

农村集体经济组织成员“以户行权”的规范成因与理性回归

叶呈嫣^{1,2,3},郑里⁴

(1.中南财经政法大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430073;
2. 湖北重大风险防范与应急能力研究中心,湖北 武汉 430073;
3. 湖北省重大决策社会稳定风险评估研究中心,湖北 武汉 430073;
4.中南财经政法大学法学院,湖北 武汉 430073)



摘要 农村集体经济组织成员享有财产性以及非财产性的复合型成员权,集体成员个人需借助其所在“农户”实现成员权,即“以户行权”。该权利行使规则在历次土地制度改革中均得以保留,新颁布的《农村集体经济组织法》(2024)亦对此规则加以沿袭。其成因主要包括“家户制”文化的内生动力、集体土地所有制下成员权制度始终粗糙以及受到改革开放前“政法法学”理念的影响。在集体成员权制度尚未完善之前,这种特殊的权利行使规则还将长期保留,这既是由制度变迁逻辑中显示出来的强大文化惯性与功能属性所致,也是基于我国“家户制”传统本源等历史文化的理性回归。在重视文化惯性的前提下,亦应正视“以户行权”之痼疾,即集体成员依赖于“户”并长久地受制于“户”、成员个体的成员权也易隐匿于“户”,这些现实问题不可回避。在党的二十届三中全会提出巩固和完善农村基本经营制度、深化土地制度改革的背景下,基于社会公平正义以及现代财产法追求的产权明晰等目标,“农户”不应被认定为成员权之权利主体,未来应以完善成员权制度等作为改革方向。

关键词 农村集体经济组织成员权;农户;集体土地所有制;权利主体

中图分类号:D922 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2024)06-0147-12

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwxb.2024.06.013

2024年6月28日,十四届全国人大常委会第十次会议表决通过《农村集体经济组织法》,助力巩固和完善农村基本经营制度;2024年7月18日召开的党的二十届三中全会通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《二十届三中全会决定》),指出要巩固和完善农村基本经营制度,并深化土地制度改革。农户家庭还将是统分结合的双层经营体制下“分”之快车道的基础细胞。长久以来,中国的农户家庭作为天然的命运共同体、生活共同体、生产共同体,具有责任对等、责任分担与责任内化等风险化解机制^[1]。依靠无数韧性“小农户”,传统中国创造了灿烂的农业文明。中共中央、国务院出台的《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》也指出,小农户家庭经营将是当前和今后很长一个时期我国农业的主要经营方式。由此,“农户”在我国农村农业法治实践中具有重要地位。

习近平总书记提到,历史研究是一切社会科学的基础,承担着“究天人之际,通古今之变”的使命,要重视历史、研究历史、借鉴历史。^①推进农业农村现代化改革,不仅要立足现在,更应反思历史,

收稿日期:2024-05-09

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村集体经济组织法人的特别属性与立法构造研究”(21YTC820031)。

① 《习近平致第二十二届国际历史科学大会的贺信》,载新华网2015年8月23日,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/23/c_1116344061.htm.

才能更好地走向未来。基于历史的视角,农村集体成员的个人命运、生产生活都天然依附于农户家庭,其集体成员权之行使规则亦是如此。

一、农村集体经济组织成员“以户行权”的规范困境与学术分野

农村集体经济组织成员权是由实现自益目的的财产性权利以及实现集体共益目的的非财产性权利构成的“一束权利”,前者如土地承包经营权、宅基地使用权、集体资产股权等,后者表现为基于成员身份参与集体事务的决策权、监督权以及选举与被选举权等。土地承包经营权和宅基地使用权是我国法定用益物权,集体资产股权是集体成员的合法财产;集体共益权是集体成员的身份性权利,唯有具有主体资格者,才可以成为上述法定权利的主体。从现代财产法要求产权明晰的视角来看,这“一束权利”理应赋权于集体成员个人,而现行立法却在权利主体和赋权主体等方面的规范安排上模棱两可。

一方面,立法多次明确以农村集体成员资格作为土地权利之取得前提。例如,《民法典》^①第55条在阐释农村承包经营户内涵时,以“农村集体经济组织成员”作为取得土地承包经营权的前置要件。进言之,承包权的取得主体是成员,由成员构成农村承包户。去“商品经营”化后,农村承包经营户复位为由自然人组成的农业组织实体,与其置于“自然人”下的体系安排吻合。《农村土地承包法》(2018)第5条和第19条都有关于集体成员享有农地权利的表述。此外,该法增设第16条第2款,在土地权益前冠以“农户内家庭成员”作为主体形态;该法还增设第24条第2款,要求在土地权属证书中记载全部具有土地承包经营权的家庭成员,也是以成员个人作为权利主体形态。

另一方面,自《民法通则》(1986)、《土地管理法》(1998)、《农村土地承包法》(2002)、《物权法》(2007)颁行以来,客观上形成了一套以“农户”为赋权载体的成员权实现规则,换言之,集体成员个人需借助所在“户”行使成员权,即“以户行权”。如家庭承包方式下,集体成员需以家庭为单位承包土地,宅基地奉行“一户一宅”之申请原则。“以户行权”在最新颁布的《农村集体经济组织法》(2024)中得以沿袭,该法第13条第(5)(6)项都强调了集体成员应依法取得承包经营权和宅基地使用权,其中自然包含依据《民法典》《农村土地承包法》《土地管理法》之法定方式,即原则上采取家庭承包方式和按户申请宅基地的方式取得农地用益物权。显然,这种特殊的权利行使规则与传统民事主体理论以及现代财产法理论格格不入。

就规范上的模糊处理,学界看法不一。有学者认为,这是民事主体制度中的“中国制造”,是基于我国特殊土地所有制度以及特殊历史时期所采取的特殊主体制度,农户是极具中国特色的民事主体^[2]。也有学者持反对观点,认为“农户”看似被披上一层法律外衣,实则是一个由具有集体成员资格的家庭成员组成的单位^[3]。无论是在《民法通则》还是在《民法典》中,农村承包经营户都置于“自然人”一章中,按照体系解释方式,应属自然人的特殊形式而非独立的民事主体^[4]。由此,“户”仅是自然人之集合,而非一类民事主体^[5],在此基础上,有学者提出要在未来构建独立的土地承包经营权自然人主体形态^[6],这也是保护妇女等弱势群体土地权益的重要途径^[7]。

