

农村集体经济组织本质论

宋志红^{*}

内容提要 《农村集体经济组织法》仍未肯认农民集体的民事主体地位,但确认了农村集体经济组织与农民集体在成员和财产上的同一性,从而确立了农村集体经济组织与农民集体的实质同一性。农村集体经济组织的本质是成员集体,农村集体经济组织成员集体所有即为农村集体经济组织所有;农村集体经济组织对农民集体的代表,是作为组织之整体对组织之全体成员的代表,农村集体经济组织是成员形成并执行集体决策的组织工具;农村集体经济组织所有并不替代农民集体所有,二者辩证统一,前者为私法表达和组织形式,后者为宪法表达并决定前者的经济本质和制度底色。《农村集体经济组织法》通过具体规定将抽象的农民集体所有落实为特定农村集体经济组织所有,创新了集体所有制和集体所有权的实现机制,在彻底解决集体所有权主体虚化问题的同时,也有效落实了集体成员权。以本质论检视可以发现,农村集体经济组织与集体企业为“母子”而非“姊妹”关系,与村民委员会则分属两套系统且非同一个层级,村民委员会的代行权为没有本权的代理权。

关键词 农村集体经济组织 农民集体 集体所有制 集体企业
村民委员会

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2026.03.003

目 次

- 一、问题的提出
- 二、农村集体经济组织与农民集体之关系的规范分析
- 三、农村集体经济组织成员集体所有的制度意蕴
- 四、本质论下农村集体经济组织与相关组织的关系
- 五、结语

^{*} 中央财经大学法学院教授。

一、问题的提出

农村集体经济组织作为中国特有的公有制组织体,与集体所有制相伴而生,是在民法所有权制度层面落实集体所有制和集体所有权的重要载体。但目前理论界对农村集体经济组织的本质内涵未能形成学术共识,既影响了《农村集体经济组织法》的准确适用和实施,也制约了对集体所有制和集体所有权实现理论的深度阐释。有鉴于此,本文围绕农村集体经济组织的本质探讨三个问题:

第一,农村集体经济组织与农民集体之关系的规范分析。农村集体经济组织的本质内涵由其与农民集体的关系决定。对两者的关系,笔者在《农村集体经济组织法》立法前提出了实质同一说,指出农村集体经济组织与农民集体在成员和财产上具有同一性,并将前者定性为后者的法律组织形式。⁽¹⁾这一观点得到不少学者赞同,他们从不同视角对此说进行了补强论证。⁽²⁾法学界也有许多学者持独立代表主体说,主张区分农村集体经济组织与农民集体的成员和财产,并将前者定性为独立于后者之外的代表行使主体。⁽³⁾还有学者试图缓和两种学说的分歧,创新性地提出了“二元论”⁽⁴⁾和“多元关系论”⁽⁵⁾,但由于其仍然将农村集体经济组织定性为农民集体之外的独立代表主体,故此,仍可归为独立代表主体说。这一理论争议从《农村集体经济组织法》立法前延续至2024年6月该法颁布后,并给当前的法律实施至少带来三重困难:一是法律解释适用的模糊和混乱,典型如对农村集体经济组织财产制度的解释;二是相关配套制度建设困境,典型如主管部门对集体经营性财产收益权量化之具体办法的制定;三是实践操作无所适从,典型如集体不动产和车辆等的登记权利人无法确定。《农村集体经济组织法》到底选择了哪一种学说作为其底层逻辑直接影响着其条文的解读适用,对此亟待解释论视角的规范分析。

第二,农村集体经济组织成员集体所有的制度意蕴阐释。《民法典》将农民集体所有表述为“本集体成员集体所有”,《农村集体经济组织法》则表述为“农村集体经济组织成员集体所有”,这一表述变化尚未引起学界的足够重视,其有何制度意蕴和影响,亟待规范分析的基础上予以深入的学理阐释。

第三,农村集体经济组织与相关组织的关系厘清。在《农村集体经济组织法》颁布之前,由于对其本质内涵缺乏统一认识,农村集体经济组织在一些地方被泛化,其与集体设立的相关经济组织尤其是集体企业出现混同。与此同时,农村集体经济组织与村民委

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

(2) 参见陈小君、周崇聪:《集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量》,载《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2022年第5期;高飞:《论农村集体经济组织是农民集体的组织形式》,载《政法论丛》2023年第5期;陈甦:《语义密构解析:农民集体所有与本集体成员集体所有》,载《东方法学》2024年第4期。

(3) 参见朱虎、雷志富:《农村集体经济组织何以成为特别法人?》,载《中国人民大学学报》2024年第5期,第62页;高海:《农村集体经济组织中集体资产股份的规范路径》,载《政治与法律》2024年第12期,第102页。

(4) 参见高海:《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》,载《法学研究》2022年第3期。

(5) 参见高圣平:《农村集体经济组织法中的四对基本关系》,载《政法论丛》2024年第5期,第42页。

员会的地位和职能关系也混乱不清。立法对农村集体经济组织的法定内涵作出了严格界定,应在本质论的指导下正确适用这些规定,以此清晰定位农村集体经济组织、集体企业、村民委员会等各自的地位和角色,理顺其产权和职能关系。

上述三个论题,分别对应农村集体经济组织本质内涵的规范分析、理论阐释和应用举要,希冀以此逐层揭开农村集体经济组织的神秘面纱,并为法律的准确适用和全面实施提供理论支撑。

二、农村集体经济组织与农民集体之关系的规范分析

实质同一说与独立代表主体说两种学说立论基础的核心分歧体现在三方面:农民集体是否具备民事主体地位、农村集体经济组织成员与农民集体成员是否同一、农村集体经济组织财产与集体财产是否同一。规范分析发现,《农村集体经济组织法》通过这些制度设计的取舍表明了其态度——以实质同一说为底层逻辑。

(一) 农民集体民事主体地位之否定

独立代表主体说以承认农民集体的民事主体地位为立论前提,这是农民集体得以向农村集体经济组织作出代表、代理或者信托等授权意思表示的前提。鉴于《民法典》未规定农民集体的民事主体地位,学者们只能从学理上将其解释为《民法典》之外其他类型的拟制法人^{〔6〕}或者非法人组织^{〔7〕}。亦有学者注意到农民集体缺乏意思机关,主张设立农民集体会议和农民集体会议主席等作为其意志形成和表达机关。^{〔8〕}还有学者主张通过立法确立农民集体的特别法人地位。^{〔9〕}在学界对农民集体是否属于民事主体以及属于何种民事主体存在重大争议的情形下,《农村集体经济组织法》若采纳独立代表主体说作为其底层逻辑,则必然需要首先明确农民集体的民事主体地位,然后以此为基础明确其向农村集体经济组织作出授权、监督等意思表示的机制。为了做到这一点,立法还必须至少明确农民集体的意思机关,但《农村集体经济组织法》中并没有任何这方面的规定。

农民集体的民事主体地位也无法从《民法典》和《农村集体经济组织法》的相关规定中推定得出。

第一,将农民集体定性为《民法典》之外其他类型的拟制法人的观点难以成立。基于我国法人类型法定的立法思路,《民法典》对法人类型的列举是完全列举,不允许在《民法典》规定的三类法人之外还存在其他类型的法人。并且,依据《民法典》第58条第1款,法人设立必须有明确的法律依据,但《民法典》《农村集体经济组织法》及其他

〔6〕 参见王洪平:《农民集体与集体经济组织的法律地位和主体性关系》,载《法学论坛》2021年第5期,第18-21页。

〔7〕 参见韩松:《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》,载《法商研究》2021年第5期,第152页;温世扬:《从集体成员权到法人成员权——农村集体经济组织法人成员权的内容构造》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期,第147页。

〔8〕 参见董景山:《农村集体所有权主体相关问题辨析》,载《学术探索》2013年第5期,第39-40页。

〔9〕 参见管洪彦:《农民集体的现实困惑与改革路径》,载《政法论丛》2015年第5期,第100-103页。

法律均未提供此等法律依据,农民集体成为法人于法无据。

第二,农民集体的法人地位亦无法参照国家的主体性得出。有学者以国家具备民事主体地位类推,认为农民集体亦应具有民事主体地位。⁽¹⁰⁾但国家具备一套完整的机关,有意思形成和执行能力,而农民集体并无此等机关,不具备成为法人的基本条件。

