

农村集体经济组织收益分配的多元主体制度^{*}

肖 鹏

内容提要 农村集体经济组织收益分配,涉及农村集体经济组织、农村集体经济组织成员和非本集体经济组织成员等多元主体的利益平衡。在农村集体经济组织自身方面,应当完善公积公益金制度,并通过二次量化,逐步取消原有的集体份额。在农村集体经济组织成员方面,既要明晰成员享有份额的差异性和全部成员享有份额的正当性,还要着重关注份额户民事主体资格的确认和具体制度的构建,以实现通过“确权到户”保障新增人口权益的政策目标。在非本集体经济组织成员方面,成员份额兼具的财产功能和社保功能决定了其对外流转兼具开放性和封闭性,非本集体经济组织成员获得成员份额的路径应当是立法关注的重点。

关键词 农村集体经济组织法(草案二次审议稿) 农村集体经济组织 收益分配
DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2024.03.001

引 言

自2015年中共中央、国务院印发的《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确提出“抓紧研究起草农村集体经济组织条例”以来,农村集体经济组织立法工作便受到高度重视和广泛关注。2023年12月,第十四届全国人大常委会第七次会议对《中华人民共和国农村集体经济组织法(草案二次审议稿)》(以下简称《草案二审稿》)进行了审议并公开征求意见。农村集体经济组织立法工作进入关键阶段。

收益分配是农村集体经济组织立法中的核心问题之一,《草案二审稿》于第5章将收益分配与财产经营管理合并规范。《草案二审稿》中关于农村集体经济组织收益分配主体制度的规定较为模糊。该项制度是农村集体经济组织收益分配的核心,事关农村集体经济组织收益分配范围的确定和分配规则的构建,其不仅影响着农村集体经济组织的自身发展,也关乎农村

* 本文系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”(项目号:22&ZD202)的阶段性成果。

集体经济组织成员的权益保障。围绕《草案二审稿》中的相关规定,结合农村集体经济组织的改革实践和地方立法,对农村集体经济组织收益分配的多元主体制度开展深入研究,有其必要性和迫切性。无论是在理论上,还是在实践中,收益范围、集体份额^①等农村集体经济组织收益分配概念界定中的基本问题均存在争议,这不利于多元主体参与收益分配制度的构建。本文拟厘清农村集体经济组织收益分配的基本概念,并以之作为多元主体制度研究的起点。

农村集体经济组织收益分配的概念厘清

要厘清农村集体经济组织收益分配的概念,首先需要明晰农村集体经济组织的收益范围,并进一步探究农村集体经济组织收益的分配顺序。

(一)农村集体经济组织的收益范围

对农村集体经济组织收益范围的确定,应建立在区分集体财产收益和农村集体经济组织收益的基础上。基于《草案二审稿》中关于收益分配的规定可知,应对农村集体经济组织的财产收益和经营性财产收益作出细分。

集体财产收益与农村集体经济组织收益不同。《草案二审稿》第37条划定了集体财产的范围。集体所有的土地,不但是集体财产的核心组成部分,也是农村集体经济组织成立的重要基础。但是,集体土地的收益,并非完全属于农村集体经济组织。以集体经营性建设用地入市为例,集体经济组织可以通过出让、出租等方式将集体经营性建设用地交由他人使用,^②从而获得土地增值收益。该收益的分配既包括国家与集体之间的收益分配,也包括集体与成员之间的收益分配。国家与集体之间的利益平衡,主要是通过收取集体经营性建设用地的土地增值收益调节金实现的。虽然调节金应当用于农业农村发展,^③但是其应用主体并不局限于入市的集体经营性建设用地所属的农民集体,因而不属于农村集体经济组织的收益。在收取调节金后,其他土地增值收益部分才能归于农村集体经济组织。

首先,应当厘清农村集体经济组织代行集体所有权所获收益究竟是集体财产的收益,还是农村集体经济组织的收益。在集体经营性建设用地入市中,国家无论是现阶段以收取调节金的方式,还是将来以税收形式参与集体土地收益的分配,^④均不应纳入农村集体经济组织立法的范畴。农村集体经济组织立法应当着重规范农村集体经济组织的收益分配,而非所有集体财产的收益分配。同时,国家所有的交给农民集体使用的财产,农村集体经济组织同样可以获得收益。例如:农村集体经济组织利用国家所有依法由农民集体使用的土地开展农业生产经营,可以获得相应收益。因此,农村集体经济组织的收益涵盖了基于集体财产和国有财产的收益。

^① 在农村集体经济产权制度改革实践、农村集体经济组织地方立法和既有学术研究中,通常用“股权或者股份”表达集体经营性财产收益量化的结果。《草案二审稿》并未使用股权或者股份,而是采用份额表达收益权量化后的结果,为了行文统一,若无特别说明,后文均采用份额、集体份额或者成员份额的表达方式。

^② 高圣平、李子乐:《论集体建设用地二级市场的法律构造》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2022年第5期。

