

doi: 10.16006/j.cnki.twnt.2021.06.005

## 乡村振兴视角下农村股份经济合作社治理机制探析

郜丽茹

(西安财经大学, 陕西 西安 710061)

**摘要:**【目的/意义】对农村股份经济合作社的治理机制进行优化及重构是农村集体经济组织股份合作制改革的关键,为进一步实施乡村振兴战略提供决策性参考。【方法/过程】以农村股份经济合作社的特殊性为逻辑前提,结合党的十九大报告提出的新时代乡村振兴战略及国家“十四五”规划关于“深化农村集体产权制度改革”的若干要求背景,对其治理机制进行系统构建。【结果/结论】研究显示,农村股份经济合作社治理机制已显现出股权固化、决策异化、监督低效的现实困境,应从农村股份经济合作社在社员资格、表决方式、股权转让方面的特殊性出发,构建社员身份确认机制、规范决策机制、股权转让机制、内外监督机制在内的治理机制新路径,提高农村股份经济合作社治理效率,促进农村集体经济可持续发展,推动实现乡村振兴战略目标。

**关键词:**农村股份经济合作社;特殊性;社员身份确认;乡村振兴

中图分类号: F321.42

文献标志码: A

文章编号: 1637-5617 (2021) 06-0028-08

### Analysis on the Governance Mechanism of Rural Shareholding Economic Cooperatives from the Perspective of Rural Revitalization

GAO Li-ru

(Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an, Shaanxi 710061, China)

**Abstract:** 【Objective/Meaning】 Optimizing and reconstructing the governance mechanism of rural shareholding economic cooperatives is the key to the joint-stock cooperative system reform of rural collective economic organizations, which can provide decision-making reference for the further implementation of rural revitalization strategy. 【Methods/Procedures】 By taking the particularity of rural shareholding economic cooperatives as the logical premise, combined with the rural revitalization strategy of the new era proposed in the report of the 19th National Congress of the Communist Party of China and a number of requirements for “deepening the reform of rural collective property rights system” in China's 14th Five-Year Plan, the governance mechanism of the rural collective property rights system was systematically constructed. 【Results/Conclusions】 The governance mechanism of rural shareholding economic cooperatives has shown the realistic difficulties of solidified ownership, alienated decision-making and inefficient supervision. Therefore, by starting from the particularity of rural shareholding economic cooperatives in the membership, voting formula and shares transfer, the new path of governance mechanism should be constructed including the membership identification mechanism, normative decision-making mechanism, shares transfer mechanism and internal and external supervision mechanism, thus to improve the governance efficiency of rural shareholding economic cooperatives, promote the sustainable development of rural collective economy, and accelerate the realization of the strategic goal of rural revitalization.

**Key words:** rural shareholding economic cooperatives; particularity; confirmation of membership; rural revitalization

党的十九大报告提出要“深化农村集体产权制度改革,保障农民财产权益,壮大集体经济”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(下称“十四五”规划)在“坚持农业农村优先发展 全面推进乡村振兴”一篇中提出

要健全城乡融合发展体制机制,深化农业农村改革,明确重点应“深化农村集体产权制度改革,完善产权能,将经营性资产量化到集体经济组织成员,发展壮大新型农村集体经济。”以上说明,农村集体产权制度改革是激活农村集体经济资源要素、促进农村集

收稿日期: 2021-10-20

作者简介: 郜丽茹(1996—),女,硕士研究生,研究方向:农村法治. E-mail: 598616834@qq.com

基金项目: 陕西省社会科学基金项目(2018F020)

体经济发展的关键举措，是新时代农村相对贫困背景下乡村振兴战略实施的重要方向。

农村集体产权制度改革是维护农民合法权益、增加农民财产性收入、治理农村相对贫困的重要之举，而以农村股份经济合作社的治理为核心的农村集体资产股份合作制改革正是深化农村集体产权制度改革的重心所在。农村股份经济合作社是目前我国农村集体经济组织普遍采用的一种合作制形式，也是深化我国农村集体产权制度改革的一种有效路径。2016年12月26日中共中央、国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（下称《集体产权改革意见》）从重大意义、总体要求等方面对农村集体产权制度改革工作进行了详细阐述，并重点指出要“由点及面开展集体经营性资产产权制度改革，有序推进经营性资产股份合作制改革、确认农村集体经济组织成员身份、保障农民集体资产股份权利，改革后农村集体经济组织要完善治理机制”。此后，2017—2021年连续五年的涉农中央一号文件都强调要“由点及面深入推进集体资产股份合作制改革”，“十四五”规划和2020年中央农村工作会议也提出要“深化农村改革，激发农村资源要素活力”。

