

农村土地股份合作社股权转让之法律机制探析

俞培宏, 欧阳仁根* (嘉兴学院文法学院, 浙江嘉兴 314001)

摘要 农村土地股份合作社实践发展过程中,在带来优化效益的同时也不可忽视其在股权转让、赠与和继承等方面渐露弊端。如何规制农民土地经营权自愿退出机制,并规范合作社股权市场化流转的程序成为亟待完善的问题。此外,在现代市场经济发展潮流下,参与土地股份合作社的农民权利救济途径与保障机制也需完善。该研究剖析了土地股份合作社股权转让的法律问题及土地股份合作社中农民土地经营权自愿退出机制,介绍了农村土地股份合作社股权市场化流转的程序规范,认为土地股份合作制度是一项福利性的保障制度,对于土地股份合作制度施行过程中农民权益被侵犯的事实需要依靠法律保障。

关键词 土地股份合作社;土地承包经营权;股权转让;农民权益救济

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)24-209-03

Legal Mechanism Analysis of Equity Transfer of Rural Land Stock Cooperative

YU Pei-hong, OUYANG Ren-gen* (College of Humanities and Law, Jiaxing University, Jiaxing, Zhejiang 314001)

Abstract During the practical development of Rural Land Stock Cooperative, the optimal benefit was brought forward, but the legal problems in equity transfer, donation and inheritance appeared gradually. It is a problem needed to be solved in how to regulate the voluntary withdrawal mechanism of peasants' land managing rights, and standardizing the procedure of cooperatives equity market circulation. Besides, under the development trend of the modern market economy, farmers' rights relief way and security mechanism should both be improved in Rural Land Stock Cooperative. This research analyzed the legal issues in equity transfer of Rural Land Stock Cooperative, and the voluntary withdrawal mechanism of peasants' land managing rights in Rural Land Stock Cooperative. We introduced the procedural norms of equity market circulation of Rural Land Stock Cooperative. It was pointed out that land joint-stock cooperative system was a welfare security system. And legal protection was needed for the infringing farmers' rights and interests during the implementation of land joint-stock cooperative system.

Key words Land Stock Cooperative; Land contracted management right; Equity transfer; Farmers' rights relieving

农村土地股份合作社是家庭联产承包责任制的进一步发展及延续,其更加适应现今新农村经济发展需求与农村土地利用的实践。但是在制度的变化与革新中,情况落实与法律规范的碰撞更为明显^[1]。土地股份合作社股权的市场化流转和与土地利益密切相关的农民权利如何处理也需要谨慎斟酌。

1 土地股份合作社股权转让的法律问题

1.1 土地股份合作社股权转让 农村土地多是以集体所有的状态存在,其一般无流动性可言,最多是集体内部分配。因此,以农村土地经营承包权入股的股份合作社股权的转让也颇受限制^[2]。转让的对象范围、转让方式及原因、受转让者的本集体成员身份或者资格等方面都可能会被作为限制的内容。股权转让受限主要是因为股份合作社对土地の利用多是集中规模经营,以节约成本资源,提高整体效益而达到利益最优化。若此时,股权转让给集体组织之外的成员,则对其土地的使用可能陷入矛盾中,尤其是以土地经营权参与到另一个集体组织中,则对原集体组织的经营造成困扰甚至会使生产停滞。此类转让风险使得现实的土地股份合作社在运行中不得不进行强行审查甚至出现阻止股权转让的情况。

股权虽然是一项财产性权利,可由股东自行处分,但因农民土地承包权的不完全产权的性质,使其缺乏处置权利^[3],所以股权的转让限制虽可能会成为阻滞土地股份合作社符合现代市场经济发展模式与要求的一大障碍,却也是我

国为保障农民不失长远性土地权益的体现。土地股份合作社的存在期限处于不确定状态,那么转让后,若是土地股份合作社被注销,则转让当事人对于股权有偿转让的期限就难以界定。另外,对于股权转让,不得不考虑股权转让后对土地集体所有的其他组织成员所带来的影响,该股权所代表的土地经营承包权是否也该被视为被转让,那对于该项权利的行使自由该如何看待;还是说转让后,股权依然以原有状态存在,只是股权人改换,但这一行为的期待效应对于受转让人而言也会大打折扣。因此,股权转让的可行性是否值得被落实或者延伸,需要根据现实情况的发展来调整。

