

中国农村集体经济组织企业形式的适应性研究

陈扬众^{1,2}

(1.中国人民大学公共管理学院,北京 100086;2.北京市规划和国土资源管理委员会,北京 100045)

摘要: 学界对合作制、股份合作制和股份制有不同争论,该文结合三者的组织特点及制度需求,提出股份合作制在现阶段的制度需求、制度环境以及制度实施等方面具有更好的适应性,可以成为中国农村产权制度改革的基本方向。

关键词: 股份制;股份合作制;适应性

中图分类号: F325.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)79-0046-05

农村集体经济组织作为农村土地集体所有权的行使主体,选择何种企业形式涉及集体所有的土地等生产资料投资于企业以形成企业资本的组方式,涉及集体成员与集体经济组织中参与管理、收益分配等的权利与义务关系。在中国当前市场经济条件下,合作社、股份合作制、股份制则可以作为集体经济组织选择的企业形式,当前学界对合作制、股份合作制和股份制的选择上都有不同的争论,本文拟从三者的组织特点和制度需求出发,对农村集体经济组织应选择何种企业形式进行探讨。

1 合作社的企业形式

1.1 合作社的概念与特征

合作社作为互助性的社会经济组织,于 18 世纪末、19 世纪初出现于英国、法国。早期的合作思想最重要的代表是空想社会主义学派,其中最著名的代表为欧文和傅立叶。关于合作制的组织原则,最早出现于 1884 年英国“罗虚戴尔公平先锋消费合作社”的罗虚戴尔原则。1937 年,国际合作联盟代表大会归纳为以下 5 项:(1)门户开放(入社自由);(2)民主管理(一人一票);按交易额分配盈余;(3)股金利息应受限制;(4)对政治和宗教保持中立;(5)现金交易;(5)促进社员教育。这些原则被世界各国建立合作社所广泛应用,并未受到政治体制或所有制形态的限制。国际合作社联盟第 31 届代表大会将罗虚戴尔原则扩展为 7 项:(1)自愿和开放的社员原则;(2)社员民主管理的原则;(3)社员

经济参与的原则;(4)自主和自立的原则;(5)教育、培训和信息的原则;(6)合作社间的合作原则;(7)关心社区的原则。

1.2 学界关于合作社的选择研究

由于纯粹的合作制存在集资方式的封闭性导致资金不足、自身积累有限等问题,难以完全适应激烈的市场竞争的需要,再加上中国在改革开放前开展合作化运动中走了不少弯路,虽然也有学者认为合作制是中国集体经济组织的模式选择(申延平,2001),也有学者为合作制进行了辩驳,如廖运凤(2004)针对学者认为合作制无法解决融资问题的观点,提出合作制不能吸引大量资金并不能批判为其缺陷,而且现代合作制的发展已经在相当大的程度上解决了较大规模融资的问题。尽管如此,由于实践成效、制度绩效等多种原因,学界终究没有给予很多的认可,特别是当前学者们已对应用单纯合作制的研究兴趣有所减少。

2 股份合作制的企业形式

2.1 股份合作制的主要特点

综合股份合作制的概念及学界的研究,股份制(公司制)包括以下基本特征:(1)产权主体的多元化;(2)以资本合作和劳动合作相结合;(3)入股自愿,但一般不能退股;(4)成员个人股不向社会募集、不得转让、不得上市交易、不得退股、但可回购,可以设立集体股、法人股,法人股可以转让;(5)一人一票民主决策制,也包含给予持股比例的投票权利,但其行使以不妨碍民主制为前提;(6)公共积累属于组织成员全体所有,不得进行分割;(7)按股分红与按劳分红相结合。

