



集体经济组织成员权中的身份问题探析

李爱荣

(广东财经大学 法学院, 广东 广州 510320)

摘要:集体经济组织成员权是集体所有权的实现方式之一,是集体经济组织成员因其身份而享有的权利。通常认为,权利主体不明、权利界限不清是制约集体所有权发展的主要因素,并以股权改革作为解决问题的主要方向。但是成员权中以地域和血缘为基础的身份关系是股权改革的基础,决定集体经济组织股权改革关键的股权分配和治理结构问题,也绕不开成员权中的身份问题。

关键词:集体经济组织成员权;身份问题;股权改革

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2016)04-0012-09

集体经济组织成员权来源于集体所有权,是集体经济组织成员因其成员身份所享有的权利,是集体所有权的实现方式之一。这里的身份是一种资格,对于集体经济组织的成员来说,有身份则有权利,无身份则无权利,不同集体经济组织成员的权利内容并不完全相同。从性质上说,现在的集体经济组织机构设置仍是一种源于村基层选举的地域性参与,是一种综合性的利益表达方式,与公司治理结构有所区别。通常认为,在一个共同体中,公民之间越是信任,就越有可能为了共同的利益而合作;社区认同感越强,选举的参与程度就越高。^[1]而对于集体经济组织来说,以地域和血缘为基础的身份关系是社区认同的基础。

这是因为地域和血缘对集体经济组织的形成和发展有着重要的作用。最初以地域和血缘为基础形成村,在此基础上又形成集体经济组织。相对来说,集体经济组织的权利安排,包括成员权的行使,都是以一种地域和血缘为基础的熟人社会作为基础,人与人之间的关系具有紧密性的特点。

在现有的研究中,通常认为集体所有权主体不明确,权利界限不清晰,权利流转受限制是制约其发展的主要因素,并以股权化改革作为集体经济组织的发展方向,集体经济组织及其成员身份原有的封闭性也随之发生变化,身份关系的复杂化成为以股权固化为主要方式的集体经济组织改革的趋势,并直接影响了成员权的行使。

一、研究的样本

本文采用三个有代表性的样本,三个样本都按照《广东省农村集体经济组织管理规定》的规

收稿日期:2016-01-16

基金项目:广东省哲学社会科学规划项目“集体经济组织公司制改革中的成员权问题研究”(GD14XFX03)

作者简介:李爱荣,女,广东财经大学法学院教授,广东财经大学法治与经济发展研究所研究员。E-mail:ar-rowlee@126.com

定由原来的村改制为集体经济组织,即经济联合社,都进行了股权改革,实现了股权固化^①,但是除名称之外,彼此之间的差别多于其中的联系。A 经济联合社和 B 经济联合社从名称上看都是传统的集体经济组织,但是 A 的土地经城中村改造,已经申请转为国有土地,从法律上讲,不论是联合社,还是成员个人,所拥有的是土地使用权。并且由于“村改居”实行的较为彻底,联合社本身基本上不需要承担征兵、计划生育、消防等社会职能。B 经济联合社则按广东省的相关规定,拥有集体土地所有权,同时也需要承担相应的社会职能。两个经济联合社共同之处在于下设经济社,同样根据广东省的相关规定,不论是联合社还是经济社,都可以成为法律关系的主体,可以进行相关的民事法律行为。

C 股份合作经济联社则有一定的特殊性^②,虽然没有经过城中村改造,但是经过改制成立股份合作经济组织,目标是以资本合作为主要特征,实行双层产权制度,即集体经济组织是法人财产权的主体,个人财产所有权的主体则是按章程规定获得股份的自然人,但是又具有社区管理的过渡性特点。C 股份合作经济联社虽然是集体所有权的主体,但是同时成立 C 实业集团有限公司,具有独立的法律地位,是原集体经济组织包括土地等在内的财产的经营管理者。按照联社和公司章程的规定,经济联社是集体资产的所有者,公司是经济联社的经营机构,联社和公司的关系是出资者和经营者的关系。