^③ 陈小君:《构筑土地制度改革中集体建设用地的新规则体系》,《法学家》2014年第2期。

^④ 王婷婷:《缺位与再造:农村集体建设用地流转的税收问题检视》,《广西社会科学》2016年第8期。

其次,应当关注农村集体经济组织财产收益和经营性财产收益的差异。关于集体财产的类型,《草案二审稿》第41条第2款规定了集体经营性财产的范围。这种对集体财产的分类方式,源于2017年农业部等九部委联合印发的《关于全面开展农村集体资产清产核资工作的通知》中《农村集体资产清产核资办法》第3条对资源性资产、经营性资产和非经营性资产的规定。在农村集体经济组织的地方立法中,此类集体财产的分类方式也被广泛运用。^①问题在于,对集体财产作此种分类并不严谨。一是资源性财产限制方式不合理。《草案二审稿》第41条第2款强调土地等集体所有的资源性财产的用益物权属于集体经营性财产,但是资源性财产の利用并非必须设立用益物权,《草案二审稿》第40条也明确规定集体经营性建设用地可以采用出租方式交由单位或者个人有偿使用。二是非经营性财产同样可以产生收益。例如:在促进农村一、二、三产业融合发展的过程中,“具有文化历史或者民族特点的农村,可以发展特色文化旅游”,^②而《草案二审稿》第37条第3项所列举的文化和旅游等设施至关重要,农村集体经济组织可以基于非经营性财产在产业发展中获得收益。

《草案二审稿》采用这种集体财产分类方式的主要原因,是要将资源性财产、非经营性财产的收益分配与经营性财产的收益分配区别开来。《草案二审稿》第41条第1款规定将集体经营性财产收益权以份额形式量化到本集体经济组织成员,并将之作为成员参与集体收益分配的基本依据。量化后的份额能否作为其他集体财产收益分配的依据?在农村集体经济组织的地方立法中存在三种不同的做法。一是绝对禁止,其他财产不得以份额形式量化或者以货币等形式分配,份额自然也不能作为收益分配的依据。^③二是有限肯定,农村集体经济组织统一经营的资源性财产可以依据份额进行量化分配,至于其他资源性财产和非经营性财产则未作明确规定;^④或者其他财产可以份额形式量化,但是对部分财产的收益分配作了明确限制。^⑤三是模糊处理,仅规定份额是成员参与集体收益分配的依据。^⑥《草案二审稿》第41条第1款的规范方式与第三种做法相同,第43条又强调剩余的可分配收益可按照份额进行分配。从法律解释的角度看,法律法规对财产收益分配有规定的,应当依法分配,没有规定的,应当以份额为标准进行分配。《草案二审稿》第38条专门强调了不同集体财产的经营管理,其中包括上述财产的收益分配规范,自然应当遵循。因此,在农村集体经济组织立法中,既不能采用集体经营性财产这一并不严谨的法律术语,^⑦也不必强调将集体经营性财产收益权量化为份额,建议将农村集体经济组织收益权量化为份额,作为成员参与集体收益分配的依据,从而保持法律表达逻辑的前后一致。

① 《四川省农村集体经济组织条例》第29条第2款,《黑龙江省农村集体经济组织条例》第24条,《上海市农村集体资产监督管理条例》第8条第1款。

② 刘焕鑫、王瑞贺:《中华人民共和国乡村振兴促进法解读》,中国农业出版社,2021年,第57页。

③ 《上海市农村集体资产监督管理条例》第8条第2款。

④ 《黑龙江省农村集体经济组织条例》第11条第2款。

⑤ 《浙江省农村集体资产管理条例》第27条。

⑥ 《四川省农村集体经济组织条例》第32条第1款。

⑦ 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》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2022年第8期。

(二)农村集体经济组织的集体份额

《草案二审稿》第43条明确了农村集体经济组织收益的分配顺序,应先遵循章程规定提取公积公益金,然后才能按照份额在成员之间分配剩余的可分配收益。由此可见,农村集体经济组织和成员均为参与收益分配的重要主体,而且收益分配顺序明确。但在实践中,集体份额也是农村集体经济组织参与收益分配的重要形式之一,《草案二审稿》对此却缺少明确规定。集体份额与公积公益金、成员份额之间的关系,也决定了其在收益分配中的顺位。

第一,集体份额的存废之争。关于是否设置集体份额,学界主要有三种观点。一是肯定说。该观点认为由于农村缺少公共财政覆盖,农村社会保障制度也不健全,集体份额仍需存在,以保证社区的公共建设和公共福利不受影响。^①二是否定说。这一观点认为设置集体份额只是在股改初期为解决一些特殊问题而采取的权宜之计,是改革不彻底的表现,应予废除,否则会带来一系列负面效应。^②三是折中说。折中说认为是否设置集体份额应由农村集体经济组织自主决定,无须在国家立法中作出统一规定。^③从农村集体产权制度的改革实践来看,集体份额设置与否一般交由农村集体经济组织决定。^④个别地方立法对集体份额作了明确规定,其设置与否以及设置比例均交由农村集体经济组织自主决定。^⑤