1.2 土地股份合作社股权赠与和继承的法律问题 在现实生活中,农村土地股份合作社股权一般不倡导作赠与之用^[3]。即使股权被赠与,受赠者所得到的真实权益一般只停留于此股权所带来的收益分红。无论赠与人出于何初衷将股权赠予他人,被赠与人是否享有与赠与人同等的股东地位,是否被其他股东承认,在实践中可能会产生异议,从而影响土地股份合作社的整体运行。此类赠与一般可被视为无偿转让了其股权下所代表的土地经营承包权,那受赠与人是否有自主处理此土地承包权的权利,既已赠与,其所享有权利是否也该为无期限。此外,受赠与人的主体资格是否应当受到限制,例如满足非城市居民,对该项股权无其他处置想法等条件。

鉴于土地承包经营权的严格人身属性的特质,严格限定于为其集体经济组织农户所有,而具有不可继承性。基于土地承包经营权产生的合作社股权在继承上也被严格限定。其人身性为保护农民对土地经营权行使而专享。若有股东因死亡、宣告死亡或失踪等情况无法继续享受股权所带来的效益,一般是被集体经济组织收回股权,折价补偿,将其股权

基金项目 浙江省哲学社会科学规划办项目(13XKGJ003YB);嘉兴学院2015年度校级重点SRT计划立项项目(851715028)。

作者简介 俞培宏(1995-),女,浙江绍兴人,本科生,专业:法学。
* 通讯作者,教授,硕士,从事农村法制、合作社法研究。

收稿日期 2016-07-06

以一定价格分配于有意愿争取的组织内部股东。一方面是为体现土地承包经营权的不可继承性,另一方面优先给社内股东享有股权转让是为合作社的稳定经营。因土地股份合作社组织不一定是土地所有集体组织,股权重新被分配并不意味着其土地承包经营权被重新分配。若土地股份合作社内股权转让,与集体所有组织土地承包权的分配有矛盾,可能会造成分歧纠纷。因此,关于股权的继承现象在实际生活中往往处于一种默认状态,若没有其他人提出异议,基本被集体与合作社所接纳;但是若被提起不合理处,对于已享有的财产收益的处理就容易陷入窘迫之境。所以关于继承还需保持从一而终的一致态度。

2 土地股份合作社农民土地经营权自愿退出机制

现有的土地股份合作社多是由基层政府机关号召而成立,土地股份合作社的发展的确也解决了部分农民外出打工土地闲置、纯农作业收益低下而难以满足农村商品经济发展和城镇化发展土地利用格局陷入难处等不适应处^[4]。土地股份合作制度作为诱致性制度不断跟随社会变迁而修正,其也需要更加体现出农民对于自身权利的意思自治。暂不论农民入股是否可能有强制性行为存在,其在土地政策和政府工作的倡导下一般愿意参与此类有保障、有收益、有权利的组织。

土地股份合作社无论是实行规模化种植还是发展二、三产业,都使土地处于集中利用状态。对此,若有股东欲退股,必是希望拿回其土地承包经营权用于自主经营或是其他用途。但是在追求整体效益中要求割除占据一大块面积或者居中位置一小块的土地时,对于土地股份合作社的工作必会造成破坏性的打击与阻滞^[5]。因此,也可能以强制行为阻止此类情况的发生。可以考虑以另一处相类似使用价值的土地来换取居于重要地位土地的承包权,虽然可能双方会达成妥协,但以强制力解决仍是一种省时省力省钱的方式。由此看出,农民行使退社权与土地股份合作社的利益一般处于矛盾的对立面。

农民的资本主要是劳动力和土地使用权,若以一定手段剥夺其中的一项自主行使权,都会扼杀其发展的自主性。虽然土地股份合作社的目的也是为农民提供更加高效的创造收益的途径,但是若不形成系统的土地经营权自愿退出机制,就无法更合理地减少土地股份合作社以及农民利益的损失,也无法减少对农民自主权与公平发展机会的损害。

农民退股的原因多样化,从外界影响来看,持股者可能会有离婚、出嫁、外出、死亡等导致户籍迁移以及失去或放弃土地承包经营权的情况;从内因来看,可能是土地股份合作社创收低下,实在满足不了农民的基本需求^[6]。

