



人文香山书系

申群喜 梁文生 主编

农村集体经济组织成员权益研究

——基于中山市古镇镇的实证分析

胡冬勤 王平 梁文生 林建和 著



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

广东登都律师事务所

香山历史与地方文化研究所

电子科技大学中山学院中山市社会发展研究院



人文香山书系

农村集体经济组织成员权益研究

——基于中山市古镇镇的实证分析

胡冬勤 王平 梁文生 林建和 著



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

图书在版编目(CIP)数据

农村集体经济组织成员权益研究:基于中山市古镇镇的实证分析 / 胡冬勤等著.
—南昌:江西人民出版社,2015.9

(人文香山书系)

ISBN 978-7-210-07855-5

I. ①农… II. ①胡… III. ①农村经济—集体经济关系—农民—权益保
护—研究—中山市 IV. ①F321.32 ②D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 224413 号

农村集体经济组织成员权益研究(人文香山书系)

作者:胡冬勤 王平 梁文生 林建和

出版:江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:南昌市三经路 47 号附 1 号(邮编:330006)

发行部电话:0791-86898815

编辑部电话:0791-86899010

E-mail:taxue888@foxmail.com

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印张:12.5

字数:210 千字

ISBN 978-7-210-07855-5

赣版权登字号 01-2015-694

版权所有 侵权必究

定价:28.00 元

承印:江西茂源艺术印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

主 编

申群喜 梁文生

编 委

(按拼音顺序排列)

胡剑宾 黎志慧 李德黎 林丹彤

陆文学 阮 波 肖 飞 肖英华

序 言

尽管中国正往现代化、工业化道路上冲刺,农业依然是其重要组成部分,而农村经济的发展和农村组织(如村民委员会、农村合作社等组织)密不可分。

农村组织的法律制度建设刻不容缓,然而,由于地区经济发展不平衡,并且社会形势瞬息万变,法律并非一剂一劳永逸的万能药。相对而言,村民委员会组织法已经相当完善,而农村集体经济组织则尚没有统一的法律,部分省份制定了地方规章。如果说摸着石子过河是中国经验之一,那么,农村集体经济组织的发展经验,恐怕也是这些重要经验之一;它还是根植于中国农村的本土资源之一。

广东省是中国经济最先腾飞起来的省份之一,其中农村经济得到长足发展的同时,如何发展乡村经济,如何保护和利用好农村集体土地,如何保护村民的合法权益,成为发展进程中遇到的社会问题和法律难题。虽然广东省很早制定了农村集体经济组织的地方规章,但是还是跟不上形势的发展,在许多具体问题上付之阙如。并且,同样由于经济发展不均衡,珠三角率先遇到更多的改革难题。譬如,中山市农村集体经济组织从2002年开始进行股权改革,成员通过股权的形式分配收益。然而,确定股权的标准产生了不少争议,如常见的出嫁女及其子女、大学生、军人、服刑人员等人的股权如何确认的问题,纠缠多时,亟须解决。

这些问题的解决意义重大,不仅化解地方纷争,更为全国农村提供相关的宝贵经验。中山市古镇政府、律师所和学校研究机构组成调研小组,深入12个村民委员会,发放调查问卷,参加座谈,取得了扎实的一手

材料,并在此基础上撰写完整的调研报告。这是来之不易的成果,既有理论分析,又有实证分析,它的出版对农村集体经济发展的重大意义,自不多言。希望在此基础,进一步研究,取得更加丰富的成果。

申群喜

二〇一五年八月十五日

前 言

随着中国经济的迅速发展,城镇化进程加速,农村经济同时发生了巨大的变化,其中农村集体经济组织及其成员之间的矛盾日益增多,成为矛盾容易激化的突出的社会问题,亟待解决。

