

【农村集体经济组织法立法专题】

农村集体经济组织法人终止的法理证成
与立法展开

管洪彦

(吉林大学 理论法学研究中心/法学院, 长春 130012)

摘要:农村集体经济组织法人终止制度是《农村集体经济组织法》中不可或缺的制度设计。学界围绕农村集体经济组织法人终止、特别是破产问题争论激烈。地方立法已经围绕合并、分立等终止情形进行了实践探索。构建完善的农村集体经济组织法人终止制度对巩固和完善农村集体所有制、完善和优化市场经济体制、激活和壮大农村集体经济组织颇具实益。农村集体经济组织法人终止的“特别性”集中体现为终止制度目标的多元性、终止事由的严苛性和终止规则的强制兼自治性。应当在充分反映农村集体经济组织法人终止“特别性”法理的基础上,围绕终止事由和类型设计、登记机构和程序选择、集体财产处置的程序规则等展开立法表达。

关键词:农村集体经济组织法人;终止;合并;分立;破产;立法表达

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)01-0082-13

农村集体经济组织法人是社会主义公有制背景下承担着多元社会职能的特别法人类型,肩负着坚持、维护和实现农村集体所有制的制度目标,这就导致其具有不同于一般法人的“特别性”,法人终止制度亦是如此。农村集体经济组织法人终止将导致其特别法人地位的消灭、债权债务关系的清理和承受、集体资产的调整和处置,进而对农村集体所有制的稳定和实现、交易安全的维护以及利益相关者的权益产生重要影响。目前,农村集体经济组织法人终止制度已经成为《农村集体经济组织法》立法过程中争议最为激烈的难题之一。从法理上讲,《农村集体经济组织法》是市场主体法、私法性质的组织法和团体法,理应对农村集体经济组织法人从设立到终止的动态过程进行全面的法律调整。终止制度是农村集体经济组织法人制度中不可或缺的组成部分,应该借助于制定《农村集体经济组织法》的立法契机,在廓清农村集体经济组织法人终止法理迷雾和实践困惑的基础上,以农村集体经济组织法人终止的“特别性”原理为基础,以制度和规范的“特别性”为主线,在立法中构建起完整、系统、扎实的农村集体经济组织法人终止制度和规范体系。

一、农村集体经济组织法人终止的理论争辩与运行实践

(一)农村集体经济组织法人能否终止之争

从私法人基础原理和《民法典》的规范视角观察,一般法人终止的原因是由法人解散、被宣告破产和法律规定的其他原因(《民法典》第68条)等组成的。但是,基于农村集体经济组织法人的特别法人属性,一般法人终止的原因并不能当然全部适用于农村集体经济组织法人。在农村集体经济组织立法中,学界围绕农村集体经济组织法人终止的问题争议激烈,主要集中在农

收稿日期:2022-10-28

基金项目:国家社会科学基金一般项目“‘落实集体所有权’的私法逻辑与实现路径研究”(22BFX074)

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。

村集体经济组织法人能否终止、基于何种事实终止、终止中的权益保障、终止后的财产归属和行使以及立法如何对终止制度进行立法表达等方面。其中,最为激烈的争议聚焦于农村集体经济组织法人能否破产以及适用何种破产程序。对此主要存在“破产否定论”“破产肯定论”“区别对待论”三种观点。其一,“破产否定论”。“破产否定论”是目前较流行的观点,认为不应赋予农村集体经济组织法人以破产能力^[1],也不能赋予集体经济组织以破产能力^[2];农村集体经济组织非经法律规定不能任意消灭,不能破产,也不能轻易解散、清算^[3];农村集体经济组织的破产不具有正当性、必要性和可行性^[4]。农村集体经济组织只能依照公权力的管理需要实现籍合组织变更,不能从自身效率出发进行组织更新,不能由于竞争失败而重整或破产^[5];农村集体经济组织破产不能像普通企业那样破产、解散和清算^[6]。其二,“破产肯定论”。持“破产肯定论”的观点并非认为农村集体经济组织法人可以直接适用《企业破产法》的规定,而是认为要考虑农村集体经济组织法人的“特别性”,进而构建符合其“特别性”的终止制度。农村集体经济组织法人应可申请破产,只不过出于维系集体经济组织法人的共益功能,应当只可为其设置破产重整程序^[7]。农村集体经济组织特别法人可首先通过破产和解与破产重整程序,当破产和解与破产重整程序失败后再通过破产清算程序终止^[8]。应当以重整作为解决农村集体经济组织债务问题的主要手段,并将和解设置为重整的可选性前置程序,不允许农村集体经济组织进入破产清算程序并消灭法人人格^[9]。破产重整和破产和解制度同时可以适应农村集体经济组织的特殊性,农村集体经济组织应当适用破产制度^[10]。不能直接适用破产清算程序和破产重整程序,但是可以适用破产重整程序^[11]。可见,即便是持“破产肯定论”者,也是有条件地承认农村集体经济组织破产制度,并优先选择适用和解和重整程序。其三,“区别对待论”。该观点认为对农民集体和农村集体经济组织的关系应当采纳“二元论”,在区分农民集体和农村集体经济组织关系的基础上讨论集体经济组织法人破产问题。二元论下,作为集体经营性资产归属主体的农村集体经济组织可以破产。农村集体经济组织也有必要破产,破产重整制度有助于其振兴,破产清算程序具有债务免除功能,有助于其债务豁免,最终使其成员获益^[12]。可见,学界围绕农村集体经济组织法人的终止问题,特别是破产问题争议激烈,终止问题已经成为农村集体经济组织立法中的争议焦点。2022年12月27日,十三届全国人大常委会第三十八次会议首次审议的《农村集体经济组织法(草案)》(以下简称《草案》)第六条明确规定“农村集体经济组织不得破产”,可见,《草案》显然采纳了“破产否定说”。

