

特别法人制度的法律构造及制度展开

——以《民法典》第96~101条为分析对象

黎 桦^{*}

摘 要:在“功能主义”思维的指引下,《中华人民共和国民法典》特别法人制度虽然对“营利法人、非营利法人”按照二分法进行了拓展与补足,但是没有明确四类特别法人的具体功能属性、组织规范和运行规则。在现实生活中,四类特别法人制度面临不同的发展境遇。机关法人、基层群众性自治组织法人有专门的立法且体系完善;合作经济组织法人呈现差异化的立法结构,除农民专业合作社外,其他合作社立法有待完善;而农村集体经济组织法人则出现立法缺位。《中华人民共和国民法典》特别法人条款应通过各领域专门立法的形式予以展开:一是继续优化机关法人、基层群众性自治组织法人的制度体系;二是在《中华人民共和国农民专业合作社法》的立法框架下,制定统一调整各类合作经济组织的“合作经济组织法”;三是制定“农村集体经济组织法”。

关键词:特别法人 机关法人 农村集体经济组织法人 合作经济组织法人 基层群众性自治组织法人

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)构建了我国的法人制度体系,将法人划分为营利法人、非营利法人和特别法人3类。其中,《民法典》第96~101条以简短的6个条文规定了特别法人制度,与营利法人、非营利法人相关条款比较,特别法人制度在组织和运行规范等相关条款的设计上较为促狭和笼统,因此有必要通过法律解释来进一步明确其内涵、外延、组织规范和运行规则。在实践中,可以通过制度展开的方式对包含机关法人、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在内的各类特别法人进行专门立法。

一、《民法典》特别法人条款的立法取向

(一)“功能主义”思维下我国法人类型的基本框架

^{*} 湖北经济学院法学院教授

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BFX117)

法人的类型化结构是在《民法典》编纂过程中多次讨论且分歧较大的议题。在《民法典》法人专章的编纂过程中,法人的类型体系一直存在“结构主义”与“功能主义”(或称“职能主义”)的争论。前者强调从满足私人需要并为私人活动提供制度支持的视角来对法人进行分类,而后者则倾向于以法人在国家构想的社会整体结构中担当的具体职能为前提来进行划分,更侧重于法人分类的本土资源利用和满足立法的现实需求。^①在结构主义的思路中,“公法人—私法人”亦或“社团法人—财团法人”的分类模式常常占据主流话语地位。此种分类结构也通常与民法学法人理论的经典教科书内容相符,但是《民法典》所采取的“营利法人—非营利法人”的分类模式,在本质上打上了浓重的功能主义烙印,是《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)所采用的“企业法人—机关、事业单位和社会团体法人”结构的延续,实质是功能主义立法理念在我国法人类型制度建构中的演化结果。^②

与经典的理论模型比较,法律条文设计理应契合现实状况与实践诉求。毕竟“民法提炼和表达的是特定时空下民众社会生活的规则”。^③从《民法通则》到《中华人民共和国民法总则》,再到当下的《民法典》,法人类型体系都在沿袭功能主义思维,以此对我国改革开放以来经济社会实践中存在的法人类型变迁进行提炼和总结。无论是《民法通则》时代的“企业法人—机关、事业单位和社会团体法人”框架,还是《民法典》时代的“营利法人—非营利法人”结构,都反映出以下立法取向,即确认、规范和调整改革开放以来我国实践中发挥作用的法人组织形态,而不是盲目复制和移植在理论上看似较为成熟但并不完全契合我国国情的法人类型结构。因此,依托于公司法人治理结构的企业法人或者营利法人制度,一直以来是我国法人制度体系的核心规范。此类法人组织形态依然在我国市场经济体制发展进程中起重要作用。而其他法人类型实际上是营利法人制度延伸、演变或校准的结果,即使是与营利法人相并列的非营利法人,尽管其相关规范能够有效回应各类日趋发达的社会组织法律诉求和在一定程度上弥补非营利法人公信力不足,^④但是在处理有关出资关系、决策过程、运行架构时,其基本法律框架在一定程度上只是重述或借鉴了公司制营利法人的内部组织框架而已。

就整体而言,功能主义的立法思维强调的是法人分类的政治性、民族性与本土性。其“让内化进法典化之中的法人制度真正成为治国理政的实践工具,而不仅仅只是停留在纸面上的精巧理论模型”。^⑤

(二)特别法人:对“功能主义”思路的拓展和补足

在功能主义进路下,法人类型依照其功能定位和实践角色的不同,划分为营利法人与非营利法人两类。但是,“营利法人—非营利法人”这种单一的二元化框架存在疏漏。在逻辑上,“营利”与“非营利”之间不存在法人功能定位的中间地带,此种分类框架将法人功能定位标签化和简单化,与现实生活对法人制度的需求不相符合。在司法实践中,“营利法人—非营利法人”的分类框架也无法涵盖现实中复杂多样的法人类型。因而,有必要设计独立的“特别法人”类型,来拓展和

