

# 城乡统筹发展背景下 土地集体所有权实施现状及制度重构

唐 薇

(西南财经大学 法学院,成都 610074)

**摘 要:**农村土地集体所有权在城乡统筹配套改革区农民土地极大赋权及土地流转频繁情况下,面临传统农民集体经济组织瓦解、集体组织管理权能被压缩和削减等一系列困境,解决问题的关键在于分地区、有条件地实施集体土地股份合作社试点改革制度,于内部明确农民集体的主体地位及设计合理的法人治理结构,以实现农民集体的意志顺利表达,于外部提供法律支持和监督机制,防止国家公权力的侵袭,以最大限度利用土地资源及实现农业生产效益的提高。

**关键词:**城乡统筹;集体所有权;土地股份合作社

**中图分类号:** D922.3

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-8580(2011)06-0072-05

## 一、文献综述及问题的提出

目前我国农村土地权利制度为双层权利模式,即指土地集体所有权和以承包经营权为代表的土地使用权。综观学界对农村土地集体所有权的研究文献,学者多注重对其进行民法理论上的规范化和体系化,集中提出了农村土地集体所有权有主体虚位<sup>[1]</sup>、权能缺失<sup>[2]</sup>、效率低下<sup>[3]</sup>等缺陷,针对其改革方向形成了四种主要的意见:主张集体土地所有权的“非正义、低效率”,因而要求废除并实施农村土地国家所有<sup>[4]</sup>;主张废除并实施农村土地农民私人所有<sup>[5-7]</sup>;主张维持并改良现有集体所有权<sup>[8]</sup>;主张国家、集体、农民私人所有三者并存的多元混合所有权<sup>[8]</sup>。

随着 2007 年国家批准成都、重庆两个统筹城乡发展综合配套改革试验区的设立,成都、重庆以《成都市统筹城乡综合配套改革试验总体方案》和《重庆建设统筹城乡综合配套改革试验区的实施方案》为纲领,大胆在农村土地制度改革方面推陈出新。有着固有理论缺陷的土地集体所有权制度在中国农村土地制度改革的前沿会有如何的现实困境?笔者即以此为思路,选取成都、重庆的农村土地集体所有权制度实施现状为研究

对象,旨在为我国土地集体所有权制度改革提供思路。

## 二、城乡统筹背景下土地集体所有权的现状分析

在统筹城乡的总体目标引导下,成都和重庆相继实施以“土地确权”及“土地流转”为核心的土地新政,赋予了农民更为有效的土地财产权利。统筹地区部分农民取得了以下几方面的土地权利:第一,农民取得土地承包经营权、房屋所有权、宅基地使用权等权利证书<sup>[2]</sup>。第二,农民可以实施土地承包经营权抵押融资、股份合作等流转方式<sup>[3]</sup>。第三,农民有自愿退出宅基地使用权和土地承包经营权的处分权利<sup>[4]</sup>。在农村土地使用权的权能进一步强化与细化的形势下,集体土地所有权则面临紧缩的境地。

(一)主体的瓦解:使用权主体的流动与农民集体成员的平衡

集体土地所有权的主体为农民集体,农村集体的存在及属性取决于其成员的组成,当其成员发生变化时,会引起整体或局部的集体范围或属性的变化<sup>[9]</sup>。一定范围内的农民集体成员虽然会因新增(新生儿、婚嫁)或减少(户籍迁出、去世)人口的变动而变化,但这种变化的频率和程度较小;同时,传统的集体土地流转

收稿日期:2011-08-07

基金项目:国家社科基金重点课题(09AFX002)

作者简介:唐薇(1987-),女,四川广安人,硕士,主要研究方向为土地法、公司法。

多在集体组织内部成员之间进行,使得集体经济组织的成员结构处于动态平衡之中,因此农村土地集体所有权的成员范围在农村集体内部是相对明晰的。

随着城乡统筹改革试验的开展,农村集体土地所有权的成员范围的动态平衡势必被打破,原因在于土地承包经营权流转方式的多样化使得各类主体进入农村集体。例如在成都市越来越多的农民已经脱离了传统的耕种模式,土地承包经营权的利用方式除了传统的转包和出租,将土地承包经营权入股农民专业合作社或公司并在土地承包经营权上设立抵押的流转方式也日渐发挥作用。随着农村土地的大片承租者、公司的管理者或股东、金融机构相继介入农民集体,并且同时带来改革试验区中特殊的主体——政府的大量参与和作为,这使得农民集体组织已经不单纯是由传统户籍标准下的农民个体主体组成,而是由动态的、具有不确定的、多元化的主体构成,带来了传统农村集体土地所有权主体瓦解。

