

农村集体经济组织法人的治理机制研究

李国强 朱晓慧*

内容提要：农村集体经济组织对内协调农民集体成员关系，对外连接市场、村委会和国家，是一个关系主体。农村集体经济组织作为农民集体所有权行使主体是集体所有制在私法上的表达。只有协调运用个人主义方法论和整体主义方法论，才能理清农村集体经济组织法人的权利主体规范逻辑，进而确定合理的法人治理机制。农村集体经济组织法人内部治理机制以保障农民集体成员的民主参与权利、保障成员的权益分配公平、保障成员对集体经济组织运营的监督为重点。外部治理机制包含三个方面：应厘清农村集体经济组织与村委会之间公共职能和经营职能的关系；农村集体经济组织应接受国家公权力介入而构建外部监督机制；以集体资产集中交易平台为中心建构农村集体经济组织和其他市场主体之间的关系。

关键词：农村集体经济组织 个人主义 整体主义 内部机制 外部机制

一、引言

《民法典》第96条、第99条确立了农村集体经济组织特别法人的地位，特别法人并不在传统大陆法系法人分类的框架之内，为我国立法首创，但其组织结构、治理机制等更具体的内容，尚无特别法予以规定。^{〔1〕}2020年11月4日，农业农村部发布了《农村集体经济组织示范章程（试行）》（以下称《示范章程》），从法人自治的角度对农村集体经济组织的内部结构安排作出指引示范。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。集体经济组织作为集体所有权的行使主体，需要协调农民集体和外部市场主体的关系，不能完全脱离农民集体存在，某种意义上可以说农村集

* 李国强，吉林大学财产法研究中心教授；朱晓慧，吉林大学法学院博士研究生。

本文为国家社科基金重点项目“自然资源利用的权利体系研究”（2020AFX017）的阶段性成果。

〔1〕 参见郭洁：《论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径》，载《当代法学》2019年第5期。

体经济组织是一个关系主体。因此，农村集体经济组织治理机制的建构不是法人自治逻辑的简单展开，不能局限于内部自治的结构安排，还要具有外部关系的处理机制。只有明确了集体经济组织作为特别法人的目的和功能的特别性，并协调运用民法传统的个人主义方法论和公有制所要求的整体主义方法论为研究路径，才能符合农村集体产权制度改革“巩固公有制”的目标。^{〔2〕}

二、作为关系主体的农村集体经济组织

根据《民法典》第262条的规定，农村集体经济组织代表农民集体行使所有权。“代表集体行使”的表述也使农村集体土地的所有权归属产生了较多争论。^{〔3〕}这些争论观点各有其道理，但很难简单形成定论。在社会主义公有制的经济基础上，很难简单地从单一逻辑上区分归属主体、行使主体和利益主体，任何试图简单化回答集体所有权主体的方案都是不准确的。本文试图从农村集体经济组织作为关系主体的角度解读，明确农村集体经济组织和农民集体的关系。

（一）从“关系主体”的角度解释集体资产的归属

集体资产的核心是土地等资源性资产。土地是农民生存保障的根本，是集体成员最基本的生产和生活资料。^{〔4〕}生存保障是集体土地所有权制度的基本功能。^{〔5〕}在公有制的经济基础上，农民就其所依赖的土地形成了具有地域性的社群共同体，这一社群共同体的稳定性在于土地归属的确定性。这种确定性至少要有两个层次的考量。其一，确保土地所连接的关系的稳定性。土地与国家之间的关系，关涉国家治理和所有制的性质；土地与市场的关系，决定土地利用的市场化程度；土地与农民集体的关系，涉及利益分配问题。这三个方面的关系形成了土地秩序，土地秩序本身具有关系性。其二，维护公有制的底线。尊重历史，集体土地所有权的归属自农业社会主义改造完成后应当具有延续性和稳定性，不得突破公有制的底线。^{〔6〕}公有制的底线才能确保土地秩序的稳定，促进土地利用有序地市场化。以上这两个层次内容的实现，均需要一个关系连接的主体，这个主体充当土地连接国家、市场和农民集体内部权益分配的纽带。何种主体既是利益归位的主体，又能够承担连接关系的主体？在农用地领域，“三权分置”政策区分集体所有权、土地承包经营权以及“两种土地经营权”^{〔7〕}三个层次的权利，而无论农民集体、农户、土地经营权人都难以担当重任。农民集体缺乏组织性；享有土地承包经营权的农户生产力和经营方式有限，虽然具备农村集体成员的身份性，但不具有任何行使公共职能的能力；土地经营权的主体虽

〔2〕 2016年12月26日中共中央、国务院发布的《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（以下称《集体产权制度改革意见》）指出农村集体产权制度改革是巩固社会主义公有制的必然要求，农村产权制度改革是以社会主义公有制为依托并以此为出发点的。

〔3〕 有学者认为集体所有权的主体即集体经济组织，但是更多的学者主张农民集体才是所有权主体。参见高飞：《集体土地所有权主体制度研究》，中国政法大学出版社2017年版，第230页；王利明：《物权法研究》，中国人民大学出版社2016年版，第515页。

〔4〕 参见戴威：《农村集体经济组织成员资格制度研究》，载《法商研究》2016年第6期。

〔5〕 参见韩松、姜战军、张翔：《物权法所有权编》，中国人民大学出版社2007年版，第119页。

〔6〕 参见宋志红：《论农民集体与农村集体经济组织的关系》，载《中国法学》2021年第3期。

〔7〕 两种土地经营权分别是：家庭承包方式承包的土地承包经营权流转的土地经营权、其他方式承包的土地经营权。参见李国强：《〈民法典〉中两种“土地经营权”的体系构造》，载《浙江工商大学学报》第5期。

然很多是市场化、规模化、专业化的农业生产单位，具备组织能力，但其不具备稳定性和延续性，与农民、国家的关系不具有天然性，亦无法承担归属和管理等职能。集体所有权需要一个关系主体，其既要成为民事主体，又要具备与国家和农民集体的天然联系，农村集体经济组织法人应该是这样的主体。

