

# 农村集体经济组织 法人制度研究

□ 屈茂辉

湖南大学 法学院 湖南 长沙 410082

## 一、农村集体经济组织法人的 法律定位与现实意义

### (一)农村集体经济组织法人的法律定位

农村集体经济组织法人在《民法总则》中被定位为四种特别法人之一,既不属于营利法人也不属于非营利法人。其特殊之处在于:

第一,目的上的特殊性。农村集体经济组织的原型是农业生产合作社。作为合作社,它集中体现为以劳动者之间的互助和服务为己任,以为社员提供服务为最高原则,而不是以追求利润为己任。

第二,成立上的特殊性。农村集体经济组织法人已经具有存在的历史性。历经人民公社、联产承包责任制等时代变迁,农业生产合作社“形”已灭但神还在,不存在成立与否的问题。

第三,财产上的特殊性。农村集体经济组织法人的原始财产是原农业生产合作社的社员将自己所有的生产资料(土地、较大型的农具、耕牛等)所有权移转给合作社而形成的,最主要部分是土地。近些年来,国家对农村如道路建设、水利建设等方面进行了一些政策性投入,其中也融入了当地农民的集资投入。

第四,成员构成上的特殊性。原农业生产合作社社员在将自己所有的生产资料(土地、较大型的农具、耕牛等)所有权移转给合作社之后,获得了社员权,包括共益权和自益权,既有身份性更具有财产性。原农业生产合作社社员死亡后,其继承人自然而然地也成了农村集体经济组织的成员。

第五,收益分配的特殊性。农村集体经济组织法人是可以分配其盈余(利润)的,但其分配不依赖于原农业生产合作社社员的入社财产在原农业生产合作社的份额,而是按照身份“按人均分”的。

### (二)农村集体经济组织法人的现实意义

首先,顺应社会发展的要求,消除了立法的迷惘。

其次,提供交易便捷的法律工具,促进农村经济的发展。农村集体经济组织的法人化,即赋予了作为集体经济组织的法律人格,同时实现交易的便捷。

再次,促使农民集体财产的合法享有,实现集体所有权实质化。农村集体经济组织的法人化,从根本上改变农民集体经济组织作为集体所有权的权利主体被虚置的尴尬处境,能够依法构建起科学有效的治理结构,厘清了集体经济组织财产属于法人所有而不是成员共有的本质,最终保障农民权益的实现。

最后,使农村集体经济组织的本原主体性得以回归,形成完善的乡村治理机制。将集体经济组织规定为法人后,乡镇集体经济组织与乡镇政府、村集体经济组织与村民委员会即可实现分离,集体经济组织即回归到其原本的经济组织的地位。重构村民会议、村民委员会之间的权利义务关系,形成公平、公开、有效的乡村治理机制。

## 二、农村集体经济组织法人的存在形态

中国共产党十一届三中全会以后,随着家庭联产承包责任制在全国逐渐推广,在1993年《宪法修正案》第6条对《宪法》修改之前,虽然《民法通则》《土地管理法》规定的是乡(镇)农民集体经济组织、村集体经济组织、村内农民集体经济组织,但农村集体经济组织的形态为生产队、生产大队和人民公社。在不存在集体经济组织形式的地方,村委会、村民小组代行集体经济组织的职能。

而就实践层面而言,随着政社分开、乡(镇)政府的建立,少数经济比较发达的地方将人民公社更名为农工商总公司,绝大多数地方既没有将人民公社改名也没有将人民公社作为经济组织实际运行,实际上处于消亡的状态。除个别地方外,作为集体经济组织的生产大队几乎不存在了,但其经济职能则为村委会代为行使。在普遍实行家庭联产承包责任制以后,生产队丧失了生产组织功能,农产品分配

的功能也基本没有存在的基础,只有在责任田的调整,山林或鱼塘、林场、果园等的发包等方面发挥一定的作用,而作用的发挥是通过村民小组组长对全体村民小组成员的会议召集进行的,生产队几乎被村民小组所替代了。近些年来,许多地方实行合乡并村,与此相应,原乡、村的集体经济组织也就合并了。供销社、信用社虽然也是合作社,但是应不属于《民法总则》等法律法规规定的农村集体经济组织,而是属于《民法总则》第100条规定的合作经济组织。

### 三、农村集体经济组织法人的治理结构

凡法人均得有治理结构,即应当设立法人的机关。农村集体经济组织法人也是如此。

无论是按照民法原理,还是作为法人的组织实际参与民事活动的需要,农村集体经济组织法人都应同时具备意思机关或者决策机关(权力机关)、执行机关和监督机关。

首先,中央可以以政策的形式明确县级人民政府指导、帮助、监督乡镇人民政府制定乡镇农村集体经济组织章程,乡镇人民政府指导、帮助、监督村、组制定本集体经济组织章程,在章程中明确三级农村集体经济组织法人的治理结构。