就现有研究成果来看,学界对此问题并无长篇专门性研究,在大多数农地法制研究中,学者往往概括地以“农户土地承包经营权”“农户承包权”等概念相称^[8-12]。进而回避成员个人和农户这两种权利主体形态的讨论。从研究视角和方法来看,现有大多数研究仅基于对现行实体规范展开文意解释,对“以户行权”所致问题一笔带过,基于历史视角开展的专题研究更是付之阙如。显然,“以户行权”并非基于传统私法逻辑的产物,其理论解释应向其背后的本土文化底色发问,只有基于历史文化视角对“以户行权”作专项研究,方可援古证今、照应现实,为其融入成员权制度中提供参考。

^① 为行文方便,本文所称我国法律文本,均省略“中华人民共和国”的表述。

二、农村集体经济组织成员“以户行权”的历史嬗变

以土地所有制和集体经济组织形态的变迁为据,“以户行权”的历史检索可划分为土地改革、农业合作社、人民公社以及承包制几个主要时期。

1. 土地改革时期:“以户行权”之雏形

(1) 土地所有权分配到“户”。1950年6月,新中国迎来了土地制度第一次重大变革。《土地改革法》(1950)致力于构建“农民土地所有制”,该法第7条、第10条规定了土地的分配主体和分配方式:其一,向无地、少地的贫农分配土地;其二,对地主,分配维持其基本生活的土地份额;其三,“保护中农、富裕中农原本所有的土地”。

对于上述土地权利分配主体的识别,在《关于划分农村阶级成分的决定》(1950)、《关于划分农村阶级成分的补充规定》(1951)等相关规范性文本中,均以“农户”“户”而非个人为单位。

(2) 土地确权到“户”。《关于填发土地房产所有证的指示》(1950)第6条规定土地证以“户”为单位填发。实践中,针对农业用地,颁发土地所有证,例如《土地房产所有证》(1950)记载的将土地份额“确定‘本户全家’所有”;针对农民使用的城郊国有土地,颁发《国有土地使用证》(1952),依然确权到“户”。

综上,土地改革时期,“以户为主田,各归其户”^[13],户内成员共享土地权利,“以户行权”初具雏形。

2. 农业合作社时期:“以户行权”之发展与固化

(1) 初级社:按“户”入股入社、土地报酬分配到“户”。土地改革后,农民合作化道路拉开帷幕。根据《农业生产合作社示范章程》(1955)第1条、第32条之规定,农民以其私有土地入股。土地分配并确权到“户”后至引导其入股初级社之间仅寥寥数年,并无可能将土地份额量化至户内成员,亦无相关规范性文件可考,合乎实际的解释应为,“入股合作社的土地是农户家庭的土地”^[14]。即,“按户入股”后,户内成员自动获得社员资格,享有相应的社员权,土地报酬分配到“户”。

(2) 高级社:土地报酬、自留地分配到“户”。1956年1月,中央政治局提出,应将发展成熟的“初级社”转为高级农业生产合作社。依据《高级农业生产合作社示范章程》(1956)第2条和第16条,社员的入股土地将转为“集体所有”,土地报酬仍分配到“户”;同时,社员可保留一定份额的自留地以自给自足,自留地以“户”为载体加以赋权。

综上,农业合作社时期,农民须借“户”之外观入社获取集体成员资格,在土地报酬等成员权实现机制上亦是如此,“以户行权”进一步发展与固化。

3. 人民公社时期:“以户行权”之赓续与完善

1958年8月,《关于在农村建立人民公社问题的决议》通过,到同年10月底,99%以上农户加入人民公社^[15]。

(1) 自留地使用权赋权于“户”。《农村人民公社工作条例修正草案》(1962)第21条和第40条的规定,社员的土地权利应转移至生产队所有,但农户享有少量自留地的使用权,实践中以户为单位颁发了《人民公社自留地使用权证书》^[16],该证书记载“……确定划给……社员全家自留地……”。人民公社时期,“‘家’与‘户’往往会将其认定为同一社会组织”^[17]。

(2) 宅基地使用权赋权于“户”。1963年3月,中共中央发布《关于各地对社员宅基地问题作一些补充规定的通知》,明确规定社员因新建房屋向集体申请宅基地需以“户”申请。

综上,在人民公社时期,自留地以及宅基地赋权方面继续奉行“以户行权”,该规则得以赓续并进一步完善。

4. 承包制时期:“以户行权”之成熟与承袭

自20世纪50年代国家引导农民走合作化之路起,“包产到户”始终“或隐或现,或此或彼,或多或少地存在着”^[18],1978年底,中共十一届三中全会召开后,“包干到户”、“包产到户”等各种农业生产责任制得到政策支持。

(1) 以“户”创设土地承包经营权。据统计,1982年实行包干到户的生产队(或生产大队)占

80.9%，1984 年跃至 99%^[19]。数据显示，按“户”承包经营颇受青睐，政策法规亦作出相应调整，如表 1：

表 1 承包制时期政策法规中土地权利赋权情况

时间	政策/法律	重要内容	土地权利赋权主体
1985 《关于进一步活跃农村经济的十项政策》	提出两个“长期不变”：联产承包责任制不变；农户家庭经营不变		农户家庭
1986 《关于一九八六年农村工作的部署》	明确“家庭承包”是党的长期政策		农户家庭
1986 《民法通则》	将依法承包农地、从事商品经营的“农户”构造为“农村承包经营户”	农户/农村承包经营户	农户/农村承包经营户
1998 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》	长期坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的经营制度		农户家庭
2002 《农村土地承包法》	规定“农户”是家庭承包方式的承包方，即，集体成员需以“户”创设家庭承包经营权		农户

(2) 以“户”申请宅基地使用权。改革开放以后，据《关于加强农村宅基地管理工作的请示》(1990)，宅基地以“户”计数，结合同时期按“户”颁发宅基地使用证的实践^[16]，可推定农村集体成员以“户”申请宅基地的制度惯性。

