

[首页](#)
[本社概况](#)
[本社报刊](#)
[本社记者站](#)
[学术资讯](#)
[特别策划](#)
[高端对话](#)
[学科频道](#)
[国际观察](#)
[订阅](#)
[数字报](#)
[会员服务](#)
[ENGLISH](#)

[马克思主义](#)
[哲学](#)
[宗教学](#)
[语言学](#)
[文学频道](#)
[艺术](#)
[新闻传播](#)
[史学频道](#)
[经济学](#)
[法学](#)
[管理学](#)
[政治学](#)

[公共管理](#)
[教育学](#)
[心理学](#)
[军事学](#)
[社会学](#)
[科学与人文](#)
[跨学科](#)
[前沿](#)
[评论](#)
[争鸣](#)
[社会思潮](#)
[学林](#)
[学府](#)

[后海](#)
[书品](#)
[文化产业](#)
[区域](#)
[博物](#)
[人文地理](#)
[对策](#)
[学苑](#)
[身心](#)
[文摘](#)
[科技创新](#)
[国际](#)
[域外](#)
[四川记者站](#)

[驻院记者站](#)
[上海记者站](#)
[广东记者站](#)
[陕西记者站](#)
[湖北记者站](#)
[青海记者站](#)
[江苏记者站](#)
[吉林记者站](#)
[山东记者站](#)

您现在的位置: [首页](#) >> [学科频道](#) >> [法学](#)

创新农民集体所有权行使机制

2013年05月08日 13:05 来源:《中国社会科学报》2013年5月8日第447期 作者:黄忠 浏览: 次 [我要评论](#) 字号: 大 中 小

【核心提示】 依托于集体土地之上的农村集体所有权制度的改革千头万绪,任务繁杂。只要我们继续坚持农民集体所有制不变,就必然面临集体所有权如何实现的难题。正是在这个意义上,创新农民集体所有权的行使机制构成农村集体所有权制度改革的基础。



■创新农民集体所有权的行使机制构成农村集体所有权制度改革的基础。

资料图片

依托于集体土地之上的农村集体所有权制度的改革千头万绪,任务繁杂:既包括如何化解集体所有权主体虚化的难题,也包括如何厘定城乡二元土地的客体边界问题,还包括集体所有权行使机制的创新问题。无论农村集体所有权的主体如何安排、客体如何界分,只要我们继续坚持农民集体所有制不变,就必然面临集体所有

权如何实现的难题。正是在这个意义上,创新农民集体所有权的行使机制构成农村集体所有权制度改革的基础。

《物权法》未明确村集体经济组织与村民委员会关系

依据现行法,农民集体所有权的行使机制包括两个层次:集体成员与集体经济组织或村民委员会。前者为集体所有权行使的权力层次;后者为集体所有权行使的代表组织。《物权法》明确了成员集体的所有权主体地位,从而为农民集体成员行使集体所有权奠定了坚实的法律基础。

然而,《物权法》在集体所有权的行使代表问题上却沿袭了《农业法》、《土地管理法》的做法,未就村集体经济组织与村民委员会的关系作出区分,将其一并视为农民集体所有权的行使代表。2010年《村民委员会组织法》修改时,虽有代表提议应当处理好村民委员会与村集体经济组织的关系,进一步明确集体经济组织的地位、作用和功能。但最终法律并未就二者关系作出明确界分——《村民委员会组织法》第8条仍赋予村委会集体经济组织管理者的地位。

村委会代行集体经济组织职权已不合时宜

在一定历史时期由村委会代表成员集体行使集体所有权是有合理性的。在20世纪80年代,中国的农村集体经济刚刚起步,集体经济组织的经营收入普遍较少,甚至还大量无经营性收入的“空壳村”。因此,1987年和1998年的《村民委员会组织法》赋予村委会经营、管理集体资产的职能,由其代行集体经济组织职权是符合当时社会实际的。

然而,随着工业化、城镇化的不断推进和城乡经济的快速发展,中国农村集体经济和农村社会形态都发生了深刻变化,农村集体经济组织的经营收入开始由少变多,农村集体经济也开始由弱渐强,并且其参与市场的广度和深度都有很大提高,因此依旧采取政经不分的模式,由作为村民自治组织的村委会代行集体经济组织职权就不合时宜。事实上,像北京昌平的郑各庄、山东烟台的南山村、江苏江阴的华西村、广东深圳的南岭村这些集体经济发展得比较好的地方,都没有继续沿袭村委会代行集体经济组织职权的既有运作模式。而且,一些地方的农民专业合作社还突破村、乡的地理范围,甚至扩大到县的范围,此时若继续由村委会行使集体所有权显然是不可能的。

村委会的公共性决定其不宜涉足经济事务

在理论上,之所以强调政经分开,改村委会为集体经济组织行使集体所有权职能,是由两者的不同功能定位所决定的。从功能上看,村委会和村集体经济组织虽然一般都以建制村为地域范围,以该地域范围内的农民为其成员,但二者却有着不同的目标诉求和运作逻辑。村委会设立的相对固定性是由其职能所决定的,无论是办理本村的公共事务和公益事业,还是调解民间纠纷,协助维护社会治安,抑或是联系上级人民政府,其上述各项职能都具有相当重要的社会意义,因此村委会应当具有连续性,一般不能中断,不能随意设置。

