



何嘉◎著

农村集体经济组织 法律重构

Legal Restruction of Rural Collective
Economic Organizations

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D(9)413
38



何嘉◎著

农村集体经济组织 法律重构



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

农村集体经济组织法律重构 / 何嘉著. —北京: 中国法制出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8165 - 6

I. ①农… II. ①何… III. ①农业合作组织 - 法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 002739 号

责任编辑: 赵宏 秦雯

封面设计: 杨鑫宇

农村集体经济组织法律重构

NONGCUN JITI JINGJI ZUZHI FALÜ CHONGGOU

著者/何嘉

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/640 毫米 × 960 毫米 16 开

版次/2017 年 3 月第 1 版

14.25 字数/161 千

17 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8165 - 6

定价: 45.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010483

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

代序：中国农村需要什么样的集体经济组织

自从1982年中共中央第一次以一号文件的形式关注“三农”问题以来，迄今已经历了30余年。在这30多年的漫长岁月里，“三农”问题虽被屡屡提及，但却始终未得到有效的解决，以至于至今仍是影响我国经济社会稳定发展的主要社会问题。“三农”问题未能得到有效解决的原因十分复杂，既有社会转型期在资源配置方式上所奉行的效益优先的内在经济驱动，又有世界经济一体化背景下国家从宏观国际竞争层面所作出的无奈抉择，更有“三农”问题复杂性致诱因素经长期积淀而不断加以固化后所形成的路径依赖顽疾。因此“三农”问题的破解之道既有赖于清晰有效的制度设计，更要着眼于消除引致“三农”问题发生的制度性障碍和经济性、政治性、社会性藩篱。一般认为，中国“三农”问题产生的主要成因在于我国长期实施的工业化和城市化优先发展战略，即为了确保工业化和城市化所需的资本原始积累，国家通过政策上的倾斜，人为地造成了城乡二元格局，以实现农村和农业优质资源向工业的转移、农村剩余劳动力向城市的转移。因此，要根本解决“三农”问题，必须首先铲除生成城乡藩篱的土壤，同时通过良好的组织再造，有效释放农村和农业自身的生产力。

中国独创家庭联产承包责任制的确立和广泛推广，曾极大地促进了中国农业生产力的发展，实现了农业生产的超常规增长，但是目前这种生产力的促进效应已基本释放完毕。由于分散经营的农户具有生产趋同、交易方式单一、流通成本高昂，科技信息接收能力低下，以

及在市场经济下抵御风险能力弱等缺点，因此需要农业产业化组织将农户联合起来，开展以规模效益为基础的合作经营。农村集体经济组织作为我国农村规模最大、覆盖面最广、成员人数最多的经济组织，本应成为促进农村合作经济发展的最佳载体，但是现实情况却是农村集体经济组织在我国农业产业化进程中陷于越来越边缘化的困境中。一方面农村集体经济组织在产权制度、组织形式和组织治理等方面的缺陷，导致其无法成为促进农村合作经济发展的载体；另一方面农村集体经济组织与农村社区组织在成员、财产上的混同，导致农村集体经济组织的部分收益被用于提供农村公共产品和维持公共服务，而没有全部转化为农民的财产性收入。历史证明，传统的农村和农业经济组织事实上已无法担负起振兴农村经济，实现农业经济结构转型的历史重任。

通过观察发达国家农业现代化的历史进程我们不难发现：经济组织的变迁是经济发展历史的最直接的反映。由经济组织变迁所决定的财产权利制度的变迁直接决定了与之相关的人的身份的运动轨迹。通过良好的法律制度安排，积极建立既能适应市场经济要求同时又符合本国国情的农业生产经营方式的建构是发达国家农业发展的基本经验。从某种意义上说，发达的农业经济是与发达的农业专业合作社的强有力支撑密不可分的。不管是农业产业化，还是现代农业，实现政策意图的关键环节都在于找到合理的组织形式，以便在解决产权与激励问题的基础上，突破规模化集中经营的障碍。因此，以农民专业合作社为基础，推进多种模式的农业产业化经营和发展现代农业，既是我国农业经济组织的发展目标，也是中国农业现代化的必然路径。

另一方面，农村经济组织的变化还会对农村治理产生重大影响。如何改造现有的基层党组织、村委员和农村经济组织之间的关系是我们必须面对的现实问题。为此必须实现农村经济组织的经济功能与自治功能、社会功能的分离；通过经济组织的创新推动农村科学治理；