关于农村集体经济组织成员权纠纷的研究文章已经蔚为大观,但是,诸多观点不是局限于细节的处理意见,就是着眼于宏观计划的空洞阐述。本书将从系统上阐明农村集体经济组织与村民委员会之间的理论关系,然后结合中山市和古镇镇的实证分析,理清农村集体组织成员权纠纷的前因后果,从而寻找适合的解决之道。

2002年至2006年,广东省中山市在各镇区农村逐步推行农村集体经济股份合作制改革,这不仅改变农村集体经济组织的发展方向,而且对农村产业结构甚至全市经济均产生重要影响。改革伊始,迄今已十年有余。中山市的农村集体经济股份合作制现状如何?存在那些亟需解决的问题?未来发展的方向又在何处?以上问题都需要我们深入了解和研究,可以为其他地区的农村集体经济组织改革提供宝贵的经验。这正是本书研究意义之所在。

本书将采取社会学的实证方法,通过实地问卷调查与访谈相结合的方式,取得比较可靠的第一手调研材料,从而有的放矢地提出相关建议。鉴于中山市农村数量大,不可能做全面调查,为此,本书以中山古镇镇的农村为研究对象,对古镇12个村民委员会及其村民进行抽样调查,主要以问卷调查为主、访谈为辅,然后结合相关文献及政策文件,并适当借鉴江苏新农村的先进经验,对中山市农村集体经济股份制进行深入分析和

目 录

序 言 申群喜 / 1

前 言 / 1

第一章 概述 / 3

第二章 农村集体经济组织成员权益纠纷的现状 / 18

——以中山市和古镇镇为例

第三章 农村集体经济组织成员权益状况的社会调查 / 27

——以中山市古镇镇为调查对象

第四章 农村集体经济组织成员资格纠纷的法律分析 / 59

第五章 农村集体经济组织成员权益制度的改革建议 / 77

——以中山市为研究对象

附 录

中山市农村集体经济组织成员权益情况调查表 / 91

中华人民共和国村民委员会组织法 / 96

中华人民共和国农村土地承包法 / 106

中华人民共和国妇女权益保障法(1992年版) / 117

中华人民共和国妇女权益保障法(2005年修正版) / 125

广东省农村社区合作经济组织暂行规定 / 134

广东省农村集体经济组织管理规定 / 140

中共广东省委办公厅广东省人民政府办公厅转发《省委农办、省妇联、省信访局关于切实维护农村妇女土地承包和集体收益分配权益的意见》的通知 / 146

关于切实维护农村妇女土地承包和集体收益分配权益的意见 / 147
转发关于贯彻落实粤委办〔2006〕142号文件《维护农村妇女养老保障权益的通知》 / 151

关于贯彻落实粤委办〔2006〕142号文件维护农村妇女养老保障权益的通知 / 153

关于推行农村股份合作制改革的实施办法(试行) / 154

中山市《关于依法处理农村股份纠纷的程序指引》内容节录 / 158

中山市加强农村股份合作制股权继承和流转管理的指导意见 / 160

关于推进村级统一核算完善农村集体经济管理体制的意见 / 167

中山市深化农村综合改革工作方案 / 171

中山市农村三项改革情况总结 / 182

后 记 / 188

前 言

随着中国经济的迅速发展,城镇化进程加速,农村经济同时发生了巨大的变化,其中农村集体经济组织及其成员之间的矛盾日益增多,成为矛盾容易激化的突出的社会问题,亟待解决。

关于农村集体经济组织成员权纠纷的研究文章已经蔚为大观,但是,诸多观点不是局限于细节的处理意见,就是着眼于宏观计划的空洞阐述。本书将从系统上阐明农村集体经济组织与村民委员会之间的理论关系,然后结合中山市和古镇镇的实证分析,理清农村集体组织成员权纠纷的前因后果,从而寻找适合的解决之道。