(二)农村集体经济组织法人终止的立法和实践

一是农村集体经济组织法人终止制度立法存在明显缺憾。一方面,仅有一般立法却无专门立法。除了《民法典》第三章“法人”之“一般规定”中对法人终止的一般事由作出规定,并无专门针对农村集体经济组织法人终止的立法。另一方面,仅有地方立法而无国家统一立法。部分经济发达的省市的地方立法对农村集体经济组织的合并、分立、解散等终止情形进行了立法探索,如《广东省农村集体经济组织管理规定》《浙江省村经济合作社组织条例》《上海市农村集体资产监督管理条例》等地方立法对农村集体经济组织的合并、分立以及解散等终止情形设有规定。总之,农村集体经济组织终止制度事关市场主体的退出和优化,对坚持和巩固农村集体所有制、维护交易安全都有重要影响,仅仅依赖没有反映农村集体经济组织“特别性”的一般立法和较低层级的地方性立法显然难当如此重任。

二是农村集体经济组织法人终止的运行实践存在较多障碍。目前,虽然农村集体经济组织终止问题尚未成为普遍问题,但是为保持市场经济健康有序运行,终止制度是农村集体经济组织法作为市场主体法的应有制度设计。此外,实践中确实出现了农村集体经济组织终止的制度需求,如有些地方确实存在基于行政区划变更、整体异地安置等原因而存在农村集体经济组织合并、分立的现实需要;有些城乡融合度高、农村集体经济发展基础扎实且完全城市化的地区确

有注销农村集体经济组织的现实需求;有些农村集体经济组织存在因经营管理不善导致资不抵债达到破产界限,需要对其债务和资产进行整合处理的情况。在实践中虽然有农村集体经济组织终止的制度需求,但是终止制度的运行实践还比较薄弱。根据笔者的实证调研,目前国内尚没有公开的,除合并、分立以及按照农业农村部等部门文件进行注销登记之外的终止案例,更没有农村集体经济组织法人破产的案例。虽然部分地区基于现实需求曾经进行过城中村集体经济组织终止的探索,但是受到政策、立法等制约,最终都没有取得切实效果。即便是已经达到政策要求注销登记条件的农村集体经济组织,也没有迈出农村集体经济组织终止的实质步骤。其主要原因在于:其一,多数农村集体经济组织并不具备终止的条件。我国正处于从乡土中国向城乡中国转变的过程中,即便是已经社区化的城中村农村集体经济组织,仍然发挥着为社区居民提供养老福利、公共服务等多元社会功能,不具备终止的社会基础。其二,现行政策和立法规定的终止条件苛刻。从地方立法规定来看,农村集体经济组织终止条件相当苛刻,具备合并、分立情形以外的终止条件的农村集体经济组织是极为罕见的。其三,对终止可能导致的政治、法律和社会风险的担忧。特别是,农村集体经济组织是集体财产的管理主体,其终止后集体财产的管理主体是何种主体、集体财产如何处置、集体经济组织成员权益如何保障和实现等问题都有待解决,其中蕴含的可能风险让地方政府和农村集体经济组织望而却步。

总之,农村集体经济组织法人终止问题在我国立法中仍是新事物。农村集体经济组织法人制度属于典型的中国特色制度,在国际上也无直接经验可供借鉴与参考。我国学界的研究还存在明显的法理积淀不足,国家层面立法存在缺失,政策也存在模糊性。现实中对农村集体经济组织法人地位和特别功能的误解,导致地方政府和农村集体经济组织即便有终止的现实需要,也常因惧于政治、法律和社会风险等而不敢尝试、不愿尝试,这就导致我国目前农村集体经济组织法人终止的实践探索难有实质性跨越。实践中普遍认为,对农村集体经济组织法人终止问题要保持足够的历史耐心,待条件成熟后再循序渐进地推进。但是现实中缺乏农村集体经济组织终止的实践探索并不意味着终止制度没有必要。相反,只有在立法中建构起科学明晰的农村集体经济组织法人终止制度,才能更好地调整和规范终止活动,进而为建设高水平的社会主义市场经济体制奠定法治基础。

二、农村集体经济组织法人终止制度的法理证成

在农村集体经济组织立法中,在反映农村集体经济组织法人“特别性”的基础上构建科学的农村集体经济组织终止制度有充分的正当性。

(一) 巩固和完善农村集体所有制的必然要求

有观点认为,农村集体经济组织是肩负着特别职能的特别法人,立法上确立法人终止制度,特别是解散制度、破产制度将会侵蚀农村集体所有制的制度根基,背离社会主义的公有制基础。其实,这种担忧并无必要。相反,建立健全农村集体经济组织法人终止制度非但不会侵蚀农村集体所有制的基础,还会有助于巩固和优化农村集体所有制。理由如下:

其一,农村集体经济组织是农村集体所有制的主体实现形式和农民集体所有权的代表行使主体,其终止不会当然损害农村集体所有制。农村集体所有制、农民集体所有权及其制度实现工具之间的关系层次清晰、分工明确,分别承担着坚持和巩固农村集体所有制,实现农村集体所有制的职能。一方面,农村集体所有制属于经济基础范畴,农民集体所有权属于上层建筑范畴。农民集体所有权是实现农村集体所有制的法权制度。另一方面,农民集体和农村集体经济组织分别从不同视角反映和实现农村集体所有制。农民集体是落实农村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村集体所有制的制度层面,从法权主体角度反映农村集体

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村集体所有制在经营层面所借助的组织载体^[13]。我国建立和健全农村集体经济组织,本质上旨在通过深化农村集体所有制的经营层次改革,完善和优化传统农村集体所有制的实现形式。农村集体经济组织是农民集体的法定代表行使主体,而非农民集体所有权主体,农村集体所有制根本上要以农民集体所有权的制度基础进行保障。建立、健全农村集体经济组织终止制度仅仅会导致农村集体经济组织法人资格的消灭或者限制,而不会动摇农村集体所有制的基础。农村集体经济组织特别法人的终止并不影响集体所有权的法律地位^[14]。总之,在农村集体所有制的制度实现层次中,农村集体经济组织只是实现农村集体所有制的主体实现形式,农村集体经济组织终止不会当然损害集体所有制的根基。而且,农村集体经济组织作为实现农村集体所有制的现代组织形式,有助于革除传统集体所有制中和现代市场经济存在冲突的部分,有助于促进农村集体所有制与市场经济的融合,进而在新的时代背景下巩固和优化集体所有制。

