

我国农村集体经济组织治理结构问题研究

马凌云 (天津商业大学法学院, 天津 300134)

摘要 为研究农村集体经济组织在确立法人地位后的治理结构问题, 提出农村集体经济组织治理结构将会朝着公司化的趋势发展。构造出我国农村集体经济组织依公司制探索治理结构的主要内容: 其一是致力于以营利为目的; 其二是把政府和农村集体经济组织走成两条路; 其三是各地区应从决策、执行和监管 3 个方面创立出适合自己的治理模式。并提出与一般公司相比农村集体经济组织在治理上的特殊性。最后提出我国农村集体经济组织在探索治理结构时, 应在一定期限内从物质上保障内部成员的社会利益, 达到社会状态下的某种均衡。

关键词 农村集体经济组织; 治理结构; 公司制改造

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2018)14-0215-04

Study on the Governance Structure of Rural Collective Economic Organization in China

MA Ling-yun (Law School, Tianjin University of Commerce, Tianjin 300134)

Abstract In order to study the governance structure of rural collective economic organizations after establishing legal person status, it is proposed that the governance structure of rural collective economic organizations will develop toward the trend of corporatization. The study constructed the main content of the rural collective economic organizations' exploration of governance structure in accordance with the company system: First, they are committed to profit-oriented purposes; Second, the government and rural collective economic organizations go into two paths; Third, all regions should create their own governance model from the three aspects of decision-making, implementation and supervision. And proposed the speciality of rural collective economic organizations in governance compared with general companies. Finally, it is pointed out that in the exploration of governance structure, the rural collective organizations in China must materially guarantee the social benefits of internal members within a certain period of time, and achieve a certain balance in the social state.

Key words Rural collective economic organization; Governance structure; Corporate reform

随着《中华人民共和国民法总则》的通过与适用, 农村集体经济组织作为特别法人, 也正式成为了独立的民事主体。《民法总则》第九十九条规定, 农村集体经济组织依法取得法人资格。法律、行政法规对农村集体经济组织有规定的, 依照其规定。《民法总则》虽然赋予了农村集体经济组织法人地位, 但如何明确其权利义务关系, 如何完善其治理结构这一问题, 并未给出详尽的答案。且有关农村集体经济组织的治理尝试仍在进行中, 对于其治理结构的具体问题, 仍需要进一步探讨。在此背景下, 笔者对我国农村集体经济组织治理结构问题进行全面分析, 并致力于找出治理结构的方向和改革措施, 为下一步针对农村集体经济组织治理结构的细化规定奠定基础。

1 我国农村集体经济组织治理结构方面的实践及总结

1.1 实践案例的具体列举

1.1.1 上海市松江区新桥镇的改革实践。上海作为我国最繁华的一座国际城市, 农村集体经济组织实力雄厚, 具有先天优越的经济条件, 在推进农村集体经济组织改革的进程中步伐较快, 硕果累累。以松江区新桥镇为代表, 新桥镇现有土地面积 35.5 km², 其中耕地面积 374.42 hm²。2004 年新桥镇在集体经济组织改制的进程中, 内部成员从农民身份转变为城镇户口, 成为居民^[1]。原有的行政建制也根据地方政策, 逐渐被改制, 开始建立社区。随着城市化步伐加快、土地被征用和农民身份的转变, 镇级农村集体资产经营管理和收益分配面临着一些新的情况和新的问题。在这样的大环境下, 该镇在结合自身经营管理现状的情况下, 建立了镇级农

