

土地经营权入股合作社后的破产处置

出资适格性、权利归属与变价规则

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 农村土地经营权入股农民专业合作社, 是放活土地经营权的重要方式。合作社经营失败进入破产程序后, 成员投入的土地经营权能否作为破产财产变价, 成为实践中的难题。其一, 出资的适格性存疑, 土地经营权是债权性权利还是物权性权利, 能否转让、能否估价, 直接影响出资的效力; 其二, 权利的归属不清, 入股后土地经营权是归合作社还是仍归成员, 学说不一, 实务处理混乱; 其三, 破产财产的界定困难, 土地经营权的变价受用途管制、成员优先、发包方同意等多重限制; 其四, 成员权的保护不足, 成员在破产程序中的表决权、剩余财产分配权与退出权缺乏明确规定。本文主张: 土地经营权在流转期限内具有用益物权属性, 可以作为出资; 入股后权利归属于合作社, 成员取得相应的股权与成员权, 二者分离; 破产时土地经营权可以作为破产财产变价, 但变价须遵循三项特殊规则, 即不得改变农业用途、本集体经济组织成员在同等条件下优先、流转期限届满权利回归承包方; 成员权的保护应当通过债权人会议的表决机制与剩余财产分配规则实现。

关键词: 土地经营权; 农民专业合作社; 出资; 破产财产; 变价

中图分类号: D922.32 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2024)01-0038-12

Insolvency Treatment of Land Management Rights Contributed to Cooperatives

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Contributing rural land management rights to farmers' professional cooperatives is an important way of revitalising such rights. When a cooperative fails and enters insolvency, whether the contributed land management rights may be liquidated as part of the estate becomes a practical difficulty. First, the eligibility of the contribution is doubtful: whether the right is contractual or proprietary, whether it is transferable, and whether it can be valued all affect the validity of the contribution. Second, ownership of the right after contribution is unclear, with divergent doctrines and inconsistent practice. Third, delimiting the estate is difficult because liquidation is subject to land-use control, members' pre-emption and the consent of the contracting party. Fourth, protection of membership rights is insufficient, as members' voting rights, rights to residual assets and rights of withdrawal are not clearly provided. This article argues that within the term of transfer the land management right has the nature of a usufruct and may be contributed; that upon contribution the right belongs to the cooperative while members acquire corresponding equity and membership rights, the two being separate; that on insolvency the right may be liquidated as part of the estate subject to three special rules, namely that agricultural use must not be changed, that members of the collective have pre-emption on equal terms, and that the right reverts to the contractor upon expiry of the term; and that protection of membership rights should be realised through the voting mechanism of the creditors' meeting and the rules on distribution of residual assets.

Key words: land management right; professional cooperative; contribution; estate; liquidation

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 主要研究民事诉讼与农村土地制度。

一、问题的提出

土地经营权入股, 是农村土地制度改革的一项重要举措。承包户将土地经营权作价出资, 加入农民专业合作社, 由合作社统一经营, 承包户按股分红。这一安排, 既解决了土地细碎化、经营分散化的问题, 又使承包户在不丧失承包权的前提下获得了财产性收入。

政策层面, 这一做法受到鼓励。中央关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法

的意见明确提出，放活土地经营权，支持土地经营权入股农业产业化经营。法律层面，农村土地承包法第三十六条规定，承包方可以自主决定依法采取出租、入股或者其他方式向他人流转土地经营权。

问题出现在合作社经营失败之后。合作社资不抵债，进入破产程序，成员投入的土地经营权是否属于破产财产？如果是，管理人能否将其变价，用以清偿债务？变价时，谁可以受让，受让后土地用途是否改变，流转期限届满后权利归谁？这些问题，现行法均未给出明确答案。

实践的困惑，源于三个层面的不确定性。第一个层面是出资的适格性：土地经营权是不是一种可以出资的财产权利？若是，其价值如何评估，出资比例如何确定？若否，则入股行为本身无效，合作社应当返还土地，成员的债权另作处理。

第二个层面是权利的归属：入股之后，土地经营权是归合作社所有，还是仍归成员所有而由合作社使用？若归合作社，成员仅取得股权，则破产时权利随合作社进入破产财产；若仍归成员，合作社仅取得使用权，则破产时成员可以取回。

