

国家公权力监督农村集体资产管理的理论证成

韩松, 安玉鑫

(西北政法大学民商法学院, 陕西西安 710063)

摘要:国家公权力监督农村集体资产管理符合国家公权力介入社会自治的一般理论, 具有保护农民集体所有权自治管理及其目的实现和维护社会公共利益的正当性。农民集体所有权主体、客体的特点决定的自治管理的异化可能性以及集体资产自治管理可能对社会公共利益的损害决定了国家公权力监督农村集体资产管理的必要性。国家公权力介入对农村集体资产管理的监督以尊重集体所有权自治管理为前提, 必须符合正当性介入条件, 并且以保护集体资产所有权利益和成员利益实现或者以维护社会公共利益为限度。

关键词:农村集体资产; 管理者; 国家公权力监督; 公共利益

中图分类号: D923 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1505(2023)01-0033-12

DOI: 10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2023.01.004

随着乡村振兴战略的实施, 国家扶持“三农”发展的力度不断加强, 农村集体经济不断发展壮大, 农村集体资产有了大幅度的增长, 加强农村集体资产管理的问题日益突出。为此, 强化农村集体经济组织(或者村委会、村民小组)对集体资产自我管理的同时, 也需要加强国家公权力对农村集体资产管理的监督。出于加强农村集体资产管理的迫切现实需要, 国家公权力对农村集体资产管理的监督依据政策和法规在实践中已然开展多年, 但在理论研究中对国家公权力介入农村集体资产管理的正当性还缺少充分的理论证成, 以致对实践中国家公权力是否应当介入农村集体资产管理的监督, 以及公权力监督的边界存在学者研究的异议, 而且对国家公权力监督农村集体资产管理的制度完善也存在理论准备的不足。从加强农村集体资产管理和完善农村集体资产管理法律制度的现实需要出发, 有必要对国家公权力监督农村集体资产管理的理论依据加以论证, 以期对国家公权力监督农村集体资产管理的制度完善及其实践有所裨益。

收稿日期: 2022-10-22

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“深化农村集体产权制度改革的法治保障研究”(20ZDA046)

作者简介: 韩松, 男, 西北政法大学民商法学院教授, 博士生导师, 法学博士, 主要从事农村法治研究; 安玉鑫, 男, 西北政法大学民商法学院博士研究生, 主要从事农村法治研究。

一、国家公权力监督农村集体资产管理的现状与学者的异议

(一) 国家公权力监督农村集体资产管理的现状考察

我国农村集体所有制是执政的中国共产党和国家政权对农业的社会主义改造过程中,通过合作化对农村土地和农业生产资料实现的集体公有化建立的。农村集体公有制一经建立就受到国家政权的直接管理和监督。在政社合一的人民公社体制下,人民公社政权直接领导和监督生产大队、生产队的资产管理;生产大队和生产队,不仅承担着经济组织职能,也承担着政权组织职能。因此,人民公社对生产大队和生产队的管理和监督就是名正言顺的。按照当时的计划经济体制,国家对农业经济实行计划管理和农产品统购统销。县级人民政府及其行政部门和公社政权对集体经济的监督管理主要是贯彻党和国家对农村的各项政策、落实国家计划、完成粮食和农产品计划生产任务和统购任务以及农业税收。由于当时农业生产水平历史性地低下,农业产量不高,集体经济组织的农业产出在完成国家的税收和统购任务后所剩无几,甚至亏损,集体经济组织管理的资产有限。加之高度统一的公社体制下的生产大队和生产队的统一生产和核算体制,以及社会主义教育的各项政治运动的经常开展,县级政府和公社派驻大队、生产队的工作组和驻队干部,依靠群众、组织群众对生产大队、生产队干部的集体资产管理发挥了有效的监督作用,集体资产的管理者一般较为廉洁。

随着改革开放的进程,农村建立了双层经营体制,人民公社体制解体和村民自治制度实行,政府放松了对农村集体经济的管制,落实村民自治权和村委会的自治管理权。随着计划经济向市场经济的转型,政府不再对农村集体经济实行计划管理和农产品的统购统销,集体经济组织的自主权得以扩大。乡村集体企业得到较快发展,增加了集体资产。随着城市化的发展,大量的农村土地被征收为国有土地,集体经济组织取得了征地款。同时国家实行新农村建设、工业反哺农业的城乡一体化发展、脱贫攻坚等一系列扶持农村农业发展的政策,国家投入给农村的扶持资金也不断增加。在这样的背景下,农村集体组织的干部在管理集体资产的过程中开始产生腐败现象,并发展到严重的程度。早在1984年的中央一号文件中就针对农村的党员、干部指出:“但是也有极少数党员、干部,在放宽经济政策的过程中,以权谋私,化公为私,侵占国家、集体和群众利益,引起群众的严重不满。”有的村级自治组织出现了财务管理混乱等问题。在此背景下,政府加强了对农村集体经济组织资产管理的监督。随着村民自治的实行,建立了村财村管模式。但由于村委会和村民间的委托代理关系存在信息不对称,村集体存在财务制度不完善,村财会人员业务素质不高、缺乏独立性问题,导致村级财务出现了管理混乱、基层腐败等诸多严重问题。因此,对这种模式进行了改革,代之以委派会计记账模式、村财乡镇管模式,最后发展到普遍实行的村级会计委托代理记账模式^[1]。由此可见,在人民公社解体之后,一方面要落实村民对村集体经济和社会事务的自治,另一方面村委会对村集体资产自治管理出现的侵害集体资产的现实问题,又使得国家公权力对农村集体资产管理的监督也一直存在。

