

农村集体经济组织与集体土地所有权 关系的现代化重构

程雪阳

(苏州大学 王健法学院,江苏 苏州 215006)

摘 要:自 1999 年《中华人民共和国宪法修正案》通过以来,农村集体经济组织在我国法秩序中从“类型化法律术语”转变为“专用型法律概念”,但这一概念所指代的现实对应物一直模糊不清。《农村集体经济组织法》致力于为农村集体经济组织的重建和发展提供新的法律框架和制度保障,这一目标的实现,需要重构农村集体经济组织与集体土地所有权的法律关系。为此,应当按照党的二十届三中全会提出的“发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益”改革目标,着力打破“行政区划型集体土地所有权”的理论藩篱和制度迷思,然后按照“经营性—非经营性”标准合理解释《农村集体经济组织法》的相关规定,从而最终建立农村集体经济组织和农村基层群众自治组织分别享有并行使部分集体土地所有权的法律制度。

关键词:农村集体经济组织;集体土地所有权;中国式现代化;政经分离;宪法解释

中图分类号:DF413 文献标志码:A

DOI:10.3969/j.issn.1001-2397.2024.06.05 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、引言

有数据显示,目前,我国在农村居住半年以上的常住人口将近 5 亿人,不在城镇落户的农民工及其家属有 2 亿人,村民委员会改居民委员会、乡镇改街道后,已经成为城市居民但依然为农村集体经济组织成员的人有 2 亿多。^①为了维护数量众多的农村集体经济组织及其成员的合法权益,规

收稿日期:2024-08-10

基金项目:国家社科基金重点项目“加强耕地保护领域立法研究”(23AZD042)

作者简介:程雪阳(1984—),男,山西运城人,苏州大学王健法学院、公法研究中心教授,江苏高校区域法治发展协同创新中心研究员,法学博士。

① 数据来源于陈锡文:《当前农业农村的若干重要问题》,载《中国农村经济》2023 年第 8 期,第 10 页。

范农村集体经济组织及其运行管理,2024年6月28日,全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)。在《农村集体经济组织法》的立法过程中,社会各界对什么是农村集体经济组织及农村集体经济组织成员的资格,争议比较大。^①出现这种状况,主要是因为,虽然现行法对农村集体经济组织进行了规定,但在广大农村地区,这种特殊的经济组织或者没有建立起来,或者只是作为基层群众自治组织的“影子”存在(农村基层群众自治组织与农村集体经济组织“一套班子,两块牌子”)。

《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》指出:“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。”“发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益。”^②《农村集体经济组织法》第2条规定:“本法所称农村集体经济组织,是指以土地集体所有为基础,依法代表成员集体行使所有权,实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的区域性经济组织,包括乡镇级农村集体经济组织、村级农村集体经济组织、组级农村集体经济组织。”因此,妥善处理农村集体经济组织与农村集体土地所有权的关系,是新型农村集体经济构建产权明晰、分配合理运行机制的关键所在。不过,诚如下文将要揭示的那样,《农村集体经济组织法》在该领域的规定依然存在许多模糊之处。同时,《农村集体经济组织法》与《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国土地管理法》(以下分别简称《村民委员会组织法》《土地管理法》)等法律在调整农村集体经济组织与农村集体土地所有权的关系方面亦存在一些规范冲突。

按照体系融贯的要求,厘清法律规范的内涵、明确各类法律规范彼此之间的关系,是法学研究的任务和使命。鉴于此,本文拟以党的二十届三中全会精神为指引,以《农村集体经济组织法》等法律的相关规范为分析对象,重新研究农村集体经济组织与集体土地所有权的关系。法律概念既是法律体系的“基石”,也是处于不断变化和发展中的法律思想和法律实践的“容器”,因此,本文拟以“农村集体经济组织”“集体土地所有权”的规范内涵和概念变迁史为主线开展相关研究工作。

二、“农村集体经济组织”术语性质的历史变迁及面临的问题

开展法学研究应高度注意“抽象概念思维”与“类型思维”的差异。在前一种思维中,人们需要通过不断剔除那些彼此具有意义关联但并不必须组合在一起的“要素”,从而形成具有高度普遍性的概念。在后一种思维中,人们需要完成的工作并不是剔除而是结合,即需要通过描述事物的整体特征来描述事物的共通性。^③基于上述思维和法律术语性质的差异,下文将严格遵循“类型—概念”分析框架来梳理“农村集体经济组织”这一法律术语内涵和性质的变迁史,然后,在此基础上分析这一术语所指代的社会现实在当下面临的问题。

^① 参见王春霞:《全国人大常委会会议分组审议农村集体经济组织法草案二审稿 建议保障妇女在农村集体经济组织决策管理中的作用》,载《中国妇女报》2023年12月29日,第2版;陈锡文:《当前农业农村的若干重要问题》,载《中国农村经济》2023年第8期,第15-17页。

^② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,人民出版社2024年版,第22-23页。

^③ 参见[德]卡尔·拉伦茨:《法学方法论》(全本·第6版),黄家镇译,商务印书馆2020年版,第574、580页。

(一) 作为农村中各类合作社统称的“农村集体经济组织”

1950年,中华全国合作社工作者第一届代表会议通过的《中华人民共和国合作社法(草案)》第1条规定,农业生产合作社,在工人和城市劳动人民中组织的消费合作社,在农民中组织的供销合作社,在城市和乡村小手工业者、家庭手工业者中组织的手工业生产合作社,以及其他经过省以上合作社联合社批准组织的特种合作社,均为合作社。全国人民代表大会于1956年6月通过的《高级农业生产合作社示范章程》(已废止)第1条则规定:“农业生产合作社(本章程所说的农业生产合作社都是指的高级农业生产合作社)是劳动农民在共产党和人民政府的领导和帮助下,在自愿和互利的基础上组织起来的社会主义的集体经济组织。”

由此观之,在20世纪50年代的法律规范中,一方面,“集体经济组织”属于对“生产资料所有权已经转变为集体所有的各类合作社”的类型统称,而不是具有特定法律内涵的专门性法律概念,现行法所使用的“农村集体经济组织”这一术语在当时所指涉的社会对应物,是农村中的农业生产合作社、供销合作社、信用合作社等各类合作社,而不是某种特定类型的农村合作社;另一方面,“集体经济组织”广泛存在于城市和乡村的许多行业领域,“城市集体经济组织”这一术语在当时也被广泛使用并被社会接受。

