

论集体经济组织治理结构的差异化构造与 法治化运行

熊培铭

宁波大学法学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年4月1日; 发布日期: 2026年5月12日

摘要

农村集体经济组织的治理结构有异于营利性法人的治理结构, 在治理层面研究解决农村集体经济组织现有问题, 有利于促进《中华人民共和国农村集体经济组织法》与现实衔接。通过与营利性法人治理模式的比较分析, 可以发现现有农村集体经济组织的治理结构构建中呈现出过度注重借鉴公司化的趋势, 而忽视了集体经济组织的独有差异, 组织本身并非具有双重法律人格, 而是公法规则对私法人组织的深度渗透。为此, 要矫正集体经济组织治理的差异化构建不足的困境, 必须重视其不同于公司法人的特性, 从回归自治章程的功能、构建其与基层组织、内外部治理的协同联动机制出发, 依照法治化运行的完善路径不断修正。如此农村集体经济组织方能担当起健全乡村全面治理法治化体系的重任。

关键词

农村集体经济组织, 治理结构, 法治化运行

On the Differential Architecture and Legalization-Based Operation of Collective Economic Organizations' Governance Structure

Peiming Xiong

Law School, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: March 13, 2026; accepted: April 1, 2026; published: May 12, 2026

Abstract

The governance structure of rural collective economic organizations differs from that of for-profit

legal entities. Studying and addressing the existing issues in collective economic organizations at the governance level will facilitate the alignment of the Rural Collective Economic Organization Law of the People's Republic of China with practical realities. Through a comparative analysis with the governance model of for-profit legal entities, it becomes evident that the construction of the governance structure of existing rural collective economic organizations exhibits an excessive tendency to draw on corporate models, while neglecting the unique characteristics of collective economic organizations. These organizations do not possess a dual legal personality; rather, they reflect a deep penetration of public law rules into private legal entities. To remedy the deficiency in the construction of differentiated governance for collective economic organizations, it is essential to emphasize their distinct features compared to corporate legal entities. This can be achieved by restoring the function of autonomous charters, establishing mechanisms for coordinated interaction between collective economic organizations and grassroots organizations as well as internal and external governance, and continuously refining the path toward rule-of-law-based operation. Only by doing so can rural collective economic organizations assume the significant responsibility of advancing the rule of law in the comprehensive governance of rural areas.

Keywords

Rural Collective Economic Organizations, Governance Structure, Legalization-Based Operation

Copyright © 2026 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

随着农村改革进程的深化以及《中华人民共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)的正式施行,农村集体经济组织的治理问题日益成为学界研究的新焦点。应当承认,在既有研究中,参考公司治理结构以推动农村集体经济组织治理机制的改革,已成为当前学界关于该领域制度构建的一个基本共识[1]。然而,参考并不等同于简单移植。公司治理模式的形成有其特定的制度逻辑与市场环境基础,而农村集体经济组织在设立宗旨、法律属性、成员关系和功能定位等方面均具有与公司相较的特殊性。因此,拟从该类组织作为特殊法人的本质特征出发,从横向比较视角剖析其与公司在治理结构上的差异化,进而对其法治化制度设计和运行路径进行探索。

2. 农村集体经济组织治理结构差异化构造的正当性

2.1. 组织属性的比较特征

当前,多数学者在私法领域研究中关注到了农村集体经济组织的营利性特征,对其公法人性质的探讨则相对较少。有学者赞成“营利法人说”,认为农村集体经济组织应当归入营利法人规制之中[2]。其主要从农村集体经济组织的行为目的和收益分配机制等方面证成:行为目的上,集体经济组织具有参与对外民事交往,获取经济利益的积极权利能力。收益分配机制上,无论是直接分配所得的利润,抑或是公益金等间接分配利益方式,皆是集体经济组织成员收益权的体现,符合营利法人利益分配的特征。同时,反面论证农村集体经济组织的特殊性不对营利本质造成改变,尽管集体经济组织在设立历史、土地财产不可转让、成员身份封闭性、按人分配等方面具有特殊性,但这些并不妨碍其对外以营利为目的从事民事活动,也不影响其营利法人的法律属性。

笔者并不认同该观点,行为目的中的“营利”并非纯粹市场行为,更多的是实现集体福利与社区治

理的手段，其需承载社区公共服务、土地保障等非经济功能。无法单因“营利”色彩将其当然归入营利法人范畴之中。除此之外，实行利益分配的组织不等同于营利法人，集体经济组织实行的“按人分配”等特殊分配制度更接近于互助公益组织。而非按出资比例分红。在探讨农村集体经济组织治理前需明确农村集体经济组织的属性，应当将该组织解读为是公法规则对私法人组织的深度渗透。

