

农村集体经济组织法人内部治理的困境及完善

刘书瑜

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年6月13日; 录用日期: 2023年7月17日; 发布日期: 2023年7月27日

摘要

农村集体经济组织是作为农村集体经济资产管理的主体, 在推动农村生产力、促进农民收入和调节村民和集体利益冲突方面做出了巨大贡献。内部治理则是农村集体经济组织的重要环节, 本文首先概括农村集体经济组织的类型及内部治理模式, 进而分析农村集体经济组织法人内部治理存在主体制度的规定缺失、法人章程的制定空泛和成员身份认定模糊的制度困境, 提出完善农村集体经济组织的主体制度、完备农村集体经济组织的法人章程和明确农村集体经济组织的成员身份的建议。针对农村集体经济组织法人内部治理存在民主决策的机制不完善、集体资产股份制的规定不明晰和监督机制的实效性不彰的实践困境, 提出构建完善的农村集体经济组织民主决策机制、推进农村集体经济组织的集体资产股份制改革以及健全农村集体经济组织的监督机制的建议。

关键词

农村集体经济组织, 内部治理, 主体制度, 民主决策

Predicament and Perfection of Internal Governance of Rural Collective Economic Organizations as Legal Persons

Shuyu Liu

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Jun. 13th, 2023; accepted: Jul. 17th, 2023; published: Jul. 27th, 2023

Abstract

As the main body of rural collective economic assets management, rural collective economic or-

ganizations have made great contributions to promoting rural productivity, promoting farmers' income and regulating conflicts of interests between villagers and collectives. Internal governance is an important part of rural collective economic organizations. This paper first summarizes the types and internal governance modes of rural collective economic organizations, and then analyzes the institutional dilemma of the internal governance of rural collective economic organizations, such as the lack of the provisions of the main body system, the vague formulation of the articles of association of legal persons and the vague identification of membership, and puts forward some suggestions on perfecting the main body system of rural collective economic organizations, perfecting the articles of association of rural collective economic organizations and clarifying the membership of rural collective economic organizations. In view of the practical difficulties in the internal governance of rural collective economic organizations, such as imperfect democratic decision-making mechanism, unclear provisions of collective assets shareholding system and ineffective supervision mechanism, this paper puts forward some suggestions on building a perfect democratic decision-making mechanism of rural collective economic organizations, promoting the reform of collective assets shareholding system of rural collective economic organizations and improving the supervision mechanism of rural collective economic organizations.

Keywords

Rural Collective Economic Organizations, Internal Governance, Subject System, Democratic Decision-Making

Copyright © 2023 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

我国《民法典》第96条¹明确将农村集体经济组织确定为特别法人，不仅解除了农村集体经济组织“宪法上有法律地位，民法上无法律人格”的尴尬困境，使农村集体经济组织取得法人资格“有法可依”，而且扎实地奠定了其民事主体资格，为农村集体经济改革提供了法律依据。目前，农村集体经济组织法人的内部治理体系的构建和完善处于改革阶段，仍存在农村集体经济组织主体制度的规定缺失、法人章程的制定空泛和成员身份认定模糊的制度困境，以及农村集体经济组织法人内部治理存在民主决策的机制不完善、集体资产股份制的规定不明晰和监督机制的实效性不彰的实践困境，因此，我国应当尽快制定并完善农村集体经济组织相关法律规范，不仅是落实我国《民法典》农村集体经济组织相关规定的现实需求，更是我国农村集体经济适应社会主义市场经济发展、推动农村集体经济组织振兴的重要保障。

2. 农村集体经济组织的类型及内部治理模式

2.1. 农村集体经济组织的类型

农村集体经济是指农村社区成员利用集体所有的生产资料，通过共同劳动、联合经营的方式，来实现共同发展的一种经济组织形式[1]。农村股份合作社在不改变农民土地承包经营权的前提下，按照股份制和合作制的基本形式，农民把土地承包经营权转换为股权，委托合作社经营，并委托合作社经营，按照股权和交易量获取收益，不仅有利于实现土地规模化经营，而且还有利于促进传统农业向现代农村的