存在于城市和农村地区的各类合作社,能够被统一归属于“集体经济组织”,主要是因为它们具有以下三个方面的共同特征:其一,这些合作社均属于通过生产资料、资本或技术与人的结合而形成的企业类经济组织。比如,农业生产合作社属于“社员”与“土地和耕畜、大型农具等主要生产资料”的结合,农村供销合作社则属于“社员”与“日常消费品、生产资料以及多余的农产品和副产品”的结合。其二,虽然这些合作社是企业类经济组织,但并不追求利润最大化,而是致力于通过经济活动实现成员共同经济利益、消除中间剥削、避免贫富分化。^①其三,集体经济组织与基层社会治理主体在组织功能层面彼此分离,并不存在职能交叉或重叠的问题。比如,对于中华人民共和国成立初期的农村而言,行政管理职能由乡镇人民政府及其派出机构村公所等政治组织承担。^②农业生产合作社的功能则在于按照“各尽所能,同工同酬,按劳取酬”的原则开展农业生产经营活动,并履行向国家交纳公粮和交售农产品的义务。^③

(二) 作为人民公社内设机构的“农村集体经济组织”

1958年之后,一方面,人民公社是“社会主义的互助、互利的集体经济组织”;另一方面,人民公社是“我国社会主义政权在农村中的基层单位,原则上实行一乡一社,公社的社长,就是乡长”^④。因此,人民公社实行“政社合一”“政经合一”体制。在这种体制之下,农村中的农业生产合作社、供销

^① 国际合作社联盟(International Co-operative Alliance, ICA)1995年通过的《关于合作社特征的宣言》(The Statement on the Cooperative Identity)提出,“合作社”的本质是“一个由自愿团结起来的人组成的自主联合体,通过其共同拥有和民主控制的企业(enterprise)满足成员共同的经济、社会和文化需求和愿望”。在1954年4月的宪法修改委员会第三次全体会议上,胡乔木代表宪法修改委员会秘书处对《宪法修改草案(修改稿)》进行说明时也指出,“国营企业有经营管理的自主权,集体经济组织有独立进行经济活动的自主权,这是因为两种企业的自主权含义不一样”。参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第417页。

^② 参见王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第190页。

^③ 参见《高级农业生产合作社示范章程》(已废止)第2条、第5条。

^④ 《农村人民公社工作条例(修正草案)》(中共中央1962年9月27日通过,又称“农村六十条”,已废止)第1条、第5条、第9条。

合作社、信用合作社等各类合作社,与乡镇人民政府、村公所等政治机构一道被合并到“在组织生产的同时又组织生活,实行国家在农村的基层政权机构和公社的管理机构的合一”^①的综合性社会组织之中,成为人民公社的内设机构,无法继续维持其自身作为独立经济组织的性质。在这种情况下,如果一定要使用“农村集体经济组织”这一术语,其用来指代各类“社队企业”也许更为合适。^②

人民公社体制在社会组织体层面的变化,给农村地区的土地等财产的归属带来了十分深远的影响。在农业高级合作社体制下,农民要成为合作社的成员,就“必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”^③,即必须通过经济投入才可以成为集体经济组织成员。但是,在人民公社体制下,“迁入和长大到十六周岁而入社的社员不要补交股份基金;迁出和死亡的,也不能抽走股份基金”^④。换句话说,确定农村集体经济组织成员权的基本依据是户籍、年龄、职业等社会因素,而不是财产、技术或资本等经济因素。由此,集体经济组织的成员身份与作为行政管理概念的“农村村民”身份,亦无严格区分的必要,所谓“政经合一”的基本要义正在于此。

(三)作为专用型法律概念的“农村集体经济组织”

因为“政社合一”式的人民公社体制不能适应社会发展的要求,所以在改革开放后迅速解体。到1982年初,“全国农村已有90%以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制”^⑤。为了适应这种社会发展要求,1982年宪法修改委员会提出,应“改变农村人民公社的政社合一的体制,设立乡政权,人民公社将只是农村集体经济的一种组织形式。这种改变将有利于加强农村基层政权建设,也有利于集体经济的发展”^⑥。为此,1982年12月4日通过的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第95条明确要求在乡、民族乡、镇重新设立人民代表大会和人民政府;第8条第1款则规定:“农村人民公社、农业生产合作社和其他生产、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。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”

由此,“农村集体经济组织”经由宪法修改成为一个独立的法律术语。^⑦不过,从术语类型和概念内涵来看,《宪法》第8条第1款第2句所规定的“农村集体经济组织”,依然是对第8条第1款第1句中的“农村人民公社、农业生产合作社以及各类生产、供销、信用、消费合作社”的类型化统称,

① 刘少奇:《马克思列宁主义在中国的胜利——庆祝中华人民共和国成立十周年——为“和平和社会主义问题”杂志而作(一九五九年九月十四日)》,载《前进论坛》1959年第10期,第12页。

② 事实上,目前城市中的集体经济组织的法律性质依然是企业。比如,现行有效的《中华人民共和国城镇集体所有制企业条例》第4条第1款就规定:“城镇集体所有制企业(以下简称集体企业)是财产属于劳动群众集体所有、实行共同劳动、在分配方式上以按劳分配为主体的社会主义经济组织。”

③ 《高级农业生产合作社示范章程》(已废止)第11条第2款、第13条第1款。

④ 《嵇山卫星人民公社试行简章(草稿)》,载《红旗》1958年第7期,第16页。

⑤ 《全国农村工作会议纪要》,载《中华人民共和国国务院公报》1982年第8期,第316-326页。

⑥ 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载中共中央文献编辑委员会:《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第454页。

⑦ 1982年12月4日通过的《宪法》第21条第1款也使用了“农村集体经济组织”这一术语。该款规定:“国家发展医疗卫生事业,发展现代医药和我国传统医药,鼓励和支持农村集体经济组织、国家企业事业组织和街道组织举办各种医疗卫生设施,开展群众性的卫生活动,保护人民健康。”

