

# 我们需要什么样的农村集体经济组织？<sup>\*</sup>

杨一介

**内容提要：**本文分析了当前农村组织结构的内在冲突，根据社会经济基础的变化重新解释了农村双层经营体制的宪法基础。本文认为，重建农村集体经济组织的难点主要是建立具有科学法理基础的成员权制度，进而提出建立成员权制度的关键是实现成员资格的开放性，根据市场交易规则和现代经济组织的基本法律规则，实现农村集体经济组织形态的多元化。

**关键词：**农村集体经济组织 农村经营制度 成员权 法律基础

农村改革后，农村集体经济组织的法律地位得到了国家民事法律制度的承认，其私法意义上的主体地位得以逐步确立。为坚持和发展宪法所确立的农村基本经营制度，需要进一步认识农村集体经济组织的性质和内在缺陷。由于农村集体经济组织的法律规定或相互矛盾，或缺乏必要的引导功能和可操作性，而实践在很多情形下又是遵从地方性规则，因此，回答我们究竟需要什么样的农村集体经济组织，关乎农村基本经营制度的走向。

## 一、农村集体经济组织的困境

否定集体化运动对农村发展具有划时代的意义。集体化运动对人们观念和实践的影响，可以称之为“社队思维”。对此，现实中的以下问题有待解决：人民公社体制瓦解后，农村集体经济组织是否仍然应当体现“三级”结构？既然农村是以从事农业生产为主的人口居住的地方，农业人口的划分标准是什么？农村社区内的一个经济组织体，其性质如何体现？当农业户籍和非农业户籍的划分取消时，农村社区内的居民成立的经济组织与农业户籍之间已无必然联系，而且在这些经济组织已具有完全的法律人格或部分法律人格的情况下，将其称为村级或组级集体经济组织，其依据是什么？在城镇化潮流中，既然城中村已成为城市的一部分，其居民或大部分居民不再从事农业，这些居民成立的经济组织是否还是农村集体经济组织？

以现代经济组织的法律规则来讨论“三级所有，队为基础”，结果不会令人满意。这样说是因为，这种农村经济组织不是根据产权理论或现代经济组织的法律规则来构建的，而是为实现理想而建立的，是通过行政力量建立的。同时，以普通法体系中的一些财产权规则分析农村或农村集体经济组织的产权结构时，因法律体系的差异，人们会感到有些力不从心。对农村集体经济组织的考察，应从其本身的逻辑出发。

另外，在经济组织法中，如何确定农村集体经济组织的主体地位，也遇到了困难。其中的主要问题是，农村集体经济组织是什么样的主体？它和其他经济组织有何异同？

<sup>\*</sup>本文是中国社会科学院农村发展研究所创新工程项目“社会转型背景下的乡村治理研究”的阶段成果。笔者感谢苑鹏研究员、谭秋成研究员和崔红志研究员赐教，感谢匿名审稿人提出中肯的修改意见，但文责自负。

农民专业合作经济组织属于集体经济组织的范畴<sup>①</sup>，而从农民专业合作社到农民合作社，是农村集体经济组织的新发展<sup>②</sup>。实践中的一种做法是，与乡镇、村、组相对应，分别成立集体资产管理委员会、农业合作联社、农业合作社，并由政府颁发农村集体经济组织法人证书（张云华，2010）。村级集体经济组织成员大会的成立及决策机制是集体经济组织产权制度改革的重要内容，但其中仍有以下基础性问题没有解决：村级集体经济组织如何设立，其设立的程序是什么？村级集体经济组织成员资格识别或取得的法理基础和法律依据是什么？某项资产属于村级集体经济组织的法律依据又是什么？

在农民集体所有权问题上，特别是在农民集体土地所有权问题上，农民集体、集体经济组织和村民自治组织之间的关系含混不清。国家法规定的农民集体所有权主体，是农民集体与集体经济组织并存。同时，国家法还规定了集体所有权的行使机制。村集体经济组织是行使农民集体所有权的主体之一，村一级的所有权还可以由村民委员会行使，而组一级的所有权由村民小组行使<sup>③</sup>。但是，村民委员会无清晰的法律人格，责任财产范围不明确（罗猛，2005）。而村民委员会与集体经济组织之间的关系，也不能通过明确的权利义务关系来说明。村民委员会对集体经济组织的监督缺乏必要的法理基础，其财产收入和支出受制于政府设立的管理机构，也缺乏法理基础。