国家应该承担的社会管理政治功能同农民的自我自治手段和方式分离；集体经济组织的主要功能在于其经济功能，这一功能的提升有助于促进产业的发展。而通过农业产业的发展，又可以提升农村的自治能力和农村社会文化的发展。

何嘉博士在跟我就读硕士和博士学位期间一直致力于三农问题——特别是对农村集体经济组织的研究，在经过长期的理论积累和实证调查之后，向我们呈现了这部充满正能量的学术专著——《农村集体经济组织法律重构》。

本书的主要特色除了有逻辑严密、论证充分的标配性要求之外，更主要的是削繁就简，观点明确。例如作者认为虽然我国幅员辽阔，各个地区农村经济发展水平不均衡，但从总体上而言，农村经济的发展主要包括合作经济与集体经济两个方面：对于城市化进程较慢的地区，发展农村经济主要是靠农业生产本身，因此以发展合作经济为主；对于城市化发展较快的地区，由于集体土地的征用、集体不动产租赁价格的升值以及工商业的快速发展，农村经济发展主要靠集体资产的经营。

本书的重大理论贡献是按照现代企业制度的基本要求，对农村集体经济组织的产权制度、组织形式、组织治理等方面进行了重构；同时探讨了农村集体经济组织重构与乡村治理的关系，指出了农村集体经济组织重构的实现离不开政府转变工业和城市优先发展战略；最后在分析发展农村集体经济内因与外因的关系基础上，具体提出破解“三农”问题的立法建议和措施。作者认为，我国当前农村集体经济组织虽然有经济组织之名，但却无经济组织之实。因此在农村集体经济组织的重构目标首先是要按照“法人”的要求将农村集体经济组织与农村社区组织相区分，赋予其独立的人格。其次，要发挥农村集体经济组织促进经济发展的职能，就必须引入现代企业制度，按照“企业法人”的要求完善农村集体经济组织的组织形式和组织治理，

使其能够适应市场经济的要求。重构后的农村集体经济组织的主要功能为经济功能，在确保经济功能发挥的前提下，农村集体经济组织同时也起到了提供被动性保障功能的作用。至于提供农村公共产品的服务功能则不应当由农村集体经济组织来承担，而应当强调政府的社会公共职责。农村集体经济组织的经济功能具体表现为两个方面：一是发展合作经济，二是发展集体经济。与传统的“合作经济”和“集体经济”不同，作者笔下的“合作经济”是指通过为农民提供农业生产、销售、加工、运输、贮藏以及其他与农业生产经营有关的技术、信息等服务，将分散的农民联合起来进行农业产业化生产获取收益的经济活动；而“集体经济”则是指通过经营管理集体财产获取收益的经济活动。这些观点并非仅起到旧瓶装新酒的名词再造作用，而是起到一种化腐朽为神奇的制度功效。

在具体组织形式的选择上，作者认为，无论是基于集体所有制的制度传承还是基于组织创新的制度驱动要求，股份合作制都无疑是最适合中国农村经济发展要求的路径选择。从集体所有制的角度而言，农村集体经济组织的重构既要提高农民的收入水平又要实现共同富裕，既要符合我国社会主义国家的性质又要明确农民对集体财产的权利，因此股份合作制应当是最佳的路径选择。从组织创新的角度而言，我国各地农村禀赋差异悬殊，有的地区适宜发展合作经济，有的地区适宜发展集体经济，因此选择股份合作制重构农村集体经济组织可以充分尊重农民的自我选择，既适应了现实的需要，又维护了法律的严肃性。根据过去我国股份合作制的实践经验，为了确保股份合作制企业的稳定，必须对其中的股份制作出一定的限制，也就是明确股份制的作用在于确权而非引资。为了使农村集体经济组织能够有效的开展生产经营，必须从经营机制、表决机制、分配机制三个方面对农村集体经济组织的内部治理进行重构。

为了使农村集体经济组织的重构步入法制化的轨道，除了要打通

政策、试点产品和法律之间的顺畅通道之外，还必须有效协调农村经济组织建设与乡村治理之间的关系。小农社会化、农村税费改革以及资本原始积累尚未结束是我国当前乡村治理的主要背景。在这一背景下，我国乡村治理的主要问题是农村土地矛盾的尖锐化与农村公共产品匮乏，因此农村集体经济组织的重构必须处理好这两方面的问题。对于农村集体经济组织成员身份关系重构，应当将农村集体经济组织成员身份与农村社区组织成员身份进行区分，区分的时间应当以产权制度改革的确权时间为节点。对于农村集体经济组织财产关系重构，重构后的农村集体经济组织不应当设置集体股，农村公共产品的提供和公共服务的维持应当主要由政府财政来负担。

