

---

# 农村集体资产股份有偿退出 与继承的理论研究和地方探索

方志权，蔡蔚

党的十八届三中全会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。近年来，国内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。总有的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。

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2017年底，全市98%的村完成了村级改制，50%的镇完成了镇级改制。上海市农村集体产权制度改革进入了法治化新阶段。北京市不断深化改革，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。浙江省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）。对股权（份额）管理，在具体推进过程中，集中有两种情况：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。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，待撤制村组时，可及时锁定基数，实行静态固化。从各地探索集体资产股份有偿退出与继承的经验看，必须严格限制股份的有偿转让，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）。

## 一、农村集体经济组织特别法人相关理论研究

### （一）总有制度与“母鸡”理论

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。首先，农村集体经济组织以社会主义公有制为基础，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必然发展规律，也就是说能够适应农村生产力的发展和维护最广大人民群众的根本利益。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。

同时，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。二者决策机制相似，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别法人地位。农村集体经济可用“母鸡”理论进行阐述。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，在风筝的这一头，政府必须牢牢地拽着那根线。农村集体经济组织给农民的分红，就像大人给小孩的压岁钱，不能不给，又不能随其任性。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”，即在改革过程中，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（赠与）、退出、继承限定在本集体经济组织内部。同时做到“两个确保”，即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。

## 二、农村集体资产股份的有偿退出和继承的实践

（一）集体资产股份的有偿退出根据对 29 个试验区有偿退出试点情况的调查，目前已有 24 个改革试验区出台了集体资产股份有偿退出的相关办法，辽宁省海城市、青海省湟中县等 5 个试验区尚未出台相关办法。

2016 年上海市闵行区在全国率先出台了《闵行区村集体经济组织股权管理暂行办法》（闵府发[2016]20 号），对有偿退出做出如下规定：村集体经济组织章程中对有偿退出要有明确规定，经上一级集资委批准，方可实行股权有偿退出。有偿退出的程序，本人提出申请，经成员代表会议讨论通过实行股权有偿退出的，由集体经济组织按上年度末审计的账面净资产进行计退。同时，暂行办法规定因大病、火灾、车祸或其他不可预见灾难等特殊情况退出股权的成员享有回购权，回购价格按上年度末审计的账面净资产回购。在总结闵行区试点经验后，上海市于 2017 年 11 月 23 日出台了《上海市农村集体资产监督管理条例》，将集体资产管理以法规形式予以固化。其中，第二章权属确认的第十一条对有偿退出（转让）做出明确规定：农村集体资产份额可以在本集体经济组织成员之间转让、赠与，也可以由本集体经济组织赎回，但不得向本集体经济组织成员以外的人员转让、赠与。通过份额量化或者转让、赠与、继承等方式持有农村集体资产份额的，持有的总份额不得超过农村集体经济组织

章程规定的上限。

北京市大兴区较早对有偿退出作出规定，明确有偿退出现阶段应严格限定在本集体经济组织内部，退出主要有股东个人内部转让和集体赎回两种方式。内部转让可以股东股份全部转让，也可以是部分转让；股东股份全部转让后，其股东资格自行终止。成员股东之间转让，协商定价受让人持份额采取上限控制。受让人最终所持有的总股份，不能超过本组织总股份的 3%，且不能超过个人股东平均股份的 5 倍。受让人按其所持股份获取收益，但不能因受让股份而增加其投票表决权，依然一人一票。转让程序要求：成员内部转让由董事会指派专人审核，要求转让双方提供有关证明材料，办理相关手续。在例行的股东代表大会上，董事会应将股份转让情况列入事项报告，向股东代表作出说明。目前大兴区不提倡采取集体赎回股份的方式。规定仅因全家定居国外，或发生大病、大灾、车祸和其他不可预见灾难等特殊情况下，可暂时采取集体赎回方式，原则上价格按照股份获得时的原始价格。

与闵行、大兴等试验区相同，浙江省德清县股权退出的方式分为集体回购和内部转让两种。德清县既对股权转让作了规定又对村集体经济组织进行了规定。规定股权转让方必须有固定住所、稳定收入并办理社保；单个股东转让的股权不得超过本村集体经济组织股份总数的 3%；同一年内转让的股份总量不得超过股份总数的 10%。同时规定村集体经济组织流动资金占总资产 10%以上，且近三年经营性收入年均增幅达 5%以上时才可开展集体赎回。

综观 25 个制定有偿退出政策的试验区，各地对股权有偿退出（转让）上限均有规定，但标准有所不同：福建省闽侯县要求同一股权户受让股权后享有的股份数额不得超过本集体个人股总数 5%；宁夏回族自治区银川市金凤区、北京市大兴区、浙江德清县均要求受让人最终所持有的总股份不能超过本集体经济组织总股份的 3%；云南省大理市、湖北省京山县、山东省昌乐县要求受让方所持个人股比例不得突破总股本的 5%；天津市宝坻区要求受让方占有的股权比重不得超过本集体经济组织股权总量的 10%。

