

# 日本农村集体经济组织的历史演进 与多样化实现方式研究\*

曹 斌

**摘要:** 本文基于文献梳理与实地调研,系统阐释了日本农村集体组织的历史演进和实现方式。研究发现:日本农村集体经济组织是集体成员的权利行使主体,其实现形式随着社会政治经济环境的变化,呈现多样化发展趋势。日本目前存在非法人形式的任意团体,私法人形式的营利法人、中间法人、公益法人和特别法人,以及公法人六种组织形式。一方面,各类形式的农村集体经济组织根据相关市场主体法各自形成了成员认定制度、管理制度、财务制度和盈余分配制度;另一方面,集体成员通过订立章程等方式重新调整公益权能和自益权能,全部或部分保留了农村集体经济组织所具备的成员社区性、“一户一票”和“全体一致同意”的民主管理制度等基本特征,较好发挥了维护集体财产边界和实现集体财产保值增值的作用。建议中国政府进一步加快农村集体经济组织立法进程,允许农村集体经济组织成员基于自身实际情况自由选择农村集体经济的组织形式,明确人合组织属性,突出“特别法人”的基本特征,持续优化财税、土地、经营等相关制度,保障农村集体经济组织稳步发展。

**关键词:** 日本 农村集体经济组织 总有权

**中文分类号:** F331.3; F321.32 **文献标识码:** A

## 一、引言

农村集体经济组织建设关系到农村基本经营制度的完善与农村基层组织体系的健全和发展,建立科学的、具有较强引导功能和可操作性的农村集体经济组织法律制度受到中央的高度重视。2016年12月,中共中央、国务院印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,要求通过改革,逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度,保护和发展

---

\*本文是中国社会科学院创新工程项目“面向共同富裕的农村基层组织创新研究”(编号:2023NFSB03)、中国社会科学院智库基础研究课题“实现小农户与现代农业发展有机衔接的多样化路径与政策体系研究”和河北省教育厅人文社会科学重大课题攻关项目“河北省农村集体经济组织的发展模式、成效与影响机制研究”(编号:ZD202217)的阶段性成果。在论文写作过程中,中国社会科学院农村发展研究所苑鹏研究员和北京商业管理干部学院王军研究员提出了宝贵意见,特此致谢,但文责自负。

农民作为农村集体经济组织成员的合法权益<sup>①</sup>。2017年3月，第十二届全国人大五次会议通过《中华人民共和国民法总则》，把农村集体经济组织列为特别法人，完成了农村集体经济组织从宪法的公有制载体向民事主体的转化（郭洁，2019）。2020年6月，农村集体经济组织法起草领导小组第一次全体会议在北京召开，正式启动起草农村集体经济组织法相关工作。2022年12月，十三届全国人大常委会第三十八次会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》进行了审议，并公开征求全社会意见。目前，在政策层面上，农村集体经济组织立法的必要性和紧迫性是毋庸置疑的，不过在立法技术层面上，对于特别法人的特征以及如何以此为基点构建农村集体经济组织法人治理的有效机制，仍然存在一定的讨论和修订空间。

从“多数人对同一财产共同享有所有权”（韩松，1993；肖盼晴，2020）的法学视角来看，集体所有制是独立于国有和私有之外的第三种产权形式。这种产权形式并非只出现在倡导公有制的社会主义国家，也存在于欧洲和东亚地区的部分资本主义国家（肖盼晴，2014；苑鹏和陆雷，2018；曹斌，2020）。在日本中世纪乃至近现代，由居住在村落内的农业经营者按照协约共同占有、使用和处分土地、森林、草原等自然资源和经营性资产，并获取收益的集体所有制是最为重要的财产所有制度之一（中尾英俊，2009）。一方面，从集体产权制度的形成历史、成员资格和权利义务关系方面看，中日两国的农村集体产权形式存在明显差异，这种差异本质上是社会主义公有制和资本主义私有制之间的所有权关系差异；另一方面，根据现代物权理论，中日两国的集体财产都属于集体所有，具有相同的组织特征：集体是根据地缘范围而划分的团体，土地的使用收益权由该地缘性团体的成员所有，集体对土地实行统一管理，集体成员因移居而丧失全部或部分成员权利，集体财产不可分割和集体成员既无持份权也无请求分割权（小川竹一，2006）。本文将日本资本主义私有制体系下的农村集体所有权主体称为“日本农村集体经济组织”。明治维新以来，随着资本主义商品经济向农村社会的渗透以及城镇化和工业化的快速推进，日本“总有”<sup>②</sup>性质的农村集体产权逐渐向私权和公权两个方向演变，农村集体经济组织的实现形式呈现出多样化发展趋势（山下咏子，2011）。一方面，各种形式的农村集体经济组织依据相关市场主体法各自形成了成员认定制度、管理制度、财务制度和盈余分配制度；另一方面，集体成员通过章程等方式重新调整公益权能和自益权能，部分或全部保留了农村集体经济组织所具备的成员社区性、“一户一票”和“全体一致同意”的民主管理制度等基本特征，较好发挥了维护集体财产边界和确保集体财产保值增值的作用。总体而言，日本农村集体经济组织发展历史悠久，理论体系成熟，法理实践丰富，对于加快推进中国农村集体经济组织立法具有重要参考价值。

<sup>①</sup>参见《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》，[http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content\\_5154592.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm)。

<sup>②</sup>“总有”是源于日耳曼法所有权的团体色彩极强的一种共同所有形式，是由多数人权益结合成的一种所有方式。所有权人按照团体的内部规则，将所有权内容加以分割，所有物的管理、处分等支配权能属于团体，而使用、收益等利用权能则属于团体成员。成员行使权利受团体规则约束，资格身份的得丧与权利发生和消灭密切相关。成员不能划分共同所有的财产，不能转让，不能请求分割。当其丧失成员资格时，权利归于消灭而不发生继承或遗赠。

2019年11月,笔者对东京农业大学、东京都青梅市霞共益会、二本竹共济会和埼玉县秩父市上田野共有会的理事长和主要负责人进行了访谈<sup>①</sup>,并在事后通过电话、邮件回访以及收集现有中日文献资料等方式,详细了解了日本农村集体经济组织的发展现状和组织形式特点。基于上述调研结果,本文首先探讨日本农村集体经济组织的演进历程,阐明日本农村集体经济组织的形成和组织形式的多样化发展趋势。其次,从定义、组织形式选择依据和基本特征三个方面阐明日本现存六种形式的农村集体经济组织的主要特征,并对最为传统的非法人形式的农村集体经济组织特征进行了全面考察,通过比较,凝练出其他组织形式的农村集体经济组织的被选择原因和主要特征。最后,对当前中国农村集体经济组织立法提出建议。

## 二、日本农村集体经济组织的历史演进

### (一) 日本村落制度的形成与封建社会村落共同体的产生

在古代,日本的农地等自然资源归村落所有,村落制度的形成决定了相关产权制度的发展。公元718年颁布的《养老律令》规定“山川藪泽之利用公私共之”,即森林、河流等自然资源由国家和村民共同使用(官制大观,2000)。室町时代(1336—1573年)末期,在日本人口较为集中的农村地区形成了以血缘、地缘为纽带,以自治管理为特点的村落——“惣”,村民共同占有村落附近一定范围内的土地等自然资源,并按照共同制定的协约获取畜牧草料、生活木柴和打猎打鱼等所需的生产生活资料。随着封建制度的发展,在战国时代(1467—1600年),日本村落功能进一步提升,村民不仅共同管理共有的土地和水源,而且开始共同保卫村庄,村民共同开展生产生活的合作机会增加,相互联系变得更加紧密。

在江户时代(1603—1868年),日本的村落开始具备一定的人格特征。在这个时期,日本通过普查建立了村落土地清册,确立了封建领主制度下的小农户耕作体制。领主以“户缴村结”方式征收年贡,委托地方官吏对纳贡情况进行监管。这种制度安排促进了社区性村落制度的发展。各村落为了更好地组织生产,按期纳贡,通过村民选举推选名主、组头和百姓代<sup>②</sup>代为行使成员所有财产的管理权,并按照每户实际情况分配纳贡份额。村落之中,耕地等土地资源既是各家各户重要的生产资料,也是村落的共有物,农户使用和处分农地的行为受到村落的严格制约。个体农户不能要求分割财产份额或

