

论农村集体收益分配的法律逻辑

宋天骐

(吉林大学 法学院, 长春 130012)

摘要:《农村集体经济组织法》形成了农村集体收益分配规则的基本框架,但第四十条第三款“集体经营性财产收益权量化”的立法授权,提出了新的解释难题:其一,什么是农村集体收益分配的财产基础,即“分什么”的问题;其二,如何实现农村集体收益分配的公平、合理,即“如何分”的问题。进而,应当解释农村集体收益的分配范围,即“分多少”的问题,并从理论上进一步校正农村集体收益分配的法律逻辑,即“按什么分”的问题。农村集体收益分配的财产基础是集体经营性财产的收益,而非集体财产的所有权或其他集体财产的收益。可分配的农村集体收益应当依据集体资产股份进行分配,而集体资产股份的多样化实践形态需要经由兼容性逻辑予以归正,从而形成以集体资产股份的公平配置为基础、以其他股份的效率性利益实现为延展的农村集体收益分配机制。

关键词:农村集体收益;收益分配权;集体资产股份;农村集体经济组织法

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2024)05-0135-12

一、问题的提出

2023年中央一号文件界定了新型农村集体经济的内涵,新型农村集体经济具有产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的基本特点。在一定程度上,明晰的产权关系、科学的治理架构、稳健的经营方式都服务于构建和实施合理的收益分配机制,并借此促进农民财产权益的稳定、合理增长。但是,从既有研究来看,法学界尚未真正关注如何构建和实施合理的收益分配机制,而是在新型农村集体经济的法治保障方面着力。具体而言,相关法学研究主要集中于四个方向:第一,关注新型农村集体经济法治保障的基本框架,侧重从主体制度、集体产权结构、治理机制等方面描绘新型农村集体经济法治保障的蓝图^[1],或者从法治理念、法治思维角度论述新型农村集体经济的法治保障^[2];第二,关注新型农村集体经济的主体制度,侧重从新型农业经营主体、新型农村集体经济组织等主体角度,探讨其法律地位、法治困境、发展的法治进路等问题^[3-4];第三,关注新型农村集体经济的产权制度,侧重从土地权利、成员权利等方面探讨新型农村集体经济的法治保障;第四,关注新型农村集体经济组织的治理机制,侧重从内部治理机制、外部治理机制、监督激励机制等方面解决新型农村集体经济的法治难题^[5-6]。此外,就具体的收益分配机制问题而言,少数文献从收益分配机制的法律框架、实践现状等方面描述农村集体收益分配的法治保障^[7-8],或从收益分配权的

收稿日期:2024-03-29

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“农村集体经济组织收益分配的私法制度构造研究”(23YJC820027);国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202)

作者简介:宋天骐,男,吉林大学法学院讲师,吉林大学农业农村法治研究院专职研究员。

主体、客体、权利性质等方面探讨农村集体收益分配的法构造问题^[9],或探讨作为农村集体收益分配的法律依据、法律逻辑等问题^[10],或从集体收益分配的特别性出发探讨集体收益分配制度的建构^[11],但相关探讨仅仅达成有限共识,如不可简单模仿营利法人的营利性逻辑来构建集体收益分配机制,集体收益分配的基础是可分配集体收益等。可见,既有法学研究尚未聚焦于特定农村经济组织内部的收益分配机制,尤其是作为农村集体收益分配主体的农村集体经济组织的收益分配机制。

如何构建和实现合理的收益分配机制,应厘清两个基础性问题:一是“分什么”,二是“如何分”。对此,已表决通过的《农村集体经济组织法》对集体收益分配的原则与顺序作出规定,但相关规定较为粗疏,未能充分回应实践问题,如各种类型的集体资产股份是否合理、集体资产股权是否具有表决权能等。尤其是,作为集体收益分配依据的集体资产股份的法律内涵尚不清晰,而《农村集体经济组织法》却以集体经营性财产收益权份额作为集体资产股份的法律表达,使得本就内涵不清的集体经营性财产收益权份额更加扑朔迷离。换言之,《农村集体经济组织法》通过可分配收益解决了“分什么”的问题,通过集体收益分配的依据、原则与顺序解决了“如何分”的问题,但这种解决方案需要进一步的法律解释方能适用。

《农村集体经济组织法》是规范农村集体经济组织及其成员的组织法,其只能设定集体收益分配机制的一般框架,而难以承担具体构建集体收益分配机制的功能,故而,该法第四十条第三款授权国务院农业农村主管部门制定集体收益分配的具体办法,以形成更为具体、可行的集体收益分配机制。有鉴于此,理论上需要厘清作为集体收益分配基础的集体收益的范围,合理解释集体收益分配的法定依据,确证集体收益分配的法律逻辑,从而为制定集体收益分配的具体办法提供法理支撑。

二、分配基础:可分配的农村集体收益

集体收益分配权是农民“三权”之一,但作为该权利客体的“集体收益”的法律内涵并不清晰,集体收益是否等同于集体资产股份收益存有争议。因应农民“三权”的内容同质性,集体收益常被理解为集体土地的收益,相应地,集体收益分配权成为以集体土地收益为基础的请求权。但这种理解过于粗糙,其将集体收益与成员个人的收益混同,将统分结合双层经营体制中的“统”与“分”混淆,弱化了除集体土地以外的集体财产收益的分配价值,不利于增加农民财产性收入。据此,有必要厘清作为集体收益分配权基础的集体收益的法律内涵。