¹《中华人民共和国民法典》第九十六条：“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”。

转型。为了规范我国目前处于不同发展阶段的各类集体经济，将股份合作社划分为社区型股份合作社、土地股份合作社、法人型合作社、专业型合作社四大类型。

1) 社区型股份合作社

社区型股份合作社保留集体经济组织的社区性，以原农村社区性集体经济组织为依托，不变动集体所有的形式，将集体资产折股量化到村民个人。按照股份制和合作制相结合的模式，组建股东代表大会和董事会，实行统一的管理。社区型股份合作社的成员在投票权方面，均享有“一票”投票权，在该社中所享有的收益以其股权为依据。

2) 土地股份合作社

土地股份合作社是指以维持土地承包经营权不变，以家庭联产承包制中“两权分离”形式为依托，将土地承包经营权分为土地承包权和土地经营权。按照股份和合作制相结合的方式，明确土地承包权和土地经营权的具体含义及相关规定。

根据各地采取不同形式的农村集体资产折股量化的方法，分为对集体资产实行全额折股量化、对集体资产实行部分折股量化和在以农业为主的地区，实行土地承包经营权折股量化。土地股份合作社即为第三种，将其土地、财产、实物等生产要素折股量化，参与股份的土地由合作社进行管理，经营获取的收益要以农村股东占有的份额为依据进行分配[2]。

3) 法人型股份合作社

法人型股份合作社是由原有的个体、家庭和私营企业按照股份和合作制相结合的方式，将分离的要素汇集起来而建立的[3]。该类合作社一般在个体、家庭和私营经济相对繁荣的地方数量较多，而在经济较为落后的地方较少。

4) 专业型股份合作社

专业型合作社是指在相关或相同领域中，各所有者或者投资者按照股份和合作制相结合的方式，一同合作建立起来的专业经营主体，兼具股份性质和社团性质。该合作社在经营运行、调和成员间的关系以及提供专业服务方面相较于其他类型的股份合作社具有优势，例如农村信用合作社、农村供销合作社以及其他具有股份合作性质的农民专业合作社等。

2.2. 农村集体经济组织的内部治理模式

农村集体经济组织是依托农民集体并以集体成员为基础成立、代表农民集体行使集体财产权益的经济组织。内部治理则是农村集体经济组织的重要环节，内部治理是指为经济组织意思的形成、表达和执行所设置的一套组织机构和实施机制。构建内部治理机制的第一步是结合农村集体经济组织的自身情况选择恰当的内部治理模式。

1) 股份制治理模式

股份制治理模式又可以称为公司治理，对农村集体经济组织法人的内部治理结构以公司治理为基础，遵循公司化改造的相关规定。首先，农村集体经济组织法人的内部治理结构为“权利机构 - 执行机构 - 监督机构”，保证治理机构健全，实现治理机构之间分工制衡[4]。其次，股东大会和职工大会合二为一，一同构成农村集体经济组织的权力机构。需要注意的是，股东会只是以会议的形式存在，这是因为股东采取资本多数决的表决方式，不能直接干预公司的事务，只能通过股东会选举董事来间接表达对公司的治理。监事会则是公司的一般决策机关，通过“会”的形式来行使权力，权力获得是通过上述股东会通过表决而产生的，董事个人对于公司的治理没有权力。董事会中的经理负责公司的日常经营，法定代表人代表公司对外做出意思表示。最后，监事会是公司的监督机关。农村集体经济组织通过建立集体资产

管理机构作为成员参与决策的日常管理机构[5]。根据上述内容可知,公司治理是法律规定中较为全面的一套治理模式,与其他治理模式相比治理结构成熟,农村集体经济组织进行公司化改造有助于降低交易成本,更容易融合市场发展。农村集体经济组织法人普遍采取这一治理结构的主要原因是很多地方对农村集体经济组织法人市场化存在认识偏差,认为公司、农民专业合作社等经济组织的治理结构具有优势[6]。根据公司治理模式,对农村集体经济组织法人进行公司化改造或者将其定义为盈利法人,赋予农村集体经济组织市场主体和独立法人地位,但是这与我国《民法典》第96条明确将农村集体经济组织确定为特别法人不符。我国《民法典》第76条²对营利性的界定有两层含义,即取得利润、向作为出资人的股东分配利润。而我国农村集体经济组织法人不以利润最大化为目标。并且根据我国农村的特定血缘或地域实情,全面推行公司化改造,以追逐利益最大化,未必适合所有的农村集体经济组织。因此,公司治理并不适合当今我国农村经济发展不平衡的现象。