A 经济联合社、B 经济联合社和 C 股份合作经济联社的共同之处是在改制的过程中,三个集体经济组织都进行了股权固化,也就是实现股权的“生不增,死不减”。但是,不同之处在于 B 经济联合社是以户为单位进行股权固化,而 A 和 C 则是以个人为单位进行股权固化。不论是固化到户还是固化到个人,原集体经济组织成员这一身份,是共同的固化依据。股权固化以后,联社成员以股权为基础行使成员权,但表决权的行使仍是“一人一票”,具有身份性的特征。

表 1 A、B、C 三个集体经济组织的基本情况

	是否完成 城中村改造	土地所有 权形式	组织机构	是否下设 经济社	所属公司的 组织形式	股权固 化形式	是否承担社 会行政事务
A 经济联合社	是	经城中村改造土地全部收归国有,但是尚未颁发国有土地使用权证	成员代表会议、社委会、民主理财监督小组	是	集体所有制	人	基本不承担,但会配合居委会的工作
B 经济联合社	否	集体土地所有权	成员代表会议、社委会、民主理财监督小组	是	集体所有制	户	承担
C 股份合作 经济联社	否	集体土地所有权	股东代表大会、董事会、监事会、公司	否	有限责任公司	人	基 本 不 承担

二、身份问题对集体经济组织成员权的影响

集体经济组织成员权的产生和行使主要以地域和血缘产生的身份关系为基础。与之对应的是,地域关系和血缘关系的变化也会使集体经济组织中的身份关系随之发生变化,并在成员权的内容和行使方式中产生相应的影响。

(一) 地域关系对集体经济组织成员权的影响

地域关系是集体经济组织成员身份关系的基础之一。通常来说,集体经济组织是依附于土

① 按照广东省的相关规定,原生产大队和生产队改为经济联合社和经济社,作为集体经济组织,享有集体土地和其它资产的所有权。具体参见《广东省农村集体经济组织管理规定》的第三条、第七条和第十三条。

② C 股份合作经济联社的名称来源于《广东省农村社区合作经济组织暂行规定》,但随着《广东省农村集体经济组织管理规定》的实行,该条例已被废止,但是名称仍然没用下来。由于历史的原因,与 A 和 B 相比,虽然适用的法律相同,但经营形式并不完全相同。

地并以土地经营为中心,其主体是一定乡村区域的世居农业人口^[2],地域特征明显。A、B和C三个经济联社也是以地域为基础。但是随着社会经济的发展,以地域关系为基础的认同感不可避免地发生改变。

A经济联合社原以自然村为基础,地域关系较为紧密。但是经过整体改造之后,原村里的房屋和其它地上建筑物已全部推倒重建,虽然地域范围没有发生变化,但是建筑形式已发生根本性的改变,原来的村庄建筑已被高层公寓、酒店和写字楼等代替,即使改造之后原地回迁,由于建筑形式和生活方式的改变,人与人之间的关系与改造之前也有所不同。并且改造后,由于建筑面积的增加以及商业社会的介入,外来人口也不断加入,原来村民之间的紧密关系大不如前。

与A不同,B一直基本保持了原来的村的地域范围和自然形态,但是因为邻近批发市场,土地的商业价值巨大,出租房屋和其它商业建筑物的租金是联合社和其成员收入的主要来源。为了出租收入,人口会向外迁出,随之大量外来人口补充进来;同时,收入增加也就会要求改善生活条件,而现在的城中村状态已无法实现这一要求^①,人口就更加愿意向外迁出,人与人之间的地域联系就慢慢分散。

C既没有进行城中村改造,也没有因为商业发展从而使传统的生活方式发生改变,但也用另外一种方式使人与人之间的地域联系松动。由于位于城市的边缘,与A和B不同,C的多处土地已被征用,但因为涉及规划等方面的问题,并没有进行成片开发,现在的情况是,集体所有的土地散落在国有土地的空隙之中,村里原来的自然形态已不存在,以地域为基础的社区认同感也相应受到影响。