近年来进行的深化农村集体产权制度改革,要求农村集体资产清产核资、确权登记,并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。在此基础上加强农村集体资金资产资源的监督管理,一方面是成员集体和集体成员的民主监督以及内部审计监督,另一方面是国家公权力对集体资产管理者的监督。其中,由各级政府安排和推进的清产核资本身就是国家公权力对集体资产的监督管理。随着农村集体产权制度改革的深入推进,国家公权力介入农村集体资产管理监督的实践也已然展开,并取得了明显的效果。

虽然存在国家公权力监督农村集体组织的实践,但国家公权力监督农村集体组织的法律制度并不完善。首先我国《宪法》上并没有公权力机关监督农村集体经济组织的一般性的明确规定。仅在《宪

法》第8条第3款规定:“国家保护城乡集体经济组织的合法的权利和利益,鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”由此可以推导出既然国家保护农村集体经济组织的权益,那么国家就不仅要对集体经济组织外部侵害农村集体经济组织权益的行为加以禁止,并追究其侵权责任,也要对来自集体经济组织内部管理者的侵害行为加以监督并追究其法律责任。其中就包括了国家机关对农村集体经济组织管理者的管理行为的监督。《监察法》第15条第5项规定基层群众性自治组织中从事管理的人员应纳入监察监督对象,《监察法实施条例》第42条对该项的实施细化规定为从事集体事务和公益事业管理、农村“三资”管理、协助政府从事行政管理的人员均是监察对象,这里的集体事务就包括了集体经济事务。《农业法》第39条第2款规定审计机关应当加强对用于农业的财政和信贷等资金的审计监督;《土地管理法》第67条规定了县级以上人民政府自然资源主管部门对土地违法行为进行监督检查,农业农村主管部门对宅基地违法行为进行监督检查。但这些法律规定的只是对集体经济组织的专项资金或者特定的土地违法行为的监督,并没有关于国家公权力监督农村集体经济组织资产管理的一般法律规定。各个地方制定的关于农村集体资产管理的办法对集体资产管理监督的规定又不尽相同。由于立法的不统一、不完善,严重影响对农村集体经济组织资产管理监督的开展。总结多年来国家公权力监督农村集体资产管理的实践经验和地方立法成果,制订全国统一的农村集体资产管理监督法律制度,是巩固农村集体产权制度改革成果和促进农村集体经济长久发展必须解决的重大法治课题。

(二) 学者对国家公权力监督农村集体资产管理的争议

国家公权力监督农村集体资产管理虽然立法尚不完善但已有依据,监督实践已展开多年,但国家公权力监督农村集体资产管理的理论研究相对实践的发展却明显滞后,由于理论上没有对国家公权力为什么可以监督农村集体资产管理的权源问题作出回答,学者的研究又存在不同的观点。例如有学者提出:“要加强对农村集体经济组织的财务管理和监督,完善集体‘三资’监管机制,通过培训等方式增强‘三资’监管人员的专业性与责任感,提高集体‘三资’的使用效率,促进集体增收……”^[2]有学者提出:“农村集体经济组织的外部监督与内部监督应当分工合作,外部机构主要是指导和监督,而不宜直接管理农村集体经济组织内部经营事务。”^[3]有学者主张:“加强对农村集体经济组织重大事项决策、重大项目投资、大额度资金使用、资产运作、资产管理、分配方案、财务审计和重要人事安排等事项的指导、管理和监督。”^[4]而针对这种主张有学者则认为:“农村集体经济组织作为独立的市场主体,上述主张有将其行政机构化的倾向。农村集体经济组织无疑面临内部治理难的问题,但行政监督并不一定能够起到良好的作用。这是因为自上而下的监督总是难以起到应有作用。不仅如此,行政监督还会导致农村集体经济组织僵化以及滋生相应的腐败问题。因此,还是应当将农村集体经济内部治理的完善交由市场主体自身。”^[5]可见,其争论的焦点在于行政监督与农村集体经济组织的独立市场主体地位的矛盾。

关于乡镇政府通过村财乡管模式监督村级集体财务问题。支持者认为村财乡管制度规范了农村的财务管理,降低了村干部腐化的概率;质疑者则认为村财乡管违反了《村民委员会组织法》中关于村财民主管理的规定,强化了乡镇政府对村委会的控制^[6]。有学者指出:“村财乡管的实施体现了国家权力向农村延伸的必然选择,借助于国家的强力推动和农民的默许,村财乡管得以全面推行。但村财乡管在本质上侵蚀了基层民主制度,也不利于培育农民的法治意识,同时,缺乏相应的法律依据,因此村财乡管与村民自治的法理是相背离的。村级财务的管理改革,应从明确乡镇政府与村委会各自的职责权限、遵守村级财务管理制度、加强村级财务公开与监督几个方面入手。”^[6]可见,村财乡管明显存在国家公权力越俎代庖村民自治的村财自我管理,超越了公权力监督的界限。

有的专家对村财委托乡镇会计代理记账模式存在的问题进行了研究,指出:“一是会计监督职能难以有效发挥……二是会计记账不及时……三是审查流于形式。”^[7]还有学者指出,尽管村级会计委

托代理记账模式是当前村级财务管理中的最有效模式,但是该模式仍与村民自治法理相冲突,不能更好培育村民自治意识;并且这种模式并不能改变村集体财务管理制度建设和完善问题。在内部监督体系效用发挥方面,仍然存在有的村民理财小组形同虚设,有的村财务公开制度执行不到位等历史问题。由于地理位置和业务范围相分离,会计代理服务中心无法深入业务过程开展监督控制,村集体财产物资和会计核算相分离,导致村级资产监管能力弱化。乡村与乡(镇)之间有较远距离,偏远地区更加突出,由村报账员定期去会计代理服务中心报账产生了较大新成本。另外,乡(镇)政府权力扩大,也出现了基层腐败转移到会计代理服务中心的现象^[1]。可见村级财务会计委托代理记账模式存在的问题的核心仍然是村民自治的自我管理与政府公权力监督的合理性边界问题及其目标有效性的问题。