① 参见蔡立东:《法人分类模式的立法选择》,《法律科学》(西北政法大学学报)2012年第1期。

② 参见张新宝:《从〈民法通则〉到〈民法总则〉:基于功能主义的法人分类》,《比较法研究》2017年第4期。

③ 谢鸿飞:《〈民法典〉制度创新的三个维度:世界、中国和时代》,《法制与社会发展》2020年第4期。

④ 参见税兵:《非营利法人解释》,《法学研究》2007年第5期。

⑤ 陈小君:《〈民法典〉特别法人制度立法透视》,《苏州大学学报》(法学版)2021年第1期。

补足功能主义思维下的法人类型。概言之,《民法典》特别法人制度秉持的立法理念主要包含如下 3 个方面。

其一,以特别法人制度填补“营利法人—非营利法人”二元化框架的空隙,使法人类型更加周延、全面。相较结构主义的法人类型化思路,功能主义的法人类型虽然更能贴合我国的社会运行实践,但是其缺陷明显:法人分类的逻辑不周延导致法人类型界定“挂一漏万”。这在“营利法人—非营利法人”的框架中尤为明显。一方面,无论法人的功能是否营利,这一分类都是建立在私法人框架之下的,这便使具有社会公共职能的一系列公法人类型难以纳入其中;另一方面,在逻辑上,“营利”与“非营利”之间其实还存在一类中间状态,即立足于解决集体组织成员互助性需求的所谓“互益法人”,如各类俱乐部、合作社、互助小组等,^①它们不能被“营利法人—非营利法人”的框架接纳、涵摄。有必要通过设计特别法人制度,将此等“非典型”的法人纳入其中,保证法人类型体系的周延性。^②

其二,将在我国实践中存在的各类难以归类的复杂法人形态予以确认,使其得以享有规范化的法人地位。自改革开放以来,除了以各类企业组织为代表的营利法人、各类社会组织为代表的非营利法人之外,在社会生活中还存在形态多样、难以归类但在实践中发挥重要功能的独特的法人形态,有必要将其呈现在《民法典》之中,以法典的形式确认和夯实其独立法人人格地位。在进一步的改革开放和建设社会主义市场经济体制的过程中,出于交往需要、自主探索和追求人格升华的诉求,社会上还将出现各类未被法律明确规定但又兼具多重社会功能的法人形态。依托于家庭联产承包责任制的农村集体经济组织法人就是典型代表。此时,无论是“公法人—私法人”“社团法人—财团法人”的结构形态,还是“营利法人—非营利法人”的划分逻辑,都很难对此进行清晰归类或明确定性,由此凸显设置特别法人制度之迫切性。通过设置特别法人制度,既增进了法人分类体系在《民法典》形式层面的逻辑周延性,又回应了火热的社会生活的现实需求,强化了《民法典》在法人制度实践中的实用功效。^③

其三,与营利法人、非营利法人的健全的组织和运行规范相比,特别法人制度的规定呈现“兜底式”特征。从立法形式上看,相较营利法人、非营利法人专节规定的全面、深入和系统,《民法典》特别法人专节的内容显得十分单薄,仅有 6 个条文。其相关规定也只是明确了机关法人、农村集体经济组织法人、合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人属于特别法人,并没有对这些法人形态的成员权利、内部关系、组织结构、运行规范作出明确的规定。可以这样认为,特别法人制度在本质上是一个松散的体系化结构,《民法典》没有依照严格的逻辑和严谨的规则设计对其进行调适和规制,只是对那些难以归入营利法人、非营利法人的各类特殊法人类型进行简

^① 参见陈晓军:《论互益性法人》,《比较法研究》2008 年第 3 期。

^② 从形式逻辑上看,结构主义的法人类型化标准其实更能满足逻辑的严密性、类型的周延性等要求。在经典的法人类型化结构中,法人类型呈现出如下一种多层次的结构安排:第一层次应为依照法人基本属性的不同,将法人划分为“公法人—私法人”;第二层次则应依照组织形式的不同,将私法人进一步下设“社团法人—财团法人”的类型,或亦可依照私法人功能的不同,采用“营利法人—互益法人—公益法人”的分类结构来划分法人。与之相比,功能主义的法人类型化标准则不倾向于采纳上述严密的概念种属关系来划分法人类型,而是视不同法人在现实社会运作中的职能和权重进行法人制度的设计,故而在逻辑上,功能主义的法人分类标准更可能出现法人类型的遗漏。这也正是增设特别法人制度的必要性所在。

^③ 参见陈小君:《民法典“特别法人”入法动因、功效与实践》,《检察日报》2020 年 7 月 15 日。

单的罗列,是一种立法“兜底”。由此造成的问题是:在形式上,特别法人制度面临着术语开放性与规范封闭性之矛盾,^①亦即理想的特别法人制度应当为社会实践各类已存在但无名的或将来可能存在的法人预留制度空间,但是《民法典》却选择了封闭式的立法设计,特别法人被明确限定为仅包含机关法人、农村集体经济组织法人、合作经济组织法人和基层群众性自治组织法人4类,未为其他可能存在的特别法人预留空间;在规范上,特别法人的专节规定未能从真正意义上调适和指引各类特别法人形态的发展,而仅是明确了其具有法人地位,但对涉及成员权利、内部关系、组织结构、运行规范等的规定,依然只能从现行的各单行立法、特别立法中去推理获得,这样,《民法典》设立法人专章,以期实现进一步系统化、科学化各类法人类型制度安排的目的就很难达到。

二、《民法典》特别法人条款的法律解释

由于特别法人条款的补充性、兜底性特征使得《民法典》的特别法人制度规范呈现出自洽的特点,因此有必要对机关法人、农村集体经济组织法人、合作经济组织法人和基层群众性自治组织法人的具体功能属性、组织规范、运行规则等进行系统和科学的法律解释。