有学者将行政管理意义上的“村集体”视为“农民集体”,并将其定性为国家行政法上的公法人,⁽¹¹⁾而其所指“村集体”实为地域管辖基础上的村民自治主体,实为“全体村民自治体”或“村民集体”。与此相应,亦有学者将村民等同于农民集体的成员,认为“村民与农民集体成员基本同义”⁽¹²⁾;或者主张结合《村民委员会组织法》的规定,以户籍要素或居住要素作为认定农民集体成员的标准⁽¹³⁾。这些观点实则亦是“农民集体”等同于“村民集体”。但自治法上的“村民集体”与财产法上的“农民集体”并不能等同:依据《村民委员会组织法》的规定,“村民集体”为行政管理上治权范畴的概念,其由一定行政区划范围内的全体村民组成,村民是指户籍在本村者或者在本村居住或从事村务工作一年以上者,村民的权利义务指向村庄公共生活领域;而《民法典》和《农村集体经济组织法》中的“农民集体”则为产权范畴的概念,由特定地域范围内的集体成员组成,其成员主要指向具有历史渊源性的原住民,成员的权利义务指向集体财产领域。《农村集体经济组织法》规定的成员身份确认制度也已表明“村民集体”不等同于“农民集体”。⁽¹⁴⁾

第三,亦无法将农民集体定性为非法人组织。依据《民法典》第102、103条,非法人组织必须依照法律的规定进行登记,能够依法以自己的名义从事民事活动,但我国法律并不存在将农民集体登记为非法人组织的规定,且农民集体并无机关,无法以自己的名义从事民事活动。不仅如此,依据《民法典》第104条,非法人组织的出资人或者设立人需要对组织的债务承担无限责任,这显然是农民集体和集体成员不可接受的。同样,《农村集体经济组织法》也不支持这样的制度设计。

第四,无论是法人还是非法人组织,作为团体性民事主体,均须具备意思机关和执行机关,如此才能以自己的名义从事民事活动,但《农村集体经济组织法》并未为农民集体设立这样的机关提供任何依据,农民集体事实上无法以自己的名义从事任何民事活动。有学者将村民(代表)会议视为农民集体的意思机关,⁽¹⁵⁾或者将村民委员会视为农民集体的执行机关,⁽¹⁶⁾但村民会议和村民委员会分别是村民自治体的意思机关和执行机

(10) 参见王洪平:《农村集体经济组织法制定中的三个基本范畴问题》,载《中州学刊》2022年第2期,第40-41页。

(11) 参见李凤章:《论“村集体”的主体性》,载《法学杂志》2023年第3期,第96、101页。

(12) 房绍坤、宋天骐:《论农村集体经济组织法人成员的特别性》,载《山东社会科学》2022年第2期,第46页。

(13) 参见前注,高圣平文,第46页。

(14) 参见宋志红:《农村集体经济组织成员身份确认制度的体系解释》,载《法制与社会发展》2024年第6期,第23-27页。

(15) 参见前注,王洪平文,第27页;王雷:《农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全》,载《中国法学》2019年第2期,第139页。

(16) 参见房绍坤、崔炜:《村民自治组织与农村集体经济组织的关系新探——基于发展新型农村集体经济的思考》,载《苏州大学学报(法学版)》2024年第4期,第7页。

关,而非农民集体的机关,这些观点亦混淆了村民集体与农民集体。

可见,无论是依据《民法典》还是依据《农村集体经济组织法》,农民集体均不具备民事主体地位。既然如此,其又如何能够向农村集体经济组织作出授权、出资、信托、监督等意思表示呢?《农村集体经济组织法》仍未肯认农民集体之民事主体地位,实际就暗含了对独立代表主体说的否定态度。

(二) 集体成员与农村集体经济组织成员的同质性

区分农民集体的成员和农村集体经济组织的成员,亦是独立代表主体说的主要论点。其代表性观点是将农民集体成员等同于村民,⁽¹⁷⁾将农村集体经济组织成员等同于股东,并认为农民集体成员是在集体资产折股量化的过程中获得股份从而成为农村集体经济组织的股东的⁽¹⁸⁾;亦有学者主张符合特定条件的外部主体可以通过出资或缴纳一定数额公共积累等方式申请加入,成为农村集体经济组织成员⁽¹⁹⁾。虽然类似做法在以往的改革实践中偶有出现,但并未被立法认可,而《农村集体经济组织法》的规定清晰地表明了集体成员与农村集体经济组织成员的同质性。

第一,《农村集体经济组织法》第8、11、36条均有“农村集体经济组织成员集体所有”的表述,对比《民法典》第261条中“本集体成员集体所有”的表述可以发现,《农村集体经济组织法》进一步将《民法典》中的“本集体成员”明确为“农村集体经济组织成员”,从而清晰地表明了集体成员与农村集体经济组织成员的一致性。这一规定是对“成员区分论”的有力否定。

第二,《农村集体经济组织法》第11、12条明确了成员身份确认的三个实质要素:户籍关联、权利义务关系、土地保障,结合前述农村集体经济组织成员与农民集体成员的一致性,可以得出如下结论:(1)农民集体成员不等于村民,因为村民主要依据户籍确定,而农民集体成员身份要考虑更多因素;(2)在农村集体经济组织特别法人依法设立之时,农民集体成员自动成为农村集体经济组织成员,并无前者申请加入后者的过程;农民集体成员亦不是因为集体资产折股量化进入农村集体经济组织而成为后者成员的,无论农村集体经济组织在设立时是否开展股份合作,农民集体成员均自动成为农村集体经济组织的成员;(3)外部人员纯粹通过出资方式取得农村集体经济组织成员身份的路径不被法律所认可。可见,“成员区分论”所主张的农村集体经济组织成员来源的思路,并无法律依据。

第三,农村集体经济组织的成员亦不能完全等同于实行集体经营性资产股份合作之农村集体经济组织的“股东”。依据《农村集体经济组织法》第41、42条,集体经营性资产股份合作改革中的“股”,仅为集体成员参与集体收益分配的份额依据,并不对应资产份额,与公司制度中的“股份”亦是大相径庭。且依据该法第15、16、17条,不具备

(17) 参见前注,高圣平文,第46页。

(18) 参见房绍坤主编:《农村集体产权制度改革的实证研究》,中国人民大学出版社2024年版,第68-69页。

(19) 参见张先贵:《究竟如何理解农村集体经济组织特别法人》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第10期,第19-21页。

农村集体经济组织成员身份者,亦可能在特定情形下参与分配集体收益,从而成为“股东”。可见,将“股东”等同于农村集体经济组织成员的观点并未被立法认可。从改革实然看,即便是一些已经实现“村改居”的集体,在产权制度改革时其原农村集体经济组织成员身份在登记上全部被转化为改制后的股份经济合作社的股东,且对股权和成员身份实行固化,但由于股权可继承、转让,成员身份则不可,一段时间之后,股东与成员亦会出现分野。

总之,在《农村集体经济组织法》的制度设计中,根本就不存在区别于农村集体经济组织成员的农民集体成员、集体成员、农民集体成员、农村集体经济组织成员在该法中处于混用状态,其所指并无不同。《农村集体经济组织法》也并未规定“股东”身份,改革实践中所谓的“股东”仅指享有集体经营性资产收益权份额者,与成员并不能等同。

(三) 集体财产与农村集体经济组织财产的同质性

农村集体经济组织作为法人,必须有自己独立的法人财产。独立代表主体说认为,集体财产不是农村集体经济组织的财产。但就农村集体经济组织的法人财产是什么、从何而来,独立代表主体说内部存在成员份额投入说⁽²⁰⁾、农民集体投入说⁽²¹⁾、资产管理平台说⁽²²⁾、信托财产说⁽²³⁾等不同阐释路径,其共性结论为:农村集体经济组织或者没有法人财产,或者只拥有农民集体(成员)投入的经营性财产,对集体土地所有权等只有经营管理权而无本权。这些思路同样未被立法采纳。系统分析《农村集体经济组织法》规定的财产制度可以发现,其已然将全部集体财产自动视为农村集体经济组织的财产。