(二)权能瓦解:使用权的权能强化与所有权的权能弱化

所有权是将物归属于一定的主体并由其永久和充分支配的物权,因此,集体土地所有权的意义和价值也体现在农民集体可依自己的意志实现对集体土地的支配<sup>[9]</sup>。在现行宪政体制下,集体土地所有权的特殊性决定了农民集体不可能像一般所有权人同样实际占有和使用集体土地,但其作为一项所有权却仍然有着不可替代的权能,即合理地分配承包地、宅基地的管理权能以及取得国家征地补偿的收益权能,而在统筹城乡发展的背景下,农民拥有的对土地承包经营权、宅基地使用权的充分的权利使得集体所有权权能受到了严重的压缩。

1.农民的土地权利来源于《物权法》,物权法明确规定了家庭承包经营土地承包期的长期性及自动续期性,同时严禁集体土地所有人调整和收回承包地,使得土地承包经营权的权利从静态上完全归属于农民个体并严格排除了集体土地所有权的调整、收回行为。从法理和实践来看,集体土地所有权人对集体土地的调整、收回行为是其行使管理权能的重要内容,但法律的规定使得所有人的管理权能行使空间变得狭小。

2.在统筹城乡发展地区,地方政府的土地改革新政进一步压缩了集体土地所有权人的权能空间。如成都市温江区政府确立了“双放弃、双退出”的土地流转改革试点,其核心思路是鼓励、引导农民自愿放弃宅基地使用权和土地承包经营权,同时由温江政府部门给

予相应经济补偿、配套购房补贴,就业社保优惠政策,对于腾出的宅基地,主要由区上统筹安排使用,对腾出的耕地也由区上分情况和分类别管理、使用<sup>[10]</sup>。因此,笔者认为,由地方政府推动的农村土地产权制度改革中多采用农民和政府的权利义务直接对接模式,使得集体土地所有权人被排除在了农村土地利用及退出机制中,所有权人的管理权能进一步被压缩。

3.集体土地所有权人的管理权能被压缩还体现在公共产品提供能力的弱化。水利是农业的命脉,良好的水利设施是农业得以稳固发展的前提<sup>[11]</sup>,原农村公共产品的提供者——乡(镇)政府或村民委员会,或随着体制改革导致的财权功能弱化,或属于村民自治组织,无固定的政府财政预算及经费保障。在农村土地集体所有权的主体虚位、集体经济缺乏有力财政保障的背景下,统筹改革区的农民土地权利的扩张使得农村土地利用超出了集体的范畴并走向市场化,农村土地权利人的多元化及独立性,导致农村集体经济组织行使对集体土地的管理职能范畴内的农村公共产品提供功能进一步弱化,因为从经济学的视角来看,在不同的权利主体之间达成共同行为,要克服搭便车行为,是要支付高额成本的<sup>[12]</sup>。因此,在集体土地所有权人行使管理权能时严重缺乏主体意思能力和经济保障情形下,无法有效履行修筑大中型水利设施的义务,将成为农村经济发展的一大障碍。

### 三、土地集体所有权的制度重构

#### (一)制度改革方向的争论及选择

基于前文的分析,笔者认为在以成渝统筹试验区为代表的农村土地集体所有权实践里,在国家对土地利用的公权力的侵入和农民对土地承包经营权、宅基地使用权的私权利的扩张之下,在新型土地流转制度中参与农村土地经营主体的不断涌现之中,集体土地所有权权利内核及存在价值正在被逐步瓦解,新型的农村土地权利所有和经营模式呼之欲出。然而,在中国的基本经济制度不可动摇的基本前提下,土地集体所有权的改革不可能寄希望于取消集体,直接归于国家所有或农民个人所有。假设农村土地统一收归国有,若采取无偿收回将变成一场“掠夺式”的改革,甚至有可能引发社会动荡,若采取有偿收回则付出的经济成本将难以衡量。假设土地改为农民私人所有,不仅有违宪和破坏经济制度之虞,并且由于土地区位不同决定的土地价值差异,在土地的分配上势必引发新的社会不公平。