有学者在对经联社管理人员是否属于监察对象的研究中认为,村集体经济组织与《监察法》第15条第5项中的基层群众性自治组织不是同一概念,从经联社的单位性质看,其本质属于村集体经济组织形式的一种,与基层群众性自治组织存在本质区别;其管理人员从事的是管理经联社成员的个人经济事务,不属于监察对象^[8]。可见这一观点的实质是否定农村集体经济组织管理人员属于监察对象。有学者在研究农村土地权利时认为,国家对农地权的任何干预,均与《宪法》所规定的农村土地集体所有制违背,应充分尊重集体和农民的权利,严格限制公权力介入^[9]。

从以上学者对国家公权力监督农村集体资产管理研究的争议可以看出,问题的本质在于如何正确认识农村集体资产管理的村民自治的自我管理和自我监督与国家公权力监督的关系。农村集体资产属于农民集体所有的财产,农村集体经济组织或者村民自治组织代表集体行使所有权属于村民自治和自我管理的事务,国家公权力能否监督?监督的权源基础及其权利边界如何界定?这些是有待论证的重要理论问题。乡村振兴战略的实施,深化农村集体产权改革中集体经济组织的普遍建立,农村集体经济的发展壮大,迫切需要总结农村集体资产管理的实践和地方立法的经验完善国家公权力监督农村集体资产管理的法律制度。而最为基础的就是解决国家公权力监督农村集体资产管理的理论问题。本文拟以国家公权力介入社会自治的一般理论为基础,通过分析农村集体资产自治管理的异化可能性、集体资产管理对社会公共利益的影响,证成国家公权力介入农村集体资产管理监督的正当性和必要性,以期完善国家公权力监督农村集体资产管理法律制度提供理论支撑。

二、国家公权力监督农村集体资产管理的一般理论

依据《民法典》第130条、第261条的规定,农民集体所有权是本集体成员集体的民事权利,而民事权利主体按照自己的意愿行使民事权利,不受干涉。农民集体成员集体享有本集体财产的所有权,其管理集体财产是其自治范畴,其权利行使不仅不受其他民事主体的干涉,也反对国家公权力的非法干涉。那么,国家公权力如何能够介入对农民集体的民事权利运行的监督?这就首先需要从国家公权力介入社会自治的一般理论进行阐释。

(一) 国家公权力介入社会自治的一般理论

西方学者秉持国家与市民社会概念相对立的研究进路,产生了以洛克为代表的自由主义者所认为的“市民社会先于或外于国家”的关系架构和黑格尔所提倡的以“国家高于市民社会”的关系架构理论,而从两种国家与市民社会关系理论中又可探析国家公权力介入社会自治的具体观点。在“洛克式”的国家与市民社会关系中,认为国家的权力来源于人民,市民社会决定国家;国家之于市民社会,只具有工具性的功能,而非目的;国家原则上不能渗透到市民社会,国家只能行使人民赋予的为保护自身利益,并经多数人同意的社会契约而让渡的部分权力^{[10]36}。黑格尔在其所提倡的国家与市民社会架构中,认为市民社会与国家是相别又相依的关系;但国家是目的而非手段,国家代表不断发展的理

性的理想与文明的真正精神要素,并以此地位高于市民社会的经济安排以及支配市民行为的私人道德规范;由于市民社会受非道德的因果规律所支配,而在伦理层面表现为不能自足的地位,因此在不能自足的状态下,只能诉诸国家的救济或干预^{[10]40}。基于此,其认为国家干预市民社会的正当性条件有二:一是市民社会中出现了非正义或不平等现象,国家通过干预进行救济;二是为保护国家所界定的人民的普遍利益时,国家可以直接干预市民社会事务^{[10]40-41}。在“洛克式”国家与市民社会关系理论中,重视对国家权力的限制,无外乎市民社会先于国家存在,国家的作用仅是维护和完善市民社会。而“黑格尔式”国家与市民社会关系理论中强调国家高于市民社会,肯定了国家对于市民社会建构的积极作用,并提出了国家对市民社会的干预的正当性条件。这两种理论对国家公权力介入社会自治的不同观点,缘自其所创设的时代性和国体差异性,但不可否认的是其仍然对当前研究国家公权力介入社会自治具有一定的借鉴意义。

在研究中国的国家与市民社会关系理论中,邓正来在上述西方学者研究的基础上,主张中国应建立国家与市民社会良性的互动关系,认为“提出市民社会的独立性和自治性并不是否定国家干预的必要性,而是力图对国家的干预划出一定的界线”^{[10]6}。同样,周安平在研究社会自治与国家公权时,依然认为“对于自治社会来说,国家之所以必要,是因为自治社会需要国家保护其自治权利的充分实现,防止自治权利的异化与变质”。并在分析黑格尔“国家高于市民社会”理论后,提出国家干预社会自治空间的正当条件应该是:一是自治体异化成了自治机关权力,或者变为了某些人的特权,国家介入是为了恢复自治权的法律状态;二是自治权滥用,出现自治行为在法外运行,国家介入是为了使自治权在合法轨道运行^[11]。

(二) 国家公权力介入社会自治一般理论对国家公权力监督农村集体资产管理的启示

以上学者的观点从不同视角论述了国家与市民社会(社会自治空间)的关系,但其中的共性之处在于,不可否认国家之于社会自治的正面作用。并且黑格尔和周安平所提出的国家公权力介入社会自治空间的正当性条件,对我们认识国家公权力介入对农村集体资产管理的监督的正当性条件具有重要的启发。

