



中國人民大學

學報

工作论文系列

Working Paper Series

农村集体经济组织何以成为特别法人？

朱 虎 雷志富

JRUCWP2024035

2024. 04. 23

- * 本刊编辑部将那些已通过审稿程序而处于“拟录用”状态的稿件制作成线上展示的工作论文，旨在及时传播学术研究成果而促进学术进步。编辑部还将继续与作者共同努力，修改完善论文，并在其达到刊发标准之后择期正式刊发。当然，若工作论文被发现存在严重的质量问题，则仍有可能被退稿。

农村集体经济组织何以成为特别法人？

朱 虎 雷志富

[摘要] 效率和合法性需求是农村集体经济组织采取法人化构造的理论根据；政经分离需求是农村集体经济组织独立于村民委员会的实践动因，但“依法代行”“交叉任职”等制度安排，只要设置了最低限度的分离和协同规则，仍具有合理性。农村集体经济组织具有多重集体目标，包括促进集体公有制的有效实现并激活集体经济、保障集体成员的生存和发展并促进共同富裕、提升集体成员的组织化水平并助力乡村振兴，这是农村集体经济组织成为特别法人的决定性理由。这些集体目标直接影响到组织的基础和内部的结构，组织的财产基础、成员基础、权力机构、执行机构和监督机构等方面的诸多特别之处由此获得融贯的解释。对农村集体经济组织而言，充分利用农村的社会资本以降低组织运行的成本固然重要，但获得国家和市场的资源支持也必不可少。

[关键词] 农村集体经济组织；特别法人；组织目标；组织结构

一、问题提出

根据法人设立目的和功能等方面不同，《民法典》将法人分为营利法人、非营利法人和特别法人。但《民法典》仅列举了特别法人的类型，而未规定其概念，这表明特别法人是一个立法技术剩余的集合，其内涵和外延都不确定，各类特别法人之间存在很大差异；^①同时，基于其基础性法律的地位，《民法典》也未对每一类特别法人作详细规定，而是授权特别立法。据此，《民法典》第96条确认了农村集体经济组织的特别法人地位，第99条则为《农村集体经济组织法》的制定提供了依据。

目前《农村集体经济组织法》正在制定中，如何以农村集体经济组织的特别性为主线，构建“具有鲜明中国特色”的农村集体经济组织法人规范体系，成为本次立法的重心。既有研究就农村集体经济组织与农民集体之间的关系，农村集体经济组织的权利能力、设立、成员、表决机制、收益分配、终止、治理机构等诸多方面的特别性，均进行了详细阐释，成果丰富但观点针锋相对，缺乏足够的理论和实践共识，且存在研究层次“平面化”、研究体系“碎片化”和研究内容“空洞化”等问题。^②解决上述问题的关键之一是厘清农村、集体、经济、组织这四个要素的意涵和它们之间的逻辑关系，重思农村集体经济组织何以成为特别法人。为此，本文将农村集体经济组织拆解为经

作者：朱虎，中国人民大学商事法律科学研究中心研究员，中国人民大学法学院教授，zhuhubrother@sina.com；雷志富，中国人民大学法学院博士研究生，2020000228@ruc.edu.cn。

* 本文系国家自然科学基金重点项目“民法典多人债之关系及其诉讼构造”（21AFX017）阶段性成果。

① 参见谭启平、应建均：《“特别法人”问题追问》，载《社会科学》，2017（3）。

② 参见陈甦：《农村集体经济组织法构众说窥略——有关农村集体经济组织法律形式变革的稿件编后感》，载《法学研究》，2022（3）；管洪彦：《农村集体经济组织法人的特别性论纲》，载《法学家》，2023（5）。

济、集体、组织和农村四部分，以组织何以可能、组织目标、组织基础及内部结构、组织资源四个维度为分析视角，分别阐释以下问题：农村集体经济组织为何法人化？为何不能成为营利法人或者非营利法人而成为特别法人？农村集体经济组织与其他特别法人又有什么不同？这些不同又如何影响到其组织架构和组织资源的获取方式？上述四个问题即构成了本文的分析结构，即农村集体经济组织何以成为法人组织（第一部分）和何以成为特别法人（第二、三、四部分）。同时，为了突出文章的实践关怀，本文将采取宏观的理论论证与微观的规范分析相结合的方法，在进行理论论证之后，对《农村集体经济组织法（草案）》（二审稿）（以下简称“《草案》（二审稿）”）的相关条文提出相应修法建议。

二、经济：法人组织何以可能

农村集体经济组织作为社会主义公有制经济在农村的重要实现形式，其首要目标是通过农村集体资产要素的市场化配置，实现集体成员间的资本和劳动力的结合、成员资本和劳动力与社会资本的结合以及集体资本与社会资本的结合。但是，能够实现上述结合的机制有市场机制和组织机制；那么，为何要采取农村集体经济组织这种法人组织机制，^①而非市场机制？对此可以解释的因素可能主要包括效率需求、合法性需求以及政经分离的治理需求。^②

（一）市场交易与法人组织：效率和合法性需求

从效率需求的角度，设立农村集体经济组织有助于降低集体交易中成员与成员之间、成员与第三人之间、集体与第三人之间的交易成本。组织作为投入和产出的中间环节，既是资源的组织，也是人际关系的组织，可以通过有效率的组织管理取得更高的资源动员获取能力，产生更高的效益；但在充分市场的前提下，生产活动的最优化也完全可以不通过组织而通过市场实现。这就需要引入交易成本的分析框架。^③市场交易的不确定性和复杂性、人的有限理性和信息不对称前提下的投机性，加上交易双方在签约后相互依赖的资产专用性产生的“小数”现象，会导致信息阻滞和市场失败。组织可以有效地缓解上述问题。因此，市场和组织存在相互转化的可能性。组织搭建出治理的框架，通过权力关系解决市场交易的不确定性和复杂性，将即时市场变为重复市场，缓解信息不对称下的逆向选择，并通过组织内部的激励和监督机制克服道德风险。

在农村集体经济中，资产尤其是其中的土地资产，由于其地域连接和用途管制，资产专用性较高、成员之间的相互依赖性较强，就可能产生“小数”现象和投机行为，导致交易成本提高。此时，通过农村集体经济组织，将市场关系转变为组织内关系，搭建治理框架和解决问题的权威结构，有助于降低成员与成员之间的交易成本。与单个农户相比，农产品收购者和服务提供者具有信息、资金乃至组织化等竞争优势，农产品市场往往属于“买方垄断”市场。^④将集体成员组织起来成立农村集体经济组织有助于提升成员自身的谈判能力，降低成员与上下游商家之间的交易成本。此外，集体经济组织还可以通过整合上下游企业，延伸农业产业链，实现农村一二三产业融合发展，

^① 该处采用“法人组织”而非“法人”的概念，是为强调法人与组织的种属概念关系，突出法人的组织属性；同时，这也有助于区分法人和组织，本文中的“组织”概念是一个与市场相对的，包含法人组织和其他组织在内的大的组织概念而非仅指法人组织。所谓“组织”，是指有相对明确的边界、规范的秩序（规则）、权威级层（等级）、沟通系统及成员协调系统（程序）的集合体；这一集合体具有一定的连续性，它存在于环境之中，从事的活动往往与多个目标相关；活动对组织成员、组织本身及社会产生结果。参见理查德·H. 霍尔著：《组织：结构、过程及结果》，35页，上海财经大学出版社，2003。

^② 尽管从发生学的意义上而言，社会化改造的政治决策才是农村集体经济组织出现的直接原因；但是，该政治决策的正当性基础却主要是经济效率层面的考量，而这也是农村集体经济组织采取“特别法人”构造的根本原因。

