

---

# 农村集体经济组织特殊法人： 理论研究和实践探索<sup>1</sup>

方志权

(上海市农业委员会 200003)

**【摘要】**：实现中国农村集体经济有效形式任重而道远。随着农村集体资产价值不断显化、法律法规不断健全，应逐步引入现代企业制度和市场主体，充分完善集体经济资产股份权能。农村集体产权制度改革根本，在于健全适应社会主义市场经济体制要求、以公平为核心原则的农村产权保护法律制度。应抓紧研究制定农村集体经济组织方面的法律，赋予农村集体经济组织法人资格，赋予农民更加充分而有保障的基本权益。

**【关键词】**：农村集体经济组织，特殊法人，产权制度改革

**【中图分类号】**：F320.2   **【文献标识码】**：A   **【文章编号】**：1005-1309 (2018) 01-0094-012

## 一、引言

随着城市化、工业化进程的不断推进，农村集体经济发展出现了许多新情况和新问题。一些农村集体经济组织土地被大量征用，土地资源转换为货币资产，由于集体组织成员界定不明确、集体资产产权不明晰，征地补偿费的分配等问题逐渐凸显；还有一些地方在集体资产管理上存在不履行民主程序、不公开收益分配等问题；农民大多对农村集体经济发展不放心，担心集体资产流失，存在要求平分集体资产的倾向。解决这些问题，必须要求通过制度创新，加快农村集体资产股份合作制改革。党的十八届三中全会明确提出要赋予农民更多财产权利，保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。2015年以来，连续3年的中央一号文件对推进农村集体产权制度改革提出明确要求。2016年12月26日，中央、国务院出台了稳步推进农村集体产权制度改革的意见，这是一项管长远、管根本、管全局的重大改革。

国内近年来对这一领域的理论研究取得明显进展。黄延信（2014）从法律层面对农村集体经济的基本概念及内涵特征进行了梳理，提出探索集体经济有效实现形式，赋予集体资产权能。于飞（2014）提出共同共有和集体所有是两种不同的法律概念，不能以共有来解释农村集体所有制。集体所有与总有最近似。总有制度的目的是确保团体成员的共同生存。集体所有制改革应当淡化团体所有，增强个人支配与个人利益归属。张晓山（2015）对有关农村集体产权制度改革的几个理论问题进行了梳理，提出应及时对中国农村集体所有制从理论、法律和政策层面进行探索。国务院发展研究中心农村部（2015）也提出对农村集体所有制下的产权必须通过深化改革进行重构。陈锡文（2017）指出，农村集体产权制度改革的目的是要把集体资产查清楚，把收益分配权落实到每个成员头上，绝不是把集体的资产分割到每个成员头上。韩俊（2017）分析认为，农村集体经营性资产的股份合作制改革，不同于工商企业的股份制改造，只能在农村集体经济组织内部进行，是一个内改制，其核心是保护好农民集体经济组织成员权利，重点是明晰农村集体产权归属，赋予农民更多财产权利。

---

<sup>1</sup>**【作者简介】**：方志权，管理学博士，研究员，上海市委农办研究室主任、市农业委员会政策法规处处长。

在实践层面，上海是我国农村集体产权制度改革的先行地区，近年来，通过规范改革程序，创新登记形式，健全工作机制，各项改革走在前列。至 2016 年底，全市 97% 的村完成村级改制，20% 的镇完成镇级改制。上海农村集体产权制度改革进入了法治化新阶段（方志权，2017）。北京不断深化改革，农民获得感明显增强，全市 1373 个村集体经济组织实现股份分红（占 35.2%），137 万股东实现人均分红 3467 元。浙江在推进农村集体产权制度改革的同时，拓展发展集体经济的有效路子，鼓励改制地区采用项目股份制方式筹措项目建设资金，走出社区寻找开发项目（程渭山，2016）。江苏苏州对所量化到人的股权份额进行“固化到户、户内共享”的静态管理，做到以户为单位、股权份额“生不增、死不减、迁入不增加、迁出不减少”。目前，苏州已有 95% 的社区合作社完成“股权固化”的工作（陈建荣，2017）。

## 二、农村集体经济组织特殊法人的基本特性

### （一）总有制度与“母鸡”理论

农村集体经济的组织形态是一个不断变化、逐步完善的过程。新中国成立以来，发展农村集体经济，实行过生产资料个人所有基础上的集体经营（互助组、合作社），经历过个人财产全部上交集体、“一大二公”的人民公社体制，也实行过“三级所有、队为基础”的组织形式，还实行过家庭经营与集体统一经营结合的双层经营，再到目前广大农村蓬勃兴起的、多种形式的合作经济、股份合作经济，实践对农村集体经济的探索和完善从来没有停止。不同时期农村集体经济的实现形式各不相同，随着经济社会发展水平的不断提高，农村集体经济的实现形式也不断调整完善。

对中国农村集体所有制的性质，经济学家和法律学者从不同角度进行了研究。有的法学专家在与历史上出现过的总有、合有（共同共有）、按份共有等这些团体所有制相比较后认为，不能以共有来解释土地的集体所有制。因为按份共有可以随时分割财产，共同共有可以在结束之后分割财产。如果将集体所有权等同于一般的共有，无论是按份共有还是共同共有，都可能会导致集体财产完全私有化以及集体财产的不稳定性。就中国的集体所有制而言，作为一种团体所有，与法制史上日耳曼法中以团体共同生存为目的的“总有”最相近。<sup>①</sup>其相似之处如：团体享有所有权；个人需先成为团体成员，才能享有团体财产权益；团体成员众多且不固定；团体具有财产的管理和处分权，而个人具有使用和收益权；个人不得请求对团体财产进行分割，连潜在份额也没有等。实行总有制度的目的是在人口众多、资源不足、物资匮乏的背景下，保证有限的资源满足团体成员共同生存的需要。人类为了团体的共同生存而实行总有制度，是特定历史条件决定的。

