

祝之舟 著

农村集体土地 统一经营法律制度研究

NONGCUN JITI TUDI
TONGYI JINGYING FALÜ
ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

祝之舟 著

农村集体土地 统一经营法律制度研究

NONGCUN JITI TUDI
TONGYI JINGYING FALÜ
ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

农村集体土地统一经营法律制度研究/祝之舟著. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 9
ISBN 978-7-5620-5624-9

I. ①农… II. ①祝… III. ①农村—集体所有制—土地经营—土地管理法—研究—中国 IV. ①D922. 324

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第210895号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	9.75
字 数	225 千字
版 次	2014 年 9 月第 1 版
印 次	2014 年 9 月第 1 次印刷
定 价	32.00 元

农村集体土地统一经营法律制度研究

作者：祝之舟

作者简介：

祝之舟，男，汉族，1982年5月生，山东定陶人。2001年至2008年就读于内蒙古大学法学院，分别获得法学学士学位、法学硕士学位，2009年至2012年就读于中南财经政法大学法学院，获得法学博士学位。现任教于内蒙古大学法学院。自2005年以来，一直致力于农村土地法律制度的学习和研究。代表作：《论农村集体土地统一经营的制度实践和立法完善》，发表于《南京农业大学学报（社会科学版）》2012年第4期，被人大报刊复印资料《体制改革》2013年第2期全文转载；《论农地的公益性及农地征收中的公益衡量》，发表于《法律科学》2013年第2期。

中国政法大学出版社

2014·北京

本书为陈小君教授主持的国家社科基金重大招标项目“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”（09&ZD043）的阶段性成果，并为中南财经政法大学“研究生创新教育计划”2011 年度“百篇优秀博士学位论文培育项目”的资助项目（11YPB004）。特此致谢！

自序

一

2001 年，我上大学。在接到内蒙古大学录取通知书的那一刻，我意识到自己以后再也不会像父辈一样整日面朝黄土背朝天，从事修理地球的活计。不当一个农民，这几乎是所有农村父母对孩子的期望。我的父母自然也不例外。

我理解父母的心情。在上大学之前，我几乎每个假期都和父母一起干农活，亲身体验过头顶骄阳、脚踏热土、汗流浹背的辛苦，也“享受”过干完农活回家后一头扎进厨房端起一瓢凉水狂饮的酣畅淋漓。农活之艰辛，非常人所理解。

后来，听人说，农民最热爱土地，有着深沉的土地情怀，就像诗人艾青所言“为什么我的眼里常含泪水？因为我对这土地爱得深沉……”但《我爱这土地》歌颂的并非农民，农民也绝对不会喜欢这天底下最辛苦的农活。趋利避害，离苦得乐，是人的天性。

即使农民真的拥有土地情怀，那也是因为：除了土地，他一无所有，无所逃离。一旦政策允许，农民绝不会安分。当前社会已然形成的庞大的农民工阶层，便是最好的注释。最艰辛的付出换来的是最微薄的收入，面临这一残酷现实，进城务工是再自然不过的选择。

让国民安于农村，献于农业，甘做农民，是不人道的，也有违法治精神和人权理念。国家废除人民公社制度的一个重要原因也正是如此，以后的政策导向也只能是解放农民，将其从繁重的农活中解放出来，给他们自由选择职业的机会和条件。农业是国家经济之基础，但发展基础产业，绝非农民之使命，而是国家的责任。

二

2005 年，我上研究生。恩师丁文英教授问我以后的专业方向。我几乎不假思索地选择了农村土地制度。之所以如此选择，不是因为我喜欢农村，而是对农村体验最多，最熟悉，也深感国家政策对农民之不公。

我们村位于山东省定陶县和成武县两县城的中间，属于定陶县，听老人说是古时通往曹县的路口，又以王姓居多，因此得名“王路口”。王路口是建制村，我家在第一村民小组（俗称一队），是一自然村——祝庄。

上世纪 80 年代左右，我们村实行家庭承包，一队每人分地约一亩。刚开始分季种植小麦、玉米。我不记得当时小麦收成如何，但却记得绝大部分都交了公粮，剩下的不够吃，一年四季几乎都是玉米面的窝窝头。玉米，国家是不收的。