1998 年颁布的《土地管理法》针对宅基地使用权制度作出多处修订。第一，删除 1988 年《土地管理法》第 41 条，将宅基地使用权的申请主体限定为“农村村民一户”；第二，从法律层面确立了“一户一宅”原则^①。2004 年《关于加强农村宅基地管理的意见》第 8 条提到，以“户”作为宅基地使用权的登记、颁发单位。

综上可见，“以户行权”已成为一种成熟的集体成员权行使规则并沿用至今。

三、农村集体经济组织成员“以户行权”的成因分析

“以户行权”能够一再突破传统教义学理论在实践中一以贯之，自应深入探讨其成因。

1. 历史文化原因：以“家户制”文化为传统本源

习近平文化思想蕴含着对中华优秀传统文化这个根脉的高度重视。“家户制”乃我国本源性传统文化，其由以强大习俗作为支撑的家庭制度和以国家行政作为支撑的户籍制度共同构成^[20]。“户”以家庭为基础，二者最大的区别不是内部结构，而是在政府、社会管理体系内部视野下，家庭的面貌将转变为“户”(家户)^[21]。具体到农业生产领域，“一家一户就是一个生产单位”^[22]，中国传统农耕文化形塑了华夏文明，虽王朝不断更替、时代迭起兴衰，却始终未能实质上“割裂”这种文化惯性。

(1) 封建农耕文化：立户授田、确权于户。春秋晚期之前，土地管理奉行“井田制”，农民被编制在井田之上，为王公贵族提供无偿劳动，发展到后期，耕作者消极怠工、生产率低下，必然会走向式微。春秋晚期，随着郑国子产推行“庐井有伍”、鲁宣公实施“初税亩”、秦国商鞅变法之“废井田、开阡陌”等一系列土地改革措施，井田制逐渐瓦解。此后，以“分田而作”为核心的“授田制”在关东各国逐渐流行，即将土地重新划为小块田地、确立封界，实行以小家庭占有经营的个体劳动，并按规定向国家缴纳赋税。“授田制”的具体步骤为“立户授田”，分田编户后则以“户”为耕种单位自行开展农业生产^[23]。秦汉时期通过“编户齐民”，出现了“农户”这一职业性户类^[24]，国家通过《田律》和《户律》管理土地及农户，使土地制度和户籍制度得以互补。

秦汉以来，“编户齐民”和“立户授田”的土地占有和经营思想实现制度化。如曹魏时期大兴“屯田制”并形成了“屯田户”，其中，“民屯户”实行集中管理，分散经营，以“户”分配土地并展开独立经营，“民屯户”享有部分收益权，按规定交付地租；而“军屯户”则以士兵及其家属共同组成独立的生产单位，以耕养战。北魏孝文帝时实行计口授田制，将战后大量的荒地收归国有并重新分配。其中，

① 仅限定于原始取得形式下，农户申请宅基地使用权修建房屋，因继承房屋等合法原因取得多处宅基地使用权的，在此不做讨论。

“露田”仅分配给农民使用,不允许买卖,“老免及身没则还田”;“桑田”则属于私有土地,但其买卖仍受到一定限制;同时,大土地所有者兼并小农土地也受到限制,土地“皆为世业、身终不还、恒从现口”。在管理方面,接受授田后的农户称为“均田户”,配合户籍制度“明立簿目”,记载每户人口、授田亩数、应负租调等。“均田制”在我国历史上存在了长达三个世纪,唐中叶以后,个体小农经济并未随着均田制的没落而消失,在国家经济中仍占有很大比重^[23]。随着商品经济的发展,乡村中更是出现了如茶户、花户等专门从事某种经济作物种植业的“农户”,这在明清时期仍有延续^[24]。

土地私有制下,“富强者”往往并兼山泽,“贫弱者”则望绝一廛。历史上,英睿的统治者往往按户“均给天下之田”,从而缓和社会矛盾;昏聩的统治者则无视土地兼并,往往迫使农民阶级揭竿起义,形成朝代的不断更迭。在长达两千多年的封建时代,“农户”一度成为集公、私法属性的法律规范主体。传统中国以“家国同构”为基本治理形态,家户制不仅是一种经济意义上的生产单位,也是一种行之有效的政治组织形式^[25]。

(2)近代农耕文化:按户分配、确权于户。在风雨飘摇的近代中国,农村经济日益凋敝,不合理的土地制度导致自耕土地者未必自有,自有土地者却未必自耕。在非良性的租佃制度下,农民缴纳高额地租,多对土地进行掠夺性经营,使耕作技术也难以发展^[23]。近代社会的发展是一个“从身份到契约”的过程^[26],然而,半殖民地半封建的社会形态导致近代中国发展极不均衡,广大农村处于封建秩序之下,土地制度改革的设想和实践受到家户传统的强烈影响。

孙中山先生提出“平均地权”、“耕者有其田”的土地思想,在统计土地占有比率时,以家户为单位^[27]。在此背景下,以毛泽东同志为代表的中国共产党人在不同阶段实行的土地政策,土地权利分配载体均是“农户”,1947年,《中国土地法大纲》规定按户平分土地并确权到户,如晋绥边区颁发的土地证载明:“户主范桂山全家在土地改革中分得土地……嗣后此项土地所有权即归该户所有。”^[16]

(3)现代农耕文化:赋权于户、确权到户。随着个体主义的兴起和政府介入的不断深入,家户制总体而言出现了某种“断裂”^[28]。具有苏联特色的公社体制被认为是先进生产制度,家户制则被贴上落后的标签^[17]。以超血缘关系的劳动组织代替农户家庭的生产职能,使家户制传统的生产、保障等基本功能被人为遏制,“样板化”地复制苏俄特色的村社及集体劳动模式,直接导致了与之伴随的各种“退社闹社”甚至是“磨洋工”现象。

然而,家户展现了其顽强的生命力,人民公社在对家户进行改造的同时,家户制本身也蕴含了瓦解公社的力量^[29]。分散经营始终伴随着集体劳动的“合”,使人民公社将核算单位下放到生产队;伴随改革开放的春风,农业经营最终回归“一小二私”的家庭承包经营模式。即使是农业现代化改革,也大量地从家户传统中汲取精华,比如,2013年的中央一号文件提出“家庭农场”这一新型农业经营主体,仍将农户家庭作为农业生产的主体组织。

