

# 中国乡村集体企业经验的制度考察

ZHONGGUO XIANGCUN JITI QIYE JINGYAN DE ZHIDU KAOCHA

◎ 蔡养军 / 著

中国法制出版社

1.32  
412  
C

# 中国乡村集体企业经验的制度考察

中国法制出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国乡村集体企业经验的制度考察/蔡养军著.

—北京: 中国法制出版社, 2004.12

ISBN 7-80182-317-6

I. 中… II. 蔡… III. 中国-乡村-制度考察

IV. D922.297.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078588 号

## 中国乡村集体企业经验的制度考察

ZHONGGUO XIANGCUN JITI QIYE JINGYAN DE ZHIDU KAOCHA

著者/蔡养军

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.5 字数/198 千

版次/2004 年 12 月第 1 版

2004 年 12 月印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-317-6/D·1283

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网 址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66026587

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

## 鸣 谢

本书内容是我的博士学位论文。拙文能够顺利完成，是诸多师友帮助的结果。首先要感谢导师方流芳教授。从论文的选题到最后定稿，方老师都倾注了极大的心血。师门六年，方老师在学识和人格上都对我产生了巨大的影响。我们每个同学的思想方式无不打上方老师教诲的烙印，这是一笔极为可贵的财富。上海法律与经济研究所为我赴横店集团调查提供了资助，横店集团总裁助理孙是炎先生为我的调查提供了方便；在扬州大学法学系98级同学吴良卫帮助下，我的江阴之行实现了预定的目标。这里一并谢过。

论文写作过程中，与各位学友经常的热烈的讨论，时常让我感怀。论文答辩委员会的王卫国教授、孙宪忠教授、焦津洪教授、刘心稳教授、刘新熙教授对我论文存在的问题进行了严格地提问，对他们的宽容与鼓励，本人深怀感激。论文写作之初，家母因意外事故不幸去世，本人在长期的痛苦煎熬中终于如期毕业，家母在天有灵，当会报以欣慰一笑吧！在我写作这篇后记时，惊闻杨振山教授魂归道山，哀伤之余，益发感奋。“吾生也有涯，而知也无涯”，唯有以我等有限的生命，为民法知识的增长和传播做我们应为的工作，才可续此道统，成就不朽之业。

本书的出版得到了扬州大学人文社会科学著作出版基金的资助，中国法制出版社的李仕春博士为本书的顺利出版付出了很多辛劳，心感之余，谨致谢忱。

# 前 言

在拙作出版之前，有以下问题需要向读者诸君申明：

## 一、选题的确定和论文关注的基本问题

笔者自 1996 年起对合作社产生了兴趣，希望了解相关知识并作一些研习，因为当时资料极少，只好放弃。从 1999 年起，我在讲授物权法的过程中，对集体所有权的问题长期困惑不解，希望有机会能深入地探讨。2001 年进入中国政法大学攻读学位之后，我写了一篇探讨浙江省横店集团社团型所有制的学期论文，指导教师认为可以对乡村集体企业的私有化问题作深入研究，并帮我申请到了上海法律与经济研究所的一个资助项目。2002 年暑假，我到横店集团专门进行实地调查，回来后写了一篇调查报告。在此基础上，确定了现在的论文选题。<sup>①</sup> 2003 年暑假在一位同学的帮助下，我到江苏省江阴市一家企业调查乡村集体企业改制的实际情况。同年 10 月开始写作，今年 3 月底基本完成。

本论文关注的核心问题是法学研究领域中的“群己权界”问题，这是一切组织必须探讨的核心命题。研究的事实基础是中国乡村集体企业由产生到改制的全过程。本项研究的学术目标是对我国法律生活中的重要概念——“集体”有一个清晰的认识。随

---

<sup>①</sup> 本文所谓乡村集体企业经验，是指乡村集体企业作为一种体制，从产生到发达、衰落的全过程，对这种经验的制度考察，就是从制度变迁的角度来揭示这个历史过程。论文答辩过程中，王卫国教授曾建议笔者将题目改为“中国乡村集体企业的制度变迁——基于经验的分析”。我觉得这个改动不能完全表现本文所要表达的意思，所以仍然采用原来的题目，并向王教授表示感谢。

## 2 中国乡村集体企业经验的制度考察

着写作的深入,我发现乡村集体企业的问题牵涉极广,比如乡村财政、乡村政治经济的互动、集体企业所有权等诸多问题都是需要弄清楚的。于是逐项加以挖掘探索,最终形成现在的格局。