1) 公法规则的深度渗透

农村集体经济组织本身并不具有双重法律人格，其更应当被解读为公法规则对私法人组织的深度渗透。农村集体经济组织所承载的社会治理与权益保障功能，是其区别于一般市场主体的关键所在，也构成了其鲜明的公法属性。这一属性并非外部附加，而是植根于我国特定的土地制度、历史沿革与社会结构，呈现出高度本土化的制度特征，注定了其与公司的差异性构造。

社会治理功能表现在以下方面：首先，作为农村集体土地所有权的法定行使主体，其始终承担着耕地保护、土地规划实施等公共义务，是国家粮食安全与国土空间治理的基层载体。其次，在城乡二元结构下，集体土地是农民基本生活的保障，“以地代保”的制度安排自然赋予了农村集体经济组织的权益保障使命。最后，农村集体经济组织在实践中部分地区尚未实现政经分离^[3]，部分农村集体经济组织仍负责农村自治组织的政治治理职能，仍需作为公共服务的供给者承担历史使命。

其权益保障功能则体现了分配正义与团体共益的法律价值。一方面，该组织以保障和实现集体成员权益为根本宗旨，这决定了成员大会或成员代表大会的决议构成其成员集体意思形成的核心。另一方面，该组织的设立初心是希望通过劳动力集中化提高劳动效率，成员间互惠互利。且在经营收益的分配上，亦体现出强烈的再分配导向，需优先用于集体内部的公共事业与福利开支，以保障成员的社会生活。

2) 私法属性的异化

私法属性体现在农村集体经济组织的经济统合功能上^[4]。农村集体经济组织作为高度中国本土化式的经济组织形式，其本质上仍属于经济组织，尤其是在《中华人民共和国乡村振兴促进法》(以下简称《乡村振兴促进法》)和《农村集体经济组织法》的相关规定中明确指出发展农村集体经济组织的重要性，明确指出该组织对增加农民收入、保障成员获得收益分配的重要性，更是间接肯定了农村集体经济组织的经济统合功能。回归到具体表现之中，农村集体经济组织承担着“管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济”的经济职能^[5]，且《农村集体经济组织法》对其提出了“多样化途径发展新型农村集体经济”的更高要求^[6]。与一般的市场主体公司相比，农村集体经济组织在经济职能上明显异化，不应当将该组织的经济职能与公司的营利目标相提并论。

其一，农村集体经济组织的法人财产来源具有复杂性^[7]。一般法人正常设立以及运行的物质基础多源于成员的初始投资以及法人运行过程中产生的经营收益，而农村集体经济组织的财产来源具有差异性。其财产来源更依靠农民集体所有资源性资产、经营性资产和社会捐赠、政府出资或资助等非经营性资产。这种财产来源的复杂性，直接导致了其经营模式的路径依赖与发展能力的结构性差异。资源性资产丰富的组织可依赖自然资源开发，而更多依赖非经营性资产的组织则易陷入公共服务供给与财务可持续性的两难困境。

其二，农村集体经济组织的责任财产具有特定性。《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)规定法人的责任财产不存在例外情形，法人以其全部财产独立承担民事责任，而《农村集体经济组织示范章程(试行)》(以下简称《示范章程》)却明确将资源性资产与非经营性资产排除于农村集体经济组织的责任财产之外^[8]。其法理基础在于上述财产具有保障成员基本生存和发展权益的特殊作用，属于不得用于清偿市场债务的责任豁免财产。此举一方面实现了集体与成员之间的风险隔离，另一方面也隐含了国家在集体保障失灵时的最终兜底责任。值得注意的是，《农村集体经济组织法》在坚持这一底线的同时，亦允许在符合法定条件时，通过用益物权的设立实现资源性资产向经营性资产的有限转化，展现了原则

性与灵活性的制度平衡。

2.2. 治理机制的比较特征

1) 人数决与资本决的表决机制差异

农村集体经济组织普遍采用的“人数决”表决机制，其法理根基深植于《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)中对集体所有制的本质要求和成员身份平等原则。集体成员作为集体资产的所有者同时也是劳动的提供者，既是管理者也是被管理者，“一人一票”制的表决原则保证了所有成员能平等地参与运营管理，决定农村集体经济组织发展方向，人数决的法理核心在于“成员权平等”，这决定了在涉及重大决策时，需以成员人数为基础进行表决，以保障每一位成员平等参与组织事务管理的权利，确保成员权不因出资差异而失衡。而资本决机制通常适用于市场化程度较高的经济组织，其根植于公司法的产权逻辑，是对“资本风险与决策权匹配”的完美体现，以实现资本的有效运作和利益最大化。

