

农村集体经济有效实现的 法律制度考察

——以全国12省34个名村的调研为基础

祝之舟

(内蒙古大学法学院,呼和浩特 010070)

摘要:名村集体经济发展的实践表明,现阶段的集体经济具有与传统集体经济不同的法律内涵、多元化的形式特征以及独立自主的主体特性,其关键是建立了代表农民集体从事经济活动的经济组织,并实际发挥经济和社会功能。同时,名村集体经济的实践也对国家相关立法的完善表现出了强烈的制度需求,亟需国家法律对集体经济进行准确定位,引导集体经济组织的规范设立,健全集体土地所有权权能,完善集体土地和集体企业的经营体制,并以配套制度支撑集体经济健康发展。

关键词:集体经济;法律制度;现实考察

中图分类号:DF413.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-1505(2013)01-0061-08

一、前言

“农村改革总的方向是发展集体经济,引导农民走共同富裕的道路。”^[1] 集体经济是新中国成立后对小农经济进行社会主义改造的产物。从1956年农业的社会主义改造基本完成至今,我国农村经济形态相继经历了高度统一、形式单一的集体经济模式以及统分结合、双层经营的多元经济模式,集体经济的因素始终贯穿其间。但1990年代中期以来,随着集体土地承包经营制的稳定、农户承包经营权的强化以及集体性质的乡镇企业的改制与衰落,农村集体经济的发展遇到了前所未有的挫折,大量“空心村”“负债村”不断涌现,农村公共设施和公益事业失去了必要的物质基础,严重影响了我国社会主义新农村建设的顺利进行。为此,党的十七大报告郑重提出了“探索集体经济有效实现形式”的时代课题。

探索农村集体经济有效实现形式的关键环节是建构支撑农村集体经济健康运行的法律制度。“法律的生命不在于逻辑,而在于经验”^[2]。法律规范又源于实践,建构农村集体经济有效实现之法律制度的首要任务就是深入实践、挖掘经验,即发现和探求业已存在于农村集体经济运行实践之中的经验规

收稿日期:2012-12-12

基金项目:国家社会科学基金重大课题“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”(09&ZD043)

作者简介:祝之舟,男,山东定陶人,内蒙古大学法学院讲师,中南财经政法大学中国农村土地法律制度研究中心研究人员,法学博士,主要从事物权法,农村土地法律制度研究。

则。为此,中南财经政法大学“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”课题组(以下简称“课题组”)组织四个调研小组在2010年暑假期间对全国12个省中34个名村的集体经济发展状况展开了深入的实地调研^①,获得有效调查问卷204份、访谈笔录68份、其他相关资料近50份,走访的县乡干部、村组负责人、村民代表和普通村民达300余人次。

二、调研统计结果与分析

课题组将“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”分为五大部分,分别是农村集体经济有效实现的法理基础、主体制度、财产权制度、经营制度以及配套制度。本文就以此为线索对34个名村的基本调研情况总结如下。

(一) 农村集体经济有效实现的法理基础考察

农村集体经济有效实现的法理研究是农村集体经济有效实现法律制度研究的理论基础。在调研中,课题组的主要考察内容是农村集体经济的法律表现形式、农村集体经济的实然和应然功能、农村集体经济法律制度的运行实效和现实需求等三个问题。

1. 农村集体经济的法律表现形式。改革开放以来,随着人民公社体制的废除和市场经济体制的确立,集体经济的内涵发生了深刻的变化。传统集体经济的内涵是否定集体财产的资本属性,仅将其作为劳动资料对待,实行集体劳动制度,以按劳分配为原则;新型集体经济则恢复了集体财产的资本属性,允许集体财产的市场化经营,同时免除了集体成员参与集体劳动的强制性义务,分配原则也发生了相应的变化。也就是说,传统集体经济以集体劳动为基本特征,新型集体经济则以财产经营为基本特征,重心发生了转移。^②这就决定了新型集体经济的法律表现形式是多元的,它既可以表现为《农村土地承包法》所规定的集体经济组织对集体“四荒地”的有偿发包,也可以表现为《乡村集体所有制企业条例》所规定的集体独资企业,还可以表现为《乡镇企业法》和《公司法》所规定的合作制或股份制企业中的集体股。

