

集体土地所有权 归属主体的实践样态与规范解释*

姜红利 宋宗宇

摘要：集体土地所有权归属主体的理论与地方实践，存在将农民集体、农村集体经济组织、村民委员会三者等同混用的情形，其根源在于对农民集体的集体土地所有权主体地位认识不到位。农村集体经济组织与农民集体的主体混同，既是政策和法律变迁中本土概念与现代产权话语脱节的历史产物，又是解决农民集体无法独立行使所有权的无奈选择。但是，将二者等同为集体土地所有权主体并进行法人化改造的探索，存在集体土地所有权作为法人责任财产被转让的风险。如果禁止集体土地所有权成为法人的责任财产，则会违反法人以其全部财产对外承担责任的《公司法》规定。因此，农民集体是集体土地所有权的唯一主体，不宜直接进行法人化改造。农村集体经济组织是代表农民集体行使所有权的主体，不能被认定为集体土地所有权的归属主体，但作为特别法人可基于独立经营对外代表农民集体行使集体所有权。

关键词：特别法人 集体土地所有权 农民集体 农村集体经济组织 村民委员会

中图分类号：D922.3 **文献标识码：**A

一、问题的提出

2016年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》中明确指出，农村土地农民集体所有“不能虚置”，应“积极探索农民集体依法依规行使集体所有权”，“认真研究农村集体经济组织”等法律问题^①。2016年11月，中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》对外公布，明确要求“完善农村集体产权确权和保护制

*本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“农村土地股份制改革的理论探索与制度设计”（项目号：13JZD007）、重庆市研究生科研创新项目“‘三权分置’政策背景下农村土地经营权流转法制构造研究”（项目号：CYB16050）的阶段性成果。

^①参见中共中央办公厅、国务院办公厅，2016：《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，《人民日报》10月31日。

度”，切实防止“非法处置集体资产，防止外部资本侵吞、非法控制集体资产”^①。这是中国“首次以中央名义出台产权保护的顶层设计”（彭训文，2016）。

因应政策需要与现实期盼，2017年10月1日起施行的《中华人民共和国民法总则》（以下简称“《民法总则》”）规定了与营利法人、非营利法人类型并列的特别法人制度，并将农村集体经济组织、村民委员会纳入特别法人之列^②。此举填补了农村集体经济组织、村民委员会在主体定位上的“真空”，也为农民集体所有权实现构建了更为清晰的法律基础。但是，《民法总则》未明确农民集体的民事主体地位，也未明确界定农民集体与农村集体经济组织、村民委员会等村民自治组织^③之间的关系。政策文件、地方实践和理论研究将三者^④尤其是农民集体与农村集体经济组织等同混用的情形大量存在。质言之，“现实的‘农民集体’和立法上的‘农民集体’已经有重大的不同，立法上的农村土地集体所有权也和现实的集体土地所有权有重大差异”（孙宪忠，2016）。为此，本文拟从解释论角度，详细梳理政策、实践与法律规定中关于集体土地所有权归属主体的不同理解和认定，重点分析农民集体与农村集体经济组织主体混同产生的历史根源和现实原因，进而明晰集体土地所有权归属主体的法律定位，并试图寻找农民集体行使所有权的途径。

二、集体土地所有权归属主体的政策分析

根据《宪法》和《物权法》的相关规定^⑤，集体土地所有权涉及“农民集体”、“农村集体经济组织”和“村民委员会”三类“主体”^⑥。农民集体即一定农村社区范围内的成员集体，具体包括乡、村和村民小组三种基本社区单位的农民集体（韩松，2009）。农村集体经济组织和村民委员会则为代表农民集体行使所有权的组织。以上是中国法律对集体土地所有权主体的规定，但政策文件及地方实践却是另一幅景象。笔者以最能体现中央“三农”政策精神的2010~2017年中央“一号文件”为样本，以集体土地的所有权归属为对象，梳理三者政策定位的演变及各个地方贯彻落实的实践样态。

^①参见中共中央、国务院，2016：《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，《人民日报》11月28日。

^②《民法总则》第96条规定：“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。”

^③本文将村民委员会和村民小组统称为村民自治组织。根据《村民委员会组织法》（2010年修订）第2、第3条规定，村民委员会是“基础群众性自治组织”，村民小组是村民委员会根据村民居住状况、集体土地所有权关系等而分设的组织。此外，在2014年、2015年、2016年“中央一号文件”中分别提及“以村民小组为基本单元的村民自治试点”、“扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点”、“开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点”。

^④本文中“三者”均指农民集体、农村集体经济组织和村民自治组织。

^⑤参见《宪法》（2004年修订）第10条规定，《物权法》（2007年）第59、第60条规定。为行文简便，本文讨论的农村土地仅限于集体所有，不包括国家所有的农村土地。