后来，我去镇里上初中，交小麦换粮票当伙食。由于家里缺小麦，都是姥姥家接济，是我二姨骑自行车驮着小麦给我和我哥交伙食。穷则思变，冒着缴纳公粮和经济作物税的风险，我们队率先在村里引进了经济作物——葡萄。葡萄改变了我们的境况，但并未脱贫。

贫困是农民的千年宿命。几千年来，中国农民日出而作，日入而息，辛勤劳作，汙可小康；但通过务农勤劳致富者，又有几人？所以，他们只能认命，苦于出身。处于社会底层，农民无力改变国家体制强加给他们的负担，任劳任怨自然也就成了农民的先天品行。

新中国的成立也没有立即改变农民的这种命运，直到 2006 年国家才全面取消农业税费。在此之前，农民通过农业税费、三提五统、统购统销、接纳知青等制度以自我牺牲的精神有力支持了新中国的工业建设和现代化进程。但是，国家给予农民的又是什么？够不够？这是一个执政者、立法者和研究者必须时刻反思并解答的问题，否则便愧对农民！

三

2009 年，我上博士。在攻读博士学位期间，我有幸追随导师陈小君教授继续农村土地制度的学习和研究。此时，农业税取消已三年有余，但经过多次田野调查却发现，农村发展现状和前景仍然令人忧心。

人力资源继续流失。每个人都有权追求体面的工作和美好的生活，农民进城务工，无可非议。但这在客观上造成了大量农村的空心化，留在村里的都是老人和孩子，他们无力承担繁重的农活，稍有技术要求的农活更是后继无人。

物质基础严重缺失。农业税费的取消，特别是三提五统的取消，减轻了农民负担，降低了乡村干部贪腐的几率，但却也使得农村基础设施维护和公共事业开展失去了必要的经费来源，国家并没有及时足额地将该部分费用列入国家预算并补贴到位。

正是由于上述人、物两方面的严重不足，农村经济社会的发展又陷入僵局。农民进城不仅导致农业劳动力的流失，而且也导致农村社会管理者的短缺，再加

上待遇低下以及工作开展难度大，中原农村已经出现了无人想当官、多职一肩挑的现象。

在河南调研的一个村子里，村干部连续换了几届，都因为缺钱而没有开展任何实质性的工作，国家补贴的经费几乎全部按相关规定直接被扣下订报纸了。最后不得不请一位在当地开办企业的人担任村支书兼村主任，由他自掏腰包为村里垫付水电费和其他办公费用。

在无人种地、无人管理的大背景下，如何发展现代农业，如何保障国家粮食安全，如何为国民经济提供基础支撑？这是一个现实而严峻的问题。分散经营的小农模式能否承担得起这一重任，不无疑问。由于缺少劳动力，中原农村很多农户已经开始弃耕种树了。如此下去，后果将不堪设想！

在导师陈小君教授和西北政法大学韩松教授的点拨下，我将博士学位论文的选题定位于农村集体土地统一经营法律制度研究，试图研析上述问题的破解之道，最终建议是重视双层经营体制下统一经营的功能发挥，完善统一经营法律制度，鼓励农民重新组织起来，采取适度规模的经营模式，以达到解放农民和发展农业的双重目的。

四

论文出版之际，致谢是必须的。记得在博士论文定稿时，我照例写了一篇以致谢为内容的后记，结果被陈老师删了并要求重写。陈老师说，后记是论文里没有写而又有必要向读者交待的一些想法，没有必要沿袭他人的致谢的做法。结果就有了本书后面的那个没有致谢的后记。但是，懂得感恩乃为人之本，将内心的感谢表达出来，才得心安；故在此致谢于所有鼓励、支持和帮助我的亲朋师友！

感谢陈老师！是陈老师的接纳才有我攻读博士学位的机会，才有我学术成长的环境。陈老师是一位严师，治学严谨，在学术上对学生要求比较严格。最为重要的是，她总是要求我们深入实践，发现真问题，研究真问题，不空谈，不妄论，一定要有立足实践的问题意识和注重操作的研究结论。在我读博三年间的大部分假期，下乡调研是我们农地中心的主旋律，第一个暑假我被安排去陕西、山西和河南三省的18个村庄搞调研；第二个元旦则是在南街村度过的。这些经历所带来的收获不仅仅是一些数据材料，更使我坚定了现实主义的研究方法和立场。