关于集体所有权的主体，国家相关政策文件在表述集体土地所有和地方农村集体产权制度改革的实践中，都存在“农民集体”和“农村集体经济组织”混用的情形；在民法学上说，也呈现了观点纷呈、论证路径多样的局面。^{〔8〕}从《宪法》到《民法典》《土地管理法》《农村土地承包法》，关于土地权利的相关条款表述也不尽一致，更使人迷惑，到底是农民集体所有还是农民集体经济组织所有？本文认为，至少可以明确以下三个问题：

第一，集体所有不是农民共有。《民法典》第261条第1款规定了农村集体财产的本集体成员所有。但集体成员不能独立对集体财产行使权利，离开集体时也不能请求分割集体财产。^{〔9〕}集体所有权缺乏共有制度所要求的特定的权利人，农民集体成员是具有身份性的群体，会因为某些条件的改变而发生变化，但集体所有权却不会随之发生变化。而且如果理解为共有，无论是按份共有还是共同所有，都可能导致集体财产完全私有化以及集体财产的不稳定性。^{〔10〕}完全私有化不仅与我国公有制的政治制度相悖，也无法实现土地秩序的关系处理。公有制的基本经济制度在民法上的转化，就是需要不同层次关系的维系。强调成员集体所有正是密切集体成员和集体财产之间的关系，^{〔11〕}共有的主体关系无法解释这样的制度安排。

第二，集体所有也不宜解释为总有。源自日耳曼法传统的总有更侧重于其团队内部成员资格的享有同权利享有的关系，所有权属于特定的共同体，团体成员享有的权利不能离开成员资格而存在，不具有独立财产的性质。^{〔12〕}若单纯从组织与组织内部成员的关系来看，总有的成员与权利的关系同集体土地所有权的主体内部成员与土地的关系很接近。但总有为封建社会的制度，其身份属性也是封建的身份依附关系，而集体所有权中成员的身份属性源自平等的成员共同体，其内部关系需要贯彻国家政策、接受国家公权力监督，同时还需要有相应组织作为市场主体激发土地活力。总有倾向于一种封建社会的地域性自治团体的结构安排，具有较强的封闭性，这种封闭性使其无法处理外部关系。总之，“‘总有’本身是一种权利义务关系并不明晰的产权安排，并不适应深化农村土地制度改革背景下产权明晰的要求”^{〔13〕}。

第三，集体所有权应充分表达集体所有制的内涵，能够连接公私法的主体关系。根据《宪法》第6条的规定，生产资料的公有制包含全民所有制和劳动群众集体所有制，即集体所有制是公有制的范畴，集体所有的核心财产——土地——是农民的基本生产和生活资料，土地的集体所有权当然包含公法内容。民法的所有权是基于个人主义方法论构建的，所有权的含义是体现个人

〔8〕 参见前引〔6〕，宋志红文。

〔9〕 参见高圣平：《〈民法典〉与农村土地权利体系：从归属到利用》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》2020年第6期。

〔10〕 参见王利明、周友军：《论我国农村土地权利制度的完善》，载《中国法学》2012年第1期。

〔11〕 参见前引〔10〕，王利明、周友军文。

〔12〕 参见谢在全：《民法物权论》，新学林出版股份有限公司2020年版，第335页。

〔13〕 前引〔6〕，宋志红文，第174页。

利益的。^{〔14〕}集体所有权要实现的是农民群体的整体利益，或者说是集体成员的共同利益，这与私法上单纯追求个体利益实现的所有权并不相同，与私法上所有权所体现的私法关系也不同。《民法典》规定的集体所有权归属当然不能与《宪法》表达的公有制相违背，同时，集体所有权又要在民法视域内寻找应有的位置，这就是集体所有在私法上的表达。按照传统民法所有权的表达逻辑，集体所有权的主体应该是农民集体，但农民集体是一个抽象的共同体概念，同国家所有权一样。国家无法实际作为支配主体对国有财产行使权利，只能由国务院代表行使，这种代表行使是一种私法上的表达，集体土地所有权由集体经济组织代表行使，亦是集体所有的公法理念在私法上的表达。农村集体经济组织是农村集体资产经营管理的主体，依法代表农民集体行使农村集体资产的所有权，同时还需要对其在立法上加以特殊规定。^{〔15〕}

（二）需要超越个人主义方法论解释作为“关系主体”的集体经济组织

《民法典》第96条将农村集体经济组织列入特别法人，农村集体经济组织从立法上语焉不详的概念变为典型民事主体，当然其作为法人与营利法人、非营利法人相比具有很强的特别性。因袭传统民法而来的营利法人和非营利法人，是“为实现各自的目的，成员以不同方式加入团体，团体的生成是成员理性选择的结果”^{〔16〕}。利己主义是以私人目的的存在和私人利益最大化的价值目标为核心，探讨团体存在的目的，^{〔17〕}正是因这种共同的目的，以合同为基础实现了成员或财产的联合。同这些纯粹的私法团体不同，《民法典》虽然未对特别法人的特别性予以进一步规定，但从《村民委员会组织法》第1条、第3条的规定可以看到，同样作为特别法人的村民委员会与传统的私法团体差异极为明显：如设立目的是保障村民实行自治，设立、撤销和范围调整由乡、镇政府提出，村民讨论同意后报县政府设立。特别法人很难按照传统民法的个人主义方法论去阐释，因为个人主义尽管承认超越自然人个体的结构的存在，但是个人主义方法论同时认为制度、集团等集体性概念只不过是个人追求利益的产物，无法限制和控制个人的行为和自由。^{〔18〕}农村集体经济组织不是个人追求利益的产物，而是国家基于集体所有制和创新农村集体经济运行机制、实现共同富裕而设置的特殊民事主体。当然，既然作为民事主体，农村集体经济组织就需要遵循个人主义方法论的要求，同时其也是为了让每一个农民个体获得改革红利，这与个人主义对个体利益的保护一致。所以，农村集体经济组织的研究方法应是包含个人主义又超越个人主义。具体来说：

