

农民集体和农村集体经济组织关系的理论证成和实益展开

管洪彦

摘要:农民集体和农村集体经济组织关系的争辩并未因《民法典》的施行而消解。区分农民集体和农村集体经济组织,并以“法定代表行使关系说”构建农村集体产权的法权结构,符合我国政策意旨与规范表达,契合农民集体所有制的历史变迁与内在逻辑。采纳“法定代表行使关系说”解释和型构农民集体和农村集体经济组织的关系,对于指引农村集体经济组织立法、激活农村集体经济发展活力、实现农民集体所有制和市场经济的融合发展颇具实益。现行立法采纳“法定代表行使关系说”,折射了中国民法学的自主创新意识,有助于构建中国民法的理论体系和话语体系,在《农村集体经济组织法》中应该继续坚持该选择。

关键词:农民集体;农村集体经济组织;法定代表行使关系说;理论释证;实益分析

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.06.004

农民集体和农村集体经济组织的关系是中国特色农村集体产权制度结构中的支架性问题。但是,受到历史、现实等复合因素影响,关于两者关系的理论学说存在明显分歧,实践中则更为混乱。在不同理论学说支撑下解释和构架两者关系,不仅影响集体土地所有权的实质归属,还会对农村集体经济组织的成员构成、财产来源、治理结构、收益分配等产生影响,事关农村集体经济组织的功能定位和本质内涵,关系重大^①。而且,厘清两者关系将直接影响到《农村集体经济组织法》的基础制度设计和规范表达。本文在理性剖析和回应各种学说的基础上,认为政策、立法和改革实践采纳的是“法定代表行使关系说”,未来应该继续坚持以该学说型构农民集体和农村集体经济组织的关系。围绕这一中心观点,本文从规范解释和历史演变的视角进行了解释和论证,并对该说之实益进行了理性分析,以期实现澄清理论困惑、明晰立法争辩、指引改革实践之目标。

一、理论争辩与立法选择

在现行政策和立法中,农民集体和农村集体经济组织的表达均有反复出现,但是其内涵和法权关系令人困惑。虽然《民法典》确立了农村集体经济组织的特别法人地位,但是其内涵和外延仍未明晰,学界和实践仍存在将两者混淆的现象。《民法典》时代仍有必要进一步廓清农民集体和农村集体经济组织的关系。

(一)农民集体和农村集体经济组织关系的理论争辩

1.“同一说”

该说认为,农民集体和农村集体经济组织实质上为同一主体或者应该将其塑造为同一主体,农民集体为公有制下抽象的所有权主体,农村集体经济组织为民法上具体行使所有权的主体。农民集体所有表明政治经济属性,农村集体经济组织所有表明具体支配关系^②。该说又分为“实质同一主体说”

基金项目:国家社科基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”(19ZDA156)。

作者简介:管洪彦,吉林大学理论法学研究中心、法学院教授,博士生导师(长春 130012;rucguan@163.com)。

^① 宋志红:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》2021年第3期。

^② 宋志红:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》2021年第3期。

和“应然同一说”。前者认为,农民集体和农村集体经济组织并无实质区别,是一体两面关系,实质上指向同一事物,即集体所有权主体^①。后者认为,从现行立法表达来看,农民集体和农村集体经济组织不是同一主体,但是应该塑造为同一主体^②。可见,该说认为农民集体和农村集体经济组织没有实质差别,二者本质上都是集体所有权的主体。

2.“投资关系说”

该说认为,农民集体和农村集体经济组织本质上属于投资与被投资的关系。“农民集体”与“农村集体经济组织”的区分目的是建构以风险控制为基础的真正市场主体,以实现农村集体产权改革中“放活”与“安全”之间的平衡。农民集体是集体财产的所有权人,基于隔绝风险的目的,让“农民集体”对“集体经济组织”进行投资,把土地所有权固定在“农民集体”身上。投入“集体经济组织”的财产都是法人财产,经营失败后全部用于清偿。加上用益物权的期限设计,实现既不会虚化集体土地所有权,也不会使农民的生存保障受到破坏的制度目标^③。可见,该说秉持明显的功能主义倾向,认为农民集体和农村集体经济组织是不同主体,分别担负着“安全”和“放活”的价值目标。

3.“授权经营说”

该说认为,应借鉴国有资产(资本)的“授权经营”体制,实现集体所有权与集体经济组织经营权的“两权分离”。集体资产的归属主体是农民集体而非集体经济组织,农民集体是具有“中间团体”属性的民事主体。农村集体经济组织是特别法人,经农民集体授权负责经营管理本集体所有的资产,并在此基础上以农民集体为委托主体,以集体经济组织为受托主体,实现集体资产“向利用为重心”的转换,进而建立起行之有效的集体资产运行管理新机制^④。该说也认为农民集体和农村集体经济组织是两个不同的民事主体,不过两者是委托关系,重在实现集体资产从“所有”到“利用”的目标转向。

4.“法定信托关系说”

该说认为,农民集体为集体所有权的主体,农村集体经济组织为集体所有权的行使主体,二者之间形成“法定信托关系”。在法定信托关系下可建立“集体所有权归属主体—集体所有权行使主体—集体财产经营主体”的三阶主体构造:农民集体作为集体所有权人以其抽象性实现政治目的,维系公有制基础;农村集体经济组织以信托受托人角色定位实现集体财产的目的性,分配集体财产利益;经营主体包括自然人、法人、非法人组织等多种形式,实现经营的市场化和专业化^⑤。该说同样认为农民集体和农村集体经济组织是两个不同主体,并以“法定信托关系”型构三阶层的主体构造。

5.“代表行使关系说”