调研显示,为适应市场竞争的要求,大多数名村都不同程度地以集体财产为基础组建了集体企业,实现了集体财产的企业化。比如江苏华西村1994年在若干村办企业的基础上组建了江苏华西集团公司,1999年以集团公司为发起人设立的江苏华西村股份有限公司在深圳交易所成功上市。再如河南的耿庄2003年成立耿庄集团,2004年吸收村民土地承包经营权入股组建子公司——耿庄土地资源股份公司,对村内所有土地(包括农用地和建设用地)进行统一经营。也有一些名村采用了合作社的形式发展集体经济。比如黑龙江新兴村2003年组建了农机作业合作社,通过土地承包经营权流转集中村内耕地后进行统一种植,实现了集体与成员的双赢。总之,在市场经济条件下,随着农村集体经济内涵的变化,其法律表现形式也随之出现了多元化的发展趋势。

2. 农村集体经济的功能。集体经济是我国新农村建设的物质基础,是农民共同富裕的根本保证。在本次名村调研中,我们专门对农村集体经济的具体功能进行了考察。关于受访农民对集体功能的期望值如表1所示。结果显示,名村的农民对村集体抱有很大的期望,他们希望村集体在村庄建设、经济发展和农民生活方面发挥积极的作用。名村在以上几个方面的功能在受访者中获得了较高的满意度。

名村的村集体之所以可以实现上述功能的根本原因在于其集体经济,特别是非农产业的强大。没有集体经济和非农产业,村集体也许可以向村民集资或申请国家财政帮助来完成本村公共产品的供给,但却不能为集体成员提供就业机会。为广大农民提供就业机会,就地转移本村农业剩余劳动力,实

^①需要说明的是,本次调研的对象除34个名村之外,还包括38个普通村,本文仅对名村调研做一总结报告,普通村的调研报告另文述之。

^②对此问题课题组成员韩松教授曾有专门论述。参见韩松:《论农村集体经济内涵的法律界定》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》,2011年第5期,第54-64页。

现农民的非农就业,进而解放了农村生产力。在我们调研的名村,很少有村民外出务工,村内集体经济是他们就业的主要去向。因此,吸收农村剩余劳动力不仅是集体经济的功能,同时也是集体经济得以存在和壮大的重要理由。

3. 农村集体经济的法律制度保障。市场经济是法治经济,市场经济条件下的集体经济需要相关法律制度的保障。针对我国目前农民集体经济法律制度不健全的立法状况,广大农民也提出了自己的制度需求,如表2所示。从中不难发现,名村集体经济发展最需要的法律制度是集体财产权保护制度,其次是集体经济组织制度;在政策方面则需要税收优惠和资金扶持。

表1 农民对集体功能的期望值(%)

集体功能	农民期望
为加强道路、水利、饮用水等公益事业建设提供资金	89.2
为改善农村文化、教育、环境卫生设施提供资金	93.5
适当补贴失地、无地成员(农民)	66.5 ^①
为集体成员提供社会保障(医疗、养老、失业等)资金	88.6
为农户的土地承包经营提供良好服务	70.8
在本地为集体成员(农民)提供就业机会	81.6

表2 名村集体经济发展对相关法律、政策的需求(%)

制度内容	需求意愿
完善集体经济的组织形式	70.7
切实保障集体财产权	80.4
立法明确给予集体经济税收优惠	77.2
政府协助解决集体债务	42.9
规定信贷政策等资金扶持	72.3

(二) 农村集体经济有效实现的主体制度考察

“建构农村集体经济实现的主体制度,规范集体经济权利行使的主体,是集体经济得以有效实现的逻辑起点。”^[3]农村集体经济的经济主体和法律主体是组织化的农民集体。

1. 集体经济组织的设立。农村集体经济有效实现的主体是集体经济组织。在人民公社时期,农村的集体经济组织是政社合一的人民公社三级组织。政社分离之后的人民公社体制改革以后,履行政治职能的是乡镇政权组织和村民委员会,履行经济职能的本应是原人民公社的基本核算单位(即生产大队或生产队)改制后的农村集体经济组织。但近三十年来,农村政治组织及其法律规范得以健全,农村集体经济组织的立法工作却迟迟没有开展^②,实际上也没有得以普遍的建立^[4]。那么,在集体经济发展较好的名村,其集体经济组织的现实状况又是什么呢?对此,课题组进行了深入调查。