感谢韩老师！初见韩老师于农地中心，多少有点意外。在接下来的日子里，

我们相邻而居。面对一位敬仰已久的学者，我不想放弃任何学习的机会，整日拿着一些不成熟的想法向韩老师讨教。每每于此，韩老师也总是循循善诱，诲人不倦，没有一点架子。三农，是我们共同的话题。韩老师以其二十多年的农村研究经历和见地开阔了我的视野，加深了我对三农问题的理解。遇到疑难、困惑，我总是不自觉地想起韩老师。在与韩老师的交流中，我也渐渐发现并纠正了论文写作思路和方法上的许多弊病，虽说还未形成自己的写作风格，但较以前成熟多了。

感谢以高飞、耿卓两师兄为代表的所有农地中心的同门，他们让我的博士学习生活丰富多彩，他们是我永远的良师益友！感谢我所就读的内蒙古大学法学院和中南财经政法大学法学院。

最后，感谢我的父母、岳父母、爱人和儿子等家人，你们的理解、支持和鼓励是我前进的不竭动力！我爱你们！

是为序！

2014年6月30日

目 录

自序	I
导 论	1
一、问题的提出	1
二、选题意义	2
三、研究范围	4
四、文献评述	5
第一章 农村集体土地统一经营法律制度的历史回顾	11
第一节 集体土地所有制的内涵与实现方式	11
一、集体土地所有制的内涵剖析	11
二、集体土地所有制的实现方式与经营方式	13
第二节 改革开放前的集体土地统一经营制度	16
一、合作化时期的农村土地经营制度	16
二、人民公社体制下的集体土地经营制度	22
第三节 1980 年代后的集体土地经营制度改革	26
一、集体土地经营制度改革概述	26
二、集体土地经营制度改革评析	30
三、集体土地经营制度改革反思	35
本章小结	40
第二章 农村集体土地统一经营法律制度的现实考察	42
第一节 集体土地统一经营制度实践的总况	42
一、村庄的选择和调研的开展	42
二、统一经营的基本情况	43
三、统一经营的时代特征	48
第二节 集体土地统一经营制度的法律适用	50
一、规范文本的阐释	50
二、法律适用的考察	54
三、实施效果的评析	59
第三节 集体土地统一经营实践的创新与启示	62
一、经济实现的创新	62
二、法律实现的滞后	64
三、建构集体土地统一经营法律制度的必要性	67
本章小结	69
第三章 农村集体土地统一经营制度的私法基础	70
第一节 集体土地所有制的私法化及其理念	70
一、集体土地所有制的私法选择	70
二、集体土地所有制的自治理念	74
第二节 农民集体的法律地位	77
一、农民集体的团体性	78
二、农民集体的法律人格	80

三、农民集体的法人资格	85
第三节 集体土地所有制的法权形态	90
一、农民集体与集体成员的法律关系	90
二、集体土地所有权	93
三、土地承包经营权	98
本章小结	99
第四章 农村集体土地统一经营法律制度建构 I	101
第一节 集体土地经营方式的选择机制	101
一、土地经营方式选择的立法模式	101
二、土地经营方式选择的法律程序	104
第二节 集体土地统一经营的实现路径	108
一、集体土地统一经营的实现条件	108
二、集体土地统一经营的实现方式	111
三、集体土地统一经营与分散经营的关系	115
第三节 集体土地统一经营的主体制度	120
一、农民集体的组织形式	120
二、农民集体的组织结构	125
第四节 集体土地统一经营中的权利配置	128
一、农民集体在统一经营中的权利	129
二、集体成员在统一经营中的权利	138
本章小结	143
第五章 农村集体土地统一经营法律制度建构 II	145
第一节 农业保险制度	145
一、统一经营对农业保险的需求	145
二、农业保险的具体实践和制度缺失	146
三、关于完善农业保险制度的若干建议	147
第二节 就业促进制度	149
一、统一经营与非农就业的关系	149
二、农民非农就业的现状和制度障碍	151
三、关于促进农民非农就业的若干建议	153
第三节 社会保障制度	153
一、统一经营与社会保障的关系	154
二、农村社会保障制度的现状和问题	155
三、关于完善农村社会保障制度的若干建议	156
本章小结	158
结 论	159
参考文献	162
后 记	177

导 论

一、问题的提出

学术研究的目的在于解决问题，发现问题并提出问题是学术研究是第一步，没有真正的问题就没有真正的学术研究。本书之所以研究集体土地统一经营法律制度，其原因在于，统一经营不仅是我国农村集体土地的一种可能的经营方式，而且是一种现实的经营方式；但我国现行法律并没有为其提供应有的制度支持。这就产生了集体土地统一经营是否值得法律保护以及如何进行法律保护的现实问题。