^⑥此处“主体”指的是涉及集体土地所有权的相关主体，而非集体土地所有权的归属主体。

2010年中央“一号文件”将集体经济组织作为集体土地所有权的主体^①。该文件要求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”。但是，同时又规定农村宅基地和村庄整理后节约出来的土地“仍属农民集体所有”。为了贯彻该文件精神，国土资源部联合其他部门先后发布了“国土资发〔2011〕60号”和“国土资发〔2011〕178号”两个文件。令人费解的是，这两个文件分别规定以集体经济组织^②和农民集体^③作为集体土地所有权的主体。

2011~2017年历年中央“一号文件”均未直接涉及集体土地所有权主体问题。2011年中央“一号文件”未涉及集体土地所有权内容^④。2012年中央“一号文件”要求增强农村集体经济组织对“农户生产经营的服务能力”^⑤。2013年中央“一号文件”要求健全“农村集体经济组织资金资产管理”制度，鼓励具备条件的地方推进“农村集体产权股份制改革”^⑥。该文件事实上承认了集体经济组织对包括集体土地在内的资金、资产、资源等农村集体“三资”具有分配管理权。2014年中央“一号文件”要求“集体土地所有权在村民小组”的地方，可开展以村民小组为基本单元的村民自治试点。通过推动农村集体产权股份制改革，保障农村集体经济组织成员权利，加强农村集体“三资”管理，提高集体经济组织资产运营管理水平^⑦。该文件将集体经济组织作为负责运营和管理农村集体“三资”，进行农村集体产权股份制改革的主体。2015年中央“一号文件”要求将集体产权区分为土地等资源性资产、非经营性资产和经营性资产，将能被折股量化到本集体经济组织成员并发展股份合作的资产限定为“经营性资产”，并将改革试点“严格限制在本集体经济组织内部”^⑧。2016年中央“一号文件”要求，到2020年基本完成“土地等农村集体资源性资产”确权登记颁证、“经营性资产”折

^①参见中共中央、国务院，2010：《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》，《人民日报》2月1日。

^②2011年5月，国土资源部、财政部、农业部发布《关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》（国土资发〔2011〕60号），明确要求力争到2012年底，把全国范围内的农村集体土地所有权证确认到“每个具有所有权的集体经济组织”，将集体土地所有权证书颁发给“集体经济组织”。

^③2011年11月，国土资源部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、农业部发布《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》（国土资发〔2011〕178号），明确指出“在土地登记簿的‘权利人’和土地证书的‘土地所有权人’一栏，集体土地所有权主体按‘xx组（村、乡）农民集体’填写”；但在办理土地确权登记手续时，“由农民集体所有权主体代表申请办理”。

^④参见中共中央、国务院，2011：《关于加快水利改革发展的决定》，《人民日报》1月30日。

^⑤参见中共中央、国务院，2012：《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》，《人民日报》2月2日。

^⑥参见中共中央、国务院，2013：《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》，《人民日报》2月1日。

^⑦参见中共中央、国务院，2014：《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，《人民日报》1月20日。

^⑧参见中共中央、国务院，2015：《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，《人民日报》2月2日。

股量化到本集体经济组织成员，健全“非经营性资产”集体统一运营管理机制^①。2017年中央“一号文件”明确指出，“抓紧研究制定农村集体经济组织相关法律，赋予农村集体经济组织法人资格”，并再次强调“稳妥有序、由点及面推进农村集体经营性资产股份合作制改革”^②。可见，2015年、2016年、2017年文件均将折股量化的范围限定在“经营性资产”和“本集体经济组织成员”内。

纵观2010~2017年历年中央“一号文件”关于集体土地所有权归属的规定，可归纳出以下内容：其一，集体土地所有权的归属主体不一。2010年中央“一号文件”将其规定为“集体经济组织”，而国土资源部文件则分别规定为“集体经济组织”和“农民集体”两类主体，2014年中央“一号文件”又有集体土地所有权在“村民小组”的表述。其二，集体经济组织的功能定位存在差异。集体经济组织由2010年中央“一号文件”规定的集体土地所有权主体，演变为2013年、2014年文件中的集体“三资”运营管理者，再转变为2015年、2016年文件中对“经营性资产”进行股份合作制改革的限定主体。其三，产权股份合作制改革的财产范围不同。2013年、2014年文件笼统地鼓励进行农村集体产权股份合作制改革，但并未明确具体是何种财产；2015年、2016年、2017年文件则将其明确限定在集体“经营性资产”范围内。