2002年至2006年,广东省中山市在各镇区农村逐步推行农村集体经济股份合作制改革,这不仅改变农村集体经济组织的发展方向,而且对农村产业结构甚至全市经济均产生重要影响。改革伊始,迄今已十年有余。中山市的农村集体经济股份合作制现状如何?存在那些亟需解决的问题?未来发展的方向又在何处?以上问题都需要我们深入了解和研究,可以为其他地区的农村集体经济组织改革提供宝贵的经验。这正是本书研究意义之所在。

本书将采取社会学的实证方法,通过实地问卷调查与访谈相结合的方式,取得比较可靠的第一手调研材料,从而有的放矢地提出相关建议。鉴于中山市农村数量大,不可能做全面调查,为此,本书以中山古镇镇的农村为研究对象,对古镇12个村民委员会及其村民进行抽样调查,主要以问卷调查为主、访谈为辅,然后结合相关文献及政策文件,并适当借鉴江苏新农村的先进经验,对中山市农村集体经济股份制进行深入分析和

研究。最后,鉴于中山市的农村集体经济股份改革已经过十多年,有必要对其经验和不足之处进行回顾总结,发扬好的经验,对不足之处进一步深化改革。这也是本书期望达到的目标之一。

第一章 概述

一、农村集体经济组织

1. 概念

农村集体经济组织是指经农业合作化运动和社会主义公有制改造,在数个相邻的自然院落、村落范围内,由农民自愿互助合作,投入各自所有的土地、大中型农具、耕畜等生产资料,经过改革发展形成的以土地集体所有为本质特征的区域性经济共同体。^①

《广东省农村集体经济组织管理规定》第三条规定:“本规定所称农村集体经济组织,是指原人民公社、生产大队、生产队建制经过改革、改造、改组形成的合作经济组织,包括经济联合总社、经济联合社、经济合作社和股份合作经济联合总社、股份合作经济联合社、股份合作经济社等。”

2. 特征

(1) 集体性。

农村集体经济组织源自 1950 年初的农业合作化运动。它是为实行社会主义公有制改造,在自然乡村范围内,更多是在一个生产队范围内,由农民自愿联合,将其各自所有的生产资料,土地、较大型农具、耕地(不包括农村宅基地,也即是农村集体建设用地),投入集体所有,由集体组

^① 农村集体经济组织在历史演进中,经历了三个主要时期,即合作化时期;人民公社时期;经济合作社时期。

织农业生产经营,农民进行集体劳动,各尽所能,按劳分配的农业社会主义经济组织。

1982年《宪法》做出了两项重大规定。一是针对公社一级,规定将人民公社原来政、经合一的体制改为政社分设体制,设立乡(镇)人民政府和乡(镇)农业合作经济联合组织,即政、经分开。但是,直至1984年底中国基本完成由社到乡(镇)转变时,由于全国绝大部分农村地区已不存在集体生产经营活动,所以乡(镇)农业合作经济联合组织一直没有建立。二是针对生产大队一级。在生产大队的地理基础上,设立自然村,在村设立村民自治组织——村民委员会。由于农村改革的不彻底不完善,农村集体经济组织的规范性政策、法律法规不健全,农村集体经济组织的活动及其管理,处于由村民委员及其村民小组代管状态。广东省的农村集体经济组织主要是第二种情况,即由村民委员会或村民小组集体成立的,具有集体性质。

(2)自愿互助性。

农村集体经济组织由村民自愿加入,具有经济互助的性质。

(3)经济性。

农村集体经济组织主要行使经济职能,与村民委员会的多种职能有区别。《中华人民共和国村民委员会组织法》第八条规定:“村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和经济发展。”

(4)独立主体性。

农村集体经济组织是一个从事经济领域的独立主体。广义上来说,农村经济组织可以包括多种形式,如公司、社区合作社、经济联合社、经济合作社、股份合作经济社,如上海市的集体经济组织就设立有限责任公司、社区股份合作社和经济合作社等形式;^①也有新型的联合组织,如