今后相当长一个时期，建立在产权清晰基础上的股份合作制经济是中国发展集体经济的有效形式，<sup>②</sup>农村集体经济组织是特殊法人，现阶段我国农村集体经济组织的性质有 3 个方面：

1. 社会主义特色的经济组织。农村集体经济组织以社会主义的公有制为基础，其以土地为中心的主要生产资料是农民集体所有，并以宪法和法律直接予以确认。它是具有中国特色的社会主义在中国广大农村的经济基础和组织保证。其次，它适应中国农村在社会主义初级阶段的发展规律，也就是说能够适应农村生产力的发展和维护最广大农民群众的根本利益。农村集体经济具有以下特征：一是社区性（区域性），集体经济组织是指界定在一定区域范围内，集体经济组织与成员不可分割，成员是封闭的圈子，权利义务“进”则“与生俱来”，“退”则“自然弃失”，不对外开放。二是合作性（共有性），集体资产由组织成员共同所有，资产收益和劳动成果归成员共同分享，权利义务均等。三是排他性，尽管集体经济组织的层次不尽一样，小到村组，大到乡镇，但每个集体经济组织的资产、成员边界是清晰的，上下左右不能侵权。四是多功能性，集体经济组织既承担了生产功能、生活功能，还承担了公共公益服务、社会管理等其他功能。

<sup>①</sup>于飞：《集体所有、共同共有、总有、合有的关系》，国务院发展研究中心举办的农村集体经济组织产权制度改革研究座谈会论文，2014 年 12 月 1 日，北京。这一学术观点得到广泛赞同。

<sup>②</sup>参见方志权主持的《农村集体资产管理的法律问题研究》课题（2010 年）和《农村村级集体经济组织产权制度改革的地方实践与对策研究》，原载《科学发展》2011 年第 5 期。

---

2. 民事法律主体的特殊组织。农村集体经济组织依法律和政策规定而建立，有自己的名称、组织机构和场所，拥有独立的财产和自主进行生产经营的能力，并能在一定的财产范围内（土地所有权除外）独立承担民事责任，符合民事主体的资格条件，因此具有民事权利能力和民事行为能力。它与法人相似，但在设立程序和条件、终止条件、生产经营方式和目的、财产（主要是土地）处分、管理职能等方面却又不同于法人。故其作为民事主体，有别于自然人和法人，应将它作为其他特殊的组织对待。

3. 高度重合于农村基层社会组织。按照《村民委员会组织法》规定，农村基层社会的自治组织虽然是村民委员会和其下设的村民小组，但在当前的农村基层组织中，大多是农村集体经济组织与村民小组或村民委员会是同一机构，即两枚印章一套机构。两者决策机制相似，实践中职能相互重叠，特别是对农村基层社会的管理与服务，两者难以截然分开，具有较为明显的“政社合一性”。

综上所述，农村集体经济组织既不同于一般的经济组织，又不同于社会团体，也不同于行政机关，自有其独特的政治性质和法律性质。正是由于这种特殊性，决定着农村集体经济组织的职能作用及其成员的资格权利等重要内容。《民法总则》已经明确，要赋予农村集体经济组织特殊法人地位。农村集体经济可用“母鸡”理论进行阐述。<sup>①</sup>只有这样，集体经济发展才能逐步适应市场经济，并不断适应城乡发展一体化的需要。只有这样，才能做到“两个促进”，即采取多种渠道发展壮大农村集体经济，通过哺育养健集体经济这只“母鸡”下更多的蛋，从而建立健全农民持续增收的长效机制。

## （二）内改制与“放风筝”法理

实践证明，中国农村集体经济组织产权制度改革的前提是必须坚持集体所有制，而不能解散集体经济，不能否定集体经济数十年的发展成果。农村集体产权制度改革不同于工商企业的股份制改革，应体现成员的集体所有和特有的社区性，最适合的模式还是股份合作制，<sup>②</sup>通过股份合作制产权制度改革，真正实现还权于民。

从制度特征上看，农村集体经济组织产权制度改革以股份合作制为主，其制度设计仍然兼有合作制和股份制的特点。在股权设置上，以集体经济组织成员个人入股为主导，体现了劳动者联合的根本属性。在股权界定上，兼顾各类集体经济组织成员的利益，且股东资格不向社会开放，体现了合作经济非资本联合的特征。

从组织功能上看，改制后的新型农村集体经济组织在具有企业性质的同时，还承担着村委会或社区的公共服务与社会管理等公共管理职能。这些新型农村集体经济组织通过在分配前预先提取公积金、公益金的形式来保证村委会或社区的公共管理职能。

从改制次序上看，农村集体经济组织产权制度改革由大城市近郊地区、经济发达地区率先兴起，并有向大城市远郊农村、经济欠发达地区扩展的趋势。<sup>③</sup>在经济梯度发展规律的作用下，工业化和城镇化逐步由大城市周边农村向远郊农村、由经济发达地区向经济欠发达地区城乡接合部推进，为各地开展农村集体经济组织产权制度改革提供了外在条件，农村产权制度改革不再是发达地区的专利。

---

<sup>①</sup>改革不是杀鸡取卵，而是养鸡下蛋。改革后，集体资产才能“人人有份”，条件好的都能吃个荷包蛋，条件一般的来个西红柿炒鸡蛋，条件差的喝个蛋花汤。改革后即便手里暂时还捧个空碗，也知道母鸡早晚会下蛋。

<sup>②</sup>中央文件明确，农村集体产权制度改革只能在农村集体经济组织内部进行。股份合作制以合作制为基础，吸收了股份制的一些做法，使劳动合作和资本合作有机结合，是中国合作经济发展的新方向，也是社会主义市场经济中集体经济的一种新的制度安排形式。股份合作制在收益分配上具有灵活性，采取按股分红与按劳分红相结合的形式。一般情况下，股份不转让、不上市、不交易、不流通。