2) 合作制治理模式

合作制治理模式与股份制治理模式存在着相同点,两者的组织结构在形式上基本类似。《农民专业合作社法》与《公司法》,除了农民专业合作社称成员大会,公司称股东大会,农民专业合作社称理事会、理事、理事长,公司称董事会、董事和董事长之外,农民专业合作社在组织机构上与公司几乎没有区别[7]。但合作制治理模式与股份制治理模式也存在着区别。一方面,两者在成员行使表决权存在不同。根据上述分析可知,股份制治理模式的表决方式为资本多数决,采用“一股一票”的方式。而合作制治理模式则以成员为依据,采取成员多数决,采用“一人一票”的方式,这充分体现了以民主为基础的管理模式,充分体现民主决策的特点。另一方面,两者在成员关系的亲近程度上也存在不同。股份制治理模式,采用“权利机构-执行机构-监督机构”的治理结构,实现治理机构之间分工制衡,成员之间的连接点主要来源于股份,彼此关系较为松散,利益关系较为突出。而合作制治理模式注重成员之间的关联性,彼此关系更为紧密,较股份合作模式而言更具有人和性。

3) 股份合作制治理模式

股份合作制以合作制为基础,吸收了股份制的一些做法,使得劳动合作和资本合作有机结合,是我国合作经济发展的新方向,也是社会主义市场经济中集体经济的一种新的制度安排形式。股份合作制在收益分配上具有灵活性,采取按股分红和按劳分红相结合的方式。而农村股权合作社兼具公益性和盈利性,不仅是合作社应有的法律属性,同时也是合作社办社的宗旨和原则。股份合作制旨在实现集体经济与股份制、劳动联合与资本联合的融合。在我国农村,股份合作制的推行具有深厚的历史基础、宪法依据以及现实经验[8]。股份合作社既非典型的盈利性社团法人也非典型的公益性社团法人,而是具有自身属性的一种社团法人。股东大会作为权力机构,有权制定或修改股权合作社章程,选举董事会,改选、罢免董事;决定本合作社的业务项目、获益分配等问题;决议其他事项。股份制治理模式和股份合作制治理模式存在着较大差异。首先,表决权行使的依据不用,股份合作制根据事项不同,可以规定不同的多数标准,实行“一人一票”制,程序性事项必须过半数以上通过,实体性事项必须经三分之二以上通过,才可生效。这与股份制的“一股一票”有着鲜明的区别。其次,股份制的治理模式更为开放,而股份合作制治理模式相对较为封闭。股份制治理模式下,原村民股东迁出或者死亡,其名下股份可以进行转让、继承和赠与;股份合作制治理模式下,股权实行静态管理,不转让、不继承、不能退股体现[9]。目前,农村集体经济组织制度改革以股份合作制为主,仍然兼具合作制和股份制的特点。在股权设置上,以集体经济组织成员的个人股为根本,在股权界定方面,兼顾各集体经济组织成员的利益,并且规定股东资格不向社会开放,不仅体现了劳动者联合的属性,还体现了合作经济非资本联合的特点[10]。

²《中华人民共和国民法典》第九十七条:“有独立经费的机关和承担行政职能的法定机构从成立之日起,具有机关法人资格,可以从事为履行职能所需要的民事活动。”

3. 农村集体经济组织内部治理的困境

3.1. 农村集体经济组织内部治理的制度困境

1) 农村集体经济组织主体制度的规定缺失

农村集体经济组织资产管理主体法律规定和实践操作中存在交叉重叠部分。从法律层面来看,原则上农村集体经济组织属于资产管理的法律主体,法律授予了其主体资格。《宪法》作为根本大法,其中规定了独立进行经济活动的自主权。《民法典》也赋予了农村集体经济组织特别法人的地位,可以自己名义独立的从事民事法律行为。但作为特别法《村民委员会组织法》中第5条³规定村民委员会享有村民自治和集体经济管理的权利。《土地管理法》第10条⁴规定村委会可以经营管理土地。上述两部法律也授予村委会管理集体经济的权利。这将会出现两者职能交叉的情况。从实践操作来看,村委会担任着集体资产所有权人和经营者双重角色。就农村集体经济实现的主体制度而言,西安市和平村的和平投资股份有限公司是2008年成立的,其董事长与村委书记、村委会主任系一人,就该负责人讲,村内重大事务一般通过村民代表会议的形式决定。西安市东韩村和袁家村的集体经济也是以其党组织和村委会为领导的。对山西省调研的昔阳县、阳城县、泽州县三个县的六个村的农村集体经济基本上是在村委会主导下发展起来的,并未出现独立且完善的集体经济组织[11]。在农村实践中,农民普遍将农村集体经济组织等同于农村村委会。由于受村集体自身经济实力的制约,在农村集体经济的职能发挥方面,名村和普通村之间存在较大的差距。普通村的村委会和集体经济组织之间仍存在“一块牌子,一套人马”的情形,即使名村基于其发展需求成立了公司、集团企业,但是集体经济组织也并未从村委会中独立出来,实际上也是“两块牌子,一套人马”的形式。依据功能定位,农村集体经济组织不仅要完成集体经济组织内部的管理和权益分配,还要处理好与村委会、政府以及外部市场的关系。当公共职能和经济管理职能相冲突时,容易出现滥用公权力、干涉经营管理的情形。因此农村集体经济组织资产管理主体迫切需要明确。