(一)特别法人条款的系统解释

对特别法人条款的法律解释,首先需要将其纳入法人整体类型结构的大系统中予以考察。如前所述,特别法人制度在本质上是在功能主义的法人分类思路下,对“营利法人—非营利法人”的框架予以拓展、兜底的结果。因此,如果依照结构主义的理想逻辑,将“营利法人—非营利法人”纳入特别法人的4类法人类型之中,那么其基本性质、社会功能彼此还是存在较大的差异。在经典的法人类型化体系中,法人首先依照其性质划分为公法人、私法人,然后根据私法人内部运作机理的不同,再进一步划分为财团法人、社团法人;或根据功能定位的不同,将私法人进一步划分为营利法人、互益法人和公益法人。依此标准,我国目前的功能主义法人分类,实际上是对结构主义法人类型应有的层次性和差异性予以拆解的结果。

通过对不同法人分类标准的对比可知,《民法典》规定的4类特别法人的法律属性差别明显:机关法人在本质上属于公法人,若依结构主义的概念层级审视之,则此类法人理应与私法人相并列,在概念种属关系上优先性较高,应居于比营利法人、非营利法人的概念顺位更高一级的地位;而合作经济组织在本质上属于营利法人与公益法人的中间状态,这在国外立法例中常被冠以“互益法人”的名称。从概念种属关系上看,应当处于与营利法人、公益法人相并行的状态;至于农村集体经济组织法人和基层群众性自治组织法人则是真正意义上在我国国情下“土生土长”的独特法人类型,难以按照法人分类的经典理论模型去简单分类或定性。从这个角度看,这两类法人才是我国真正意义上名副其实的所谓“特别法人”。易言之,《民法典》特别法人制度下设的4类法人,其实分别对应3个不同的概念层级和法律属性。由此进一步凸显现行的特别法人条款的补充性、兜底性特征,而不是一个科学、明确的概念体系。^②

^① 参见陈小君:《〈民法典〉特别法人制度立法透视》,《苏州大学学报》(法学版)2021年第1期。

^② 参见谭启平、应建均:《“特别法人”问题追问——以民法总则(草案)(三次审议稿)为研究对象》,《社会科学》2017年第3期。

进而言之,在“功能主义”思维支配下的《民法典》法人制度,自其体例和条文编纂之初,即不倾向于纯粹以形式逻辑或经典理论为依据设计概念体系严密的法人类型框架,而是更多地倾向于关切和回应现实需求。应该说,完整的概念体系本身具有天然的美感和旨趣,但如果这种形式主义的体系并不是法律运行的现实所必需的,那么就大可不必由此耗费过多的立法资源。“在形式主义中,法律忘记了自己的起源,假装是一个自主的思想体系。”^①《民法典》在奠定法人的类型框架和概念体系时,主要关注的是经济社会的现实需求以及中国法治的本土特色,具有浓郁的实用性。故而《民法典》倾向于根据现实需求的不同法人类型权重,首先突出最为重要的部分,规定所谓的营利法人制度;其次则设置与营利法人在逻辑上完全对应的非营利法人制度;最后对上述两类均无法囊括的其他法人类型,则统一纳入兜底式的特别法人制度中,而不管他们在概念种属关系上是否处于同一位阶。这便不难解释,为什么在《民法典》总则编的多次讨论和审议中,前两次审议涉及的法人制度只是包含营利法人与非营利法人,直到 2016 年第三次审议时,才另行设置了特别法人专节。^②

(二)特别法人条款的文义解释

从系统解释角度看,特别法人条款其实是对 4 类法律属性不同、概念位阶各异的法人的“兜底”。因此,有必要从文义的维度,研判机关法人、合作经济组织法人、农村集体经济组织法人和基层群众性自治组织法人的具体内涵与外延。

首先,机关法人在本质上属于公法人,它本应在法人概念种属关系中处于较高的位阶。在我国完善的宪法、行政法和经济法等公法制度框架中,对行政机关及其他公共职能组织的设立、组织、运行和责任等问题都已进行充分的约束、规范和保障,在《民法典》中再行单独规定其相关制度的实用性意义不大。事实上,从一般话语的维度分析,机关法人堪称我国法人制度框架中最不“特别”的特别法人类型。其在《民法典》中之所以被赋予“轻描淡写”的地位,主要是因为考虑到在《民法典》之外,我们有更为健全的公法制度去调适、规范和保障机关法人的运行,没有必要过多地在《民法典》中予以重述。除此之外,从一般语义上看,“机关法人”又与“公法人”存在微妙的概念差别,后者在外延上可涵盖一切由公权力组织、设立和运行的法人组织。而前者的范围较为狭窄,仅专指其权利能力来源于公法,并享有和履行特定的国家公权力职责的公法人。^③至于由公权力设立和运行的事业单位法人、社会团体法人等,在《民法典》设计的法人类型结构中,则归类为“非营利法人”。

其次,是合作经济组织法人,此类法人在组织规则上具有很强的互助性与人合性。亦即合作经济组织法人的宗旨是致力于通过民主的形式来解决合作组织成员的互助性经济需求,因而在决策机制上不遵循资本多数决原则,而是以一人一票为指导,并依照社员对组织的参与度和“贡献率”来适度分配盈余。^④合作经济组织在本质上属于营利法人与公益法人的中间状态,在国外立法例中一般以“互益法人”命名。从概念种属关系上看,其应当处于与营利法人、公益法人相并

