

土地法制文丛



Studies on Legal System of the Effective Implementation
of Rural Collective Economy
Theory Foundation and System Construction

我国农村集体经济有效实现 的法律制度研究

理论奠基与制度构建

叁·卷

陈小君 等 著

土地法制文丛



国家社会科学基金重大招标项目（项目编号：09&ZD043）
“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”最终成果

我国农村集体经济有效实现 的法律制度研究

叁·卷

理论奠基与制度构建

—— 撰 稿 人 ——

陈小君	耿卓	陆剑	高飞	韩松
高海	戴威	童列春	戴俊英	郭继
祝之舟	资琳	陈晋	杨苒苒	商艳冬

图书在版编目(CIP)数据

我国农村集体经济有效实现的法律制度研究. 理论奠基与制度构建 / 陈小君等著. —北京: 法律出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0454 - 4

I. ①我… II. ①陈… III. ①农村经济—集体经济—法律—研究—中国 IV. ①D922.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 002939 号

我国农村集体经济有效实现的法律制度研究

——理论奠基与制度构建

WOGUO NONGCUN JITI JINGJI YOUXIAO SHIXIAN DE

FALU ZHIDU YANJIU

——LILUN DIANJI YU ZHIDU GOUJIAN

陈小君 等 著

责任编辑 吴 昉

装帧设计 马 帅

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京建筑工业印刷厂

责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律教育出版分社

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

印张 25.75

字数 467 千

版本 2016 年 12 月第 1 版

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

上海分公司/021-62071639/1636

西安分公司/029-85330678

深圳分公司/0755-83072995

重庆分公司/023-67453036

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0454 - 4

定价: 54.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

农村集体经济不仅是我国公有制经济的有机组成部分,而且是促进社会主义新农村建设、加速现代农业发展的重要物质基础,是农民实现财产持续增收和共同富裕的根本保证。因此,发展壮大农村集体经济,使农村集体经济焕发活力,从而为农村集体经济组织成员造福,既关系到我国基本经济制度与社会主义性质,又涉及我国数亿农民的生存和发展,代表了农村经济的发展方向,为中央一系列相关重要文件所肯认。继党的十七大报告提出“探索集体经济有效实现”、党的十七届三中全会决定强调“发展集体经济、增强集体组织服务功能”之后,党的十八大报告和十八届三中全会再次强调“壮大集体经济实力”、“发展壮大集体经济”。而现实是,“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快”,农村集体经济的有效实现面临困境。除了党和政府继续加强政策扶持外,最根本的还是逐步增强农民、农业自身的“造血”能力。其中,继续发展、壮大农村集体经济,有利于增强集体经济的服务功能,进而对提高农民应对市场的组织化程度,稳定和完善农村基本经营制度,拓展农业集约、统一经营的空间,建立、健全农村社会化服务体系,推进农村金融改革,建立资金回流农村、农业机制,落实城乡一体化规划则在增强农民、农业自身的“造血”能力方面发挥着基础性作用。在全面推进依法治国的时代背景下,在建设社会主义新农村的历史进程中,亟须大力弘扬在法治框架下推进改革的法治理念、法治思维,探索农村集体经济有效实现的法治路径,为农村集体经济及其有效实现提供切实的法治保障。

为此,全国哲学社会科学规划办公室于2009年设立“我国农村集体经济有效实现研究”重大招标项目,陈小君教授任首席专家,高飞、耿卓、陆剑、韩松、高海、戴威、童列春、商艳冬、袁钺、郭继、雷兴虎、祝之舟、陈晓敏、陈晋、戴俊英、伦海波、资琳、肖新喜、汪军民、张光宏为课题组主要成员的学术团队,以“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”为题成功中标。自立项以来,本课题组按照“模块化”、“体系化”、“逻辑化”的思路,在明确农村集体经济有效实现基本内涵与价值目标、完善农村集体经济主体及成员权制度的基础上,以财产权利理论构建农村集体经济有效实现的财产权利体系,以财产权利之市场化运行机理为农

村集体经济之实现提供有效的运作方式和运行规则,并探索、健全农村集体经济有效实现的经营运作和配套法律制度,竭力为农村集体经济有效实现提供新的理论范式和制度规则。

具体而言,本课题组依次开展了以下调查、研究工作:

1. 省域观察与实证解析。在全国 12 省 72 村开展调研,形成 15 份具有较强现实性、针对性的调查研究报告。全面、系统的调研报告,既为后续研究奠定基础,也为相关研究提供全面、丰富、客观可信的素材和数据。

2. 村庄经验与域外视野。在前述全国范围内大规模全面调研的基础上,又有针对性地进行多次驻村调研,形成 6 份典型村调研报告。同时,根据政策和实践的最新进展,形成 2 份专题调研报告。此外,本书作者还就已掌握的信息,分赴我国台湾地区、日本、欧盟成员国意大利和葡萄牙分别就农会制度、农业生产法人制度及农地租赁和征收制度进行实地考察和理论研讨,形成 4 份域外研究报告。

3. 理论奠基与制度构建。在前述社会调研和比较法考察的基础上就农村集体经济及其有效实现,从理论上依次就农村集体经济有效实现的法理内涵、主体法律制度、财产权制度和经营运作法律制度和配套法律制度作了深入、系统论述,进而从立法角度进行制度建构。本书以第三项工作为主要内容,具体内容如下:

(1) 法理研究。提炼并明确了农村集体经济及其有效实现的法律内涵;梳理了农村集体经济的历史变迁和法律渊源;分析了农村集体经济有效实现的社会基础;阐释了该法律制度的观念转变和功能定位。

(2) 主体法律制度研究。阐述了主体制度在农村集体经济有效实现中的重要作用;对农村集体经济组织和集体成员权分别进行了法律和社会实证考察,剖析了农村集体经济组织的制度缺陷及其根源;在主要论证法人化改造的基础上,指出农村集体经济组织再造和成员权制度的实施路径和民法构造。

(3) 财产权研究。论证了财产权利实现在农村集体经济有效实现中的实质性意义;构建了集体土地财产权的权利体系,完善了企业财产权制度,对各类财产权进行法律和社会实证考察基础上归纳各类财产权存在的主要问题,提出相应的立法对策。

(4) 经营运作法律制度研究。阐述了集体农用地分散经营和统一经营的制度意义、适法困境和立法完善;对统一经营的重要主体农村社区土地股份合作社进行了实证分析并提出了立法建议;论证了集体建设用地经营运作的意义、思路与制度构建;以集体独资公司和股份合作制企业为对象,论述了集体企业经营运作的意义、适法困境及立法建议。

(5) 配套法律制度研究。从土地管理、财税、金融、农民社会保障以及农民专

业合作社等方面,分析其对农村集体经济有效实现的促进作用,探讨了相关制度的完善。

(6)以立法草案建议稿的形式进行制度构建,就集体土地所有权(含农民集体成员权、农民集体所有权权能、集体土地的统一经营、农村土地股份合作社)、土地承包经营权(含土地承包经营权调整、地租)、宅基地使用权、集体建设用地使用权、地役权、自留地、自留山使用权、集体土地征收补偿和农村社会保障等提出法律条文试拟稿。

目 录

导 论	/1
第一章 我国农村集体经济有效实现的法理考察	/18
第一节 农村集体经济及其有效实现的内涵界定	/18
第二节 农村集体经济的历史变迁	/26
第三节 我国农村集体经济的法律渊源	/36
第四节 农村集体经济有效实现的两个社会基础分析	/48
第五节 农村集体经济有效实现法律制度构建的观念转变与 功能定位	/57
第二章 我国农村集体经济有效实现主体法律制度研究	/72
第一节 主体制度在农村集体经济有效实现中的作用	/72
第二节 农村集体经济组织及其成员权利的实证考察	/75
第三节 农村集体经济组织的制度缺陷及其根源	/87
第四节 农村集体经济组织再造的路径选择	/98
第五节 农村集体经济组织再造之民法制度构建	/110
第六节 结语	/124
第三章 我国农村集体经济有效实现的财产权研究	/125
第一节 我国农村集体经济有效实现的实质在于财产权利的实现	/125
第二节 实证考察:财产权制度的运行现状与问题	/129
第三节 制度构建与完善(上):集体土地所有权	/161
第四节 制度构建与完善(中):集体土地用益物权	/177
第五节 制度构建与完善(下):集体企业财产权	/190