其二,通常情况下,农村集体经济组织终止不会导致主体资格的绝对消灭。在理论和实践中,存在着对农村集体经济组织破产的误解和恐惧。事实上,现代破产制度是综合法人拯救程序和破产清算还债程序的制度体系,更加注重法人的再生和拯救。农村集体经济组织合并、分立后,会有合并或者分立后存续的法人作为利益承接者,继续履行被终止法人的功能。对农村集体经济组织启动破产和解与重整程序多是通过上述程序对其进行拯救的,以恢复其生机和活力,多数情况不会导致其真正意义上的破产清算和人格消灭。在法定解散的情形下,农村集体经济组织所在的社区实际上已经实现了完全城市化,不再是真正的农村,集体经济组织成员也不再需要集体经济组织为其提供生存保障,社会事务管理也完全城市化。从这个意义上讲,农村集体经济组织存在的社会基础和价值功能已不存在。因此,在多数情况下,农村集体经济组织法人终止不仅不会侵蚀农村集体所有制的根基,相反,还会激励农村集体经济组织经营的积极性,让其更具生机和活力。即便是在农村集体经济组织面临资不抵债等严重经营压力的情况下,还会有重整和解制度为其提供再生机会。总之,农村集体经济组织法人终止制度从一定程度上有助于巩固和优化农村集体所有制。

(二) 完善和优化市场经济体制的现实需要

完善的市场经济体制对市场主体的准入、运行和退出都有相应的制度要求,市场主体退出制度是市场经济有序运转的基础性制度安排。建立和完善高水平的社会主义市场经济体制需要健全的市场经济法律制度体系的保障,其中的重要环节之一就是要建立科学的市场主体退出制度。中共中央、国务院《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》对“健全破产制度”等市场主体退出制度提出了明确要求。在团体法中,任何团体都应该有设立也有终止,这是构建充满生机活力的市场经济体制法治保障体系的必然要求。虽然农村集体经济组织是不同于公司等营利性法人以及农民专业合作社的特别法人形态,其社会功能和法律地位、产权结构、财产来源与构成、设立方式、成员构成、治理机制、收益分配以及终止方面呈现出“特别性”,但是不能基于农村集体经济组织法人的“特别性”而影响其独立市场主体地位。这就需要充分认识农村集体经济组织法人“一般性”和“特别性”的关系。

一方面,农村集体经济组织法人本质上属于法人,具有“一般性”特征。这意味着从法人的设立、治理到终止的制度体系均可以适用于农村集体经济组织法人。另一方面,农村集体经济组织是特别法人,这就意味着其制度体系呈现出“特别性”。但是,“特别性”要以“一般性”为基础,农村集体经济组织法人具有“特别性”,并不意味着可以脱离法人的“一般性”制度体系。就终止方面而言,农村集体经济组织法人也应该像其他市场主体一样有始有终,否则,将会割裂农村集体经济组织特别法人与一般法人制度体系的关系,影响其制度体系的构建和法律规范的适

用。例如,在立法中就有观点基于《市场主体登记管理条例》第二条之规定而否定农村集体经济组织的市场主体地位。就终止制度而言,从“一般性”视角观察,农村集体经济组织是市场主体,自然和其他市场主体一样,可以适用该条例中市场主体终止规则的大部分内容。从“特别性”视角观察,农村集体经济组织是特别的市场主体,虽然其终止制度呈现出不同于其他法人类型的“特别性”,但是不能据此而否定其市场主体地位。因此,农村集体经济组织是特别法人,农村集体经济组织法人制度必须建立在现代经济组织法的基本规则之上,否则,基于统一规则的生产要素的交易便无从谈起^[15]。任何主体都必须按照市场经济规律的要求从事活动,充分发挥市场的作用,运用市场手段和途径来实现经济目的^[16]。这完全符合我国改革开放以来的推进农业农村市场化发展的要求和规律。市场主体作为经济组织,当然要遵循经济组织的发展规律和市场经济对市场主体的要求。集体经济组织合并、分立和终止是必将面临的普遍、客观问题^[17],因此,政策和立法不应该罔顾现实需求而回避问题。农村集体经济组织可以基于法定的事实和程序终止是社会主义市场经济体制的必然要求,建立健全农村集体经济组织终止制度也是完善社会主义市场经济体制的必然要求,农村集体经济组织法治建设需要遵循市场经济发展规律。

(三) 激活农村集体经济组织发展活力的需要

承认农村集体经济组织的“特别性”,并赋予其特别法人地位,目的是要在充分考量其竞争弱势地位的基础上配置以特别制度设计,以更好地促进农村集体经济组织的发展,绝非将其作为“温室里的花朵”不加区别地额外关照。深化农村改革、促进农村集体经济发展、实现共同富裕的社会主义目标需要建立在强健的市场主体基础之上,而锻造强健的市场主体必须设置科学的市场主体退出制度。

农村集体经济组织终止制度对于激活和促进农村集体经济组织发展具有积极功效。首先,合并制度有助于实现农村集体经济组织的规模效应,壮大涉农市场主体的规模,降低法人治理成本;分立制度有助于优化农村集体经济组织的运行结构,以更加灵活的方式应对市场风险。合并、分立对于农村集体经济组织的管理和法人治理的优化也各有裨益。其次,法定解散一般适用于已经实现完全城市化的原农村社区,其本质是要用更能够实现充分竞争的现代市场主体制度和更能够实现农民权益的社会保障制度代替传统社区型农村集体经济组织制度。农村集体经济组织法人解散后,在集体资产基础上成立的现代法人形态更能够适应激烈的市场竞争环境,城乡完全融合带来的稳定可期的社会保障体系远比传统农村集体经济组织提供的保障更为安全。再次,终止制度可以给农村集体经济组织再获生机的机会。农村集体经济组织法人的破产拯救制度,包括和解、重整等能够给农村集体经济组织法人恢复经营能力的机会。最后,终止制度对于维护利益相关者的权益大有益处。实践中,有些农村集体经济组织由于经营管理不善,长期处于资不抵债的运营状态,允许这样的主体存续将对其他市场主体带来安全隐患,严重影响交易安全。健全的终止制度有助于提升法人治理质量,激励农村集体经济组织管理人员履行忠诚勤勉义务,保障法人治理中利益相关者的权益,优化市场交易环境。可见,农村集体经济组织终止制度对于壮大集体经济组织实力、节约治理成本、优化运行结构、保障成员权益、拯救市场主体和恢复市场主体活力多有裨益。