首先，统一经营是一种可能的集体土地经营方式。集体土地所有制是我国农村的根本经济制度。在这种制度下，农民集体对集体土地享有土地所有权。根据所有权的一般原理，作为所有权人的农民集体对集体土地的经营方式应当享有自主的选择权，它有权选择分散经营，也有权选择统一经营。因此，从法理的角度看，统一经营是一种可能存在的经营方式。另外，按照我国宪法和农村政策的相关规定，统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度，在这种经营制度下，农民集体的统一经营是一个非常重要的经营层次，并多次受到中央农业政策文件的重视。因此，无论从根本经济制度还是从基本经营制度上看，统一经营都是我国农村集体土地的重要经营方式之一。

其次，在实践中，很多农民集体已经在事实上选择了统一经营，统一经营已经成为一种现实的集体土地经营方式。^①笔者参与的实地调研表明：在一些经济发展较好的名村之中，选择集体土地统一经营的比例是 25.3%，选择统分结合的比例是 38.8%，^②选择分散经营的比例是 39.2%，选择其他经营方式的比例是 2.7%；在经济发展水平一般的普通村，上述比例分别是 7.7%、22.4%、67.5% 和 2.4%。这两种数据表明，实践中的集体土地经营方式主要包括统一经营、分散经营、统分结合以及其他经营方式。其中，分散经营无论在名村还是普通村都是集体土地的主要经营方式，其次分别是统分结合、统一经营和其他经营方式。同时这两组数据也表明，统一经营以及具有统一经营因素的统分结合的经营方式尽管不是农村土地的主要经营方式，但确实占有相当大的比例。尤其值得一提的是，名村之中统一经营的比例远远高于普通村。这充分说明，统一经营已经成为一种现实存在的集体土地经营方式。

最后，与集体土地统一经营实践形成强烈反差的是，我国现行法律并没有为

^① 如无特别说明，本书所用调研数据和素材均来自于中南财经政法大学中国农村土地法律制度研究中心的农村田野调查。

^② 实践中的统分结合有的以统为主，有的以分为主。因此，调研时，课题组区分了统一经营、分散经营、统分结合和其他经营方式等四种集体土地经营方式。

集体土地统一经营提供应有的法律支持。1980年代农村经济体制改革以来，国家的农村政策多次提及要发挥集体与成员的各自积极性以及统一经营与分散经营的各自优势，建立统分结合的双层经营体制。但在具体的制度建构时，无论是国家政策还是法律，都没有给予统一经营以应有的重视。在法律上，只有《宪法》曾对包括统一经营和分散经营的双层经营体制进行抽象的规定，可以视为集体土地统一经营的宪法基础。但仅有宪法基础尚不足以构成完整的集体土地统一经营法律制度。完整的法律制度必须在宪法基础之上以具体的部门法规范为支撑。但我国几部主要的农村土地部门法的重点都是以家庭承包为内容的分散经营制度，最明显的例子是《农村土地承包法》。这就形成了农村双层经营体制法制化进程中重“分”轻“统”的立法状况。

集体土地统一经营实践与集体土地统一经营立法的反差不仅是人们产生如下疑惑：首先，现实存在的集体土地统一经营是否具有进行法律保护和制度完善的必要？换言之，集体土地统一经营的价值与优势何在？它与改革开放之前的集体土地统一经营有何区别？为什么名村之中统一经营的比例明显高于普通村？其次，如果当前的集体土地统一经营与改革开放之前的统一经营存在区别且具有自身的价值和优势并需要法律保护和制度完善，我们又应当建立怎样的集体土地统一经营法律制度？正是基于这些问题或疑惑，笔者将“农村集体土地统一经营法律制度”作为博士论文的研究对象，以期在法理和现实之间找到应有的答案并贡献于我国农村集体土地经营法律制度的完善。

另外，本书之所以选择“农村集体土地统一经营法律制度”为研究对象，除上述问题的存在外，另一个重要的原因是笔者自开始研究生学习以来就一直将“农村土地法律制度”作为自己的学习和研究重点，在读博期间又有幸参与导师陈小君教授主持的国家社科基金重大招标项目“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”并作为课题组成员被派往农村进行大规模的数次实地调研，其中就包括一些实行统一经营方式的名村。正是对这些名村的调研和体验加深了笔者对集体土地统一经营的认知和理解，为本书的研究提供了足够的数据、素材等现实条件。