<sup>③</sup>2015年农业部、中农办等在全国29个县（市、区）开展了农村集体资产股份改革试点，并确定从2017年起在全国扩大100个试点。

由于上述特性，推进农村集体产权制度改革应处理好 3 组关系：一是集体与个人的关系。农村集体所有是社会主义公有制经济的重要形式，以此为基础组建的农村集体经济组织，是以村、镇的地缘为基础的商事形态，具有明显的社区性。因此，既不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，也不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了。换言之，在增加农民财产性收入的同时，要用好、管好、维护好给农民带来收益的集体资产，切忌一分而光，要形成既体现集体优越性又调动个人积极性的农村集体经济运行新机制。二是强制与自治的关系。农村集体经济组织是特别法人，具有独立的法律主体资格，有权通过理事会等机构自主运作，应当被赋予充分的自治权。然而，农村集体经济组织中的农民文化水平相对较低，经营能力也相对较弱，其组织机构的搭建、章程的拟定、份额的流转、收益的分配等，无不需要政府的指导、协调和监督，甚至在相当长的时期，还需要法律设定刚性规则，以保证集体资产不会流失。农业主管部门发现方案存在恶意逃废债务或者恶意分配资产等情形的，有权不予核准。三是历史与未来的关系。农村集体资产的监管，首要任务是界定资产的范围以及对该资产享有权益的主体范围。在设立农村集体经济组织的过程中，哪些资产要纳入经济组织，哪些人对资产增值做出过贡献，应当按什么原则来确定成员，已经去世的成员与现有成员分别享有什么权利，应当按什么方式来经营管理。凡此种种，既要尊重历史，又要照顾现实。

集体经济组织就像是一只放飞于农村上空的风筝，为了让风筝飞得更高更顺畅，收放之间需要智慧管理，通过加强集体资产的监督，实现“两个防止”，坚守农民利益的底线。在股权转让方面，规定转让范围、受让人持股上限，防止集体经济组织内部少数人侵占、非法处置集体资产。针对一些农民存在的希望撤镇撤村处置兑现现金、注重眼前利益求实惠的心态，坚守集体所有制的底线，杜绝农村集体经济产权制度改革推进过程中出现“一撤就分、一分就光”的现象。防止外部资本侵吞、非法控制集体资产，制定章程，明确规定现阶段集体资产股权转让（赠予）、退出、继承限定在本集体经济组织内部。同时做到“两个确保”。确保农村集体资产保值增值，积极引导农村集体经济组织发展不动产及物业、租赁管理项目。确保农村集体经济组织和成员基本利益，坚持效益决定分配原则，明确不得举债分配，明确建立农村集体资产收益以丰补歉机制。

### （三）渐进过程与改革阶段论

推进农村集体产权制度改革可由制度化、规范化、市场化和法制化 4 个阶段组成，这恰好与建立“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的农村集体产权制度改革总体目标一一对应和相互吻合。推进产权制度改革制度化的目的是实现产权归属清晰，工作着力点是开展清产核资、进行成员界定、实行农龄统计、科学股份设置、做到阳光运作、建立“三会四权”。推进产权制度改革规范化的目的是实现权责明确，工作着力点是明确股权管理属于动态还是静态？要不要设置集体股？现有的干部股如何退出？如何处理产权制度改革与原有的企业改制？怎样做到改革公正公平？推进产权制度改革市场化则是未来长远的目标，工作着力点是在市场经济体制下，让农村集体资产股权能够有序规范流转，真正实现生产要素的优化组合，体现农民所持集体资产股份的价值，发现其作为要素的市场潜在价值。推进产权制度改革法制化的目的是实现保护严格，工作的着力点是制定法律法规，明确集体经济组织的法律地位、法人地位、投资方式、管理形式，确保农村集体资产保值增值，切实加强对农村集体资产的监督管理。由于各个地区的基本情况不一，发展阶段也不相同，改革进程有快有慢，对应的工作重心也各有侧重。因此，应根据集体资产的不同类型和不同地区条件确定改革任务，坚持分类实施、稳慎开展、有序推进，坚持先行试点、先易后难，不搞齐步走、不搞一刀切；坚持问题导向，确定改革的突破口和优先序，明确改革路径和方式，着力在关键环节和重点领域取得突破。

## 三、推进产权制度改革中若干实践问题探讨

### （一）如何界定农村集体经济组织成员

如何划定集体经济组织成员的边界是推进农村产权制度改革的首要问题，而这一问题又分为时间和空间两个层面。在这片土地上生产生活的人，祖祖辈辈生生不息，究竟从哪个时段起才算成员？与这片土地发生怎样的关联联系才能算是成员？一般来说，集体经济组织成员的确定，应注意以下 4 个方面：

一是时间点的确定。从时间上看，1949年新中国成立后开始了社会主义改造，1956年后社会主义改造基本完成，以生产资料集体所有制为基础的高级农业生产合作社开始建立，而这也标志着农村集体经济组织的建立。彼时农民牵着耕牛，拿着地契，加入了高级农业生产合作社，这应当成为界定农村集体经济组织成员的时点。

二是关联关系的确定。高级农业生产合作社成立以来，如果只是这片土地上的匆匆过客，例如，只是过来体验乡土生活的背包客，当然不能成为集体经济组织的成员。<sup>①</sup>这里的要义有二：一方面，赖以确认成员的联结点，是与农村集体经济组织存在土地承包、所在地户籍、集体资产积累等生产生活关系；另一方面，成员的确认必须遵循规范的程序，以获得当地群众认可。前者为实体要件，后者则为

程序要件。综合以上考量，可对成员作出以下界定：农村集体经济组织成员，是指自农村高级农业生产合作社成立以来，与集体经济组织存在土地承包、所在地户籍、集体资产积累等生产生活关系，经该集体经济组织民主程序确认的人员。