需要再次阐明的是,农村集体经济组织法人的“特别性”不应该成为否定其市场主体地位的根据,而应该清晰地认识农村集体经济组织“一般性”和“特别性”的关系。基于“一般性”构建起完整的市场主体制度体系,基于“特别性”构建反映其个性的市场主体制度体系。就终止制度而言,“一般性”要求构建起反映市场经济体制要求的市场主体退出制度,“特别性”要求构建起反映农村集体经济组织“特别性”的退出制度。实现农村集体经济组织法人终止制度“一般性”和“特别性”的融合是构建高水平社会主义市场经济体制的必然要求。理想的方案是按照

现代市场经济对市场主体制度的需求,构建起反映农村集体经济组织法人“特别性”的终止制度。应该在《民法典》确立农村集体经济组织特别法人地位的基础上,从法理上揭示农村集体经济组织的“特别性”,并以此为基础构建既有助于坚持、维护和实现农村集体所有制,又能够适应现代市场经济发展需求,兼具安全和活力的农村集体经济组织法人终止制度和规范体系。

三、农村集体经济组织法人终止“特别性”的抽象凝练

如上所述,农村集体经济组织法人是特别的市场主体,其终止制度呈现出不同于其他法人类型的“特别性”。《民法典》中有关法人终止的规定显然不能完全适用于农村集体经济组织法人,揭示和展现农村集体经济组织法人终止制度的“特别性”法理,是《农村集体经济组织法》制度设计和规范表达的基础。从抽象的法理层面分析,农村集体经济组织法人终止的“特别性”法理可以概括为终止制度目标的多元性、终止制度事由的严苛性和终止规则的强制兼自治性。

(一) 终止制度目标的多元性

农村集体经济组织特别法人肩负着多元的社会功能决定了其终止制度也要呈现出“特别性”。农村集体经济组织法人终止制度的“特别性”根本上源于终止制度目标导向的多元性。换言之,从立法上建构和表达终止制度和规范要以其目标导向的多元性为基本指引。具体而言,农村集体经济组织法人终止制度的目的承载着多元目标导向:其一,完善市场主体制度,巩固和完善农村集体所有制的目标导向。一方面,独立的市场主体地位是特别法人存在的基础。终止制度是确立和维系农村集体经济组织独立市场主体地位的基础制度构造,缺少健全的法人终止制度将影响农村集体经济组织的独立市场主体地位,从立法上构建农村集体经济组织法人终止制度将有助于完善市场主体制度体系。另一方面,农村集体经济组织法人是农民集体的法定代表行使主体,而非同一主体。农村集体经济组织法人终止制度有助于通过健全的集体经济组织制度体系构建兼具安全和灵活的农村集体经济组织法人制度,实现坚持、巩固、完善农村集体所有制的制度目标。其二,拯救农村集体经济组织,激活市场主体活力的目标导向。一般而言,法人终止将产生法人人格消灭的法律后果。但是,承认农村集体经济组织法人终止并不意味着法人人格的绝对消灭。合并、分立将有新设或者存续的法人继续延续被消灭法人的人格。即便是确认农村集体经济组织法人破产制度也主要基于拯救法人的目的促使农村集体经济组织通过和解、重整的程序恢复活力,而非实现破产清算。在法定解散的情况下,由于已经实现完全城乡一体化的目标,安全可靠的城乡一体社会保障体系已经替代了农村集体经济组织对集体经济组织成员的社区性生活保障,此时,农村集体经济组织实质上已经无继续存续之必要。因此,农村集体经济组织法人终止制度具有拯救农村集体经济组织的功能,有助于激活和恢复农村集体经济组织法人的活力。其三,保护利益相关者权益,维护交易安全的目标导向。农村集体经济组织法人终止涉及诸多利益相关者,应该做好终止程序中利益相关者权益实现和保障的制度和规范设计。特别应该做好保护员工权益、成员权益、债权人权益、公权力机构以及工商资本投资者权益的制度设计。

(二) 终止制度事由的严苛性

农村集体经济组织法人是为实现农村集体所有制而特别设置的具有中国特色的法人组织形式,承担着多元化的社会功能。农村集体经济组织法人终止将导致法人人格消灭、债权债务承受和清理、集体资产的调整和处置等法律后果,对社会大众和利害关系人的影响甚巨,必须格外谨慎。《民法典》有关法人终止的一般规定是否都可以适用于农村集体经济组织法人?笔者认为,显然不能。基于合并、分立将由存续或者新设的农村集体经济组织承受其权利、义务,对该两种类型的终止方式可以采取更为宽容的立法态度。对于农村集体经济组织因为严重违法

