格并实际取得土地承包经营权的家庭成员；所谓“户外家庭成员”，即“农户外”的家庭成员，是指虽然具有家庭成员资格，但要么因不具有集体成员资格而不能取得土地承包经营权，要么因虽具有集体成员资格但未实际取得土地承包经营权的农户成员之外的其他家庭成员。立基于此，对《农村土地承包法》第 16 条第 2 款的正确理解应当是：户内家庭成员对土地承包权益是依法平等享有的，而户外家庭成员不能与户内家庭成员平等享有土地承包权益。

四、承包人：户内家庭成员的应有承包权益

在《农村土地承包法》上，“承包人”是不同于“承包方”的另一个主体性概念。由该法的相关规定可以看出，“承包方”是农户，“承包人”是自然人，前者是一种团体性人格，而后者只关涉单个的自然人个体。易言之，承上所论，“承包人”是“户内家庭成员”，而“承包方”是户内家庭成员的联合体（农户）。《农村土地承包法》第 16 条第 2 款的直接适用对象是“承包人”（户内家庭成员），并且各项土地承包权益的归属主体也是“承包人”。该法只有三处提到了“承包人”（第 32 条，第 54 条），并且所涉都是承包人死亡后的承包权益继承问题（下文详论），并没有直接规定属于承包人的土地承包权益，而是于该法第 17 条专门规定了“承包方”的权益，亦即“农户”的权益，这些农户权益的真正主体就是各个承包人，“承包方权益”只是“承包人权益”的外在表现和行使方式而已。

（一）外嫁女、离婚女、丧偶女的特殊承包权益

《农村土地承包法》第 31 条规定：“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。”该规定对外嫁女、离婚女、丧偶女三类妇女的权益保护，已经突破了前文所论的基于共同生活和集体成员资格的户内家庭成员的认定标准，使得有关妇女之户内家庭成员的身份丧失与土地承包经营权的丧失二者间发生了分离，而赋予了其特殊的承包人地位。

1. 外嫁女

外嫁女即嫁出本集体而入夫家居住生活或者与丈夫于异地组建起新家庭的已婚女。女儿成婚，如果嫁于本集体的其他男性成员（可称之为“内嫁女”），因其未丧失本集体成员资格，故其承包人的地位不因此而发生改变；有所变动的只是夫妻二人从原生家庭中脱离并组建起新的核心家庭，不再是原生家庭的家庭成员，通过分家析产将属于自己的一份承包地分出，夫妻二人成立了一个新的“农户”。此种农户属于土地承包经营权已经取得之后经由农户分立而新成立的农户，而非原始的与集体签订承包合同的农户。“外嫁女”与“内嫁女”的不同在于，外嫁女不仅丧失了原生家庭的成员身份，而且还应因结婚而“归化”为新的农村集体的成员，从而丧失原生集体成员的身份，随之而来的应是承包资格的丧失和土地承包经营权的消灭。外嫁女属于农户家庭的减少人口，根据“减人不减地”政策，集体本就无权收回外嫁女的承包地，娘家的承包地数量也不会因其外嫁而减少，但该种外嫁女承包地的保有利益本应归属于其娘家这一农户的，现行法却将该权益仍保留给了外嫁女；申言之，外嫁女虽然丧失了农户家庭成员和集体成员的双重资格，但如果在新居住地未取得承包地的，[22]其承包人资格就不因之而丧失，其土地承包经营权也不因之而消灭，此时即发生了农户家庭成员资格、集体成员资格与承包人资格的分离，是为例外。

2. 离婚女

妇女离婚后有两个去处，一是仍生活于原居住的集体内，二是迁出

原集体至新居住地生活。如果仍生活于原集体内的，就会发生原农户的“分户”情况，离婚后妇女成为独立的一个农村承包经营户；如果迁至新居住地生活的，与上述外嫁女的情形相同，不再赘述。

3. 丧偶女

夫妻二人本为一个农户家庭的成员，丈夫死亡发生的是家庭减员情况，根据“减人不减地”政策，当丧偶女仍在原集体内生活的，发包方当然无权收回其承包地，原农户的承包地数量也不会因此而发生变化。如果丧偶女迁至新居住地生活的，其情形与离婚女迁至新居住地生活的情形相同，也不再赘述。

