

农村集体经济组织立法的若干重要问题研究

丁关良^{1,2}

(1.浙江大学 中国农村发展研究院, 浙江 杭州 310058; 2.嘉兴学院 文法学院, 浙江 嘉兴 314001)

摘要: 作为民事主体之特别法人、实施乡村振兴战略之主要组织载体的农村集体经济组织没有自身调整和规范之专项法律, 显然, 已经不能适应新形势之迫切要求。针对新时代承载多维载体性、多元功能性、多样目标性、多重职责性的社区性农村集体经济组织, 制定《农村集体经济组织法》具有自身的独特性、复杂性。为促使《农村集体经济组织法》成为创造良好的主体运行平台、治理创新平台、经济发展平台、农民增收平台、共同富裕平台的一部良法, 本文首先从社区性农村集体经济组织的历史演变着手, 并梳理现行社区性农村集体经济组织现实存在的七种形式; 再重点对农村集体产权制度改革主要方向中股份(经济)合作社与经济合作社进行异同分析; 最后对农村集体经济组织立法应该重点关注和考虑的八大问题进行深入研究。

关键词: 社区性; 农村集体经济组织; 立法; 重要问题; 深层思考

中图分类号: D922.4

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)04-0064-12

Research on several important issues in the legislation of rural collective economic organizations

DING Guanliang^{1,2}

(1. China Academy for Rural Development, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China;

2. College of Humanities and Law, Jiaying University, Jiaying 314001, China)

Abstract: As a special legal person as a civil subject, the rural collective economic organization, which is the main organizational carrier for the implementation of the rural revitalization strategy, has no special laws for its own adjustment and regulation. Obviously, this can no longer meet the urgent requirements of the new situation. The rural collective economic organization in the new era has a multi-dimensional carrier, multi-functional, multi-purpose, and multi-responsible community nature, which makes the formulation of the "Rural Collective Economic Organization Act" unique and complex. This article starts with the historical evolution of the community-based rural collective economic organization, and sorts out the seven existing forms of the current community-based rural collective economic organization. Then focus on the analysis of the similarities and differences between the joint-stock (economic) cooperative and the economic cooperative in the main direction of the reform of the rural collective property rights system. Finally, it conducts an in-depth study on the eight major issues that the legislation of rural collective economic organizations should focus on and consider. The above can make the "Rural Collective Economic Organization Act" a good law to create a good main body operation platform, governance innovation platform, economic development platform, farmers' income increase platform, and public wealth platform.

Keywords: collective relationship; rural collective economic organization; legislation; important issues; deep thinking

社区性农村集体经济组织是农村公有制的主

要组织载体和实现形式。加强农村集体经济组织建设, 对于探索农村集体所有制有效实现形式、坚持和完善农村基本经营制度、创新农村集体经济运行机制、建立健全农村治理结构、加快推进国家治理能力和治理体系现代化、实现共同富裕都具有十分重要的意义。同时, 虽然《宪法》《民法典》《乡村振兴促进法》《农业法》《土地管理法》《农村

收稿日期: 2022-06-11

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(20&ZD165); 国家社会科学基金重大项目(19ZDA088); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(17JJD790018)

作者简介: 丁关良(1959—), 男, 浙江义乌人, 浙江大学中国农村发展研究院教授, 嘉兴学院文法学院特聘教授, 主要研究方向为农村产权、土地法以及农村法治。

土地承包法》等众多法律都提到农村集体经济组织（指狭义的社区性农村集体经济组织，不包括乡镇集体企业^①、农民专业合作社^②），但作为民事主体之特别法人的农村集体经济组织没有自身调整和规范法律，已经不能适应新形势之现实迫切要求，《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》（中发[2019]1号）提出“研究制定农村集体经济组织法”，制定《农村集体经济组织法》意义重大。它与营利法人的《公司法》，非营利法人的《事业单位人事管理条例》《社团登记管理条例》《基金会管理条例》，其他特别法人的《公务员法》《农民专业合作社法》《村民委员会组织法》等相比较，不仅自身组织形态多样性、功能多样性；而且追求价值目标多样性、承担职责多样性。因此，为使《农村集体经济组织法》更好完成众多新时代的使命和责任，我们应该关注和研究社区性农村集体经济组织立法涉及的重点或重大问题。

一、现行社区性农村集体经济组织的形式

（一）我国社区性农村集体经济组织的历史演变

新中国建立初期，我国广大农村实施土地改革，建立了农村土地的农民私人所有制，并创建了家庭经营这一经营形式，后来先是农民自愿组织农业生产互助组，而该互助组没有改变原先个体农民的生产资料所有制，它引起的变化主要是以一定程度的联合劳动取代完全分散的个体劳动，且并没有改变原有的土地私人所有权和家庭经营形式这一特质。显然，我国社区性农村集体经济组织的历史演变，主要经历了以下几个主要阶段：

1. 初级农业生产合作社（1953—1956年）

初级农业生产合作社（简称“初级社”）是在互助组的基础上，以个体农民的土地等入股而自愿组织起来的，实行社统一使用土地和社员参与集体共同劳动，而形成半社会主义性质的集体经济组织。初级社的主要特点是土地入股，耕畜、农具等其它主要生产资料作价入社，由社实行统一经营；社员参加集体劳动；劳动产品在扣除农业税、生产费、公积金、公益金和管理费用之后，按照社员的劳动数量和质量及入社的土地等生产资料的多少进行分配。1953年11月，在讨论农业问题时毛泽东同志阐

述到之前发展的互助组只是集体劳动，没有涉及所有制问题。1955年11月9日全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《农业生产合作社示范章程》明确“已经有一部分公有的生产资料”，同时，“农业生产合作社在分配劳动成果的时候，应该给全社留下为发展生产和发展公共文化福利事业所必需的资金”。初级社属于农村社区全体劳动农民的集体经济组织，它已经拥有了集体财产且属于劳动群众集体所有制范畴。可见，农村社区集体所有制产生于初级农业生产合作社。