^③ 参见罗纳德·科斯：《企业的性质》，载盛洪主编：《现代制度经济学》（上卷），104页以下，北京大学出版社，2003；奥利弗·E. 威廉姆森：《资本主义经济制度：论企业签约与市场签约》，66页以下，商务印书馆，2002。

^④ 参见杨继国：《二元市场结构：农村经济发展的障碍》，载《财经问题研究》，2003（10）。

降低集体与第三人的交易成本。

从合法性需求的角度，法人组织形式有助于农村集体经济组织适应当下的制度环境，获得社会承认的合法性基础。农民集体的规模有大有小，资产有多有少，即使按照交易成本考量，是通过组织还是通过市场、通过法人组织还是非法人组织，也应该有所不同，但为何都要采取法人这种组织机制呢？因此，还应当考虑合法性需求，即农民集体所处的制度环境（institutional environment），也即社会共享的观念和做法，这些共享观念和做法使得组织模仿制度环境里建构起来的具有合法性（legitimacy）的形式。^①对农村集体经济而言，其作为公有制中的集体经济，最可能模仿同为公有制经济中的国有企业，国有企业改革的核心之一是国有企业的法人化。农村集体经济组织基于此种模仿机制，形成对制度环境的反映，通过法人化构造以适应制度环境和取得社会承认。

此外，对农村集体经济组织的管理者而言，农村集体经济组织的法人化，使得农村集体经济组织和村民委员会区分开。虽然两者仍可能实质合一，即“一套人马，两个牌子”，但形式上的分离有助于在结构上分离政治和经济，为自己的收益和责任确立一个言辞上的防火墙。同时，对规模较大、资产较多的农村集体经济组织而言，它们也更愿意采用法人形式。与非法人组织相比，法人组织具有“所有者防护（owner shielding）”（有限责任）和“实体防护（entity shielding）”（独立财产）的双重防护，^②大规模的企业往往也采用了法人组织形式，这使得法人组织形式构成了对外界发出该集体经济组织更好的一个信号。在信息不对称的经济和政治运作中，这会有更多的经济效益和政治效益，对管理者也更有效益。^③此时，宏观层次上的合法性逻辑和微观层次上对管理者的效率逻辑结合起来，社会结构经由效率机制反映于社会行动上。

（二）政经合一与政经分离：“依法代行”与“交叉任职”

即使农村集体经济组织需要法人化，根据其和村民委员会之间的关系，其法人化路径仍可考虑政经合一或政经分离。目前相关政策和法律并未强制采取统一的政经分离的法人化路径，而是由各个农村集体根据自身实际情况进行选择，同时建立政经分离的制度基础。《民法典》第101条第2款规定，未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能。此种制度安排可能不仅是一种实然选择，也是一种应然选择。

目前中国乡村面临着“空心化”和“自然城镇化”两种截然相反的趋势。^④空心村意味着集体规模较小且村民与成员差异较小、集体资产较少且集体经营活动较少、乡村经营管理人才相对缺乏，在该种集体经济中建立独立的农村集体经济组织法人，成本较大，收益较小，独立的必要性不大。相反，经过自然城镇化形成的“超级村庄”，意味着集体规模较大且村民和成员差异较大、集体资产较多且集体经营活动较多、乡村经营管理人才相对充足，在该种集体经济中建立独立的农村集体经济组织，成本较小，收益较大，独立的必要性较大。在这两个极点之间，还存在着诸多“中间形态”的村集体，它们采取何种程度上的政经分离都应有所区别。^⑤

农村集体经济组织代表成员集体行使集体财产所有权，主要负责经济事务；村民委员会是基层群众自治组织，主要负责公共事务和公益事业。由于两者的职能存在本质差异，即使采用“依法代

① See John W. Meyer, and Brian Rowan. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*, 1977, 83 (2): 340 - 363; Paul J. DiMaggio, and Walter W. Powell. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality". *American Sociological Review*, 1983, 48 (2): 147 - 160.

② See Henry Hansmann, et al. "Law and the Rise of the Firm". *Harvard Law Review*, 2006, 119 (5): 1337 - 1343.

③ 关于信息不对称时的信号理论，参见周雪光：《组织社会学十讲》，139 - 145页，社会科学文献出版社，2003。

④ 参见陈家喜、刘王裔：《我国农村空心化的生成形态与治理路径》，载《中州学刊》，2012（5）；折晓叶、陈婴婴：《超级村庄的基本特征及“中间”形态》，载《社会学研究》，1997（6）。

⑤ 参见孙宪忠：《从〈民法典〉看乡村治理中急需关注的十个法治问题》，载《中州学刊》，2021（2）；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》，载《中州学刊》，2022（2）。

行”的制度构造也不意味着组织完全一体化，仍有必要设置最低限度的分离规则，尤其财务的分离。但是，两者毕竟同属农村基层党组织领导下的乡村治理组织，即使实行组织分离，也有必要设置最低限度的协同规则。《草案》（二审稿）第5条第10项规定农村集体经济组织支持和配合村民委员会在村党领导下开展村民自治；第35条第1款规定农村集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事与村党组织领导班子成员、村民委员会成员可以根据情况交叉任职。农村集体经济组织对村民委员会的支持不意味妨碍农村集体经济组织自身的正常运营，也不意味着弱化政府对村委会的支持，尤其是资金支持；^①交叉任职不意味着完全取代而是分离基础上的协调，也不意味着任意交叉任职，而是在遵循法定程序基础上的交叉任职。随着乡村振兴战略的持续推进和集体经济的持续壮大，应逐步实现农村集体经济组织和村民委员会之间的组织、职能、人员、治理机制、财务等方面的分离，同时保持必要的协作和监督；^②但目前“依法代行”机制仍具有实然和应然的双重合理性。

三、集体：经济组织中的集体目标

集体所有制经济是社会主义公有制经济的重要组成部分，农村集体经济组织是社会主义公有制经济在农村的重要实现形式。作为集体的组织，农村集体经济组织肩负着多重集体目标，包括促进集体公有制的有效实现并激活集体经济、保障集体成员的生存和发展并促进共同富裕、提升集体成员的组织化水平并助力乡村振兴。组织的目的和功能决定组织的类型，组织目标的集体性是农村集体经济组织成为特别法人的决定性理由。

（一）促进集体公有制的有效实现并激活集体经济

作为集体公有制的组织形式，农村集体经济组织承载着促进集体公有制的有效实现并激活集体经济的集体目标。集体所有制在《民法典》上的表达是集体所有权，^③促进集体所有制的有效实现就是要促进集体所有权的有效实现，即构建“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的集体所有权规则。所有权结构包括主体、内容和客体三项要素，主体要素是明晰集体所有权归属、促进集体所有权有效实现的关键。《民法典》第261条、《土地管理法》第11条规定农民集体是农村集体资产的所有权主体。但因为农民集体具有抽象性、集合性，且没有外在的组织形式和内在的组织机构，难于形成并执行自身独立的意志，不适合作为集体所有权的行使主体，集体所有权出现权能残缺、流转不畅、保护不周等难题。^④对此，存在两种解决方案：一是模仿私人所有权的主体构造，将农民集体组织化，尤其是法人化，赋予其民事主体地位，使其能像私人所有权主体那样同时作为集体所有权的归属主体和行使主体；^⑤二是模仿同为公有制法律表现形式的国家所有权的主体构造，分离集体所有权的归属主体与行使主体，并将行使主体法人化。^⑥

基于实践和理论双重理由，我国实证法选择了第二种方案。其实践理由在于很多农村地区未及时建立起独立的农村集体经济组织，为避免集体资产变为无主财产，选择普遍存在且可以确定边界

