

农村集体土地使用权入股存在的问题及对策

徐唐奇,李春莹

(长安大学 地球科学与资源学院,陕西 西安 710054)

摘要:从企业财务管理的视角,围绕农户在农村集体土地使用权流转中的收益和风险,采用文献综合法、归纳演绎法和数学模型法,深入分析农村集体土地使用权作价入股中存在的问题,并提出解决上述问题的总体思路,为农村土地制度改革和农村集体土地流转政策制定提供参考。研究认为,在当前条件下,农村集体土地使用权作价入股在土地使用权价格确定、入股后的收益分配、企业破产时的财产清算等方面存在一些不可避免的问题;必须逐步完善外部条件、破解制度约束,通过建立农村有形土地市场、强化农村财务审计监督、重塑农村集体经济组织、完善农村民主法制和村民自治制度等方式解决上述问题。研究表明,在当前条件下,农村集体土地使用权作价入股存在一些有待解决的突出问题,如果不改变外部运行环境的条件下直接做出这种制度安排,不仅不利于保护农民的土地权益,不能解决农民的长远生计问题,还会引起更多的利益纠纷和更大的社会矛盾;土地使用权租赁具有收益稳定、风险低的特点,而且租金收益可以随着市场价格的变化而调整,更有利于农民权益的保护,比土地使用权入股更加符合农民的预期,因此就当前来说,土地使用权租赁优于土地使用权入股。

关键词:土地流转;农村集体土地;股权投资;财务管理;土地使用权租赁;土地使用权入股

中图分类号:F301

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2017)05-0091-07

Problems and countermeasures in equity investment with rural collective land use rights

XU Tang-qi, LI Chun-ying

(School of Earth Science and Resources, Chang'an University, Xi'an 710054, Shaanxi, China)

Abstract: The purpose of this paper was to analyze the potential problems in equity investment with

收稿日期:2017-05-09

基金项目:陕西省社会科学基金项目(12D249);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2013G6274091, 310827171017)

作者简介:徐唐奇(1983-),男,湖北郧西人,讲师,管理学博士。

rural collective land use rights, focusing on the benefits and risks of rural households in the transfer of land, from the perspective of financial management. The literature synthesis method, inductive deduction method and mathematical model method were used in this study. We wanted to set up the goal for further research how to solve these problems and provide reference for the reform of rural land system and rural collective land transfer policy. It was found that under the current conditions, there were a lot of unavoidable problems, such as the assessment of land use rights, the distribution of benefits after the shareholding, and the liquidation of property at the time of company bankruptcy in equity investment with rural land use rights; we must gradually improve the external conditions and crack down the system constraints to solve the above problems by establishing a tangible market for land in rural areas, strengthening audit supervision of rural finance, reshaping rural collective economic organizations, and improving the rural democracy and legal system and the system of villagers' autonomy. The results show that under the current conditions, there are a series of prominent problems that need to be resolved in equity investment with rural collective land use rights. If making this kind of system arrangement directly without changing external environment, it is not only unfavorable to protect the land rights and interests of farmers and cannot solve the problem of long-term livelihood for farmers, but also can cause more disputes of interest and bigger social contradictions; land use rights leasing has the characteristics of stable income and low risk, and rent income can be adjusted with the change of market price, which is more conducive to protect peasants' rights and interests, and more in line with the peasants' expectations. So land use rights leasing is better than equity investment with rural collective land use rights to farmers at present.

Key words: transfer of land; rural collective land; equity investment; financial management; land use rights lease; equity investment with land use rights

农村土地流转和土地征收制度改革是当前中国各级政府、土地行政管理部门、学术界关注和研究的两个热点问题,但是现有研究成果大多集中在对农村土地流转和土地征收的现状、存在问题、影响因素的分析以及农村土地流转和征地制度改革的意义、改革方向、改革路径等宏观层面的研究上^[1-4],而且研究者多倾向于提出一种“理想的改革方案”,而忽视了制度约束,缺乏对该方案可能带来新问题的深入探讨^[5]。部分学者在研究农村土地流转问题时提倡甚至推崇土地使用权作价入股的流转方式,使农民集体和农户有机会分享土地增值收益^[6-9],而且在他们有一定诱导性的社会调查中,大多数农民赞同这种收益分配方式;部分学者在土地征收制度改革研究中也提出以农村土地使用权作价入股替代一次性的征地补偿,以解决失地农民