从立法层面看，国家立法中尚未建构起系统化的农村股份经济合作社治理机制体系；在学术研究视角方面，对农村股份经济合作社治理机制方面的专门性研究也较少被关注，但不容忽视的是，农村股份经济合作社的治理机制是一个“必须有而且是应尽快得到明确”的问题<sup>[1]</sup>。通过脱贫攻坚战的胜利可以看出，农村股份经济合作社作为农村集体经济组织的载体，不仅是发展壮大集体经济、增加农民收入、实现全体成员共同富裕的保障，也是农村集体产权制度改革的最终落脚点。农村股份经济合作社这个经济实体的繁荣壮大离不开内部有效的治理机制。农村股份经济合作社自身的特殊性是构建农村股份经济合作社治理机制必须考虑的逻辑前提。在2021年“十四五”开局之年以及农村集体资产股份合作制改革收官之年的关键时期，农村股份经济合作社仍然要在今后的相对贫困治理过程中继续发挥其在农村集体经济组织中的“压舱石”作用，通过不断完善农村股份经济合作社治理机制助力实现乡村振兴战略目标。

## 1 农村股份经济合作社治理机制的内涵及价值

“任何有组织有目的的经济活动都需要有与其相适应的治理”<sup>[2]</sup>。实现法人治理的目标必须强化法人

的治理机制，因此，农村股份经济合作社治理工作的开展同样依赖于有效的治理机制。

### 1.1 农村股份经济合作社治理机制的内涵界定

由于农村股份经济合作社是农村集体经济组织的一种，因此农村集体经济组织法人治理机制的内涵可为农村股份经济合作社提供参考。农村集体经济组织法人治理机制是通过一套正式的或非正式的、内部的或外部的制度、机制来协调法人与利益相关者之间的关系，并实现法人利益相关者利益的制度安排。农村集体经济组织法人治理机制不仅关注法人机关之间的权力分配，更关注权力运行以及均衡机制的设计；不仅关注法人内部关系的协调，而且关注法人利益相关者的利益；治理机制所依据的规范更加多元化，不仅有正式的立法和章程，还有一些非正式的其他社会规范，如管理规约等自治性规定等<sup>[3]</sup>。农村股份经济合作社的治理机制作为农村股份经济合作社治理的核心内容和影响社员收入的核心因素，也同样关注农村股份经济合作社内部组织结构之间的权力分配，并更加注重合作社内部利益关系的协调，这主要体现在农村股份经济合作社股权、决策权和监督权的设置上。

### 1.2 农村股份经济合作社治理机制的价值取向

构建农村股份经济合作社治理机制具有多重意义：一是农村股份经济合作社得以成立和有效运转的基础。构建农村股份经济合作社治理机制意味着合作社内部系统步入正轨、实质化，是农村股份经济合作社的脊梁，是保证合作社有效运转的前提。二是实现农村股份经济合作社法人权益和社员权益的关键性制度设计。农村股份经济合作社是具有中国经济特色的经济组织，其最大的特点在于农村股份经济合作社与社员之间利益相连、休戚与共，没有农村股份经济合作社，社员的权益将失去依靠。因此，完善农村股份经济合作社治理机制将有利于实现和维护社员权益。三是实现农村股份经济合作社内部决策科学化并实现利益相关者利益最大化的制度保障。农村股份经济合作社应当是静态治理结构齐全、动态治理机制健全的特别法人，包含决策机制在内的动态治理机制将有利于农村股份经济合作社治理工作在科学决策的基础上有效进行，从而进一步促进社内经济效益的提高，最终达到与利益相关者共赢的目的。

## 2 农村股份经济合作社治理机制的现状与困境

### 2.1 农村股份经济合作社治理机制的现状

2.1.1 股权设置和管理机制 在股权设置方面，《集

体产权改革意见》指出“股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定”。基于此，当前各地的农村股份经济合作社主要是以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。成员股中可设置基本股、劳龄股等，按照集体净资产总额，考虑人口、土地、劳龄等要素，合理确定权重。农村股份经济合作社将股权设置为个人股和集体股，个人股是指农民基于农村集体经济组织成员身份而获得的股权，包括成员股、年龄股、贡献股等，集体股是按集体资产净额的一定比例折股量化，由全体集体经济组织成员共有的股份<sup>[4]</sup>。目前实践中，大多合作社的管理人员与村委会领导人员交叉任职，村委会成员兼任合作社董事会成员、村委会领导兼任董事长的情况不胜枚举，导致村委会和农村股份经济合作社之间的关系模糊，职能定位不清，使得农村股份经济合作社在日常的经营活动中带有浓厚的行政色彩并且承担着本应由村委会承担的一些职责和开支。农村股份经济合作社设置集体股一定程度上导致“政经不分”，这是集体股存废争议的主要原因。