第一，农村集体经济组织设立具有历史延续性和一定的政治目的，不是集体成员为达到共同的私法目的而设立的，不基于成员的合意而形成人的联合和财产的联合。农村集体经济组织虽然是国家的政策使然，但并不是为这样的政策目标达成而创设的法律概念。农村集体经济组织具有“互助组—初级社—高级社—人民公社—乡村恢复”的历史。^{〔19〕}集体经济组织是根据我国土地制度

〔14〕 参见李国强、李雨佳：《公私法接轨的自然资源国家所有权的规制逻辑》，载《社会科学战线》2021年第5期。

〔15〕 参见黄薇主编：《中华人民共和国民法典释义》，法律出版社2020年版，第193页。

〔16〕 蔡立东、田尧、李海平：《团体法制的中国逻辑》，法律出版社2018年版，第33页。

〔17〕 See Dani Rodrik, When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations, 28 *Journal of Economic Perspectives*, 191 (2014).

〔18〕 参见胡玉鸿：《法学方法论导论》，山东人民出版社2002年版，第190页。

〔19〕 参见李永军：《集体经济组织法人的历史变迁与法律结构》，载《比较法研究》2017年第4期。

改革和农村经济发展需要延续而来，私法团体的秩序无法为中国社会变迁的背景提供合理的支撑。陈甦教授将农村集体经济组织归类为“籍合组织”，认为其虽然是实现经济目的的组织，但成员是基于当地户籍连结在一起的。^{〔20〕}农村集体经济组织的经济目的同私法上的经济目的并不同，农村集体财产的管理带有公法上的财富分配意义。农村集体经济组织的设立还带有一定的政治目的，是实现国家乡村治理的重要方式，是落实公有制经济基础的私法形式。

第二，农村集体经济组织需要平衡其所连接的各方利益关系，个体主义方法论无法在公私法的主体关系中找到支点。如果说传统的私法团体就是由存在于当事方之间复杂的利益安排构成的“关系之网”，^{〔21〕}那么集体经济组织的“关系之网”则更为复杂，涉及的利益群体更为广泛。不仅涉及农民个体的利益分配，更涉及产权制度的构建、农村经济的运行、国家政策的实施等涵盖公法领域和私法领域的关系。对这些关系的处理，单纯以个人主义方法论为研究路径是极为单薄的。个人主义强调对个体意志的尊重和对个体利益的维护，强调个体的真实存在，否认社会整体的实在性，^{〔22〕}奉行“个人先于整体”的研究立场，认为社会系统及其变迁产生于个人的行为。^{〔23〕}传统的私法主体涉及的关系，包含出资人之间的关系、出资人与公司债权人的关系、出资人与代理人之间的关系以及内部各参与者之间的关系，是由合同联结的，^{〔24〕}只要合同不违反法律、行政法规的强制性规定且不违背公序良俗就是有效的，个人主义的研究方法是符合私法秩序的。在农村集体经济组织内部，保障成员权益和农民个体利益是应有之义，但过于强调个人先于整体，将导致农村集体财产的私有化。而个人逐利是没有上限的，集体成员可能因对个体利益的盲目追逐而要求国家政策让位于内部决议。因此，农村集体经济组织的研究必须超越个人主义的研究立场，协调采用整体主义的方法论才能明确这个关系主体和其所连接的关系。而整体主义并不是不顾其成员的个体利益，农民是集体中的个体，农村集体经济组织应站在超越个体的高度去处理各层次关系。

第三，农村集体经济组织依附于农民集体而存在，农民集体成员具有资格性和身份性，集体外的个人或组织自愿加入和退出的个体自由无法完全实现。农民集体成员资格的获得、退出和转让是农民集体内部关系，其产生和终结同公司等传统私法团体不同。由于传统私法团体是以其个人财产投资行为而获得的身份，除章程的严格限制外可以自由退出，这是个人主义下对自身财产处分的自由和自己意志的充分尊重。农民集体成员资格的取得或丧失则不同，只要符合法律、行政法规、地方性法规等，即可以成为农民集体成员或退出集体。虽然存在规则多元难题，但其根源基于血缘和婚姻的村落社会身份以及户籍归属。^{〔25〕}而有关农民集体成员的规范更无法用个人主义方法论去解释。

〔20〕 参见陈甦：《籍合组织的特性与法律规制的策略》，载《清华法学》2018年第3期。陈甦教授提出的“籍合组织”是指因户籍、房籍、地籍等连结要素而集合成员所形成的社会组织。

〔21〕 参见前引〔16〕，蔡立东等书，第35页。

〔22〕 参见易军：《个人主义方法论与私法》，载《法学研究》2006年第1期。

〔23〕 参见前引〔16〕，蔡立东等书，第23页。

〔24〕 参见前引〔16〕，蔡立东等书，第34-35页。

〔25〕 参见方志全：《农村集体经济组织产权制度改革若干问题》，载《中国农村经济》2014年第7期。

（三）“关系主体”的法人治理机制不宜简单参照营利法人构建

“治理是特定治理主体之间的协调活动”〔26〕，集体经济组织的协调包含内部关系协调和外部关系协调：内部要协调农村集体经济组织与农民集体成员的关系，协调成员之间和法人机构之间的关系；外部要协调与农村基层自治组织的关系，与国家的关系，以及与其他市场主体的关系。但是农村集体经济组织同其他团体一样，需要有必要的法人机构，只有通过法人机构，才能形成统一的“总意思”进行活动，特别是法律交往。〔27〕这些法人机构的设置与关系协调，形成了决策、权益分配、执行和监督等内部治理机制。参照企业法人的通常治理机构安排是一个选项，农村集体经济组织法人从静态治理结构安排、表决和收益分配原则看，无疑体现了公司治理结构内核，集体经济组织法人治理结构应参照营利法人组织框架。〔28〕郭洁教授进一步指出，集体经济组织应定位为营利法人的类型，在专门立法上应该选择企业法的立法模式。〔29〕这种观点很大程度上忽视了农村集体经济组织的设立基础，传统私法团体为了共同目的而联合，基础在于合同，集体经济组织却并非基于合同设立。目前试点地区的集体经济组织确有以公司制形式作为具体呈现的载体，但这种参照适用并不能说明集体经济组织的治理机制就应然适用营利法人的模式。