人民公社体制下三级所有结构的社会经济意义在于它是分配和核算单位，而不能从现代私法意义上的主体制度和经济组织来衡量这种三级所有结构。人民公社体制瓦解后农村组织体系在适应农村经济发展要求的同时，却使土地所有权由谁继受成了问题。人民公社体制瓦解，意味着三级所有结构下集体经济组织的转型。村民委员会和村民小组在新的农村组织结构中填补了农村组织真空的同时，也使得原本属于社队体制下的集体经济组织的所有权的归属在某种程度上不能得到确定，导致法律表达的混乱和相互矛盾。集体土地所有权主体“虚位”便来源于此。

以按份共有或共同共有来分析农民集体产权或农村集体经济组织产权，其一般规则的适用性受到限制（史尚宽，2000；韩松，2014）。集体经济排斥成员个体对份额的分割和所有（戴威、陈小君，2012）。共有人即所有权主体在形式上是明确的，但共有人的范围在一些情形下不能清晰界定。将农民集体产权一概归为按份共有，则走向了另一个极端。例如，按份共有规则可以适用于集体经营性建设用地，也可以适用于土地股份合作，却可能不适用于集体公益性建设用地。一些财产权可能只适宜采用共同共有的形式。

集体经济组织承担保障职能的观点（戴威、陈小君，2012），无法回答以下问题：集体经济组织提供了什么样的保障？它提供的保障与其他经济组织提供的保障是否相同？如果不同，其区别是什么？而如果相同，为何要强调集体经济组织的保障职能？

将集体经济组织与村民自治组织混同而不加以区分，成为乡村治理的一种方式。在村民自治组织承担乡村治理职能的情况下，集体经济组织也被纳入了乡村治理体系之中。与其说村民自治组织越俎代庖，承担了集体经济组织的职能，不如说在乡村治理体系中两者合而为一。问题是，如果赋

<sup>①</sup>参见 2003 年 7 月北京市农村工作委员会《北京市乡村集体经济组织登记办法》。

<sup>②</sup>2012 年 12 月 31 日《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》（2013 年“1 号文件”）指出：“农民合作社是带动农户进入市场的基本主体，是发展农村集体经济的新型实体，是创新农村社会管理的有效载体。”

<sup>③</sup>《民法通则》（第 74 条）的规定表明，农村集体经济组织是集体所有的土地等自然资源的所有权人；《物权法》（第 59 条第 1 款）规定，农民集体所有的土地属于本集体成员集体所有，但是，这种所有权由不同的主体来行使（《土地管理法》第 10 条，《农村土地承包法》第 12 条，《物权法》第 60 条）。同时，《土地管理法》（第 43 条）又将农村集体经济组织等同于农民集体。

予农村集体经济组织乡村治理的职能,则不可能实现其组织结构的更新。农村集体经济组织与村民自治组织的区分,实质上是以农村社区为基础的农业经济组织和村社共同体的区分。

从现代经济组织法的基本原则看,农村集体经济组织应当是指在一定的农村社区内,其农业人口为实现一定的经济目的而设立的组织体。这种组织体,不是根据地缘关系和行政管理方式来决定,而是根据其组织章程来决定,同时受国家法的约束。不过,政策导向和实践操作都表明,无论是与村民自治组织相混同的集体经济组织,还是试图通过集体产权改革重建的集体经济组织,既程度不同地背离了一般经济组织的原则和规则,在一些情形下也缺乏必要的法理基础。

## 二、对农村双层经营体制的宪法基础的解释

农村集体经济组织是双层经营体制的载体。当这个组织体的法律地位难以根据相应的原则和规则来衡量,或者这个组织体与其他具有不同功能的组织体混同时,双层经营体制从何说起?