2. 高级农业生产合作社（1956—1957年）

高级农业生产合作社（简称“高级社”）是以土地等主要生产资料集体所有制为基础的农民合作的经济组织。高级社1955年8月前只是试点。1955年10月11日中国共产党第七届中央委员会第六次全体会议《关于农业合作社问题的决议》第10部分明确：“各省、市和各自自治区的党委在制订合作社规划的时候，应该注意在有条件的地方，有重点地试办高级的（即完全社会主义性质的）农业生产合作社。有些已经在基本上实现了半社会主义的合作化的地方，可以根据发展生产的需要、群众觉悟程度和当地的经济条件，按照个别试办、由少到多、分批分期地逐渐地发展的步骤，拟订关于由初级社转变为高级社的计划。”实际上1955年底只有1.7万个高级社，而到1956年1月底就达13.6万个，到1957年，高级社达75.3万个，加入高级社的农户占全国农户的96.2%。

《高级农业生产合作社示范章程》（1956年6月30日第一届全国人民代表大会第三次会议通过）第三章“土地和其它主要生产资料”第13条规定：“入社的农民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。……社员土地上附属的私有的塘、井等水利建设，随着土地转为合作社集体所有。”第14条规定：“社员的土地转为合作社集体所有，取消土地报酬……。”第16条规定：“社员原有的坟地和房屋地基不必入社。”高级农业生产合作社时期，土地和其它主要生产资料归合作社集体所有，以合作社为基本的劳动组织形式，采取集体劳动，以社为单位统一计划进行生产，产品归合作社集体占有，其中用于合作社扩大再生产的积累基金，实行按需分配原则；而用于分

配社员的个人消费基金,实行按劳分配原则。

3. 公社、生产大队、生产队(1958—1984年)

在我国农村建立“公社”或“大社”的思想,萌芽于早期农业合作社运动中。1958年7月初,全国第一个人民公社河南省驻马店市遂平县的“嵒嵒山卫星人民公社”成立,共有27个农业社9360户。中共中央政治局于1958年8月17日至30日在北戴河举行扩大会议并通过《关于在农村建立人民公社问题的决议》(1958年8月29日),1958年9月初,人民公社运动在全国农村达到高潮,当年9月底全国农村共有人民公社23384个,参加的农户占总数农户90.4%,平均每社4797户。至当年11月初,全国原有的74万多个高级农业合作社组成了26500多个“一大二公”的人民公社,参加公社的农户有12690多万户,占全国农户总数的99.1%。

(1)在公社化初期,公社是基本核算单位。全国原有的74万多个高级农业合作社一律被改组为2.65万个人民公社,平均28.5个高级社合并成一个人民公社。

(2)1959年4月,中共中央发出《关于人民公社的十八个问题》后,逐步调整为人民公社、生产大队、生产队三级所有,以生产大队所有为基础。

(3)中共中央于1962年2月13日发出《关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》,确定以生产队为人民公社的基本核算单位。即“三级所有,队为基础”。

1962年9月27日党的八届十中全会正式通过并颁布了《农村人民公社工作条例修正草案》(简称《人民公社六十条》),该草案第21条规定:“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。……集体所有的山林、水面和草原,凡是归生产队所有比较有利的,都归生产队所有。”据有关资料表明,1978年由生产队核算的农村集体土地占95.9%,由大队核算的约占3%,由公社核算的约占1.1%。中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议于1978年12月22日通过的《农村人民公社工作条例(试行草案)》第7条规定:“要保护人民公社各级的所有权。公社、大队、生产队所有的土地、山林、草场、滩涂、水面,所有的劳动力,所有的牲畜、农具、农业机

械、工业设备、资金、物料和产品,任何单位和个人不得无偿调用或占用。……农村土地包括宅基地一律不准出租和买卖。”中发[1979]4号的《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》(1979年9月28日党的十一届四中全会通过)指出:“人民公社、生产大队和生产队的所有权和自主权应该受到国家法律的切实保护,任何单位和个人都不得任意剥夺或侵犯它的利益”。

4. 实施全国农村集体产权改革前农村集体经济组织(1985—2016年)

20世纪70年代末、80年代初亿万农民在党的领导下创造的家庭承包责任制推行冲击并加速了农村人民公社“政社合一”体制的解体,中发[1983]1号文件《当前农村经济政策的若干问题》明确有步骤、分批地“实行政社分设”,1983年10月12日中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府通知》(中发[1983]35号)指出:“政社分开、建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行,大体上在一九八四年底以前完成。”1985年6月4日据新华社报道,全国农村人民公社政社分开、建立乡政府的工作全部结束。全国共建9.2万个乡(含民族自治乡)、镇人民政府。至此,建立村民委员会82万多个。到20世纪90年代初建立“村民小组500万个”。而当时对是否相应建立农村集体经济组织,中共中央和国务院有关文件没有作硬性规定,中发[1983]1号文件《当前农村经济政策的若干问题》指出:“实行政社分设。……人民公社原来的基本核算单位即生产队或大队,在实行联产承包以后,有的以统一经营为主,有的以分户经营为主。它们仍然是劳动群众集体所有制的合作经济。……为了经营好土地,这种地区性的合作经济组织是必要的。其名称、规模和管理机构的设置由群众民主决定。原来的公社一级和非基本核算单位的大队,是取消还是作为经济联合组织保留下来,应根据具体情况,与群众商定。”中发[1984]1号文件中共中央《关于1984年农村工作的通知》中指出:“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。……可以以村(大队或联队)为范围设置,也可以以生产队为单位设置;可以同村民

委员会分立,也可以一套班子两块牌子。以村为范围设置的,原生产队的资产不得平调,债权、债务要妥善处理。……原公社一级……,没有条件的地方也可以不设置。”显然,政社分设后,农村集体经济组织建设和发育滞后,“1987年,全国有村及村以下合作经济组织 143 万个,1990 年增加到 189 万个,1992 年为 205 万个,1994 年又再度发展,增加到 218 万个”^③。直到 2016 年 12 月 26 日《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》出台前,全国村一级存在农村集体经济组织的只占 45% 左右。