第三个层面是变价的限制：即使土地经营权属于破产财产，其变价也不能等同于普通财产的拍卖。土地的用途受管制，受让人须具备农业经营能力，本集体经济组织成员享有优先权，发包方的同意可能是必要要件。这些限制，使变价程序复杂化。

此外，成员权的保护也是一个薄弱环节。合作社的成员既是出资人，又是债权人（如成员的借款、劳动报酬），还是破产程序的利害关系人。其在债权人会议中的表决权如何配置，剩余财产如何分配，退出时如何结算，均缺乏明确规定。

本文的任务，即在现行法的框架内，为上述问题提供一套解释方案。文章先讨论土地经营权入股的规范基础，再分析出资的适格性，继而确定入股后权利的归属，然后界定破产财产的范围，接着构造变价处置的特殊规则，最后讨论成员权的保护与制度衔接。

二、土地经营权入股的规范基础

农村土地的三权分置，是理解土地经营权的起点。集体所有、农户承包、经营权流转，三权各有所指：所有权归集体，承包权归农户，经营权归实际经营者。三权分置的目的，是在坚持集体所有、稳定承包关系的前提下，放活土地的经营。

土地经营权的法律性质，学说不一。物权说认为，土地经营权经登记后具有物权效力，可以对抗第三人；债权说认为，土地经营权源于流转合同，其效力仅及于合同当事人；折衷说认为，短期的流转产生债权，长期的流转经登记产生物权。

本文采折衷说，但倾向于物权化。理由在于：农村土地承包法第四十一条规定，土地经营权流转期限为五年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记；未经登记，不得对抗善意第三人。这一规定，明确承认了长期土地经营权的物权效力。

物权化的意义，在于使土地经营权可以独立处分。若仅为债权，其转让须经发包方同

意，受让人须承受原合同的全部约束，流转的自由度有限；若为物权，其转让仅须登记，受让人取得独立的权利，可以对抗包括发包方在内的第三人。

入股的规范依据，是农村土地承包法第三十六条与农民专业合作社法第十三条。前者规定承包方可以以入股方式流转土地经营权，后者规定成员可以用土地经营权等作价出资。两条结合，构成土地经营权入股的法律基础。

入股的法律效果，是成员资格的取得与出资义务的履行。成员以土地经营权作价出资，合作社接受出资，成员取得相应的出资额与表决权。这一过程，类似于公司设立时的实物出资，但有其特殊性：出资的标的不是所有权，而是有期限的使用权。

特殊性的第一点，是期限性。土地经营权有流转期限，期限届满，权利回归承包方。合作社取得的不是永久的权利，而是期限内的使用与收益。这一特点，决定了其估价须考虑剩余期限，也决定了破产变价时须向受让人披露期限。

特殊性的第二点，是用途管制。土地的农业用途不得改变，合作社取得土地经营权后，只能用于农业经营。这一限制，不因权利的流转而改变，受让人同样受其约束。破产变价时，管理人不得将土地用于非农建设，也不得允许受让人改变用途。

特殊性的第三点，是身份关联。土地经营权的流转，与本集体经济组织成员的资格密切相关。本集体成员在同等条件下享有优先受让权，非本集体成员受让须经本集体成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

三点特殊性，决定了土地经营权入股不能简单套用公司法的出资规则。出资的评估、权利的归属、变价的程序，都须结合农村土地制度的特点作特别安排。这是本文展开的基本立场。

从政策演进看，土地经营权入股经历了从禁止到允许、从试点到入法的过程。早期的政策禁止土地承包经营权入股，担心农民失地；后来的政策允许土地经营权入股，但强调不得改变土地用途、不得损害农民权益；现行法律则明确规定了入股的合法性。

这一演进，反映了立法者对效率与公平的权衡。允许入股，是为了提高土地的经营效率，增加农民的财产性收入；设置限制，是为了防止农民失地、防止土地非农化。破产处置，正处在这两种考量的交汇点上。

三、出资的适格性

出资的适格性，是入股效力的前提。农民专业合作社法第十三条规定的出资方式包括货币、实物、知识产权、土地经营权、林权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产。据此，土地经营权作为出资，须满足两个条件：可以用货币估价，可以依法转让。