按照社会资本的相关理论,任何社会都是由一系列人际沟通和交换网络构成,其中将具有相同地位和权力的行为者联系在一起的横向网络是社会资本的基本组成部分。在一个共同体中横向网络越密,公民就越有可能为了共同利益进行合作。^[3]地域关系分散后的结果就是原集体经济组织成员之间的直接联系减少,面对面的人际交流就相应减少。在集体经济组织的组织机构选举中,对于被选举人来说,说服能力就可能减弱,而对于选举人来说,直接的信息搜集机会就减少,原来人与人之间熟悉的熟人社会变成了陌生人的社会。但集体经济组织的治理模式仍是按原来熟人社会进行安排,即使集体经济组织股权改革之后,也并没有完全实现资合性——以资本的信用作为基础,而是仍具有人合的性质——以人与人之间的关系作为基础。选举权的行使仍是以人为依据,一人一票,并且多实行实名制,而不是以股份作为决定权的基础。在这种情况下,在B的所属经济社中就发生过由于成员的分散和陌生,在选举社委会成员的时候,难以达成一致意见的情况。而A则因为联社管理机构的控制能力太弱,多次要求解散经济联社,只保留身份关系更加紧密的经济社。

(二) 血缘关系对集体经济组织成员权的影响

在集体经济组织中,与地域关系相伴随的是因血缘形成的身份关系。集体经济组织来源于村庄,也继承了原来村庄的一些特点。按照陈柏峰的研究,派性是对村庄事务存在不同看法,对村庄政治的稳定有着重要的作用,在派性中小亲族是关键。小亲族是指以血缘关系为基础形成的一个既对内合作,又对外抗御的家庭联合单位。^[4]A、B和C三个集体经济组织虽然已进行股权固化改革,但仍是以原来的村庄作为基础,以地域和血缘为基础构建的信任关系是其运行的基础。A和B虽然地域关系已经分散,但是由共同祖先延续下来的家族观念仍然存在,以血缘关系为基础的家族关系受地域分散的影响相对较小,并且有一套其自身的维系方式。与C相比,A和B中的血缘关系在一定程度上可以减轻地域关系的分散造成的不利影响,B在选举中

^① 按照广州市的规定,A村属于综合整治的城中村范围,而不是需要整体改造的城中村。

虽然出现过问题,但最终还是得以解决。这是因为村庄本身由一个大家族构成,每个人在家族中可以找到相应的位置,在这种情况下虽然存在一定的利益问题,但是总有一个相对稳定的出口,从而可以为成员权的行使提供一定的方便,因而B村将股权固化到户,C村虽然没有固化到户,却以户为基础行使选举股东代表。

但是C遇到的情况与A和B不同。由于C位于城市的边缘,历史上就是外来人口的一个落脚点,没有明显大的家族,血缘关系并不紧密。只是通过行政力量成为一个村庄,没有所属的生产大队,改制为合作制集体经济组织,也没有所属的经济社。在地域分散,血缘关系又不紧密的情况下,利益冲突不可避免,利益协调就会面临障碍。C以户为代表的选举的行使模式本身就是为了解决这一问题^①,只是虽然按这一模式能够顺利选出股东代表,但是由于股东代表人数众多,各自代表不同的家庭,再加上与A和B相比,C的经济力量相对较弱,对于其成员来说,就更加依赖其集体分红的收入,利益冲突更加激烈,因而在以股东代表为基础选举董事会和监事会时,就会产生选票分散的问题,从而使每个候选人的选票都无法达到法定人数,组织机构无法顺利产生,自2012年至今,一直处于代理机构治理的临时状态。

因而就血缘关系对集体经济组织成员权的行使来说,即使地域关系分散,以血缘为基础的宗族关系仍会以某种状态存在。这会产生两种结果:一方面血缘关系成为获得选票的主要力量,甚至可以成为隐形的选举的组织者,成为正式选举背后的一种重要力量。从好的方面说,这可以为选举的顺利进行创造条件,但是也反过来会成为选举的障碍,因为这不仅可能影响选举本身的公正性,而且也可能因为选票的集中,形成一种均衡,任何一方都无法取得选举上的优势;从另一方面说,如果血缘关系分散,又会使选票难以集中,同样会因无法达成一致意见,使选举无法完成。这些问题本来产生于基层选举之中,但是集体经济组织虽然进行了股权改革,其成员权的性质和方式并没有根本性的变化,身份关系作为其运行的基础也依然没有发生根本性的改变。

