

立法聚焦

我国立法促进农村集体经济组织发展壮大

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

2022年12月30日闭幕的十三届全国人大常委会第三十八次会议上,首次审议了农村集体经济组织法草案。闭幕后,该法律草案在中国人大网公布,公开征求社会公众意见。征求意见期限为30日,截止日期为2023年1月28日。

首次亮相的农村集体经济组织法草案共八章,依次为总则、成员、登记合并与分立、组织机构、财产管理和收益分配、扶持措施、争议的解决和法律责任、附则,共六十八条。

农村集体经济组织是中国特色社会主义公有制经济组织。制定农村集体经济组织法,是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。2022年12月27日,全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡武就农村集体经济组织法草案向大会作说明时表示:制定农村集体经济组织法,对于巩固完善社会主义基本经济制度和农村基本经营制度,对于维护好广大农民群众根本利益,实现共同富裕等具有重要意义。

法律草案主要内容包括:明确立法目的、适用范围等;规定成员的确认及其权利义务;对农村集体经济组织的设立、合并、分立等事项作出原则规定;规范农村集体经济组织的组织机构;明确对集体财产依法实行分别管理;规定扶持措施;明确争议的解决办法和法律责任。

法律草案第一章明确立法目的、适用

范围以及农村集体经济组织的法律地位、组织原则、职能职责、特别法人地位、监管部门等。明确农村集体经济组织可以依法出资设立公司、农民专业合作社等从事经营活动,避免农村集体经济组织承担超出其承受能力的市场风险而导致破产。

法律草案第二章吸收农村集体产权制度改革成果,参考司法实践和地方立法,明确农村集体经济组织成员的定义、确认、加入、退出,以及确认成员争议的救济程序,规定成员的权利义务,成员的权利包括土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权等经济权利,以及参与管理、监督的权利等。

其中,法律草案第十二条对农村集体经济组织的成员确认作出规定,第二款明确:“因集体经济组织成员结婚、生育、扶养收养和政策性移民而增加的人员,一般应当确认为集体经济组织成员。”法律草案第十九条对农村集体经济组织成员不丧失成员身份的情形予以明确,规定农村集体经济组织成员因务工、经商、服役、服刑、就学等暂时离开集体经济组织的,不因此丧失成员身份,第二款进一步明确:“农村集体经济组织妇女成员不因丧偶、离婚而丧失集体经济组织成员身份。”

法律草案第三章分别规定设立农村集体经济组织的基本要求、基本条件,以及农村集体经济组织合并、分立的程序。

法律草案第四章明确农村集体经济

组织成员大会、成员代表大会和理事会、监事会的组成、职权、议事规则和决策程序等,并且针对实践中存在的问题规定禁止的行为,从法律制度上健全农村集体经济组织内部治理机制,保障农村集体经济组织运行顺畅,实现民主管理、民主决策。

法律草案第五章明确集体财产的主要范围,根据相关法律规定和农村集体产权制度改革实践经验,确定对集体资源性财产、经营性财产、非经营性财产分别依法进行管理的原则,确定集体收益分配的原则和顺序,明确集体经营性财产的收益权可以量化到成员,作为参与集体收益分配的基本依据,还对农村集体经济组织建立财务会计、财务公开、财务报告制度及审计监督作出规定。

农村集体经济组织不仅肩负发展壮大集体经济的职责,还要为成员提供公共和公益服务,理应在政策上予以支持。法律草案第六章从财政、税收、金融、土地、人才支持方面,对扶持集体经济组织的政策措施作出原则规定。