而吊销登记证书的情形,也可以办理注销登记手续而终止。农村集体经济组织作为市场主体不应该享有过多的优惠待遇。对于根据破产、法人章程、权力机构的决议而使法人终止的情形,应该采取更为审慎的立法态度。首先,应该审慎对待基于破产的终止情形。如上文所述,对于农村集体经济组织能否破产,学界争议激烈。现行《破产法》的规范对象原则上限于企业法人(第2条),企业法人以外的组织,如农民专业合作社(《农民专业合作社法》第55条)则仅在法律有规定的场合,方可参照适用《破产法》的程序性规定(《破产法》第135条)。虽然,从私法组织理论和营造平等竞争市场环境视角分析,赋予农村集体经济组织法人破产能力具有正当性。但是,从解释论视角观察,农村集体经济组织不具有破产能力。至于从立法论角度来看,《农村集体经济组织法》是否应该赋予农村集体经济组织破产能力,并对破产终止事由进行规定,仍是应该进一步探讨的疑难问题。其次,应该对基于“法人章程和权力机构的决议”以及“被撤销”的终止情形持审慎的态度。法人章程和法人权力机构的决议本质上都是农村集体经济组织法人治理的制度工具,都体现了对法人成员意志的尊重,这一点值得肯定。但是,这两种解散的终止情形过多反映了对成员意志的尊重,可能会影响农村集体经济组织特别功能的实现。有学者认为应当承认基于上述情形的解散,但是应该强化限制和风险防范^[18]。至于“被撤销”的解散终止情形,则更多地体现了国家强制,如果规定这种终止情形,很可能出现行政权力不顾及集体经济组织的成员自治权而任意撤销集体经济组织的情形。可见,《民法典》中规定的上述两类终止方式,要么过多反映了成员自治,要么过多反映了公权力强制,这与下文所述的终止规则的强制兼自治性的特点确有背离,不利于实现各方利益的平衡。因此,对法人终止的上述两类情形应该秉持审慎的立法态度。

(三) 终止规则的强制兼自治性

农村集体经济组织的终止规则具有强制兼自治性,这是终止制度的“特别性”表现之一。强制兼自治性,意味着农村集体经济组织法人终止的制度和规范设计要体现出强制和自治的融合,而非单纯强调某一方面。一方面,农村集体经济组织的终止规则具有明显的强制性。农村集体经济组织本质上是肩负着特殊社会职能的市场主体。农村集体经济组织法人终止意味着其主体地位消失,关系到农村集体所有制的实现、农村集体所有权的行使和众多利益相关者的权益,立法上理应对其配置较多强制性规则,主要表现为法人终止的类型强制和程序强制。具体而言,在农村集体经济组织立法中,应当对终止事由、类型、程序、登记等终止规则表现出明显的强制性。另一方面,农村集体经济组织的终止规则呈现出自治性。有观点认为,农村集体经济组织法人设立是在政策推动、公权力引导下形成的,决定了集体经济组织的终止不能随意由成员决议解散^[19]。该观点虽然有其合理性,农村集体经济组织不能任意由成员决议解散,但是农村集体经济组织毕竟是私法性质的团体,成员意志必须给予充分尊重,这在农村集体经济组织的终止制度和规范设计中应该得到充分展现。例如:农村集体经济组织的合并、分立需要经过成员大会的特别表决规则通过;即便是所谓的法定解散,也要提交成员大会表决通过相关终止事宜;因合并、分立、解散等需要调整和处置农村集体经济组织财产的,更需要经过集体经济组织成员大会(或者成员代表会议)的表决通过。可见,农村集体经济组织的终止规则具有强制兼自治性,农村集体经济组织的特别法人地位和特别职能关系到每一个农民的切身利益,这就要求在终止中要更加突出对成员自治的尊重。

四、农村集体经济组织法人终止“特别性”的具体展开

市场主体法应该对市场主体从设立到终止的全过程提供清晰的制度和规范指引。作为市场主体法、私法性质的组织法,《农村集体经济组织法》应当在充分反映农村集体经济组织法人

终止“特别性”法理的基础上对法人终止进行清晰的法律调整。具体应该围绕农村集体经济组织法人的立法思路和体系嵌入、终止事由和类型设计、登记机构和程序选择、集体财产处置的程序规则等方面展开。

(一) 立法思路和体系嵌入

1. 秉持“宜粗不宜细”的立法路线

虽然《农村集体经济组织法》是对《民法典》的进一步展开,理应为改革实践和司法提供更加清晰的立法指引,但是现阶段《农村集体经济组织法》仍然应该秉持“宜粗不宜细”的立法路线,对农村集体经济组织的终止制度更应如此。全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文在对《草案》的说明中明确指出该法的起草要秉持“急用先立,宜粗不宜细”的原则。主要原因在于:一方面,农村集体经济组织法人是农村集体所有制的组织实现形式,是农民集体所有权的法定行使主体,肩负着多元的社会职能,其终止问题无论是对农村集体所有制的维护、农村集体经济的发展,还是集体经济组织成员等利益相关者的权益实现都具有相当影响。如果处理不好,容易引发剧烈的社会风险。因此需要秉持审慎的态度,边实践探索,边分步立法,根据经济社会发展对终止制度的需求程度,循序渐进地推进立法。在终止制度立法方面,应该保持足够的历史耐心,切忌冒进。另一方面,农村集体经济组织法人终止问题在理论和实践中还不够成熟。目前,既缺乏扎实的理论支撑,又缺乏丰富的实践探索,如果在《农村集体经济组织法》中对其展开详尽的立法表达,既不现实,又有风险。因此,对农村集体经济组织法人终止问题秉持“宜粗不宜细”的立法路线是务实且必要的选择。