首先,国家公权力监督农村集体资产管理以尊重集体资产所有权行使的民主自治和自我管理为前提,不得干预农民集体所有权的自治和自我管理。农民集体资产管理属于农民集体所有权的行使范畴,属于市民社会的自治领域,与政治国家有严格的权力和权利的边界,国家公权力不可擅越私权领域,依法严格界定国家公权力与市民社会的界限,建立国家公权力对民事权利的尊重和保护,防止公权力对民事权利的侵害是国家法治的基础和基本维度。我国《民法典》将农民集体所有权明确规定为所有权的类型之一,具体规定了农民集体所有权的客体、主体、类型、行使、保护等所有权制度,就划定了农民集体所有权的民事领域范围与国家公权力的界限。农村集体资产属于本集体成员集体所有,本集体成员集体作为所有权主体自主行使本集体的集体资产所有权,体现集体的意志自治,其他任何组织和个人不得干涉。本集体成员集体的所有权自治主要体现在对集体资产所有权行使的民主决策和对代表集体行使所有权的集体经济组织或者村民自治组织的民主监督。农民集体所有权行使自治是由代表集体行使所有权的本集体的经济组织或者村民自治组织执行成员集体的决议,负责集体资产日常经营、管理,实现集体所有权对于成员集体及其集体成员的所有权目的利益。农民集体所有权行使的自治监督则由村民自治的村务监督委员会或者集体经济组织的监事会对代表集体行使集体所有权的村委会、村民小组或者集体经济组织执行集体成员会议决议,负责集体资产日常经营管理的行为予以监督,确保集体成员会议决议的执行和集体所有权目的利益的实现。对于农民集体所有权三重自治结构的自治权国家公权力必须予以尊重。只有农民集体所有权的成员集体、代表集体行使所有权的集体经济组织或者自治组织、代表集体进行自我监督的监督组织,都能自治履行各自的职责,国家公

权力才可能对其自治行为予以监督,这是国家公权力对集体资产管理介入监督的前提。由此可见,行政强制的村财乡镇代管显然是乡镇政府代替了集体资产的集体成员自治和自我管理,以乡镇代管代替了监督。

其次,国家公权力介入对农民集体所有权的监督必须具有法律规定的正当性条件。农民集体资产管理属于民事自治的领域,国家公权力不可擅自逾越,但并非绝对不能对集体资产管理进行监督,基于社会正义的正当性目的时国家公权力就能够监督集体资产的管理。在国家之于市民社会的关系理论中,不管是洛克所提的国家原则上不能渗透于市民社会自治空间,还是黑格尔所提的国家在渗透于市民社会自治空间需具备正当性条件,以及中国学者所提的国家与市民社会良性互动关系,均能够明确国家介入社会自治的正当性条件:一是社会自治领域出现了非平等、非正义,需要国家干预救济;二是自治权侵害国家确认的人民的普遍利益。由此,国家公权力监督农村集体资产管理的目的:一是保护集体所有权自治权及所有权目的的实现;二是维护社会公共利益。

黑格尔所提的国家权力介入社会自治空间的正当性条件之一是“市民社会中出现了非正义或不平等现象,国家通过干预进行救济”;周安平所提的正当性条件之一是“自治体异化成了自治机关权力,或者变为了某些人的特权,国家介入是为了恢复自治权的法律状态”。由此两种观点可知,国家公权力介入社会自治空间的目的均是保障市民社会自治空间内权利享有的正义性和平等性。质言之,即是坚持市民社会的自治权的自治体所有。农村集体成员集体享有本集体的资产的所有权,并基于该所有权行使自治权,为保障自治权的归属正义,国家公权力介入对农村集体经济组织或者自治组织代表集体行使集体资产所有权的资产管理的监督具有正当性。具言之:一方面,当农村集体经济组织或者自治组织及其管理者滥用其对集体资产的管理权利,损害本集体成员集体及其成员的权利时,国家公权力就有介入监督、保护集体利益及其成员的所有权目的利益实现的必要;另一方面,为保护集体财产权民事权利不受损害,从积极预防而不是消极放任集体经济组织管理者滥用管理权的风险出发,国家公权力也具有介入对农村集体资产管理监督的正当性。为了预防管理者滥用管理权,除了建立健全监督制度防范风险,也应当依据防范制度对管理者的管理行为检查、审计、整改,防微杜渐,将滥用管理权及其后果消除于萌芽状态。

国家公权力尊重和保护的农村集体经济组织及其管理者合法的资产管理行为,集体资产管理有滥用自治权、损害社会公共利益的可能,国家公权力出于对社会公共利益的维护就具有监督集体资产管理的正当性。周安平所提的国家公权力介入社会自治空间的另一正当性条件是“自治权滥用,出现自治行为在法外运行,国家介入是为了使自治权在合法轨道运行”。《民法典》第132条规定:“民事主体不得滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益或者他人的合法权益。”因此,集体资产管理可能滥用民事权利损害国家利益、社会公共利益的,国家公权力对集体资产管理就具有监督的正当性。

三、农村集体资产自治管理的异化可能性与国家公权力监督的必要性

依据国家公权力介入社会自治的一般理论,国家公权力监督农村集体资产管理的正当性之一是因为集体资产管理的自治权异化损害集体资产利益及其集体成员利益,国家公权力介入集体资产管理监督是为了救济集体资产利益,保护集体所有权目的的实现。农民集体所有权行使的自治权是否具有异化的可能呢?我们试从农民集体所有权的特殊性分析,以认识国家公权力监督农村集体资产管理的必要性。