法律草案第七章明确农村集体经济组织内部争议的解决途径,以及相关违法行为的法律责任,建立成员代位诉讼制度,完善成员撤销诉讼制度,强化成员的监督权利。

其中,法律草案第五十六条对内部争议的解决作出规定:“对确认农村集体经济组织成员身份有异议的,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,可以申请仲裁,或者请求乡级人民政府(街道办事处)或县级人民政府农业农村主管部门调解解决,不愿仲裁、调解或者不服仲裁裁决、调解决定的,当事人可以向人民法院起诉。”法律草案第五十七条就农村集体经济组织的章程、决议的监督问题作出规定:“农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员(代表)大会所做的决议、决定违反法律规定的,由乡级人民政府(街道办事处)或者县级人民政府农业农村主管部门责令改正。”法律草案第六十二条对农村集体经济组织成员撤销诉讼作出规定:“农村集体经济组织或者其负责人作出的决定侵害农村集体经济组织成员合法权益的,受侵害的农村集体经济组织成员可以请求人民法院予以撤销。但是农村集体经济组织依据该决定与善意相对人形成的民事法律关系不受影响。受侵害的农村集体经济组织成员自知道或者应当知道撤销事由之日起一年内或者自该决定作出之日起五年内未行使撤销权的,其撤销权消灭。”

为避免农村集体经济组织在从事经营活动的过程中,承担超出其承受能力的债务而引发经济纠纷,法律草案明确,农村集体经济组织需要从从事经营活动的,可以依法出资成立公司、农民专业合作社等市场主体,并以出资为限承担债务责任。

促进共同富裕 保障农民权益

——全国人大常委会组成人员建言农村集体经济组织法草案

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

十三届全国人大常委会第三十八次会议首次审议农村集体经济组织法草案。农村集体经济组织在促进乡村振兴、促进共同富裕的进程中担当着重要职责,围绕这部法律草案展开的分组审议,也引来全国人大常委会组成人员的畅议纵论。

建言共同富裕 呼吁强化监督

促进共同富裕,是分组审议中被反复提起的高频词。

农村集体经济组织法草案第一条把促进共同富裕作为该法的立法宗旨之一,第五章对农村集体经济组织的收益分配进行规定,第六章明确对欠发达地区、民族地区、边疆地区农村集体经济组织给予优先扶持,这些规定无疑有利于促进共同富裕。但在参与分组审议的全国人大农业与农村委员会委员魏后凯看来,光有这些规定还不够。

魏后凯表示,无论是发达地区,还是欠发达地区,现在都存在明显的村庄分化现象。破解村庄分化,一些地方采取多种形式,推动强村帮弱村、强村带弱村,促进村庄联合发展和共同富裕。比如浙江省采取三种形式,第一种是飞地抱团,村庄多余的土地指标在县城或在条件比较好的工业园区进行发展,村庄进入入股分红,共同发展;第二种形式是组团发展;第三种形式是依托强村建立一个公司,叫做“强村公司”,有的地方还采取党建联盟促进村庄的联合发展和共同富裕。为更好发挥农村集体经济在促进共同富裕方面的作用,魏后凯建议在草案第六章“扶持措施”中增加一条帮扶方面的条款,具体

内容可表述为,“各级人民政府应加大对集体经济薄弱村的帮扶力度,鼓励经济强村采取多种形式,帮扶和带动弱村发展,促进村庄联合发展和共同富裕。”

全国人大常委会委员陈国民则认为,有必要研究如何借助社会主义公有制优势和集体经济的托底作用,让包括残疾人在内的农村困难群众获得稳定的制度保障和持续的增收机会,以制度保障缩小贫富差距,促进共同富裕。陈国民建议对草案进一步研究并争取对此有所体现。

与促进共同富裕紧密相关的问题是如何切实保障农村集体资产不流失。全国人大常委会委员王宪魁曾先后到河南、安徽、江西等地调研农村集体经济。将强化监督的规定落实落地到法律草案中,正是他的建言重点。

维护农民权益 完善成员界定

草案第十一条对农村集体经济组织成员进行界定,规定“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系,以农村集体经济组织成员集体所有的土地为基本生活保障的农村居民,为农村集体经济组织成员”。

在全国人大常委会委员邓秀新看来,这一条需要进一步厘清。他表示,以收入来算,现在很多农民的主要收入并不是靠土地的,而是靠打工的。将农村集体经济组织成员界定为依赖土地为基本生活保障的人,这样的界定会带来一些问题。另外,草案第十八条对农村集体经济组织成员身份丧失进行规定,采取列举排除法,建议对这一条的排除列举规定也要做进一步调研。

