附件2

《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》起草说明

一、起草背景

（一）国家法律法规和政策依据充分。《宪法》规定，农村集体经济组织实行以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制；集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权；集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题；国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益，鼓励、指导和帮助集体经济的发展。《民法典》规定了集体所有的动产和不动产范围，以及集体所有权的权利主体、行使方式和法律保护的基本内容，并明确集体经济组织是特别法人，依法取得法人资格。《农村集体经济组织法》明确规定了集体经济组织的定义、职能、登记、成员、组织机构、财产经营管理和收益分配等事项，为规范农村集体经济组织运行提供了法律保障。该法第十二条第五款、第四十三条第二款已经授权各省、自治区、直辖市可以根据本法，结合本行政区域实际情况对农村集体经济组织成员确认和农村集体财产管理作出具体规定，这为我省制定农村集体经济组织地方性法规提供了基本依据。

（二）我省改革实践基础扎实。2017年以来，我省认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府有关要求，全面推进农村集体产权制度改革，查清了集体资产家底，明确了集体成员身份，成立了集体经济组织，加强了集体资产监管，发展了村级集体经济，基本建立起归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村集体产权制度和具有湖北特点的集体经济治理体系。截至2024年底，全省农村集体资产总额达2755亿元，集体经济组织成员近4000万人，成立并登记农村集体经济组织2.2万余个。各地在改革过程中涌现出一批先进典型，总结了一批有益经验，形成了各具特色的发展模式，进一步厚实了农村集体经济发展的实践基础，为制定出台《湖北省农村集体经济组织条例》提供了有力实践支撑。

（三）基层干部群众热烈期盼。《湖北省农村集体资产管理条例》《湖北省农村集体经济组织管理办法》分别颁布实施于1995年、1997年，为我省农村集体经济组织发展、农村集体资产管理提供了有力的法治保障。但随着农村经济发展形势不断变化，一方面，现行的法律规章难以与进入新世纪之后、特别是党的十八大以来国家层面出台的农村集体经济相关法律法规和政策规定相衔接，难以满足新发展阶段加强农村集体资产管理、规范农村集体经济组织运行、发展新型农村集体经济的新需求；另一方面，基层干部群众参与农村集体经济发展、维护合法权益的意识更加强烈，对规范农村集体经济组织运行、促进农村集体财产保值增值、维护农村集体和农民群众权益提出了更高要求、展现出更热烈期盼，为制定出台《湖北省农村集体经济组织条例》提供了坚实的群众基础。

（四）外省立法成果可供借鉴。近年来，浙江省、广东省、上海市、江苏省先后出台了农村集体资产管理条例，黑龙江省、四川省颁布了农村集体经济组织条例，对集体经济组织机构、集体成员、资产权属、资产运营、财务管理、产权交易、审计监督等作出了具体规定。广东省已颁布实施《广东省新型农村集体经济发展促进条例》。上海市也正在制定农村集体经济组织条例，这些立法成果对我省制定《湖北省农村集体经济组织条例》提供了很好的借鉴。

二、起草过程

《湖北省农村集体经济组织条例》列入2025年度立法工作计划后，我省迅速成立了由省人大常委会分管副主任、省政府分管副省长共同担任组长的立法项目领导小组和省人大、省司法厅、省农业农村厅、中南财经政法大学等相关单位组建的立法工作专班，明确由省农业农村厅牵头负责起草工作。

（一）收集参考资料。2025年2月，立法工作专班完成相关法律法规和政策文件的搜集、梳理和汇编工作，并形成30余万字的《湖北省农村集体经济组织条例立法参阅件》，为《湖北省农村集体经济组织条例》的起草提供参考依据。

（二）深入调查研究。2024年6月以来，省农业农村厅和立法工作专班先后到18个县（市、区）开展立法调研，与市、县、乡农业农村（经管）部门负责人、业务骨干、村集体经济组织理事长、村干部、村民代表以及组织、财政、人社、供销等部门有关同志进行座谈交流，了解基层干部群众的“急难愁盼”。

（三）开展问卷调查。聚焦成员身份确认、集体财产经营管理、收益分配、政策扶持等重点热点问题精心设计问卷，并制作成微信小程序版本启动大规模问卷调查，目前已收集有效问卷5011份。