三、集体土地所有权归属主体的实践探索

截止到2013年5月底，中国农村集体土地确权登记发证工作基本完成^③。但是，各个地方如何贯彻落实“中央一号文件”精神？集体土地所有权确权登记在谁的名下？笔者查询国土资源部网站关于集体土地所有权确权登记工作的报道，发现不同省份登记的集体土地所有权主体不尽相同，甚至出现同一省内登记主体也不相同的情况。具体而言，可分为以下三种情形：

（一）以农村集体经济组织为集体土地所有权的归属主体

将集体土地所有权具体确权到农村集体经济组织的，有广东、湖北、青海等省份。广东省把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”，即“具有所有权的经济合作社或股份合作经济社、经济联合社或股份合作经济联合社、经济联合总社或股份合作经济联合总社”^④。截止到2013年5月，广东省“农村集体土地村民小组（经济社）一级所有权确权登记”发证率达到了98.9%^⑤。此外，2013年修订的《广东省农村集体经济组织管理规定》第13条也明确规定，农村集体经济组织

^①参见中共中央、国务院，2016：《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》，《人民日报》1月28日。

^②参见中共中央、国务院，2017：《关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》，《人民日报》2月6日。

^③参见高伟，2013：《全国农村集体土地确权发证基本完成，国土部着手不动产统一登记准备》，《经济参考报》7月25日。

^④参见广东省，2011：《加快推进农村集体土地确权登记发证工作实施方案》，<http://www.tuyinet.com/tdzc/11795.jhtml>。

^⑤数据来源：《广东省全面完成农村集体土地所有权确权登记发证成果检查验收工作》，<http://www.gdrlr.gov.cn/newsAction.do?method=viewNews&newsId=020010040000160535>。

享有“集体土地和其他集体资产的所有权”。无独有偶,2014年8月公布的《湖北省农村集体“三资”管理办法》第2条规定,“农村集体‘三资’归该集体经济组织全体成员共同所有”。而青海省则要求2012年底前全面完成全省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”的任务^①。

(二) 以农民集体为集体土地所有权的归属主体

以农民集体为集体土地所有权主体的,有浙江省宁波市、江西省乐安县和黑龙江省哈尔滨市。宁波市将农村集体土地所有权分别确认到具有所有权的乡(镇)、村和村民小组这三类农民集体,并于2013年6月完成了全市农村集体土地所有权确权登记发证工作^②。2014年10月,乐安县集体土地所有权确权登记到乡、村、组农民集体,上述主体获得集体土地所有权证后,可依法行使本农民集体土地的使用权^③。2012年11月,哈尔滨市国土资源局松北区分局在农民集体土地所有权确权登记公告中,将“土地所有权人”一栏登记为“××农民集体”^④。值得注意的是,2012年6月30日,黑龙江省七台河市国土资源局在集体土地所有权确权登记审核结果公告中的“土地所有权人”一栏,登记的却都是“××村”^⑤。

(三) 既规定农村集体经济组织又规定农民集体为集体土地所有权的归属主体

浙江省、河南省对集体土地所有权主体的规定均不尽一致。虽然宁波市规定农民集体是集体土地所有权的主体,但2008年1月1日施行的《浙江省村经济合作社组织条例》^⑥和2016年5月1日施行的《浙江省农村集体资产管理条例》^⑦,却规定集体经济组织享有包括农村土地在内的集体资产所有权。2012年6月印发的《河南省农村集体土地所有权确权登记发证实施细则(试行)》,引用了“国土资发〔2011〕60号”、“国土资发〔2011〕178号”这两份文件,明确集体土地所有权归属调查是“对乡(镇)农民集体经济组织,村农民集体经济组织,村民小组农民集体经济组织或其他具有所有权的农民集体经济组织的集体土地所有权的归属状况进行调查”。此处明确了集体土地所有权归属主体的调查范围为各级“集体经济组织”;但是,其后又规定“在土地登记簿(卡)的‘权利人’和土地证书的‘土地所有权人’一栏,分别填写‘××村××组农民集体’、‘××村农民集体’、‘××乡(镇)农民集体’”,此处的土地所有权人又变为各级“农民集体”。

^①参见2011年6月13日公布的《青海省国土资源厅、青海省财政厅、青海省农牧厅转发国土资源部财政部农业部关于加快推进农村集体土地确权登记发证工作的通知》。

^②参见孙吉晶、叶盛,2013:《我市完成农村集体土地所有权确权登记发证》,《宁波日报》6月19日。

^③参见《乐安县完成农村集体土地所有权确权登记工作》, <http://www.jxggt.gov.cn/News.shtml?p5=39466394>。

^④参见《哈尔滨市松北区农民集体土地所有权确权登记结果调整、补充公告》, <http://www.hrbgtj.gov.cn/lmtzgg/9149.jhtml>。