^① 孙雷:《上海农村集体经济组织产权制度改革探索》,《科学发展》,2014年第2期。

农民专业合作社^①、专业农场(庄)、其他合伙农村企业等等。但是,广东省的农村集体经济组织的形式则有所不同,比较单一化。据《广东省农村集体经济组织管理规定》,农村集体经济组织属于“其他组织”的范畴,包括经济联合总社、经济联合社、经济合作社和股份合作经济联合总社、股份合作经济联合社、股份合作经济社等形式。它依法律和政策规定而建立,有自己的名称、组织机构和场所,拥有独立的财产和自主进行生产经营的能力,并能在一定的财产范围内(土地所有权除外)独立承担民事责任,符合民事主体的资格条件,因此具有民事权利能力和民事行为能力。它与法人相似,但在设立程序和条件、终止条件、生产经营方式和目的、财产(主要是土地)处分、管理职能等方面却又不同于法人。故其作为民事主体,有别于自然人和法人,只能把它作为其他组织对待。

(5)以土地集体所有为本质。

农村的土地承包经营权与农村集体经济组织息息相关,密不可分(下面详述),并且是按照“以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”的原则运营的。因此,它具有以土地为中心的特征。

二、农村集体经济组织与村民委员会的关系

如上所述,建立农村集体经济组织的主体可以是乡镇、村民委员会和村民小组。^②但由于乡镇是行政机关,根据政经分离原则,乡镇设立的农村集体经济组织比较少。广东省内的农村集体经济组织主要是由村民委员会建立,也有部分由村民小组建立。因此,本章主要阐述村民委员会与农村集体经济组织之间的关系。

① 《中华人民共和国农民专业合作社法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2006年10月31日通过,自2007年7月1日起施行。配套的行政法规《农民专业合作社登记管理条例》也于2007年7月1日起施行。据此规定,农民专业合作社具有法人资格。

② 1950年开始时,主要是由公社、生产大队和生产队建立农村集体经济组织。后来三个改为乡镇、村民委员会和村民小组。

从目前实际情况来看,大部分情况是农村集体经济组织与村民小组或村民委员会是同一机构,即两枚印章一套机构。二者决策机制相似,实践中职能相互重叠,特别是对农村基层社会的管理与服务,二者无法截然分开,具有“政社合一性”。正因如此,有论点认为,农村集体经济组织是重合于农村基层社会的自治组织。^①尽管农村集体经济组织与村民委员会有着千丝万缕的关系,并且存在诸多相同之处,但是,两者是两个独立的法律主体,不可混为一体。正因为司法实践当中许多人没有区分两者的差别(见表1),导致在某些法律问题上拿捏不定。另外,根据广东省有关文件精神,村民委员会与农民集体经济组织相分离是大势所趋,也是农民集体经济组织的多元化的必然要求,如有些地方转型为公司或其他模式,这样更利市场的健康发展。

首先,从性质上来看,据《宪法》和《村民委员会组织法》的规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。而农村集体经济组织是农民自愿合作成立的经济实体。

其次,从职能上来看,村民委员会具有诸多职能,如政治职能、社会职能、文化职能和经济职能。村民委员会行使征兵、计生、安保、选举等政治职能,同时行使保障村民安居、互助等社会职能,另外还有教育、宣传等文化职能,而它的经济职能除了自己行使一部分外,大部分转移给了农民集体经济组织。因此,农民集体经济组织主要是行使经济职能。^②区分好两者的不同职能,可以辨清某些法律问题的细节。譬如宅基地问题,许多人认为是经济职能的范畴,但是宅基地是村民安居的保障,应该属于社会职能,而不能转移和应用于市场的经济职能,因此,有关宅基地的

① 陈绍斌:《农村集体经济组织及其成员资格》,中国法院网,<http://old.chinacourt.org/public/detail.php?id=209169>,2014-7-27。