该说认为,农民集体是集体财产的所有权主体,农村集体经济组织是代表农民集体行使所有权的主体,依法代表农民集体行使集体财产所有权。农民集体所有权的主体是本集体的成员集体,而不是代表本集体行使所有权的集体经济组织法人。《民法典》并未将农民集体所有权主体规定为集体经济组织法人,选择本集体的成员集体作为农民集体所有权的主体是更为可行的制度选择^⑥。农村集体经济组织是代表农民集体行使所有权的主体,不能被认定为集体土地所有权的归属主体,但可对外代表农民集体行使集体所有权^⑦。因此,该观点是现行政策和立法采纳的观点,认为农民集体和农村集体经济组织是权利主体和行使主体的“代表行使关系”。

① 张兰兰:《农村集体经济组织形式的立法选择——从〈民法总则〉第99条展开》,《中国农村观察》2019年第3期。

② 高飞:《集体土地所有权主体制度研究》(第二版),北京:中国政法大学出版社,2017年,第200页。

③ 于飞:《“农民集体”与“集体经济组织”:谁为集体所有权人——风险界定视角下两者关系的再辨析》,《财经法学》2016年第1期。

④ 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》,《法学论坛》2021年第5期。

⑤ 吴昭军:《农村集体经济组织“代表集体行使所有权”的法人关系界定》,《农业经济问题》2019年第7期。

⑥ 韩松:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,《法商研究》2021年第5期。

⑦ 姜红利、宋宗宇:《集体土地所有权归属主体的实践样态与规范解释》,《中国农村观察》2017年第6期。

此外,还有学者认为应该以异质论与替代论并存的二元论,阐释农民集体与农村集体经济组织的关系。即就资源性资产而言,采取农民集体是所有权主体、农村集体经济组织是代表行使主体的异质论;就经营性和非经营性资产而言,采取农村集体经济组织替代农民集体成为所有权主体的替代论^①。该观点似乎又将问题推向了更加精细化的讨论。

(二)立法选择:“法定代表行使关系说”

1.对若干理论学说的初步回应

“同一说”不可取。虽然该说从理论上进行了努力的理性论证。但是,“同一说”存在无法逾越的逻辑断裂与实践障碍。

首先,不契合立法意旨,难以实现改革目标。“同一说”认为,成员集体与农村集体经济组织具有高度一致性,农村集体经济组织为成员集体在当下的具体面相,将其作为集体所有权人和将成员集体作为集体所有权人并无二致。对此,笔者认为,模糊的成员集体和清晰的农村集体经济组织有其特定历史背景,是政策和立法选择的结果。成员集体所有的法律表达是改革开放后为克服人民公社时期“公有公用”模式弊端的制度选择。将农民集体从法律上定位为抽象主体,而不再表现为实在的组织体(人民公社、生产大队、生产队)有其特定的历史背景。人民公社实践已经证明,将集体财产归属于实在的组织并由该组织行使的模式是失败的。为实现稳定农民集体所有制和放活农业经营方式的目的,在特定历史时期有必要弱化、抽象化农民集体的所有权地位,并在此基础上放活其行使模式和行使主体,当然不同阶段的实现形式不同。在改革开放之初,采取统分结合的双层经营体制,确立农户的独立经营主体地位。目前,改革进入攻坚期,需要“构建家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展的新型农业经营体系”,强化农村集体经济组织地位和作用理所当然。《民法典》确认农村集体经济组织特别法人,目的就是为构建新型农业经营体系提供支撑。基于作为集体所有权主体的农民集体的抽象性,其行使需要借助于特别主体方可实现,农村集体经济组织正是为更加便捷地行使集体所有权确立的特别法人。如果用农村集体经济组织反噬成员集体成为集体所有权人,则会有“反客为主”的嫌疑,背离立法意旨,也将难以实现我国特有制度安排的预定目标。

其次,违反现行立法、政策和实践,制度实施成本过大。采纳“同一说”将会导致规模宏大的政策和法律修改。从政策表达的视角观察,近年来,中共中央、国务院的政策文件中均确认了农民集体和农村集体经济组织的法定代表行使关系。从立法演变来看,改革开放以来,我国立法一直坚持农民集体是所有权人,农村集体经济组织是农民集体的法定代表行使主体(或者经营管理主体)的观点,两者非属同一主体。1982年《宪法》规定土地等集体财产归集体所有,并延续至今。原《民法通则》事实上采纳了“法定代表行使关系说”。一方面,原《民法通则》规定“劳动群众集体组织的财产属于劳动群众集体所有”,根据文义解释似乎可以解释为“劳动群众集体组织”和“劳动群众集体”具有财产上的同一性。“同一说”也据此认为,“集体经济组织的财产同时也是农民集体的财产,属于集体经济组织所有的土地同时也属于农民集体所有”^②。但是,实际上,该款只是表明“劳动群众集体组织”管理的财产归属于“劳动群众集体所有”。另一方面,综合该条第二款中“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有”,由“村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理”的规范表达,就可根据体系解释得出:农业集体经济组织是农民集体的法定经营管理主体,二者是不同主体,而非“同一主体”。1986年和1998年的《土地管理法》均规定集体财产归农民集体所有,并确认了农村集体经济组织对集体所有土地的经营管理主体地位,同样采纳了实质上的“法定代表行使关系说”。原《物权法》也确认了农民集体的集体所有权主体地位和农村集体经济组织的代表行使主体地位,《民法典》继续延续《物权法》的规定。以上表明,改革开放以来的立法无一例外地都采纳了“法定代表行使关系

^① 高海:《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》,《法学研究》2022年第3期。

^② 宋志红:《论农民集体与农村集体经济组织的关系》,《中国法学》2021年第3期。

说”,这是“同一说”的最大制度障碍,该说所带来的立法和制度实施成本是需要考虑的因素。

再次,“同一说”认为农村集体经济组织对集体土地享有法人所有权,将不可避免地面临违反集体公有制的责难。即便不违反集体公有制,也面临着具有独立法人所有权的农村集体经济组织却不能以自己所有财产独立对外承担责任的矛盾。因此,还不如充分尊重并展现其特别法人本质和属性,直接将其定位为依法代表农民集体行使集体所有权的代表行使主体,更具理论自治性。此外,“同一说”更多地追求理性逻辑,忽视了我国农村集体所有制和农业经营体制的历史变迁所形成的制度惯性(后文论证)。