我们在调研时发现,尽管很多名村在名义上有行使集体经济组织职能的经济组织,这些经济组织又分为三类:一是广东省三个名村中的合作经济组织,它们是由原人民公社的基本核算单位演化而来的根据《广东省农村集体经济组织管理规定》成立的集体经济组织;二是山西大寨、河南刘庄的称号“总公司”的集体独资企业,它们是1993年《公司法》颁布以前成立的集体独资企业,因此虽名为“公司”,实非《公司法》调整之“公司”;三是依据《公司法》改制或成立的公司制或集团公司制企业,其中江苏华西村、河南南街村、山东城阳村等均是由原村集体的农工商联合公司改制后组建的。第一类经济组织是集体经济组织,第二类与第三类则不是集体经济组织而是村委会代表农民集体出资设立的集体企业。

2. 集体经济组织的运行。关于村委会(村民小组)或其他组织(集体经济组织和集体企业)行使集体经济组织职能的实际效果,调查显示,在村委会(村民小组)代行经济职能的名村里,81.3%的人认为村委会(村民小组)代行集体经济组织职能的效果很好;而在其他组织行使经济职能的名

①这一数据明显偏低,估计一方面与许多名村没有实行家庭承包制有关,另一方面也与国家的家庭承包经营制中没有建立相应的机制有关。(需要补充的是,我们调研时发现,名村很少发生土地被征收的情况,即使在城郊,名村的自主城市化也能有力地抵制国家的土地征收行为,所以因征收而失地的农民很少,有的只是没有土地的新增人口。)

②在国家相关立法缺失的情况下,一些地方则出台了规范农村集体经济组织的地方性法规或规章,如《广东省农村集体经济组织管理规定》《海南省农村社区合作经济组织暂行规定》《湖北省农村集体经济组织管理办法》等。

村里,认为其他组织行使经济职能的效果很好的却是63.3%,明显低于村委会(村民小组)的代行效果,其原因何在?是农村集体经济的发展本来就应该采用政、经合一的管理体制,还是已有的集体经济组织和集体企业缺乏相应的规范?这值得进一步的专题研究。当然,就总体而言,无论是村委会还是其他组织,它们行使集体经济职能的效果还是能为大多数村民所接受的。

关于集体经济组织的应有权利和义务,大多数受访者对我们所列举的内容都给予了肯定,如表3所示。这从一个侧面也说明广大名村村民对农村集体组织或村委会职能具有相当程度的认知。

表3 集体经济组织应当享有的权利和义务的支持率(%)

应有权利	支持率	应担义务	支持率
依法管理村办企业	87.1	经营村办企业的收益须用于村集体事业或村民福利	84.4
依法将集体耕地发包给农户	83.3	对闲置的宅基地、自留地进行管理	82.3
合理分配征地补偿款	76.9	对撂荒耕地进行管理	80.6
依法调整、收回承包地	71.0	不得违规发包、随意调整或收回土地	79.0
决定宅基地的分配	62.9	不得对征地补偿等事项进行暗箱操作	79.0
决定自留地(山)的分配	45.7	集体财务支出应履行法定程序	53.8

(三) 农村集体经济有效实现的财产权制度考察

集体经济的法律表现形式也就是集体及其成员在集体经济的各种生产、销售和分配等活动中所享有的各种经济权利,财产权无疑是其核心内容。因此,集体经济的有效实现主要是指集体及其成员在集体经济中财产权的有效实现。课题组关于主体制度的调研主要包括财产权实现的总体状况以及若干具体财产权问题的单独考察。

1. 财产权实现的总体状况。关于集体财产的种类。名村集体的财产种类呈现出了多样化的发展趋势,除了传统财产权中的土地、房屋和公共设施以外,还有各种新型财产,如企业财产、股权、有价证券和商标等。为了最大限度地维护集体名誉和利益,许多名村都用自己的村名注册了商标,特别是具有历史意义的大寨村和小岗村,他们都曾经是中国农村发展和改革的一面旗帜,具有重要的象征意义和经济价值,因此,他们都将其村名注册了商标并进行市场化的利用。名村集体财产中新型财产的出现充分说明了各个名村参与市场经济的广度和深度,同时也显示了名村集体经济的活力。