5. 全国农村集体产权改革形成的新型农村集体经济组织(2017 年开始)

农村集体经济产权制度改革经历了一个渐进的发展过程,早在 20 世纪 80 年代中期山东淄博和广东省的广州、深圳等地就开始了探索,一直未间断。中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)指出:“保障农民集体经济组织成员权利,积极发展农民股份合作,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。”中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》(中发[2014]1 号)指出:“推动农村集体产权股份合作制改革,保障农民集体经济组织成员权利,赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权”,特别 2016 年 12 月 26 日《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》“由点及面开展集体经营性资产产权制度改革”中指出:“有序推进经营性资产股份合作制改革。将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员,作为其参加集体收益分配的基本依据。改革主要在有经营性资产的村镇,特别是城中村、城郊村和经济发达村开展。已经开展这项改革的村镇,要总结经验,健全制度,让农民有更多获得感;没有开展这项改革的村镇,可根据群众意愿和要求,由县级以上地方政府作出安排,先进行试点,再由点及面展开,力争用 5 年左右时间基本完成改革”。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发[2018]1 号文件)明确指出:“深入推进农村集体产权制度

改革。全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认,加快推进集体经营性资产股份合作制改革。”《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》(中发[2019]1 号)指出:“深入推进农村集体产权制度改革。……,加快推进农村集体经营性资产股份合作制改革,继续扩大试点范围。总结推广资源变资产、资金变股金、农民变股东经验。完善农村集体产权权能,积极探索集体资产股权质押贷款办法。”《中共中央国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》(中发[2020]1 号)指出:“全面推开农村集体产权制度改革试点,有序开展集体成员身份确认、集体资产折股量化、股份合作制改革、集体经济组织登记赋码等工作”。全国股份合作制改革 2017 年真正开始全面试点和启动,按政策要求 2021 年完成。2016 年底,全国农村集体账面资产总额 3.1 万亿元,村均 555.4 万元。到 2019 年,全国 58.6 万个村,81.6% 完成清产核资工作,集体账面资产总额 3.44 万亿元。2020 年 6 月,全国 299.2 万个拥有农村集体经营性、非经营性和资源性资产的清产核资单位完成数据上报,清产核资工作已经基本完成,共清查核实账面资产总额 6.5 万亿元,其中经营性资产 3.1 万亿元、非经营性资产 3.4 万亿元;集体资源性资产总面积 65.5 亿亩。截至 2020 年 6 月全国已有超过 43.8 万个村(74.5%)完成改革,确认集体成员 6 亿多人。农村集体产权制度改革作为我国农村经济体制的一项重大制度创新,不仅是探索农村集体所有制有效实现形式,构建农村集体经济运行新机制和农村集体经济治理新体系,发展壮大集体经济的重要措施;而且也是维护农民合法权益,增加农民财产性收入,增进人民福祉、走共同富裕道路的重大举措。

(二) 现行社区性农村集体经济组织的形式和层级

《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》指出:“农村集体经济组织是集体资产管理的主体,是特殊的经济组织,可以称为经济合作社,也可以称为股份经济合作社。”而农村现行社区性农村集体经济组织的形式,包括:
(1) (农村)股份(经济)合作社(全国各地普遍);
(2) (农村社区性集体)有限责任公司(广

东省少数地方,适合发达地区的组,因为受股东50人限制);(3)(农村社区性集体)股份有限公司(上海市、广东省的少数村);(4)(农村)股份合作公司(广东省的深圳市);(5)(农村)经济合作社(安徽省部分地方,如天长市全市151个村,其中有集体经营性资产的成立集体股份经济合作社139个、无集体经营性资产成立的集体经济合作社12个);(6)人民公社性质的农村集体经济组织(全国极少地方仍然保留“人民公社”体制);(7)其他形式的综合型农村集体经济组织(贵州省部分村)。

农村集体经济组织的层级包括:(1)三级,南方较为普遍,如广东省农村集体经济组织包括经济联合总社、经济联合社、经济合作社和股份合作经济联合总社、股份合作经济联合社、股份合作经济社(做实组,原生产队)等。(2)二级,北方较为普遍,如北京市农村集体经济组织包括乡镇集体经济组织、村集体经济组织等。(3)一级,如浙江省只存在村集体经济组织(即由原村经济合作社实施股份合作制改革后而形成的村股份经济合作社)等。

二、股份(经济)合作社与经济合作社异同分析

股份(经济)合作社和经济合作社是未来较长时间农村集体经济组织的典型具体形式。

(一)股份(经济)合作社与经济合作社的相同点

股份(经济)合作社和经济合作社都是农村集体经济组织,可以依法成为特别法人,承担资源开发与利用、资产经营与管理、生产发展与服务、财务管理与分配的职能,对农民集体的资源性资产都只享有经营管理权。

(二)股份(经济)合作社与经济合作社的差异点

股份(经济)合作社和经济合作社的差异点体现在:

(1)组织制度性质不同。经济合作社属合作制范畴;股份(经济)合作社制度设计兼有合作制和股份制有机结合的特点,并通常以股份制为主。

(2)组织产权制度其产权清晰程度不同。经济

合作社不享有农村社区集体财产的所有权或农村社区集体财产权;股份(经济)合作社产权较清晰,即股份(经济)合作社享有股份(经济)合作社中集体财产的所有权或法人的财产权。

(3)构成组织人员的身份和范围不同。经济合作社只能由社员(自然人)组成。而股份(经济)合作社由股东组成(不是由社员或成员组成),股东身份不一、且范围较宽,且除自然人股东外,还包括法人股东、非法人组织股东,甚至还包括集体股股东。其中自然人股东包括:现为本农民集体成员的成员股东;原农民集体成员(如进城入户现在已经转性而享有城市住房和城市社会保障的真正市民,有的拥有农龄股或取得个人股后由原农民集体成员转化为城市市民)的非现成员股东;原农民集体成员而现非本农民集体成员(如某A妇女是原甲村农民集体成员、并享有甲村股份合作社的股权,现已经成为乙村农民集体成员)的他成员股东;非成员(一直是城市的市民)的其他股东。