（二）承包人自耕权、处分权、流转权与补偿权

根据《农村土地承包法》第 17 条规定，户内家庭成员的应有土地承包权益主要包括以下四种：

一是自耕权。“自耕”即“农户自耕”，是指由农户自己就承包地进行使用收益，自主组织生产经营和处置农产品。在家庭联产承包责任制推行的早中期，农户自耕是承包经营的普遍形态。自耕权是农户的选择自由权，任何组织和个人不得强迫农户放弃自耕（《农村土地承包法》第 38 条）。

二是处分权。承包人处分权的客体是土地承包经营权，是指农户依法互换、转让土地承包经营权的权利。土地承包经营权是承包人享有的一类重要的财产权。前文已述，农户并非土地承包经营权的权利主体，但在进行权利处分时，仍应以农户的名义进行，农户成员不能将自己拥

有的份额分出处分。

三是流转权。承包人流转权的客体特指土地经营权。“土地经营权”是当下“三权分置”改革中提出的新概念，也是法律赋予农民的一项新兴土地权利。《农村土地承包法》就流转方式、流转期限、流转价款、流转原则、流转程序、流转合同的解除、土地经营权的融资担保等诸方面作出了一般性规定。

四是补偿权。补偿权是指当承包地被依法征收、征用、占用时，承包人有权依法获得相应补偿的权利。《物权法》第 132 条规定了土地承包经营权人的征收补偿权。有疑问的是，“征用补偿”与“占用补偿”的差异何在？笔者认为，“占用”分为依法占用和违法侵占两种，若是“依法占用”，应当参照“征用补偿”处理；若是“违法侵占”，实际上已经构成侵权，就属于侵权赔偿的问题了。

（三）数承包人之间对土地承包权益的共同共有

农户成员可能是一人（原始的一人或继发的一人），也可能是数人。若是数人，数承包人间对土地承包权益应是何种权利形态呢？笔者认为，其权利形态不可能是单独所有，只能为共有。有疑问的只是，其应为按份共有还是共同共有？

《物权法》第 103 条规定：“共有人对共有的不动产或者动产没有约定为按份共有或者共同共有，或者约定不明确的，除共有人具有家庭关系等外，视为按份共有。”据此规定，承包人对土地承包权益的共有应为共同共有，主要理由就在于，数承包人是同一农户家庭的成员，相

互之间具有家庭关系，因而其共同共有的基础是法定的。这就意味着，虽然在取得土地承包经营权时，发包人是按照“一人一份”的等分原则进行发包的，但这并不意味着承包人之间形成的是按份共有关系，“一人一份”只是土地承包经营权创设取得时的量化方式而已。因此，“农户”这种家庭承包经营的“家庭合伙”模式，与普通合伙中按份共有的构造模式不同。

关于共同共有财产的分割，《物权法》第 99 条规定：“共同有人在共有的基础丧失或者有重大理由需要分割时可以请求分割。”就共同共有土地承包权益的分割而言，基本上就只有“共有的基础丧失”这一个理由，所谓的“有重大理由需要分割”的情形，实际上所指也是“共有的基础丧失”，在这一点上与通常的夫妻共有财产分割不同。如夫妻离婚后分户，作为基础关系的婚姻关系消灭，土地承包权益的共有形态也随之而终止，夫妻二人就需要对承包地进行分割；再如儿子成家后与父母分家析产，导致原生的家庭关系消灭，也需要就承包地进行分割。

关于共同共有财产所导致的债务承担问题，根据《物权法》第 102 条规定，共同共有人应当共同承担债务。该规定是关于一般情形下共同共有债务的承担规定，而就此问题，《民法总则》第 56 条第 2 款还作出了如下的特别规定：“农村承包经营户的债务，以从事农村土地承包经营的农户财产承担；事实上由农户部分成员经营的，以该部分成员的财产承担。”据此规定，所谓的“共同承担”，是指实际经营人的共同承担，而非一律由全部的承包人共同承担，不参与经营的承包人不承担责

任。还须指出的一个问题是，由“农户财产”承担并不等同于由“家庭财产”承担。“农户财产”指的是“农户家庭财产”，在“农户成员”的范围小于“家庭成员”的范围时，非农户成员的其他家庭成员就不共同承担责任。当然，如果农户经营所得用于整个大家庭的共同生活时，因经营所产生的债务也就应当由整个大家庭的财产共同承担责任。