① [美]理查德·A.波斯纳:《法律、实用主义与民主》,凌斌、李国庆译,中国政法大学出版社 2005 年版,第 72 页。

② 参见张新宝:《从〈民法通则〉到〈民法总则〉:基于功能主义的法人分类》,《比较法研究》2017 年第 4 期。

③ 参见张成松:《机关法人的概念反思与再造:一个财政法的视角》,《北方法学》2020 年第 6 期。

④ 参见孙晓红:《合作社立法模式问题研究》,知识产权出版社 2012 年版,第 58~59 页。

行的状态。在经典的大陆法系法人类型体系中,一直存在“营利法人—互益法人—公益法人”的三分法结构,依此分类,在我国“营利法人—非营利法人”的结构中,非营利法人在逻辑上应该统含互益法人与公益法人。但事实上,我国目前的法人类型体系却对互益法人进行了“肢解”,将其分别置入非营利法人和特别法人之中。一般认为,互益法人又称中间法人,它代表的是某一类特定社会阶层、职业和群体利益,满足其互益性经济需求的社会组织,既不同于营利法人的纯逐利性目的,又不能完全等同于公益法人,其实践形态包括各类联盟、俱乐部、合作社、同乡会、同学会、研究会等。而在《民法典》中,除了合作社作为合作经济组织被归类为特别法人之外,其他互益法人形态则被列入“非营利法人”的范畴。毕竟,依照《民法典》第87条的规定,只要“为公益目的或者其他非营利目的成立,不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人”,均为非营利法人,且“非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等”。故而,我国的法人类型划分结构,又与经典理论框架存在着复杂的交叉性、重叠性关系。^①

最后,农村集体经济组织法人和基层群众性自治组织法人,是任何经典的法人类型化理论都难以囊括的法人形态。自改革开放以来,农村集体经济组织法人作为我国家庭联产承包责任制和农村集体财产制实践的重要载体,一直发挥着不可替代的功能和作用,是我国独特的政治经济体制背景下所孕育出的极具实践特色与现实价值的独特法人类型。^②而基层群众性自治组织法人则是契合我国基层自治实践的产物。在我国,基层群众性自治组织法人是重要的公共职能部门,长期以来在履行政府职能、实施社会管理和提供公共服务等方面发挥着积极的作用。从性质上看,我国的基层群众性自治组织法人并不属于一级政府机构,其与典型的公法人存在明显的差别,这也正是将其归类为“特别法人”的主要原因之一。在现有的与村民委员会、居民委员会有关的法律法规和政策文件中,都强调基层群众性自治组织的“自我管理、自我教育、自我服务”之性质。但是,从财政来源、科层设置、人员编制和实际功能多个角度看,我国的基层群众性自治组织镶嵌着政府的培育性质,是行政权力在基层实践中的有效延伸。由此观之,与其说基层群众性自治组织是我国的一类特别法人,不如说是一类“特别公法人”更为精准。概而言之,无论是农村集体经济组织法人还是基层群众自治性组织法人,都难以用法人分类的经典理论模型去对其加以简单地分类或定性,因此这两类法人才是我国名副其实的“特别法人”。

三、我国各类特别法人的发展境遇与立法实践

自改革开放以来,机关法人、农村集体经济组织法人、合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人4类特别法人各自走过了不同的发展历程,发挥了重要的作用,当下也面临各自不同的发展境遇。由于《民法典》中的特别法人制度没有为4类特别法人提供明确、具体的规范指引,因此在现实中主要还是依靠实践中的相关专门立法来对4类特别法人进行法律调适。4类特别法人由此呈现出不均衡性。

(一)机关法人的发展境遇与立法情况

^① 参见陈晓军:《论互益性法人》,《比较法研究》2008年第3期;刘大洪、邱隽思:《我国合作经济组织的发展困境与立法反思》,《现代法学》2019年第3期。

^② 参见管洪彦:《农村集体的现实困惑与改革路径》,《法学论坛》2021年第5期。

对于机关法人,尽管没有在民事立法中体现出足够的比重,但是我国的机关法人制度还是通过制定各类公权力部门组织法来补充和健全,已经形成颇具中国特色的公法人立法体系。目前,我国针对各类公法人的专门立法包括但不限于《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》(2021年3月11日修正)、《中华人民共和国国务院组织法》(1982年12月10日通过)、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2015年8月29日修正)、《中华人民共和国人民法院组织法》(2018年10月26日修订,以下简称《人民法院组织法》)、《中华人民共和国人民检察院组织法》(2018年10月26日修订,以下简称《人民检察院组织法》)、《中华人民共和国监察法》(2018年3月20日通过,以下简称《监察法》)等。

进入新时代,我国机关法人制度体系几经迭代和变革,尽管在不断完善,但是还存在两个方面的问题:(1)部分机关法人类型并未制定单独的组织法,^①而是将相关规则融入一些部门性的综合立法之中。典型代表是监察委员会。作为我国近年来深化体制改革的重要成就,2018年开始实施的《监察法》统一对监察职权、监察程序进行了较为系统的规定,有关监察委员会组织的法律亦纳入其中。这种立法体例使当前的监察委员会的人员组成、内部组织、任职保障等事项的规定较为粗疏,与成熟的人民法院组织规范、人民检察院组织规范相比较,存在差距。后者制定有配套的单独的《人民法院组织法》《人民检察院组织法》,而独立的“监察委员会组织法”目前尚付阙如。(2)在我国经济社会发展实践中,一直存在一些承担着重要的社会经济管理与公共服务职能但长期以事业单位或全民所有制企业的名义运行的所谓“特别机关法人”。这些所谓的“特别机关法人”在很多关系国计民生或国家安全的所谓“公用企业”中十分常见,它们在现实中承担着重要的社会职责,且并不以营利为目的,不能以营利性企业法人的标准来对待。^②在本质上,它们是一类承担着重要公共职能的特别公法人,是另一种形式的政府机关。^③这在与我国国有企业发展情形相类似的国家——新加坡——的法律体系中亦有所体现。^④但在目前的法人制度框架下,此类以公用企业形态运作的特别机关法人的法律属性和地位不明确,极易被误解为所谓“营利法人”。因此,在将来的立法实践中有必要予以明确。