(4)构成组织的人员与组织其经济关系不同。经济合作社的社员(通常是成员)对农村社区集体资产在一定程度上表现为“人人拥有,人人没有”和“玻璃箱子里的东西,看得见摸不着”的悬空状态。股份(经济)合作社的股东对股权资产“人人所有、人人有份”(不是按份共同共有,而是按份享有之不同份额)，“股份合作社的股份,看得见摸得着”。

(5)组织法律地位认可度不同。经济合作社代表一定社区(乡镇、村、组)农民集体行使农村集体财产权、自身无独立财产,理论上还很难认可为具有法人资格。股份(经济)合作社对依法以价值的形式量化到人的集体资产(经营性资产)归本社集体所有,即有独立财产,理论上认可为具有法人资格无异议,拥有的法人财产权是完整的。

(6)组织治理结构制度内涵不同。经济合作社的社员(代表)大会、社管会、社监会流于形式,社员关心程度不高;股份(经济)合作社设立的股东(代表)大会、董事会、监事会等法人组织机构,逐步完善法人决策机制、激励机制和监督机制,建立基本符合现代企业制度所要求的“准公司治理机制”。同时股东从切身利益角度出发,关心程度很高。

(7)组织的人员实现利益途径不同。经济合

作社的社员一般只享有集体收益分配的权益权利；股份（经济）合作社的股东除享有该集体收益分配的红利权利外，不仅对本社财产增值部分享有份额，而且还可以实施股权依法流转，表明能通过多途径实现自身经济利益。

（8）组织的人员变动其权利变化不同。经济合作社的社员死亡或成为公务员等其社员资格消灭，一般与原经济合作社不存在经济关系。股份（经济）合作社的股东死亡，其股权可继承；成为公务员等其股东资格不消灭，即实行“确权到人（户）、权跟人（户）走”。

（9）组织承担责任不同。经济合作社只能代表农民集体行使经营管理权，同时，以农民集体（或成员集体）的财产（除土地等资源性资产外）承担责任。股份（经济）合作社一方面以自己的名义参与经济活动，以自己的独立财产承担责任；另一方面对仍然属于农民集体的资源性资产和非经营性资产等，可代表农民集体行使经营管理权，同样，这方面参与经济活动以农民集体（或成员集体）的财产（除土地等资源性资产外）承担责任。

（10）组织承担使命不同。经济合作社一般只对成员负责，甚至只对社员负责；股份（经济）合作社不仅对成员股东负责，而且还要对非成员股东负责，甚至对非股东的成员也要负责，责任重大。

三、农村集体经济组织立法应该重点考虑的问题研究

农村集体经济组织不仅自身组织形态多样性、功能多样性，而且追求价值目标多样性、承担职责多样性。为此，我们建议全国立法关注以下若干重点或重大问题。

（一）关于法律定位和立法目的

现行农村集体经济组织，是由人民公社“三级所有、队为基础”体制实行“政社分设”后改制沿革并发展完善（或改革）或实施农村集体产权制度改革后重新原始创设，并建立在资源性资产、经营性资产、非经营性资产等生产资料农村集体所有制基础上的，具有地域社区性、功能多元性、组织形式复杂性、服务回报成员性的集体经济组织。农村集体经济组织，一方面对外参与各种经济活动，以特别法人身份作为民事主体，且以营利为主要目

标，以壮大集体经济为使命，显然，《农村集体经济组织法》应该具有组织行为法（市场主体行为法）特质；另一方面对内主要从事集体资产管理、提供生产服务、履行分配职能，为构成农村集体经济组织的社员（或股东）谋经济利益，显然，《农村集体经济组织法》应该具有组织管理法特质。因此，《农村集体经济组织法》的法律定位应该是具有组织行为法和组织管理法双重性质之特别法律。

不同民事主体对应法律立法目的的大体确定原则。总体来说，经济属性强的民事主体，立法目的侧重促进发展；经济属性弱的民事主体，立法目的侧重规范管理。当前，关于农村集体经济组织法，大体有两种立法目的，一是立足农村集体经济组织的政治属性，强调其社会主义公有制的性质，以规范管理为主；二是立足农村集体经济组织的经济属性，强调其要素组织方式，以促进发展为主。

我们认为，应该选择第三种即以促进发展为主（市场主体行为法）兼顾规范管理。为此建议立法目的为：“为了规范农村集体经济组织的管理和行为，鼓励、支持、引导和促进农村集体经济组织的发展，壮大农村集体经济，推进乡村振兴、乡村治理体系和治理能力现代化，实现共同富裕，维护农村集体经济组织、社员（或股东）和债权人的合法权益，制定本法”。

（二）关于农村集体经济组织与农民集体之间关系界定

在农业合作化时期，农村集体财产（不包括土地）先属于初级农业生产合作社所有，农村集体财产（包括集体土地）然后属于高级农业生产合作社所有；在人民公社化时期，农村集体财产（包括集体土地）实行“三级所有、队为基础”，即属于公社、生产大队、生产队三级所有，以生产队为基础。在我国改革开放前，主要实行计划经济体制，显然，农村集体财产不存在市场交易情形，出现“在人民公社内部存在同一资产的产权有三个所有者主体（公社、生产大队、生产队）的现象。这就在产权制度上成为产生‘共产风’的根源，公社就可用一级所有者和一级政权组织的名义，无偿调拨生产队、大队的资金和劳力；大队也可以用一级所有者和上级行政组织的名义，无偿调拨生产队的资金和劳动力；有的公社、大队甚至还无偿征用生产队的土地、