一些地方在改制时设置了集体股，主要是出于两方面的考虑：一是担心没有集体股，集体经济组织就失去了公有制性质；二是集体经济组织目前承担了大量的公共服务职能，需要通过设置集体股筹集公共事业所需经费。而大部分地方则主张不设集体股，主要是因为如果改制时保留集体股，随着城镇化进程的急剧推进，集体积累逐渐增加，会再次出现集体股权属关系不清晰的问题，需要进行两次改制；集体股在集体经济组织变更或重组时还将面临再分配、再确权的问题，极易产生新的矛盾<sup>[5]</sup>。虽然集体股的设置有助于留存公共积累、服务农村公共产品供给，在一定程度上具有其存在的现实合理性，但长期以往则不利于农村股份经济合作社的长久发展。

在股权管理方面，基于各地不同的实践，主要有股权的静态管理、动态管理和动静结合管理3种模式。虽然政策更倾向于股权静态管理，但股权管理模式的选择还是应以切合农村股份经济合作社自身实际为主。大部分地区如广东南海、北京大兴、浙江宁波、江苏苏州等都实行“生不增、死不减、入不增、出不减”的股权静态（固化）管理模式，将股权量化到人、固化到户、社内流转、长久不变。少数地区也探索了几年一调的动态管理模式，比如广东博罗县园洲镇刘屋村股份经济合作联合社在成员大会表决的基础上出台

了五年一调的股权管理模式<sup>[6]</sup>。但也有部分地区如河北承德、云南大理等采取股权动静结合的管理模式。其中，大理市大关邑村将个人股分为成员股和贡献股，对成员股实行动态管理，死亡或迁出后股份予以调减；对贡献股实行静态管理，死亡或迁出后可以予以继承，但不得转让。当前，由于动静结合的管理模式具有因地制宜的灵活性优势，逐渐被更多的农村股份经济合作社所采纳<sup>[7]</sup>。

2.1.2 决策机制 由于我国农村集体产权是在农村党组织、自治组织与集体经济组织“三位一体”的“政经合一”模式下进行的不彻底性改革，致使农村党组织、自治组织以及集体经济组织之间的职能长期混淆不清、剥离不开。一方面，村“两委”不仅实际掌控着集体经济组织的人事、业务等多方面管理职能，还拥有包括农村集体经济组织全部业务的重大事项的决策权。另一方面，村“两委”对农村集体经济组织决策层的人员任命也具有一定的决定权，比如，根据广东省佛山市南海区的规定，村集体经济组织负责人由集体经济组织党组织班子成员兼任比例达到80%以上，“两委”班子交叉任职率达到90%以上<sup>[8]</sup>。

在农村股份经济合作社的组织决策层次中，社员大会、董事会分别承担不同的决策职能。其中社员大会拥有重大事项的决策权，董事会在法律和农村股份经济合作社章程规定的范围内参与重大事项决策，对合作社的经营管理拥有决策权，主要负责日常工作决策，是合作社的重要决策机构。在当前“政经合一”模式的束缚下，农村股份经济合作社的决策层不论是社员大会还是董事会，均或多或少地被村“两委”和村党组织等行政力量所支配，尽管合作社大多采取“一人一票”的表决方式，但作出的决策更多还是行政色彩的体现。

2.1.3 监督机制 农村股份经济合作社的监督主体主要是监事会，是农村股份经济合作社的监督机构，包括3名及以上监事，由社员大会选举产生，其除了负责对社员、董事会成员等人员进行人事监督以外，还负责对农村股份经济合作社的财务、业务进行监督，拥有监督权、社员大会的提议召集权和诉讼代表权等保障性权利，具有相对独立性。

农村股份经济合作社的监督主体除了监事会以外，还包括社员大会、董事会、合作社内党组织<sup>[9]</sup>。社员大会是农村股份经济合作社的权力机构，董事会和监事会都由社员大会选举产生并对其负责，因此社员大会拥有监督董事会滥用职权和违法行为的权利。社员

是构成农村股份经济合作社权力机构的组织基础，拥有提案、表决、选举、诉讼等监督权利，在社员利益因其他社员或管理人员的原因被侵犯时，可以行使监督权进行救济。董事会的监督作用主要体现在他们共同对经营者即经理的经营管理行为和决策行为进行监督以及董事之间的相互监督，这两种监督方式有益于发现并纠正经营管理层的权力滥用等不当、违法行为，是行使监督权的有效手段。农村股份经济合作社内党组织的监督主要表现为村党支部代表党对董事、监事进行监督，一旦发现他们有损害农村股份经济合作社利益的行为或其他违法行为的，可以自行召集社员大会讨论决定。实践中这三方监督主体可以针对不同对象承担农村股份经济合作社的监督职能，并与监事会共同构成一套完整的农村股份经济合作社监督体系。