第四章 我国农村集体经济有效实现经营运作法律制度研究	/197
第一节 经营运作法律制度的基本思路与框架	/197
第二节 集体农用地分散经营法律制度研究	/199
第三节 集体农用地统一经营法律制度研究	/210
第四节 社区型农村土地股份合作的实证分析与制度构建	/227
第五节 集体建设用地经营运作的法律问题研究	/243
第六节 集体企业经营运作法律制度研究	/254
第五章 我国农村集体经济有效实现配套法律制度研究	/260
第一节 农村集体经济有效实现的土地管理制度研究 ——以《土地管理法》修订为契机	/261
第二节 农村集体经济有效实现的财政支持制度研究	/272
第三节 农村集体经济有效实现的金融制度创新研究	/280
第四节 我国村庄内置金融制度发展的现实困境与法律出路	/288
第五节 我国农村社会保障制度的完善	/299
第六节 农民专业合作社促进农村集体经济实现的制度研究	/314
第六章 试拟条文	/321
第一节 集体土地所有权法条增补、修订	/321
第二节 土地承包经营权法条增补、修订	/347
第三节 宅基地使用权法条增补、修订	/363
第四节 集体建设用地使用权法条增补	/374
第五节 地役权法条增补、修订	/382
第六节 自留地、自留山使用权法条增补	/391
第七节 土地征收法条增补、修订	/396
第八节 农村社会保障法条增补	/398

导 论

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

问题都是在一定的语境中生成、发现,也是在一定的语境中理解和解决的。严肃的现实社会问题,通常不能孤立地得以有效解决,而要考虑其现实条件和历史背景,有些甚至涉及复杂的社会文化和政治背景。农村集体经济有效实现问题的解决也必须在中国当下之独特背景下进行探究。我国农村集体经济有效实现问题的生成背景大致可概括为以下几个方面:

1. 三个“最需要”日益凸显。惠农、支农、强农力度进一步加大,党的十七届三中全会认为,“农业基础仍然薄弱,最需要加强;农村发展仍然滞后,最需要扶持;农民增收仍然困难,最需要加快”。这三个“最需要”在现实中日益凸显。党的十八大报告也指出,“农业基础依然薄弱”。尽管党和政府采取的系列政策措施有其不可替代的重大作用,但毕竟属于“外部输血”。要改变这三个“仍然”,除了继续坚持包括集体所有制在内的公有制的主体地位,使改革成果更多更公平地惠及包括农民在内的最广大人民群众以最终实现共同富裕外,党和政府还应继续加强政策扶持,从制度上予以固化和保障,逐步增强农民、农业自身的“造血”能力。而继续发展和壮大农村集体经济,是我国社会主义本质和公有制所决定的,其有利于增强集体经济体制的服务功能,进而对提高农民应对市场的组织化程度,稳定和完善农村基本经营制度,拓展农业集约、统一经营的空间,建立、健全农村社会化服务体系,推进农村金融改革,建立资金回流农村、农业机制,落实城乡一体化规划起着基础性作用。

2. 尊重农民意愿,维护农民权益,保持农民增收观念更加强化。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》确立了到2020年农村改革发展的基本目标任务。党的十八大报告为此提出以下方针、举措:坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针,加大强农惠农富农政策力度,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。着力促进农民增收,保持农民收入持续较快增长。坚持和完善农村基本经营制度,依法维护农民土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权,壮大集体经济实力。改革征地制度,提高农民在土地增值收益中的分配比例。为达成上述目标,“必

须切实保障农民权益,始终把实现好、维护好、发展好广大农民根本利益作为农村一切工作的出发点和落脚点”。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从加快完善现代市场体系和健全城乡发展一体化体制机制的高度出发,就具体制度改革方向和路径作出极具现实性、可操作性和前瞻性的系统性部署,明确提出“坚持农村土地集体所有权,依法维护农民土地承包经营权,发展壮大集体经济”,要求“赋予农民更多财产权利”,指明了集体经济的表现形式如合作经济、实现形式如农村股份合作。可见,发展、壮大农村集体经济,并以之作为充分实现农民权益的保障,符合党和政府农业农村工作的总体要求和目标,而且是落实尊重农民意愿、维护农民权益、保持农民增收的重要举措。