^① 《村民委员会组织法（草案）》（2022年8月18日版）（以下简称“《村委会组织法（草案）》”）新增“村民委员会工作的保障”章（第6章），规定了对村民委员会的各项保障措施，并在第57条第2款规定，村集体经济收益应当确定适当比例用于村公共事务、公益事业和村级组织运转。

^② 参见管洪彦：《新型农村集体经济组织的法律地位：法理争辩与规范表达》，载《理论学刊》，2023（3）。

^③ 参见蔡立东：《中国式物权制度的文明刻度》，载《中国社会科学》，2022（12）。

^④ 参见陈小君：《我国涉农民事权利民法典物权编之思考》，载《广东社会科学》，2018（1）。

^⑤ 参见陈小君、周崇聪：《集体经济组织作为集体土地所有权主体之考量》，载《北京航空航天大学学报（社会科学版）》，2023（5）；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（3）。

^⑥ 参见韩松：《论农民集体所有权的成员集体所有与集体经济组织行使》，载《法商研究》2021（5）；管洪彦：《农民集体和农村集体经济组织关系的理论证成和实益展开》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2022（6）。

和范围的农民集体作为集体财产的所有权主体，具有实践必要性和可行性。^① 其理论理由在于集体所有权和私人所有权的功能存在本质差异，其主体构造也可以存在差异。私人所有权的制度功能主要是为了保障财产的个人归属和支配，更多体现权利主体的意志，不特别考虑财产本身可能承担的社会功能；集体所有权的初始制度功能主要是为了将特定财产保留在某一集体内部，更多遵循的是客体物的客观用途，服务物的特定功能和目的，不特别考虑权利主体的主观意志。^② 上述功能差异决定了私人所有权和集体所有权在财产归属和流转上的差异：私人所有权一般归属于单一主体，以此鼓励财产的流转；集体所有权一般归属于某个集体而非由成员共有，以此限制财产的流转。在坚持集体公有制的背景下，我国立法创制农民集体概念并将其作为集体土地所有权人，不是为了将其塑造为市场交易主体，而便于集体资产的流转，而是为了实现社会主义公有制的政治承诺，使集体财产为特定群体共同分享、使用和收益。作为集体所有权归属主体的农民集体不仅不需要而且也不应该组织化，未经组织化的农民集体恰恰有助于实现集体所有权的政治功能和归属的经济功能，且能避免法人财产属于私人所有而与公有制相违背的“形式诘难”。^③ 但政治功能和归属的经济功能仅是集体所有权制度功能的一部分而非全部，集体所有权所具有的利用这种经济功能同样重要。此时，创设一个与集体所有权归属主体并列，且能代表农民集体行使集体所有权和参与民事交易活动的一般民事主体，成为制度必然，这是农村集体经济组织法人化所要实现的首要集体目标。在此种“依法代表行使”的构造下，法人化的农村集体经济组织被赋予管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的职责，与作为所有权归属主体的农民集体实现了功能互补，共同促进集体所有制的有效实现。

对于如何阐释此种“依法代表行使”的制度构造，理论上出现了“代理说”“代表说”“信托说”“投资关系说”“实质同一说”“二元说”等不同主张。^④ 这些理论的共识在于集体财产应由农村集体经济组织进行实际上的管理和支配，同时该种管理和支配必须受到集体所有权承载的公有制目的的约束，即保证成员受益和农民集体不会丧失集体资产的所有权；而分歧在于如何构建实际支配与目的约束相兼容的理论体系。由于在价值判断结论上基本不存在差异，上述理论争议仅属于解释选择问题而非价值判断问题，^⑤ 不应成为此次农村集体经济组织立法的重心，这也体现了立法与法学的区分。

（二）保障集体成员的生存和发展并促进共同富裕

作为农民集体成员的组织载体，农村集体经济组织承载着保障集体成员的生存和发展并促进共同富裕的集体目标。虽然国家所有权和集体所有权同属公有制且都采取归属主体和行使主体分离的构造，但两者受益主体的范围和收益分配的方式却不同：前者是全民共享；后者是特定成员分享。这种收益分配上的差异，是由集体所有权具有的“集体所有，成员受益”的制度目的所决定的。集体所有权的目的是要使集体成员平等受益，并通过受益获得集体所有权提供的保障，而集体成员从集体所有权受益并获得保障也就是集体所有权的实现。^⑥ 农民集体成员权是集体所有权目标实现的手段，它既是连接农民集体与集体成员之间的权利纽带，也是集体所有权与集体成员对集体所有权

① 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（6）。

② 参见陈晓敏：《论大陆法上的集体所有权——以欧洲近代私法学说为中心的考察》，载《法商研究》，2014（1）。

③ 将其称之为“形式诘难”，是因为法人所有制并非天然与公有制相违背，其可以通过合理设计相应的治理结构来落实公有制的制度目的。真正的诘难在于由农民集体所有到农村集体经济组织所有所产生的制度变否有效率。

④ 相关介绍，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（3）；高海：《农民集体与农村集体经济组织关系之二元论》，载《法学研究》，2022（3）。

⑤ 参见王轶：《对中国民法学学术路向的初步思考——过分侧重制度性研究的缺陷及其克服》，载《法制与社会发展》，2006（1）。

⑥ 参见韩松：《论农民集体土地所有权的集体成员受益权能》，载《当代法学》，2014（1）。

所享有的财产权和经营管理权之间的利益转化机制。^①

在不同时期，集体成员权的内容并不相同，但整体呈现出扩张的趋势。在高级合作社和人民公社时期，成员权主要表现为劳动收益权；在家庭联产承包责任制时期，成员权主要表现为土地承包经营权、宅基地使用权、集体土地征收补偿分配权等有限财产权；在原《物权法》和《民法典》时期，除了上述财产权外，成员权还包括集体财产管理权、知情权和撤销权等非财产权。^②但由于缺乏集体成员权实现的组织基础，成员权仍存在类型不足、行使不畅、保护不严等问题。^③此次农村集体经济组织立法就是为集体成员权的享有、行使、保护提供组织基础：“落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利，形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系”，尤其是“维护广大农民集体成员财产权益、实现共同富裕”，真正实现从集体成员权到法人成员权的关键转变。^④《草案》（二审稿）第二章全面规定了成员权的内容、类型、行使程序和保护，充分保障了集体成员的生存和发展并促进共同富裕目标的实现。^⑤其中，选举权和被选举权（第13条第1项）保障了成员对集体事务的经营管理权，集体所有的经营性财产的收益分配权及其股份化改造（第41条）和享受集体经济组织的服务和福利权（第13条第9项）则拓宽了成员的财产权益。

此外，农村集体经济组织还通过为农户和各类农业经营主体提供产前、产中、产后的农业生产性服务，增加成员的经营性收入；通过科学合理地利利用农村特有的生态资源、文化资源，发展农业的新产业、新业态，促进一二三产业融合发展，为成员创造新的就业机会，增加农民的工资性收入。上述增加的收入为成员实现共同富裕注入了内生动力。