^⑤参见《七台河市国土资源局关于集体土地所有权确权登记审核结果公告》, http://221.212.115.13:44009/zwgk/gggt/201206/t20120629_20908.htm。

^⑥参见浙江省人民代表大会常务委员会,2007:《浙江省村经济合作社组织条例》,《浙江日报》11月21日。

^⑦参见浙江省人民代表大会常务委员会,2016:《浙江省农村集体资产管理条例》,《浙江日报》1月18日。

不难看出，地方实践在落实集体土地所有权归属主体时存在如下共通性问题：其一，缺乏统一明确的文件指导。2010年“中央一号文件”以及“国土资发〔2011〕60号”“国土资发〔2011〕178号”文件的规定不统一，直接导致地方实践在具体落实中存在很大差异。其二，茫然于历史与现实之间的承接与转变，误将农民集体等同于人民公社时期的集体经济组织。作为一个历史概念，农村集体经济组织由人民公社时期的公社、生产大队、生产队演变而来。人民公社体制解体后，集体经济组织似乎理所应当成为集体资产的所有者与经营管理者。此外，受《物权法》等法律和文件影响，“农民集体”又成为农村集体资产所有者的另一个“陌生”却“时髦”的代名词。在历史与现代“话语”的承接和转变过程中，地方实践未能正确梳理历史来龙去脉，难免既念集体经济组织之“旧”又赶农民集体之“新”，继而呈现将两者等同混用之势。其三，受制于对《物权法》和《民法总则》的有限理解，未能彻底厘清农民集体和农村集体经济组织的法律关系。《物权法》第59条和第60条明确了农民集体对集体土地的所有权主体地位，对农村集体经济组织的代表主体地位也予以确认，但并未明确廓清两者关系。《民法总则》第99条虽明确了集体经济组织的特别法人资格，但未对特别法人的“特别”之处，尤其是与农民集体之间的关系予以明确说明。“抽象”的法律文本和“简约”的法律语言尚需实务部门深入探索研究，方能避免误解误读和混淆混用。

四、农村集体经济组织与农民集体主体混同的原因

政策文件和地方实践之所以把农村集体经济组织与农民集体等同混用，其根源仍然在于对农民集体的集体土地所有权主体地位认识不到位。

（一）历史根源

将农村集体经济组织与农民集体混同的观念背后，存在政策和法律变迁的历史原因。如前所述，人民公社解体后农村集体经济组织已不再是“三级所有”体制下集体生产资料的所有者，而仅仅是“为了经营好土地”而设置的“以土地公有为基础的地区性合作经济组织”^①。颇具历史感的农村集体经济组织概念，自1982年《宪法》施行以来，一直存在于涉及农村经营制度的每一部法律中，如《民法通则》《土地管理法》《农村土地承包法》和《物权法》等。

农民集体概念的雏形则来源于1986年颁布的《民法通则》，即“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有”^②。同年颁布的《土地管理法》中也有相同的规定^③。1998年8月修订的《土地管理法》首次明确提出“农民集体”的概念，规定“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，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有”^④。2002年《农村土地承包法》

^①参见中共中央，1983：《当前农村经济政策的若干问题》，http://www.china.com.cn/aboutchina/data/zgncgk/f30n/2008-04/09/content_14684996.htm。

^②参见《民法通则》（1986年）第74条。

^③参见《土地管理法》（1986年）第8条。

^④参见《土地管理法》（1998年修订）第8条。

也明确规定了农民集体对农村土地享有所有权^①。2007年《物权法》将农民集体所有的财产范围扩大到“不动产和动产”^②。至此，农民集体正式成为中国法律规定的农村集体生产资料的所有者。

不难看出，人民公社体制解体后，“土地所有权由谁继受成了问题”（杨一介，2015）。“三级所有”语境下的农村集体经济组织逐渐转型为生产经营组织，政社分开下的村民委员会等基层自治组织承担了原有集体经济组织的部分职能，但原属于人民公社集体经济组织的所有权由谁继受并没有明确的答案。即便法律规定了农民集体这一新型主体，农村集体经济组织仍能与其莫名地产生“等同”关系，引致了法律表达和地方实践中的混乱。但是，在农村土地股份合作制改革的当下，明确厘清二者关系已不容拖延。

（二）现实原因

除历史因素外，法律规定与改革需求相脱节的无奈现实，也是农村集体经济组织与农民集体主体混同的重要原因。为了兼顾农民集体的法定所有权主体地位和改革实践所需的市场主体地位，政策、实践及理论均试图模糊或超越法律规定，进而对集体所有权主体进行适应现实需求的变革。这些变革均面临以下问题：一是如何构建改革所需的能够对外独立经营农村集体资产的市场主体？二是改革需求如何兼顾现行法律对农民集体、农村集体经济组织和村民自治组织三者的主体定位和权限划分？