“投资关系说”基于风险防控的考虑,为实现坚持和维护集体所有权稳定、实现集体经济组织市场化和保障农民权益的多重价值目标,期待通过投资关系的法权结构实现“放活”与“安全”的价值平衡,值得赞同。但是,该学说忽略了农民集体的虚置现状和治理结构残缺的问题。一方面,在《民法典》确认的三类民事主体中,农民集体充其量可以认定为非法人组织,当然,也有学者认为“农民集体”具有团体性法律人格,应认可其拟制法人地位^①。但是,无论是否认定农民集体的法人地位,其松散的团体治理机制都难以实现对农村集体经济组织的投资和管理。另一方面,由于缺乏一个强有力的团体对农村集体经济组织进行投资并开展资产运营,这就导致农村集体财产的实际行使还需要借助于村民委员会的介入方可实现,这不仅无助于正在推进的村级治理体系的“政经分离”改革,也不利于农村集体经济组织的自身建设。

“授权经营说”的理论依据在于“委托—代理”理论,同时借鉴了国有企业改革和运作的经验,旨在实现激活集体资产价值的目的。但是,该说着力构建的农村集体产权运行新体制在实施方面存在较多障碍。一方面,主张农民集体和农村集体经济组织的关系是基于法律行为而产生,这对于体量巨大但又过度分散的农村集体资产而言,制度实施成本是难以估量的。此外,“授权经营说”还面临着“投资关系说”中农民集体组织性程度羸弱,难以实现有效授权经营的障碍。而且,国有资本投资运营的体制是建立在较为健全的国有资产投资控股运行主体和运行机制之上的,而集体资产在这方面存在不足。可见,虽然“授权经营说”着力实现提升农村集体资产经营效率的价值目标,但是并没有真正体现中国农村集体产权制度的个性特征。

“法定信托关系说”解读和构筑的法权关系,建立在明晰农民集体和农村集体经济组织的角色定位和维护集体公有制的目标之上,法权关系也较为清晰和科学,具有合理性。但是,信托制度作为舶来品,主要存在于商事领域,在我国颇具特色的农村集体产权领域缺乏实践土壤,采纳法定信托关系的观点恐导致制度的水土不服,增加制度实施成本。

2.“法定代表行使关系说”的初步证成

以代表行使关系的生成基础为标准,“代表行使关系说”可分为“意定代表行使关系说”和“法定代表行使关系说”。从制度的实施成本考量,“法定代表行使关系说”更符合中国农村集体产权结构的现状,也是为政策和立法采纳的学说。笔者认为,农民集体和农村集体经济组织的关系应该界定为“法定代表行使关系”,代表关系的纽带是法定授权,而不是基于农民集体或者农村集体经济组织的意定授权。无论是“投资关系说”“授权经营关系说”“法定信托关系说”,其本质上均认为农民集体和农村集体经济组织是基于法律行为而产生的法律关系。但是,基于我国社会主义公有制的制度约束,综合历史和现实多种因素考量,农民集体的立法表达和现实运作均呈现出较强的抽象性,政策和立法并没有将其直接确定为实在的法人组织体,这就导致农民集体缺乏健全的法人治理机制设计。因此,虽然其为广义的团体,但是该团体意志的形成和表示都存在诸多不便。可见,农民集体的非法人组织地位和农民集体的治理结构决定了两者难以基于法律行为产生意定代表行使关系。采纳“法定代表行使关系说”将两者关系按照法定授权模式进行构建,将农村集体经济组织依法确立为农民集体的代表行

^① 王洪平:《农村集体经济组织法制定中的三个基本范畴问题》,《中州学刊》2022年第2期。

使主体,在行使、保护农民集体所有权方面可以较大程度降低制度实施成本。

总之,“同一体说”“投资关系说”“授权经营说”“法定信托关系说”诸学说均在特定目标引导下致力于构建科学理性的农民集体和农村集体经济组织关系,均有其合理性和弊端。其中蕴含的共性问题是没有真正体现中国农村集体产权制度的特别性,导致难以和中国复杂的农村改革实践形成良性互动。而为我国立法和农村集体产权制度改革实践广泛采纳的“法定代表行使关系说”已经与现行制度体系形成了较好磨合。继续采纳该说不仅能够充分体现中国农村集体产权制度改革的延续性、渐进性,还能够避免剧烈制度变革对现有制度和社会关系造成冲击,最大程度地降低制度变迁成本,兼具科学性和可行性。因此,在农村集体经济组织立法中没有必要另立炉灶,改变已经为政策、立法和实践确立的现实状态。而且,从立法可行性角度分析,用未来出台的《农村集体经济组织法》改变为《民法典》采纳的“法定代表行使关系说”也具有难以克服的障碍。更为重要的是,采纳“法定代表行使关系说”还可以分别从规范解释和历史变迁的视角得到更充分的理论证成。

二、“法定代表行使关系说”的理论证成

(一)规范解释视角的证成

农民集体和农村集体经济组织关系的规范证成需要结合《民法典》的解释展开,关键是对《民法典》第261条中“本集体成员集体所有”内涵的解释。“本集体成员集体所有”的立法表达,一方面旨在明确农民集体所有的不动产和动产的归属,另一方面旨在通过该规范明晰农民集体所有权的本质。对《民法典》中“本集体成员集体所有”的内涵、集体成员决定事项的规定以及集体所有权行使规范的解释,对于廓清农民集体和农村集体经济组织的关系,揭示“法定代表行使关系说”的规范依据颇具价值。具体而言,可以结合文义、体系、目的等多种解释方法进行澄清。