农民退社权的处理对土地股份合作社来说是一大难题,特别是中途退股在可操作性上也较低,因此土地股份合作社需要采取一定措施尽量使农民减少事后退社行为,以及解决农民退社后带来的不良效应。首先,土地股份合作社应该与农民订立合理公平的入社协议,协议前提是农民处于意思自治并且对协议内容有相对充分的认识。其次,土地股份合作

社应当妥善处理好社内事务,达到实际且令农民满足的收益,做到土地股份合作社成立时的承诺,减少因土地股份合作社运作不良且扣留农民股权(土地承包经营权)而损害农民权益。第三,需做好发展宣传工作,使农民及时了解土地股份合作社的工作,加强农民对土地股份合作社的信心。对于由客观原因产生的退股现象,土地股份合作社应该及时与土地所有的集体组织协商,将此股民下的土地承包经营权重新调整以补足空白;若是由于土地股份合作社的内部因素所造成的,则以维持农民利益为主,减少农民损失。

作为持股人的农民也应考虑集体公共利益,在享有集体经济利益的同时,需要避免因自身行为带来的风险。因为集体土地的特殊性,一旦入社,农民的股权自主权受到较为严格的限制,所以在入社前就需做好思想准备。政府也不可为追求村镇经济效益带来的政绩就敷衍农民,需要给予农民更大的自主选择权,在实行土地股份合作制度的过程中避免造成类似土地征收等行为,使农民的工作自由被侵害。无论是集体经济组织(或村委会),还是土地经营者,在追求自身利益的同时都该充分考虑农民的权益。

3 农村土地股份合作社股权市场化流转的程序规范

农村土地股份合作社因其发展基础的局限性而具有一定的封闭性,作为适应于市场经济社会发展产生的土地股份合作社,为增强其市场灵活性,必然需要有一定的股权是面向大众与市场的。除去土地承包权股份,依然需要以劳力、技术、资金等生产要素入股的股份,使土地股份合作社的各方面发展处于平衡状态^[7]。协调土地股权与其他股权关系的关键点就是股权价值。

若以土地作价得来的股权因其流转受严格条件限制,此类股权流转一般要求是土地集体所有的组织内部人员或者合作社内部人员,并且愿意此股权稳定保有原来状态存在,避免因基础因素的变化而波及土地股份合作社的效率与发展状态。土地的股价衡量需要考虑多方因素,如市场上土地的一般收益或者其一般租金,土地的面积、肥力,其内在的价值(如矿产、水源等)。实际情况中衡量标准多样,但是最需要满足农民的基本生活需要与公平价值。至于以其他的生产要素入股,则是依据其对于土地股份合作社发展的潜在价值与市场评估作为基础来衡量。

土地股份合作社的入股首先需要以入社协议作为双方保障,以保证双方意思自治在协议中更完整地体现,并且依据市场价值进行调整以维持公平状态,避免显失公平的行为发生。一旦入股,则需要保障股东权益,大家风险共担,利益共享。土地股份合作社运作期间应该保有股权适当状态,以满足后续股东发展或者预防盲目发展导致的股权虚胀现象。至于退股,如前文所言,土地股权不宜退出,否则易造成整体崩盘的不良现象,因此有必要预先做好充足的准备工作。而其他的股权因素,若需要退股,在履行实现签订的协议条约下,可以根据现实情况折现退股。若是两个以上的土地股份合作社合作甚至合并,两者的股权股价可能需要进一步协商调整,但不应损害股东原有股权利益,同时与股东重新说明

并变更协议内容,使双方意见达成一致。

除土地以外的其他要素股权,基本可以进行转让、赠与、继承,但是都应该秉持不损害土地股份合作社的整体利益为基本原则。并且这些它类股权转让应该得到土地股份合作社股东超过半数的赞成意见后方可进行流转,因土地股份合作社的发展基础是土地,为保障土地承包经营权的合理行使需要作出一定的预防工作,防止怀有不良目的人员的恶意侵犯。由此可见,它类股权的流转也处于较为受限状态,对于开拓市场可能会成为阻碍因素,但是为减少市场经济中过多的不可预料风险后果,暂时需要要求土地股份合作社处于一种保守状态。此处也是市场经济以及土地股份合作制度革新的重要方向。