(一) 农民集体所有权主体的群体性与集体资产自治管理的异化可能性

农民集体所有权的主体是本集体的成员集体,本集体成员集体是由集体成员组成的具有群体性

的主体,集体所有的资产是多数人的共同利益,属于成员集体的公共利益。农民集体所有权的本质是成员个人意志和利益与集体意志和利益的统一,成员个人的意志和利益不是集体意志和利益,只是形成集体意志和利益的基础。而要形成集体意志就要以会议的形式民主决策,由此决定了成员集体只适合行使集体所有权中的决策权力而不适合日常的管理权能,日常的管理权能应当由其代表者——集体经济组织(或者村民自治组织)——行使,集体经济组织行使对集体资产的管理权能,就不可避免地存在管理者滥用管理权的风险。为使集体经济组织忠实于本集体成员集体意志和利益并最终实现集体成员的利益,除了集体经济组织管理者的自律,更重要的是加强对集体经济组织管理集体资产的监督。

从法律制度的设计上首先是作为农民集体所有权主体的本集体成员集体对集体经济组织及其管理者的监督以及集体成员的民主监督制度,但成员集体的群体性特征使得由成员个人抽象的群体难以直接实施对集体经济组织及其管理者的监督,其监督有赖于按照法律和集体经济组织章程规定的程序进行启动和集体成员个体的参与,经过民主议定和表决才能形成监督的意志和结论。不仅集体经济组织的成员会议需要集体经济组织的管理者启动、召集、主持议程,而且成员集体作出的监督决议仍然需要集体经济组织的执行。在这个过程中集体经济组织管理者的作用在一定程度上会影响集体成员会议的监督效果。如果在非会议形式的状态下,成员集体的成员则处在原子化的分散状态,不可能形成集体的监督,成员的民主监督权也只是个体对集体经济组织及其管理者问题的发现、批评、制止、举报,往往难以直接发生监督的效果。而且由于成员集体的利益虽然最终实现于成员个人,但并不直接表现为成员个人的利益,集体利益实现成员个人还需要集体的分配,成员个人从集体所能分配到的仅仅是与其他成员的一份额。由此,成员之间对于管理者损害集体利益的监督就存在“搭便车”的想法,最终可能是无人监督。即使有人愿意为集体利益出头监督,也因其与集体经济组织及其管理者的地位、信息不对称等,使得监督作用极为有限。况且在事实上,现阶段由于城镇化的发展,出现了村庄的人口空心化,留守农村的多为老弱病或者残疾的集体成员,人少力弱,监督能力欠缺^[12]。即使建立了专门的集体的监督组织,也会存在其作为集体组织能否忠实于成员集体利益履行监督职责的问题,其也存在失职、渎职,甚至与被监督对象“同流合污”损害集体利益的情况。故而,对监督组织同样需要监督,但对监督组织的监督亦存在本集体成员集体的群体性特点使得成员集体的权力监督和集体成员的民主监督作用有限的问题。因此,本集体成员集体虽为所有权的主体,在集体所有权行使的组织机制中处于权力机构的地位,但由于其群体性特点对集体经济组织及其管理者的日常管理行为的监督作用有限,在日常维护集体利益上处在了“弱势”的地位,相对于私人所有权主体对私人利益的维护,本集体成员集体的群体性对其管理者监督作用的失灵成为集体所有权运行机制中不能完全依靠自身机制克服的缺陷。正如有学者认为,“民事权利保护可以通过权利人的自助救济实现,也可以通过向人民法院提起私法请求权而实现,但归根结底还需要获得公权力尤其是行政权的保护”^[13]。由此,需要借助国家公权力介入监督农村集体资产管理,弥补农村集体产权主体机制的缺陷,实现对农村集体资产的保护。

(二) 农民集体所有权客体的特殊性与集体资产自治管理的异化可能性

农村集体资产包括农民集体所有的资源性资产、经营性资产、用于公共服务的非经营性资产。这三类集体资产在农村集体产权客体构成中的地位和作用都具有特殊性。

首先,集体土地资产不仅是农业生产不可或缺的基本生产资料,也是农民住宅建设、农村公益事业公共设施建设、乡镇企业建设的土地来源,还是工商业和各项经营性产业的土地来源。集体经济组织管理集体土地资产,在实行土地承包经营的制度下,将集体所有的农业用地发包给集体成员家庭承包经营,并为承包经营权人保留承包权、流转土地经营权提供服务。对于不宜采取家庭承包方式的集

体“四荒地”,可以直接通过招标、拍卖、公开协商的方式发包给农业经营主体,也可以将土地经营权折股分给本集体经济组织成员后,再实行承包经营或者股份合作经营。集体经济组织可以使用国土空间规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业。对于国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途,并依法登记的集体经营性建设用地,集体经济组织经本集体经济组织成员的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意,可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。在宅基地制度的改革中,集体经济组织可以落实集体所有权,实现集体宅基地收益。为了公共利益的需要,国家征收集体土地,集体经济组织可以取得土地补偿费等费用,并依法向集体成员分配。依据县、乡镇人民政府安排,按照国土空间规划对田、水、路、林、村综合整治,采取措施改造中低产田,整治闲散耕地和废弃地,可以取得政府支持的土地整理费。由于土地资源的稀缺和土地价值的巨大,集体经济组织在进行上述集体土地资源资产的管理过程中,都会经手巨额资金,这就最容易诱发集体经济组织管理者的权力寻租动机,产生自治管理的异化,出现非正义和不平等,损害集体利益和集体成员权益的实现。这些年来,农村集体资产管理发生的腐败案件,涉及集体土地资产管理的问题最为突出。^①