### 二、论文的写作风格

现代社会,学科分类日益细密,为了研究的深入和学术交流的方便,各学科都形成了自己独有的一套术语和概念,形成了自己较为稳定的思考方式。这两个特点也构成本学科区别于其他学科的标志。马克斯·韦伯在其《以学术为业》的演讲中指出:“今天,……学术已达到了空前专业化的阶段,而且这种局面会一直继续下去。无论就表面还是本质而言,个人只有通过彻底的专业化,才有可能具备信心在知识领域取得一些真正完美的成就。”<sup>①</sup>本文在某种程度上背离了这一教条,而可能被痛诋为“不入流”。然而,我们的社会并非是完全的法治社会,而是正处在走向法治社会的道路上。在这个转折时刻,旧的体制没有完全消退,新的体制尚不能完全建立,法律的边界就不能完全确定,就必须借助于相关学科的理论来划定法律的范围。按照贡塔·托依布纳的理论,我们的法律正处在“部分的自治阶段”,将来会走向“自创生阶段”,即法律概念自身构成一个超循环,与其他社会现象的交流都通过法律概念来进行。<sup>②</sup>要对“集体”这个计划经济时代形成的概念进行民法学的解析,就不能不去了解它的前因后果,它生存与发展的制度环境。在本文写作过程中也不时产生过要承担这种“非专业化”诘难的担心,后来仍然这样去做了。最大的根据还在于,集体企业是中国特有的企业形态,很难用传统民法的术语去比附;如果强求如此,很可能将真实的法律问题隐藏在

---

① [德] 马克斯·韦伯:《学术与政治》,冯克利译,生活·读书·新知三联书店1998年版,第23页。

② 参阅[德] 贡塔·托依布纳:《法律:一个自创生系统》,张琪译,北京大学出版社2004年版,第49页。

传统民法的术语之下。

### 三、各章之间的关系

集体企业是中国法律中最为复杂的现象。要想明白集体企业的机理，必须先明了其来历。这是本文第一章的内容。受到黄仁宇“大历史观”的影响，本文将乡村集体企业的源头上溯到新中国成立以前的合作社理论与实践，在外延比较上扩展到其他类型的集体企业概况。这一章探讨的重点是合作社如何走向集体制，集体企业如何在运动中诞生，在夹缝中成长，在竞争中改进其机制的基本过程。这一章的基本结论是集体企业是中国数千年来官商传统在新时期的另一种特殊表现形式。集体制是合作社体制的异化，乡村集体企业改制又意味着乡村政治经济格局的全面调整。这一章构成本文的基础。

第二章着手具体分析乡村集体企业所有权的结构和这种结构所负载的社会功能。集体企业立法远远落后于企业的发展实践，法律规定与实际状况之间的反差特别明显。本着循名责实的态度，来考察集体企业产权变迁的内在机理，是这一部分的任务。这一章的论证结果是：乡村集体企业就是乡村公有企业，即乡村政府所有的企业，以合作社体制来改造现有集体企业是不大可能的。

第三章是第二章内容的具体化。其目标在于，通过对我国不同地域的三个著名集体企业发达史的叙述，感性地把握集体企业运作的基本法理。大邱庄企业已经完成了改制，南街村企业还在继续演绎着“共产主义小区”的故事，横店集团已经走向了资本市场。这些案例表现出我国集体企业在各自不同的政治、经济环境下发展的不同样态，其所以成功与失败的原因都不难发现。这一章在上述事例的基础上，总结出集体企业产权演进的渐进观念。对法人制度理论基础作了一番思考。法人资格可以因为实际经营活动的方便根据法律规定来获得，而其实际效用的发挥则要具备更为复杂的条件。