三是成员的分类。自农村高级农业生产合作社成立至今，已逾半个多世纪，有的人已去世，有的人考上大学、公务员、参加了军，吃上了“皇粮”，离土离乡，因此还需要根据具体情况做出区分：集体经济组织完成成员确认程序时，已经去世，或虽未去世但已离开集体经济组织的为过往成员，根据确权份额享有相应的财产权益；其他成员为现有成员，依照法律规定享有完整的成员权利。换言之，曾经做出过贡献的，可根据其农龄来确认其应享有的份额，但由于其已经去世或者离开，不享有表决权，只享有相应的财产权益。

四是成员资格的封闭性与开放性。为了实现村社共有、集体总有的状态，避免农村资产遭到外部人控制，成员资格必须同时保持开放与封闭的双重格局，也就是对内开放且对外封闭。集体经济组织内部的新生人口，自出生之日起即享有成员资格，可以继承、受让财产份额；而在集体经济组织之外的任何人，均不能通过受让、抵押等方式获得成员资格。另外，农村集体经济组织成员享有的份额，应当以户为单位记载。除非农村集体经济组织章程另有约定，户内总份额不随户内人口增减变动而调整，即所谓“生不增、死不减”。这也是相对公平的制度设计，因为每户都存在老人过世、新人出生的情形。随着岁月的推移，户内成员将相继去世，彼时，该户的份额将由农村集体经济组织收回。

## （二）如何确定农村集体经济组织成员的权利和义务<sup>②</sup>

农村集体经济组织与典型的商事组织不同，前者虽然是营利组织，但还承担着一定的准行政职能，例如，保护农村集体所有的土地等资源性资产，管理农村集体所有的非经营性资产等。农村集体经济组织具有显著的地缘性，服务于本区域农民的生产生活需要，成员资格相对封闭，这也决定了成员享有的权利与股东权利存在诸多重大差别，体现在以下方面：

一是表决权。典型的商事组织（例如公司）实行一股一票，遵从资本多数决原则，即谁钱多谁说了算。而在农村集体经济组织中，为了体现成员民主管理，防止少数人操控，实行一人一票制度。而且，过往成员要么已去世，要么已离开本地，他们一般只在意财产权益，不关心民主投票权利，在这种情况下赋予其投票权，既不合情理，也不具有现实操作性，甚至会影响成员会议的出席率，致使会议无法有效召开。此外，农村集体经济组织具有明显的地缘性，成员生活于熟人社会，数户成员可以共同推举乡绅贤达作为代表参会，以提高运营效率。因而，农村集体经济组织可以通过集体经济组织成员大会或者成员代表会议就决议事项进行表决。

二是流转权。权利的流转包括继承、转让与赠予 3 种情形，也包括由于履行抵押义务而发生的被动权利让予。在典型的公

<sup>①</sup>中央文件提出，在做好农村集体经济组织成员身份确认工作时，必须按照尊重历史、兼顾现实、程序规范、群众认可的原则，统筹考虑户籍关系、农村土地承包关系、对集体积累的贡献等因素。

<sup>②</sup>中央文件提出，必须确保农民知情权、参与权、表达权、监督权。在法律规范意义上，参与权在语义上有欠精准，而且表达也是参与的方式之一。因此，本文将成员的权利设定为知情权、表决权、收益权、监督权等类型。

---

司中，除了有限责任公司股权转让要满足其他股东的优先购买权之外，法律基本上不作其他限制。而农村集体经济组织为避免出现少数人控制、外部人侵占等情形，必须对权益流转施加种种限制。

关于转让与赠予。首先，农村集体资产份额不得向本集体经济组织成员以外的第三人转让、赠予。也就是说，份额对外是锁死的。份额只能在本集体经济组织成员内部进行转让与赠予，或者由本集体经济组织赎回，农村集体经济组织章程另有约定的除外。

关于继承。由于继承乃基于死亡这一法律事实，而继受份额是法定权利，故农村集体经济组织不宜排除继承人的继承权，但为了避免外部人经由继承而获得成员资格，应规定农村集体经济组织成员之外的人因继承而获得财产份额的，不享有表决权，但章程另有规定的除外。

关于担保。为了避免农村集体经济组织由于担保导致资产被外部人所控制，规定农村集体经济组织不得为他人的债务提供担保，本集体经济组织设立的企业除外。章程可以对提供担保的条件和程序作出规定。

关于最高份额。为了避免少数人控制，规定通过份额量化和转让、赠予、继承等方式持有农村集体资产份额的，其份额不得超过章程规定的上限。

三是收益权。在收益分配方面，如果是典型的商事组织，则完全由投资者自主。但农村集体经济的收益则不然，除了要体现所有者决定权之外，更要体现长期存续、服务社区的属性，因此，农村集体资产经营收益由本集体经济组织全体成员共同享有，依照法律和章程的规定分配。为避免短期行为，规定收益分配方案须经乡镇农经管理机构核准后，提交本集体经济组织成员大会或者成员代表会议表决通过后实施。农村集体经济组织当年的净收益应当在弥补亏损、提取公积金公益金后按照一定比例实行按份额分配。

### （三）如何确定农村集体资产的范围和份额管理

明确农村集体资产的范围，做到“家底清楚”，是推进农村产权制度改革的起点，也是需要明确的重要问题之一。因此，农村集体资产的定义是乡镇、村、组农村集体经济组织全体成员集体所有的资产，任何单位和个人不得侵占、损害。而农村集体资产的范围包括成员集体所有的资源性资产、经营性资产、非经营性资产，政府拨款、减免税费以及其他接受捐赠、资助所形成的资产，留归农村集体经济组织的土地征用补偿费等。其中，现阶段尤其要将经营性资产以份额形式量化到本集体经济组织成员。