（四）起草《条例（草案）》。3月至4月，立法工作专班在参考相关立法和前期调研的基础上，起草了《湖北省农村集体经济组织条例（草案）》，并多次组织会议研讨，反复修改完善，确保条款的科学性和适用性。

（五）召开座谈会议。5月中旬，立法工作专班召集部分市、县、乡农村经营管理部门业务骨干和村集体经济组织负责人，对《湖北省农村集体经济组织条例（草案）》进行集中研讨。6月上旬，省农业农村厅召开立法工作座谈会，再次听取部分县（市、区）和乡镇农村经营管理部门业务骨干以及专家学者对《湖北省农村集体经济组织条例（草案）》的意见，修订形成征求意见稿。

（六）广泛征求意见。6月中旬，省农业农村厅征求省委组织部等22家省直单位和各市、州、县农业农村（经管）部门意见，并对《湖北省农村集体经济组织条例（草案）》作了修改完善。6月20日，组织召开立法项目领导小组暨专家论证评估会，邀请省人大农业农村委、常委会法制工作委、省司法厅相关负责同志到会指导，充分吸收7位论证专家的意见建议，进一步修改完善形成此送审稿。

三、主要考虑

制定《湖北省农村集体经济组织条例》，旨在解决以下四个方面的问题：

（一）解决组织机构不健全、运行机制不完善、监督和管理制度落实不到位的问题，提高全省农村集体经济组织建设规范化、法治化水平。农村集体产权制度改革后，村集体虽然成立了集体经济组织，但大多还是由“村两委”代行职能，集体经济组织理事会、监事会职能虚化，政经不分，未能发挥应有作用。《湖北省农村集体经济组织条例》根据上位法律规定，进一步明确了农村集体经济组织的定义、法律地位、组织原则、职能职责和设立、合并、分立等具体事项，规范了组织建设和运行管理的内容和程序，将有效推动农村集体经济组织在管理集体财产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面发挥功能作用。

（二）解决集体成员确认依据不充分等问题，依法保障集体成员各项合法权益，维护农村社会和谐稳定。农村集体经济组织成员身份直接关系农民的土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权等财产权益。随着《农村集体经济组织法》正式施行和我省第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作逐步推进，广大农民群众维权意识进一步增强，全省各地关于成员身份确认问题的信访数量逐步增多。《湖北省农村集体经济组织条例》在《农村集体经济组织法》对成员身份确认的原则性规定基础上，结合我省实际细化了成员确认的原则、程序和丧失情形等，为基层开展工作提供了更加具体、更可操作的依据。

（三）着力解决集体资产管理主体混乱、失范或弱化等问题，提高农村集体财产管理效能和经营效益。党的十八大以来，我省先后制定出台《湖北省农村集体“三资”管理办法》《湖北省农村集体财务管理办法》，多次组织开展农村集体“三资”清查和突出问题专项治理。《湖北省农村集体经济组织条例》以《农村集体经济组织法》的有关规定为基础，充分吸收我省近年来的制度建设和清理整治工作成果，针对性地细化完善集体财产管理、经营和监督制度，有利于从根本上、源头上解决集体资产被侵占、挪用、挥霍浪费、无偿占用、低价承包、变卖处置等问题，回应群众关切，促进集体资产保值增值、农民受益增收。

（四）着力解决农村集体经济组织内部争议等问题，通过明确责任促进定纷止争。农村集体经济组织内部纠纷主要发生在确认成员身份、确认土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权、分配征地补偿费等领域。《湖北省农村集体经济组织条例》对调处农村集体经济组织内部纠纷的责任、方式和程序作出了具体规定，有利于促进矛盾化解，维护农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进农村社会和谐稳定。

四、主要内容

《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》总计11000余字，共设置八章六十三条，分别为总则、成员、组织登记和组织机构、财产经营和管理、财务管理和收益分配、政策扶持和指导监督、争议解决和法律责任、附则。主要内容如下:

（一）明确立法目的、适用范围等。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第一章，明确了立法目的、适用范围以及农村集体经济组织的定义、组织原则、特别法人地位、权益保护、部门职责等，在内容上与《农村集体经济组织法》基本保持一致。

（二）明确农村集体经济组织成员确认的原则。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第二章，依据上位法，在充分总结我省农村集体产权制度改革实践，并参考司法实践和外省立法的基础上，明确了成员确认的基本原则，细化了新增成员确认程序。同时，明确成员身份保留和身份丧失的法定情形，规定了成员退出程序，并建立成员名册备案和信息化动态管理制度。