农村经济体制改革在我国是一场远未结束的艰苦攻坚战，既需要国家决策层面的良好顶层设计，也需要基层和地方的积极探索，更需要理论界的积极参与。我相信，只要全社会共同关注中国的农村改革事业，共同为中国的农村改革出谋划策，中国的农业现代化和农村富裕化就一定能够尽早实现。

是为序。

赵万一

2016年11月26日于重庆

目 录

引 言	1
一、研究背景和目的	1
二、理论研究综述	4
(一) 马克思主义传统理论研究	4
(二) 改革开放之后相关的理论研究	7
三、研究思路、研究方法和创新点	10
(一) 研究思路	10
(二) 研究方法	11
(三) 创新点	12
第一章 农村集体经济组织的界定	14
一、农村集体经济组织的内涵	14
(一) 农村集体经济组织的语源	14
(二) 我国农村集体经济组织的发展历史	16
(三) 农村集体经济组织的定义	19
二、农村集体经济组织的外延	23
(一) 农村集体经济组织与农民专业合作社比较	23
(二) 我国当前的农村集体经济组织(广义上)	28

三、农村集体经济组织的特征	34
(一) 集体所有	34
(二) 土地纽带	37
(三) 成员固定	41
四、当前农村集体经济组织存在的问题	44
(一) 产权不清	44
(二) 意思不独立	47
(三) 组织机构不健全	51
第二章 农村集体经济组织的重构思路	57
一、农村集体经济组织重构的目标	57
(一) 按照“法人”重构农村集体经济组织	58
(二) 按照“企业法人”重构农村集体经济组织	62
二、农村集体经济组织重构的功能	66
(一) 经济功能	66
(二) 服务功能	69
(三) 保障功能	73
三、农村集体经济组织重构的现实作用	76
(一) 有效发展集体经济	76
(二) 有效发展合作经济	80
第三章 农村集体经济组织的物质基础重构	85
一、我国农村集体土地制度的现状与存在的问题	85
(一) 我国农村集体土地制度的现状	85
(二) 我国农村土地制度存在的问题	90
二、重构农村集体土地制度与重构农村集体经济组织的 关系	99

(一) 农村集体土地是农村集体经济组织的物质基础	99
(二) 农村集体土地制度重构与农村集体经济组织重构具有一致性	102
三、我国农村集体土地制度的完善	105
(一) 肯定农村集体经济组织是农村集体土地所有权主体	105
(二) 明确农村集体土地所有权的权能	108
(三) 建立稳定的家庭承包经营制度	113
(四) 建立健全的土地流转制度	116
(五) 完善我国土地利益分享机制	121
第四章 农村集体经济组织的组织形式重构	126
一、组织形式重构的可选路径	126
(一) 合作社法人	126
(二) 公司法人	129
(三) 股份合作制法人	132
二、组织重构的最佳路径选择	136
(一) 基于对集体所有制的探讨	136
(二) 基于对组织创新的探讨	140
(三) 股份合作制适用范围的反思	144
三、股份合作制农村集体经济组织的治理	148
(一) 经营机制	149
(二) 表决机制	152
(三) 分配机制	155

第五章 农村集体经济组织的社会环境重构	160
一、乡村治理的现状及其问题.....	160
(一) 当前我国乡村治理的背景	161
(二) 当前我国乡村治理存在的问题	167
二、农村集体经济组织身份关系重构与乡村治理.....	171
(一) 农村集体经济组织成员身份界定的实践	172
(二) 农村集体经济组织成员与农村社区成员的 关系	176
(三) 农村集体经济组织身份关系重构的再思考	179
三、农村集体经济组织财产关系重构与乡村治理.....	182
(一) 当前农村集体产权制度改革的不完全性	183
(二) 乡村治理的资金来源重构	185
(三) 农村集体经济组织内部财产关系重构	187
第六章 农村集体经济组织重构的法律实现	192
一、对农村集体土地制度的立法建议.....	193
二、对农村集体经济组织的立法建议.....	196
三、对外部环境的立法建议.....	200
参考文献	204
后 记	216