收稿日期:2017-02-01

作者简介:陈扬众,博士生,干部,主要从事土地资源管理、土地法学等方面的研究。E-mail:chenyangzhong@bjgtj.gov.cn

股份合作制是在合作制的基础上,借鉴或吸收了股份制的“某些做法”或“因素”,其人合性依然占主导地位,是对合作制的发展和完善,在性质上依然还属于合作制的范畴。主要表现在其本质属性上依然保留了合作制的内容:一是多元主体的出资主要还是属于互助性质的,特别是集体股和国家股的出资,与股份制出资的纯逐利性有明显区别,即使是允许外部资本入股获取利润,其作为优先股的表决权和分红都是有限制的。二是个人出资者是企业内部劳动者,且实行“一人一票”为主的民主管理,与股份制“一股一票”原则不同。三是提取不可分割的公共积累,属于集体所有,即使企业清算时资产盈余也不分割,只能用于公益事业,显然与股份制为维护其资本不变而提取的法定公积金也并不相同。

2.2 学界关于股份合作制的选择研究

农村土地股份合作制与家庭承包经营制一样,在中国首先来源于各地的探索实践,其相关研究相对滞后于实践,至20世纪90年代农村土地股份合作制才开始受到理论界的关注。学界大多是介绍各地实践的案例或描述其现实特征,抑或分析其制度绩效,把它当成合作制进行分析,抑或将其与股份制(公司制)相比较,希望对这种独创的制度按照经典模式进行修正或改造。

有研究对农村土地股份合作制在实践中的制度绩效持肯定态度。张笑寒(2009)认为,土地股份合作制是典型的诱致性制度变迁,在一定程度上实现了效率与公平双重目标;钱忠好(2010)认为农地股份合作制是典型的帕累托制度改进;徐汉明等(2012)认为土地股份合作制有助于培育农民集体理性。但也有学者提出股份合作制存在对农户土地承包经营权的侵害风险,无法“用脚投票”,更有学者对南海的土地股份制模式进行考察后,提出其经济绩效的提高并不是股份制所赐,而是避开了国家垄断农地转用(刘愿,2008)。

客观上说,股份合作制从其产生开始就受到学界的关注,受到的赞同与批判都不少,而且争论不休,这不仅源于其集成了合作制与股份制的优点而产生“四不像”的嫌疑,更重要的是其在产权安排上还需要完善,以克服其自身的内在矛盾。股份合作制发端于各地自发的实践创制,在中国发展的时间还较短,还不够成熟,虽然具有良好的群众基础,民众接受程度较高,但其在理论建构、制度建设上还有

待完善。

3 股份(公司)制的企业形式

3.1 股份(公司)制的特点

《辞海》关于股份制的解释是:“以投资入股或认购股票的方式联合起来的企业财产组织形式,按股份多少进行收入分配。”经济学界和法学界分别从经济形态和企业法律制度的角度,对股份制进行了界定。综合股份制(公司制)的概念及学界的研究,股份制(公司制)包括以下基本特征:(1)入股主体的多元性;(2)目的的营利性;(3)财产的份额性及股份的可流通性;(4)一股一票决策制;(5)按股分红;(6)形式的法定性。

3.2 关于股份(公司)的选择研究

随着中国集体经济发展出现种种问题、农村劳动力外流后导致耕地撂荒等问题,不少学者对股份合作制开始持怀疑态度,指出股份合作制存在其自身难以避免的缺陷,认为股份制将成为中国集体经济组织发展的方向。如陈孝兵(2013)认为股份合作制是更高级形态的合作制;李广子(2013)通过对农村金融机构绩效的定量比较分析,认为以股份制组建的农商行在内部治理效率上优于以股份合作制组建的农合行,导致其绩效也优于农合行。田土城(2015)认为,公司制的法律地位、组织形式等事项均有法可依,股东身份没有限制有利于农业规模化经营,股份转让限制较少有利于股份的流通,是农村集体土地股份制改革的理想模式。有学者虽然提出股份制改造是农村土地产权改革的方向,但并未将股份合作制与股份(公司)制进行严格区分,分析实例使用的是股份合作制模式,但在提法上是宽泛的股份制,并未专指严格意义上的股份制,这些学者可能认为股份合作制更大程度上接近于股份制。

