

# 农村集体经济组织法人的内在逻辑 与制度表达

梅维佳

(中南财经政法大学法学院,湖北武汉430073)



**摘要** 农村集体经济组织是实现乡村振兴战略的重要主体,《民法典》确认其特别法人地位,奠定了未来中国土地改革的基础。农村集体经济组织具有存续期间的先在性、组织职能的双重性、成员资格的封闭性和集体资产的公有性等特别属性,亦正是该特别属性导致农村集体经济组织陷入外延边界不清、组织职能分配不均衡、组织内农民难以受益和面临市场风险等制度困境,亟需进行法律上合理的制度表达。应厘清农村集体经济组织与村民委员会的角色定位并实现“政经分离”,适当剥离公共事业服务职能并强化生产经营性职能,在适度开放集体成员资格的同时设立成员双层结构,承认农村集体经济组织的破产能力,但应将集体土地所有权及非经营性资产本身从责任财产范围中予以剔除。

**关键词** 农村集体经济组织;特别法人;集体经济组织成员;集体资产

**中图分类号**:D923.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2024)02-0145-10

**DOI编码**:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.02.013

党的二十大报告提出,要全面推进乡村振兴,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。农村集体经济组织作为发展新型农村集体经济的重要组织形式,完善该民事主体制度是响应“激活主体”号召,践行乡村振兴战略,充实农村集体产权权能的题中之义。自2015年中央一号文件将农村集体经济组织条例列入立法规划起,农村集体经济组织历经了从国家政策层面至民事基本法层面的转变。《民法典》第99条处理了过去无处安置的法人类型,为未来中国土地改革奠定了基础<sup>[1]</sup>。《农村集体经济组织法(草案二次审议稿)》(以下简称《草案二审稿》)对农村集体经济组织做了进一步地制度化细致设计,但该主体本身的诸多固有问题难以妥善解决。究其原因,主要是由于其“特别性”尚未得到合理彰显。尽管有学者从目的、成立、组织、成员、资产等方面点明了农村集体经济组织的特别之处<sup>[2-3]</sup>,但未对隐藏在“特别性”背后的问题深入分析,并针对性地提出解决方案。做好农村集体经济组织法人“特别性”的基础研究,秉持尊重历史、照应现实的原则对其进行制度设计意义尤为重大。本文拟从农村集体经济组织法人的存续期间、组织职能、成员资格和集体资产等方面剖析其特别属性,并挖掘隐藏在特别属性背后的制度困境,试图通过体系立法寻找出路并加以制度表达,以期对农村集体经济组织法人立法提供些许参考意见。

## 一、农村集体经济组织法人的特别属性

在立法对农村集体经济组织民事主体地位的安排上,《民法典》将其独立于营利法人和非营利法人的界分之外,单列一类作为特别法人项下的一种。但作为特别法人,特别属性究竟体现在哪些方面,立法并未作出回应。根据民事主体的基本理论,厘清其特别属性可从历史溯源出发,在界定法律性质的基础上认定职能范围,进而落脚于主体的基本构成要素——集体成员(“人”)和集体资产(“财”)。

收稿日期:2023-12-15

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村集体经济组织法人的特别属性与立法构造研究”(21YJC820031);清华大学中国农村研究院博士论文奖学金项目(201917)。

### 1. 存续期间的先在性

新中国成立初期的互助组和初级合作社以土地私有为基础,与社会主义公有制的目标相违背,难以脱离小农经济的固有缺陷。高级农业合作社完成了所有制形式向“社会主义”的过渡,在农村土地的集体化过程中,全国性的人民公社化运动广泛开展。1962年的《农村人民公社工作条例(草案)》将生产队列为基本核算单位,全国基本上确立了“三级所有,队为基础”的组织架构。人民公社是在高级合作社的基础上联合组成的集体经济组织,其扮演着组织协调生产大队和生产队,行使基层政权的多重角色,实行政社合一、民主集中,构建了农村集体经济组织的基本轮廓。面对人民公社体制的多重弊端,十一届三中全会之后家庭联产承包责任制改革逐步实施。原本“三级所有,队为基础”的集体协作经营模式被改变,生产队、生产大队和人民公社组织农业生产的经济职能逐步弱化直至取消。1983年《关于实行政社分开建立乡政府的通知》要求摒弃政社合一的人民公社体制,原生产大队的集体公共事务管理职能分离,人民公社改乡的同时逐步建立起村委会和村民小组,村委会为基层群众自治性组织,原先的经济管理职能剥离后分别演化为乡镇、村和村内三级集体经济组织。

从农村集体经济组织的历史溯源发现,其是在中华人民共和国成立后的农村土地制度改革中逐渐演进形成的农业生产合作组织,并非是为了某种目的专门单独创设的组织,具有典型的先在性。其与村委会同源源于人民公社,但又彼此独立。前者依《宪法》《农业法》成为农村集体经济的主要组织形式,后者依《村委会组织法》成为农村基层群众性自治组织,这也是当初实行“政社分开”的初衷所在。

### 2. 组织职能的双重性

自农村集体经济组织确定被纳入法人体系后,学界便展开对其民事主体定位的广泛讨论,其中持营利法人观点占绝大多数。有学者认为农村集体经济组织的行为目的以及成员权的收益权符合了营利法人的基本特征<sup>[4-7]</sup>。实际上,营利法人是以成员投资为基础组成的社团法人<sup>[8]</sup>,而农村集体经济组织则无需成员履行出资程序,明显异于营利法人的出资方式。