第一,《农村集体经济组织法》第19条要求农村集体经济组织在设立时“有符合本法规定的集体财产”,这表明集体财产就是农村集体经济组织的法人财产。尽管学界对法人财产权是否属于财产所有权存在不同观点,⁽²⁴⁾但均不否认法人财产权的独立性——法人在其存续期间可独立支配法人财产、独立行使法人财产权的全部权能。《民法典》第269条虽区分规定了营利法人和其他法人财产权的权能,但二者的区别主要体现为法律对不同类型法人财产权权能限制程度的不同,而非对其独立法人财产权的肯定或否定。机关法人和事业单位法人一样可以享有所有权,尽管其权能受到公法限制,⁽²⁵⁾农村集体经济组织特别法人亦然。

第二,《农村集体经济组织法》在规该组织行使集体所有权的职责时,并不区分集体土地与集体的其他财产,而是统一规定农村集体经济组织代表农民集体行使全部集体财产的所有权。主张“二元论”者在论述集体财产归属时,会援引《民法典》第262条

(20) 参见于飞:《“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》,载《财经法学》2016年第1期,第48-50页。

(21) 参见前注,高海文,第29页。

(22) 参见王洪平:《论我国农民集体所有制的必然性》,载《求是学刊》2021年第4期,第23页。

(23) 参见吴昭军:《论农村集体经济组织的经营管理权——基于信托理论的阐释》,载《当代法学》2023年第1期,第98-107页。

(24) 参见韩松:《〈民法典〉关于法人财产权规定之评析》,载《学海》2025年第1期,第125页。

(25) 参见谢鸿飞:《〈民法典〉中的“国家”》,载《法学评论》2020年第5期,第16页。

作为依据,将集体土地与集体的其他财产相区分,认为农村集体经济组织可基于农民集体的出资行为而取得集体经营性财产的所有权,但对集体土地所有权则仅得代表行使而无法取得所有权。⁽²⁶⁾但《农村集体经济组织法》第2、5、36条的规定已清晰表明,农村集体经济组织行使集体所有权的客体范围涵盖了全部集体财产,其中当然也包括集体土地。需要指出的是,《农村集体经济组织法》在表述“行使所有权”时,其“所有权”并非物权法意义上的狭义所有权范畴,其客体涵盖了第36条第1款列举的所有财产权益,实为囊括了物权、债权、知识产权等的财产权。

第三,集体土地是对农村集体经济组织的设立和存续具有决定性意义的财产。《农村集体经济组织法》第2条要求该组织“以土地集体所有为基础”,第11条将“土地保障”作为成员身份认定的必备条件,第19条第3款强调“设立农村集体经济组织不得改变集体土地所有权”。这一系列规定表明:集体土地不仅是农村集体经济组织的财产,而且是农村集体经济组织最具标志性的财产,是农村集体经济组织设立和存续的基础。集体土地作为公有制专属财产,是集体所有制的根基,亦是农村集体经济组织最重要、最独特的财产。“农村集体经济组织是除国家以外唯一的对土地拥有所有权的主体。”⁽²⁷⁾而且,农村集体经济组织的地域范围和层级也是由集体土地的地域范围决定的。如果否认农村集体经济组织对集体土地的法人财产权,将无法解释这些制度安排。

第四,农村集体经济组织行使集体财产所有权的方式证实了其对集体财产的所有权。“所有权的内在结构包括所有人对其财产的占有使用收益和处分的权能。而所有权的集中表现则是所有人如何行使对其财产的支配权。”⁽²⁸⁾有学者认为,就集体财产所有权而言,农民集体是归属主体、农村集体经济组织是代行主体、集体成员是受益主体。⁽²⁹⁾但所有权是一种全面支配权,所有者基于自主意志排他性支配并享有支配利益是所有权的当然权能,一项缺失了支配权和受益权的权利,不成其为所有权。

还有学者认为,农村集体经济组织的代行权来源于农民集体的授权,其行使受到后者的监督,且其权限范围局限于经营管理事项,明显窄于集体所有权的范围,为非全权代表。⁽³⁰⁾这一观点实际是受改革开放初期提出的国家与国营企业间成立委托经营关系理论的影响。20世纪80年代,我国开展了国有企业经营管理体制改革,为让国有企业成为具有活力的经济实体,我国学者在批驳维涅吉克托夫的“经营管理说”的同时,指出“管理权只是所有权的一种行使方式,而并不是所有权的一项权能”,进而提出了政企分开,即国家所有权与国家管理权分开、企业财产权同国家机关管理权适当区分的观点。⁽³¹⁾同时期,也有学者提出了国家财产所有权与企业经营权分离、国家与国营企业间成立委托

(26) 参见前注,高海文,第29页。

(27) 王利明主编:《中国民法典释评·总则编》,中国人民大学出版社2020年版,第232页。

(28) 王利明、李时荣:《全民所有制企业国家所有权问题的探讨》,载《中国社会科学》1986年第1期,第3页。

(29) 参见房绍坤主编:《农村集体产权制度改革的法理阐释》,中国人民大学出版社2022年版,第19-21页。

(30) 参见前注,高圣平文,第43页。

(31) 参见前注,王利明、李时荣文,第22-25页。

经营关系的学说。⁽³²⁾在当时的背景下,此种所有权和经营权分离的学说有利于政企分开、扩大国营企业的经营自主权。但随着改革的深化,法人的独立财产权逐步得到确认,国有企业的法人财产权和经营管理权合一,此种学说退出了历史舞台。也正是由于逐步有了真正独立的法人财产权,国有企业才得以成为市场经济中合格的微观竞争主体。⁽³³⁾这段历史对我们冲破思想藩篱、承认农村集体经济组织的法人财产权具有借鉴意义。

从《农村集体经济组织法》的规定看,农村集体经济组织独立自主地享有对集体财产的全部支配权:首先,从权利来源看,法律并未规定农民集体任何形式的委托授权或者监督制约机制,农村集体经济组织完全是独立自主地行使集体财产所有权;其次,从权能看,农村集体经济组织拥有所有权包含的占有、使用、收益、处分等全部权能,拥有全部支配权;最后,从自由意志看,只要不违反法律法规的强制性规定,农村集体经济组织能够完全凭借自主意志独立自主地支配集体财产,不用接受任何第三方的指令,有权排除任何第三人的干涉。虽然农村集体经济组织行使集体财产所有权需要按照成员(代表)大会的意志行事,但成员(代表)大会并非农村集体经济组织之外的他者,其本身是农村集体经济组织的机关,成员(代表)大会的意志本身就是农村集体经济组织的意志。农村集体经济组织支配集体财产时的权能圆满性和意志自主性完全符合所有权的本质要求。

《农村集体经济组织法》的规定表明:集体财产与农村集体经济组织的财产在范围和归属上均是一致的,包括集体土地所有权在内的全部集体财产均属于农村集体经济组织的财产;农村集体经济组织取得集体财产无需经由农民集体(成员)的出资或信托等法律行为,其一经设立即自动承受全部集体财产,并依法独立自主地行使集体所有权的全部权能。

综上,《农村集体经济组织法》并未肯认农民集体的独立民事主体地位,而是通过确立农村集体经济组织与农民集体在成员和财产上的同一性,在实际上确认了二者法律人格的实质同一。

三、农村集体经济组织成员集体所有的制度意蕴

《农村集体经济组织法》将《民法典》中的“本集体成员集体所有”进一步明确为“农村集体经济组织成员集体所有”,这一新的表述作为实质同一说的必然结果,进一步揭示了集体所有的本质内涵,体现了立法因应时代需求对集体所有之实现理论的发展和完善。