第四章分析的是乡村集体企业私有化之后，它原来所承担的社会义务如何安排的问题。包括：支农义务的承担、乡镇财政的来源、村社区建设资金的来源。这些社会义务的法理基础如何？其企业私有化之后，其请求权基础又如何变化？财务请求权基础的变化会引导乡村治理结构向何种方向调整？这一章的基本结论是支农义务是乡村政府向中央政府承担的政治义务。乡村企业权利义务的不对等，乡村政府对乡村企业控制权的逐渐削弱是乡镇企业支农资金逐年下降的重要原因和必然结果。企业改制之后，支农义务的解决方案是：政府承担一部分，社会力量直接投资一部分，企业从事农业产业化经营解决一部分，其进一步的发展还有待观察。这一章的后半部分是对中国基层政权财政支持体系的政策思路所作的分析。结论是：国家机关的开支不是由政府全额拨款而是由政府自办企业来解决的思路虽能收一时之效，但是，其带来的隐患却是巨大的。在减少乡村数量，节约财政开支的前提下，推行乡村自治，也许是可能的解决方案。于建嵘提出“民权进，官权退，严法制，正官德”的主张，是完全正确的。<sup>①</sup>从另一方面来看，本文考虑到乡村义务教育的举办、公共建设规划、城乡一体化、乡村保健卫生等方面的事情仍离不开国家的支持和管理，提出“从自治走向行政是可能的”这样一种预测性意见。现在看来，改为“自治基础上的行政”可能更合理一些。有人质疑道，何以见得乡村集体企业已经私有化了？！其实，这是个事实问题而不是观念问题。集体企业的私有化趋势是农业经济

---

<sup>①</sup> 参阅于建嵘：“农村黑恶势力和基层政权退化——湘南调查”，《战略与管理》2003年第5期。

学界的共同认识。<sup>①</sup> 本文第三章解剖的三个典型集体企业，正是从另一个侧面反映了这个事实。具体的私有化过程必然是千姿百态，一篇文章是根本不可能详细展开的。

正文最后一章讨论的问题是集体土地所有权与乡村企业发展中的关系。乡村土地归集体所有，实际的控制者是乡村基层政府。集体企业也是同一主体创办的，这样，集体土地使用费的节省成为乡镇企业竞争力的一个来源。集体土地不可转让，抵押集体土地上的建筑物和附着物受到严格的限制。这样一来，集体土地的不可流转性就大大降低了集体企业资产的价值，同时也降低了集体企业私有化的成本。土地的集体所有，在人民公社体制下，成为国家汲取农业剩余的工具，也成为国家控制农村的经济手段。人民公社解体后，兴办集体企业成为基层政府组织农民和控制农村的有效手段。政府财政收入因此得以保证，农民收入得到提高。失地农民可以进厂做工或者由集体调剂土地。问题的另一方面是，中国市场环境不断地发生变化，企业改制就迅速发展起来了。这一章还研究了集体土地非农化的法律控制与市场控制问题，探讨了法律规则失效的原因。本文认为，土地用途管制失效的若干原因在于各级政府与民争利。众所周知，不少地方政府多年出卖农民的土地。当然，政府有权取得土地增值的收益，但是应当通过征收土地增值税的办法将政府行为纳入法律的轨道之中。现在这种做法是极其危险的。本章最后讨论了乡村集体土地收益的分配方式改革问题。从当前一些地方的集体非农用土地流转的实践来看，改革取得了一定的成效，尽管还存在许多的问

---

<sup>①</sup> 林毅夫和姚洋在《东亚奇迹中的中国农村工业化》一文中指出，中国乡村企业的一个特点是具有多种所有制类型，但是毫无疑问，20世纪90年代起它是朝着私有产权的方向发展的。参阅约瑟夫·斯蒂格利茨、沙希德·尤素福编：《东亚奇迹的反思》，王玉清等译，中国人民大学出版社2003年版，第109页。权威著作《中国乡镇企业年鉴》2002年卷明白写道，到2001年底，全国95%左右的乡镇集体企业进行了产权制度改革。在我看来，公有产权制度改革和私有化没有什么区别。

## 内 容 提 要

中华人民共和国成立之后，新政府进行了土地改革，按农村人口平均分配土地，因为长期战争，农村极为贫困，一些农民为生活所迫，在分到土地不久就卖地买粮。这与执政党的意识形态根本不符。于是，政府利用它在长期的革命实践中积累的对农村居民的强大的动员能力，在根据地和解放区既有的合作社经验的基础上，组织农民成立各种合作社，以便达到发展生产、公私两利的目的。在当时的国际环境下，国家确立了以农业积累为基础，优先发展重工业的经济方针。合作社逐渐演变成成为替政府掠夺农村剩余的工具。建国初期，国家允许农民自由进入城市，农村人口大量进城，导致城市发生粮食供应危机，为应对此种形势，政府逐步建立了隔离城乡的一系列政策，在农村建立了人民公社制度，以方便国家实施计划经济。这就是合作社异化为苏式集体经济组织的基本过程。

