

【农村集体经济组织法立法专题】

农村集体资产股权配置的法理分析与立法抉择

高飞

(广东外语外贸大学 土地法制研究院,广州 510420)

摘 要:农村集体资产股权配置是构建农村集体经济组织法人治理结构的核心内容,故农村集体经济组织法人的目的决定了农村集体资产股权配置的制度目标。在农村集体产权制度改革过程中,股权设置包括成员股和集体股两种形式,而股权配置的客体应当为全部农村集体资产。成员股是农村集体经济组织成员参加集体收益分配的依据,其因包含了成员的个体价值而具有人身属性,故成员股不得流转、不得继承,且在成员增减时需对成员股进行动态调整。通过立法明确规定集体股的设置,可以发挥法律的教育功能,将农村集体经济组织是农村集体所有制实现主体的观念强加给农村集体经济组织成员及相关主体,并纠正各界对农村集体资产股权配置中的“股”的本质属性的错误理解。在农村集体经济组织成员增减时,集体股可以发挥股份配置的“蓄水池”功能,从而避免成员股随成员变动而调整的复杂情况。

关键词:农村集体资产;农村集体经济组织;成员股;集体股

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2023)01-0095-10

2016 年 12 月 26 日,中共中央、国务院发布《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(中发〔2016〕37 号),以便“探索农村集体所有制有效实现形式,创新农村集体经济运行机制,保护农民集体资产权益,调动农民发展现代农业和建设社会主义新农村的积极性”,其中农村集体资产股份化改革是达成上述目标的关键措施。同时,为了依法规范农村集体经济组织的运行,维护农村集体经济组织及其成员的合法权益,促进农村集体经济高质量发展,十三届全国人大常委会第三十八次会议于 2022 年 12 月 27 日首次审议了《农村集体经济组织法(草案)》(以下简称《草案》),而如何将农村集体资产以股份或者份额形式量化到农村集体经济组织成员,以及在农村集体资产股份化改革时是否设置集体股,是该法中相关规则设计面临的重大疑难问题,至今各界对此也未能取得共识。鉴于农村集体资产股权配置是集体收益分配制度的重要组成部分,也是构建农村集体经济组织法人治理结构的核心内容,本文拟以探寻农村集体资产股权配置的制度目标为基础,结合《草案》中农村集体资产股权配置制度的构建方案,探讨农村集体产权制度改革中设置成员股和集体股的法理,同时对《草案》中相关制度设计缺陷进行简要剖析并提出因应之道,以期对《农村集体经济组织法》的制定有所裨益。

一、农村集体资产股权配置的制度目标

农村集体资产是农民集体所有的资产,而农村集体经济组织是农民集体在法律上的表现形式^[1],故农村集体资产股权配置实质上是对农村集体经济组织所有的资产进行股份化改革。当前,开展集体资产清产核资,明确集体资产所有权,有序推进资产股份合作制改革,是我国推进

收稿日期:2022-10-31
基金项目:广东外语外贸大学广东法治研究院 2020 年招标课题重点项目“《民法典》不动产物权的公私法整合保护与制度对接”(234-X5220315)
作者简介:高飞,男,广东外语外贸大学土地法制研究院教授,博士生导师。

农村集体产权制度改革的具体举措。在农村集体资产股权配置完成后,农村集体经济组织将以农村集体股份合作社的组织形式运行。因此,农村集体资产股权配置制度的建构既是农村集体产权制度改革的重要一环,又是制定中的《农村集体经济组织法》的不可或缺之制度要素。

农村集体经济组织作为我国《民法典》规定的特别法人的一种类型,是一种具有民事权利能力和民事行为能力,能够依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织^①。因为“组织是达致特定目的的手段,这个目标是组织内的若干人共同设定的,并且构成他们决策的约束条件,正是目标把他们结合在一起”^{[2]34},故对组织进行分析应当以其目标为核心。法人作为一种组织,其目的当然至关重要。萨维尼认为,法人仅仅是为了某一法律目的而予以承认的人;拉伦茨认为,只有通过目的才能说明社团的长期性和其活动;施瓦布强调,法人是一个为特定目的服务的设计,借助于这一设计,人的联合体的建立及其活动可以在一个稳定的法律基础上进行^{[2]40}。不过,不同类型的法人的目的不同,这是各种法人之间存在本质区别之所在。机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人,均为我国《民法典》所规定的特别法人。这些特别法人既不同于营利法人,也不同于非营利法人,相互之间也是各具特色,没有统一的标准^[3],而它们的“特别之处”正是由各自目的的特殊性决定的。在我国推进农村集体产权制度改革的过程中,农村集体资产的股份化改革决定了农村集体经济组织的组织形式,这表明农村集体资产股权配置制度设计本身就是农村集体经济组织立法的内容之一,因此,农村集体经济组织法人的目的不仅是农村集体经济组织立法的基础,而且也是对农村集体资产进行股权配置时应当遵循的制度目标。