“农户”不仅是打开中国农村的钥匙,更是阅览中华灿烂文明史的一条主线,不仅融汇了土地制度与户籍制度,甚至还与军事、赋税等国家治理制度息息相关。在以农为本的传统中国,“农户”的农业生产功能和军事后备功能可谓是最突出的两大属性,造就了“大国小农”的本源型特色农耕文化;发展到近现代,军事后备功能被阶级斗争功能所替代直至消失,农业生产功能则被完整复制。文化传统始终具有复制性,带有浓厚大陆法系色彩的我国近现代法律文化仍表现出一定的传统文化精神^[30]。

2. 现实制度原因:集体所有制下成员权制度始终粗糙

马克思主义经典理论认为,特定历史时期内的法律等上层制度设计都是基于同时期的经济基础而铺成的^[31]。

(1)制度博弈:村社制与家户制之抵牾。土地改革运动中之所以按户分配、确权颁证到“户”,是因为此确权方式适合同时期农村经济情况^①。《关于土地改革问题的报告》指出,土地改革的基本目的是通过解放农村生产力发展农业,进而开辟新中国的工业化之路^[15]。可见,土地改革不仅是新民主主

① 《关于填发土地房产证的指示》(1950)第6条:“土地证以户为单位填发,是合于现在农村经济情况的。”

义建国纲领的重要任务,也是促进获分土地后的农民积极投身农业生产,进而为国家工业化发展提供原始积累、创造发展条件。

农民以“户”私有、分散经营土地,尽管提高了劳动积极性,但其固有缺陷,即,过于分散、落后等问题逐渐暴露,决策者认为,现代化、集体化应成为其发展趋势^[22]。随着我国制定了优先发展工业的战略目标,资源向工业倾斜势在必行。同时,国家难以同分散的亿万农户直接“打交道”,在一个传统的农业大国基础上进行国家工业化建设,有计划地将土地与农村劳动力集体化、规模化便成为衡平工农业之间关系的策略选择。

落后的小农经济制约着农业生产力的发展,执政者认为,在既定条件下的理性选择是,迅速建立公有制以实现超生产力发展^[32]。农民在政府的倡导下自发地参与互助组、初级社,土地私有产权结构清晰,农户经营模式也未实质改变,入社与退社均完全自由。与此同时,国家通过提高农副产品的收购价格、扩大农田水利建设以及增加生产资料的供应量等经济上的大力扶持,在农业合作化运动初期保证其总体是积极、稳定、健康的;1953年,90%以上的互助组、合作社增产,尤其是合作社,在同等土地数量情况下,产量大都超过单干户和互助组^[15]。这种自由的互助合作将国家对农业的扶持惠及至农民,自然受到农民的青睐与支持。但是,这仅仅在一定程度上克服个体农户的先天缺陷,尚未达到国家期望通过掌握农业剩余产出的提取从而支持工业化发展的战略目标。不仅如此,大规模经济建设带来了全国粮食严重紧缺的突出问题,“如果把本来就不多的外汇用来进口粮食,就无法进行工业化建设,改变不了落后的局面”^[33],国家决定以“统购统销”严格控制粮食市场,以克服价值规律带来的粮价上涨、供不应求的困局。统购统销制度与农业合作化运动相伴相随,存续于农村流通领域^[34]。若以“农户”为余粮核算单位,将加剧“统购统销”的繁难程度。基于上述原因,国家开始引导“初级社”过渡到“高级社”,再迅速过渡到人民公社,将农民私有的土地收归集体公有。人民公社全面建成以后,国家通过计划手段实现了按需配置资源的目标。一方面,国家通过指挥人民公社组织农业生产并取得农产品的支配权与核算权;另一方面,国家通过设置户籍壁垒对农民本身的流动加以限制,保证农业生产劳动力的集约化,达到汲取农业剩余价值,以服务于工业化建设的目标。据国务院农业发展研究中心统计,在1953年至1978年计划经济时期,工农产品价格“剪刀差”总额在6000—8000亿元^[35]。

农业合作化运动后期,个体农户失去了对土地排他性的使用、收益、处分权,仅保留极为少量的自留地使用权和宅基地使用权,表现出“产权残缺”的状况^[36];依赖细碎手工劳动的传统农业生产方式下进行的集体劳动,很快便陷入劳动监督成本上升、劳动激励过低的困境^[37],不论是产量还是生产积极性,都出现断崖式下跌,1958年至1978年20年间,我国农村年人均收入只有60元左右^[38]。在长期“剪刀差”和“统购统销”治理模式下,集体积累减少和成员分配不足等问题逐渐对人民公社集体所有制形成倒逼之势^[39]。另一方面,伴随着经济发展,国民经济中农业比重不断下降,国家工业建设从依靠农业剩余逐渐转向工业剩余^[40],人民公社集体所有制改革的必要性与可行性条件逐渐成熟。马克思主义认为,法律在任何时候都不得不服从“经济的无声强制”^[31],法律应遵从促进生产力发展的原则。如果说,国家工业化优先发展的经济策略是对农村个体经济的人为摧毁,那么,“包产到户”便是无声地基于生产力水平的强制回归。

(2)制度粗糙:成员权制度始终残缺。从引导农民走合作化道路起,农村土地制度便以建立集体所有制为改造目的,但在探索不同形态的集体经济组织(初级社、高级社、人民公社)的20余年时间里,社员权制度始终较为粗糙:初级社时期,户内成员按户入股后自动获得社员资格,土地报酬亦通过“户”下发;高级社时期,自留地和宅基地也是赋权于“户”;人民公社时期,自留地使用权和宅基地使用权借助“户”实现。此外,从史料记载来看,对社员的统计,长期以来也是以“户”为单位计数^①。

① 例如党中央、国务院发布的《关于整理和巩固农业生产合作社的通知》(1955)指出:“……允许已有的社数和社员户数作必要的合理的减少。”