其次,三级农村集体经济组织法人的治理结构可以参照原《人民公社章程》的相关内容,但需要对称谓做适当的修正。即如果是存在生产大队、生产队等组织形式的,其意思机关或者决策机关(权力机关)是乡镇农民代表大会、村民代表大会和生产队全体成员大会,执行机关是生产大队、生产队的管理委员会,监督机关是生产大队、生产队的监督委员会,规模较小的生产队,可以只设一个监察员,法定代表人为管委会主任、队长。如果是乡镇一级农工商总公司或经济联合社等类似经济组织、村一级农工商总公司形式或经济联合社等类似经济组织,其意思机关或者决策机关(权力机关)应当是乡镇(村)全体农民的代表组成的理事会或者类似的机构,执行机关是公司的管理委员会或者经营委员会,监督机关是由乡镇(村)农民代表、乡镇(村)企业代表等组成的监事会,法定代表人为公司经理。在不存在集体经济组织之组织形式的广大农村,村、组集体经济组织的意思机关或者决策机关(权力机关)是村民代表大会和全组成员大会,可以设立相应的经济管理委员会、监督委员会作为村、组集体经济组织法人的执行机构和监督机构,由于在这种情形下村委会、村民小组代表行使集体经济组织最核心的权利——所有权,所以较妥当的做法是村委会主任、村民小组组长兼任经济管理委员会主任,也就是该集体经济组织法人的法定代表人。

农村集体经济组织的负责人即为其法定代表人,法定代表人以农村集体经济组织法人名义从事的民事活动(包括民事纠纷解决活动如诉讼、仲裁、调解、和解),其法律后果由农村集体经济组织法人承受;农村集体经济组织的意思机关或者决策机关(权力机关)依法可以通过章程对其法定代表人的代表权进行限制,但这种限制对善意的行为相对人而言没有对抗效力;法定代表人因执行职务造成他人损害的,由农村集体经济组织法人承担民事责任,法人承担民事责任后,依照法律或者法人章程的规定,可以向有过错的法定代表人追偿。

就农村集体经济组织法定代表人而言,其职务行为包括对内和对外两个方面。在判断农村集体经济组织法定代表人的对内的管理行为是否为职务行为时,可以参照公务员职务行为的认定标准进行,即在农村集体经济组织法定代表人实施行为时,村民有主观判断余地的,以其主观判断为准;村民无主观判断余地的,依客观标准判断。在判断农村集体经济组织法定代表人的对外的代表行为是否为职务行为时,可参照最高人民法院2003年《人身损害赔偿解释》第9条第2款的规定予以认定。

于公司型农村集体经济组织而言,2013年修正后的《公司法》第147、149条是法人对法定代表人的职务行为致害追偿的直接依据。而就非公司型农村集体经济组织尤其是缺失组织形式的农村集体经济组织而言,一方面是要类推适用《公司法》第149条的规定,另一方面应当在农村集体经济组织章程中予以明文规定。

如果法定代表人仅有轻微过失,自然无须追偿,而具有故意或者重大过失者,则往往被追偿。对于一般过失的法定代表人,是否要追偿,则完全依赖于法人的意愿。所以,农村集体经济组织法人章程十分有必要对法定代表人追偿和不予追偿的情形作出明确的界定。

### 四、农村集体经济组织法人章程的内容及其效力

尽管农村集体经济组织法人是在新中国建立后伴随着农村社会主义改造而形成的,具有历史性和法定性,但既为法人,章程无疑是其规范化存续、治理的根本性制度载体,不可或缺。

农村集体经济组织法人章程应当具备的事项即如公司章程的必备条款,应当包括:名称和住所、财产状况、集体成员资格及资格的丧失、集体成员的权利和义务;组织机构及其产生办法、职权、任期、议事规则;财务管理和盈余分配、亏损处理;章程修改程序;公告事项及发布方式等。如果采取的是农工商公司的组织形式,其章程与股份合作公司的章程应