《宪法》第8条第1款确立了农村基本经营制度:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”《物权法》重申了农村基本经营制度<sup>①</sup>。这一制度是通过1999年的《宪法》修正案得以确立的。1999年《宪法》修正案确立的农村基本经营制度,是当前和今后在农村实行的基本经营制度<sup>②</sup>。在此之前,1982年《宪法》在某种意义上维持了人民公社体制。1993年《宪法》修正案对农村经济体制进行修正的背景,是社会主义市场经济制度的确立。<sup>③</sup>

一方面,法律意义上的农村集体经济组织与人民公社体制之间具有直接关联<sup>④</sup>;另一方面,如果仍然沿袭社队思维,并将这种思维运用于农村集体经济组织的重建,那么,其实质是试图将这种经济组织纳入已被国家立法摒弃的社队体制中。

农村基本经营制度有两层含义:一是这种经营制度的基础是家庭承包经营;二是这种经营制度的目的在于实现统分结合。从这两层含义出发来审视农村基本经营制度的现实时,人们对这种经营制度的质疑主要在于“统分结合”是否得到了体现,“统”是否已经消亡,家庭承包经营的基础性地位在这种经营制度中如何体现。

在一些地方,特别是在经济不发达地区,集体经济组织瓦解成为否定其存在必要性的一个理由。不过,集体经济组织瓦解,是从“三级所有,队为基础”来说的。以社队体制来衡量,集体经济组织确实瓦解了,或者说在绝大部分地方瓦解了。村民委员会或村民小组是村民自治组织,而不是经济组织。将集体经济组织混同于村民自治组织,其部分原因在于试图以集体经济的名义来实现乡村治理。

实践总是在发展的。近年来农村集体产权制度改革的实践和农户经营形式的变化充分说明,统

<sup>①</sup>参见《物权法》第124条第1款。

<sup>②</sup>田纪云在对1999年《宪法》修正案的说明中是这样表述的:“统分结合的双层经营体制,是指在农村集体经济组织内部实行的集体统一经营和家庭承包经营相结合的经营体制,家庭承包经营是双层经营体制的基础。在《宪法》中对家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制做出规定,有利于这一经营制度的长期稳定、不断完善和农村集体经济的健康发展。”

<sup>③</sup>对农村集体所有制经济,1982年《宪法》第8条第1款规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、供销、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”这一规定中的人民公社仅仅是将它作为经济形式来反映的,而不是把它作为政权组织规定在条文中(许崇德,2003)。1993年《宪法》修正案将其修改为:“农村中家庭承包为主的责任制和其他生产、供销、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济。”

<sup>④</sup>近年来关于集体经济组织的地方性法规或地方性规章,承认了集体经济组织对人民公社体制的继承关系,例如《湖北省农村集体经济组织管理办法》第10条,《广东省农村集体经济组织管理规定》第3条。

分结合仍然能够得到体现。无论是在农民集体经营性资产的运营上，还是在以农户为主体的多种形式的经济组织的设立上，统分结合仍然具有生命力（农业部农村经济体制与经营管理司调研组，2013）。在土地农民集体所有的基础上，股份合作社将集体资产股份化是统分结合的一种新形式。农村集体产权制度改革的法理意义在于它实现了集体经济组织的更新，为集体经济组织法律制度的修订和完善提供了实践基础。一些新型经济组织的出现，解决了社队体制下集体经济组织不能解决的问题。以一些农民集体缺乏经营性资产为由，否定集体经济组织的合理性和正当性，不具有充分的说服力。即使就经营性资产而言，它是一个变动不居的概念。一项今天不属于经营性资源的资产，到明天可能成为经营性资产。因此，统分结合不仅指向通过集体产权制度改革而设立的新型集体经济组织，以及农村改革后基于农民意愿而仍然得到维持的集体经济组织，而且对将来其他新型集体经济组织的设立和集体经济组织的重建同样具有引导功能。