(一) 农村集体经济组织的本质是成员集体

农村集体经济组织是落实集体所有制和实现集体所有权的重要载体,但农民集体、成员集体、农村集体经济组织、成员个体之间到底是何种关系,农村集体经济组织如何架

(32) 参见金平、赵勇山:《国家财产权与委托经营权》,载《中国法学》1985年第4期,第32页。

(33) 参见岳清唐:《法人独立财产权思想与国有企业四十年改革》,载《企业史评论》2020年第1期,第192-199页。

设起成员个体与农民集体之间的桥梁,理论上并不清晰。农村集体经济组织本质理论则回答了这些问题。

组织的本质,是一群人组成的有序且稳定的集合体。组织理论创始人巴纳德将组织定义为“有意识地协调两个或两个以上的人的活动或力量的一种系统”⁽³⁴⁾。《现代汉语词典》将组织界定为“按照一定的宗旨和系统建立起来的集体”⁽³⁵⁾。从这些定义可以看出,组织是具有特定目标和秩序的多人集合体,是一种稳定有序的多人协作系统。《农村集体经济组织法》的系列规定表明,农村集体经济组织作为一个组织,由全体集体成员组成,其核心职责是行使集体财产所有权,其本质上是全体集体成员基于行使集体财产所有权这一核心目标而形成的稳定结合形态。可见,农村集体经济组织本身就是全体集体成员基于特定目的的稳定集合体,亦即成员集体。

依据《民法典》第261条,农民集体的本质内涵亦为成员集体。那么,农村集体经济组织指向的“成员集体”与农民集体指向的“成员集体”是否相同呢?从主体要素看,由于立法已经确认了农民集体成员与农村集体经济组织成员的同一性,这意味着农村集体经济组织与农民集体是同一群人的集合体;从连接要素看,农民集体的成员因集体财产所有权而集合在一起,农村集体经济组织的成员亦是因该要素而集合成组织。这意味着农村集体经济组织这一“集体”与农民集体这一“集体”由同一群人集合而成、拥有同样的财产、有着相同的目标,自当属于同一本质的集体。此即农村集体经济组织与农民集体实质同一性的内核。

总之,农村集体经济组织与农民集体是同一群人的集合体,且拥有同样的财产、相同的目标。农民集体是该群人组织化之前的松散无序形态,农村集体经济组织则为该群人组织化之后的紧密有序形态:前者是反映物质性的经济关系的政治经济学概念,后者是具有法律人格的所有权主体。⁽³⁶⁾二者的运用语境和功能不同,但实质内核指向同一集合体,均为成员集体,实为“一体两面”“形异神同”的存在。

(二)农村集体经济组织代表成员集体的独特机理

农村集体经济组织成员集体所有的表述蕴含着农村集体经济组织代表行使权的法理逻辑。自从原《物权法》第60条首次采用了农村集体经济组织代表行使的表述之后,农村集体经济组织与农民集体之间的代表机理就成了不解之谜。这一规定后来又被《民法典》第262条原文继受,并成为独立代表主体说最主要甚至是唯一的规范依据。但独立代表主体说始终未能自圆其说地阐明农村集体经济组织代表权的来源和机理。与此同时,实质同一说也因有“自己代表自己”的嫌疑而被质疑。对此,《农村集体经济组织法》在将集体所有明晰为农村集体经济组织成员集体所有的同时,通过对农村集体经济组织治理机制和运行规则的详细规定,揭示了农村集体经济组织代表农民集体的独特机理——农村集体经济组织作为组织整体代表组织之全体成员。

(34) [美] 切斯特 I. 巴纳德:《经理人员的职能》,王永贵译,机械工业出版社 2013 年版,第 56 页。

(35) 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第 7 版),商务印书馆 2016 年版,第 1750 页。

(36) 参见前注,陈甦文,第 143-144、157 页。

农民集体所有的本质内涵为本集体成员集体所有,这要求行使集体所有权的决策应由本集体成员集体作出,此为所有权的必然之义。而农村集体经济组织直接通过其治理机制实现了集体财产由本集体成员集体决策的目标。组织本质上是一种沟通协作系统,农村集体经济组织也扮演了这样的沟通协作角色,其通过自身的治理机制协调各成员的不同偏好,形成全体成员的集体意志并执行之。从此角度而言,农村集体经济组织实则是一种组织化的决策和利益分享机制,是全体成员形成并执行集体决策的组织工具。

在内部关系中,《农村集体经济组织法》要求农村集体经济组织设立权力机关、执行机关和监督机关。作为权力机关的成员大会享有农村集体经济组织的一切权力,但为了提高运行效率,其可以将一部分决策权授权给成员代表大会,并将执行权和监督权分别授权给理事会和监事(会),成员代表大会、理事会和监事(会)均由成员大会选举产生。在农村集体经济组织就集体所有权事项作出决策时,集体成员通过成员大会表达个人意志,成员大会将众多的个体成员意志整合为集体意志,然后将该集体意志交由理事会执行,并由监事(会)负责监督,以确保该集体意志被忠实执行。由此可见,农村集体经济组织的意志来源于成员大会的意志,农村集体经济组织不存在脱离成员大会的单独意志,而成员大会的意志反映的是全体集体成员的多数意志。在此,成员大会充当了协调众多成员的个体意志并将个体成员的多数意志转化为集体意志的工具,而这一集体意志就是农村集体经济组织的组织意志。

在对外关系中,农村集体经济组织统一以组织的名义对外从事民事活动,实现组织利益,但是其从事的所有活动都来源于组织内部成员大会的授权,代表了全体成员的集体意志。显然,该授权机制属于农村集体经济组织内部运行机制的范畴,其授权绝非来源于组织之外第三方。而这正是农村集体经济组织代表成员集体的运行机理,其揭示的是组织内部成员个体与组织整体的关系,实属一种民意代表机制。

需要注意的是,农村集体经济组织是一个包含一整套组织机关和运行规则的组织体,其构成要素中本身就包含成员、成员大会等,农村集体经济组织也是借助成员和成员大会等要素进行运作。在此,既不能将农村集体经济组织片面理解为该组织的理事会甚至是理事长,也需要避免将农村集体经济组织与其成员割裂。有学者认为,虽然《农村集体经济组织法》承认了“农村集体经济组织成员集体”“成员集体”“农民集体”三个概念的同一性,但“农村集体经济组织”不能等同于“农村集体经济组织成员集体”,农村集体经济组织成员集体是《民法典》上集体所有权的归属主体,农村集体经济组织是集体所有权的代表行使主体。⁽³⁷⁾笔者认为,农村集体经济组织与农村集体经济组织成员集体所指并无实质不同,前者是后者的组织载体,并不存在一个不同于农村集体经济组织的农村集体经济组织成员集体。将农村集体经济组织与农村集体经济组织成员集体割裂的观点,既忽略了组织以人为其最核心的要素,亦混淆了组织的对内面向和对外

(37) 参见王洪平、纪力玮:《承继与变革:〈农村集体经济组织法〉重点制度解读》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2024年第6期,第82-83页。

面向。对内,农村集体经济组织本身就是成员的集体组织,是全体成员形成和实现其集体意志的平台和工具;对外,农村集体经济组织代表全体成员的集体意志,本身就是集体的化身。在对内关系中,个体成员当然不同于成员集体,但成员集体由全体个体成员构成,由全体个体成员集合形成的组织就是成员集体,农村集体经济组织正是这样的组织;在对外关系中,个体成员意志无法直接彰显,其只能被集体意志也即农村集体经济组织的整体意志所吸收和代表。这正是农村集体经济组织代表成员集体的内涵。

对农村集体经济组织代表行使机理的揭示,有利于看清国家所有权与集体所有权之实现方式的差异。有观点认为,集体所有权的代表行使应当按照与国家所有权相同的逻辑加以解释,⁽³⁸⁾而作为代表行使主体的国务院显然不是全民所有财产的所有权主体,国家才是⁽³⁹⁾。实际上,集体所有与国家所有虽同为公有制,但公有制程度和群众基础明显不同,国家所有为面向全体人民的“大公有制”,集体所有则呈现为“内公外私”的“小公有制”。⁽⁴⁰⁾这些差别使得二者在实现机制上确实存在不同。在集体所有的语境下,全体集体成员得基于共同意志设立一个组织代表其共同意志行使所有权,成员个体可以通过该组织的成员大会直接参与决策,该组织对全体集体成员的代表具有直接性。但在全民所有的语境下,全民基数的庞大性决定了这种直接代表机制的不可行性,只能采取层级更多、更加间接的民意表达和实现机制。从法律规定看,国务院对全民所有权的代表行使,经由了先将全民所有等同于国家所有,然后由国家的执行机关,即国务院,代表国家行使的路径。“全民”是一个松散无序的集合体,“国家”则是由全民构成的有序集合体。如果一定要将集体所有权行使机制与国家所有权行使机制相比较,农民集体(成员集体)类似这里的全民而非国家,农村集体经济组织类似这里的国家而非国务院,农村集体经济组织是全体集体成员的直接代表,国家则是全民的直接代表,而国务院是对国家的代表。显然,在集体所有权的代表行使机制中,民意表达更为直接,并无必要模仿国家所有权。