3. 政策及法律法规存在诸多缺陷,农村集体经济的有效实现面临困境。市场经济是法治经济,市场经济只有在法治的前提下,才能顺利运作,而且法律规范是客观存在的现实经济关系的集中反映,其具有调整经济生活,规范经济行为,维护经济秩序,组织、管理、服务经济活动的功能,故经济发展必须依法进行,也只有在法治秩序中才能健康运行。尽管随着市场改革的不断深入和农村综合改革的逐步深化,各种农业税全部取消,惠农、支农、强农政策不断加强,维护农民权益的各种政策、法律法规逐步完善,致使农村生产力获得了解放,农民的生产生活条件得到了显著改善。但是,这些政策和法律法规在观念上重个体轻集体、重财产轻财产权,在制度上散乱、粗疏,缺乏体系性和科学性。并且政策、法律的贯彻和执行受制于各种因素而难以完全达到预期目标。上述目标的真正实现有待学术界从法治角度进行深入系统的理论研究,实务界从动态角度进行制度规则的设计、实施及其保障,即通过社会各界的协同合作来达成。

(二) 研究意义

农村集体经济不仅是我国公有制经济的有机组成部分,而且是促进社会主义新农村建设、加速现代农业发展的重要物质基础,是农民实现共同富裕的根本保证,因此,发展壮大农村集体经济,使农村集体经济焕发活力,从而为农村集体经济组织成员造福,既关系到我国的基本经济制度与社会主义性质,又关系到我国数亿农民的生存和发展,代表了农村经济的发展方向,为中央的相关文件所肯认。我国改革开放的总设计师邓小平同志就曾经明确指出,“我们总的方向是发展集体经济”,^[1]并成为他的“两个飞跃”思想的核心内容。

具体而言,农村集体经济的地位和作用主要体现在以下方面:

[1] 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第315页。

1. 有利于促进农村经济发展和农民持续增收。农村集体经济的存在与壮大,有利于促进农村经济发展和农民持续增收。发展农村集体经济可以直接解决部分农民的就业问题,直接增加农民收入,做到“离土不离乡,就业不离家”;农村集体经济的壮大,可以通过股份制等改革,使村民变为股民,享受集体经济发展所带来的经营收益分红。集体收益分配是农民财产性收入的重要来源之一。^{〔1〕}另外,发展农村集体经济有利于提高农民组织化和农村产业化程度,使农民摆脱单纯的农业生产,延伸农业产业链,使农民在市场博弈中更具优势和话语权,最终有利于实现农村经济发展和农民持续增收。

2. 有利于巩固村庄共同体进而维护农村政治稳定。农村集体经济作为农村经济的重要组成部分,其发展和壮大有利于巩固村庄共同体进而维护农村政治稳定。实践亦表明,只有维护和发展村庄共同体,才有可能在此基础上生成集体经济组织和发展集体经济。集体土地所有权是支撑村民自治的基础性产权,村民自治权是保护集体土地所有权的治权。^{〔2〕}农村集体经济的运作与发展、收益形成与分配,有利于村庄的建设与发展,必将进一步夯实村庄共同体的内部根基,为村庄公共产品与公共服务的供给提供经济基础。

3. 有利于统筹城乡发展,对抗公权力不当干预。农村集体经济组织的存在,不但发挥着巨大的经济功能,为党的十八届三中全会提出的“加快完善现代市场体系”、“健全城乡发展一体化体制机制”改革目标的实现奠定基础,而且还发挥着为九亿多农民从生存、劳作到养老提供基本保障,进而稳定农村社会的政治功能以及对抗公权力任何干预、限制私权实现时的防御功能。

因此,为充分发挥法律制度在农村集体经济经营及有效实现中的规制和保障作用,应对农村集体经济及其有效实现的内涵与外延从法律上作出科学、准确的界定,为农村集体经济组织与其成员之间分配经济利益提供公平务实的科学规则和运行方式,真正在壮大集体经济的同时使农民个体持续增收,并为受侵害的农村集体经济组织及其成员提供充分的救济渠道。可见,根据我国国情对农村集体经济有效实现从法律层面进行研究,彰显中国市场经济环境下农村集体经济的存在价值,具有重大的理论与现实意义。