家庭承包经营制度的建立，使得农地的农民集体占有和耕作转变为农户的占有和耕作。这种农地使用制度的根本性变化，一方面使得农民集体丧失了对农地的直接控制，而在农村税费改革以后农民集体还丧失了对农地的收益权；另一方面则使农户取得了市场主体地位，可以直接参与市场交易而不受其所属集体组织的制约和干预<sup>①</sup>。从合同关系上讲，土地承包关系不具有身份内容和管理内容。以社队思维衡量这两方面的结果，表面上可以得出这样一个结论：既然农户已经单干，农村基本经营制度的基础已经丧失。其实不然。农户与农民集体之间关系的变化，以及农户获得独立民事主体（市场主体）的法律地位，为基本经营制度中的“统”提供了可能。“统”的基础不仅在于集体所有权制度，而且还在于农户的法律地位。这样说是因为，在此基本经营制度下，农户可以选择加入某一个经济组织，也可以选择加入其不愿意加入的经济组织。无论农户选择加入还是不加，都因他具有独立的民事主体的法律地位而可以由其自己做出独立的意愿表示。在他选择加入某一个经济组织的时候，可以以承包地入股，例如土地股份合作社，也可以以劳动、技术等形式加入，例如合伙企业。在后一情形下，家庭承包经营的基础性地位仍然在发挥作用。这是因为，正是家庭承包制的确立，使农户享有了自由选择权，而这正是家庭承包制与其之前的农村社会经济制度的根本区别之一。在家庭承包制以前，农户无自由选择权，既不可能随意加入某一农村集体经济组织，也不能退出其所属的集体经济组织。从这个意义上说，农村基本经营制度的基础正在于家庭承包制的建立和维持。进一步说，即使在农户选择不加入某一经济组织的情形下，统分结合的双层经营体制仍然具有现实意义，因为这种制度安排为其成为某一经济组织的成员提供了可能，他加入或退出的基础在于其自由选择权。一些经济组织已经与土地承包没有直接关联，而为何得以存在，可以在此得到解释。

同样，农地规模化经营的法律基础仍然在于家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。以家庭承包经营为基础的农户的自由选择权，为其成为农地规模化经营的经济组织的成员提供了可能。即使是以一定规模为标志的新型家庭农场，尽管其主体表现形式是农户而不是由若干成员基于合意而设立的经济组织，例如合作社，但是，当小规模农户的农地流转到新型家庭农场后，它在某种程度上也达到了统的目的。新型家庭农场这一经济组织形态，可以体现“统分结合”的要求。

以社队思维看待统分结合，既然集体统一经营已不存在，那么，统分结合便是一种虚幻的假象。

<sup>①</sup>《民法通则》将农村承包经营户作为一类民事主体。这一制度安排的现实意义在于，农村承包经营户与其他民事主体具有同等的法律地位，与其他民事主体一样，可以参与市场交易。至于农户在参与市场交易时因其弱小而面临交易风险，则与主体制度无关。目前有关发展家庭农场政策的一个偏差是：赋予政府认定的家庭农场市场主体地位，而未充分认识到或忽视了小规模经营农户同样具有市场主体地位。

而在集体产权制度改革和农地经营方式发生转变的背景下来考察统分结合时，人们会发现，统分结合的双层经营体制的制度安排经受了时间和实践的检验。

可以说，《宪法》相关条款的含义并未发生变化，但需要根据社会经济基础的变化对其重新解释。

### 三、农村集体经济组织重建的难点在于建立成员权制度

立法未严格区分农民集体成员与农村集体经济组织成员<sup>①</sup>。农民集体、农村集体经济组织与村民自治组织之间的混同或混淆，对不同性质的组织体成员资格的识别产生了负面影响。

某一社区的成员资格与该社区内经济组织的成员资格之间的关系较为复杂。将某一农村社区内经济组织的成员资格与社区的成员资格混同或混淆的后果，是将经济权利与社会权利或政治权利混同或混淆的同时，增加了识别经济组织成员资格的难度。在一个外来人口较多的农村社区内，人们要求解决子女入学和治安问题，这是基于他们是该社区的成员而应当获得的权利。这种社区成员权与其是否属于该社区内的某一经济组织无关。同样的道理，在一个农村社区内，无论是原来的居民，还是因就业、婚姻等原因迁入的居民，他们根据某一经济组织的章程或其他相关规则成为该经济组织的成员时，他们取得的该经济组织的成员权与社区成员权无关。财产权利、社会权利和政治权利的区分，是解决农村社区内经济组织成员权和社区成员权的区分或分离问题的基础。

