

乡村振兴背景下政府治理农村集体经济的现实困境与路径突破

喻艳南

湖南农业大学 湖南长沙 410000

摘要：政府作为现代乡村社会的领导者，需要担负起农村集体经济的职责与义务。“三农”是我国在百年未有之大变局中发展的“压舱石”，而农村集体经济是乡村振兴的重要内容，是其中的着力点。因此，需要充分调动农村资源的活力，促进农村集体经济的发展。农村集体经济能否健康发展，事关社会稳定，民族振兴。农村集体经济组织是影响乡村振兴的重要因素。《民法典》虽然将农村集体经济组织作为一种特殊的法人地位予以了明确规定，但却未对其具体性质作出具体规定。从实践上看，农村集体经济组织的治理机制存在着“瓶颈”，成为制约集体经济高质量发展的困境。因此，文章以乡村振兴为背景，对政府治理农村集体经济治理的现实困境与优化路径进行了探讨。

关键词：乡村振兴；政府治理；农村集体经济；困境；优化路径

引言

集体经济是现代工业系统中不可或缺的一环，而乡村振兴的关键在于集体经济组织的振兴。要想充分推进乡村振兴战略，促进农业农村现代化，需要加强农村集体经济组织的主体地位。但是，由于历史和政治等方面的原因，目前我国的乡村集体经济还存在着概念不清、定位不清、权力模糊等诸多问题。上述问题已不适应乡村振兴、农业农村现代化建设的需要，制约着乡村集体经济功能的发挥。为此，应建立健全农村集体经济组织的治理机制。

一、政府治理农村集体经济的现实困境

1、决策机构虚置

原则上，农村集体经济组织在提出建议时，应当参照章程进行表决。但是，在实际操作中，也存在着会议流程过于简单化的现象。相对于表决过程，其更加关注于结果。这种情况下，极易造成程序的违规，进而影响到结果的公正性。另外，在农村集体经济组织的领导中，少数人的独裁统治造成了民主决策的空洞和少数人的代表制。在农村集体经济组织中，对多数人的利益造成重大侵害的隐蔽行为，其存在的空间十分广阔。其实，这一现象的出现，与我国乡村干部的选拔、任用工作有很大关系。农村民主选举日益被资本所左右，部分参选人的动机不纯。选举人的参与主要是为了发挥集体的作用，从而使少数资本家逐步掌握了乡村和社会的力量。乡村集体经济组织的领导者在资本的渗入下，掌握了其核心

权力，其中就包括了民主决策。

2、治理机构形式化

从治理结构来看，大部分的乡村集体经济组织采用了公司治理模式，即权力机关、执行机关和监察机关的设置，而在实际操作中却没有得到充分的体现。第一，农村集体经济组织虽设“三会”，但仍难以摆脱内部控制的状况。在一些地方，因为减少了治理成本，或是没有思想上的转变，很多村民委员会、村集体经济组织都在实行干部互派。二者在人力资源配置上存在着较大的交叉，这就造成了内部管理停滞，产生产权不明、资产流失等问题。二是要明确我国农村集体经济组织作为一种特殊的法人主体，发挥其经济功能，为集体经济创造收入。在改制后，部分乡村集体经济组织表面上看起来比较合理，但是在具体操作中存在着诸多问题，主要因为相关人员的认识不足。毕竟，集体经济是一种专业性很强的组织，而其大部分成员并未受过相关的专业培训。虽然实行了分权，但是，组织成员的参与程度不高，治理权还在少数领导手里，而成员也只是挂个名。

3、监督机制不完善

参照公司治理结构，为乡村集体经济组织设立监督机构。但是，目前很多乡村集体经济组织对监督制度建设并没有给予足够的重视，出现了监督机构虚置的现象。监督权力的弱化与扩张，滋生了腐败现象。随着农村集体经济组织成员权益意识的增强，农村集体经济组织信息公开的需求也越来越大，反映出我国农村集体经济组织的信息披露工作还不够深入，存在信息披露过早、披