据调查，虽然 25 个省市制定了集体资产股份有偿退出管理办法，但真正实施者寥寥。上海市闵行区有 6 个镇 17 个村 2291 人开展了股权有偿退出，退出金额 7938 万元；广东省佛山市南海区转让 18 宗，股权数 99 股；赠与 35 宗，股权数 263 股。其他地区均未实际开展。

## （二）集体资产股份的继承

根据对 29 个试验区调查，目前已有 24 个改革试验区出台了集体资产股份继承权的相关办法，辽宁省海城市、青海省湟中县等 5 个试验区没有出台相关办法。

2016 年上海市闵行区出台《闵行区村集体经济组织股权管理暂行办法》（闵府发[2016]20 号），对继承权作出如下规定：法定继承人为本集体经济组织成员的，按照法定顺序继承股权。法定继承人为非本集体经济组织成员，被继承人所持股权原则上由本集体经济组织回购或转让给集体经济组织其他成员。如继承，继承的权属受限。无法定继承人的，被继承人所持股权归集体经济组织所有。法定继承人一般应在被继承人死亡后 60 日内，依照有关规定办理股权继承手续。股权继承一般遵循以下程序：法定继承人向理（董）事会提出书面继承申请。理（董）事会进行审核把关。法定继承人持相关资料到公证机构公正或到村集体经济组织见证，由公证机构出具公证书或村集体经济组织出具证明材料；若已经司法判决或调解的，法定继承人能够提供确认股权继承人股权的判决书（调解书），则无需再证明。法定继承人凭公证书或村集体经济组织证明材料或司法判决书（调解书），到村集体经济组织办理股权继承手续，进行股权变更登记。股权继承时，法定继承人应提交公证机构或村集体经济组织出具的被继承人死亡或宣告死亡的有效证明材料，以及被继承人的股权证书。存在多名法定继承人的，需提供多名法定继承人的股权证书。在总结上海市闵行区试点经验后，2017 年 11 月 23 日上海出台的《上海市农村集体资产管理条例》将集体资产股权管理以法规形式予以固化。第二章权属确认第十一条规定农村集体资产份额可以依法继承。农村集体经济组织成员以外的人员通过继承取得份额的，不享有表决权，但农村集体经济组织章程另有规定的除外。通过份额量化或者转让、赠

---

与、继承等方式持有农村集体资产份额的，持有的总份额不得超过农村集体经济组织章程规定的上限。

北京市大兴区在完成整建制农转非且资产清晰的股权固化村中，开展了股权家庭内部继承试点。规定在成员股东死亡后，股份可以继承，且不受上限限制。继承人为本集体经济组织成员的，可按其所持股份获取收益，但不因受让股份而增加其投票表决权，依然一人一票；继承人为非本集体经济组织成员的，其权利义务由本村集体经济组织章程规定。实践中，大多数村规定非成员继承人只享受收益权，不享受民主管理权；无继承人的，被继承人所持股份列入集体股；暂时无法确定继承人的，股份由农村集体经济组织暂时保管，股份分配暂停发放；如存在多名继承人的，也可在协商一致前提下，由一人代表继承。

山西省潞城市规定，因继承、赠与成为股东但是不符合成员资格的，只享受收益权，不享受民主权利。同时强调只有申请登记为成员的，才可享受民主权利。

贵州省湄潭县规定，股权可继承，股权继承人依据《中华人民共和国继承法》相关规定确定。

据调查，全国 29 个试验区中有 5 个地区开展了集体资产股权继承权试验：上海市闵行区 30 个村 6494 人开展了股权继承，涉及金额 31175 万元；浙江省德清县已有 2553 户中的家庭成员通过规范的程序继承了股权；北京大兴区 51 个村发生股权继承 2065 人，继承金额 17795 万元；广东省佛山市南海区发生继承 240 宗，股权数达 1242.3 股；重庆市梁平县 6 户 7 名过世成员，均按程序办理了股权继承。河南济源和湖南资兴两地正在进行有偿退出试点探索。其他地区均未实际开展。

综上，实现中国农村集体经济有效形式任重而道远，推进农村集体资产股份权能是一个比较漫长的过程。笔者认为，就全国面上看，现阶段重点是清理界定好农村集体资产，用好并管好集体资产，既要防止在改革中少数人对集体经济的侵占，非法处置集体资产；又要防止集体经济被社会资本所侵吞，非法控制集体资产。今后，随着农村集体资产价值不断显化、随着法律法规不断健全，可不断加大改革力度、深度和强度，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的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集体产权保护法律制度。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，明确权利义务关系，依法维护农村集体经济组织及其成员的权益，赋予农民更加充分而有保障的基本权益。

（作者单位：上海市农委政策法规处）