此外,在实施土地集体所有权的制度改革时,必须考虑改革成本,其主要包括两个方面:一是新制度代替旧制度的替代成本,即“学习新制度以对新的和从未有过的事情做出恰当反映的成本”<sup>[14]</sup>;二是改革的摩擦成本,即“制度创新还受到达成社会一致的成本的巨大影响”<sup>[14]</sup>。在我国处于市场经济转型的关键时期,巨大的经济成本和政治风险将是无法承受的。因此,无论是将土地集体所有权改革为国家所有权或农民个人所有权都是不合时宜的。

符合中国现实国情的改革思路应当是在保持原集体所有权不变的基础上,分地区、分步骤地实施集体土地股份制改革。集体土地股份制改革在于实现从经营体制层面的变革推进到产权结构的变革,最终实现农村土地产权结构的明晰、农民身份限制的破除,农业规模化经营以及农业生产力的提高。

## (二)集体所有权股份制重构的制度设计

### 1.股份制改革的前提条件

集体所有权股份制改革的前提条件是农村生产力水平的提高,农民不再将农村土地作为最后的生存保障。

农村土地中最重要的是耕地,耕地资源是人类赖以生存与发展的基础性资源<sup>[15]</sup>。我国幅员辽阔决定了广大农村地区发展的不平衡,东部、南部地区的农村经济水平发展明显优于西部和北部,因此农民对土地的需求各不相同,经济条件较发达地区的农村,如一些沿海经济发达地区,农民家庭的非农业收入已经占其总收入的70%以上,土地尤其是耕地已不作为维持基本生计的保障,其财产性价值正亟待盘活,在经济条件落后的地区则相反。就连调研中的成渝统筹城乡配套改革区也因各区内各县市的自然条件、经济水平的差异而反映出农民对土地的需求及农村土地的利用情况各不相同,因此,农村土地产权制度的改革必须立足于地方实践的基础上得以实施,而不可能“一刀切”,集体所有权的股份化也得以考察地方经济发展水平分地区、分情况逐步推行。

以成都市为例,在主城区(锦江、青羊、金牛、武侯、成华)与近郊区(包括龙泉驿、青白江、双流、温江、郫县、新都)实施农村集体土地所有权股份制重构的条件已然成熟:首先,成都主城区近郊的温江、郫县、崇州、大邑等区、县的农民对土地的依赖程度日益下降,土地的生存保障功能已不是农民的首要价值选择<sup>[9]</sup>,这将是实施集体土地所有权股份制改造的经济基础,有助于

有效释放土地的财产性功能,也将避免股份制改革后土地规模化经营可能面临的市场风险而引发收入波动,或将导致农民的生活困难及农村的稳定;其次,成都市实施土地集体所有权、土地承包经营权、宅基地使用权的明权确权,为集体土地的产权明晰及股份化奠定了坚实的基础;最后,成都市土地产权交易所的成立,为农村集体土地进入市场,形成土地的市场定价机制提供了可靠的平台。

### 2.集体土地所有权股权化改造的制度框架

集体土地所有权与城乡统筹发展下农村土地产权制度变革的碰撞凸显了其主体瓦解、权能动摇的弊病。因此,重塑农村集体所有权,必须对农民集体的行使主体进行重构、对农村土地、农村劳动力以及资金进行有效整合,以走出集体所有权瓦解的困境并实现农村土地高效率的应用。笔者认为,宜借鉴公司理论将集体所有权人改造成股份合作社法人,将农村集体土地所有权改造成股份合作社法人所有权。

#### (1)主体明晰与法人治理结构构建

集体所有权改革首要明确作为集体成员的农民的成员权利,并以此为基础建立起全体员工的意志形成和表达机制<sup>[16]</sup>,将农民的个人利益维护转化为集体合力的形成。