4 土地股份合作社中农民权利的行使与救济

土地股份合作制度是一项福利性的保障制度,其设立目的是为打破农民在纯农收入无法满足生活质量要求时的困难状态。但是在土地股份合作制度施行过程中仍然存在侵犯农民权益行为,农民的自力救济无法真正挽回损失时,需要有更广泛的法律手段保障处于弱势群体的农民。

4.1 被入社与入社协议 许多由基层工作者兴起的土地股份合作社为达到整体效果,对农民恩威并施,竭力说服或者诱导农民参社入股,甚至有无法顺利达到劝诱效果的基层政府机关以征地名目强制收地入股。当后期效果实现未达到承诺时,在一定程度上抑制了农民的意思自治,使错误认知的农民被诱骗交出自己土地的承包经营权;在强制征地的情况中,甚至有征地补偿远低于市场土地租金的情况,使农民的生存发展的权利(人权)与财产全都受到严重损害^[8]。利用农民在知识水平、市场认知能力及权力地位等方面的弱势,损害农民权益。农民对此无力反抗,只能安于现状或是作出某些极端反应,导致社会不稳定情况增多。为减免此类悲剧的发生,需要在行政、土地管理等方面有针对性地弥补法律缺陷,并且对相应人员的不当行为加以惩处,降低农民对政府失信的可能性。

在农民投入入社时,很多仅是基于口头协议而完成双方合意的达成。在没有具体条款的约束下,不确定性与模糊地带过多,且农民的认知可能会有不一样的理解,易造成事后分歧,并且解决较为困难。因此,入社协议是农民入股的首要前提。有书面协议为证,利于农民有更多机会全面了解协议内容并作出相应的反应,避免盲目入社;利于农民与土地股份合作社在后期合作中有序调整具体事项,减少全由土地股份合作社拍板的情况,也是农民维护自身权益和意思表示的重要凭证;利于农民减少因自身知识缺陷而对口头协议内容的片面性理解,采用书面入社协议可以有更好的条件请教他人,从而避免错误,修正不合理处。入社协议的订立需要满足以下条件:符合社会一般观念;内容合理公平且有可读性;易于理解。

4.2 管理参与权 农民以土地承包权入股即称为股东,在此身份下就因当享受股东所应有的权利,比如决策权、管理权等。但现实中,决策管理多是由一部分人(多是村委会干

部或者土地股份合作社的经营管理者)所掌控。虽然农民受其自身能力限制的确在经营管理或在重要事项的决策上无法达到正确且符合长远发展的认识,但完全屏蔽他们的参与,侵害了他们作为股东应当享有的发表意见、提出建议的权利以及知情权。另外,作为对社内开放的土地股份合作社,若管理事项仅由内部少部分人商讨,不利于集思广益,也不利于制定符合实际的决策,落实方面也容易出现问题。管理若是由少部分人控制,则会破坏公平原则在承包合作过程中的切实实现^[9],妨害其他股东行使民主权利与传达民众意见。

为使作为股东的农民都有将自己的想法诉诸于众的途径,土地股份合作社应当定期召开公开会议,传达重要事项,征求众人意见,吸取其中有用的想法;或者对某一重要事项召开听证会,由股东、专业人员和其他群体代表发表意见,从中总结有参考价值的意见。对社内事务和人员的管理不应单纯采取自上而下的管理方式,而该纵横交错,自上而下的管理,自下而上的监督,横向监管。股东会应该处于相互理解督促的状态,而非一味地接受管制,失去自身的自主权。农民股东应该有争取自身权益的权利要求。

4.3 利润分配 利益追求是入股经营的最终目的,在此环节需合理公平。但在土地股份合作社中往往存在一群“食利者”^[10],他们在利益分配的顶端,多是缺少监管独揽决策管理权的少部分人。虽然农民有“租金保底,收益分红”的效益收入,但是享受利益优惠者侵害了其他股民合理的财产权。尤其是像外出打工的农民,不了解平时的经营状况,只在分红时拿到自己的股份分红。在这种缺少了解的情况下,极易被恶意侵占属于自己的收益,且无法求证。为使分红公平,需要有一定的监管组织与利益分发者,将具体情况记录在案,若有违反协议与实际情况的分配情况,该为其行为负一定的法律责任。

