

农村集体经济组织法人股份制探析 ——以农村集体土地股份化为进路

郭少飞

(河南师范大学 法学院 河南 新乡 453007)

摘要:《民法总则》未规定农村集体经济组织法人的具体形态,而农村集体资产股份化改革、农民对集体的股份权利的政策宣示隐含着股份制。股份制能够落实集体所有制,满足农民对集体权利的具体化要求,且可与家庭联产承包责任制并存,具有制度优势。土地系农村集体核心资产及农民权益的主要载体,股份制法人的实现须经土地股份化,由此农民对土地的权利完备、明确、具体,农村集体经济组织法人组织形态确定,集体土地所有权主体实在化。就具体形式而言,股份合作社与股份有限公司各具特点,因地制宜采用即可。

关键词:农村集体经济组织法人;农村集体土地;农民土地权利;股份制

中图分类号:DF45 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5132(2018)01-0024-05

《民法总则》规定农村集体经济组织系特别法人,意义重大^[1],但法人形态未明确。对此,相关文件能够提供指引。党的十八届三中全会公告指出,“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。”2015年出台的《深化农村改革综合性实施方案》及2016年中央1号文件提出要实行农村集体资产股份化改革,明确农民对集体的股份权利。这些文件都隐含着农村集体经济组织(法人)可以实行股份制。由于我国广大农村在地理环境、资源禀赋、发展水平、资产结构等方面差异较大,只有土地是农村的共同资产类型及主要资产,因此,农村集体经济组织法人实行股份制,在资产方面首先应该是农村集体土地股份化。股份化是否能够解决农村集体土地产权问题,何种股份制形式更适宜,作为集体成员的农民是否需要出资等,关乎改革进程与效果,关系农村集体经济组织法人股份制构建,在理论上亟待回答。

一 股份制的比较制度优势

农村集体土地股份化的实质是把抽象的农民集体权利改造为农民个体按份额享有的股东权,农民通过农村集体经济组织法人间接享有包括土地在内的集体资产权利。在土地股份化过程中,选择何种法人形式,需要根据农民与集体关系、土地权利类型

与法律属性、各种法人组织形态特点等确定。相对而言,股份制具有制度优越性。

首先,股份制以外的其他法人形态不适宜。第一,《民法总则》规定,法人分为营利法人、非营利法人和特别法人。农村集体经济组织法人属于特别法人,不能单独归入营利法人或非营利法人,同时,农村集体经济组织既为经济组织,显非机关法人、事业单位法人,亦非社会团体法人,而在资产运营、保值增值方面,它与公司法人类似;第二,根据《公司法》,有限责任公司与股份有限公司是我国法律认可的公司类型,但有限责任公司股东会不能容纳全体农村集体成员,不符合股份化的要求;第三,股份有限公司属于资合型商业组织,资本来自股东,以利润为导向,不注重股东间身份关系,不完全符合农村集体经济组织法人的成员特点、产权属性。

其次,股份制有利于去弊革新,保障农民权益。第一,股份制下农村集体经济组织法人作为土地所有权人的地位未变,反而因实在化而改变了过去权利主体虚位的弊病;第二,股份制顺应农民权利强化、固定、具体化的趋势,农民按股份享有权利,与集体之间的法律关系更加明晰,法人治理结构下的权力制衡有利于保障农民利益,农民作为股东可依法对侵害其利益的法人、股东或第三人等提起诉讼,寻求法律救济;第三,作为股东的农民对农村集体经济组织法人承担有限责任,能够发挥风险分散及规避

基金项目:2016年度河南省教育厅人文社会科学青年项目(2016QN120)

作者简介:郭少飞(1979-),男,博士,副教授,研究方向:民法,土地法。E-mail:shaofei@sina.com

的效用,符合农民个体能力实力普遍不足的现状,可以更好地吸引农民参与;第四,实行股份制具有现实基础。土地股份合作社、集体资产折股量化等做法在实践中较为普遍,可为进一步落实股份制提供实践经验和制度规范。