<sup>①</sup>霞共益会位于东京都青梅市,1889年由13个自然村合并组建而成,其中7个村的集体农地和林地全部划归为共益会集体资产。1953年,霞共益会变更为财团法人,成员1167户。目前,该组织的收入来源于80公顷农地的出租和商务楼租赁,2018年收入金额为6750万日元。二本竹共济会位于东京都多摩市西部,成立于明治时期(具体时间不详)。1911年,二本竹共济会变更为财团法人,截至2019年11月有成员18户,理事2人,干事2人。该组织拥有农地和林地总面积18公顷,主要从事杉木生产和政府委托的环境保护工作。上田野共有会位于埼玉县秩父市,由10个自然村合并组建而成,是非法人形式的任意团体。截至2019年,该组织有成员72户,理事4人。收入主要来源于土地租赁,2018年收入金额约为90万日元。

<sup>②</sup>名主、组头和百姓代分别相当于中国的村主任、村副主任和村民代表。

者是单独处分自己的份额，即便处分，也必须获得其他所有共有人的同意。日本学者中田熏（1949）指出，这种村落共同体已经接近独立的“人格”，原因在于以下三点：第一，村落既是封建领主进行统治的基层行政单位，也是村民共同管理农地、森林和水源的农业生产单位，还是协调婚丧嫁娶等日常活动的农村生活共同体；第二，村落具备了参加诉讼的资格。当村落之间发生村界、用水等纠纷时，通常由名主或主要负责人代表全村上诉或应诉，并且由全体村民对诉讼结果承担连带责任；第三，村落可以与其他经济组织签署协议，并且持有自己的财产，也可以以村落名义参与农产品销售、贷款等市场活动。这种村落已经成为“实实在在的存在”，而不是“虚拟”或“假想”存在的农民团体，不仅对内是本村所有农户利益和权利的结合，对外在某种程度上也具有一定的民事行为能力。也就是说，村落是依据村民人格组成的特殊组织，属于日耳曼法规定的“独立的综合人”（川岛武宣等，1959）。

### （二）明治初期的土地确权和农村集体经济组织市场主体地位的确立

明治维新之后，日本为促进工业发展，快速推进资本主义私有制改革，对农村集体产权的属性展开了广泛讨论。地方政府基于“非公即私”的思想，认为村落共有财产不属于私人所有，应划为公有<sup>①</sup>。1872年，日本出台地券制度，将村落地权定性为公法权，颁发了公有地地券。但是，日本学术界和司法界对此提出异议，认为村落地权是私权集合体，应划归私法管辖。1874年，日本大政官颁布第120号公告，把全国土地重新划分为“官有地”和“民有地”两种类型，其中，村落共有土地被划定为民有地中的“第2类私有地”，明确了农村集体产权是集体成员私权的集合这一问题。1898年，日本施行《民法典》，建立了罗马法系的现代物权制度，进一步明确了农村集体产权的私法性质。日本法学者和司法部门基于独立代表主体学说，认为农村集体经济组织虽然没有市场主体法规范，但是基于《民法典》把惯习作为第一法源的做法，可以将农村集体经济组织作为独立的民事行为主体，由其代表全体成员按照惯习对集体财产享有占有和使用权，并承担相关管理责任（八田卓也，2013）。

### （三）基层行政机构改革与农村集体经济组织形式的多样化发展

19世纪80年代，随着资本主义工业体系的逐步建立，日本农村人口快速外流。1889年，日本施行《市制和町村制度》，把大量自然村合并为39个市和15820个町村<sup>②</sup>，同时把自然村原有的行政功能转移给新建的行政村。新成立的行政村财力匮乏，地方政府希望将集体财产纳入行政村，使其成为公共财产，但遭到原所有权村落的强烈抵制。作为妥协，部分地方政府设立了具有公法人性质的“财产区”制度，并以免除不动产税、法人居民税等税赋和保留用益物权为条件，实现了部分非法人形式的农村集体经济组织的地权转移（冈本常雄，2010）。1953年，日本施行《町村合并促进法》（1953年法律第258号），推动第二次合村并居。对原町村财产区财产的处理方法，主要有以下四种：第一

<sup>①</sup>日本的“国有”是指中央政府所有，“公有”指市町村地方政府所有，“私有”不同于“国有”和“公有”，指由自然人或私营企业法人所有。

<sup>②</sup>市町村是日本地方行政区划单位。根据日本《地方自治法》，“市”是人口在5万人以上、中心城区人口超过60%、从事商业及相关行业家庭占60%以上的地区（第8条第1款）；未达到“市”认定标准的地区，由都道府县地方行政长官经议会批准后授予町或村的名称（第8条第3款）。町村的认定标准各地并不一致。

种，由合并后的地方政府接管，被称为“新财产区”；第二种，归还给原农村集体经济组织管理和经营；第三种，分割给私人管理；第四种，在按户确权后，组建各类合作经济组织。1955年日本公有林调查会的统计结果显示，日本全国共有市町村公有林208.2万公顷，其中，含新财产区在内的财产区共有公有林64.5万公顷，占公有林总面积的31.0%<sup>①</sup>。

这个时期，也有部分日本农村集体经济组织为避免集体财产被地方政府征收，借用理事长名义或者部分成员名义对集体财产进行不动产登记，即采取由少数成员代表全部成员代持股的方式，使农村集体经济组织具有了法律上的人格。还有部分农村集体经济组织根据自身情况变更为财团法人或有限责任公司。日本农村集体经济组织的实现形式出现多样化发展趋势（村田为治，1931）。

#### （四）农村集体产权的私有化改造与特别法人制度的产生

第二次世界大战之后，随着城镇化、工业化的快速推进，日本农村人口流动速度加快，大量集体成员或搬离村落，或不再从事农业生产，土地资源管理粗放，农地撂荒、乱砍滥伐等问题日益突出。由于管理效率不高、产权关系复杂，农村集体经济组织逐渐成为推动农业规模化生产和集约化经营的阻碍。20世纪60年代，日本政府颁布《关于促进入会林等权利现代化法》（1966年法律第126号），决定对农村集体经济组织进行资本主义私有化改造，力图通过解散农村集体经济组织，开展以产权关系更为清晰的生产型合作经济组织为重点的产权制度改革。截至2005年，日本共完成57万公顷林地的集体林权改革，其中，集体林权变更为合作经济组织所有的林地面积是30万公顷，变更为私人所有的林地面积为27万公顷。然而，受生产力发展水平限制，大多数小农户仍然难以完全脱离农村集体经济组织拥有的自然资源而独立开展农业生产活动。因此，日本农村集体经济组织虽然多次遭遇被资本主义私有制改替的危机，但原生组织形式并未随着私有制的发展而完全瓦解，该组织仍然是日本农村重要的经济组织之一（多边田政弘，1990）。日本农林水产省的统计数据显示，截至2000年，日本农村约有3.4万个农村集体经济组织，其中，12071个集体经济组织拥有的集体土地面积超过10公顷<sup>②</sup>。但是，这些农村集体经济组织基本上以非法人形式存在，普遍存在产权关系模糊、地权登记股东侵占隐名股东实际权利等问题。1991年，日本修订后的《地方自治法》设立了名为“认可地缘团体”的特别法人制度，允许农村集体经济组织和居委会、村委会<sup>③</sup>等不具备法律人格的社团组织在地方政府注册登记为特别法人。截至2018年，日本登记注册的认可地缘团体达到51030家<sup>④</sup>。

总体来看，明治维新以来，经过150多年的发展，日本农村集体经济组织的实现形式呈现多样化的发展态势。如图1所示，日本农村集体经济组织主要包括非法人和法人两种组织形式。根据所属法律制度的不同，法人组织形式的农村集体经济组织又可进一步细分为私法人性质的营利法人、中间法

<sup>①</sup>资料来源：山下咏子，2011：『入会林野の変容と現代的意義』，東京：東京大学出版社，第35頁。

<sup>②</sup>资料来源：根据笔者2019年11月对东京农业大学山下咏子副教授的访谈获得。

<sup>③</sup>日本称“部落会”“自治会”，是农村居民基于地缘关系自发组建的社区性居民自治组织，对本社区内的各种公共事务（如治安、卫生、教育等）拥有发言权和执行权，是日本农村社会治理的最小单元。

<sup>④</sup>资料来源：根据笔者2019年11月对东京农业大学山下咏子副教授的访谈获得。

人（合作经济组织）、公益法人（财团法人等）、特别法人（认可地缘团体）以及公法人性质的财产区。如表 1 和表 2 所示，这些日本农村集体经济组织在成员资格、产权关系、治理机制、盈余分配制度和财政支持政策等方面存在较大差异。由于非法人组织形式的农村集体经济组织属于传统组织形态，下文将依据图 1 和表 1 对其特征进行全面剖析。其他组织形式的农村集体经济组织是由传统组织形态衍生发展而来，故本文仅从成员资格、管理制度和盈余分配制度等方面将其与传统组织形态进行比较，从而凝练出不同法人形式的日本农村集体经济组织的被选择原因和主要特征。