可以用货币估价，意味着土地经营权具有可计算的经济价值。其价值取决于四个因素：土地的位置与肥力、流转的剩余期限、约定的租金水平、农业经营的预期收益。评估的方法，通常采用收益法，即以未来预期收益折现。

评估的难点，在于预期收益的不确定性。农业经营受气候、市场、政策的影响较大，收益波动明显。评估机构往往采用保守的假设，导致评估值偏低，成员的出资被低估，股权被压缩。这一问题的解决，需要建立农业用地的基准地价体系与评估准则。

可以依法转让，意味着土地经营权可以脱离原权利人而由他人享有。农村土地承包法第四十六条规定，经承包方书面同意，并向本集体经济组织备案，受让方可以再流转土地经营权。这一规定，承认了土地经营权的可转让性，但设置了同意的要件。

转让的限制，影响出资的效力。若土地经营权不能自由转让，其作为出资的价值就大打折扣。本文认为，入股本身即意味着承包方同意合作社使用土地，合作社再流转时须经承包方书面同意，这一限制不否定出资的效力，只是限制了合作社的处分权。

出资的标的，是土地经营权还是土地经营权的使用？学说上有权利出资说与使用出资说。权利出资说认为，成员将土地经营权移转给合作社，合作社取得权利；使用出资说认为，成员仅许可合作社使用土地，权利仍归成员。

两说的区别，在破产时显现。依权利出资说，土地经营权属于合作社的财产，破产时纳入破产财产；依使用出资说，土地经营权仍归成员，合作社仅取得使用权，破产时成员可以取回，使用权作为共益债务或者普通债权处理。

本文采权利出资说。理由有三：其一，农民专业合作社法将土地经营权与实物、知识产权并列，表明其作为财产权利出资，而非仅提供使用；其二，合作社的财产独立性，要求出资的财产与成员的财产相分离，若权利仍归成员，合作社的财产基础不稳固；其三，登记制度的建立，为权利的移转提供了技术支撑。

但权利出资说须作两项调整。其一，出资的是期限内的权利，期限届满权利回归承包方，合作社不能取得永久权利。其二，出资须经发包方备案，未经备案的，不得对抗发包方与善意第三人。这两项调整，使权利出资说与农村土地制度相协调。

出资比例的限制，也须考虑。农民专业合作社法未规定非货币出资的比例上限，但实践中，若土地经营权出资占比过高，合作社的货币资金不足，经营风险增大。有的地方性法规规定，非货币出资不得超过注册资本的百分之七十。这一限制，值得在立法中明确。

出资不实责任，须明确。成员以土地经营权出资，评估价值显著低于章程所定价额的，应当补足差额；其他成员承担连带责任。这一规则，参照公司法的规定，旨在保护合作社的债权人与交易相对人。

出资后权利的瑕疵，如何处理？若土地经营权存在权属争议、被查封、被抵押，合作社可以请求该成员消除瑕疵；不能消除的，可以请求减少其出资额或者退出。瑕疵出资的成员，对其出资范围内的债务承担责任。

关于土地经营权入股与抵押融资在实务中的具体办理，可参见土地经营权入股与融资担保的办理路径一文所作的说明。

出资的公示，是权利移转的对外表征。合作社应当将成员的出资情况记载于成员账

户，载明出资的方式、数额、期限与评估价值；以土地经营权出资的，还应当载明土地的位置、面积、用途与流转期限。成员账户的记载，是成员行使权利、承担责任的依据。

出资的退出结算，须有规则。成员退社时，合作社应当返还其出资，并以土地经营权的剩余期限为基础折算价值。若土地已经改良，增值部分归合作社；若土地地力下降，减值部分由该成员补偿。结算的规则，应当在章程中明确，避免争议。

从比较法上看，大陆法系国家的合作社法普遍允许以农地的使用权出资。德国的合作社法规定，成员可以以实物出资，但须经章程或者社员大会同意；日本的农业协同组合法规定，成员可以以农地的使用权出资，但须经组合的承认。我国的做法，与这些国家接近。