引 言

一、研究背景和目的

改革开放三十多年来，中国的农业和农村发展取得了辉煌的成就，农业经济的快速增长，极大地丰富了我国的农产品供应和食品安全水平，而且为整体国民经济的持续高速增长做出了重大的贡献。三十多年来，我国经济年均增长率在9%以上。农业国内生产总值从1978年的1027.5亿元，增长到2009年的35226亿元，同时粮食年产量也从3亿吨增长到突破5亿吨，实现了从供不应求向供求大体平衡的转变。截至2009年，国内生产总值超过了34万亿元人民币，同时人均GDP超过了25000元。^① 这举世瞩目的成就离不开中国农业和农村经济的大力支持。然而相较于国民经济整体的增长速度，农业的增长似乎还是要“逊色”不少。整个改革期间农业国内生产总值的年均增长率不到5%，第一产业占国内生产总值的比例从1979年的31.3%减少到2009年的10.3%。著名经济学家阿瑟·刘易斯在1954年发表的《劳动力无限供给条件下的经济发展》一文中提出，封闭经济是由两个不同性质的经济部门所组成的。一个是维持生计部门（subsistence sector），即农业部门；另一个是资本部门（capitalist

^① 《中国统计年鉴2010》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>，2013年9月22日访问。

sector), 即工业部门。两者的区别之处在于是否使用再生性资本(reproducible capital)。由于缺乏资本, 因此维持生计部门的人均产出要低于资本部门。为了获得更多的资本, 更多的工人从维持生计部门进入资本部门, 并且随着他们从一个部门进入另一个部门, 他们的人均产出也增加了。经济发展的过程是资本部门对维持生计部门扩张的过程, 当资本部门将维持生计部门中的剩余劳动力吸收之后, 两个部门的收入水平会逐渐统一, 形成一个城乡一体化的劳动力市场。^①

进入 20 世纪以来, 第二、第三产业的飞速发展, 吸收了大量的农村劳动力, 我国农业的就业人员数量持续减少。至 2009 年, 全国第一产业就业人员为 29708 万人, 占总就业人口的 38.1%。与此同时, 第二产业和第三产业的就业人员数量皆持续增加, 为 21684 万人和 26603 万人, 分别占总就业人口数的 27.8% 和 34.1%。^② 这一切得益于我国改革开放三十年来的巨大成就。但是, 从另一个角度来看, 我国的人口总量是如此巨大, 根据国家有关部门的统计, 仍然有近三亿人在从事农业。黄宗智教授认为我国的农业一直以来都具有“内卷”的特点。人多地少的基本国情, 不仅决定了我国农户生产的基本规模, 而且造就了其劳动密集化的特征。通过“生产的家庭化”, 使未得到就业或低度就业的妇女、老人和孩子从事低于平均每日劳动报酬的劳动, 以此来提高家庭收入, 这种增长模式是我国近代以来农业发展中的主要形式, 属于“没有发展的增长”。中国农业的这种内卷抵制了农业资本化, 造成了低农业生产率的维持和农村的普遍低收入。尽管通过内卷可以以增加劳动投入的方式而在一定范围内提高收入, 但这种提高具有明显的局限性, 不同于通过增加单位劳动的资本

^① [英] 阿瑟·刘易斯:《二元经济论》, 施炜、谢兵、苏玉宏译, 北京经济学院出版社 1989 年版, 第 8 页。

^② 《中国统计年鉴 2010》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>, 2013 年 9 月 22 日访问。

投入而产生的提高。黄宗智教授对农业发展的实质进行了深入的分析,指出我国过去的农业发展模式是通过增加耕地或单位面积劳动投入来实现农业总产出的提高,这种发展模式并不能在根本上提高农民的收入水平,真正的农业发展必须通过提高劳动力产出来实现。^①

近年来在实现农业和农村的“真正”发展的过程中,公司型农业企业与农民专业合作社发挥了巨大的作用。山东省烟台市委副书记齐秀生在《龙头企业在农村发展中的带动作用》一文中指出,至2004年该市“培育了各类农产品加工龙头企业近800家,其中年销售收入过亿元的就有40多个,还有一批超过十亿元的企业和上市公司。这些龙头企业已经把全市100万亩果品、30万亩蔬菜纳入配套范畴。仅种植业,全市就建起108个生产基地。在龙头企业的带动下,全市累计引进培育农业新品种300多个,推广应用新技术360多项。过去农民搞了许多年的结构调整也没调得动,现在由龙头企业带动,只用两、三年的时间就见到成效,有的甚至当年就实现了农业结构的区域性优化”。^②而反观农村集体经济组织,由于其本身固有的制度缺陷,在农业和农村发展,以及提高农民收入水平等各个方面,不仅未能发挥出其应有的带头作用,反而陷入越来越边缘化的困境。2007年中共中央和国务院发布了《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》的一号文件,提出了要“培育现代农业经营主体”,积极发展包括集体经济组织在内的各类适应现代农业发展要求的经营主体。十八届三中全会进一步提出加快构建新型农村经营体系,发展壮大集体经济。本文的研究目的在于,按照现代企业制度在法律上重构我国农村集体经济组织,使其能够以一个真正的经济组织的形式存在及运行。通过发挥其经济功能,促进农村区域