## 2.2 农村股份经济合作社治理机制的困境

**2.2.1 股权固化** 《集体产权改革意见》指出“股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式”，在中央鼓励农村集体经济组织采取股权静态管理模式的政策推动下，全国大部分地区在进行农村集体资产股份合作制改革时都对股权实行静态固化。一方面，虽然这种管理模式在一定程度上体现了对公平的追求，但如果长期实行股权对内开放、对外封闭来限制股权流转的范围，股权固化则会越来越严重，从而导致量化的股权就只能是一种“僵化的资产”。资产不流动不仅无法实现股权优化，股权增值功能也将大打折扣<sup>[10]</sup>，最终会违背市场规律并与我国的市场经济体制背道而驰，彻底地将农村股份经济合作社与市场割裂开来。另一方面，农村集体经济组织管理封闭性严重，表现为对产权制度的路径依赖以及成员流动的持续封闭，这种封闭性进一步导致了股权固化问题的尖锐化。

**2.2.2 决策异化** 随着集体产权改革的深入，农村集体经济组织决议行为的特别性突出表现为平等原则的贯彻，即成员权利行使不遵循“资本多数决”模式而是依照集体成员身份平等享有权利，农村股份经济合作社的决策方式也逐渐向这一趋势靠拢，采取“一人一票，民主多数决”。这种决策方式集中体现了人合性，少数服从多数看似很合理，但实际上“一人一票”常常会导致事项久拖不决、意见不一致、决策不合理、效率低下等问题。首先，由于决策权掌握在多数人手中，而每个人在集体中的利益大小是不一样的，如果长期实行这种表决方式就很容易产生“多数人暴政”，表现为多数农村集体经济组织法人成员利用民主决策损害少数集体经济组织成员的权利，有可能出现决策

结果违背集体整体利益、损害拥有利益比例较大的人的利益的后果，导致少数人的正当利益得不到保护，甚至由此引发集体内部矛盾进而影响合作社的长远发展。这种现象严重背离了“治理有效”的目标，完全不符合农村股份经济合作社治理机制的内在要求。其次，“一人一票”严重忽略个人能力差异，容易造成少数人专权。社员在股份经济合作社中的主体意识不强，参与民主管理、民主决策的积极性不高，最终造成少数人专权造成权力滥用，侵害多数人的合法权益的现象，主要表现为成员的民主决策权、民主决策程序虚无化、成员代表选举被少数人控制<sup>[11]</sup>。这种不论差异、一票平均的实质就是一种绝对平均主义，“吃大锅饭”的做法也使一些股东在决策中容易搭便车。因此“一人一票”看似公平，却恰恰是危害人人平等的罪魁祸首。最后，农村股份经济合作社中的每个成员都是独立的利益主体，他们所代表的利益大小不同，在进行表决时难免会出现意见不统一、决策效率不高的问题，这样就会导致决策机关的决策权被严重稀释，不利于形成一个集中有效的决策，决策的科学性也无从谈起。综上，“一人一票”这种公平有余、科学不足的表决方式并不能精确地反映每个人的意愿，因此也就并非真正的民主。

**2.2.3 监督低效** 在我国公司治理结构中，股东会、董事会和监事会三足鼎立、相互制衡，董事会和监事会是平行机构，共同对股东会负责，而监事会则会对董事会的擅权形成制衡。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》<sup>[12]</sup>并未就农村股份经济合作社的权力机构作出建议，但从其“清产核资结果要向全体农村集体经济组织成员公示，并经社员大会或者代表大会确认”的表述中可以看出，中共中央、国务院认为社员大会和社员代表大会都是实践中可以采用的权力机构模式。由于社员大会地位高于社员代表大会且职权内容划分更加明确，因此，农村股份经济合作社权力机构在实践中的组织形式多为社员大会，这与公司中股东会作为权力机构有所区别。另外，董事会是社员大会意思的执行机构和经营管理的决策机构，社员大会不能干预董事会行使职权，二者存在一定的权力分界。在我国当前的农村股份经济合作社治理实践中，大多选择监事会作为监督机构。监事会包括3名及以上监事，由社员大会或社员代表大会选举产生，并对其负责。从各合作社具体章程以及各地区示范章程来看，监事会模式主要参照《公司法》和《农民专业合作社法》设计，未离窠臼，在组