四、入股后权利的归属

入股之后，土地经营权归属于谁？这一问题，决定了破产财产的范围，也决定了成员的救济途径。学说上有三种观点：归合作社说、归成员说、区分说。

归合作社说认为，出资即移转，成员将土地经营权让与合作社，合作社取得权利，成员取得股权。这是权利出资说的必然结论，也是合作社财产独立性的要求。依此说，破产时土地经营权属于破产财产，成员仅以股权人的身份参与分配。

归成员说认为，土地经营权具有身份属性，不能与成员资格分离，入股仅是使用权的授予，权利仍归成员。依此说，破产时成员可以取回土地，合作社的使用权作为债权处理，成员的受偿地位优于其他债权人。

区分说认为，应当区分权利的内部关系与外部关系。在内部，成员与合作社之间是使用权的授予，成员保留权利的归属；在外部，合作社以权利人的身份对抗第三人，成员不得以内部关系对抗善意第三人。依此说，破产时土地经营权属于破产财产，但成员可以主张取回。

本文采归合作社说，但辅以成员的取回权作为例外。理由在于：合作社的财产独立，是其对外承担责任的基础；若权利仍归成员，合作社的责任财产不足，债权人的利益无从保障。但若合作社未实际使用土地，或者使用严重违反约定，成员可以解除入股协议，取回土地。

权利归属的时点，是章程规定的出资期限届满时。成员认缴出资后，应当在章程规定的期限内将土地交付合作社并办理登记；未办理登记的，不得对抗善意第三人。登记的效力，是权利移转的公示，也是破产程序中认定财产归属的依据。

未办理登记的情形，如何处理？实务中，许多合作社接受成员的土地后并未办理登记，仅以合同为凭。此时权利的归属，应当依合同的约定判断：合同明确约定权利移转的，归合作社；合同仅约定使用的，归成员。约定不明的，推定为使用权的授予。

这一推定，对破产程序有重要意义。若推定为使用权的授予，则土地不属于破产财

产，成员可以取回，但其对合作社的债权（如已支付的租金）只能作为普通债权受偿。若推定为权利移转，则土地属于破产财产，成员仅以股权参与分配。

成员权的性质，须辨明。成员权是社员权，兼具财产性与人身性。财产性表现为分红权、剩余财产分配权；人身性表现为表决权、知情权、监督权。成员权与股权不同，不能自由转让，成员的退出须经章程规定的程序。

破产程序中，成员权的行使受到限制。合作社进入破产程序后，成员大会的职权由债权人会议取代，成员的投票权转化为债权人的表决权。成员对合作社的出资，转为破产程序中的股权，其受偿顺序在全部债权之后。

成员的债权，须与出资区分。成员对合作社的借款、劳动报酬、货款，属于普通债权，可以申报；成员的出资，属于股权，不参与债权申报。二者混同的，管理人应当依其性质分别处理，不得将出资误认为债权。

成员的责任，须明确。农民专业合作社法第五条规定，成员以其账户内记载的出资额和公积金份额为限对合作社承担责任。这一规定，确立了成员的有限责任。破产程序中，成员不以其个人财产对合作社的债务负责，但其未缴足的出资应当补足。

出资加速到期，是破产程序的特殊规则。合作社进入破产程序后，成员未缴足的出资，无论是否到期，均应立即缴纳。这一规则，参照企业破产法第三十五条，旨在充实破产财产，保障债权人的受偿。

五、破产财产的界定

破产财产是破产程序的核心。企业破产法第三十条规定，破产申请受理时属于债务人的全部财产，以及破产申请受理后至破产程序终结前债务人取得的财产，为债务人财产。土地经营权若归合作社，则属于债务人财产，纳入破产财产。

纳入破产财产的土地经营权，其范围如何界定？应当包括三部分：一是成员出资的土地经营权；二是合作社以自己名义受让的土地经营权；三是合作社在土地上投入形成的附着物，如大棚、灌溉设施、田间道路。三部分共同构成农业经营的整体。

例外情形，须排除。其一，成员保留的土地承包权，不属于破产财产。承包权是成员对集体的权利，具有身份属性，不能转让、不能强制执行。其二，土地的所有权，属于集体，不属于破产财产。其三，成员以使用权方式提供的土地，不属于破产财产。