我国《宪法》第6条第1款前句规定:“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”其中,劳动群众集体所有制一般简称为“集体所有制”,意指“由集体经济组织内的劳动者共同占有生产资料的一种公有制经济”^[4],是以生产资料公有制和集体劳动为基础的一种社会主义公有制形式。农村集体经济组织是农村集体所有制实现的重要主体,也是以经营管理农村集体资产发展壮大农村集体经济的集体所有制经济组织。《民法典》仅于第99条明确了农村集体经济组织的法人地位,没有基于该类法人的目的对农村集体经济组织制度的内容从法律规则上予以构造,以致无法通过法律规则抽象出农村集体经济组织法人的目的。各界对农村集体经济组织作为特别法人的“特别之处”极为关注,但较少有意识地探索决定该类法人“特别之处”之具体内容的法人目的。农村集体经济组织作为农村集体所有制实现主体的职能具有落实农村集体经济组织法人目的的工具性特征,故厘清农村集体经济组织的职能有助于明晰其法人目的。

中华人民共和国成立后,在较短的一个时期迅速建立了社会主义公有制。社会主义公有制经济既有生产性又有公益性,既强调促进生产力的发展,又以向全社会提供不断增加的公共利益为己任^{[5]85}。为了对我国改革开放向纵深发展背景下的社会主义公有制经济运行过程进行剖析,有学者以计划经济时期的全民所有制为基础对社会主义公有制实现主体的职能加以归纳,认为该实现主体的主要职能表现为以下五个方面:第一,保护公有财产不受损害;第二,有效率地管理和配置资本;第三,选择资本的具体管理者、经营者和使用者,监督资本在具体生产过程中得到有效的利用、合理的保养和维护;第四,进行资本积累,并为了进行积累而参与国民收入的分配(和再分配),获得一定的收入份额;第五,保证现有劳动人口和新增劳动人口的充分就业,并相应地合理安排社会总劳动的利用。其中,前三个职能是各种所有制的共同职能,可称为公有制的财产职能,后两个职能是公有制的特殊职能,可称为公有制的公共职能^{[6]30-36}。在我国,集体所有制的实现主体与全民所有制的实现主体不同,但“二者的差异只是规模上的,而在

① 我国《民法典》第57条对法人本质的界定采法人实在说中的组织体说,据此,我国各种类型的法人均属于社会组织。

内部关系上没有质的差别”^{[6]23},故农村集体所有制实现主体与全民所有制实现主体的职能是一致的。应当注意的是,根据 1993 年通过的《宪法修正案》第 7 条的规定,我国以实行社会主义市场经济取代实行计划经济,从而实现了经济体制的重大转变。计划和市场都是经济手段^[7],对于应当由政府还是市场在资源配置中起决定性作用,两者的选择截然不同,但从我国社会主义公有制经济的发展历程来看,这种选择没有改变公有制实现主体的职能定位。不过,基于社会主义市场经济与计划经济在配置资源时采取的方式迥然有异,我国在由计划经济转向社会主义市场经济时需要对公有制实现主体的职能之具体内容作出适当调整,如在我国建立市场导向的就业机制后,公有制实现主体保障就业的职能便逐步弱化。

从公有制实现主体的财产职能和公共职能来看,农村集体经济组织法人的目的应当包括两个方面的内容:一是坚持集体所有制,发展壮大农村集体经济;二是促进农民持续增收,确保集体成员平等参与分享集体收益。《草案》第 1 条关于该法立法宗旨的规定包含了上述内容,可谓已对农村集体经济组织法人的目的作出了准确的定位。由于“所有权是直观反映所有制的核心指标”^{[5]97},而且,在历史上所有权是所有制的基本实现方式、有时甚至是唯一的所有制实现方式^[8],因此,我国《民法典》集体所有权的立法宗旨与作为农村集体所有权主体的农村集体经济组织的法人目的是一致的^[9]。当前,《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出,该项改革是“巩固社会主义公有制、完善农村基本经营制度的必然要求”和“维护农民合法权益、增加农民财产性收入的重大举措”,这也正好与农村集体经济组织法人的目的相契合。