而不是具有明确规范内涵的专用型法律概念。另外,该部《宪法》第8条第2款规定:“城镇中的手工业、工业、建筑业、运输业、商业、服务业等行业的各种形式的合作经济,都是社会主义劳动群众集体所有制经济。”第3款规定:“国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”可见,在1982年,“集体经济组织”依然广泛存在于城市和农村,并非农村中独特的经济现象或组织类型。

然而,作为纯粹经济组织的“农村人民公社”和“农业生产合作社”,1982年以后并没有普遍建立或有效运行。出现这种情况的主要原因是,“农村人民公社”和“农业生产合作社”缺乏作为独立组织的必要职能。其一,随着家庭联产承包责任制的推广,农业生产劳动从“集体劳动”转变为“自主劳动”,既不需要集体进行过程化管理,也不需要集体对劳动生产成果和相关收益进行统一分配,因此,“农村人民公社”和“农业生产合作社”对于集体成员(社员)不再具有人事工作管理职能。其二,中共中央发布的《关于一九八四年农村工作的通知》(1984年中央一号文件)曾经提出,政社分设后的农村人民公社和农业生产合作社的组织职能主要在于,“首先要做好土地管理和承包合同管理;其次要管好水利设施和农业机械,组织植保、防疫,推广科学技术,兴办农田水利基本建设以及其他产前产后服务”。但由于土地承包经营权在相当长的周期内基本保持稳定(第一轮承包期是15年,第二轮承包期是30年),承包地的合同管理并非一项日常事务。同时,农业生产领域的产前产后服务,可以由供销社、信用社、农工商联合公司及隶属于政府的农林技术推广站、畜牧兽医站、农业机械站、经营指导站等企事业单位完成,“农村人民公社”和“农业生产合作社”在农业生产事务领域并非不可或缺。

值得注意的是,1982年的宪法修改委员会既不认为“农村人民公社”和“农业生产合作社”是当时农村中唯一的集体经济组织,也不认为“农村人民公社”和“农业生产合作社”是落实“社会主义劳动群众集体所有制经济”的最合理方式。比如,权威宪法解读意见指出,1982年《宪法》第8条的规定“表明人民公社不是唯一的农村合作经济组织,这就为以后取消人民公社制度留下了余地”^①。由此观之,当时的决策者对于人民公社解体后如何发展集体经济并没有明确的结论,而是希望通过“摸着石头过河”的方式,经由基层实践来探索农村集体经济组织的组织形式。到1984年时,中共中央发布的《关于一九八四年农村工作的通知》依然规定,“政社分设以后,农村经济组织应根据生产发展的需要,在群众自愿的基础上设置,形式与规模可以多种多样,不要自上而下强制推行某一种模式”。

问题在于,1982年《宪法》除了在第8条、第95条等条文中规定了农村中的组织建制问题外,还在第10条第2款中规定了农村土地所有权的归属问题,即“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。由于农业集体经济组织的组织实现形式尚处于探索之中,集体土地出现了所有权归属主体不明的问题。为了解决这一问题,1986年4月通过的《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》,已废止)、1986

^① 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第118页。

年6月通过的《土地管理法》及其后续修正或修订版本,都曾试图对集体土地所有权的归属主体作出界定。^①遗憾的是,相关规定既不清晰,也存在概念循环界定的问题。

出现这种法律发展结果,主要是因为人民公社、农业生产合作社等农业集体经济组织在全国没有普遍建立起来,村民委员会等基层群众自治组织却根据1982年《宪法》第111条在全国得以普遍设立。基于上述社会现实,在1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》起草的过程中,主导性的法律意见认为,“村委会承担一定的经济职能,有利于发展农村经济,也有利于增强群众的凝聚力,更好地开展村民自治运动”^②。因此,该法第4条第3款最终规定:“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。”

进入20世纪90年代之后,以家庭联产承包为主的责任制在全国农村中得到进一步推广。为了适应这种社会发展情况,1993年通过的《中华人民共和国宪法修正案》和1998年修订的《土地管理法》彻底删除了“农村人民公社”和“农业生产合作社”这两个术语。到1999年,《宪法》原第8条第1款最终被《中华人民共和国宪法修正案》第15条修改为“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。参加农村集体经济组织的劳动者,有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。”“农村集体经济组织”由此从“类型化法律术语”转变成成为“专用型法律概念”,而且这种专用型法律概念不再使用“农业”来限定集体经济组织的组织职能,而是使用“农村”这一行政区划或空间概念来描述和界定自身。

虽然1999年《中华人民共和国宪法修正案》第15条将“农村集体经济组织”界定为专用型法律概念,但是在过去20余年间,该术语既存在“宪法上有规定,现实中不知为何物”的问题^③,也长期面临“宪法上有地位,民法上无人格”的尴尬。为了解决后一问题,2017年通过的《中华人民共和国民法总则》(已废止)第96条将农村集体经济组织法人与机关法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人均确定为独立的“特别法人”,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)完全继承了上述规定。但“特别法人”亦属于类型化统称性术语,同时,农村集体经济组织作为特别法人的“特别”之处,依然处于模糊不清的状态。

① 《民法通则》(已废止)第74条第2款规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。”1986年《土地管理法》第8条则规定:“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有,由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡(镇)农民集体经济组织所有的,可以属于乡(镇)农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的,可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”1998年,《土地管理法》修订时,“村农业生产合作社”“农业集体经济组织”等术语被“村集体经济组织”“村内两个以上农村集体经济组织”“乡(镇)农村集体经济组织”等术语取代。2019年,《土地管理法》第三次修正后,第11条最终规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理;已经属于乡(镇)农民集体所有的,由乡(镇)农村集体经济组织经营、管理。”

② 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第200-201页。

③ 比如,当内蒙古自治区的一个乡人民政府将集体土地的所有权确认给当地一家砖瓦厂时,土地管理部门主张这种所有权确认结果违法,理由是砖瓦厂并非法律所承认的“农村集体经济组织”,但当地实际上只有村民委员会,并无除乡镇企业(原队社企业)以外的其他集体经济组织。参见[荷]何·皮特:《谁是中国土地的拥有者——制度变迁、产权和社会冲突》(第2版),林韵然译,社会科学文献出版社2014年版,第265-270页。