关于集体债务。85.9%的受访者认为本村集体没有不良债务,12.4%的认为有不良债务,其余的表示不清楚。这说明名村的集体经济大多运转状况良好,一般没有不良债务;只有个别名村可能存在不良债务,集体经济运转面临一定困难。对此,大多数受访者(72.7%)表示,政府应当为村集体提供一些帮助,助其渡过难关。由此可见,在解决村级债务方面,绝大多数受访者对政府抱有较大的期望,这也从深层次反映了国家在农村集体经济发展中肩负的责任。

关于集体财产的来源。90.3%的村民认为村集体的收入应主要来源于村办企业利润;另有59.7%的认为,财政转移支付也应是集体收入的重要来源;而认为集体收入应来源于耕地承包费、宅基地使用费、建设用地使用费、自留地(山)使用费和“一事一议”出资的人数比例不足50%。从中我们发现,在名村村民看来,集体收入应主要来源于市场,其次是国家,最后才是集体成员。因此,增加集体收入的主要途径应当是发展和壮大集体经济。

2. 具体财产权问题的考察。土地所有权是农村集体最基本的财产权利。第一,名村集体土地所有权的登记状况。集体土地的权属登记是农村集体享有土地所有权、行使土地所有权和保护土地所有权的重要依据。大多数(67.2%)名村的土地都没有进行所有权登记,在没有登记的名村之中,82.3%的受访者认为登记是很有必要的。加强农村集体土地权属登记应加紧进行。

第二,集体土地征收补偿款的分配问题。调查显示,在不同的省份有不同的选择倾向,省与省之间存在较大的差异性;在集体土地征收补偿款的分配问题上不存在一种适用全国的统一标准,甚至也不存在适用全省的地区标准,而只能由全体村民民主决定适合于本集体的分配方案。(参见表4)

表4 关于集体土地征收补偿款分配的意向调查(%)

地区\方案	分给未得到调地的原土地承包人或使用者	给被征地农民调地后补偿款留归集体使用	给被征地农民调地后补偿款分配给全体成员	在集体和被征地农民之间按比例分配	其他
安徽	55.6	5.6	5.6	22.2	11.1
陕西	5.6	5.6	61.1	27.8	0
四川	0	8.3	75.0	16.7	0
黑龙江	28.6	0	14.3	57.1	0
...
均值	21.7	16.3	24.5	23.4	14.1

第三,土地发展权制度建设。土地发展权是土地所有权人依据土地利用规划依法改变土地用途的权利,土地变更为不同使用性质的权利,在某些国家是一种可以与土地所有权分割而单独处分的财产权,也被称为土地开发权^[5]。我国目前立法尚无此概念,但在城市化或城镇化不断推进、大量耕地被征收为建设用地、农民土地增值收益被剥夺的情况,建立土地发展权制度,赋予农村集体以土地发展权,无论是对农村集体还是农民个体都具有非常重要的意义。大多数受访者认为,赋予农村集体以土地发展权有利于增加农民收入,有利于壮大农村集体经济,有利于缩小城乡差别。

(四) 农村集体经济有效实现的经营制度考察

课题组将农村集体经济经营制度分为土地经营制度和企业经营制度两大部分进行考察。

1. 土地经营制度。十一届三中全会以后,充分发挥农民自主性,进行了各种形式的土地经营制度改革,打破了单一的集体统一经营模式,创造了分散经营与统一经营并存的土地经营制度,具体包括分散经营、统一经营以及统分结合经营等三种经营模式。这三种经营模式在被调查的34个名村之中都存在,当问及:“在您所在的集体(村集体或村民小组集体)是采用哪种方式经营土地的?”时,回答分散经营、统一经营和分散经营与统一经营结合的比例分别为39.2%、25.3%和32.8%。在不同省份的名村,这三项比例又略有不同,安徽省选择分散经营的高达72.2%,而在河南省则多选择统一经营,比例为66.7%,61.1%的河北省选择了统分结合。上述问答数据与我们实地考察的结果大体一致。而且我们还发现,在同一村庄内部,也可能同时存在两种或三种不同的经营模式,比如耕地的统分结合经营与建设用地的统一经营并存,特别是在集体建设用地市场化水平较高、广泛存在经营性建设用地的南方省份,这一多种经营模式并存的现象更加普遍。