草案第六章“扶持措施”从财政、税收、

金融、土地、人才等支持方面,对农村集体经济组织的扶持措施作出一系列原则规定。但在全国人大常委会委员白春礼看来,草案现有扶持措施内容略显单薄。他建议,在草案第五十四条人才支持政策中增加一款,“县乡人民政府、街道办事处加强对农村集体经济组织经营管理人员的政策理论等相关培训,提升农村集体经济组织管理水平”。同时增加关于产业政策扶持的内容,鼓励农村集体经济组织在乡村振兴的相关产业发展中大展身手,充分盘活农村集体经济组织的资源和潜力。农村集体经济组织发展壮大不能只靠单打独斗,白春礼还建议建立完善相关政策引导,鼓励社会资本和企业的支持。

共享发展成果 确保男女平等

制定农村集体经济组织法,在全国人大常委会委员邓丽看来,“有助于厘清农村集体经济组织成员确认资格和权利义务,解决长期以来一些重点难点问题,依法保护农民相关权益,有利于让广大农民共享改革发展成果,在农村建立起自治、法治、德治相结合的治理体系。”全国人大常委会副委员长沈跃跃则认为,草案立法宗旨明确,对农村集体经济组织成员的确认及其权利义务、农村集体经济组织的组织机构、集体财产管理、扶持措施等方面规定明确具体,针对性和可操作性强。有的放矢,沈跃跃和邓丽提出三条异曲同工的建议。

首先,两人都建议将第十九条第二款增加“结婚”情形。邓丽更建议删除“妇女”二字,将第十九条第二款修改为:“农村集体经济组织成员不因结婚、丧偶、离婚而丧失集体经济组织成员身份,符合第十八条规定的除外。”因为在实践中,结婚

与丧偶、离婚一样,都是农村已婚妇女和入赘男性丧失成员身份的突出原因,增加“结婚”这个情形与第十二条中关于结婚增加的人员一般应当确认为集体经济组织成员的规定相衔接。这样修改,不仅有助于纠正有的地方存在的“结婚就等同于取得其他集体经济组织成员身份”的认识误区,避免以结婚为由取消成员身份的现象造成新的“两头空”,而且婚姻状况变化的不仅是妇女,法律应当对因婚姻状况变化可能遭遇到侵权的成员都给予平等保护。入赘的男性,以及目前一些地方实行的“两头婚”情况,也需要纳入立法保护。

基层党组织是贯彻党的决定,推进基层治理法治化的关键。村党组织、乡(镇)党委对集体经济组织成员代表大会决定的重要事项,有事先审查把关的义务和责任。2018年12月,民政部、中央组织部、中央政法委等单位联合下发的《关于做好村规民约和居民公约工作的指导意见》当中,也做出相应规定。为此,沈跃跃和邓丽均建议第二十七条最后一款修改为“需要由成员大会审议决定的重要事项,应当先经村党组织或者乡(镇)党委研究讨论、审核把关。对其中违反法律法规和国家政策规定的,应当改正”。

沈跃跃和邓丽提出的第三条建议是将第三十条第一款修改为“农村集体经济组织设理事会,一般由三至七名单数成员组成,成员中应当有适当数量的女性……”,因为按照宪法和有关法律、法规的规定,农村集体经济组织与村民委员会均为特别法人,两者都在村党组织领导下,各司其职,相互配合。现行村民委员会组织法等都对女性成员数量和比例给予规定,在农村集体经济组织法中也理应有相关规定。

法治广角

最高人民法院发布环境公益诉讼专题十大指导性案例

□□ 农民日报·中国农网见习记者 王晓乾

日前,最高人民法院召开新闻发布会,发布最高人民法院第37批指导性案例。该批十大指导性案例主题聚焦环境公益诉讼,涉及走私洋垃圾、毁损自然遗迹、偷排船舶污水、非法采矿、破坏公益林地等不同环境污染、生态破坏行为类型,涵盖数人侵权、生态环境损害后果认定、修复责任承担和验收标准、技改抵扣、应急处置措施和费用承担等实体规则,以及诉前磋商、司法确认、先予执行等程序规则,对丰富完善环境公益诉讼法律适用具有规则意义。