在农村手工业合作社的基础上形成的人民公社副业生产队，即社队企业，是乡村集体企业的前身。党和政府对发展社队企业有时热情支持，有时又严厉打击。1958年大炼钢铁成立了大批的集体企业，经过整顿之后，只有很少一部分留了下来。“文化大革命”中，城市工厂的开工严重不足，一批社队企业乘势而起。改革开放以后，社队企业基础较好，与大中城市关系密切，东南沿海地区的乡村集体企业率先发展起来，并成为以后乡镇企业的主力军。

乡村集体企业是乡村干部为主导的，利用乡村各种资源组织起来的，因此乡村集体企业可以说就是乡村公有企业。既是公有

企业，那它就避免不了公有企业一般的弊病。在经济体制改革的初期，这样一种企业形态可以兼得计划与市场的好处，因而得到迅猛发展。然而，随着政治环境的宽松，市场范围的扩大，私营企业的竞争力逐渐表现出来。与此同时，乡村集体企业自身也在进行管理体制的改革，经过长期的合同结构调整，终于走上改制之路。

乡村集体企业的所有权与控制权自始至终是分离的。企业控制权最初是在乡村干部手中，因为乡村干部可以为企业谋得更有利的经营条件，此后集体企业的控制权逐渐落入企业管理层手中，因为乡村干部对企业经营所起的作用越来越有限了。但是企业管理层对企业的控制权却是与其职位不可分离的，因而也是不可交易的。因此企业领导人的交接总是一件麻烦的事。集体企业的家族化在企业改制之前就已经形成。当政治条件宽松，经济形势紧迫时，集体企业私有化的浪潮就开始了。集体企业私有化的过程有的是权贵攫取式的，没有什么公平正义可言。有的则经过了股份合作等过渡阶段，有着或多或少的民主私有化的意味。

乡村集体企业私有化之后，其所承载的社会职能就直接地由乡村政府来承担了。基层政权的变革在此之后立即启动了。企业与乡村的关系，逐渐摆脱了人民公社体制的影响，走上了正规化建设的道路。具体表现为政府、基层组织与企业、居民之间财务请求权基础的变化。乡村政治的演变有诸多的变数，发展方向并不确定。在乡村企业发展最好的地方，可能出现财产支配权力的局面。而在大多数乡村，经济实力有限，乡村民主仍然不能避免政府主导的性质。

集体土地所有权是中国乡村集体企业存在与发展的基础。土地的不可流动性既是集体企业低成本崛起的秘密，又构成集体企业进一步发展的障碍。乡村集体非农用土地的流转引起国家与农民利益的冲突，对长期以来国家剥夺农村土地利益的法律规则提出强烈的挑战。在我国实际情况约束下，政府无力向大多数农

村提供充分的公共产品，这是农村集体土地所有权继续存在的理由。在乡村经济基本上以工业为主的地区，模仿城市建立了一套养老保险制度。集体企业私有化之后，这些制度仍旧保留下来，土地租金成为维系村庄公共机构运行的基本来源。在那些经济发达地区的农村或者城市周边的农村，地方政府、农村集体和农民共同努力，利用土地增值收益基本上解决农民的社会保障问题。在经济不发达地区的乡村，农民土地权益的保障更为迫切，因为一旦失去土地，农民的生存就会成为问题。

总之，民法合作社意义的集体逐渐异化为苏式集体所有制意义上的集体，苏式集体农庄在中国国情下又演变为人民公社体制。改革开放之后乡村社会关系逐渐地摆脱了人民公社体制的影响。以土地权利的变迁为契机，集体作为社区成员共同利益组织体的法律地位正在形成。

# **An Institutional Review to China Rural Collective Enterprises'**

## **Experience**

### **Abstract**

This article attempts to reveal the meaning of collective in China legal context by reviewing China rural collective enterprises' experience from occurrence to privatization.

After PRC set up on 1 Oct 1949, new government carried land reform by which rural people were distributed farmland according to population. However, due to long period war, rural China was so poor that many peasants were forced to sell their farmland for grain after soon they got it. This did absolutely not agree with ideology of CCP. To deal with this situation, CCP utilized its powerful mobilization capacity to rural residents, which accumulated in long period revolutionary activities, on the basis of achieved experience on cooperative in revolutionary base areas and liberated areas, and summoned peasants to build all kinds of cooperatives at the aim of advancing production and profiting public and private at the same time. Under the international environment of Cold War, state established an economic development strategy, which asked for heavy industry

taking the priority in the whole economy at the cost of rural accumulation. Cooperatives were gradually reduced to a tool to extract rural residual value for the state. Initial stages of new regime, peasants were permitted to dwell in cities freely. A great deal of peasants moved into cities that result in grain supply crisis in cities. Subject to the grain pressure, the government has step-by-step set up a series of policies by which the rural residents have been segregated from cities. The people's commune system that had maintained from 1958 to 1984 is an important clue to understand the history of rural China society since 1949. This is a painful course that the cooperatives were categorized into Soviet model collective economic organizations although the former is also a production of CCP's ideology.