织形式、会议形式、权力配置等方面并无殊异。首先，在内部监督方面，农村股份经济合作社的监事会在设置和职能行使方面存在诸多问题，监事会的力量非常薄弱，没有起到应有的监督作用，甚至有些合作社根本未设立监事会。由于监事权利弱小，监事会逐渐沦为社员大会和董事会的附属机构，不能发挥有效监督的职能，而同样作为监督主体的社员大会和董事会也没有积极履行其监督职责。产生此种现象的原因主要在于监事会的成员结构不够合理，成员中行政人员比例过高，大部分农村股份经济合作社的监事由村主任或村支书兼任，他们既是董事长又是监事会主席，自己监督自己，难以形成有效的监督<sup>[13]</sup>。由于监事中农民代表比例极低且他们的财务、法律知识有限，欠缺经营管理经验，导致监事会整体素质不高、监督能力不强，在外部行政权力干涉、内部少数人控制的局面下，他们时常会碍于熟人关系，职责主要限于对管理层形式上的批评建议而没有实质的监督权。其次，在外部监督方面，农村股份经济合作社缺乏财务、审计等专业人员和机构的协助，无法对关系农村股份经济合作社重大利益的事项进行监督。最后，监事会、社员大会和董事会之间信息闭塞，没有搭建起完善的信息沟通和信息公开制度，社员知情权得不到保障。这些都最终导致股份经济合作社监督机制的监督效率低下，无法在重大投资和财务执行情况中发挥应有的监督作用。

### 3 农村股份经济合作社治理机制的构建路径

农村股份经济合作社发展的最终目的是要不断壮大自身并服务于市场和社会，其作为连接农村与企业之间的纽带，只有在两者达到互利共赢的局面时才能够得以持续发展。因此，农村股份经济合作社的治理机制的构建应当在很大程度上借鉴现代企业管理制度<sup>[14]</sup>。农村股份经济合作社作为一种新型的农村集体经济组织，兼具经济生产功能、公共服务功能和社会管理等功能，其多功能性是区别于其他经济组织的特征之一，建立起与社会主义市场经济要求相适应的农村股份经济合作社治理机制是农村股份经济合作社治理工作的目标。

#### 3.1 农村股份经济合作社治理机制路径构建的逻辑前提

农村股份经济合作社是在坚持农民集体所有的前提下，将农村集体资产的可分配权益折股量化到人，

社员民主管理并根据持有的股权比例分享红利的一种合作社法人。农村股份经济合作社是经过股份化的农村集体经济组织，这种股份化后的经济合作社不能完全套用公司的治理模式的原因在于农村股份经济合作社自身的特殊性，而这种特殊性又正是农村股份经济合作社治理机制路径构建的逻辑前提。

3.1.1 社员资格对内开放对外封闭 农村股份经济合作社是农村集体经济组织的一种有效形式，承担着为集体经济组织成员创收增收、提供社会保障的责任。基于实践中各试点县的改革成果，对于社员身份的确认普遍以“户籍”“特定身份”为基准。也就是说，只有本集体经济组织内部成员才有资格取得社员身份，社员的权利来自于集体经济组织的成员身份，有身份就有权利，身份是权利的象征，即“天赋人权”<sup>[15]</sup>，而集体经济组织以外的外部人员因没有“身份”无法成为社员。这集中体现了农村股份经济合作社社员身份对内开放、对外封闭的特殊性，与公司中只要出资就能成为股东的资格认定标准不同。

3.1.2 决策方式采用民主多数决 农村股份经济合作社在权力机构配置方面实行社员民主控制，即社员在涉及农村股份经济合作社重大事项的决策范围内实行民主多数决。这种决议方式主要表现为“一人一票”的表决方式，目的是为了坚持农村集体产权为农民集体所有、让社员实际民主控制农村股份经济合作社以及平衡农村股份经济合作社内不同社员的利益，集中体现“人合性”。而公司的运转和盈利离不开资本的支持，因此其权力机构的表决形式实行“一股一票”的资本多数决更容易吸引社会投资，也更有利于激发大股东的积极性。这与农村股份经济合作社的特征截然相反。

3.1.3 股权流转权能受限 农村股份经济合作社社员资格仅对本集体经济组织成员开放，决定了农村股份经济合作社股权流转的封闭性。股权是社员参与农村股份经济合作社收益分配的依据，是社员最重要的权利。由于农村股份经济合作社社员身份的特殊性，相应地，股权流转也具有有限性、封闭性，即农村股份经济合作社股权只能在社内成员内部之间流转，且不能对外转让。与之不同的是公司的股权设置具有流动性，股东如果对公司决策不满意，可以“用脚投票”，在满足经其他股东过半数同意的条件下将股权转让给除股东以外的第三人。