从实践来看，将经营性资产量化到农村集体经济组织成员究竟采取股权设置还是份额设置是实际操作中的第一难题，上海的实践是，对面广量大的农村地区侧重于以份额的形式量化集体资产，<sup>⑥</sup>在城市化发展进程较快地区则可实行股份形式量化集体资产。其次，股权（份额）设置以什么为主要依据？目前全国各地的做法不尽相同。<sup>⑦</sup>笔者认为，各地可结合具体情况，在维持以“农龄”<sup>⑧</sup>为股份设置主要依据的基础上，综合考虑人口、土地等其他因素，将人与户有效地结合，以户为单位发放社员证，并相应明确户内每个成员的股权（份额），便于未来资产股权（份额）的继承。此外，在股份量化过程中是否设置集体股，各地的做法也不相同。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。上海、江苏、浙江等地在改制时原则上不提倡设置集体股。当然，如果基层干部和群众一致要求设置集体股，则

---

<sup>⑥</sup>①目前即便是上海这样经济发达地区，在已改革的集体经济组织中，农民拿到的基于成员权的各种财产权能还不完整，市场估值定价还不完整，权能的内涵与价值都在变化中，因此只能选择份额设置的办法。

应充分尊重群众的选择，由农村集体经济组织通过公开程序自主决定。

对股权（份额）管理，主要有两种模式：一是随人口变动而调整股权的动态管理模式，二是不随人口变动调整股权的静态管理模式。从全国范围来看，只有部分地区实行动态管理模式，大部分完成改革的农村集体经济组织都实行“生不增、死不减、入不增、出不减”的股权固化管理模式。<sup>③</sup>对这一问题，笔者认为，总的原则是提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。<sup>④</sup>在具体推进过程中，则需要把握在起点公平基础上更多体现效率。可区分两种情况：一是在城市化地区已撤制村组的地方，对入股股民的股权应实行静态、基本封闭的管理模式。从经验看，必须严格限制股权的有偿转让，除内部股民自由转让外，不允许外来人员受让本公司股权；防止内部股民恶意买卖股权；内部股民股权转让、亲人间的继承或赠予必须经个人或家庭申请、董事会同意、双方签字确认、司法公证（家庭成员增减属家庭内部结构变化的事情，由家庭内部协商确定）。二是对农村地区村委会和村集体经济组织都还共同存在的地方，其股权（份额）可实行动态管理模式（因为这些地区有不少资产都属资源性资产，价值尚未真正体现，权能的内涵与价值都在变化中），待撤制村组时，可及时锁定基数，实行静态固化管理。

#### （四）如何确定农村集体经济组织的登记形式<sup>⑤</sup>

上海在推进农村集体经济组织产权制度改革过程中，根据各地实际情况和遇到的问题逐步探索了 3 种模式，分别是有限责任公司、社区股份合作社和社区经济合作社。

一是有限责任公司。1990 年代和 21 世纪初改革的，主要以有限责任公司为主。采取这种形式的，优势是：有限责任公司是按照《公司法》登记的法人主体，能独立自主参加市场竞争。弊端是：为满足有限责任公司股东 50 人以下的要求，改革的村只能采取隐性股东的做法，大部分集体经济组织成员的权利难以得到法律的认可和保护；其股东按股份享受分红要缴纳 20% 的红利税。

二是社区股份合作社。2009 年，针对有限责任公司要求股东 50 人以下，改革村只能采取隐性股东的弊端，上海市农委会同发改委、工商局出台了《关于本市推进农村村级集体经济组织产权制度改革工作的指导意见》，参照《农民专业合作社法》创新社区股份合作社的改革形式。采取这种形式的优势是：社区股份合作社既有法人主体地位，又有效解决了股东人数限制的问题。弊端是：社区股份合作社是参照《农民专业合作社法》创新登记的法人主体，但其本质上并非农民专业合作社，一方面不能做到入社、退社自愿，另一方面社区资产股份合作制完全不同于农业生产合作制，在经营、管理等方面没有完全适用的法律法规，且难以享受相关政策扶持，其股东按股份享受分红同样要缴纳 20% 的红利税。

三是经济合作社。2012 年，为支持和鼓励基层开展农村产权制度改革，创设了经济合作社这一改革形式，<sup>⑥</sup>经济合作社由政

<sup>①</sup>浙江省湖州市、江苏省苏州市则按照某一时间节点，按人头股，实行一人一股。上海各区无论是产权制度改革还是撤村建居集体资产的处置，在股权（份额）设置上都应以“农龄”为主要依据。因为以“农龄”为股份设置的主要依据，较好地体现了人与户的有机结合。

<sup>②</sup>“农龄”是指农民为集体经济组织工作的时间。“农龄”是由“工龄”衍生而来，其长短反映了农民对社会和农村集体贡献的大小和知识、经验、技术熟练程度的高低。

<sup>③</sup>广东南海在农村集体资产股份制改革中，提出“确权到户、户内共享、社内流转、长久不变”的改革措施，倡导户内股权均等化，明确以户为单位进行股权登记和收益分红，明晰了集体产权归属和股权配置方式。

<sup>④</sup>从严格意义上说，鉴于原始资产都是土改之后入社的原始农村集体经济组织成员拥有及其后代继承，只要他没有退出或转让股份，可以永远拥有（通过继承的办法）。对集体资产股份继承可借鉴日本农协正会员与准会员的概念，可分正社员与准社员，其职责、权利和义务应有所不同，并在章程中予以明确。

<sup>⑤</sup>《民法通则》将民事主体区分为公民和法人，法人分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人四类。农村集体经济组织与企业等法人组织属于完全不同的组织类型，其法人地位并未明确。有法律地位而无法人地位，导致农村集体经济组织无法作为完整的市场主体参与经营竞争，这个问题始终困扰着农村集体经济组织产权制度改革。

府颁发证明书，并可凭证明书申领组织机构代码证，建立财会制度进行实体化运作。采取这种形式的，优势是：经济合作社中的成员可参照农村集体经济组织收益分配的形式，按份额享受收益分配，无须缴纳 20% 的红利税。弊端是：经济合作社没有法人主体地位，不利于参与市场竞争。同时经济合作社不是法人主体，无法作为出资人对外投资，这在一定程度上影响了社区经济合作社的持续发展。

