

农村集体经济组织法人治理结构的反思与重构

张艺梦

北方民族大学法学院，宁夏回族自治区银川市，750000；

摘要：农村集体经济组织作为乡村振兴战略实施的核心载体，其法人治理效能直接关系到集体资产运营与农民权益保障。当前，农村集体经济组织在法人治理层面面临章程虚置、治理结构失衡与动态机制失灵等多重困境，本文以静态治理结构与动态治理机制协同优化为视角，提出完善路径：通过重塑农村集体经济组织章程的协同治理功能明确其法律效力、强化程序正义与差异化设计，激活集体成员的自治活力；通过分权制衡的治理结构优化，平衡法人独立性、治理开放性与监督有效性；通过创新动态治理机制，实现民主决策与效率提升、内部监督与外部制约、人才激励与专业发展的有机统一。

关键词：农村集体经济组织；法人治理结构；集体章程；分权制衡；动态治理机制

DOI：10.69979/3029-2700.25.10.054

1 问题的提出

农村集体经济组织是中国特色社会主义农村经济制度的重要载体，承担着集体资产经营管理、服务成员利益、促进共同富裕的核心职能。党的二十大报告将“全面推进乡村振兴”纳入新发展格局，强调“组织振兴”是乡村振兴的关键支撑。然而，当前农村集体经济组织在法人治理层面面临理论与实践的双重困境，制约其经济效能与社会功能的发挥。根据《国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告》显示，全国范围内仍存在大量农村集体经济组织民主程序虚置、资产台账混乱、合同管理失范等问题，导致集体资产流失风险加剧，农民权益保障乏力。尽管《民法典》第 99 条赋予其特别法人地位，《农村集体经济组织法》亦通过立法形式明确治理框架，但现有规范多停留在原则性设计层面，对组织章程的法律属性、治理结构的权力制衡、动态机制的协同运转等核心问题缺乏精细化安排。在此背景下，亟需从静态治理结构与动态治理机制协同联动的视角，系统反思现行制度的缺陷，重构符合市场化需求与乡村实际的法人治理模式。

2 农村集体经济组织法人治理结构存在的问题

2.1 农村集体经济组织章程虚置

作为法人治理的“根本法”，集体章程在实践中呈现形式化与空心化倾向。一方面，大量组织未制定章程，或照搬地方政府提供的格式文本，未能体现集体特色与成员意志。另一方面，章程内容过于原则化，缺乏可操作性条款。例如，对成员资格认定标准、收益分配规则、

监督问责程序等关键事项多作笼统表述，难以指导具体治理行为。更为严重的是，章程的法律效力存在结构性缺陷，司法实践中法院常以“侵害集体经济组织成员权益纠纷不属于民事诉讼范围”为由拒绝受理相关案件，导致章程条款的强制力落空。同时，章程对非成员主体的约束力缺乏法理支撑，第三方侵占集体资产时难以援引章程追责。实践中也存在着程序瑕疵频发的现象，部分组织未召开成员大会即通过章程，或未达三分之二表决比例强行生效，损害程序正义。

2.2 农村集体经济组织法人静态治理结构失衡

1. 法人独立性弱化。农村集体经济组织的治理独立性长期受行政力量干预，突出表现为村委会与村党组织对法人治理的实质性控制。从集体章程的制定程序看，多地地方性法规明确要求章程草案需在村党组织领导下拟定。例如，《江苏省农村集体资产管理条例》规定村委会可牵头成立章程起草工作组。这种制度设计导致集体章程的文本内容可能偏离经济组织的自主意志，成为村委会实现行政目标的工具。此外，《农村集体经济组织法》第 29 条允许村党组织负责人担任理事长，第 34 条默许村委会成员与理事会、监事会交叉任职，实践中“一套人马，三块牌子”现象普遍。据国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”课题组调研显示，湖北、湖南等地超过 80%的村民认可交叉任职模式，但此举模糊了集体经济组织与村民自治组织的职能边界，法人财产权易受行政权挤压，难以独立开展市场化经营。

2. 成员大会开放性不足。农村集体经济组织以社区

户籍为基础确立成员资格，形成天然的封闭性治理结构。成员资格的取得、保有与丧失均以地缘关系和身份属性为纽带，非本集体成员被严格排除在治理体系之外。治理机构人员选任局限于本集体成员，外来资本与专业人才无法进入理事会、监事会等核心决策层，制约管理效能提升。《农村集体经济组织法》第 15 条明确否定外来人员表决权，进一步固化了治理的保守性，与市场经济开放包容的要求形成张力。