五、继承人：承包人死亡后的承包权益继承

承包人是自然人(集体成员)，土地承包权益是其拥有的合法财产，承包人死亡时，其继承人有权依法继承承包人的土地承包权益。我国相关法律在表述承包权益的继承时，往往使用的是“承包收益”继承、“个人收益”继承、“其继承人可以在承包期内继续承包”等表述。

(一) 土地承包经营权的特定继承[23]

前文中已经提到过有关土地承包经营权能否继承的争论，笔者认为，全面否定与全面肯定的观点都是值得商榷的。全面否定观点主要立足于土地承包经营权的权利主体是“农户”而非作为自然人的“农户成员”，从而否定单个农户成员的死亡会发生土地承包经营权的继承问题；全面肯定观点与之正好相反，认为土地承包经营权的权利主体是农户成员而非农户，进而肯定土地承包经营权的遗产属性，认为承包人死亡后，土地承包经营权应由其继承人继承。否定观点认为，所有的继承人都无权继承，肯定观点认为所有的继承人都有权继承，从而形成了两种观点的极端对立。上文业已指出，否定观点的立论基础是错误的，土地承包经营权的权利主体是作为自然人的农户成员，农户只是承包合同

的一方当事人而非土地承包经营权的真正权利主体。职是之故，土地承包经营权具有遗产的属性，理应纳入自然人死亡时遗留的合法财产范围，赋予其继承人以继承权。但是，在廓清土地承包经营权之可继承性的基础上，肯定观点又走向了另一个极端，认为所有的继承人都有权继承，这也是不正确的。这是因为，经由继承，继承人将取得土地承包经营权而成为权利主体，若继承人不具有集体成员的资格和身份，其对土地承包经营权的取得和保有就缺乏规范基础和依据了；除非现行法作出明确规定，仅在发包人向承包人创设土地承包经营权的阶段有承包人必须具有集体成员资格的限制，而在因继承发生法定物权变动的情形，取得土地承包经营权的继承人可以不具备本集体的成员资格。但显而易见的是，现行法并未作出这样的规定，这就意味着，现行法所规定的土地承包经营权人应具有本集体成员的资格。这是一项贯彻始终的强制性条件要求，在创设取得阶段、转让取得阶段和法定移转阶段，都须满足这一条件要求，否则就会因权利主体不适格而不能发生取得和保有土地承包经营权的物权变动效果。鉴此，笔者主张，只有特定的继承人才能继承承包人的土地承包经营权，而非所有的继承人都有权继承。

这一特定继承人的范围，应当受制于两个限定性条件：一是应当具有集体成员资格，前已述及，于此不赘；二是应当具有“家庭成员”资格。“户内家庭成员”是具有集体成员资格并实际取得土地承包经营权的家庭成员，若其为死亡承包人的继承人，当然应当承认其有权继承；

“户外家庭成员”是不具有集体成员资格而无权取得承包权或者虽具有集体成员资格而实际未取得土地承包经营权的家庭成员，对于这两类户外家庭成员，若其为死亡承包人的继承人，则不具有集体成员资格的人无权继承，具有集体成员资格的人有权继承。一言以蔽之，具有户内家庭成员资格的继承人和具有集体成员身份的户外家庭成员继承人，在作为被继承人的承包人死亡时，有权共同继承土地承包经营权。申言之，非上述两类继承人之外的其他继承人，包括不具有本集体成员身份的继承人（如城镇居民）和虽具有本集体成员身份但已经与被继承人之间不具有家庭关系的继承人（如同村居住但已经分家析产、独立成家的儿子），无权继承。[24]

（二）承包收益的继承

《农村土地承包法》第 32 条第 1 款规定：“承包人应得的承包收益，依照继承法的规定继承。”第 54 条前半段规定：“依照本章规定通过招标、拍卖、公开协商等方式取得土地经营权的，该承包人死亡，其应得的承包收益，依照继承法的规定继承。”承包收益是承包人的生产经营所得，纳入可继承的遗产范围当然不存在问题。在农户成员为一人时，不存在通过财产权分割以确定遗产范围的问题。但当农户成员为数人时，该数人对于生产经营所得享有共同共有权，就应当首先按照等额分割的原则进行共有财产的分割，在被继承人的承包收益分出后，再由其继承人单独继承或者共同继承。