两种机制均为适应不同组织目标而生的制度最优解，农村集体经济组织若采用资本决的表决机制，可能导致资本雄厚的成员或外部投资者主导决策，使得普通成员的权益受损，背离农村集体经济组织服务集体成员的宗旨，因此在调整农村集体经济组织治理机制时应当始终遵循重大事项人数决的表决机制，严禁背离集体的衍生机制萌芽。但随着新型农村集体经济组织的发展，适用人数决的表决机制可能产生降低决策效率的消极影响。对此，未来立法可探索一种结构性、分层次的表决机制：对于涉及集体所有制根本、成员基本权益的身份性事项必须坚守人数决的底线；而对于纯粹的经营性事项则可在确保集体控股或成员大会有效监督的前提下，在经营管理层或特定项目公司中有限度地引入资本决要素，以此作为提升决策专业性、吸纳外部治理资源的渠道，实现公平与效率的制度性平衡。

2) 成员权与股权的法律属性界分

成员权与股权的本质界分，是构建农村集体经济组织独特治理体系的法理前提。成员是农村集体经济组织最核心的要素，也是农村集体经济组织的主人[9]。成员权旨在保障农村集体经济组织成员能够平等地参与集体事务管理、享有集体财产权益，是农村集体所有制在法律上的具体体现。成员权是农村集体经济组织成员基于其成员身份所享有的综合性权利束，涵盖了土地承包经营权、集体收益分配权、管理权等多种权利，这些权利紧密依附于成员的身份，与成员的人身不可分割。

股权则是投资者向企业等营利性组织出资后所享有的权利，其本质是一种财产权，具有可转让性、收益性和资本性特征。股权的核心在于投资者对其投入资本的收益获取和对企业一定程度的经营管理权，投资者可以通过转让股权实现资本的流动和增值。

笔者不支持在农村集体经济组织中将成员权简单等同于股权的观点，成员权的自由流转，意味着集体成员身份的开放与商品化，这将从根本上瓦解集体经济组织的社区封闭性和社会保障功能，最终可能导致集体资产的流失。但在目前部分试点地区组织中根据是否为本集体成员的标准分为成员股东和非成员股东、量化股和非量化股等，成员股东又细分为基本股(或人口股)和劳龄股、管理股、贡献股等，这些股份设置实质上是在成员权之上叠加了一层股权化的财产性权利行使机制。它并未改变成员权本身的身份属性，而是对成员权中的财产收益权能进行量化管理。法律监管的关键在于必须严格界定成员身份与股东身份的界分与交缠规则，明确成员资格是享有内部股权的前提，但该等股权的内部转让或受限转让，并不导致成员身份本身的得丧变更，从而在激活财产权能的同时，守住集体所有制和成员身份制度的底线。

2.3. 治理结构的比较特征

1) 成员大会与股东大会的权能比较

类相比于公司型营利性组织，农村集体经济组织的权力机构在治理结构中处于核心地位[10]。其成员大

会享有决定经营方针、分配重大收益等常规经济事务决策权，还负责集体土地调整、其他组织机构人员选任等关键事项。在成员大会中，具有完全民事行为能力且属于本集体的成员为实现集体共同利益而平等地参与管理并享有表决权，一般按照“一人一票”的原则参与表决，最终决议是在充分且平等地考虑每个集体成员意志的基础上，通过少数服从多数的方式形成的。

而股东大会作为公司的权力机构，其权能则紧紧围绕资本利益本位展开。公司可通过股东大会决议对外投资，而农村集体经济组织成员大会在涉及土地等核心资源处置时，需严格遵循《中华人民共和国土地管理法》等法律法规，优先保障成员的基本生产生活需求，限制资本逻辑的过度渗透。这种权能差异表明更应当通过差异化法律制度设计，以确保农村集体经济组织在市场化进程中保持集体属性，避免沦为单纯逐利的经济实体。

2) 执行机构的信义义务差异

执行机构层面的信义义务差异，直接反映了组织终极目标的区别。农村集体经济组织理事会成员的信义义务，远非公司董事会对股东的勤勉忠实义务所能概括。农村集体经济组织的理事会成员基于成员大会授权行使职权，根据《农村集体经济组织法》与《示范章程》¹的要求，理事会成员的信义义务呈现出双重强化特征：在忠实义务层面，其要求更为严格。不仅禁止利益冲突交易和自我交易，更强调其行为必须服务于集体公共利益的最大化，禁止利用职务之便谋取私利。在勤勉义务层面，其标准更具公共性。理事会在决策时，必须综合考量经济发展、社区福利、环境保护、文化传承等多元目标。

因此，在后续法律解释与司法实践中，应确立农村集体经济组织理事会的信义义务标准强于公司董事会的共识。这意味着，对于理事会成员是否尽到信义义务的审查，应采取更为审慎和严格的标准，充分考量其决策是否经过了必要程序、是否全面评估了对集体社区的综合影响，从而在司法层面倒逼其履行更高标准的公共责任。