的长远生计问题^[10-12],但是对农民集体和农户的收益、风险以及在土地使用权入股过程中的土地资产价格确定、收益分配、产权处置等方面缺乏深入研究。

事实上,在当前条件下,如果严格按照市场经济的运行规则和机制,农村集体土地使用权(包括农地承包经营权、宅基地使用权、农村经营性建设用地使用权等)作价入股能否保护农民和村集体的土地权益,解决农民的长远生计问题非常值得关注,亟待开展深入研究。由于农村土地制度改革不仅涉及数亿农民的经济利益,而且关乎农村经济和社会稳定,必须慎重对待、综合考虑^[13];农村土地制度改革牵一发而动全身,必须坚持按照“守住底线、试点先行”的原则,谋定而后动^[14]。从现实情况来看,农村集体土地使用权作价入股确实存在一系列障碍和有待解决的问题。因此,本文试图从财务管

理的角度,围绕农户在农村集体土地使用权流转中的收益和风险,通过理论分析和数学推导,剖析农村集体土地使用权作价入股中可能存在的问题,并提出一些解决问题的思路和对策,为完善国内农村集体土地制度、制定有关农村土地流转的政策提供参考。

一、资产入股的过程与特征

实践已经证明,中国明确市场经济体制是城乡经济发展的必然选择,各项经济活动必须以市场经济体制和现代企业运行机制为准则,因此在分析农村土地使用权作价入股问题之前,有必要对市场经济条件下资产入股的过程和特征加以分析。

(一) 资产入股的过程

股份制企业已经成为当前企业最有效的组织形式之一,而吸收其他组织或个人以货币资金、固定资产、无形资产或其他财产入股是现代企业通过吸收直接投资进行融资的一种重要方式。资产入股就是原资产所有人以其所持资产对企业进行权益性投资,其过程大致可以用图 1 来描述。

在资产作价入股过程中,投资者(资产供给方)和接受投资企业(资产需求方)双方关心的首要问题是所投资资产的市场价值,一般都需要经过专业的资产评估机构和评估人员采用科学的评估方法,依据充分可靠的市场信息,对该资产的市场价值进行评估,在此基础上,双方根据自身对市场信息的把握做出决策;然后在双方协商的基础上,计算各自占股比例,签订投资协议,完成资产交割;最后根据董事会制定、股东大会批准的股利分配方案,将企业税后净利润(扣除企业留存收益部分)根据各个股东持有股份的多少进行分派。

(二) 资产入股的特征

根据现行法律规定和股份制企业运行规则,资产入股具有以下基本特征。

第一,新股东和企业原来的股东共同成立股东会,股东会选举产生董事会和监事会,对企业的经营管理进行监督,并对企业重大融资、投资行为以及利润分配做出决策,股东对企业的资产拥有最终控制权。

第二,企业内部委托代理关系清楚,企业董事会拥有选聘、辞退其代理人即企业经营管理者权力,这也就迫使企业经理从股东利益最大化出发,有效利用企业资产,提高企业获利能力,促进企业发展。

第三,由于股份制企业的产权明晰,股东根据各自所持股份的比例分享企业净利润,每股利润均等,一般不会发生经济纠纷;但是大股东在决定企业利润分配方案时拥有更多决定权,容易导致大股东通过操纵董事会、股东会侵害中小股东的合法权益。

第四,投资者在对投资的风险和收益进行全面衡量的基础上做出投资决策,在分享企业利润的同时自愿承担投资风险;由于投资者的收益与企业的经营业绩直接挂钩,因此收益具有很大的不确定性,即投资风险大。

第五,资产一旦入股即变成企业永久资产,投资人不得要求撤回投资(但所持股份可以转让),如果由于某种原因企业被破产清算,企业所有资产都要以拍卖的方式变现,资产清算所得资金优先用于偿还企业所欠债务,投资者只享有剩余资产(即偿还全部债务后的剩余资产)求偿权。

二、农村集体土地使用权入股的财务问题

农村集体土地使用权作价入股,即农民集体或个人以其合法享有的农村集体土地使用权作为“资本”对需要使用该土地的企业进行股权性质的投资,分享企业利润的同时,将丧失对该资产的直接控制权。农村集体土地使用权作价入股与其他股权投资既有共性,也有其自身的特殊性, 本文选择

