

“三农”决策要参

2020 年第 24 期（总第 343 期）

清华大学 中国农村研究院

2020 年 7 月 13 日

家庭农场民事主体地位的立法选择

内容摘要：家庭农场是现代农业的主要经营方式，也是在实施乡村振兴战略中要突出抓好的新型农业经营主体，目前尚无统一立法，各方认识不尽一致，各地实践也不尽相同。本文从立法视角，立足于我国民法典规定的自然人、法人、非法人组织三类民事主体类型，着重对家庭农场与个体工商户、企业法人、特别法人、非法人组织（个人独资企业、合伙企业）的关系进行分析，从研究制定专门的《家庭农场促进法》解决家庭农场法律主体地位问题的角度提出立法建议。

关键词：家庭农场 民事主体 家庭农场促进法

家庭农场是现代农业的主要经营方式，也是在实施乡村振兴战略中要突出抓好的新型农业经营主体。党中央、国务院高度重视家庭农场培育发展，现阶段我国家庭农场达到 87 万多家，家庭农场的独特优势和旺盛生命力不断彰显，在提高农业综合效益、促进农民增收、发展现代农业等方面发挥着越来越重要的作用。一直以来，家庭农场作为政策文件语境下的农业经营主体，尚未进入法治化的视野，法律规范的缺失带来了法律地位的模糊，各方认识不尽一致，各地实践也不尽相同。从法律层面明确家庭农场的民事主体地位，赋予明确的民事主体资格，不仅有助于指引和规范其生产经营活动、保护合法权益、保障交易安全，也有助于行政管理部门加强指导、服务和扶持，进一步激发家庭农场的潜能和活力，推动家庭农场在法治轨道上持续健康发展。本文从立法视角出发，立足于我国民法典规定的民事主体类型，试图对家庭农场民事主体地位的法律界定作出分析。

一、民事主体的类型

民事主体是民事关系的参与者、民事权利的享有者、民事义务的履行者和民事责任的承担者，根据民法典规定，具体包括以下三类。

1. 自然人。自然人是最基本的民事主体。除一般意义上的基于自然规律出生而获得生命的人外，我们通常所说的“两户”（个体工商户和农村承包经营户）也是自然人。自然人从事工商业经营，经依法登记，为个体工商户。农村集体经济组织的成员，依法取得农

村土地承包经营权，从事家庭承包经营的，为农村承包经营户。

2. 法人。法人是依法成立的，具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。按照法人设立目的和功能等方面的不同，法人分为营利法人、非营利法人和特别法人三类。以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人，为营利法人，包括有限责任公司、股份有限公司和其他企业法人等。为公益目的或者其他非营利目的成立，不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人，为非营利法人，包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人，为特别法人。

3. 非法人组织。非法人组织是不具有法人资格，但是能够依法以自己的名义从事民事活动的组织。非法人组织包括个人独资企业、合伙企业、不具有法人资格的专业服务机构等。个人独资企业，是指一个自然人投资，财产为投资人个人所有，投资人以其个人财产对企业债务承担无限责任的经营实体。合伙企业，分为普通合伙企业和有限合伙企业；普通合伙企业由普通合伙人组成，合伙人对合伙企业债务承担无限连带责任；有限合伙企业由普通合伙人和有限合伙人组成，普通合伙人对合伙企业债务承担无限连带责任，有限合伙人以其认缴的出资额为限对合伙企业债务承担责任。

需要指出的是，自然人与法人、非法人组织的区别在于其不具有组织性，是天然的民事主体。法人与非法人组织的区别在于责任

承担方式上，法人是法律上的“拟制人”，有自己的名称、组织机构、住所、财产或者经费，自身具有独立人格，其出资人或者设立人在法人财产范围内承担有限责任；非法人组织不独立承担责任，由出资人或者设立人承担无限责任。

二、家庭农场民事主体类型的适宜性分析

民事主体不同，其法律适用、权利义务、行为方式、责任承担等也是不同的。家庭农场民事主体的法律定位，固然要考虑其基本特征、发展趋势和政策导向等要求，也要考虑其设立程序繁简、运行成本高低、税负轻重、承担责任是否有限、市场交易是否安全便利等因素。家庭农场组织形式的选择受到市场主体法定主义原则的限制，并不能随心所欲。从现有的政策含义和实践做法看，自然人（农村承包经营户）、非营利法人、专业服务机构等主体类型明显区别于家庭农场，无需讨论。因此，需要分析的是家庭农场与个体工商户、企业法人、特别法人、非法人组织（个人独资企业、合伙企业）这四种类型的匹配可能，以确定最适宜的选择。

（一）家庭农场与个体工商户

目前，实践中大量家庭农场登记为个体工商户。究其原因，主要有以下几方面：**一是登记门槛低**。登记为个体工商户没有注册资本要求，无需验资。**二是手续简便**。对符合法定形式的，当场予以登记；税收一般实行定额税，便于计算，可不请专人做账。**三是内部治理结构简单**。个体工商户的经营主体可以是个人，也可以是家庭，与家庭农场的经营主体一致；简单的内部治理结构也符合当前

