

农村集体经济组织：概念、性质及功能定位分析

夏 英 张瑞涛

农村集体经济组织作为我国农村社会经济生活中一类较为特殊的团体组织，学者对其性质及功能定位见解不一；目前在法律层面也缺乏对农村集体经济组织的明确界定，尽管《民法典》和《民法总则》中明确提出“本节规定的机关法人、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，为特别法人”，但相关法律并未明确指出农村集体经济组织的性质和功能；我国开展的农村集体产权制度改革赋予农村集体经济组织新的生命力，但并未真正从法律角度明确农村集体经济组织的性质和功能定位。正是由于农村集体经济组织的概念、性质和功能定位不明确，导致其行为模糊多样，且在实践中其某些市场行为受到限制，进而影响其正常发展。农村集体经济组织长期所处的“尴尬”境地说明要真正发挥集体经济组织的作用，首要的是从法律上明晰其概念、性质及功能定位，通过农村集体经济组织立法，以问题为导向，着重解决概念模糊、性质争议、职能混乱等问题。

一、集体经济组织作为“特殊法人”，其属性何在？

对集体经济组织性质的认识与对集体所有制的认识紧密相关。目前相关法律政策表述不尽一致，学术界还有较多的争论。村民委员会和农村集体经济组织承担着政治、经济、社会的多重职能，是我国农村并存的两种极其重要的社会主体(罗猛，2005)。但必须明确的是，其二者属于性质和权能不同的组织(关锐捷等，2011)。有的学者认为农村集体经济组织应单纯的定位为经济性质的法人(罗猛，2005)；有学者认为农村集体经济组织承担保障职能(戴威、陈小君，2012)，属于社会性质；还有学者认为其中农村集体经济组织既不同于企业法人，又不同于社会团体，也不同于行政机关，自有其独特的政治性质和法律性质(魏宪朝、于学强，2008)，其职能也包括经济、社会、文化等多方面。一般则认为村集体经济组织应单纯的定性为经济性质的法人，不应隶属于政权体系。

那么种种争议之下，**集体经济组织作为“特殊法人”，其概念、性质究竟何在？**

我国农村集体经济组织性质与实行土地集体所有制紧密相连，实行土地集体所有制则是社会主义公有制的内在要求，也是由我国基本国情、历史遗产、所处的发展阶段等多个因素综合的选择结果。变革土地所有权的集体所有制性质不符合我国社会现实，并可能会引发社会动荡风险。但是土地集体所有既不等于改革开放前的农民集体所有、农民集体统一耕种，也不等于改革开放以来的农民集体所有、农户自耕农开展生产。随着城市化进程加快、农村劳动力转移加快，土地集体所有制又出现了新的变革形式，即集体所有、大量承包农户转变为出租土地、由以市场导向的商品农户为主体的新型经营主体开展

土地耕种，实现集体、承包农户、新型经营主体对土地权利的共享。针对农村中群众的创新实践，习近平总书记适时提出了农村土地“三权分置”理论。

农村集体经济组织在《物权法》、《宪法》、《民法典》、《民法总则》、《物权法》、《土地管理法》、《农业法》和《农村土地承包法》等多部法律中均有涉及。2007年颁布实施的《物权法》完成了我国农村集体土地等生产资料权利的物权化界定。该法第五十九条第一款规定，“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有”，与其他已经颁布的相关法律最大的不同是，《物权法》引入了“成员权”概念来明确集体所有权的主体，并对集体成员享有参与决策、知情的权利与权利保护做出了相应的规定。新修订的《宪法》第八条指出“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。”第十七条规定“集体经济组织在遵守有关法律的前提下，有独立进行经济活动的自主权”。这些法律规制为后续农村集体经济组织立法奠定了法理基础。

需要强调的是，农村集体所有权是不断发展与创新的。依据2002年《土地承包法》、2007年《物权法》、《民法总则》、《土地管理法》等相关论述，土地集体所有包含着农户成员、集体双层所有、两者相互依存的特殊属性，从而使得农户承包经营权具有了物权属性。因此，承包经营权分置为承包权和经营权具有法理上的合理性，而明确土地所有权、稳定承包权、搞活使用权的“三权分置”，成为完善我国农村基本经营制度的法律框架，从而不仅有利于更好坚持集体对土地的所有权，更好保障农户对土地的承包权，更好用活土地经营权，推进现代农业

发展，也能明确指引以成员为核心的农村集体经济组织的创新所在。

因此，在我国农村基本经营制度框架下，农村集体经济组织实行土地集体所有，家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，是农村公有制的主要组织载体和存在形式，也是我国社会主义基本经济制度的组成部分。其与农村村民自治组织（村委会）、村级党组织共同构建形成乡村治理体系。按照我国实际情况，农村集体经济组织应具有以促进经济发展为主，兼顾本社区公共物品供给与管理的双重性质。