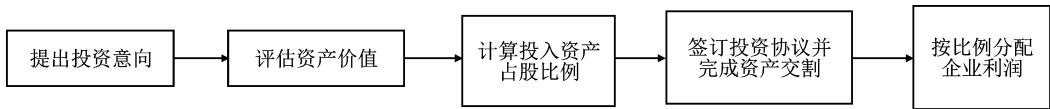


图 1 权益性投资过程示意图

农村集体土地使用权作价入股中的3个核心问题展开研究。

(一) 土地使用权价格确定问题

与固定资产、无形资产入股一样,在农村集体土地使用权入股过程中,如何确定土地使用权的价格是必须解决的首要问题。由于农村集体土地使用权流转目前尚未真正实现市场化交易,农村集体土地使用权价格评估案例也是寥寥无几。因此,农村土地使用权价格的确定主要是用地企业与村集体之间进行谈判议价。为了简化研究,我们提出以下2个假设:

假设1:农村土地为村集体成员共有,村委会代表农村集体经济组织成员与用地企业进行谈判;

假设2:企业以吸收股权投资方式获得的土地使用权具有完整的物权属性,稳定且受法律保护,企业决策仅依赖于土地给企业带来的增值收益。

从理论上来说,土地使用权价格是企业所使用的土地所产生增值收益的资本化,但是用地企业和村委会之间信息不对称,村委会无法掌握企业的收益情况,更无法核算土地所产生的增值收益,故村委会决策的依据主要是土地入股前的收益,只要土地使用权价格满足式(1),农民集体或其代理人(即村委会)即可接受。

$$P > A_0/i \quad (1)$$

式中: P 为土地使用权价格; A_0 为土地入股前农户或农民集体使用该土地获得的纯收益; i 为贴现率(或投资报酬率)。

此时有两种情况:一是土地原用途为农业用地,此时 A_0 即为单位农用地的年纯收益;二是该土地为闲置非农建设用地,此时 A_0 趋近于0,式(1)很容易满足。对第一种情况来说,众多研究成果都已表明,农业用地的比较效益低,当农业用地用途转变为非农建设用地后,利用效益必然大幅提高,假设土地使用权入股后的年纯收益为 A_1 ,此时 A_1 远大于 A_0 ;即使在现行土地用途管理制度下土地用途不发生改变,因为企业利用该土地不仅具有规模优势,而且在资金投入和生产技术上都会强于农民, A_1 也必然大于 A_0 。土地使用权给企业带来纯收益的现

值 $NPV = A_1/i$,因此企业的原股东自然愿意接受该土地使用权以价格 P 进行股权投资,只要满足式(2):

$$P < A_1/i \quad (2)$$

式中: P 为土地使用权价格; A_1 为土地入股后企业使用该土地获得的纯收益; i 为贴现率(或投资报酬率)。

由上可知,用地企业很容易与村集体达成股权投资协议。值得注意的是,上述计算都是建立在静态分析的基础上,并没有考虑随着社会的不断发展, A_1 、 A_0 还会不断增长,但是农民集体决策时往往只会考虑当前的土地收益,此时双方协商确定的土地使用权价格明显不利于原土地权利人。

从法律上讲,集体土地的所有者是集体内部全体成员,让全体成员都参与决策并不现实,那么就需要进行委托代理,容易出现内部人控制问题,造成集体资产流失或者收益分配严重不均,作为委托人的农民个体权益就更得不到保障^[15]。

(二) 入股后企业收益分配问题

农村土地使用权入股的第二个核心问题是收益分配。按照股份制企业的利润分配规则,企业的税后净利润应根据企业普通股份总股数平均分配,各个股东根据自己所持股份的多少获取相应投资报酬。现实中,由于土地使用权股份没有量化到农户,而是由村委会代表村集体持有。此时,企业原股东(假设也为一个整体)先与村集体之间进行纯利润的分配,然后再由村集体将获得的那部分纯收益在农民集体内部进行分配。此时我们提出另外2个假设。