(一) 集体收益的法律内涵

在广义上,集体收益是指集体获得的所有收益,包括自主经营的收益、财政支持的收益、社会捐赠的收益和征收补偿金、土地增值收益等。在狭义上,集体收益通常指向集体经营性收益,而在集体产权制度改革后,其内涵指向集体资产股份的收益。然而,《农村集体经济组织法》并未采用“集体资产股份”的概念,而是使用“集体经营性财产收益权”的概念,那么理论上的“集体收益”、实践中的“集体资产股份”与《农村集体经济组织法》中的“集体经营性财产收益权”“集体经营性财产股权”之间有何关系?显然,“集体收益”包含实践与立法中相关表述的内涵,而后三者的关系则需要具体阐明。

从规范内涵来看,上述后三者的基本内涵应当具有一致性,立法表达与实践表述的差异,主要源于立法价值引导的规范性与法秩序统一的必要性。从立法价值引导的规范性来看,从“集体资产股份”到“集体经营性财产收益权”“集体经营性财产股权”的概念变迁,表征着立法对政策、实践的价值引导,即引导成员对集体价值的重塑,表达国家对农村集体经济组织促

进共同富裕的引导。所谓集体价值的重塑,主要是把公司化表述的“股份”表达为具有集体福利性质的“收益”分配,使得成员经由集体收益分配重塑对集体的认同感、满足感。所谓促进共同富裕,主要是促进农村集体经济组织壮大新型农村集体经济,引导农村集体经济组织合理分配集体收益,增加成员的财产性收入,促进城乡共同富裕。从法秩序统一的必要性来看,同一法律概念在法秩序中应具有相同内涵。集体资产股权与公司股权具有不同性质,前者是一种基于分配的“股权”,而后者是一种基于投资的股权,二者性质不同、生成逻辑不同,《农村集体经济组织法》当然不宜采用“股权”的立法表达。同时,“财产”的规范表达更符合法秩序统一的要求,而“资产”更侧重一种经济或经济学意义的表达,故而《农村集体经济组织法》采用“集体经营性财产”的表达方式。

《农村集体经济组织法》第五十二条使用了“集体经营性财产股权质押”的表达,其与集体经营性财产收益权的关系则需要进一步解释。本文认为,第五十二条的“集体经营性财产股权”与该法的“集体经营性财产收益权”不同,前者的语境是农村集体经济组织的融资担保、市场经营需求,后者的语境是农村集体经济组织向成员分配集体收益。理由在于:一方面,《农村集体经济组织法》的立法意旨天然回避具有投资性质的股权,以避免成员对“集体经营性财产收益权”性质的偏差认识,防止成员请求分割集体经营性财产;另一方面,第五十二条设定的规范语境不同于该法所涉的集体收益分配语境。在解释上,第五十二条主要调整国家、农村集体经济组织与金融机构的关系,“鼓励”“优先支持”的适用对象都是金融机构,“支持”的适用对象是农村集体经济组织。在体系解释上,第五十二条所处的第六章“扶持措施”主要调整国家对农村集体经济组织的扶持措施,扶持方式包括各类具体扶持政策、鼓励倡导相关机构提供支持等。结合《农村集体经济组织法》的组织法性质与立法目的条款,对农村集体经济组织的规范目的,法律解释的答案应当是:其一,第五十二条“集体经营性财产股权”具有投资性质,股权主体是农村集体经济组织,生成逻辑是农村集体经济组织开展新型农村集体经济活动,将集体经营性财产的收益用以对外投资,形成农村集体经济组织持股的股权;其二,“集体经营性财产股权”质押的目的在于获取融资,发展新型农村集体经济。

进言之,作为《农村集体经济组织法》中“收益权”或“股权”的财产基础——集体经营性财产,其中的“经营性”含义尚存一定争议。在立法通过前,理论与实务对“经营性”存在不同认识,这直接产生了集体经营性财产的量化难题。有观点认为,“经营性”表征农村集体经济组织参与市场经营的方式,只要集体财产具有经济价值、能够运营增值,就应当予以量化。据此,便形成了集体财产全部量化论与集体财产区分量化论^[12-13];另有观点认为,依照政策模式^①对集体财产的划分,“经营性”表征可交易的用益物权、能够直接参与市场经营的财产。据此,形成了集体经营性财产量化论^[14]。为避免争议,《农村集体经济组织法》第四十条第二款作出明确规定:“集体所有的经营性财产包括本法第三十六条第一款第一项中可以依法入市、流转的财产用益物权和第二项、第四项至第七项的财产。”这意味着:其一,经营性与非经营性的性质界定,直接决定不同集体财产是否产生可分配的集体收益,通常只有“集体经营性财产”可以产生可分配的集体收益,并进行份额量化;其二,理论与实践对份额量化的财产范围的讨论应当达成共识,即除《农村集体经济组织法》明确规定的集体经营性财产的范围外,不得对其他集体财产收益权进行份额量化。这种立法表达遵循了政策模式的既定思

① 《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称《产改意见》)将集体资产划分为资源性资产、经营性资产和非经营性资产三类,据此可将该集体资产类型划分模式称为“政策模式”。《产改意见》所称“集体资产”与我国《民法典》所规定的“集体财产”的内涵与范围并无不同,二者都指向我国《民法典》第二百六十条规定的集体所有的不动产和动产。换言之,政策文本中的“集体资产”概念实为法律文本中的“集体财产”概念。

路,有利于打通改革实践与法律规范的衔接桥梁,促进与巩固改革经验的法律化表达。

(二)可分配的集体收益的范围

承上所言,“分多少”的问题仍待进一步厘清,这就需要类型化塑造集体收益,明确哪些集体收益可用于分配^①。集体收益的分配主要通过集体收益分配方案予以实现,而集体收益分配方案能确定的集体收益范围具有自治性与强制性相结合的特点,自治性在于集体收益分配方案的通过必然经过成员意志表达与表决权的行使,而强制性在于法律设定集体收益分配规则的底线,避免成员短视造成的不利后果^[15]。

