

乡村振兴视域下农村集体经济组织有限破产制度探讨

雷浪

江南大学法学院, 江苏 无锡

收稿日期: 2024年4月8日; 录用日期: 2024年4月19日; 发布日期: 2024年5月31日

摘要

农村集体经济组织特别法人地位的确立, 对其参与市场活动, 发展新型农村集体经济具有重大意义, 但是对于能否适用破产制度成为农村集体经济组织立法的重要问题, 目前学界主要有肯定说与否定说两种截然不同的观点。对此, 本文拟从农村集体经济组织是否适用破产制度的观点出发, 以“政经分离”是农村改革发展的方向以及农村集体经济组织财产处置的特殊性为基础, 从而承认农村集体经济组织具有破产能力, 同时应对其责任财产的范围予以限定, 使之适用有限破产制度时能够更加协调。

关键词

乡村振兴, 农村集体经济组织, 破产能力, 责任财产

Discussion on the Limited Bankruptcy System of Rural Collective Economic Organizations from the Perspective of Rural Revitalization

Lang Lei

School of Law, Jiangnan University, Wuxi Jiangsu

Received: Apr. 8th, 2024; accepted: Apr. 19th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

The establishment of the special legal person status of rural collective economic organizations is

文章引用: 雷浪. 乡村振兴视域下农村集体经济组织有限破产制度探讨[J]. 法学, 2024, 12(5): 3440-3444.

DOI: 10.12677/ojls.2024.125488

of great significance to their participation in market activities and the development of a new type of rural collective economy, but whether the bankruptcy system can be applied has become an important issue in the legislation of rural collective economic organizations. In this regard, this paper intends to start from the viewpoint of whether the bankruptcy system is applicable to rural collective economic organizations, based on the direction of rural reform and development of “separation of politics and economy” and the particularity of the property disposal of rural collective economic organizations, so as to recognize that rural collective economic organizations have bankruptcy capacity, and at the same time, the scope of their liability property should be limited, so that the application of the limited bankruptcy system can be more coordinated.

Keywords

Rural Revitalization, Rural Collective Economic Organizations, Bankruptcy Capacity, Liability Property

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农村集体经济组织在全面推进乡村振兴战略目标下，承担着促进农村地区经济持续健康发展的历史使命，以及提升广大农民的生活水平和幸福感的重要任务，是实现乡村振兴的重要助力之一，对新型农村集体经济发展意义重大。农村集体经济组织不同于一般的营利性法人，存在许多特别之处，使得其能否适用与破产相关的规范存在截然相反的观点。然而，参与市场活动也将必然面临市场风险，若能承认农村集体经济组织的破产能力，在其出现经营危机后能够及时受到破产规则阻断，一方面能够减少集体及集体成员受到的损害，另一方面也能够让其得到重整的机会，使之再生成为可能。

2. 农村集体经济组织是否适用破产制度的争议

(一) 农村集体经济组织不适用破产制度

学界否定农村集体经济组织破产能力的持论者从规范适用的角度提出，农村集体经济组织本质上不属于企业法人，依理排除适用《企业破产法》，并认为《宪法》第 10 条第 2 款规定的土地“集体所有”是“农村集体经济组织所有”，从而认为若允许农村集体经济组织破产的话，违背了《宪法》确立的土地所有制[1]。《民法典》中亦未规定所有法人都必须具有破产能力[2]。

在农村集体经济组织的职能方面，其与村委会之间的职能难以分离，农村集体经济组织为其担负了部分政治职能，还要负责提供农村社会公共服务，其不仅仅是一个经济组织，故不应当适用破产制度[3]。而且农村集体经济组织在申请登记时组织登记证上记载的“资产情况”非自身的独立资产，而是集体所有的土地和资产情况[4]，倘若破产时存在集体土地，将面临土地制度无法克服的阻碍。也就是说，农村集体经济组织实际上没有可供破产的财产，根本不需要承认其破产的能力。