村集体经济联合社。

在治理结构方面, 该镇的集体经济组织采取联合社的组织方式, 实行民主集中制的组织原则, 设立社员代表会议、理事会和监事会^[2]。设立的这 3 个机构相互牵制, 是为达平衡的一种机制选择。其中, 在该镇联合社位于权力中心的是社员代表会议, 其权力至高无上, 有权决定另外 2 个机构人员的选任以及去留。只要是与该经济体有关的事项, 无论是生产环节、经营方面, 还是收入分配问题, 该集体经济组织都有权进行审议和管理。此外作为权力的中心, 社员代表会议起一个总领的作用, 对于另外 2 个机构的工作也会进行过问和定期检查工作进度。另外, 负责执行具体事项的机构是理事会, 其工作内容详尽具体, 负责该经济体中大小事务的管理和决策工作。对位于权利中心的机构负责, 并对其汇报工作。最后一个机构是监事会, 负责该经济体中的监督工作。工作内容以监督为主, 对该经济体中的财务和经营进行监督, 对该经济体中各种事项的执行方式进行监督。

此外需要特别说明的是, 社员代表会议作为位于权利中心的机构, 其人员的构成和机构的形成都至关重要。关于如何形成社员, 该镇的做法十分具有借鉴意义。首先, 在人员的选择上, 新桥镇选择了原生态下的所有村民, 体现了公平和民主。其次, 在选举的方式上, 采取无记名投票的方式, 在该镇所在的 4 个村中等额选举产生了社员代表。在这种方式下选举出的代表具有普遍的代表性。

1.1.2 北京市海淀区东升乡的改革实践。海淀区东升乡位于北京城区和郊区结合的地界, 占据独特的地理位置, 同时下辖的村镇数量较多, 共涉及 7 个行政村。由于下辖的行政村较多, 遂实行“一级所有, 分级核算”体制。

具体来说, 东升乡由于独特的地理位置, 在治理结构上

作者简介 马凌云 (1993—), 女, 河南驻马店人, 硕士研究生, 研究方向: 民商法物权。

收稿日期 2018-03-07

分为 2 个部分,即总社和分社。乡级的集体经济组织即为总社,是集体经济组织所有权的代表。在总社的基础下,经过资源的整合,成立了 10 个下属分社,主要作为集体经济组织的经营者存在。在总社治理结构层面,总社不再直接经营和实际支配集体资产,因此不再设立董事会。其治理结构由社员代表大会、管理委员会和监察委员会及各职能部门组成。其一是社员代表大会制度。该机构是作为总社的权利中心存在,具有至高无上的权力。其二是原经济合作总社管理委员会改为集体经济和资产管理委员会,是最高权力中心的替代机关,主要负责在最高权力中心闭会期间对集体经济组织内部各项事务进行决策。其成员由乡党委提名推荐,并经总社社员代表大会选举产生。其三是在原有监察部门的基础上改制成监察委员会,主要是对集体经济组织内部的资产进行监督和监察。其四是整合管理机构,对原来的“六部一室”重组改为与集体经济组织发展相匹配的各个部门。

在分社治理结构层面,各分社按照公司制度逐步填充和完善各个集体经济组织的治理结构:其一是设立股东代表大会制度。股东代表的选举实行一人一票制。总社可以推荐候选人,但原则上要在股份合作分社管理层产生,管理层人员作为股东代表的比例要求只多不少,不能低于总代表人数的 20%。其二是建立董事会。董事会的产生是由选举决定。其三是建立监事会,主要负责分社资产以及各项事务的监督工作。此外,经理是经过聘任,并由最高权力中心通过方可参与集体经济组织的事务^[3]。

北京市海淀区东升乡利用自身独特的地理位置,因地制宜,实行总社和分社并举的模式,具有一定的代表性和实际价值。

1.2 治理结构上的改革总结 通过以上 2 个案例的具体分析,对农村集体经济组织治理结构的总结如下:其一,在制度的编排上,无论是上海松江的新桥镇还是北京海淀的东升乡都采取 3 级治理结构,分别从决策、执行和监督这 3 个方面着手。参照公司管理的模式,却又在此基础上彰显着地方特色。比如北京海淀的东升乡,在管理上参考公司的治理结构,力图利用构建出的管理机制实现各结构及相关利益部门之间在权力、利益和责任之间的制衡状态,又因城乡结合部这一特殊的地理因素,创造出“总社+分社”的治理模式。总社是全乡各股份合作分社中集体股的所有者代表,主要工作是对分社进行大方向上的指引、领导、管理和督促,并享有集体股的所有权和年度分红权,但不直接参与经营。而分社则是集体经济组织内部资产的所有者代表和经营者,主要工作是负责经济体中各项事务的经营。其二,在部门的设计上,北京海淀的东升乡是在承袭原有部门的基础上进行改革,从而赋予其新的部门名称和职能,其资产管理委员会和监察委员会都是在以前的基础上成立的;而上海松江的新桥镇并未承袭原有的部门,是重新成立的理事会和监事会。从改革外观上看,上海松江的新桥镇似乎改革得更加彻底一些。其三,在人员的选任方面,上海松江的新桥镇是从原生态的村民中选取的社员代表,从而成立的社员代表大会。让