《草案二审稿》以及大部分农村集体经济组织的地方立法对集体份额并无明确规定。一方面,这是由份额是成员参与集体收益分配基本依据的定性所决定的。集体份额主要用于集体经济发展和公益性支出等,^⑥不能作为决定成员收益分配的依据。另一方面,这是由集体份额与公积公益金的功能重叠所决定的。《草案二审稿》第43条规定公积公益金用于弥补亏损、扩大生产经营等,与农村集体经济组织地方立法中的规定基本一致。^⑦同时,很多地方对公积公益金的提取比例作了底线规定,例如《浙江省农村集体资产管理条例》第32条要求这一比例不得低于30%,既保留集体份额,又依法提取公积公益金,这可能将50%以上的集体收益归于农村集体经济组织,从而导致用于成员收益分配的利润较少。因此,在公积公益金制度日趋完善的情况下,不宜保留与之功能相近、比例类似的集体份额。^⑧在农村集体产权制度改革中,已经设置了集体份额的,应当明确集体份额的行使规则与改革方向。

第二,集体份额的行使与改革。从集体份额的行使规则来看,可以采用与优先股类似的规则,既要限制其表决权,也要保障其收益分配的优先权。^⑨集体份额不与管理决策权相对应。按照《草案二审稿》第4章的规定,农村集体经济组织的管理决策权,应当由成员大会或者成

① 马永伟:《农村集体资产产权制度改革:温州的实践》,《福建论坛(人文社会科学版)》2013年第6期。

② 孔祥智:《农村社区股份合作社的股权设置及权能研究》,《理论探索》2017年第3期。

③ 陶钟太朗、沈冬军:《论农村集体经济组织特别法人》,《中国土地科学》2018年第5期。

④ 《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》, http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/29/content_5154592.htm。

⑤ 《黑龙江省农村集体经济组织条例》第12条第1款。

⑥ 《黑龙江省农村集体经济组织条例》第12条第2款。

⑦ 《四川省农村集体经济组织条例》第33条第1款第1项,《上海市农村集体资产监督管理条例》第25条第3款。

⑧ 方志权:《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》,《中国农村经济》2014年第7期。

⑨ 《国务院关于开展优先股试点的指导意见》(国发〔2013〕46号),《国务院公报》2013年第34号。

员代表大会、理事会、监事会等机构行使。无论集体份额的占比如何,均不影响农村集体经济组织行使管理决策权。但是,由于集体份额的收益主要用于集体经济发展和公益性支出等,自然应当对其收益分配予以优先保障。因此,从农村集体经济组织收益的分配顺序来看,在依法提取公积公益金后,剩余的可分配收益,应当首先分配给集体份额,再按照成员份额予以分配。

从集体份额的改革方向看,可以通过集体份额的二次量化,将其转为成员份额,^①逐步取消集体份额。集体份额的二次量化应当特别关注以下两个方面。一是集体份额的二次量化应当由农村集体经济组织依法决定。本质上,这是农村集体经济组织对集体所有权的代表行使,决定着集体财产的经营管理。因此,集体份额的二次量化与集体份额的设置并无实质区别。集体份额二次量化的方案应当由理事会起草,并交由成员大会表决。二是集体份额二次量化与原成员份额的关系。在司法实践中,二次量化后的新成员份额与原成员份额是独立的,并非原成员份额的配股或者法定孳息。^②二次量化后形成的新成员份额与原成员份额之间,并无实质联系。集体份额的二次量化无须以原成员份额为依据开展,采用的规则可以与农村集体经济组织收益权初次量化一致。

综上所述,广义的农村集体经济组织收益分配,是指农村集体经济组织及其成员,对农村集体经济组织所得收益的分配。狭义的农村集体经济组织收益分配,则是指农村集体经济组织成员依据成员份额,对农村集体经济组织所得收益的分配。从《草案二审稿》的规定来看,狭义的农村集体经济组织收益分配是立法规范的重点内容。如无特别说明,后文的主体制度研究均将围绕狭义的农村集体经济组织收益分配展开。

农村集体经济组织收益分配的主体类型

在农村集体产权制度改革的实践中,量化到成员的份额,其主体包括农村集体经济组织成员和份额户。二者既有密切联系,又存在显著差异,应当分别展开研究。

(一)农村集体经济组织收益分配主体之一:成员

成员作为农村集体经济组织收益分配的主体并无疑问,需要进一步澄清的问题有二:收益是否在成员之间均等分配?收益是否在所有成员中分配?

第一,收益是否在成员之间均等分配,受到成员份额类型的限制。成员份额类型,是指在人口份额之外,是否还设置劳龄份额等其他类型。《草案二审稿》第41条第3款并未规定成员份额应当如何设置,而是授权农业农村主管部门制定具体办法。农村集体经济组织的地方立法也未对成员份额的设置作详尽规定。学界对此存在不同观点:一是单一设置说,即坚持成员平等的原则,每个成员都有平等的份额,不论性别、年龄,平等地按照同一分配原则参与收益分配;^③二是多元配置说,认为在保障全体成员都能享有相应份额的基础上,应预留一部分份额按照劳

^① 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》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第2期。

^② 湖北省武汉市中级人民法院(2019)鄂01民终7022号民事判决书。

^③ 韩松:《农村集体经济法律制度的价值目标和功能定位》,《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期。