根据集体收益的来源不同,可以将集体收益分为经营性收益、补偿性收益与资助性收益。经营性收益主要是指农村集体经济组织的经营管理收益,包括集体统一经营管理所得的收益,如集体财产的经营管理收益、统一流转土地经营权的收益等,但不包括非经集体统一经营管理所得的收益,如土地经营权、宅基地使用权等成员个人财产权益的流转收益。经营性收益并非当然分配到成员个人,还应当考量农村集体经济组织的组织目标、收益分配原则等情况,其具体分配则依据农村集体经济组织的收益分配方案。

值得说明的是,土地经营权、宅基地使用权等成员个人财产权益由集体统一经营管理,该收益是否属于集体经营性收益?显然,该收益属于一种集体经营性收益,但该收益的分配方式并不当然依据集体资产股份分配,原因在于不同成员的个人财产权益并不相同,而且收益分配方式一般依据双方的协议予以实现。例如,成员将土地经营权委托集体统一经营管理,成员的收益则依据成员与集体经济组织之间的协议进行分配。此场景下的收益分配已经转化为市场性的对价交易,或者由集体经济组织收取一定管理费用,其余收益归属于成员。有疑问的是,经由市场性价值提升带来的土地增值收益是否可作为集体收益进行分配?答案是肯定的,虽然土地增值收益尚不能当然归类于集体经营性收益,但其可作为集体收益进行分配,只是具体的收益分配机制并不当然等同于依据集体资产股份进行收益分配。主要原因在于:一方面,土地增值收益分配本质上属于落实集体所有权的范畴^[16],相关分配主体涉及国家、集体与成员个人三方,且三方之间的收益分配机制并不明确。集体与成员个人之间的土地增值收益分配标准也受到法律规定的限制,并不能完全依据意思自治实现。另一方面,土地增值收益本身并非集体经营性收益,集体与成员个人对土地增值收益的贡献并不清晰,甚至没有贡献,那么依据集体资产股份进行收益分配的方式就不适用于土地增值收益分配。

补偿性收益是指经由集体财产被征收、征用或者其他法定原因导致的利益受损而获得的收益,如土地补偿费、因公益原因收回土地使用权的补偿费等。资助性收益是指政府或社会主体为支持农业农村发展而拨付或者赠与的财产,如财政支农资金、企业捐赠等。补偿性收益与资助性收益的用途、分配方式具有特定性,不可简单依据集体资产股份进行分配。补偿性收益因补偿客体的不同而存在一定差异性:补偿客体是土地使用权的,补偿原因通常是征收征用或者法定事由的收回,收益用途限定为直接补偿给土地使用权人;补偿客体是土地所有权的,通常涉及土地上房屋所有权、土地使用权的征收征用或者法定事由的收回,收益分配受到集体自治与司法审查的约束,补偿方案中在约定成员个人的补偿性收益时,农村集体经济组织不得拒绝向成员个人分配收益。资助性收益根据资助目的或者赠与协议进行使用,如用于美丽乡村建设等。申言之,补偿性收益与资助性收益的分配受到补偿原因、资助目的或者赠与协议的约束,收益发生不具有常规性,收益分配需要经由补偿事实或者资助事实的具

^① 应当说明的是,集体收益与集体经济组织收益不同,但集体经济组织作为集体所有权的代行主体,有权在法定范围内决定集体收益分配问题。本文所称的“可分配的集体收益”主要是集体经营性收益,这基本与集体经济组织收益等同。

体情形予以实现。

集体收益的类型划分廓清了集体收益的不同来源与用途,方便界定可分配的集体收益范围。可分配的集体收益主要由集体收益分配方案确定,其性质上属于集体经营性收益,其他不具有集体要素或经营性特征的收益,即便具有可分配特征,具体的收益分配方式也与依据集体资产股份进行分配不同。其中较为典型的是,成员个人财产权益委托集体统一经营管理的收益与土地增值收益,二者的收益分配依据协议或者独立的收益分配机制予以实现。

三、分配依据:集体经营性财产收益权份额

在“如何分”的逻辑下:第一,应当明晰“按什么分”的问题,即作为分配依据的集体资产股份的规范意涵^①;第二,应当澄清实践的认识偏狭,类型化区分真正的集体资产股份与表象的集体资产股份,避免基于不同法律逻辑生成的股份产生法律冲突。

(一)集体资产股份的规范意涵

探究集体资产股份的规范意涵,离不开对集体资产股权法律性质的基本讨论。在理论上,关于集体资产股权的法律性质存在不同认识:其一,成员权说,即集体资产股权源于成员权,其是成员权的实现方式^[17-18];其二,债权说,即集体资产股权虽与成员权存在密切联系,但其已经由成员权的行使而成为一项独立权利,该权利的内容主要是请求分配集体资产收益,其权利流转不受身份性因素的限制^[19];其三,物权说,即集体资产股权应是一种物权或者准物权,这有利于实现农民财产性收入增加的目标^[20];其四,收益分配依据说,即集体资产股权只是集体资产股份权利的简称,其本身并不表征任何权利内容,只是一种收益分配的依据;其五,区分说,即应当区分集体资产股权的量化财产的性质,以非经营性资产为量化财产的集体资产股权为成员权,而以经营性资产为量化财产的集体资产股权为准股权^[13]。