营利法人为典型的传统私法团体，其治理模式已经发展得较为成熟，也是个人主义方法论研究路径的典型代表。营利法人治理机制的终极目的是营利，进而实现内部主体的权益分配。以公司为例，表决权上的资本多数决是公司内部成员话语权的重要表达，是行使公司权力和获取利益分配的主要依据。农村集体经济组织的内部更加注重分配的公平和权利行使的平等，这就使得资本多数决的原则不能适用于集体经济组织中。集体经济组织作为集体所有制在私法上的表达，尽管借鉴营利法人的治理结构是可行道路，但不宜完全借鉴，主要有四个方面的考虑：其一，集体经济组织的研究路径需要超越个人主义的方法论，营利法人的治理模式仍未脱离个人主义的指导。其二，集体经济组织具体呈现的载体不同，“公司法人模式”〔30〕不是唯一的形式，全国各地根据自身发展情况还探索了“合作社法人模式”〔31〕和“股份合作制法人模式”〔32〕等，集体经济组织的治理机制要因地制宜，不能一刀切。其三，集体经济组织作为关系主体，其治理机制已不能局限于内部治理结构，还要建立与村委会等机构协调职能的外部治理机制。最后，农村集体经济组织法人治理机制的外延远比治理结构广泛。治理机制不仅关注法人机构之间的权力分配，更关注权力运行以及均衡机制的设计；不仅关注法人内部关系的协调，而且关注法人利益相关者

〔26〕 陈靖：《解析集体：制度通道与治理实践》，载《南京农业大学学报（社会科学版）》2021年第3期，第97页。

〔27〕 参见〔德〕卡尔·拉伦茨：《德国民法通论》，王晓晔等译，法律出版社2013年版，第209页。

〔28〕 参见吴昊：《农村集体经济组织法人治理机制建构》，载《河南社会科学》2021年第2期。

〔29〕 参见前引〔1〕，郭洁文。

〔30〕 集体经济发展好、市场化程度高的直接改制为公司，如北京部分区（县）的农村集体经济组织。参见管洪彦：《农村集体经济组织法人立法的现实基础与未来进路》，载《甘肃政法学院学报》2018年第1期。

〔31〕 如山东省《农村经济（社区）股份合作社办理工商登记有关问题意见》第2条中直接规定了“农民专业合作社法人”。

〔32〕 如《黑龙江省农村集体经济组织条例》第4条直接规定鼓励实行股份合作制；《广东省农村集体经济组织管理规定》第3条规定的经济联合总社、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、股份合作经济社也明确了股份合作的形式。

的利益。^{〔33〕}农村集体经济组织的治理机制问题需要以全面、整体的思维进行分析。

三、农村集体经济组织的内部治理机制

《示范章程》对农村集体经济组织设置了成员（代表）大会、理事会、监事会的结构，一方面此种静态结构脱离地域差异性的设计，不能建立实际有效的集体经济组织法人治理机制；另一方面仅有这种静态结构也不足以实现内部有效治理，更重要的是实际运行规则所体现的动态治理机制。^{〔34〕}因此，需要协调适用整体主义方法论，从集体经济组织的决议机制、权益分配机制和监督机制三个方面对其内部治理机制进行梳理。

（一）决议机制

农村集体经济组织的法人化，就是要实现农村集体产权明晰，实现农村财产的自治管理，保障农民集体成员的权益。农村集体经济组织依附于农民集体而存在，农民集体决策即映射为农村集体经济组织的意思。因此，通过农民集体民主决策实现自治，集体成员通过民主决策参与集体所有权的行使（即行使参与管理权）来实现其受益权。“参与管理权也称为民主管理权，其核心是农民集体成员在集体决议过程中所行使的表决权。”^{〔35〕}集体成员的表决权是参照团体成员表决权而存在，传统法人中的表决权是团体成员的共益权，是社员资格所生的权利。^{〔36〕}农民集体成员通过表决权的行使，形成的农民集体决议可以拘束集体经济组织，从而实现集体经济组织对重大事项的决策，对外表达团体的意志。在农民集体意志形成的过程中，起决定作用的是依多数决得出的意思表示，^{〔37〕}通常不是参与者的意思表示一致，而是多数决原则^{〔38〕}。集体经济组织应按照其特性进行决议机制的建构。

第一，决议的多数决原则不能实行资本多数决，而应贯彻“一人一票”或“一户一票”的平均主义。集体经济组织的决议平等注重每一位成员的意志表达，集体的意志源于每个成员的意思又高于每个成员的意思，不是简单的每个成员意志的加总。对少数人的个人意志置而不问，是团体决议的规则，并不是对少数成员意志的不尊重。集体中每个成员都有其个人目的和意愿，很难就同一事项达成一致，但集体必须做出决议，使其对全部成员发生效力。虽然决议是依据表决权的多数作出的，但这个多数是成员数量的多数，不是资本的多数。企业法人的资本多数决原则导致谁拥有的股权多，谁就在公司中占据绝对的主导地位，但集体经济组织无法采用这一原则。首先，集体经济组织成员没有财产投资，折股量化仅为收益分配机制，强调的是公平，没有资本多数决的基础；其次，集体经济组织依附的农民集体成员的表决权是平等的，保障农民集体成员的

〔33〕 参见管洪彦：《农村集体经济组织、法人治理机制立法建构的基本思路》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2019年第1期。