1.文义解释视角

《民法典》第261条前半句旨在明晰农民集体所有财产的权利归属,后半句旨在界定农民集体所有权的本质属性。从前半句的立法表达分析,既然是“农民集体所有的不动产和动产”,依文义解释,其权利主体当然是农民集体;从后半句的立法表达分析,“本集体成员集体所有”的表述旨在明确农民集体所有权的本质。那么,“本集体成员集体所有”的本质是什么?是属于“本集体成员的集体所有”还是“本集体的成员集体所有”?笔者认为,“本集体成员集体所有”应解释为“本集体的成员集体所有”,即本集体的成员集体是农民集体财产的所有权主体。一方面,我国特定农村社区范围内的农民集体具有层级性和社区性。从纵向级别分析,农民集体分为乡(镇)、村和村民小组的农民集体;从横向区域分析,按照社区又分为若干个农民集体,如同一个行政村又可以分为若干村民小组农民集体。因此,该款中的“本集体成员集体所有”首先指向的是“本集体”的“成员集体”所有,而非“他集体”的“成员集体”所有。另一方面,“本集体成员集体所有”指向的是特定农村社区范围内的“成员集体”所有,即强调农民集体所有权主体的整体性、团体性,而不是分割性、个体性。从外部关系观察,成员集体实际上是相对独立的抽象团体,由其对外统一行使整体的所有权,而不是由集体成员按照份额行使所有权。从内部关系观察,集体成员在成员集体中享有成员权,而不是所有权。《民法典》第262条在第261条界定农民集体所有权主体的基础上,明晰了农民集体财产的所有权行使问题,即三个层级的农民集体所有权分别由相应的集体经济组织或者村民自治组织代表行使集体所有权。《民法典》第262条中分别使用的是“行使所有权”和“代表集体行使所有权”,这表明农村集体经济组织不是集体财产的所有权人,只是依法代表成员集体行使所有权^①。可见,从《民法典》第262条文义分析,农村集体经济组织只是代表农民集体行使所有权,其并不是农民集体财产的所有权主体。

^① 黄薇主编:《中华人民共和国民法典物权编释义》,北京:法律出版社,2020年,第107页。

2. 体系解释视角

首先,《民法典》物权编第五章“国家所有权和集体所有权、私人所有权”旨在规定各种类型所有权的主体、客体、内容、行使与救济等内容。国家是国有财产的所有权主体,私人是私人所有权的所有权主体。同理,农民集体是集体财产的所有权主体,其意指特定范围内的成员集体。根据体系解释,“本集体成员集体所有”实际上应理解为是“本集体成员”组成的“成员集体”所有,而不是集体成员所有。根据《民法典》第261条第二款,集体成员在管理集体所有财产过程中享有民主决策权,但是,集体成员的决策权是实现农民集体所有权的制度工具,并不能得出集体成员是集体财产的所有权主体。其次,农民集体所有权和集体成员权的关系如影相伴,农民集体成员权是落实农民集体所有权的关键制度设计。因为,成员权系集体所有权的实体和人格要素,二者具有不可分割的整体性^①。农民集体是建立在农户家庭以及集体成员基础之上的,“集体所有权必须建立在农民家庭或者个人的成员权的基础上”^②。笔者认为,农民集体所有权归属于特定社区范围内的成员集体,基于维护集体公有制的需要,虽然集体成员不能是农民集体财产的直接所有权主体,但是,集体成员可以通过行使成员权落实农民集体所有权,进而可以通过集体成员权的利益传导机制实现集体财产利益最终归属于成员的目的。从私法权利的逻辑构造分析,农民集体成员权依附于农民集体所有权,并通过成员权的行使落实农民集体所有权。因此,依据《民法典》第261条第一款、第二款之体系解释可以得出结论:集体成员依照法定程序决定集体财产的有关事项,本质上是通过行使集体成员权体系中的民主决策权落实农民集体所有权。可见,《民法典》第261条第二款的规定明晰了农民集体所有权的落实路径,明晰了集体成员权的内容和行使机制。但是,不能据此得出集体成员是农民集体所有权主体的结论,农民集体所有权的主体仍然是本集体的成员集体。

3. 目的解释视角

主体虚位导致的产权虚置是农村集体产权长期为人关注的一个主要问题^③,而“过于抽象的主体与市场经济的要求不相吻合”^④。基于这一现状,《民法典》第261条第一款的立法目的在于明确农民集体所有权的主体,进而通过农民集体所有权的法权形式实现农民集体所有制的政治目标。有学者指出,《民法典》中集体土地所有权规则落实了归属清晰的政策目标^⑤。从目的解释分析,该款之立法表达目的旨在明确农民集体所有权的主体,而不是集体成员权的主体,农民集体所有权的权利主体自然应为本集体的“成员集体”。笔者认为,“成员集体”是一个抽象且模糊的法律概念,而且缺乏健全的团体治理机制。为了克服集体所有权主体虚置问题,《民法典》通过健全集体成员权实现落实农民集体所有权的目標,具体表现为通过立法规定了集体成员民主决策权(第261条)、“查阅、复制相关资料”的知情权(第264条)、针对瑕疵决定的撤销权(第265条),进而形成了初步的集体成员权体系。通过立法目的之探寻,可以得出:农民集体所有的财产归属于本集体的成员集体所有,特定范围内的成员集体是农民集体财产的所有权主体。集体成员和成员集体之关系极为密切,集体成员权是联系二者关系的制度工具。集体成员权的确认、行使和保障有助于实现落实农民集体所有权的目標。虽然集体成员和成员集体具有密切联系,但是两者是不同主体,集体成员并不是农民集体所有权的权利主体。从目的解释分析,《民法典》第262条旨在明确集体所有财产的所有权行使主体是农村集体经济组织。总之,“本集体成员集体所有”旨在明确本集体成员组成的“成员集体”是农民集体所有权的权利主体,集体成员是集体成员权的主体,不是集体所有权主体。