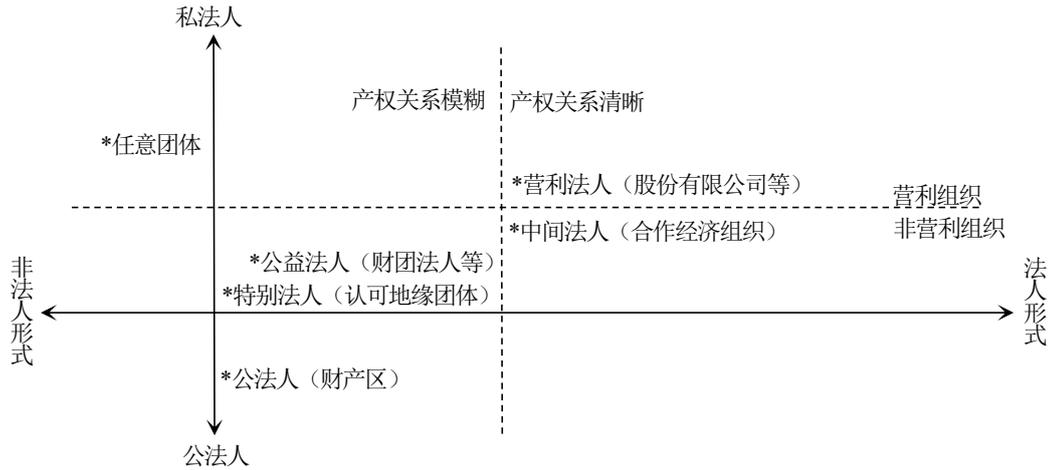


图 1 日本不同组织形式的农村集体经济组织分类

表 1 日本非法人形式和公法人形式的农村集体经济组织特点对照

组织形式	非法人形式	公法人形式
名称	自然人、自然人共有和宗庙名称；任意团体	财产区（含新财产区）
法人性质	拥有集体产权的社区所有人团体	地方政府下设机构，负责管理政府拥有的产权或开设的公用设施等
法律依据	《民法典》	《地方自治法》
成员资格	惯习认可的居民和农户	本地住民、在本地有业务活动的居民、自然人
成员退出规定	离村失权；不履行义务失权	离地失权
产权关系	规约规定；产权关系不清晰	章程规定；产权关系不清晰
设立及解散	惯习规定；不用登记注册为法人	都道府县地方政府批准
治理机制	成员大会；一户一票；全体一致	财产区议会或成员大会；一人一票；3/4 以上同意
收益分配	公益金；按股分红	不允许分配收益；收益只能用于市町村政府办公经费支出
政府监管	无	地方政府议会监管
政府扶持	可获得财政、金融、项目扶持	可申请项目扶持
法人税	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足 800 万日元，税率为 15.0%；超过 800 万日元部分，税率为 23.2%。	免税
法人居民税	仅对收益部分征税，部分地区有减免优惠政策	免税

表1 (续)

法人事业税	营业性业务利润的3.5%、5.3%或7.0%	免税
固定资产税	部分地区免除非租赁性资产的固定资产税；其他资产按评估资产金额的1.4%	免税
城市规划税	免税或按评估资产金额的0.3%（最高限额，各地有所差别）	免税

资料来源：表中税制制度、收益分配和政府扶持资料由笔者根据大量日本政府文件和论文绘制而成，其他资料来源于山下咏子（2011）。

表2 日本私法人形式的农村集体经济组织特点对照

组织形式	营利法人	中间法人	公益法人	特别法人
名称	两合公司、股份有限公司、有限责任公司等	协作生产型：生产森林组合和农事组合法人；服务型：农业协同组合等	财团法人、社团法人	认可地缘团体
法人性质	以营利为目的，开展相关业务，并向出资股东分红的组织	由农民自发成立，可开展商业活动的非营利性社团组织	为促进公益活动而设立的非营利性团体	可开展商业活动的社区性、非营利性社团组织
法律依据	《商法》《公司法》	《森林法》《森林组合法》《农业协同组合法》《水产业协同组合法》等	《民法典》《公益法人认定法》	《地方自治法》
成员资格	出资股东；自然人	本地居民；出资同业者；自然人	捐赠行为人；自然人	本地住民；自然人
成员退出规定	股份转让；撤除出资	撤除出资	章程规定	章程规定；离地失权
产权关系	章程规定；产权关系清晰	章程规定；产权关系清晰	章程规定；产权关系不清晰	章程规定；产权关系不清晰
设立及解散	法务省注册登记	都道府县地方政府批准	业务主管单位批准	町村地方政府批准
治理机制	股东大会；“一股一票”（或“一人一票”）；少数服从多数	成员（代表）大会；“一人一票”；少数服从多数	理事会；“一股一票”；少数服从多数	成员大会；“一人一票”；3/4以上同意
收益分配	按股分红	以惠顾额或惠顾量返还为主；不超过10%范围内，按股分红	不允许分配收益；收益只能用于公益性活动	不允许分配收益；收益只能用于本社区公共支出
政府监管	无	中央政府及都道府县地方政府业务监管	业务主管部门监督	无
财政支持	无	优先获得财政、金融和项目扶持	优先获得项目扶持	优先获得项目扶持

表2 (续)

法人税	注册资本1亿日元以下的, 盈余不足800万日元, 税率为15.0%; 盈余超过800万日元部分, 税率为23.2%	注册资本1亿日元以下的, 盈余不足800万日元, 税率为15.0%; 盈余超过800万日元部分, 税率为19.0%	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足800万日元, 税率为15.0%; 盈余超过800万日元部分, 税率为23.2%	非营利性业务免税。经营性业务盈余不足800万日元, 税率为15.0%; 盈余超过800万日元部分, 税率为23.2%
法人居民税	全额支付	可申请全部或部分减免	无收益时可申请全部或部分减免	无收益时可申请全部或部分减免
法人事业税	全部利润的3.5%、5.3%或7.0%	全部利润的3.5%、5.3%或7.0%	营业性业务利润的3.5%、5.3%或7.0%	营业性业务利润的3.5%、5.3%或7.0%
固定资产税	评估资产金额的1.4%	评估资产金额的1.4%	公益性资产和自用性财产减免; 其他资产按评估资产金额的1.4%	公益性资产和自用性财产减免; 其他资产按评估资产金额的1.4%

资料来源: 表中税制制度、收益分配和财政支持资料由笔者根据大量日本政府文件和论文绘制而成, 其他资料来源于山下咏子(2011)。

### 三、非法人形式的农村集体经济组织

非法人形式的农村集体经济组织是指根据惯习设立, 有一定组织机构和财产, 虽然不具备法人资格但可以以集体名义从事相关民事活动的农村集体经济组织。此类农村集体经济组织主要有两种类型。第一, 自然人人格的农村集体经济组织。日本《不动产登记法》(1899年法律第24号)规定: “不具备法律人格的, 不得进行不动产登记。”因此, 部分希望明确产权归属的集体成员借用理事长、全体或部分成员甚至本社区宗庙等名义进行不动产登记, 由此形成自然人代持股形式的农村集体经济组织。但是, 根据笔者对上田野共有会的调研, 这类组织存在登记股东基于法律上的权利侵占隐名股东实际权利等问题。例如, 代持股人离世后其子女以不动产登记事实要求继承所登记的集体财产, 代持股人或其子女不配合农村集体经济组织变更产权登记主体, 搬离本社区的代持股人不放弃成员资格甚至未经其他集体成员同意转移集体财产等。上述问题较为突出, 导致纠纷不断。第二, 任意团体形式的农村集体经济组织。日本《民法典》第667条规定, 任意团体是由成员为开展约定业务, 根据协议共同出资成立的合作组织。虽然该组织与法人具有同样管理制度、财务制度和盈余分配制度, 但是因为没有登记注册, 不具备法律人格, 所以社会公信力较低。日本《法人税法》《地方税法》虽然将任意团体形式的农村集体经济组织划入法人类型, 并按法人征收相关税费, 但是, 地方政府鉴于该组织人合组织的特殊性质, 通常都给予其优惠措施以帮助其发展。如表1所示, 日本《地方税法》规定, 地方政府对所有本地法人征收居民税<sup>①</sup>, 纳税金额按照纳税人当年经营性收入的15.0~23.2%计算。但

<sup>①</sup>地方税的一种, 由道府县、市町村征收, 分别称“道府县民税”和“市町村民税”, 合称“居民税”。它是对道府县或市町村居民征收的税种, 可分为个人居民税和法人居民税。其中, 法人居民税包括两部分: 一是按资本金额和从业人数定额征收部分, 具有人头税性质; 二是按所得征税。