2) 农村集体经济组织法人章程的制定空泛

《民法典》第96条为农村集体经济取得法人地位提供了制度基础。农村集体经济组织法人章程是法人治理的重要依据之一,在集体经济组织法人内部治理中发挥着重要的作用。而我国农村集体经济法人章程实效性不彰,形式主义过于严重,对于集体经济组织法人的规定设计没有凸显其特别性。首先,我国农村集体经济组织的法人章程出现直接抄袭范本或者制定者敷衍了事,尚未根据本村的实际情况制定与之相对应的章程,使得该章程在实际法人治理中并不能真正发挥作用。这是因为受村集体自身经济实力的制约,即使在同一县城范围内,农村集体经济的职能发挥方面,农村集体经济组织法人的发展存在较大的差距,而针对不同的发展状况,却使用几乎相同的法人章程,这将极大的影响农村集体经济的发展。其次,在法人章程的制定和修改程序不当,出现伪造成员签名、对于修改法人章程的决议未达到法定人数的问题,使得法人章程的制定存在瑕疵,无法保证其真实性。最后,个别集体经济组织法人甚至通过村民会议来代替成员大会表决法人章程的情况。村民会议与成员大会存在很大的区别,让村民来行使成员的表决权,使得农村集体经济组织的民主决策更容易受到不正当性的影响,损害成员的切身利益,甚至不利于乡村经济的发展。

3) 农村集体经济组织成员身份的认定模糊

一般而言,农村集体经济组织法人的权力机构包括成员大会和成员代表大会。顾名思义,成员代表

³《中华人民共和国村民委员会组织法(修订)》第五条:“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”

⁴《中华人民共和国土地管理法》第十条:“国有土地和农民集体所有的土地,可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人,有保护、管理和合理利用土地的义务。”

乃“成员”之“代表”，因此，成员代表大会的人员源于成员大会，探讨成员代表大会的人员构成必然将成员大会的人员构成作为研究对象[12]。农村集体经济组织中的成员拥有成员权，又称为社员权。在农村集体经济组织中，社员权的权利主体为集体成员，相对人为集体经济组织。社员权以社员资格为基础，在面向集体内里，具有一定的地域限制性，社员权包括经济性⁵与非经济性。明确农村集体组织成员身份是保障和实现农村集体经济组织成员权利的基础，是推动农村集体经济产权制度改革的关键一步。农村集体经济组织是以土地资源为生存保障基础的组织，也就代表该组织与村民、乡村的发展是紧密联系在一起的，三者共同构成了农村社会发展的基础。当然，村民的个人发展也离不开集体经济组织这个依托，相反，集体经济组织的健康发展也需要全体村民的一同努力。由于各方面原因，我国对农村集体经济组织的成员身份的界定与确认处于较为模糊的状态。而新型城镇化的建设不断推进，所带来的土地、人口等各类资源要素的增长，使得涉及农村集体经济组织成员身份而出现的矛盾逐渐增多。因此，为了促进农村全面发展，保障农村集体经济的健康运行，有必要对农村集体经济组织的成员身份进行确认。