① [美]黄宗智:《中国的隐形农业革命》,法律出版社2010年版,第1页。

② 齐秀生:“龙头企业在农村发展中的带动作用”,载《学习时报》,http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/674642.htm,2013年9月28日访问。

经济发展以及农民收入水平的普遍提高，以期为我国“三农”问题的解决提供可供参考的方案。

二、理论研究综述

（一）马克思主义传统理论研究

1. 马克思和恩格斯的观点

马克思认为：私有财产是外化劳动即工人对自然界和对自身的外在关系的产物、结果和必然后果，共产主义是私有财产即人的自我异化的积极的扬弃，因而是通过人并且为了人而对人的本质的真正占有，是人向自身、向社会的合乎人性的人的复归。^① 对于共产主义社会所应当采取的所有制形式，马克思和恩格斯均明确指出了应建立公有制。恩格斯在 1843 年《大陆上社会改革运动的进展》一文中提出：“欧洲三个文明大国，英国、法国和德国，都得出了这样的结论：在财产共有的基础上进行社会制度的彻底革命，现在已成为一种急不可待和不可避免的必然。”^② 相同的，马克思也认为公有制是未来共产主义社会的唯一所有制形式，他在 1881 年初起草的给俄国女政治活动家维·伊·查苏里奇的信件中指出：“总之，在俄国公社面前，资本主义正经历着危机，这种危机只能随着资本主义的消灭，随着现代社会的回复到‘古代’类型的公有制而告终。”^③

2. 列宁的观点

俄国十月革命之后，列宁实行了建立在余粮收集制基础上的战时共产主义经济政策，在农村加快了建立共耕社、农业劳动组合及农业

① 《马克思恩格斯文集》（第 1 卷），人民出版社 2009 年版，第 166、185 页。

② 《马克思恩格斯全集》（第 3 卷），人民出版社 2002 年版，第 474 页。

③ 《马克思恩格斯全集》（第 25 卷），人民出版社 2002 年版，第 456、459 页。

公社的速度。列宁试图通过将国有农场、农业公社和共耕社三种公有化程度较高的形式引到农民进行社会主义改造中，实现社会主义大规模生产。但是，由于这种组织形式超越了当时的生产力发展水平和农民的觉悟程度，农业生产力不仅没有恢复，反而遭到了进一步的破坏。在战争的威胁消除之后，战时共产主义政策对农民生产劳动积极性发挥的阻碍以及对农业生产的恢复与发展的负面影响凸显出来。为了恢复和发展农业生产，在经过详细的调查研究后，列宁实施了以粮食税制代替余粮收集制为核心的新经济政策。这一政策随即取得了明显的效果，在这一过程中列宁改变了对合作社是“合作资本主义”的认识。在1923年1月其口述的《论合作社》一文中提出：合作社的性质从属于占统治地位的经济形式。在资本主义国家，合作社是集体的资本主义机构，而在社会主义国家则是一种集体性质的企业，与社会主义企业没有根本性的差别。^① 列宁对合作社性质认识的转变具有重要的历史意义，其认识到在农业生产中的小经济、小生产是不可能通过强迫的方法使其直接变为社会主义公有经济的，而只能在自愿的基础上通过合作社走向社会主义。

3. 斯大林的观点

新经济政策的实施使得苏联的农业得到了恢复和发展，但是与列宁晚期的认识不同，斯大林没有将新经济政策作为一条苏联建设社会主义的途径，而是将其作为为下一步的“进攻”积蓄力量的战略性“退却”。当1927年苏联发生粮食收购危机时，斯大林正式放弃了新经济政策与合作社，转而在农村实行全盘集体化。早日实现工业化是斯大林社会主义建设的核心内容，优先发展工业就意味着要向工业中投入更多的资金，由于社会主义国家不可能像资本主义国家早期发展

^① 马健行：《20世纪社会主义经济思想史》，中共中央党校出版社2003年版，第191~192页。