长期以来,我国公有制财产的主体缺位,公有制实现主体的内部财产关系模糊,并由此导致公有制实现主体缺少价值增值和积累财产的内在动力^[10]。如今我国通过推进农村集体资产股份化改革,将农村集体经济组织改造为股份合作社法人,这既明确了农村集体所有制实现主体的组织形式,解决了农村集体资产归属不明的问题,也理顺了该实现主体与其成员之间的财产关系,从而弥补了农村集体所有制下财产价值增值和财产积累动力不足的弊端。可见,作为农村集体产权制度改革的重要内容,农村集体资产股权配置也是确立农村集体经济组织法人的组织形式或农村集体经济组织经营自身资产的一种方式,因此,农村集体资产股权配置的方案必须以农村集体经济组织法人的目的为指引。这就要求农村集体资产股份化改革需要围绕农村集体经济组织实现其财产职能和公共职能而展开。根据党和国家政策以及农村集体产权制度改革实践可知,在农村集体资产股权配置过程中,可以设置的股权包括成员股和集体股两种形式,以下对这两种形式的股权配置之法理及《农村集体经济组织法》制定时的抉择理由分别进行探讨。

二、成员股的本质属性及其配置的法理检视

《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》规定,股权设置应以成员股为主,而且要体现成员集体所有和特有的社区性,只能在农村集体经济组织内部进行。据此,成员股是将农村集体资产以股份或者份额形式量化后由农村集体经济组织成员享有的股权,该种类型的股权配置对象以享有农村集体经济组织成员资格为前提。然而,该意见同时提出,股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式,探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序,有关部门要研究制定集体资产股份抵押、担保贷款办法,指导农村集体经济组织制定农民持有集体资产股份继承的办法。这又表明成员股的享有者不必以享有农村集体经济组织成员资格为条件,从而引发了成员股的本质属性之争。上述规定分别针对的是成员股的初始配置及其享有,且这两个方面的规定遵循了不同的股权配置法理,在农村集体经济组织立法过程中对两种法理如何进行取舍,无疑需要以农村集体经济组织法人的目的来加以检视。

(一) 成员股的本质属性

我国在以集体所有权为农村集体所有制的实现方式时,集体所有权的唯一主体是农民集体,且作为集体所有权客体的资产不可分别属于农民集体成员^[11],故集体财产尽管为其成员所有,但其属于集体所有,集体财产与其成员是相互分离的,尤其是任何成员都无权请求分割集体财产,从而将集体财产变为私人所有^[12]。基于公有制财产的这一特征,推进农村集体产权制度改革必须坚持集体所有制不变,也就是说,不管怎么改,不能把农村土地集体所有制改垮了^[13]。可见,农村集体资产股权配置不是以股权形式将集体资产在农村集体经济组织成员之间进行分配,此种股权实质是一种不可分割资产基础上的收益凭证,而非物权意义上的股权,与私人投资形成的股权具有本质不同^[14]。因此,《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》指出,农村集体经营性资产的股份合作制改革,不同于工商企业的股份制改造,并强调将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据。

尽管党和国家对农村集体资产股权配置的制度意蕴有极为清晰的认识,但这种认识没有能够在政策文件和改革实践中贯彻到底,具体表现为:在完成成员股的初始配置后,或直接或间接地将成员股作为农村集体经济组织成员投资获得的股份对待,极力彰显成员股的财产价值,并在实践中为推动成员股流转寻求制度支持。为此,《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》将农村集体资产分为三种类型,即:土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产;用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产;用于公共服务的教育、科技、文化、卫生、体育等方面的非经营性资产。然后,以此为基础明确规定股权配置的客体仅为“农村集体经营性资产”,而不涉及农村集体的资源性资产和非经营性资产。

将农村集体资产分为资源性资产、经营性资产和非经营性资产,与我国民事法律制度中的禁止流通物、流通物和限制流通物的分类相对应。资源性资产主要是土地,根据《宪法》第9条和第10条的规定,土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等只能由国家或集体享有所有权,任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地,因而农村集体经济组织的资源性资产不能成为市场交易的客体,属于禁止流通物。农村集体资产中的非经营性资产是用于公益事业 的财产或者属于集体公共设施,在性质上应归入公共物的范畴,这种资产在社会主义市场经济中同样不能成为交易的客体。但是,如果农村集体经济组织的非经营性资产不再用于公益事业或丧失公共设施的特性,则该部分农村集体资产可以在市场中进行交易,故非经营性资产并不是完全禁止在市场上进行交易,从而其应属于限制流通物。至于农村集体资产中的经营性资产,在市场中可以自由交易,应该属于流通物。

将农村集体资产分为上述三种类型,目的在于分类推进农村集体产权制度改革,这对于农村集体经济组织采用不同的方式对不同性质的农村集体资产进行经营管理具有重要意义。然而,在农村集体资产股权为农村集体经济组织成员参加集体收益分配依据的情况下,将股权配置的客体限于农村集体经营性资产,这种做法难谓合理。在实践中,农村集体经济组织的收益并非全部来自其对经营性资产的经营,通过经营土地等资源性资产获得收益也极为常见,如“我国农村集体经济有效实现的法律制度研究”课题组于2010年7—8月在12个省72个村进行调查后收集的数据显示,有15.30%的受访农户表示所在的集体采用统一经营方式,有26.90%的受访农户表示所在的集体采用分散经营与统一经营相结合的方式,其中山东(50.00%)、河南(66.66%)、江苏(61.10%)和广东(69.40%)等省有半数及以上受访农户反映其所在的集体采用了统一经营方式^[15]。此外,农村集体经济组织的非经营性资产并非绝对禁止用于市场经营以获得收益,只是对该种资产的市场运营不得与其承担的公共职能相违背,也不得将这些资产在市场中进行交易。可见,基于农村集体资产股权配置中的股权不同于工商企业的股权之特