(二)农村集体经济组织法人的发展境遇与立法情况

在改革开放以来的经济社会发展实践中,农村集体经济组织法人作为我国家庭联产承包责任制和村集体财产制实践的重要载体,发挥着重要的功能和作用。但是,与这种在实践中充分的功能显现形成对比,是针对农村集体经济组织法人明显的立法缺位。一直以来,我国对农村集体经济组织法人的权利职责、成员关系、内部组织等方面的规定都很不健全。部分规定散见于《中华人民共和国土地管理法》(2019年8月26日修正,以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国农村土地承包法》(2018年12月29日修正,以下简称《农村土地承包法》)当中,但都很笼统、原

① 参见屠凯:《公职人员:监察法的独特概念》,《新文科教育研究》2022年第2期。

② 参见黎桦:《从宪法人格权到公法人格权——人格权研究的范式重塑与制度展开》,《社会科学》2018年第1期。

③ 参见黎桦:《〈民法总则〉法人类型体系的反思与改进——以国有企业分类改革为视角》,《社会科学》2019年第4期。

④ 参见顾功耘、胡改蓉:《国企改革的政府定位及制度重构》,《现代法学》2014年第3期。

则和极其碎片化。^①我国至今没有制定一部专门的“农村集体经济组织法”，由此导致在实践中涉及农村集体经济组织活动的规则不清晰，农村集体经济组织法人的治理结构没有在真正意义上形塑和构建，基层治理的效能没有得到充分体现。^②

近年来，我国农村集体产权制度改革全面展开，改革成果的政策化、法治化离不开农村集体经济组织法人制度的有序建构。^③在此背景下，农业农村部于2020年11月4日印发了《农村集体经济组织示范章程（试行）》。在实践中，我国各省级行政单位也以制定农村集体经济组织专门地方性法规（如《黑龙江省农村集体经济组织条例》）和专门省级政府规章（如《广东省农村集体经济组织管理规定》）的形式，对本地区的农村集体经济组织活动予以规制。但是，这些立法尝试还不可能从根本上弥补我国农村集体经济组织法人立法严重缺位的现实状况。

（三）合作经济组织法人的发展境遇与立法情况

在现实中，我国的合作经济组织法人常被称为“合作社”。自改革开放以来，我国曾阶段性地出现过类型多样、功能各异的合作经济组织，主要包括农民专业合作社、城市信用合作社、农村信用合作社、供销合作社和住宅合作社。但是，市场经济的进一步发展，刺激营利性经济组织活动，立足于解决互助性经济需求的各类合作社不可避免地陷入发展窘境或改革难题。^④目前，我国不同形态的合作社已出现完全不同的发展景象：住宅合作社因住房商品化改革的完成而失去既定功能，逐渐消失；城市信用合作社、农村信用合作社逐渐改制为营利法人性质的城市商业银行、农村商业银行，偃旗息鼓；作为计划经济遗留产物的各级供销合作社日渐式微，在性质上逐渐分裂和异化。在实践中出现了机关法人、营利法人和合作经济组织法人相互混合的复杂状态；唯独农民专业合作社在不断地探索发展，仍在支援“三农”、促进城乡一体化发展方面发挥着重要的作用。^⑤

正是由于在实践中发展境遇各不相同，我国合作经济组织法人的立法模式也呈现出极强的差异化结构：对在实践中发展最为成熟、功能最为完备的农民专业合作社，我国制定了单独的《中华人民共和国农民专业合作社法》（2017年12月27日修订，以下简称《农民专业合作社法》）；而

① 例如，《中华人民共和国土地管理法》第10条规定：“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”。《中华人民共和国农村土地承包法》第5条规定：“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”

② 参见吴迪、陈耀东、龚淋：《农村集体经济组织法人制度构建研究——基于宅基地“三权分置”的改革视角》，《天津师范大学学报》（社会科学版）2021年第5期。

③ 参见房绍坤、袁晓燕：《农村集体经济组织特别法人制度建构》，《上海政法学院学报》（法治论丛）2021年第3期。

④ 我国的各类合作社早在计划经济时代便存在，但彼时的合作社受到政府的过度干预，并无合作经济组织之实，在本质上是公权力的延伸或异化。进入市场经济时代后，基于对企业法人组织充分发挥营利性功能的推崇，我国的各类合作社在脱离政府干预的环境后，又陷入市场经济优胜劣汰规则的侵袭之中，由于强调互助性、民主性，因此合作社的营利性功能难以比肩企业法人，而政府职能的转变又使政府的干预和扶持逐渐退出。在这一背景下，我国很多合作社的发展态势都呈现出式微的倾向。参见刘大洪、邱隽思：《我国合作经济组织的发展困境与立法反思》，《现代法学》2019年第3期。