2. 嵌入《民法典》的法人终止制度体系

在农村集体经济组织立法中应该注意特别立法与《民法典》中法人终止制度体系的协调,不可基于其特别法人地位而背离私法的制度与规则体系。《农村集体经济组织法》是《民法典》的特别法,农村集体经济组织法人终止制度既要体现其“特别性”,也要在《民法典》的制度框架内展开。有学者认为,农村集体经济组织如何设定为特别法人需要一个既符合集体所有制、又符合市场经济体制、还符合《民法典》法人制度的“终极方案”^[20]。该观点值得肯定,农村集体经济组织特别法人的制度和规范体系既要嵌入《民法典》的基础制度和规范体系,又要兼顾反映农村集体经济组织法人的“特别性”,进而实现立法中“一般性”和“特别性”规则的融合。因此,应当在《民法典》制度框架内确立类型化的农村集体经济组织法人终止制度和规范体系。第一,农村集体经济组织法人的终止制度由合并、分立、法定解散、法律规定的其他情形等构成。首先需要明确终止并不等同于解散,解散是终止的事由之一。国外对法人解散的内涵界定宽泛,凡法律规定的特定事由出现均可导致法人解散,如行政违法解散、法院司法解散和破产解散等。但我国《民法通则》采纳了狭义的解散,仅指法人自行解散^[21]。不过,《民法典》中的法人解散范围比较广泛,包括了多种解散情形。而且,依据《民法典》之第 68 条、第 69 条的体系解释,可以得出法人解散实为法人终止的情形之一。第二,合并或者分立属于解散的具体情形。合并、分立、解散、终止不是并列关系,不少地方立法中将合并、分立与解散并行作为同一层次,这是不符合终止制度的内在逻辑的。在农村集体经济组织立法中应该清晰界定概念边界和逻辑关系:终止包括解散、破产等法定原因;解散又包括合并、分立和基于章程、权力机构的决议、因违法被公权力机构解散等情形。因此,终止、解散、合并、分立是层层展开的逻辑关系,其中合并、分立是并列的解散情形。第三,“转入”不是严格的法律概念。在地方立法或政策中,部分采用了“转入”的政策和立法表达,如《常州市农村集体资产管理规定》中将“转入其他集体经济组织”与合并、分立并列表达。实际上,“转入其他集体经济组织”并不是严格的法律概念,其本质是“合并”的具体表现形式之一。因此,在《农村集体经济组织法》中不应采纳该概念。

(二) 终止事由和类型设计

1. 对合并、分立制度明确立法表达

合并、分立是法人解散的具体情形,虽然两者都可以导致部分农村集体经济组织法人人格的消灭,但是合并、分立后仍有存续的法人(合并后新成立的法人,或者分立后存续的法人)承继人格消灭的集体经济组织的权利、义务和责任。因此,合并、分立对交易安全和集体经济组织成员权益维护产生的影响相对较小。《公司法》《农民专业合作社法》中都有合并、分立的规定。农村集体经济组织法人的合并、分立制度在地方立法探索中多有表达,据此,可以在借鉴地方立法基础上,在《农村集体经济组织法》中构建起清晰的合并、分立制度与规范体系。值得关注的是,这里的合并、分立是基于集体经济组织成员意志之上的,这使其区别于行政权力主导的“撤乡并村”“村屯合并”形式的农村集体经济组织调整。这种行政权力等外部因素导致的组织调整不属于合并、分立的典型情况,因为其保持了原主体在经营性财产、组织体的同一性,并不发生新设法人的法律后果^[22]。农村集体经济组织合并、分立应当充分反映终止的“强制兼具自治”的特征:一方面,通过强制性规则确保合并、分立的良好秩序;另一方面,通过自治性规则反映集体经济组织成员意志。具体而言,农村集体经济组织的合并、分立应当经成员大会应到成员三分之二以上表决通过;报区(县)级人民政府批准,并报县级人民政府农业农村行政主管部门备案;依法清理债权债务,并办理相关变更、注销手续。

2. 严格法定解散制度的立法表达

所谓法定解散,是指农村集体经济组织因法人章程规定或者法定事由出现而停止经营活动,并在尊重成员意志的基础上经过清算使法人人格消灭的行为。一般意义上的法人解散分为自愿解散和强制解散,强制解散分为行政解散和司法解散。自愿解散是指法人基于自身意愿而解散,如法人的权力机构的决议解散、章程规定的存续期间届满、法人合并或者分立需要解散等。强制解散又称非自愿解散,是指法人非因自身意愿,因政府有关部门决定或法院裁判而解散。这里的法定解散,兼具强制解散和自愿解散的复合属性。该种类型的解散基于农村集体经济组织法人的特别法人属性,其解散不是单纯地体现法律强制或者成员自治的单一价值取向,而是更多地体现了“强制兼具自治”的价值理念,即在依据法定条件和程序的基础上,充分尊重农村集体经济组织成员意志基础上的解散。不过,该类型解散关系到农村集体经济组织特别法人人格的消灭,强制色彩更为浓郁,因此,本文称之为法定解散。对法定解散制度进行立法表达,一要明晰法定解散的实体条件。建议法定解散的实体条件为已撤村建居且同时符合下列条件的农村集体经济组织,可以提交成员大会表决解散事宜:本集体经济组织所有的土地被全部征收;本集体经济组织成员社会保障和社会事务管理与城市完全接轨;不具备继续经营运转条件;债权债务清理完毕;有经成员大会通过的资产处置方案。二要明晰法定解散的程序条件。建议具体程序为:经成员大会特别表决机制通过;经县级以上人民政府审核批准;集体经济组织的资产处置经成员大会表决通过,并办理注销登记。注销后,及时办理银行销户手续。《草案》采纳了更为保守的态度,并未对法定解散制度进行立法表达。

3. 暂时不确认破产终止制度

如上文所述,在农村集体经济组织终止制度构建中,破产是争议的核心聚焦点。笔者认为,虽然从促进新型农村集体经济健康有序发展、构建高水平社会主义市场经济体制的要求和制度体系的完整性角度观察,农村集体经济组织法人破产制度确有必要,但是现阶段特别是本次立法中对农村集体经济组织法人破产宜持更为谨慎的立法态度。笔者认为,在本次农村集体经济组织立法中尚不宜明确规定明确的破产规则(包括破产拯救制度和规则),理由在于:第一,现实需求不强。虽然立法应该具有一定的前瞻性,但是也要充分考虑短期内的现实需求。从目前来看,农村集体经济组织法人破产的现实需求并不强烈。第二,制度风险较大。农村集体经济