3.2. 农村集体经济组织内部治理的实践困境

1) 农村集体经济组织民主决策的机制不完善

在农村集体经济组织法人决议机制方面，应当保证成员平等的知情权、参与权、表决权等民主决策权利，既提高决议机制的效益，又保障决议的民主性。农村集体经济组织法人的民主决议机制在法人内部治理结构中居于重要地位，是保障其科学治理的基础依据。分析农村集体经济组织法人的民主决议机制与法人治理机制的特征时，两者存在共性和差异性。差异性主要在于农村集体经济法人作为特别法人，因此其民主决议机制也具有特别性；共性主要在于农村集体经济组织法人意志的实现以民主决议方式为基础，通过民主决议的方式来实现和形成农村集体经济组织的法人意志[13]。房绍坤，王洪平认为一个团体或组织需要通过其内部的决策机构来实现其意思能力。民事主体立法在具体规则涉及方面也应因主体内部的意思形成机制等权力分配或程度的不同而有所区别，农村集体经济组织成员在进行民主决策时坚持平等原则，为了防止权力被少数人控制，普遍实行“一户一票”或者“一人一票”制度，与股份有限公司法人中的“一股一票”、资本多数决原则存在差异。

农村集体经济组织法人化的立法面临着现实国情极为复杂，正处于城镇化进程中的农村社区和传统农业村落之间的存在较大差异，试图用一个统一的标准完成对农村集体经济组织进行立法规范是缺乏现实性的。并且，农村社会发展状况不同，不同村落特殊的地域情况、血缘结构等因素，导致农村集体经济组织内部进行的民主决策极易受到不正当因素的影响。因此，相比于公司法人治理问题而言，农村集体经济组织的内部治理更为复杂，农村集体经济组织法人民主决议的基本规则应当是“多数人决定”规则。但是，农村社会的人口结构存在老龄化、女性比例高的特点，农民存在专业化能力不足、适应能力较差等问题[14]。以上问题使得农民直接或间接参与治理的意思表达能力欠缺，而出现少数农村精英凭借其自身优势，提出可供解决的决策建议，其他欠缺意思表达能力的成员进而选择“搭便车”来进行决议，导致其民主决策中更容易出现“多数人暴政”“少数人控制”和“搭便车”等民主异化的情形。因此，急需建立起完善的农村集体经济组织法人特别性的民主决策机制。

2) 农村集体经济组织集体资产股份制的规定不明晰

股权设置和股权管理规则是农村集体经济组织股权制度的核心，也是构建完善农村集体经济组织治理机制的关键。农民获得的集体资产股权，不仅应有占有、收益的权能，而且应该有处分的权能，也就是可以抵押、担保、有偿退出、继承。据国家部署，农村集体资产分为资源性资产、经营性资产与非经济⁵性权利包括股利分配请求权、新股认购权、剩余财产分配请求权等，而非经济性权利包括选举权与被选举权、表决权、查阅权等权力。

营性资产[15]。目前,就我国农村社会的开放程度和农村集体经济组织产权制度改革的发展状况而言,各地采取不同形式的农村集体资产折股量化的方法。第一种是对集体资产实行全额折股量化,第二种是对集体资产实行部分折股量化,即一些村将经营性资产折股量化,一些村将集体资源折股量化。例如青海省、西藏自治区两省(区)根据村级经营性资产较少,而资源性资产较多的现实情况,折股量化时,将集体资源量化在内。第三种是在以农业为主的地区,实行土地承包经营权折股量化。对于集体资产折股量化的范围,目前并没有制定统一的标准。目前股权设置分为集体股和成员股,集体股具备满足农村集体经济组织成员利益需要的公共服务功能。成员股对应农村集体成员及组织外的经营性资产投入,其中前者包括农村集体成员的个人资产投资、集体股分配收益再投入、已承包的资源性资产入股等。这就意味着集体组织成员在通过成员身份获得成员股的同时,还能够通过再投资获得更高的成员股份额以及更高的分配收益。不支持集体股权的原因为:农村集体经济组织改革的目的是明晰集体资产归属问题,折股量化到成员,如果继续保持集体股,则与之相对应的部分集体资产归属问题依然出现不明晰的问题,阻碍改革的进程。因此,集体资产股权是否设置应以个人股为主,是否设置集体股等问题需要解决。目前尚未建立起集体资产股权登记制度,这将影响集体经济组织成员所持份额如何登记也存在一定的问题。

