

农村集体经济组织制度的困境与对策研究报告

马富容, 李 珊

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年3月27日; 录用日期: 2023年5月30日; 发布日期: 2023年6月7日

摘 要

在社会主义市场经济下, 我国农村集体产权制度改革与新型农村集体经济建设不断深入发展, 农村集体经济组织成员加速流动, 农村集体结构和集体资产的表现形态发生了很大的变化, 使现有农村集体经济组织制度在产权保护、内部治理、外部监督等层面及相关实践方面存在着许多的问题与困境。针对这些问题与困境尝试提出相应的对策与措施, 以求探索农村集体经济制度有效实现形式、创新农村集体经济运行机制, 不断完善农村集体经济组织制度, 从而推动农村集体经济持续健康发展。

关键词

农村集体经济组织, 三权分置, 土地流转, 成员权利

Research Report on the Difficulties and Countermeasures of the Rural Collective Economic Organization System

Furong Ma, Shan Li

Law College, Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 27th, 2023; accepted: May 30th, 2023; published: Jun. 7th, 2023

Abstract

Under the socialist market economy, the reform of rural collective property rights system and the construction of new rural collective economy in China have been developing in depth, the members of rural collective economic organizations have accelerated their mobility, and great changes have taken place in the rural collective structure and the manifestation of collective assets. The existing rural collective economic organization system has many problems and difficulties in property rights protection, internal governance, external supervision and related practices. In

view of these problems and difficulties, this paper tries to put forward corresponding countermeasures and measures in order to explore the effective realization form of rural collective economic system, innovate the operation mechanism of rural collective economy, and constantly improve the rural collective economic organization system, so as to promote the sustainable and healthy development of rural collective economy.

Keywords

Rural Collective Economic Organizations, Separation of Powers, Land Circulation, Membership Rights

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

农村集体经济组织是指以土地集体所有为基础,依法代表成员集体行使所有权,实行家庭承包经营为基础、统分结合双层经营体制的地区性经济组织。它包括乡镇级集体经济组织、村级集体经济组织、组级集体经济组织,不包括农村供销合作社、农村信用合作社、农民专业合作社等合作经济组织。它是20世纪50年代农业合作化运动的体制遗存[1]。

农村集体经济组织是保障成员权利和利益的重要载体,即通过明确成员权利内容和保护方式,使成员能够享受土地收益分配、参与土地管理决策、监督土地使用情况等权利。通过发展多元化产业,提高土地效益和资源效率,增加收入来源和就业机会,改善基础设施和公共服务等方式,成为促进乡村振兴和发展的重要力量。通过实现成员对本地区事务的自我管理、自我教育、自我服务等方式,在基层培育社会主义核心价值观和文明新风尚。

2. 农村集体经济组织发展面临的困境与对策

2.1. 法律困境

2.1.1. 农村集体经济组织的地位界定不清,导致产权保护不力,成员权益受损

农村集体经济组织是我国特有的一种法人形式,它代表农民集体来行使集体产权,经营集体资产,保障集体权益。但在我国现行的法律制度中,农村集体经济组织的地位界定不清,导致了以下几个方面的问题[2]。

由于目前我国没有对农村集体经济组织成员资格认定的立法,组织成员资格的认定缺乏统一标准和程序,导致成员权利实际上成为一个有权利内容但权利主体不明确的法律概念。立法的空白留给了人为的操纵空间,农村集体经济组织成员的权利受到侵害时,难以得到救济。农村集体经济组织历史悠久,但随着人民生活水平不断的提高,个人依赖组织获得温饱的时代已经过去,个人对组织的依赖随之降低,且我国地域辽阔,各个地方的经济发展水平和地方历史也不一样,因此成员资格的界定标准的制定是一个道阻且长的过程。