山林等，”^④造成生产队集体土地所有权的不稳定和经常被侵害甚至剥夺。

1978年率先在农村实行改革，亿万农民在党的领导下创造的家庭承包责任制推行冲击并加速了农村人民公社“政社合一”体制的解体，特别1985年初全国农村人民公社政社分开工作基本完成时，有的地方设立或改为“地区性合作经济组织”（中发[1984]1号文件中共中央《关于1984年农村工作的通知》），有的地方取消原来的公社一级和非基本核算单位的大队之农村集体经济组织（中发[1983]1号文件《当前农村经济政策的若干问题》），而原生产队很多地方基本上被村民小组（通常只有一个组长）取代、而没有设立组农村集体经济组织，或虽然设立了组农村集体经济组织但没有内部治理结构、且通常无独立财务核算机制。同时，一方面我国实行土地公有制，1982年《宪法》第10条第2款原则规定：“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，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属集体所有。”公有制下的集体土地所有权不能买卖、入股、抵押、还债、抵债（无法律依据能作为破产的财产）等；另一方面农村改革后农村经济应该以实行社会主义市场经济为主；再一方面，具有法人资格的经济组织（应该包括农村集体经济组织）存在破产这一客观情形。显然，法律不可能把集体土地所有权的主体赋予农村集体经济组织，否则会造成土地公有制这一制度瓦解；同时，法律上若不明确集体土地所有权的主体，也会引起集体土地所有权主体的缺位，这样甚至引起大量集体所有土地的暂时和长期“无主现象”（无主不动产则通常归国家所有，如是，则广大农民是不会同意的，更会引起社会动荡）。因此，1986年4月12日《民法通则》第74条规定：“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”（《民法通则》率先提出“农民集体”这一名称，其理由不明。计划经济时代集体土地可以归高级社所有或归公社、大队、生产队三级所有，而实行社会主义市场经济其集体土地无法归法人的经济组织所有，因为法人存在破产这一客观事实，若这样

集体土地就会变为私人所有制之土地，与我国土地实行公有制的制度不吻合。可见，《民法通则》之“农民集体”是英明规定或明智提法）。1986年6月25日《土地管理法》第8条第1款与上述《民法通则》第74条除有相同规定外，增加第2款规定：“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。”从而真正确立了农民集体的土地所有权法律地位，即农民集体是集体土地所有权的主体。同时，国发[1995]35号《国务院关于加强农村集体资产管理工作的通知》规定：“农村集体资产（以下简称集体资产）是指归乡、村集体经济组织（以下简称集体经济组织）全体成员集体所有的资产。属于组（原生产队）集体所有的资产，仍归该组成员集体所有。”农村“集体经济组织是集体资产管理的主体。”“集体经济组织要建立健全产权登记、财务会计、民主理财、资产报告等项制度，把集体所有的资产全部纳入管理范围之内。”从现行法律和政策看，农民集体与农村集体经济组织不具有同质性，是两个不同性质、不同层级的主体，且在农村集体所有制这一我国公有制下必然存在紧密联系的两个主体。通常农村集体资产属于农民（或成员）集体所有，即农村社区性集体的财产权（最为核心之一的集体土地所有权）的主体是乡（镇）、村、组（三级）农民（或成员）集体。虽然《民法典》等多部法律都提到“农民集体”，法律在形式上规定集体土地所有权主体是农民集体，但“农民集体”属于何种民事主体在法律上没有作出界定，同样，民法理论上也还未赋予“农民集体”的民事主体之法律地位。目前农民集体是法律形式意义的“民事主体”且不能真正享有权利和承担义务；而不是法律实质意义的能真正享有权利和承担义务的民事主体，造成农村社区集体财产权主体虚位或虚化。同时，农民集体内既无最高权力机关（目前如村一级村集体经济组织中只有村经济合作社最高权力机构的社员大会或社员代表大会、村集体经济组织中只有村股份经济合作社最高权力机构的股东会或股东代表大会和农村基层群众自治组织之村民委员会最高权力机构的村民会议或村民代表会议），又无业务执行机关（村经济合作社的管理委员会、村股份经济合作社董事

会和村民委员会的村委会),更无监督机关(指监督委员会),农民集体通常无法真正参与民事活动,不能享有权利和承担义务。因此,目前“农民集体”不是民法上的民事主体,而农村集体经济组织和村民委员会依据《民法典》都可成为特别法人(是民法上的民事主体),同时,法律安排如村农民集体所有的土地,只能由村集体经济组织或者村民委员会代表村农民集体行使土地所有权等。显然,农村集体经济组织不是农村集体资产的财产权(即农村社区性集体的财产权)主体,依据《民法典》第262条、《土地管理法》第11条、《农村土地承包法》第13条第1款等重要法律条文来看,它是农村社区性集体的财产权之行使主体或行使代表。且依据上述法律规定表明“农村集体经济组织”与“农民集体”之间是一种法定代理关系(《民法典》第163条“代理包括委托代理和法定代理。”“委托代理人按照被代理人的委托行使代理权。法定代理人依照法律的规定行使代理权”)。

(三)关于农村集体经济组织主要形式与法律调整主要对象

《农村集体经济组织法》立法总则中应该对“农村集体经济组织”作出概念客观界定,一方面充分体现该“农村集体经济组织”的特质是社区性的、主要由成员为主体创办的、为成员谋取各种经济利益、实现成员共同富裕的组织载体;另一方面承认“农村集体经济组织”的形式具有多样性,并以“股份经济合作社”和“经济合作社”为主要主体。这里第一种“农村集体经济组织”的最主要形式应该为“股份经济合作社”,随着农村集体产权改革基本完成,它约占“农村集体经济组织”数量的94%,其具体名称因地制宜界定,如浙江省只存在村社区一级农村经济实体,可称为“村股份经济合作社”。又如现阶段只存在两级农村社区经济实体的地方,通常村一级可称“村股份经济合作社”和乡(镇)一级可称“乡(镇)股份经济合作联社”(以区别于村一级之“村股份经济合作社”),再如广东省等地,目前组(原生产队)一级仍然试运行,可在组(原生产队)一级设立股份经济合作社、村一级设立股份经济合作联社、乡(镇)一级设立股份经济合作总社(上述体现因地制宜的中国特色)。同样,第二种“农村集体经济组织”主要形