〔34〕 参见前引〔33〕，管洪彦文。

〔35〕 王雷：《农民集体成员权、农民集体决议与乡村治理体系的健全》，载《中国法学》2019年第2期，第134页。

〔36〕 参见前引〔27〕，卡尔·拉伦茨书，第222页。

〔37〕 参见前引〔35〕，王雷文。

〔38〕 Werner Flume, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts; Zweiter Band; Das Rechtsgeschäft, 4. Auflage, Springer Verlag Berlin 1992, S. 602. 转引自前引〔35〕，王雷文。

平等地位是民主决策的应有之义，资本多数决的基础在于资本决定表决权的多少，其背后的逻辑是资本的平等而不是民主管理权利的平等。

第二，决议效力既要判定决议事项是否对外，还要在对外关系的决议效力判定中进行利益衡量。《民法典》第85条规定，决议撤销后，营利法人依据该决议与善意相对人形成的民事法律关系不受影响。对外交易中，集体经济组织同营利法人的地位一样，农民集体形成的决议的效力判定也是相同的，法理依据都是善意第三人的信赖保护。农民集体决议具有内部性，外部主体不了解决议作出的过程。如果决议的内容已经为相对人接受，相对人是善意的并且基于对决议的信赖而作出了特定行为，这样的信赖应予以保护。^{〔39〕}但是，如果决议行为不仅侵害了集体成员的民主参与权，而且造成农村集体资产的减少或流失，是否仍应保护第三人的信赖利益？对这个问题的回答，在于信赖保护原则背后利益保护的方向。保护的正当性源于多数相关利益中，优先保护那种“明显比较重要”的，^{〔40〕}即法益保护的正当性为相比较后更重要的那个。农村集体经济组织与市场主体进行交易时，行为效力判定的依据在于是否违反了法律、行政法规的强制性规定，是否违背公序良俗。一旦涉及集体资产，其背后的利益为更高层次的政治秩序和经济秩序，即公有制的维持和保障。善意第三人与农村集体经济组织进行交易时，承担比一般交易更为严格的审查义务和更为审慎的预期，因为集体财产的流失是对公有制经济的破坏，违反了《宪法》确定的国家经济秩序。此时决议虽然涉及对外交易关系，但有更为重要的利益需要保护，应属无效，交易相对人不应予以保护。

由此可知，虽然决议机制为集体经济组织依附的农民集体的内部治理规则，需要通过章程对决议规则、决议事项作出任意性规定，但由于集体经济组织本身具有互助与公共的双重面向，^{〔41〕}决议的规则、事项都不能背离集体经济组织的目标和职能，有必要设置一定的强制性规范对决议行为进行约束。

（二）权益分配机制

权益的分配是农民集体成员最为关切的内容，因为农民集体成员是以集体资产为基本生存保障的，权益分配机制必须贯彻权益保障和公平原则。正如管洪彦教授指出的：“权益保障原则是农村集体经济组织法人治理机制的根本目标所决定的，既是实现农村集体经济组织法人自身权益的需要，也是形成有效维护集体经济组织成员权利治理体系的需要。”^{〔42〕}权益分配机制就是平衡集体组织成员的利益协调机制，既要能够调动农民个体的劳动积极性，又要向弱势群体进行倾斜性保护。因此，要基于成员构成设计合理的分配机制，在不同的分配机制中贯彻权益保障原则和公平原则。权益保障原则既要考虑全体财产权益的保护，又要考虑不同群体需要特殊保护的力度，还要保留农民集体经济持续发展和实现乡村基础设施建设的储备。

集体经济组织作为特别法人，上述权益分配目标需要通过“折股量化”的设计来实现。“折股量化”的设计是为了实现集体成员的权益保障，实现共同富裕的目标，而且农民集体成员的股

〔39〕 参见前引〔27〕，卡尔·拉伦茨书，第58-60页。

〔40〕 参见〔德〕卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第28页。

〔41〕 参见宋天骥：《论农村集体经济组织法人设立的特别性》，载《求索》2020年第5期。

〔42〕 前引〔33〕，管洪彦文，第57页。

份获得本身不是资本投资的对价，因此农村集体经济组织的“折股量化”结构更多的是按照股份量化的方式形成一种集体资产收益的分配方式。在《示范章程》中，将农村集体的经营性资产划分为“成员股”“集体股”，成员股又划分为“人口股”“劳龄股”“扶贫股”“敬老股”等。集体股指向的利益不属于特定的农民集体成员，不是根据农民集体成员设立的，所以不是对成员权益的具体分配。但设置集体股的目的主要是“满足公共物品和成员福利的需要”^{〔43〕}，解决产权改制中的历史遗留问题，补缴相关费用和支付一些必要的社会性支出。^{〔44〕}从目的上看，集体股的设置虽然不是直接为集体成员进行权益分配，但实质上仍是为集体成员谋求福利，不管是留出集体股为乡村设施建设提供资金，还是支出维护非经营性资产的费用，最终还是集体成员受益。虽然在目的上集体股的设置具有合理性，但从法律解释上来看，仍然有一些问题需要进一步阐释清楚。一是集体股虽名为股份但并不是公司法意义上的股权，这是收益分配机制中的量化标准，所以并不存在所谓的股权主体是谁的问题，而应该将其视为一种将集体资产收益回归集体的根据。二是要区分集体股与公积公益金的功能。集体股对应的集体资产收益归属于集体所有，而公积公益金归属于作为独立法人的集体经济组织，可以用于偿还集体经济组织的历史债务，弥补亏损，以及扩大生产经营规模等，在终极目的上也可以实现集体公共事业和成员福利保障。因此，有观点认为并没有必要设置集体股，以公积公益金制度予以替代。^{〔45〕}但是从农民集体和农村集体经济组织区分的角度看，集体股和公积公益金制度实现的直接利益是不同的，二者的分别设置既能保障产权明晰又能保障成员权益分配的公平。