（三）提升集体成员的组织化水平并助力乡村振兴

作为乡村振兴的组织纽带，农村集体经济组织承载着提升集体成员的组织化水平并助力乡村振兴的集体目标。在承认国家与社会分离的基础上，根据“国家能力”与“社会能力”的强弱组合，可以将国家与社会之间的关系大致分为以下四种理论模型：强国家-强社会、强国家-弱社会、弱国家-强社会和弱国家-弱社会。^⑥较早的观点认为，国家与社会属于二元对立和零和博弈的关系，强国家对应弱社会而强社会对应弱国家，两种理论模型分别对应“国家中心论”和“社会中心论”；但新近的观点发现，国家和社会并非二元对立而是“相互构成”关系，不存在“无国家的社会”，也不存在“无社会的国家”，国家与社会可以协作共赢，实现正和博弈。^⑦强国家对应的并非一定是弱社会，也可能是强社会。国家的强，在于其具有较强的国家能力和国家自主性而具有强的“基础性权力”，能有效地进行社会控制并为社会的有序发展提供资源支持；社会的强，在于其具有较强的自治能力和社会自主性，能有效制约国家的“专制性权力”，弥补国家的不足，并有效地承接

^① 参见陈小君：《我国农民集体成员权的立法抉择》，载《清华法学》，2017（2）；房绍坤：《促进新型农村集体经济发展的法治进路》，载《法学家》，2023（3）。

^② 参见黄薇主编：《中华人民共和国民法典物权编解读》，139-142、150-155页，中国法制出版社，2020；管洪彦：《农民集体成员权研究》，63-83页，中国政法大学出版社，2013。

^③ 参见高飞：《〈民法典〉集体所有权立法成功与不足》，载《河北法学》，2021（4）。

^④ 参见《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（2016年12月26日）（以下简称“《集体产权制度改革意见》”）第三（五）部分；全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文的关于《农村集体经济组织法（草案）》（一审稿）的说明（以下简称“《草案》（一审稿）说明”）；温世扬：《从集体成员权到法人成员权——农村集体经济组织法人成员权的内容构造》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2022（4）。

^⑤ 《草案》（二审稿）并未对成员行使知情权的诉权作出规定，建议参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的规定（四）》（法释〔2020〕18号）第7—11条规定，予以增加。

^⑥ 参见乔尔·S.米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，37页，江苏人民出版社，2012。

^⑦ 参见乔尔·S.米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，129-138、254-267页，江苏人民出版社，2013；郑杭生、杨敏：《社会互构论：世界眼光下的中国特色社会主义学理论的新探索》，433-468页，中国人民大学出版社，2010。

国家对社会的各项资源支持。^①“强国家-强社会”的组合可能是当下国家与社会关系的最佳模型。

中国农村基层社会治理长期面临行政化和去公共性的困境，社会自主性和自治能力较为欠缺，基层社会整体处于强国家-弱社会的模型阶段。为重建农村社会的公共性，构建基层强社会，增强其自主性，需建立和完善各类农村基层组织提升农民的组织化水平，重建农民的主体地位。重建农村集体经济组织，一方面为农民经济合作提供了组织基础，提升了农村再组织化的能力，另一方面也提升了国家资源下乡的有效性。农民组织起来，不仅可以更精准地表达公共品需求偏好以对接国家资源，而且有能力满足农村公共事务和公益事业高水平发展的需要，为形成与强国家对应的强社会提供组织基础。^②

乡村振兴包括乡村产业、人才、文化、生态、组织五大振兴。人才、组织是主体，产业、文化、生态是客体，振兴主体的目的是为了振兴客体。农村集体经济组织通过经营集体资产为乡村其他组织提供资金支持，促进乡村组织振兴；通过为返乡入乡和各类人才提供必要的生产和生活服务并根据实际情况提供相应的福利待遇，促进乡村人才振兴；通过将农村特有的生态、文化和其他乡村资源商品化，促进农村一二三产业深度融合，促进产业、文化和生态振兴。据此，农村集体经济组织将成为农村产业振兴的组织者、人才振兴的集聚营、文化振兴的引领者、生态振兴的参与者、组织振兴的纽带者。^③乡村振兴的过程也就是农村基层社会治理体系和治理能力现代化的过程，其与国家治理体系与治理能力现代化相结合，将真正实现“强国家-强社会”的双强构造。

因此，当前农村集体经济组织立法的目标并非单纯地追逐利润最大化，而是通过采取经济激励的方式将农民组织起来，提升农民参与基层社会治理的积极性，提升乡村社会的凝聚力，助力实现乡村振兴。

四、组织：组织基础和内部结构

组织目标决定了组织基础和组织内部结构，农村集体经济组织所承载的集体目标使其组织基础和内部结构表现出诸多特别性。

（一）组织基础：财产基础和成员基础

就财产基础而言，农村集体经济组织的财产具有来源、类型、管理方式和责任承担等方面的特殊性。第一，农村集体经济组织的财产来源于集体公有化改革形成的集体财产，而非集体成员的个人投资。尽管互助组和初级合作社的财产的确由农民的最初投资形成，但该财产仍属于私人财产，仅构成农村集体经济组织的初始财产来源；经农业社会主义改造，初级合作社的财产转化为高级合作社的财产，该财产由个人财产变为集体财产，才构成了农村集体经济组织的合法财产来源。农村集体经济组织的财产来源应从集体公有化的政治视角而非成员投资入社的经济视角来解释。^④同时，对集体经营性财产的积累主要由成员劳动贡献这个观点，也应保持更为谨慎的态度。

第二，农村集体经济组织的财产类型不限于经营性资产，还包括资源性和非经营性资产，其目标也不限于获利分配，还包括实现集体共益。根据重要性和改革目标的不同，《集体产权制度改革意见》将集体资产区分为资源性、经营性和非经营性资产。将资源性资产、经营性资产、非经营性资产并列的意义，在于突出资源性资产的重要性和强调其公有制专属财产的特殊性；区分经营性和非经营性资产，旨在表明两者均不是公有制专属财产，且分别体现集体所有权的分享收益权能（个

① 参见迈克尔·曼：《国家的自主权：起源、机制与结果》，载郭忠华、郭台辉编：《当代国家理论：基础与前沿》，53-60页，广东人民出版社，2017。

② 参见贺雪峰：《乡村治理中的公共性与基层治理有效》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2023（1）。

③ 参见管洪彦：《农村集体经济组织法类型定位之证成与价值展开》，载《法学论坛》，2021（5）。

④ 参见韩松：《论农村集体经济组织法人的特别性及其立法意义》，载《中国社会科学院大学学报》，2023（8）。

益性)与共享收益权能(共益性)。^①这种功能取向的财产类型区分旨在实现财产的分类管理,蕴含了资源性资产与经营性和非经营性资产的联结可能性,由此形成资源性经营资产和资源性非经营资产。同时,经营与非经营性资产也可相互转化,例如,一些农用地可依法变更为集体经营性建设用地,一些学校校舍可用于物业租赁。即使如此,仍有必要强调资源性经营资产收益分配的特殊性。例如,通过集体经营性建设用地依法入市而获得的经营收益,原属于集体收益,本可依法向成员分配,但为保证集体资产维持在特定水平,实现类似与公司资本维持的目的,一般不允许直接分配该种收益而应将其投入集体经营。此类资产仅在获得经营性收入后才可以再进行分配。对此,《草案》(二审稿)第41条第2款改变了《草案》(一审稿)第41条第2款的规定,明确资源性资产中可以依法入市、流转的财产用益物权属于经营性资产,与《草案》(二审稿)第37条第4项和第5项、第39条和第40条规定资源性资产可以通过出租、入股或者出让的方式,转化为资金或者资产份额等经营性资产保持了体系上的一致。