3. 理事会与监事会人员组成失范。现行治理结构虽仿照“三权分立”模式设立成员大会、理事会与监事会，但权力制衡机制形同虚设。具体表现为：第一，理事会行政化倾向明显。理事长多由村支书或村主任兼任，经营活动受行政目标掣肘，市场决策效率低下。第二，监事会监督功能缺失。熟人社会的人情关系导致监事会对理事会违法行为“不敢监督、不愿监督”，财务审计等专业监督手段匮乏。

2.3 农村集体经济组织法人动态治理机制失灵

1. 表决机制僵化。集体内部的重大事项应当由集体成员在成员大会上进行充分的讨论表决后审议通过，在表决机制上，如果长期固守一人一票的表决方式，虽形式上保障了成员民主权利，但是可能出现过度的平均主义，可能挫伤财产相对较多的集体成员的生产积极性，不利于提高生产经营效率。

2. 监督体系薄弱。实践中，由于缺乏监督监管，农村集体经济组织财产经营管理的随意性极强，在相关规章制度零约束和监督机构零监管的背景下，组织内部经营的不透明为腐败滋生提供了绝佳的温床，出现小官大贪的现象。信息公开制度执行不力，财务数据披露不完整，成员监督权难以落地。

3. 人才激励机制缺位。乡村振兴战略推进过程中，农村经济组织的治理效能优化面临现实挑战。从人力资源配置视角观察，城乡劳动力流动背景下形成的“人才洼地”现象尤为突出，也带来恶性循环。专业人才缺失制约资产盘活效率，低效的资产运营又难以形成人才吸引力。制度性破题的关键在于构建市场化的人才激励机制，吸引青壮年，尤其是专业型技术人才留在本集体经济组织，促进集体资产的经营管理效能。

3 农村集体经济组织法人治理结构的完善路径

3.1 重塑农村集体经济组织章程的协同治理功能

1. 明确章程的决议属性与效力范围。集体章程的本质是集体成员通过民主程序形成的决议性文件，其效力

应突破相对性。如果第三人明知或应知章程限制性条款时，越权代表行为无效，法院可直接援引章程条款裁判集体与成员、外部主体间的纠纷。还应当完善章程备案公示制度，通过农业农村部门统一登记平台向社会公开，增强第三方注意义务。

2. 细化章程必备条款与差异化设计。在《农村集体经济组织法》第 20 条基础上，省级农业农村部门应制定分类章程示范文本。对已完成股份制改革的组织，需增设股权设置、股份流转、股东权利等条款；对资产规模较小的组织，可简化监督机构设置，采用“执行监事”模式。同时，鼓励集体根据地域特色、产业类型嵌入个性化规则，如乡村旅游类组织可单列生态保护条款，股份合作社需明确优先股与普通股表决权差异。

3. 严格章程制定与修改程序。建立“双三分之二”表决规则，即章程制定或修改须经成员大会三分之二以上成员出席，并获得出席人员三分之二以上同意。对成员分散务工的组织，可探索电子投票系统与委托投票制度，确保程序合法性与成员参与度。地方政府需对章程备案内容进行实质审查，对违反法律保留事项（如成员资格剥夺条款）或损害集体利益的章程不予登记。

3.2 构建分权制衡的农村集体经济组织法人静态治理结构

1. 确保农村集体经济组织法人独立性。农村集体经济组织与村委会和村党组织同源，在发展过程中深受村委会及村党组织影响，针对实践中“一套人马，三块牌子”的现象，如果一概要求各类人员的完全独立，这增加了经济上的负担，在我国大部分地区难以实现。因此，在当下实行“政经分离”的要求下，对于村委会成员和村党组织人员担任农村集体经济组织理事或监事的现象应当审慎对待。鉴于我国各地区集体经济发展水平仍存较大差异，在经济较发达地区，应确保集体经济组织独立行使经济职能，禁止上述人员的交叉任职。

2. 优化成员大会开放性。《农村集体经济组织法》第 15 条否定了外来投资人员的表决权，然而对其所投资项目，外来投资人员享有充分的自主经营权，有权参与表决投资相关的事项，应当允许外来投资人员参加成员大会，针对所投资项目行使权利，对其他事项不享有表决权。如此，既能适应股份制改革的社会趋势，让农村集体经济组织生产吸引更多的外来资本加入，同时确保不动摇原集体成员权利。