② 有学者认为,集体经济组织的职能作用分为两个方面:一是对本组织内农民集体所有的资产行使管理权和经营权。二是为本集体经济组织成员提供基本的社会保障。这里的第二方面职能实属社会职能,是否由集体经济组织来承担,值得商榷。因为集体经济组织将收益分配给成员,首先是一种经济职能,其次才是收益本身给成员带来的社会保障。

纠纷,其主体是村民和村民委员会,而不是村民(成员)与农民集体经济组织,此类争议不应归入农民集体经济成员权纠纷的范围。

再者,从主体的性质上来看,虽然两者具有独立的法律主体资格,但是村民委员会是自治组织,属于社会团体范畴;而农民集体经济组织属于“其他组织”^①,更多体现营利性质的经济性。《广东省农村集体经济组织管理规定》第十三条第一款第(三)项明确指出,农村集体经济组织“独立进行经济活动,管理内部事务”。

最后,从组成人员上来看,村民委员会由居住在一定地域范围内的村民通过选举出来的代表构成,而农村集体经济组织由成员构成,其成员与村民有密切关系,但两者不是同一的关系,成员主要来自村民,但村民不一定是其成员(下面再详述)。

表 1 村民委员会与农村集体经济组织的比较

名称 项目	村民委员会	农村集体经济组织
性质	基层群众性自治组织	农村集体性质的经济组织
职能	政治职能、社会职能、文化 职能、经济职能	经济职能
主体	独立的法律主体,社会团体	独立的法律主体,其他组织
组成人员	村民代表	成员

三、村民委员会、农村集体经济组织与土地承包的关系

土地是中国农村的核心问题。我国实行土地公有的法律制度,分为国家所有和集体所有两种类型。农村土地所有权主要属于第二种类型。

村民委员会根据“村民居住状况、人口多少”的情况设立(《村民委员会组织法》第三条),由此可见,村民委员会最大的一个特点就是“区域

① 农民集体经济组织向当地农业行政主管部门登记,领取机构代码。

化”(可称之为“地缘性”)。当依靠土地群居的人数达到一定的数量,则可以自治形成村民委员会,其中土地的权属是其核心。《村民委员会组织法》第八条规定:“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产。”村农民集体所有的土地登记在村民委员会名下,由其管理。

然而,村民委员会如何管理这些集体土地呢?主要方式是“支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济”,即可以通过成立农村集体经济组织来管理,并且要“尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权”。这样一来,据《广东省农村集体经济组织管理规定》第十二条规定,“经营管理属于本组织成员集体所有的土地和其他资产”,是农村集体经济组织应当履行的管理职能。基于此管理职能,第十三条规定了农村集体经济组织享有“集体土地和其他集体资产的所有权”的权利。

在此应该注意的是,村民委员会享有村农民集体所有的土地管理权,农村集体经济组织享有本组织成员集体所有的土地管理权,虽然农村集体经济组织是由村民委员会设立的,但村农民与经济组织成员是否一致?两者的土地管理权是否一致?

与此同时,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”。所谓“双层经营体制”,是指我国农村实行联产承包制以后形成的家庭分散经营和集体统一经营相结合的经营形式。按照这一经营形式,集体经济组织在实行家庭承包经营这一层次的同时,还对一些不适合农户承包经营或农户不愿承包经营的生产项目和经济活动,诸如某些大型农机具的管理使用,大规模的农田基本建设活动,植保、防疫、制种、配种以及各种产前、产后的农业社会化服务,某些工副业生产等,由集体统一经营和统一管理,从而建立起一个统一经营层次。由于这种经营体制具有两个不同的经营层次,所以称之为双层经营体制。

“双层经营体制”以统和分为标准,不外乎分为三种情况,一是全“统”,即由集体统一经营和管理;二是“统”和“分”相结合,即既有家庭承包经营,又有集体统一经营,两者相结合;三是全“分”,即全部由家庭承