性,农村集体经济组织在经营管理资源性资产和非经营性资产时所获得的收益,也可以由农村集体经济组织成员以其拥有的成员股为依据而参与分配。《草案》第41条第1款明确规定成员股配置的客体是“收益权”,该规定相对于党和国家的政策表述更为精确和严谨。不过,该条将成员股配置的客体限于“集体所有的经营性财产的收益权”,表明立法者在观念上仍未将农村集体资产与基于该资产获得的收益区分开来。

综上,在对农村集体资产进行股份化改革时,应当明确农村集体资产股权配置的客体是源于农村集体资产的集体收益,而不是农村集体资产本身。无论是经营性资产,还是资源性资产和非经营性资产,农村集体经济组织均不能将其资产以股份或者份额形式量化分割给本集体成员,能够量化并以成员股为依据分配给本集体成员的仅仅是该农村集体经济组织获得的收益,其中配置给成员的股份是该成员有权分享的集体收益份额。而且,从集体收益分配的角度来看,将农村集体经济组织经营管理资源性资产和非经营性资产获得的收益排除在外,既不具有必要性,也不符合农村集体收益分配的现实状况^①。

(二) 成员股配置的基本规则

在对农村集体资产进行股权配置时,农村集体经济组织成员应当依据一定的标准获得相应的股份,从而享有参与分配农村集体收益的权利。成员股的设置应当遵循农村集体资产股权的根本属性,符合农村集体资产股权的生成机理^[16],故有必要结合成员股是农村集体经济组织成员分享集体收益的份额之法理,对成员股配置的基本规则进行探索。

1. 成员股配置与成员权的制度连接

农村集体经济组织成员享有的权利义务统称为成员权,法律上一般称为社员权。农村集体经济组织成员权包括共益权和自益权。其中,共益权是农村集体经济组织成员参与集体事务的权利;自益权是农村集体经济组织成员受领或享受财产利益的权利^[17]。由于农村集体经济组织经营管理集体资产的决策都是由其成员依照法定程序民主决定,这与对农村集体经济组织进行股份合作社改造无关,在农村集体产权制度改革中设置成员股,目的是明晰农村集体经济组织成员获得相应份额的集体收益的权利。可见,农村集体经济组织成员享有的成员股属于自益权的一种,而成员股设置的重要意义则在于对农村集体经济组织成员实现其集体收益分配权的制度形式作出了重大变革。

关于成员股的设置类型,在实践中没有统一的模式,《草案》也选择对此予以模糊化处理。有学者认为,成员股的设置应当在严格遵循成员权的股权量化标准、坚持人口股主体地位的基础上,强调劳动贡献对集体资产形成和积累的价值,明确劳龄股的辅助地位,从而避免平均主义的简单线性思维和忽视个体价值的固有缺陷^[16]。这种观点值得赞同,实践中在人口股之外设置劳动贡献股的做法也为不少村庄所采纳^②。按照此种方式配置成员股,将因每个农村集体经济组织成员对集体资产贡献量的不同而被配置不同份额的股权,以凸显每个农村集体经济组织成员享有的成员股的独特性。不同成员享有的成员股的独特性则表明成员股具有显著的人身属性,从而使得成员股流转面临难以克服的障碍。

既然成员股不是农村集体经济组织成员对集体资产享有的份额,也不是基于成员出资所形成,且其属于农村集体经济组织成员权的范畴,那么,成员股就只能配置给农村集体经济组织成

① 在推行股份制时,广东南海发展模式就是将集体财产及土地折成股份,土地集中起来由集体统一经营,股东以享有的股权为依据参与分红。参见蒋省三、韩俊主编:《土地资本化与农村工业化——南海发展模式与制度创新》,山西经济出版社2005年版,第57页。

② 如重庆市奉节县安坪镇三沱村和夔门街道宝塔坪社区、黑龙江省安达市万宝山镇和大庆市肇州县、湖北省潜江市泰丰办事处南荷社区等。参见房绍坤、任怡多:《论农村集体产权制度改革中成员股的设置》,载《学习与探索》2022年第3期,第74-75页。此外,广东南海发展模式在股权配置时也根据不同成员的情况设置了劳动贡献股。参见蒋省三、韩俊主编:《土地资本化与农村工业化——南海发展模式与制度创新》,山西经济出版社2005年版,第57页。