第三,集体经营性资产折股量化形成的股份,不指向资产的所有权,而指向资产收益的分配。虽然集体经营性资产不属于公有制专属资产,可自由流通,但不意味着它可依据集体成员的意志被任意分割进而成为成员的私有财产。与共有财产不同,集体经营性资产仍属公有制财产,各成员并不直接享有财产所有权,而只能以成员权为根据获得财产所有权的受益权。^②折股量化的目的只是为了落实成员受益权,明确成员集体收益分配的具体方法,而非分割财产。问题是,经营收益同属于集体经营性资产,经营收益的分配在本质上也可认为是集体资产分割,但为什么允许部分分割而否定全部分割?原因可能在于,为了平衡好发展集体经济和增加成员财产性收入,防止集体经济变弱变小,集体经营性资产只能遵循“保障性分配”而非“一次性分配”原则。^③《草案》(二审稿)第17条、第37条第2款规定,集体财产不可分割到成员个人;第41条第1款规定,集体所有的经营性财产收益权量化份额仅是成员参与集体收益分配的基本依据。

由于集体资产股份是一种成员福利性质的收益分配依据,遵循保障性分配原则,该种“股份权”的权能,尤其是对外转让和继承权能,会受到身份性和保障性的限制。在现阶段,模仿土地承包经营权和宅基地使用权的规范构造,成员应可以按照自愿有偿原则,依法在本集体经济组织内转让集体资产股份或者将股份退回农村集体经济组织,而不宜允许对外转让或者由集体经济组织外的第三人进行继承。此种限制可能会面临限制成员财产权和不利于吸引社会资本的质疑,但该质疑并不成立。首先,集体资产股份可以通过抵押、担保并配合收益执行的方式,实现其财产权益,无需在农村集体经济组织中引入“实质意义上的社会股东”;也无需将股份财产权益和股份管理权益相分离,在允许对外转让的同时剥夺外部第三人对集体财产经营管理事项的表决权,让其成为“形式意义上的社会股东”。^④此外,担保权人优先受偿的范围以转让人具有集体成员资格期间所能获得

^① 参见韩松:《论农民集体土地所有权的集体成员受益权能》,载《当代法学》,2014(1)。

^② 参见谢鸿飞:《农村集体经济组织权利能力的限制与扩张——兼论〈农村集体经济组织法(草案)〉的完善》,载《中国社会科学院大学学报》,2023(8);陈锡文:《农村集体经济组织有两大基本特征》,载《山西农经》,2018(3)。

^③ 参见韩松:《农民集体成员的集体资产股份权》,载《法学研究》,2022(3)。

^④ 剥离集体股份中的管理权益是多数允许股份对外转让的学者的主张,参见房绍坤、任恰多:《论农村集体资产股份有偿退出的法律机制》,载《求是学刊》,2020(3);高海:《集体资产股份有偿退出的特别性及其规范》,载《法治研究》,2022(1)。但是,从集体股份财产权益实现角度而言,上述转让属于可以有,但不是必须有,因为通过担保制度足以实现集体股份的财产权益,而允许上述转让不仅会增加不必要的制度成本,且会让人产生股份受让人也享有股份管理权益的误解。此外,如果股份受让人只享有股份收益而不享有股份管理权益,第三人接受该种权能残缺的股份转让的意愿较低,通过对外转让实现财产变现的意义有限。当然,如果将来要允许股份对外转让,也不应过分扩大此种对外转让的作用,因为这最多只是为农村集体经济组织成员提供了另外一种作用空间有限的财产变现方式而已。类似观点,参见韩松、段程旭:《农民集体成员持有的集体经营性资产收益分配股份的自愿有偿退出》,载《河北法学》,2024(2)。

的股份收益为限，一旦担保人因死亡或者其他原因丧失成员资格，担保人的集体股份及其收益也将相应地消失，担保权人优先受偿的范围也不再扩大。同理，集体成员死亡后，并不发生集体资产股份的继承；当存在其他户内成员时，其集体资产股份应当通过户内共享的方式由其他成员分享；当不存在其他户内成员时，则由集体经济组织强制收回。其次，农村集体经济组织可以通过设立独立的二级法人来吸引外部资本，而非必须通过自身吸收外部资本，这既有利于维护集体经济组织内部的身份属性和社区属性，又有利于充分激活社会资本的活力。^①《草案》（二审稿）在第17条仅规定了成员自愿退出的一般规定，而未规定集体资产股份对外转让和继承规则，这有助于维持集体经济的公有制本质属性；同时第6条第3款、第42条规定，农村集体经济组织可以依法通过经营性财产出资设立或者参与设立公司、农民专业合作社等市场主体，发展新型农村集体经济，以其出资额为限对其设立或者参与设立的市场主体的债务承担责任。

第四，农村集体经济组织的责任财产仅限于经营性资产而不包括资源性资产和非经营性资产。因为资源性资产属于公有制专属财产，其所有权不能转让给任何私主体，缺乏直接变价的权能；非经营性资产属于公益资产，旨在保证成员集体利益的实现，也缺乏直接变价的权能。《草案》（一审稿）第6条第1款规定，农村集体经济组织不得破产。但该规定仍值得反思，不允许转让资源性和非经营性资产所有权，并非必然要求不允许农村集体经济组织破产，同样可行的是允许破产但排除对特定财产的执行。因此，责任财产的特殊性并非是否允许农村集体经济组织破产的核心理由。根据本文观点，农村集体经济组织并非不能而是不会破产，原因在于，农村集体经济组织需要从事较高风险的经营活动时，应依法出资成立公司等市场主体，并以出资为限承担债务责任，故破产的只可能是其设立的二级法人。^②对此，《草案》（二审稿）第6条第2款明确农村集体经济组织不适用有关破产法律的规定。

就成员基础而言，农村集体经济组织的成员具有身份获得的无偿性与被动性、范围的封闭性。农民集体是一定地域范围内的农民个体集合形成，具有严格的社区边界，集体成员仅需出生于此就自动获得成员身份。该种身份获得的机理在于其遵循的是集体财产的公有制分配规则，贯彻的是社区公平原则。^③该原则决定了农民集体成员身份获得的无偿性、被动性和范围的封闭性。农村集体经济组织的成员是以该农民集体的成员为基础，同样具有上述特征。社区公平分配原则也决定了成员资格的认定、变更和丧失标准都应由法律规定，并贯彻公平原则，将是否“以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障”作为首要因素，同时兼顾血缘、地缘、婚姻、户籍等辅助因素。将“基本生活保障”而非户籍作为首要因素，是因为后者仅是形式因素而前者才是实质因素；同时，获得非农户籍并取得其他社会保障不必然意味着丧失集体成员身份，^④《土地承包法》第27条第2款和《土地管理法》第62条第6款据此规定，国家保护进城农户的土地承包经营权和宅基地使用权。

《草案》（二审稿）规定了成员的定义（第11条）、资格的认定标准（第12条）、资格变更（第15条），资格丧失（第18、19条），身份异议仲裁和身份异议之诉（第57条）等规则，解决了成

① 参见宋志红：《集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构》，载《法学研究》，2022（3）。

② 也有学者指出，在该问题上应避免一些不必要的误解：（1）破产不等于破产清算，还包括破产重整和破产和解；（2）破产清算不等于主体资格的消灭，可以借鉴个人破产的相关制度安排，限制而非消灭其主体资格；（3）破产也并不意味一定适用《企业破产法》的一般规则，可以规定农村集体经济组织破产的特别规则。参见吴昭军：《农村集体经济组织终止问题研究》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》，2021（10）；刘欢：《论农村集体经济组织法人的终止》，载《西南政法大学学报》，2023（3）。

③ 参见韩松：《论农村集体经济组织法人的特别性及其立法意义》，载《中国社会科学院大学学报》，2023（8）。

④ 参见孙宪忠：《从〈民法典〉看乡村治理中急需关注的十个法治问题》，载《中州学刊》，2021（2）；孙宪忠：《农民“带地入城”的理论思考和实践调查》，载《苏州大学学报（哲学社会科学版）》，2014（3）。