村民参与集体资产的管理,赋予村民参与集体经济组织中具体事项处置的权利。北京海淀的东升乡在分社股东的产生中,采取总社推荐股东的方式,并采取优秀人才的原则。推荐的股东原则上需在分社的管理层产生,且不能少于 20%。通过对比两者,可以发现北京海淀的东升乡在集体资产的管理中,原生态村民的参与就少了许多,基本上是通过管理层来管理和分配权力。

我国农村集体经济组织改革如火如荼,通过 2 个地区治理结构的对比分析,虽然不能全面的体现,但从中也可以窥视到一些不足之处。首先在决策机制上,只要是集体经济组织内部的成员,一人一票。虽然这种方式从形式上看满足了民主的要求,但考虑到集体经济组织内部人员纷繁繁多,若在所有的决策事项上都采取此种方式,难免效率低下,民主也势必变成混乱局面。在民主之外,对一些事项的决策时间过长,成本也会变大,长此以往易对集体经济的发展造成弊端。其次在人员的选任上,可以看到集体经济组织中的管理人员与乡政中的行政人员还是有些重合的迹象。随着改革的深入进行,虽然多数地区已经意识到这个问题,但在以后治理结构建立中对此问题还是要预防,并提高警惕。

此外可以看出,农村集体经济组织在治理结构上正逐渐朝着公司法人化的方向改造。无论是否带有地域特色,这一趋势都愈来愈明显的呈现在人们面前。随着各地不断的探索和实践,未来农村集体经济组织治理结构的方向从一开始的杂乱到现在的逐渐明朗,正说明着一个问题:农村集体经济组织公司法人化改造趋势势不可挡。

2 我国农村集体经济组织依公司制探索治理结构的主要内容和特殊问题

公司治理理论可以说是研究权力安排,以期达到机制之间相互平衡的一门科学。在一个特定的组织体内,如何管理自身,确立各利益主体间的权、责、利,从而把效益最大化,是公司治理中需要面对的问题。公司作为进入市场的营利主体,有自己的生存方式和实现路径。反观农村集体经济组织,我国《民法总则》已经确立其为特别法人。作为特别法人,农村集体经济组织虽已有法人资格,但目前治理结构上各地依旧呈现纷繁不一的局面。在讨论其治理结构按照公司化改造时,其实也就是说,根据公司制的一些特点对其进行改造。在这一层面上,可以认为公司在治理结构上的一些特征就是农村集体经济组织治理结构填充和完善的主要内容。又由于集体经济组织自身固有的一些特征,势必在改造时公司的特征并不完全适用于农村集体经济组织。在此就不再详尽阐述,在后文陈述治理结构中的特殊问题时会有具体体现。

2.1 我国农村集体经济组织依公司制探索治理结构的主要内容

2.1.1 致力于以营利为目的。公司是以营利为目的的企业法人。反观我国农村集体经济组织,在营利性和保障性中似乎更倾向于后者。从经济学的角度分析,企业的目标专一才能更好地实现利益最大化。作为现代类型的公司,从社会公益