3. 现行农村集体经济组织治理模式的规范缺陷

3.1. 立法体系的结构缺陷

1) 行政规范性文件的越位规制现象

现行立法体系的核心症结在于，行政规范性文件长期越位承担了本应由法律或章程界定的核心治理规则功能。在《农村集体经济组织法》出台前，这一现象源于上位法的普遍缺位，即由于缺乏专门性的组织法规范，地方政府不得不以规范性文件填补制度空白，以保障农村集体经济组织的基本运转。这种“法律缺位、行政补位”的模式，虽然在特定历史阶段具有现实合理性，却也埋下了行政权力深度嵌入法人内部治理的制度隐患。而在《农村集体经济组织法》实施后，问题并未随之消解，反而发生了形态转化：从上位法缺位下的行政补位转变为下位规范对上位法立法空间的挤压与解释权的垄断。

这种僭越直接侵蚀了法人自治的根基。农村集体经济组织作为特别法人，其内部治理结构、成员权界定本应首先由章程予以规定。本质上属于身份共同体内部的事务，应由成员通过程序自主决定。然而，部分地方政府通过规范性文件自行设定的、往往过于复杂且不统一的成员资格认定标准，实质上是以行政裁量替代了法人内部的身份共同体自决。这种替代产生了双重负面效应：其一，章程沦为行政规制的执行工具而非组织自治的宪法性文件，组织丧失了对自身核心事务的决定权；其二，不同地区甚至同一地区不同层级的规范性文件相互冲突、标准不一，导致成员资格认定陷入属地差异的困境，引发跨区域的人员流动障碍与权利衔接难题。逐渐农村集体经济组织的独立市场主体的法人地位被实质性架空。

2) 章程自治的效果落空

¹ 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第21条：理事会成员须为年满十八周岁、具有一定文化知识、较高政治素质以及相应经营管理能力的本社成员。

章程自治的落空，本质上是章程同质化虚置的问题。《示范章程》在实践中从“示范”异化为“模板”，导致各组织章程严重趋同，无法反映其在资产结构、发展阶段和文化上的差异性。将村民会议误认为是章程的通过主体，章程设置的监管机构形式化，章程制定时缺乏自治因素等等行为都是忽视章程对农村集体经济组织运行关键作用的表现[11]。

这种章程自治的落空，直接导致了章程核心治理功能的系统性失灵。对于教育和管理水平有限的基层组织而言，制定一份真正切合自身实际的章程成本过高——既需要专业的法律指导，也需要充分的成员协商，而这两者在实践中均难以保障，从而被动选择“抄作业”。这种“抄作业”模式，使章程丧失了作为法人意思形成与表达核心载体的功能。

3.2. 治理主体的权责配置缺陷

1) 成员大会表决机制的程序瑕疵

成员大会作为农村集体经济组织的最高权力机构，其表决机制的程序完善程度直接关系到组织决策的合法性和公正性。然而，现行成员大会表决机制仍存在瑕疵。

一方面，瑕疵召集程序的效力未定，《农村集体经济组织法》虽对召集主体、召集条件等作出了原则性规定，但召集主体未提前通知成员导致部分成员未参加会议，此时会议所作出的决议是否有效，法律未作明确说明。另一方面，成员代表大会的代表选举的平等性缺失，多数农村集体经济组织在集体成员人数众多的行政村集体中设立成员代表大会代行成员大会的部分职权，代表的选举多数采用的举手表决等公开方式在熟人社会中存在巨大的从众压力，无法保障成员真实意愿的表达，使得代表机制建立在不牢固的授权基础之上。

2) 监督权行使的配套程序虚化

监事会的困境，根源在于法律赋予了监事会权利，却未铺设使其权利得以实现的配套程序，导致监督权处于悬空状态。监事会的设立作为任意性规范存在，农村集体的自主选择空间较大，允许各地农村集体根据自身需求选择差异化的监督模式是一种可行的选择[12]。本意是尊重差异，但在缺乏基本程序指引的情况下，演变为监督可有可无的借口。对于监事会何时启动监督程序、以何种方式启动监督程序等缺乏明确指引，导致监事会的监督工作具有较大的随意性和被动性。另外，成员监督和监事会监督缺乏配套信息基础。农村集体成员本就享有对集体经济组织的监督权，正因此部分学者主张将成员监督与监事会监督相结合，反对将设立监事会作为刚性条款。但村务公开的基础条件不满足，监督信息获取的程序不完善是现行监督职能实现的重大障碍。目前农村集体经济组织在信息提供和披露方面缺乏规范的程序和机制，对监事会的信息需求不够重视，存在信息提供不及时、不完整甚至虚假提供的情况，使得监事会难以获取真实、有效的监督信息，严重影响监督工作的开展。