作为生态文明法律制度的重要组成部分,2012年修正、2013年1月1日起施行的民事诉讼法,首次从法律层面确立环境公益诉讼制度。十年来,环境公益诉讼制度不断完善,环境司法体制机制改革持续推进。最高人民法院副院长杨临萍表示,截至目前,全国各级人民法院共设立环境资源审判专门机构或组织2426个,我国已成为全球唯一建成覆盖全国各层级法院环境资源审判体系的国家。2013年以来,全国各级人民法院审结环境公益诉讼案件、生态环境损害赔偿诉讼和司法确认案

件1.6万余件,将“环境有价、损害担责”原则落到实处,努力实现办理一个案件、恢复一片绿水青山。

杨临萍介绍,各级人民法院深化环境司法改革创新,公益诉讼职能作用充分彰显。积极稳妥推进环境公益诉讼,覆盖大气、水、土壤、海洋、森林、濒危动植物、人文遗迹、自然保护区、乡村等各类生态环境要素的全方位公益诉讼保护体系有效建立。依法审理社会组织提起的环境民事公益诉讼案件,释放社会组织维护环境公益潜力活力;依法审理检察机关提起的环境民事、行政、刑事附带民事公益诉讼案件,促进全面担责、严格执法;依法审理省级、地市级政府提起的生态环境损害赔偿诉讼案件,完善磋商、诉讼衔接机制,严格保护生态环境。

下一步,最高人民法院将积极参与生态环境领域重大立法事项,研究制定环境资源案件证据规则、生态环境公益侵权等司法解释,发布长江保护专题指导性案例,推动司法实践有益经验的规则转化,进一步丰富完善生态环境公益保护的预防性、惩罚性、恢复性裁判规则,推进环境公益诉讼裁判规则体系化,持续巩固生态环境公益保护的司法实践成果。

河南禹州市 实行信访事项“13710”办理制度

□□ 杨振华 温中莹

河南省禹州市立足人口量大、经济活跃、社情民意复杂的实际,坚持以“事要解决”为根本,实行信访事项“13710”办理制度,全力提升化解质效,解决一大批涉及问题楼盘、欠薪等与群众切身利益密切相关的“急难愁盼”问题,越级访呈逐年下降态势,群众满意度不断提升,信访工作向更高质量发展。

创新工作机制,提升办理质效。为快速解决信访群众“急难愁盼”问题,禹州市缩短《信访工作条例》规定的15日受理时间,60日办理时间,制定下发《关于建立信访事项“13710”办理制度的通知》,要求各单位严格按照“13710”规定办理:“1”即承办单位在收到交办件后,1天内作出研究部署;“3”天内回复办理情况;“7”天内办结并报送办理报告;“7”天内无法办结的重大、复杂事项,在“1”个月内落实解决并报送办理报告;确实解决不了的,提出延期申请,并制定解决方案、明确时间节点,分阶段报送办理情况,直至办结清“0”。此项制度的出台,为解决难题划出时间红



1月10日,安徽省宿州市埇桥区时村镇综合文广场、司法所组织农民书法爱好者在东风村为群众义务书写法治春联。本次活动共组织10余位农民书法爱好者走进集市、村庄义务为群众书写法治春联,不仅增添了新春祥和气氛,还将法治文化传递到百姓家中,营造出抬头见法、进门学法的法治氛围。在赠送法治春联的同时,工作人员还现场提供法律咨询服务,发放民法典、法律援助法知识彩页等宣传资料。 李华勋 摄

金融精准发力,助力延安苹果产业“加速跑”

□□ 文欣

中国邮政储蓄银行延安市分行(以下简称邮储银行延安市分行)始终坚守服务三农、城乡居民和中小企业的定位,围绕延安苹果特色产业,创新金融产品和服务模式,提升金融服务质效,持续加大苹果全产业链金融支持力度,书写助力全面乡村振兴“新故事”,绘出共同富裕“新图景”。

截至2022年末,邮储银行延安市分行2022年累计向苹果产业投放贷款16.12亿元,涉农贷款余额27.53亿元,助力苹果产业跑出“加速度”。

信用村建设敲开农户“致富门”