二、选题意义

第一，集体土地统一经营法律制度的研究有利于丰富我国农村集体土地所有制的实现方式。集体土地所有制是我国农村的根本经济制度，探索集体土地所有制的实现方式是坚持和完善集体土地所有制的内在要求。事实上，自1950年代农村社会主义改造和建立集体土地所有制以来，我们也就开始了集体土地所有制实现方式的探索。人民公社时期，国家力主高度集中的集体统一经营，包产到户、包干到户等分散经营方式间或发生，而常被禁止。改革开放之后，家庭承包的分散经营方式获得合法地位并作为基本经营方式与统一经营一起被归纳为双层经

营体制。但统一经营并没有获得足够的重视,所谓双层经营体制在大多数农村地区实际上就是家庭分散经营,农民集体的统一经营功能并没有得到应有的发挥。无论在制度层面还是实践层面,农村改革之后的集体土地所有制实现方式还是比较单一的家庭分散经营。因此,集体土地统一经营制度的研究必将为丰富和完善集体土地所有制的实现方式提供应有的理论基础。

第二,集体土地统一经营法律制度的研究有利于充实我国农村统分结合的双层经营体制。自 1986 年“中央一号文件”——《中共中央国务院关于一九八六年农村工作的部署》首次提出“双层经营体制”以来,双层经营体制逐步成为我国农村的基本经营制度。作为农村的基本经营制度,双层经营体制包括集体统一经营和家庭分散经营两个层次。对于后者,我国已经建立了相对完善的集体土地承包制度,从国家政策到宪法规范再到专门立法,家庭承包经营方式基本实现了法制化。但同为双层经营体制基本内容的统一经营方式,还依然停留在国家政策和宪法规范的抽象层面,具体的操作规则或专门立法仍然付之阙如。这就导致了双层经营体制的重“分”轻“统”的残缺格局。完善的双层经营体制既应包括完善的分散经营制度又应包括完善的统一经营制度,完善集体土地统一经营制度是完善农村双层经营体制的应有之义。因此,集体土地统一经营制度的研究必将为丰富和完善我国农村的双层经营体制提供应有的理论基础。

第三,集体土地统一经营法律制度的研究是探索和完善我国农村集体经济有效实现形式的重要内容。集体经济和集体土地所有制一样,是我国社会主义农村的基本特征,是农民共同富裕和新农村建设的物质基础。改革开放以来,农村集体经济发展受挫,许多农村地区的农民集体缺少稳定的收入来源,乡村债务成了困扰我国农村经济社会发展的重大问题。为此,中央于 2007 年提出了“探索集体经济有效实现形式”的重大课题。土地是农民集体的最为重要的财产,依托土地发展集体经济,是我国农村集体经济有效实现形式的重要途径,其中就包括集体土地的统一经营。因此,集体土地统一经营法律制度的研究是探索和完善我国农村集体经济有效实现形式的重要内容,必将为我国农村集体经济的发展提供应有的理论支持和政策建议。

第四,集体土地统一经营法律制度的研究和建立可以为我国的农业发展提供更加完善的制度保证。农业处于国家经济运行体系的底端,是国民经济的基础,也是社会稳定的基础。新中国成立以来,特别是改革开放以来,我国农业获得了长足的发展,有效地支持了我国的工业化和城市化发展。但与发达国家的现代农业相比,我国的农业基础依然薄弱,无论是机械化、水利化还是市场化水平都距离现代农业还有不小的差距。其主要原因在于家庭承包经营制下的分散经营规模太小,其抵御市场风险和参与市场竞争的能力以及扩大再生产的能力都十分有限,不能完全满足我国现代农业发展的需求。另外,大量青壮年农业劳动力进城

务工,使得我国现代农业发展所必需的核心资源——人力资源青黄不接,后继乏人。农民投资农业的积极性正在降低,耕地抛荒和低效率利用的现象还非常普遍。在这种形势下,允许一些符合条件的农村地区发挥农民集体的经营职能,让农民集体对集体土地实施规模化经营,不但可以实现我国农业发展的持续增长,而且符合邓小平在1980年代提出的农业“二次飞跃”的设想。^①因此,集体土地统一经营法律制度的研究和建立可以为我国的农业发展和粮食安全提供更加完善的制度保证。