若有条件,每个村镇都可建立一个相应的监察组织,对平时分红等情况进行审查,若有违法行为,则及时作出处理,以避免侵占行为的蔓延,当然此类监察组织需要受大众监督,避免贪腐行为的出现。此监察组织的主要作用是维护农民的合法权益并提供相关法律咨询,增强农民的维权能力。

4.4 破产后的权利维护 土地股份合作社无论发展任何项目都有其存在期限,若是股份合作社破产后,农民权利需要强化维护效力,以免因土地股份合作社破产对农民的生活工作产生过大冲击。一般土地股份合作社破产后,应当及时将土地承包经营权归还于农民,使农民能适时地重新投入生产。另外在土地股份合作社破产后,农民应当享有一定的补助,这些补助应当由政府支持。一方面,减少破产给农民参与土地股份合作社积极性的打压;另一方面,对因破产给农民造成的生活生产影响给予补偿,缓解农民经济压力。这些补助也是对农民福利保障的一定体现。

5 结语

农村土地股份合作制度出于惠农目的,重要关注点就是农民生活质量的提升以及农民权益的保障。农民大众是一

标准化种植在上世纪罗甸曾经开展过相关试验,但由于各种原因至今没有一套完整的 GAP 标准化种植模式。只有解决艾纳香药源基地标准化建设,推行测土配方施肥技术,合理施肥,才有利于提高艾纳香单位经济产出(包括左旋龙脑含量和叶、嫩茎生物产量)。加大对土壤重金属(包括铜、汞、铅、镉、砷)检测有利于从源头控制艾纳香品质。因此需借助省艾纳香重大产业课题,借助省内外科研单位力量,制定出艾纳香 GAP 标准化种植技术规程,用以指导生产。

3.4.3 GMP 标准化加工及工艺流程、艾纳香产品质量评价体系。针对艾纳香加工小而乱的现状,建议加强与国内重点化工大学(如华东理工大学等)开展艾纳香加工工艺研究,通过分析艾纳香产品(艾油和艾片)的升华点和凝固点,提出艾纳产品分层分离萃取工艺,并在此基础上建立艾纳香 GMP 标准化加工生产线。同时对传统加工工艺进行改良,按 GAP 标准化加工要求提升传统加工工艺。科学评价艾纳香产品,制定出艾纳香产品质量评价体系,并借助 2015 年中国药典修改之机,力争将艾纳香产品写入《中国药典》。

3.4.4 标准化市场销售体系以及监督体系。要维护罗甸艾纳香这块地理标志品牌,加大市场监管,建立罗甸艾纳香市场信誉制度,并借助国内知名交易场所(如渤海交易所)这一平台提升罗甸艾纳香信誉,主打“罗甸艾纳香”这一地理标志品牌,拓展国内国际两个市场。相关执法部门加大对艾纳香产品监管力度,严厉打击私自买卖艾纳香产品行为,建立罗甸艾纳香产品交易信息平台,理顺艾纳香产品流通渠道,规范销售市场,培育标准化市场销售体系。

3.5 艾纳香品种确定与优选 艾纳香品种确定与优选的问题一直制约罗甸艾纳产业发展。由于艾纳香品种不清,各品种左旋龙脑或艾油含量变异较大,导致各种苗供应商混淆艾纳香品种,以及部分药农虚高艾纳香苗价格增加种植成本等。关于艾纳香品种报道,何元农等^[10-12]分别做过调查和分析,认为艾纳品种有 7 个即大叶艾、小叶艾、马耳艾、红青大艾、白青小艾、红青小艾以及野艾等,认为野生艾纳香含粉率不及人工栽培品种,并推荐大叶艾和马耳艾作为优选品种。对于这些品种的取名是群众根据艾纳香栽培表现而命

名,不据有科学性,同一品种在不同地方种植或不同经营条件将表现出不同栽培表现型,所以要鉴定品种不能光是从叶或茎去区分,应根据其遗传品质表现型来区分,这就需要借助省内中药材鉴定机构和品种鉴定委员会确定艾纳香品系,这是当下艾纳香产业发展最关键问题。