为了解决法律供给不能满足改革需要的现实问题，将农村集体经济组织等同于农民集体并进行法人化改造似乎可以“圆满”地解决上述问题。但是，此种路径却陷入违反《宪法》规定或者违反《公司法》规定的窘境，因为将集体经济组织当作集体土地所有权主体并进行法人化改造后，集体土地所有权将成为集体法人的责任财产，面临对外承担责任的可能，这与集体土地所有权不得转让的《宪法》规定相冲突。为了避免此种风险，的确可以基于《宪法》禁止土地所有权转让的规定和政策上的考虑，禁止集体土地所有权成为集体法人对外承担责任的财产。但是，此种禁止性规定明显违反了法人以其全部财产对外承担责任的规定（柳经纬，2015）。正因如此，中央文件对进行股份合作制改革的集体资产进行了经营性资产、资源性资产和非经营性资产的划分，积极推进的是经营性资产的折股量化。即使走在农村集体土地股份合作制改革前沿的浙江，虽然多数地区将集体土地上的权利作为集体资产量化入股，但囿于《宪法》规定，仍然禁止股权流转或限制在集体经济组织内部流转（张毅等，2014）。

将农村集体经济组织等同于农民集体的探索侧重于顺应改革需求，对未来立法和政策制定具有借鉴意义。但是，此种混同未能合理协调《宪法》《物权法》和《公司法》等相关法律规定，从而坠入顾此失彼的两难境地。笔者以为，无论采取何种路径解决上述问题，都要坚持“《宪法》的公有制红线不能动”“法律的基本原则要遵守”“改革的实践需求要回应”这三大前提。政策文件和地方实践将农村集体经济组织与农民集体混淆使用，不仅违背了《物权法》和《公司法》的相关规定，也触及中国《宪法》规定的公有制政治底线，因为明确农民集体的集体土地所有权主体地位是“坚持农村土地集体所

^①《农村土地承包法》（2002年）第2条规定，“本法所称农村土地，是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地，以及其他依法用于农业的土地”。

^②参见《物权法》（2007年）第59条。

有以及体现我国社会主义国家基本制度的必然要求”（姜红利，2016）。

总之，将农村集体经济组织与农民集体等同混用的现象是在政策和法律不断变迁的历史背景下，对改革实践中的新问题作出的无奈回应。但是，不论是立法论还是解释论的回应，都应以农民集体的集体土地所有权主体地位为基础。

五、集体土地所有权归属主体的再认识

中国《民法通则》《土地管理法》《农村土地承包法》和《物权法》均明确规定农民集体对集体土地享有所有权。《物权法》第60条将农民集体又具体划分为村农民集体、村内两个以上农民集体和乡镇农民集体三类，并相应地规定了代表农民集体行使所有权的主体。

（一）农民集体是集体土地所有权的唯一主体

根据法律文义解释及历史解释方法，针对集体土地所有权的归属，只有农民集体才是唯一的主体，农村集体经济组织和村民自治组织只是农民集体的代表主体。

农民集体与农村集体经济组织是两个不同的法律主体。其一，两者的组织形态不同。农民集体是由全部集体成员构成的集合体，具有唯一性、稳定性和恒定性。实践中，“一定范围内的农民集体是客观存在的”（丁关良、周菊香，2000）。而农村集体经济组织作为一种生产经营组织，其是否存在以及以何种形式存在都具有灵活性。如2013年中央“一号文件”就明确提出，应“大力支持发展多种形式的新型农民合作组织”。实践中的农村集体经济组织也多以乡（镇）集体资产管理委员会、农业合作联社、农业合作社等形式存在^①。其二，两者的历史渊源不同。农村集体经济组织源于人民公社时期的三级组织。人民公社体制解体后实行“政社分开”，各地建立起以土地公有为基础的地区的合作经济组织。现行法律和政策将集体经济组织作为一种经营管理集体资产的生产经营组织。而农民集体则是1998年《土地管理法》首次明确提出的法律概念，也是现行法律规定的集体生产资料的所有者。其三，两者的功能定位不同。农民集体作为集体土地所有权的主体，不仅是集体财产在法律上的归属主体，也体现了中国实行公有制的政治要求。而集体经济组织仅承担代表农民集体经营管理集体资产的功能，具有独立经营集体资产的主体地位。例如，2015年、2016年中央“一号文件”更加强调农村集体经济组织对集体资产中的经营性资产进行股份合作制改革的使命。