露内容不明确、方法陈旧和表面化等问题，不利于内部人员对组织事务进行监督，以及维护自身合法权益。

4、治理规则有待进一步完善

在人民公社时期，农村集体经济组织经历了三级所有制的变迁。在我国《民法总则》颁布以前，我国农村集体经济组织一直处于地位不明十分尴尬的问题中，没有得到应有的重视。我国农村集体经济组织只有在《民法总则》中被明确规定为“特殊法人”后，才能获得“身份证”。然而，即便是《民法典》的出台，也仅仅是对其进行了简单的规范，并未作出较为全面和具体的规定，从而造成了实务中的高层次法律顾问工作的缺失。在全国范围内，以乡村集体经济组织为主体的立法及监督体系以地方性为主。虽然从实际出发制定的规章具有较强的可操作性，但是，相对于法律而言，地方性规章在法定权限上存在一定的限制，不具有普适性。

二、乡村振兴背景下政府治理农村集体经济的优化路径

1、构建统一的项目调配机制

农村集体经济发展面临的困境，其根本原因在于外部性投资条件下的项目调配。为防止因高质量项目分配而拉大贫富悬殊，由各村按自己的发展需要定期提出项目申请。同时，为防止村集体的错误定位，区县政府可以组织相关方面的专家深入各村进行调查，对集体经济发展的需要提出建议。在此基础上，根据村民利益最大化，协调区内经济发展，统筹安排。

2、建立公平高效的执行机制

法律的生命力就在其贯彻落实，若没有执行到位，再好的决策也没有任何意义。一般而言，集体经济组织的一切决定都要靠组织成员来决定。然而，由于集体人数太多，若事事由组织成员决断，那么工作效率会大大降低。同时集体经济组织成员缺少相应的专业知识，不加思考的实施也会影响结果。为此，需要在经济组织中设立专门的执行机制。

农村集体经济组织的执行机关是农村集体经济组织的重要组成部分。在实际操作中，一些执行机关是社会治理委员会或理事会，根据相关规定，理事会行使下列职责：一是召开农村集体经济组织会议，并汇报工作；二是执行会议决定；三是为集体经济组织制定经营规划、投资规划；四是制定其他具体的实施办法等。理事会在执行过程中向农村集体经济组织会议报告，接受大会的监督，并根据大会的决议独立行使其权力。大会赋予执

行机关的权利，完全由执行机关行使，不受任何第三方干扰。即使是农村集体经济组织会议，如果没有充分的理由和适当的程序，也不得随意撤销其权力。理事会成员可由民主选举产生，具体问题如：成员人数及任期可由各地区自行决定。

3、健全公正严格的监督机制

监督机制的缺失必然会带来腐败。在政府监督之外，还要建立完善农村集体经济组织监督体制。其主要途径是依托公司治理结构，在乡村集体经济组织内建立监事会。监事会由村民委员会选举产生，其成员应有一定的学历，具备财务、管理等方面的知识。同时可酌情对部分工作人员进行培训，使其能够更好地履行监督职责。然而，集体经济组织人员及委员会委员，不可兼为监察人。

另外，要确立信息公开制度。这是农村集体经济组织成员获取信息的途径之一。集体经济组织成员与经营者之间存在着信息不对等的关系，对于共同成员而言，难以追踪落实会议决议的实施。因此，有必要进行公开披露。在公示期间，全体成员可向理事会提出异议，监事会**有权对异议进行解释并纠正。信息公开可通过广播通告、发放文件、召开村民大会等形式进行。从发表时间来看，既不能过长也不能过短，最好按季发表。如果间隔太久，则会造成群体成员间信息阻塞，监管缺失；若此期间过短，则会加重理事会的工作负担，并造成资源浪费。

4、构建多元主体参与的考核体系

要对行政机关的业绩进行评价，需要有单独的行政部门参加的评价机制，这是非常困难实施的。农村集体农业是一种复杂的利益关系，其健康、可持续发展取决于农民个体利益、农村集体经济组织利益、社会公共利益与社会资本利益之间的关系。这就使得这些组织对政府的绩效评价产生了内在的动力。村民、农村集体经济组织和社会资本也都加入农村集体经济中来，可以通过“第一人称”的视角来审视和体验政府的绩效，为政府的绩效评估提供契机。通过构建党委领导、人大、政府、村民、集体经济组织、社会资本等多层次的政府绩效考核体系，来实现对考核体系的全方位、多维度的监控。在对村民、农村集体经济组织和社会资本实行上岗后评价制度的过程中，既让政府更好地完成了自己的工作，同时也更多地照顾了民众的感受和权益，从而更好地促进农村集体经济的发展，建设服务型政府。