（三）征收补偿款的继承

关于承包人死亡后征收补偿款能否继承的问题，在司法实践中有两种不同的意见。一种意见认为，《农村土地承包经营权证书》上明确载明了各个家庭成员都有一份承包地，根据物权法定原则，各份土地的承包经营权属于家庭成员个人所有，应属于个人的遗产范畴。土地征收补偿款系承包经营权所产生的收益，应当根据继承法的规定依法予以继承。另一种意见认为，家庭联产承包责任制的承包方是本集体经济组织的农户，即家庭承包是以农户为单位而不是以个人为单位，这就决定了家庭土地承包经营权的继承与一般意义上的继承不同。家庭成员之一死亡，并未导致农户的消亡，农村土地承包合同并未终止，故以家庭为农村土地承包户的承包地并不发生继承，且征地补偿款不属于承包收益，因此征地补偿款不能作为遗产继承。[25]笔者基本赞同上述第一种意见，认为征收补偿款属于可继承的遗产，[26]但笔者不赞同其认为征收补偿款属于承包收益的观点。在性质上，已死亡承包人应得的征收补偿款属于其作为集体成员、土地承包经营权人和地上青苗及其他附着物的所有权人，在集体土地所有权、土地承包经营权、地上青苗和附着物之所有权被征收后，获得的代位物（补偿款），是由其所享有的原财产权转化而来的财产，当然属于遗产的范畴。否定征收补偿款可继承的观点，实际上是将土地承包经营权的性质与征收补偿款的性质等而视之的结果，其否定土地承包经营权的可继承性，当然也就会一并否定征收补偿款的可继承性。[27]前文已经就土地承包经营权的可继承性作出了分析，因而对否定观点的前提性错误在此就不再展开分析了。但

须补充指出的一点是，在继承人范围上，征收补偿款的继承不存在继承人范围的限定问题，因为征收补偿款不具有特定的身份性，因而无须像土地承包经营权的继承那样须限定为特定的继承人，凡是已死亡承包人的继承人都有权继承。

“继续承包”的继承属性

《农村土地承包法》第 32 条第 2 款规定：“林地承包的承包人死亡，其继承人可以在承包期内继续承包。”第 54 条后半段规定：“（四荒地）在承包期内，其继承人可以继续承包。”《继承法》第 4 条后半段规定：“个人承包，依照法律允许由继承人继续承包的，按照承包合同办理。”就上述规定中“继续承包”的性质，在理论上有三种不同的认识：第一种观点认为，“继续承包”即“合同的继续履行”；第二种观点认为，“继续承包”就是“债权债务的概括移转”；第三种观点认为，“继续承包”就是“继承”。[28]笔者赞同“继续承包”就是“继承”的观点，这是有立法上之解释论依据的。时任全国人大法律委员会副主任委员顾昂然同志在 2002 年的《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国农村土地承包法（草案）〉修改情况的汇报》中指出：“对于少数通过招标、拍卖、协商等方式取得的土地承包经营权以及林地承包经营权，应当允许继承。”这足以表明，“继续承包”的立法原意就是“继承”。换言之，对于林地的土地承包经营权和“四荒地”的土地经营权，相对于耕地之上的土地承包经营权而言，继承人享有继承自由，无论其是否具有集体成员资格以及无论是否具有家庭成员身份，都有权继承

六、结语

我国基于农地公有制的土地承包制度极具特殊性，不论是其制度基础还是制度构造，在大陆法系都没有比较立法例可资借鉴。在当下大力推进农地“三权分置”改革的时代背景下，《农村土地承包法》作出了大幅修改，在最大限度上实现了“三权分置”政策的法律表达。值此修法契机，新修订的《农村土地承包法》出于强化妇女承包权益保护之立法意旨，增加规定了农户家庭成员土地承包权益平等保护的立法条文。该条文的增设，在“三权分置”改革扩权赋能的基础上，不是只具有宣示意义，而是法律新创设的一项请求权规范基础，在法律实施后必然会催生出新的诉求和纠纷。为此，就有必要对该条文适用的要件事实和法律效果进行理论解析。本文以“承包方”“同居家庭”“家庭成员”“承包人”“继承人”五个主体性概念为线索，依次探讨了承包关系中“农户”的主体地位、“农户家庭”外延的应有扩展、户内家庭成员与户外家庭成员、户内家庭成员的应有承包权益和承包人死亡后的承包权益继承五个问题，基本上厘清了相关的法律适用问题。当然，对该问题的深入研究，还有待于司法实践中新型案件的出现和一定数量司法案例的积累。就此问题，笔者将跟进研究。