农民集体与村民自治组织存在以下差异：其一，法律性质不同。农民集体是集体所有权的主体。村民自治组织则是农民集体进行民主自治的组织形态，本质上仍是农民集体在行使集体所有权，只不过是通过村民自治方式进行集体内部的协调服务罢了。其二，财产范围不同。农民集体对集体资产享有所有权。村民自治组织对集体资产并不享有所有权，仅具有代表意义上的处分权。不过，村民自治组织尤其是村民委员会在实践中拥有维持日常运行的经费，且主要来源于上级的拨款和集体经济的收益。其三，功能地位不同。作为有别于国家和个人的所有权主体，农民集体所有权不仅是公有制的体

^①参见四川省都江堰市人民政府，2008：《都江堰市农村集体经济组织管理办法》，<http://www.caein.com/index.php/Index/Showcontent/index/bh/034/id/102154>。

现，也是国家对农民兑现政治承诺或者践行政治信用的反映。村民自治组织则具有浓重的民主政治色彩，既有基层民主、村民自治及社会服务与保障等政治和服务职能，又有经营管理集体财产和监督集体经济组织经营管理集体财产的经济职能。其四，组织形态不同。农民集体具有唯一性、恒定性、稳定性。村民自治组织包括村民委员会和村民小组，村民委员会可以和集体经济组织“一套班子，两块牌子”。

（二）农民集体具备实质意义的所有权主体资格

反对将农民集体当作集体土地所有权主体的学者认为，自土地承包经营权作为一项法定权利始，农地所有权就“形成了归属主体和经营管理主体分离的二元结构”（温世扬，2014），法律规定的农民集体具有主体虚位不清、权能残缺不明之嫌（陈小君，2009）。农民集体是否存在学界所诟病的问题？它作为集体土地所有权主体的实质意义何在？

集体所有制度并非中国独创。在欧洲近代以前，集体所有制是广泛存在的所有权实践形式。以梅因（Henry Sumner Maine）为代表的学者就认为，集体所有权是私人所有权之外的另一种所有权归属形式，“真正古代的制度很可能是共同所有权而不是各别的所有权”（亨利·梅因，1959）。1844年，英国议会在圈地运动调查中发现，当时土地的集体共同所有形式仍是普遍现象（Maine，2010）。集体所有权是由特定集体直接行使管理权或使用权，是具备实质意义的所有权（徐汉明，2009）。而农民集体所有即全体村民所有，与名义性的国家所有权不同，由符合法定条件的全体村民集体决定集体土地的用途，分配土地的收益（张千帆，2012）。总的来看，集体所有权是“与近现代个人所有权相邻但又相区别的社会化所有权”（刘俊，2008），它是一种以保护权利客体而非主体自由意志为出发点的所有权类型（姜红利，2017）。笔者以为，在“三权分置”及农村集体产权改革背景下，可从财产归属和财产流转两方面来认识农民集体的集体土地所有权主体地位。

一方面，就财产归属而言，相较于国家所有权和个人所有权，农民集体所有权是符合中国“三农”现状的现实选择。其一，在城镇化、工业化进程中，工农产品价格剪刀差现象依然明显，农村土地个人所有权制度容易诱发工商资本对农村土地的圈占。为了防止农地非农化、耕地非粮化，需要将农村土地等产权限定在集体范围内，防止国家和个人在工、农、商用地之间任意流转。将集体土地全盘国有化的方案，不仅会诱致国家凭借政治优势地位直接攫取农民利益，还会对农村经济的自主性产生威胁（李忠夏，2015），而且忽略了集体所有权是能够对抗国家公权力不当干预的所有权归属形式。此外，鉴于城镇尚未消化所有农村剩余劳动力及农村社会保障尚待完善的现状，将集体土地全盘私有化方案也只是“一种浪漫主义的想象”（贺雪峰，2013）罢了。其二，“集体”是法律规定的与国家、个人相并列的所有权主体，具有明确性和特定性。与“国家”的抽象性和名义性不同，农民集体可由符合条件的成员明确构成。而与“个人”相比较，它则具有地域性、历史性、家族性、群体性的特点。其三，集体土地所有权的处分权能限制是由权利客体即农村土地的特殊性来决定的，而非由农民集体这一权利主体来掌控（姜红利，2017）。因为“在土地公有制之下，无论是国有土地还是集体土地，均不能进入交易领域”（高圣平，2014），能够交易的只是土地所有权上设定的用益物权和担保物权，但要“禁止利用承包地经营权抵押改变土地的所有权归属或土地现存的承包关系”（许明月，2016）。