对此，北京、上海等地进行了探索。<sup>⑨</sup>依据经济社会发展情况，上海因地制宜地选择自身实际的改革形式。<sup>⑩</sup>笔者认为，根据《民法总则》有关特殊法人的规定，可规定将通过农村集体产权制度改革的新型集体经济组织登记为经济合作社（股份经济合作社），同时明确农业行政管理部门是农村集体经济组织的登记管理机关，具体工作由县级以上农村经营管理部门承担。农村集体经济组织登记时，采用全国统一社会信用代码。

#### （五）如何处理政府监管与成员自治的关系

鉴于集体经济的基本特性，笔者认为，在推进产权制度改革过程中，应妥善处置好政府监管与成员自治的关系：

一是围绕共益权，明确政府监管事项。为了避免集体经济组织因为成员短视而做出种种非理性行为，政府又必须加强监管，规定乡镇人民政府建立农村集体资产监督管理机制，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。各级农村经营管理机构承担农村集体资产日常监督管理职责，负责对农村集体经济组织以及由其设立的企业进行监督。在监督事项的确定方面，宜注重公共性，也就是说，更多地将涉及共益权的事项列为监督范围，例如农村集体资产的承包、租赁、转让等合同的签订和履行、集体土地征收征用补偿费的分配和使用、重大投资和工程建设项目、农村集体经济组织的合并、分立、解散等。

二是政府应慎用审批手段，注重示范引领。首先，应当着力避免以审批、许可方式实施监管，仅在关键之处启用类似措施。如农村集体经济组织的合并、分立、解散，在法理上应当由成员自行决定。但与此同时，政府又担忧农民目光短浅，将农村资产一分为之，最终家园失散，农民流离失所。在此情况下，可以明确农村集体经济组织章程可以对农村集体经济组织的合并、分立、解散设定条件，规定实施方案应提交政府的农业主管部门核准，然后再提交成员代表会议或成员大会审议。农业主管部门发现存在恶意逃废债务、恶意分配资产的，有权不予核准。其次，鉴于农村集体经济组织缺乏成熟的治理经验，农业主管部门可以指导各区农业主管部门根据本区实际情况制定示范章程，载明的事项包括：成员大会或者成员代表会议、理事会、监事会的职权和议事规则，重大事项、一般事项、主要管理人员的范围，成员份额流转的条件与程序，收益分配办法等。再次，建立信息化平台，发现集体资产最优价格，实现有效监管。政府可以建立农村集体资产信息化管理平台、农村集体资产租赁平台等各类平台，鼓励在平台上公开交易，以公开、公正的方式择优选择农村集体资产的经营者，实行集体资产公开运行。

三是加强对集体经济组织及成员的保护。推进农村集体产权制度改革的重要目标之一，就是真正让农民成为改革的参与者和受益者。为此，首先要加强内部沟通。农村集体经济组织成员及利害关系人对成员资格、份额等有异议的，可以向农村集体

<sup>⑨</sup>①上海市委、市政府于 2012 年出台了《关于加快本市农村集体经济组织改革发展的若干意见（试行）》，创设了经济合作社这一形式。

<sup>⑩</sup>②北京、上海先后制定出台了《关于本市农村社区经济合作社投资兴办企业工商注册登记有关工作》，从政策上保障了该项措施的落实。2016 年 12 月《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》提出，农村集体经济组织是特殊的经济组织，可以成为经济合作社，也可成为股份经济合作社。现阶段可由县级以上地方政府主管部门负责向农村集体经济组织发放组织登记证书，农村集体经济组织可据此向有关部门办理银行开户等相关手续，以便开展经营管理活动。

<sup>③</sup>③近郊等经济发展水平较高以及撤村改制的主要采取有限责任公司的改革形式；中远郊以及未撤村改制的主要采取社区经济合作社这一改革形式。这 3 种模式中，上海主推社区经济合作社。据统计：2016 年底，上海已有 14 个区 1621 个村建立的 1617 个新型集体经济组织中，经济合作社 1476 个，占 94.8%；股份有限公司 42 个，占 2.6%；股份合作社 33 个，占 2.1%；其他 6 个，占 0.5%。

---

经济组织提出核实申请。农村集体经济组织收到申请后，应当调查核实，并及时作出答复；发现问题的，应当予以纠正。乡镇农村经营管理机构可以根据农村集体经济组织成员及利害关系人的请求，帮助调查核实，并督促农村集体经济组织作出答复。其次要管住关键少数。为了进一步规范农村集体经济组织的理事、监事、主要管理人员的行为，加大监督力度，规定当其出现用职权收受贿赂或者取得其他非法收入和不当利益、侵占或者挪用集体资产等情形，造成集体资产损失的，依法承担赔偿责任；属于国家工作人员的，还应当依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。再次要加强行政监督。出现违规为他人债务提供担保、未定期开展资产清查核实工作、不向有关单位报告年度收益分配方案等情形的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员作出行政处罚，并可以向集体经济组织提出暂停职务或者罢免的建议。

#### （六）如何构建新型集体经济组织治理结构

应积极创造条件，加快推进改制后农村基层组织政治职能、公共服务职能和经济职能的相互分离。村级党组织要发挥好领导核心的作用，领导和支持基层各种组织依法行使职权。村民自治组织要依法开展群众自治，搞好自治管理和公共服务。农村集体经济组织负责集体经济的运营和管理，发展壮大集体经济，提高集体经济组织成员的财产性收入。

与公司股份制改革不同的是，新型集体经济组织，即经济合作社的组织机构由成员大会、理事会、监事会组成，实行一人一票制。成员大会或者成员代表会议的主要职责是，包括决定经济合作社的合并、分立、解散实施方案，决定年度收益分配方案，决定集体经济组织成员的增减等。理事会的职责是，包括召集成员大会或者成员代表会议，执行成员大会或者成员代表会议的决议等。监事会的职责是，包括检查经济合作社财务，提议召开成员大会或者成员代表会议，在理事会不召集会议时自行召集会议等。同时，还对成员大会和成员代表会议的召开频次、召集、主持，以及出席人数、决议通过人数等进行监督。