综上所述，由于农村集体经济组织的本质属于集体经济而不是私有经济，农村集体产权制度改革就不

能把集体经济改弱、改垮，因此农村股份经济合作社的治理更需要从其自身的特殊性入手开展、落实。

### 3.2 农村股份经济合作社治理机制的具体构建路径

3.2.1 社员身份确认机制 《集体产权改革意见》明确要求“确认农村集体经济组织成员身份”，2019年中央1号文件再次强调要在农村集体产权制度改革中做好“成员身份确认”工作。因此，明确农村集体经济组织成员身份是落实农村集体所有权、保障农村股份经济合作社繁荣稳定发展的前提，是股份合作制改革的关键一环。农村集体经济组织成员身份认定是社员行使社员权的基础，也是农村集体资产收益分配的基础，关系到每个农民集体成员的个人利益和农村社会稳定的大局，关系到农村集体经济组织产权制度改革的顺利推进，这是司法实践中颇具争议的疑难问题，应该给予特别关注<sup>[16]</sup>，但关于这一问题，现行国家层面的法律、法规、规章，尚无集体经济组织成员资格的具体认定标准或认定办法。目前《农村土地承包法》中第26条、第30条对认定农转非类型人员以及外嫁女、离婚丧偶媳妇类型人员是否享有土地承包经营权作出了规定，在实践中常被作为认定是否享有成员资格的参考依据。但这些规定对于成员资格的认定较零散、间接，更多的是在法院司法裁判时被采用。另外，目前关于此问题地方立法也参差不齐、标准不一：广东省规定了“户籍+履行义务+特定身份”标准；山东省规定了“户籍+多数同意”标准；重庆市规定了“户籍+固定的生产生活+生活保障”标准。

农村集体成员资格认定过程中需要贯彻平等原则、公平原则、生存保障原则、资格唯一原则和利益衡量原则五个基本原则，并且认定的一般标准应该以“户籍、长期固定的生产和生活关系、生活保障基础”三个方面因素作为一般标准，即在判断一个特定的自然人是否具有成员资格时，以是否具有所在的集体或集体组织的户籍、是否与所在农民集体或集体经济组织形成了长期固定的生产和生活关系、是否以集体土地为生活保障基础作为判断是否具有农村集体成员资格的一般标准。农村股份经济合作社构建社员身份确认机制具有一定意义上的现实合理性：首先，我国农村人口基数庞大，而全国的农村股份经济合作社的数量却是有限的，要想使全国农民公平享有农村股份经济合作社的资源，就必须使关系我国区域资源利益分配与调整的户籍制度成为农村股份经济合作社社员身份确认机制的核心。目前在全国，这种身份确认机制没

有一种规范化、标准化的制度体系加以完善，因此迫切需要在全国范围内统一构建农村股份经济合作社社员身份登记制度，以起到确定社员身份唯一性和对外公示性的效果。其次，由于社员身份确认没有法律规范调整，实践中农村集体经济组织成员身份的认定，应充分尊重农民意愿，坚持程序合法、公开，由农村集体经济组织成员充分协商、民主决定，切实保障农村集体经济组织成员的合法权利<sup>[17]</sup>。最后，由于农村股份经济合作社在社员资格认定方面具有对内开放、对外封闭的特殊性，且综合地方农村集体经济组织成员资格认定的相关规定可以看出农村股份经济合作社社员身份确认的本质是社员与合作社的利益相关度，因此以“户籍+与合作社的利益相关度”为一般认定标准，便于在各地适用推广，不失为一种可供选择的方案。

3.2.2 规范决策机制 农村股份经济合作社的规范性决策是农村股份经济合作社治理机制的核心制度设计，集中体现了农村集体经济组织的民主内涵，是切实保障合作社成员行使民主决策权的制度要求，也是落实基层民主和维护农村社会稳定的客观体现。完善农村股份经济合作社民主决策机制，力求决策的规范化，有利于推进乡村治理体系和治理能力现代化，有助于夯实乡村振兴的基层基础。

针对当前农村股份经济合作社治理机制中的决策异化，首先，可引入司法审查机制来解决决策中的“多数人暴政”问题。可以通过社员诉讼制度以赋予社员诉权的方式鼓励其对背离民主的多数人决议提出正当诉讼，并对多数决形成的决议的合法性进行司法审查，以免个别社员或少数人权利受到侵犯。其次，建立信息公开制度应对少数人专权。“阳光是最好的防腐剂”，信息公开制度能够有效防范合作社决策权被内部少数人控制，保障民主决策公平、公正、公开，维护社员知情权及表决权的行使，促进规范决策的形成。最后，农村集体经济组织的本质是农民集体所有制，但农村股份经济合作社作为实行股份合作制改革的农村集体经济组织，是股份制和合作制二者的结合体，也是市场性和集体性共融、资合性和人合性兼具的经济实体。从农村股份经济合作社应当迎合社会主义市场经济的需求角度出发，农村股份经济合作社完全可以根据不同的实际情况，采取不同的表决方式，但建立一种集中有效的决策机制是首要目标。农村股份经济合作社中的精英在一定程度上能够克服农民自身专业性不够、能力不足的弊端，因此将“精英治社”和