农业生产经营分工不太精细的特点，便于经营主体灵活参与决策、执行、监督等环节。

然而，个体工商户的法律地位并不利于家庭农场的长远发展。**一是个体工商户属于自然人，不具有组织性。**个体工商户实质上是从事工商业经营的自然人，作为自然人的家庭农场，无法与作为自然人的农场主有效区分，无法摆脱自然人的身份束缚进而增强其参与市场竞争的广度和深度。现代意义上的家庭农场的定位是小农户的“升级版”，规模化经营是家庭农场的基本特征，经营规模需要以一定数量的从业人员、资产总额、销售额等指标为支撑，这些都需要通过组织化、规范化的管理和经营才能实现。现在采用个体工商户的登记形式，更多是出于手续简便和政策优惠角度考虑，其登记结果与家庭农场应有的法律定位之间没有必然关联。**二是个体工商户自身的发展仍在分化中。**个体工商户是我国个体私营经济发展初期的产物，其法律地位在理论界一直存在争议，特别是在《公司法》《个人独资企业法》《合伙企业法》相继出台后，其经营规模过小、投资能力有限、融资难、管理缺乏规范以及抗风险能力低等缺陷日益显现，不利于个体工商户自身做大做强。现行《个体工商户条例》规定：“个体工商户申请转变为企业组织形式，符合法定条件的，登记机关和有关行政机关应当为其提供便利。”为个体工商户的分化留下法律空间。在《民法总则》的制定过程中，亦有将个体工商户移至“非法人组织”一章的意见建议，尽管最后未对其进行调整，但是随着经济的不断发展，个体工商户是否会分化成企业或个体商人

仍有研究和讨论的空间。

（二）家庭农场与企业法人

企业法人主要包括有限责任公司和股份有限公司，两者在设立条件、组织机构、规模人数、股东权利、治理结构、股权转让、责任承担等方面存在较大差异。鉴于股份有限公司的组织形态与家庭农场相距甚远，此处不作讨论。有限责任公司以营利为目的，设立程序简单，股东人数较少，无最低注册资本和实缴资本限制，实践中一些家庭农场选择了此种登记形式，学界也一直有家庭农场应当企业化、法人化的观点。

企业法人同样不应是家庭农场较为适宜的组织形式。**一是企业法人无助于家庭农场经营优势的发挥，并且增加运行成本。**有限责任公司严格的内部治理结构、规范的资本和财务制度，以及对企业和投资者重叠征税等制度成本，对家庭农场是一笔无法忽略的运行负担，特别是对处于发展初期的小型家庭农场而言，徒增交易费用，并非最佳选择。同时，有限责任公司的产权结构和法人治理制度、公司内部成员关系的松散性、股东责任承担的有限性以及合并、分立和终止的有关制度特点，也并非为家庭农场量身打造，无法发挥其应有的制度功能。**二是农业生产有其自身特殊规律，企业化不是家庭农场的基本特征。**农业是一个经济再生产与自然再生产相交织的特殊产业，农地具有可长期重复使用的特性，农业中的生产时间与劳动时间的不一致，客观上对农业经营组织提出了特殊要求。最理想的农业生产的决策者，应当同时是直接生产者，这样才能更好

地解决管理成本问题。农业是适合家庭经营的，虽然随着农业机械化程度的提高和农业社会化服务体系的健全，农业生产在技术提升背景下出现了新特征，一些农产品实现了工厂化的生产，动植物生长的环境可以控制，雇员付出的劳动能够计量和监督，但这样的农业毕竟只占很小的部分。理论和实践都已证明，仍应坚持家庭经营在农业生产中的基础性地位，培育发展家庭农场要坚持以农户为主体。三是家庭农场企业化的负面影响不容忽视。家庭农场企业化，不利于耕作的精细化、地方性农业知识的继承、传递和农业接班人的培育，容易产生“非粮化”的倾向，挤压小型家庭农场的生存空间。我国对工商企业等社会资本流转农地进行企业化经营，在加强鼓励和引导的同时，一直强调要审慎适度、循序渐进，更反对人为“垒大户”。2013年以来中央一号文件多次要求建立严格的工商企业租赁农户承包耕地准入和监管制度。2019年，新修订实施的农村土地承包法明确规定，地方人民政府应当建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度。在美国，一些州通过限制公司购买农地的立法反对农场公司化，以避免家庭农场的异化。

（三）家庭农场与特别法人

从特别法人的现有范围看，机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人都与家庭农场相距甚远，没有家庭农场可以融入的类型。在开展家庭农场登记之初，一些地方允许家庭农场选择登记为农民专业合作社，但随