从农村集体经济组织的目的事业来看,其产生于小农“相互合作”的需求,农民加入农村集体经济组织最初目的是希望能够解决生产和生活当中的困难,降低农业生产成本,提高农产品销售收入。只是在其发展衍化过程中渐渐肩负起经营管理农民“集体所有”土地的权利,从而派生出发展集体经济,增加农民财产性收入的任务。由此可见,“互助合作”的非营利性是农村集体经济组织的根本特征,“发展集体经济”的营利性只是发展过程中的衍化特征。农村集体经济组织对外从事生产经营活动并非是实现公共利益,而是兼具执行受委托的行政事项和管理集体所有资产的双重目的<sup>[9]</sup>。从对内事业看,虽然名称内带有“经济”二字,但不同于其他经济组织,农村集体经济组织并不寻求获利最大化,而是成员利益最大化<sup>[10]</sup>。从利润分配与否来看,营利法人按出资比例分红给出资人,其利润主要留存作成员福利和集体管理事务的必要支出,剩余部分再作为成员共益权项下的分红,这又与非营利法人相区别。基于此,农村集体经济组织无法纳入营利法人抑或非营利法人范畴,将其界定为“中间法人”更为合适<sup>[11-13]</sup>,这也是《民法典》单列“特别法人”的原因,由此决定了农村集体经济组织法人的职能划分。

### 3. 成员资格的封闭性

我国农村集体经济组织成员(以下简称“集体成员”)资格在特定的地域和时代背景下,具有某些特别性:一是身份性强。成员资格可以依法定事件(如出生)取得,享受“天赋人权”,也可依合法行为(如婚嫁)取得。依照该成员身份,可以天然无偿取得集体成员权利,非本集体成员则无法享有此项特权;二是自由意志弱。与一般合作组织相区别,我国集体成员进出并不遵循自愿原则,且有严格的条件和程序<sup>[14]</sup>。在政治强力的影响下,成员身份的构造是意识形态的产物,并表现为一种经济形式<sup>[15]</sup>;三是复合性。集体成员资格是一个兼具身份性和财产性的复合性资格。正如学者提出的,我国的集体成员权是主体和财产权两种制度的融合,有着不可分割的制度逻辑<sup>[16]</sup>。依据该资格,成员既可以享有参与权、决策权、监督权等身份性权利,也可以享有获益权、转让权等财产性权利。

集体成员资格的特别性体现了该成员封闭性特征。面对集体资产这块蛋糕,新增成员的加入势

必导致其他成员均分蛋糕份额的减少。保有封闭性的主要目的是实现成员身份保障,将有限的集体资源最大限度地让本集体成员划分到集体土地,并分配到集体资产收益。因此,农村集体经济组织的排他性是本能表现,为避免新入成员威胁供其生存有限的土地资源,原成员尽量在最大限度内阻止外来人口加入<sup>[17]</sup>。以土地承包经营权为例,其取得和保有以权利主体具有本集体成员身份为前提,带有明显的身份属性<sup>[18]</sup>。涉及承包地的转让时,虽然不在“三权分置”的调整范围内,但“三权分置”改革后各项权利之间关系得以重新调整,土地承包经营权的受让人仍应仅限于本集体成员<sup>[19]</sup>。可见,在财产关系上,农村集体经济组织便被视为一种“内公外私”的组织<sup>[20]</sup>。每个内部成员均有权使用集体资产并分享收益,集体资产于成员是公有制财产;而对任何非本集体的外部成员,则紧紧封锁了享有内部成员特有权利的入口。

#### 4. 集体资产的公有性

农业合作化运动时期农民向集体移交的土地等生产资料构成了集体的原始财产,经过农村社会的不断发展和农业经营模式的不断创新,农村集体资产的形式不断丰富并更新,当前农村集体经济组织法人的大部分资产来源于法律的直接规定或者直接授予。

不可否认,集体资产中最重要的部分是资源性资产,而构成资源性资产的核心要素是集体土地,这也是农村集体经济组织与其他法人相区别的根本所在。对于土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性财产具有专属的公有性,不得归属于集体成员个人所有,尤其是集体土地所有权关涉农村社会稳定的根本,立法明定其不得转让和抵押<sup>①</sup>;对于当前广泛开展的集体经营性资产股份制改革,也只是依照集体成员的意愿以股份或者份额的形式量化到本集体成员,仅作为成员参与集体股权分配的基本依据,同样不得分割到集体成员个人;对于非经营性资产则更加是服务于全体集体成员,不得单独划归于某一或某些集体成员所有。值得注意的是,《草案二审稿》第37条在传统三类资产分类以外还新增了五类财产,包括集体所有的资金、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的股权及其他投资性权利、集体所有的无形资产及其他诸如接受国家扶持、社会捐赠、减免税费等形成的财产,但上述集体财产依旧属于集体内部公共不可分割的资产,难以直接按照成员或者集体的意志自由处分。基于此,由于农村集体经济组织特有的历史秉性及其所承担的保障功能,集体资产体现出极强的公有性质。

## 二、农村集体经济组织法人的制度困境

囿于《民法典》“宜粗不宜细”的框架设计,加之缺乏全面性的制度思考,尽管农村集体经济组织被赋予了特别法人的民事主体地位,却依旧难以弥补其固有缺陷。也正是该特别属性导致其在制度运行过程中面临诸多困境。