员资格认定标准不统一、成员身份认定纠纷不可诉的实践困境。^① 但为破除农村集体经济组织人才短缺的困境，提升其运行管理效能，同时发挥农村经济组织促进乡村人才振兴的经济激励功能，《草案》（二审稿）第16条规定，在满足一定条件下，非农村集体经济组织成员可以享受参与分配集体收益、享受集体经济组织提供的服务和福利和法律法规和集体经济组织章程规定的其他权利。虽然该条部分突破了上述成员身份获得的无偿性与被动性、范围的封闭性的限制，即允许以意定方式取得非原始成员专属的部分成员权益，但这并不意味着非成员可以通过出资获得参与集体经济组织经营管理权，而仅是为第三人参与农村集体经济组织的管理和运营提供经济激励。非成员是否出资与是否允许其加入农村集体经济组织并获得集体股份不存在直接相关性。如果另有个人出资，该出资应投入农村集体经济组织设立的二级法人中，按照该二级法人的资本运作方式进行经营并享有一般意义上的股权。这与集体成员量化分配的集体股份存在本质差异。

（二）内部结构：权力机构、执行机构和监督机构

就内部机构而言，农村集体经济组织的机构在人员组成、职权范围、科层结构、表决机制和监督模式方面具有特别性。第一，农村集体经济组织的权力机构组成应具有相对封闭性，而其执行机构与监督机构组成应具有相对开放性。《草案》（二审稿）第27条和第30条规定，成员大会和理事会由本集体成员组成，第33条则并未规定监事会只能由本集体成员组成，改变了《农村集体经济组织示范章程》（农政改发〔2020〕5号）所要求的所有机构均只能由本集体成员组成的规则。^② 对于权力和监督机构的人员构成争议不大，争议较大的是非集体成员是否可以成为理事会成员。反对理由主要是：（1）非集体成员与集体缺乏足够的利益连接，相较于集体成员，非集体成员会更加关注个人利益而非集体利益；（2）享有理事会的表决权比享有权力机关的表决权可能会有更大作用，由非集体成员担任理事会成员会导致与非本集体成员不享有权力机关表决权之间的悖论；（3）吸引社会资本和不具备本集体成员资格的人才可通过农村集体经济组织设立二级营利法人实现。^③ 这些反对理由均不成立。首先，无论是成员还是非成员担任理事会成员均会存在“委托-代理”问题，并且成本高低很难确定，解决该问题的关键在于构建完善的激励机制和监督机制而非成员的组成。其次，理事会是否享有表决权以及享有表决权的事项范围，是由组织目标决定的，在农村集体经济组织中并不会出现理事会的表决权比成员大会表决权作用更大的问题，对此下文将详述。最后，即使农村集体经济组织可以设立二级法人并允许非集体成员担任管理者，实现集体资产的经营管理，但仍需要专业的经营管理人才来建议如何进行投资。因此，《草案》（二审稿）第30条的规定是值得商榷的，应允许非成员担任理事会成员，以弥补成员理事能力之不足。^④ 此外，《草案》（二审稿）第30条第3款仅规定“乡镇党委、村党组织”有权提名推荐农村集体经济组织理事会成员候选人，存在范围过窄的弊端，有必要增加可以提名推荐理事会成员的类型，例如村委会和一定比例（例如三分之一）的成员或者成员代表。

第二，农村集体经济组织应扩张权力机构的职权而限缩执行机构的职权。《公司法》中公司控制权在股东会和董事会之间的分配，既要充分保障股东会对公司的整体控制，又要充分发挥董事会的经营管理才能。但该种权力分配妥当性的前提是组织以利润最大化为目标、组织自身抵御风险能

^① 参见吴昭军：《动态系统论下农村集体经济组织成员身份取得的立法范式转型》，载《中国农村观察》，2022（2）；房绍坤、路鹏宇：《论农民成员资格认定的应然司法逻辑》，载《山东大学学报（哲学社会科学版）》，2022（6）。当然，上述规则仍有可完善之处，例如，是否可以删除第11条中的户籍限定要件、对第11条的“曾经”和第18条第2款的“一定期限”设置最长年限等。

^② 参见《农村集体经济组织示范章程》第14条、第21条、第25条第2款。

^③ 参见高海：《农村集体经济组织法人治理的特别性与法构造》，载《江西社会科学》，2022（10）。

^④ 参见谢鸿飞：《论农村集体经济组织法人的治理特性——兼论〈农村集体经济组织法（草案）〉的完善》，载《社会科学研究》，2023（3）。

力较强、组织成员往往属于风险偏好者等。与公司法人不同,由于承担了前述集体任务,农村集体经济组织自身抵御风险的能力相对较弱,集体成员往往都是风险厌恶者,倾向于采取相应的技术措施降低经营风险,而且政策上亦有降低风险的必要。因此,法律应当扩张权力机构对各类资产的具体投资决策权,相应地限制执行机构的经营决策权,同时设置二级法人进行风险隔离。^①《草案》(二审稿)第27条和第31条贯彻的正是此种考量。但是,《草案》(二审稿)第27条和第31条亦存在需要完善之处。为降低经营风险,有必要限制但不能完全剥夺理事会的经营决策权,立法仍应区分事项重要性,赋予理事会一定的经营决策权。因此第27条第1款第2项的“内部管理制度”应区分为重要内部管理制度和一般的管理制度,分别将其制定权分配给成员代表大会和理事会;同时,在第31条中增加有关理事会经营决策的内容。

第三,农村集体经济组织的执行机构应更加扁平化。组织要实现组织目的,就需要有相应的组织结构。从应然层面而言,组织规模和组织结构存在相关关系,组织规模越大,组织结构就要分化为组织科层等级,进而产生组织精英,而组织精英的个人目的会逐渐垄断组织目的,形成“目标替代”。^②在农村集体经济组织中,由于其组织规模的限制,组织结构就应当更为平面化,减少中间环节的科层结构,此时反而可能会提高效率,避免信息不对称情形中的“目标替代”。此外,组织结构越扁平化,组织的适应能力就越强,^③更有利于农村集体经济组织稳健经营目标的实现。据此,《草案》(二审稿)没有在理事会之下规定高级管理人员的构成和职权,但这并不妨碍具体的农村集体经济组织根据自身情况审慎设置高级管理人员和其具体权限。因此,在第27条第1款第6项规定了成员大会决定“主要经营管理人员的聘任、解聘和报酬”的情况下,有必要在理事会之下规定该类人员的设置条件、构成、职权。

第四,农村集体经济组织权力机构应采用一人一票非资本多数决的表决机制。组织成员是通过公有制的社会分配的方式获得成员身份,所有的成员对于集体财产的经营和管理享有相同的管理权限,该种成员权本质上属于民主管理权而非投资收益权,一人一票的表决机制符合成员权的性质,有助于防止农村集体经济组织被内部少数人控制,提升成员的组织化水平。《草案》(二审稿)第28条第3款和第29条第5款规定,成员大会和成员代表大会均实行一人一票的表决方式。但对经济组织而言,可能的质疑是上述表决机制是低效的且不利于社会资本的引入。^④首先,应当承认民主和效率确实存在一定的冲突,在农村集体经济组织的语境下,应当优先考虑民主价值的实现。其次,如上所述,农村集体经济组织与其所设立的二级营利法人,可形成“内方外圆”^⑤的经营管理策略:在农村集体经济组织内部贯彻民主原则,以充分保障成员的集体权益和提升其组织化水平为核心目标;在外部二级营利法人中贯彻效率原则,以充分吸引社会资本,发挥营利法人的经营自主权。该种经营策略的核心在于通过分离组织的集体目标和营利目标,实现组织目标的双向纯化,避免因组织目标的不清晰而相互掣肘,产生 $1+1<2$ 的不利后果,同时能够实现整体上结合,达致集体目标和营利目标的融合,产生 $1+1>2$ 的有利结果。但是,该种集体目标和营利目标的分离并不排斥甚至鼓励农村集体经济组织探索通过经营一些低风险的营利项目来发展新型农村集体经济。《草案》(二审稿)新增第42条:“农村集体经济组织可以探索通过资源发包、物业出租、居间服务、经营性资产参股等多样化途径发展新型农村集体经济。”同时,为避免违反经营性资产保障性

① 参见谢鸿飞:《农村集体经济组织权利能力的限制与扩张——兼论〈农村集体经济组织法(草案)〉的完善》,载《中国社会科学院大学学报》,2023(8)。

② See Robert Michels. Political Parties. Simon and Schuster, 1968, p. 70.