土地附着物的归属，须区分情形。合作社投资建设的大棚、水利设施，属于合作社的财产，纳入破产财产；成员投资建设的，属于成员的财产，成员可以取回，但应当补偿合作社的投入。附着物与土地不可分离的，随土地一并变价。

土地经营权与地上附着物的关系，类似于房屋与土地的关系。变价时，应当一并变价，避免权利的分裂；但变价款应当分别计算，土地经营权的价款归合作社，附着物的价款按其归属分配。分别计算的意义，在于保护不同权利人的利益。

破产财产的保全，须注意农业生产的周期性。农作物有生长周期，破产受理时可能正值播种或者收获季节。管理人应当继续经营至收获，避免损失；继续经营的费用，作为共益债务。若强行中断，土地荒芜，价值贬损，损害全体债权人。

土地经营权能否强制执行，是破产财产处置的前提。若土地经营权不能强制执行，则其不能作为破产财产变价。本文认为，土地经营权作为财产权利，可以强制执行，但执行须遵循用途管制与成员优先的规则，不得改变土地的农业用途。

强制执行的限制，包括三项：不得强制执行土地所有权与承包权；不得强制执行超过流转期限的权利；不得强制执行依法不得流转的土地，如基本农田之外的禁止开发区。三项限制，是执行程序的边界，也是破产变价的边界。

破产撤销权的适用，须考虑土地的特殊性。合作社在破产受理前一年内无偿转让土地经营权的，管理人有权撤销；以明显不合理价格转让的，同样可以撤销。但若转让已经登记，受让人善意取得，撤销权不得对抗受让人，管理人只能请求赔偿。

无权处分的处理，须辨明。合作社将成员保留使用权的土地转让给第三人，属于无权处分。第三人善意取得的，成员可以请求合作社赔偿；第三人恶意的，成员可以请求返还。破产程序中，管理人应当审查处分的权源，避免将他人财产纳入破产财产。

取回权的行使，须有条件。成员主张取回土地的，应当证明其对土地享有权利，且该权利未被移转给合作社。若已经办理登记，成员须先证明登记错误；未办理登记的，成员须证明合同的约定。取回权的行使，不影响合作社对成员出资的请求权。

别除权的适用，须谨慎。土地经营权可以抵押，抵押权人对变价款享有优先受偿权。破产程序中，抵押权人可以行使别除权，就土地的变价款优先受偿。但抵押权的实现，不得改变土地的用途，也不得损害成员的优先权。

破产财产的评估，须采用适当的方法。土地的评估，应当考虑位置、肥力、期限、租金、政策等因素，采用收益法或者市场法。评估机构应当具备农业用地的评估资质，评估报告应当载明评估的假设与限制。评估结果，应当提交债权人会议核查。

六、变价处置的特殊规则

变价是破产财产处置的核心环节。土地经营权的变价，不能简单套用拍卖程序，须遵循三项特殊规则：不得改变农业用途、本集体成员优先、流转期限届满权利回归。三项规则，分别对应用途管制、身份关联与期限性。

不得改变农业用途，是第一项规则。土地管理法第四条规定，国家实行土地用途管制制度，严格限制农用地转为建设用地。破产变价时，管理人应当在变价公告中明确土地的用途，受让人须承诺继续用于农业经营，不得擅自改变。

违反用途管制的后果，须明确。受让人改变土地用途的，发包方有权解除合同、收回土地；自然资源主管部门可以责令限期改正、罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。管

理人未尽审查义务的，应当承担相应的责任。

本集体成员优先，是第二项规则。农村土地承包法第三十八条规定，土地经营权流转，在同等条件下，本集体经济组织成员享有优先权。破产变价时，管理人应当在公告中载明优先权，并给予本集体成员合理的行使期限。

优先权的行使，须有程序保障。管理人应当在变价前通知本集体经济组织，由其组织成员行使优先权；成员应当在规定的期限内表示是否行使，逾期未表示的，视为放弃。优先权的行使，以同等条件为前提，即价格、期限、付款方式均相同。

流转期限届满权利回归，是第三项规则。土地经营权的变价，仅转让剩余期限内的权利，期限届满，权利回归承包方。管理人在变价时，应当明确剩余的期限，受让人须接受期限的限制，不得请求续期。