收稿日期：2020-01-05

基金项目：2019 年度国家社科基金重大项目“农村集体产权制度改革
改革的法治保障研究”（19ZDA156）

作者简介：王洪平（1975），男，汉族，山东平度人，烟台大学法学院教授，硕士生导师，法学博士。

参考文献：

[1][德]阿图尔·考夫曼、温弗里德·哈斯默尔主编：《当代法哲学和法律理论导论》，郑永流译，法律出版社 2002 年版，第 382 页。

[2]有关争议观点，参见朱广新：《论土地承包经营权的主体、期限和继承》，载《吉林大学社会科学学报》2014 年第 4 期，第 29-31 页；耿卓：《农户视角下的妇女土地权利保护》，载《法学》2016 年第 1 期，第 121-122 页；王立争：《农户主体地位的法政策学辨思》，载《中南大学学报（社会科学版）》2015 年第 2 期，第 88-89 页。

[3]《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》（法释[2005]6 号）第 3 条第 2 款规定：“前款所称承包方是指以家庭承包方式承包本集体经济组织农村土地的农户。”

[4]参见“李维祥诉李格梅继承权纠纷案”，载《中华人民共和国最高人民法院公报》2009 年第 12 期，第 37-39 页。

[5]《民法总则》与《民法通则》关于“农村承包经营户”的定义界定是不同的，《民法通则》规定的农村承包经营户在外延上要远大于《民法总则》的规定。《民法通则》第 27 条规定：“农村集体经济组织的成员，在法律允许的范围内，按照承包合同规定从事商品经营的，为农村承包经营户。”由该规定可见，《民法通则》上的农村承包经营户是“从事商品经营”的集体成员，而《民法总则》上的农村承包经营户仅仅是从事农地生产经营的集体成员，“商品经营”的外延当然要远大于“农地经营”的外延。故此，《民法总则》上规定的“农村承包经营户”就是《农村土地承包法》等法律上规定的“农户”，“农户”是“农村承包经营户”的简称。

[6]《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 4 条规定：“农户成员为多人的，由其代表人进行诉讼。”该规定提出了“农户成员”的概念。

[7]《农业农村部 国家发展改革委 财政部 中国人民银行 国家税务总局 国家市场监督管理总局关于开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点的指导意见》（农产发〔2018〕4 号）等政策性文件中普遍使用了“农户家庭”概念。

[8]参见向东、赵娜萍：《关系契约视角下家庭制度的重构——以非婚同居为例》，载《河北法学》2017 年第 2 期，第 105 页。

[9]参见《辞海》（缩印本），上海辞书出版社 2010 年版，第 867 页。

[10]“家庭”词条，载汉典网 <http://www.zdic.net/c/6/145/318614.htm>，2019 年 5 月 17 日访问。

[11]《睡虎地秦墓竹简》，中华书局 1978 年版，第 160 页。

[12]参见[日]富谷至：《秦汉刑罚制度研究》，柴生芳、朱恒晔译，广西师范大学出版社 2006 年版，第 56 页。

[13]参见王玉波：《中国家庭、社会、国家的互动与社会变迁——从家庭史角度的探讨》，“国家、地方、民众的互动与社会变迁”国际学术研讨会暨第九届中国社会史 2002 年年会论文，第 599 页。

[14]参见王旭霞：《多层次家庭规制体系之一——非婚同居的历史考察及重构》，载《兰州大学学报（社会科学版）》2009 年第 2 期，第 103 页。

[15]参见[法]安德烈·比尔基埃等：《家庭史》（第 1 卷），袁树仁等译，生活·读书·新知三联书店 1998 年版，第 101 页。

[16]参见徐国栋主编：《埃塞俄比亚民法典》，薛军译，中国法制出版社 2002 年版，第 142 页。

[17]如 1957 年 4 月 15 日最高人民法院发布了《关于在刑事判决书中可否将与本案有关联但未经人民检察院起诉的人的事实写出和有关逮捕人犯等问题的复函》（法研字第 7023 号），1958 年 1 月 27 日最高人民法院发布了《关于如何认定重婚行为问题的批复》（法研字第 11 号），就都提到了“非法同居”问题。

[18]本案是一起残疾人申请人身安全保护令的案件。申请人张某某与被申请人熊某某均为残障人士，双方虽未领取结婚证，但同居多年，并育有一子。张某某近年来因眼疾加重，生活无法自理。熊某某及其家人平日对张某某非常粗暴，2015 年对张某某进行了暴力殴打，当地政府和派出所均对双方纠纷进行过多次调处。江西省南昌市高新技术产业开发区人民法院依照《反家庭暴力法》第 27 条、第 37 条规定，裁定禁止熊某某对张某某实施家庭暴力，禁止熊某某骚扰、侮辱张某某及其近亲属。