### 1. 农村集体经济组织外延边界不清

出于历史遗留原因,农村集体经济组织常混同于村民委员会,二者同源源于人民公社,但又彼此独立。即使是发展至今,我国仍有较多地区,尤其是中西部,囿于经济差异,独立于村委会和乡镇政府的农村集体经济组织尚未设立。纵使建立有农村集体经济组织,也往往是村委会、村小组和村、组的农村集体经济组织错杂,甚至是村委会直接代行其职能<sup>[21]</sup>,也就形成了农村社会中广泛存在的“一套班子,两块牌子”。将集体经济组织与村民自治组织混同而不加区分,甚至成为乡村治理的一种方式<sup>[22-23]</sup>。

受农村客观现实和农民自身选择等影响,实践中二者在诸多情况下并未真正分离<sup>[24]</sup>。承包地的调整或征收需要经过村委会同意,甚至是乡镇政府的同意,农村集体经济组织的运行受到较为强烈的行政干预。中国农村土地法律制度研究中心2015年开展的暑期调研中,当问及“您认为承包地流转时应当办理什么手续?”时,在全国七省共504份调研数据中,有20.83%的农户认为应当“签订合同+村委会同意”,20.24%的农户认为应当“签订合同+村委会备案”,仅占13.29%的农户选择了

① 《宪法》第10条第4款、《土地管理法》第2条第3款、《民法典》第399条。

“其他”,这其中包含了“签订合同+农村集体经济组织同意或备案”。经村委会同意或备案的比例远高于经农村集体经济组织同意或备案,反映了村委会在农民心中代表“村集体”的观念根深蒂固。一方面,农村集体经济组织本身在农村社会的认同感不强;另一方面,由村委会代行农村集体经济组织职能成为常态,使得后者没有权利行使的空间。长此以往农村集体经济组织建设愈发不健全,也正是由于先在性特征致使其尚未完全蜕变并发展成熟,而与村委会发生主体混同。

不仅农村现状如此,现行多处规范性文件在规定农村集体事务管理主体时亦将二者置于同一地位。法律文本在规定代表集体行使所有权、发包集体土地以及经营、管理集体土地的主体时均使用“村集体经济组织或者村民委员会”“村内各该集体经济组织或者村民小组”的表述<sup>①</sup>。即使是最新修订的《农村土地承包法》《土地管理法》也依旧沿袭了过往规定,对这一现状未加改变。立法的混乱加剧了二者法律定位和实践职能的模糊状态。二者主体的混同导致农村集体经济组织的外延边界不清,长期政经不分的状态给农村社会造成了诸多困扰。缺乏清晰的权限边界,村委会代行职能影响农村集体经济组织发挥本来作用,也给了行政权力干扰集体资产正常运行的空间,极易引致资产流失和腐败滋长;同时二者经营管理业务与行政管理业务不分,一旦存在债务风险,势必要求双方承担连带赔偿责任,极易影响农村社会的稳定。

## 2. 农村集体经济组织职能分配不均衡

农村集体经济组织自设立之初便肩负着经营管理“集体所有”资产,发展集体经济以增加农民财产性收入的政治使命,但受“政社合一”体制影响,农村集体经济组织无法成为纯粹的经济主体,其仍然需要承担不少公共事业服务职能。究其原因,一是农村的社会主义劳动群众集体所有制经济,属于公有制范畴,使得农村集体经济组织的运行始终带有一定的公法色彩,无法像其他私有制经济组织一样随意处置财产;二是发展集体经济主要是通过对集体土地的经营管理,在城乡二元化背景下,集体土地承载着农民的生存保障功能,财产价值和生存保障价值无法完全割裂开来,也就意味着农村集体经济组织必须承担一部分公共事业服务职能。

《农业法》第10条第3款将农村集体经济组织的职能主要分为营利性事业和非营利性事业两部分,继而在《乡村振兴促进法》第46条第1款中进一步得以确认。实践中,农村集体经济组织被寄予承担过多的公共事业服务职能,却往往忽视了最根本的核心任务是发展壮大集体经济,很难将此两类职能均衡分配。在2015年的暑期调研中,当问及农户对农村集体经济组织应承担任务的期待时,问卷结果表明农户对承担公共事业服务职能的要求远高于生产经营性职能<sup>②</sup>。如此便凸显了我国现行农村集体经济组织制度的最大缺陷,即在计划经济体制过度影响下,过于重视非经济职能,使其与独立、明确的市场主体地位格格不入<sup>[24]</sup>。长远来看,既不利于组织自身的健康发展,也不利于集体经济的有效实现。

## 3. 农村集体经济组织内农民难以受益

《2022年农民工监测调查报告》显示,在农民工总数量相对稳定的情况下,外出农民工数量出现较大幅度的增长<sup>③</sup>。在经济社会快速转型的大背景下,大量集体成员前往户籍所在乡镇地域外,尤其是在城镇地域内从业,流动的农村人口与封闭的农村集体经济组织之间形成了一对突出的矛盾。

其一,实践中,户籍与成员身份相一致的情形在农村社会仍是主流,因此户籍是识别成员资格的主要参考标准。即使在本村内生产生活,不具有本集体户籍,依旧被视为非本集体成员,此类群体受到极不公平的待遇,其中以“外嫁女”为典型代表。当别村妇女嫁入本村时,如果该妇女未将户口从娘家村转入婆家村,在出现土地征收等情形时,该妇女无法分到任何征收补偿款,加之“增人不增地,减人不减地”,妇女在承包期内几乎无分到承包地的可能,导致其失去了最基本的土地保障。而基于

① 《民法典》第262条、《农村土地承包法》第12条以及《土地管理法》第10条。

② 2015年的暑期调研中,当问及“您认为发展壮大的农村集体经济组织应该在本村中发挥哪些作用”时,高达97.62%、96.43%、89.09%和83.53%的受访农户选择“加强道路、水利、饮用水等公益事业建设”“改善村文化、环境卫生设施”“保障农村社会稳定和减少社会治安纠纷”和“为成员(农民)提供社保经费补助”,而仅有75.20%的农户选择“投资村办企业”以发展集体经济。