延安市宝塔区枣园街道庙沟村是邮储银行延安市分行重点建设的信用村,果农

于分林也被评定为邮储银行的信用户。于分林种植着15亩果园,去年夏天,看着成片的果树,他心里乐开了花,想着等苹果成熟后卖出去就有了收入。但让他着急的是,苹果成熟前需要购买套袋、纸箱等,这些都需要一大笔资金。

邮储银行宝塔区支行在一次信用户回访的过程中,了解到情况后,现场指导于分林申请了11万元的线上信用户贷款。同时,还为他联系了当地邮政公司,解决了苹果销售的物流问题。

邮储银行延安市分行坚持把农村信用体系建设作为服务三农的重要抓手,分行、支行联动成立协同专项小组,分包片区,挂图作战,截至2022年12月末,累计评定信用村1488个,信用户授信15910户,线上信用户贷款投放3.96亿元,净增2.59亿元,帮

助广大果农实现增收致富。

平台搭建撑起果企“保护伞”

延安市洛川县秦粤商贸有限责任公司是一家经营苹果收购储存销售超过10年的企业,每到苹果收购旺季,不少果农都会邀请该公司前去订果。随着2022年洛川苹果销量持续上升,秦粤公司想抓住时机,准备向周边几个乡镇收购300万余斤苹果。但由于资金不足,加之该公司没有有效抵押物,让公司负责人愁眉不展。

邮储银行洛川县支行在客户回访中得知这个情况后,第一时间联系了合作的担保公司,为秦粤商贸有限责任公司发放了375万元贷款,解了该公司的燃眉之急,为苹果收购提供了充足的资金。

为了提高金融支持苹果产业力度,邮

储银行延安市分行积极搭建银政、银保、银担、银企合作平台,先后与延安市乡村振兴局签订战略合作协议,与中国人民银行延安市中心支行、陕西鼎业征信有限公司签订涉农信用信息平台合作协议,与陕西农业信贷融资担保公司联合创新推出30万元以内的“见贷即保”业务;与创业担保公司、陕农担合作推出法人创业担保贷款,解决创业贷款担保难问题,深化与洛川苹果产业园区合作。通过这些平台的搭建,为果企发展壮大撑起“保护伞”。

科技赋能插上果商“金翅膀”

王涛涛是延安市宝塔区青化砭镇有名的苹果收购商,每年10月份到了苹果收购旺季,他总是忙得分身乏术。由于2022年苹果销量上升,王涛涛比往年更忙了,眼见

着在邮储银行的贷款即将到期,需要续贷。就在王涛涛着急的时候,看到了路边邮储银行线上信贷产品的宣传广告。于是,王涛涛抱着试一试的想法,拨打了广告上预留的电话,咨询了线上贷款业务。邮储银行宝塔区支行客户经理通过远程视频,指导王涛涛使用手机银行申请办理了10万元的贷款。

近年来,邮储银行延安市分行坚持以三农金融数字化转型为主线,创新推出极速贷、网商贷、线上信用户贷款等线上产品,持续推动金融科技赋能乡村振兴,着力加快打造服务乡村振兴的数字生态银行。截至2022年12月末,邮储银行延安市分行累计发放线上小额贷款12.14亿元,为广大果商、果企节约了时间和成本,给延安苹果插上飞向全球各地的“金翅膀”。

同时,邮储银行延安市分行为了提升客户金融服务质效,创新“苹果贷”,将单笔额度提升至50万元,同时开办了单笔额度300万元的“果品贷”,针对洛川苹果创新推出了“直保”模式,有效解决了果商贷款流程过长的问题;充分发挥中国邮政“四流合一”的优势,邮银协同走访当地果农、苹果园区、果库冷藏中心,打造综合服务示范社4个,投放融资贷款9755万元;创建“张思德金融服务厅”,组建“张思德金融服务”团队,推动解决农民金融服务“最后100米”难题。

下一步,邮储银行延安市分行将深入学习贯彻党的二十大精神,秉承“有担当、有韧性、有温度”的企业精神,围绕“小苹果、大产业”,积极发挥好资金优势,持续加大果品行业金融支持,不断创新服务模式,全面助推乡村振兴。