组织法人承担着独特的社会功能,农村集体经济组织法人破产制度关系到法人人格消灭、债权债务承受、债权债务清理以及集体资产的调整和处置等重要问题,立法确认破产的终止方式有可能产生难以预料的政治和社会风险。第三,农村集体经济组织法人破产制度的理论和实践基础薄弱。虽然企业法人破产理论已经比较成熟,但是农村集体经济组织特别法人的破产理论尚显稚嫩,而且现实生活中亟需申请破产的农村集体经济组织极少,地方改革实践中尚无公开的农村集体经济组织终止的实践案例。在缺乏扎实的实践基础上,仅仅基于理论完整性的需求,对农村集体经济组织破产制度进行规定难免显得唐突。因此,建议在农村集体经济组织立法中暂时先不要规定破产制度(包括破产拯救制度和规则),待条件成熟后再通过修法构建更加科学完整的集体经济组织法人终止制度体系。《草案》采纳了比本文观点更为严苛的选择,直接否定了农村集体经济组织的破产能力。

(三) 登记机构和程序选择

1. 继续维持现行终止登记机构

有观点认为,为了规范市场主体登记管理行为,推进法治化市场建设,维护良好市场秩序和市场主体合法权益,优化营商环境,根据《市场主体登记管理条例》要求,农村集体经济组织应该由市场监督管理部门统一登记。笔者认为,农村集体经济组织应该继续由农业农村行政主管部门登记。理由在于:第一,作为社会主义公有制的组织实现形式,农村集体经济组织是肩负多元职能的特别法人,不能完全套用营利性市场主体的登记规则。第二,农业农村行政主管部门在农村集体经济组织登记方面已经构建起一套完整的登记管理制度体系和运行机制,维持该体系可以节约社会成本,而非选择另起炉灶。第三,认为农村集体经济组织由农业农村行政主管部门登记而导致农村集体经济组织市场认可度低的观点缺乏充足理由。农村集体经济组织是肩负特别职能的经济组织,在市场竞争中呈弱势地位、市场认可度相对低的原因不在于登记部门,而在于其财产基础、偿债能力等方面的“特别性”。相反,由农业农村行政主管部门登记,使之区别于其他市场主体,并针对其弱势市场竞争地位配置以相应的扶持措施,有助于农村集体经济组织发展和功能实现。第四,在建设数字化政府的背景下,农村集体经济组织的登记信息完全可以实现不同管理部门之间的数据共享,不存在部门之间的信息鸿沟。其实,在《市场主体登记管理条例》中也承认了“法律、行政法规规定的其他市场主体”,而农村集体经济组织法人作为《民法典》以及未来的《农村集体经济组织法》中明确规定的市场主体,当然属于“法律、行政法规规定的其他市场主体”。总之,农村集体经济组织在农业农村行政主管部门登记更为可行^[23]。《草案》第十条采纳了维持现行登记机构的做法,规定“县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村集体经济组织的登记管理”,值得肯定。

2. 注销规则的参照适用和立法

注销登记规则是农村集体经济组织法人终止规则的组成部分。农村集体经济组织法人终止主要适用《农村集体经济组织法》,但是该法不可能对注销登记提供详细的规则设计和表达。在《农村集体经济组织法》中应对农村集体经济组织的合并、分立、解散等终止事由的核心规则进行规定,注销登记的具体规则可以通过参照适用现行和未来专门的登记条例解决。现阶段,农村集体经济组织的注销登记可以参照适用《市场主体登记管理条例》中有关注销登记的规定。在《农村集体经济组织法》施行后,应当结合农村集体经济组织法人的“特别性”制定更符合农村集体经济组织法人的“特别性”且更具操作性的登记规则。

(四) 集体财产处置的程序规则

农村集体经济组织法人是社会主义公有制背景下的特别法人,其法人所有财产有其“特别性”:一方面,其财产既包括成员集体通过历史承继所享有的资源性、公益性和经营性财产,也包括接受政府拨款、减免税费、社会捐赠等形成的集体财产,还包括对其他法人或者组织投资及收

益的财产。另一方面,基于维护农村集体所有制的要求,其财产中的部分财产并不能作为其责任财产。农村集体经济组织法人在责任财产方面具有受限性^[24]。农村集体经济组织特别法人肩负着特别的社会职能,其责任财产、偿债能力也呈现出“特殊性”,如农村集体经济组织法人的资源性资产和公益性资产不可用于拍卖以清偿债务,但是其经营性资产则完全可以作为责任财产。农村集体经济组织法人合并、分立、法定解散后,农村集体经济组织的财产将发生调整或者处置,为了保护农村集体经济组织及其成员的合法权益不受侵害,需要完善相关的调整和处置的法律规则,特别是程序规则,其中,重在尊重成员意志。笔者认为,农村集体经济组织法人终止后,应当在县级农业农村主管部门的指导和监督下,制定具体的实施方案,经成员(代表)大会表决通过,并不得损害农村集体经济组织及其成员的合法权益。

(五) 终止法律规范的具体设计

综上,制定《农村集体经济组织法》应当围绕农村集体经济组织终止的一般规定、解散的一般规定、合并与分立、法定解散和集体财产处置的程序规则等内容展开制度设计和规范表达。

1. 法人终止一般规定的规范设计

第X条:有下列原因之一并依法完成清算、注销登记的,农村集体经济组织终止:(一)法人解散;(二)法律规定的其他原因。

农村集体经济组织合并、分立或者因其他原因终止时,应当依法清理债权债务,并办理相关的变更、注销手续。

农村集体经济组织终止,法律、行政法规规定须经有关机关批准的,依照其规定。

2. 法人解散一般规定的规范设计

第X+1条:有下列情形之一的,农村集体经济组织解散:(一)因合并或者分立需要解散;(二)因符合本法规定的条件并经成员大会决议解散;(三)法律规定的其他情形。

3. 法人合并的规范设计

第X+2条:农村集体经济组织合并应当经成员大会应到成员三分之二以上表决通过,并报区(县)级人民政府批准,并到原登记部门办理变更登记。

农村集体经济组织应当自合并决议作出之日起十日内通知债权人。合并各方的债权、债务应当由合并后存续或者新设的组织承继。

4. 法人分立的规范设计

第X+3条:农村集体经济组织分立应当经成员大会应到成员三分之二以上表决通过,并报区(县)级人民政府批准,并到原登记部门办理变更登记。

农村集体经济组织分立,其财产作相应的分割,并应当自分立决议作出之日起十日内通知债权人。分立前的债务由分立后的集体经济组织承担连带责任。但是,在分立前与债权人就债务清偿达成的书面协议另有约定的除外。