(二) 农村集体经济组织适用破产制度

农村集体经济组织的特别法人地位在得到法律的确认之后，有学者提出农村集体经济组织具有准破产能力[5]。即农村集体经济组织可以参照《企业破产法》，由其他法律规范调整。明确只有经营性财产能充当责任财产，引导农村集体经济组织的管理机构避免从事高风险的经营行为[6]。此外，农村集体经

济组织法人若要获得破产能力,应在“特别法人”定位下简化目前的破产制度规则[7]。

考虑到农村集体经济组织公益性的特征,部分学者提出应当赋予其有限破产能力。有学者认为农村集体经济组织可以申请破产,但是只可以为其设置破产重整程序[8]。承认农村集体经济组织破产能力对已经陷于经营危机的农村集体经济组织来说,可以暂时免于债务追索,从而获得重整和再生的机会[9]。

笔者认为,农村集体经济组织参与市场经济活动,理应使其具备破产能力,同时限制责任财产承担的范围。一是农村集体经济组织拥有独立的法人地位,在其履行经济职能参与市场活动时应当受相关法律法规规范。二是农村集体经济组织受限于自身财产处置的特殊性,若经营不当出现资不抵债的情况时,对责任财产的处置具有限制性,不能以其所有财产清偿,具体将在下文阐述。

3. 农村集体经济组织适用有限破产制度的前提

(一) “政经分离”是农村改革发展的方向

农村基层政权组织与农村集体经济组织的产生都源于人民公社,受到“政社合一”体制的影响[10],导致本应各司其职的基层政治组织和农村集体经济组织的职能产生交叉、相互混同[11],以至于农村集体经济组织参与市场活动时难以发挥其经济职能的应有之义。

为了解决农村集体经济组织与基层政权组织混同这一历史遗留问题,党中央、国务院一直将推行“政经分离”作为农村改革发展的重要方向,并多次提出要处理好农村集体经济组织与村“两委”的关系。从立法规范上,以《民法典》法人章第99条和第101条的规定,确认了农村集体经济组织和村委会的特别法人地位,但两者之间的职能划分依然存在许多重合之处。从条文表述之中可以清晰看出,二者的设立条件是完全不同的。农村集体经济组织取得法人资格的前提是经过“依法”程序。即农村集体经济组织并不能够直接获得民事主体法律地位,而应当遵循诸如法律法规、行政命令等规定,与此同时应按照现代社团法人运行机制构建相应的组织规则;但村委会则不同,其在组织机构上更类似于公法人,运行规则也不必遵循现代企业法人模式,无需经过登记等手续取得基层群众性自治组织法人资格。

此外,农村经济组织与村委会在功能定位上也存在着本质上的区别。农村集体经济组织的功能在于通过将生产资料归农村成员集体共有并采取不同的经营方式从而实现集体经济发展,而村委会的功能在于实现村民自治[12]。《村委会组织法》第8条第2款赋予村委会一定的管理权,但实际上其只是一种社会组织,民事活动仅应限于权限范围内,所赋予的民事权利能力也仅应限于民事活动的需要,过多的营利性活动不应纳入其职能范围[13]。只有让农村集体经济组织充分发挥其经济职能,促进农村地区经济发展,才能更好地实现乡村振兴战略目标。

(二) 农村集体经济组织财产处置的特殊性决定破产的有限性

农村集体经济组织特别法人的集体资产既包括资源性资产和非经营性资产,也包括经营性资产。特别是资源性资产如土地所有权,对比营利法人单纯的经营性资产,相当程度上具备公有属性,存在特殊之处。但农村集体经济组织对其享有的经营性资产与营利法人并无二致,二者都具备完整意义上的使用和支配权。不过,对于其享有的资源性资产与非经营性资产就要受到一定的限制,仅能享有部分的处置权。结合农民集体和农村集体经济组织二元分化理论和现行立法规范,农村集体经济组织实际上不享有集体资产的所有权,成员集体才是集体财产即资源性资产和非经营性资产的所有权主体,农村集体经济组织只是代表集体成员管理、使用上述财产[14]。对此,2023年12月底刊载的《农村集体经济组织法(草案)(二次审议稿)》(以下称《草案二次审议稿》)第5条也明确指出了农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权,履行职能。集体土地作为农村集体经济组织最重要的集体财产,是其组织登记时应当具备的必要条件。《草案二次审议稿》第20条第三款也规定了设立农村集体经济组织时不得改变集体土地的所有权。依照我国破产法人制度的要求,破产主体需要以其全部财产承担破产责任,农村集体经济组