民主多数决相结合能够最大程度实现决策的集中性,保障各个股东的切身利益。由于其治理机制的构建参考了现代企业管理制度,因此可以采取“一人一票”和“一股一票”相结合的方式进行决策,这样既保证了大股东的决策积极性,又能将股东持股予以集中,尽可能地形成一个集中有效的决策,避免决策权稀释的情况,这既是集中决策机制构建的必要之处同时也是符合公司运作模式且不违背集体组织人合性的一种优化选择<sup>[18]</sup>。

**3.2.3 股权转让机制** 在农村股份经济合作社管理体制封闭僵化的情况下,股权不流通、固化严重,不仅会导致社员对股份所享有的占有、收益、有偿退出、抵押、担保、继承等权能得不到充分保障,更加导致农村股份经济合作社融资困难,不利于其扩大规模、实现转型。为充分发挥农村股份经济合作社集体资产股份自由流转的巨大效应,实现合作社资产重组和资源的优化配置,需要促进股权流动,构建股权转让机制。

首先,逐步扩大股权转让的范围。股权的开放和流动,应逐步由封闭走向开放,先允许股权在合作社内部自由买卖和转移,再逐渐延伸到合作社之外。股权向外部转让,最终要建立股权交易市场,这样有利于个人产权要素进市场自由买卖以盘活农村集体资产。其次,创建股权转让的公平环境。股权转让是以平等、自愿、协商为基本原则的,因此农村股份经济合作社资产要定期评估并及时将评估的结果向股东公告,包括资产质量、合作社运营状况以及收益情况等,积极保障股东的知情权。再次,要规范股权转让手续。股权转让双方应签订规范的股权转让书面协议,签字公证后由合作社及时办理股权转让变更登记手续。最后,搭建股权转让规范交易平台<sup>[19]</sup>。可以通过建立农村产权流转交易市场或股权转让管理服务中心,为集体资产股权在内的各类农村产权流转交易行为搭建平台,推动合作社股权转让交易公开、公正、规范运行。反之,如果不建立股权转让交易平台,合作社的集体产权就会成为少数人私下交易的筹码。在农村股份经济合作社经营管理体制向现代企业制度框架靠近的同时,以资产保值增值和维护股东合法权益为出发点,股权转让机制不仅能够维护社员合法权益,还能大大激发农村股份经济合作社的活力,规范农村股份经济合作社的运作,促进集体经济可持续性发展,从而使农村股份经济合作社更加适应社会和市场的需求。

**3.2.4 内外监督机制** 农村股份经济合作社建立一套

严密的内外监督机制能够制约管理人员为了自身利益滥用权力,对维护社员切身权益、保障集体资产安全具有重要意义。首先,健全内部监督体制应当加强监事会的组织和运行制度化建设。监事会作为合作社内部的主要监督机构,是社员行使监督权的主体。为了更好地发挥监事会的监督功能,应扩大监事会的监督权限,适当地剔除监事会中的行政人员的数量,提高监事中农民代表的比例并注重对其知识与经验的培养,提高监事的整体素质,确保监事会成员由选举产生且成员构成合理,真正落实监事会代表广大社员发挥专业的内部监督作用。其次,发挥社员大会的监督作用。社员大会是农村股份经济合作社的最高权力机构,具有包括监督权在内的广泛的权力,对重大事项、人事任免、资产处置等都具有最终决定权,其权力具有权威性和强制性,其通过法律赋予的职权对合作社的一切生产经营活动实现监督职能。但社员大会并不是合作社的常设机关,难以实现常态化监督,为了发挥好社员大会的监督功能,应对其权力细化落实,完善民主代表制度,同时规范社员大会对监事会或董事会的授权和监督工作,建立健全监督评价机制,工作审查制度等。最后,激励董事会成员互相监督。董事会既是常设的决策和管理机构,也承担着相应的监督职能。董事会的监督职能主要体现在依照社员大会决定对经理人员的评聘和工作监督,重点是对经理人员的履职能力和态度的监督。由于董事兼任经理的情况大量存在,容易出现内部人控制现象,弱化成员相互监督作用,增加利益侵占的机会。为了发挥好董事会成员的监督作用,应该明确董事会成员监督的对象和内容,主要对董事长、经理等高层管理人员进行业绩评价以及成员相互监督。通过科学管理和规范用人,建设有效的激励监督机,建立权力责任清单制度。