③ 参见周雪光:《组织社会学十讲》,323-329页,社会科学文献出版社,2003。

④ 参见温世扬:《农村集体经济组织法人特殊构造论》,载《政治与法律》,2022(10)。

⑤ 参见叶兴庆、周旭英:《农村集体产权结构开放性的历史演变与未来走向》,载《中国农业资源与区划》,2019(4)。

分配的原则和降低成员与社会资本协商的成本，应当由农村集体经济组织作为该二级法人的股东而非直接由成员作为该二级法人的股东。^①在该种制度安排下，不但不会抑制，反而会促进社会资本与农村集体经济组织合作的积极性。由于《草案》（二审稿）第28条既没有区分表决事项而设置不同的表决比例，也没有规定临时会议的召集程序，建议《草案》（二审稿）第28条第3款第2句参照《民法典》第278条区分一般事项和重要事项规定不同的通过比例，同时将第28条第2款独立成一条，并补充临时会议的召集程序。此外，《草案》（二审稿）第29条第2款规定的“适当数量”应当明确最低比例，第29条第5款应当明确是全体成员代表或出席会议的成员代表的三分之二。

第五，农村集体经济组织的内部监督应更加严格而非宽松。早期的中国农村社会属于乡土社会，成员之间同质性高且相互熟悉，成员获取集体组织内部信息的成本很低，集体经济组织中委托-代理问题并不明显，此时可能无需非常正式的组织而更多遵循关系型治理模式。当下的中国农村社会已经由乡土社会进入“城乡社会”，^②成员异质性逐步增强，此时设立正式的监督机构显得尤为重要。此外，组织化的监督模式有助于解决传统熟人监督模式中的“搭便车”问题和“熟人合谋”问题。目前，农村集体经济组织更有理由用组织型契约治理模式取代松散型关系治理模式，并强化其内部监督。《草案》（二审稿）第33条据此对监事会作了专门规定。但是该条的规定过于简单，有必要扩充并拆解第33条的规定，完善监事会制度，详细规定监事会的构成、职权、议事方式和表决程序等。同时，有必要增加规定成员代表、理事会成员、监事会成员的任职资格限制，理事会成员与监事会成员罢免规则和理事会成员和监事会成员的离任审计规则；在第34条规定会议记录保存的最低年限；参照《公司法》第148条第2款的规定，在第56条增加有关违法获益归入的相关规则。

五、农村：组织治理的组织外资源

作为农村的组织，农村集体经济组织应同时注重利用农村的社会资本、国家、市场等组织外资源，以降低组织运行成本，提升组织治理效能。^③

一般认为，农村社会的声誉机制、道德约束、关系网络均能发挥降低交易成本、规范交易活动、实现有效治理的重要作用。^④以声誉机制为例，在信息不对称、逆向选择、道德风险和不完全合同这一系列问题面前，市场和价格的机制无法正常运行，此时，声誉使得一次性博弈转变为重复博弈，成为解决信息不对称问题的一个有效手段。但声誉是社会评价和承认逻辑的产物，该种机制的效用取决于很多因素，包括合法性基础的开放程度、参与评价的人数、领域的专业性程度、评价主体的同质性程度等，且前两个因素与声誉评价标准的形成具有负相关关系，后两个因素与声誉评价标准的形成具有正相关关系。^⑤事实上，经理人的声誉在经理人市场中同样重要，但在农村集体经济组织中，合法性基础更狭窄，参与评价的人数更固定、同质性程度更高，^⑥因此对声誉的评价

^① 相同观点主张，参见韩松、段程旭：《农民集体成员持有的集体经营性资产收益分配股份的自愿有偿退出》，载《河北法学》，2024（2）。

^② 参见刘守英、王一鹤：《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》，载《管理世界》，2018（10）。

^③ 社会资本是一种嵌入于社会关系结构之中的经过投入、摄取、动员和使用而增殖（获益）的资源，主要功能是提供一种社会性激励，与市场产权所提供的经济激励具有互补作用。参见折晓叶、陈婴婴：《资本怎样运作——对“改制”中资本能动性的社会学分析》，载《中国社会科学》，2004（4）。

^④ 参见罗必良、耿鹏鹏：《乡村治理及其转型的产权逻辑》，载《清华大学学报（哲学社会科学版）》，2022（3）；谢鸿飞：《论农村集体经济组织法人的治理特性——兼论〈农村集体经济组织法（草案）〉的完善》，载《社会科学研究》，2023（3）。

^⑤ 参见周雪光：《组织社会学十讲》，268-274页，社会科学文献出版社，2003。

^⑥ 《草案》（一审稿）说明指出，已经登记赋码的农村集体经济组织约966万个，其中，村级57万个，组级395万个，乡级993个。这说明更多的集体经济组织还是在村内和村民小组。

标准更明确, 管理人声誉的机制就更能发挥作用。这意味着, 声誉机制可以在农村集体经济组织中对理事会成员和监事会成员产生更有效的激励和监督作用。但当下农村社会面临社会资本衰减、乡村公共秩序衰败等诸多问题, “衰”的趋势似乎不可逆转, 所谓的农村的社会资本还存在吗? 对此的回答应该是肯定的。一方面, 无论农村社会面临的消亡威胁有多大, 作为“凝聚农民关系的基本制度装置”,^① 它不仅不会立即“亡”, 而且会长期存在。只要存在农村社会, 农村社会资本就会存在。虽然“社会资本存量”可能会变少, 导致各项机制的功效存在一定程度的减损, 但仍有充分利用的必要。另一方面, 在乡村振兴的整体战略布局下, 农村社会不仅不会立即“亡”, 而且会逐渐“兴”,^② 社会资本得以再生, 公共秩序得以重建, 此时更应充分利用农村社会的组织资源。

但恰恰因为身处农村这片社会土壤之上, 决定了农村集体经济组织能够利用的农村资源也是相对有限的, 此时利用国家和市场这些最重要的农村外资源就显得更为重要。社会治理, 尤其是农村治理, 一直都是国家治理的重要组成部分, 如何实现农村社会的有效治理不仅是农村社会自己的“私事”, 更是国家的“公事”。为实现强国家-强社会的最优结构, 目前中国采取的农村治理方式是在充分贯彻村民自治的基础上, 让国家对村社共同体的授权结果进行确认并提供充分的保障, 以此强化基层政权和村社共同体成员之间的利益联结, 同时保证国家对基层治理方向的合法性审查, 最终形成所谓“悬浮型政权”。^③ 因此, 农村的社会自治不意味着治理上的自给自足, 国家的扶持和保障同样重要。农村集体经济组织作为农村治理的重要主体之一, 承担着提升集体成员组织化水平、促进乡村振兴、构建农村基层强社会的公共任务, 但自身财产基础薄弱、人才短缺、市场主体地位受限, 更应获得国家在政策上的全面扶持。这也是国家运用其基础性权力促进社会有序发展的体现。《草案》(二审稿)第9条规定了国家扶持农村集体经济组织原则, 第6章从财政、税收、金融、土地、人才支持方面, 对扶持集体经济组织的政策措施作了全面的原则性规定。