是，对任意团体形式的农村集体经济组织，地方政府仅基于其经营性活动的盈余进行征税，部分地方政府甚至制定了减免措施。另外，根据《法人税法》，任意团体形式的农村集体经济组织可以享受法人税<sup>①</sup>和非租赁性资产的固定资产税<sup>②</sup>等财税优惠政策，还可以优先获得政府的财政、金融和项目支持。

上述两种类型的农村集体经济组织在明治维新时期通过邻村相互确权的方式获得了合法的产权边界和权利主体地位。进入 20 世纪，随着日本城镇化进程的加快，对建设用地的需求不断增加，大量集体土地被征用或转用，部分农村集体经济组织因丧失土地等所有权对象而自然消亡或解散。这种非法人形式的农村集体经济组织是最为传统的组织形式，截至 2022 年底，大部分经营能力相对较弱但还有少量生产经营收入的农村集体经济组织普遍保留了这种较为原始的形式，其特点可概括如下：

### （一）一致性

日本农村集体经济组织是成员的权益集合体，成员资产通过集体财产的增加实现保值增值，两者利益完全一致。成员是土地的实际所有人，虽然无法处分自己的成员身份和支配的集体财产，但是可以通过成员大会等治理机制实现对集体耕地、林场或水面等财产的使用和收益，从而实现自身利益。

### （二）代表性

非法人形式的农村集体经济组织可以代表全体集体成员对外主张权利，防止非法侵害（八田卓也，2013）。日本法学界虽然也出现过关于集体成员和农村集体经济组织二者谁是法律适格主体的讨论，但在司法实践中，社会各界普遍认为农村集体经济组织是集体成员的权利代表，并不认可集体成员的个人权利主张。并且，日本允许非法人形式的农村集体经济组织以理事长名义开设银行账户，并以集体名义办理纳税和申请财政支持，具有完全民事行为能力。

### （三）封闭性

日本农村集体经济组织基于属地原则和权利义务平等原则赋予或取消成员资格。住民因居住在农村集体经济组织所辖社区内而获得成员资格，一旦搬离本社区则自动丧失成员资格，所在集体经济组织可以不给予补偿（小川竹一，2005）。随着商品经济的渗透，日本农村的集体财产由资源逐渐转变为资产，集体成员数量的增减往往会直接影响每位集体成员的股份价值和收益，在部分农村集体经济组织中，新成员需要缴纳与每位集体成员所持股份价值相等的会费后才能成为集体成员。另外，农村集体经济组织普遍要求集体成员承担相应的义务。例如，冲绳县金武町部落民会规定，本社区在修建道路、沟渠、植树造林时，按照每户人口比例摊派用工，年龄在 13~60 岁的男性和年龄在 15~55 岁的女性因故不能出工的，需要支付一定费用作为缺勤罚款。而长期不参加集体活动的成员，经其他集体成员一致同意后可被剥夺成员资格。20 世纪 60 年代，随着城镇化的快速发展，日本农村人口逐渐减少，部分农村集体经济组织出于管护林木、提升农地使用效率等目的，适度开放了成员资格，允许

<sup>①</sup>国税的一种，是对法人业务活动所得征税的税种。法人税的税率原则上为 23.2%，但注册资本金不足 1 亿日元的法人、所得在 800 万日元以下的农村集体经济组织适用 15.0% 的税率。

<sup>②</sup>地方税的一种，是对持有的土地、建筑物和机械等可折旧计算的固定资产征收的税种。抵扣额为 30 万日元，超出部分按固定资产评估额的 1.4% 征收，部分地区的税率为 1.5% 或 1.6%。

搬离本社区但能够参与集体活动的居民<sup>①</sup>继续保留成员资格。

#### （四）家庭性

在早期的日本农村生产经营活动中，村民以家庭为单位获得使用集体山林、河流等资源的权利，并且以家庭为单位出工出资参加农村集体经济组织的公共活动，分担集体生产经营成本。人口较多的农户虽然可以获得较多土地资源，但同时也需要承担较多的义务。20世纪50年代，随着人口流动性的加快，以户为单位固化成员权更容易保持股权结构的稳定。因此，逐渐形成了以“户”为单位获得原始成员资格的基本原则。目前，非法人形式的农村集体经济组织规定，由各成员家庭的户主代表家庭成员出席成员大会，并对集体重大事宜表达自家意思。除孤寡家庭等特殊情况下，户主通常限于男性成员（小川竹一，2005）。

#### （五）非继承性

日本的农村集体产权是身份权和财产权的复合体，通常只有户主才具备代表家庭参与集体财产管理的资格，家庭成员只有具备村民身份并继承户主身份后，才能获得代表家庭参与集体财产管理的资格。但从法理上看，由于村民身份不能通过继承的方式获得，因而个体也就无法以继承的方式获得集体经济组织的成员权。例如，已搬离A村的子女无法继承生活在A村已故父母的村民身份，也就无法获得A村农村集体经济组织的成员权。对此，1956年，日本盛岗地方法院明确解释：“农村集体产权是因为集体关系而产生的权利，是原始取得，不能通过继承取得。只有获得村民身份才可以取得农村集体经济组织的成员权，离开村落之后，因为丧失了村民身份，成员权自动消失，产权随之消亡。”<sup>②</sup>部分专家指出，日本集体成员能够继承的只是根据持有份额所享有的分割收益权，而不是所有权（李永燃和李永泉，2010）。

#### （六）民主性

日本非法人形式的农村集体经济组织是人合组织，成员之间相互承担无限连带责任，依据规约实现对集体财产的共同管理，对于重大事宜采取“全体一致同意”和“少数服从多数”相结合的管理方式。日本学者认为“总有关系的农村集体产权是集体成员私有权的权利集合体，不能以合法的形式剥夺个别成员的私有权”（川岛武宜，1983）。另外，“从日本农村特点来看，‘全体一致同意’是日本村落生活的一部分，与西方民主的出发点完全不同”，“如果采取少数服从多数的表决方式将损害少数人的合法权益，导致共同生活在村落中的集体成员之间产生嫌隙”（守田志郎，1978；鸟越皓之，1985）。因此，但凡涉及集体财产处分、抵押、消灭或者可能损害集体成员利益的重大事宜，必须基于全体成员的一致同意。然而，非重大事宜则由理事长或者理事会采取少数服从多数的方式表决通过，以提升运营效率。

<sup>①</sup>居民是在特定区域内拥有固定住所，或者没有固定住所但在该地区工作或者和该地区内的企业、合作经济组织等市场主体发生经常性业务的人员。住民是指在特定区域内拥有固定住所的人员。

<sup>②</sup>资料来源：中尾英俊，2009：『入会権-その本質と現代的課題』，東京：勁草書房，第78頁。

### （七）营利性

日本非法人形式的农村集体经济组织是集体成员实现财产保值和增值的手段。从诸多案例看，日本的农村集体经济组织基于独立核算、自负盈亏的原则开展经营活动，在提取公益金、财产维护维修费、集体财产购置费、支持本社区建设公益性设施和开展公益性活动的费用和弥补亏空之后，结余部分主要按照成员股份比例分红，故具备营利性组织的基本特征。但是，自20世纪80年代以来，随着日元快速升值，日本农业竞争力下降，大量农村集体经济组织或者收入较少，或者完全没有收入，不分红甚至要求集体成员均摊财产管理费用的情况相当普遍（林幸一，2017）。

## 四、私法人形式的农村集体经济组织

私法人是相对于公法人的称呼，是指由私人自愿组织起来、追求私人目的的法人形式。在日本，依据《有限责任公司法》（1938年法律第74号）、《农业协同组合法》（1947年法律第132号）和《公司法》（2005年法律第86号）等私法性质的主体法而设立的法人被称为私法人。根据是否营利，私法人又分为营利法人、中间法人、公益法人和特别法人，为日本农村集体经济组织的发展提供了较多的组织形式选择（见表2）。在明确定义范畴、组织形式选择缘由的基础上，下文将从成员资格、管理制度和盈余分配制度等方面将私法人形式的农村集体经济组织与非法人形式的农村集体经济组织进行对比，进而凝练出前者的主要特征。

### （一）营利法人——股份有限公司

日本的营利法人是指根据《公司法》成立的、以营利为目的的企业组织，包括有限责任公司<sup>①</sup>、两合公司<sup>②</sup>和股份有限公司三种组织形式。1899年，日本颁布《商法》，创立了公司法人制度，但在农业领域长期以来只允许有限责任公司和两合公司开展农业经营活动。2005年，日本颁布《公司法》，取消了有限责任公司制度，已成立的有限责任公司自动转为股份有限公司。目前，股份有限公司是日本农村集体经济组织主要的组织形式。