① 陈小君:《我国农民集体成员权的立法抉择》,《清华法学》2017年第2期。

② 孙宪忠:《从〈民法典〉看乡村治理中急需关注的十个法治问题》,《中州学刊》2021年第2期。

③ 房绍坤:《深化农村集体产权制度改革的法治保障进路》,《求索》2020年第5期。

④ 王利明、周友军:《论我国农村土地权利制度的完善》,《中国法学》2012年第1期。

⑤ 高圣平:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

斟酌《民法典》有关规范之规范文义、规范体系、规范目的可以得出:特定社区范围内的成员集体(农民集体)是农民集体财产的所有权主体,农村集体经济组织依法代表成员集体行使集体所有权。农民集体和农村集体经济组织是两个独立的民事主体,两者的关系模式是“法定代表行使关系”,而非“同一关系”,亦非“同一主体”。农民集体的存在具有普遍性,而农村集体经济组织的存在具有或然性^①。总之,从实证法解释分析,农民集体和农村集体经济组织是“法定代表行使关系”。

(二)历史演变视角的证成

追溯农民集体所有制的历史演变过程,有助于揭示不同历史阶段农民集体所有制及其实现形式的特点,展现农民集体所有权主体和行使主体的内在演变规律,进而廓清农民集体和农村集体经济组织的关系。

1.初始形成阶段

农民集体所有制初始形成阶段(“公有公用”的初级阶段),即高级农业生产合作社(以下简称“高级社”)时期。高级社性质上属于“社会主义的集体经济组织”,它废除了农民对土地等主要生产资料的私人所有权,建立了“合作社集体所有权”^②,这与初级社具有本质不同。从语义上分析,“合作社集体所有权”的权利主体应为“合作社集体”,即由合作社成员组成的成员集体,而非“合作社组织”。高级社的经营模式是“集体劳动”,实行“各尽所能,按劳取酬”,不分男女老少,同工同酬。就合作社财产关系和经营模式而言,高级社已经属于集体财产的“公有公用”模式,但是,农民仍享有符合规定条件退社的权利。高级社的成立是农民集体所有制和农村集体经济得以正式确立的标志,“是我国农村合作社经济与集体经济相区别的重要分界线”^③。在高级社阶段,土地等主要生产资料的所有权的权利主体是“合作社集体”^④,实行集体劳动、集体经营,“合作社应该在国家经济计划的指导下独立地经营生产”^⑤。可见,农民集体所有制初始形成阶段实行生产资料归属于合作社集体所有的产权归属模式,高级社作为经营主体对集体财产实行统一经营的经营模式,故称为“公有公用”模式。据此,在农民集体所有制形成之初,土地等生产资料的所有权主体和经营权主体就有区分。土地等主要生产资料归属于“合作社集体”,而不是合作社成员或者高级社。高级社从一开始就是作为农业生产经营主体身份存在的,这是我国当前立法中区分农民集体和农村集体经济组织的历史渊源。不过该阶段处于计划经济阶段,作为集体所有权主体的合作社集体和所有权行使主体的高级社在成员、财产等具有高度一致性。

2.高速发展阶段

在人民公社初级阶段,土地等生产资料实行集体所有和统一经营的产权结构模式,土地等生产资料归属于人民公社社员集体所有,人民公社对生产资料等集中经营管理。人民公社初期实行高度集中的产权归属和经营制度,极大地损害了社员的生产积极性和劳动效率,阻碍了农业生产力的发展。面对问题,中共中央及时进行了政策调整。1961年3月通过了《农村人民公社工作条例草案》,同年9月又通过《农村人民公社工作条例修正草案》。为了克服人民公社早期高度集中的所有和管理模式的弊端,《修正草案》弱化了人民公社和生产大队的地位,突出了生产队的基础地位^⑥,逐步形成了“三级所有、队为基础”的生产资料所有制和经营体制,人民公社、生产大队、生产队都是土地等生产资料的所有权人,并对其所有的土地等生产资料统一经营管理。在人民公社高度集中发展时期,为了强化社会主义生产资料公有制,实现快速工业化积累的目标,配置了一系列的制度安排。在产权归属上,土

① 高圣平:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

② 《高级农业生产合作社示范章程》(1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过)第1、2条。

③ 温铁军:《三农问题与制度变迁》,北京:中国经济出版社,2009年,第207页。

④ 《高级农业生产合作社示范章程》第13条。

⑤ 《高级农业生产合作社示范章程》第5条。

⑥ 《农村人民公社工作条例修正草案》(二)(二十)(二十一)之规定。

地等生产资料的所有权都集中归属于各类农村集体经济组织所有;在生产经营模式上,各集体经济组织内部实行高度集中的农业生产经营体制;在成员管理上,集体经济组织成员(社员)的财产、身份都依附于所在的农村集体经济组织。在该阶段,土地等生产资料的所有权主体和经营管理主体几乎是合体的。即便到了人民公社后期,政策进行了适度调整,实行“三级所有、队为基础”的产权结构模式,但土地等生产资料的所有权主体和经营权主体仍然是合一的,实行的是农民集体所有权和经营权的统一,这造成集体所有权主体和经营权主体之间法权结构的模糊。在高度集中的农民集体所有制背景下,农民集体和农村集体经济组织之间的关系是紧密且模糊的法权关系,产权归属主体和行使主体并没有展现出泾渭分明的边界。但是,该阶段的农村集体经济组织所有并非民法意义上的法人所有,只不过在该阶段集体所有权主体和经营管理主体都高度集中于一个组织体,貌似归属于农村集体经济组织所有而已。人民公社下的三级组织本质上是土地等集体财产的经营管理主体,而非所有权主体。在该阶段,为了实现该时期的政治目标,“人民公社、生产大队、生产队”三级组织的组织力、执行力和控制力都得以极大强化,三级组织在行使集体所有权方面表现出的强势地位形成了这些组织本身就是集体财产所有权主体的错觉,实际上三级组织本质上还是农民集体的代表行使主体,而不是所有权主体,更不是同一主体。