在解释集体资产股权的法律性质时,首先,应当解决集体资产股权与集体资产股份之间的关系。从政策表达来看,《产改意见》同时使用“集体资产股权”“集体资产股份”的表述,且将二者置于“(十一)集体资产股份权利”项下进行政策表达,其基本旨意是落实“农民集体资产股份收益分配权”。在收益分配的语境下讨论上述二者的关系,实质上就是将二者作为收益分配权利的两种表述方式,“集体资产股权”表述成员请求收益分配的权利,而“集体资产股份”表述收益分配权利的客体^[21]。

其次,应当解决集体资产股权与一般股权的关系。一般股权以公司股权为典型,公司股权对应一定价值的人力、资金、技术等资本要素,而集体资产股权则对应一定集体范围内的身份要素。易言之,二者虽都采用“股权”表述,但集体资产股权具有取得的成员身份性、内容的单纯收益分配性、流转的范围有限性等特点,这使得其本质上区别于公司股权,不可用公司股权的传统观点理解集体资产股权的法律性质^[22]。

最后,应当系统检视上述五类观点对集体资产股权制度构建的影响。集体资产股权制度主要是指集体资产股权的取得、继承、质押、转让、有偿退出。检视的基本前提是集体资产股权依据集体经济组织成员身份取得,权利取得的逻辑是保障性的平等分配逻辑。五类观点的法律效应如下:其一,成员权说的法律效应。根据成员权的身份属性,集体资产股权不可继承、转让,其质押实现方式只能是强制管理或者不影响成员权身份属性的方式,而有偿退出则

^① 应当指出,集体经营性财产收益权份额是集体资产股份的立法表达。为更真实地展示实践做法,后文的分析采用集体资产股份的表达,但该股份可解释为收益权份额。

意味着成员身份的退出,其他带有明显身份属性的成员权益也应一并退出。其二,债权说的法律效应。集体资产股权的继承、质押、转让和有偿退出都不受农村集体经济组织社区性的限制,但债权定性意味着集体经济组织与成员之间形成法定之债关系,无法解释集体收益分配方案未通过或者不进行集体收益分配的情况。其三,物权说的法律效应。集体资产股权的质押、继承、转让、有偿退出等“处分”权能的实现不受农村集体经济组织社区性的限制,但物权定性无法契合物权种类、内容法定的法律要求,难以解释人头多数决的正当性。其四,收益分配依据说的法律效应。集体资产股权作为客体范畴,不需对应具体的表决权,成员依据成员权行使表决权,而集体资产股权的继承、质押、转让和有偿退出等“权能”实现的制度安排,应理解为作为客体的集体资产股权的实现方式。其五,区分说的法律效应。以非经营性资产为量化财产的集体资产股权的法律效应与成员权说一致,而以经营性资产为量化财产的集体资产股权的法律效应基本与公司股权一致,这显然割裂了集体所有权的整体性。

由上可知,除收益分配依据说外,其他四种观点均有不足。第一,成员权说忽略了集体资产股权生成的实践土壤,寄希望于改造公司股权理论以适应集体资产股权制度;第二,债权说剥离了权利取得的身份性与权利流转的财产性之间的关系,寄希望于肯认财产性权利的流转增加农民财产权益;第三,物权说模糊了集体资产股权与物权的根本差异,寄希望于全面改造物权的基本法理以适应集体资产股权的改革目的;第四,区分说重构了集体资产分类改革的基本思路,寄希望于重新设计改革思路以促成“准股权”的市场化。这四种观点都在不同程度上忽视了集体资产股权改革的实践情况,模糊了政策语言与法律逻辑之间的关系,将纯粹的理论设想或者公司股权理论套用于集体资产股权的构造中,从而产生法理阐释的偏狭。其实,陈锡文对集体资产股权的解释已然清晰,集体产权制度改革中的“股”只是一种收益分配份额,应注意政策与法律对“股”的严谨、规范表达^[23]。这意味着,政策话语的法律转化,一方面应当尊重改革的实践逻辑、政策意旨,将集体资产股权理解为一种收益分配依据,另一方面应当注意中国特色的法律概念的提出与立法表达,集体资产股权与集体资产股份的概念都是依循传统公司股权概念的实践产物,二者应然的法律表达是集体所有权收益权能的实现方式,亦即收益分配权的实现方式^[24]。

综上,集体资产股权并非真实的权利,而只是农村环境中成员基于股份合作制对集体收益分配依据作出的通俗表达,成员请求分配集体收益或行使表决权的权利依据均为成员权。集体资产股份是成员请求分配统一经营所得集体收益的基本依据。集体资产股份的继承、质押,不可简单遵循应收账款继承、质押的相应规则,因为应收账款实为债权人的将来债权,而成员是否取得确定的收益,取决于当年度集体收益分配方案是否通过;而集体资产股份的转让、有偿退出,是否体现成员的身份利益,或者是否受到法律限制,则是一个法政策选择的问题,在当前仍然需要集体资产股份提供财产性保障的情况下,对集体资产股份的流转进行一定限制是合理的。至于流转范围的限制是否影响集体资产股份的价值,这本身就是一个模仿公司股权相关制度提出的伪命题,因为农村集体经济组织的营利目的天然受限,并非以利润最大化为根本目标^[25],不能因应公司股权的逻辑提出纯粹的市场化流转问题,那么又何来集体资产股份价值受限的命题?