③ 据国家统计局发布的《2022年农民工监测调查报告》显示,外出农民工从2009年的14041万人增加到了2022年的17190万人。

“嫁出去的姑娘,泼出去的水”这一传统,其在娘家村原本分配的土地通常也会被收回<sup>[25]</sup>。外嫁女“两头空”的现象只是农村特殊群体的一个缩影,此类实际具备集体成员实质要素的成员,因为本集体户籍的缺失,利益难获妥善保障。然而在全国范围内普遍存在的客观现实是,集体成员资格的固化或相对固化<sup>[26]</sup>。原本单一的户籍认定标准过于封闭死板,已经不能满足人口流动频繁的现实需求。但我国尚无关于成员资格认定的规范性文本,特殊群体在迁入地和迁出地之间的身份确认缺乏国家层面的指导,本应当享有成员福利的成员难以受益<sup>[27]</sup>。

其二,《中国的流动人口(2018):发展趋势、面临的问题及对策建议》中,2000—2015年间,新生代流动人口占全国劳动年龄流动人口的比例从28.7%上升到62.2%,新生代流动人口规模从最初的2900万人增加至1.5亿人,快速占据流动人口主体<sup>①</sup>。一方面,农村缺失青壮年等能人生产经营,不少农村沦为“空心村”,土地常年无人耕种。成员封闭性又设定了较高的加入条件,已有成员的流失加上外部人口的难以进入,使得农村出现断层现象,失去了可持续发展的支持。另一方面,当前推行的“三权分置”政策鼓励外来资本进入农村,以放活土地经营权、宅基地和农民房屋使用权。开放农村集体经济组织这一经营组织,允许外来资本加入,让其作为一般市场主体参与整个市场经济运行过程成为必然趋势。然而封闭性特征使得那些实际作出贡献的非本集体成员无法获得集体利益分配,从而难以吸纳更多的资金、技术和人才,这样既不利于挖掘农村隐含的财产价值,也不利于现有成员享有更多改革带来的红利。

#### 4. 农村集体经济组织面临市场风险

实现乡村振兴,促进农村地区经济发展、提升广大农民的生活水平和幸福感需要发展市场经济,农村集体经济组织便承担了这一重要任务。在其履行生产经营性职能进入市场的过程中,必然面临着一定的潜在经营风险。若出现经营不善难以清偿到期债务的情况,尤其是当农村集体经济组织陷入债务危机面临破产时,一旦出现坏账并极度膨胀,与之交易的相对方便深受其害。其中最常见的是农业银行,若银行债权无法主张便会陷入连锁破产,进而引发社会动荡。然而农村集体经济组织的集体资产具有公有属性,尤其是资源性资产项下的集体土地所有权关乎集体的公有制基础,同时其还承担着为组织内成员提供最基本的公共事业服务职能,以保障成员利益的实现。此特别性要求农村集体经济组织经营难以为继而被执行破产时,责任财产范围乃至破产财产范围不能完全效仿公司等法人的处理方式。失去特别法人破产制度规则的阻断,导致其遭受市场风险的后果难以预期且不可控,这将极大地损害农民集体和集体内成员的利益,威胁农村社会的稳定,并侵蚀农村社会存在的根基。

### 三、农村集体经济组织法人的法律表达

制定《农村集体经济组织法》已被列入十三届全国人大立法规划以及2022年全国人大常委会立法计划,目前《草案二审稿》已提交审议。根据农村集体经济组织法人特别属性的内在逻辑进行科学、合理的法律表达,能有效促进法人制度的真正实现。

#### 1. 探索“政经分离”的农村集体经济组织与村民委员会关系

为解决农村集体经济组织与村委会主体混同这一历史遗留问题,党中央、国务院一直将推行“政经分离”作为农村改革发展的方向,并多次提出要处理好农村集体经济组织与村“两委”的关系。

(1)厘清角色定位。《民法典》第99条和第101条确认了农村集体经济组织和村委会的特别法人地位,但二者之间存在诸多交叉之处,如何有效区分值得探讨<sup>[28]</sup>。从条文表述中可以清晰看出,二者的设立条件完全不同。农村集体经济组织取得法人资格的前提是经过“依法”程序。易言之,农村集体经济组织并非直接获得民事主体法律地位,而应当遵循诸如法律法规、行政命令等规定,且应当按照现代社团法人运行机制构建相应的组织规则;而村委会则不同,其在组织机构上类似于公法人,运行规则也不遵循现代企业法人模式,亦无需经过登记等手续取得基层群众性自治组织法人资格。此外,二者在功能定位上也存在本质区别。农村集体经济组织的功能在于通过将生产资料归农村社区

① 资料参见联合国人口基金网站, <https://china.unfpa.org/zh-Hans/report/20190816>。

成员共有并采取不同的经营方式而实现集体经济发展,村委会的功能在于实现村民自治<sup>[29]</sup>。《村委会组织法》第8条第2款赋予村委会一定的管理权,但实际上其只是一种社会组织,民事活动仅应限于权限范围内,所赋予的民事权利能力也仅应限于民事活动的需要,过多的营利性活动不应纳入其职能范围<sup>[10]</sup>。

因此,理应厘清二者的角色定位,在防止其中某一方侵蚀另一方权利的同时,也应考虑到集体产权改革要求与基本法理的自洽<sup>[30]</sup>,实现公私分明和业务范围清晰。