另一方面,就财产流转而言,在集体产权改革背景下,农民集体能够处分的财产增多,其对外行使所有权的需求也与日俱增。因此,“三权分置”所要求的“落实集体所有权”应包括对集体所有权具体权能的落实(肖卫东、梁春梅,2016),主要是对占有、处分权能的落实,以发挥其促进土地集中连片和适度规模经营等方面的作用(叶兴庆,2015)。中国现行法律并未规定农民集体对外行使集体所有权的行为规范,但规定了代表农民集体行使集体所有权的主体。农民集体由一定社区范围内的全体集体成员构成,这种群体性特征决定了其行使集体所有权需由集体经济组织或村民自治组织代为行使,正如国家所有权的主体是国家但要由国务院代表国家行使所有权的道理一样。因此,不能因为农村集体产权改革需要对集体资产进行处分,就彻底否定农民集体所有权,恰恰相反,应当对其进行反思、修正和完善(吴义龙,2016)。事实上,基于农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”的改革愿景,稳定农户承包权与放活土地经营权,仍然要以坚持农村土地集体所有权为前提,这“从政策视角发出了着力打造集体土地所有权制度的先声,说明农村土地法律制度中‘重利用、轻归属(所有)’的制度体系开始消解”(高飞,2016)。

(三) 农民集体行使所有权的可能路径

农民集体享有的财产或资产,按照中央文件精神大体可划分为集体资源性资产、经营性资产、非经营性资产三大类。对土地等资源性资产总体上要确权到户。集体非经营性资产主要用于集体公益事业,应重点探索提高公共服务能力,建立集体统一运营管理的有效机制。集体经营性资产产权改革的重点在于明晰产权归属。针对不同的资产类型,农民集体行使所有权的具体方式也有所不同。

农民集体作为集体资源性资产的唯一所有权主体,对集体资源性资产享有除转让之外的所有支配权能。集体资源性资产的所有权原则上不可转让^①,这就规避了农民集体如何对外行使处分权的难题,省却了农民集体对外行使处分权的动态规范。针对集体非经营性资产,可由村民委员会等基层组织基于对内管理服务的需要代表农民集体行使所有权。一方面,根据《物权法》的规定,村民委员会是有权代表农民集体行使所有权的可能主体,由其代表农民集体行使所有权具有合法根据。另一方面,根据《宪法》《村民委员会组织法》的规定,村民委员会作为基层群众性自治组织,在不干涉集体经济组织经营管理自主权的前提下,基于公益事业或公共管理服务的需要,可“以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产”^②。此外,《民法总则》规定了村民委员会的法人资格,允许其在履行职能范围内对外独立从事民事活动。此规定为村民委员会代表农民集体行使非经营性资产的所有权赋予了可能。

针对集体经营性资产,可由农村集体经济组织代表农民集体行使所有权,对外独立自主进行经营管理。2017年1月,农业部部长韩长赋明确表示,盘活农村集体经营性资产是农村集体产权改革的重点。他指出,中国已有许多地方集体经济发展迅速,累积了相当可观的经营性资产,“大量的集体资产,如果不盘活整合,就难以发挥应有的作用”^③。但是,盘活集体经营性资产仍需解决农民集体如何

^①集体建设用地使用权、“四荒地”承包经营权等使用权可以流转经营,此类资产可纳入集体经营性资产范畴。

^②参见《村民委员会组织法》第24条。

^③参见《中央力推农村集体产权改革》,《人民日报海外版》2017年1月4日。

对外行使集体经营性资产所有权的问题。如前所述，中国现行法律并未明确规定农民集体对外行使集体所有权的具体行为规范，但规定了代表农民集体行使集体所有权的主体。因此，农民集体对外经营管理集体经营性资产的行为可由农村集体经济组织代为行使。理由如下：其一，农村集体经济组织或村民自治组织代为行使农民集体所有权，是由农民集体的群体性特征决定的。其二，《物权法》赋予了农村集体经济组织代表农民集体行使所有权的可能主体资格。其三，根据《宪法》《农业法》的规定，农村集体经济组织是“依法管理集体资产”并决定该组织的“经营管理重大问题”的农业生产经营组织^①。农村集体经济组织负责集体经营性资产的经营管理并代表农民集体对外行使所有权是其职责所在。其四，《民法总则》赋予了农村集体经济组织对外独立经营集体经营性资产的特别法人资格。各个地方可根据当地农村经济发展状况，对农村集体经济组织灵活定位。例如，在集体经济发达的地区，将其定位为营利性法人也许更能因应迫切的现实需求。但是，在欠发达地区，可供经营的集体资产可能不多，农村集体经济“承担着为其成员提供社会保障的福利功能，一旦集体经济经营出现问题就可能导致严重的社会危机甚至群体性事件”（陈亚辉，2016），故将其定位为非营利性法人似乎更为妥当。