(三)农村集体经济组织所有与农民集体所有的辩证统一

需要特别强调的是,农村集体经济组织所有并不否定农民集体所有。有学者认为,实践中一些农民集体未设立农村集体经济组织,实质同一说会导致这些农民集体的土地所有权缺乏归属主体。⁽⁴¹⁾这一认识误将农村集体经济组织与农民集体之间的实质同一性关系理解为替代关系,但二者的实质同一性主要体现在集体财产的归属和行使领域,并不意味着在任何场域均要将二者完全等同,更不意味着取消农民集体所有的概念。农民集体所有与农村集体经济组织所有是并存的,二者是辩证统一的关系。

1. 决定经济本质的农民集体所有

首先,农民集体所有作为一种宪法表达,自有其存在的政治经济学意义。“农民集体

(38) 参见何宝玉:《农村集体经济组织法释论》,中国民主法制出版社2025年版,第206页。

(39) 参见前注,韩松文,第146页。

(40) 参见陈锡文:《农村改革与制度创新》,载《中国农业大学学报(社会科学版)》2025年第1期,第10-13页。

(41) 参见张先贵:《究竟如何理解农村集体经济组织特别法人》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2021年第10期,第17页。

是农村集体经济组织的经济本质”⁽⁴²⁾。作为一种公有制表达,农民集体所有决定和表征了集体财产的公有制属性,也决定了农村集体经济组织的制度底色,只有坚守此种制度底色,作为特别法人的农村集体经济组织才得以时刻维持其公有制组织的本质属性,而不会变为一般意义上的私法人。这正是农村集体经济组织特别法人之特别性的根源。⁽⁴³⁾也正因为此,法律对农村集体经济组织的设立、成员、财产、治理机制、行为能力、收益分配、责任承担等作出了一系列特殊安排。

有学者认为,承认农村集体经济组织法人所有会导致集体所有沦为私有。⁽⁴⁴⁾这一观点恰是忽略了农村集体经济组织背后的农民集体本色。一提到法人,人们首先想到的是诸如公司等以私有产权为基础的营利法人。但作为特别法人的农村集体经济组织绝非此类,其法人外观下,是农民集体所有的公有制本色,法律对农村集体经济组织的一系列特殊制度安排也足以保障其公有制本色。

在此需要注意的是,法律对农村集体经济组织行为能力和责任能力的诸多特殊安排,是保障农村集体经济组织所有不会滑向私有的有效技术手段,其是以承认农村集体经济组织所有为前提的。因而,不能因果倒置,以法律有这些特殊限制为由否定农村集体经济组织的法人财产权。例如,有学者认为,实质同一说不得不面临农村集体经济组织拥有集体财产却不能将财产进行自主分配的解释障碍。⁽⁴⁵⁾笔者认为,这类观点混淆了财产权的法律限制与财产权的归属。法律对集体财产分类管理的一系列法定限制,尤其是关于集体财产不得分割到成员个人的规定,是根源于集体财产的公有制属性,与是否承认这些财产归农村集体经济组织所有无关。只要是公有制财产,无论认为其所有权人是农民集体还是农村集体经济组织,均需要受到这些特殊的法定限制。再如,有学者以《农村集体经济组织法》第6条第2款的规定为依据,认为农村集体经济组织无法独立承担责任,并进一步推导出其不是集体财产所有者。⁽⁴⁶⁾还有学者认为,“集体所有权不属于集体经济组织的法人财产,集体经济组织的债权人无权请求法院拍卖或变卖集体所有权。”⁽⁴⁷⁾笔者认为,《农村集体经济组织法》之所以对该组织的破产能力予以限制,恰是因为该组织拥有的是集体土地等公有制专属财产,必须予以特殊保护。相反,如果集体财产真的不是农村集体经济组织的法人财产,其自然不会被纳入偿债范围,于此,立法反倒不必特别限制其破产能力。主张集体财产不是农村集体经济组织的法人财产,从而认为集体财产不能被用于偿债的观点,将彻底剥夺农村集体经济组织的责任能力,严重影响其市场信誉。构建农村集体经济组织责任制度的正确路径,是以实质同一性理论为指导,

(42) 前注,陈甦文,第143页。

(43) 参见宋志红:《农村集体经济组织的本质特别性》,载《江西社会科学》2024年第5期,第75页。

(44) 参见高圣平:《〈民法典〉与农村土地权利体系:从归属到利用》,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期,第145页;前注,朱虎、雷志富文,第62页。

(45) 参见前注,房绍坤、崔炜文,第8页。

(46) 参见房绍坤、马鹏博:《农村集体经济组织具有破产能力吗?》,载《上海政法学院学报》2022年第5期,第24页。

(47) 张先贵:《集体经济组织享有集体财产所有权的谬误与补正》,载《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2021年第3期,第116页。

承认农村集体经济组织的法人财产权,同时对其责任财产范围和偿债规则作出特别设计。防范集体财产经营风险的科学路径,应是由农村集体经济组织通过设立或参与设立公司等方式建立“防火墙”,而非否定其对集体财产享有法人财产权。

其次,农村集体经济组织与农民集体的存在具有时空差异,现实中并非所有的农民集体均设立了作为特别法人的农村集体经济组织。在设立了农村集体经济组织特别法人的地方,农村集体经济组织在行使所有权时全面替代农民集体,其遵循公有制的产权逻辑,享有全部集体财产所有权并依法独立自主行使,农民集体“隐身幕后”;在未设立农村集体经济组织特别法人的地方,只能由村民自治组织代表农民集体行使所有权,此时农民集体仍需时刻“站在前台”,以此表征集体所有实为成员集体所有的本质内涵和公有制属性,避免其滑向村民自治组织所有或个人所有。

2. 螺旋式发展的农村集体经济组织所有

我国集体所有一直都是以农村集体经济组织作为组织载体,这一点自我国集体所有制诞生以来从未变过,只不过农村集体经济组织的组织形式在不同时期有所不同,其总体上经历了螺旋式的发展和完善过程。

我国最早的农村集体经济组织表现为高级农业生产合作社,随后表现为人民公社。人民公社实行政社合一体制,其本身既是政权组织又是农村集体经济组织。在人民公社解体之后,其政治职能被较好地承接,公社普遍改为乡镇,生产大队和生产队则普遍改为村和村民小组,并分别设立乡镇政府和村民委员会负责相应层级的行政管理(村民自治管理)。对于原人民公社的经济职能,理应设立新的剥离了政治职能的农村集体经济组织来承接。对此,1983年的中央一号文件《当前农村经济政策的若干问题》指出:“人民公社原来的基本核算单位即生产队或大队,……仍然是劳动群众集体所有制的合作经济,……为了经营好土地,这种地区性的合作经济组织是必要的。”1984年的中央一号文件《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》亦规定:“为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织。这种组织,可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称;可以以村(大队或联队)为范围设置,也可以以生产队为单位设置;可以同村民委员会分立,也可以一套班子两块牌子。”但遗憾的是,在当时的实践中,农村集体经济组织的建设普遍被忽视,仅少数经济发达地区设立了经济合作社或者联合社等作为新的农村集体经济组织,大多数地方并未设立对应的实体组织。这一时期虽然大多数地方并不存在作为组织实体的农村集体经济组织,但观念上的农村集体经济组织却一直存在。⁽⁴⁸⁾这是因为,作为农村集体经济组织之核心要素的集体财产和集体成员一直存在。区分作为组织实体的农村集体经济组织与观念上的农村集体经济组织,不仅有助于解释为何在人民公社解体之后,一系列法律法规中仍然频繁出现农村集体经济组织的概念,并赋予其一系列职能;亦可以用来解释《农村集体经济组织法》第64条第1款看似矛盾的表述——该款中前一个“农村集体