最后,股份制与家庭联产承包责任制契合。农村集体土地股份化,农村集体经济组织法人采取股份制,能够与家庭联产承包责任制并行不悖。“在农民自愿的情形下,即使在同一农村集体组织,也可以同时采取这两种不同的制度模式。”^[2]股份制实行后,农民与集体、集体土地的关系更加清晰、具体,黏性增强。以土地承包(经营)权入股后,土地承包(经营)权流转给集体,农民不再享有该权利,或不再从事农业生产。从权利主体、农业生产经营主体的角度看,股份化后,原来在家庭联产承包责任制中二位一体的权利人和生产经营者可能分离,即土地承包权人与经营权人非同一主体。作为统分结合的双层经营体制的一层,“分”的家庭承包经营,将向“统”的集体层面靠拢,但不是简单地向旧集体的回归,而是农民获得实际土地产权,自主行使权利,既可以入股,保持分散、小巧的自在闲适,也可以入股联合,积极参与市场,获取更多收益,同时也承担更多风险。换言之,家庭联产承包责任制依然保留,同时实行股份制,充实农民权利,改造集体法人。这样,农民在统分之间能获得更大的选择自由,可合分,自进退,农民不必局限在单一的制度框架和行为模式之中。

二 股份制下农村集体土地股份化的适宜性

农村集体土地股份化主要涉及集体土地所有权、土地承包(经营)权、包括宅基地使用权在内的建设用地使用权等用益物权。其中,土地承包(经营)权入股在政策、法律及实践层面均已落实^①;集体土地所有权股份化、宅基地使用权入股流转争议较大,在此重点讨论。

(一) 农村集体土地所有权的股份化

农村集体土地所有权的主体是农民集体,实践中由集体经济组织或村委会、村民小组代行所有权。所有权行使者非所有权人,只是代表,而农民与行使者之间的“委托—代理”关系不明确,农民难以真正享有集体成员权,作为集体土地所有权主体的农民

集体虚位。对此,股份化能够克弊纾困。

首先,从制度效果看,通过股份化,可以明确农村集体经济组织法人为集体土地所有权人,农民系该组织成员,享有股东权,从而间接享有集体土地所有权。集体经济组织法人的组织机构、权益分配、风险管理等重大事务决策权归由农民构成的股东会。由此,模糊的集体所有转变为农民的股份权利,股份化后集体经济组织法人仍属集体经济,因为“只要能够实现集体财产价值增值并服务于成员利益的公平享有,都是集体经济。”^[3]

其次,从农民意愿分析,近一半的农民愿意集体土地所有权归于个人,个别省份此一比例甚至将近七成^②。我国集体土地实行劳动群众集体所有制,并为宪法、法律确认,不可能实行土地私有制。高飞的调查说明,农民的土地权利不充分、不扎实就没有安全感,因此,应加强农民与包括集体土地在内的集体资产之间的联结,将抽象的农民集体享有的集体土地所有权落实,真正由农民行使。集体土地股份化使农民通过其可控制的集体经济组织法人享有集体土地所有权,按份额行使权利、分配收益等,这虽不比土地私有,但亦符合农民意愿,且具效率高、成本低、风险分散等制度优势。

最后,从未来趋向论,随着我国城乡一体化发展,城市、农村二元户籍消除,农民不再是一种社会身份,仅系职业名称,同时,城乡二元分野逐渐消弭。由此,农民成为居民,农民集体的名称及内涵更替,农民土地权利的基础已非封闭的农民集体成员身份,属性亦非成员福利,而是可自由流转、权能完备的私权。“农民对于保留自己的地权,而同时取得城镇化身份的做法是深表赞同的。”^[4]因此,必须弱化农村集体土地权利的身份性,剥离土地的社会保障功能,增强集体土地的流通性和交易属性。而股份制重资本、轻身份,股份自由流通的特点总体上契合上述要求,属较佳方案。

(二) 宅基地使用权的股份化

十八届三中全会提出,要保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。它虽然没有言及宅基地使用权的流转,但因我国房地一体的制度模式,允许农民住房转让实际上间接承认了宅基地使用权流转。笔者认为,与农民房屋转让同步,宅基地使用权作为农民财产权当然可以入股。具体理由如下:

^①实践中,早在1992年广东南海已经开始实行土地承包经营权入股。2005年《农村土地承包经营权流转管理办法》、2014年《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》等,明确规定土地承包经营权可入市流转交易,包括入股。