三、“集体土地所有权”术语内涵的历史变迁及面临的问题

“农村集体经济组织”和“集体土地所有权”的法律关系之所以模糊不清,除了与“农村集体经济组织”这一术语自身内涵及所指代的社会现实处于持续变动之中有关外,“集体土地所有权”这一术语及所指代的社会现实不断发生变化,也是重要的因素。其中的历史变迁常常被人忽略或低估,因此应当予以着重分析。

(一)我国法秩序建立“集体土地所有权”的原因

在马克思和恩格斯看来,土地国有化而非集体化才是社会化生产及人口增长和集中的必然要求,因为“不管合作劳动在原则上多么卓越,在实际上多么有效,只要它仍然限于个别工人的偶然努力的狭隘范围,就始终既不能阻止垄断势力按照几何级数增长,也不能解放群众,甚至不能显著地减轻他们的贫困的重担”^①。列宁则进一步指出:“土地国有化就是全部土地收归国家所有。所谓归国家所有,就是说国家政权机关有获得地租的权利,并且由国家政权规定共同的土地占有和土地使用的规则。”^②正是在上述政治理论的指导下,苏联不仅建立了领土与国家土地所有权合二为一的法律制度^③,而且明确提出了“在社会主义国家中,领土不仅是国家权力的空间界限,而且是国家独享的所有权之标的,是全民的财产”^④的所有权理论。依据这种可被称为“领土型国家土地所有权”的理论,虽然苏联也有集体农庄等集体经济组织,但这些组织并不享有土地所有权,只享有该农庄范围之内土地的经营管理权。

我国没有建立“领土型国家土地所有权”的法律制度和法学理论,而是在社会主义改造过程中建立了国家土地所有权和集体土地所有权这两种相互独立的土地所有权。直到今天,根据现行《宪法》第6条的规定,“全民所有制和劳动群众集体所有制”共同构成了作为我国社会主义经济制度基础的“生产资料的社会主义公有制”。对于这种制度安排,1956年时,国务院指出:“土地归合作社集体所有,容易为广大农民所接受,也同样可以保障社会主义经济建设的正常进行;如果实行土地国有,反而可能引起农民的误解。”^⑤在1982年修改宪法的过程中,又有许多意见主张将农村土地的所有权全部国有化,但主导性意见认为,“我们民主革命没收封建土地分给农民,现在要把农民的土地没收归国有,这震动太大。如果国家需要土地,可以通过土地征用解决”^⑥。

值得注意的是,在农业合作化时期(1951—1956年),集体土地所有权具有以下两个方面的特点:其一,这种土地所有权与村公所土地行政管理权的客体并不完全一致,因为农业生产合作社的组织属性是一个从事农业生产经济组织而不是社会行政管理组织,其只吸收农业用地、耕畜、大

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《马克思恩格斯文集》(第3卷),人民出版社2009年版,第13页。

② 列宁:《社会民主党在1905—1907年俄国第一次革命中的土地纲领(11—12月)》,载中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁全集》(第16卷),人民出版社2017年版,第301—302页。

③ 1918年苏俄《被剥削劳动人民权利宣言》第3条第1项、第2项规定:“为实现土地社会化,废除土地私有制,宣布全部土地为全民财产,并根据土地平均使用的原则无偿地交付劳动者使用。”

④ [苏]卡山节夫等:《苏联土地法教程》,杜晦蒙译,大东书局1951年版,第100页。

⑤ 廖鲁言:《关于高级农业生产合作社示范章程草案的说明》,载《中华人民共和国国务院公报》1956年第29期,第767页。

⑥ 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第399、404、412、417、425—426页。

型农具等主要农业生产资料作为自身所有的财产,宅基地、办公用地等生活资料及非主要农业生产资料并不入社。^①其二,集体土地所有权依然属于私法中的财产所有权,因为“社员有退社的自由。要求退社的社员一般地要到生产年度完结以后才能退社。社员退社的时候,可以带走他入社的土地或者同等数量和质量的土地,可以抽回他所交纳的股份基金和他的投资”^②。

(二)“行政区划型集体土地所有权”的形成及延续至今的原因

1958年之后,人民公社实行“政社合一”“政经合一”体制,因此,集体土地所有权的权利客体从农村中的农业用地扩展至宅基地、道路、未利用地、公共服务用地、公共设施用地等人民公社行政区划范围内的所有土地^③,集体土地所有权的空间范围与人民公社的行政区划范围实现了高度重合。特定人民公社行政区划范围之内所有土地空间均属于集体土地所有权的客体,因此,集体土地所有权具有与苏联“领土型国家土地所有权”高度相似的特征。这种特殊的集体土地所有权具有“财产法意义上的土地所有权”与“行政区划意义上的政权管理空间”的混合特征,因此,我们可将其称为“行政区划型集体土地所有权”。在这种特殊的土地所有权条件之下,由于土地逐步蜕变成成为可以通过行政手段进行调配和划拨的自然资源,其财产权属性不彰,因此,集体土地所有权归属主体被理解为在人民公社生活和从事劳动生产的全体集体成员。而且,所谓的“全体集体成员”既包括过去和现在的全部集体成员,还包括未来潜在的集体成员。同时,这些“未来潜在的集体成员”无须通过资产投入,而是可以仅基于出生、血缘、婚姻等因素就成为集体土地所有权人的组成部分。

1982年《宪法》将“政经分离”“政社分设”作为自身指导原则之后,“行政区划型集体土地所有权”的归属主体面临着重新厘清的问题。毕竟,基层群众自治组织与“人民公社”“农业生产合作社”等经济组织分离为相互独立的组织之后,如何合理划分原人民公社体制下各类集体财产的具体归属主体,就成为必须面对和解决的问题。然而,“政经分离”“政社分设”改革并未在组织法层面和财产法层面同步推进。出现这种情况的主要原因是,“人民公社在当时还是普遍存在的,一下子取消了,可能会在农村引起混乱,人民公社的财产、生产资料、生产秩序就可能像成立人民公社时那样引起混乱和破坏。要取消人民公社,也需要有过渡期”^④。这里所谓的“需要有过渡期”并不是说“行政区划型集体土地所有权”无须改革,而是说“政社分开的具体实施,这是一件细致的工作,各地要从实际出发,因地制宜,有领导、有计划、有步骤地推进,不要草率行事”^⑤。