二、问题的提出

在上述社会和政策背景下,在农村集体经济及其有效实现具有重大经济、社

〔1〕 农业部经管司、经管总站研究课题组:“发展壮大农村集体经济增加农民财产性收入”,载《毛泽东邓小平理论研究》2012年第3期。

〔2〕 参见李昌平:“土地集体所有制、村社内置金融与农村发展和有效治理”,载《农业发展与金融》2010年第8期。

会意义的当下,其发展却仍然相对滞后,远不能满足经济、社会现实发展的迫切要求。本课题组^[1]及其团队成员最近十多年的调研结果显示,大多数村集体没有经济收入,农村集体企业也呈现萎缩趋势且经济效益大幅度滑坡,建设社会主义新农村战略规划的实现存在诸多障碍。因此,加快转变农村集体经济发展方式,推进农村集体经济资产合理配置和运行,使其向结构优化、规模经济、科技进步、科学管理等方面转化具有现实的紧迫性。这要求我们必须对以下难题从理论上作出科学的回答。

(一)我国农村集体经济有效实现中法律制度的作用如何发挥

在建设社会主义新农村的历史进程中,探索农村集体经济的有效实现,不仅是一个经济问题,而且是一个法律问题,因为农村集体经济有效实现离不开法律制度作用的发挥,必然需要法律制度提供保障,为其保驾护航。在农村集体经济确立形成、经营运作以及协调发展过程中,法律是奠定集体经济按规则运作和实现的重要基础和依据。因此,农村集体经济存在的制度价值和法律表达不可忽视。而制度价值实现的根本在于集体经济有效实现的法律表达,特别是法律权利的确立与构建,把农村集体经济活动中的当事人转变为法律关系中的主体,各方的利益表现为权利、义务、权力、责任,并由法律程序规范集体经济的运作、解决农村集体经济运行中的矛盾和冲突。而粗糙、过时、错误的立法会限制或妨碍农村集体经济发展,只有科学的法律制度才能为农村集体经济的运行提供法律条件,保障和促进农村集体经济有效实现。

当前,尽管我国法律制度越来越完备,但农村集体经济有效实现的目标却没有随着法律条文的增加而得以实现。例如,我国集体土地所有权没有得到基本的实现,集体土地所有权主体缺位和利益虚化问题有目共睹且极为突出;农村集体企业曾经为我国社会主义公有制的发展起到了推动器的作用,但近年来也逐步萎缩。因此,在把现代社会作为探索农村集体经济有效实现的时空环境时亟待从改革开放和发展社会主义市场经济、依法治国和建设社会主义新农村的实际出发,对我国农村集体经济及其有效实现的法理基础进行考察,对当前有关农村集体经济实现的法律规范进行剖析,探寻法律制度在农村集体经济有效实现中的价值目标及应当发挥的作用,明确农村集体经济有效实现的法律路径,从而为推动我国农村集体经济有效实现的法律制度研究与建构提供充足的理论支持,最终实现制度化。

[1] 如无特别标示,下文中所称的本课题组皆指“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”课题组。

(二)农村集体经济有效实现中各主体利益关系的协调如何规范

农村集体经济的有效实现即为通过农村集体经济的财产经营达到集体财富的增长,而一个有效率的经济组织是农村集体经济增长的关键。农村集体经济有效实现自然也就离不开法律对各主体利益关系的规范化协调。作为“三农”问题实质的农民问题不仅仅是单一的农民问题,还涉及国家、集体等多方的利益平衡问题,而各方主体角色多重、力量对比失衡、行动目标与策略各异。为确保各自所享权利得以实现,必须理顺农民集体与农民个人的法律地位及相互之间的权利义务;必须准确定位国家的职能,规范公权力的行使,着力解决党的十八届三中全会指出的“政府干预过多和监管不到位问题,处理好政府和市场的关系”,营造农村集体经济有效实现的良好外部环境。因此,必须以我国农村集体经济所处的时空环境为背景,以法律主体理论为基础,深化农村集体经济实现之主体制度变革,并通过建构农村集体经济实现的主体,促使农村集体经济得以有效实现。同时,农村集体经济有效实现离不开相应的物质基础,即法律意义上的财产权,而各主体在经营农村集体经济财产时一方面需要被赋予财产权,这是前提;另一方面需要保证其拥有的财产权有序运行,即公平有效地运用财富,提高财产利用效率,这亦是整个农村集体经济有效实现制度的构造及经营运行中必要的中间环节和载体。上述过程涉及其他主体如村民自治组织、农民以及其他市场主体等关系的梳理与协调这一重大理论难题和实践抉择。