动贡献等因素进行分配,这样既能保障人人公平,又能体现不同主体的贡献。^①

在农村集体产权制度改革的实践中,成员份额类型一般采用多元化的设置方式。^② 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)》(以下简称《示范章程》)第39条第2款将成员份额区分为:人口份额、劳龄份额、扶贫份额、敬老份额等。^③《示范章程》是在总结各地农村集体产权制度改革实践的基础上制定的,成员份额类型也是对改革实践中成员份额设置的认可。因此,成员份额类型究竟采取单一还是多元的设置模式,应当属于农村集体经济组织的自治范畴,可以由其章程予以明确。农村集体经济组织立法,也不宜明确限定单一或者多元的成员份额配置模式。需要明确的是,应当以人口份额为成员份额的基本类型,^④并进一步明确其他类型的补充地位:一方面农村集体经济组织成员应当有基本的人口份额;另一方面,在拥有基本份额的基础上,可以按照劳龄等因素合理设置其他类型。因此,不同成员之间收益分配可以存在差别,这样既体现了成员之间收益分配相对公平的要求,也体现了基于劳龄等因素不同成员之间收益分配的差异。

第二,收益是否在所有成员中分配,受到成员身份确认规则和份额管理模式的影响。与之相关的成员身份确认规则是截止时间问题,即在第一次成员身份确认后,其他人是否可以依法获得成员身份。从农村集体产权制度改革实践的工作开展情况来看,需要一个确定的时间节点,确认成员身份、制作成员名册。但是,如果成员身份确认存在截止时间,则会面临农村集体经济组织范围内新增人口的权益保障问题。《草案二审稿》一方面在第68条认可了农村集体产权制度中的成员身份确认结果,另一方面则在第12条第2款强调,因成员结婚、生育、扶养收养和政策性移民而增加的人员,一般应当具备成员身份。所谓“一般应当具备成员身份”,主要是为了与《草案二审稿》第15条第2款所强调的成员身份唯一性相衔接,即不得同时具备两个以上同一层级农村集体经济组织的成员身份。可见,《草案二审稿》并不认可成员身份确认应当存在截止时间,这为农村集体经济组织范围内新增人口取得成员身份确立了基本规则。

成员份额管理,究竟应采用静态管理模式,还是动态管理模式,在理论上存在不同观点。一是主张采用静态管理模式,认为静态管理是农村集体产权制度改革的主流方向,^⑤无须进行二次分配。^⑥二是赞同动态管理模式,认为“生不增、死不减”的固化份额在一定程度上存在不合理之处,长此以往容易成为矛盾的根源,^⑦应当谨慎实施份额固化。^⑧三是主张采用动静结

① 马寒:《论农村集体资产界定与股权分配》,《理论导刊》2019年第6期。

② 参见《山东省农村集体产权制度改革试点方案》《吉林省农村集体产权制度改革试点方案》的相关规定。

③ 《农村集体经济组织示范章程(试行)》,http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/18/content_5562197.htm。

④ 房绍坤、任怡多:《论农村集体产权制度改革中成员股的设置》,《学习与探索》2022年第3期。

⑤ 黄延信、余葵、师高康、王刚、黎阳:《对农村集体产权制度改革若干问题的思考》,《农业经济问题》2014年第4期。

⑥ “农村集体产权制度改革和政策问题研究”课题组:《农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研》,《农业经济问题》2014年第8期。

⑦ 王宾、刘祥琪:《农村集体产权制度股份化改革的政策效果:北京证据》,《改革》2014年第6期。

⑧ 温铁军、刘亚慧、唐溧、董筱丹:《农村集体产权制度改革股权固化需谨慎——基于S市16年的案例分析》,《国家行政学院学报》2018年第5期。

合模式,根据情况变化进行权益微调,这种做法受到多数农村集体经济组织的青睐。^①从农村集体产权制度改革的政策要求来看,“股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。……提倡农村集体经济组织成员家庭今后的新增人口,通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法,按章程获得集体资产份额和集体成员身份”。^②成员份额管理虽然倡导静态管理模式,但并非不考虑新增人口的权益保障问题,而是通过分享家庭内所拥有的成员份额的方式达到目标。在农村集体产权制度改革实践中,静态管理模式往往与“量化到人、确权到户”密切联系在一起。^③能否通过“确权到户”实现保障新增人口权益的政策目标,则与份额户的制度建设有关。

(二)农村集体经济组织收益分配主体之二:份额户

在农村集体经济组织的地方立法中,有以户为单位记载份额或者颁发份额证书的规定。^④但是,仅仅以户为单位记载份额或者颁发份额证书,无法真正落实“确权到户”的政策要求。

第一,“量化到人、确权到户”是一种管理性规定。在农村集体产权制度改革中,不乏“确权到户”的实践。以广东省佛山市南海区为例,该区在《佛山市南海区村(居)集体经济组织成员股权(股份)管理流转交易办法》(以下简称《交易办法》)中构建了“股权户”的概念,强调户内成员的股权均等化,股权由户内全体成员共同享有,农村集体经济组织的总股权数不随成员人数的增减而变动,股权流转交易被限定为同一集体经济组织内股权户与股权户之间的转让、赠与、继承。^⑤此种制度将股权户塑造成一个独立的民事主体。以股权继承为例,根据《交易办法》第45条规定,股权户内个别家庭成员的死亡并不导致户的消亡,其他家庭成员依然共享户内股权,不发生继承问题。只有家庭成员全部死亡导致股权户消亡时,才发生继承的问题。