2. 企业经营制度。几乎是所有的名村都在发展农业的同时积极发展乡村工业。早在人民公社时期,广大农村就有以社队企业的形式发展乡村工业的传统,因为人民公社就是一种工农兵商学五位一体的基层组织单位。只不过当时的人民公社三级组织发展工业的目的并不是满足市场需求,而是面向本单位生产、生活的需求,因而属于自给性质。以市场为取向的农村改革以后,社队企业才改变经营策略,开始面向整个国内市场进行生产和销售,并被更名为乡镇企业。

表5 村办企业组织形式(%)

组织形式	实际状况	村民意愿
集体独资企业	52.2	27.0
公司制企业	40.9	19.5
股份合作制企业	33.9	47.6
合伙企业	12.9	2.7
合作社	7.5	1.1

关于具体企业组织形式的实际情况和村民意愿,详见表5。

三、名村调研的基本结论

通过实地考察,我们可以从中得到如下基本结论。

(一) 名村集体经济发展的经验启示

第一,农村集体经济的内涵发生了深刻的变化。相对人民公社体制下高度集中、形式单一的集体经济模式,现阶段集体经济的核心是农民集体对集体财产的市场化经营。作为个体的农民或集体成员则从人民公社体制下的集体劳动中解放出来,获得了充分的人身自由和择业自主权,是否在集体内部实现就业是集体成员的权利而不是义务。许多名村的村集体在发展集体经济以及安排集体成员在集体经济内部实现就业的同时,也大力支持集体成员的外出就业和自主创业,鼓励集体成员参与多种经济形态,从而形成广大名村以集体经济为主体,多种所有制经济共同发展的农村经济格局,具体表现为统分结合的土地经营方式、农民集体和集体成员共同出资设立的合作社或股份制公司等综合式经济形态。

第二,集体经济发展的形式呈现出多元化的特点。从经济主体上看,集体经济组织、村民自治组织代表的农民集体是农村集体经济的主体。但在集体经济的范畴内,作为市场主体的集体性质的组织却不局限于农民集体,还包括农民集体出资设立各类集体企业,包括集体独资企业、集体控股企业以及集体参股企业,这些企业既有法人型公司、合作社等,也有不具有法人资格的乡镇企业、农场等各类企业形式。从经营财产上看,农民集体和集体企业经营的集体财产,不仅包括农用地、建设用地等集体土地,也包括其他动产和不动产,比如集体厂房、设施以及集体所有的注册商标等。总之,在市场经济体制下,集体经济发展的形式不再是单一模式,而呈现出多元化的特征,充分体现了市场经济是一种选择经济的特性。

第三,集体经济形式多元化特征反映了农民集体的独立自主。现阶段许多名村的集体经济发展形式之所以具有多元化的特征,其根本原因就在于现阶段的农民集体已经不再是人民公社体制下,受制于国家指令计划以完成国家生产任务为己任的生产大队或生产队,而是市场经济体制下面向市场需求独立从事经营活动的市场主体,具有独立的市场主体地位和法律主体资格。对此,我国《宪法》第17条规定:“集体经济组织在遵守有关法律的前提下,有独立进行经济活动的自主权。”受访名村多元化的集体经济发展形式就是其集体组织行使《宪法》赋予的经营自主权进行自主选择的结果。尽管我国现行国家法律还没有明确承认农民集体的法人资格,但也没有规定集体成员应为农民集体的债务承担连带责任。因此,相对于集体成员,农民集体也具有一定的独立性。另外,根据广东、湖北的相关地方性法规和规章,农村集体经济组织都具有法人资格,即独立的法律人格。

第四,农村集体经济有效实现的关键因素是设立代表农民集体进行经济活动的经济组织。集体经济是农民集体对集体财产的各类经营活动的总称,没有农民集体就没有集体经济,代表农民集体参与经济活动和市场竞争的经济组织是发展和壮大农村集体经济的组织保证。在大多数名村都存在着一个在事实上代表农民集体的经济组织,这类经济组织可能是集体经济组织,也可能是村民自治组织代表农民集体出资设立的集体企业,前者如广东地区的社区性合作社,后者如其他地区的以村命名的集团公司、总公司、合作社等经济组织,这类经济组织虽然不是集体经济组织,但却在事实上行使着集体经济组织的经营职能。当然这些集体企业可能在法律上具有独立的法人资格,在集体内部却不一定实现与村民自治组织的职能分离,大多数名村村民认为本村没有独立于村民自治组织的集体经济组织,村委会是本村土地经营管理的主要组织;但是,对外代表农民集体进行市场活动、签订经济合同的却一般都是此类集体企业。离开这些集体企业,集体经济的发展就会遇到无法克服的组织性障碍。