集体经济组织成员与集体所有权的共有人之间会有重合，但将集体经济组织成员与集体所有权的共有人的构成混同，既不利于集体经济组织重建，也不利于集体所有权的明晰。

集体经济组织产权制度改革，有可能使得集体经济组织的设立及其财产的收益分配和处分机制具有较为科学的法理基础。改革后，集体经济组织成员的加入和退出，以及成员在该经济组织中所享份额的转让或继承规则，与集体产权制度改革前具有显著差别；集体经济组织普通成员和特殊成员的划分，也使得两者享受权利和承担义务有了区别（张云华，2010）。这在某种程度上实现了其成员的流动性和开放性。尽管如此，集体经济组织成员资格的封闭性仍然是集体经济组织成员权制度的基本特征。户籍是集体经济组织成员资格取得或丧失的主要识别标准，而在一些地方实践中，又在此基础上设立了其他具体的识别标准，例如，将成员的股份区分为人口股和农龄股。在制定“生不增，死不减”原则的同时，实践中又奉行“生不增，死则减”（马永伟，2013）。

土地股份制中的股权固化也会产生一些负面效果。新增人口取得股份需要通过股份转让来实现，而同时又对其受让资格进行限制，这种转让规则还是维持了成员资格的封闭性。同样，在一定年限内将股份固化，然后将股份在原农村社区内根据户籍来重新分配，虽然在该社区内实现了地权的平均分配，但这种地权分配实质上仍然维持了成员资格的封闭性。股份固化后，农村社区内无股份（股权）的人口逐渐增多而引发纠纷，其原因在于实践中人们对股份本质的错误认识。这种错误认识，是将财产权利和社会权利混为一谈。在股份具有社会保障功能的认识得到强化的时候，股份固化纠纷中的当事人以其获得社会保障的正当性为由，提出了诉求。因此，坚持成员资格的封闭性，既不能达到股权固化的目的，集体经济组织成员及其资产份额实际上也处于不确定状态。成员资格封闭性和股份转让封闭性并存情形下的按份共有，只是实现了该组织成员享有的资产的明晰，而不是一般意义上的按份共有。这类经济组织不能转变为具有科学法理基础的经济组织。

坚持集体经济组织成员资格的开放性，符合人口流动的规律。户籍制度改革的后果之一是，户籍决定地权的规则和以户籍为基础的成员权制度将无适用的余地。以开放性为基本特征的成员权制度的建立，其法律后果是地权以及其他财产权的移转在一般情况下与受让人的身份无关。农户或其

<sup>①</sup>参见《物权法》第59条和《农村土地承包法》第5条。

成员根据自身需要与某一经济组织达成合意而成为其成员。新增人口是否能成为农村社区内某一经济组织的成员，其识别标准主要有两个方面：一是该经济组织的章程和该组织的其他规则；二是国家法的强制性规定。迁入者能否取得成员资格，迁出者是否还享有该经济组织的成员权，以及在地缘上与某个农村社区内的经济组织无关联的自然人或其他组织能否成为该经济组织的成员，或同一个自然人或组织能否成为不同经济组织的成员，其识别标准和判断基础是当事人的合意。村委会在一些情形下可以成为私法意义上的主体。它可以是某一经济组织设立的发起人，也可以是某一经济组织的成员，但不能将其等同于经济组织。同时，基于公平立场，并从产业政策考虑，在一些情形下对经济组织的成员资格进行限制是必要的，例如，在土地股份合作组织的股权转让和受让违反了法律强制性规定的情形下，应对受让人资格进行限制。这属于一般规则的例外，与成员权制度的基本原则和精神不冲突，与财产权制度的基本要求也不冲突。

实践中不具有可操作性的成员权规则，将进一步丧失其社会经济基础，而实践中一些做法的可行性终究要看其实践效果，特别是当其中的规则与经济组织的基本法理不兼容的时候。人口流动导致的农村社区成员异质性的增强，将会冲击成员资格的封闭性。从生产要素流动的基本要求出发，衡量农村集体产权制度改革效果的标准之一是，它是否实现了集体经济组织成员资格的开放性。这是农村集体经济组织重建目标得以实现的“临门一脚”。

#### 四、农村集体经济组织形态的多元化

在经济发展程度不同的地区，集体产权的表现形式不同，人们对经济组织的结构形式的需求也不同（郭强，2014）。经济发达地区的农村集体经济组织，其得以存在和成长的条件是那儿的工业化和城市化程度较高。

股份合作是当前农村集体经济组织产权制度改革的主要形式<sup>①</sup>，但这只是农村集体经济组织转型的开端。股份合作社和其他合作社的现状与基本原则的冲突，需要人们反思和检讨。