例如,1955年夏,全国农业合作社发展到65万个,加入合作社的农户为1690万户^①,而到1955年底,参加初级社的农户数跃至7500万户^[15]。

1978年以后,通过推行包产到户、包干到户的家庭承包制度,农村土地制度改革走出了一条适应我国农村生产力水平的同时也符合意识形态的集体所有制之路。遗憾的是,成员权制度却一如此前的社员权制度般粗糙,客观事实是,农村集体经济组织成员个人的财产性成员权以及部分非财产性权利均需要以“户”的形态加以实现。

3. 政策意蕴:功能主义之产物

法社会学家川岛武宜认为,法律命题的创造或多或少地服务于在斗争中获胜的社会力量^[41]。在历史长河中,法律服务于政治任务的建设既是客观事实,也是客观要求,其不可避免地带有一定的政治色彩。

(1)基层治理功能:农户乃天然基层组织。回顾中国共产党百年土地制度的演变,土地政策往往是号召基层农民群体投身民主革命的重要战略,也是社会矛盾变化的核心和焦点之所在,更是在实践中不断探索、日趋完善,逐渐塑造成型的过程^[42]。在第三次国内革命战争时期,阶级矛盾上升为国内的主要矛盾,在这样的背景下,中共中央于1946年5月发布《关于清算减租及土地问题的指示》,即《五四指示》,实行没收地主土地分配给农民的政策,老解放区约三分之二的地区实现了“耕者有其田”。紧接着,中共中央于1947年10月发布《中国土地法大纲》,决定平分土地并向土地所有者颁发土地所有证。据查,此时分配土地以“户”为单位,按户颁证^[16]。“农户”事实上承担了组织分散农民参与、支持革命的政治重任,故相关立法延续至新中国成立初期,其政治色彩仍十分厚重。“户”不仅是土地的分配载体,更是社会治理的基本细胞。

新中国成立初期,新民主主义革命尚未取得全面胜利,内忧外患的国内外环境使共产党人时刻保持警惕。1950年6月,刘少奇同志在作《关于土地改革问题的报告》时指出“中国土地制度极不合理”,他进一步阐释道,土地制度若不加以改变则将威胁人民革命胜利的巩固,革命胜利的果实也将从人民手中旁落^[15]。因此,土地改革并不单纯是对这种不合理的土地制度加以革新,更是一场尖锐的阶级斗争。“必须坚决执行毫不动摇地依靠农民的政治觉悟和组织力量,发动农民自己打倒地主以取得土地、保卫土地的群众路线的方针。^[15]”在这场阶级斗争中,由于按户识别阶级属性,作为土地和相关生产资料的分配载体的“农户”,自然也是“斗地主”的基础组织。

中国共产党自成立起便确立了实现社会主义的奋斗目标。经过三年的战后恢复,新中国开展社会主义革命的时机已经成熟,党中央于1953年提出“一化三改”的过渡时期总路线。决策者认为,家庭农业作为分散的个体经济,是封建社会的产物,不应成为民主社会的基础^[43]。小农个体私有制与社会主义公有制是天然敌对的,其私有制属性与当时的政治改革任务格格不入,将面临社会主义改造。合作社被视为对我国小农经济进行社会主义改造的过渡产物^[44]。农业合作化是党“团结和领导动摇的小生产者”,用合作社巩固领导权的策略选择^[32]。值得注意的是,社会主义改造并未实质上抛却“家户”文化,不论在任何集体经济组织形态下,均保留了赋权给“户”以自留地和宅基地使用权。

(2)规则设计:法学理论让步功能主义。马克思主义认为,法律体现的是取得国家政权者的意志^[31]。新中国建立之初的时代任务是摧毁旧法、建立崭新的政治秩序与法律制度。其中,巩固政权是首要任务,构建新的法律制度也是为了更好地巩固政权^[45]。作为完成革命任务的过渡性安排,《土地改革法》承认农民的土地所有权,这是新民主主义革命的逻辑延续^[32]。“农户”经济地位的提高,使农民阶级积极参与基层政权组织以摘掉受压迫的标签,其实质也是一场以巩固共产党人武装夺取政权的胜利成果为目标的民主改革,内容包含了废除封建剥削制度、扫清旧社会的污浊、铲除反动派的政治基础等各项任务,实现了新旧思想的有序更迭。传统小农多以宗法秩序形成一定的等级性的社会结构,相较于个人努力,家族余荫更能决定一个人在这种等级结构中的地位。这种社会结构长久以来既受到国家立法的强制维护,在小农文化里也具有天然的正当性。因此,土地改革最重要的政治意

^① 数据来源自《中共七届中央委员会关于农业合作化问题的决议》(1955)第1条。

义在于,使均平思想从美好的愿望变成现实,正式为“不患寡而患不均”的地权矛盾画上句号。土地改革的目标是建立农民的土地私有制,而非直接消灭土地私有制度,目的便在于“团结一切可以团结的力量共同建设新中国”^[46]。在这种政治环境下,不论是待没收土地的“地主户”还是予以保护的“富农户”和“中农户”,以及待分配土地的“贫农户”,都是以“户”的组织形式客观存在;于支离破碎、多难待兴的新中国而言,再次以“户”分配土地无疑是符合意识形态的各阶级的原始组织形式。中国从此再无地主、再无剥削,只有普通“农户”,农村传统的阶级意识和结构形态被“夷平”。

改革开放以前,法学理论一直以政治理论为主导、被其统帅,被称为“政法法学”^[47]。“如果没有政权,无论什么法律……都等于零”^[48],《共同纲领》(1949)和《土地改革法》(1950)体现出强烈的革命性和阶级斗争性,党从1953年开始引导农民走集体化道路至人民公社达到集体化顶峰,均以政策文本为推动力。《农村人民公社工作条例修正草案》规定了人民公社政社合一的体制属性,其口号是“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。集体经济组织沦为国家基层政权之附庸,完全失去农业经济发展所需的自主性,丧失其经济职能^[49]。计划经济体制下国家不断通过政策对“农户”与土地之间的权属关系进行直接调整。