第五,集体经济的功能兼具经济性和社会性。现阶段集体经济发展的直接目的是对集体财产进行

市场化经营以获取经营收益,进而实现集体财产的保值增值,因而具有收益最大化的经济特性。受访名村的集体经济发展在获取经营收益的同时,也在事实上发挥了如下功能:第一,实现集体成员的收益分配权。很多名村的集体成员,无论是否具备劳动能力,也无论是否在集体内部就业,都能够分享集体经营的利润或福利。这一权利类似于公司股东的分红,反映了集体成员权的财产属性。第二,实现集体成员的优先就业权。根据市场经济的一般理论,现阶段集体经济以财产经营为核心,并不以安置村民就业为己任,集体成员也有权选择是否在集体内部实现就业。但调研显示,大多数名村还是自觉担负起了安置村民就业的责任,比如河南刘庄村提出了“社会主义集体的吸引力”的理念,用以引导村民在集体内部实现就业。第三,进行公共设施建设,发展公益事业。大多数受访名村都将一定的经营收益投入到本村道路、水利、饮用水等公共设施建设以及科、教、文、卫和社区养老等公益事业。后两项功能在其他经济组织所不具有的社会性功能,而且有很大一部分是国家的责任。但是,名村集体勇于担当,在事实上已经成为本村社会建设的主导力量,也因此获得了集体成员的广泛认同。

总之,名村通过大力发展集体经济,以自身实践拓展和丰富了集体经济的内涵,成功实现了传统集体经济向现代集体经济的转变,做到了集体经济与市场经济体制的有机结合。他们以农民集体的组织建设为根基,以集体财产的保值增值为己任,以成员权益的有效实现为归宿,积极投入农村各项社会事业发展,为我国社会主义新农村建设提供了重要的物质基础。

(二) 名村集体经济发展的制度需求

第一,关于集体经济的主体制度。经济主体是集体经济发展的组织保证,主体制度则是集体经济法律制度的体系基础。在农村集体经济发展中,最为根本和重要的经济主体就是集体经济组织,但我国目前尚无指导和规范集体经济组织设立和运作的全国性立法,这一制度性的缺失使得很多受访名村不得不采取迂回策略,以集体企业代替集体经济组织,代表农民集体充任本村集体经济的市场主体。按照现有立法,集体企业代表农民集体的法律逻辑是:集体成员通过村民会议选举村民自治组织,村民自治组织代表农民集体出资设立集体企业,并授权集体企业经营集体财产。在这一法律逻辑中,村民自治组织是连接集体成员和集体企业的枢纽,集体成员在集体经济中的民主权利和财产权利必须通过村民自治组织予以实现。但是,集体经济组织设立和运行的法律逻辑则是集体成员通过成员会议选举集体经济组织,直接经营集体财产。在这一法律逻辑中,没有村民自治组织作为中介,因而集体成员在集体经济中的民主权利和经济权利可以通过集体经济组织予以直接实现。对比这两种集体经济运作逻辑,不难发现设立集体经济组织不但可以节省集体经济的运作环节和制度成本,还可以方便集体成员的权利实现,防止村民自治组织对成员权益的截留或侵害。^[6]因此,为了集体经济的健康发展和规范运作,国家应当尽快制定《农村集体经济组织法》,健全集体经济有效实现的主体制度。