(2)确定职能行使顺位。《村委会组织法》第8条第3款提出集体经济组织依法独立行使自主权应得到村委会的尊重和支持。《民法典》第101条第2款为村委会代行职能提供了正当性基础,但代行的前提是“未设立村集体经济组织的”。15个省市、自治区、直辖市发布的关于“推进农村集体产权制度改革的意见”亦无一例外地贯彻了这一做法,隐含的意思便是出现此类情况的只有当村集体经济组织不存在时。这不仅明确了二者并存时职能行使的顺位规则,也避免了村委会的越权管理。在坚持这一职能行使顺位规则的同时,应当完成集体资产经营管理权的移交手续。值得注意的是,陕西、河北、辽宁等地在表述“集体资产所有权行使主体”时,均只出现“集体经济组织”,较《民法典》相比,去掉了“村民委员会”的字眼,充分说明各地已经有意识地剔除村委会不应有的经济功能,这就保证了农村集体经济组织对集体资产完整的经营管理权能。

## 2. 重构农村集体经济组织职能

(1)适当剥离公共事业服务职能。农村集体经济组织历来被赋予过重的公共事业服务职能,因此必须处理好“营利性”与“公共性”之间的关系。剥离那些本不在集体职能范围内却仍在履行的某些公共性、政治性职责,国家理应肩负起诸如农村医疗卫生事业、教育事业以及基础设施建设等公共性事务的职责<sup>[31]</sup>。《草案二审稿》第5条较《草案一审稿》删除了第(十)项“为成员提供教育、文化、卫生、体育、养老等服务或者对村民委员会提供服务给予资金等支持”,进一步还原了农村集体经济组织经济主体的本质。2012年《老年人权益保障法》修改了原第23条的规定,将农村“三无老人”的供养和救助义务由集体经济组织转交至地方各级人民政府。在当前城乡一体化的背景下,我国农村社会保障制度逐渐完备,加之户籍制度改革的推动,农村人口向城市集中,土地的保障功能逐渐减弱,为农村集体经济组织公共事业服务职能的适当剥离提供了客观可能性。

(2)强化生产经营性职能。《深化农村改革综合性实施方案》要求“明确集体经济组织市场主体地位”。法人化后的农村集体经济组织与村委会相剥离,具有独立的法人地位,更利于其生产经营活动的展开。在完成基本的土地发包、分包和土地流转工作外,集体经济组织既可以组织统一的规模化经营活动,也可以在“三权分置”背景下允许外来投资人员进入,唤醒集体土地沉睡的财产价值,还可以参与投资兴办公司等营利性组织,通过市场经营活动获取集体收益,增加农民的财产性收入。同时,《民法典》《土地管理法》将农村集体经济组织经营管理的范围由“集体土地”扩大为“集体资产”,扩展了经营管理的要素,拓宽了增强经济实力的渠道,为生产经营性职能的强化提供了丰富的物质基础。

## 3. 再塑农村集体经济组织成员制度

农村集体经济组织的封闭性在户籍制度改革和人口流动加剧的社会背景下显然已不合时宜,前置任务便是构建科学合理的成员资格认定标准。以户籍标准取代私法上民事团体成员身份的确,这一带有行政管理性质的做法极易损害包括出嫁女在内的特殊群体的利益,完全不能满足实践的需要<sup>[32]</sup>。成员身份的确定应当遵循尊重历史、照顾现实、意思自治和程序规范的基本原则<sup>[33]</sup>。按照潘德克顿体系“提取公因式”的方式,学界基本上认为应当考虑户籍、基本生活保障和自然人身份三个事实要素<sup>[34]</sup>。最高院及安徽、天津、重庆等地高院也发布相关指导意见,基本认为应将生产生活状况、户口登记状况和基本生活保障纳入判断要素<sup>①</sup>。打破传统户籍认定标准的僵化,纳入其他辅助判断标

① 最高人民法院《第八次全国民事商事审判工作会议(民事部分)纪要》、安徽省高级人民法院《关于处理农村土地纠纷案件的指导意见》、天津市高级人民法院《关于农村集体经济组织成员资格确认问题的意见》、重庆市高级人民法院《关于农村集体经济组织成员资格认定问题的会议纪要》。

准,并根据实际情况微调,才能保证成员充分受益。

(1)适度开放组织成员资格。固守产权和成员结构严重阻碍了农村集体经济组织生产经营性职能的实现,需要不断促进土地利用效率的优化升级,逐步并适度放开传统严苛的限制,摆脱固有的成员封闭性,有限度地将不具有本集体户籍身份的人员纳入集体中。允许非本集体成员通过作出一定行为或履行一定义务加入,是适应现实需求的必然选择。

首先,新型农业经营主体是拉动我国农业生产经营的中坚力量,市场经济的发展需要其融入农村集体经济组织<sup>[35]</sup>。计划经济体制下,农民往往固守于农业身份,从事简单的“小农化”生产经营活动。进入改革开放新时期后,逐渐涌现出一批突破传统经营方式的经营主体,转而发展规模化、产业化的现代农业经营模式。经营方式的分化也使得传统意义上的“农民”作为新型农业经营主体出现。《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》提出,培育从事农业生产和服务的新型农业经营主体,需要注入新鲜的血液。将更多青壮年劳动力留在农村生产经营的同时,还需吸引非本集体劳动力,并给予其相应的合法地位。