1978年底,中共十一届三中全会胜利召开。会议通过《关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》,循名责实地指出我国农业的落后状态,社会主义农业经济的优越性远远没有发挥出来。《决定》指出,要加强对农业的合乎客观实际的领导,以确保农村政治局面的稳定。以“包产到户”为主的农业生产责任制遂逐渐发展起来,并在实践中探索出合乎生产力水平的家庭联产承包责任制,既保证了农业经济的社会主义方向,又以“户”之名将农地使用权交到农民手里;既维护了我国农村的安定团结,又符合我国农村经济的发展规律。

可见,在新中国社会主义建设探索之路上,以土地权利赋权于“户”为主要内容的“以户行权”是一种法学理论让步于政策目标的规则设计,而非现代财产法理论中产权明晰要求的产物。改革开放后,“政法法学”逐渐沦为历史陈迹,但是,农村土地制度固有的基层治理功能以及社会保障功能等政治属性无法回避,党和国家的政策依然是现行集体所有制下土地制度改革等农村发展问题的重要指导。

四、农村集体经济组织成员“以户行权”的历史理性回归

古罗马伟大的法学家西塞罗(Cicero)曾说:“历史乃生活之师。”^[50]基于对“以户行权”的历史事实、变迁逻辑之溯源与成因分析,对该权利实现规则之解读应回归历史理性。

1. 重视文化惯性

规范与习俗内嵌于文化,并得以于代际之间如基因般复制传承,即便是革命或者外部侵略性输入也不能彻底打断这种“传承”。输入者试图以其自认的“发达”的制度替代“不发达”的制度,忽视本土文化而导致扞格难通的局面,因人为破坏路径依赖下制度本身的演变规则,而往往以失败告终。通过对“以户行权”进行历史检索可以发现,这一制度并非今时今日的上层制度设计,其创设与赓续都源于历史文化惯性下农民自发形成的社会秩序,并不断地复制传承至今。目前,集体资产股份化改造仍以“户”为固权单位,“以户行权”这一别具中国特色的权利实现规则,还将在可预见的很长一段时间内发挥其功能属性。即便缺乏现代民事主体理论以及财产法理论的支持,其仍然通行于农村地区,形成制度惯性。

我国盲目输入苏联“发达”集体农庄制度的作法以彻底失败告终,不仅是因为受制于生产力水平,还因为人为割裂了小农文化的传承,打破了尚无需纠正的路径依赖之制度惯性。改革开放后依循实事求是的指导思想,农业经营回归农户分散经营模式,农地“两权分离”是既符合意识形态又一定回归传统路径的制度创举,以致其多年来始终沿着“农户与土地捆绑在一起,所有权归属集体,调整使用权的路径不断发展也不断自我强化”^[51]。时至今日,农业生产尚未全面实现大规模机械化作业。当下,中国农村正在乡村振兴之路上向现代农业过渡,但振兴之路的终点并非与传统农业完全

对立;当代社会发展以“现代化”为价值取向,但是现代化不等于无视传统。社会发展不应大起大落,而应遵循衔接式发展轨迹,这就要求在发展道路上尊重传统、正视传统^[20]。

马克思主义认为,人们自己创造历史,但应基于其所能碰触的既有条件继承发展地创造,而不是凭空创造^[52]。在农业生产力与我国地理特征的双重制约下,全面大规模的机械化农业生产模式尚不具有现实可行性,“农户”在我国农业生产领域具有不可撼动的基础性地位。宅基地使用权与农村土地承包经营权尽管身披私权外衣,但仍是充当社会治理手段的角色,是对农村社会保障不足的必要补充^[53]。比如,《二十届三中全会决定》强调要“推动新型农业经营主体扶持政策同带动农户增收挂钩”,仍是将农户作为农村的基本经营主体,进而以农户为单位实施相应的产业扶持。因此,集体成员“以户行权”不可能单纯奉行私法逻辑。日后农村产权改革应重视“农户”的功能,尤其是在对相关法律规范进行调整时,不可以“农户”概念与西方私法逻辑相悖便轻言抛却。

2. 正视“以户行权”之痼疾

目前,学界仍在热议如何完善成员权制度^[54-55],但囿于成员权制度缺位已久,集体成员个人的成员权益的实现既借助于“户”,又长久地受制于“户”;同时,西方个人主义的法学学术话语体系,无法理解中国人对“家户”“家族”的特殊情感,造成了现代与传统之间的断裂^[56]。上述因素都使“以户行权”在我国法律体系中存在不融洽之处。

首先,农民的价值观与乡土习俗等非正式制度在代际之间的传承性成为农地制度改革中不得不考虑的重要因素。在新一轮农地制度改革中,承包地“三权分置”不是一个完全“破旧立新”的制度创设过程^[57],其前提仍然是家庭承包经营制度下的“两权分离”,故制度演进的惯性决定了所有权归属集体——土地承包经营权由“农户”创设的母体规则尚不可重塑,因为“惯性力量会驱使已经选择的路径不断强化”^[58]。因此,《农村土地承包法》(2018)承袭“农户”作为家庭承包方式的承包方之规定,法理逻辑的奉献可能并不多,并不代表“以户行权”是符合平等、公正等现代法治观念的规则,其只是在尚未构建替代性制度下奉行路径依赖的制度演变逻辑。宅基地制度改革中亦是如此,宅基地资格主体界定不清、界定标准不一仍是实践中面临的棘手问题。此外,“农户”的社会价值并不需要靠赋予其权利主体地位才能维系^[59],这也使其作为一种规范性概念的意义大打折扣。长远而言,去身份化和将权利归属于具体的自然人才是土地承包经营权的发展方向^[60]。

其次,“半工半耕”的农村形态不是我国城市化进程的终点,这意味着集体内农户家庭成员长期城乡分居也将只是渐进性城市化进程中一种过渡现象。随着教育普及、送法下乡等农村现代化建设的推进,农村集体经济组织成员不再局限于服务于集体利益、家户利益,其个体权利意识也会随着文化素质、人文素养的提高而不断增强,这就意味着,“户”团体与成员个人之间可能出现意见相左,二者的矛盾日益增加也并非罕见^[61]。从实践中户内成员要求确认权利份额等司法纠纷可见一斑。与此同时,伴随“三权分置”等改革红利的逐渐落实,农村集体资产的财产功能将得到极大释放,采取不同的方式流转或者转让承包地、宅基地、股权可能带来截然不同的收益效果,在“逐利”效应下,户内成员极易产生不同意见。此外,全国各地风俗习惯不同,对“户”的认定很难做到统一,由地方制定规范性文件极易强化“户”团体性而忽视户内成员意愿,使得这项制度很难真正意义上实现法制化。