第二,关于集体经济的财产权制度。集体经济有效实现的核心是集体财产的保值增值,因此健全的财产权制度是集体经济有效实现法律制度建构的重要内容。尽管其集体经济发展取得了良好的经济效益,各项财产权的权能获得了很好地实现,但其中也不乏制度性障碍以及由此引起的合法性不足的问题,这些问题在很大程度上又造成许多名村集体对其集体经济发展前景的疑虑。以农民集体的最为重要的土地财产为例,我国现行法律出于重“利用”轻“所有”的制度偏好,强化承包经营权、弱化土地所有权,导致土地所有权的权能萎缩。比如限制处分权能,禁止土地所有权在集体之间和集体与国家之间的正常流转。但调研却显示,村民小组农民集体的土地所有权在有些地方已经转让给村农民集体,比如陕西和平村;农民集体之间的土地交换行为也常有发生,比如南街村与邻村一村民小组就曾发生土地交换行为并立有契约。因此,在不违反土地公有制的基本原则下,应适度放开土地所有权的法律处分限制,允许集体之间和集体与国家之间土地所有权流转。健全集体土地所有权的权能也包括适当放开农民集体对建设用地的经营限制,允许农民集体有条件地参与建设用地一级市场,打破国有土地的垄断地位,赋予集体土地所有权与国有土地所有权平等的法律地位,保障其土地发展权或开发权。事实上,许多

受访名村已经突破了现有立法的相关限制,积极跻身于建设用地市场,从事房地产开发和物业服务,比如陕西和平村、河南耿庄以及南方发达地区的一些名村。对此,我国法律不应一再限制,而应采取规范和引导的立法政策,保障其合法财产权益,进而实现集体经济制度框架内农业与工商业的协调发展。

第三,关于集体经济的经营制度。从集体经济有效实现的角度观之,无论是集体经济组织的建立还是集体土地所有权权能的完善,最终都要落实和表现为农民集体对集体财产的经营行为。因此,集体经济的经营制度其实是与其主体制度和财产权制度密不可分和相辅相成的。完善的经营制度有助于实现农民集体的组织化,也有助于集体财产权的实现。完善的经营管理制度是其集体经济健康发展的制度保障。但其完善的内部制度与国家立法的制度供给并没有实现良好的对接,许多经营制度缺少必要的立法支撑。在农地经营制度方面,1982年“中央一号文件”提出的“因地制宜,分类指导”“宜统则统,宜分则分”以及“统分结合”的经营原则和体制是尊重农民意愿的科学合理的制度,但30年来的农地立法却一直将重心落在了对承包经营制的完善和稳定上,而忽视了统一经营体制立法,从而造成立法上的重“分”轻“统”的倾向。调研却显示,无论是单纯的统一经营还是包括统一经营因素的统分结合模式在实践中都是广泛存在的,并且已经成为了农业适度规模经营的重要形式。因而,国家立法不应对其漠然视之,而应对其进行适当的引导、规范和保护。从立法的层面上规范统一经营制度的关键是健全和落实集体土地所有权的使用权能,明确赋予农民集体以土地经营方式的选择权,由农民集体根据集体成员的民主意志决定其经营方式。

参考文献:

- [1]江泽民.在农村工作座谈会上的讲话[EB/OL].(2005-02-18)[2011-07-15].http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/18/content_2591265.htm.
- [2]小奥利弗·温德尔·霍姆斯.普通法[M].冉昊,姚中秋,译.北京:中国政法大学出版社,2006:1.
- [3]“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”课题组.农村集体经济有效实现的法律制度研究论纲[J].私法研究,2010(9).
- [4]高飞.集体土地所有权主体制度运行状况的实证分析——基于全国10省30县的调查[J].中国农村观察,2008(6).
- [5]刘国臻.中国土地发展权论纲[J].学术研究,2005(10).
- [6]王宋涛.产权残缺、土地分置与农村治理模式——一个解释当前中国农村治理效应的理论框架[J].浙江工商大学学报,2012(1).

Practical Investigation on Effective Realization of Legal System of Rural Collective Economy —Research Report of 34 Famous Villages in 12 Provinces

ZHU Zhi-zhou

(Law School, Inner Mongolia University, Hohhot 010070, China)

Abstract: The practice of the famous villages shows that, compared with traditional collective economy, collective economy at present stage has different legal connotation, the multiple forms as well as the characteristics of independence and autonomy, with the key factors of economic organizations, which have played an important economic function and social function. At the same time, we should perfect our law on the accurate positioning to collective economy, the establishment of the collective economic organizations, the perfect of the right and management system of collective land ownership and the development of the supporting system.

Key words: collective economy; legal system; practical investigation

(责任编辑 陶舒亚)