成员股的设置除了《示范章程》中列举的类别，各试点地区配置不一：北京市分为人口股、劳龄股、资源股、独生子女奖励股、现金股等；上海市原则上只配置劳龄股；广州市荔湾区则分为人口股与劳龄股，人口股又分为社员股和社会股，户口未迁出的成员配置社员股，因外出读书、工作等原因迁出的人员只配置社会股，可以参与分红，但不享有选举权和被选举权。^{〔46〕}纵观这些股权类别的设置，其实都是为了实现农民集体成员的不同需求、为了激发集体成员的劳动热情、为了保障成员利益而设置的。成员股的具体设置应该根据不同地区发展的不同特点划分不同类别，但为保障每一个集体成员都能公平享受到农民集体经济带来的发展，应以人口股为基础，再根据集体成员的需要予以其他类别的设置。另外，独生子女奖励股已经不再符合政策的趋势，为了鼓励生育，不应再设置独生子女奖励股，而应设置生育奖励股。一胎以上家庭的养育成本本来就高，属于应予关注和帮助的家庭，如果在能够分配的情况不多予以分配，不仅违背国家生育政策，还无法保障集体成员的权益。最后，仍应注重农民集体内弱势群体折股量化的特殊设置，如特别贫困家庭、留守老人、孤寡老人等均需要集体的特别关照，应为这些家庭设置扶贫股和老人股，保障这些群体的利益。总之，农村集体经济组织的权益分配主要根据农民集体成员股的设置，在保障农民集体成员获得公平分配的基础上，根据地区发展程度有效配置不同的类别。

〔43〕 房绍坤、任怡多：《论农村集体产权制度改革中的集体股：存废之争与现实路径》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第63页。

〔44〕 参见刘彦：《农村股份经济合作社法律问题研究——从北京市农村集体经济产权制度改革制度实践谈起》，载《北京工业大学学报》2012年第2期。

〔45〕 参见前引〔43〕，房绍坤等文。

〔46〕 参见张洪波：《论农村集体资产股份合作中的折股量化》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2019年第2期。

（三）监督机制

农村集体经济组织应该具有内部监督机制才能确保集体的财产由成员共享。这是对农民利益全面的保障，是集体成员权利行使的重要内容，也是农村集体经济组织内部成员关系协调制衡的主要手段。农村集体经济组织最重要的是不能将集体经济组织的实际控制权力、财产利益集中在少数人手中，因此这个监督机制要比传统私法团体中的监督更为严格，信息的透明度甚至要比肩公众公司。为此，监督机制至少要从三个维度予以建构：集体成员的知情权、执行机构的信息披露、专业监督机构的设置。

第一，保障农民集体成员的知情权是构建监督机制的基础。知情权是农民集体成员民主参与管理内部事务的基础。根据对信息的了解，对所参与决议的事项有所思考和判断，从而达到监督的效果。如果农民集体成员丧失了知情权，那么集体经济组织就会成为个人控制的法人，甚至沦为某些个人牟利的工具。

第二，有效、及时且完整的信息披露是构建监督机制的关键。集体经济组织虽然具有封闭性的特征，^{〔47〕}但是信息披露上必须要求公开、透明，不能像有限公司一样，其财务信息不对外公开。农民集体成员大多不如公司股东那样，在公司经营方面具有专业化的素养，也无法在自身权利维护上具有积极的主张。为了保障农民集体成员对集体经济组织运行情况的了解，必须及时公开资产管理信息等重大信息，定期公开财务信息、经济活动信息，以确保信息的对称性，接受农民集体成员的监督。如《黑龙江省农村集体经济组织条例》若干条款涉及了重大经济事项公开的内容，并在第42条、第43条规定了信息公开和披露的形式，采取固定公示栏的方式，按季度公开财务情况，重大事项随时公开，接受成员监督，监事会应当监督并形成监督报告，监督报告予以公开。^{〔48〕}这种信息公开的规定很大程度上采纳了上市公司的信息披露制度：重大事项随时公开和财务信息定期公开相结合的机制。这种信息披露的机制有必要规定为强制性规范。

第三，农民集体成员的民主监督与专业监督相结合的机构设置是构建监督机制的保障。农民集体成员的监督是行使其民主权利的体现，但集体经济组织的监督机制不能仅仅依靠农民集体成员的监督，农民集体成员对经济活动和财务信息的监督受其专业程度的限制，只能对一些表面问题予以监督。对集体经济组织的监督必须是实质的、真正的监督，这就需要专业的监督。在内部机构的设置上，形式上设置的监事会不一定是有效的专业监督，有条件的地区仍需要设置由专业的财会、审计人员组成的财务相关的委员会，对其监督的问题向集体成员进行释明。在权利行使和内部机构的权力实施上，形成共同监督和限制，使集体组织的资产管理、财务运行更加透明化。

四、农村集体经济组织的外部治理机制

农村集体经济组织作为一个关系主体，且在公法上的所有制在私法上表达的主体，集体经济组织的治理机制要处理和平衡好内外部主体之间的关系。除了内部机制的建构，在外部关系的平

〔47〕 参见赵万一、张长健：《论集体经济组织法权关系的创新——以社区型股份合作制法人组织的建构为研究对象》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2012年第6期。

〔48〕 参见《黑龙江省农村集体经济组织条例》第27—28条、第33条、第42—45条。

衡中既要实现政经分离的目标，又要接受国家介入的必要管控，建构起集体经济组织在私法上对集体资产的交易机制。农村集体经济组织外部机制的协调，可以概括为“处理两对关系、建构一个市场”：两对关系中一是厘清与村委会之间的职能，二是处理好政府公权力介入的合理干预；一个市场是建构集体资产的集中交易市场。