对此,我们需要通过法律规则,权威性地确认农村集体经济活动中当事人的主体地位,赋予其在相应的法律关系领域进行活动的法律资格,为权利的享有和义务的归属提供主体。在农村集体经济活动中,集体、个人、农户、村委会、合作经济组织与企业的法律地位均需要准确界定,不但需要赋予抽象统一的主体资格,还要明确每一个主体的制度功能,确认每一个主体的身份,限定其行为能力的范围。

(三)农村集体经济有效实现中如何平衡公权与私权

农村集体经济有效实现离不开法律对公权与私权的平衡。面对实践中存在的农村集体经济组织职责履行不力、公权力不当干预甚至侵害农村集体经济等问题,在法律上给予其切实的制度保障极具必要。由于上述对财产权予以法律制度保障,以对农村集体经济有效实现的主体制度作出明确界定和科学建构为前提,且以实现社会主义公有制的基本经济制度的应有功能为基础,因此应由国家对农村集体经济财产权给予充分的尊重,依法保障其完整性,又要基于社会公共政策加以适当限制,在农村集体经济财产的自由与限制之间寻求平衡点。而这是一门运用智慧的艺术,极具理论挑战性,实践操作难度也极大。

需要强调指出的是,农村集体经济活动主要是私法关系中的活动,各方利益

需要表现为私法上的权利,通过有效的法律规则赋予农民完全的私权。一方面,为农村集体经济活动中的当事人建立完善的人身权体系并加以切实保护,尤其重要的是调整农民与村集体之间关系的成员权,以平衡各方利益。另一方面,建立完善的所有权、土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权、集体企业财产权为内容的财产权体系。保障财产权利实现,加强权利保护,将侵权法制度有效运用到农村集体经济活动之中,切实保护村集体、村民、农户、合作经济组织、农村集体商业企业的合法权益,赋予其相应的诉讼主体地位,便于其有效地运用司法程序解决纠纷并保护合法权益。不仅如此,为尊重农民的意愿、落实农民的主体地位、保证农民有效的政治、经济、社会参与,还应赋予农民相应的政治、经济和社会权利,以落实国民待遇,为上述私权的实现创造条件、提供保障。

(四)农村集体经济的经营方式及其运行机理的制度构建问题

农村集体经济拥有的财产只有在一种高效经济组织的具体经营运作中才能得以有效实现。经营运作方式的制度化设计必须遵循市场规律、市场经济法律秩序,并紧密结合农村集体经济之组织形式(主体制度)和财产权制度。但现实中农村集体经济的经营模式及其运行实践在不同地区、不同条件下具有很大的差异性,主要表现为特殊的个案,欲发挥实践中各种个案的参考借鉴作用,就必须对之进行抽象、提升,固化成为一种法律制度模式,研究发现该模式的生成背景与发展环境。同时,法律的普遍性特征必然要求抽象出一般原则,指导多元模式的制度设计。如何在普遍性与特殊性之间进行合理的抽象,架起沟通实践与立法的桥梁,促成二者的良性互动更是一个历史性难题。

同时,我们还应通过法律制度设计和保护农村集体经济活动中的利益分配机制,形成有效的激励机制,保障农村集体经济有效实现的原动力。通过法律制度构造和保障村社权力、集体经济组织内部管理权力系统,为农村集体经济有效实现的组织管理提供制度保障和支持。完善村社自治、民主管理和企业内部运作程序,完善监督机制和诉权机制,实现农村集体经济活动的规范运作。

(五)农村集体经济有效实现的社会制度环境如何营造

农村集体经济有效实现的制度构建是一项系统工程,既需要以其内在动力与条件为前提,也需要外部政策的保障和推进,因此农村集体经济经营运作的顺畅、高效,需要整合融汇法学、经济学、财政学、金融学、管理学、社会保障学等多学科的力量,进行配套支撑制度研究和相关制度构建。