(48) 参见屈茂辉:《农村集体经济组织法人制度研究》,载《政法论坛》2018年第2期,第29页。

经济组织”指向具有特别法人地位的组织实体,后一个“农村集体经济组织”则仅为观念上的存在。

随着我国工业化和城镇化的快速推进,集体财产参与市场交易的需求越来越强烈,更多的地方开始重建农村集体经济组织。但由于对新的经济条件下农村集体经济组织的地位和功能缺乏统一的认识和规定,各地的探索存在较大差异,实践中被视为农村集体经济组织者,其产权结构和组织表现形式也变得复杂和多元。以 20 世纪 90 年代广东省的社区型股份合作为例,其股份合作组织与原有合作经济(农村集体经济组织)的关系存在并存式、内部式、取代式三种;从股份合作的资产内容看,也有综合型、土地型、资产型三种。⁽⁴⁹⁾在北京,集体土地资产与社区股份合作制发生直接或间接联系的方式亦有三种:一是土地所有权作价量化为股份直接进入;二是将土地使用权的收益权作价量化为股份进入;三是虽然土地所有权、使用权不作价量化为股份,但土地收益的全部或部分参照社区股份合作制设置的股份进行分配,从而导致土地权益变相进入。在温州,对非土地资产进行股份制改革,按现代企业制度运行;土地资产则建立土地合作社,保持集体所有不变。⁽⁵⁰⁾由此可见,这些社区型股份合作组织与集体资产尤其是集体土地的产权关系呈现出多样性,但在基层实践中,这些组织往往一并被视为农村集体经济组织。

除了股份合作社这种典型探索形式,各地还出现了有限责任公司、农民专业合作社、股份合作制企业、集体所有制企业、民办非企业法人等不同的组织形式,所谓“农村集体经济组织”的组织表现形式和登记注册途径可谓“五花八门”。

也正是在这一时期,社会各界对农村集体经济组织本质内涵和法律属性的认识出现混乱,将村委会以部分集体资产出资设立的各类企业等同于新型农村集体经济组织的观点开始流行,一些研究也将集体所有制企业、专业合作社等凡是有集体资产参与的经济组织均归类为农村集体经济组织。⁽⁵¹⁾甚至连 2012 年全国人大财经委的报告都将公司、农民专业合作社等视为农村集体经济组织的组织形式。⁽⁵²⁾如今,用《农村集体经济组织法》的标准回头审视,其中相当一部分并不属于真正的农村集体经济组织。但在当时,这些组织却普遍被视为农村集体经济组织,甚至被当作新型农村集体经济组织的典型。

2018 年,农业农村部等部门组织开展农村集体经济组织登记赋码工作,同期开展的农村集体产权制度改革也开始规范农村集体经济组织的运行机制和治理结构,各地普遍通过改革设立(股份)经济合作(联合)社,并在农业农村部门登记赋码,农村集体经济组织的组织形式和登记管理得到了一定程度的规范。但由于各界对农村集体经济组织的本质内涵仍存在认识分歧,且各地改革具有路径依赖性,并未能彻底扭转实践乱象。

(49) 参见张德扬:《广东农村股份合作制的类型、做法和效果》,载《南方农村》1994 年第 2 期,第 12 页。

(50) 参见赵家如:《北京市农村社区股份合作制变迁绩效研究》,中国农业大学 2014 年博士学位论文,第 24 页。

(51) 参见刘观来:《合作社与集体经济组织两者关系亟须厘清——以我国〈宪法〉的完善为中心》,载《农业经济问题》2017 年第 11 期,第 14 页;戴琼、于东家:《农村集体经济组织形式特点与产权优化》,载《中国注册会计师》2020 年第 5 期,第 98 页。

(52) 参见乌日图:《全国人民代表大会财政经济委员会关于第十一届全国人民代表大会第五次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》,2012 年 10 月 23 日在十一届全国人大常委会第二十九次会议第一次全体会议上,第 63 条。

《农村集体经济组织法》首次以国家法律的形式界定了农村集体经济组织,其第2条从财产基础、组织职能、组织性质、组织类型四个维度明确了农村集体经济组织的内涵和边界。从这一概念可以清晰地看到,今天作为法定概念的农村集体经济组织,“是历史的延续,是原人民公社基本核算单位的延续”⁽⁵³⁾。这样的农村集体经济组织虽然具有特别法人这样的现代化组织形式,但其核心职能、成员和财产与人民公社时期以公社、大队、生产队为表现形式的农村集体经济组织一脉相承,而这样的农村集体经济组织本身就是成员集体。

农村集体经济组织在组织形式上的这一曲折发展历程,体现了集体所有在不同发展阶段的差异化实现形式。农村集体经济组织的组织建设在经历了一段时期的缺位和混乱之后,终在《农村集体经济组织法》的统领下迈上新台阶。自此,作为特别法人的新型农村集体经济组织成为新发展阶段坚持集体所有制、落实集体所有权的有效载体,虽然其实质内核仍然是诞生于20世纪50年代的成员集体,但已实现了组织形式和运行机制的现代化。

3. 从农民集体所有到农村集体经济组织所有

我国集体所有制和集体所有权自20世纪50年代诞生以来,一直延续至今。70多年来,集体所有权的内涵和归属并未发生变化,但集体所有权的实现形式则伴随着我国市场化改革的不断推进而逐步现代化。

在高级农业生产合作社时期,集体所有即为合作社所有。在人民公社时期,集体所有即为人民公社所有。此时,集体所有权的主体是清晰的,但受制于高度计划的经济体制,所有权与行政权混为一体。人民公社解体之后,集体失去了具体的组织载体,但集体所有制和集体所有权必须维持,于是1982年《宪法》在删除“人民公社所有”的同时,直接表述为“集体所有”。这一表述虽然维持了集体所有的宪法地位,但失去了组织载体的集体所有也因此留下了主体虚位的隐患。随着我国市场经济体制改革的逐步推进,集体财产需要越来越频繁地参与市场交易,集体财产所有者缺位的问题也越来越凸显。

面对实践中集体所有权行使出现的种种问题,尤其是农民在集体所有权行使中话语权缺失的问题,2007年《物权法》明确将农民集体所有界定为本集体成员集体所有。这一规定表明集体是由成员组成的,“意在强调集体成员对集体财产享有共同的支配权、平等的民主管理权和共同的收益权”⁽⁵⁴⁾。但何为集体、谁是集体成员、成员在集体中享有何种权利、如何行使权利等问题仍然不清,成员集体所有无法有效落实。

2024年的《农村集体经济组织法》进一步将成员集体所有明确为农村集体经济组织成员集体所有,将具有特别法人地位的新型农村集体经济组织确立为成员集体的组织形式,并以此为基础,详细规定了农村集体经济组织的运行机制、成员在农村集体经济组织中的一系列权利等,从而系统回答了何为集体、谁是成员、成员享有何种权利、如何行

(53) 前注,陈锡文文,第17页。

(54) 王利明、周友军:《论我国农村土地权利制度的完善》,载《中国法学》2012年第1期,第48页。

使权利等一系列问题。至此,抽象的农民集体所有得以落实为具体的农村集体经济组织所有,集体所有与成员权利实现之间的法律渠道得以畅通,集体所有权主体虚化问题在法律上得到了彻底解决。

1982年《宪法》规定的农民集体所有,是在人民公社解体的背景下对集体所有制的坚守;从农民集体所有变为原《物权法》中的成员集体所有,意在强调成员在集体所有中的核心地位;而从成员集体所有到《农村集体经济组织法》中的农村集体经济组织成员集体所有,则意在落实集体所有中成员权益实现的具体机制。在此演进过程中,无论是作为初创形态的高级农业生产合作社所有、还是强调集体属性的农民集体所有、抑或是强调成员权益的成员集体所有、又或是重在落实成员权益的农村集体经济组织所有,其实质内核均是全体集体成员集体所有,差异只不过是成员集体之组织化程度和组织表现形式的不同。农村集体经济组织特别法人作为成员集体的现代化、法人化表现形式,在彰显成员个体意志的同时也兼顾了集体行动效率,能够有效回应新发展阶段集体财产市场化运营管理的需求。这一以成员权益为中心的集体所有权实现机制之现代化过程,恰是我国以人民为中心的现代化进程的局部写照。