[19]关于“集体成员”“集体经济组织成员”的界定标准问题，在理论界可谓众说纷纭，迄今并无定说。本寄望于《农村土地承包法》的修正能够解决这一问题，但新修订的《农村土地承包法》也只是于第 69 条作出了一条授权立法规定：“确认农村集体经济组织成员身份的原则、程序等，由法律、法规规定。”这就意味着其是一个立法难题，于当下给出一个明确界定的时机、条件等都尚不成熟。

[20]参见[英]哈特：《法律的概念》，张文显等译，中国大百科全书出版社 1996 年版，第 17 页。

[21]如 2009 年最高人民法院发布的《人民法院量刑指导意见（试行）》规定：“……教唆或者伙同他人抢劫家庭成员或者近亲属财物的。”《国务院关于印发中国预防与控制艾滋病中长期规划（1998-2010 年）的通知》（国发〔1998〕38 号）规定：“……在减少艾滋病病人和艾滋病病毒感染者及其亲属、家庭成员的社会歧视方面发挥特殊作用。”

[22]在笔者看来，外嫁女可能成为新的农村集体的成员，存在另行取得承包地的可能；也可能完全城镇化而不再加入任何新的农村集体，其就无另行取得承包地之可能。但是，在笔者看来，即便在后一种情形下，根据修订后《农村土地承包法》第 27 条“承包期内，发包方不得收回承包地”的新规，外嫁女的承包地亦仍应予以保留，这才能既体现平等保护的立法精神，又能体现新法对妇女承包权益的特殊保护精神。

[23]本文所用的“特定继承”概念不同于“限定继承”，前者是指继承人的特定，后者是指继承人偿还被继承人债务的有限责任性。

[24]之所以认为“具有集体成员身份的户外家庭成员”有权继承，而“虽具有本集体成员身份但已经与被继承人之间不具有家庭关系的继承人”无权继承，主要是为了缓和“增人不增地，减人不减地”政策带来的土地不均、人地矛盾问题。“具有集体成员身份的户外家庭成员”，属于二轮承包期内的新增人口，因为“增人不增地”政策的实施，使其虽有承包权但却无法行权，故应考虑通过继承的方式使其取得相应的土地承包经营权。“虽具有本集体成员身份但已经与被继承人之间不具有家庭关系的继承人”是指那些本为农户家庭成员、已经取得了土地承包经营权的人口，如果还赋予其继承权，就会出现“人不增地增”的反常现象，这会进一步加剧土地不均、人地矛盾的问题。当然，本文所论的“特定继承”，已经打破了继承权平等原则了，该种处理机制也仅是一个立法论上的建议，其实现还需要立法先行，在现行法未修正前，这一主张还只具有理论意义，不能付诸实施。但是，笔者又认为，对于“特定继承”的实现在修法之前也并非完全束手无策，如果继承人之间就此问题达成了“继承协议”，通过承认继承协议之有效性就可以实现特定继承的目的。

[25]参见许建军、廉玉光：《承包人死亡后征地补偿款能否继承》，载《人民法院报》2013 年 6 月 20 日，第 7 版。

[26]参见王洪平：《论征地补偿费的继承》，载《烟台大学学报（哲学社会科学版）》2014 年第 2 期，第 42 页。

[27]参见邹庆均、康宽梁：《父亲名下自留山被征收，为争夺补偿款兄妹翻脸——征地补偿款不能作为遗产继承》，载《农民日报》2013 年 8 月 1 日，第 8 版。

[28]参见高圣平、王天雁、吴昭军：《〈中华人民共和国农村土地承包法〉条文理解与适用》，人民法院出版社 2019 年版，第 170 页。

四、案例剖析

莱州市金海种业有限公司诉张掖市富凯农业科技有限责任 公司侵犯植物新品种权纠纷案

来源：最高人民法院

指导案例 92 号

（最高人民法院审判委员会讨论通过 2017 年 11 月 15 日发布）

关键词民事/侵犯植物新品种权/玉米品种鉴定/ DNA 指纹

检测/近似品种/举证责任

裁判要点

依据中华人民共和国农业行业标准《玉米品种鉴定 DNA 指纹方法》NY/T1432-2007 检测及判定标准的规定，品种间差异位点数等于 1，判定为近似品种；品种间差异位点数大于等于 2，判定为不同品种。品种间差异位点数等于 1，不足以认定不是同一品种。对差异位点数在两个以下的，应当综合其他因素判定是否为不同品种，如可采取扩大检测位点进行加测，以及提交审定样品进行测定等，举证责任由被诉侵权一方承担。