式的经济合作社,如只存在村社区一级农村社区经济实体,可称“村经济合作社”,现阶段只存在两级农村社区经济实体的地方,通常村一级可称“村经济合作社”和乡(镇)一级可称“乡(镇)经济合作联社”(以区别于村一级之“村经济合作社”),再如某些地方,目前组(原生产队)一级仍然试运行(农村社区经济实体),可在组(原生产队)一级设立经济合作社、村一级设立经济合作联社、乡(镇)一级设立经济合作总社。

《农村集体经济组织法》属于鼓励、支持、引导和促进农村集体经济组织健康发展的专项法律,不仅应该普遍规范农村集体经济组织的现实各种具体形式,更重要的是针对农村集体经济组织形式的多样性和复杂性,结合中央政策农村集体产权改革方向和全国农村农情实际有侧重确立调整重要对象。

从地域对象角度看,村一级农村集体经济组织因具有历史延续性,在全国普遍存在,有完全独立的财产且财务独立;村一级集体经济组织更容易使农村社区集体产权明晰,更能胜任承担生产服务、协调管理、资源开发、兴办企业、资产积累等职能,且在农村社区中的规模最为适度,更能提升经营能力和开拓发展农村集体经济;村一级更有利于建立健全内部治理机构,更能依照法律规定的民主议定程序,决定土地补偿费、农村宅基地等在本组织内部分配;而且党在农村的最基层组织(党支部)和农村的基层群众性自治组织(村民委员会)均建在农村社区中的村;实施乡村振兴战略的主战场在农村社区中的村。因此,《农村集体经济组织法》立法调整重点地域对象应设定在村一级。

从组织对象上看,农村集体产权制度改革后,村股份经济合作社是全国村一级最主要、数量最多的农村集体经济组织,这种组织形式能最好实现“逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度”的改革目标,完全符合特别法人特性,依法设立后拥有法人财产权;同时,村股份经济合作社内部治理结构的股东(代表)大会、董事会、监事会更加符合现代经济组织运行机制,为农村集体资产保值增值提供了一个良好现代组织运行平台,是发展新型集体经济的有效组织载体。因此,《农村集体经济组

织法》立法调整组织对象重点应该是村股份(经济)合作社,辅助调整村经济合作社等其他农村集体经济组织。

(四) 关于农村集体经济组织性质与功能

传统农村集体经济组织是由人民公社、生产大队、生产队改革改制成立的,建立在农村土地等生产资料集体所有制基础上的,具有多功能性的经济组织。随着我国近年来城镇化率较大幅度上升(已经达到60%),行政区域镇中的部分城中村(镇中村)、城郊村集体土地(包括原宅基地)都已经全部被征收,导致这些村(社区)已经不存在集体土地,显然和传统农村集体经济组织定义发生冲突。但上述村(社区)仍然存在其他集体资产、并按农村集体经济产权制度改革创建新型农村集体经济组织、且仍属于农业农村行政主管部门管理。因此,现行农村集体经济组织,是由人民公社“三级所有、队为基础”改制后设立并沿革或实施农村集体产权制度改革后重新创设的,建立在资源性资产、经营性资产、非经营性资产等生产资料农村集体所有制基础上的,具有地域社区性、多功能性、组织形式复杂性的经济组织。现行农村集体经济组织的性质,应当是我国社会主义基本经济制度的组成部分,是公有制的实现形式和组织载体。

学术界对于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。但根据《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“发挥好农村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用”,结合以往农村集体经济组织职能提到“承担资源开发与利用、资产经营与管理、生产发展与服务、财务管理与分配的职能”,显然,农村集体经济组织多元功能,包括资源开发与利用、资产经营与管理、发展集体经济、服务集体成员、财务管理与利益分配等经济功能、服务功能和管理功能。

(五) 关于成员客观归属与农民集体成员界定

依据农村社区集体资产的财产权制度变迁内容启示和现行实际,法律上“农村集体经济组织成员”应该回归为“农民集体(或成员集体)成员”,主要理由如下:①成员和成员权不是来自农村集体经济组织。全国启动实施农村集体产权制度改革

前,当时全国还有55%左右的地方仍然不存在村集体经济组织(而只存在村民委员会),且不存在农村集体经济组织的农村社区,农村社区内的农民仍是成员,也仍享有成员权,可见,这些地方客观上存在成员这一现实,充分说明这时成员肯定不是农村集体经济组织的成员。如果成员是农村集体经济组织“专利”,则不存在农村集体经济组织的农村社区,哪来成员?哪来成员权?②现行法律和政策通常提到农村集体经济组织成员,但有的中央政策和法律也已经提到和关注农民集体(或成员集体)成员。如国土资源部、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》(国土资发[2011]178号)中提到“本农民集体成员”;又如原《物权法》中规定:“本集体成员”等,客观上已经出现“农民集体成员”或“成员集体成员”。③农村集体经济组织的两种主要形式的构成分子或要素不同,且一般不是由纯成员构成。通常,经济合作社由社员组成,而股份经济合作社由股东组成。传统经济合作社社员与农民集体成员可能具有一致性(也可能不完全一致),如《浙江省村经济合作社组织条例》(自2008年1月1日起施行)第23条第1款规定:“社员大会是村经济合作社的权力机构,由本社十八周岁以上的社员组成,依照本条例和章程行使职权”;股份(经济)合作社虽然主要由成员为主来创办,但客观上来说股份(经济)合作社不是由成员来构成,而应该由股东组成,即使创办时,股份(经济)合作社的股东是由100%的成员股东组成,然而,股份(经济)合作社运行若干年后,股份(经济)合作社的股东性质肯定发生了变化,除成员股东外,肯定存在非成员股东。而开放型股份(经济)合作社的股东,包括自然人股东、集体股股东、法人股东、非法人组织股东等。其中,自然人股东包括本农民集体的成员股东、农民集体原成员的非成员股东(现已被纳入国家公务员序列或者享有城镇住房和社会保障体系的非成员股东;非成员股东享有农龄股,浙江省发达地方的农龄股采用一次性买断的现实,如杭州市原江干区现上城区的三叉社区股份经济合作社等)、非本农民集体的其他农民集体成员股东(妇女因结婚等现已成为其他农民集体成员的非成员股东)、非成员的自然人个人股东等,