三项规则的适用，可能产生冲突。例如，本集体成员愿意受让但出价较低，外地企业出价较高但可能改变用途。此时应当优先适用用途管制规则，拒绝可能改变用途的受让；在用途相同的前提下，适用成员优先规则，由本集体成员受让。

变价的程序，应当公开透明。管理人应当通过网络拍卖或者现场拍卖的方式变价，公告期不少于二十日，公告应当载明土地的位置、面积、用途、剩余期限、权利负担、优先权等事项。拍卖成交后，应当签订转让合同并办理登记。

流拍的处理，须有安排。第一次流拍后，可以降价再次拍卖；再次流拍的，可以采取变卖或者以物抵债的方式。以物抵债的，债权人须具备农业经营能力，且不得改变土地用途。若债权人众多，可以按债权比例分配土地经营权的份额。

整体变价与分割变价，须权衡。土地经营权的整体变价，有利于保持土地的完整性，提高经营效率；分割变价，有利于吸引中小投资者，提高成交率。管理人应当根据土地的状况选择：集中连片的土地，宜整体变价；零散的土地，宜分割变价。

变价款的分配，须遵循法定顺序。担保物权人就土地的变价款优先受偿；剩余部分，依次清偿破产费用、共益债务、职工债权、税款、普通债权。成员的出资，属于股权，在全部债权清偿后尚有剩余的，按出资比例分配。

成员的优先购买权，与债权人的受偿权，可能冲突。成员主张优先购买，但出价低于抵押权人的债权额，抵押权人不同意。此时应当如何处理？本文认为，优先购买权的行使以同等条件为前提，成员应当支付不低于抵押债权额的价格，否则优先权不能对抗抵押权。

变价中的信息披露，须充分。管理人应当披露土地的权利状况、期限、用途、租金、欠费、污染等情况，不得隐瞒。隐瞒重要信息的，受让人可以请求撤销合同、赔偿损失；管理人的责任，依其过错程度确定。

变价后的登记，须及时。土地经营权的转让，应当向登记机构申请变更登记；未办理登记的，不得对抗善意第三人。管理人应当协助受让人办理登记，登记的费用作为破产费

用。

跨境受让的限制，须注意。外国人、外国企业受让土地经营权，须符合外商投资产业指导目录的规定，且不得取得土地的承包权。管理人审查受让人资格时，应当核实其身份与资信，避免因受让人资格瑕疵导致变价无效。

七、成员权的保护

成员在破产程序中的地位，具有多重性。成员是出资人，其出资构成合作社的财产；成员是债权人，其对合作社的借款、货款、劳动报酬可以申报；成员是利害关系人，其对破产程序的进行有知情权与监督权。三重身份，决定了其权利的保护须多层次。

表决权的配置，是第一层保护。企业破产法第五十九条规定，依法申报债权的债权人为债权人会议的成员，享有表决权。成员若同时是债权人，可以债权人身份参加债权人会议并行使表决权；若仅为出资人，则不享有表决权，但可以列席会议、发表意见。

这一配置，可能使成员的利益被忽视。成员人数众多，出资额分散，其在债权人会议中的话语权有限；而普通债权人（如供应商、银行）往往人数少、金额大，主导了会议的进程。为平衡，可以设立成员代表制度，由成员推选代表列席债权人会议。

剩余财产分配权，是第二层保护。企业破产法第一百一十三条规定，破产财产在优先清偿破产费用和共益债务后，依照法定顺序清偿；清偿全部债务后的剩余财产，依章程或者出资比例分配。成员作为出资人，有权参与剩余财产的分配。

剩余财产的分配，须注意土地的特殊性。若破产财产中包含土地经营权，而其变价款在清偿债务后尚有剩余，剩余部分应当按成员的出资比例分配。分配时，应当考虑成员的出资额与土地的贡献，避免平均分配导致的不公。

退出权，是第三层保护。农民专业合作社法第二十八条规定，成员可以自愿退出，但应当在会计年度终了前三个月提出。破产程序中，成员的退出权受到限制：破产受理后，成员不得退出，其出资作为破产财产处理。