其次,发展现代农业、践行乡村振兴战略离不开城市工商资本的支持。鼓励工商资本到农村投资适合产业化、规模化经营的农业项目,放开搞活农村经济,合理引导资本下乡。单纯依靠传统“一户一田”实现农业现代化是一件极为困难的任务,发展现代农业需要改革的推动。在“三权分置”改革背景下,赋予外来投资的“四荒地”土地承包人和耕地的经营权人等投资人相应的成员身份确认,以吸引更多的城市要素回流农村来发展集体经济<sup>[36]</sup>。但需要注意的是,成员资格的开放需要把握一定的限度,若过分向市场开放,将有市场资本买断农民发展权之虞,甚至因市场资本过度侵入导致“村庄为资本所吞噬”<sup>[37]</sup>。

最后,《草案二审稿》第16条已经肯认了“适度开放”集体成员资格,各地早已在实践中施行并取得较好的效果。深圳市、浙江省、扬州市和泰州市等地的文件对非具有集体户籍身份的人员加入村经济合作社的条件作了规定<sup>①</sup>。非本集体成员通过租赁可以依法获得农户承包土地的经营权、农户宅基地上房屋的居住或使用权,在一定程度上达到了“三权分置”的目标,唤醒了集体资产沉睡的财产性价值。

(2)设立组织成员的双层结构。城市工商业的外来资本进入农村集体经济组织后,此时的组织内存在两种不同类型的成员,一类是原有集体内部成员,另一类则是向集体经济组织投资的本集体以外的人员,由此组成了成员的双层结构。外来投资人员尽管不是原生集体成员,但作为长期投资人,其对农村集体经济组织做出不少贡献,理应取得一定的成员权利,参与公共事务的决策<sup>[38]</sup>。给予外来投资人员相应红利作为回报亦有利于实现农村集体经济组织、内部户籍成员及外部投资成员多方利益主体的共赢<sup>[39]</sup>。如此一来,便确认了投资人的成员身份,但其与原有集体内部成员享有的成员权利应相区分。应当赋予投资人参与农村集体经济组织内部与生产经营相关的知情权、参与权、监督权等民主管理性权利,以及与其投资项目相关的收益分配请求权。

农村集体经济组织被赋予特别法人地位,恰为这一成员的双层结构提供了良好的改造契机。法人化后的农村集体经济组织淡化了原有集体内部成员的身份性因素,给了外来资本顺畅进入原本封闭的组织更多可能性。按照现代法人的治理结构,法人化后的农村集体经济组织需要设立完善的治理机制,在组织章程中明确此类结构项下的身份确认规则,包括对集体积累贡献的实质性条件和经成员大会或者成员代表大会三分之二以上同意的程序性条件,并以列举式的方式明晰成员权利,保证投资人应有的事务性权利和充分的投资预期。

#### 4. 细化农村集体经济组织责任承担规则

在农村集体经济组织入市过程中,为了尽可能降低其市场交易风险,保障集体资产的公有制基础不动摇,需要对其责任承担规则进一步细化设计。

(1)承认农村集体经济组织破产能力。《草案二审稿》第6条第2款规定,农村集体经济组织不适

① 《深圳市经济特区股份合作公司条例》第66条、《浙江省村经济合作社组织条例》第19条、《扬州市村经济合作社组织暂行办法》第18条和《泰州市村经济合作社暂行管理办法》第16条。

用有关破产法律的规定,破除了《草案一审稿》严令不得破产的壁垒。反观学界,否定农村集体经济组织破产能力的学者不在少数。否定论学者从其职能和财产范围加以证成,一是农村集体经济组织不只是单纯意义上的经济组织,它还肩负着社会主义公有制的政治职能和某些社会职能,若破产财产中存有集体土地,将会使当前集体土地制度遭遇无法克服的障碍<sup>[3]</sup>。二是农村集体经济组织的主要财产,即土地所有权不具有可转让性,仅能因征收行为获取经济补偿,但债权人无法以土地所有权本身作为偿债标的<sup>[40]</sup>。是故,该法人本身的性质及其对成员必须承担的责任决定了绝不能破产和被兼并<sup>[20]</sup>。笔者以为否定论有以偏概全之嫌。独立参与市场经营的主体在竞争失败后必然存在市场退出机制。若只因为其承担的特殊双重职能而否定破产能力,则是对防止交易相对方信赖利益受损的忽视,也不利于长期市场交易的开展。从全国人大常委会法工委的观点看,“农村集体经济组织非法律规定不能任意消灭,不能轻易宣布解散和清算”<sup>[2]</sup>,也并未对破产能力加以否定,而只是作了严格限制。农村集体经济组织并未在可破产主体范围中剔除<sup>[41]</sup>。

笔者认为,应当赋予农村集体经济组织破产能力。其一,这是实现与民法体系自洽的需要。依最高院《关于审理企业破产案件若干问题的规定》第4条,具有法人资格是破产债务人的前置条件。在《民法典》的体系安排中,农村集体经济组织作为第三章第四节“特别法人”之一,同营利法人和非营利法人一样遵守第三章第一节的“一般规定”,其中就有关于法人破产的相关内容。显然被赋予特别法人地位,就当然地具备了破产能力;其二,这是维护市场公平原则的要求。市场交易双方作为理性经济人,在进行交易之前均会对对方的合同履行能力加以权衡。一来农村集体经济组织不会从事风险过大的经营活动,以免让自己背负债务。二来相对方也不会选取实力过弱的农村集体经济组织进行交易,而致使自己的债权可能无法实现。因此,出现到期无法清偿债务的情形非常少见。即便是出现了债务危机,因为特别法人的地位而将其排除于破产制度规制范围,同时又赋予其独立的主体地位从事经济活动,未免是对农村集体经济组织的过分优待,也不利于维护市场经济法则和公平秩序;其三,这是农村集体经济组织加强内外监督的呼吁。破产始终是对法人生产经营业务的否定评价,引入破产机制可以起到居安思危的作用,督促农村集体经济组织更加审慎地经营管理集体资产,理事会及其理事人员更加勤勉尽责地履行义务,监事会及其监事人员更加积极全面地行使监督职责,同时也要求村委会和政府等公权力机关能适度干预,做好事前的外部监督工作,防止集体经济组织的生产经营陷入无力回天的困难境地;其四,这是赋予农村集体经济组织再生机会的需求。通过破产制度及时切断债务的膨胀,消弭不良资产并盘活存量资产,借鉴破产重整程序,在外部扶助的前提下,给予农村集体经济组织重振的生产经营机会来脱离债务危机<sup>[42]</sup>。