四、本质论下农村集体经济组织与相关组织的关系

依据实质同一说,从人员、财产、来源三方面看农村集体经济组织的本质内涵,农村集体经济组织是成员集体,是全部集体财产的所有者,是原人民公社基本核算单位的延续。明确农村集体经济组织的本质是准确适用和实施《农村集体经济组织法》的前提,也是深入推进相关配套制度研究的起点。结合现有实践情况,笔者认为,当前阶段实施《农村集体经济组织法》面临两项急迫的任务:一是厘清农村集体经济组织与各类集体企业的边界,理顺二者的产权关系;二是厘清农村集体经济组织与村民委员会的职能关系,正确适用其代行规则。二者均需在农村集体经济组织本质理论的指导下展开。

(一) 农村集体经济组织与集体企业的关系

将各种类型的集体企业与农村集体经济组织相混淆的情形,在理论界和实务界均普遍存在。例如,“北京市自20世纪90年代起即开展农村集体产权制度改革,部分改革较早的村改制为股份合作制企业或有限责任公司,并在市场监管部门登记注册;后期改革的村大多改制为股份经济合作社,并以村经济合作社作为农村集体土地所有权的主体,在农业农村部门登记注册。有的地方还实行集团公司化经营。对这些主体的性质和相互关系,存在不同认识”⁽⁵⁵⁾。类似情形在其他地方也不乏见。在立法讨论中,也有观点主张仿照集体企业甚至是国有企业制度来构建农村集体经济组织的制度。

实际上,如果采独立代表主体说作为农村集体经济组织本质内涵的理论依据,农村集体经济组织与集体企业很容易被混淆。这是因为,在独立代表主体说下,农村集体经

(55) 王修达:《推进农村集体经济的法治化市场化》,载《农村工作通讯》2025年第9期,第51页。

济组织被定性为农民集体下设（或内设）的经济组织，而集体企业也是农民集体用集体资产投资设立的经济组织，于此，农村集体经济组织也就被顺理成章地视为一种特殊类型的集体企业。这正是之前实践中将农村集体经济组织与集体企业相混淆的理论根源。

所幸的是，上述观点并未被立法采纳。《农村集体经济组织法》遵循实质同一说的底层逻辑，严格界定了农村集体经济组织的内涵，同时也明确了农村集体经济组织与集体企业的关系。依据该法第6条，农村集体经济组织可以依法出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体。依据农村集体经济组织与农民集体的实质同一性，这些由农村集体经济组织出资设立的市场主体即为集体企业，农村集体经济组织是这些集体企业的出资人。由此可见，农村集体经济组织与各类集体企业之间是“母子”关系，而非平行的“姊妹”关系。尽管在以往实践中，一些村办企业将村委会登记为出资人，但其真正出资人应为农村集体经济组织，即便这些企业设立在前，农村集体经济组织特别法人设立在后，其产权关系亦应如此界定。

明确这一点有利于我们从众多相关的经济组织中甄别出真正的农村集体经济组织，并以此为基础理顺农村集体经济组织与众多类型集体企业的产权关系。笔者认为，产权关系和成员构成是甄别农村集体经济组织的最主要的标准。虽然《农村集体经济组织法》为了凸显该类组织与其他相关经济组织的区别，对其名称标识和登记机关作出了不同于企业法人的安排，但考虑到过去相当长的时间里一些地方设立的农村集体经济组织已在市场监管部门登记为企业形式，这些形式上的区别无法成为区分两类组织的决定性标准。关键还是应看其产权关系和成员构成是否符合农村集体经济组织本质理论的要求：如果符合，则其本质上属于真正的农村集体经济组织，形式上的瑕疵可以通过一些技术性调整以达到法定形式要求；反之，则极有可能属于集体企业，应当在出资者权益归位的基础上纳入相应类别企业的范畴予以调整。针对实践中的几类特殊经济组织，还需要进一步厘清：

一是以村为股东的乡镇级经济联合组织。真正的乡镇级农村集体经济组织应当以自然人为成员，而非以村级农村集体经济组织为成员。这种以村为成员（或股东）的乡镇级经济联合组织，即便其名称上有经济联合（总）社等字样，也非真正的乡镇级农村集体经济组织，而应当定性为村村联合的企业。

二是一村二社情形中的“二社”。一些村同时存在经济合作社和股份经济合作社，前者承载集体土地所有权，后者承载集体的其他财产。尽管在以往的改革中，这些合作社均被以农村集体经济组织的名义登记赋码，但这并不符合农村集体经济组织与农民集体的唯一对应性要求，须通过改革予以整合。

三是集体资产管理公司（或者农工商公司）。实践中，一些经济较为发达的城区村在早期的改革中已经改制为股份合作制企业或有限责任公司，名称上通常为××农工商（总）公司、××资产管理公司等，但这些企业或公司实际承担了农村集体经济组织的全部职能，包括成员管理、股权管理、对外投资控股、分红、成员社保等。这些经济组织虽然在形式上看起来像集体企业，但其财产来源、成员构成和职能承担等总体上契合真

正农村集体经济组织的要求,在实践中也一直被视为农村集体经济组织。在后来开展农村集体产权制度改革时,这些地方又按照改革统一部署另行成立了(股份)经济合作(联合)社。但在实际运营中,农村集体经济组织的法定职能仍然是由集体资产管理公司(农工商公司)承担,这些后来设立的(股份)经济合作(联合)社只是一个徒有其名的空壳,由此导致了农村集体经济组织名实不符“两张皮”。对此,应当严格落实《农村集体经济组织法》的规定,在成员、财产和职能上将这些集体资产管理公司(农工商公司)与(股份)经济合作(联合)社予以整合——或者整合为一个符合法定要求的真正的农村集体经济组织,或者在理顺产权关系的基础上调整为“农村集体经济组织+集体企业”的双层结构。

四是已经将集体资产股权实质化的股份经济合作社。实践中,一些实行了经营性资产股份合作的农村集体经济组织以股份经济合作社为其载体,这些股份经济合作社存在股权实质化与非实质化之分。⁽⁵⁶⁾ 股权实质化的本质是集体资产份额化,此种做法已被立法所否定,但那些已经实行了股权实质化的股份经济合作社何去何从?对此,有学者认为:优选路径是将资产股份改为农村集体经济组织成员的收益权份额,次选且慎重的路径是将成员股外置于集体经济组织出资企业或全部转为外置企业中集体经济组织持有的集体股,备选路径是通过登记证书有效期限届满后的续期使资产股份规则部分有效。⁽⁵⁷⁾ 笔者认为,第三种路径规避了法律的适用,会导致这些股份经济合作社长期法外运行,不宜采用;对于前两种路径,则需结合其股份合作的不均等化和外部化程度,以及由此决定的调整为农村集体经济组织收益分配权份额的难易程度,酌情选择。具体而言:如果该股份合作社的非成员持股仅为个别现象,且成员间持有的股份数量大体均衡,则适宜采用内部调整模式,也即维持其农村集体经济组织属性,并按照法定要求将其股权调整为收益分配权份额;反之,则更适宜采用外置调整模式,也即将特定范围的集体经营性资产股份合作外置为农村集体经济组织出资设立(或者农村集体经济组织与集体成员等共同出资设立)之股份合作制企业,并按照这一产权逻辑理顺出资者权益,从而形成“农村集体经济组织+股份合作制企业”的双层结构。

(二) 农村集体经济组织与村民委员会的关系

长期以来,村民委员会代行集体资产管理职能的现象普遍存在,即便是在一些已经设立了农村集体经济组织特别法人的地方,此种现象也依然存在,从而导致农村集体经济组织“空转”。《农村集体经济组织法》全面列举了农村集体经济组织的职能,新修改的《村民委员会组织法》也相应地删除了原法中对村民委员会和村民会议经济职能的规定,从而在立法上进一步划清了村民委员会和农村集体经济组织的职责。但要准确实施这些规定,尚需在农村集体经济组织本质理论指导下深入理解其立法意蕴。

对于村民委员会与农村集体经济组织在行使集体财产所有权上的关系,学界主要存

(56) 参见高海:《论集体土地股份化与集体土地所有权的坚持》,载《法律科学》2019年第1期,第172页。

(57) 参见前注,高海文,第93-104页。

在“同等地位说”和“农村集体经济组织优先说”两种观点。前者认为,村民委员会本身就具备经营管理集体财产的职能,即便已经设立农村集体经济组织,村民委员会仍可依法直接行使相关职能。⁽⁵⁸⁾后者则认为,只要存在农村集体经济组织,就应当优先由农村集体经济组织代表行使,只有不存在农村集体经济组织时,才由村民委员会代行。⁽⁵⁹⁾但该类观点在解释农村集体经济组织代行职能优先性的缘由时,往往停留在“政社分开”之专业分工层面,并未能深入揭示两类组织代行职能的根本差异。