最后,社会主义追求的发展目标,不仅仅是形式、程序上的公平,而是以落实到全体人民实质意义上的公平为信仰,这就要求将经济发展的果实平等地惠及每一个人^[62]。农村集体产权改革以明晰产权为重要改革目标之一,《二十届三中全会决定》即要求发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益。但从相关政策以及各地实践来看,成员财产性权利以确权到户的“静态管理”为治理常态,“户”事实上成为成员财产性权利的初次分配载体,户内的二次分配全然依靠农户家庭成员尤其是户主的“自觉”。而在司法实践中,户主侵占户内其他成员权益的纠纷并不少见,即使通过解释论的方式明确户内成员才是各项集体资产的权利主体,也不能全然消除“户”对于成员实现个人权益的前置作用。就这一点,无论是《二十届三中全会决定》和《农

村集体经济组织法》(2024)都强调对集体成员个人财产权益的保护。《二十届三中全会决定》强调产权“赋予农民更加充分的财产权益”，这是发展新型农村集体经济的目标。《农村集体经济组织法》(2024)第8条不仅明确规定保护集体经济组织及其成员财产，该条第3款也重申妇女与男子享有同等权利的原则，强调妇女的婚姻状况不得成为侵害其在集体组织中权益的理由；该法第18条则规定了两种情形下集体成员身份的保留，在成员实质上已经脱离集体之时，维护其成员身份和相应权益的稳定。

五、结语

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上提出“以史为鉴、开创未来”的深刻要求^①。强调要走中国特色乡村振兴之路，不要试图照搬欧美模式。“农户”这一天然的命运共同体在“家户制”文化基因的影响下，催生了农村集体经济组织成员“以户行权”，这一权利行使规则具有深厚的历史与实践基础。长期以来，国家通过治理农户而治理农村社会，这是现实选择，也是治理常态。要认真萃取中华优秀传统文化中的思想精华，结合现代化语境，赋予其现代性的表达形式，使传统文化在“根”上发出新芽和枝条^[63]。因此，在现代化农业农村建设之路上，要尊重中国国情与农村农情，更要尊重客观规律，在尚不具有舆论基础以及成员权制度仍待完善的背景下，不可贸然废除“以户行权”，否则将致使现代规则与传统文化的遽然割裂。

与此同时，“以户行权”之痼疾亦应得到正视。“以户行权”并非私法逻辑的产物，由此引发了法律制度层面的诸多现实问题，如成员权主体不明、成员权主体形态争议等。在成员权制度等其他条件尚未成熟的阶段，“以户行权”还将作为一种过渡性规则存续，在这种过渡规则之下，“农户”仅具有权利主体之外观。但是，“户”不能作为集体经济组织成员权的权利主体形态，否则将加剧理论争议与实践困境。由此，“农户”应解释为赋权载体，与民法上的权利主体截然不同；承包经营权、宅基地使用权等集体成员权的权利主体应为户内成员，即集体成员个人。党的二十届三中全会强调巩固和完善农村基本经营制度，据此，在尊重既有制度惯性的基础上，缓和乃至克服“以户行权”的制度张力，应当是农村土地制度改革的思考方向。

参考文献

- [1] 陈军亚.韧性小农:历史延续与现代转换——中国小农户的生命力及自主责任机制[J].中国社会科学,2019(12):82-99,201.
- [2] 李永军.对我国民法上非法人组织概念的质疑[J].比较法研究,2021(2):25-37.
- [3] 王洪平.权益主体视角下农户家庭成员土地承包权益研究[J].现代法学,2020,42(3):99-111.
- [4] 朱广新.论土地承包经营权的主体、期限和继承[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(4):28-37,171.
- [5] 宋志红.宅基地资格权:内涵、实践探索与制度构建[J].法学评论,2021,39(1):78-93.
- [6] 高飞.寻找迷失的土地承包经营权制度——以农地“三权分置”政策的法律表达为线索[J].当代法学,2018,32(6):14-24.
- [7] 耿卓.家户视角下的妇女土地权利保护[J].法学,2016(1):115-124.
- [8] 高圣平.农地三权分置视野下土地承包权的重构[J].法学家,2017(5):1-12,175.
- [9] 蔡立东,姜楠.农地三权分置的法实现[J].中国社会科学,2017(5):102-122,207.
- [10] 陈小君.《农村土地承包法修正案(草案)》要义评析[J].中国土地科学,2018,32(5):1-6.
- [11] 高圣平.农村土地承包法修改后的承包地法权配置[J].法学研究,2019,41(5):44-62.
- [12] 祝之舟.农村土地承包关系自主调整机制的法理内涵与体系完善[J].法学家,2021(2):86-100,193-194.
- [13] 傅维麟.明书·土田志(第13册)[M].北京:中华书局,1985.
- [14] 向勇.中国农村集体成员主体资格新论[J].河北法学,2016,34(6):126-135.
- [15] 中共中央党史研究室.中国共产党历史[M].北京:中共党史出版社,2011.
- [16] 张德义,郝毅生.中国历代土地契证[M].河北:河北大学出版社,2009.
- [17] 李伟.家户制传统在民法典中的呈现与转型[J].政法论丛,2020(6):148-158.
- [18] 张学兵.邓小平“关于农村政策问题”谈话的几点研究[J].中共党史研究,2018(10):39-49.

^① 参见人民网:<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0721/c437911-32164757.html>.