(六)理论研究的深入和科学如何实现

在农村集体经济确立形成、经营运作以及协调发展过程中,国家从根本大法宪法到基本法如民法通则、物权法、土地承包法、土地管理法和农业法等均已从

主体、财产权和行为诸方面作出了具有权威性的规定,充分表明法律是集体经济按规则运作和实现的重要基础和依据。但法律在实践中的相关作为即实施效果如何却值得深思!为此,我们需要采用实证、法律实证、价值分析等方法,尤其是本课题组成员自2002年以来已连续十多年成功采用的社会实证的田野调查方法,深入了解和分析我国现行农村集体经济实现之法律制度,对农村集体经济有效实现制度所涉问题进行系统研究。

总之,我们需要在党和国家的重要政策引领下,以建设和谐社会和社会主义新农村为目标,从法律视角对农村集体经济有效实现制度问题进行系统、深入研究,从而构筑科学合理的农村集体经济有效实现之法律规范,以实现农村集体财产的价值增值、发展集体经济与提高农民组织化程度、维护农民生存发展权等方面协调优化的目标,为实现统筹城乡发展,加快推进城乡一体化进程,乃至整个中国农村社区的和谐发展作出贡献。

三、研究的观念与思路

(一)更新观念^{〔1〕}

现有政策和制度安排、理论研究以及各地实践探索等各个层面在观念上存在一些偏差乃至错误的倾向,亟待转变。现行统分结合的家庭承包经营制度是农村土地制度的主要组成部分,是对不适应生产力发展且已被历史证明失败的合作化运动及人民公社制度的自发革命。^{〔2〕}这也使现行制度设计虽在形式上仍然重视农民集体的作用,但在实质上更重视农民个体主观能动性和作用的发挥,统分结合也变成了分多统少甚至有分无统,两者在结构比例上明显失衡,在发展态势上顾此失彼,没有做到统筹兼顾。重个体轻集体的观念之所以亟须转变,是因为除了存在上述问题外,还在于如前所述的农民集体本身存在的重大价值。这种观念转变是基础性和决定性的。同时,我们还应以上述转变为基础,在权利视角下遵循“权利赋予和回归、权利行使和运作、权利救济和保障”的逻辑主线,实现主体所享利益形态的转变,即实现从财产到财产权的转变:一是从重利、让利到还权、赋权的转变;二是从轻视财产权到重视财产制度建设。

相关立法对此应积极回应,在价值取向上以自由为目标、以平等为基础、以秩序为前提、以效率为手段,最终实现公平;在立法原则上实现从政策到法律的

〔1〕 参见耿卓:“农民土地财产权利保护的观念转变及其立法回应——以农村集体经济有效实现为视角”,载《法学研究》2014年第5期。

〔2〕 参见张路雄:《耕者有其田——中国耕地制度的现实与逻辑》,中国政法大学出版社2012年版,第94页以下。

转变,注重立法的体系性和科学性。

(二) 法治化思路

当前,尽管我国法律制度趋于完善,但农村集体经济发展壮大的目标却没有随着法律条文的增长而得以有效实现。因此,在把现代社会作为探索农村集体经济有效实现的时空环境时,亟待从改革开放和发展社会主义市场经济、依法治国和建设社会主义新农村的实际出发,对我国农村集体经济及其有效实现的法理基础进行考察,对当前有关农村集体经济实现的法律规范进行剖析,探寻法律制度在农村集体经济有效实现中的价值目标、作用发挥及其运行效果。

1. 农村集体经济有效实现离不开特定主体的主导。主体即是人,包括自然人和人所形成的组织体,是社会关系、经济关系和法律关系中唯一的能动要素,对所有活动来说既是出发点也是落脚点。农村集体经济的经营运作活动更是以农村集体经济组织为主导,以实现共同发展、共同富裕为目标的活动。一个有效率的经济组织是农村集体经济增长的关键。因此,在对相关规范性文本进行实证分析和对相关法律制度运行进行社会实证分析的基础上,梳理农村集体经济实现主体与其他主体(如政府、村民委员会、农民等)的关系,并在以人为本的原则指导下,协调农村集体经济实现之主体与该集体成员的利益关系,在明确农村集体经济有效实现的目标时不仅应单纯体现维护农村集体的意志与利益,更应关注农村集体成员的利益如农民持续增收的问题导向,强化壮大发展集体经济是贯彻以人为本观念,最终丰富并保障农民的财产利益和提升社会地位的有效途径。同时,深入剖析合作社、股份合作社、乡镇企业等农村集体经济实现的各种主体形式,分析各种主体运行的条件和环境,并探索农村集体组织成员的成员权以及农村集体组织的利益分配模式,以最终构建科学、务实的农村集体经济有效实现之主体制度。总之,应以我国农村集体经济所处的时空环境为背景,以法律主体理论为基础,深化农村集体经济实现之主体制度变革,并通过建构遵循市场规律、市场经济法律秩序的主体制度促使农村集体经济得以有效实现,这是研究目标实现的关键,也是农村集体经济有效实现法律制度的基点,对农村集体经济的有效实现具有重大意义。