5. 法定解散的规范设计

第X+4条:已撤村建居且同时符合下列条件的农村集体经济组织,可以提交成员大会表决解散事宜:(一)本集体经济组织所有的土地被全部征收;(二)本集体经济组织成员社会保障和社会事务管理与城市完全接轨;(三)不具备继续经营运转条件;(四)债权债务清理完毕;(五)有经成员大会通过的资产处置方案。

农村集体经济组织依据前款解散的,应当经成员大会应到成员三分之二以上表决通过,并报区(县)级人民政府批准,并到原登记部门办理注销登记。

6. 集体财产处置程序规则的规范设计

第X+5条:农村集体经济组织终止后需要调整农村集体财产权属或者需要处置农村集体财产的,应当在县级农业农村主管部门的指导和监督下,制定集体财产处置实施方案,经成员(代

表)大会应到成员三分之二以上表决通过。调整农村集体财产权属和处置农村集体财产,不得损害农村集体经济组织及其成员的合法权益。

五、结语

党的二十大报告再次强调要“构建高水平社会主义市场经济体制”,这是社会主义市场经济健康有序运行的保障,其中完善的市场主体退出制度是市场经济的基础制度之一。我国将逐步建构起以《民法典》为基本依据,以《农村集体经济组织法》为制度支撑的农村集体经济组织制度与规范体系,其中终止制度是不可或缺的组成部分。构建农村集体经济组织法人终止制度应当以终止制度的“特别性”为逻辑主线,深入挖掘其“特别性”法理,并以此为基础展开制度和规范体系的构建。需要再次申明的是,在市场经济环境下,终止制度是任何一个市场主体都应当具备的制度设计,科学的法人终止制度无论是对于农村集体经济组织自身发展,还是对于良好市场秩序的形成都具有积极意义。农村集体经济组织法人终止制度不是洪水猛兽,无须基于其特别法人地位而否定终止制度存在的必要性,更为重要的是对其展开科学的理论建构和立法表达。从《草案》中有关终止的规范(合并、分立的规范)来看,仍然呈现出较强的保守性,期待本文的建议对立法草案的完善能提供一定参考价值。

参考文献:

[1] 屈茂辉.农村集体经济组织法人制度研究[J].政法论坛,2018,36(2):28-40.

[2] 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,2021,36(5):18-28.

[3] 《民法总则专题讲义》编审组.民法总则专题讲义[M].北京:法律出版社,2019:284.

[4] 房绍坤,马鹏博.农村集体经济组织具有破产能力吗?[J].上海政法学院学报(法治论丛),2022,37(5):19-37.

[5] 陈甦.籍合组织的特性与法律规制的策略[J].清华法学,2018,12(3):26-40.

[6] 何宝玉.我国农村集体经济组织的历史沿革、基本内涵与成员确认[J].法律适用,2021(10):9-21.

[7] 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.

[8] 张力,程敏.农村集体经济组织特别法人的设立与终止[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2022,35(5):77-85.

[9] 魏冉.农村集体经济组织破产与法人特殊性:互动基础与路径选择[J].大连海事大学学报(社会科学版),2020,19(3):9-18.

[10] 臧昊,梁亚荣.农村集体经济组织破产制度研究[J].农业经济,2018(10):12-14.

[11] 崔艳峰.论农村集体经济组织的破产能力[J].学习与探索,2022(3):83-90.

[12] 高海.农民集体与农村集体经济组织关系之二元论[J].法学研究,2022,44(3):21-38.

[13] 管洪彦.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[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(6):37-48.

[14] 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),2021,43(10):14-24.

[15] 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.

[16] 房绍坤.深化农村集体产权制度改革的法治保障进路[J].求索,2020(5):14-23.

[17] 丁关良.农村集体经济组织立法的若干重要问题研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2022,23(4):64-75.

[18] 吴昭军.论农村集体经济组织立法[J].荆楚法学,2022(4):49-61.

[19] 吴昭军.农村集体经济组织终止问题研究[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021,43(10):34-45.

[20] 陈甦.农村集体经济组织法构想众说窥略——有关农村集体经济组织法律形式变革的稿件编后感[J].法学研究,2022,44(3):57-66.

- [21] 江平.法人制度论[M].北京:中国政法大学出版社,1998:154.
- [22] 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,2019,33(5):79-88.
- [23] 管洪彦.农村集体经济组织设立“特别性”的基本法理与立法[J].江西社会科学,2022(10):165-175.
- [24] 周彬彬.论农村集体经济组织法人的破产问题[J].中国不动产法研究,2021(1):63-80.

(责任编辑:刘浩)

Legal Justification and Legislative Development of the Termination of Rural Collective Economic Organizations as Legal Persons

GUAN Hongyan

Abstract: The legal person termination system of rural collective economic organizations is an indispensable system design in the Rural Collective Economic Organization Law. At present, the academic circle has been focusing on the termination of rural collective economic organizations as legal persons, especially whether they can go bankrupt. In local legislation, practical exploration around such termination forms as merger and separation has been carried out. Building a sound legal person termination system for rural collective economic organizations is beneficial to consolidating and improving rural collective ownership, improving and optimizing the market economy system, and activating and expanding rural collective economic organizations. The “particularity” of the termination of rural collective economic organizations is mainly reflected in the diversity of the objectives of the termination system, the severity of the causes of termination, and the compulsion and autonomy of the termination rules. On the basis of fully reflecting the legal principle of the “particularity” of the termination of the legal person of the rural collective economic organization, the legislative expression should be carried out around the design of the cause and type of termination, the selection of the registration institution and procedure, and the procedural rules for the disposal of collective property.

Keywords: Rural Collective Economic Organization Legal Person; Termination; Consolidation; Separation; Bankruptcy; Legislative Expression