一般情况下，合作社的基本特征是成员资格开放，入社自愿、退社自由，一人一票，不以营利为目的（马跃进，2007）。严格地说，当前股份合作中的“股民”，既不能从商事主体意义上来讨论，也不能从民事主体意义上来说明。股份合作社的法律地位不明确，其原因不在于它无法人地位，而在于一般经济组织的相应法律规则在其中无适用的余地或不完全适用，以这样的规则来衡量，它缺乏相应的法律基础。而其他合作社，则程度不同地存在变异现象（苑鹏，2013）。现实问题是，当合作社以营利为目的时，它形式上具有合作社的外观而实质上属于其他经济组织形态，例如有限责任公司。如果说土地股份合作社是对社队体制下的集体经济组织的更新，因这种更新尚需时日而不应当对其过于苛责，那么，其他具有合作社之名而无合作社之实的经济组织为什么需借合作社之名，来实现其营利目的？农村经济组织是否需要为了迎合集体经济组织的名义，而将经济组织的主要形态设定为合作社？合作社成立后，能否体现集体经济组织的本质要求？集体经济组织是否应当追求其不同于一般经济组织的特殊性，而无需考虑市场交易规则和科学法理要求？

赋予农村经济组织法人地位是人们的普遍看法和实践中的普遍做法（农业部经管司课题组，2009）。例如，为发展合作社，由工商管理部门颁发“农民专业合作社法人营业执照”。这里隐含了这样一个前提，即一个经济组织只有成为法人后，才具有市场主体地位，如果不能成为法人，则不具有市场主体地位。这种看法和做法，对实现经济组织的规范化具有积极意义。然而，现实情况是，

<sup>①</sup>参见《农业部关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》（2007年10月9日农经发【2007】22号）。

一个组织或某一个体只要参与市场交易,便具有了市场主体地位。至于这一市场主体的法律地位如何,以及这一市场主体参与市场交易后的法律后果,与市场主体不是同一个范畴。举例而言,村民委员会以其自己的名义出租土地时,是以市场主体的身份出现的,尽管它不是经济组织。农户在参与土地流转时,同样具有市场主体的地位,虽然不是法人,但他是一种特殊的经济组织。也就是说,经济组织不等于法人,非法人组织也可以成为市场主体。一些新型农村集体经济组织不具有法人地位,并不影响其成为市场主体,在多数情形下也不影响其权利的享有和责任的承担<sup>①</sup>。具有法人地位的经济组织和非法人经济组织是否是市场主体是一回事,而主体是否适格是另一回事。在主体不适格的情形下,该主体将承受相应的法律后果。

集体产权制度改革中的合作制和公司制之争(方志权,2011),将经济组织的具体形态视为非此即彼,可能导致经济组织形态的单一化。组织体的构建方式不是单一的、唯一的。因不同组织体内部紧密程度各不相同,其法律人格的体现程度也各不相同。只有具备法律规定的组织结构形态且经登记的组织体才具备完全的法律人格,而一些组织体虽组织形态不符合法定要件,但已通过一定方式获得共同决定的能力,拥有了一定的财产,并以此为基础具备了一定的责任能力,则具备了法律所设定的完整法律人格的部分构成要素(刘召成,2012)。

需重新认识集体经济组织与土地所有权的关系。

在一些情形下,可在原土地所有权基础上成立土地股份合作社或耕作合作社等集体经济组织,而在其他一些情形下,为实现集体经济组织的基本制度规则与其他经济组织制度规则的趋同或大体相近,集体经济组织与地权之间的关系需要根据具体情形重新解释。

集体土地所有权是财产权的一种重要类型而不是实现和巩固社队体制的一种工具,对此人们应当没有太大的争议。问题的关键是,当这样的所有权制度一方面成为农村发展的基础,另一方面因其尚需克服的内在冲突而不能以一般的财产权规则来衡量时,其实践效果自然不尽如人意。基于此,接下来的问题是,在集体土地所有权规则已发生根本性变化的时候,集体土地所有权与集体经济组织之间的关系应当如何调整?在某一个集体土地所有权上是否应当设立一个集体经济组织,或者某一个集体经济组织需要成为某一土地所有权的主体后才成其为集体经济组织,以使两者之间仍然维持一一对应的关系?如果这种一一对应的关系不能得到维持,集体所有权和集体经济组织的法律意义又如何体现?