在1982年修改宪法的过程中,主导性意见曾提出,“现在中央发文件,政社分开,其他的不变。要变的话,由农民自己去变”^⑥。由此可见,当时的决策者希望通过进一步改革和实践探索来寻找集体土地所有权归属主体的具体改革方案。遗憾的是,由于1986年以后国家开始“进行以城市

① 比如,根据全国人民代表大会1956年6月30日通过的《高级农业生产合作社示范章程》(已废止)第16条第2款的规定,社员原有的坟地和房屋地基不必入社。

② 《高级农业生产合作社示范章程》(已废止)第11条。

③ 中国共产党第八届中央委员会1962年9月27日通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》第21条第1款规定:“生产队范围内的土地,都归生产队所有。生产队所有的土地,包括社员的自留地、自留山、宅基地等等,一律不准出租和买卖。”

④ 王汉斌:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社2012年版,第117页。

⑤ 彭真:《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载中共中央文献编辑委员会:《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,人民出版社1991年版,第454页。

⑥ 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第425页。

为重点的全面经济体制改革”^①,农村土地所有权制度的进一步深化改革,在相当长的一段时间内淡出了决策者的视野。

(三)《农村集体经济组织法》给集体土地所有权带来的挑战

如果农村中依然只存在基层群众自治组织这一种行使集体土地所有权的组织类型,那么,“行政区划型集体土地所有权”的改革问题也许还可以继续搁置。但是,《农村集体经济组织法》的颁布意味着,农村中同时存在两种可以行使集体土地所有权的组织,需要对这两种组织在集体土地所有权的归属和行使领域进行职权和职责划分。

上文提到,虽然《农村集体经济组织法》第2条规定农村集体经济组织“实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制”,但又规定农村集体经济组织“以土地集体所有为基础,依法代表成员集体行使所有权”。众所周知,“家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制”仅适用于耕地、草地、林地等农业用地,而作为地理空间的“农村土地”并非全部由农业生产用地构成,其还包括大量的生活用地(如宅基地、自留地、自留山),公共设施用地(如道路、桥梁、供电、防洪等用地),公共服务用地(如行政办公、科教文卫、社会福利设施、文物古迹等用地),集体经营性建设用地以及未利用地(如荒山、荒沟、荒丘、荒滩等)。那么,农村集体经济组织究竟只代表成员集体行使农业用地的所有权,还是行使农村区域全部土地的所有权?

从《农村集体经济组织法》第5条的规定来看,农村集体经济组织在土地领域“依法代表成员集体行使所有权”的对象,不仅包括发包农村中的农业用地,还包括办理农村宅基地申请、使用事项,使用集体经营性建设用地或者通过出让、出租等方式交由单位、个人使用,分配、使用集体土地被征收征用的土地补偿费等事宜。^②但问题在于,《村民委员会组织法》规定村民会议或村民代表会议亦有权讨论并决定“土地承包经营方案”“征地补偿费的使用、分配方案”“以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产”“从村集体经济所得收益的使用”等事项。^③《农村集体经济组织法》第64条第1款规定:“未设立农村集体经济组织的,村民委员会、村民小组可以依法代行农村集体经济组织的职能。”该规定是否意味着,当某个区域成立了农村集体经济组织之后,农村基层群众自治组织将彻底退出各类集体土地的所有权行使领域?

另外,《农村集体经济组织法》第64条所规定的“代行”显然无法解释为“代理”,因为在法律层面,一个尚未设立的组织是无法被代理的。但如果将此处的“代行”解释为“代表”,那么,农村基层群众自治组织、农村集体经济组织与成员集体的关系就需要厘清,因为根据《农村集体经济组织法》第5条的规定,还要求农村集体经济组织“依法代表成员集体行使所有权”。事实上,虽然“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”这一规定,已经作为我国法秩序的重要组成部分不断得到强化^④,但集体土地所有权究竟属于独立的“组织体”(集体成员集体—所有),还是属于

① 邓小平:《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1993年版,第239页。

② 另外,根据《农村集体经济组织法》第36条的规定,集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂,集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施,以及集体所有的教育、科技、文化、卫生、体育、交通等设施和农村人居环境基础设施,都属于集体财产,由农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权。

③ 参见《村民委员会组织法》(2018年)第24条第1款、第25条。

④ 参见《民法典》第261条第1款。另外,根据《民法典》第262条的规定,属于村农民集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等,由村集体经济组织或者村民委员会依法代表集体行使所有权。

“未组织化的个体农民的集合所有”(集体成员—集体所有),答案一直并不明确。

四、农村集体组织与集体土地所有权关系的模式选择

从现有研究来看,学界多从组织法角度寻找重构农村集体经济组织与集体土地所有权关系的法律路径。^①但从党的二十届三中全会所确定的“发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益”改革目标来看,该领域实际上还存在另外一种解决思路,即通过构建产权明晰、分配合理的集体土地财产运行机制,来优化和完善农村土地归属主体的组织和运行方式。为此,下文拟以集体土地所有权的归属主体和权利行使方式为主线,分析农村不同集体组织与集体土地所有权关系各种不同模式的利弊,并在此基础上寻找符合中国式现代化发展要求的法律解决方案。

(一)模式 I:一个集体土地所有权+一种组织单独代表集体行使所有权

这种模式的特点是:(1)将特定农村地域范围内的全部土地理解为一个统一的土地所有权,并要求将“作为整体的农民集体”确定为集体土地所有权人。(2)由于“作为整体的农民集体”被理解为“未组织化的个体农民的集合”,无法直接行使集体土地所有权,因此,农村集体经济组织、农村基层群众自治组织被设立为具有法律人格的独立主体,并由后两者代表“作为整体的农民集体”行使集体土地所有权。(3)农村集体经济组织和农村基层群众自治组织代表行使集体土地所有权具有“优先序”。如果特定农村地区成立了农村集体经济组织,由农村集体经济组织代表“作为整体的农民集体”行使所有权,否则,由农村基层群众自治组织代表“作为整体的农民集体”行使所有权。