其次,集体经济组织管理集体经营性资产,是实现农村集体资产增值、增加农民财产收益的资本财产。集体经济组织对集体经营性资产经营的效果直接关系农村集体经济发展和农民的共同富裕。集体经济组织可以将集体经营性资产依法出资设立公司或者其他企业,并对投资到企业的资产行使集体出资人的权利,按照约定或者出资比例享有并行使资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利,并且履行出资人的义务。集体经济组织应当积极履行出资人的权利,收回集体经营性资产的利润收益。为了实现集体所有权的目的应当按照集体经济组织章程和成员会议的决议,给集体成员分配集体经营收益。集体经济组织对集体经营性资产的经营过程本应是集体资产的增值过程,但这个过程也最容易产生自治管理异化的情况,发生因管理者的失职或者腐败导致集体公有资产受侵害、流失的问题。为此,股份合作制改革后,集体经济组织对集体经营性资产的经营和集体成员收益分配权的实现仍然需要加强监督。除了集体经济组织的自我监督,国家公权力的监督更为必要。

最后,集体经济组织管理的集体非经营性资产,关系到农民对教育、文化、卫生、体育等公共服务的享有。农村集体经济组织负有管护农村集体非经营性资产,为农村集体成员提供公共服务的职责。对这类资产的管护目前存在的突出问题是运行管护机制不健全导致设施老化、年久失修、挤占挪用、服务运行不畅、物品短缺等。在市场经济体制下,受利益驱动,集体经济组织可能更注重集体经营性资产经营,而忽视对非经营性资产的管理,甚至将非经营性资产转为经营资产,减少公益服务。农村集体公共服务设施和物品多是在国家扶持支持下建设的,是国家公共服务体系的重要部分。其公益性决定了国家应当加强对农村集体经济组织运行管护农村集体非经营性资产的监督,确保非经营性资产不受损害,对集体成员发挥服务效果。为此,深化农村集体产权改革应当在建立集体非公益性资产运行管护机制的基础上,监督非经营性资产的运行管护机制的正常运行和服务效果。

总之,从农村集体产权客体的三大类资产所表现的特点和作用来看,集体经济组织对各类资产的自治管理都容易发生自治管理权的异化,侵害集体利益和集体成员权益,需要加强国家公权力的监督,以救济和保护集体资产利益和集体成员权益的实现。

^①例如,2010年时任湖南省宜章县长冲村1组组长李某某将长冲村1组S324线改造(扩宽)项目征收土地补偿款177678元占为己有,在2021年9月24日法院庭审后方才退回,致使长冲村1组177678元集体财产利益流失长达11年之久。参见湖南省宜章县人民法院(2021)湘1022刑初181号刑事判决书。又如,西安市长安区东石村村委会在2010年至2016年,以买卖形式非法转让本村集体土地26.76亩,其中基本农田保护区23.135亩,非法获利146.9万元用于村委会开支。参见西安市中级人民法院(2020)陕01刑终231号刑事判决书。

(三) 农村集体资产自治管理的异化损害集体资产对集体成员的社会保障利益

农民是以从事农业生产为基本职业的农村人,农业是天然的弱势产业,农民也是弱势群体。农业又是以土地为基本生产资料的产业,因此土地就是农民生存的根本保障。在实行土地私有制的社会条件下,由于土地的交易会形成土地的兼并与集中,造成一部分农民因失去土地而成为雇农、沦为被剥削者。为了保障作为弱势的农民群体都能公平地拥有土地生产资料,我国实行农民集体土地公有制,将农村土地归农村集体所有,排除了私人的所有权。以农民集体土地所有权为基础的农民集体所有权制度就是对农民最基本的社会保障。也就是由农民集体所有权保障每个集体成员依据其在集体所有权中的成员权公平享有土地权利,依靠集体土地所有权提供的土地满足农民的基本生存条件。这是由土地的自然属性决定的和集体所有的社会属性保障的农民的基本生存条件,是对农民最基本的社会保障,是不可被剥夺的。在土地集体所有的基础上,通过发展集体经济形成的集体经营性财产和经营收入也是对农民生存和发展的社会保障。

集体经济组织管理集体资产就是要实现集体资产对农民的社会保障。因此,集体经济组织管理、经营集体资产必须保证集体资产的保值增值和集体经济的发展壮大,确保集体经营收入在集体经营积累与成员收益分配之间作出合理的安排,真正将应分配收益归于集体成员。如果集体经济组织及其管理者不能建立严格规范的集体资产管理制度,导致集体资产管理混乱、集体资产流失,甚至利用职权侵吞集体资产,以致发展到集体经济组织倒闭,就破坏了集体为农民提供的社会保障条件,使农民失去基本的生存条件和社会保障,从而导致严重的社会问题。正是从保证农民集体成员的长远的、根本的社会保障利益出发,国家在赋予农村集体经济组织特别法人地位、保障其独立的经营自主权的同时,对其经营管理也必须加强国家公权力的监督。行政监督的目的是维护集体所有权对集体成员的社会保障基础和保障利益的实现,监督权的边界在于尊重农村集体经济组织依法享有的法人财产权的前提下,监督农村集体经济组织依据法律规定和章程行使法人财产权,按照农民集体公有制的原理,维护公有制基础,留足集体积累,确保集体经济发展壮大;按照集体公有制原理,科学认定集体成员资格,使得依赖集体土地保障其基本生存条件的农民获得集体成员资格,能够平等地享有集体土地和资产保障的分配权,公平地利用集体资源要素,通过合作与联合实现共同发展,公平地获取集体经营收益的分配。凡是符合此目的的经营和管理,都是集体经济组织自主权范围的内容;如果违背此目的进行经营管理,就要受到国家公权力的监督。