⑤ 参见刘大洪、邱隽思：《我国合作经济组织的发展困境与立法反思》，《现代法学》2019年第3期。

对自上而下按照行政级别予以科层化设置的供销合作社,则主要通过政策、规章、规范性文件予以调整;至于在现实中已完成改制、真正意义的合作经济组织如已近乎绝迹的城市信用合作社、农村信用合作社、住宅合作社等,则几乎不存在规范意义上的立法。在现实中,我国农村基层地区至今存在着以合作制的形式运行的各类互助社、信用社等,由于欠缺相关立法,因此其法律地位不清晰、角色定位不明确,亟待立法予以规范。

(四)基层群众性自治组织法人的发展境遇与立法情况

应该说,我国的基层群众性自治组织法人立法体系比较成熟和完善。我国基层群众性自治组织法人主要包括城市居民委员会和农村村民委员会,我国已对两类组织进行专门立法。城市居民委员会的立法启动较早,早在1954年底,全国人民代表大会常务委员会即通过了《城市居民委员会组织条例》,本条例被1990年开始实施的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(2018年12月29日修正,以下简称《居委会法》)所替代;村民委员会的立法时间则较晚,直至1998年方出台《中华人民共和国村民委员会组织法》(2018年12月29日修正,以下简称《村委会法》)。目前,《村委会法》《居委会法》较为完善地对基层群众性自治组织的职权、组织和运行规则进行了设置。但是,近年来这两部法律并未进行深度修正,^①已不能完全符合高速发展的社会现实对制度的需求。一方面,数字经济的发展带来我国近年来农村社会经济改革的深入,村委会在实践中的职责与权限亦发生了很大的变化,现有的《村委会法》有必要作出调整和应对;另一方面,自2020年以来,我国在应对全球蔓延的“新冠疫情”时,基层群众性自治组织在基层动员、助力抗疫和维护社会稳定等方面发挥了不可替代的作用,基层群众性自治组织体现了重要的应急治理能力,^②在此过程中出现的新现象、表现出的新问题、实践形成的新机制亟待立法作出回应。

四、《民法典》特别法人条款的制度展开

《民法典》对特别法人条款所采取的概括性、原则性、“兜底”式立法无法从真正意义上指引实践中各类特别法人制度的具体运作。要从真正意义上完善我国的特别法人制度,就必须回归专门立法,以“查缺补漏”的指导思想全面审视我国4类特别法人各自的发展境遇与立法状况,对已有的法律制度体系进行必要的增补、修正、改进和完善,构建完整的特别法人制度。

在4类特别法人中,机关法人、基层群众性自治组织法人的立法较为健全和完善,并不存在根本性的立法漏洞,只是需要通过适度的制度增补和拓展来完善有关这两类法人的规定;而合作经济组织法人类别,除农民专业合作社存在专门立法外,其他合作社的立法还处于空缺状态,需要调整立法模式,从独立的合作社立法模式向统一的合作经济组织立法模式转变;至于农村集体经济组织法人,则存在立法缺位,需要制定新法来补足立法疏漏(参见表1)。下文将分述之。

^① 2018年底,根据第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉、〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》,《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》均进行了修正,但此次修正均只对任期和选举问题进行微调,未进行体系化的修正。

^② 参见詹振运、张朝霞:《基层群众性自治组织应急行为的合法性检视——以突发公共卫生事件为例》,《河北科技大学学报》(社会科学版)2020年第2期。

表1 我国特别法人制度的已有立法体系及仍存疏漏

	已有立法	仍存疏漏
机关法人	《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国监察法》等	部分机关法人立法供给不足,如监察委员会;部分特别机关法人地位未明确,如公用企业法人
农村集体经济组织法人	无,部分农村集体经济组织规定散见于《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》等法律中	农村集体经济组织立法缺位
合作经济组织法人	《中华人民共和国农民专业合作社法》	除农民专业合作社以外的其他合作经济组织无具体立法
基层群众性自治组织法人	《中华人民共和国城市居民委员会组织法》 《中华人民共和国村民委员会组织法》	《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》内容较陈旧,不能适应现实经济社会发展需求

(一) 机关法人、基层群众性自治组织法人制度体系的增补与拓展

机关法人、基层群众性自治组织法人的立法体系已经较为健全和完善,将来主要立足于对已有法律进行增补和拓展,使其更为精细和充实。具体来说,这两类特别法人制度的不足主要表现在:(1)机关法人的立法体系较为健全,但对一些近年来新设的特殊机关法人,如监察委员会机关法人、国有企业机关法人等,现有制度供给不足;(2)基层群众性自治组织法人的立法体系虽较为健全,但法条设计较为陈旧,无法回应不断发展的基层社会治理对法治现实的需求。因此,应从如下3个方面予以改进。

首先,应当制定单独的“监察委员会组织法”。监察委员会制度是我国近年来在国家基本政治体制层面的重大改革,监察权的运行将为我国推进全面依法治国发挥重要的作用。^① 作为一类新型但发挥重要功能的机关法人形式,有必要仿照《人民法院组织法》《人民检察院组织法》的形式和逻辑,单独在《监察法》之外制定独立的“监察委员会组织法”,全面、系统地规范监察委员会的设置、组织和职权,保障监察委员会依法履行职责。

其次,应当针对现实运作的国有企业机关法人设置一类稳固的机关法人制度框架。长期以来,我国一直存在一些没有实施公司制的法人治理结构且机关法人属性鲜明的公用企业,此类组织并不是计划经济体制改革不彻底的产物,而是满足提供公共服务、落实公共职能、实施公共管理职责的社会需求的产物,因此它们刻意保持着政府机关式的运行风格。在实践中,此类机构有的被归为事业单位,如“福利彩票发行管理中心”;有的则被归类为具有一定公共职能的全民所有制企业,如“中国烟草总公司”。^② 事实上,不论是将其归类为普通的营利法人还是将其归类为非