2. 农村集体经济有效实现的实质在于财产权的实现。农村集体经济有效实现离不开相应的物质基础——法律意义上的财产权,即通过农村集体经济的财产有效经营达到集体财富的增长。农村集体财产权主要包括集体土地财产权和集体企业财产权两种类型,以前者为基础和核心。农村集体经济有效实现在法律上表现为还权、赋权于集体及其成员,增加农村集体的财产权和成员的财产性收入;同时保证集体及其成员公平有效地运用财富,有效行使权利,提高财产利用效率,实现集体与集体成员的权利平衡,抵御各种不当干预和侵害。这就是整

个农村集体经济有效实现制度的构造及经营运行中必要的环节和载体。因此,农村集体经济有效实现的财产权体系构建应在对农村集体经济实现所涉之规范性文本和对相关法律制度运行进行实证分析的基础上,以农村集体土地权利和农村集体企业财产权为基础,分别梳理并整合农村集体经济实现之财产权的类型与体系,明晰上述财产权的具体内容,界定这些财产权的权利边界,针对不同的财产权类型提出相应的法律救济规范,进而提出完善的农村集体经济有效实现之财产权制度设计方案。

3. 农村集体经济有效实现是一个动态的经营运作过程。现实中农村集体经济的经营模式及其运行实践在不同地区、不同条件下具有很大的差异性,主要表现为特殊的个案,欲发挥实践中各种个案的参考借鉴作用,就必须对之进行抽象、提升,固化为一种法律制度模式,研究发现该模式的生成背景与发展环境。同时,法律的普遍性特征必然要求抽象出一般原则指导多元模式的制度设计,在普遍性与特殊性之间进行合理的抽象,架起沟通实践与立法的桥梁,促成二者的良性互动。我们应以对农村集体经济实现之法律制度进行历史实证、法律规范实证和对相关法律制度运行进行社会实证分析为基础,根据农村集体土地资产和农村集体企业资产的不同特性,充分考虑其差异性而分别研究农村集体经济经营方式的运行机理,以对当前农村集体经济之经营运作制度中存在的主要问题的调研分析为前提,竭力实现农村集体经济获取最大的收益回报,进而保障农村集体经济个体成员的利益目标和双赢格局,为农村集体经济有效实现之目标的达成提供良好的、可操作性强的经营法律制度。

4. 农村集体经济有效实现需要相关配套制度支撑。农村集体经济有效实现的制度构建是一项系统工程,既需要以其内在动力与条件为前提,也需要外部政策的保障和推进。不仅如此,农村集体经济作为农业生产、农村社会稳定和农民经济发展的重要资源,还具有正外部性,因而在当前农村集体经济有效实现面临困境的情形下,政府有义务为其提供包含财政补贴、税收优惠和金融扶持等在内的各种政策支持,以补偿其效率损失。其中,在制定保障农村集体经济有效实现的政策与法律时,尤其应注意公共利益与农民个人利益关系的协调。同时,还必须完善有助于农村集体经济实现的土地管理、农村社会化服务等行政管理制度,建立完善的农村社会保障与就业促进制度,加强职业培训及技术支持,并赋予农民迁徙自由权,促进农村剩余劳动力的有序转移,等等。

为此,本研究遵循从解释论到立法论的研究进路,以此为“经”,充分采用历史实证、法律实证和社会实证方法,尤其是本课题组成员自2002年以来已连续十余年成功采用的社会实证之田野调查方法,深入了解和分析我国现行农村集体经济实现的现状,比较和借鉴日本、欧盟地区和我国台湾地区的相关立法经