然而,《交易办法》所确立的规则,在司法实践中遇到了较大的挑战。在户内还有其他家庭成员的情况下,个别家庭成员死亡,不在户内的法定继承人主张继承股权的,人民法院应支持其诉讼请求。理由在于:继承人不在一户之内的,可以跨户流转,《交易办法》不能否定股权可以由其继承人继承。^⑥在另一个司法案例中,人民法院支持股权继承的依据进一步明晰,即“量化到人、确权到户”实际上是一种管理性规定,不能剥夺当事人的民事权利。^⑦《交易办法》第3条第2款也强调了股权户以户口簿为基础,是不同成员按一定条件组合登记在一起的管理单位。因此,无论“确权到户”的政策内涵如何明晰,都不能将份额户构建为独立的民事主体,因为这会否定继承人的合法权利,也不能真正落实户内家庭成员共享份额,其政策目标终难实现。

① 夏英、钟桂荔、曲颂、郭君平:《我国农村集体产权制度改革试点:做法、成效及推进对策》,《农业经济问题》2018年第4期。

② 《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》,《国务院公报》2017年第3号。

③ 《国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告》,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/434c7d313d4a47a1b3e9edfbacc8dc45.shtml。

④ 《黑龙江省农村集体经济组织条例》第11条第1款,《上海市农村集体资产管理条例》第10条第2款。

⑤ 《佛山市南海区村(居)集体经济组织成员股权(股份)管理流转交易办法》,http://www.nanhai.gov.cn/fsnhq/zwgk/fggw/zfwj/content/post_1139752.html。

⑥ 广东省佛山市中级人民法院(2018)粤06民终691号民事判决书。

⑦ 广东省佛山市中级人民法院(2020)粤06民终8887号民事判决书。

第二,份额户的制度构建。《草案二审稿》第41条第3款授权农业农村主管部门制定收益权量化的具体规定,无法解决份额户的制度构建问题。份额户的民事主体地位应当属于民事基本制度中的民事主体制度。与其类似的农户的民事主体地位是由《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)共同确定的。根据《中华人民共和国立法法》第11条和第12条的规定,赋予份额户民事主体地位只能由法律或者行政法规完成。因此,在农村集体经济组织立法中,份额户相关内容应当在收益分配章节予以重点规范。其一,应当明确规定:“农村集体经济组织收益权份额的权利人是本集体经济组织成员或者份额户。”当然,权利人类别选择,属于农村集体经济组织的自治范围。其二,建议将份额户界定为:“农村集体经济组织的成员,依法取得农村集体经济组织收益权份额,并由户内家庭成员平等享有的,为份额户。”

份额户的制度构建还包括以下三方面。(1)明确份额户的家庭成员与代表。一方面,应当确认“份额由户内家庭成员平等享有”,户内通过量化获得份额的家庭成员自然有权享有份额,^①户内没有通过量化获得份额的家庭成员也应当平等享有份额,如此,才能落实“确权到户”的政策目标。另一方面考虑到份额户内家庭成员为多人的情形,需要确立份额户的代表人。此类代表人应当在份额证书上予以明确,份额证书规定不明或者没有份额证书的,可以由份额户的家庭成员推选代表人。与农户类似,份额户作为一个抽象的集合概念,可以由其代表人代为诉讼。^②(2)应当建立合户、分户制度。为了保障份额户内不同家庭成员的合法权益,家庭成员达成一致的,可由代表人提出书面申请,经农村集体经济组织的同意,份额户可以合户、分户,但不得损害户内家庭成员的合法权益。(3)确立份额户的继承规则。建议与林地家庭承包的继承保持基本一致,即“在家庭成员全部死亡,最后一位死亡的家庭成员的继承人(可以是本集体经济组织成员,也可以是本集体经济组织以外的人),在承包期内可以继续承包,直至承包期满”。^③建议明确规定:“份额户内全部家庭成员死亡的,最后一位死亡的家庭成员的继承人可以依法继承份额。”至于继承人是否应当限定于本集体经济组织成员,则需要农村集体经济组织收益分配的主体边界中做进一步的探讨。

农村集体经济组织收益分配的主体边界

农村集体经济组织收益分配的主体,是否应当存在边界限制,即局限于本集体经济组织内部,不但与主体类型密切相关,也关系到成员份额制度的完善。

(一)农村集体经济组织收益分配主体外部拓展的制度必要

既然《草案二审稿》将收益权以份额形式量化到成员,那么非本集体经济组织成员在收益

^① 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》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