首先,其实现方式在于将集体土地<sup>⑤</sup>进行价值形态上的股份分割和计量,农民依其对集体土地权利的占有份额、资金、技术作价入股,享有股份并成为股东。其次,集体股份合作社应当打破股东成员仅限于以户籍为标准、通过发包方式取得土地承包经营权的农民的限制,还应当将通过土地流转合法取得土地承包经营权的主体纳入股东范围,这将有利于实现农民土地权利和农村居民身份与的剥离,也有利于土地资源向最有效率的主体流动。最后,必须建立健全集体土地股份合作社法人的治理机构,以适应该法人之组织机能的客观要求<sup>[17]</sup>。一方面应理顺集体经济组织和农村基层自治组织村民委员会的关系,实现因集体经济组织的资合性导向与村民委员会的人合性管理的分离,将村民委员会对集体土地所有权的管理权限去除;另一方面应当参照《公司法》的法人治理结构加以制度构建。笔者认为应当在明晰集体土地股份合作社法人成员的基础上组建农民集体大会作为意思机关行使股东大会的功能,再通过民主的方式设立类似于董事会的事务执行机关,以履行集体股份合作社法人的经济职能,这是保证农民的利益表达和事务实施所必不可少的治理



结构。

#### (2) 股份合作社法人的功能梳理

实现农业规模化经营。集体股份合作社法人的成立基础在于对入股农村土地实施实物上的统一平整和价值上的股份划分,这将有效地克服集体土地所有权项下的家庭承包经营土地的分散化、细碎化,为农业规模化经营创造良好的土地基础条件。

实现与市场的对接和信息的提供。农业的规模化经营必须克服的问题是忽略市场的供应及需求水平,盲目扩大种植规模,集体股份合作社法人的功能之一即为规模化种植提供更为丰富的市场信息,根据市场需求进行农作物的种植,这是单一的小农经济无法匹配的,有助于增强农产品的市场竞争力和提高农业生产经济效益。

实现农村土地公共物品的建设。农业的重要保障是水利设施等公共物品的健全,在传统集体经济组织瓦解、农村公共建设日益衰退的背景下成立的新型集体股份合作社,法人可以有效地承担起农村土地公共物品的提供功能,从而保证农业生产的高效有序。

#### (3) 股份合作社法人民主程序与监督机制的健全

要发挥新型集体股份合作社的优势,保证农民的利益维护及意思表示,必须设置一套有效的民主决策机制,以健全的程序运作保证集体土地利用的规范性和经济性,否则将重蹈村民委员会越位行使农民集体的所有权的覆辙,将使变革失去意义。因此,股份制变革要求有相应的立法进行规范,不仅要确定其作为独立民事主体和市场主体的地位,更应就其运作的法定程序提供有利法律支持,实现股份合作社法人在股东意思自治与运作受法律约束及保障中的平衡。

此外,股份合作社法人应当建立相应的监督机制。该监督机制不仅包括股份合作社成员对组织运行的公开、透明、民主、效率的监督权利,更重要的是建立对国家公权力侵袭的防卫与保护机制,防止国家以“公共利益”的名义随意对股份合作社的土地权利进行干涉,防止公权力越权、错位及干涉合作社的经济权利。

#### 四、结语

将农民集体改造成集体股份合作社法人是基于土地集体所有权不可动摇的基础之上以理顺农村社区内部关系、重构集体所有权主体的意思机关和执行机关、实现合理集中利用农村土地为目的的一个现实办法和改革方向。当然,由于股份合作社法人并没有固定的运作模式,实践经验也并不丰富,并且目前立法的缺

位使得制度实施的法律依据及法律保障都不够明确,但这正是实施统筹城乡改革试验的一个契机,从成都2003年开始实施的锦江区三圣乡红砂村“土地股份合作社”到近些年邛崃市的“汤营模式”、温江区的“两股一改”以及重庆开县渠口镇的“土地合作社”模式,各个试点均在探索中逐步取得成效。

当然,集体股份合作社的制度重构方向并不表明我国应当实行统一形式的股份合作社,各地农村应当根据农民集体的具体情况在保持股份合作社法人的基本运行模式上做出适当变通。同时,随着合作社制度的不断创新及农村生产力水平的提升,可以逐步实现集体股份合作社向有限责任公司形式的转变,以最大限度地满足入股农民追求流转收益最大化的需求<sup>[18]</sup>。

#### 注释:

①主要方案有:共同共有说(梁慧星,2000)、法人所有说(孙宪忠,2001;黄辉,2001;高飞,2009)、合有权说(王铁雄,2003)、新型总有说(韩松,2000;孟勤国,2006)、合作社所有说(马俊驹,2005)。