的角度出发是要求其承担一定的社会职能。但在激烈的市场竞争中,一个公司不可能把太多的精力放在社会保障性和公益的承担上。其本质还是要以营利为目的,这是核心。在满足了自身营利需求以外,其次才是把目光放到社会责任上去。而我国农村集体经济组织目前尚缺乏这样的目标。有些地区在成立了农村集体经济组织后,对外宣称是营利的,但实质上依然以保障性和公益性为重点关注内容,这样就偏离了农村集体经济组织作为特别法人的主体。法律之所以赋予其特别法人的地位,实际目的是为了农村集体经济组织能够冲破主体的束缚,真正走向市场,为集体经济带来利润,从而推动农村地区的全面发展。

农村集体经济组织致力于以营利为目的,并不是一句口号,实现这一目的的方式有很多种。比如上海新工联有限公司在农村集体经济产权改革中,通过新的产权配置方式来实现营利的目的。其中需要说明的一点是,上海新工联有限公司在集体企业改制后,实行“工者有其股”的原则,提倡职工自愿持股^[4]。并且实行贡献与股份挂钩的模式,贡献大,所持股份就多,反之亦然。此种方式看似与营利性没有关联,但通过职工持股的方式能调动各个层面的劳动者生产经营积极性,从侧面激励公司的营利能力。同时,集体资产以股权的方式分配到个人,有利于提高农村集体经济组织在市场上的竞争能力。

此外需要说明的是,农村集体经济组织的营利性质与公司本身的营利性质在描述范围上稍有不同。公司是在一定程度的自由里投放到市场上的组织体,而农村集体经济组织是在一定的地域条件和产权结构范围内,参照公司的治理结构,从而实现营利的。也可以说农村集体经济组织是在集体成员享有产权权益的基础上追求营利最大化的企业^[5]。

2.1.2 把政府和农村集体经济组织走成两条路。作为公司,本身最大的特点之一就是权责分明,各司其职。这也是一个公司能够在市场上进行有序竞争的主要原因。而我国农村集体经济组织在治理结构上,尚存在“政社合一”的局面。“政社合一”并不是单纯的说政府部门和集体经济组织部门在管理部门上存在完全的重合,而是政府部门的工作人员和集体经济组织内部的管理人员存在重合、交叉的情形。这一问题目前已经被学者反复多次的讨论,逐渐进入人们的视野,并引起大家的关注。笔者在这里想说的是,政府是政府本身,而农村集体经济组织是将要走向公司制治理模式的组织,人们将赋予它以营利为目的经济意思。一方走的是行政路线,而另一方则与我国农村地区的经济发展有着不可分割的联系。只有将两者区别开来,在讨论农村集体经济组织的治理结构问题时,思路才会清晰。

而把政府和农村集体经济组织走成两条路,方式也有迹可循。例如北京市丰台区南苑乡为了改制企业真正成为市场的主体,注册中苑盛世投资管理有限公司,依照《公司法》进行管理^[3]。理顺与乡政府的关系,明晰产权,实现了政企分开。此外,我国《民法总则》把农村集体经济组织规定为特别法人,就意味着使集体经济组织更加明确地与行政组织脱

离——乡镇集体经济组织与乡镇政府脱离、村集体经济组织与村委会脱离,防止政府利用行政手段支配集体财产^[6]。

2.1.3 创建适合本土集体经济组织的治理结构。如前文所述,我国农村集体经济组织在治理结构上大都朝着公司化的方向进行改革,并无统一的管理模式,也无法律对其内容进行规范。各地在治理结构的改革上方向相同,却又因不同的地域、经济条件等因素呈现出各自的特殊性。例如上海闵行区梅陇镇华二村,在以往的集体经济组织模式难以为继的情况下,开始改革本村。变虚化为实股,变独断专行为民众参与管理。该村通过改制,资产所有方式从虚化转为按股共有。变成员为股东,集体经济组织改制成公司,内部的所有事务一律按照公司的章程展开,内部的治理机构按照公司的形式设立。股东也按照公司制的模式享有与一般公司员工同等的待遇和权利。此外华二村没有原地踏步,而是以更加现代、更加严格的企业管理模式来要求自己,迫使集体经济组织在激烈的市场竞争中站稳脚跟,同时确保经济体保值增值,以便更多的维护股东的合法权益。又例如广东省佛山、东莞等地成立股份经济合作社,深圳利用特区的优势成立股份合作公司。广东省经过改革的农村集体经济组织一般都参照公司法设立了“三会”制度,即股东大会、董事会和监事会。先撇开具体的改革措施和实现效果,单从形式上看,广东省基本确立了以公司制为模型的农村集体经济组织。