非法人形式的农村集体经济组织变更为股份有限公司有利于股权流转。日本认为，农村集体经济组织财产是成员私有财产的集合，成员变动意味着土地所有权人的变更。日本《不动产登记法》规定，变更土地所有权人需要办理过户手续，农村集体经济组织既要缴纳相当于固定资产评估金额2%的登记税和高昂的登记代办费用<sup>③</sup>，也需要召开成员大会获得全体成员的书面同意。因此，手续复杂而且

<sup>①</sup>根据《公司法》（1938年法律第74号）设立的公司法人。该法2006年被废止，目前已无此类组织形式。

<sup>②</sup>合名公司和合资公司是根据1899年《商法》设立的公司法人。前者由1名以上的成员组成，成员可以劳务和土地出资。后者成员最少2人，以现金出资成立。两类公司的成员都对公司债务承担无限连带责任，都采用“一人一票”的民主管理方式表决公司重大事宜；成员间大都具备一定的血缘或社会关系；家族企业居多，成员多为亲属关系。

<sup>③</sup>通常按资产交易金额收取。交易金额在200万日元以下的，按交易金额的5%以内或18万日元+消费税两种之中最高者收取；交易金额在200万日元及以上但不足400万日元的，按交易金额的4%以内收取；交易金额在400万日元及以上的，按交易金额的3%以内收取。

过户成本较高。然而，股份有限公司的土地属于公司法人所有，成员变更属于股东变更，只要股份总数不变，做内部登记即可。这样能够大幅度节省管理费用。因此，在日本城镇化发展过程中，随着人口流动性的提高，城市近郊地区居民或者获利能力较强的农村集体经济组织中的成员产生了股权流转的需求，股份有限公司的组织形式也就成为最优选择。与非法人形式的农村集体经济组织对比，股份有限公司形式的农村集体经济组织主要有以下特征：

1. 产权关系清晰。日本非法人形式的农村集体经济组织变更为股份有限公司，首先需要明确成员财产边界，通过第三方资产评估公司估算财产总额，确定集体土地的空间位置、地块面积。然后把集体财产均分给集体成员，再由集体成员用分获的集体财产出资设立公司。此时，法人登记证书上会明确显示每位集体成员的出资金额和精确的土地信息。

2. 成员资格有限开放。日本《公司法》规定股东可以是自然人或法人，股权可在章程允许范围之内进行交易。但是，为了防止股权流转影响集体决策，部分股份有限公司形式的农村集体经济组织在保留“一户一票”和非继承性的前提下，在章程上把公司股东分为有表决权股东和没有表决权股东。还有部分集体经济组织对股份的持有和交易设立了条件，例如，股权转让需要得到董事会的批准、要求新股东必须是本社区住民等。

3. “一股一票”管理。股份有限公司形式的农村集体经济组织的最高决策机构是股东大会，股东大会按照“一股一票”方式决定重大事宜，选举产生处理日常事务的董事会和监事会。实践中，涉及财产处理等可能对其他集体成员权益造成损害的事宜，章程要求采用全体股东一致同意方式投票表决。同时，为防止股份过度集中进而损害小股东权益，大多数股份有限公司形式的农村集体经济组织均对股东的持股数量有一定限制，以使得股东之间持股数量基本相等。

## （二）中间法人——生产森林组合

中间法人是指可以开展经营性业务的非营利性组织，主要包括以提供社会化服务为目的的农业协同组合、渔业协同组合和森林组合以及以开展协作生产为目的的农事组合法人<sup>①</sup>和生产森林组合等合作经济组织。农业协同组合是日本最为重要的合作经济组织，由于明治维新以来日本建立了固定资产税制度，大部分原村落共有耕地、宅基地被分割给个人，加之 20 世纪 60 年代日本推动了农业协同组合的合并，所以目前鲜有此种形式的农村集体经济组织。渔业协同组合是以本地渔民为主体，以共同管理渔场为目的，具备一定渔获权公共管理职能的合作经济组织，这种组织的性质比较特殊。生产森林组合是根据 1951 年修订的《森林法》（1951 年法律第 249 号）的规定<sup>②</sup>，由农户以现金或林地出资成立，以促进开展协作劳动、机械化作业和规模化生产为目的，集所有、经营、劳动为一体的合作经济组织。受经营面积较大、地形复杂和难以依靠农户家庭独立完成经营活动等因素的制约，生产森林组合是目前日本数量最多、农村集体经济组织特征最为显著的组织形式。1966 年，日本颁布《关于促

<sup>①</sup>根据日本 1962 年 5 月修订后的《农业协同组合法》设立，由 3 人以上的农民自愿联合成立，设立 1 名以上的理事，是以农业生产协作为目的，以成员农地或农机具入股，统一规划、共同经营以增进共同利益的合作经济组织。

<sup>②</sup>1978 年，日本颁布《森林组合法》，改由该法规范生产森林组合的市场行为。

进入会林等权利现代化法》，以财政扶持方式，鼓励非法人形式的农村集体经济组织变更为生产森林组合。

根据笔者对埼玉县秩父市上田野共有会的调研，非法人形式的农村集体经济组织变更为中间法人，具有以下优势：可以以合作经济组织的名义进行不动产登记，在股权结构不变的情况下，成员流动不需要变更不动产所有人，可降低财产管理成本；可享受 19.0% 的合作经济组织法人税率，其税率比营利法人低 4.2 个百分点，且大部分地方政府还给予法人居民税减免（见表 2）；作为农民互助组织可以优先获得财政补贴、贴息贷款和政府的项目支持，有利于开展经营活动。因此，中间法人是具有一定经营能力且有继续扩大生产意愿的农村集体经济组织所选择的主要组织形式。

本文以生产森林组合为例，梳理中间法人形式的农村集体经济组织的特征。

1. 产权关系清晰。日本《森林组合法》（1978 年法律第 36 号）第三章规定，生产森林组合必须由成员以林地经营权出资成立，成员退出时可以要求归还出资和所持财产价值。因此，与变更为股份有限公司的程序基本相同，非法人形式的农村集体经济组织变更为中间法人，首先要分割集体财产，明确每位集体成员拥有的股权价值等内容，再由集体成员用分获的集体财产出资设立生产森林组合。

2. 成员必须是同业人员。日本《森林组合法》规定，生产森林组合成员必须是居住在该组合管辖区域之内，拥有林地所有权，或者在当地有固定住所，拥有林地用益物权，且从事林业生产及相关业务的林业经营者，即成员必须是同业人员。根据《森林组合法》规定，成员有加入和退出的自由。但在实践中，一方面，成员基本上有血缘或地缘关系，大多不接受新成员；另一方面，生产森林组合形式的农村集体经济组织是地权所有人的集合，成员通过合作开展农业或林业生产，成员的进出往往会对其他成员的经营活动造成影响，因此退出门槛极高，该类组织常常以章程的方式规定成员退出时自动丧失成员资格，并不给予任何补偿。而且，为了让集体成员均摊经营成本，该类组织甚至规定集体成员在搬离该组织管辖区域之前不得退出。20 世纪 80 年代，受到进口木材冲击，日本木材市场萎缩，部分成员退出生产森林组合，甚至放弃所持股份。部分生产森林组合形式的农村集体经济组织经营管理越发困难，不得不适度放松成员资格要求，甚至允许参加过两次以上除草、间伐活动的个人成为成员，但此类成员往往不能拥有集体财产所有权和对重大事宜的表决权。

3. “一人一票”民主管理。《森林组合法》规定，生产森林组合依据重大决议“一人一票”的表决原则进行民主管理。自然人加入生产森林组合，必须取得 2/3 以上出席成员大会的成员同意。实践中，基于家庭经营实际情况，日本仍由户主代表整个家庭行使成员权利。但是，受经济发展水平差异的影响，不同地区的农村集体经济组织在治理方式上存在较大差异，财产收益预期较高地区大多延续传统方式，即采取重大事宜“全体一致同意”原则进行表决（大轮大介，2010），财产收益预期较低地区则大多按照《森林组合法》规定进行管理。对此，日本东京农业大学的山下咏子认为，生产森林组合是农村集体经济组织向现代企业法人转变的过渡形式，受不同地区经济发展水平的影响，出现了治理机制的多样化发展特征（山下咏子，2011）。

4. 主要按惠顾额返还盈余。《森林组合法》第 99 条规定，生产森林组合作为人合组织，可分配盈余主要按照惠顾额或惠顾量返还，按出资额分红的比例不得超过 10%。日本大部分生产森林组合形式

的农村集体经济组织采取按贡献量支付报酬的方式预先分配盈余，例如参与定期除草、打枝等活动的成员可以获得一定金额的劳务报酬、交通费和伙食补贴，没有参加这些活动的成员则需要缴纳一定费用，以资代劳。剩余的收益则按照《森林组合法》的规定进行分配。

### （三）公益法人——财团法人

公益法人是根据日本《民法典》（1896年法律第89号）和《公益法人认定法》（2006年法律第49号）设立，以学术、技能、慈善、宗教等公益活动为目的的社团法人和财团法人<sup>①</sup>。