②2008年起,成都市温江区全区集体土地实施确权登记,并核发相关的确权证书。

③2007年7月1日,重庆市工商局推出《服务重庆统筹城乡发展的实施意见》中明确支持以农村土地承包经营权出资入股设立农民专业合作社或有限责任公司、独资、合伙企业等的试点。2009年成都出台了《成都市人民政府办公厅转发市政府金融办等部门关于成都市农村产权抵押融资总体方案及相关管理办法的通知》,支持农村土地承包经营权抵押融资。典型的农村土地流转案例有:重庆长寿区石堰镇麒麟村农民承包经营权入股成立了重庆宗胜果品有限公司。成都蒲江万亩猕猴桃园、崇州杨柳土地承包经营权股份合作社利用土地承包经营抵押贷款。

④如重庆九龙坡区的“双交换”、成都市温江区的“双放弃、双退出”土地新政试点。

⑤本文仅指集体土地中最具有利用价值且目前束缚最多的家庭承包经营土地。

#### 参考文献:

- [1] 肖方扬.集体土地所有权的缺陷及完善对策[J].中外法学,1999,(4):87.
- [2] 马俊驹,杨春禧.论集体土地所有权制度改革的目标[J].吉林大学社会科学学报,2007,(3):134.
- [3] 刘云生.集体土地所有权身份歧向与价值悖离[J].社会科学研究,2007,(2):74-80.

- [4] 刘云生.农村土地所有权国有化的必要性与可能性探析[J].河北法学,2006,(5):64-66.
- [5] 杨小凯.中国改革面临的深层问题[J].战略与管理,2002,(5):2.
- [6] 文贯中.解决三农问题不能回避农地私有化[EB/OL].(2008-09-24)[2011-7-24].http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=95730.
- [7] 周天勇.农村土地制度改革的模式比较和方案选择[J].山东经济战略研究,2004,(10):10-12.
- [8] 王卫国.中国土地权利研究[M].北京:中国政法大学出版社,1997:95.
- [9] 杨继瑞.我国农村集体土地所有权改革的探析与思考[J].农村经济,2008,(5):6.
- [10] 杨宏云,胡吕银.集体土地所有权内容研究[J].江海学刊,2006,(5):222.
- [11] 国家土地督察成都局课题组.重庆市和成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区土地制度创新调研报告[M]//国家土地督察成都局.探索科学发展之路——西南地区土地管理热点问题调研.北京:中国大地出版社,2008.
- [12] 李杰,周松.中国样本——对重庆和成都建设“全国统筹城乡配套改革试验区”的思考[M].桂林:广西师范大学出版社,2007.
- [13] 贺雪峰.地权的逻辑[M].北京:中国政法大学出版社,2010.
- [14] [美]D·W·布罗姆利.经济利益与经济制度[J].转引自温世扬,兰晓为.土地承包经营权流转中的利益冲突与立法选择法学评论,2010,(1):30.
- [15] 姚寿福.四川省耕地资源变化与经济增长的计量分析[J].四川理工学院学报:社会科学版,2011,(3):110.
- [16] 邵彦敏.“主体”的虚拟与“权利”的缺失——中国农村集体土地所有权研究[J].吉林大学社会科学学报,2007,(4):38.
- [17] 高飞.论集体土地所有权主体之民法构造[J].法商研究,2009,(4):21.
- [18] 吴越,吴义茂.农地赋权及其土地承包经营权入股范式[J].改革,2011,(2):111.

责任编辑:陈于后

## A Research on the Status and Institutional Reconstruction of Collective Land Ownership Under the Background of Coordinative Development of the Urban and Rural

TANG Wei

(Law School, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 610074, China)

**Abstract:** In the case of empowering farmers' right of land and frequent land transfer in the area of urban and rural co-ordination development, collective ownership of rural land faces a series of difficulties, such as the collapse of members of collective farmers and weakening the power of management and so on. Solution to the problem is to implement the trial of collective land share cooperatives sub-regionally and conditionally, clear collective farmers' dominant position and design rational corporate governance structure to achieve that collective farmers' will can be expressed smoothly. In the external, it is necessary to establish legal system and method of supervision to escape intervention of the power of the state. Finally, the paper suggests making use of land resources maximumly and improving efficiency of agricultural production.

**Key words:** urban and rural co-ordination; collective ownership; land share co-operatives