六、结语

农民集体作为法律明确规定的农村土地所有权主体，不仅是符合中国“三农”现状的理性选择，也具备实质意义的所有权主体资格。在未来《民法典》分则编纂中应当厘清农民集体、集体经济组织、村民自治组织三者不同的法律地位。只有坚持农民集体的农村土地所有权主体地位，才能厘清农民集体与其代表组织之间的关系，也才能协调公有制的政治红线、现行法律的规定和改革实践的需求。需要强调的是，在农村土地“三权分置”改革及农村集体产权改革的背景下，农村集体经济组织的重要性日益凸显，尽管它不享有集体土地所有权，但这并不影响其行使集体经营性资产的经营管理权能。

参考文献

- 1.陈小君，2009：《农村土地制度的物权法规范解析》，《法商研究》第1期。
- 2.陈亚辉，2016：《政经分离与农村基层治理转型研究》，《求实》第5期。
- 3.丁关良、周菊香，2000：《对完善农村集体土地所有权制度的法律思考》，《中国农村经济》第11期。
- 4.高飞，2016：《农村土地“三权分置”的法理阐释与制度意蕴》，《法学研究》第3期。
- 5.高圣平，2014：《新型农业经营体系下农地产权结构的法律逻辑》，《法学研究》第4期。
- 6.贺雪峰，2013：《地权的逻辑II——地权变革的真相与谬误》，北京：东方出版社。
- 7.韩松，2009：《集体所有制、集体所有权及其实现的企业形式》，北京：法律出版社。
- 8.亨利·梅因，1959：《古代法》，沈景一译，北京：商务印书馆。
- 9.姜红利，2016：《放活土地经营权的法制选择和裁判路径》，《法学杂志》第3期。
- 10.姜红利，2017：《农地三权分置之下土地所有权的法律表达》，《法学家》第5期。

^①参见《宪法》第8、第17条，《农业法》第2、第20条的规定。

- 11.李忠夏, 2015:《宪法上的“国家所有权”:一场美丽的误会》,《清华法学》第4期。
- 12.柳经纬, 2015:《民法典编纂中的法人制度重构——以法人责任为核心》,《法学》第5期。
- 13.刘俊, 2008:《土地所有权国家独占研究》,北京:法律出版社。
- 14.彭训文, 2016:《中国推动产权保护法治化》,《人民日报海外版》11月28日。
- 15.孙宪忠, 2016:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》第7期。
- 16.温世扬, 2014:《农地流转:困境与出路》,《法商研究》第2期。
- 17.吴义龙, 2016:《“三权分置”论的法律逻辑、政策阐释及制度替代》,《法学家》第4期。
- 18.肖卫东、梁春梅, 2016:《农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系》,《中国农村经济》第11期。
- 19.徐汉明, 2009:《中国农村土地持有产权制度新论》,北京:社会科学文献出版社。
- 20.许明月, 2016:《农村承包地经营权抵押融资改革的立法跟进》,《比较法研究》第5期。
- 21.杨一介, 2015:《我们需要什么样的农村集体经济组织》,《中国农村观察》第5期。
- 22.叶兴庆, 2015:《集体所有制下农用地的产权重构》,《毛泽东邓小平理论研究》第2期。
- 23.张千帆, 2012:《农村土地集体所有的困惑与消解》,《法学研究》第4期。
- 24.张毅、张新宝、任洪昌, 2014:《浙江农村土地股份制改革思考》,《中国土地》第3期。
25. Maine, H. S., 2010, Village Communities in the East and West (1876), Whitefish: Kessinger Publishing.

(作者单位: 重庆大学法学院)

(责任编辑: 鲍曙光)

The Practice Forms and Normative Interpretation of Subject of Collective Land Ownership

Jiang Hongli Song Zongyu

Abstract: The confusion among farmers' collectives, collective economic organizations and villagers' committees in theoretical studies and practical explorations is due to the failure to recognize farmers' collectives as the subject of collective land ownership. The confusion between farmers' collectives and collective economic organizations results from a mismatch between native concept and the discourse of property rights, and serves as a practical choice to solve the problem of how to make farmers' collectives exercise collective ownership independently. However, risks may exist in the above-mentioned confusion. Either the rural collective ownership of land would have been circulated, or it would violate the rules of the Company Law, which provides that legal persons undertake civil legal liabilities with all of their properties. In conclusion, the subject of collective land ownership is different from the representative subject of enforcement of collective ownership. Farmers' collectives possessing the capacity as a subject of ownership should be the only subject of collective land ownership. Collective economic organizations cannot be deemed as the subject of collective land ownership. As a special legal person, it shall exercise the ownership on behalf of farmers' collectives in the sense of independent management and accounting.

Key Words: Special Legal Person; Collective Land Ownership; Farmers' Collective; Rural Collective Economic Organization; Villagers' Committee