非法人形式的农村集体经济组织变更为公益法人的优点在于能够保持集体财产的完整性。以财团法人为例，其设立手续较为便捷，只需要所有集体成员签字同意，就可以以捐赠方式将集体财产所有权转移给财团法人。这样既能免除高昂的固定资产评估费用，也可以保持集体资产的完整性，提升管理效率。另外，财团法人可以享受非营利性业务法人税减免优惠；无收益时可以申请享受法人居民税减免，以减轻运营成本压力；可以享受以财团法人名义开展林业、矿业经营活动的免税优惠；可以享受幼儿园、图书馆、博物馆和研究设施等公益性财产或自用建筑物及土地等自用性资产的固定资产税和城市规划税减免优惠；可以申请承接政府公益性项目。因此，公益法人是集体成员持续减少和老龄化问题突出背景下，那些虽基本上丧失继续开展生产经营活动能力但仍持有大量土地资源的农村集体经济组织，出于保护集体财产完整性和降低管理成本的目的所选择的法人形式。财团法人的特点如下：

1. 成员资格多元化。财团法人是以捐助财产为基础成立的社会组织，根据捐赠人意思在法定条件下运营管理财产。由于相关法律对捐赠人身份没有限制，集体成员即为捐赠人，他们可以根据捐赠协议和章程实际管理集体财产。根据本地实际情况，财团法人对集体成员的资格要求大相径庭。例如，长野县杓野区财团法人和合会持有宾馆、滑雪场等经营性资产，年收入超过1亿日元。为防止人口混居对成员构成的影响，该组织既不允许吸纳新成员，也对集体成员分家所形成的新农户的赋权有一定限制。长野县财团法人共益会持有宅基地、温泉和山林，收支基本平衡。该组织规定，成员必须是1994年以前搬入社区居住且搬入社区时间超过15年、与共益会有业务关系的自然人，而且需由所属小组的负责人推荐，经评议会审议、理事会表决后才能成为正式成员。搬出本社区时则自动失去成员资格。但是，也有一部分完全依靠财政补贴的财团法人规定，本地居民在缴纳会费的情况下即可以成为集体成员。

2. 监管较为严格。日本《公益法人认定法》要求行政主管部门严格审核设立财团法人的材料，检查其设立目的是否具有公益性、管理机制是否健全以及业务是否具有可持续性。财团法人成立后，必须依法成立理事会（由其作为最高权力机构管理财产），并且要设立评议员、评议员会、监事和监事会。如果总财产超过200亿日元，还需另设专职财务监察员，由其负责监督财产管理情况。业务管理部门可依法随时检查财团法人的业务开展情况和财务情况。财团法人的财产在法理上是由捐赠行为形成的捐赠财产，可以由财团法人按照设立人意愿运营管理。因此，财团法人形式的农村集体经济组织既可以根据《公益法人认定法》的规定采取“一人一股”和“少数服从多数”的管理方式，也可以基

<sup>①</sup>2006年之前，依据《民法典》第34条设立日本社团法人和财团法人。

于章程自治原则以章程形式遵从集体成员意愿对财产使用做出相应的规定。例如，保留原集体经济组织中的权属关系，在涉及成员利益等重大问题时，按照成员“一人一票”和“全体一致同意”的民主管理方式进行表决。

3.收益不能分配。日本《公益法人认定法》允许财团法人开展营利性活动并获得相应收益，但收益只能用于该组织开展的公益性活动，不得分配。例如，长野县和合会年均收入约3亿日元，其收益扣除管理成本之后的结余部分全部被捐赠给本社区，用于修缮农道、维护温泉、开展防盗防火防灾培训、培育青年人才和修建神社等集体活动。东京都青梅市霞共益会开展设施租赁业务，2018年的收益为6750万日元。这些收益只能用于管理集体财产和开展本地区公益性活动。实践中，根据《公益法人认定法》第20条的规定，部分财团法人可以向理事、监事和评议员等主要负责人发放工资、奖金和退休金，还可以给予参与集体财产管理的集体成员一定金额的劳务报酬。例如，东京都青梅市霞共益会给予参加财产管护的集体成员的补助标准是每日5000~10000日元。但是，没有收入来源或者收益较少的财团法人较为普遍。此类财团法人往往只能象征性地补贴交通费和伙食费，甚至要求成员均摊财产管理成本。

4.集体财产不能收回。《公益法人认定法》规定，捐赠行为形成的财产在清算时必须转让给本地其他公益法人，无法处置的财产划归国有。也就是说，财团法人形式的农村集体经济组织在解散时存在难以回收原集体财产的风险。因此，在无法承担集体财产管理成本时，财团法人会申请政府协调将其变更为财产区或者认可地缘团体等法人形式，使部分资源性集体财产可以发挥水土保持、人文景观等公益性作用。

#### （四）特别法人——认可地缘团体

认可地缘团体是根据日本1991年修订的《地方自治法》第260条第2项的规定，在市町村拥有固定住所的住民基于地缘关系且获得市町村长官批准而成立的法人组织。该组织主要为了解决村委会、居委会、农村集体经济组织等基于地缘关系形成的社团组织长期存在的成员之间产权纠纷突出和法人地位不明确等问题，属于可开展商业活动的非营利性社团组织。

非法人形式的农村集体经济组织变更为认可地缘团体可规避不动产所有权相关争议。日本存在大量借用农村集体经济组织个别成员名义代持股进行不动产登记，或者以全体成员名义进行不动产登记的非法人形式的农村集体经济组织。当代表登记人离世或者成员结构发生变动时，一方面，变更固定资产所有人会产生高额手续费；另一方面，经常出现代表持股人侵害隐形持股人实际权利的问题。变更为认可地缘团体之后，农村集体经济组织可以团体名义合法占有、使用和处分集体财产，不再受成员构成变动的影响；发生股份结构变动时，只需要办理内部登记手续，就可以避免缴纳高昂的登记税和财产所有人变更代理手续费；可以享受和公益法人几乎一样的税赋减免；可以申请承接政府发包的公益性项目，得到政府扶持（白神干也等，2019）。因此，处于休眠状态或者缺乏经营能力的农村集体经济组织出于避税和保持财产完整性等目的，往往会选择认可地缘团体这一组织形式。认可地缘团体的特点可概括如下：

1.成员资格限于本地住民。根据日本《地方自治法》第260条第2项的规定，按照属地原则，允

许在当地拥有固定住所的居民，在提出申请后，获得认可地缘团体的成员资格，搬出本地时则自动失去成员资格。实践中，部分农村集体经济组织的集体财产来源于历史积累，成员并不希望引入新户稀释自身财产价值，因而依据《地方自治法》中的章程自治条款对成员资格做出了一定限制。例如，集体财产收益归原集体成员所有，而新成员只享有使用权。这就产生了集体财产虽然在表面上已经划归认可地缘团体所有，但使用收益和分配实际上仍然由原集体成员把控的情况。对此，部分日本学者主张进一步完善相关法律法规，认为已变更为认可地缘团体形式的农村集体经济组织应立即解散，避免当农村集体经济组织获得大额收入时，在原集体成员和新户之间产生经济纠纷（山下咏子，2016）。

2. “一人一票”民主管理。认可地缘团体的权力机构是成员（代表）大会，除个别明确委托法人代表和其他管理层负责的业务之外，其余事务必须由成员大会通过“一人一票”的方式民主表决。《地方自治法》允许认可地缘团体在发生章程规定事宜、资不抵债或者3/4以上成员同意时宣布解散。实践中，部分认可地缘团体为防止财产流失，在认可地缘团体的“壳”之下，基于章程自治原则仍然保留了重大事务由原集体成员“全体一致同意”的治理模式。

3. 收益只能用于公益性支出。日本不禁止认可地缘团体开展与业务有关的营利性活动，允许其依托所持有的山地和农地，通过收取景区门票、拍卖野生资源采摘权、销售农产品和土地租赁等方式，获取一定额度的收入。根据《法人税法》（1965年法律第34号），认可地缘团体由公益性组织税则管理。然而，鉴于认可地缘团体的特别法人性质，《地方自治法》规定其收入必须接受所辖地方政府的监管，且只能用于本社区的公共服务支出，不得分配给成员。实际上，认可地缘团体形式的农村集体经济组织往往没有收益或者收益只能维持基本的财产管理支出，因此大多基于按劳分配原则，采取给予参加集体财产维护活动的成员劳务费的方式进行合理的预分配。