其次,农村集体经济组织内部治理机制不健全,导致基层政权组织成为集体资产的直接代表,并实际拥有集体财产的产权,造成农民作为农村集体资产所有者的地位不能充分体现,即通常所说的产权虚置。法律上对农村集体经济组织中的“集体”界定非常模糊,《宪法》笼统的把农地归为集体所有,但所谓的农村集体经济组织早已名存实亡,拥有对土地审批权的县级政府和有执行权的乡镇政府和村委会

实际上代表了“集体”。当农民的土地被征收时, 农民实际拿到的是土地的补偿费, 而不是土地征收后实际的利用价值, 农民最终能拿到多少补偿费也要和政府博弈。不难发现, 政府代表了农村集体经济组织成为了地权主体, 政府极容易侵害农民的合法权益, 最后农民权益受损还救济无门。

最后, 农村集体经济组织成员缺乏有效的知情权、参与权、表达权、监督权, 导致少数人控制和外部资本侵占的现象时有发生。上述已知村民往往难以抗争实际代表集体的政府和村委会, 结果的发生往往是过程导致的。根据《民法典》第二百六十四条规定, 农村集体经济组织成员有权了解集体财产状况, 包括集体财产的总量及其变动、使用、收益、处分与分配等事项。但组织成员的知情权遭到侵害时如何救济还是一个待解决的问题。将农村集体经济组织成员的知情权落到实处, 有助于更好地监督和保障集体财产的合理使用和分配。

综上, 由于缺乏关于农村集体经济组织及其成员权益保护的专门立法, 导致在处理各种利益关系和社会矛盾时缺乏有效的法律依据和救济途径。因此, 在当前我国农村改革发展、城乡协调发展、乡村治理完善等大背景下, 推进以农民成员权为基础的农村集体经济组织立法具有重要意义和紧迫性。

2.1.2. 农村集体经济组织的内部治理结构不健全, 导致管理混乱, 效率低下

农村集体经济组织的内部治理结构是指农村集体经济组织法人内部的权力分配、决策机制、监督制约等方面的安排[3]。它关系到农村集体经济组织法人的运行效率和成员权益的保障。目前, 我国农村集体经济组织的内部治理结构存在许多不健全之处。一是缺乏明确的成员资格认定标准和程序, 导致成员身份不清晰, 难以行使自己的权利。二是缺乏有效的民主管理机制, 导致基层政权组织与农村集体经济组织法人混同, 少数人掌握集体财产和收益分配权, 忽视或侵害成员利益。三是缺乏规范的监督问责机制, 导致农村集体经济组织法人内部缺乏有效的制衡和反馈, 难以发现和纠正管理中存在的问题。四是缺乏灵活的退出机制, 导致农村集体经济组织法人在遭遇困境或危机时无法及时调整或解散, 影响其生存和发展。

因此, 在推进农村集体经济组织立法过程中, 应当重视完善其内部治理结构, 建立健全民主选举、民主管理、民主监督等制度, 并根据市场化和特别化原则进行相应调整。

2.1.3. 农村集体经济组织的外部监督机制缺失, 导致违法违规行难以制约, 信任危机加剧

农村集体经济组织的外部监督机制是指农村集体经济组织法人受到国家机关、社会组织、公众舆论等外部力量的监督和制约[4]。它关系到农村集体经济组织法人的合法性和公信力。我国农村集体经济组织的外部监督机制首先是缺乏有效的行政监管机制, 导致国家相关部门对农村集体经济组织法人的登记、备案、审计、评估等事项缺乏统一规范和有效执行, 难以及时发现和纠正违法违规行为。同时缺乏完善的司法救济机制, 导致农村集体经济组织法人及其成员在遭受权益侵害时难以获得有效保护。农村集体经济组织缺乏广泛的社会参与机制, 导致农村集体经济组织法人缺少与其他社会主体(如其他农村集体经济组织、农民专业合作社、非政府组织等)的沟通协作和互动交流, 难以形成良好的社会环境和舆论氛围。要监督必然要信息先公开, 农村集体经济组织的外部监督制度缺乏适当的信息公开机制, 导致农村集体经济组织法人对其财务状况、收益分配、重大事项等信息不透明或不及时披露, 公众难以监督和评价。