^② 最高人民法院民事审判第一庭:《最高人民法院农村土地承包纠纷案件司法解释理解与使用》,人民法院出版社,2015年,第68页。

^③ 最高人民法院民事审判第一庭:《最高人民法院农村土地承包纠纷案件司法解释理解与使用》,人民法院出版社,2015年,第255页。

权量化环节便不能获得份额。^① 争议的关键是,量化到成员的份额,可否通过转让、赠与或者继承等方式,流转给非本集体经济组织成员。

第一,成员份额对外流转的理论探讨。学界对该问题的观点差异较大。一是否定说。该观点认为农村集体经济组织是以社区成员构成的社团为基础的,^②份额流转应当以特定的成员身份为必要条件,其流转范围应当限于本集体经济组织之内。^③ 二是肯定说。这一观点认为过于强调社区性和封闭性的流转方式,无法满足促进集体资产保值增值以及增加农民财产性收入的改革要求,^④份额可以流转给非本集体经济组织成员。^⑤ 三是折中说。折中说认为份额应当逐步从封闭走向开放,但对于如何开放,具体观点仍有不同。有的学者从风险控制的角度出发,认为在风险可控的前提下,可以试行份额对外开放流转;^⑥有的学者从区分份额设置的角度出发,认为可设置资格份额和追加份额,前者只能在本集体经济组织内部流转,后者可以自由流转。^⑦

成员份额封闭性的制度根源在于份额与农村集体经济组织成员身份的密切关联。成员的身份性与份额的保障性的,往往要求份额的持有人和受让人具有本集体经济组织成员身份,进而导致份额流转的限制性。因此,应当严格区分成员份额与成员权,并厘清成员份额的财产权属性。成员份额与成员权在权利主体、客体、内容和变动等方面存在诸多差异。以权利内容为例,成员权通常被认为是成员对于社团法人所有权利义务的总称,^⑧农村集体经济组织成员权的内容自然也应当涵盖成员所享有的权利和承担的义务。成员份额内容则以收益权为核心。成员份额并非将集体财产作个人主义的分割,只是对应可以分得的收益。在收益权量化的过程中,成员或者份额户获得份额,是成员权行使的结果。在成员权的权利中,“自益权是作为社团的一员,享受的社员个人的利益”。^⑨ 农村集体经济组织成员的自益权涵盖了土地承包请求权、宅基地分配请求权、集体财产收益分配请求权以及土地权利优先受让权等诸多内容。^⑩ 作为财产权的成员份额,应当指权利人基于份额而享有的,从农村集体经济组织获得经济利益的权利。一般而言,“财产权不具有专属性,可以由主体转让、抛弃,也可以继承”。^⑪ 成员份额的财产权定性,为其对外流转,从而实现主体的外部拓展奠定了基础。

第二,成员份额对外流转的实践需求。从农村集体经济组织的地方立法来看,成员份额的对外流转均采用比较保守的规定。成员份额不能对外转让、赠与是地方立法的共识。成员份

① 韩松:《农民集体成员的集体资产股份权》,《法学研究》2022年第3期。
 ② 郭洁:《论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径》,《当代法学》2019年第5期。
 ③ 陶钟太朗、沈冬军:《论农村集体经济组织特别法人》,《中国土地科学》2018年第5期。
 ④ 房绍坤、林广会:《农村集体产权制度改革的法治困境与出路》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。
 ⑤ 叶兴庆:《扩大农村集体产权结构开放性必须迈过三道坎》,《中国农村观察》2019年第3期。
 ⑥ 方志权:《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》,《中国农村经济》2014年第7期。
 ⑦ 许中缘、崔雪炜:《“三权分置”视域下的农村集体经济组织法人》,《当代法学》2018年第1期。
 ⑧ 王泽鉴:《民法总则》,北京大学出版社,2009年,第153页。
 ⑨ 我妻荣:《新订民法总则》,于敏译,中国法制出版社,2008年,第168页。
 ⑩ 宋志红:《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》,《法学研究》2022年第3期。
 ⑪ 王利明:《民法总则研究》(第二版),中国人民大学出版社,2012年,第425页。

额继承则存在两种规范方式:一是成员份额可以由本集体经济组织成员之外的主体继承;^①二是成员份额可以继承,但是继承人范围并不明晰。^②由此可见,无论成员份额是否可以转让给或者赠与非本集体经济组织成员,只要允许成员份额可以由非本集体经济组织成员继承,那么农村集体经济组织收益分配的主体边界便具备一定的开放性。

成员份额对外转让、赠与的限制,以及成员份额继承中的主体开放性,并不能从其财产权属性中得到充分解释。与之类似的还有土地承包经营权、宅基地使用权,两者虽然均属于用益物权,其财产权性质并无疑问,但是并不能自由转让给或者赠与非本集体经济组织成员。以土地承包经营权为例,2018年农村土地承包法修订,明确将土地承包经营权转让的受让方限定为本集体经济组织的其他农户,而不允许转让给本集体经济组织之外的人。^③究其原因,无论在地域上,还是成员上,农村集体经济组织均存在明显边界,这是由其作为集体所有权代表行使主体的特别属性决定的。^④成员份额虽然是收益权量化的结果,但其仍兼具财产功能和社保功能,体现着集体所有权的社会保障利益,只不过此种社会保障利益需通过份额的财产功能方可实现。^⑤因此,成员份额的对外转让、赠与均受到严格限制。成员份额继承具有主体开放性的核心原则是适度:一方面继承人可能是本集体经济组织成员或者份额户;另一方面以份额户为主体的制度构建,会进一步降低由非本集体经济组织成员继承份额的可能性。这也正是探索农村集体经济组织收益分配主体外部拓展可行路径的关键。