5、提高村民自治的能力和水平

提高村民自治的能力和水平应该从以下两个方面进行：一是推动骨干农民、本土乡贤和返乡农民的积极参与，来实现对农村集体经济的有效治理。乡贤由于其特有的农村特性，使其与村民拥有特殊的共同语言，因而在交流、沟通等方面有着先天的优势。同时乡贤通过对乡村资源、知识、社会关系、道德声望等的了解，实现对乡村内外部资源的整合与内化。在“熟人场域社会”中形成的价值观念，被村民们的想法和认识所吸收。借助“礼治”，强化村民对乡村集体经济产业的认同，激发其参与积极性，降低其思维与行动的疏离度。二是要强化村民的素质教育。农村集体经济内生性发展的最终受益人，是那些愿意主动参加集体经济发展的村民。在农村土地利用过程中，农民是最熟悉农村资源特征及空间布局的法律主体，也是农村土地利用的主体。农民对集体经济参与程度低，除“逐利”的经济逻辑外，还有“技能恐慌”。因此，政府应聘请专业人员对农民进行培训，不仅提升农民的技术水平，同时提高农民的自我认知，强化农民的素质教育，使其主动加入到集体经济的建设中来。

6、加强监管队伍保障和技术支持

为了应对目前监管部门缺乏和资金不足的难题，可通过动员农民和第三方的力量来进行管理。提高农民的参与程度和科技含量，是实现农村集体经济内生增长的必由之路。要扩大农村居民的参与渠道，为他们的监测和信息反馈搭建良好的平台，建立起有效的监管、激励体系，为农民积极的参与创造机会和动力。第三方力量由于其专业、中立的特点，可以发挥其在规制中的作用，以弥补现行规制机制的缺陷。聘请审计单位对集体经济组织开展定期审计，邀请各方面的专家，如大学教授、律师、税务顾问、会计师等，定期开展专项调研，切实保障村民的权益。同时，有效地运用科技手段对规制进

行辅助，从而提高监管的有效性。

结束语

综上所述，乡村振兴是国家在“三农”问题上作出的正确决策，乡村集体经济组织肩负着乡村经济振兴的重任。当前的改革进程应当聚焦于突破当前乡村集体经济组织发展的瓶颈，促进其本身的健全，从而更好地优化其组织结构，同时也要与我国的相关政策相结合，并以此来促进我国村级组织健康可持续发展。

参考文献

- [1] 彭涛, 牟苑双. 乡村振兴背景下政府治理农村集体经济的现实困境与路径突破[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(04): 78-86.
- [2] 齐伟, 刘石美. 乡村振兴视野下农村集体经济组织治理的现实困境及完善路径研究[J]. 周口师范学院学报, 2023, 40(03): 123-128.
- [3] 夏冬, 夏柱智. 乡村振兴背景下农村集体经济的类型界定与治理效应[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2024, 24(01): 62-71.
- [4] 张云, 陈丹妮. 乡村振兴视域下农村集体经济组织发展困境及治理思路[J]. 中国经贸导刊(中), 2021, (08): 80-82.
- [5] 丁波. 乡村振兴背景下农村集体经济与乡村治理有效性——基于皖南四个村庄的实地调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2020, 20(03): 53-61.
- [6] 周海兵. 乡村振兴战略下川东北地区农村集体经济发展的困境与治理[J]. 中国集体经济, 2020, (08): 1-2.
- [7] 邹俊文, 周琴, 曾杜梅. 成都市农村乡村集体经济现状调查及思考[J]. 当代经济, 2017(32): 22-23.
- [8] 蒋永穆, 赵苏丹. 坚持与完善农村基本经营制度: 现实挑战与基本路径[J]. 政治经济学报, 2017, 8(01): 3-14.