以上问题导致了农村集体经济组织法人面临外部压力和挑战时无力应对或回避责任, 信任危机加剧。因此, 在推进农村集体经济组织立法过程中, 应当重视完善其外部监督机制, 建立健全行政监管、司法救济、社会参与、信息公开等制度, 并根据依法治理和阳光治理原则进行相应调整。

2.2. 实践困境

2.2.1. 农村集体经济组织缺乏资金、人才、思路和平台, 导致发展动力不足, 创新能力弱

由于缺乏明确的法律地位和权利保障, 导致农村集体经济组织在市场竞争中处于劣势地位, 难以获

得合法的政策支持和社会认可。同时规范的财务管理和收益分配制度的缺失, 导致农村集体经济组织的资金来源不稳定, 资金使用不透明, 收益分配不公平, 难以激发成员的积极性和创造性。其次是有效的内部治理和外部监督机制的缺位, 导致农村集体经济组织的运行效率低下, 运行风险高涨, 运行问题频发, 难以建立良好的信誉和形象。农村集体经济组织没有建立开放的合作与联合模式, 导致农村集体经济组织在资源配置、产业升级、市场拓展等方面受到限制, 难以实现规模效应和品牌效应。

农村集体经济组织是社会主义公有制经济的重要形式, 是农民共同发展的一种经济形态。从法学角度分析看来, 以上问题导致了农村集体经济组织缺乏资金、人才、思路 and 平台, 导致发展动力不足, 创新能力弱。以致于农村集体经济组织在当前市场化、法治化、信息化、国际化环境下失去了竞争优势和发展活力。因此, 在推进乡村振兴战略过程中, 应当重视创新农村集体经济组织运行机制, 并根据改革开放和社会主义市场经济原则进行相应调整。

2.2.2. 农村集体经济组织受到土地流转、城镇化等因素影响, 导致资源优势减弱, 竞争力下降

一方面, 土地流转的规范性和安全性不足[5], 导致农村集体经济组织在土地使用权的保护、监管、纠纷处理等方面面临困难和风险, 影响了土地资源的有效利用和增值。另一方面, 城镇化的速度和质量不高, 导致农村集体经济组织在人口结构、人才培养、社会保障等方面遭受挤压和流失, 影响了人力资源的稳定和发展。最重要的是, 农村集体经济组织的法律地位和权利保障仍然不明确, 导致农村集体经济组织在市场准入、产业发展、资本运作等方面受到限制和歧视, 影响了市场资源的获取和竞争。因此, 在推进乡村振兴战略过程中, 应当重视完善农村土地流转管理制度, 提高城镇化水平和质量, 加快制定《农村集体经济组织法》, 以保障农村集体经济组织的合法权益, 并促进其创新发展。

2.2.3. 农村集体经济组织面临政策变化、市场风险等不确定因素, 导致发展规划缺乏长远性, 应对能力差

由于政策变化的频繁和不稳定, 导致农村集体经济组织在土地承包、产权改革、税收优惠等方面难以适应和把握, 加之复杂多元的市场风险, 导致农村集体经济组织在产品质量、价格波动、消费需求等方面难以预测和控制, 影响了其发展的稳定性和效益性。法人资格的缺失和不完善, 同样使得农村集体经济组织在市场准入、资本运作、合作联合等方面难以参与和竞争, 其发展的开放性和创新性受到影响。

以上问题导致了农村集体经济组织在当前社会转型期缺乏明确的发展目标和路径。因此, 在推进乡村振兴战略过程中, 应当重视统筹协调相关政策, 提高防范化解市场风险能力, 加快赋予农村集体经济组织特别法人资格, 以增强农村集体经济组织的发展规划能力和应对能力。