织若是集体土地的所有权人，则要遵守以上要求，而这显然违背了《宪法》集体土地所有权不得转让的规定。是故，农村集体经济组织代表成员集体使用和支配资源性资产与非经营性资产，集体土地所有权并不在责任财产之列。

综上，在农村集体经济组织适用破产制度时对责任财产应予以限制，不得对资源性资产与非经营性资产造成侵害。并且，其只对经营性资产享有使用和支配的权利，也因此可以将之作为破产时的责任财产。其实，我国也有对责任财产加以限制的先例，如自然人的生存性财产以及国有企业划拨用地使用权在债务清偿时被划为免责财产^[15]。

4. 农村集体经济组织适用有限破产制度的出路

(一) 承认农村集体经济组织破产能力

破产制度是市场经济发展的产物，有利于衡平债权人与债务人之间的合法权益，为市场主体提供了一种可期待的制度保障，引导其有序退出市场。破产能力则是接受破产法调整和规制的可能性，是债务人具有的能被宣告破产的法律资格。目前《草案二次审议稿》第6条第2款规定，农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定，对比一次审议稿中严令不得破产的观点已经有所缓和。以全国人大常委会法工委的观点，“农村集体经济组织非法律规定不能任意消灭，不能轻易宣布解散和清算”，对于破产能力只是作严格的限制，并没有“一刀切”将其从可破产主体范围中剔除。前文已述，对于农村集体经济组织的破产能力有不少学者持否定的态度。不论是立法规范，还是农村集体经济组织的职能来看，其都不具备适用破产制度的能力，否则会使集体财产受到损害，造成集体财产流失的严重后果。因为农村集体经济组织的主要财产即土地所有权不具有让与性，债权人申请破产债权时是无法得到受偿的。

笔者以为，优胜劣汰是市场经济的基本规则，破产制度就是为了实现该规则而设置的。农村集体经济组织独立参与市场经营，自然也应存在退出机制。如果因为其职能承担的双重性而对破产能力予以否定，不利于市场交易持续健康的开展。为了维护市场经济的正常秩序，有效化解市场风险，我国有必要承认农村集体经济组织的破产能力。第一，特别法人地位使其拥有破产能力成为可能。农村集体经济组织处于《民法典》法人章“特别法人”项下，同样要与营利法人、非营利法人受到该章一般规定的规范，其中就包括了法人破产的相关内容。既然农村集体经济组织特别法人的地位已经得到承认，那使其具备破产能力也应成为可能；第二，这是发展市场经济的必然要求。公平竞争是发展市场经济的核心，各市场主体应公平的进入市场与退出，农村集体经济组织也不例外。若不允许其适用破产制度，却又赋予其从事经济活动的独立主体地位，与发展市场经济的公平秩序相悖；第三，这是督促农村集体经济组织有效运行的手段。面对市场经济存在的风险，破产制度的适用能够起到安不忘危的作用，督促农村集体经济组织的权利机构和执行机构更加审慎地经营，以促进其在市场活动中可持续发展，防止集体经济组织的生产经营陷入无可挽回的境地；第四，这是农村集体经济组织获得新生的机会。通过破产制度暂时中止执行措施，给予处于困境的农村集体经济组织获得与债权人协商以重整的机会，避免失去恢复生产经营的能力，陷入不断被强制执行的恶性循环。