着对家庭农场认识的不断深化，家庭农场和农民专业合作社是完全不同的两类主体已经在政策层面形成共识。一是**成立基础不同**。农民专业合作社强调农业经营者之间的合作，家庭农场更注重自身独立性和自主发展。二是**发展目标不同**。农民专业合作社更强调互助，盈利非必然要求，家庭农场以盈利为目标，对收入水平有一定要求。三是**成员身份不同**。农民专业合作社强调入社自愿、退社自由，仅要求成员以农民为主体，家庭农场以家庭成员为主要劳动力，“人合性”比较强。

家庭农场难以融入现有的特别法人类型，还可以考虑将其作为一种独立的特别法人类型，但这在立法上尤为困难。从《民法总则》到民法典的总则，都是对特别法人进行完全列举，即只有机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人为特别法人，在此之外立法上没有留下扩大或增加的余地。实践中，这些法人组织在设立、变更和终止等方面具有特殊性，有别于以公司为代表的营利法人和以事业单位、社会团体为代表的非营利法人，从巩固营利法人和非营利法人作为法人分类基础地位的角度出发，立法机关对扩大特别法人范围是十分谨慎的。此外，上述特别法人均经长期发展实践，自身特征明显，类型化程度相对成熟，而家庭农场作为新生事物，是否应当定位为法人、作为特别法人的特殊性等还有待进一步研究探讨和实践验证。

（四）家庭农场与非法人组织

个人独资企业和合伙企业为典型的非法人组织。各地在开展工

商登记时，对家庭农场登记为个人独资企业或合伙企业基本上都予以认可。应该说，在当前无法可依的情况下，不失为一个次优选择。

一是在设立运行上灵活简便。从成员构成上看，个人独资企业实质上是个体工商户的“升级版”，是个体工商户在组织形态上的演变。《个人独资企业法》规定，投资人在申请设立登记时明确以其家庭共有财产作为个人出资的，应当依法以家庭共有财产对企业债务承担无限责任，事实上认可了个人独资企业既可以个人经营也可以家庭经营。合伙企业具有典型的人合性，合伙人之间的信赖关系及合伙协议是合伙企业设立和运行的基础。《合伙企业法》规定设立合伙企业要有两个以上合伙人，家庭农场以同一家庭成员作为合伙人进行登记亦无不妥。从设立运行方面看，个人独资企业和合伙企业从设立到运行都比较灵活简便，既没有最低出资额的限制，也没有组织机构的特定要求，对企业债务承担无限责任。从所得税缴纳方面看，按照《合伙企业法》《国务院关于个人独资企业和合伙企业征收所得税问题的通知》等规定，个人独资企业和合伙企业免征企业所得税，避免了对企业和个人的双重征税。

二是具有组织化管理和规范化经营的优势。从法律定位上看，二者具有独立的民事主体地位，能广泛参与市场活动，《个人独资企业法》规定，个人独资企业可以依法申请贷款、取得土地使用权，并享有法律、行政法规规定的其他权利。《合伙企业法》规定，合伙人可以用货币、实物、知识产权、土地使用权或者其他财产权利出资，也可以用劳务出资。家庭农场被定性为非法人组织，取得独立的民事主体地位，可以突破经营者、

农户等自然人身份的局限性，有助于消除用地、贷款等方面的障碍，获得更大发展空间。

个人独资企业虽然具有组织化特征，但实质上企业和个人并没有分离，企业生命周期有限而个人责任无限，生存发展与个人能力、条件等因素休戚相关，难以获得大量资本投资。合伙企业本质上是个人之间伙伴关系的组织载体，体现为合伙人以自身资本、智力、技能等要素的联合合作，适宜于非家庭成员对家庭农场进行投资。

三、以专门立法解决家庭农场法律主体地位问题

将家庭农场认定为个人独资企业或合伙企业虽然可行，但也要看到，家庭农场表现出的土地依赖性、家庭经营性、产业弱质性等生产特点，决定了它与一般个人独资企业和合伙企业有明显区别。当前家庭农场仍处于发展起步阶段，未来发展空间巨大，可以考虑研究制定《家庭农场促进法》，解决家庭农场身份困扰问题，并将对家庭农场行之有效的一系列政策扶持措施法律化，加强管理指导服务，为家庭农场发展提供坚实的法治保障。一是**赋予家庭农场独立民事主体地位**。根据家庭农场的自身特点，将其区别于个人独资企业、合伙企业，成为一种新型、独立的非法人组织。通过法律的指引、规范，破解家庭农场的主体资格甄别问题，提高管理水平，使其更好地参与市场竞争。二是**依法促进家庭农场高质量发展**。家庭农场在巩固和完善农村基本经营制度、保障国家粮食安全、实施乡村振兴战略等方面具有不可替代的重要作用。立法促进的不是家庭农场本身，而是家庭农场所发挥的功能作用和体现的有益价值。应

当加大立法力度，建立健全家庭农场法律制度，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，增强家庭农场发展活力和服务带动能力，为加快农业农村现代化提供有力支撑。

农业农村部法规司 冯汉坤 衡爱珠



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）