3.3. 救济机制的梗阻缺陷

纠纷解决机制在本质上属于权利救济机制。救济权是公民的一项重要权利[13]，假设立法体系的结构缺陷关涉治理规则来源的正当性，治理主体的权责配置缺陷关涉治理规则运行的有效性，那么救济机制的梗阻缺陷则直接接触及到治理规则的最终保障。即便是实体权利趋于完善、程序规范也走向健全，若缺乏畅通有效的救济渠道，权利保障终难以实现。

1) 内部救济机制的失效

农村集体经济组织作为特别法人，其成员与组织之间的纠纷具有较强的内部性和封闭性。农村集体经济组织的“决定”作为农村集体经济组织行使自治权的基本方式，其产生的侵害成员合法权益问题由农村集体经济组织内部解决而非外力介入应是农村集体经济组织自治的理想状态[14]。理想状态下，章程

应构建起第一道权利救济防线——通过内部申诉、异议等程序机制，将大量纠纷化解在组织内部，然而实践中内部救济机制普遍处于虚置状态。第一，章程救济条款的缺失。如前所述，农村集体经济组织章程普遍存在同质化、模板化问题，鲜有对成员权利受损时的救济程序作出细致规定。成员知情权、质询权、收益分配请求权等实体权利受到侵害后，向谁提出异议、在多长时间内答复、不服答复后的下一步救济途径，章程中往往流于形式。这种救济程序规定的缺失，使得成员即便明知权利受损，也无从启动组织内部的救济程序，被迫直接寻求外部救济。第二，“熟人社会”对内部救济的实质性阻却。农村集体经济组织扎根于村落共同体，成员之间、成员与管理层之间存在复杂的社会关系网络，这种实质性阻却对内部救济机制的启动产生了实质性抑制，即便章程规定了相对完善的内部救济程序，成员在启动救济时仍面临巨大的现实压力。

2) 外部司法裁判标准的不确定性

当内部救济失灵或成员选择跳过内部程序时，司法救济作为权利保障的最后屏障，本应发挥兜底功能。然而，农村集体经济组织纠纷的司法可诉性长期存在争议，法院以“属于村内自治范畴”等理由裁定驳回起诉，即便予以受理，也往往采取过度谦抑的审查标准，实质上司法的救济功能被放弃。

裁判标准的碎片化与不确定性，进一步加剧了司法救济的困境。即便法院受理农村集体经济组织纠纷，也面临裁判标准不统一的问题^[15]。不同地区、不同层级法院对“成员资格认定标准”等核心问题的认识存在显著差异，同案不同判现象时有发生。这种裁判标准的不确定性，使得农村集体经济组织纠纷的解决更加依赖个人能力而非规则适用，进一步削弱了成员寻求司法救济的信心。

3) 弱势群体被处于边缘化地位

救济程序的启动，以成员知晓权利受损、了解救济途径为前提。然而，农村集体经济组织的信息公开机制不健全，成员难以及时获知涉及自身利益的决策信息，一方面以村内公告的形式发布成员会议通知等重要信息，外出成员和受教育程度较低的成员难以获取和理解。另一方面，救济程序的相关规定往往分散在多部法律法规中，普通成员难以全面掌握。这种信息不对称，使得受教育程度较高、社会资源较丰富的成员更易获得救济，而普通成员、老年人等弱势群体则在救济起点上处于不利地位。

弱势群体在救济程序中的边缘化地位，不仅体现于信息获取层面，更贯穿于救济程序的各个环节。法律未针对这些弱势群体设置特殊的救济程序安排。这种制度性保障的缺失，使得弱势群体权利受损后的救济可行性远低于其他成员。弱势群体被边缘化于救济体系之外，这反而更背离了农村集体经济组织的设立初衷，最需要权利保障的弱势群体却处于救济体系的最底端。

4. 农村集体经济组织法治化治理的制度设计

4.1. 治理结构中的权力制衡

1) 成员代表产生的意志

前文阐明的成员代表产生的缺陷应当在农村集体经济组织法治化治理进程中予以调整弥补。在《农村集体经济组织法》和《示范章程》中关于成员代表产生的规定粗略，缺乏对实际操作指引作用，成员代表产生的平等性问题在此进行回应：各农村集体经济组织应当以成员分布和组织内关系网为基础，对不易产生代表的群体实行配额保障，确保治理结构的多元性与利益代表的均衡性。

同时，表决方式的现代化是成员意志真实表达的技术前提。传统的公开举手表决易滋生顺从性投票现象。推行无记名电子投票或书面投票，实现投票过程的匿名化与计票环节的透明化，以此切断人情社会对个体意志的裹挟，使成员代表大会真正发挥权力制衡功能。

2) 监督权的多方联动

监督权的有效行使是保障农村集体经济组织健康运行的关键，而独立性是监督权发挥作用的前提。主张采用“功能主义”。对于资产规模小、业务单一的农村集体经济组织，不必强制设立常设监事会，以避免治理成本过高。但这不等于放弃监督，而是构建一个多元协同监督网络。在此网络中，村民会议行使最高监督权，村务监督委员会负责日常村务与财务监督，基层组织履行纪律监督，上级农经管理部门则进行审计与合规性指导。通过明确各主体的监督职责与衔接程序，形成制度合力，弥补单一内部监督机构的不足。