(二)农村集体经济组织收益分配主体外部拓展的可行路径

在明晰成员份额对外流转必要性的基础上,应当着重完善与之相关的成员份额转让、赠与、继承制度,“从而实现农村集体经济组织法人的社区性与适度开放性的平衡”。^⑥

第一,以主体的封闭性为原则、主体的开放性为例外,构建成员份额转让、赠与制度。现阶段成员份额的受让人或者受赠人应当局限于本集体经济组织内部。与成员份额转让息息相关的是份额质押。成员份额设立权利质权的前提是该份额可以转让。^⑦但是,成员份额只能转让给本集体经济组织的其他成员或者份额户,权利质权实现的难度较大。采用与土地经营权融资担保类似的方式,以基于份额的应得收益权设定应收账款质权,并在应收账款质押登记系统中登记,^⑧是一种可行路径。是否有必要对受让人或者受赠人所持有的份额数量作出限制,

^① 《四川省农村集体经济组织条例》第32条第4款,《黑龙江省农村集体经济组织条例》第13条第3款,《上海市农村集体资产监督管理条例》第11条第2款。

^② 《浙江省农村集体资产管理条例》第30条第1款。

^③ 黄薇:《中华人民共和国农村土地承包法释义》,法律出版社,2019年,第146页。

^④ 肖鹏:《农村集体经济组织法人属性的再思考——以〈乡村振兴促进法〉为中心》,《云南大学学报(社会科学版)》2021年第6期。

^⑤ 韩松:《农民集体成员的集体资产股份权》,《法学研究》2022年第3期。

^⑥ 房绍坤、宋天骐:《“化外为内”与“以特为基”:农村集体经济组织治理机制的方法论建构》,《探索与争鸣》2022年第1期。

^⑦ 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》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2022年第8期。

^⑧ 高圣平:《土地经营权制度与〈民法典〉物权编编纂——评〈民法典物权编(草案二次审议稿)〉》,《现代法学》2019年第5期。

在农村集体经济组织的地方立法中,存在不同的做法。一是对受让人或者受赠人持有份额规定一定比例的上限,此种上限由地方立法或者农村集体经济组织章程规定。^①二是受让人或者受赠人持有份额没有明确的上限比例。^②现阶段受让人或者受赠人被限于本集体经济组织内部,且成员份额与农村集体经济组织管理决策权利分离,因而国家层面的农村集体经济组织立法无须明确此类上限比例,可以交由地方立法或者农村集体经济组织章程规定。

成员份额转让、赠与中主体开放性的例外如何规范,也是立法须着重考虑的问题。一方面,应当明确主体开放性的范围。在农村集体产权制度改革中,已有成员份额可以转让给或者赠与本县域范围内其他农村集体经济组织成员的探索。^③可以采用类似2002年《农村土地承包法》对土地承包经营权转让中受让方限定为其他农户的做法,将受让人或者受赠人限定为其他农村集体经济组织的成员或者份额户,非农村集体经济组织成员不能作为受让人或者受赠人。另一方面,应当明晰主体开放性的规范方式。由于各地农村集体产权制度改革的实际情况和经济社会发展水平不一致,全国层面的农村集体经济组织立法不宜对受让人或者受赠人开放性的范围或者条件作出规定,可以交由地方立法确立其具体规则。应当指出的是,农村集体经济组织章程只对本集体经济组织产生约束力,没有对抗善意第三人的效力,而且主体的开放性涉及不同农村集体经济组织关系的处理,故不宜由农村集体经济组织章程作出规定。

第二,以主体的开放性为原则、主体的封闭性为例外,构建成员份额继承制度。成员份额的继承人范围应当以开放性为原则,不应有过多限制。如前文所述,在农村集体经济组织的地方立法中,成员份额的继承人可以是本集体经济组织成员之外的人员,既包括本集体经济组织和其他农村集体经济组织成员或者份额户,也包括非农村集体经济组织成员。同时,非本集体经济组织成员继承份额后,往往由农村集体经济组织章程决定其是否享有表决权。^④成员权中的“共益权是为使法人完成所担当社会性作用,关系到参与其事业的权利,其中最重要的是表决权、少数社员权等”。^⑤在严格区分成员份额与成员权的基础上,非本集体经济组织成员继承份额后能否享有表决权,取决于其是否取得成员身份。取得成员身份的,自然享有包括表决权在内的成员权利,也应当承担成员的义务;反之则不然。因此,在农村集体经济组织立法中,无须对非本集体经济组织成员继承份额后是否享有表决权作出单独规定。

成员份额继承中主体封闭性的例外,应当以健全份额赎回制度为前提。虽然农村集体经济组织立法无须限定份额继承人的范围,但是,法律应当为份额继承人的范围留有一定的自治空间,即如果农村集体经济组织章程规定不得由非本集体经济组织成员继承,应从其规定。当然,此种限制应当与份额赎回制度相衔接。在农村集体经济组织的地方立法中,份额赎回制度

^① 《四川省农村集体经济组织条例》第32条第2款,《浙江省农村集体资产管理条例》第30条第2款,《上海市农村集体资产监督管理条例》第11条第3款。

^② 《黑龙江省农村集体经济组织条例》第13条第2款。

^③ 海盐县人民政府:《海盐县农村集体资产股权交易管理办法(试行)》, http://www.haiyan.gov.cn/art/2015/5/27/art_1229406117_2163377.html。