3. 规范理事会和监事会的人员组成。为了保障农村

集体经济组织法人治理队伍的纯洁性，确保实现集体成员利益，外来投资人员不得进入理事会。可以从集体内部挑选出具有相关专业知识人员担任理事会理事，以便更好地经营管理集体资产。为了保障监事会人事独立，监事由成员大会直接选举产生，理事会无权提名或罢免。其中应当有具备财务、管理相关背景知识的人员，且理事和主要管理人员不得兼任监事。

3.3 创新农村集体经济组织法人动态治理机制

1. 优化表决机制。区别于营利组织的股权化表决与非营利组织的均等化表决，该机制在保持“一人一票”基础框架的同时，引入贡献度评价体系，允许对特定成员实施差异化赋权。这种制度设计的核心价值在于既维护了集体成员民主参与的基本权利，又通过资本要素的合理配置提升了决策效率。同时为了防止个别成员形成控制权垄断，差异化表决权的实施还需限定表决权的使用场合和设置最高票数限制。

2. 建立多维度监督体系。构建农村集体经济组织监督体系需着力强化双向制约机制。在内部监督层面，首要在于优化监事会职能配置，通过建立财务监督委员会等专业机构形成复合型监督网络。监督机构的独立性直接影响着法人治理的透明度，这就要求在人员选任、职权划分等环节建立制度保障。当成员对决议存有异议或认为权益受损时，既可向成员大会申请审查裁决，也可直接寻求司法救济。这种双重救济渠道的设计，既维护了组织自治原则，又保障了法定救济权利。就外部监督而言，乡镇党委和农业主管部门的行政指导具有特殊作用。这类监督应当遵循适度干预原则，重点对法人机构设置和运行机制进行规范引导。村委会作为平级组织，因其掌握集体经济运行的一手信息，在财务收支监管方面具有天然优势，这种同级监督往往能产生独特制约效果。整个监督体系的构建需要把握两个关键，在制度设计上，应实现民主监督与专业监督的有机统一；在运行机制上，须平衡内部自治与外部监管的关系。通过建立多维度监督体系，既能提升法人治理效能，又能有效防范权力滥用风险。

3. 构建人才奖惩机制。通过实施“乡村经理人”计划和设立“集体经济发展贡献奖”，对引进的专业人才给予不同的绩效分红，对有突出贡献的成员给予经济

奖励。采取薪酬激励、福利激励、荣誉激励、股权激励等多种方式，即便是不具备本集体成员身份，也应当享受同等职工福利待遇，充分促使集体财产的价值更专业且效率地被激发。

4 结语

农村集体经济组织作为中国特色社会主义农村经济制度的重要载体，其法人治理结构的完善是实现乡村振兴战略目标的关键环节。立足当前治理实践中行政干预泛化、权责配置失衡与治理效能不足等现实问题，农村集体经济组织治理困境的破解，既需回归集体所有制本源，强化成员主体地位与自治能力，又须回应市场化、专业化的发展需求，构建开放包容的治理生态。然而，受限于区域经济发展差异，部分路径的普适性仍需进一步检验。未来研究可聚焦于城乡融合背景下集体经济组织治理模式的适应性变迁，以及数字化技术赋能治理透明化的制度创新，为农村集体经济高质量发展注入持续动能。

参考文献

- [1] 房绍坤,宋天骐.“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):119-128+179.
- [2] 梅维佳.农村集体经济组织法人治理制度：静态结构与动态机制的协同分析[J/OL].海南大学学报(人文社会科学版),1-9[2025-04-18].
- [3] 陈锡文,罗丹,张征.中国农村改革40年[M].北京:人民出版社,2018:103.
- [4] 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》[J].社会科学研究,2023(3):10-21.
- [5] 李倩,张力.农村集体经济组织特别法人的产权建构[J].新疆社会科学,2020(6):85-92.
- [6] 高海.农村集体经济组织法人治理的特别性与法构造[J].江西社会科学,2022(10):176-187.
- [7] 温世扬.农村集体经济组织法人特殊构造论[J].政治与法律,2022(10):15-32.
- [8] 于雅璁.“特别法人”架构下我国农村集体经济组织改革发展路径研析.[J].海南大学学报(人文社会科学版),2020(6):69-77.