- [19]《当代中国农业合作化》编辑室.建国以来农业合作化史料汇编[M].北京:中共党史出版社,1992.
- [20]徐勇.中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J].中国社会科学,2013(8):102-123,206-207.
- [21]王跃生.中国当代家庭、家户和家的“分”与“合”[J].中国社会科学,2016(4):91-110,207.
- [22]毛泽东.毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1991.
- [23]蒲坚.中国历代土地资源法制研究(修订版)[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [24]宋昌斌.中国户籍制度史[M].陕西:三秦出版社,2016.
- [25]黄振华.“家国同构”底色下的家户产权治理与国家治理——基于“深度中国调查”材料的认识[J].政治学研究,2018(4):37-47,126.
- [26]梅因.古代法[M].沈景一,译.北京:商务印书馆,1996.
- [27]胡英泽.近代华北乡村地权分配再研究——基于晋冀鲁三省的分析[J].历史研究,2013(4):117-136,191.
- [28]黄振华.家户制与家户国家:中国国家形态的一个解释框架[J].东南学术,2021(5):86-96,247.
- [29]任路.中国国家纵横治理结构的原型与转型——基于家户制的视角[J].云南社会科学,2019(1):37-42.
- [30]付子堂.法律功能论[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [31]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译.马克思恩格斯全集[M].北京:人民出版社,1960.
- [32]王敬尧,魏来.当代中国农地制度的存续与变迁[J].中国社会科学,2016(2):73-92,206.
- [33]中共中央文献研究室编.陈云年谱(1905-1995)中卷[M].北京:中央文献出版社,2000.
- [34]吴建征.统购统销制度下农民的多重心态与行为(1953—1957)[J].河北学刊,2021,41(4):103-107.
- [35]温铁军.中国农村基本经济制度研究[M].北京:中国经济出版社,2000.
- [36]周飞舟,林上,王恒.宅基地“资格权”的社会学意涵[J].济南大学学报(社会科学版),2021,31(4):5-11,2,157.
- [37]林毅夫.制度、技术与中国农业发展[M].上海:上海人民出版社,1994.
- [38]何沁.中华人民共和国史(第二版)[M].北京:高等教育出版社,1999.
- [39]温铁军,逯浩.新时代“三农”与“三治”问题的内涵转换及其问题域[J].西安财经学院学报,2019,32(4):5-16.
- [40]孔祥智,何安华.新中国成立60年来农民对国家建设的贡献分析[J].教学与研究,2009(9):5-13.
- [41]川岛武宜.现代化与法[M].申政武,渠涛,李旺,等译.北京:中国政法大学出版社,1994.
- [42]严金明,郭栋林,夏方舟.中国共产党百年土地制度变迁的“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”[J].管理世界,2021,37(7):19-31,2.
- [43]中央文献研究室.毛泽东书信选集[M].北京:人民出版社,1983.
- [44]应星.农户、集体与国家——国家与农民关系的六十年变迁[M].北京:中国社会科学出版社,2014.
- [45]王志华.苏联法影响中国法的几点思考[J].华东政法大学学报,2008(1):95-100.
- [46]李本灿.对非国家工作人员行贿罪的立法论思考[J].国家检察官学院学报,2021,29(3):114-126.
- [47]张文显.中国高校哲学社会科学发展报告·法学(1978-2008)[M].广西:广西师范大学出版社,2008.
- [48]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译.列宁全集[M].北京:人民出版社,1963.
- [49]陈吉元等.中国农村社会经济变迁(1949-1989)[M].山西:山西经济出版社,1993.
- [50]西塞罗.论演说家[M].王焕生,译.北京:中国政法大学出版社,2003.
- [51]董新辉.新中国70年宅基地使用权流转:制度变迁、现实困境、改革方向[J].中国农村经济,2019(6):2-27.
- [52]中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译.马克思恩格斯选集(第一卷)[M].北京:人民出版社,2012.
- [53]朱庆育.民法总论(第二版)[M].北京:北京大学出版社,2016.
- [54]刘竞元.农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径[J].华东政法大学学报,2019(6):151-162.
- [55]梅维佳.农村集体经济组织法人的内在逻辑与制度表达[J].华中农业大学学报(社会科学版),2024(2):145-154.
- [56]汪洋.貌离神合:家庭财产法对传统家观念的呈现[J].法学研究,2023,45(3):112-129.
- [57]陶钟太朗,杨环.论“三权分置”的制度实现:权属定位及路径依赖[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(3):86-94,158.
- [58]范奇.行政协议制度创制的路径依赖与矫正[J].行政法学研究,2021(6):146-156.
- [59]申惠文.集体土地用益物权农户主体问题研究[J].河北法学,2020,38(2):151-162.
- [60]孙聪聪.民法典时代承包地“三权分置”再立法论[J].法治研究,2024(2):96-110.
- [61]肖盼晴.农村集体产权改革背景下成员共益权的实现困境与出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4):68-75.
- [62]杨林,张艳涛.马克思自由与平等关系思想及其当代价值[J].理论与现代化,2021(1):79-90.
- [63]王敏光,金雨.习近平文化思想中的中华优秀传统文化元素探赜[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2024,60(4):9-17.

The Normative Causes and Rational Regression of Rural Collective Economic Organization Members ‘Exercising Right by Household’

YE Chengyan, ZHENG Li

Abstract The members of rural collective economic organizations enjoy a composite membership right that includes both property and non-property right. Individual members of the collective must rely on their ‘household’ to exercise these rights, that is, ‘exercising right by household’. This rule for exercising rights has been retained throughout various land system reforms and the newly enacted Rural Collective Economic Organizations Law (2024) continues to uphold this rule. The causes of this rule mainly include the intrinsic motivation of the ‘household-based’ culture, the consistent roughness of the membership rights system under collective land ownership, and the influence of the political jurisprudence prior to the reform and opening up. As long as the system of collective member rights remains incomplete, this special rule for exercising rights will persist, driven by the powerful cultural inertia and functional attributes displayed in the logic of institutional change, as well as a rational return of historical and cultural origins of the “household-based” tradition in China. While recognizing the importance of cultural inertia, it is also essential to address the inherent issues of ‘exercising rights by households’, namely, that collective members are dependent on their ‘households’ and are long constrained by it, which can obscure the individual membership rights of members. These practical issues cannot be overlooked. Within the context of the third plenary session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China proposing to consolidate and improve the basic rural management system and deepen land system reform, and based on goals such as social equity and justice and the clarity of property rights pursued by modern property law, ‘household’ should not be identified as the subject of membership rights. The reform direction should focus on improving the membership rights system in the future.

Key words the right to membership in rural collective economic organizations; farmer household; collective ownership of land; right holder

(责任编辑:王 薇)