^① 参见张洋、赵成:《让监察权在法治轨道上运行——解读〈中华人民共和国监察法实施条例〉》,《人民日报》2021年9月22日。

^② 参见黎桦:《民法典时代〈全民所有制工业企业法〉的复兴》,《西南民族大学学报》(人文社会科学版)2021年第7期。

营利法人,都与此类公有企业运作的现实状况不符。^① 对此类组织最为妥当的处理方式是:根据其现实运作需求,为其匹配一类独立的机关法人组织形态和运作结构,以保障其在实践中能够依法合规地履行其公共职能。

最后,应适时修订《居委会法》《村委会法》,使其适应新时代的我国经济社会发展的紧迫需求。居民委员会和村民委员会作为基层的群众自治性组织,在《民法典》中“村民委员会”出现了16次,“居民委员会”出现了12次之多,可见对它们重视程度之高。应当根据近年来基层群众性自治组织在村集体产权改革、社会治理、常态化防疫等方面所发挥的显著作用,适时对两部法律进行系统化修订,使其更符合《民法典》语境下的时代需求,切实落实好基层群众性自治组织的“自我管理、自我教育、自我服务”之功能。

(二)合作经济组织法人制度立法模式的转化与框架性设计

目前,关于合作经济组织法人,我国仅对农民专业合作社进行了专门立法。但在实践中,除了农民专业合作社之外,还零星存在各类“非典型”的合作社形态。并且,我国以科层制存在的各级供销合作社亦是一个庞大的合作经济组织网络,其组织运行过程一直欠缺法律规制。^② 故而,依靠《农民专业合作社法》已经无法有效回应现实中的合作经济组织法人制度的发展需求。

但是,如果要对现实中的各类合作社都以类似于《农民专业合作社法》的形式,分别进行专门立法,也不是最好的选择。其理由如下:(1)一些合作社如信用合作社等,其在实践中存在的数量已较少,且存在“名不副实”的问题,即在名义上属于合作社,在本质上却已经改制为商业银行或其他企业组织。^③ 对此类合作社单独立法,其必要性需要作进一步的论证,否则有浪费立法资源之嫌。(2)各类合作经济组织在成员关系、内部组织、运行规则等方面存在较多的共性,如果对他们分别进行专门立法,那么必然产生庞大的、重复的、相近似的法律条文。这在立法技术体系层面是没有必要的。(3)在现实中,随着科学技术的高速发展和社会交往方式的变化,必然产生一些基于独特的互助性经济需求的、全新的合作经济组织形式,如国外存在的“保险合作社”“应急抗灾合作社”“互助出行合作社”,以及我国改革开放初期曾短暂存在过的“住房合作社”等,分别

^① 自改革开放以来,我国其实一直欠缺对担负公共职能的国有企业法人形态的明确规定。在现有“营利法人—非营利法人—特别法人”的法人分类结构下,国有企业法人其实欠缺明确的法人类型归属。若将其界定为一类企业法人,则其归属为营利法人的一类,这与公有企业明显不以营利为目的的运作过程相矛盾;若将其界定为一类事业单位,则将其归属为非营利法人,又与此类主体常以企业法人名义履职的外在特征不符。因此,最贴切的方式是将其作为一类特殊公法人,通过具体立法的形式明确其组织特征和运行特征,使其与作为营利法人运作的商业类国有企业相区分。参见黎桦:《〈民法总则〉法人类型体系的反思与改进——以国有企业分类改革为视角》,《社会科学》2019年第4期。

^② 我国自改革开放前便长期存在自上而下、依照垂直行政系统设立的基层供销合作社、县级联合社、地市级联合社、省级联合社与中华全国供销合作总社,这一体系至今仍被保留下来。在实际运作过程中,这些合作社很多已不具备合作经济组织法人的实质,而蜕变为一般的企业法人。但是,根据2015年《中共中央 国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》,供销合作社改革的目标是“打造成为与农民联结更紧密、为农服务功能更完备、市场化运行更高效的合作经济组织体系,成为服务农民生产生活的生力军和综合平台,成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带,切实在农业现代化建设中更好地发挥作用”。由此可见,在未来国家将延续和强化供销合作社合作经济组织的性质,而非将其改革为完全市场化的企业法人。

^③ 参见段宏磊:《供给侧改革视野下农村合作金融的法制改进》,《山西农业大学学报》(社会科学版)2018年第2期。

进行专门立法的做法无法应对这些新型的合作社形态。

因此,较为理性的选择是:要实现合作经济组织立法模式的转化,以“统一立法”取代“专门立法”。亦即在《农民专业合作社法》立法经验的基础上,对合作经济组织的一般规则予以总结提炼,将《农民专业合作社法》予以增补、调整、修改,将其改造为统一的“合作经济组织法”。该法既可以规定调整合作经济组织法人的成员关系、内部组织、运行等的一般规则,又可以以专章的形式对农民专业合作社、供销合作社、信用合作社等各类合作经济组织的具体特别规则进行规定。任何在实践中新产生的无名合作社亦可参照本法的一般规则予以调整。^①在这部法律中,有必要确立合作经济组织的如下基本法律规则:(1)明确合作经济组织在运行目的上的互助性,即以“为全体社员谋经济的利益和生活的改善”^②为目标,而非纯粹营利或纯粹公益的一般法人目标;(2)在成员关系上明确合作经济组织的民主性,即要遵循“一人一票”而非营利法人的“一股一票”原则;(3)在组织关系上明确合作经济组织的“人合性”而非“资合性”,亦即合作经济组织社员应当依照其参与组织互助交易的“贡献率”而非依照投资比例来分配盈余。^③