当差不多。

至于农村集体经济组织法人的治理结构,其意思机关或者决策机关(权力机关)的职责(职权)可以参照《物权法》第59条和《村民委员会组织法》、《农民专业合作社法》予以确定,主要的内容应当有:(1)土地承包方案、宅基地使用方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包;(2)个别土地承包经营权人之间承包地的调整;(3)土地补偿费等费用的使用、分配办法;(4)集体出资的企业的出资人权利变动等事项;(5)本集体享受误工补贴的人员及补贴标准;(6)从本集体经济组织所得收益的使用或者其他方式处分村集体财产;(7)本集体公益事业的兴办和筹资方案及建设承包方案;(8)选举本集体经济组织法人的执行机构人员和监督机构人员;(9)村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。意思机关或者决策机关(权力机关)会议包括定期会议和临时会议,临时会议的举行事由交由章程予以明确,无论是定期会议还是临时会议,均需会议有2/3以上的组成人员参加方可召开,所作决定应当经到会人员的过半数同意方为通过。而其执行机构的职权,则主要是执行意思机关或者决策机关(权力机关)的决定以及在意思机关或者决策机关(权力机关)授权范围内作出决定。监督机构的职权主要为:列席执行机构会议;监督检查本集体经济组织的财务状况;审核、查阅本集体经济组织财务会计报表和其他财务会计资料;监督执行机构包括法定代表人的工作;建议召开本集体经济组织代表大会临时会议;当法定代表人的行为与本集体经济组织的利益有冲突时,代表本集体经济组织与本集体经济组织的负责人提起诉讼等等。

乡镇人民政府、县级人民政府只能是农村集体经济组织法人章程制定的促进者、指导者和帮助者。采取股份合作公司或者农工商公司形式的农村集体经济组织法人,其章程应当在乡镇人民政府的指导、帮助下,按照一定比例选举村民代表和集体企业的代表组成筹备组,由代表推选筹备组召集人,由筹备组负责起草公司章程,全体村民会议或者村民代表会议审议通过(此村民代表与筹备组代表可以重合)章程。而没有现实组织形式的农村集体经济组织法人,在乡镇一级,可以在全乡镇范围内按照一定的人口比例推选村民代表组成“乡(镇)集体资产管理委员会理事会”,在理事会的代表中推举章程起草小组及其召集人,由章程起草小组起草章程,由“乡(镇)集体资产管理委员会理事会”审议通过章程。在村(生产大队)一级,可由村委会组织起草村集体经济组织法人章程,由全村(生产大队)村民代表会议审议通过本村集体经济组织(生产大队)章

程。在村小组(生产队)一级,可由村民小组组长组织本组村民代表构成章程起草小组,负责起草小组(生产队)章程,全组村民审议通过。

农村集体经济组织章程的效力,有对内效力和对外效力两个方面。章程的对内效力主要包括章程对农村集体经济组织的效力、对农村集体经济组织治理机构及法定代表人的效力、对村民的效力等等。章程对农村集体经济组织业务范围的限制,只体现在对农村集体经济组织自身的约束力,不能对抗农村集体经济组织和善意相对人之间发生的交易行为。章程对于农村集体经济组织治理机构及法定代表人的效力、对村民的效力则体现为各机关的权利与义务、对法定代表人代表行为的限制、对法定代表人追偿的规定、村民作为集体经济组织成员的权利特别是撤销请求权。

农村集体经济组织转立为农工商公司、股份合作公司的,其章程当然应当随公司的登记而公开,章程关于农工商公司、股份合作公司的业务范围、法定代表人职权的限制等,仍然仅能对抗善意的相对人。

## 五、农村集体经济组织法人的 破产法之适用

从我国现行法律的规定来看,农村集体经济组织法人性质上不属于企业法人,依理则不适用我国的《企业破产法》。

从理论上分析,我国立法不应赋予农村集体经济组织法人以破产能力。

第一,农村集体经济组织法人不仅仅是经济组织,还承载着社会主义公有制的政治功能和一定的社会功能,赋予农村集体经济组织法人以破产能力,在我国目前的破产制度框架下,很难获得较广泛的民意基础。

第二,现实中的农村集体经济组织法人即使采取农工商公司、股份合作公司、合作经济社等组织形式,一般较少直接开展数额巨大的市场交易,往往都是作为出资人再设立有其他的有限责任公司、股份有限公司或者其他的企业法人,而对于后者当然可以适用《企业破产法》。

第三,假如赋予农村集体经济组织法人以破产能力,其破产财产的确定是一个十分棘手的问题,比如如何区分农村集体经济组织直接支配的财产和间接支配的财产,农村集体经济组织举办的学校、养老院、医院等无疑不能纳入破产财产,尤其是集体所有的土地纳入不纳入破产财产,如果纳入又怎样进行处置,等等这些问题,在我国对集体土地改革还没有形成一个成熟的制度之前,都存在着难以逾越的制度障碍。

■ 《政法论坛》2018年第2期,约18000字