三、股权固化对集体经济组织成员身份及成员权的影响

集体经济组织股权制改革的目标之一就是解决原以村为基础的集体资产经营管理中出现的问题,将集体经济组织改制成一个真正独立的经济主体。股权固化是股权改革的一个主要方式,是指将集体经济组织的资产量化为股权,按一定标准,通常是以人头和年龄作为基础,也就是分为人头股和农龄(年龄)股,将股权配置给该集体经济组织成员,或者以个人为单位,或者以户为单位,做到“生不增、死不减”,不再因家庭成员户籍、人口发生变化而调整股权。股权固化的目标在于明晰产权,固定股东从而弱化集体经济组织中的身份关系,但是仍有一些问题没有解决,并产生了一些新的问题。

这是因为集体经济组织成员权的行使离不开集体所有权,而集体所有权则是一种功能性的概念。它以财产目的为中心建立,旨在将一定的财产保留在一定范围的共同体内部,使其服务于团体的共同利益^[5],因而集体经济组织具有一定的封闭性特征。股权固化就以此作为基础,对农村社区集体经济组织的成员资格作相对固化的静态处理,进而以改制时点的成员资格为基础将集体成员身份改造为民法上的社员权,最终为规范化的组织治理和外部成员的吸纳清除障碍。^[6]但是股权固化以后,集体经济组织成员身份与股东身份产生分离,集体经济组织成员的身

^① 按照C章程的规定,董事会和监事会由股东代表以间接选举的方式产生,股东代表的选举则以直系亲属家庭户为基础,该家庭户有选举权和被选举权的社区股东人数达到13人的,可以自行组织酝酿和选举一名股东代表;13人到30人的,可以选两名股东代表;不足13人的,与其它家庭户一起推选股东代表。股东代表选举完成后,由上一届党总支和董事会确定候选人,股东代表也可以另选他人。董事会成员和党总支自始至终员会成员交叉任职,通常合称为改制公司领导班子。

份有一种复杂化的趋势。

(一) 股东身份多样化对成员权的影响

股权固化以后,股东的身份并不是完全相同,在C股份合作经济联社中,就存在社区股东和社会股东的区分,社区股东享有包括选举权在内的重大决策权,具有集体经济组织成员身份;而社会股东则只有分红权,并不具有集体经济组织成员身份。A和B两个经济联合社虽然没有明确区分社区股东和社会股东,但是同样存在股东身份多样化的情况。按照章程规定,如果其成员在服刑、劳教等期间,只保留成员资格,但不享受股东权利,股东身份随之发生变化。

不仅如此,股权固化以后,股东取得的股份可以继承,但是即使由其子女继承,按照集体经济组织章程和其它相关规定,因继承取得的股份只有经济方面的分红权,并不具有选举权等重大经营决策权。从这方面来说,股权固化以后,股东的身份性更加严格。因为如果以户籍或血缘为基础,集体经济组织成员的子女当然具有成员资格。同样按照A和B章程的规定,以持有股份分配权(即股权证)的自然人为其成员。因而新增加的户籍人员由于股权已固化不持有股份,也就不具有股东身份。由于新加入的户籍人员不具有股东身份,因继承取得的股份在股东权利方面受到限制,拥有完整股东权的股东会越来越少,集体经济组织的经营决策权会越来越集中于少数人的手中,集体经济组织改革的资合目标就会受到影响。

另外由于被继承人拥有自主决定的权利,股份的继承既可能使其越来越集中,也可能使其越来越分散,并且可能向集体经济组织成员之外继承和转让,没有选举权和被选举权的股东会越来越多。为解决这方面的问题,B所属的一个经济社规定因继承而取得股份的股东,可以参加选举,但是只有选举权,没有被选举权。由于人口老化等问题,这只能是权宜之计。与之相应的是股东和成员的分离会越来越严重,甚至发生要求重新分配股权的现象^[7],从而背离了股权改革和股权固化的最初目的。