3. 适度调整阶段

在实行统分结合的双层经营体制后,实现了农民集体所有权主体和经营权主体的分离,农户成为最主要的农业经营主体(即“公有私用”阶段)。改革的基本逻辑是:坚持农民集体所有制并不代表采纳集体统一经营的单一模式,实行统分结合,充分赋予农户经营主体地位,激励其劳动和投资的积极性,提升农业生产效率。在该阶段,坚持农民集体所有制不动摇仍然是制度底线,但农民集体所有制的实现形式和路径却发生了变化,表现在:其一,农民集体所有权主体,即农民集体得以抽象和虚化。农民集体所有权的权利主体不再从形式上表现为一个实在的组织体(人民公社、生产大队、生产队),而是被界定为一个抽象的农民集体,从而农民集体所有权主体得以抽象化。目的是克服人民公社时期高度集中的“公有公用”模式的弊端,凸显农户的独立经营主体地位。但是“集体所有、私人经营”(“公有私用”模式)是农民集体所有制实现形式的创新,本质上并不背离农民集体所有制的宗旨。“集体所有制的最终实现要在生产资料的不可分割地共同占有基础上,即依靠集体所有权抽象地统一支配意义上,实现集体成员个人所有制”^①。其二,作为“统”方的农村集体经济组织的地位被虚置。人民公社解体后,过分重视统分结合双层经营体制中“分”方的农户地位和功能,作为“统”方的农村集体经济组织严重缺位,其功能多被村民自治组织替代。以至于直到现在我国绝大多数地区的农村集体经济组织仍然处于虚置或弱化状态。其三,农民集体所有权内容被虚化。双层经营体制下对农户“分”的地位的偏重,使“统”方的主体呈现出抽象化,集体所有权行使缺乏实在的组织载体支撑,导致农民集体所有权的内容被虚化。总之,该阶段抽象农民集体概念的登场和农村集体经济组织地位的缺失,凸显了在理论和立法中需要进一步厘清农民集体和农村集体经济组织关系重要性。

4. 优化完善阶段

该阶段旨在坚持农民集体所有制的基础上,着力于对农民集体所有制的实现形式进行优化(“公有私用”新阶段)。改革开放后,为克服人民公社的弊端而过于强调农户“分”的经营地位,农民集体的地位得以虚置。改革是对现实问题的回应。“应该在改造小农和实现农业社会化大生产主线下,根据社会生产力和社会经济关系变化进行集体所有制的理论创新和制度变革”^②。深化农村改革,需要真正落实农民集体的所有权主体地位,展现农村集体经济组织“统”的功能。党的十八大以来,全面深化改革向纵深推进,对推进农业农村市场化、法治化提出了新要求。在法律层面,需要在坚持农民集体

^① 韩松:《集体所有制、集体所有权及其实现的企业形式》(修订版),北京:法律出版社,2009年,第163页。

^② 刘守英、程果:《集体所有制的理论来源与实践演进》,《中国农村观察》2021年第5期。

所有制的基础上,强化农民集体的所有权主体地位,落实农民集体所有权,突出农村集体经济组织的经营主体地位,对农村集体产权的法权结构进行科学理性的法治建构。为此我国展开了政策设计和改革探索:强调“落实集体所有权”,克服农民集体虚化的弊端;做实农民集体所有权,对集体所有权充分扩权赋能;加快农村集体经济组织立法步伐,做强农村集体经济组织,更好发挥其多元功能;进一步明确农民集体和农村集体经济组织的关系;强化农村集体经济组织成员权利的赋权与保障。从立法层面对政策和改革成果进行制度化、法律化,原《物权法》和《民法典》对农民集体和农村集体经济组织之法定代表行使关系进行了立法确认。

综上所述,基于制度变革可能和制度实施成本的考量,已经为政策、立法确认和现实采纳的“法定代表行使关系”是目前界定农民集体和农村集体经济组织关系的最优制度安排,在农村集体经济组织立法中不应改变。

三、坚持“法定代表行使关系说”的实益展开

坚持“法定代表行使关系说”界定农民集体和农村集体经济组织的关系,对于指引农村集体经济组织立法、激活农村集体经济发展活力、实现农村集体经济和市场经济的融合方面颇具实益。

(一)立法实益:奠定农村集体经济组织立法基础

农民集体和农村集体经济组织的关系是农村集体经济组织立法中的支架性问题,两者关系模式的选择是未来《农村集体经济组织法》制度设计和规范表达的基础和主线。主要体现在坚持和维护农民集体所有制、落实农民集体所有权、构建农村集体经济组织制度和规范体系三个方面。

1.维护农民集体所有制

农民集体所有制的实现形式分为制度层面和经营层面。制度层面要展现农民集体所有制的公有制属性,确保稳定性。农民集体所有权是农民集体所有制的法权表达形式。“我国所有权制度的基本功能首先在于实现国家和集体对生产资料等物质资源的有效控制,维护生产资料的社会主义公有制”^①。农民集体是落实农民集体所有制而创设的中国特色法律概念,农民集体所有属于农民集体所有制的制度层面,其从法权主体角度反映农民集体所有制。农村集体经济组织是具有独立市场主体地位的特别法人,其目的在于依法代表农民集体行使集体所有权。农村集体经济组织是农民集体所有制在经营层面所借助的组织载体。可见,农民集体和农村集体经济组织通过制度基础和实现形式的制度分工以及功能结合,共同实现了坚持和维护农民集体所有制的目标,两者关系是清晰的。坚持“法定代表行使关系说”意味着承认农民集体和农村集体经济组织是相互独立的两个主体。在将来的《农村集体经济组织法》中采纳“法定代表行使关系说”对于坚持和维护农民集体所有制颇有助益,为此需要做好“坚持和维护农民集体所有制”的立法表达。其一,立法目的方面。应该将“坚持和完善农民集体所有制”或者“坚持和完善社会主义基本经济制度”作为立法目标,突出维护农村集体所有制的基础制度约束。其二,农民集体的法律地位方面。在立法中坚持《民法典》中农民集体所有的不动产和动产“属于本集体成员集体所有”的立法表达,确认农民集体的农民集体所有权主体地位。其三,农民集体所有的财产范围方面。立法中继续采用“列举+概括”的方式表达农民集体所有财产的具体范围,以稳固农民集体所有制的物质基础。