(2)限定农村集体经济组织责任财产范围。一旦农村集体经济组织出现资不抵债的情况,陷入债务危机面临破产困境,作为法人项下的特别法人,理应以其财产承担民事责任。由于集体资源性资产的政治价值和非经营性资产的公益属性,独有经营性资产能对外承担民事责任<sup>[43]</sup>,契合了《农村集体经济组织示范章程(试行)》第5条的规范意旨。但仅将责任财产范围限定于经营性资产未免太过狭隘,可考虑适当向外扩展。依照当前“三权分置”的改革路径,集体内成员可以将土地经营权从原始的土地承包经营权中分离出来,并将土地经营权投资入股,由此换得相应的股权份额。可见真正具有交换价值的土地权利不是土地所有权,而是土地使用权。如果农村集体经济组织不能清偿到期债务,债权人完全可以就资源性资产的经营收益获得清偿。同理,对于非经营性资产产生的收益以及集体的其他资产,如集体投资兴办的企业及其所持其他经济组织的资产份额、无形资产及国家扶持、社会捐赠、减免税费等财产不会动摇农村集体经济组织存在的根基,因此也应当将上述资产纳入责任财产范围之中。

究其根本,在我国集体所有的公有制背景下,为避免与《宪法》第10条第4款发生冲突,应当将集体土地所有权排除于责任财产范围之外,这并不存在法律体系上的抵牾。《民法典》第60条要求法人以其全部财产独立承担民事责任,但在法律或者合同另有规定的情况下,法人可以仅以其特定部分的财产对债务负责。实际上,在我国民法体系中对责任财产范围加以限定绝非首例,诸如自然人的生存性财产、国有企业的划拨用地使用权等在债务清偿过程中都被列为免责财产<sup>[4]</sup>。同时考虑到农



村集体经济组织承载着为集体成员提供基本生存保障的重任,为保证集体成员的公共服务不受债务困境影响,如学校、医院、养老院等非经营性资产本身也不能作为偿债客体。

#### 四、结语

贯彻落实党的二十大精神、积极推进乡村振兴战略,必须筑牢和稳固组织振兴这个重要支撑点。农村集体经济组织是我国特定历史条件下实现社会主义公有制的必然产物,是发展新型农村集体经济,深化农村土地制度改革的重要一环。长期以来无法安放的法人地位在《民法典》中得以落定,有利于实现集体成员土地保障向组织保障的过渡,增强了农村集体经济的发展活力。然而仅一条宣示性规定无法妥善解决农村集体经济组织的制度困境,其“特别性”并未得到合理彰显,《草案二审稿》亦未作出合理回应。剖析农村集体经济组织的“特别性”后得出:第一,农村集体经济组织具有先在性,实践中常与村委会主体混同,导致其外延边界不清,探索二者关系的“政经分离”需要在厘清角色定位的基础上确定职能行使顺位;第二,农村集体经济组织具有职能双重性,这由其中间法人地位所决定,职能分配的不均衡阻碍了集体经济的发展壮大,需要适当剥离公共事业服务职能并强化生产经营性职能;第三,农村集体经济组织具有成员封闭性。传统户籍认定标准导致组织内本该赋予成员资格的农民难以受益,适度开放成员资格,有条件地纳入非本集体成员,形成双层成员结构并赋予其区别性的民主管理性和财产性权利;第四,农村集体经济组织具有资产公有性。承认破产能力具有理论和现实上的正当性,但应将集体土地所有权和非经营性资产从责任财产范围中剔除。诚然,农村集体经济组织法人的特别属性分析只是《农村集体经济组织法》立法的逻辑起点,还需要从内部治理机制、资产运行制度等多方面加以体系化构造,这是激活主体以让农民充分享受改革成果,发展壮大集体经济的必然要求,也是未来的研究方向和重点所在。