关于艾纳香品种确定与优选的问题,建议成立艾纳香产业发展研究机构,每年在财政预算中列支专项资金,用于艾纳香野生资源调查、种质资源保护、品种选育、品种测试、品种审定、繁育技术研究、以及无毒良种壮苗推广,并借助省内科研院所力量,院地结合协同研究。通过笔者近几年来初步调查和检测分析,罗甸县保存有优良艾纳香种质资源,其生物量、含左旋龙脑率较高,其性状较为稳定,抗逆性强。要尽快选育和驯化这部分资源,培育出优良品种,并根据市场需求(对艾片和艾油需求)走定向培育的路子(罗甸艾纳香有的品种含油量高,有的含左旋龙脑量高),才有利于助推艾纳香产业发展。

参考文献

- [1] 中国科学院植物研究所. 中国高等植物图鉴:第 4 册[M]. 北京:科学出版社,1985:453.
- [2] 国家药典委员会. 中华人民共和国药典:2010 年版一部[S]. 北京:中国医药科技出版社,2010:82.
- [3] 黄卫东,吕清. 冰片的研究进展[J]. 中国药业,2008,17(4):64-66.
- [4] 袁媛,庞玉新,王文全,等. 中国艾纳香属植物资源与民族药学研究[J]. 热带农业科学,201131(4):22-27.
- [5] 中国民族医药学会. 中国民族药成药应用指南:第一辑[M]. 中国民族医药学会,1999:46-58.
- [6] 江维克,周涛,何平,等. 贵州红水河地区艾纳香植物资源调查及其保护策略[J]. 贵州农业科学,2010,38(8):1-4.
- [7] 师琴丽,师红毅,覃军章,等. 贵州优势苗药艾纳香及其产品[C]//2003 全国苗医药学术研讨会特辑. 贵阳中医学院学报编辑部,2003:63-65.
- [8] 王用平,王特文,师琼瑜,等. 贵州民族药用植物:金铁锁、艾纳香、米槁[J]. 中国药学杂志,2000,35(z1):85-86.
- [9] 王用平. 黔产药用植物艾纳香[J]. 中药通报,1985,10(2):9-10.
- [10] 何元农,丁映,曾令洋,等. 影响艾纳香移栽成活率的因素分析及技术对策[J]. 贵州农业科学,2005,33(12):40-43.
- [11] 何元农,柴立,丁映,等. 艾纳香母桩与幼桩关系人工干涉初试[J]. 贵州农业科学,2006,34(1):34-35.
- [12] 何元农,丁映,洪福荣,等. 艾纳香人工种植的群体密度效应[J]. 贵州农业科学,2006,34(1):36-39.

(上接第 211 页)

个处于弱势的发展群体,若要使土地股份合作制合理发展并追逐市场经济发展步伐,就需要满足农民社会的发展状态,既要符合农村一般的交易与社会观念,又要有前瞻性与保障性,如此方可避免在创新过程中所遇到的难题。

参考文献

- [1] 解安. 农村土地股份合作制:市场化进程中的制度创新[J]. 甘肃科学,2002(2):53-55.
- [2] 陈炎,阮敏,强昌文. 股份合作制土地流转中农村集体成员权的保障[J]. 安徽农业科学,2010,38(28):15956-15959,15963.
- [3] 杜伟,黄善明. 农村土地股份合作社的研究与实践问题探讨[J]. 生产力研究,2006(8):38-40.

- [4] 赵鲲. 理性看待公司主导下的土地股份合作:湖北春晖集团以股份合作形式流转土地情况调研[J]. 农村经营管理,2011(12):24-26.
- [5] 金丽馥. 新时期农村土地股份合作制探析[J]. 当代经济研究,2009(1):31-35,22.
- [6] 陈志,李丽. 构造农村土地承包经营权入股制度的法律思考:以土地股份企业的运行为视角[J]. 武汉理工大学学报,2012(1):106-109.
- [7] 姜爱林,陈海秋. 农村土地股份合作制基本理论研究评述[J]. 华南农业大学学报,2007(2):13-25.
- [8] 汤艳红. 农村土地股份合作制效用分析[J]. 中国农学通报,2005(4):373-375,378.
- [9] 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.
- [10] 唐浩,曾福生. 农村土地股份合作制产生原因解析[J]. 中国土地科学,2008(10):46-51.