假设3:在农民集体内部收益分配时,村委会成员(人数为 m)以集体成员(总人数为 n)的身份与其他村民一起按人平均分配。

假设4:村委会成员意见完全一致,且村委会内部每个人获得的收益相等。

企业根据土地使用权所占的股份份额应当支付给农民集体的股利,用 B 来表示,此时村委会(m 个成员)获得的股利之和 C_1 可以表示为:

$$C_1 = mB/n \quad (3)$$

式中: C_1 为村委会成员应获得股利之和; m 为村委会成员人数; n 为集体成员(村民)总人数; B 为企业应支付给村集体的股利。

村委会成员为了获得更多的个人收益,就可能与企业进行串谋(因为企业实际支付给村集体的股利金额村民无从知晓),将企业实际支付给村集体的股利确定为小于 B 的一个数值 D (该数值即向村民公布的股利总额)。假设 B 和 D 之间的差额由企业和村委会按照 $w:(1-w)$ 的比例进行分配,此时原企业将多获得 $w(B-D)$ 的额外收益,村委会(m 个成员)获得的股利之和 C_2 可以表示为:

$$C_2 = mD/n + (1-w)(B-D) \tag{4}$$

式中: C_2 为村委会成员实际获得的股利之和; m 为村委会成员人数; n 为集体成员(村民)总人数; B 为企业应支付给村集体的股利; D 为企业实际支付给村集体的股利; w 为原企业的分成比例($0 < w < 1$), $(1-w)$ 即为村委会分成比例。

此时只要满足式(5)的条件,村委会就有和企业进行串谋的动力。

$$mD/n + (1-w)(B-D) > mB/n \tag{5}$$

将式(5)整理后可以得到式(6):

$$1-w > m/n \tag{6}$$

式(6)中的 m, n, w 在不同的村集体中会有一些差异,根据当前国内农村的实际情况,村委会一般由 4~6 人组成,因此在不同分成比例下满足式(6)的 n 的临界值如表 1 所示。

从表 1 可以看出,当 B 与 D 之间的差额在企业(原股东)和村委会之间按照 0.5:0.5 的比例分配时,只要村民总人数为 13 人以上^①,村委会成员就有可能从自身利益最大化出发,与企业进行串谋,攫取原本属于全体村民的土地收益。

在法律没有明确农户是土地承包经营权向非农

表 1 不同条件下村委会与企业发生串谋可能的村民总人数 n 的临界值

		$w/\%$								
		10	20	30	40	50	60	70	80	90
m	4	5	6	6	7	9	11	14	21	41
	5	6	7	8	9	11	13	17	26	51
	6	7	8	9	11	13	16	21	31	61

业用途转让的权利主体的情况下,正如我们已经看到的,村集体连同村庄权力人物同样参与攫取农地转用的收益,或者实际控制、支配农地转用的收益,而让农民担任基本不分红的股份组织的“股东”^[16]。事实上,村委会也是一个理性的“经济人”,在缺乏监督的情况下,能否真正维护集体成员的利益值得怀疑,现实中村民与村委会之间就集体内部的土地收益分配不断发生矛盾和冲突恰恰印证了这种怀疑。

退一步讲,即使上面的假设和怀疑都不存在,由于企业净利润的大小直接取决于企业的经营业绩,在激烈的市场竞争中,企业的业绩和利润存在极大的不确定性,原土地使用权人必然要跟企业原股东一起承担很大的风险,当企业利润减少时分红收益随之降低;当企业出现亏损时,获得的非分红收益就为零,甚至为负。

(三) 企业破产清算时的财务问题

在市场经济条件下,企业由于外部环境变化或自身经营管理不善都有可能导致企业破产,这是市场经济的内在规律使然。根据现行法律规定和市场运行规则,股份公司和有限责任公司在破产清算时,所有资产都将纳入清算范围,以拍卖的方式进行变现,所得资金依次用于支付清算费用,支付拖欠职工工资、社会保险费和法定补偿金,缴纳应缴税款,偿还公司债务,如果债务清偿后还有剩余则在股东之间按占股比例进行分配。

在激烈的市场竞争中,任何企业都有破产清算的可能^②,企业一旦破产,已经作价入股企业的农村土地使用权也将被列入清算资产范围,此时农民集体不仅不能再获得土地使用权的收益,还将完全丧失该土地的使用权,这对农民以及农民集体来说是很难接受的,可能会出现法律上的悖论:土地所有权在法律上仍然属于农民集体所有,但是农民集体

① 此项条件极易满足:根据国家统计局公布的数据,目前中国农村户籍人口约为 6 亿人,全国约有 69 万个行政村,可以计算得到全国平均每个行政村的村民人数约为 870 人。