通过上述分析,可以看出以上地区的农村集体经济组织在治理结构改革方面存在共性:其一在治理模式上,基本上都参照公司管理制度确立了类似股东大会、董事会和监事会具有相互制衡作用的管理模式。其二是机构的分工和合作方面,各地区的农村集体经济组织在运行上基本能够实现分工明确,各司其职,但需要特别注意的是加强监管部门对集体经济组织内部的资产监督,如果有必要可以把资产核算外包出去,由监事会进行监管。广东省推行的会计委派制从一定程度上缓解了内部监管不力的局面^[7]。其三在集体资产的持有者上,一般情况下,经过改制的农村集体经济组织为了调动劳动者的积极性,都会把原来不明晰的资产所有权分配到个人头上。并由集体经济组织内部的成员参与管理,从而激发集体经济组织成员的创造性。

综上,笔者认为,因为《民法总则》赋予了其特别法人的地位,所以无论是什么形式的农村集体经济组织,都是法人,都构成民法上的主体地位。可以参照法人的规定对其进行管理。而农村集体经济组织在对治理结构进行规制的实践过程中,因无法律对其明确的规定,在法人的范围内,允许其带有地方的管理色彩。只要因地制宜,效果可观,且在特别法人的范围内,就可以对其在治理结构上进行大胆的创新和探索。

此外需要说明的是,在农村集体经济组织公司化的同时,需要注意2点:其一需要明确公司的章程,作为农村集体经济组织有效运营的宗旨和纲领。其二是要加强对农村集体经济组织的外部监督。由于农村集体经济组织毕竟是内部成员赖以生存的经济基础,各个部门对农村集体经济组织定

期的检查和问询,有利于其更加平稳的发展。

2.2 我国农村集体经济组织公司化过程中的特殊问题 在讨论这一问题时,笔者首先想到的是股份的自由流转这一问题。在股份公司中,股份的自由流转就像商品的自由交易一样,是股份公司得以自由呼吸的空气。但农村集体经济组织在改制过程中把股份分配到个人手中,这些被分配到个人手中的股份是否可以无限制的自由流转,关系到农村集体经济组织对其进行管理的范围。从农村集体经济组织的内涵和外延上看,可以看出该组织内部的成员具有社区性。与公司最大的区别是,农村集体经济组织内部的成员具有天然性和身份性。所谓天然性和身份性是指该组织的成员生活在赖以生存的土地上,并享有农民的身份。这是性质是不可更改,且相互依存的。显而易见,农村集体经济组织的股权转让制度势必会与公司不同,且限制条件会增加。从成员的社区性这个角度讲,农村集体经济组织的股份具有一定的封闭性,不能无限制的自由流动。

其次是法人的解散和破产问题。在公司制中,企业有申请破产的权利,只要满足一定的条件。农村集体经济组织作为特别的法人,是否可以轻易宣布解散和清算,关系到其治理的时间。从农村集体经济组织的特征来看,如前所述,由于其天然的地域性和社区性,造就了组织的稳定性。因此可以说,农村集体经济组织非经法律规定不能任意消灭,也不能轻易宣布解散和清算^[8]。

上述 2 个特殊问题的研究,对于农村集体经济组织的治理结构具有重大意义。尤其是破产清算这一问题,当集体经济组织无以为继,却不能像一般公司一样进行破产清算时,集体经济组织的决策、管理、监督机构充当什么样的角色,发挥怎样的职能,都是可以继续深入探讨的问题,在此不再赘述。