各级人民政府应当通过多种形式支持农村集体经济发展，建立完善财政引导、多元化投入共同扶持集体经济发展机制。政府的公共职责不能因农村集体经济组织的组建而缺席。应规定政府加大对农村公共服务、公共管理、公共安全的财政投入，减少农村集体经济组织的负担，维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。也就是说，财政仍然必须担负农村的公共事务，而农村集体经济组织则承担公共服务之外的成员所需的服务，例如，村里的电影院、福利院等。同时必须明确，农村集体经济组织应当与乡镇人民政府、村民委员会实行事务分离、分账管理。农村集体经济组织根据法律法规和章程的规定，可将其收益按一定比例用于本地区公共事务和公益事业。

#### （七）如何落实加大对集体经济发展的扶持政策

一是关于 20% 个人收入调节税问题。改革中，入股农民反映突出的是改制后的新型农村集体经济组织在分配时需要缴纳个人收入调节税（简称“红利税”）问题。改革前，通过给经济组织成员发放福利等方式分配集体收益，不需缴纳个人所得税；改革后，依份额分红分配集体收益，按照个人所得税等相关法律规定，需比照分红所得缴纳 20% 的个人所得税。这在一定程度上影响基层农民支持改革的积极性，甚至成为某些村干部安于现状、不推进改革的“借口”，影响改革的推进。

针对这一问题，近年来，上海、北京等地积极探索，创设了经济合作社这一经济主体，经区政府批准到农业部门进行登记，领取组织代码证，到金融机构开设账户，创立会计制度，实行收益分配制度，较好地解决了这一问题。<sup>①</sup>对已改制为有限公司或社区股份合作社的农村集体经济组织，笔者认为农村集体经济组织承担大量农村社会公共服务开支，不同于一般的经济组织，农民从新型集体经济组织取得的收入分配仅仅是分配方式的改变，实质上仍是集体经济组织内部的收益分配，并不是真正意义上的投资收入，应与个人所得税法律规定有所区别。办法有 3 种：首先是设定一定的期限，对改制后的集体经济组织，特别是有限责任公司、社区股份合作社按照股份向农民进行收益分配的，暂缓征收个人所得税。其次是设定一定的起征点，明确政策，将分红所得计入工资薪金，月收入超过 3500 元部分再按规定缴纳个人所得税。再次是先征后返，由财政部门另行出台办法，将征收的 20% 个人调节税全额返还给农村集体经济组织，扶持其改革发展。

二是资产过户税费问题。农村集体经济组织产权制度改革中，需办理资产过户手续的，按规定应交纳资产额 3%契税、0.3%交易费、5.5%~5.65%营业税及附加、25%企业所得税、0.5%的手续费、0.05%印花税，还有土地增值税、房产税、城镇土地使用税。笔者认为，上述行为仅仅是改变了集体经济组织名称，不是真正的产权交易。因此，不应缴纳巨额税费，建议涉及集体产权交易的，在集体资产过户时如只变更集体经济组织名称，不变更权益人，免缴契税等税费。<sup>②</sup>

三是农村集体经济组织税负问题。进行工商登记后的集体经济组织，要缴纳 7 项税费，包括：①营业税，主营业务收入的 5%；②城市维护建设税，营业税的 5%；③教育费附加税、地方教育税，营业税的 3%、2%；④河道管理费，营业税的⑤企业所得税，所得的 25%；⑥房产税，按固定资产原值 80%的 1.2%或按租金收入的 12%征收；⑦土地使用税，按不同地区，每平方米 6 元、12 元（按房产证面积计）。<sup>③④</sup>

目前，农村集体经济组织采取公司制改革的，在税收方面与社会上一般企业没有任何区别。采取社区股份合作社改革的，是参照《农民专业合作社登记管理条例》进行工商登记的，但不适用于农民专业合作社的税收政策。考虑到农村集体经济组织与社会上一般企业不同，要承担一定的社区服务和管理公益职能，权利和义务严重不对称。为此，建议因农村集体经济组织承担农村社会公共服务职能，界定一定的时间期限，给予政策优惠（江苏省苏州市实行综合税赋，比面上减少 10%左右的税负）；在企业所得税方面给予减免或先征后返，以减轻负担，支持集体经济发展，增加农民财产性收入。

综上，对改革涉及的税费问题，笔者认为，在推进改革过程中，应设定一定的税收扶持过渡期（如 3~5 年）（红利税除外）。在过渡期内，由财政税务部门会同农业部门共同制定相关扶持政策，对完成农村集体经济组织产权制度改革的新型集体经济组织给予一定的税收扶持。待过渡期满后，新型集体经济组织则应与其他市场主体一视同仁，承担应尽的纳税义务。

四是农村集体经济发展问题。完成农村集体产权制度改革之后，需要政府进一步加大扶持发展壮大农村集体经济。在财政政策方面，探索通过发行新农村建设中后期国债、增加土地出让金投入比例、保留并扩大一事一议财政奖补资金等多种方式，加大国家财政对农村基础设施建设和公共服务的投入，逐步减少依法应由政府承担、而实际有集体经济组织承担的公共服务支出；财政投资农村形成的资产交给集体经济组织管护和经营；在土地政策方面，应当在总量控制的前提下盘活指标，让集体分享土地增值带来的收益；赋予集体自主开发使用土地资源权利，尽快建立和落实集体用地直接上市、征地留用地、征地留物业留资产；在金融政策方面，由政府支持金融机构为集体经济组织发展项目提供资金支持和金融服务，同时鼓励探索农村土地承包经营权、资产股权等抵押、担保贷款方法等。