(二) 限定农村集体经济组织责任财产范围

农村集体经济组织为了更好地提高集体经济效益，确保农村集体和集体成员都能够得到更好地发展。在党中央和国务院推行“政经分离”改革的方向下，自身的经济性职能愈发显著，更加需要通过营利性行为获取经济利益，从而分配给集体成员，与此同时势必面临经营失败的风险。倘若农村集体经济组织出现资不抵债的情况，陷入债务危机面临破产困境，作为法人项下的特别法人，理应以其财产承担民事责任。由于农村集体经济组织财产处置的特殊性，能够用于承担农村集体经济组织的责任财产是集体土地等资源性资产以外的经营性资产，但在不动摇农村集体经济组织存在的前提下，可对其作适当的扩大

解释。包括经营性收入的现金、应收账款,组织成员的宅基地使用权在满足相当条件时(集体赎回、退出或闲置)转变为符合增量的经营性建设用地,建筑物、农业器具、无形资产、集体投资兴办的企业等折股量化的经营性财产,以及非经营性资产产生的收益。对于其中的经营性建设用地,国家发展改革委在曾发布的《2020年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中提到了全面推开农村集体经营性建设用地直接入市,这也是农村集体经济组织于市场活动中增加可支配收益的有效途径。

而对于土地这一资源性资产能否纳入农村集体经济组织责任财产的范围,应结合“三权分置”的改革背景,在此基础上土地所有权和土地承包权不具有流转性,集体成员能够自行处分的仅为土地经营权。因此,将土地经营权纳入农村集体经济组织破产的责任财产范围,符合有序流转的精神,但债权人不得改变土地的农业用途。限制农村集体经济组织适用破产制度的责任财产范围,对维护土地安全至关重要,也是农村集体经济组织满足市场公平偿债的必然要求。

5. 结语

农村集体经济组织因自身特殊性,对其能否适用破产制度形成了不同观点,但不能因此使之脱离市场经济的一般性规则。承认农村集体经济组织的破产能力,对市场资源配置的作用不可忽视。基于党中央和国务院对农村集体经济组织和基层政权组织“政经分离”的改革发展方向,以及农村集体经济组织处置财产的特殊性,农村集体经济组织有限适用破产制度不但不会导致集体资产流失,反而有利于发展新型集体经济,提振农村集体经济的整体活力,让成员集体及时享受到改革的福利。

参考文献

- [1] 屈茂辉. 农村集体经济组织法人制度研究[J]. 政法论坛, 2018, 36(2): 28-40.
- [2] 房绍坤, 马鹏博. 农村集体经济组织具有破产能力吗? [J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2022, 37(5): 19-37.
- [3] 屈茂辉. 农村集体经济组织法人制度研究[J]. 政法论坛, 2018, 36(2): 28-40.
- [4] 王洪平. 农村集体经济组织法制定中的三个基本范畴问题[J]. 中州学刊, 2022(2): 36-46.
- [5] 袁泉. 农村集体经济组织之破产适用[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2020, 22(2): 36-42.
- [6] 陶钟太郎, 沈冬军. 论农村集体经济组织特别法人[J]. 中国土地科学, 2018, 32(5): 7-13.
- [7] 于雅聰. “特别法人”架构下我国农村集体经济组织改革发展路径研析[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2020, 38(6): 69-77.
- [8] 温世扬. 农村集体经济组织法人特殊构造论[J]. 政治与法律, 2022(10): 15-32.
- [9] 吴昭军. 农村集体经济组织终止问题研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43(10): 34-45.
- [10] 赵黎明. 农民专业合作社政府依赖意愿的影响因素探讨[J]. 商业时代, 2014(9): 106-108.
- [11] 高智慧. 关于农村集体产权制度改革中的问题及对策探讨[J]. 时代经贸, 2018(30): 91-92.
- [12] 陈甦. 民法总则评注[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [13] 张新宝. 《中华人民共和国民法总则》释义[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2020.
- [14] 高海. 农民集体与农村集体经济组织关系之二元论[J]. 法学研究, 2022, 44(3): 21-38.
- [15] 郭洁. 论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径[J]. 当代法学, 2019, 33(5): 79-88.