3) 农村集体经济组织监督机制的实效性不彰

集体经济组织因为成员短视,而容易做出非理性行为,政府等相关部门又没有尽到监督义务,导致农村集体经济组织的监督机制流于表面,缺乏实际效果。虽然改革后的农村集体经济组织法人普遍建立了监事会、财务监督小组,财务委员会等机构,但是并没有对监督机构本身进行监督,从源头出发来提升农村集体经济组织法人内部治理的有效性。根据目前农村经济的状况,在实行民主监督时,只是建立了单一形式的监督机制,并没有与专业监督相结合,导致监督机制流于表面。健全农村集体经济组织监督机制,有助于不断稳定和完善农村基本经营制度,增强农村集体经济发展活力,真正维护好农村集体经济组织和成员的合法权益,从而促进农村集体资产管理规则真正走上法制化轨道。

4. 农村集体经济组织法人内部治理的完善路径

农村集体经济的有效实现不仅涉及经济问题,而且还是极为复杂且重要的法律问题,农村集体经济的健康发展,急需健全的法律制度为其保驾护航。

4.1. 完善农村集体经济组织法人内部治理的制度路径

1) 完善农村集体经济组织的主体制度

就国内农村实际情况而言,农村社会的精英较少,目前实行“两块牌子,一套人马”的做法尚可,但随着市场经济的发展,农村集体经济依旧未成为独立且完善的集体经济组织,将不利于其健康稳定发展。我国法律尚未对农村集体经济的主体制度进行系统性的规定,对其法律地位和组织结构等问题缺乏系统的规定,从而造成许多农村在发展集体经济、完善经济组织方面缺乏明确的法律依据。并且根据我国农村普遍存在的情况,农村集体经济几乎都是在村委会的主导下发展起来的,导致我国农村集体经济组织尚未形成独立的民事主体。从法律制度的层面上厘清农村集体经济组织和村委会的概念,并对两者各自的职能进行准确定位,强化集体经济组织和村委会的建设。通过推行“政企分开”经验,理顺村委会和农村集体经济组织的关系,引导农村集体经济组织完善经营管理制度,做到村委会和经济组织在责任、管理、财务、人员、选举等方面的“政企分开”,让集体经济组织专心发展乡村集体经济,让村自治委员会做好乡村自治和社区服务工作,做到真正的“各归其位,各营其业”。

2) 完备农村集体经济组织的法人章程

在农村集体经济组织法人的内部治理中,要始终坚持其特别法人的地位,农村集体经济组织法人章

程在内部治理中具有重要作用，是完善其治理机制的重要制度设计，在农村集体经济组织法人治理过程中起到“法人宪章”的作用。法人章程体现了社团自治原则，是私法自治原则在法人制度中的反映，具有弥补成文法不足以及缓和法人组织法强制性之弊端的功能。针对农村集体经济组织法人章程应当制定“农村新型集体经济组织章程”，建立“三会”治理结构以及包含法人财产权、出资者所有权、出资者监督权、法人代理权的“四权”制衡机制[16]。在农村集体经济组织法人治理机制立法过程中，要切实发挥法人章程的地位和作用。首先，在“农村集体经济组织法”的制定过程中，要将法人章程作为农村集体经济组织法人成立的必备条件，要借鉴营利法人等成熟法人制度的经验，结合农村集体经济组织法人的特别性，建构起包括农村集体经济组织法人章程的地位、制定、修改、记载事项、效力、置备、违法救济等内容的系统化的法人章程规则[17]。其次，对利益联结机制进行创新，进而明确农村集体经济组织内部治理机构运转和法人章程实施的重要意义。在实践中，浙江省平湖市探索了“股份 + 积分”的收益分配方案，根据成员参与集体事务的情况决定相应的“积分”增减，而“积分”分配的收益额度原则上不超过当年度收益分配总额的 20%，从而形成了激励成员参与治理与保障成员收益并行的良好治理效果[18]。通过创新利益联结机制，使得成员股东参与农村集体经济法人内部治理的积极性与其利益收益紧密结合，成员股东欲获得更高的收益分配数额，就需要提高参与农村集体经济法人的内部治理的频率，因此，成员股东对于内部治理参与度也得到了提升，有利于增强法人章程的实效性。最后，基层政府应该合理指导各村组制定与其村情相适应的农村集体经济组织法人章程。2020 年 11 月农业农村部拟定《农村集体经济组织示范章程(试行)》⁶规定了农村集体经济组织的成员、组织机构、资产经营和财务管理、经营性资产量化与收益分配、变更与注销等内容，用以引导各地社区股份合作社按照示范章程来组建。在制定农村集体经济组织法人章程时，基层政府需采取“合理干预原则”，即依法正当、合理地干预农村集体经济组织法人章程的制定，发挥对市场的辅助性作用，保障集体经济组织成员自治的权利。