② 根据美国《财富》杂志报道,中国中小企业的平均寿命仅 2.5 年,而根据人民网、东南网等媒体的报道,中国中小企业的平均寿命大约为 3.7 年,这足以说明在市场经济条件下,中小企业的破产概率极高,而目前绝大部分农村集体土地使用权流入企业均属于抗风险能力极差的中小企业。

既不拥有该土地的使用权,也没有收益权和处分权,该宗土地的产权将陷入一种尴尬的境地;也许只有等到土地使用权到期集体方能以所有权人的名义收回该土地使用权。

三、解决问题的总体思路

随着中国土地制度改革不断推进,农村集体土地使用权流转是提高土地资源配置效率,充分实现土地资产价值的重要途径,也是实现农业产业化、现代化的必要条件;农村集体土地使用权入股作为农村土地使用权流转的方式之一,目前存在上述几个突出问题亟待解决。解决上述问题的总体思路如下:

一是近期应倡导土地使用权租赁,而不是土地使用权入股。农民或村集体将土地使用权租赁给用地企业,农民的土地使用权就变成有期限、到期可收回的债权,尽管租赁收益(租金)可能会低于入股收益(股利分红),但是对于农民来说,低风险、稳定的现实收益往往好于高风险、不稳定的预期收益^[17-18];而且可以规避企业破产清算时的土地产权纠纷。钟晓兰等对广东省农村土地流转意愿的实证研究结果也表明土地使用权租赁是农民普遍认可的流转方式^[19]。

二是各地应加快建立农村土地使用权流转市场,尤其是有形土地市场,利用公开透明的交易平台,充分发挥土地市场的自身定价机制;在农村土地“三权分立”的基础上破除对农村土地市场化流转的各种限制,从而保证农村土地使用权市场能够健康、有效运行。与此同时,资产评估机构应逐步完善收益法、市场比较法在农地价格评估中的应用,实现土地使用权价格的合理确定;全面、充分考虑社会经济发展对区域土地市场供需的影响,对农村土地使用权入股后的纯收益进行科学合理的测定。

三是逐步改革和完善农村选举制度,使村民通过民主选举产生的村委会成员能够真正代表和保护全体村民的合法权益;强化村集体财务公开制度,加强纪检监察部门对农村集体内部收益分配、

用地企业财务收支的审计监督,不断压缩村委会或其他代理人的寻租空间;从更长期来看,必须按照市场经济的运行机制重塑农村集体经济组织^[7],使其成为治理结构良好、治理机制健全的“准股份制公司”。

四是逐步完善农村民主法制和村民自治制度,实现决策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离、政府职能与自治职能分离,完善农村公共服务体系和集体经济组织运行机制,改进农村党组织领导方式,构建全新的村级治理框架;赋予农户更多土地使用权的处置权能,允许农民直接与用地企业之间进行协商或谈判,而且要保障农户在法律和合同允许范围内的退出权,即当农民认为自己的权益受到或有可能受到侵害时,可以自由选择是否流转土地使用权。

四、研究结论与政策含义

(一) 研究结论

根据以上理论分析和数学推导,可以得出以下结论:一是不管是用以替代农村集体土地征收中的一次性补偿,还是作为农村集体土地使用权流转的一种方式,农村集体土地使用权作价入股在当前条件下都存在一系列问题,如果在不改变外部运行环境的条件下直接推行这种制度安排,将不利于保护农民的土地权益,不能解决农民的长远生计问题,还会引起更多的利益纠纷和更大的社会矛盾;二是必须逐步完善外部条件、破解制度约束,通过建立农村有形土地市场、强化农村财务审计监督、重塑农村集体经济组织、完善农村民主法制和村民自治制度等方式克服和解决上述问题;三是土地使用权租赁比土地使用权入股更加符合农民的预期,因为前者收益比较稳定,风险低,并且租金收益可以随着市场价格的变化而调整,更有利于农民权益的保护。