^②参见高飞《集体土地所有权主体制度运行状况的实证分析——基于全国10省30县的调查》,载《中国农村观察》2008年第6期。

首先,宅基地使用权既然作为私权法定化,就应尊重农民权利,允许农民自主处分,释放权利的财产价值,否则所谓的权利仅系书面权利,是“虚权”。况且在现行法律框架内,土地管理法承认宅基地与附着之上的住房可在本集体经济组织成员之间流转。2015年12月27日,全国人大授权国务院在天津市蓟县等59个试点县(市、区)暂停物权法、担保法有关宅基地使用权不得抵押的规定,实际上间接地部分承认了其可流转性。基于此,以宅基地使用权入股本集体经济组织应无大碍。

其次,宅基地使用权自由流转不会导致农民居住权难以保障。有学者主张,“我国宅基地具有社会福利的性质,因此,每个集体经济组织成员都有资格获得宅基地。集体经济组织保障每个成员获得宅基地,从而保障其基本的生存条件和居住条件。”^[4]特定的社会阶段,此言真亦。但随着城市化的发展,农民市民化、非农化,农民居住方式也多样化,许多农民在城镇购房,宅基地使用权的保障功能弱化,再以保障之名过度限制农民权利就缺乏正当性。

再次,不能把农民设定为“弱而愚”、非理性之人。有一种较为流行的说法:若农民获得完全产权,会随意处置财产,继而流离失所,陷入贫困,进而影响社会稳定。此一论述假定农民能力低下、非理性,需要监护,表现出强烈的父爱主义。但此说的真实性颇为可疑。在广大农村,最珍视土地、关心自己财产的恰恰是农民,破坏环境、损毁土地的往往是他者。农民享有完全土地产权有利于强化农民与土地的联系,无论是经济价值,抑或情感寄托,都能激励农民守护那一方土地。

最后,宅基地使用权流转无损农民与集体利益。毫无疑问,农民房屋及宅基地使用权流转的收益归农民个人。虽然当前宅基地使用权没有期限,但包括宅基地在内的农村建设用地将与国有建设用地同权同价,宅基地使用权可比照国有土地使用权年限、费用等处理。到期后,农民或其他使用权人按市场价向集体支付费用。此时,集体利益得以实现,而农民的权益在于依据对集体的股权分红,因而无损于农民与集体利益。

三 股份制的具体形式

股份制存在类型差异,从我国农村实践看主要有两种:股份合作社与股份有限公司。股份合作社

作为国际上流行的新型组织形式,本质上是合作社。但是,我国股份合作社分配以按股分红为主,实行资本决,没有明确一人一票的规则^①,因而我国“股份合作制实际上仍然是股份制,最多其中吸收了合作制的某些因素。”^[6]

股份合作社和股份有限公司在农村集体产权改革中均被采用。例如,广东南海改革后“共组建了农村股份合作组织近2000个,占全部村委会总数的八成,其中由村委会组建的集体公司近200个,股份经济合作社1700个,”有些村“全村土地和资产入股,成立集团公司;有些村的村小组或生产队,分别成立股份公司。”^②就全国看,股份合作社数量更多。可以说,股份有限公司和土地股份合作社具备的股份制特点及制度优势决定了它们均适合作为农村集体经济组织法人的组织形式,二者孰优孰劣,可在相对意义上进行分析。

首先,土地股份合作社是股份制与合作制的结合,强调资本联合和劳动联合,是在发挥市场配置资源基础作用的前提下,把资金、技术、土地、劳动力等各种生产要素结合在一起的经济实现方式。股份有限公司是资合,不强调股东之间的劳动合作关系,任何人都可以出资成为公司股东。

其次,土地股份合作社封闭性、身份性色彩浓厚。“只有要利用合作社服务的人才能够加入到合作社中来”,“在合作社制度下,所有者与使用者具有同一性”^[7]。土地股份合作社虽然对此有所突破,但成员仍仅为农民或以农民为主,且成员权受到诸多限制。土地股份合作社成员的股份通常只能在社区或集体范围内流转,退出时也有许多限制,甚至强制农民不得退出。股份有限公司作为纯粹商业组织,股东入股自由、转股自由,退出没有限制。

最后,土地股份合作社是针对家庭联产承包责任制的弊端创设的组织形式,内附农村集体经济制度的特性,虽能发挥一时之成效,却脱离不了集体结构内在的束缚,主体制度不明、农民权利不全、制度功能紊乱等问题依旧。特别是集体股,其权利主体仍然虚置。土地股份合作社推动了农民私权的流动,但对明晰农民与集体的关系助益不大。股份有限公司作为商业组织,资本性突出,具有责任有限、权力制衡、权责明确、资本募集、风险分散、利益共享等特点。若采取股份有限公司形态,既可以把农民私权量化折股,也能够理顺农民与集体关系,落实农