同样, 社会组织自治也并不排除国家的外部监督, 且组织的公共性目的越强, 组织自身经营监督能力越弱, 组织所受的国家监督就越越强。^④ 在非国有企业中, 公司治理发生了从“私人契约向公共干预”的转变; 在国有企业中存在一个专门的外部监督机制, 即国有资产管理委员会。农村集体经济组织承载着上述集体公共目标, 公益性很强且自身经营监督能力较弱、缺乏有效经理人市场的监督机制, 更需要国家监督。《草案》(二审稿)第4条第1项规定了坚持党的领导原则; 第10条规定了农业农村主管部门总体的监督指导职责; 第44条规定了集体财产的总体管理制度; 第45—49条对农村集体经济组织建立财务会计、财务公开、财务报告制度、审计监督和其他外部监督作了规定; 第58条规定了对章程、决议的监督, 构建了相对完整的外部监督体系。但该草案规定的监督规则仍存在诸多可完善之处: (1) 考虑在县镇两级的农业主管部门设置独立的农村集体资产管理委员会;^⑤ (2) 在第46条基础上, 完善信息披露制度, 详细规定信息披露义务的主体、内容、形式、时间以及违反披露义务的责任等; (3) 应当明确第49条中的“有关机关和组织”的具体范围, 划定公权监督的界限。

从市场机制的视角出发, 市场具有利用信息传递和价格发现机制降低交易成本以及通过市场竞争机制提升组织治理效率的作用。农村集体经济组织作为独立的市场主体, 需要通过融入市场和参

① 参见刘守英、王一鹤:《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》, 载《管理世界》, 2018(10)。

② 参见黄茜等:《空心化村庄的合作何以可能?——基于湖南HL村的个案研究》, 载《南方农村》, 2015(1)。

③ 参见周飞舟:《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》, 载《社会学研究》, 2006(3)。

④ 参见蒋大兴:《论私法的公共性维度——“公共性私法行为”的四维体系》, 载《政法论坛》, 2016(6); 蒋大兴:《论公司治理的公共性——从私人契约向公共干预的进化》, 载《吉林大学社会科学学报》, 2013(6)。

⑤ 北京市海淀区借鉴国资管理模式, 于2013年11月成立了全国首家农村集体资产监督管理委员会, 参见向敬阳、郑群英、曾璐:《北京海淀: 农资委提升“三资”监管水平》, 载《农村财务会计》, 2017(6)。

与市场竞争来获取市场所提供的外部资源。农村产权流转交易市场是为各类农村产权依法流转交易提供服务的平台，农村集体经济组织主要借助于农村集体产权交易市场进行集体产权交易。现阶段农村集体产权交易服务与监管制度的建构决定了农村参与市场交易的深度和广度，为此，《草案》（二审稿）有必要在第6章中增加规定“国家鼓励和支持农村集体产权交易平台的建设”，为农村集体产权交易平台提供法律依据。就市场竞争而言，农村集体经济组织主要面临着同为农村经济组织的农民专业合作社的竞争和其他市场主体的竞争。通过市场竞争，农村集体经济组织在将在保证成员利益公平实现的同时逐步提升组织经营的效率；农民专业合作社在保证组织经营的效率的同时提升成员利益公平实现的水平，一定程度上缓解由成员“异质性”导致的“精英俘获”问题。^①

六、结论

本文旨在通过将农村集体经济组织拆解为经济、集体、组织和农村四个部分，并且以组织何以可能、组织目标、组织基础与组织结构、组织资源四个维度为观察视角，对农村集体经济组织何以成为特别法人这一理论命题进行了全景式分析，形成了以下简要的结论：

第一，乡村治理中政经分离的必要是农村集体经济组织采取法人化构造的实践动因和形式理由，而降低成员与成员之间、成员与第三人之间和集体与第三人之间交易成本的效率机制，以及确保组织适应当下的制度环境，获得社会承认的合法性机制，才是其法人化的实质理由。在完全的政经合一和彻底的政经分离之间存在诸多“中间模式”，无论采取何种形式的政经分离都应设置最低限度的分离规则和协同规则。理论上，最理想的方案是尽量往政经分离的方向去发展，但在当下的中国农村社会中，“依法代行”“交叉任职”仍具合理性。

第二，促进集体公有制的有效实现并激活集体经济、保障集体成员的生存和发展并促进共同富裕、提升集体成员的组织化水平并助力乡村振兴等集体目标是农村集体经济组织成为特别法人的决定性理由。

第三，组织目标的集体性决定了农村集体经济组织中的财产具有来源、类型、管理方式和责任承担等特别性，成员具有身份获得的无偿性与被动性、范围的封闭性，内部机构具有人员组成、职权范围、科层结构、表决机制和监督模式的特别性。

第四，农村社会的声誉机制、道德约束、关系网络等组织内部资源有助于提升农村集体经济组织的治理效能；但恰恰因为身处农村社会，农村集体经济组织能够利用的农村资源必然相对有限的，此时国家和市场等农村外资源的利用就更为重要。据此，国家对农村集体经济组织采取的诸多扶持措施和监督措施以及农村集体产权交易服务与监管制度的建构，能够获得合理解释。

作为促进乡村振兴和共同富裕的重要制度支撑，农村集体经济组织立法，事关农民组织化水平的提升、农村公共秩序的重建、集体公有制的有效实现，对于促进农村社会治理体系和治理能力现代化和构建与强国家对应的强基层社会意义重大。在《农村集体经济组织法》的未来立法过程中，当然要保持与公司法规则的体系关联，但应以准确表达农村集体经济组织的诸多特别性为重心，从激活农村经济和促进共同富裕的整体战略布局出发，聚焦于促进农村集体经济组织集体目标的实现，对农村集体经济组织过分市场化的取向保持一定的克制，让农村集体经济组织真正成为“集体的组织”。

^① 参见徐旭初等：《组织化小农与小农组织》，载《学习与探索》，2019（12）；温铁军：《农民专业合作社发展的困境与出路》，载《湖南农业大学学报（社会科学版）》，2013（4）。

What Makes the Rural Collective Economic Organization be a Special Legal Person?

ZHU Hu, LEI Zhifu

(School of Law, Renmin University of China)

Abstract: The need for efficiency and legitimacy is the theoretical basis for rural collective economic organization adopting the structure of legal person. The need for separation of politics and economics is the practical motivation for the independence of rural collective economic organization from villagers' committee, but institutional arrangements such as "instead performing the functions according to the law" and "cross-posting" are still justified as long as the minimum rules of separation and synergy are set. Rural collective economic organization has multiple collective objectives, including promoting the effective realization of collective public ownership and activating the collective economy, safeguarding the survival and development of collective members and promoting common prosperity, and raising the level of organization of collective members and contributing to rural revitalization, which are the decisive reasons for rural collective economic organization to be a special legal person. These collective objectives have a direct impact on the foundation and internal structure of the organization. Many special features of the organization, in terms of its property base, membership base, power-bearing organ, executive organ and supervisory organ, are thus interpreted in a coherent manner. While it is important for rural collective economic organization to make full use of social capital in the countryside in order to reduce the costs of running the organization, it is also essential to have access to the resources of the State and market.

Key words: Rural collective economic organization; Special legal person; Organizational objectives; Organizational structure