(二) 政策含义

本文研究的政策含义在于:第一,保护农民土地权益不能仅靠改革农村土地收益分配方式,而农村土地制度改革必须在明晰土地产权的基础上,强

化土地产权保护,充分发挥土地产权的各项权能,使土地产权主体法律上的权利和现实的收益实现真正的统一;第二,只有在产权明晰、委托代理关系清楚、外部监管有力的情况下,让农民根据自己家庭财务状况和风险承受能力,自愿选择是否流转土地使用权,或者自由选择租赁和入股两种流转方式,才能保证农村土地使用权流转的顺利进行,降低制度运行的社会成本;第三,必须尽快完善中国公司治理结构和机制,同时提高农民素质,使其具备股权投资的必要知识和技能,能够充分行使股东权利,对企业的董事会、经营管理者予以监督,为将来的农村土地使用权入股奠定基础。

五、结语

本文从财务管理的视角,分析了农村集体土地使用权入股存在的问题,着重从作为农村集体土地使用权人(农村集体土地使用权流出方)的农户在土地流转中的收益和风险两方面剖析了农村集体土地使用权入股存在的不足和缺陷,并针对这些问题和不足提出了解决的思路。研究结果表明,在当前条件下不宜大范围推广农村集体土地使用权入股这种土地流转方式;必须积极创造和改善外部环境,为农村集体土地使用权入股创造有利条件。这对中国正在积极谋划并实施的农村土地制度改革具有较为重要的参考价值,对于保障农民土地权益、降低农村土地制度改革的风险具有重要意义。本文存在的主要问题:一是实证研究不足,下一步研究需要开展广泛的社会调查,在实地调研的基础上对农村集体土地使用权人(农户)在不同的流转方式(转让、入股、租赁、信托等)下获得的收益、面临的风险进行比较研究和量化分析;二是本文尽管提出了解决问题的总体思路,但是对解决问题的具体措施研究不足,今后可以从建立农村土地使用权流转市场并保障其有效运行、提高农村公共事务管理水平和土地使用权流入企业的公司治理水平等方面展开进一步的研究。

参考文献:

[1] 陆继霞.农村土地流转研究评述[J].中国农业大学

学报:社会科学版,2017,34(1):29-37.

- [2] 刘守英.中国土地制度改革:上半程及下半程[J].国际经济评论,2017(5):29-56.
- [3] 曾超群.农村土地流转问题研究[D].长沙:湖南农业大学,2010.
- [4] 包宗顺,徐志明,高珊,等.农村土地流转的区域差异与影响因素——以江苏省为例[J].中国农村经济,2009(4):23-30.
- [5] 刘守英.反思土地制度与中国发展模式(上)[EB/OL].(2017-05-04)[2017-05-09].http://mp.weixin.qq.com/s/7VyMex5dR5zpd7VNEz_eow.
- [6] 胡小平,孔喜梅.农村土地使用权流转与农民利益保护[J].经济学家,2005(6):39-43.
- [7] 徐唐奇.农地城市流转中农民集体福利问题研究[D].武汉:华中农业大学,2011.
- [8] 田静婷.中国农村集体土地使用权流转机制创新研究[D].西安:西北大学,2012.
- [9] 何虹.完善农村集体建设用地流转中农民权利的法律保护[J].农村经济,2012(10):40-43.
- [10] 刘灵辉.水库移民安置区土地流转补偿研究[D].武汉:华中农业大学,2010.
- [11] 刘祥琪.我国征地补偿机制及其完善研究[D].天津:南开大学,2010.
- [12] 丁鹏.制度变迁视角下的集体土地征用制度改革[J].农业经济,2012(10):21-23.
- [13] 陈剑波.慎重稳妥推进农村土地制度改革[N].农民日报,2014-02-20(1).
- [14] 陈锡文.关于农村土地制度改革的两点思考[J].经济研究,2014(1):4-6.
- [15] 何绍周,彭博,马也.农民财产性收入增长面临的制度性约束——基于市场和法治的视角[J].农业技术经济,2012(6):95-100.
- [16] 周其仁.农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J].经济学:季刊,2004(4):193-210.
- [17] 李毅,罗建平,林宇静,等.农村土地流转风险:表现、成因及其形成机理——基于浙江省A乡的分析[J].中国农业资源与区划,2016(1):120-130.
- [18] 吕军书,贾威.“三权分置”制度下农村土地流转失约风险的防范机制研究[J].理论与改革,2017(6):181-188.
- [19] 钟晓兰,李江涛,冯艳芬,等.农户认知视角下广东省农村土地流转意愿与流转行为研究[J].资源科学,2013(10):2082-2093.