The subsidiary production teams of the people's commune, i. e. commune-and brigade-run enterprises, which was formed on the basis of rural handcraft, are the predecessors of rural collective enterprises. The commune-and brigade-run enterprises were sometimes warmhearted helped by the policies of CCP and the government, but they were sometimes severely frustrated by the contrary policies. During the Great Steel-making Campaign in 1958, large quantities of collective enterprises were built up. Only did few of them survive from the thereafter rectification. During the Great Culture Revolution, many factories in cities were involved into political chaos and industry production was serious shortage, a numbers of commune-and brigade-run

enterprises captured the opportunities and accumulated rare capital and experience. After the reform to the inside and open to the outside in China, those rural collective enterprises which had better commune-and brigade-run enterprises foundation, which had good connection with big and middle cities and especially which were in the east and south coast area took the lead in developing regional economy and become the main force of township and village enterprises (TVEs).

Rural collective enterprises, which are also called rural public-owned enterprises, were established by utilizing all kinds of resources in rural society under the leadership of rural cadres. As public-owned enterprises, rural collective enterprises cannot avoid common disadvantages of the public-owned enterprises. But in the early stage of economic system reform in China, rural collective enterprises had developed quickly as gaining the benefit both plan and market. However, with the relaxation of political environment and the spread of the market scope, the private-owned enterprises show more and more competition strength than public ones. Rural collective enterprises themselves have reformed their managerial systems so as to adapt the need of market competition. After had adjusted contractual structure for a long time, most of rural collective enterprises walked on the road of privatization eventually.

The ownership and control of the rural collective enterprises is separate from the beginning to the end. The control power to the rural collective enterprises was at the hands of the rural

cadres at the first stage because they were able to manage for enterprises to achieve more favorable conditions. Henceforth the managerial stratum won the race of contesting the control power to the collective enterprises because they have played a more important role in the enterprises than rural cadres in a gradually open market. Although these rural elite paid out painstaking effort to manage rural enterprises, they did not get corresponding reward from the enterprises but the control power of the enterprise. The control power to the enterprises cannot separate from specific position so it cannot also be traded in the market. It is always a difficult matter that to hand over and take over the lead position in the rural collective enterprises. Many collective enterprises had become crony-enterprises before privatization. When political climate on ownership ideology has become mild and the economic situation of many enterprises have deteriorated for a long time, privatization of collective enterprises tidal wave become understandable. Privatization of rural collective enterprises is a deal between the rural cadres as the agent of the owner of rural collective enterprises and the managerial stratum as the few key buyers. The privatization of some of collective enterprises is painted some democratic color by stock cooperative system.

Rural collective enterprises had born the weight of social duties since they were established. After the privatization of them, those social duties fall on the shoulders of the grass roots government. But the latter are overstaffed and over-indebted so

that they almost cannot maintain themselves normal operation. The reform to the grass roots government started immediately after the privatization of rural collective enterprises. In the course of marketization, the influence of the people's commune system has been thrown off on the relationship between the enterprises and the township and village. The grass roots government is walking on the road of normalization building. One can see this trend by the transformation of the financial claims foundation of the grass roots regime to local enterprises and residents. However, on the account of many variables in existence, the evolutionary direction of rural politics in China is uncertain. It is possible that the property will dominate power in those regions with most successful rural enterprises. Whereas in most rural areas, it is inevitable that the grass roots democracy will be developed under the dominance of the superior authorities.

Collective land ownership is the base of the existence and development of the rural collective enterprises. The ownership of the collective-owned land has no negotiability according to legal rules in China. It is not only the secret that rural collective enterprises rise up at a lower cost, but also the obstacle that they go a step further. The transformation collective-owned land into state-owned on-farmland arouses the serious conflict between state and peasants and challenges the actual legal rules, by which the government has deprived of land benefit from peasants over several decades. Subject to practical conditions in