3. 农村集体经济组织发展的对策

3.1. 法律对策

3.1.1. 完善相关法律法规, 明确农村集体经济组织的主体地位和产权属性

农村集体经济组织要往一个更好的方向发展, 其主体地位与产权属性方面的问题是不可忽视的, 完善相关法律法规, 明确农村集体经济组织的主体地位和产权属性, 有助于提高农村集体经济组织的市场竞争力和社会公信力, 激发其发展活力和创新能力, 这是推进农村集体经济组织发展的重要法律对策。

具体而言, 在立法方面, 我们可以制定专门的农村集体经济组织法, 将农村集体经济组织的定义、类型、功能、内部结构等基本内容以一个法定的规范解释予以确定, 同时也在该组织法中规定对其权利义务作出具体规定, 从而规范其在市场中的行为和责任, 保障其合法权益; 其次, 可以逐步完善农村土地管理法律制度, 对于农村集体经济组织作为土地所有权主体的地位和职能加以确定, 规范其对土地承包权、经营权等用益物权的授权并作好监督, 以便促进农村土地流转和利用; 同时也要强化农民成员权利保护机制, 明确农民成员作为集体所有权主体的身份和条件, 规定其对集体资产的收益分配权、知情

参与权、监督问责权等具体内容和实现方式。

3.1.2. 优化内部治理结构, 建立民主选举、监督问责和利益分配机制

目前农村集体经济组织内部仍然存在很多问题, 导致其运行效率低下, 所以必须要优化农村集体经济组织内部治理结构, 作出民主选举、监督问责和利益分配机制的法律对策, 从而推进乡村振兴战略的有效落实, 保障农民成员的合法权益, 进而完成促进农村集体经济高质量发展的重要任务。

首先, 完善农村集体经济组织的法人资格登记制度。例如明确登记管理机关的职责和权限, 规范法人资格登记的程序和条件, 加强登记信息的公示和更新, 以保证农村集体经济组织的合法性和有效性; 要规范农村集体经济组织的内部治理结构, 可以根据不同的级别和规模, 设立相对较合理的农村集体经济组织内部治理机构, 明确各机构之间的职能、权限以及关系问题, 实现各机构之间的相互合作、相互制衡。健全民主选举制度, 确保农村集体经济组织成员对于其内部机构代表人员的选择权和被选择权的有效实现, 按照一人一票原则进行直接选举或者间接选举产生领导机构, 并设立合理的任期制度; 要完善利益分配机制。坚持分配与积累并重, 充分尊重成员们意见, 统筹兼顾各方利益, 规范履行民主程序, 并向成员公示公开年度收益分配方案等。

3.1.3. 加强外部监督机制, 建立司法救济、社会评价和信用管理制度

监督是治理的重要方面, 是权利正确运行的根本保证。加强农村集体经济组织外部监督机制, 第一, 完善司法救济制度, 明确组织成员权利的具体内容和范围, 为组织成员尽可能地提供多途径的救济方式, 提高救济效率和效果[6], 使组织成员的合法权益得到有效的救济和保障; 第二, 建立社会评价制度, 引入第三方评估机构或者专业人士对农村集体经济组织的运行情况进行评估, 并向社会公开评价结果, 增加农村集体经济组织的透明度和公信力; 第三, 建立信用管理制度, 建立健全农村集体经济组织及其领导机构、工作人员、组织成员等相关主体的信用档案, 如实记录其在经营管理、利益分配、资产处置等方面的信用行为, 并与国家信用信息共享平台对接, 实现信息互通共享[7]。

3.2. 实践对策

3.2.1. 增加政策支持力度, 提供资金补贴、税收优惠和项目安排等措施

不管什么发展都离不开国家政策的支持, 增加对集体经济组织政策支持力度, 提供资金补贴、税收优惠和项目安排, 激发农村集体经济组织的活力和创新能力, 增强其发展后劲和竞争力, 是推动乡村振兴战略的有效途径。