员。有学者将农村集体资产股权配置称为第二次“还权于民”,认为成员资格是财产权在法律上的转化形态,主张取得特定农村集体经济组织的“资产份额”便可以获得成员资格,而丧失该“资产份额”则丧失成员身份^[18]。这种观点是从农村集体经济组织成员投资获得成员股的意义展开分析的,未能准确理解成员股的配置法理及其与农村集体经济组织成员权之间的制度关联。

农村集体经济组织成员资格是享有成员股的基础,而农村集体经济组织成员享有的成员股份份额体现了其个体价值,故只有农村集体经济组织成员才能享有成员股,丧失成员身份则不能继续享有成员股。在农村集体产权制度改革实践中,对于经营性资产折股量化到成员形成的股权,多数地方实行不随人口增减变动而调整的方式,一些地方探索实行“量化到人、确权到户、户内共享、长久不变”的股权静态管理模式^①。尽管这种股权静态管理模式在实践中颇受青睐,也有来自党和国家政策的支持,但其是否妥当有待反思。“确权到户、户内共享、长久不变”脱胎于农村基本经营制度中的“增人不增地、减人不减地”的制度经验。土地承包经营权是一种用益物权,具有明确的存续期限,故在承包期限内不得对承包地进行调整,否则就是对土地承包经营权人享有的权利的剥夺^{[15]252}。可见,在农村基本经营制度中采用“增人不增地、减人不减地”的做法具有合理性。然而,在对农村集体资产进行股份化改革时,成员股的设置是为农村集体经济组织成员行使集体收益分配权提供依据,作为农村集体所有制实现主体的一份子,每个农村集体经济组织成员均应当享有集体收益分配权,“确权到户、户内共享、长久不变”在事实上掩盖了部分农村集体经济组织成员不能参与集体收益分配的不公平现象。因此,在股权配置过程中采用股权静态管理模式不足取。《草案》没有将实践中较为流行的股权静态管理模式纳入法律规则中,也没有确立成员股流转制度,显然能够更充分地展现成员股之人身属性,也有助于在成员股配置与成员权享有之间实现制度对接。

2. 成员范围的变动与成员股的动态调整

成员是农村集体经济组织的人格要素。我国现行法对于农村集体经济组织成员权仅有零散规定^②。时至今日,农村集体经济组织成员资格的认定标准之法律规制严重滞后于农村社会实践,全国性统一立法付之阙如。为了顺利推进我国《农村集体经济组织法》的制定,应该认识到农民的成员权在农村集体经济组织的法律构造中已经处于基础性地位,是农村集体经济组织的核心议题^[19],也是农村集体产权制度改革中成员股配置的基础。

当前,农村集体经济组织由人民公社时期的“三级所有、队为基础”演变而来,在不同的农村地区,农村集体经济组织的表现形态不尽相同。但是,农村集体经济组织是一个极具地域性的共同体,其边界总是与一定的社区相联系。农村集体经济组织的社区性决定了其成员的社区性,而且现阶段农村集体经济组织成员身份的社区性可以在一定程度上保障成员享受集体利益,同时可以避免集体经济组织受到外部冲击^[20]。以户籍作为认定农村集体经济组织成员资格的标准具有现实合理性,且简便而易于判断,因而我国现行地方性法规和地方政府规章、最高人民法院司法政策和地方法院发布的司法解释性质文件以及村规民约,基本上均将户籍作为认定成员资格的一般标准时的主要考量因素。2015年5月,经中央全面深化改革领导小组和国务院同意,全国29个省(市、自治区)各选择一个县(市、区)作为试点,开展了农村集体资产股份权能改革工作。这些试点地区均开展了确认成员身份工作并出台了集体经济组织成员身份界定的相关指导意见。统计数据显示:90%以上的试点地区均明确规定,通过原始取得、法定取得的成员资格都要拥有本集体组织户籍,户籍是获得成员资格的基础条件,是进入农村集体经

① 参见韩长赋:《国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》。

② 见《民法典》第261条第2款、第264条和《村民委员会组织法》第24条。

济组织的门槛;而且,户籍标准更严格地作为成员资格丧失的条件^[21]。可见,当前各地在认定农村集体经济组织成员资格时,户籍依然起着重要作用。农村集体经济组织成员身份与其户籍所在地相对应,是对农村集体经济组织的社区性及其主要资产为土地的回答。由于不同区域、不同村庄具有自身特色乃是客观存在,且在户籍制度改革后农村人口迁移和流动愈加频繁,使得以户籍作为认定农村集体经济组织成员资格的唯一标准必定滋生弊端,有必要对该认定标准作出适当修正。因此,《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》采用了包含户籍在内的复合标准,即依据有关法律法规,按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素,协调平衡各方利益,做好农村集体经济组织成员身份确认工作,解决成员边界不清的问题。