#### 参 考 文 献

- [1] 江平.《民法总则》评议[J].浙江工商大学学报,2017(3):5-9.
- [2] 李适时.《中华人民共和国民法总则释义》[M].北京:法律出版社,2017.
- [3] 屈茂辉.农村集体经济组织法人制度研究[J].政法论坛,2018(2):28-40.
- [4] 郭洁.论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径[J].当代法学,2019(5):79-88.
- [5] 温世扬.农村集体经济组织法人特殊构造论[J].政治与法律,2022(10):15-32.
- [6] 肖鹏,葛黎腾.农村集体经济组织的民事主体地位辨析[J].农村经济,2017(4):12-17.
- [7] 龙卫球.《中华人民共和国民法典:通则编》草案建议稿[EB/OL].(2017-04-01)[2021-11-29].<http://www.fxcxw.org/index.php/home/xuejie/artindex/id/9597.html>.
- [8] 李永军.《中华人民共和国民法总则》精释与适用[M].北京:中国民主法制出版社,2017.
- [9] 魏振瀛.民法(第八版)[M].北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2021.
- [10] 张新宝.《中华人民共和国民法总则》释义[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [11] 张素华.《民法总则》建议稿[M].武汉:武汉大学出版社,2017.
- [12] 王洪平.农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系[J].法学论坛,2021(5):18-28.
- [13] 曹相见.农村集体经济组织特别法人的特别效果[J].法学论坛,2023(2):57-67.
- [14] 倪坤晓,高鸣.面向2035年的新型农村集体经济:内在逻辑和动态趋势[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(5):68-77.
- [15] 陈小君.我国农村集体经济组织有效实现的法律制度研究——理论奠基与制度构建[M].北京:法律出版社,2016.
- [16] 陈小君.我国农民集体成员权的立法抉择[J].清华法学,2017(2):46-55.
- [17] 陈美球,廖彩荣.农村集体经济组织:“共同体”还是“共有体”?[J].中国土地科学,2017(6):27-33.
- [18] 高圣平.承包地三权分置的法律表达[J].中国法学,2018(4):261-281.
- [19] 高圣平.论承包地流转的法律表达——以我国《农村土地承包法》的修改为中心[J].政治与法律,2018(8):13-28.
- [20] 陈锡文,罗丹,张征.中国农村改革40年[M].北京:人民出版社,2018.
- [21] 高飞.农村集体经济有效实现的法律制度运行研究——以湖北省田野调查为基础[J].农村经济,2012(1):13-16.
- [22] 杨一介.我们需要什么样的农村集体经济组织?[J].中国农村观察,2015(5):11-18,30.
- [23] 李永军,张艺璐.论特别法人制度的立法价值及特殊功能——以农村集体经济组织法人为视角[J].新疆大学学报(哲学·人文社会科学版),2021(1):34-39.

- [24] 管洪彦.农村集体经济组织法人立法的现实基础与未来进路[J].甘肃政法学院学报,2018(1):34-46.
- [25] 温世扬,梅维佳.土地承包经营权主体制度的困境与出路[J].江西社会科学,2018(7):163-171,255-256.
- [26] 孙宪忠.推进农地三权分置经营模式的立法研究[J].中国社会科学,2016(7):145-163,208-209.
- [27] 马翠萍,郜明亮.农村集体经济组织成员资格认定的理论与实践——以全国首批29个农村集体资产股份权能改革试点为例[J].中国农村观察,2019(3):25-38.
- [28] 王利明,周友军.我国《民法总则》的成功与不足[J].比较法研究,2017(4):1-15.
- [29] 陈甦.民法总则评注[M].北京:法律出版社,2017.
- [30] 姜红利,宋宗宇.农民集体行使所有权的实践路径与主体定位[J].农业经济问题,2018(1):36-43.
- [31] 张力.农村地权改革中的集体组织法人化模式[J].农村经济,2009(2):28-32.
- [32] 戴威.农村集体经济组织成员资格制度研究[J].法商研究,2016(6):83-94.
- [33] 刘竞元.农村集体经济组织成员资格界定的私法规范路径[J].华东政法大学学报,2019(6):151-162.
- [34] 陈小君.我国涉农民事权利入民法典物权编之思考[J].广东社会科学,2018(1):219-233,256.
- [35] 全国人大农业与农村委员会法案室.农村土地承包法律制度研究[M].北京:中国法制出版社,2017.
- [36] 张先贵.究竟如何理解农村集体经济组织特别法人[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021(10):14-24.
- [37] 焦长权,周飞舟.“资本下乡”与村庄的再造[J].中国社会科学,2016(1):100-116,205-206.
- [38] 李倩,张力.农村集体经济组织特别法人的产权建构[J].新疆社会科学,2020(6):85-92.
- [39] 温世扬.从集体成员权到法人成员权——农村集体经济组织法人成员权的内容构造[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2022(4):143-153.
- [40] 王利明.中国民法典释评·总则编[M].北京:中国人民大学出版社,2020.
- [41] 陶钟太朗,沈冬军.论农村集体经济组织特别法人[J].中国土地科学,2018(5):7-13.
- [42] 管洪彦.农村集体经济组织法人的特殊性论纲[J].法学家,2023(5):88-102,193-194.
- [43] 陈小君,周崇聪.集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2022(5):67-76.

## The Internal Logic and Institutional Expression of Legal Persons in Rural Collective Economic Organizations as Legal Entities

MEI Weijia

**Abstract** Rural collective economic organizations play a crucial role in realizing the rural revitalization strategy. The enactment of the Civil Code confirms their special legal entity status and lays the foundation for future land reform in China. Rural collective economic organizations possess distinctive attributes such as pre-existence, duality of organizational functions, closed membership, and public ownership of collective assets. However, it is these very attributes that have led to institutional dilemmas including blurred external boundaries, uneven distribution of organizational functions, limited benefits for farmers within the organization, and exposure to market risks. Therefore, it is urgent to establish a legally sound institutional expression. It is essential to clarify the roles of rural collective economic organizations and village committees, achieving a separation of governance and economy. Public service functions should be appropriately separated, while production and operational functions are strengthened. Simultaneously, a dual-layer membership structure should be established, allowing for a moderate opening of collective membership qualifications. The insolvency capacity of rural collective economic organizations should be recognized, but the collective ownership of land and non-operational assets should be excluded from the scope of liability.

**Key words** rural collective economic organizations; special legal entities; members of collective economic organizations; collective assets

(责任编辑:陈万红)