限制退出的正当性，在于防止成员在破产前突击退出、抽逃出资。若允许退出，成员将带走土地，破产财产减少，债权人的利益受损。故破产受理后，成员的退出申请不予准许；受理前已经退出的，管理人应当审查其是否损害债权人利益，必要时行使撤销权。

成员的知情权，须保障。管理人应当定期向成员通报破产程序的进展，包括财产的清理、债权的审核、变价的安排。成员有权查阅相关文件，管理人不予提供的，成员可以向法院申请。知情权的保障，是成员参与程序的前提。

成员的异议权，须有途径。成员对债权表的记载、财产的归属、变价的价格有异议的，可以向管理人提出；管理人不予更正的，可以向法院提起诉讼。诉讼的类型，依争议的性质确定，涉及财产归属的为确认之诉，涉及分配的为给付之诉。

成员的连带责任，须明确。农民专业合作社法规定，成员以其出资额为限承担责任。

但若成员滥用合作社的独立地位，逃避债务，严重损害债权人利益的，可以参照公司法的规定，否认合作社的法人资格，由成员承担连带责任。

这一规则的适用，须严格。破产程序中，管理人主张否认法人资格的，应当证明成员存在滥用行为、逃避债务的意图、债权人利益的损害。三者缺一不可。举证责任由管理人承担，不得仅以成员出资不实为由主张否认。

成员的劳动债权，须优先保护。成员在合作社劳动的报酬，属于职工债权，依企业破产法第一百一十三条的顺序优先受偿。若成员既是出资人又是劳动者，其劳动债权与出资应当分别处理，不得以出资抵销劳动债权。

成员之间的纠纷，须妥善处理。破产程序中，成员之间可能因出资比例、分配方案产生争议。此类争议属于成员内部的纠纷，不属于破产程序的审理范围，应当另案解决。但若争议影响破产程序的进行，法院可以一并处理。

八、制度衔接与规则完善

与农村土地承包制度的衔接，是首要问题。土地经营权的变价，不得改变土地的集体所有性质，不得改变成员的承包权，不得改变土地的农业用途。三条底线，是破产处置的前提，任何变价方案都不得突破。

与农村集体经济组织制度的衔接，同样重要。发包方作为土地的所有权人，对土地的流转享有监督权。破产变价时，管理人应当通知发包方，听取其意见；发包方不同意转让的，应当说明理由，理由成立的，管理人应当调整方案。

与不动产登记制度的衔接，须便利化。土地经营权的登记，目前尚不统一，有的地方在农业农村部门登记，有的地方在自然资源部门登记。破产变价涉及权利移转，登记机关应当简化程序、缩短时限，为变价提供便利。

与农村金融制度的衔接，须创新。土地经营权的抵押，是农村金融的重要抓手。破产程序中，抵押权人的利益应当保护，但抵押权的实现不得损害成员的优先权与土地的用途。可以探索由农村产权交易平台组织变价，提高交易的规范性与透明度。

与农业保险制度的衔接，须加强。农业经营风险高，保险是分散风险的重要手段。破产财产中的土地经营权，若已投保，保险金应当纳入破产财产；若未投保，管理人应当及时投保，保费作为共益债务。保险的衔接，可以减少变价的损失。

规则完善的第一项，是明确土地经营权的物权地位。建议在民法典物权编或者农村土地承包法中，明确规定五年以上流转期限的土地经营权经登记后具有物权效力，可以转让、抵押、入股，为破产处置提供权利基础。

规则完善的第二项，是明确入股后权利的归属。建议在农民专业合作社法中，明确规定成员以土地经营权出资的，权利移转于合作社，成员取得股权；同时规定成员在特定情形下的取回权，平衡合作社与成员的利益。

规则完善的第三项，是明确破产变价的特殊程序。建议在司法解释中，规定土地经营权变价的公告、优先权的行使、用途的审查、登记的办理等程序，统一实务做法，减少争议。

规则完善的第四项，是明确成员权的保护机制。建议规定成员代表可以列席债权人会议、发表意见；剩余财产的分配应当考虑土地的贡献；成员的劳动债权优先受偿。这些规定，可以使成员的利益在破产程序中得到体现。