自1982年以来,模式 I 在我国的法律中不断得到确认和巩固,《农村集体经济组织法》第64条的规定也存在模式 I 的影子。不过,当下不宜继续按照这种模式来处理“农村集体经济组织—农村基层群众自治组织—农民集体”在集体土地所有权归属和行使领域的法律关系。理由有二:其一,虽然模式 I 在组织法层面落实了现行《宪法》自1982年以来所确定的“政经分离”“政社分设”精神,但这种组织法层面所进行的改革,会因为财产法层面“经营性土地—非经营性土地”的混杂而失去应有的意义乃至流于形式。在这种模式下,农村集体经济组织不仅应当经营管理农村中的经营性土地(如农业生产用地、集体经营性建设用地),还需要承担农村中所有生活用地、公共设施用地、公共服务用地及未利用地的管理职责,而后一种“管理”属于公法意义上的行政管理而非私法意义上的经营管理。其二,如果按照模式 I 来理解“农村集体经济组织—农村基层群众自治组织—农民集体”在集体土地所有权归属和行使领域的法律关系,农村集体经济组织和基层群众自治组织应继续实行“政社合一”体制。但如此一来,不仅《农村集体经济组织法》第1条确立的“规范农村集体经济组织及其运行管理”立法目标难以实现,其第5条关于农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权,履行支持和配合村民委员会在村党组织领导下开展村民自治职能的规定难以落实,而且有违我国1982年《宪法》设定的“政经分离”“政社分设”原则。

^① 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33页;夏沁:《论农村集体经济组织对集体资产的经营管理权能》,载《学海》2024年第3期,第25页;刘欢:《论农村集体经济组织法人的终止》,载《西南政法大学学报》2023年第3期,第86页;屈茂辉:《基层群众性自治组织法人制度三论》,载《现代法学》2022年第1期,第162页。

(二) 模式Ⅱ:一个集体土地所有权+两种组织分别代表行使部分所有权

该模式的基本内容可总结为:(1)将特定农村地域范围内的全部土地理解为一个统一的土地所有权,并将“作为整体的农民集体”设定为集体土地所有权人。(2)“作为整体的农民集体”依然是由个体农民组成的“无法律人格的联合体”而非独立的组织。该“农民集体”享有但并不直接行使集体土地所有权,而是由农村集体经济组织和农村基层群众自治组织代表“作为整体的农民集体”行使集体土地所有权。(3)与模式Ⅰ不同,农村集体经济组织或农村基层群众自治组织并不单独全权代表“作为整体的农民集体”行使全部集体土地的所有权,而是按照“经营性—非经营性”标准分别代表“作为整体的农民集体”行使部分集体土地所有权。^①

该模式具有以下优势:(1)在理论层面,这种模式既在一定程度上打破了“行政区划型集体土地所有权”的理论藩篱,又部分廓清了“农村集体经济组织—农村基层群众自治组织—农民集体”三者之间的法律关系。因此,该模式有助于在组织法和财产法两个层面继续落实现行《宪法》所确定的“政经分离”“政社分设”原则。(2)在法律规范理解和适用层面,这种模式与《农村集体经济组织法》第40条第1款建立的规则保持了一致,即“农村集体经济组织可以将集体所有的经营性财产的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员,作为其参与集体收益分配的基本依据”。由此,集体经营性土地由三级农村集体经济组织代表农民集体行使所有权,非经营性土地则由农村基层群众自治组织代表农民集体行使所有权。(3)这种模式还有助于落实“不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了,防止集体资产流失;坚持农民权利不受损,不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了,防止内部少数人控制和外部资本侵占”^②等改革要求。

不过,这种模式的缺点也很明显。一旦农村集体经济组织按照产权明晰的原则代表农村集体行使经营性土地所有权,用于识别和确认村民身份的出生、户籍等标准,就无法继续用于识别和确认集体经济组织成员的身份,因为经营性土地的权利行使和收益分配需要按照财产权所要求的“产权明晰”原则运行。但是,如果农村集体经济组织成员与农村村民的构成方面出现重大差异,农村集体经济组织和农村基层群众自治组织在实践中就无法代表“同一个农民集体”。

为了解决上述问题,有学者认为,可以考虑将集体资源性资产的所有权归属主体确定为农民集体,而将集体经营性资产的归属主体确定为农村集体经济组织。^③ 这种方案并不科学,也难以落实。原因在于,这种方案需要同时对“农民集体”与“农村集体经济组织”进行组织化构建,而这不仅意味着需要在《民法典》中增加“农民集体”这一新的特别法人类型,还需要同时明确“农村集体经济组织”“基层群众自治组织”“农民集体”三个特别法人的组织职责和成员资格。当然,如果将农村集体经济组织和基层群众自治组织视为法人化和实体化的“农民集体”的内部组成机构,上述问题就将不复存在,但这种思路要求在法律层面制定“农村集体组织法”而非《农村集体经济组织法》。同时,现行《村民委员会组织法》《民法典》关于“村民委员会是基层群众自治组织”的规定,还应修改

^① 在现有理论研究成果中,尚未发现明确支持模式Ⅱ的主张。不过有学者提出,农民集体可以将能用于投资的建设用地使用权、土地承包经营权等用益物权通过出资方式设立农村集体经济组织,并作为后者的财产,从而在农民集体与集体经济组织之间形成以集体经营性土地为标的的投资关系。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50页。

^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》(中发〔2016〕37号)。

^③ 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,第30页。

为“村民委员会是农民集体组织的内部机关”。即使暂不考虑此种思路是否超出了目前的立法规划,以及是否会带来“农民集体实体化二遍苦”^①的问题,仅从合宪性角度来看,这种方案亦不可行,因为现行《宪法》反对将“农民集体”发展成为“政社合一”“政经合一”的组织。

(三) 模式Ⅲ:两种集体土地所有权+两种组织分别享有部分所有权

这种模式的基本内容是:(1)在特定的行政村内部,农民基于不同的社会需求和社会目标,可以组建自己的政治、社会、文化和经济组织,这些组织体都属于“农民集体”的法律实现形式。(2)《宪法》第10条第2款中的“集体所有”,应被解释为“由农民集体成员所形成的集体组织—集体所有”而非“作为松散个体的集体成员集体—所有”。(3)“经营性—非经营性”集体土地分别由农村集体经济组织和农村基层群众自治组织所有,其所有权的来源分别是这两个组织各自成员的授权。(4)具体到特定的行政村内部,基层群众自治组织所拥有的部分集体土地所有权具有“统一、唯一”的特征,只能落实为一个统一的集体土地所有权,但农村集体经济组织对部分集体土地享有的所有权,可以根据尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则,落实为一个或多个集体土地所有权。