3) 明确农村集体经济组织的成员身份

全面确认农村集体经济组织成员身份是我国农村集体经济产权制度改革的重点领域和关键环节，也是振兴乡村集体经济组织、发挥农民参与乡村振兴战略的必由之路。首先，要尊重农民自主选择的权利，将选择权充分交由农民，各地区要在探索民主决策机制的基础上确认农村集体经济组织成员的具体程序、标准以及管理方法。户籍可以作为法人成员的认定依据之一，这尤其适用于由出生、收养等原因取得成员资格的农民；但除此之外，对于没有入籍，但以集体土地作为基本生活保障的农民，如通过婚嫁、投亲靠友进入农村集体参与劳作，如果集体资产是其基本生活保障来源，而他们又没有加入其它集体经济组织或享受城镇社保，那么他们在经过村民集体决议后也应能够获得其所在的农村集体经济组织法人成员资格。其次，在确认农村集体经济组织成员的时间上，要充分吸收不同村民的意见，以少数服从多数的原则协商确认集体组织成员的时间。当少数成员的权利受到侵害时，也要保障少数成员的权利。再次，在确认成员的标准上，要依据有关法律依据，按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、外嫁女情况、农村承包关系做好各类人群的成员确认工作。最后，确认农村集体经济组织成员的程序上，要对集体经济组织人口的基本情况调查，对每个家庭提供的信息，进行逐一核对，对核查结果进行公开，并接受群众的监督。要建立健全农村集体经济组织成员的登记备案机制，通过登记备案机制有效维护农村集体经济组织成员的权利。我国有必要就农村集体经济组织的法律地位、组织结构及成员资格、权利和义务等作出统一规定，为问题的解决提供现实可行的操作路径。

4.2. 完善农村集体经济组织法人内部治理的实践路径

1) 构建完善的农村集体经济组织民主决策机制

⁶《农村集体经济组织示范章程(试行)》农政改发[2020]5号。

农村集体经济组织作为体现我国道路的特别市场类型，要从根本上确保我国集体所有这一公有制产权形态的存在，又要保证集体成员对组织事务的民主决策与管理。这是因为农村集体经济组织的法人成员权性质决定了农村集体经济组织法人成员应该平等的行使民主决策机制，原则上不允许出现区别待遇。首先，针对农村集体经济组织内部出现阻碍民主决策的情形，应当进行有针对性的制度设计，构建起符合成员民主决策权属性的民主决策机制。其次，完善法人民主决策的技术规则。作为实现民主的一种技术决策规则，不得侵犯公民的基本权利，面对出现“多数人暴政”的问题，农村集体经济组织成员在行使民主决策时，应该对多数决的适用范围予以一定程度的限制，明晰其适用范围，以不得侵犯成员的基本权利为其适用范围的界限。最后，完善民主决策机制的信息公开。根据上述分析可知，我国农村普遍存在“多数人暴政”“少数人控制”和“搭便车”等民主异化的情形，正所谓“阳光是最好的防腐剂”，那么保障民主决策机制的信息公开显得尤为重要，既可以保证成员权利得到保护，又可以推动基层村社权力有序进行。可以借鉴村务公开制度，确立农村集体经济组织的信息公开原则，建立符合农村集体经济组织法人特别性的信息公开机制，使得农村集体经济组织的民主决策机制既能体现我国的国情，又能促进经济与社会的健康发展。

2) 推进农村集体经济组织的集体资产股份制改革

股份合作是新型农村集体经济的基本形式，是农村集体经济适应市场不断变化而构建的一种新型组织类型。股份合作制是建立在农村集体资产量化到个人的基础上，实行以劳动联合为主，资本联合为辅的经济组织形式^[19]。因此，推动农村集体经济股份制改革有利于发挥劳动者为主体的作用，激发劳动者的积极性，加速生产要素的自由流动，体现集体资产产权的归属明晰，权责分明，公平有序。首先，推动农村集体资产股份制改革，需要做好折股量化工作。要以尊重农民的意愿为前提，将农村集体经营性资产以股份或者等额形式量化到本集体经济组织成员上来，并以此为其参加集体收益分配的基础。其次，在设置股权方面，要以“基本成员股”为基础，多种股权形式(集体股、交叉持股等)为补充的设置方式。支持农村集体资金、资产以及资源通过入股的方式进入农村产业化企业、农民合作社等经济组织，并开展多领域的股份合作或者联营方式，推动农村集体经济组织健康运行。再次，要完善农村集体经济组织的治理机制，制定组织章程，建立集体资产股权登记制度。以集体资产股权登记制度为依托，将集体经济组织成员所持有的股份数额进行登记，并出具相应的股权证书。