第五,集体土地统一经营法律制度的研究有利于丰富和完善我国的集体土地所有权和农民集体成员权的权能,从而更加全面地保证和实现农民的土地权利。土地所有权是农民集体最为重要的财产权利,农民集体理应有权选择集体土地的经营方式,这是集体土地所有权的重要权能。但在家庭承包制下,农民集体事实上只有分散经营的权利而没有统一经营的权利,从而使得农民集体选择经营方式的权利并没有得到应有的尊重和实现。因此,集体土地统一经营法律制度的研究有利于丰富和完善我国的集体土地所有权的权能。另外,个体农民,作为农民集体的成员,依法享有集体成员权。根据集体成员权的一般原理,个体农民有权承包集体土地实行家庭经营,也有权在集体统一经营中实现就业并分享经营收益。但在家庭承包经营制下,集体成员在集体统一经营中实现就业和分享经营收益的权利并没有得到应有的制度支持。因此,集体土地统一经营法律制度的研究也有利于丰富和完善农民集体成员权的权能和实现方式。

总之,集体土地统一经营是我国农村集体土地所有制的重要实现方式,是农村双层经营体制的重要组成部分。集体土地统一经营法律制度的研究具有重要的现实意义。

三、研究范围

本书以“农村集体土地统一经营法律制度”为选题,对其中的具体研究范围说明如下:

(一) 集体土地

根据《宪法》和《土地管理法》的相关规定,我国农村的集体土地依据主体可分为乡镇农民集体的土地、村农民集体的土地和村民小组农民集体的土地。这三类土地面积的比例约为1:9:90,乡镇农民集体的土地仅占很小的比例,^②且大多不适合种植农业。另外,在土地所有权的行权方式方面,乡镇农民集体与国有土地所有权更为相近,与村、组农民集体则存在着很大的差异。因此本书所涉集

^① 邓小平在1980年代提出了农业发展“两个飞跃”的思想,“第一个飞跃是废除人民公社,实行家庭联产承包为主的责任制,第二个飞跃就是发展集体经济。……农村经济最终还是要实现集体化和集约化。”参见:中共中央文献研究室:《邓小平年谱》(下),中央文献出版社,2004年,第1349-1350页。

^② 1999年7月,国土资源部对河南、湖北、辽宁、内蒙、江苏、浙江、广东、重庆、甘肃等9省的调研显示:乡、村、村民小组农民集体所有的土地实际比例为1%、9%、90%。转引自沈守愚、陈利根:《土地的自然性和村民小组的主体权利辨析》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2007年第2期。

体土地不包括乡镇农民集体的土地。

根据土地用途,集体土地又分为农用地、建设用地和未利用地。其中,农用地又包括耕地、草地和林地等,本书所涉集体土地主要是指耕地,即狭义上的农业用地,不包括草地和林地,也不包括建设用地和未利用地。因为种植业与牧业、林业具有不同的产业特点,在具体经营方式是否可以通用,笔者不敢妄下断语,为此不将其列入研究范围。而经营性建设用地和未利用地虽然都由集体统一经营,但其市场化程度和政策取向却与农用地存在很大的差异性,不适合一并论证,因而也不将其作为研究对象。

(二) 统一经营

在农村土地经营方式上,统一经营是与分散经营相对应的经营方式,都是集体土地所有制的具体实现方式,其主体分别是农民集体和集体成员。具体的统一经营活动可由农民集体以自己的名义直接实施,也可由农民集体出资设立的经济组织以该组织的名义间接实施。因此,本书将统一经营界定为农民集体或农民集体出资设立的经济组织对集体资产的经营活动。其中,集体资产在本书中指的是前文所述之农民集体的耕地。

另外,有人将集体成员之间的股份合作或专业合作称之为“统一经营”。^①本书不采纳这种界定方法,因为它混淆了统一经营与分散经营的基本界限。统一经营与分散经营可以并存、转换,也可以结合,^②但其历史形成的概念界限还是清晰的,不可混为一谈。另外还有人将农民集体与集体成员之外的企业界定为统一经营的主体,并认为其经营活动就是新时期的统一经营,这不但违反统一经营的历史,更明显违反集体土地所有制的本质。因此,集体和集体企业之外的企业经营不属于统一经营的范畴。