(二) 成员身份多样化对成员权的影响

股东身份的取得以其拥有的股份作为基础,而集体经济组织成员身份的取得则不是以股份为基础^①,因而股权固化以后出生或者以其它方式加入的集体经济组织成员,已不具有股东身份,但无法否定其集体经济组织成员的身份。因而广东南海市进行相关改革,对于新增成员,即使不拥有股份,也可以通过交纳福利统筹金,以享受其中的部分福利。^② 股权固化本来是为了解决原来集体经济组织成员身份的变动问题,但是随着时间的发展,没有股东权的成员会越来越多,成员的身份也就越来越多样化。

股权固化以后,改革的下一个目标就是股权的流通问题,为此各地都在进行相关的探索。就现有情况来说,通行的做法是允许股份在集体经济组织内部进行交易。这种情况从表面看不会对股权的变动产生根本性的影响,但是由于集体经济组织即使进行股权固化,其权利的行使仍是以人,而不是以股份作为基础,也就是说,如果原来拥有股东身份的人受让了其他股东的股份,其以人为基础的选举权并没有增加,仍是一个投票权,而原来股东拥有的投票权则因为失去了股份,也就没有了存在的基础,从而会使拥有选举权的人数越来越少。但是成员权是集体经济组织成员享有的一种基础性权利,具有身份性和资格性的特征,转让股权并不能使其成员权丧失^[8],因而转让股份的股东在集体经济组织中还拥有哪些权利,应如何行使这些权利,则会成

① 关于集体经济组织成员身份的取得方式,法律并没有明确的规定,但是通常认为集体经济组织成员的身份以户籍为基础,因而因出生、婚姻等原因也可取得集体经济组织成员的身份。但是对于集体经济组织的成员已全部转为城市居民的,其成员身份应如何确定,在理论和实践都处于探讨之中。

② 在股权固化以后,为摆脱股权与集体福利的捆绑,南海制定了一个出资购福利的政策,将社区集体福利和股权分离。通过嫁娶、新生而成为本社的新增成员,即使没有拥有股份,只要符合新增成员条件并且在入户后一个月到社区的股权管理中心交纳5000元作为福利统筹金,落实好计划生育措施后,即可享受本社除股份分红和老人金外的其它福利。参见《南海集体经济组织股权将确权到户,户内股以数永久不变》,《南方都市报》,2015年3月20日。

为改革中面临的一个主要问题。

不仅如此,就未来的发展趋势来说,允许集体经济组织外部的人受让股份会成为趋势。如果非集体经济组织成员受让了股份,其取得的是完整的股东权利,即既包括财产权也包括身份权,还是仅仅财产方面的分红权,需要进一步明确,否则就会产生股东身份更加多样化的情况。并且不论原集体经济组织成员转让股份后是否保留其成员身份,都会产生新的问题。因为如果保留成员身份,则会使股东身份和成员身份进一步分离;如果不保留成员身份,则会对集体所有权理论提出挑战。因而股权固化不仅没有完全解决集体经济组织成员权中的身份问题,还使其更加复杂化。

通过股权固化解解决集体经济组织成员权中的身份问题,说明已将公司理论作为构建集体经济组织及其成员之间新型关系的基础,但是如何通过一套公司理论,尤其是突破身份限制,将现代公司治理理念渗透到集体经济组织之中,是一个长期复杂的问题。

四、集体经济组织发展方向及对成员身份的挑战与回应

集体经济组织成员权中的身份问题根源在于集体经济组织的封闭性,而集体经济组织的封闭性则源于集体所有权所具有的保障性的特点。就集体所有权设立时的条件而言,集体土地对集体成员的生存保障功能具有不可代替性,成员不分份额地以集体所有方式拥有集体土地权利是为了保障每个集体成员能够公平地享有土地以保障生存,是公平价值在集体所有权上的体现。^[9]这种以生存保障为目的的对土地资源的依赖要求必须降低其流动性,从而强调其中的身份因素。但是随着社会经济条件的发展,特别是伴随着城市化而来的集体经济组织成员由农村居民向城市居民身份的改变,集体所有权所承担的生存保障作用进一步减弱,集体经济组织成员拥有的更多是一种财产性的权利,并以资本化和股权化成为发展的趋势和方向,只是这其中有一些问题必须加以解决。