## 五、公法人形式的农村集体经济组织——财产区

财产区是根据《地方自治法》第294条第1款规定，以持有、管理和处分市町村基层地方政府所有的部分财产或建设公共设施为目的而设立的公法人。1889年，日本政府建立町村制度，为了便于地方政府管理部分产权关系不清晰或无收益预期的村落共同财产，设立了以解决集体财产管理问题为目的的组织形式。第二次世界大战之后，日本推动合村并居，1953年根据《町村合并促进法》第23条第4款规定，延续了财产区制度。从严格意义上看，财产区的财产实质上是原农村集体经济组织的集体财产，只是出于历史原因，这些财产在形式上由地方政府代管。从日本政府角度看，公法人几乎享有所有的财税减免优惠。财产区过多不仅会减少地方政府的财税收入（见表2），还需要地方政府投入大量人力和物力进行管护。因此，历史上日本把产权清晰的财产区归还原农村集体经济组织的情况不在少数。目前，日本财产区所持有的财产大多是不具备区位优势或不具备市场竞争力，但又对保护自然环境、维护人文景观等有较大影响的森林等自然资源和办公设施等。为了降低政府管理成本，部分财产区基于就近原则，仍然将财产管理工作委托给原农村集体经济组织或集体成员承担，有些财产区也不排除原农村集体经济组织的用益物权。财产区形式的农村集体经济组织的特点可概括如下：

### （一）成员资格限于本地居民

《地方自治法》规定，财产区成员必须是自然人，既可以是在本地拥有住所的住民，也可以是虽然在本地产没有住所，但是在本地工作或者与本地公司、合作经济组织等市场主体存在经常性业务往来的人员。财产区的成员条件最为宽松。居民提出加入申请，并按规定缴纳一定会费后，原则上即可平等享有使用财产区公共资源的权利。成员搬离本社区或者不再与财产区发生交集时，则自动丧失成员资格。在实践中，部分财产区存在由集体成员长期投资所形成的财产，例如种植数十年的林木，这些财产区往往会通过颁布财产区设置条例的方式分割财产属性，并对成员资格或成员权限做出一定限制。

### （二）采取公共财产管理方式

《地方自治法》第 296 条规定，财产区议会或成员大会是财产区的最高权力机构，是与当地议会平级的公共财产管理机构，在集体财产的运营、处置等方面具有与地方议会对抗的权利。财产区议会是权利人保护自有财产的一种管理形式。地方条例规定议员数量、任期、选举权、被选举权等事项，财产区议会制定财产区年度预算、管理制度、财务制度等事项。集体成员按照参加投票人员 2/3 以上同意原则推选议员，议长多由当地政府最高行政长官兼任。财产区议会下设管理委员会管理集体财产。以兵库县加古川市为例，该市的财产区管理委员会由 7 名委员组成，委员由市长从成员中选任，委员长由委员互选产生，任期 4 年且都为兼职<sup>①</sup>。成员大会是在财产区成员人数较少、容易召集的情况下设立的财产区议会的替代组织。根据《地方自治法》第 295 条和第 296 条的规定，成员大会的成立手续、治理机制和组织形式等与财产区议会基本相同。集体财产较多的行政村有时会极力推荐本集体成员竞选地方议会议员、议长或行政长官，以便保障对集体财产的控制(山下咏子, 2014)。

### （三）收益只能用于政府公共事业支出

《地方自治法》规定，财产区设立的目的是提升当地居民福祉和促进地方经济发展，财产区与政府财务分离，设立会计专用账户，并接受议会监管。财产区的收益不得分配给成员，只能用于维持财产区管理和日常办公，剩余部分按照一定的比例上缴地方财政用于地方政府公共事业支出。在实践中，部分财产区形式的农村集体经济组织基于按劳分配原则，按照成员参与财产管护的贡献量，以给相关成员发放工资或者劳务费的方式对财产区的收益进行合理的预分配。

## 六、经验与启示

威廉姆森（2002）认为，一种经济组织的组织形式或治理结构反映了在特定的环境条件下，该组织试图使生产和交易成本之和最小化的努力。在给定环境下，可以最大限度减少这些成本的组织形式将成为该领域内处于优势地位的组织形式。日本农村集体经济组织形式的多样化特点充分验证了以下结论：经济发展阶段转变、税制制度变化以及政府体制变革等因素会影响对组织形式的选择，集体成员降低运营成本的诉求是推动组织形式演变的原动力。具有较高收益预期的农村集体经济组织往往更

<sup>①</sup>资料来源：『財産区の財産の管理及び処分に関する条例』，[https://www.city.kakogawa.lg.jp/section/reiki\\_int/reiki\\_honbu/n/k312RG00000243.html#shoshi-inf-span](https://www.city.kakogawa.lg.jp/section/reiki_int/reiki_honbu/n/k312RG00000243.html#shoshi-inf-span)。

加注重成员私权，产权关系较为清晰，因而更倾向于选择营利法人或中间法人等组织形式。缺乏长期收益预期或者收益已划定为公共支出的农村集体经济组织则更加注重团体公权，产权关系相对模糊，因而更倾向于选择管理成本较低的公益法人或特别法人，甚至会选择公法人形式以使其发挥环境保护等公益性作用。虽然中日两国农村集体经济组织的形成背景、在农业农村发展中发挥的作用以及权能的完整性等方面都存在一定的差异，但从培育和促进农村集体经济组织发展、实现成员利益最大化的视角探讨组织形式选择的角度看，日本农村集体经济组织的实践对中国仍具有一定的参考意义。具体而言：

第一，加快推进农村集体经济组织的法治化建设进程。日本农村集体经济组织即便不具备法人形式，也并不影响其成为民事行为主体和开展市场活动，但是从培育和促进农村集体经济组织发展的视角看，赋予其法人资格更有利于厘清产权关系、降低管理成本。这也是日本在已经存在多种形式组织类型的情况下，仍然于 1991 年专门修订《地方自治法》并创立认可地缘团体的根本原因。中国于 2020 年启动农村集体经济组织法立法工作，在 2022 年 12 月发布了《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》，该法至今还处于讨论阶段，尚未正式颁布实施。建议加快推进法治化建设进程，以规范农村集体经济组织财产边界及市场行为，维护农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进农村集体经济高质量发展；基于总有权理论，明确治理机制、财务制度，解决农村集体经济组织法人地位和法权归属问题；基于资源有效使用和权利义务相等原则，完善权利分置和责任共担机制；基于公平公正原则，重构农村集体经济组织和集体成员之间的财产关系。

第二，赋予农村集体经济组织选择适宜组织形式的权利。日本允许集体成员根据削减交易成本的诉求选择适宜自身发展的组织形式，农村集体经济组织的实现形式具有多元化和包容性特征。20 世纪初，日本把农村集体经济组织列为集体成员的权利行使主体，这与《中华人民共和国民法典》第 262 条关于代表行使的规定具有相似之处（宋志红，2021）。但是，日本允许集体成员基于合意原则而非强制性规定选择适宜的组织形式。日本农村集体经济组织既可以是非法人形式也可以是法人形式，既可以是私法人也可以是公法人，既可以选择公司制也可以选择合作制或者公益制，这种方式不仅有助于集体成员追求自身利益最大化，也为传统法人制度的自我更新提供了动力。从中国农村集体经济组织发展情况看，由于各地区经济社会发展水平差异较大，在经济发达地区适宜推动经营性资产股份合作，借助企业制改造原有集体经济，而在广大欠发达农村地区则适宜推进生产要素合作制的经济组织。因此，即便农村集体经济组织法颁布施行，今后也很难用“股份经济合作社”这一单一的组织形式满足处于不同发展阶段的各地区农村集体经济组织的诉求。另外，《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》虽然允许符合条件的农村集体经济组织设立公司或者农民合作社，但这无疑会增加市场主体的数量，给行政管理部门、市场监管部门和税务部门等带来工作压力，也必然会提升农村集体经济组织的管理成本，不利于降本增效。因此，建议以促进农村集体经济组织发育和发展为前提，允许集体成员根据实际情况，在保证土地公有制属性的前提下自由选择适宜的组织形式，而不做强制性规定；应加强对集体财产的用途管制，不断完善集体土地流转制度以及对由财政资金形成的集体财产的使用、处分等资产管理制度，健全监管制度，防止集体财产流失。

第三，明确农村集体经济组织的“人合”属性。日本将农村集体经济组织定位为成员互助互利的人合组织，成员之间以血缘、地缘关系为纽带共同实现对集体财产的占有、使用和收益，相互之间承担无限连带责任，股权转让受到限制。在收益分配方面，合作制的生产森林组合按照集体成员惠顾额或惠顾量分配收益，特别法人形式的认可地缘团体和公法人形式的财产区虽然被要求只能将收益用于公益性活动或者上缴地方政府，但在实践中几乎都采取了根据集体成员贡献程度进行预分配的方式。