（一）农村集体经济组织与村委会的职能划分

从《民法典》第96条的规定看，农村集体经济组织与村委会是并列的不同类别的特别法人，从文义上看，不应存在职能的交叉和人员的混同。《村民委员会组织法》明确村委会是办理本村的公共事务和公益事业、调解民间纠纷的基层群众自治组织，仅仅是一个“行政性”的机构。^{〔49〕}而根据《集体产权改革意见》对农村集体经济组织的定位，其是集体资产管理的主体，是特殊的经济组织，具有市场主体的地位。《民法典》将农村集体经济组织规定为具有独立地位的法人，就是要使集体经济组织更加明确地与作为行政组织的村委会脱离，避免政府利用行政手段支配集体财产而产生的弊端。^{〔50〕}但由于我国农村集体经济组织历史发展进程的原因和地方实践发展的不同，依然有很多“政社合一”“政经不分”的地区。这种情况的彻底消除仍然需要时间，即便《民法典》对集体经济组织法人地位的确立使这一现状已有较大改变，但由于各地区在农村经济发展上的差异，仍然无法将其彻底消除是客观事实。这种现状的存在更要求厘清村委会的职能和农村集体经济组织的职能，两者职能的厘清要考虑三个方面。

第一，加快集体经济组织特别法的立法工作。村委会和集体经济组织的严格区分需要有法律依据，《村民委员会组织法》已经先行，农村集体经济组织的专门法尚未出台，缺少法律的规制，则很难在强制性规范的层面去限制“两套牌子、一套班子”^{〔51〕}的局面。实现真正的“政社分离”“政经分离”需要有法律的保障。已经具备条件的地区，在法律上要严格区分仍然是“一套人马”的村委会与集体经济组织的管辖权限，为农村集体经济组织建立自身的内部机构扫清障碍。

第二，明确村委会对集体财产是补充性的管理和代表行使，而非基于所有权主体地位的支配。《民法典》和《土地管理法》规定农民集体所有的不动产由农村集体经济组织或村民委员会代表行使所有权，进行经营管理，村委会可以依法代行村集体的职能。村委会行使所有权是代表行使，并不是作为权利主体的实际支配。这种代表行使与民法上的代理不同，民法上的代理必须存在代理人和被代理人，本人授予代理权，代理人作出以意思表示为内容的法律行为并由本人承担法律后果，代理人和被代理人是法律上已经存在的实体。^{〔52〕}村委会的代表行使更类似于行使公法上的职能，村委会行使集体所有权是因为集体经济组织尚未设立，由村委会代行该职能。这虽然会导致政经不分的局面，但仅仅是对我国农村经济发展地区差异的回应和现实处理方式。待农村集体经济组织设立，村委会必须将集体资产全部移交至集体经济组织，不能再代表行使集体所有权。

第三，区分农村集体经济组织中的经济职能与村委会的公共事务服务职能。农村集体经济组

〔49〕 参见前引〔19〕，李永军文。

〔50〕 参见前引〔19〕，李永军文。

〔51〕 马晓河：《中国农村50年：农业集体化道路与制度变迁》，载《当代中国史研究》1999年第5-6期，第71页。

〔52〕 参见王泽鉴：《民法总则》，北京大学出版社2014年版，第422-426页。

织与村委会都是《民法典》中的特别法人，二者虽然都存在于农村的场域，但在职能上各司其职。集体所有制的历史发展轨迹容易混淆村委会和农村集体经济组织各自的职能，但在农村集体产权制度改革后，两者的职能完全不在一个层面，更不需在机构设置时将彼此职能列入其中。村委会的公共职能在于行政性，而集体经济组织职能在于经济性。根据《村民委员会组织法》第二章对村委会职责的规定，村委会主要进行人民调解、治安保卫、公共卫生与计划生育、文化建设、政策宣传等，只有依据法律规定才可以管理本村的集体财产。而集体经济组织的职能在于管理农民集体资产，主要是经营性资产，也涉及用于公共服务的科教文卫体等非经营性资产。两者方向完全不同，以往两者的职能交叉不过是历史遗留问题的延续。

（二）妥善处理政府公权力介入的合理干预

私法上的团体治理具有较强的自治性，适用私法自治原则，在私法关系的处理上不受国家的直接干预。集体经济组织同时作为私法团体，也应遵守私法自治原则。但集体经济组织同时作为连接国家与农民集体的中间枢纽，即便设立的目的也是为了农村集体财产的管理自治，但生产生活资料的集体所有为公有制的内涵，加之管理能力尚不具备较强的市场竞争力，为防止集体资产的不当管理造成损失和流失，农村集体经济组织的自治仍然应受到国家的干预，接受政府的指导。但这种干预必须坚持“合理干预原则”，防止公权力的过度干预损害农村集体经济组织私法上的自治权利。^{〔53〕} 政府的合理干预至少涉及两个方面。

第一，政府规范性文件对集体经济组织章程的干预。各地区在集体经济组织专项立法外，宜根据自身情况单独制定规范性文件，对集体经济组织的章程内容予以指导。《示范章程》可以视为对集体经济组织章程的干预，但是这种干预并不是强制性的干预。对于一些专业能力不强，但是还要发展地区集体经济特色或者对股权流转、股权类别设置、收益分配有自身考量的集体经济组织，当地政府可制定参考性文件，对集体经济组织章程的内容予以框架性的指导和干预。集体经济组织章程应根据规范性文件的规定制定，不能通过集体决议突破。但是这个干预必须要有适当的标准，集体自治的内容不能全部由地方规范性文件规定。

第二，国家介入农村集体经济组织的运行。作为自治性团体，农村集体经济组织对农民集体资产的行使、管理和利用按照集体经济组织的章程进行，但其自身的不完备性要求农村集体经济组织的运行必须有国家公权力的直接介入，通过行政管理手段使集体经济组织贯彻实施国家政策，是维护公有制的必然要求。集体经济组织的经济发展方向、权益分配的内容、集体财产的交易方式设计、经济发展的形式都应该由行政机关通过行政管理的手段进行必要的审查，不得通过集体决议与国家的政策方向相背离。

（三）以集体资产交易平台为中心建构农村集体经济组织和其他市场主体之间的关系

农村集体经济组织要处理好与市场的关系，这既能充分利用市场有效配置资源的作用，也能充分激发集体财产的活力创造更多的财富，还能保障集体财产不流失，不为私人权利所利用。这要求集体资产的交易具有公开、透明的交易方式和程序标准，具备有准入资格的交易场所和可供监督、信息对称的市场化平台，建立地区性的市场集中交易平台是较为妥善的方式。集体资产的