3) 健全农村集体经济组织的监督机制

针对农村集体经济组织的监督机制缺乏实效的问题，应当根据村情建立起完善的内、外监督制度。要维护好农村集体经济组织的合法权利，就要坚持农民集中所有的原则不动摇，通过加强对农村集体资产的维护、管理和监管，防止出现集体资产的流失。首先，建立起内部监督制度。改革后的农村集体经济组织法人在内部监督方面，普遍建立起监事会、财务监督小组、财务监督委员会等机构。完善内部监督制度需要对机构本身进行监督，扎实推进集体经济组织重大决策、重大活动、重大项目安排等信息公开，接受成员监督，防止内部少数人控制和外部资产被侵占。在外部监督方面，实行集体经济的统一记账、统一审核、统一公开、统一备案的财务管理模式，建立独立的会计报表，基层政府有权定期对其经营管理情况、人员流动情况、财务收支状况抽查，进一步深化完善集体经济资产监管网络平台的建设，提升集体资产管理的规范化和高效化水平。

5. 结语

农村集体经济组织特别法人制度是我国立法确立的一项具有鲜明特色的本土化制度。通过探究农村集体经济组织法人内部治理存在主体制度的规定缺失、法人章程的制定空泛和成员身份认定模糊的制度困境，提出完善农村集体经济组织的主体制度、完备农村集体经济组织的法人章程和明确农村集体经济

组织的成员身份的可行性建议。针对农村集体经济组织法人内部治理存在民主决策的机制不完善、集体资产股份制的规定不明晰和监督机制的实效性不彰的实践困境,提出构建完善的农村集体经济组织民主决策机制、推进农村集体经济组织的集体资产股份制改革以及健全农村集体经济组织的监督机制的完善建议。

参考文献

- [1] 郭元凯. 组织振兴: 构建新时代乡村治理体系[M]. 郑州: 中原农民出版社, 2019: 210.
- [2] 王康如. 农村土地股份合作社的运行机制及构建研究[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 河南农业大学, 2012.
- [3] 刘俊. 农村股份合作社财产制度研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2020: 11.
- [4] 陈晓军. 农村集体经济组织法人的设立与变更[J]. 人民法治, 2019(14): 40-43.
- [5] 李爱荣. 集体经济组织改革中的成员权问题研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2019: 112.
- [6] 宋天骐, 房绍坤. 农村集体经济组织法人治理结构的理论重构及立法建议[J]. 中州学刊, 2022(2): 49-59.
- [7] 张保红. 论农村集体经济组织内部治理的模式选择[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2021(3): 52.
- [8] 高飞. 论集体土地所有权主体之民法构造[J]. 法商研究, 2009, 26(4): 13-22.
- [9] 陈晓军. 农村集体产权改革法律问题研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021: 75.
- [10] 方志权. 农村集体产权制度改革: 实践探索与法律研究[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015: 19.
- [11] 陈小君, 等. 我国农村集体经济有效实现的法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 116.
- [12] 宋天骐. 论农村集体经济组织法人内部治理中的“人”与“财”——以治理机构的人员构成与集体资产股权为观察对象[J]. 河北法学, 2022, 40(4): 34-50.
- [13] 房绍坤, 王洪平. 民事立法理念与制度构建[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 199.
- [14] 崔超. 农村集体经济组织发展的内部困境及其治理[J]. 山东社会科学, 2019(4): 148-153.
- [15] 董小红. 农村集体资产量化折股法律机制研究[J]. 武汉商学院学报, 2019, 33(3): 57-63.
- [16] 宋洪远, 高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革, 2015(2): 108-114.
- [17] 房绍坤. 农村集体产权制度改革的法理阐释[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022: 113.
- [18] 居丹荔, 黄雨欣. “股份 + 积分”激发村集体治理活力[J]. 农村财务会计, 2020(2): 21-22.
- [19] 许经勇. 论农村集体产权的股份制改革[J]. 学习论坛, 2017, 33(3): 33-36.