《中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）》虽然强调按劳分配原则，但实际上规定了企业制的按股分红方式，未能充分体现农村集体经济组织人合组织的基本属性。建议将农村集体经济组织明确定义为特殊形式的合作经济组织，坚持权利义务平等原则，在赋予集体成员财产份额和收益权的同时明确要求其承担促进集体经济发展的义务；应明确首先将50%以上的收益根据集体成员对集体事务的贡献程度进行分配，再将剩余部分根据股份多少进行分红，以此增强集体成员和集体之间的黏合程度。

第四，凸显农村集体经济组织特别法人的基本特征。日本不同组织形式的农村集体经济组织虽然有着完全不同的设立方式、权责承担方式和强制性约束条款，但之所以都被称为“农村集体经济组织”，是因为无论采取什么形式的“壳”，都全部或部分保留了农村集体经济组织的特征，例如集体成员资格的封闭性、家庭性和非继承性，“一户一票”和重大事宜“全员一致同意”的民主治理机制等。中日两国国情不同，日本总有权理论的团体色彩浓郁，这与中国弱化农村集体经济组织的共益权、强化集体成员自益权的方针不符，不应该生搬硬套。结合日本对“壳”和“瓢”的分类经验，笔者认为，不应仅以是否允许破产来界定“特别法人”的范畴，而是要从成员资格、管理制度等方面体现。建议农村集体经济组织立法应在成员资格方面突出体现以身份权为基础的封闭性原则，并兼容成员身份多元化的发展趋势；在治理制度方面，应体现以集体成员为主的民主管理特征，采取“一户一票”和“全体一致同意”的基本原则对涉及成员重大利益的事宜进行表决，充分保障集体成员权益不被合法程序所剥夺；应采取以“户”为单位的委托代理投票制度，并且规范受托人数量，建立书面委托制度，提升集体成员参与集体经营管理活动的积极性。

第五，持续优化农村集体经济组织的外部发展环境。日本大部分农村集体经济组织处于微利甚至赤字经营状态，往往会在难以承担管理成本的情况下选择公益法人、特别法人或者公法人形式。这充分说明，财税制度和社会管理制度的完善程度是日本农村集体经济组织形式多样化发展的原动力，不同类型的组织形式享受和承担不同的权责，而集体成员则根据自身管理成本和收支等实际情况理性选择适合的组织形式，实现了交易费用最小化。中国目前还没有实行财产税制度，农村集体经济组织对组织形式的选择更多是出于自身需求，较少考虑财产持有成本，导致农村自然资源和经营性资产使用效率低下问题始终难以得到解决。随着中国不断推动财税制度改革，以及税制制度和社会管理制度的不断完善，外部制度环境对组织形式选择成本的影响将会越发突出。建议以提高土地资源使用效率为目标，进一步构建公平公正、差异化特点显著的财税制度；统筹推进农村土地制度、经营制度、户籍制度、农地用途管制制度等相关领域改革，打通相关制度之间的堵点，为农村集体经济组织稳定发展提供制度保障。

参考文献

- 1.曹斌, 2020: 《日本农村集体产权制度的演进、特征与构成》, 《中国农村经济》第10期, 第131-144页。
- 2.郭洁, 2019: 《论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径》, 《当代法学》第5期, 第79-88页。
- 3.韩松, 1993: 《我国农民集体所有权的享有形式》, 《法律科学》第3期, 第50-58页。
- 4.李永燃、李永泉, 2010: 《我国农民集体土地所有权的性质与构造——以日本民法上的入会权为借鉴》, 《西南交通大学学报》第8期, 第132-139页。
- 5.宋志红, 2021: 《论农民集体与农村集体经济组织关系》, 《中国法学》第3期, 第164-185页。
- 6.威廉姆森, 2002: 《资本主义经济制度》, 段毅才、王伟译, 北京: 商务印书馆, 第31-38页。
- 7.肖盼晴, 2014: 《日本入会权制度研究》, 《人权研究》第1期, 第246-258页。
- 8.肖盼晴, 2020: 《从总有到共有: 集体产权能重构及治理效应》, 《财经问题研究》第2期, 第21-27页。
- 9.苑鹏、陆雷, 2018: 《俄国村社制度变迁及其对我国农村集体产权制度改革的启示》, 《东岳论丛》第7期, 第121-131页。
- 10.大輪大介, 2010: 「入会の全員一致原則と環境保全機能-鹿児島県大島郡瀬戸内町における入会係争事案の調査から-」, 『地域研究』第3号, 第19-31頁。
- 11.岡本常雄, 2010: 「「共有入会地」と「旧財産区有地」の区別基準について」, 『Law&Practice』第4号, 第219-243頁。
- 12.小川竹一, 2005: 「入会権者の女子孫の入会権継承および取得-沖縄県の事例」, 『地域研究』第1号, 第9-30頁。
- 13.小川竹一, 2006: 「中国集団土地所有権と総有論」, 『島大法学』第4号, 第37-89頁。
- 14.川島武宜, 1983: 「入会権の基礎理論」, 載川島武宜(著)『川島武宜著作集』(第8巻), 東京: 岩波書店, 第79頁。
- 15.川島武宜、潮見俊隆、渡辺洋三, 1959: 『入会権の解体I』, 東京: 岩波書店, 第4頁。
- 16.官制大観, 2000: 『現代語訳「養老令」全三十編』, <http://www.sol.dti.ne.jp/hiromi/kansei/yoro30a.html>。
- 17.白神幹也、西岡千鶴、宮原一輝, 2019: 『入会共有林の権利保全と移住者の受け入れ、包括の両立について-京都府美山町の調査から-』, <https://www.gakumachi.jp/wp-content/uploads/2019/01/2019seisau0102.pdf>。
- 18.多辺田政弘, 1990: 『commonsの経済学』, 東京: 学陽書房, 第11頁。
- 19.鳥越皓之, 1985: 『家と村の社会学』, 東京: 株式会社世界思想社, 第22-26頁。
- 20.中尾英俊, 2009: 『入会権-その本質と現代的課題』, 東京: 勁草書房, 第1-26頁。
- 21.中田薫, 1949: 「徳川時代にける村の人格」, 中田薫(編)『村及び入会の研究』, 東京: 岩波書店, 第16-43頁。
- 22.林幸一, 2017: 「入会地の固定資産税」, 『広島大学マネジメント研究18号』第3号, 第3-10頁。
- 23.村田為治, 1931: 「公有林野の整備に就いて」, 大日本山林会(編)『明治林業逸史』, 東京: 大日本山林会, 第166-167頁。
- 24.守田志郎, 1978: 『日本の村』, 東京: 朝日新聞社, 第47頁。
- 25.八田卓也, 2013: 「入会集団を当事者とする訴訟の形態」, 『法律時報』第8号, 第22-29頁。
- 26.山下詠子, 2011: 『入会林野の変容と現代的意義』, 東京: 東京大学出版社, 第218-222頁。

27.山下詠子, 2014: 「入会林野における新旧住民間の権利関係-苓北町志岐財産区を事例に」, 『関東森林研究』第7号, 第265-268頁。

28.山下詠子, 2016: 「多数共有地の現状と認可地縁団体制度-入会林野を例に」, 『都市問題』第11号, 第81-91頁。

(作者单位: 中国社会科学院农村发展研究所)

(责任编辑: 马太超)

## **Study on the Historical Evolution and Diversified Forms of Rural Collective Economic Organizations in Japan**

CAO Bin

**Abstract:** This paper systematically illustrates the historical evolution and the forms of the Japanese rural collective organizations through literature review and field research. It is found that rural collective economic organizations in Japan are the representative exercise subject of the rural collective, and their forms show a diversified development trend along with the change of the social, political, and economic environment. At present, there are six forms of private legal persons including “membership groups” in the form of unincorporated organizations, company legal persons, intermediate legal persons, public welfare legal persons, special legal persons, and public legal persons. The various forms of rural collective economic organizations, on the one hand, have respectively formed specific systems of member confirmation, management, finance, and dividends according to the relevant laws of corresponding market subjects. On the other hand, the collective members have reserved all or part of the characteristics of democracy in the rural collective economic organizations, such as the members’ community nature, “one household, one vote”, and “unanimous consent”, through readjusting the right of public welfare and private benefit, which plays an important role in maintaining the boundary of and increasing the value of the collective assets. The government is supposed to further accelerate the legislative process regarding rural collective economic organizations, allowing the members of rural collective economic organizations to choose the organizational form of rural collective economy. Legislation should focus on clarifying the legal person status of rural collective economic organizations and highlight the “special” characteristics, and improving the relevant fiscal, taxation, land, management, and other relevant systems to ensure the steady development of various organizational forms of rural collective economic organizations.

**Key Words:** Japan; the Rural Collective Economic Organization; Total Ownership