(二) 集体资产股份的类型塑造

理论上的观点需要经由实践的检验,从实践来看,集体资产股份的类型呈现多样化样态,但总体上可将多样化的集体资产股份类型化为三类:第一类为成员股,即以成员资格为依据设置的集体资产股份;第二类为资金股,即以资金投入为依据设置的集体资产股份;第三类为福利股,即以照顾特定人群或者实现特定目的为依据设置的集体资产股份^[26]。值得说明的

是,由于各地方实际情况的差异性,虽然集体资产股份的名称相同,但其具体内涵不一定相同。以劳龄股为例,由于各地方对劳龄股的计算起点、计算方式、计算标准等认识不同,故劳龄股的数量、配置比例等内容就存在差异。

在成员股中,除以成员资格享有为前提的基本股(或称人头股)外,还包括土地股、劳龄股等体现成员权益的集体资产股份。土地股主要是指以确权确股不确地为依据,或以土地承包经营权为依据而设置的集体资产股份,如上海市松江区^[27],其本质上属于成员的土地承包经营权的具体化实现方式,是集体所有权发挥保障功能的方式。劳龄股主要是指以集体资产形成中的劳动贡献为依据设置的集体资产股份,包括从事农业集体劳动的贡献、缴纳“三提五统”的贡献等,其本质上是对成员劳动价值的双重评价,即在成员提供劳动或贡献时给予相应对价,在股份配置时再次给予成员一定权益。由于劳龄股中“劳龄”的计算依据是符合一定条件的成员从事的集体劳动或贡献,故而劳龄股属于成员股的一种特殊类型,即强调成员劳动对现有集体财产积累的意义,将抽象的“劳动”或“贡献”评价为分配集体收益的基本形式。在实践中,这种“劳动”或“贡献”会因改革时点是否仍具有成员资格而影响评价标准:如果具有成员资格,那么这种“劳动”或“贡献”就可以成为稳定的收益分配依据;如果不具有成员资格,那么这种“劳动”或“贡献”就只能作为一次性补偿的依据^[21]。简言之,实践中的劳龄股包括两种:一是参与集体收益分配的依据,二是一次性补偿的依据。前者可能成为集体资产股份,而后者则无可能。

在资金股中,根据资金来源的不同,资金股可分为成员资金股和非成员资金股,其目的在于区分不同集体资产股权的权利内容,非成员资金股通常不具有参与经营管理的权利,而只享有请求分配红利的权利。资金股的设置虽不具有普遍性,但具有典型性,其集中体现了集体资产股份设置的法理逻辑问题,即套用公司股权的投资逻辑设计具有投资性质的集体资产股份^①。不论资金股的“资金”来源主体是否源于成员,资金股本身都只具有请求分配红利的权利内容,因为农村集体经济组织的特别性决定了其实行“一人一票”的民主决议机制,非成员先天地被排除在民主决议机制之外,而成员参与表决的权利源于成员权,其享有集体资产股份的多少并不影响表决权利的大小^[28]。据此,实践中的资金股只是农村集体经济组织基于现实资金困境选择的临时性融资方式,其类型设置的投资逻辑与集体资产股份的分配逻辑不符,更适宜解释为一种农村集体经济组织与非成员之间的利益分配机制。

在福利股中,无论是基于关照弱势群体的人文情怀,还是基于巩固集体意识、增进集体情感的发展目的,福利股的设置目的与具体用途都难以自洽,尤其是难以与公益金的设置目的、具体用途相协调。有研究指出,公益金的设置目的是实现集体公共事业和成员福利保障,其具体用途包括提供集体公益设施建设费用、提供福利保障等^[29]。实践中的福利股主要分为三类:一是直接以福利股为名,如湖南省攸县《江桥社区股权设置及资产量化办法》明确规定设置福利股^②;二是非以福利股为名但实质上为部分成员提供福利,如黑龙江省克山县部分农村设置的退伍军人优抚股^[30]、江西省南昌市湾里区部分农村设置的帮扶类股份^[31];三是非以福利股为名但实质上为强化集体情感,如甘肃省金昌市金川区部分农村设置的文明股^[32]。无论是为部分成员提供优抚或者帮扶,还是为优化乡村治理提供奖励,福利股事实上都在为部分成员提供福利性的收益分配,而这种福利性的收益分配完全可以通过收益分配方案中的具体内容予以实现,即便是为了保持福利性收益分配的稳定性和长期性,也不宜采用这种设

① 关于集体资产股份设置的法理逻辑问题即集体收益的法律调整逻辑,下文详述。

② 其他设置福利股的地方包括湖南省醴陵市、黑龙江哈尔滨市阿城区的部分地方等。

置集体资产股份的形式实现,因为这会混淆集体资产股份设置的法律逻辑,导致集体收益分配的法律调整出现逻辑混乱。

四、分配逻辑:理顺农村集体收益分配的法律逻辑

在农村集体产权制度改革完成之后,集体收益分配的依据已经确定为集体资产股份。然而,实践中纷繁复杂的集体资产股份设置却并未遵循一以贯之的法律逻辑,有必要通过检视集体资产股份的实践逻辑,厘清集体资产股份设置的法律逻辑,提供解释集体收益分配法律机制的可行方案。

(一) 公平逻辑与效率逻辑的分合

对集体资产股份的不同认识,催生了集体收益分配机制的不同法律逻辑。前文述及集体资产股份法律性质的五类学说,并表明本文对集体资产股份属于收益分配依据的基本观点。实际上,收益分配依据说体现的是整体主义为核心的法律逻辑,而其他四类学说都在不同程度上体现为个体主义的法律逻辑^[10]。有研究指出,农村集体收益分配的实践逻辑主要表现为两种:一是面向一般成员的公平逻辑,二是面向特殊贡献的特定成员的效率逻辑^[33]。诚如此言,农村集体收益的实践逻辑可以进一步阐释为整体主义下的公平逻辑与个体主义下的效率逻辑。所谓整体主义下的公平逻辑,强调运用整体主义方法论分析集体收益的公平分配;所谓个体主义下的效率逻辑,强调运用个体主义方法论分析集体收益的效率分配,而效率分配包含两个实践误区,即个体主义下的投资逻辑与个体主义的分割逻辑。