^④ 《四川省农村集体经济组织条例》第32条第4款,《黑龙江省农村集体经济组织条例》第13条第3款,《上海市农村集体资产监督管理条例》第11条第2款。

^⑤ 我妻荣:《新订民法总则》,于敏译,中国法制出版社,2008年,第168页。

得到了普遍确认。份额赎回的,一般应当由成员自愿提出申请,经成员大会或者成员代表大会同意后,按照协商价格由本集体经济组织赎回,并转增为公积公益金。^①农村集体经济组织章程对份额继承人作出限制性规定的,应当明确该份额由农村集体经济组织赎回。赎回价款应当由成员或者份额户的继承人依法继承。此外,份额赎回制度还可用以保护非本集体经济组织成员份额权利人的利益。非本集体经济组织成员份额权利人只享有收益分配权,而不能对农村集体财产进行经营管理,为了防止其权益受到非法侵害或者剥夺,在农村集体经济组织连续五年赢利但不分配利润时,可以请求农村集体经济组织赎回份额。

结 语

农村集体经济组织收益分配制度与其成员制度、财产经营管理制度等有密切联系,应当是农村集体经济组织立法予以重点规范的领域。合理的收益分配制度,既应当关注农村集体经济组织的自身发展,也应当强调对农村集体经济组织成员合法权益的切实保障,还应当考虑到农村集体经济组织适度开放的现实需要。目前,《草案二审稿》仅第41条和第43条与收益分配直接相关,难以承担起构建农村集体经济组织收益分配制度的任务。相对而言,公积公益金的明晰,已经为农村集体经济组织和新型农村集体经济的发展壮大,提供了制度保障和物质基础。但是,成员的权益保障和组织的适度开放,在收益分配主体制度构建方面还有所欠缺。一是作为收益分配主体之一的份额户,其民事主体的地位确认与规则建构至关重要。这不但关系到成员身份的确认规则、成员份额的管理模式,还关系到农村集体经济组织范围内新增人口的权益保障。二是对非本集体经济组织成员通过转让、赠与或者继承获得成员份额,应当确立不同的规则,通过限制成员份额受让人、受赠人的范围,开放成员份额继承人的边界,实现成员份额封闭性与开放性的适度平衡。因此,建议集体经济组织法以专章规范收益分配,置于财产经营管理章节之后,并以收益分配的主体制度为核心,健全其具体规则。

作者简介:肖鹏,中国农业大学人文与发展学院教授、博士生导师。北京,100083

〔责任编辑:杨笑宇〕

^① 《四川省农村集体经济组织条例》第32条第2款,《黑龙江省农村集体经济组织条例》第13条第2款,《上海市农村集体资产监督管理条例》第11条第1款。

collective economic organization to connect with market entities outwardly and members inwardly, and the content of the power includes choosing operation and management methods, organizing the formulation and implementation of operation and management statutes and systems, resolutions, and other day-to-day operation and management, and so on.

3. The Multi – subject System of Revenue Distribution of Rural Collective Economic Organizations

Xiao Peng · 47 ·

The distribution of income of rural collective economic organizations involves the balance of interests of multiple subjects, such as rural collective economic organizations, members of rural collective economic organizations and non-members of these collective economic organizations. On the side of the rural collective economic organizations themselves, the system of public welfare fund should be improved and the original collective share should be gradually abolished through secondary quantification. With regard to members of rural collective economic organizations, it is important to clarify the differences in the shares enjoyed by members and the legitimacy of the shares enjoyed by all members, and also to focus on the confirmation of the civil subject of the shareholding household and the construction of a specific system, in order to achieve the policy goal of safeguarding the rights and interests of the newly added population through the “confirmation of the rights of the new population to the household”. As for the members of non-collective economic organizations, the property and social security functions of the share determine the coexistence of openness and closure in the external circulation of the share, and the path for the members of non-collective economic organizations to obtain the share should be the focus of legislative attention.

4. On the Procedural Control and Legal Effects of Guarantees of Rural Collective Economic Organizations: Concurrent Discussion on the Improvement of the Law on Rural Collective Economic Organizations (Draft)

Gao Shengping · 59 ·

Rural collective economic organizations belong to economic organizations, and it is the right thing to carry out business activities and make business profits. Business activities cannot be carried out without the support of funds, guaranteed credit is unavoidable, that is, it is not appropriate to deny the rural collective economic organization’s ability to guarantee. However, the guarantee has the risk of endangering the security of collective property and the interests of the members, in order to prevent the legal representative and other management personnel to provide security for collective property, the law should be a rural collective economic organization of the guarantee behavior to carry out strict procedural control. Guarantees of rural collective economic organizations shall be considered and decided upon by the general meeting of members, and the statutes may stipulate that they shall be decided upon by the general meeting of members’ representatives or by the council. Resolutions of the decision-making body on guarantees shall be adopted by an overwhelming majority. Without the resolution of the guarantee decision-making body, the guarantee contract is not effective for the rural collective economic organization, the rural collective economic organization neither assumes the responsibility for the guarantee nor the liability, and the losses suffered by the relative shall be shared by the relative and the perpetrator according to their respective faults.