股份(公司)制为较为成熟的现代企业制度,其在产权明晰、权责明确、融资便利和制度规范等方面具有优势。但是集体经济组织能够选择这种现代企业制度,仅仅注重效率和产权清晰等原理考量股份制的适应性又是不够的,因为土地管理问题还必须考虑公平、利益博弈、政策目标、社会稳定等公共选择问题(甘藏春,2014)。由于公司制立足于资本联合,关注于资本本位,其容易产生而且正在走向实现资本支配劳动的结果,殊不知这极易导致贫富分化,这正是马克思所批判的资本主义本质。社会主义的

目标是为了实现劳动支配资本,实现共同富裕,防止出现资本支配劳动导致贫富分化的问题。在社会主义制度下进行股份制改革,必然需要彰显社会主义特征,顾及社会公共利益,即要实现效率,又不能损失社会公平,这是纯粹的股份(公司)制在现阶段难以实现的。

此外,公司制的适用还应充分考虑中国经济社会发展的现实,特别是中国农村发展的现实状况以及农民思想意识(如乡土、地缘情节)等条件,而不能急于跨越制度变迁的时间和空间限制。中国仍然处于社会转型时期,许多制度正在构建之中,特别是土地管理制度不可能一步到位。现代公司制度在西方发达国家的发展也经历了几百年的历史才得以构建、适用和完善,而且西方市场经济发达国家股份制产生的历史时期与条件同中国改革的环境截然不同,不仅不能急于照搬西方公司制模式,还需要创新地进行本土化改造。中国20世纪90年代国有企业改革之所以艰难,而且导致国有资产流失等问题,其根本原因就是西方的股份制理论不能与中国的特殊社会环境和条件相结合(王雨本,2009),应该以史为鉴。

4 集体经济组织的模式选择:适应性分析

股份(公司)制与股份合作制模式的选择纷争从20世纪90年代开始就出现了,进入21世纪后学界的争论更加激烈,近几年“股份制说”似乎更加突出。本研究认为,股份(公司)制与股份合作制都有各自的特质、局限性以及适用范围,考量集体经济组织应选择哪种企业形式,并不是要对这两种企业形式做出优与劣的判断,而是要从集体经济组织的制度需求、制度环境等条件出发,找到更适合于集体经济组织的企业形式。

4.1 在制度需求上,股份合作制对于集体经济组织实现集体所有权的需求具有较好的适应性

集体经济组织是集体所有权的行使主体,在其制度需求上必然要体现集体所有制的质的规定性特征。公有制在硬件上最基本的特征是存在不可分割的公有制财产,虽然股份制与股份合作制本身并不具有所有制的天然属性,但他们在实现集体所有权的适应性上并不相同。

一是保留不可分割的公有财产。土地股份合作经济组织在企业盈余分配中提取一定比例的不可分

割的公共积累,用于集体扩大再生产和公共福利事业。这部分公共积累属于农民集体所有,不再折股量化到个人,遇到企业清算时,公共积累的剩余部分交由当地的社区用于公益事业。股份(公司)制为了保持资本稳定和扩大再生产,虽然也有提取法定公积金的做法,但这些公积金的用途主要还是在于追求企业利润,而且在企业清算时需要根据股东的剩余索取权按持股比例返还给股东,因此股份制下的公积金最终可以分割为股东的个人财产。

二是财产为集体利益的共同利用方面。起初集体成员将土地等财产投入合作组织,是为了实现互助自救,为其群体利益服务的,对土地等集体财产进行折股量化,目的在于明晰集体成员对集体财产的产权份额,在集体成员与集体财产之间建立以股权为核心的激励与约束机制。土地股份合作经济组织设定的集体股是成员集体所有的股份,直接为实现成员集体利益而设定,国家出资的国家股来源于其扶持集体经济的财产,显然不是以赢利为目的,符合公有制关于财产为集体利益共同利用的制度需求。而股份(公司)制下的出资是基于追求股东投资收益最大化的目标,并不是源于追求集体利益的实现。当然这并不是说土地股份合作经济组织不能追求企业利润,而且在市场经济条件下,企业从事经营活动当然是为了获取利润,这与投资者的出资目的是不同层面的问题。企业获得的利润可以用于满足投资者的投资收益需求,也可用于实现成员集体利益。