相关法条

《中华人民共和国植物新品种保护条例》第 16 条、第 17 条

基本案情

2003 年 1 月 1 日，经农业部核准，“金海 5 号”被授予中华人民共

和国植物新品种权，品种号为：CNA20010074.2，品种权人为莱州市金海农作物研究有限公司。2010 年 1 月 8 日，品种权人授权莱州市金海种业有限公司（以下简称“金海种业公司”）独家生产经营玉米杂交种“金海 5 号”，并授权金海种业公司对擅自生产销售该品种的侵权行为，可以以自己的名义独立提起诉讼。2011 年，张掖市富凯农业科技有限责任公司（以下简称“富凯公司”）在张掖市甘州区沙井镇古城村八社、十一社进行玉米制种。金海种业公司以富凯公司的制种行为侵害其“金海 5 号”玉米植物新品种权为由向张掖市中级人民法院（以下简称“张掖中院”）提起诉讼。张掖中院受理后，根据金海种业公司的申请，于 2011 年 9 月 13 日对沙井镇古城村八社、十一社种植的被控侵权玉米以活体玉米植株上随机提取玉米果穗，现场封存的方式进行证据保全，并委托北京市农科院玉米种子检测中心对被提取的样品与农业部植物新品种保护办公室植物新品种保藏中心保存的“金海 5 号”标准样品之间进行对比鉴定。该鉴定中心出具的检测报告结论为“无明显差异”。张掖中院以构成侵权为由，判令富凯公司承担侵权责任。富凯公司不服，向甘肃省高级人民法院（以下简称“甘肃高院”）提出上诉，甘肃高院审理后以原审判决认定事实不清，裁定发回张掖中院重审。

案件发回重审后，张掖中院复函北京市农科院玉米种子检测中心，要求对“JA2011-098-006”号结论为“无明显差异”的检测报告给予补充鉴定或说明。该中心答复：“待测样品与农业部品种保护的对照样品金海 5 号比较，在 40 个点位上，仅有 1 个差异位点，依据行业标准判

定为近似，结论为待测样品与对照样品无明显差异。这一结论应解读为：依据 DNA 指纹检测标准，将差异至少两个位点作为判定两个样品不同的充分条件，而对差异位点在两个以下的，表明依据该标准判定两个样品不同的条件不充分，因此不能得出待测样品与对照样品不同的结论。”经质证，金海种业公司对该检测报告不持异议。富凯公司认为检验报告载明差异位点数为“1”，说明被告并未侵权，故该检测报告不能作为本案证据予以采信。

裁判结果

张掖市中级人民法院以（2012）张中民初字第 28 号民事判决，判令：驳回莱州市金海种业有限公司的诉讼请求。莱州市金海种业有限公司不服，提出上诉。甘肃省高级人民法院于 2014 年 9 月 17 日作出（2013）甘民三终字第 63 号民事判决：一、撤销张掖市中级人民法院（2012）张中民初字第 28 号民事判决。二、张掖市富凯农业科技有限责任公司立即停止侵犯莱州市金海种业有限公司植物新品种权的行为，并赔偿莱州市金海种业有限公司经济损失 50 万元。

裁判理由

法院生效判决认为：未经品种权人许可，为商业目的生产或销售授权品种的繁殖材料的，是侵犯植物新品种权的行为。而确定行为人生产、销售的植物新品种的繁殖材料是否是授权品种的繁殖材料，核心在于应用该繁殖材料培育的植物新品种的特征、特性，是否与授权品种的特征、特性相同。本案中，经人民法院委托鉴定，北京市农科院玉米种