不错,农村集体经济组织的存在和发展离不开土地这一基本要素。在一些情形下,农村改革后的集体经济组织与社队体制下的经济组织的承接关系较为明显,与社队体制下的集体所有权之间也存在直接的继承关系,但这些情形不足以解释农村集体经济组织的现状和集体所有权制度的根本性变化。社队体制下的集体经济组织事实上由村民自治组织代替后,还试图以集体经济组织的名义来说明它与集体土地之间的关系,同样没有说服力。对集体经济组织与集体土地之间的关系不分具体情形区别对待,其结果是又回到社队思维的框架中,以社队思维打造集体经济组织,以社队体制衡量集体所有权。集体土地所有权对集体经济组织具有直接影响,但集体经济组织应当根据相应的组织章程成立,而不是根据集体土地所有权成立。经济组织的法律基础是经济组织法,而所有权的法律基础是财产权利法。

农村集体经济得以发展的一个条件,是在坚持农村基本经营制度的前提下,实现农村经济组织具体形态的多元化。对经济组织具体结构形式的选择,取决于其成员的合意而不是某种强制性规定,

<sup>①</sup>在法律对新型集体经济组织没有明确规定,而新型集体经济组织与其成员之间或与其他主体之间发生纠纷而请求司法裁决时,司法机关应当根据法理和司法解释进行裁决,而不能因为缺乏法律规定而拒绝裁决。



也不是根据其他组织的要求。经济组织既可以是法人，也可以不是法人。在一个农村社区内，人们可以选择合伙制，而无需借用合作社的名义。合伙的责任承担方式以及合伙人之间所具有的紧密联系，使合伙制可能成为人们的一个选择。人们既可以实行个人合伙，也可以设立合伙企业。当前的新型家庭农场还可以采用有限公司的形式。也难说家庭农场发展到一定程度后，家庭农场之间的联合能生长出以自愿为基础的合作农场来。合作农场的具体组织形态，例如有限责任公司或合伙制，由参与其中的各方当事人来决定，而无需法律的强制性规定。当然，人们还可以选择其他的组织结构形式。

市场风险始终存在于市场交易中。以避免风险为由，对已改制或改制中的经济组织的设立施加种种不符合市场交易规律的限制，既缺乏法理基础，也缺乏实践经验的支持。农村集体经济组织的设立，首先需要遵循经济组织设立的规则，而不应由与一般经济组织设立相悖的原则和规则在其中起决定作用。从封闭走向开放的经济组织，根据其性质和组织结构的不同而适用不同的原则和规则。

农村集体经济组织立法的目的在于促进其发育和发展。是否需要专门的农村集体经济组织立法，首先需要回答这种经济组织与其他经济组织是否有本质的区别。如果坚持两者存在本质区别的立场，专门的农村集体经济组织的立法自然有其必要性。问题的另一方面是，农村集体经济组织产权制度改革实践以及经济组织立法和财产权立法的经验表明，这样的观点不能成立。重建集体经济组织的目的，一是恢复其经济组织的本来面目，二是要在此基础上实现其更新。经济组织因其设立方式、责任承担方式和法律的强制性约束等方面的不同，而成为不同的组织形态。在同一情形下，性质相同的经济组织，适用同一法律规则，而不是自成独立的系统，与其他建立在市场交易基本规则和经济组织法基本规则之上的经济组织相区分。至于仅适用于农村的具体组织形态，可以通过制定特别法来规范，例如农民专业合作社或农民合作社。

## 五、愿景：农村集体经济组织现代化

农村集体经济组织的现状和面临的困境，是集体化运动、农村基层政社分离、集体经济组织产权制度改革等一系列因素影响的结果。农村集体经济组织产权制度改革既面临历史遗留问题，也面临城乡一体化发展中的新问题，而老问题和新问题的相互影响和作用则使其更为复杂和棘手。根据现代产权理论和现代财产法规来衡量这样的经济组织，目前仍然存在一些需要克服的障碍。

重建农村集体经济组织的逻辑起点不是产权理论，而是经济组织与自治组织的区分或分离以及对传统的超越。传统的力量，始终在制度建设中产生影响。对集体化的制度遗产完全弃之不顾，不是科学、客观的态度。同时，农村集体经济组织的重建，必须建立在现代经济组织法的基本规则之上，否则，基于统一规则的生产要素的交易便无从谈起。