4.2 在制度环境下,股份合作制能够更好地适应集体经济组织发展的历史与现实条件

4.2.1 股份合作制能较好地适应集体经济组织的制度变迁需求

经历了农业合作化、人民公社等历史阶段后,中国农村已基本形成“三级所有”的合作机制,股份合作制也是在此基础上演化而来,具有诱致性制度变迁的特征,是农民自发的制度创新,具有天然较好地适应性。而且,“政社分离”后形成的集体经济组织还承担着投资基础设施建设、提供农村公共物品和社会保障福利等非经济目标功能。股份合作制下集体股和国家股的设立在一定程度上弥补了集体经济组织自身的财力不足,从企业盈余中提取的公共积累也可以提供部分资金支持,有利于集体经济组织实现农民集体内部的公共利益。集体经济组织将企业资金用于公益事业,不仅对于外股股东难以收益,

而且可能导致股份分红的减少,显然与股份(公司)制下外部股东投资的“迫利性”需求相冲突。

4.2.2 股份合作制能够较好地适应农村地缘政治因素以及社区治理环境

现阶段中国农民在特定的社区中经过长期的生产经营和社会交往,形成了较稳定的地缘政治,比如宗族观念、社会归属和社会认同等,也正因此乡村治理在处于“熟人社会”的基础上构建,外来人口进入农村社区往往被村民予以特别的“关注”。股份合作制借鉴了股份制某些作法,但保持了合作制的本质属性,其出于互助合作、实现集体利益的目的以及股东范围的相对稳定特征,与农村社区的地缘政治和乡村治理保持了较好地适应性。而且农村集体经济组织规模一般较小,在农村土地权能获得完善的情况下,它可以通过抵押贷款满足融资需求,而不一定要通过大规模股东投资获取。股份(公司)制的融资便利功能主要适用于组建大型的现代企业,未必适用于小规模的经济组织。当然,如果集体经济组织实力强大后组建大型现代企业,其可以运用股份(公司)制解决融资问题并组建公司,但这是集体资产投资的问题,属于另一个范畴的问题了。

4.2.3 股份合作制的股权设置和红利分配原则有利于满足农民对土地的社会保障功能需求

基于中国人均耕地面积少的现实,社会保障功能依然是现阶段中国农村土地的基本功能。股份合作制在股权量化之后,不仅使得集体成员能够按股份获得分红,对其土地的非生产性收入进行补偿,彰显了社会保障功能。而且股份合作制通过对外部股权及分红的限制,确保农民集体掌握集体经济组织控制权,防止土地所有权被外部资本稀释,保证土地实物在实现规模经营的同时不被兼并或使农民陷入失地的困境。

4.3 在制度实施上,股份合作制更有利于农民集体成员权的实现

《物权法》第59条创制了集体成员权,明确了“农民集体”是由农民“集体成员”组成,股份合作制更有利于农民集体成员权的实现。

4.3.1 股份合作制的股权机制有利于保持集体成员权的身份性和相对封闭性要求

在土地股份合作经济组织中,一般只有取得集体成员资格的人方能投入普通股,享有相应的选举权、决策权及收益分配权,且股权不得转让、抵押等,

即使允许外部投资进入也是有一定限额并设定为优先股,不享有选举权、决策权等普通股的权利,保持了其股东成员与集体成员的相对一致性,集体成员权在集体经济组织运行中平稳运行。而股份(公司)制对于股东具有相当的开放性,且可以转让、抵押等,集体经济组织若为扩大资本而采用开放性持股,必然导致其集体成员与股东成员的错位,甚至形成外部大股东控制集体经济组织的问题,“一股一票”的原则将导致集体成员对集体经济组织重大事务的决策参与权受到侵害甚至剥夺。在这种被外部股东控制的集体经济组织,实质上成员集体也就丧失了对集体所有权的主体权利。

4.3.2 股份合作制“一人一票”为主的民主表决原则,有利于实现集体成员权利平等的价值追求

在农民集体中,每个集体成员都应平等地享有集体成员权权利,包括知情权、选举权与被选举权、重大事项决策权等。股份合作制坚持股东持股均衡和“一人一票”为主的民主表决原则,能够较好地与集体成员权的平等价值相契合。虽然股份合作制也允许有限制的附加表决权,但是有限额要求,而且是在不影响民主表决的前提下设立的。股份(公司)制遵循“一股一票”表决原则,体现的是“股金平等”,与集体成员“人的平等”有明显的区别,这与农民集体成员制度要求的平等价值追求是难以调和的。