(三)农村集体经济组织法人制度的立法突破与整体设计

无论是从农村集体产权运作的现实需求还是从巩固和发展我国农村土地制度改革成果的角度看,都有必要尽快制定专门的“农村集体经济组织法”,全面规范农村集体经济组织的管理体制、财产关系、成员权利及内部外部治理结构。^④就整体而言,“农村集体经济组织法”至少要明确规定如下3个方面的内容。

一是要明确规定农村集体经济组织设立的实体和程序要件。要在对我国不同地区农村集体经济组织设立的现实状况进行综合考量的基础上,在法律中明确规定农村集体经济组织注册登记的基本程序和必要的实体规则要求。在法律条文的具体设计中,应当尊重我国多年来实践中的农村集体经济组织形态差异化的现状,允许以村民小组、村委会等多种形式设立的农村集体经济组织,为其合法取得法人资格提供程序、实体上的便利条件。

二是要明确规定农村集体经济组织的成员资格与权利结构。在成员资格上,要建立以户籍标准为基础,以土地承包关系、生产生活需求、特定身份等为必要补充的成员资格判定标准;在成员权利结构上,要建立起围绕村集体财产权利行使与监督的成员权利体系,在确保充分民主和保护村集体成员合法权益的基础上,允许村集体以持股、承包、合作、股份合作等多样化的形式正当行使村集体所有权和经营权,确保村集体财产的有效增值与高效运营。通过健全、规范的制度设计,使农村集体经济组织成员权利成为沟通集体利益与成员个体利益的桥梁。^⑤

三是要明确规定农村集体经济组织的内部治理和外部监管制度。要依照“权力机构—监督机构—执行机构”的基本框架对农村集体经济组织的法人治理结构进行规范,确保其运作的民主性、平衡性与高效性。与此同时,还要专门对农村集体经济组织的运行设计出健全的外部监管制度,通过必要的约束与规范来防止农村集体经济组织在运行过程中侵害村集体成员的正当利益。

① 参见刘大洪、邱隽思:《我国合作经济组织的发展困境与立法反思》,《现代法学》2019年第3期。

② 参见李锡勋:《合作社法论》,台湾地区三民书局股份有限公司1992年第4版,第41页。

③ 参见孙晓红:《合作社立法模式问题研究》,知识产权出版社2012年版,第58~59页。

④ 参见房绍坤、袁晓燕:《农村集体经济组织特别法人制度建构》,《上海政法学院学报》(法治论丛)2021年第3期。

⑤ 参见管洪彦:《农民集体的现实困惑与改革路径》,《政法论丛》2015年第5期。

五、结 语

《民法典》的颁行开启了我国基础性民事法律制度的优化构建、深化变革和科学发展的新征程,法人制度的构建也是如此。《民法典》设计了法人的类型化框架,但在各类具体法人制度中,还需要通过专门立法、特别立法的形式,创设“外接”和“融通”于法典的具体法律制度,使整体法律制度框架更为全面和精准。^① 特别法人条款的设计尤其如此。如果脱离具体的制度环境,仅靠《民法典》寥寥数条的勾画描述,那么当前的各类独特法人制度是不能真正回应和解决实践中各类纷繁复杂的法律问题的。笔者认为,4 类特别法人的当下境遇与立法现实具有明显的差异性和不对称性。就整体而言,机关法人、基层群众性自治组织法人的立法较为完善,不存在根本性的立法疏漏;而合作经济组织法人除农民专业合作社有专门立法外,其他合作社的立法依然空缺;至于农村集体经济组织法人,则存在更为直接和更为明显的立法缺位。因此,有必要以适度的制度增补和拓展为基本原则对机关法人和基层群众性自治组织法人进行立法;对合作经济组织法人,需要调整现有的立法模式,从独立的合作社立法模式向统一的合作经济组织立法模式转变;对农村集体经济组织法人,则需要考虑开始着手制定新的法律,以弥补现有的立法疏漏。

Abstract: The special legal person system in the Civil Code of PRC is the result of expanding and complementing the two structures of “promotional & non-promotional” legal persons under the guidance of “Functionalism” Ideas. The specific functional properties, organizational norms, and operational rules of the four types of special legal persons have not been clarified by the Civil Code of PRC. In reality, the four special legal persons are also facing different development sites. The provisions of the special legal persons in the Civil Code of PRC, shall be systematically launched in the form of special legislation in various fields: first, we must continue to supplement the system of agency legal persons and grassroots mass autonomous organizations; the second is to be in the “Farmers’ Professional Cooperatives” under the legislative experience and framework, uniformly formulate the “Cooperative Economic Organization Law” that adjusts all kinds of cooperative economic organizations; the third is to specifically formulate the “Rural Collective Economic Organization Law”.

Key Words: special legal person, agency legal person, rural collective economic organization legal person, cooperative economic organization legal person, grassroots mass autonomous organization legal person

责任编辑 翟中鞠

^① 参见苏永钦:《走入新世纪的私法自治》,中国政法大学出版社 2002 年版,第 9~14 页。