四、农村集体资产管理对社会公共利益的影响与国家公权力对集体资产管理的监督

依据国家公权力介入社会自治的一般理论,社会自治损害国家确认的社会公共利益是国家公权力介入社会自治的正当依据。国家公权力之“公”表明了国家公权力代表的是社会“公共利益”^[14]。公共利益是公法的核心,保障公共利益是国家对私权限制的正当依据。农村集体资产管理涉及社会公共利益,对社会公共利益具有重大影响,这是国家公权力介入农村集体资产管理监督的正当依据。我国《宪法》规定了社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。中华人民共和国的一切权利属于人民。因此,在我国,国家利益和国家所代表的社会公共利益在本质上是一致的。农民集体所有权不仅是本集体成员的集体公共利益的法律体现,而且承载着社会公共利益。

(一) 农民集体所有权关系国家政治利益

我国的国体是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。工农联盟建

立的基础就是农民拥有土地的集体所有权。农民集体所有权不是一般的民事主体通过民事行为产生的,而是国家性质决定的政治安排。中国共产党领导人民取得新民主主义革命的胜利,建立了农民土地所有制,是农民阶级作为新民主主义革命同盟军的必然要求,也是新民主主义国家工农联盟的基础。中国共产党在领导人民将新民主主义革命的成果推向社会主义革命的过程中,创造性发展了马克思主义的土地公有制理论,没有照搬苏联的土地国有制模式,创造了通过合作化引导农民建立集体土地公有制走上社会主义的道路。因此,我国农民集体公有制的建立,是中国共产党领导人民经过长期艰苦卓绝的奋斗取得新民主主义革命胜利、建立农民土地所有制的基础上,又经过对农业的社会主义改造的运动、取得社会主义革命胜利建立的。《宪法》确立农村和城市郊区的土地属于农民集体所有是对新民主主义革命成果和社会主义革命胜利成果的确认和巩固。集体经济组织代表本集体成员集体行使所有权不仅关系农民集体利益,也关系能否巩固工农联盟、确保社会主义国家性质这一重大的国家政治利益。

(二) 农民集体所有权关系国家基本经济制度的巩固和运行利益

我国是社会主义国家,国家具有推动经济发展的职能。无论是计划经济体制下的国家通过计划直接组织经济建设,还是市场经济体制下发挥市场对资源配置的决定作用的同时更好地发挥政府作用,都体现了国家推动经济发展的职能。国家推动经济发展首先要确立先进的基本经济制度,也就是能够反映生产力对生产关系的发展要求,生产关系能够适应和推动生产力发展的经济制度。国家基本经济制度包括三个方面:一是生产资料的所有制;二是经济成果的分配制度;三是经济体制制度。依据我国《宪法》第6条、第15条和《民法典》第206条的规定,国家坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度。农民集体公有制和集体经济在市场经济条件下的发展,以及经济成果对集体成员的分配是社会主义基本经济制度的重要部分。依据国家基本经济制度,农村集体经济组织实行家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。集体经济组织代表本集体成员集体行使所有权,管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员,是否能够忠实农民集体利益关系国家基本经济制度的巩固和实现。国家推动农村集体经济的发展,巩固农村集体所有制,实现农民利益,对农村集体经济和农业农村发展实行扶持政策,也要求加强对农村集体经济组织管理农村集体资产的监督。

(三) 农民集体所有权关系国家重大的社会治理利益

农业农村农民始终是国家治理中的基础方面,农村社会和谐稳定,农业农村发展取得的成就为稳定经济社会的发展大局发挥着“压舱石”的作用。因此加强农村社会治理,解决好“三农”问题是国家治理现代化的重中之重。而以土地权利为主的集体产权是国家对农村治理的核心问题。“集体所有制不仅仅是经济意义上的,他还是国家政权建设赖以为基础的经济基础意义上的。”^{[15]29}20世纪50年代,农民集体所有制在农村一经建立就将几千年来一盘散沙的小农组织起来,走上了社会主义的道路,实现农村治理由宗族治理向现代国家治理的转变。在改革开放以前,以土地集体所有制和集体经济组织统一经营为基础,国家对农村实行政社合一的人民公社治理体制。改革开放以来,农村实行了家庭联产承包经营和村民自治组织或者集体经济组织统一经营相结合的双层经营体制^[16]。随着农村集体经济发展和对农村集体产权制度的深化改革,普遍建立了合作社和股份合作社为主要形式的农村集体经济组织,实现了农村集体经济经营管理事务与村民自治事务的分离,在村党组织的领导下,村民委员会和农村集体经济组织共同发挥实现乡村治理的现代化的职责。但农村集体经济组织仍然承担大量的农村社会公共服务支出,为农村社会治理提供物质基础保障。农村集体经济组织的经营收益对农民集体成员的收益分配权的实现程度也关系到调动集体成员参与基层社会治理的积极性、增加凝聚力的问题。因此农村集体经济组织对农村集体产权的有效管理是实现国家对农村社会治理的基础。

(四) 农民集体所有权关系国家粮食安全、生态环境建设等重大公共利益

农村和城市郊区的土地属于农民集体所有。耕地是农业发展之基、农民安身之本,是国家粮食安全的基本保障。国家实行严格的土地用途管制制度,采取“长牙齿”的措施,落实最严格的耕地保护制度。农村集体经济组织行使集体土地所有权、管理集体土地资源资产必须履行耕地保护的义务、保障国家粮食安全。集体经济组织滥用管理权将农地“非粮化”或“非农化”使用,或者怠于管理将农地弃耕、荒芜,或者破坏耕地、掠夺式使用耕地,不进行土壤改良和水土保持、过度使用农药、化肥、地膜降低耕地质量等都将严重危害国家粮食安全。法律规定属于农民集体所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源资产,不仅具有重要的经济利用价值,而且承载着生态和环境利益。集体经济组织管理者滥用管理权力,违背自然规律绿化造林、挖湖造景、破坏自然生态,或者在农业生产中造成面源污染等都会损害公共生态环境利益。