4.3.3 股份合作制将集体股和国家股设为优先股,有利于防止基层行政权力的外部干涉,有利于集体成员权的有效行使

股份合作制将长期积累下来的集体财产分为集体股和社员股,国家为扶持集体经济可以投资国家股,并将国家股和集体股设为优先股,不参与表决。集体重大事项表决依然遵循“一人一票”原则,村民自治组织、其他集体组织以及乡(镇)政府更难再以行使集体股权或国家股权的名义干涉集体经济组织的决策事务,农民集体成员权的行使才能不至于受行政权利的外部干涉。而在股份(公司)制“一股一票”原则下,国家股和集体股必然也需要占有相应的投票权,而且相对于集体成员个人而言,这些国家股和集体股所占比例很可能更大,就会形成国家股和集体股控制集体成员个人股的局面,基层行政权力即可通过“合法程序”干涉集体经济组织决策事务,形成现代企业制度下的新型“政企不分”。

5 结论

在当前市场经济中股份(公司)制的作用优势是很明显的,本研究认为现阶段股份合作制具有较好的制度适应性,可以成为集体经济组织企业形式的选择,2016年12月26日,中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》提出对农村集体经营性资产进行股份合作制改革,2017年中央1号文件也明确了这一原则。事实上,中国股份合作制还处在实践阶段,还需要克服其内在的各种矛盾和制度缺陷,但据此就因噎废食未免为时过早,而应给予股份合作制在发展的空间和时间上留有充分演化或完善的余地。在中国农村发展达到一定成熟条件之后,农村社会形态、乡村治理结构变化之后,一些股份合作制集体经济组织逐渐凸显股份合作制因素,或者演变走向股份制也不无可能。

参考文献

[1] 甘藏春. 社会转型与中国土地管理制度改革[M]. 北

京:中国发展出版社,2014:2.

- [2] 申延平. 合作制——促进中国农村经济社会发展的必然选择[J]. 河南社会科学, 2001(5):30-34.
- [3] 廖运凤. 对合作制若干理论问题的思考[J]. 中国农村经济, 2004(5):4-9.
- [4] 张笑寒, 张瑛. 效率与公平视角下的农村土地股份合作制绩效分析[J]. 农村经济, 2009(1):20-23.
- [5] 钱忠好. 中国农村土地制度变迁和创新研究[M]. 北京:中国农业出版社, 2010.
- [6] 徐汉明, 杨择郡. 推进土地股份合作制实施中的民意考量[J]. 管理世界, 2012(5):176-177.
- [7] 刘愿. 农民从土地股份制得到什么? ——以南海农村股份经济为例[J]. 管理世界, 2008(1):75-81.
- [8] 陈孝兵. 股份合作制变的制度诱因与实践意义[J]. 福建行政学院学报, 2013(6):76-82.
- [9] 李广子, 曾刚. 股份制还是股份合作制[J]. 财贸经济, 2013(9):43-56.
- [10] 田土城. 农村集体土地股份制改革的法律考量[J]. 社会科学辑刊, 2015(1):55-61.
- [11] 王雨本. 股份制度论[M]. 北京:中国社会出版社, 2009.

A Study on the Adaptability of Forms of Enterprises of Rural Collective Economy in China

CHEN Yangzhong^{1,2}

(1. Renmin University of China, Beijing 100086, China;

2. Beijing Municipal Commission of Urban Planning, Land and Resources Management, Beijing 100045, China)

Abstract: There are different arguments on cooperation system, joint-stock cooperative system and shareholding system. Based on the organizational characteristics and institutional requirements, this paper puts forward that the joint stock cooperative system has better adaptability in the system demand, system environment and system implementation, which can be the basic direction of reform of rural property rights system in China.

Key words: shareholding system; joint stock cooperative system; adaptability