应当强调的是,不论采用何种标准认定农村集体经济组织成员资格,农村集体经济组织的成员都不是固定不变的,2020年11月4日农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程(试行)》第9条、第10条关于农村集体经济组织成员资格的取得及丧失的规定佐证了这一点。《草案》第12条、第15条、第17条、第18条和第19条对农村集体经济组织成员权制度的规定,亦认可了农村集体经济组织成员的变动性。农村集体经济组织成员取得对农村集体资产的股权,是农村集体所有权实现集体成员利益的本质和目的所要求的,农村集体经济组织成员依据其成员权取得的成员股,本质上是农村集体经济组织成员享有的集体收益分配权^[22],加之农村集体经济组织成员享有的成员股因包含了其个体价值而具有了人身属性,因此,成员股不得流转、不得继承;而且,在农村集体经济组织成员发生增减时,应当对成员股进行动态调整,以确保每个农村集体经济组织成员均能够享有集体收益分配权。鉴于包含成员股权在内的农村集体经济组织成员权与一定的经济利益挂钩,有必要强调,在一定条件下,取得成员资格的人须支付一定的对价,而丧失成员资格的人则获得相应的补偿^[23]。《草案》第17条第2款和第18条第2款明确规定对自愿退出或身份丧失的成员进行适当补偿,或在一定期限内保留其已经享有的财产权益,是对成员权制度、集体资产归属制度与集体收益分配制度的系统整合。不过,如果能够进一步规定特定情形下“成员身份取得”以该成员支付一定对价为前提,则上述制度的系统整合将在《草案》中得到更圆满的呈现。

三、集体股的存废之争及其功能定位

在农村集体资产股权配置过程中,除设置成员股外,还可以设置集体股。农村集体经济组织有权以其持有的集体股参与分享集体收益的相应份额。《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》对于集体股的设置采用了较为模糊的规定,即是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。在试点地区,有关集体股设置与否的实践探索存在较大差异:一是不设置集体股,但设置公积公益金来代替集体股发挥农村集体经济组织所担负的社区公共事业发展功能,如佛山市南海区、贵州省湄潭县等;二是区别对待,同一县(市、区)内,部分村组设置集体股,如北京大兴区、上海闵行区^[24]。可见,在农村集体资产股份化改革过程中,各界对于是否设置集体股存在较大的分歧。

有学者对设置集体股的弊端进行了系统分析,认为设置集体股存在以下弊端:其一,有悖基本法理,即农村集体经济组织无法履行作为股东的基本出资义务,陷入持有自己股份的困境,丧失股东的基本权利——表决权,而且不以持有股份承担清偿责任;其二,造成农村集体资产的产权归属不清,可能引发二次改制的困境;其三,易形成“内部人”控制,产生寻租腐败问题^[25]。这些观点形成的前提是,集体资产股权与公司法中的股权存在着相当多的共通之处,故其亦应遵循股权的基本原理,不得与股权的本质属性相悖^[25]。然而,这一前提不能成立。农村集体资产

股权配置中的成员股和集体股,都不能与公司法意义上的股权相提并论,两者之间几乎没有共同之处,而是具有本质区别。一般意义上的“股”,代表的是资产,持有者有权依法对自己持有的“股”进行处置。但集体产权制度改革中出现的所谓“股”,其实只是指每个成员在集体资产收益中的具体分配份额,因为集体的资产是不可分割给个人的^[26]。既然农村集体资产股权配置中“股”与投资无关,那么,设置集体股后农村集体经济组织就不会在履行出资义务、自持股份等方面出现困境;在表决权行使方面,作为股份合作社的农村集体经济组织也应当采取成员一人一票制,而不以配置的具体股份份额作为表决依据。同时,农村集体经济组织与其他民事主体一样,必须以自身拥有的责任财产承担清偿责任,而集体股是其自身参与集体收益分配的依据,并非源于农村集体资产的分割,故设置集体股对农村集体经济组织的责任承担没有影响。此外,《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》对明晰农村集体经济组织的产权问题作出了明确规定,这就是对集体所有的各类资产进行全面清产核资,摸清集体家底,并以此为基础,把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体。可见,产权明晰属于农村集体资产归属制度的范畴。对农村集体资产进行股份化改革不是为了明晰农村集体经济组织的产权,而是为了解决成员的集体收益分配权缺乏保障的问题。认为设置集体股会造成农村集体资产产权模糊,无疑是将农村集体产权制度改革中的资产归属制度与集体收益分配制度混为一谈。至于可能因形成“内部人”控制而产生寻租腐败的问题,应当从加强农村集体经济组织对其资产的规范管理入手予以解决。因为在经营决策采取成员一人一票制的情形下,“内部人”控制无从产生,从而使得消除寻租腐败只能寄希望于农村集体资产管理制度的完善。