4.2. 权责关系的配置规则

1) 成员权的法律属性厘定

农村集体经济组织成员权并非单一、混沌的权利，而是一个由不同性质、不同功能的权利构成的权利束。对其进行科学的类型化分析，是精准配置治理权重的前提。笔者认为应当将成员权解构为以下三层结构，并相应配置其在治理中的决策权重。

身份性权利是成员权的根基，直接源于成员的身份和集体所有制的本质，具有严格的人身专属性。权利内容涵盖身份资格权和管理权。此层面的权利直接关乎集体组织的存续与性质，是成员权平等原则最彻底的体现。因此，在治理中应赋予最高决策权重。所有涉及此类权利得丧变更的事项，必须严格遵循“人数决”原则，实行“一人一票”。在此领域，资本多寡不产生任何影响，旨在绝对保障每一成员的政治地位和基本尊严，防范治理结构的异化。财产性权利是成员权中的经济内容，是集体所有制在经济上的实现形式，旨在实现成员的财产收益，收益分配权、集体福利享有权、土地承包经营权等皆为其权利内容。此层面的权利与经济效率和个体贡献关联度更高，纯粹的“一人一票”可能导致激励不足。因此，治理权重可引入有限的差异化配置。对于福利享有权，因其具有社区公共品性质，可仍与身份强绑定，适用平等分配。对于经营收益分配权，则可在坚持“一人一票”决定分配方案的前提下，在具体分配数额上，与成员的贡献度、劳动量、或在集体中持有的份额挂钩。这意味着，在经营性事项表决时探索建立“一人一票”为基础，叠加“份额票”的复合型表决机制，但“份额票”的权重上限必须由章程严格限定，以确保身份权的基础性地位不被资本颠覆。发展性权利与程序性权利是保障前两类权利得以有效、公正行使的辅助性权利。此类权利主要服务于个体成员的权利救济与组织透明，该类权利的行使机制的关键在于为其设置明确、低门槛的程序。明确成员权的法律属性，有助于准确界定成员的权利义务范围。当成员权受到侵害时，可依据不同权利属性选择相应的法律救济途径。

2) 管理层的信义义务规制

农村集体经济组织的内部管理层对组织及成员负有信义义务^[16]。管理层的信义义务不能停留于原则性宣示，而必须实质化、具体化。信义义务包括忠实义务与注意义务。忠实义务要求管理层在履职过程中，必须将集体组织的利益置于首位，不得利用职务之便谋取私利，不得从事与组织利益相冲突的活动，禁止未经授权擅自将集体资产用于个人投资等，禁止关联交易。注意义务则要求管理层在决策和管理过程中，应尽到合理的注意和谨慎义务，以专业、勤勉的态度履行职责，避免因疏忽或过失给组织和成员造成损失。对于违反信义义务的管理层，需强化责任追究的惩戒性。农村集体经济组织对外与其他民事主体发生利益纠纷或者产生损害事故时，笔者认为直接责任人员与农村集体经济组织法人应共同对被害人负连带责任，农村集体经济组织承担责任后，若内部直接责任人员对损害发生有故意或者重大过失，则向其追偿，以此倒逼管理层审慎履行信义义务。

4.3. 利益冲突的协调机制

1) 多数决原则与少数成员权利保护的冲突调适

多数决原则是农村集体经济组织决策的重要方式，但多数决原则应用于实践中可能出现少数成员甚

至直接受决策影响的成员权利被侵犯情形。因此需要在章程中或在后续指导案例出台时，对两者间的冲突进行制度设计，例如涉及土地征收补偿方案等重大事项时，要求直接受影响成员组别单独表决，并收集该组每位成员的意见，提高该组别表决结果的影响力，且保障少数成员事后救济权利。

2) 外部资本介入与集体资产安全的规制边界

随着农村经济发展和农村经济越来越受到全社会的重视，外部资本介入农村集体经济组织成为趋势，为农村集体经济组织注入资本、人才等新生力量的同时，也为其带来了集体资产安全风险，使其封闭性遭遇挑战。在外部资本介入前，需统一外部资本准入规则，明确外部资本的准入条件、方式和程序，对资本来源、资质、信誉等进行严格审查，防止不良资本进入。引入安全审查机制，对引入外部资本的合作项目，由市级农业农村部门审查合同条款，审查合作形式，明确双方的权利义务和利益分配机制。

部分外部资本介入的非法目的不会立即展现，因此对合作项目采用制定外部资本试用期和持续监管集体资产的措施，加强对外部资本介入后集体资产运营情况的监督，防止集体资产流失。通过事前明确规制边界、事后持续关注的形式，既充分借助外部资本这阵东风推动农村集体经济发展，又有效保障集体资产安全，实现农村集体经济组织与外部资本的互利共赢。