(一) 以股权为基础的权利安排

不论是从集体所有权还是集体经济组织成员权的发展来看,在实践中不断派生出新的权利,最终以法律的形式将其固化是一个总的发展趋势,土地承包经营权就是这方面的典型例子。虽然面临各种困难,“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”是集体经济组织产权改革的发展趋势,如果要做到这些,就必须建立一种以股权为基础的权利安排。

这种以股权为基础的权利安排是以所有成员权利平等作为基础的,目的在于明确集体经济组织成员对集体资产的利益关系,是集体所有权实现的一种手段,而不是削弱或改变集体所有权。按照产权主义理论,明晰的产权包括三个基本要素:第一,每份财产分配给明确的所有者,并且所有权具有排外权;第二,财产所有者获得资产增值的剩余收入;第三,所有者拥有控制和决定现有资产使用的权利、调整资产结构的权利以及销售和出租财产的权利。^[10]按照这一理论,集体经济组织股权制改革之后,集体资产的所有者是集体经济组织,而其股权的所有者是以成员权为基础的股份持有者;资产增值的收入属于集体经济组织所有,以股权为基础进行分红,资产的处置权属于集体经济组织,由股东以投票的方式来行使重大决策权,也可以说是一种清晰的产权安排。

这种以股权为基础的权利安排与公司法律制度具有一定的类似性,但是又有很大的不同。与公司通过以认购股份的方式设立,具有相对较大的自治性不同,集体经济组织中的股权是在对集体经济组织财产清产核资的基础上量化为股份,再以确定的标准平等地分给集体经济组织

成员。集体经济组织成员所拥有的是股份,而不是集体财产本身^①,可以有偿处置股份,以及对股份进行抵押、担保和继承。在这方面与国有土地所有权相似,土地属于国家所有是不可改变的,可以转让、抵押、担保和继承的只是土地使用权。

现在集体经济组织的股权制改革多以社区股份合作制的形式,是按照股份制和合作制的原则,将村级集体净资产的部分或全部,按人口和劳动贡献折股量化,使原村集体经济组织的全体成员享有明晰的集体资产产权,并按股份进行收益分配。^[11]但社区股份合作组织仍有封闭性的特点,股份并不能自由转让,仍然具有从传统集体经济组织继承而来的身份性的特点,因而有观点认为社区合作制具有过渡性的特点,主要是因为产权安排方面没有根本性的变化,注重的是利益的分配方式,治理结构仍不完善,社区股份合作制的集体经济组织并不具有法人资格。

但是从A、B和C三个集体经济组织的运行来看,产权的权属并不是制约其发展的主要因素,甚至不会列入主要考虑的范围。A、B和C三个集体经济组织虽然不具有法人资格,但是按地方性法规的规定,可以独立进行民事活动,承担相应的法律责任。^②A的国有土地使用权与B和C的集体所有权并没有对其经营管理产生根本性的影响,B所关注的是如何减轻社会行政负担的问题,C更关注的是如何使其组织机构建立和运作的问题,而对于A来说,这两方面的问题并不明显,但是却因为集体经济组织的管理机构控制力较弱,被认为没有存在的必要性,要求解散经济联社,进行清产核算。

因而如果以股东权为基础对集体经济组织的成员权进行改革,其关键并不是产权的权属问题,集体所有权制度本身就决定了其产权的特点,需要解决的是集体所有权的行使问题。这包括两个方面,即股权的分配和流转问题以及治理结构的规范问题,现有以股权固化为基础的集体经济组织产权改革并没有从根本上解决这两方面的问题。以股份合作制的形式对集体经济组织进行改革后,股份的转让仍是受到限制,其管理人员也多由其内部成员担任,距离“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的要求仍有一定的距离。