从实践来看,整体主义下的公平逻辑占据主要位置,绝大部分地方的农村集体经济组织都设置体现公平逻辑的成员股,这既是政策倡导的必然结果,也是实践演进的当然成果。同时,整体主义下的公平逻辑具有正当性,这种正当性主要体现在两个方面:一方面落实集体所有权的私法价值,让每一个成员都能够实际享有集体经济发展的红利,且以量化分配标准的方式让每一个成员看得见个人应得的收益份额,从而巩固集体所有权的管理权能对成员社会保障的意义;另一方面弥合城乡融合发展的政策缝隙,农村集体经济组织的政治性形塑渗入组织治理的全生命过程,组织目标的设定天然地包含维系农村基本生产、生活秩序,而这种基于政治性形塑的保障功能意味着,农村集体收益分配需要弥合城乡融合发展过程中的政策缝隙,防止农民社会保障的支持不足导致的不稳定现象。

个体主义下的效率逻辑并非处于无关紧要的位置,其是公平逻辑的有益补充,但这种有益补充的方式值得商榷,因为其代价是直接混淆了集体资产股份设置的法律逻辑。在实践中,基于各地方对集体资产股份的认识偏差,集体资产股份的多样化、创新性设置背后的法律逻辑偏向个体主义下的投资逻辑和分割逻辑。所谓个体主义下的投资逻辑,是指将集体资产股份理解为与公司股份具有相同性质的投资,农村集体经济组织可以规定出资认购股份^①、增资扩股^②、原始入社股金认定^③等内容。但是,考虑到集体所有制的社会保障性要求和集体资

① 无论是经济发达地区,还是经济欠发达地区,其农村集体经济组织的章程都可能规定“出资购股”的内容。

② 湖南省韶山市S村的农村集体经济组织章程规定:“本社今后如需增资扩股,由理事会提交方案,经股东代表会议表决通过后实施。同时应按同股同权原则,由原股东按出资比例大小同时增资。”

③ 关于原始入社股金的认定,集体经济发展程度不同的地方对此问题的看法可能相同。例如,北京市昌平区的农村集体经济组织将原始入社股金依据本金的15倍折算为改革时的现值。参见方桂堂:《农村集体产权制度改革的多重影响研究——来自北京市昌平区的实证调查》,《中国政法大学学报》2019年第1期,第10页。黑龙江省大庆市《Z县农村集体产权制度改革股份量化指导意见》规定,原始入社股金折算为现值后可以作为个人优先股,持有人享有“优先收益权和优先资产处置权”。黑龙江省哈尔滨市道外区《S村产权制度改革老股金认定方案》规定,老股金可获得“相应的资金补助”。

产的不可分割性特点,故而农村集体经济组织通过规定集体资产股份“不得退股提现”的方式,避免成员误会集体资产股份是对集体资产的分割。显然,“增资扩股”“退股提现”等实践表达体现了个体主义下的投资逻辑,依循投资逻辑,集体资产股份成为一种对农村集体经济组织的投资,只是由于集体资产的不可分割性与集体所有权的社会保障性,农村集体经济组织才必须规定“不得退股提现”的反投资、反市场化的内容,以避免可能的麻烦。事实上,当厘清集体资产股份设置的法律逻辑后,“增资扩股”“退股提现”等实践表达方式不会出现在农村集体经济组织章程中,成员也不会因此产生不必要的误解,从而消弭实践表达的困境。

所谓个体主义下的分割逻辑,是指将集体土地或者林地按照面积进行量化,将政策语言中的集体资产股份合作制改革机械化地表述为集体资产的折股量化,并通过账面资产评估的方式确定每一个集体资产股份的分配金额。据笔者的实地调研,成都市温江区M村的农村集体经济组织章程规定,量化的集体资产包括集体土地总面积。对集体统一经营的资源性资产、可以盘活利用的资源性资产、闲置的非经营性资产等集体资产进行量化分配,或者对劳动贡献、原始入社股金进行量化配股。与之相矛盾的地方在于,农村集体经济组织章程规定成员依法占有集体资产股份,但集体资产股份只能作为集体收益分配的依据,并不能要求分割集体资产,原因在于集体资产股份的所有权属于集体。显然,个体主义下的分割逻辑存在自相矛盾的地方:一方面以集体资产量化的方式进行分割,或者以特殊劳动贡献的名义进行额外补偿;另一方面为避免集体资产的分割,强调集体资产股份的所有权与占有事实的分离,成员不得依据集体资产股份请求分割集体资产。

个体主义下的投资逻辑与分割逻辑都是对政策语言的机械化表达,相关表述不仅未能通过法律语言的规范表达明确相关概念、规则的本义,而且容易让成员误会改革意旨。例如,在黑龙江的实地调研中,个别成员认为集体资产股份与公司股份相同,如果农村集体经济组织产生债务,其会以集体资产股份为限对该债务承担有限责任。显然,这是一种误解,而这种误解还难以通过基层工作人员的解释说明予以化解,因为农村集体经济组织章程、相关文件的表述在客观上产生这种误解。为避免不必要的误解,规范表达改革的原初意旨,应当修正个体主义下的投资逻辑与分割逻辑对法律表达的影响,采用集体资产股份是收益分配依据的法律表达,集体资产股权不是一个规范的法律概念,其只是集体收益分配权实现的一种方式。相应地,出资购股、增资扩股、认定原始入社股金、补偿特殊劳动贡献等不规范的法律表达,都应当解释或者表达为集体收益分配的一种方式,并强调上述股份并非真正的集体资产股份,并不表征或者对应具体的集体财产,而只是一种集体与个人之间的投资利益分配机制^[34]。