不可否认的是，由于村委会设立的相对固定性排除了村民的“自由退出”这一终极监督权利，因此如果继续由其代行集体经济组织的职能，就难免会给一些村委会干部在管理集体经济过程中谋取不当利益提供便利，而作为成员的村民却无法“自由退出”。调查显示，许多村官违法犯罪和腐败案件基本上都与贪污、侵占、挪用、挥霍集体财产有关。

同时，集体所有权行使的代表组织作为一个经济组织，不仅要通过参与市场交易获得利益，也应当承受市场竞争的不利后果。按照市场的逻辑，有竞争就必然有失败。而如果由村委会来履行集体经济的管理职责，那就必然导致由于集体经济日常经营的失败而殃及村委会，最终有损于村委会的公共目的的实现。可见，村委会的公共性决定了其组织目标是为村庄社区内的所有成员提供公共服务，而不宜涉足经济事务。

更严重的是，由于村委会并不以管理集体经济为唯一职能，还承担成员自治、公共管理、社会服务与保障等多种职能。因而如继续让肩负多项职能于一身的村委会代行集体所有权，势必会束缚“集体经济组织”参与市场的能力，不利于营造平等的竞争环境，最终影响农村集体经济的发展。我们发现，在一些由村委会代行集体经济职能的地方，很多本应用于集体经济组织扩大再生产的资金被转为公共费用。很明显，这样的“内部转移支付”阻碍了集体经济的发展壮大，所以，村委会代行经济职能模式下的“经济组织”在经济上是不可持续的，这是导致相当数量的农村集体经济组织丧失组织发展本村经济功能的重要原因。

进一步明确农村集体经济组织的经济本性

当前，中国总体上已进入工业反哺农业、城市支持农村的统筹发展阶段。尤其是在推进城乡一体化进程中，公共财政开始覆盖农村，并加大了农村基础设施和社会事业发展的财政投入，同时，在农村税费改革后，中国对村级组织也实施了财政转移支付政策，这就为村委会剥离其代行集体经济管理的角色提供了经济条件。可见，在城乡统筹的背景下，进一步理清村民委员会与集体经济组织的关系，不仅在理论上具有科学性，在实践中也是可行的。

现行法关于农村集体所有权行使代表的规定应当作出改变。现行法对村委会代行集体经济组织职能做法的默认，只能导致集体经济组织的虚化：很多地方或是不成立集体经济组织，而继续由村委会“依法”代行其职；或是虽成立了集体经济组织，但其人员、权限都由村委会掌控，村委会凌驾于村集体经济组织，集体经济组织的经济自主性受到限制。因此，有必要借中央一号文件的东风，当机立断，进一步明确农村集体经济组织的“经济本性”，并恢复其“经济人”的本色。这样分离不仅有利于农村集体经济的自我发展，也有利于村委会自身功能的充分发挥，是一项双赢的改革措施。

（本文系中国法学会部级课题（CLS（2012）D149）的一项成果）

（作者单位：西南政法大学民商法学院）

责任编辑：梁瑞

最新文章

杭州人字墓全国仅四座 比勾



昨天，萧山博物馆，“山栖越魂——柴岭山商周土墩墓考古发掘成果展…

- 科学家在12万年前原始人化石上发
- 穗出土近3万件清代晚期青花瓷
- “红星照耀中国——外国记者眼中
- 中国新诗的生日在哪一天
- 法学研究为边疆生态文明建设探寻
- “中国—南亚智库论坛”在昆明召

热门文章

最多阅读

最多回复

- 1 联合国停止执行在朝鲜的人道援
- 2 叙利亚反对派遭遇困境 大批外
- 3 奥巴马默克尔戈尔巴乔夫拒绝出
- 4 解放军六代机即将问世 美日战
- 5 维修期间迁出列宁遗体的问题将
- 6 俄举行大规模战略核力量演习
- 7 “北德文斯克”号首次对地面目
- 8 首尔成功试射可摧毁朝鲜地下掩
- 9 朝鲜：可与韩国共享核武器
- 10 美军方不顾日民众抗议仍强行试

订阅

新闻邮件

欢迎订阅中国社会科学新闻邮件产品

输入您的E-mail地址

订阅

[注册](#)为会员可免费享受更多新闻邮件

报刊

中国社会科学报

中国社会科学

历史研究

中国社会科学(英文版)

国际社会科学杂志

中国社会科学文摘

数字报订阅

[关于我们](#) | [组织机构](#) | [编辑风采](#) | [广告刊例](#) | [征订服务](#) | [招聘信息](#) | [投稿指南](#) | [版权信息](#)

[中国社会科学杂志社](#) - [中国社会科学网](#) - [海疆在线](#) - [中国航空新闻网](#) - [人民论坛网](#)

网站备案号:京公网安备11010502020184

京ICP备11013869号-1

中国社会科学杂志社版权所有 未经允许不得转载使用 总编辑邮箱: zzszbj@126.com

地址: 北京市朝阳区光华路15号院泰达时代中心1号楼11-12层 邮编: 100026