（三）健全农村集体经济组织机构。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第三章，细化了我省农村集体经济组织登记，以及组织的合并、分立、变更和注销程序。完善成员大会、成员代表大会、理事会、监事会等组织机构及其职权、议事规则，健全民主管理和监督制度。规定理事会、监事会成员资格，强化责任约束。完善组织决策程序，实行重大事项依法依规民主决策。

（四）明确农村集体财产的经营和管理。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第四章，明确农村集体财产经营管理方式和集体经济发展的路径，并对政府拨款形成的财产作了程序上的规定。完善了集体财产清查、保管、使用、处置、公开和评估等管理制度，推动建立县乡为基础、全省运行体系统一的农村产权流转交易市场体系。规定了集体经营性财产收益权量化的方式以及转让和赎回的范围、比例。

（五）规定了财务管理和收益分配。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第五章，规定了账户开设、财务监管、票据管理、资金管理、财务公开、财务预（决）算和收益分配等制度，推动集体经济组织规范管理和集体经济健康发展。

（六）明确了扶持措施和监督管理。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第六章，从财政投入、税收优惠、金融支持、土地保障、人才培养等方面，强化要素支撑，保障新型农村集体经济高质量发展。同时，强化审计监督、信息化管理与档案管理，全面提升农村集体经济组织规范化管理水平。

（七）规定了争议的解决和法律责任。《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第七章，明确了农村集体经济组织内部争议解决的方式，依法规范农村集体经济组织及其负责人、监管人员及相关人员的管理责任，打击侵占、侵害集体财产等违法行为，防控集体经济运行风险，切实保障集体财产安全和成员合法权益。

《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》附则还对乡镇农村集体经济组织和农村集体经济组织登记效力等作了规定。

五、需要说明的问题

（一）关于农村集体经济组织建设和发展的业务主管部门。《农村集体经济组织法》第十条明确县级以上地方人民政府农业农村部门是农村集体经济组织建设和发展的业务主管部门。从我省现状来看，省级农村经营管理机构在农业农村部门，市县两级有的在农业农村部门，有的在财政部门，有的是农业农村局内设科室，有的是农经中心（二级事业单位），乡镇一级有的职能在财政所，有的已从财政所分离。为此，我们在《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第九条第二款，明确**“县级以上人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村集体经济组织的登记管理，农业农村经营管理主管部门负责农村集体经济组织的运行监督指导，以及承包地、宅基地和其他农村集体土地等集体财产管理和农村产权流转交易等的监督指导”。**

（二）关于农村集体经济组织成员的确认。农村集体经济组织成员确认是《湖北省农村集体经济组织条例》制定的重点，也是难点问题，直接关系着农民的财产权益（土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权）。《农村集体经济组织法》第十一条、第十二条对成员确认作了规定，并授权地方可以对成员确认立法。为此，依据上位法，在尊重农村集体产权制度改革成果、充分吸取广大基层干部群众意见的基础上，我们在《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》第十条，明确**“农村集体经济组织应当依据法律法规和农村集体经济组织章程，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、土地承包关系、权利义务关系以及婚育收养、政策性移民等情况，通过成员大会确认农村集体经济组织成员。”**第十六条，将**“事业单位工作人员、国有独资公司及国有资本控股公司董事、监事、高级管理人员”**列入丧失农村集体经济组织成员身份情形之一。

（三）关于农村集体经济组织的注销。农村集体经济组织的注销，《农村集体经济组织法》只有原则性要求，规定“农村集体经济组织因合并、分立等原因需要解散的，依法办理注销登记后终止。”近几年，我省部分县（市、区）推动开展撤村建居、合村并组，涉及农村集体经济组织的合并和注销，为了保持立法条款的完整性，参照《农村集体经济组织示范章程》和农村集体经济组织登记赋码有关要求，我们在《湖北省农村集体经济组织条例（送审稿）》**第二十一条**，细化了组织注销登记的程序性条款，规定**“农村集体经济组织因合并、分立等原因需要注销的，在债权债务清理结束后，由理事会提议、成员大会表决通过，经乡镇人民政府、街道办事处审核后报登记机关同级人民政府批准，由登记机关依法办理相关注销手续。农村集体经济组织应及时交回登记证正本、副本和公章，注销银行账户”，**以彰显农村集体经济组织注销的严肃性和法定性。