实现对传统的超越以克服教条主义，同时又能实现这种超越建立在科学法理的基础上，农村集体经济组织将会从以行政力量为基础转变为以符合市场交易规律和现代经济组织的基本法律规则为基础。农村集体经济组织的命运，最终要接受市场竞争和科学法理的检验。

### 参考文献

- (1) 戴威、陈小君：《论集体经济组织成员权利的实现——基于法律的角度》，《人民论坛》2012年第2期。
- (2) 方志权：《浅谈农村集体经济组织产权制度改革》，《上海农村经济》2011年第11期。
- (3) 郭强：《中国农村集体产权的形成、演变与发展展望》，《现代经济探讨》2014年第4期。

（下转第30页）



- (13) 郑丹:《农民专业合作社盈余分配状况探究》,《中国农村经济》2011年第4期。
- (14) Alchian, A. A. and Demsetz, H.: Production, Information Costs, and Economic Organization, *The American Economic Review*, 62(5):777-795, 1972.
- (15) Glaser, B. G. and Strauss, A. L.: *The Discovery of Ground Theory: Strategies for Qualitative Research*, London: Wiedenfeld and Nicholson, 1967.
- (16) Bijman, J.; Iliopoulos, C.; Poppe, K. J.; Gijssels, C.; Hagedorn, K.; Hanisch, M.; Hendrikse, G. W. J.; Kühl, R.; Ollila, P.; Pykkönen, P. and Sengen, G.: *Support for Farmers' Cooperatives*, final report of European Commission, Brussels, 2012.
- (17) Lawler, E. E. I.: *Motivation in Work Organizations*, Brooks/Cole, 1973.
- (18) Porter, L. W. and Lawler, E. E.: Managerial Attitudes and Performance, *Administrative Science Quarterly*, 13(1):177-180, 1968.
- (作者单位: 中国人民大学农业与农村发展学院)(责任编辑: 陈秋红)

(上接第18页)

- (4) 韩松:《论农民集体成员对集体土地资产的股份权》,《法商研究》2014年第2期。
- (5) 刘召成:《准人格研究》,法律出版社,2012年。
- (6) 罗猛:《村民委员会与集体经济组织的性质定位与职能重构》,《学术交流》2005年第5期。
- (7) 马永伟:《农村集体资产产权制度改革:温州的实践》,《福建论坛(人文社会科学版)》2013年第6期。
- (8) 马跃进:《合作社的法律属性》,《法学研究》2007年第6期。
- (9) 农业部经管司课题组:《发挥好政策的推进作用——农村集体经济组织产权制度改革探讨之二》,《农村工作通讯》2009年第5期。
- (10) 农业部农村经济体制与经营管理司调研组:《浙江省农村集体产权制度改革调研报告》,《农业经济问题》2013年第10期。
- (11) 史尚宽:《物权法论》,中国政法大学出版社,2000年。
- (12) 许崇德:《中华人民共和国宪法史》,福建人民出版社,2003年。
- (13) 苑鹏:《中国特色的农民专业合作社制度的变异现象研究》,《中国农村观察》2013年第3期。
- (14) 张云华:《关于制定农村集体经济组织法的思考——以四川省都江堰市的探索为例》,《农业经济问题》2010年第5期。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)(责任编辑: 丁佳)

## 《中国农村经济》《中国农村观察》

### 郑重声明

时下有不少钓鱼网站(例如 <http://www.zgncjj.cn/>, <http://www.zgncgc.cn/>),打着《中国农村经济》《中国农村观察》的旗号,发布投稿信息,收取作者费用,很多作者被骗,蒙受损失。《中国农村经济》《中国农村观察》编辑部郑重声明:本刊不收取任何形式的审稿费和版面费。作者投稿要以本刊纸质版上标明的网站和电子信箱为准。

《中国农村经济》《中国农村观察》网站名称为:中国农村经济中国农村观察,网站地址为:<http://www.creers.org/>。

《中国农村经济》的电子投稿信箱为: [ruraleconomy@cass.org.cn](mailto:ruraleconomy@cass.org.cn)。

《中国农村观察》的电子投稿信箱为: [ruralsurvey@cass.org.cn](mailto:ruralsurvey@cass.org.cn)。