一般认为,集体股的设置旨在为农村集体经济组织留存必要的公共服务资金^[27]。一些地方在改制中设置集体股的确是为了筹集公共事业所需经费^[28]。就实践来看,农村集体经济组织在“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”“适当补贴失地、无地的村集体成员”“投资村办企业”“村干部和其他管理人员管理费的补贴”“为成员(农民)提供社保经费补助”等方面发挥了作用,而农村集体经济组织成员也对其所在的集体在上述各方面发挥作用充满期待^[29]。这些作用中的很多内容都是农村集体经济组织应当承担的公共职能的体现。此外,有学者认为,集体股是强化农村集体所有制的表现,不设置集体股会将农村集体产权制度改革引向私有制,从而削弱公有制经济中的集体经济成分,并使集体经济面临空壳化危机^[30]。对上述主张设置集体股的理由进行分析可以发现,不管是基于为农村集体经济组织筹集公共服务资金的目的,还是出于确保农村集体经济组织的公有制实现主体属性考虑,都只是看到了设置集体股的功能之表象。正如前文所述,农村集体资产股权配置与农村集体资产分割无关,无论是否设置集体股,农村集体经济组织均为集体资产的所有权人,农村集体经济组织成员也不得以其拥有的股权份额要求分割集体资产,此时农村集体经济组织的公有制实现主体属性自然不会削弱或丧失。同样,如果仅仅是为农村集体经济组织筹集提供公共服务的经费,设置集体股也并非唯一方式,因为以提取公积公益金的方式取代集体股的设置具有殊途同归的效果^[25]。此次审议的《草案》便未设置集体股,而是于第42条规定以提取公积公益金的方式筹集公共服务资金。然而,主张设置集体股的这些理由不能成立,不能表明设置集体股欠缺重要的制度价值。

当前,由于对“股”是投资所得的约定俗成之理解较为普遍,不仅在实践中存在对农村集体资产股权配置中的“股”与公司法中的“股”不加区分的现象,学界也不乏在理论探讨中混淆这两种不同性质的“股”的趋势^①。以《农村集体经济组织法》制定为契机,在该法中明确规定集体

① 有学者认为,股份经济合作社设立集体股应当以股份经济合作社对自己进行出资或拥有财产权益为前提。参见林广会:《集体资产股权设置与管理模式法律重构和效力解析》,载《山东社会科学》2022年第2期,第57-58页。这种观点显然将农村集体产权制度改革中设置的集体股与公司法中的股权性质混为一谈。

股的设置,发挥法律的教育功能,将农村集体经济组织是农村集体所有制实现主体的观念强加给农村集体经济组织成员及相关主体^①,从而凸显两种“股”的不同制度意蕴,并纠正各界对农村集体资产股权配置中的“股”的错误理解,具有重要的现实意义。而且,设置集体股代替提取公积公益金,同样能够为农村集体经济组织履行公共职能筹集相应的资金。另外,在农村集体经济组织成员增减时,集体股可以发挥股份配置的“蓄水池”功能,即在农村集体经济组织成员丧失成员资格时,其享有的股份由农村集体经济组织收回;在农村集体经济组织产生新成员时,该新成员应享有的股份可以由集体股调剂。这样的话,既可以确保每个农村集体经济组织成员享有的集体收益分配权得以公平实现,又能够避免成员股随农村集体经济组织成员变动而调整的复杂情况,从而保持农村集体经济组织成员享有股权份额的稳定性。

当然,为了防止通过设置集体股不当挤占农村集体经济组织成员对集体收益的分享比例,需要参考拟提取的公积公益金数额明确规定集体股的上限。同时,基于农村集体资产股权仅仅是分享集体收益的依据,应当坚持《草案》第 28 条第 3 款规定的农村集体经济组织行使决策权时采取成员一人一票的表决方式,以彰显农村集体经济组织的人合性特色,并消除农村集体经济组织自持股份而可能出现“内部人”控制的窘境。

四、结束语

在农村集体产权制度改革过程中,农村集体资产股权配置不仅与农村集体经济组织成员权密切相关,而且直接影响到农村集体经济组织的组织机构和资产管理制度的构建。以社会主义公有制实现主体的职能定位为基础,明晰农村集体经济组织法人的目的,并以之为引导坚守农村集体资产股权为参与集体收益分配的依据之法理,可以在制定《农村集体经济组织法》时为完善股权配置制度指明方向,其中是否设置集体股以及成员股和集体股之具体设置规则的设计,需要结合农村集体所有制的本质属性,根据我国国情农情作出选择并加以优化。

参考文献:

[1] 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: 311-312.