只是不论是股权转让的限制,还是治理结构的不完善,都与集体经济组织成员中的身份性有关,而身份性则与集体所有权的特点有关,因为集体所有权的特点之一就是对特定的、不可分的财产的实际占有,体现为将该财产保留给特定的团体享有和支配,该团体成员的身份相对确定但并不是完全固定,团体的成员因取得成员身份而自然享有权利,因丧失身份而自然失去权利。^[12]因而如果要从根本上解决这两个问题,集体经济组织成员的身份必然面临着一定的挑战。

(二)对集体经济组织成员身份的挑战与回应

为解决上述两个问题,在实践中已进行了相应的探索。在C集体经济组织改革的过程中,曾试图通过公司制来解决上面的两个问题,但面临的一个障碍就是有限责任公司股东人数的限制,因而将其股东确定为股份合作经济联社本身和其工会。但是这就不仅涉及工会的职责问题,还涉及其中的利益分配问题。从法律上讲,公司的经营管理向这两个股东负责,所得利益也要分配给这两个股东,这就将问题又踢了回去。为避免这种问题,在实际经营中又将公司的组

① 《广东省农村集体经济组织管理规定》第十三条规定集体经济组织享有集体土地和其它集体资产的所有权;第十六条规定,集体经济组织成员享有集体资产产权,获得集体资产和依法确定由集体使用的国有资产的经营收益。第二十二规定,集体经济组织分立、合并和解散,应当由成员大会表决通过。现有法律关于集体所有权主体表述为“集体所有”(《宪法》)、“劳动群众集体所有”(《民法通则》)、“农民集体所有”(《土地管理法》)和“本集体成员集体所有”(《物权法》),都没有明确规定属于集体经济组织所有,因而对于广东省的规定是否符合上位法的相关规定在理论上有争议。就现有情况来说,各地关于集体经济组织改革的依据都是地方性法规,内容并不完全相同。就改革的方向来说,集体经济组织成员所拥有的是股份,而不是集体财产本身。

② 有人认为这种主体资格只有地方性,因而会对其经营发展产生障碍。但由于集体经济组织的资产以土地作为基础,其主要的经营管理活动也是围绕土地进行,因而这方面的影响并不大。A、B和C三个集体经济组织的情况虽然各不相同,但房屋的租赁都是其要的业务范围。

组织结构与股份合作经济联社的组织机构混同,从而解决了股东和分红方面的问题,但是又使公司的组织机构不完善。并且从法律上说公司与经济联社是两个不同的主体,公司的股东和经济联社的股东并不相同,这种混同并不具有法律上的合理性。公司作为有限责任公司,以其资产承担有限责任,在这方面,C公司只是对C股份合作经济联社的资产拥有经营管理权,如果没有经济联社,并不具有债权债务的承担能力。

在集体经济组织的股份合作制改革中,北京郑各庄村采用另外的形式。就是将原来的集体所有制企业改为股份合作制企业,公司持有法人股,村集体持有集体股,将土地从集体资产中剥离,公司享有土地的经营权。个人股以自愿为基础进行认购,既不配股也不派股,同时公司员工和社会股东也可以认购公司的股份,从而使股权设置跨越了社区范围。^[13]

但是这种设置仍然存在两方面的问题:一是与C经济联社一样,集体经济组织作为股东,仍存在集体经济组织与其成员的关系问题,这就使问题又回到了起点。二是对集体经济组织的成员身份提出了新的挑战。在北京郑各庄的改革中,股份合作制公司所得的利润由个人股东、企业股东和集体股东进行分配,但是原集体经济组织的建设用地经营是公司主要业务,也是其企业利润的来源之一。虽然股份合作制公司只拥有土地的经营权,但是土地使用权的收益的分配至少包括集体经济组织(集体股)、企业(法人股)和个人,其中个人不仅包括集体经济组织的成员,还包括员工,以及其它购买股份的社会股东。从理论上讲,集体所有权是所有权的一种,只有所有人才能对其占有、使用、收益和处分,按照《物权法》与《土地管理法》的规定,农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有,与之相应,由土地获得收益归集体成员集体所有,但是按照郑各庄的做法,其收益的分配到了集体之外,这预示着原持股人放弃或割舍部分占有集体资产和享有集体资产增值收益的权利。员工和社会股东虽然不是集体经济组织成员,但是得到集体经济组织成员的权利。从这个角度来说,社区股份合作在制度上具有一定的不完备性。