(二) 兼容性逻辑对集体收益分配的塑造

检视集体资产股份设置的实践逻辑,事实上是为了归正集体资产股份设置的法律逻辑,从而为提炼和表达集体收益分配的法律逻辑提供理论依据。在很大程度上,集体资产股份设置的法律逻辑相当于集体收益分配的法律逻辑,因为农村集体经济组织依据预先设置的集体资产股份类型为成员配置股份,并依据成员享有的集体资产股份进行集体收益分配。

上文所述的整体主义下的公平逻辑与个体主义下的效率逻辑,存在整合为兼容性逻辑的可能性,主要原因在于作为方法论的整体主义与个体主义存在整合的空间,而且作为集体收益分配主体的农村集体经济组织,其本身即是方法论整体主义与个体主义的兼容性产物。在集体收益分配中,兼容性逻辑如何体现兼容性?产生什么规范效应?

其一,兼容性逻辑体现在两个方面的整合。第一方面在于方法论的整合。集体收益分配应当以整体主义为基础,注重分配的形式公平;以个体主义为例外,兼顾分配的实质正义。形式公平主要通过成员股的设置与成员股分红的享有予以实现,实质正义主要通过其他股份的

设置与稳定性的利益分配机制予以实现。值得说明的是,究竟如何选择实现集体收益分配的实质正义的方式,可能并非关键,关键在于确定经由实质正义实现而照管的特定人群与特定目的,以及实现路径的稳定性。如此,方能避免过度平均主义导致的集体收益分配虚浮、个别成员“吃租”等不良现象,达至集体收益分配的实质正义。兼容性的第二方面在于公平与效率的整合。在实践中,集体收益分配的公平逻辑与效率逻辑表现为相对独立的形态,存在一定僵化性问题。很多地方鼓励只设置成员股,集体收益分配具有明显的平均色彩;部分地方允许设置多样化的集体资产股份,但割裂了集体资产股份的设置与集体所有权落实之间的关系,没有正视集体资产股份作为收益分配依据的特点,从而将具有投资性质或者福利性质的股份作为集体资产股份。据此,整合公平与效率的关键在于厘清集体资产股份的规范意旨,将不属于公平分配的其他股份作为单独的利益分配机制,从而形成清晰的集体收益分配格局(图1)。

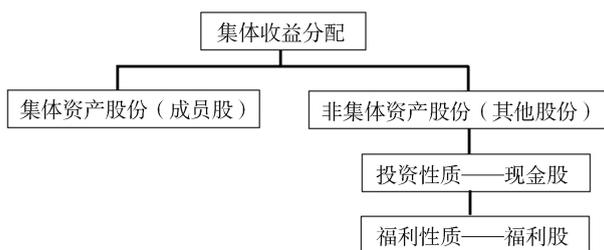


图1 集体收益分配图示

其二,兼容性逻辑的规范效应体现在两大方面:一方面,兼容性逻辑通过整合集体收益分配的公平逻辑与效率逻辑,规避两个相对独立的收益分配逻辑可能存在的矛盾问题;另一方面,兼容性逻辑厘清了作为集体收益分配基础的公平逻辑与作为利益实现机制的效率逻辑之间的关系,从而在实现集体收益分配的基础性保障功能的同时,兼顾投资、弱者照管或特定目的在利益实现机制上的延展性功能。据此,相应的法律表达可总结为:第一,集体收益分配方案确定的可分配的集体收益限于统一经营管理集体经营性财产的收益,不包括补偿性收益、资助性收益和不体现“经营性”的土地增值收益、成员个人财产权益的集体经营所得收益;第二,集体经营性财产收益权量化限于一种类型,即分配给本集体经济组织成员的收益权份额;第三,投资、弱者照管、特定目的等价值的实现,可依托于单独的收益分配机制,不可混淆其与收益权份额分配的关系。

五、结语

有恒产者有恒心。集体收益分配是赋予成员“恒产”的一种方式,即以一种稳定的财产性收益的方式赋予成员“恒产”;同时,集体收益分配是维系成员基本生产生活秩序的一种保障,即以可分配集体收益的稳定性、持续性维系成员对新型农村集体经济的“恒心”。持续推进新型农村集体经济的发展壮大,离不开科学、合理的集体收益分配机制。《农村集体经济组织法》通过后,国务院农业农村主管部门需制定合理、可行的集体收益分配机制,一方面持续深化和巩固农村集体产权制度改革,另一方面规范集体收益分配行为,避免不同性质的集体收益分配规则相互冲突。首先,应当厘清可分配的集体收益的内涵与范围,并区分成员个人财产权益的集体经营所得收益、土地增值收益与集体收益之间的关系,将前两者的收益分配进行独立处置;其次,应当明确集体收益的分配依据是集体资产股份,并通过类型化的方

式,清晰划定集体资产股份的类型为成员股的一种,其他具有投资性质和福利性质的股份并非真正的集体资产股份,而只能是个人与集体经济组织之间的利益分配机制;最后,应当归正集体资产股份设置的法律逻辑,并明确集体收益分配的法律逻辑。

参考文献:

- [1] 房绍坤.促进新型农村集体经济发展的法治进路[J].法学家,2023(3):1-14.
- [2] 王洪平.发展新型农村集体经济应当坚守的法治底线[J].理论学刊,2023(3):150-158.
- [3] 房绍坤,路鹏宇.促进新型农业经营主体发展的法治思考[J].理论学刊,2023(3):131-139.
- [4] 管洪彦.新型农村集体经济组织的法律地位:法理争辩与规范表达[J].理论学刊,2023(3):140-149.
- [5] 谢鸿飞.论农村集体经济组织法人的治理特性——兼论《农村集体经济组织法(草案)》的完善[J].社会科学研究,2023(3):10-21.
- [6] 李国强,朱晓慧.农村集体经济组织法人的治理机制研究[J].财经法学,2022(1):62-75.
- [7] 曹晓锐.论农村集体经济组织收益分配纠纷的司法救济:重庆例证[J].重庆社会科学,2017(9):81-87.
- [8] 张安毅.农村集体经济组织收益分配纠纷解决的路径选择[J].理论导刊,2016(12):85-88.
- [9] 严聪.集体收益分配权的规范分析[J].山东行政学院学报,2023(1):27-33.
- [10] 宋天骐,房绍坤.农村集体经济组织法人的理论逻辑:个体主义抑或整体主义?[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2022(3):115-125.
- [11] 高海,朱婷.农村集体经济组织收益分配的特别性与规则完善[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(4):58-68.
- [12] 高飞.农村集体资产股权配置的法理分析与立法抉择[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023,23(1):95-104.
- [13] 吴昭军.基于资产类型区分的集体资产股权法律性质界定与权能设计[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2022(8):92-98.
- [14] 张洪波.论农村集体资产股份合作中的折股量化[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2019(2):46-53.
- [15] 刘俊杰.找准方向 破解“三项改革”难题[J].农村工作通讯,2019(10):16-18.
- [16] 吴昭军.集体经营性建设用地土地增值收益分配:试点总结与制度设计[J].法学杂志,2019(4):45-56.
- [17] 任怡多.农村集体资产股权的管理模式[J].求索,2022(3):162-170.
- [18] 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.
- [19] 慕磊.集体经营性资产股份流转法律规则之展开[J].中国不动产法研究,2017(2):196-203.
- [20] 赵家如.集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例[J].农业经济问题,2014(4):15-20.
- [21] 宋天骐.论农村集体经济组织法人内部治理中的“人”与“财”——以治理机构的人员构成与集体资产股权为观察对象[J].河北法学,2022(4):34-50.
- [22] 王洪平.农村集体产权制度改革的“物权法底线”[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2019(3):42-50.
- [23] 陈锡文.从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出[J].上海农村经济,2018(8):4-9.
- [24] 张运书.农民集体资产股权质押的法理逻辑及设立规则[J].政治与法律,2019(10):72-83.
- [25] 宋天骐,房绍坤.农村集体经济组织法人治理结构的理论重构及立法建议[J].中州学刊,2022(2):47-55.
- [26] 杨明.权利与义务对等:农村集体资产股份配置有效实现形式——基于农村集体产权制度改革试点单位的考察[J].农村经济,2020(7):137-144.
- [27] 上海市农村经济学会,上海市松江区农业委员会主编.农民的呼唤——上海市松江区农村集体产权制

度改革的实践[M].上海:上海社会科学院出版社,2016:50.

- [28] 高海.农村集体经济组织法人治理的特别性与法构造[J].江西社会科学,2022(10):176-187.
- [29] 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),2020(2):60-72.
- [30] 农业农村部政策与改革司.理顺“三资”管理 夯实发展基础——黑龙江省克山县农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL].(2021-03-11)[2024-07-10].<https://mp.weixin.qq.com/s/z1LJF2OK-VPeZsTLCGHcmQ>.
- [31] 农业农村部政策与改革司.创新改革模式 实现强村富民——江西省南昌市湾里区农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL].(2020-11-05)[2024-07-10].<https://mp.weixin.qq.com/s/z1LJF2OK-VPeZsTLCGHcmQ>.
- [32] 农业农村部政策与改革司.统筹推进“三变”改革 带动乡村全面振兴——甘肃省金昌市金川区农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL].(2020-12-25)[2024-07-10].<https://mp.weixin.qq.com/s/z1LJF2OK-VPeZsTLCGHcmQ>.
- [33] 李强.农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑——基于农村集体经济组织干部报酬管理的考察[J].中国农村观察,2021(4):107-122.
- [34] 韩松.农民集体成员的集体资产股份权[J].法学研究,2022(3):3-20.

(责任编辑:刘浩)

On the Legal Logic of the Distribution of Rural Collective Income

SONG Tianqi

Abstract: The Rural Collective Economic Organization Law has established a foundational framework for the distribution of rural collective income. However, the legislative provision in Article 40, Paragraph 3, which addresses the “quantification of the right to income from collective business property,” presents new interpretive challenges. These include: first, identifying the property basis for the distribution of rural collective income, or in other words, determining “what is to be distributed”; and second, establishing a mechanism for the fair and reasonable distribution of rural collective income, which addresses “how it should be distributed.” Furthermore, it is essential to clarify the scope of distribution for rural collective income, or the question of “how much should be distributed.” This involves theoretically refining the logic of private law that underpins the distribution of rural collective income, effectively asking “on what basis should it be distributed?” The property basis for distributing rural collective proceeds is derived from the income of collective operating property, not from the ownership of collective property or other forms of collective property income. For the distribution of rural collective income, it should be allocated based on collective asset shares. The varied practical forms of collective asset shares require alignment through a logic of compatibility, thereby creating a rural collective income distribution mechanism that is grounded in the fair allocation of collective asset shares and supplemented by the realization of efficiency benefits associated with other types of shares.

Keywords: Rural Collective Income; Right to Distribution of Income; Collective Asset Shares; Rural Collective Economic Organization Law