这种模式的优点在于:其一,可以通过打破人民公社时期所形成的“行政区划型集体土地所有权”理论藩篱,重构农村各类集体组织与集体土地所有权的法律关系,从而在坚持生产资料社会主义公有制的基础上,为集体经营性土地的市场化改革提供坚实的财产法基础。其二,可以在组织法层面更加清晰地界定“农村集体经济组织”“农村基层群众自治组织”“农民集体”之间的关系。具体来说,“农民集体”只应被视为一种社会实体而非独立的法律主体,“农村集体经济组织”和“农村基层群众自治组织”则是各自独立的法律主体(特别法人),分别对集体经营性土地和非经营性土地享有并行使所有权。

这种模式也会遇到理论层面的质疑和规范层面的挑战,不过,这些质疑和挑战可以得到有效化解。

首先,有研究者从民法层面提出,基于土地所有权的排他性,特定地域范围内只有一个农民集体土地所有权,只能成立一个农村集体经济组织,因此,每一个农村集体经济组织在特定地域范围内都是唯一的、排他的,同一地域范围内可能存在其他经济组织,但不能再成立另一个农村集体经济组织。^②“所有权的排他性”原则确实要求同一块土地上不应当设立两个以上的土地所有权。不过,前述判断不应被理解为同一个行政区划或基层群众自治空间范围内只能设立一个集体土地所有权。从当前的实践层面来看,在一个行政村内部,村集体经济组织和村内集体经济组织分别对不同地块享有土地所有权,亦是十分普遍的现象。因此,只要在空间层面厘清乡集体经济组织、村集体经济组织、村内集体经济组织及它们与农村基层群众自治组织各自土地所有权的边界,并不存在一块土地上拥有双重或多重所有权的问题。

其次,有人可能会从历史角度质疑,既然农村集体所有的土地最初源于个体农民或农户的私有土地入股,为何农村集体经济组织只拥有集体经营性土地而不是特定地域范围内所有农村土地的所有权?这种质疑不能成立,因为从集体土地“三级所有”的历史发展脉络来看,农村中的许多道

^① 陈甦:《农村集体经济组织法构众说窥略——有关农村集体经济组织法律形式变革的稿件编后感》,载《法学研究》2022年第3期,第60页。

^② 参见何宝玉:《我国农村集体经济组织的历史沿革、基本内涵与成员确认》,载《法律适用》2021年第10期,第15页。

路、公共服务用地、公共设施用地及未利用地,既不是私人所有的土地,也不属于初级合作社和高级合作社所有,它们在1958年以后被一次性纳入集体土地所有权的范围之内并延续至今。因此,就组织体与土地所有权的关系而言,农村集体经济组织并不拥有农村区域全部土地的所有权。同时,就像有学者主张的那样,只有经营性资产才可能产生经营性收益。非经营性资产不宜纳入折股量化的范围,而应当由集体统一管护运营,让其成为集体成员的公共服务效益,不能依据股份分配集体公共服务,或者因为股份额的不同在公共服务享受上有所差异。^①因此,非经营性集体土地归属农村基层群众自治组织所有,既具有历史合理性,也具有现实必要性。

再次,还有人可能会提出,集体土地属于现行《宪法》第12条所规定的“社会主义的公共财产”,而非其第13条所规定的“公民的合法的私有财产”,因此,“行政区划型集体土地所有权”正是现行《宪法》所规定的集体土地所有制的本质性特征,不能改变。这种意见亦不能成立。理由在于,我国的集体土地所有权确实具有特殊性,因为其并不是“私人所有权的标的”^②,而是致力于发展国家生产力的“生产关系的调整器”^③。但上文梳理的历史发展脉络表明,现行《宪法》并未对农村集体土地所有权归属主体、权利客体及权利运行方式作出明确的决断,而是希望在此领域保持宪法规范的开放性,通过后续的改革和探索来形成符合社会发展要求的集体土地所有制。集体土地所有权“统一、唯一、不可分割性”只是一种未经反思的粗糙观念,其既无法适应现代工商业社会中社会主义公共财产自身的复杂性、多元性及功能差异性要求,也不是生产资料社会主义公有制和社会主义市场经济的本质性要求。^④

最后,只要现行有效的法律得到严格落实,即使按照模式Ⅲ建立“经营性集体土地由农村集体经济组织拥有土地所有权,非经营性集体土地由农村基层群众自治组织拥有土地所有权”的制度,亦不会脱离社会主义土地公有制的轨道。理由是:其一,非经营性集体土地自身不能进入市场流通。经营性集体土地归属农村集体经济组织所有之后,《土地管理法》《农村集体经济组织法》《民法典》等法律既禁止此类集体土地所有权转让、抵押或担保,也禁止将集体土地所有权分割为个人所有,因此,可以防止集体内部少数人控制的问题。其二,《农村集体经济组织法》第6条第2款所规定的“农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定”,也可以有效避免外部资本对集体土地的侵占。事实上,2010年的中央一号文件就曾提出,“力争用3年时间把农村集体土地所有权证确认到每个具有所有权的农民集体经济组织”^⑤,只是这种政策主张没有明确哪些类型的集体土地所有权应当确权登记给农民集体经济组织,所以,最终的农村集体土地确权登记发证只能采用“集体土

① 参见韩松:《农民集体成员的集体资产股份权》,载《法学研究》2022年第3期,第5页。

② 相比而言,虽然法国法中也有“集体所有权”这一术语和相关制度,但《法国民法典》将那些用于私法人和公法人的集体财产视为“某种个人所有权的标的”,并要求法人的集体所有权同样服从个人所有权的各项制度。参见[法]弗朗索瓦·泰雷、菲利普·森勒尔:《法国财产法》(下),罗结珍译,中国法制出版社2008年版,第648-650、665-667页。