2.落实农民集体所有权

“法定代表行使关系说”具有克服农民集体所有权主体地位虚化,促进落实集体所有权实现的价值。基于坚持和巩固农民集体所有制的要求,农民集体所有的不动产和动产归属于特定社区范围内的成员集体所有,而非集体成员所有。因为,公有制的实质在于只有集体才是所有者;如果生产条件

^① 蔡立东:《从“权能分离”到“权利行使”》,《中国社会科学》2021年第4期。

能够清楚地细化到其内部的每个成员,那就是不折不扣的私有制而非公有制^①。坚持农民集体所有制不动摇要求从法权实现形式上确保农民集体的集体所有权主体地位稳固不变。改革开放以来实行的双层经营体制过度偏重“分”方地位,形成了农业经营过度分散问题。“农民集体”只能片面地承受所有权不当限缩的结果,却无力通过所有权行使获取收益^②。集体所有权主体认定缺乏明确标准,主体制度残缺下的农民权利虚化严重^③。因此,完善优化农村集体产权结构必须注重“落实集体所有权”。“落实集体所有权”的宗旨是在坚持社会主义公有制基础上,克服过度重视“分”户经营的弊端,巩固和完善农村经营体制,进而“坚持、落实和完善”农民集体所有权制度。“落实集体所有权”的私法内涵丰富,包括明晰集体财产归属和行使主体、界定成员身份和成员权、丰富所有权权能、保障所有权行使和实现等。其本质上是在政策引导和现实问题的驱动下,完善农民集体所有权的主体制度、权利结构、权能体系、行使机制和保障机制等。从立法层面分析,应该在“强化集体所有权”理念指引下,秉持“坚持、落实、完善”的路线建构制度和规范体系,重点从以下方面展开:其一,廓清集体所有权、集体成员权以及以成员权为基础的用益物权的关系。其二,构建和完善农民集体所有权的制度构造。明晰集体所有权的归属主体、健全行使主体、丰富所有权权能、完善行使机制、畅通保障机制,把集体所有权塑造造成“主体清晰、权能完整、行使顺畅、保障有力”的真正私法权利。其三,强化集体经济组织成员权赋予和保障。基于集体所有权和集体成员权的密切关系,落实集体所有权需要借助于集体成员权的制度工具。完善集体经济组织成员身份认定规则,架构集体经济组织成员权的权利体系、行使规则、救济规则等,形成农村集体经济组织成员权的治理体系。

3. 促进农村集体经济组织立法

采纳“法定代表行使关系说”要求在《农村集体经济组织法》中构建起科学、系统的农村集体经济组织制度和规范体系。其一,秉持打造独立的市场主体的理念。坚持“政经分离”,清晰界定农村集体经济组织与农村基层党组织、村民自治组织、合作经济组织的关系。回归农村集体经济组织的经济组织属性,强化经济职能,弱化社会职能。其二,明晰《农村集体经济组织法》的基本属性和立法模式。《农村集体经济组织法》是私法性质的组织法,兼具组织法、行为法和监管法的多重属性。应当采取以《民法典》为一般立法,以《农村集体经济组织法》为特别立法的立法模式。其三,明晰《农村集体经济组织法》的逻辑主线。以农村集体经济组织法人的“特别性”为主线对《农村集体经济组织法》进行制度和规范建构。深刻揭示农村集体经济组织法人的“核心特别性”“一般特别性”及其逻辑结构,并依托“一般特别性”进行制度与规范的立法表达。“核心特别性”是指农村集体经济组织法人功能方面的特别性,具有抽象性、概括性、基础性;“一般特别性”是指除“核心特别性”以外的其他特别性,具有具象性。首先,对农村集体经济组织“管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员”等方面的“核心特别性”进行立法确认,实现政策表达的法律化。其次,在“核心特别性”基础上展开对“一般特别性”的立法表达。围绕农村集体经济组织的内涵、地位、职能、设立和登记、成员、组织机构、治理机制、资产归属与运营、股权设置、收益分配、扶持措施、终止事由、法律责任等方面的“一般特别性”展开立法表达。

(二) 经济实益: 激活农村集体经济发展活力

采用“法定代表行使关系说”界定农民集体和农村集体经济组织的关系,对于激活涉农市场主体活力、优化涉农要素资源配置、畅通涉农要素资源市场化,进而在农业农村构建高水平社会主义市场经济体制颇具实益。

① 张兴茂、李保民:《马克思主义所有制理论中国化研究》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第32页。

② 陈小君:《我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会〈决定〉相关内容解读》,《法学研究》2014年第4期。