〔53〕 参见前引〔33〕，管洪彦文。

交易同国有资产的交易一样，应设置产权交易机构，进场交易，使交易有章可循、有程序可依。

农民集体资产主要包括资源性资产、经营性资产和非经营性资产，资源性资产如土地、森林、山岭等，经营性资产如用于经营的房屋、建筑物、机器设备等，非经营性资产则包含用于公共服务的基础设施等。^{〔54〕}非经营性资产是向集体成员提供公共服务的，该类资产不应用于交易，用于交易的主要是资源性资产和经营性资产。并非所有集体资产都具有较大规模，且进场交易需要较多的成本，从交易效率上来讲，对进入集中交易平台的资产交易需要限制在一定金额以上。随着集体经济组织的市场化程度越来越高，集体资产也会像国有资产的发展方向一样，集体经济组织所投资的企业越来越多，农民集体的企业产权随之增多。因此，可参照国有资产交易的类别设置集体资产的交易类别，包含产权转让、企业增资和资产转让等部分。^{〔55〕}产权转让和增资均对应的是集体资产中的“集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额”，而资产单指除股权之外的集体经济组织的不动产、动产。集体资产进场交易前，应确保已经符合交易的前提条件。如通过农民集体成员大会的决议，符合国家法律法规和政策指导，符合当地政府的规范性文件等。

集体资产进场交易，除了程序标准化、价格公开、交易透明之外，还能为信息贫乏的农村和农民提供充分的市场信息，为专业化程度不高的集体经济组织提供充分的市场资源，减少“代理成本”^{〔56〕}，为熟悉集体资产的交易模式并快速市场化提供了契机。一方面，对于集体经济组织来说，信息的缺乏导致其市场中总是处于交易的不利地位，“单个农民很难得到较完整的市场信息，市场中也存在着对农民的信息垄断，信息不对称的状况加剧资源分布的扭曲”^{〔57〕}，集中交易平台则能够为参与交易的农民集体成员和农村集体经济组织提供充分的土地交易信息，缓解信息不对称的情况。另一方面，缺少职业经理人使农村集体经济组织很难专业化，农村集体经济组织不同于市场化程度高的公司，很难吸引职业经理人的加入，往往是组织内部选举人员进行管理。因此，无论是在内部管理上还是外部市场资源上，都处于缺少竞争力的地位。如果农村集体经济组织想吸引职业经理人加入，则需要提供更高的薪酬和其他条件，这就增加了农村集体经济组织的代理成本。通过国家设立统一的集体资产交易平台，则将集体资产直接推向市场，即便是没有专业的管理人，亦能使集体资产按照既定程序完成交易。随着农村集体产权制度改革的进一步推进，集体经济快速发展，在连接市场的方面，建立统一的集体资产交易平台具有重要意义。

五、结 语

农村集体经济组织法人作为《民法典》上的特别法人，同传统私法上以意思自治为基础成立的团体不同，其设立具有政治性，连接公法与私法，是公有制经济基础在私法上的表达。农村集

〔54〕 参见《集体产权改革意见》第1条。

〔55〕 参见《企业国有资产交易监督管理办法》第二章至第四章的结构设计。

〔56〕 聘任、解任和监督公司管理层的成本属于公司的代理成本。参见〔美〕弗兰克·伊斯特布鲁克、丹尼尔·费希尔：《公司法经济结构》，罗培新、张建伟译，北京大学出版社2014版，第171页。

〔57〕 前引〔3〕，高飞书，第182页。

体经济组织法人既要协调农民集体以及农民集体成员之间的关系，又要平衡与村民委员会的职能关系、政府的干预关系和作为市场主体的交易关系，是一个名副其实的“关系主体”。这造就了其治理机制要协调内部和外部的关系。而个人主义的方法论所追求的个人利益、个人先于整体的思路就无法建构这样全面的法人治理机制，因此必须采用兼顾个人主义和整体主义的方法论。在此方法论的指导下，集体经济组织的内部治理机制从三个维度建构，即农民集体成员多数决机制、保证权益分配公平下的多种权益分配并存机制、保障信息充分披露的监督机制，调动农民集体成员民主参与管理集体经济组织事务的热情，使农民集体成员的利益得到充分保障。外部治理机制要处理好三对关系，即农村集体经济组织与村委会、政府和市场的关系。农村集体经济组织已是私法上的团体，未来充分的市场化对农村集体经济的发展具有重要意义，但各地区经济发展程度不同，市场化的道路尚远。然而，市场化不意味着集体资产的减少或流失，更不意味着私有化。建立统一的市场交易平台，使集体资产的交易标准化、程序化、公开化、透明化，对农村集体经济组织的市场化并保证集体资产的保值增值具有深远意义。

Abstract: Rural collective economic organization connects collective members internally, and connects market, village committee and state externally, therefore it is a relation subject connecting the public law and the private law. Meanwhile, it is also an expression as the executive subject of ownership of collective assets in the private law. Only by using individualism methodology and holistic methodology in harmony can we clarify the normative logic of the rights subject in rural collective economic organization and then determine the reasonable corporate governance structure. The internal governance mechanism of rural collective economic organization focuses on protecting the democratic participation right of member, ensuring the distributive justice of members' rights and interests, and ensuring members' supervision in the operation of collective economic organization. The external governance mechanism mainly consists of three respects. Firstly, the public functions and management should be clarified between rural collective economic organization and village committee. Secondly, rural collective economic organization must receive reasonable intervention from government and state. Finally, the relationship between rural collective economic organization and other market subjects should be constructed with the centralized transaction platform of collective assets as the center.

Key Words: rural collective economic organization, individualism, holism, internal governance mechanism, external governance mechanism

(责任编辑：殷秋实 赵建蕊)