从比较法上看，日本、韩国以及我国台湾地区对农地利用权的破产处置，均有专门规定。日本《农地法》规定，农地的权利移转须经农业委员会的许可，破产变价亦同；韩国《农地法》规定，农地的租赁权可以强制执行，但须保障承租人的优先权。这些经验，值得借鉴。

从司法政策的角度看，土地经营权的破产处置，应当服务于乡村振兴的大局。处置的目标，不仅是清偿债务，更是使土地继续得到有效利用，使农民的权益得到保障，使农业的规模化经营得以推进。三者兼顾，才是妥当的方案。

司法的具体路径，可以有三条。其一，在个案中通过解释，明确权利的归属与变价的规则；其二，通过指导性案例，统一裁判尺度；其三，通过司法建议，推动立法与政策的完善。三条路径并用，效果更佳。

九、结语

一块土地，承载着农民的生计，也承载着债权人的期待。合作社破产时，土地经营权的归属与变价，牵动着双方的利益，也考验着制度的设计。简单地将其作为普通财产拍卖，可能损害农民的利益；简单地将其排除在破产财产之外，可能损害债权人的利益。

本文的基本主张是：土地经营权在流转期限内具有用益物权属性，可以作为出资；入股后权利归属于合作社，成员取得股权，二者分离；破产时土地经营权可以作为破产财产变价，但须遵循不得改变农业用途、本集体成员优先、期限届满权利回归三项特殊规则；成员权的保护应当通过表决机制、剩余财产分配与知情权的保障实现。

这些主张，未必周全，但至少提供了一个可以讨论的框架。框架的价值，在于使不同的利益诉求有了共同的讨论基础，使裁判有了可循的路径。

实务中，还有一个细节值得注意：土地的实际状况。管理人在变价前，应当实地查看土地的位置、面积、肥力、水利、道路等情况，核实权属证书与合同，避免因信息不实导致变价无效。实地查看的记录，应当作为变价文件的附件。

土地的欠费，也须清理。土地经营权可能拖欠租金、水电费、农业保险费，这些欠费影响受让人的利益。管理人应当在变价前清理欠费，或者向受让人披露，由受让人承受。披露不实的，受让人可以请求减少价款。

最后须强调，土地经营权的破产处置，本质上是农村土地制度改革在司法领域的延

伸。改革的方向是放活经营权、保障承包权、落实所有权，司法的任务是在具体的案件中实现这一方向，而不是简单地套用商事规则。

规则清晰，程序透明，权益有保障，土地经营权才能在破产程序中顺利变价，土地的效益才能得到发挥，农民的权益才能得到维护。这既是法律的要求，也是乡村振兴的需要。

从更宏观的视角看，土地经营权的破产处置，折射出农村财产权利体系的市场化进程。权利越是清晰、越是可流转，其价值越能得到实现；权利越是模糊、越是受限，其价值越容易被低估。制度的完善，正是要在这两者之间找到平衡。

司法的智慧，正在于这种平衡。法官在审理此类案件时，既要尊重市场规律，又要顾及农村实际；既要保护债权人，又要保障农民；既要依法裁判，又要服务大局。三者兼顾，裁判才有生命力。

参考文献

- [1] [1] 孙宪忠：《中国农村土地权利体系研究》，中国社会科学出版社2020年版。
- [2] [2] 高圣平：《土地经营权的法律性质与制度构造》，《中国法学》2021年第3期。
- [3] [3] 陈小君：《农村土地制度改革的法律回应》，载《法学研究》2020年第2期。
- [4] [4] 房绍坤：《三权分置下土地经营权的物权化》，《法学》2022年第1期。
- [5] [5] 王利明：《论土地经营权的性质》，《法律科学》2021年第5期。
- [6] [6] 全国人民代表大会常务委员会：《中华人民共和国农村土地承包法》，2018年修正。
- [7] [7] 全国人民代表大会常务委员会：《中华人民共和国农民专业合作社法》，2017年修订。
- [8] [8] 农业农村部：《农村土地经营权流转管理办法》，2021年。
- [9] [9] 最高人民法院：《关于适用〈中华人民共和国民法典〉物权编的解释（一）》，2020年。
- [10] [10] 张晓山：《合作社的制度逻辑与中国实践》，载《中国农村经济》2019年第8期。