^①我国股份合作制的特点可在一些规范性文件中体现,如1990年农业部颁布的《农民股份合作企业暂行规定》、《农民股份合作企业示范章程》,后来实行的土地股份合作社沿袭了同一制度构建模式,没有根本变化。

^②参见陈海燕《佛山农村股份合作制改革遭遇法律管理难题》,载《南方农村报》2008年3月25日。

民权利。

上述是否意味着土地股份合作社劣于股份有限公司呢?讲优劣是就组织特性的静态比较,但针对我国农村及农村集体经济组织的现状及问题,要因每个农民集体的特质如习俗惯例、资源禀赋、组织结构、人口规模、农民素养、微观环境等而异。对于土地股份合作社,若能在农村进行一定程度的变革,厘清集体股或消除集体产权不明,确定农民的股份权利,不把非市场做法制度化,即使其有一定的封闭性也没有太大不妥。股份有限公司属于市场化程度更高的组织形式,有些地区农村经济发达,农民集体法人治理经验丰富,农民就业机制和社会保障较为完善,这样就可以采用股份有限公司的组织形式。有必要指出的是,无论何种股份制,皆应遵循农民自愿入股的原则,不应以集体之名、以多数人名义来实施强制入股。对社务或公司事务,应基于权利,本着民主原则处理。

四 农民无偿取得股份的理据

农民的集体土地用益物权具有经济价值,农民以之入股,取得股份,理所应当。但集体土地所有权归农村集体经济组织法人,农民个体只是集体成员,股份化使农民按股份享有对集体的权利,间接享有集体土地所有权,这是否还需要农民出资呢?在笔者看来答案是否定的。

(一)农村土地产权制度史是判断该问题的历史基础

建国后,农村土地产权变迁经历了三个阶段^①。第一个阶段是20世纪50年代。土改时,土地分给农民,实行土地私有制。其后,在对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造中,农村土地为集体所有。第二个阶段是20世纪60、70年代人民公社时期。集体土地“三级所有”,即人民公社、生产大队、生产队各自土地所有权。农民主要在生产队劳动,按工分分配收益。也有一小部分自留地、自留山给农民耕种,农民享有一定的使用收益权。第三个阶段是20世纪80年代后的家庭联产承包责任制时期。此时,以农户承包经营为主,农民享有土地承包经营权和宅基地使用权。在村一级,设置了村

民委员会,实践中取代村集体经济组织,行使集体土地权利。总体上,无论是执政党兑现历史承诺,“分田地”给农民,还是社会主义改造收回农民私有土地,建立人民公社,再到改革开放后逐渐赋予农民土地用益权,至今农民土地权利的完整度、全面性和自主性仍不足。因此,集体土地源自农民,集体土地股份化,农民不出资,具有历史正当性。

(二)农民的现实境遇是判断该问题的社会基础

建国至今,农民为我国经济发展作出了巨大牺牲。从“三大改造”收回私有土地,到以户籍方式控制农民流动;从实行工农业产品价格剪刀差、汲取农村巨额财富用于工业化和城市发展^②,到利用城乡二元结构严格限制农民正当权利;从不得不缴纳各种税费,负担沉重,到频遭征迁、土地升值权益严重受损,农民现实的际遇不佳与其在社会系统中处于制度劣势有关,尤其在经济领域,农民颇为依赖的土地名义上为农民全体所有,但农民不享有实际控制权,他们始终处于无权、缺位、失语的状态。现在夯实农民权利,令其取得集体股份,当然不宜再让农民另行出资,因为农民对我国经济发展做出的贡献与牺牲不亚于赋予其集体土地和集体资产的股份价值。