③ 耿卓:《承包地“三权分置”政策入法的路径与方案——以〈农村土地承包法〉的修改为中心》,《当代法学》2018年第6期。

1. 激活涉农市场主体活力

采用“法定代表行使关系说”界定农民集体和农村集体经济组织的关系,有助于激活涉农市场主体的活力。“激活主体是深化农村改革的基础,激活各种涉农市场主体能带动要素资源市场化配置的繁荣”^①。其一,通过确权、赋能实现激活涉农市场主体的目标。在“法定代表行使关系说”下,农民集体是农村集体资产的所有权主体,农村集体经济组织是依法代表农民集体行使权利的代表行使主体,农村集体经济组织成员在农村集体经济组织中享有对集体资产股份的权益。农民集体、农村集体经济组织以及农村集体经济组织成员各方主体各得其所,各方积极性均可获得产权激励。其二,激活农村集体经济组织的内在活力。采纳“法定代表行使关系说”,意味着农民集体和农村集体经济组织分别担负着维护集体公有制和发展集体经济的职责,农村集体经济组织的经济职能可得以更加自由的释放。通过立法明晰农村集体经济组织的独立市场主体地位并完善其制度构造,可以有效激发农村集体经济组织的市场活力。

2. 优化涉农要素资源配置

采纳“法定代表行使关系说”建构农村集体产权结构的重要环节之一是通过立法确认农村集体经济组织的法人地位并完善其制度体系。农村集体经济组织法人协同其他村级组织在优化涉农要素资源配置方面将发挥积极作用。其一,优化集体资产管理运营。为更充分释放农村集体资产价值,需要明晰其归属主体和行使主体,特别是应该明晰农村集体资产的行使主体,“农村集体经济组织法人化改革旨在确立起集体资产运营管理主体的市场主体地位”^②。农村集体经济组织法人对经营性资产、资源性资产、公益性资产等不同类型的集体资产采用灵活的运营管理方式,有助于撬动各种要素资源的活力。其二,开发集体资源,发展集体经济。农村集体经济组织是开发集体资产和发展集体经济的组织载体,可以通过多种形式创新发展集体经济。其三,服务集体经济组织成员。农村集体经济组织对外代表成员与更强大的市场主体开展交易活动,弥补集体经济组织成员个体缔约能力的不足;对内给成员提供多元化的社会化服务、公益性服务等。

3. 畅通涉农要素市场配置

“法定代表行使关系说”在促进要素资源市场化配置方面发挥着不可替代的作用。其一,打破传统农民集体成员的社区封闭性,畅通涉农要素资源配置的主体范围。基于维护集体所有制的考虑,集体成员具有较强封闭性。农村集体经济组织是实现集体所有制的组织形式,其成员具有适当开放性。从集体产权制度改革实践来看,成员资格可通过申请并由团体决议的方式获得^③。采纳“法定代表行使关系说”,可以在维持集体成员封闭性的基础上,保持集体经济组织成员的适度开放性,畅通要素资源配置的主体范围。其二,弥补农民参与市场竞争的弱势地位。在我国现行制度框架内,抽象农民集体的制度安排难以满足市场对主体的现实需求。采纳“法定代表行使关系说”,农民集体和农村集体经济组织的关系将得以更加精细化的制度安排:所有制层面的功能由农民集体承担,经营层次的功能由农村集体经济组织负责。既无需担忧危及农民集体所有制的责难,又可以实现要素资源的市场化配置。

可见,采纳“法定代表行使关系说”,在立法指引和经济目标实现方面均颇具实益。而且,采纳“法定代表行使关系说”构建农村集体产权的法权结构,有助于实现农村集体经济和市场经济的融合。一方面,通过农民集体的制度安排确保农民集体经济公有制性质的稳定性;另一方面,通过农村集体经济组织的制度安排实现农村集体经济发展形式的灵活性。总之,采纳“法定代表行使关系说”既可以实现农民集体所有权主体和行使主体的关系清晰,又可以促进农村集体经济与市场经济的融合发展。

① 管洪彦:《农村集体经济组织法人类型定位之证成与价值展开》,《法学论坛》2021年第5期。

② 王洪平:《论我国农民集体所有制的必然性》,《求是学刊》2021年第4期。

③ 高圣平:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期。

四、结语

农民集体和农村集体经济组织的关系是我国农村集体产权法权结构中的支架性问题,厘清两者关系具有重要理论价值和实践意义。党的十八大以来,因应国家实施乡村振兴战略、推进农业农村现代化、实现共同富裕的目标需要,农村集体产权的法权结构更趋于追求科学化、理性化。坚持“法定代表行使关系说”并以此为基础进行农村集体产权法权结构的制度和规范设计,对于指引农村集体经济组织立法、激活农村集体经济发展活力、实现农民集体所有制和市场经济的融合发展具有多元实益,有助于降低农村集体经济组织立法成本和制度实施成本,是务实可行的制度选择。采纳“法定代表行使关系说”解释和构建农民集体和农村集体经济组织的法权关系,是用中国法治理论解读中国法治实践,用中国法治理论服务中国法治实践的生动体现,折射了中国民法学的自主创新意识,对于完善中国民法学的理论体系和话语体系,增强中国民法学的理论自信具有积极意义。

Theoretical Proof and Beneficial Development of the Relationship between Farmers' Collectives and Rural Collective Economic Organizations

Guan Hongyan

(School of Law, Jilin University, Changchun 130012, P.R.China)

Abstract: The debate on the relationship between farmer collectives and rural collective economic organizations has not been dispelled by the implementation of the Civil Code. Distinguishing between farmer collectives and rural collective economic organizations, and constructing the legal power structure of rural collective property rights with the theory of “legal representative exercising relationship”, conform to not only the policy intent and normative expression of China, but also the historical evolution process and internal logic of farmer collective ownership. Adopting the theory of “legal representative exercising relationship” to explain and model the relationship between farmer collectives and rural collective economic organizations is of great benefit for guiding the legislation of rural collective economic organizations, activating the vitality of rural collective economic development and realizing the integrated development of farmer collective ownership and market economy. The current legislation adopts the theory of the relationship between the exercise of legal representatives, which reflects the independent innovation consciousness of Chinese civil law and helps to build its theoretical system and discourse system. This selection should be continued in the rural collective economic organization law.

Keywords: Farmer collective; Rural collective economic organization; Theory of legal representative exercising relationship; Theoretical interpretation; Benefit analysis

[责任编辑:林 舒]