子检测中心出具的鉴定意见表明待测样品与授权样品“无明显差异”，但在 DNA 指纹图谱检测对比的 40 个位点上，有 1 个位点的差异。依据中华人民共和国农业行业标准《玉米品种鉴定 DNA 指纹方法 NY/T1432-2007 检测及判定标准》的规定：品种间差异位点数等于 1，判定为近似品种；品种间差异位点数大于等于 2，判定为不同品种。依据 DNA 指纹检测标准，将差异至少两个位点作为标准，来判定两个品种是否不同。品种间差异位点数等于 1，不足以认定不是同一品种。DNA 检测与 DUS（田间观察检测）没有位点的直接对应性。对差异位点数在两个以下的，应当综合其他因素进行判定，如可采取扩大检测位点进行加测以及提交审定样品进行测定等。此时的举证责任应由被诉侵权的一方承担。由于植物新品种授权所依据的方式是 DUS 检测，而不是实验室的 DNA 指纹鉴定，因此，张掖市富凯农业科技有限责任公司如果提交相反的证据证明通过 DUS 检测，被诉侵权繁殖材料的特征、特性与授权品种的特征、特性不相同，则可以推翻前述结论。根据已查明的事实，被上诉人富凯公司经释明后仍未能提供相反的证据，亦不具备 DUS 检测的条件。因此，依据《最高人民法院关于审理侵犯植物新品种权纠纷案件具体应用法律问题的若干规定》第二条第一款“未经品种权人许可，为商业目的生产或销售授权品种的繁殖材料，或者为商业目的将授权品种的繁殖材料重复使用于生产另一品种的繁殖材料的，人民法院应当认定为侵犯植物新品种权”的规定，应认定富凯公司的行为构成侵犯植物新品种权。

关于侵权责任问题。依据《最高人民法院关于审理侵犯植物新品种权纠纷案件具体应用法律问题的若干规定》第六条之规定，富凯公司应承担停止侵害、赔偿损失的民事责任。由于本案的侵权行为发生在三年前，双方当事人均未能就被侵权人因侵权所受损失或侵权人因侵权所获利润双方予以充分举证，法院查明的侵权品种种植亩数是 1000 亩，综合考虑侵权行为的时间、性质、情节等因素，酌定赔偿 50 万元，并判令停止侵权行为。

（生效裁判审判人员：康天翔、窦桂兰、李雪亮）

使用无人机喷洒农药造成相邻地块农作物受损的应承担赔偿责任——卢某某与范某某财产损害赔偿纠纷案

发布时间：2024-03-01 15:41:51

一、基本案情

2021 年 4 月，农业种植户范某某在卢某某的桔园北侧水稻田采用无人植保飞机喷雾除草剂作业。由于飞行高度、风向等原因，飞机喷药时发生药液漂移，造成卢某某农作物受损。根据卢某某提交行业主管部门对本次事故情况及损失提出的鉴定意见，以及某县农村农业局调查人的询问笔录等证据，可以认定受损作物约 5 亩桔树、2 亩套种花菜，其中 5 亩桔树包含甜橘柚 4 亩，“红美人”1 亩，范某某造成卢某某直接的柑桔经济损失为 9600 元、花菜经济损失为 12000 元，共计 21600 元。卢某某认为范某某的操作不当造成其经济损失，应承担赔偿责任，故诉至法院。

二、裁判结果

审理法院认为，农业种植者在采取无人机喷洒农药前，应当对相邻土地种植情况予以了解，并采取必要的防护措施。同时，农业机械使用者一定要严格遵守操作规则，充分考虑天气、风向等综合因素。因过错侵害他人民事权益造成损害的，应当承担侵权责任。本案现有证据能够证明范某某在通过无人机喷洒除草剂过程中因过错致卢某某的农作物受损，故其应承担赔偿责任。法院判决范某某赔偿卢某某财产损失 21600 元。

三、典型意义

随着我国智慧农业的发展，无人机技术开始应用于农田测绘、农药喷洒、施肥播种，为农民减少了体力劳动和耕种成本，提高了种植效率。但因无人机的管理及使用不规范，也引发了许多新类型涉农侵权纠纷，相关案件审理往往存在证据采集不规范、案件事实难查明、侵权主体不明确、因果关系难确定等问题。本案中，人民法院根据侵害发生时当事人上报当地主管部门所及时固定的关于侵权主体、因果关系、损失情况等方面的证据，对侵权事实作出认定，判决侵权人承担赔偿责任，既有力维护了受侵害农户的合法权益，也有利于引导广大农户增强法律意识，从源头上防范和减少此类纠纷。同时，还有利于促进政府在无人机喷洒农药领域加强监管，对提升农村基层社会治理水平，助力农业高质量发展具有重要意义。

来源：最高人民法院新闻局