可见,股份(经济)合作社的股东与农民集体成员不具有完全一致性,这是客观现实。④农村集体所有制是产生制度法权实现形式的农村社区农民集体财产权(主要是农村集体资产的所有权)的基础。⑤农民集体是农村社区集体资产财产权的主体,而农村集体经济组织通常不是农村社区集体资产财产权的主体,一般只可能是农村社区集体资产财产权行使主体(或代表)。⑥成员、成员权只能来自农民集体这一农村集体所有制表现载体,取决于农民集体是这一农村社区集体资产财产权主体的客观存在。⑦农村社区包括乡或镇、村、组三级(部分地方包括乡或镇、村两级),存在乡或镇、村、组三级的成员(如广东省等)和乡或镇、村两级的成员(如北京市等)并存,部分地方普遍只存在村一级的成员(如浙江省等)。⑧虽然《农民专业合作社法》中也存在“成员”,但互助性经济组织的农民专业合作社与农村社区的集体所有制性质的农民集体存在本质区别,同样,农民专业合作社的成员与农民集体的成员性质也不同,农民专业合作社的成员(具有民事行为能力的公民,以及从事与农民专业合作社业务直接有关的生产经营活动的企业、事业单位或者社会组织,能够利用农民专业合作社提供的服务,承认并遵守农民专业合作社章程,履行章程规定的人社手续的,可以成为农民专业合作社的成员)以农民为主体(“农民专业合作社的成员中,农民至少应当占成员总数的百分之八十”),而农民集体的成员只能是农民,且农民集体由100%成员组成。可见,“农民集体成员”是真命题、是客观存在,农村社区的集体所有制的制度法权实现形式中的农村社区农民集体财产权是确立农民集体成员的根,因此,法律上规定农民集体成员才能真正落地。

对于成员身份确定标准,理论界和司法界以及实践操作者存在较大争议:有采取单一标准的方法(户籍论,村民论,实际生产生活论,土地承包经营权论,权利义务论,村民会议认定论,保障农民生存权论等);有采取双重标准的方法(户籍和实际生产生活、户籍和土地承包经营权、户籍和保障农民生存、户籍和村民会议认定等);有采取复合标准的方法(户籍、实际生产生活和义务关系,户籍、土地承包经营权和保障农民生存,户籍、社

会保障、劳动关系和土地承包经营权等)。上述观点均没有明确前提条件。近年来提出的“法定+意定”模式,或难以界定成员资格,或不符合农村现实。在“尊重历史、兼顾现实”前提下,综合考量原户籍登记性质和现户籍登记现状、土地承包关系、社会保障性质、福利享受、居住状况、对村集体履行义务等因素,我们认为成员身份界定宜采“法律与风俗习惯有机融合+意定”相结合的理性复合标准认定模式^⑨,其内涵包括:(1)法律(这里指广义法律,包括法律、行政法规、地方性法规、规章等规范性文件,下同)有规定而农村没有风俗习惯规范(习惯法或民间法范畴,下同)或没有合理的风俗习惯规范的,要严格执行其法律规定界定;(2)法律有规定且没有与农村合理的风俗习惯规范矛盾的,要严格执行其法律规定界定;(3)法律有规定而与农村合理的风俗习惯规范冲突的(如《民法典》第五编“婚姻家庭”第二章“结婚”第1050条“登记结婚后,按照男女双方约定,女方可以成为男方家庭的成员,男方可以成为女方家庭的成员”规定解释“入赘婿”当然能成为女方家庭所在村的该村农民集体成员,与纯女户只能招赘一个上门女婿具有女方村农民集体成员资格,仅一个儿子已丧失劳动能力、且有女户可以招赘一个上门女婿也具有女方村农民集体成员资格的“入赘婿”两种情形成员身份习惯界定相冲突),要依据农村合理的风俗习惯规范界定;(4)法律没有规定,而有农村合理的风俗习惯规范(《民法典》第一编“总则”第一章“基本规定”第10条规定“处理民事纠纷,应当依照法律;法律没有规定的,可以适用习惯,但是不得违背公序良俗”)的,要依据农村合理的风俗习惯规范界定;(5)在没有法律规定和农村合理的风俗习惯规范双重情形下,才能采取民主议定方式界定。

我们认为,基于全国东中西部差异大,各地所处的经济社会发展阶段和集体经济发展进程不同,国家对于农民集体成员界定应体现普适性、通用性,不宜提出具体的认定办法,对于“成员”可在“总则”部分反映,另在农村集体经济组织设立中也可以重点提到。根据国家立法中关于成员界定的原则性规定,国家有关部门再通过制定《农民集体成员变动指导办法》的形式给予规制,具体包括成

员身份界定的倡导模式、基本原则、基本程序、成员权性质,成员身份设立登记,变更情形与变更登记,消灭情形与注销登记,成员身份救济等。

(六) 关于农村集体资产股份权能与股权转让

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确指出:“推动资源变资产、资金变股金、农民变股东,探索农村集体经济新的实现形式和运行机制。”显然,新型农村集体经济组织中的股份(经济)合作社应该由股东构成而不是由成员构成或不是由社员构成,这是常态。《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》指出:“股权设置应以成员股为主,是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定”。与股权类型、股权享有对象相适应,全国各地股东类型也极为复杂,股东分类也没有全国统一标准,我们认为,最重要、最有理论价值、最具实践意义的股东分类应该主要依据是否为成员拥有股权为标准进行分类,大致可以把股东分为两类,即成员股东和非成员股东。股东类别不同,相应的权利和义务也不同,应从法律层面分类规范。