5. 农村集体经济组织法治化运行的路径

5.1. 治理程序的规范化建设

1) 决策程序的具体化

决策权是集体所有权的核心权能，成员大会作为农村集体经济组织的意思表示机关，其决策程序的框定将对整体组织的治理成效产生直接影响，为实现法治化运行，必须对决策程序进行精细化与类型化建构。

在决策流程上，成员大会需严格遵循“提议 - 审议 - 表决 - 公示”的法定程序。提议阶段，成员或成员代表有权依法提出决策事项，且提议需以书面形式明确具体内容与理由，提交至成员大会筹备组。审议阶段，筹备组需提前将议题及相关材料送成员或成员代表，预留充足时间进行研究；召开决策会议时，保障所有成员或成员代表充分发表意见。表决环节，根据事项重要程度，采用不同的表决方式与通过标准，如一般事项经半数以上成员同意通过，重大事项需三分之二以上成员同意，并全程记录表决过程确保可追溯。而针对重大事项和非重大事项的区分标准，可参照《农村集体经济组织法》第 26 条对“重大事项”的界定^[16]。决策结果必须在指定公示平台进行公示，接受全体成员监督。

2) 监督权力的实质化

监督权行使的配套程序虚化已然成为农村集体经济组织法治化的阻碍，因此为使监督权力不流于形式，必须明确规定监督机构有权对组织的财务收支、决策执行、成员权益保障等情况进行全面监督检查，有权调阅相关文件、账目资料，询问相关人员。建立监督工作的常态化机制，设有监事会的农村集体经济组织应合理合法延伸监事会的监督范围，未设监事会的应加强内部的成员监督和基层组织的监督。同时，完善监督成员的激励与保护机制，对认真履职、成效显著的监督成员给予表彰与奖励，不因监督成员是非集体成员而区别对待。

5.2. 组织章程规范性的强化

1) 制定章程主体的限制

农村集体经济组织章程作为规范组织运行的基本依据，其制定主体的适格性直接关系到章程的效力与治理合法性。依据《民法典》关于特别法人的规定及《农村集体经济组织法》的立法精神，章程制定权应专属于农村集体经济组织成员大会或成员代表大会，自《农村集体经济组织法》明确后，制定主体的

确定性已成为共识[17]。但制定章程主体的限制还要求主体在制定章程时要严格按照法定程序制定,排除其他主体以行政指导或管理为名越权干预章程制定过程的可能性。当前实践中《示范章程》要求章程需经乡镇人民政府审核通过方能生效的前置程序,其合理性值得商榷。基层政府的角色应定位于提供专业指导与服务,而非行使审批权。过度介入章程的生效程序,实质上构成了对法人自治空间的压缩。法治化路径应致力于厘清行政指导与法人自治的边界,确保章程真正成为体现集体成员共同意志的规范性文件。

2) 因地制宜地制定原则

章程的生命力在于其与地方实际的紧密结合。必须遵循“因地制宜”原则,鼓励各组织根据自身资源禀赋、产业特点与发展阶段,量身定制组织规则与管理细则。这既是《中华人民共和国立法法》中“下位法结合地方实际”的具体体现,也是解决我国农村地区经济模式、资源条件差异的现实需求。一方面,支持组织根据地方资源特性进行资源利用规则设计,在土地资源丰富的平原地区的组织章程中,着重细化集体土地承包、流转等具体程序设计。另一方面,农村集体经济组织章程的制定背景不是一成不变的,政策出台、自然灾害、人口迁徙等因素都会对章程制定产生影响。应当允许各地组织根据人口分布、经济条件灵活调整章程。

5.3. 配套机制的协同联动

1) 集体经济组织与基层组织的联动机制

农村集体经济组织与基层治理的联动是实现农村集体经济有效运行的重要保障[18]。在农村集体经济组织发展初期,实践中常发生农村集体经济组织与基层群众性自治组织混为一谈的情形,现随着《农村集体经济组织法》出台,需在法治框架下实现“职能分离、功能互补”。

首先,基层政府应在政策指导、行政管理等方面发挥主导作用,为农村集体经济组织发展创造良好环境;农村集体经济组织则专注于经济活动的开展,依法自主经营。不断完善治理机制,加强双方在乡村规划制定等方面的交流与协作。其次,村民委员会与农村集体经济组织的关系有待重塑[19],只有在未设立农村集体经济组织的情况下才能由村民委员会代行职能,但现行《中华人民共和国村民委员会组织法》与《农村集体经济组织法》所规定的两者职能存在重叠,需在法治化运行路径中进一步区分,例如有学者认为应当借《农村集体经济组织法》颁布之契机,删去《村民委员会组织法》中经济职能的内容。在应然层面,农村集体经济组织代表成员集体行使集体财产所有权,经济事务是其主要工作内容,村民委员会作为基层群众性自治组织,应主要负责公共事务,两者间各司其职,相互配合。