(五) 农村集体资产管理关系国家对农村农业扶持政策目标的实现

在我国工业化的原始积累时期,农村农业为国家工业化的实现提供了原始积累。当国家发展进入工业化中期发展阶段以后,工业化发展成果的积累有能力反哺农业、支持农业的现代化发展。为此,国家本着全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的目标,确立并实施乡村振兴战略,不断加大对农村农业的扶持和投入。政府拨款和减免税费形成的资产归农村集体经济组织所有,可以量化为集体成员持有的股份。《乡村振兴法》第58条明确规定,国家建立健全农业农村支持保护体系和实施乡村振兴战略财政投入保障制度。明确了各级政府优先保障乡村振兴财政投入的责任。同时强调各级人民政府完善涉农资金统筹整合长效机制,强化财政资金监督管理,全面实施预算绩效管理,提高财政资金使用效益。因此,对于财政投入资金落实到集体经济组织的,人民政府应当加强对集体经济组织利用财政资金的监督,提高财政资金使用的绩效管理,防止资金被挪用、贪污、私分,确保财政资金对集体经济的扶持效果和乡村振兴目标的实现。

综上所述,农村集体资产管理对于社会公共利益具有重大影响,集体资产自治管理可能造成对社会公共利益的损害,需要国家公权力介入监督以维护社会公共利益。

五、结 语

农村集体资产管理是集体成员集体所有权行使的自治管理和农村集体经济组织依法代表集体的自治管理,依据国家公权力介入社会自治的一般理论,国家公权力介入农村集体资产管理的正当性:一是集体自治管理的异化侵害集体资产利益及其对集体成员利益的实现,需要国家公权介入监督以救济和保护集体资产利益和成员利益;二是集体资产管理自治有可能损害社会公共利益,需要国家公权力介入监督以维护社会公共利益。农民集体所有权主体、客体的特点决定的自治管理的异化可能性及其对集体成员社会保障利益的损害,以及集体资产自治管理对社会公共利益造成损害的可能,决定了国家公权力监督农村集体资产管理的必要性。国家公权力介入对农民集体资产管理的监督以尊重集体所有权自治管理为前提,必须符合正当性介入条件,并且以保护集体资产所有权利益和成员利益实现或者以维护社会公共利益为限度。不可以农民集体所有权的民事自治排斥国家公权力的监督,公权力对集体资产管理的监督也不可擅越私权,侵害集体所有权民事自治,而应符合正当性介入条件和限度要求。

参考文献:

- [1] 易雪辉,刘毅.乡村振兴战略下的村级财务管理模式演化趋势研究[J].商业会计,2021(1):13-18.

- [2]周文,唐教成.乡村振兴与共同富裕:问题与实践路径[J].浙江工商大学学报,2022(6):5-16.
- [3]高海.农村集体经济组织法人治理的特殊性与法构造[J].江西社会科学,2022(10):176-187.
- [4]方志权.农村集体经济组织特殊法人:理论研究和实践探索[J].科学发展,2018(1):94-105.
- [5]张保红.农村集体经济组织立法四论[J].晋阳学刊,2020(3):113-122.
- [6]周珩.村财乡管的法理悖论及改革路径[J].法学论坛,2017(5):142-151.
- [7]冯丹萌,郑庆宇,谭智心.关于加强集体资产监管的实践与思考[J].农村工作通讯,2022(23):48-50.
- [8]付余.经济联合社管理人员是否属于监察对象[N].中国纪检监察报,2019-12-11(8).
- [9]崔文星.论农村土地权利的冲突和对策[J].理论月刊,2007(9):163-168.
- [10]邓正来.国家与社会——中国市民社会研究[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [11]周安平.社会自治与国家公权[J].法学,2002(10):15-22.
- [12]唐学亮.结构性视野下的村官腐败及其治理问题研究[J].犯罪研究,2012(2):31-36.
- [13]章志远.行政法治视野中的民法典[J].行政法学研究,2021(1):42-52.
- [14]何政泉,杨莉.论我国公权与私权的和谐[J].西南石油大学学报(社会科学版),2008(1):71-73.
- [15]刘金海.产权与政治——国家、集体与农民关系视角下的村庄经验[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- [16]韩松.论深化农村集体产权的现代化改革及其法治保障[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023(1):83-95.

Theoretical Justification of the State Public Power Supervision of the Management of Rural Collective Assets

HAN Song, AN Yuxin

(Civil and Commercial Law School, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: The supervision of rural collective assets management by the state public power conforms to the general theory of the intervention of the state public power in social autonomy, and has the legitimacy of protecting the autonomy of farmers' collective ownership and its purpose to realize and safeguard the social public interests. The alienation possibility of self-management determined by the characteristics of the subject and object of peasant collective ownership, the consequences of damaging the interests of collective assets to the social security interests of collective members and the possible damage of collective assets to the social public interests determine the necessity of the state public power to supervise the management of rural collective assets. The supervision of the state public power in the intervention of the management of farmers' collective assets is on the premise of respecting the autonomous management of collective ownership, and must meet the conditions of legitimate intervention, and be limited to protecting the ownership interests of collective assets and the interests of members, or safeguarding the public interest.

Key words: rural collective assets; managers; supervision of state public power; public interest



(责任编辑 张伟 郑英龙)