③ [俄]Я. И. 别尔曼:《马克思主义与民法典——苏俄人民司法委员会民法典草案制定之探讨》,宫楠译,载《苏州大学学报(法学版)》2023年第1期,第70、79页。

④ 有研究指出,社会主义市场经济的本质要求是:一方面,确保市场在资源配置中发挥决定性作用;另一方面,确保市场经济的发展增强和巩固公有制的地位,降低市场失灵带来的风险,促进社会主义的平等价值的实现。这种研究结论具有科学性和合理性。参见韩大元:《中国宪法上“社会主义市场经济”的规范结构》,载《中国法学》2019年第2期,第19页。

⑤ 《中共中央国务院关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见(2009年12月31日)》,载《人民日报》2010年2月1日,第1版。

地所有权主体按“××村(组、乡)农民集体”填写”^①方式进行落实。

在村民委员会与集体经济组织的关系方面,《农村集体经济组织法》是否支持本文提出的“两种集体土地所有权+两种组织分别享有部分所有权”模式?从该法的起草说明来看,答案应当是肯定的。因为起草者明确指出:“按照宪法和有关法律、党规的规定,农村集体经济组织与村民委员会均为特别法人,农村集体经济组织代表成员集体行使集体财产所有权,主要负责经济事务;村民委员会是基层群众自治组织,主要负责公共事务和公益事业,两个组织在农村基层党组织领导下各司其职,相互配合,相互支持。”^②

不过,“农村集体经济组织主要负责经济事务”和“村民委员会主要负责公共事务和公益事业”这个标准依然比较模糊。结合党的二十届三中全会提出的“发展新型农村集体经济,构建产权明晰、分配合理的运行机制,赋予农民更加充分的财产权益”改革目标,《农村集体经济组织法》的相关规定应当作如下解释:首先,该法第36条第2款中的“农村集体经济组织成员集体所有”应当解释为“农村集体经济组织成员—集体所有”而非“农村集体经济组织成员集体—所有”,由此,农村集体经济组织是依法代表“成员”而非“成员集体”来集体行使集体土地等财产的所有权。其次,“农村集体经济组织”和“农村基层群众自治组织”作为两个不同的组织,分别对集体经营性土地和非经营性土地享有并行使所有权。同时,未设立农村集体经济组织的,村民委员会、村民小组根据《农村集体经济组织法》第64条的规定依法代表农村集体经济组织行使对经营性土地的经营职能。最后,《农村集体经济组织法》第19条第3款规定了“设立农村集体经济组织不得改变集体土地所有权”,其规范要求在于“不得因为设立农村集体经济组织从而将集体土地所有权分割为成员私人土地所有权”,而不在于禁止将集体土地所有权按照“经营性—非经营性”标准划分为不同类型的集体土地所有权。

五、余论

当然,如果按照“两种集体土地所有权+两种组织分别享有部分所有权”模式来理解和适用《农村集体经济组织法》,并借此重构农村集体经济组织与集体土地所有权之间的法律关系,就需要在集体土地领域明确“经营性土地—非经营性土地”的分类标准和运行规则。在此领域,大陆法系所发展出的“公产—私产”法学理论和法律技术具有启发意义。^③就我国农村地区的集体土地所有权的归属和行使而言,“经营性集体土地”主要由集体经营性建设用地、承包地、可供有偿出让的宅基地及其他可进入市场流通的未利用地构成,这些土地可以由农村集体经济组织享有并行使集体土地所有权。其他不宜进入市场流通的农村生活用地(如无偿分配的宅基地、自留地、自留山),公共设施用地(如道路、桥梁、供电、防洪等用地),以及公共服务用地(如行政办公、科教文卫、社会福利

^① 《国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》,载《中国国土资源报》2011年11月10日,第2版。

^② 陈锡文:《关于〈中华人民共和国农村集体经济组织法(草案)〉的说明—2022年12月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第4期,第598页。

^③ 参见程雪阳:《国有自然资源资产产权行使机制的完善》,载《法学研究》2018年第6期,第151页。

设施、文物古迹等用地),则可以根据历史和习惯,继续由村民委员会、村民小组或乡镇人民政府分别享有并行使集体土地所有权。

需要注意的是,虽然中央文件将“农民集体所有的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源”^①界定为资源性资产,但这种分类方法主要是一种政策性表达。从法律表达和规范实施层面来看,“资源性资产”这一术语主要用于描述那些尚未进行开发的土地和其他自然资源。一旦这些资源可以被人类稳定地开发和利用,就需要根据各类自然资源自身资源秉性和利用价值分类纳入“经营性资产—非经营性资产”框架。事实上,《农村集体经济组织法》也采用了这种法律表达方案,其第36条、第40条共同规定,集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源性资产中,可以依法入市、流转的财产用益物权,属于农村集体经济组织的经营性财产。■

Modernization Reconstruction of the Relationship between Rural Collective Economic Organizations and Collective Land Ownership

CHENG Xueyang

(Kenneth Wang School of Law, Suzhou University, Suzhou 215006, China)

Abstract: Since the amendment of the Constitution in 1999, “rural collective economic organizations” have gradually changed from “typed legal terms” to “special legal concepts” in China’s legal system, but the actual counterpart of this concept has been vague. The Law on Rural Collective Economic Organizations is committed to providing a new legal framework and institutional guarantee for the reconstruction and development of rural collective economic organizations, but this legal goal can only be effectively realized by reconstructing the legal relationship between rural collective economic organizations and collective land ownership. First of all, we should follow the reform goal of “developing a new rural collective economy, building the clear property right and the reasonable distribution mechanism, and granting farmers more adequate property rights and interests” proposed by the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, and strive to break the theoretical barriers and institutional myths of “collective land ownership based on administrative division type”. Then, the relevant provisions of the Law on Rural Collective Economic Organizations, should be reasonably interpreted according to the “operational or non-operational” standard, so as to finally establish the rural collective economic organization and the rural grassroots self-governing organization, respectively enjoying and exercising part of the collective land ownership Constitution interpretation.

Key words: rural collective economic organizations; collective land ownership; Chinese modernization; separation of politics and economics; constitution interpretation

本文责任编辑:邵海

^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》(中发〔2016〕37号)。