农村股份经济合作社的外部监督机制包括决策听证和审计监督。首先,引入决策听证制度,即普通社员或者对本村股份合作社事务比较感兴趣的村民都可以参与到合作社的决策听证中来,以创建多样化的监督渠道。其次,要充分发挥会计师事务所以及审计机构的作用进行审计监督,从审计合作社的经营状况、章程执行情况、内外部关系、账目及年终总结等几个方面对股份合作社进行审计监督。审计后形成的总结报告要对广大社员公开,接受监督,并且根据报告反映的问题及时督促合作社董事会来有效解决问题,具体措施如强化财务监督、实行审计报告、培养高素质审计人员等<sup>[20]</sup>。

## 4 结语

当前，理论学界有关农村股份经济合作社治理机制的研究还很少，但实践中农村股份经济合作社的治理机制不论是对合作社治理工作的开展还是对合作社集体经济的发展壮大均具有极为重要的导向作用，农村股份经济合作社治理机制是农村股份经济合作社长远发展进程中不可或缺的一部分，是农村股份经济合作社的灵魂、核心。但如今治理机制理论滞后于实践的现实状况无疑会阻碍到农村股份经济合作社的长期可持续发展，因此系统的治理机制构建工作刻不容缓。尽管实践中农村股份经济合作社治理机制的构建在借鉴农村集体经济组织的基础上还在逐步的探索过程中，但应当提到的是，在此过程中农村股份经济合作社治理机制的构建已渐渐走出了一条具有自身“特色”的路，就是指农村股份经济合作社治理机制构建的逻辑前提——农村股份经济合作社的特殊性。本文的研究核心在于农村股份经济合作社的治理机制构建，在深刻分析农村股份经济合作社治理机制的内涵和价值、现状和困境的基础上，另辟蹊径，以农村股份经济合作社的特殊性作为其治理机制构建的逻辑前提，这不仅对之后治理机制的具体构建路径的形成起到了一定的启发作用，而且对整体把握农村股份经济合作社治理机制贡献了新的研究思路。

### 参考文献：

- [1] 屈茂辉. 农村集体经济组织法人制度研究[J]. 政法论坛, 2018, 36(2): 28—40.
- [2] 徐勇, 赵德建. 创新集体: 对集体经济有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015, 54(1): 1—8.
- [3] 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.
- [4] 王玉梅. 农村社区股份合作社的商主体制度构建[J]. 中国政法大学学报, 2016(2): 65—84, 159.
- [5] 方志权. 农村集体产权制度改革理论和模式选择研究[J]. 科学发展, 2017(4): 80—92.
- [6] 孔祥智, 赵昶. 农村集体产权制度改革的实践探索与政策启示——基于7省13县(市、区)的调研[J]. 中州学刊, 2020(11): 25—32.
- [7] 夏英, 钟桂荔, 曲颂, 等. 我国农村集体产权制度改革试点: 做法、成效及推进对策[J]. 农业经济问题, 2018(4): 36—42.
- [8] 卢宪英. “政经分开”改革及农村社区治理机制创新——对“南海模式”的分析与探讨[J]. 中国发展观察, 2018(15): 52—56.
- [9] 孙迎春. 农村股份经济合作社治理结构法律制度研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2020.
- [10] 农业部经管司课题组, 黄延信. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农村经营管理, 2015(1): 25—28.
- [11] 管洪彦, 傅辰晨. 农村集体经济组织法民主决策的异化与匡正[J]. 求是学刊, 2020, 47(3): 84—94.
- [12] 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[N]. 人民日报, 2016-12-30.
- [13] 郭雅芬. 农村社区股份合作社法人治理机制研究[D]. 上海: 华东政法大学, 2017.
- [14] 韩冬, 韩立达, 史敦友, 等. 农村集体经济组织法人治理的构建与完善[J]. 中国土地科学, 2017, 31(7): 4—11.
- [15] 刘振伟. 建立规范的特别法人治理结构[J]. 中国人大, 2017(10): 25—28.
- [16] 管洪彦. 村规民约认定农民集体成员资格的成因、局限与司法审查[J]. 政法论丛, 2012(5): 117—122.
- [17] 孔祥智, 高强. 改革开放以来我国农村集体经济的变迁与当前亟需解决的问题[J]. 理论探索, 2017(1): 116—122.
- [18] 臧之页, 孙永军. 农村集体经济组织成员权的构建: 基于“股东权”视角分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018, 18(3): 65—74, 154.
- [19] 吴素雄. 农村股份合作社的治理转型——村—社自治视角[M]. 北京: 光明日报出版社, 2019.
- [20] 施武聪. 关于开展农村股份经济合作社审计工作的思考[N]. 中国审计报, 2015-11-25(8).