二、如何理解和界定“集体经济组织”？

农村老百姓和农村基层工作者对集体经济组织的认识仍表现出较强的传统均权思想。即集体经济就是集体的土地、资金、资产应该在本社内人人（户户）有份的区域性组织；并由此认为“生添死减”、“有进有出”，是集体所有制性质决定的最基础、最根本的应有之义。同时也认为集体所有制不同于私有制，根据形势需要、法律政策规定、不同资产类型和群众意愿，可以具体体现为不同的实现形式，组织形式上可以是人民公社，也可以是统分结合的双层经营、股份经济合作社等。在组织运营管理上，可以体现为按人分配（集体收益），也可以按户分配（宅基地）；可以在数年内按人按份分红，也可以每年进行调整。在资产产权类型上，可以体现为集体内封闭所有（如资金、经营性资产），也可以体现为公益性质（水渠、道路）。

笔者认为，经历改革开放前传统计划经济下的发展，特别是随着农户家庭经营的实施、三权分置制度框架的确立以及基本经营制度的不断完善，目前我国农村集体经济组织经由人民公社、生产大队、生产队改革改制演变而来，是建立在农村土

地等生产资料集体（成员）所有制基础上的实行家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，具有兼顾乡村社区发展的经济组织，是作为农村公有制的主要组织载体和存在形式。随着农村集体产权制度改革的推进，以村组为单元的农村股份经济合作社将普遍建立，村民委员会作为代行集体经济组织职能行使主体的必要性将逐步减弱，并最终结束。

三、为何集体经济组织职能不唯一？

从理论研究看，农村集体经济组织的功能存在单一功能说和多元功能说两种观点。单一功能说又包括服务功能说和经济功能说，其中服务功能说认为农村集体经济组织应当为本社区村民提供各种类型的服务；经济功能说认为农村集体经济组织应当以实现农村集体资产保值增值和为农民谋取更多经济利益为主要职能(焦富民，2019)，而且该功能应当进一步强化(洪燕，2019)，经济功能则由各类专业合作社行使(刘小红，2012)。多元功能说则认为农村集体经济组织功能具有复合性(崔超，2019)，它不仅仅是经济组织，还承载着政治、社会功能以及集体所有制的组织功能(屈茂辉，2018)，农村集体经济组织是集体资产管理主体、服务主体、组织主体和集体产权代表主体(许中缘等，2018)。从历史变迁过程看，农村集体经济组织作为集体所有权代表的地位、作为社区范围内公共物品提供者的作用、作为国家政权机构延伸和补充的作用，均有不可替代性，这是由我国农村土地集体所有的性质决定的(韩俊，1998)。从长远发展看，重新认识农村集体经济组织的功能，使其既能体现经济组织的特征，又能在市场交易中维护其在农村组织体系中的价值，是实现农村集体经济组织特别法人地位及立法需要解决的首要问题(杨一介，2019)。

从现实看，目前农村集体经济组织除了承担发展集体经济的经济职能外，多数农村地区的集体经济组织承担成员的部分福利支出费用，如养老、医疗、教育和扶贫等福利性质的社会职能。长此以往，笔者担心可能会影响甚至拖累集体经济组织的发展，又可能引起集体成员与农村居民间的矛盾。另外，尚无集体资产的农村地区，暂由村民委员会代行集体经济组织职能，那么村民委员会自身具有的职能与代行集体经济组织职能如何清晰划分，是集体经济组织可持续发展面临的又一大难题。因此，需要立法来回答农村集体经济组织是否应该承担如养老、医疗和教育等福利性质的社会职能。

笔者认为，农村集体经济组织作为特别法人的“特别之处”在于其经济性与社会性的双重功能定位。基于现行制度的分析，农村集体经济组织的具体功能可以概括为“四个主体”：农村集体所有权的行使主体、开展生产经营活动的市场主体、面向成员的服务主体和巩固支撑乡村治理体系的治理主体。在实践中，需要持续解决的问题是尚无集体经营性资产的农村集体经济组织，且暂由村民委员会代行集体经济组织职能的，当集体资产达到一定标准时，如何从组织上、管理上和职能上及时恢复建立集体经济组织。

（欢迎引用、摘编、全文刊载，请注明出处，尊重著作者知识产权。）

责任编辑：胡向东 黄丽江

联系电话：(010)82106707

传 真：(010)62187545

电子信箱：iae@caas.cn

通讯地址：北京市海淀区中关村南大街 12 号

中国农业科学院农业经济与发展研究所

邮 编：100081

网 址：<http://www.iae.org.cn>