#### （八）未来农村集体经济发展如何走向

目前全国各地探索集体资产股权（份额）转让和退出很少。<sup>⑩</sup>考虑到当前中国农村社会的开放程度和农村集体经济组织产

<sup>①</sup>近期，农业部正起草农村集体经济组织登记管理办法，农业部受委托负责对经济合作社等新型农村集体经济组织建立统一的社会信用代码制度，实行三证合一，并部署对社区经济合作社等新型集体经济组织开展登记，从而从制度上确立集体经济组织作为市场经营的主体。

<sup>②</sup>《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》明确，在农村集体产权制度改革中，免征因权利人名称变更登记、资产产权变更登记涉及的契税，免征签订产权转移书据涉及的印花税，免收确权变更中的土地、房屋等不动产登记费。

<sup>③</sup>上海市闵行区莘庄镇黎安公司，改制前，村民委员会的收入不用缴纳税收；村实业公司的收入仅缴纳营业税、城建税、企业所得税等税种。改制后，公司新增了房产税、土地使用税和个人红利税等税种，其中：房产税按原值 80%的 1.2%缴纳，土地使用税按 6 元/平方米缴纳，红利税按税前 20%缴纳。2003 年村级集体收入为 897 万元，各项税费为 63 万元；2014 年公司集体收入为 3715 万元，各项税费为 512.3 万元。2014 年比 2003 年收入增了 4 倍多，税收增了 8 倍多，税收占收入的比重也从 7%增至 14%以上，税负压力非常大。

<sup>⑩</sup>①分析其主要原因：一是股权流转受制约。股权主要功能被视作分配的依据，从而导致股权在现实中难以流转起来。二是经营机制搞活受制约。农民对经营风险存在强烈的回避心理，发展活力不足；董事会成员等经营管理者一般只能拿到由上级政府核

---

权制度改革的发展状况，笔者认为，目前农村集体资产股份控制在本集体经济组织内部转让。这是因为改制后的农村集体经济组织，其成员所获得的股权，大多还是福利性质的，在很大程度上还承担着农村社会保障的职能，农村集体经济组织成员也没有将集体资产股权对外流转的意愿。加之目前大部分地方未将土地资源纳入改制的范围，农村集体资产的价值并未完全显化。为了切实保护农村集体经济组织成员的资产收益权，确保农村集体资产保值增值，现阶段农村集体资产股权不宜对外开放流转，在本集体经济内部流转或由本集体赎回，以防止外来资金进入后控股农村集体经济。

应该说，在市场经济体制下，只有集体资产股权自由流转和有偿退出，才能实现生产要素的优化组合，体现农民所持集体资产股份的价值，显现其作为生产要素的潜在市场价值。改革的思路是要以确定“集体成员”为突破口，解决集体资产量化的成员边界问题。要在确定公平起点的基础上，发挥市场在资源配置中起决定性作用，淡化成员权、强化股东契约权。弱化农户作为集体经济组织成员的所有者的角色，强化其作为资源要素所有者和要素贡献者的角色。从长远看，为充分发挥集体资产股份自由流转的效应，应该赋予其流转和有偿退出的权能。未来对农村集体资产股权可根据集体经济组织的发展现状、自身条件等因素，探寻一条最适合其退出道路，最大限度地盘活和发挥集体资产的作用。即未来集体经济的发展方向应是从封闭走向开放，从固化走向流动。如对于各方面均不占据优势的集体经济，宜采取直接破产方式退出市场竞争；具有某些优势，但难以为继的，可突出其优势，采取资产重组、进行股份制改革等方式，实现退出转型。当前和今后一个时期，我国农村集体产权制度改革的主要任务：一是分权。没有分权的，抓紧分权；已经分权的，要规范分权。二是赋权。赋予各类集体资产用益物权人的部分处分权。三是活权。建立农村产权流转交易市场及交易规则。四是保权。固化和保障农村集体经济组织成员权利。要因因地制宜、分类指导做好改革深化的文章。高度城市化区域，可逐步探索向股份有限公司及相应法人治理模式转型，走向现代企业，特别是对于土地已全部征用，农民社会保障已全部落实的，可探索让资源、股权等充分流动，有条件的以项目的形式，引入其他市场主体合作发展。城镇化区域，根据撤村建居和公共服务均等覆盖的进程，理清基层党组织、新型集体经济组织与农村自治组织之间的关系，有序推进“政社分离”“政经分离”，待完全城市化后再走市场化发展路子。农村地区，牢牢坚持和稳定完善农村基本经营制度的底线，重在创新和完善经营治理机制，建立份额制的集体经济改革模式，多措并举发展壮大集体经济，促进农村集体经济保值增值，让农民得到实惠。

**[参考文献]:**

- [1]方志权. 农村集体经济组织产权制度改革若干问题[J]. 中国农村经济, 2014 (7) .
- [2]黄延信. 农村集体经济组织产权制度改革实践与探索[M]. 中国农业出版社, 2014.
- [3]程渭山. 关于浙江省农村集体产权制度改革的调查与思考[N]. 农民日报, 2014-12-17.
- [4]张晓山. 关于农村集体产权制度改革的几个理论和政策问题[J]. 中国农村经济, 2015 (2) .
- [5]宋洪远, 高强. 农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J]. 改革, 2015 (2) .
- [6]张云华. 村三级集体所有制亟需探索[N]. 中国经济时报, 2015-03-17.
- [7]叶兴庆. 准确把握农村集体产权制度改革的方法论[J]. 中国发展观察, 2015-03-18.
- [8]张红宇. 关于农村集体产权制度改革的若干问题[J]. 农村经营管理, 2015 (8) .

---

定的工资薪酬，缺乏开拓创新的物质利益激励。三是经营人才素质受制约。董事会成员大都是原村社班子人员，经营能力普遍偏低。四是农村产权流转交易平台建设滞后。

---

[9] 国务院发展研究中心农村部, 集体所有制下的产权重构[M]. 中国发展出版社, 2015.

[10] 方志权. 农村集体产权制度改革: 探索实践与法律研究[M]. 上海人民出版社, 2015.