四、文献评述

自从1986年中央“一号文件”正式提出“双层经营体制”以来,学界关于该体制下“统一经营”问题的理论探讨也便同步展开。这些问题主要涉及统一经营的重要性、统一经营的现状分析、统一经营的主要内容以及统一经营的制度完善等四个方面,以下分述之并于最后进行简要评析。

(一) 统一经营的重要性

关于农村双层经营体制下统一经营层次的重要性问题,学界的认识比较统一,都认为统一经营是双层经营体制的一部分,具有重要作用。有学者指出:“农村基本经营制度,是以家庭经营为基础,统分结合的双层经营体制。统一经营和家庭经营不但不是对立的,而且是统一的。没有家庭经营,就没有农村基本经营制度;没有统一经营,同样没有农村基本经营制度。”“随着农村的发展,家庭

^① 蓝万炼、朱有志:《试论构建新型农村双层经营体制》,《中国农村经济》2000年第8期。

^② 关于集体统一经营与成员分散经营的并存、转换与结合,本书第四章将专门予以论述。

经营能量的释放越来越受到统一经营能力不足的制约,越来越受到农民市场主体地位不完善的制约,越来越受到集体组织服务功能不强的制约,越来越受到农民组织化程度不高的制约。要解决这些制约的问题,就必须解决‘统’的问题,就必须加强、完善‘统’的经营层次,就必须把‘统’和‘分’相结合的大文章做好。”^①

也有学者从集体经济组织的角度论述该组织存在的不可替代性。他认为:“我国农村土地集体所有的性质,决定了社区集体经济组织作为集体土地的所有者主体和集体土地的管理者,有其不可替代的作用;社区集体经济组织作为其他集体财产的所有者代表是不可替代的;社区集体组织作为社区内公共物品的主要提供者,其作用是不可替代的;社区集体组织作为国家基层政权机构的延伸和补充,对于沟通政府与农民的联系,完成政府赋予的社会经济目标,巩固农村基层政权等,其作用也是不可替代的。”作为统一经营的主体,集体经济组织的不可替代性也就是统一经营的不可替代性。因此,他还认为:“在市场经济条件下,社区集体经济组织仍有着很大的发展空间。”^②

(二) 统一经营的现状分析

关于统一经营的现状,绝大部分学者都已清醒地认识到我国目前的双层经营体制存在重“分”轻“统”、有“分”无“统”的问题。主要表现在以下几个方面:一是集体资产的流失。对此,有学者指出:“长时间以来,集体资产向两头流失。一头是向行政方面的流失,另一头是向私人的流失。”^③二是统一经营功能的丧失。“相当一部分村级合作经济组织‘统’的功能几乎丧失殆尽,集体统一经营在许多农村已经是名存实亡。”^④从而使得农村经济体制“从单一的统一经营又变成单一的分散经营,从一个极端又走向了另一个极端。”^⑤三是集体经济组织的蜕化。对此,有学者指出:“农村集体经济组织现已蜕化为行政色彩浓重的组织机构,产生了种种问题和弱点:服务功能和积累功能逐渐弱化,行政性和封闭性逐步强化,导致合作经济属性几乎丧失殆尽,现已很难以独立市场主体的身份参与各种经济活动。”^⑥

至于其中的原因,学界也进行了深入的探讨。比如有学者认为:“这主要是由于现行双层经营体制中的集体经济组织与农户之间的联系不是根据市场经济中的利益关系自愿形成的结合,而是靠农民对土地的依附关系与区域行政管理上的从属关系捆绑在一起的。集体经济组织带有浓厚的行政色彩,与农户不是平等

^① 许宝健:《“统一经营”的亮点为何被忽视?》, http://www.gmw.cn/content/2008-12/05/content_866300.htm, 最后访问时间:2011-10-3。

^② 韩俊:《关于农村集体经济与合作经济的若干理论与政策问题》,《中国农村经济》1998年第12期。

^③ 卢文:《不可忽视的“双层经营”格局》,《中国经济快讯》2000年第25期。

^④ 张好收:《集体统一经营的缺失对新农村建设的影响》,《北方经济》2008年第3期。

^⑤ 高树林:《试论统一经营与分散经营的辩证统一》,《农村展望》1991年第2期。

^⑥ 丁声俊:《论发展中国新型农村合作制(上)——兼论完善农村“统分结合、双层经营”体制》,《中国合作经济》2005年第3期。