中央众多政策明确,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出、抵押、担保与继承权。2015年全国确定29个县(市、区)实行了股份权能改革试点。《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(2019年4月15日)提出“完善农村集体产权权能,完善农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及担保、继承权”。农村集体资产股份六大权能等政策提法存在问题,主要表现在:(1)这里的权能应该是股权的权能,而不是股份的权能。(2)股权不存在占有问题(有形财产,如动产和不动产,存在占有),股东只存在持有或拥有《股权证》这一现象。(3)股权只存在质押,不存在抵押。(4)担保是保证、抵押、留置、质押、定金五种具体担保方式的上位概念,显然,政策中抵押与担保并列不科学、不规范。同样,政策上只提“担保”无法具体实施、且也不规范。(5)股份退出是否合理和科学(公司股东持有的股权,通常情形下不得退出资本金),值得探讨。股份(金)退出,造成股份(经济)合作社注册资金变动(减少),削弱经济实力。同时,中央文件已然明确股权可以依法流转,包括转让、赠予、

继承、质押等。因此,《农村集体经济组织法》中不应该规定股权的权能,而应该规定股权转让法律制度。当前首要是要引导目前实行动态管理的股权向静态管理转变,这是股权转让基本前提。再按不同股种、不同流向设定流转程序与办法。对城市化和“公司化”治理水平较高的股份(经济)合作社,可允许各类股权在社内外流转,在同等条件下优先流转给社内股东;对完全农村地区的股份(经济)合作社,人口股流转一般以社内为主,审慎向社外流转,如果向社外流转,须对相关权利义务关系作出具体约定,除人口股外的其他股种流转可放宽流向范围,但在同等条件下优先流转给社内股东与股东家庭及本社区新增人口。

(七) 关于农村集体经济组织合并、分立和终止

经济组织合并、分立和终止是经济组织必将面临的普遍、客观问题,《农村集体经济组织法》更应该直接面对,才能为农村集体经济组织自身健康发展创造更好法律环境,也为农村集体经济组织终止创造可遵循撤销该特别法人之独特法律依据。一是合并。合并,包括吸收合并(兼并)和新设合并。随着农村交通日趋发达、迈向信息时代、社区治理能力加速提升,对全国众多的农村集体经济组织规模普遍偏小(特别以原生产队为组织体)、运行成本也不低、经营人才更是极缺、市场竞争能力极弱、三资实力不强且资源偏于单一发展潜力受限、规模经济功效无法体现等组织体应实施自然、合理、规范的合并,已经成为未来农村深化改革促使发展壮大集体经济的重大时代要求和发展趋势,同样,也包括村与村合并,如浙江省金华市东阳市南马镇花园村(一村先后两次兼并另十八村)。浙江省村经济合作社建立初期的1993年为40448个,到2015年底,29489个村集体经济组织完成改革,占总村社数的99.4%,2019年建制村为20402个。立法上要明确鼓励、引导、支持符合市场规则、经济规律、农民意愿要求的自然合并,同时,对行政性合并应该作出符合合理条件的限制性规范内容。二是分立。分立,包括派生分立和新设分立。根据农村集体经济组织现状,立法上要明确不鼓励、不引导、不支持人为盲目分立,同时,对某些农村集体经济组织确实需要分立的,立法上更要明确应该作出符合分立合理条件的限制性规范内容。三是终止。终

止,导致农村集体经济组织之组织消灭,即农村集体经济组织之特别法人注销,它包括转致型相对终止和自然终止。一方面随着城镇化和农民市民化的深化改革趋势推进,立法上要明确鼓励、引导、支持在集体三资依法转性基础上农村集体经济组织向无所有制性质的股份制公司模式发展,原农村集体经济组织终止和法人型公司设立;另一方面农村自身深化改革推进,立法上也要明确鼓励、引导、支持农村经济合作社向农村股份(经济)合作社发展,原农村经济合作社终止和农村股份(经济)合作社设立;再一方面立法上要明确在存在集体三资中财产的任何形式的农村集体经济组织原则上不实施终止;此外,在集体三资依法转性基础上只实施农村集体经济组织终止的,立法上除集体土地全部被国家征收外更要明确其他集体资产转性的处置规则。

(八) 关于《农村集体经济组织法》的立法框架

承载多维载体性、多元功能性、多样目标性、多重职责性的农村集体经济组织不同于单一性的营利法人公司等企业,非营利法人的事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等,其他特别法人的机关法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人等,应该有符合自身建设、生存、发展的独特法律环境。我们建议《农村集体经济组织法》的立法框架设想,包括:第一章“总则”、第二章“股份(经济)合作社的设立和治理结构”、第三章“经济合作社等其他农村集体经济组织的设立和治理结构”、第四章“农村集体经济组织合并、分立、增资、减资”、第五章“农村集体经济组织经营投资”、第六章“农村集体经济组织财务、会计”、第七章“股份(经济)合作社股权管理与流

转”、第八章“农村集体经济组织扶持措施”、第九章“农村集体经济组织监督管理”、第十章“农村集体经济组织解散和清算”、第十一章“法律责任”、第十二章“附则”。

结语

制定《农村集体经济组织法》,建立和健全农村集体经济组织这一农村公有制的主要组织载体和实现形式,依法发挥农村集体经济组织在壮大集体经济中的主体地位,必将为实施乡村振兴战略创造良好的主体运行平台、治理创新平台、经济发展平台、农民增收平台。

注释:

- ① 《中华人民共和国乡镇企业法》第 4 条规定:“发展乡镇企业,坚持以农村集体经济为主导,多种经济成分共同发展的原则。”第 10 条第 1 款规定:“农村集体经济组织投资设立的乡镇企业,其企业财产权属于设立该企业的全体农民集体所有。”
- ② 《中华人民共和国农民专业合作社法》第 2 条规定:“本法所称农民专业合作社,是指在农村家庭承包经营基础上,农产品的生产经营者或者农业生产经营服务的提供者、利用者,自愿联合、民主管理的互助性经济组织。”
- ③ 农业部农村合作经济研究课题组:《中国农村土地承包经营制度及合作组织运行考察》,载《农业经济问题》1996 年第 2 期。
- ④ 王琢、许兵著:《中国农村土地产权制度论》,经济管理出版社 1996 年 1 月版,第 139 页。
- ⑤ 丁关良:《特殊人群在农村股份合作制改革中的股权界定与保护》,载《贵州大学学报(社会科学版)》,2019 年第 6 期。

责任编辑:黄燕妮