因而有观点认为当集体经济组织形式解体,完成了私有化,超越农村的边界时,才能实现真正意义上的产权界定。^[13]但是集体所有权由宪法所规定和保障,完全的私有化并不符合我国的现实情况和相关法律的规定,这就需要以股权改革作为契机,进一步完善关于集体所有权的相关内容,特别是参照国有土地所有权和使用权分离的相关制度,完善改革后的集体经济组织的股权安排和治理机构,减少以至消除身份问题对集体经济组织成员权的不利影响,使集体所有权的行使更具有现实性和可操作性。

完善集体所有权的相关内容还有另外一个原因。在股权制改革以后,集体经济组织成员的身份还面临另外一个问题。集体所有权的核心在于生存保障性,但是与股权改革相伴随,原集体经济组织成员因其持有的股份能获得大量的分红,这对A和B这样土地价值较大的集体经济组织更是如此。在改革的过程中,不论是其股东还是其它成员,都由农村居民转化为城市居民,未来的发展方向是享有与城市居民一样的社会保障^①,只是因为其原来的集体经济组织成员身份,就享有城市居民不可能享有的财产权,这不仅涉及一个社会财富的分配是否平等的问题,还存在一个是否公平的问题。因为其分红的基础在于土地的增值,而土地的增值则是因为城市的发展和市政建设的配套,这并不是完全由集体经济组织及其成员创造的,但却仅仅因为其身份所享有的权利。因而在未来的改革中,这也是一个需要解决的问题,需要进一步的研究和分析。

参考文献:

- [1] 胡荣. 社会资本与中国农村居民的地域性自主参与[J]. 社会学研究, 2006(2): 61-85.

^① 就现实情况而言,由于缴费年限的不同,“村改居”人员和城镇职工的社会保障并不完全相同,但这只具有暂时性,在这方面广州市已采取了相应的措施,以逐步实现“村改居”的同权化。

- [2] 王权典. 社区集体经济组织改制目标定位与职能重构之法律研析[J]. 法学论坛, 2009(4): 24-30.
- [3] 罗爱武. 公民自愿主义、社会资本与村民投票参与[J]. 社会科学论坛, 2011(7): 191-203.
- [4] 陈柏峰. 北方村庄的派性政治与日常生活[J]. 开发研究, 2008(1): 86-90.
- [5] 刘连泰, 刘玉姿. 作为基本权利的集体土地所有权[J]. 江苏行政学院学报, 2015(1): 130-36.
- [6] 张洪松. 地权改革与农村社区集体经济组织重塑[J]. 经济体制改革, 2013(4): 93-97.
- [7] 周华. 宗族变公司[M]. 北京: 当代中国出版社, 2014: 117.
- [8] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路和框架[J]. 法学研究, 2014(4): 4-25.
- [9] 韩松. 论农民集体成员对集体土地资产的股份权[J]. 法商研究, 2014(2): 17-21.
- [10] 孔有利, 等. 农村社区股份经济合作社产权分析[J]. 中国农学通报, 2010(26): 420-426.
- [11] 杨杰, 等. 我国村级集体经济组织股权结构及其影响的实证研究——基于北京市村级层面的经验证据[J]. 中国软科学, 2015(3): 127-134.
- [12] 陈晓敏. 论大陆法上的集体所有权[J]. 法商研究, 2014(1): 127-135.
- [13] 李竣, 杨旭. 城镇化背景下社区股份合作制形态演进与终结[J]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2015(2): 17-25.

(责任编辑: 李良木)