根据农村集体经济组织的不同类型、规模和发展阶段, 制定出相对较合理的财政补贴标准和方式, 支持其开展产权制度改革、清产核资、资产盘活等工作; 落实税收优惠政策, 对于农村集体经济组织承受原集体经济组织的土地、房屋权属, 以及代行集体经济组织职能的村民委员会进行清产核资收回集体资产而承受土地、房屋权属, 按照规定享受有关优惠; 加强项目安排支持, 根据农村集体经济组织的实际需求和方向, 结合各集体经济组织的实际情况, 找到整合农户闲散资源和有效利用集体资源的方法, 优先安排涉农项目和基础设施建设项目, 并提供相关的技术指导和培训服务。

3.2.2. 培育人才队伍, 提高专业化水平和服务能力

发展集体经济组织除了需要资金和项目的支持, 更需要精干扶持力量走入基层。培育专门的人才队伍, 首先, 可以加强培训教育。通过开展专题培训、定期培训、轮岗培训等方式, 提高农村集体经济组织领导机构、工作人员、组织成员等相关主体的法律意识、管理能力、创新能力和服务意识; 其次, 可以推行专业人才包抓企业机制。从全县或全市专业人才队伍抽调一批到村集体经济组织任技术员和经济顾问, 为其提供技术指导、市场信息、政策咨询等服务[8]; 然后, 要完善激励保障机制。根据农村集体

经济组织的不同类型、规模和发展阶段, 制定合理的薪酬标准和考核方式, 建立健全奖惩制度和退出机制, 激发人才的积极性和创造性。

3.2.3. 创新发展模式, 拓展合作渠道和业务领域

创新是引领发展的第一动力, 对于农村集体经济组织的发展, 具体来说, 可以从以下几个方面进行: 一是实行股权分配制度。通过制定合理的股权分配标准和方式, 规范农村集体经济组织成员和股权管理, 完善农村集体资产股份全能, 激发集体经济组织成员的参与意识和主人翁精神, 切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。二是探索多元化经营模式。根据自身资源资产和地理区位等优势条件, 发展有特殊、有市场的产业, 积极放活经营权, 通过租赁、参股、联营、股份合作等方式, 与其他企业或社会资本进行合作, 积极探索“村企合作”发展模式, 推动农村集体经济向好发展。三是拓展新兴业务领域。根据经济发展的市场需求和农村集体经济组织所在地的乡村特色, 开发文化旅游、休闲养生、电商物流、生态环保等新兴产业或服务项目, 从而提升农村集体经济组织相关产业的附加值和品牌影响力。

基金项目

贵州大学 SRT 项目资金资助。

参考文献

- [1] 陈甦. 农村集体经济组织法众说窥略——有关农村集体经济组织法律形式变革的稿件编后感[J]. 法学研究, 2022(3): 59-61.
- [2] 罗瑞芳. 新型集体经济组织法律地位辨析——以北京市农村产权制度改革为例[J]. 中国农民合作社, 2017(8): 63-64.
- [3] 陈永蓉, 李江红. 农村集体经济组织成员权益的实现及保障机制[J]. 农业技术经济, 2020(7): 144.
- [4] 房绍坤. “化外为内”与“以特为基”: 农村集体经济组织治理机制的方法论建构[J]. 探索与争鸣, 2022(1): 121-123.
- [5] 韩长赋. 国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/434c7d313d4a47a1b3e9edfbacc8dc45.shtml>, 2020-04-26.
- [6] 孙宪忠. 以集体成员权为基础推动农村集体经济组织立法[J]. 中国集体经济, 2022(10): 6-8.
- [7] 财政部, 农业农村部. 关于印发《农村集体经济组织财务制度》的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5683855.htm, 2021-12-07.
- [8] 杨军. 发展农村集体经济要补齐人才短板[J]. 北京观察, 2021(9): 30-31.