2) 外部治理与内部治理的联动机制

以成员大会为中心的内部治理机制虽具有天然正当性,但也存在固有的效能边界,如治理权被内部精英掌控,机会主义行为频发而又无法约束该行为。此时探寻农村集体经济组织的外部治理与内部治理的联动机制已成为现实要求。内部治理侧重于组织自身的决策、执行与监督体系,引入外部治理则是对市场化经济因素的考量体现。

建立外部治理与内部治理的联动机制,必须完善集体组织的信息公开制度,由农村集体经济组织定期向外部治理主体报送经营情况等信息,外部治理主体则将监管过程中发现的问题与建议反馈给该组织,帮助其补强内部治理能力。同时,鼓励外部治理主体参与进村项目,以此稳步引入竞争机制,调动集体经济组织发展的积极性。外部竞争机制的引入不仅能加快集体组织发展经济的进程,增加集体收入,而且倒逼内部管理层主动适应市场需求,了解市场偏好,真正发挥内部治理的实际功效,从而形成内外结合、优势互补的治理格局,推动农村集体经济组织健康可持续发展。

我国农村集体经济组织是具有鲜明的中国特色的高度本土化的特殊经济组织形式之一,以《农村集

体经济组织法》出台为背景,有效地构建、完善和发展农村集体经济组织治理结构和机制是保障广大农民权益的重要手段,是推动农村高质量发展的重要途径。因此农村集体经济组织作为特别法人区别于公司型营利性法人的特殊性展开讨论两者的差异性构造亟需受到关注。农村集体经济组织的“公法规则对私法人组织的深度渗透”特点注定无法照抄公司型营利性法人的治理模式,以现行差异化构造的缺陷为引,意图为法治化运行路径提供新思路。着力发挥自治章程的关键作用,反对以照搬《示范章程》的形式制定各地章程,根据地方的人口规模、经济条件等背景因地制宜制定章程,且章程生效的前置条件合理性应当重新考量,赋予经济组织章程制定的自主性。我们有理由也有信心相信农村经济发展向来不是孤军奋战,充分与基层组织和外部治理联动,必将不断沿法治化路径前行。

参考文献

- [1] 伍旭中. 重构: 新型农村集体经济组织治理结构的理论与实践探索[J]. 安徽师范大学学报(社会科学版), 2025, 53(2): 7-14.
- [2] 郭洁. 论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径[J]. 当代法学, 2019, 33(5): 79-88.
- [3] 王利文, 杨兵. 新型城镇化中的基层治理机制问题[J]. 南方农村, 2014, 30(12): 12-15.
- [4] 惠建利. 共同富裕目标下的农村集体经济组织功能定位与制度变革——基于闲置宅基地盘活利用的实践考察[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2023, 51(5): 87-98.
- [5] 刘欢. 农村集体经济组织法人的实现形式[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2022, 37(4): 56-69.
- [6] 魏广成, 孔祥智. 深化农村集体产权制度改革的逻辑框架、难点阻点与制度构建[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(6): 14-24.
- [7] 吴昭军. 农村集体经济组织终止问题研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43(10): 34-45.
- [8] 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[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022(6): 37-48.
- [9] 朱公欢. 农村集体经济组织法人治理机制的立法建构——以成员权为中心[J]. 行政与法, 2024(6): 102-116.
- [10] 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[J]. 中州学刊, 2022(2): 47-55.
- [11] 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[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(1): 51-60.
- [12] 郭雳. 中国式监事会: 安于何处, 去向何方?——国际比较视野下的再审视[J]. 比较法研究, 2016(2): 74-87.
- [13] 周继业, 周成. 社会治理现代化视域下矛盾纠纷多元化解路径[J]. 法治现代化研究, 2024, 8(3): 15-28.
- [14] 郭瑶, 许明月. 农村集体经济组织的“决定”侵害成员权益的救济机制体系化建构[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2025, 26(4): 64-74.
- [15] 吴春香. 农村集体经济组织成员资格界定及相关救济途径研究[J]. 法学杂志, 2016, 37(11): 45-50.
- [16] 颜雅仪, 沈云樵. 农村集体经济组织“公司化”治理路径探析[J]. 学海, 2024(2): 50-59+214.
- [17] 宋天骐. 论农村集体收益分配的法律逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(5): 135-146.
- [18] 高圣平. 论农村集体经济组织的特别法人地位[J]. 中国法律评论, 2025(2): 62-76.
- [19] 何文浩, 宋宗宇. 农村集体经济组织的外部治理及其效能拓展[J]. 农业经济问题, 2024(12): 76-88.