3 我国农村集体经济组织探索治理模式时的配套保障机制

当农村集体经济组织真正走向社会,其充当的很多的是“经济人”的角色,强化其经济模式,弱化其社会职能是必然的趋势。因此,就需要在发展集体经济之外,配置相应的保障机制,以达到各因素之间的均衡发展。在保障机制的配置

中,主要涉及到人员和资金两大部分。

首先是针对何人的社会保障。随着农村集体经济组织的不断改革,其发展成了不同的形式。如前所述,无论是哪种形式,其都是法人。类比公司法人,公司要为员工交纳“五险一金”,作为员工的社会保障。而该研究讨论的农村集体经济组织与其内部成员的关系,还有别与其他类型企业与员工的关系,其更具有复杂性和依赖性。原村民应该包括为集体经济组织工作的员工和不是员工但却享有地理优势的村民。无论是哪一种人员,都需要社会对其进行社会保障。

其次是交纳社会保障金方面。在确立农村集体经济组织作为特别法人后,其就按照公司制的治理结构开始改革,逐步走上自负盈亏,独立发展的道路。作为为农村集体经济组织工作的员工,理应获得报酬以及相对应的社会福利。而作为原住民,其祖祖辈辈依靠土地生活,当土地被收走后,其依靠什么生活这个问题就变得严峻起来。

在此基础上,笔者认为,农村集体经济组织应承担国家未对其进行保障之时这一段时间的社会保障,为原住民交纳各种社会保障金。考虑到农村集体经济组织转型的困难性和复杂性,可以暂定一个过渡期,过渡期的时间依据具体情况分别确定,在过渡期内集体经济组织依旧承担交纳原住民的各项社会保障金责任。

参考文献

- [1] 杨蕾. 城镇化视阈下农村宅基地使用权收回之类型化研究: 基于案例和规范的分析[J]. 法学论坛, 2014, 29(2): 109-116.
- [2] 孙雷. 上海农村集体经济组织产权制度改革实践[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2012: 173-175.
- [3] 陈水乡. 北京市农村集体经济有效实现形式的实践与探索[M]. 北京: 中国农业出版社, 2011: 184.
- [4] 潘名山, 王安康. 新型集体经济[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2010: 63.
- [5] 孔祥俊. 中国集体企业制度创新[M]. 北京: 中国方正出版社, 1996: 273.
- [6] 李永军. 集体经济组织法人的历史变迁与法律结构[J]. 比较法研究, 2017(4): 35-52.
- [7] 陈标金. 农村集体经济组织产权制度改革: 广东的探索[J]. 农业经济与管理, 2011(2): 76-82.
- [8] 李适时. 中华人民共和国民法总则释义[M]. 北京: 法律出版社, 2017: 311-313.
- [4] 于丽红, 兰庆高. 农村金融机构开展农地经营权抵押贷款的意愿: 基于辽宁省沈阳市的调查[J]. 农村经济, 2013(8): 64-66.
- [5] 刘可. 农村产权制度改革: 理论思考与对策选择[J]. 经济体制改革, 2014(4): 196-200.
- [6] 中国农业银行湖北省分行课题组. 中国农村产权交易所运作模式比较研究: 基于农村产权抵押融资的视角[J]. 农村金融研究, 2014(6): 23-28.
- [7] 张琨, 张焰. 农村产权抵押融资的法律瓶颈及对策建议[J]. 华北金融, 2013(8): 28-31.
- [8] 黄伟君, 叶欣. 农村产权评估难题待破[J]. 农村经营管理, 2015(6): 34.

(上接第 214 页)

成评估小组(至少由 5 人组成,且人数为单数),组成的评估小组应涵盖评估队伍各方人员。

参考文献

- [1] 廖不显. 广西玉林市农村产权交易的问题分析及解决方案[D]. 南宁: 广西大学, 2015.
- [2] 田逸飘, 张卫国, 刘明月. 农村产权抵押物变现的现实困境与破解对策[J]. 西部论坛, 2016, 26(5): 26-33.
- [3] 汪薇, 刘彩霞. 武汉农村综合产权交易所的经验与启示[J]. 科技创业月刊, 2010, 23(7): 24-25.