(三)国家对农民的责任是判断该问题的政治基础

农民状况与国家不无关系。国家的权力运作、治理能力、法治水平等对民众的现实利益和未来发展影响至深。建国以来出现的与农民有关的许多问题,既是时代局限性的反映,也是国家的责任。出于合法性和政治伦理的要求,国家须对农民担负起应有的历史与社会责任。值得赞许的是,党和政府正在努力纠正农民权益不扎实、保护不力的状况,但囿于现实的复杂性、问题的系统性、后果的严重性,当前较为审慎。总体而言,就农民权益而言,国家应把农民的集体成员权、土地权利具体化、实在化,承认农民的处分权;政府应当固守宏观调控者和制度供给者的角色,从土地规划、用途管制等方面进行管理。就农村集体土地股份化而言,股份化后的集体经济组织法人依法成立即可,法人事务由作为股东的农民自主决定。

^①有关建国以来农村土地制度史可参考《中国农村土地制度六十年——回顾与展望》(廖洪乐著,中国财政经济出版社2008年版),而更全面的我国土地制度史可参见《大国地权:中国五千年土地制度变革史》(刘正山著,华中科技大学出版社2013年版)。

^②根据研究,从1952年到1986年,以价格剪刀差方式农民被拿走6000到8000亿元。家庭联产承包责任制实行后,剪刀差依然存在至20世纪90年代中期,期间每年农民被剪掉上千亿元。有关研究参见《改革面临制度创新》(发展研究所综合课题组著,上海三联书店1988年版,第7页)、《中国经济发展的回顾与前瞻(1979—2020)》(王梦奎主编,中国财政经济出版社1999年版,第106页)、《中国农业农村农民前沿问题报告》(毕泗生主编,人民日报出版社2003年版,第95页)等。

五 结语

农村集体土地股份化是一个复杂的系统工程，基础在于厘定股份化的范围、对象等，根本在于通过落实农民对包括集体土地在内的集体资产的股份权利，充实农村集体经济组织法人。由于集体所有制的制约、农民对集体权利具体化的迫切需求、农民股东有限责任的必要性以及与家庭联产承包责任制契合等，股份制具有比较优势，之外的法人形态不适宜。最终，通过包括土地在内的农村集体资产股份化，完善农民土地权利，实现“统”（集体）的再集体化、主体化、法人化，继而农民作为居民自由流动，权利自由转让，在“统”中实现更高层次的“分”，即农民个体自主性。

参 考 文 献

[1] 李永军. 集体经济组织法人的历史变迁与法律结构

- [J]. 比较法研究 2017(4): 35 - 52.
- [2] 田土城. 农村集体土地股份制改革的法律考量[J]. 社会科学辑刊 2015(1): 55 - 61.
- [3] 韩松. 论农村集体经济内涵的法律界定[J]. 暨南学报: 哲学社会科学版 2011(5): 54 - 64.
- [4] 孙宪忠. 中国农民“带地入城”的理论思考和实践调查[J]. 苏州大学学报: 哲学社会科学版, 2014(3): 63 - 69.
- [5] 王利明. 物权法研究(下卷) [M]. 北京: 中国人民大学出版社 2007: 195.
- [6] 李春景. 论西方国家股份合作社的本质及对我国的启示[J]. 法学评论 2009(5): 101 - 106.
- [7] 苑鹏. 试论合作社与股份公司的本质区别与相互联系[J]. 农村经营管理 2007(2): 32 - 34, 46.

(责任编辑: 徐大超)

ON JOINT - STOCK SYSTEM OF RURAL COLLECTIVE ECONOMIC ORGANIZATION AS JUDICIAL PERSON ——THROUGH DEMUTUALIZATION OF RURAL COLLECTIVE LAND

GUO Shao-fei

(Law School , Henan Normal University , Xinxiang 453007 , China)

Abstract: The exact forms of rural collective economic organization as judicial person are not stipulated in general rules of civil law , but it concludes that joint - stock system is appropriate in the reform of demutualization of rural collective assets and policy of rural citizen's stock right to the organization. Joint - stock system has institutional advantages to realize the collective ownership , satisfy the rural citizen's demands of claims to collective organization and coexist with family - contract responsibility system. Rural lands are key collective assets and main carrier of rural citizen's right and interest , therefore rural collective economic organization as joint - stock judicial person shall be created in the course of demutualization of rural collective lands. Thus land right of rural citizen is complete , clear and exact , the forms of rural collective economic organization as judicial person are finalized and the subject of ownership right of collective land is realized. As far as the exact form , stock cooperative and stock company have their respective characters that decide the adoption of the two forms.

Key words: the rural collective economic organization legal person; the rural collective land; farmers'land rights; joint - stock system