对此,《农村集体经济组织法》第64条和《村民委员会组织法》第10、28条的规定不仅明确否定了“同等地位说”,而且蕴含了两类组织之代行权在底层逻辑上的根本区别:农村集体经济组织的代行权是与其生俱来的固有职能,是本职;村民委员会的代行权则是对农村集体经济组织职能的代理。要深入理解这一点,必须借助农村集体经济组织本质理论。

独立代表主体说在阐释农民集体、农村集体经济组织、村民委员会之间的关系时,往往将农民集体视为村民委员会和农村集体经济组织共同的“母体”,认为二者分别是农民集体设立的自治组织和经济组织,分别承担村民自治和集体所有权行使功能,由此形成“一体两翼”的关系。⁽⁶⁰⁾由此推之,农村集体经济组织的代行权与村民委员会的代行权并无本质差异,即便承认前者的优先地位,也仅仅是出于“政社分开”的考量。这类观点实则是在《民法典》的农民集体概念之上虚构了一个更为抽象的农民集体。例如,有学者从宪法学上将农民集体扩大化解释,认为“农民集体可以解释为自治的村民集体和经营的农民集体,而农村集体经济组织则是经营的农民集体的组织化”⁽⁶¹⁾。也有学者认为,《民法典》中规定的“本集体成员”既可指代作为自治组织治理范围内的成员集体,也可指代农村集体经济组织的成员“集体”。⁽⁶²⁾

但这些观点与法律的规定并不相符。尽管日常生活中作为泛称的村集体既可指向自治的村民集体也可指向经营的农民集体,但我们在集体所有的语境下讨论农民集体时,一定仅指经营的农民集体,这样的农民集体才是成员集体,从而区别于自治的村民集体。《民法典》和《农村集体经济组织法》也是在这一意义上使用农民集体概念的,实质同一性理论对应的农民集体亦然。鉴于“村民”和“成员”各自有其特定内涵,二者为交叉关系,自治意义上的村民集体与作为集体所有权主体的农民集体(成员集体)应是并列的概念,二者既不同等也不存在彼此包含关系。以此为基础检视村民委员会与农村集体经济组织的关系可以发现,村民委员会是村民自治体(村民集体)的执行机关,

(58) 参见李宇:《民法总则要义:规范释论与判解集注》,法律出版社2017年版,第290-291页。

(59) 参见夏沁:《论村民委员会代行集体经济组织职能的适用路径——以〈农村集体经济组织法〉第64条的解释为中心》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2025年第3期,第111页。

(60) 参见前注,房绍坤、崔炜文,第7-9页。

(61) 韩秀义:《农民、农民集体和农村集体经济组织的宪法内涵解释》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2023年第1期,第105页。

(62) 参见许明月、陈小维:《〈农村集体经济组织法〉实施背景下两类组织关系的处理》,载《河北大学学报(哲学社会科学版)》2025年第2期,第129页。

农村集体经济组织则是农民集体（成员集体）的法律形式，二者分属两套制度体系，且不在同一层级。

也正因如此，村民委员会的代行权与农村集体经济组织的代行权具有完全不同的法理逻辑：农村集体经济组织是基于其与农民集体的实质同一性而天然享有行使集体所有权的职能，这一职能为其与生俱来的固有职能，行使的是本权；而村民委员会与农民集体并不具有此种实质同一性，其并不具备代表后者的天然正义性，法律赋予其代行职能只不过是农村集体经济组织缺位时的无奈之举，可视为对农村集体经济组织固有职能的法定代理，其并无本权。这一结论不仅适用于村民委员会，也适用于村民小组代行的情形。

厘清两类组织代行权之底层逻辑的本质差异，对于正确适用《农村集体经济组织法》第64条和《村民委员会组织法》第28、32条规定的代行规则具有重要意义：第一，在设立了农村集体经济组织的情形，除非出于农村集体经济组织明确的委托授权，否则并无村民委员会或者村民小组代行集体所有权的空间。第二，在未设立农村集体经济组织的情形，村民委员会、村民小组代行农村集体经济组织的职能时，实体规则和程序规则均须参照适用《农村集体经济组织法》的相关规定。尤其需要注意程序规则的参照适用，具体来说：村级农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会、监事会的法定职责分别由村民会议、村民代表会议、村民委员会、村务监督委员会行使，组级农村集体经济组织成员大会、理事会的法定职责则分别由村民小组会议、村民小组组长行使。考虑到实践中未设立农村集体经济组织的地方大多是经济欠发达地区，其外来人口较少，农村集体经济组织成员与村民的范围重合度很高，村民会议、村民小组会议的人员构成与农村集体经济组织成员会议的人员构成基本相同。但法律对村民会议、村民代表会议、村民小组会议的表决要求较为宽松，只需到会人员的过半数同意即可，而农村集体经济组织成员大会、成员代表大会的表决均需全体成员的2/3以上同意。为了贯彻落实《农村集体经济组织法》的立法精神，村民会议、村民代表会议、村民小组会议在讨论决定集体财产和成员权益事项时亦应经全体成员的2/3以上同意。这是《农村集体经济组织法》第64条第2款之“参照适用”的应有之意。在法律适用策略上，可以将《村民委员会组织法》第26条第1款之“法律另有规定”和第32条第4款之“有关法律的规定”中的法律解释为《农村集体经济组织法》。

五、结 语

深入揭示农村集体经济组织的本质内涵是准确全面实施《农村集体经济组织法》的前提。对农村集体经济组织与农民集体之关系的认识分歧，根源于对集体的不同认识以及对集体所有之实现方式的不同主张。独立代表主体说试图回避集体所有权主体本身，希望通过做实农村集体经济组织这一代表行使主体来解决集体所有权行使问题，但该思路无法从根本上解决集体产权不清的问题。实质同一说在维持农民集体作为宪法

上公有制之表达的同时,将农村集体经济组织定性为农民集体的组织形式和私法表达,从而使得政治经济学上抽象的农民集体所有得以在私法制度中落实为特定的农村集体经济组织所有,以此从根本上解决农民集体法律主体地位不明、集体财产归属不清的问题。《农村集体经济组织法》以实质同一说为底层逻辑,通过一系列具体制度确立了农村集体经济组织与农民集体法律人格的实质同一;其“农村集体经济组织成员集体所有”的表述,不仅蕴含着农村集体经济组织所有与成员集体所有的辩证统一关系,也进一步揭示了农村集体经济组织本身即为成员集体的本质内涵。

Abstract: The *Rural Collective Economic Organizations Law* denies the civil subject status of peasant collectives and confirms the identity of rural collective economic organizations and peasant collectives in terms of members and property, and thus establishes the substantive identity between rural collective economic organizations and peasant collectives. The essence of a rural collective economic organization is the collective of its members. The collective ownership of members of rural collective economic organizations means ownership by the rural collective economic organization. The rural collective economic organization represents the peasant collective in its entirety as the representative of all collective members. The rural collective economic organization is the organizational instrument through which members formulate and implement collective decisions. Ownership by the rural collective economic organization does not replace ownership by the peasant collective. The two are dialectically unified: the former is the expression of private law and an organizational form, while the latter is the constitutional expression and determines the economic nature and institutional tone of the former. The *Rural Collective Economic Organizations Law* transforms the abstract concept of ownership by the peasant collective into the specific ownership by the rural collective economic organization through specific regulations, which innovates the implementation mechanisms of collective ownership, thoroughly resolves the issue of the virtualization of collective ownership subjects and effectively realizes the rights of collective members. Examining the relationship between rural collective economic organizations and related organizations through the lens of essential theory reveals that their relationship with collective enterprises is one of ‘parent-child’ rather than ‘sisters’. Whereas with villagers’ committees, they belong to two distinct systems and are at different hierarchical level. The villagers’ committee’s power of representation is a type of agency power without inherent authority.

(责任编辑:王莉萍)