[2] 冯珏. 法人概念论[M]. 北京: 法律出版社, 2021.

[3] 陈甦. 民法总则评注: 上册[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 687.

[4] 蔡定剑. 宪法精解[M]. 2 版. 北京: 法律出版社, 2006: 188.

[5] 王胜利. 新中国成立 65 年来公有制经济发展研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2015: 97.

[6] 樊纲, 张曙光, 杨仲伟, 等. 公有制宏观经济理论大纲[M]. 新 1 版. 上海: 上海三联书店, 1994.

[7] 邓小平. 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 373.

[8] 孙宪忠. 中国物权法总论[M]. 4 版. 北京: 法律出版社, 2018: 154.

[9] 高飞. 《民法典》集体所有权立法的成功与不足[J]. 河北法学, 2021, 39(4): 3-12.

[10] 高海燕. 中国经济发展与公有制的变革及演化[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1993: 7-9.

[11] 曹雷. 公有制高绩效论[M]. 上海: 上海人民出版社, 2013: 103.

[12] 王利明. 物权法研究: 上卷[M]. 2 版. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 536.

[13] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于“三农”工作论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 55.

[14] 陈雪原. 集体经济能走多远——东升博展股份经济合作社(东升科技园)法人治理结构改革案例分析[M]//陈雪原, 孙梦洁, 周雨晴, 等. 中国农村集体经济发展报告(2021): 党建引领新型集体经济治理现代化. 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 245.

[15] 高飞. 集体土地所有权主体制度研究[M]. 2 版. 北京: 中国政法大学出版社, 2017: 161-162.

① 关于法律的教育功能, 参见[德]伯恩·魏德士:《法理学》, 丁小春、吴越译, 法律出版社 2003 年版, 第 46 页。

[16] 房绍坤, 任怡多. 论农村集体产权制度改革中成员股的设置[J]. 学习与探索, 2022(3):73-82.

[17] 高飞. 农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴[J]. 法学研究, 2016, 38(3):3-19.

[18] 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, 22(6):151-162.

[19] 朱宁宁. 以集体成员权为基础推进农村集体经济组织立法——访全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠[N]. 法治日报, 2022-03-29(5).

[20] 房绍坤, 宋天骐. 论农村集体经济组织法人成员的特别性[J]. 山东社会科学, 2022(2):45-55.

[21] 马翠萍, 郜亮亮. 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.

[22] 韩松. 农民集体成员的集体资产股份权[J]. 法学研究, 2022, 44(3):3-20.

[23] 高飞. 农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(2):37-45.

[24] 钟桂荔, 夏英. 农村集体资产股份权能改革的关键问题——基于 8 县(市、区)试点的调研观察[J]. 农业经济问题, 2017, 38(6):30-35.

[25] 房绍坤, 任怡多. 论农村集体产权制度改革中的集体股: 存废之争与现实路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(2):60-72.

[26] 陈锡文. 从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出[J]. 农村经营管理, 2018(5):6-10.

[27] 林广会. 集体资产股权设置与管理模式的法律重构和效力解析[J]. 山东社会科学, 2022(2):56-66.

[28] 方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]. 中国农村经济, 2014(7):4-14.

[29] 陈小君, 等. 我国农村集体经济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: 4.

[30] 陈晓枫, 翁斯柳. 股权的设置与管理: 农村集体经营性资产股份权能改革的关键[J]. 经济研究参考, 2018(32):64-70.

(责任编辑: 刘浩)

Analysis of Legal Principles and Legislative Choice on the Equity Allocation of Rural Collective Assets

GAO Fei

Abstract: The equity allocation of rural collective assets is the core element in constructing the legal person governance structure of rural collective economic organizations. Therefore, the institutional goal of the equity allocation of rural collective assets is determined by the purpose of the rural collective economic organization as a legal person. During the rural collective property rights system reform, the equity setting includes two forms: member shares and collective shares. The object of equity allocation should be all rural collective assets. Member shares are the basis for members of rural collective economic organizations to participate in the distribution of collective income. They have personal attributes because they contain the individual value of members. Therefore, member shares cannot be transferred or inherited, and member shares must be dynamically adjusted when membership increases or decreases. The establishment of collective shares can be stipulated through legislation, which can bring the law’s educational function into play. It includes, on the one hand, imposing the concept that rural collective economic organization is the main body of rural collective ownership on the members of rural collective economic organization and relevant subjects, and on the other hand, correcting the misunderstanding of the essential attributes of “shares” in the equity allocation of rural collective assets from all works of life. When the membership of the rural collective economic organization increases or decreases, the collective shares can play the “reservoir” function of the share allocation, avoiding the complicated situation that the members’ shares are adjusted with the changes of the members.

Keywords: Rural Collective Assets; Rural Collective Economic Organizations; Member Shares; Collective Shares