

# 论农村集体产权制度改革中的集体股： 存废之争与现实路径

房绍坤 任怡多<sup>1</sup>

(吉林大学 法学院, 吉林 长春 130012)

**【摘要】**农村集体资产股份合作制改革包含折股量化、股权设置和股权管理等重要内容。作为股权设置中的关键一环,是否设置集体股一直以来备受各界争议。在总结试点地区实践情况的基础上,运用基本法理逻辑对集体股的设置问题进行法律分析,明确逐渐取消集体股的设置并采用公积公益金制度加以替代是大势所趋。针对目前各地农村集体经济组织现存的集体股,宜通过将其转变为公积公益金、全部量化为成员股和降低集体股设置比例的方式予以适当处理。

**【关键词】**集体资产股权 股权设置 集体股 公积公益金

**【中图分类号】**:D923 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-4403(2021)02-0060-13 收稿日期:2021-01-10

作为实施乡村振兴战略的重要举措,党的十九大报告明确提出要“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”<sup>[1]</sup>。稳步推进农村集体产权制度改革,对于探索农村集体所有制有效实现形式,创新农村集体经济运行机制,增加农民财产性收入具有深远意义。其中,有序推进农村集体资产股份合作制改革是推动农村集体产权制度改革的重要内容和核心要义。在农村集体资产股份合作制改革进程中,股权设置涉及股权主体资格的认定、股权具体种类的设立、股权管理模式的选择、股权各项权能的实现等方面,意味着对农村集体经济组织成员权益的认可,直接关系到成员集体收益分配权的实现,是集体资产股份权能试点改革的关键环节。自农村集体产权制度改革以来,关于股权设置中集体股的存废问题,理论界与实务界的争论一直未曾停止,是否设置集体股成为目前最为棘手的难题。所谓集体股,是指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享有的股份。<sup>[2]</sup>是否设置集体股关乎每一位农村集体经济组织成员的切身利益,在很大程度上会对农村集体产权制度改革的彻底性和集体经济组织成员权益的实现产生影响。因此,本文结合集体股存废之争的理论渊源和实践探索,对集体股的设置问题展开法律分析,以期能够更好地适应现实发展需要,实现法理逻辑和制度建构的协调统一,对全面推动农村集体产权制度改革,全方位保障农民合法权益以及全速推进农村集体经济发展有所裨益。

## 一、集体股存废之争的现实考察

### (一)集体股存废之争的政策导向

为完善农村生产关系,全面深化农村改革,中共中央、国务院于2016年12月印发了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》(以下简称为《集体产权改革意见》)。作为一部关于农村集体产权制度改革顶层设计的纲领性文件,《集体产权改革

<sup>1</sup>作者简介:房绍坤(1962-),男,辽宁康平人,吉林大学法学院、理论法学研究中心教授、博士生导师,主要从事民商法学研究;任怡多(1994-),女,辽宁沈阳人,吉林大学法学院民商法学博士研究生,主要从事民商法学研究。

**基金项目**:国家社会科学基金重大项目“农村集体产权制度改革的法治保障研究”(项目编号:19ZDA156)的阶段性成果

意见》针对集体股的存废问题，给出了指导性意见供各试点地区参考，明确指出股权设置应以成员股<sup>1</sup>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。这表明对于是否设置集体股，中央政策是赋予农村集体经济组织自主决定权限，不采取传统“一刀切”的做法，允许各试点地区根据自身的实际发展情况，自主决定集体股的设置问题。

在此基础上，为进一步规范农村集体资产的股权设置与管理，各试点地区依据中央政策赋予的自主权，结合本地区资源禀赋、历史传承和产业基础等因素，制定了适合本地区特点的农村集体产权制度改革实施意见和集体资产股权设置与管理办法，对集体股的设置问题进行细化规定，形成了三种不同的政策导向。

第一，要求设置集体股。纵观全国设置集体股试点地区的指导意见，绝大多数地区在要求农村集体经济组织设置集体股的同时，还明确规定了设置集体股的比例上限，强调设置集体股不能超过一定的限度。例如，《韶山市村集体经济组织股权设置与管理暂行办法(试行)》要求，村集体经济组织股权原则上按集体股和个人股两种类型设置，集体股所占比例原则上不超过 20%；大庆市肇州县《永乐镇新祥村农村集体经济组织资产股份量化指导意见》规定，股权设置以个人股为主，集体股不得超过总股权份额的 30%；齐齐哈尔市依安县《先锋乡农村集体经济组织股权设置和资产股份量化实施方案》强调，农村集体经济组织股权设置为集体股和个人股，集体股占总股份的比例原则上不得超过 30%。此外，一些试点地区关于集体股设置比例的规定较为特殊，有别于类似上述规定的其他大多数地区。例如，北京市大兴区规定集体股的设置比例为 30%和 35%两档，供试点村根据本村实际情况选择。<sup>[3]</sup>广东省东莞市规定在无经营性净资产或集体收入不能维持社区行政管理费用和公益性开支的村组，只设置集体股，集体股的设置比例为 100%。<sup>[4]</sup>值得注意的是，截至目前，全国仅有吉林、黑龙江、安徽、湖北、宁夏五个省份在省级文件中，提出集体股的上限应控制在 15%至 30%之间<sup>[5]</sup>，其他省份在省级农村集体产权制度改革实施意见中均未对集体股的设置比例作出明确规定。

第二，禁止设置集体股。通过归纳整理禁止设置集体股试点地区的指导意见，可以发现，各试点地区在禁止设置集体股的具体规定上存在一定的差异，主要包括以下三种情形：一是仅规定禁止设置集体股。例如，江苏省苏州市吴中区以不设集体股为引导，采取“一人一股”“基本股和享受股结合”“家庭股和人头股结合”等多种配股方式，科学合理地配置股权<sup>[6]</sup>；安徽省天长市将集体经营性资产净额按照农村集体经济组织成员数全部折股量化到人，只设置个人股，不设集体股。<sup>[7]</sup>二是在规定禁止设置集体股的同时，明确运用公积公益金制度予以代替。如《娄底市娄星区农村集体资产股权量化和管理指导意见》规定，股权设置原则上不设置集体股，只设置成员股，农村集体经济组织可以提取一定比例的公积金、公益金；河北省馆陶县在股权设置上，要求原则上不设置集体股，在集体收益分配中提取公积金、公益金。<sup>[8]</sup>三是在规定禁止设置集体股的同时，明确运用公积公益金制度予以代替，并进一步规定公积公益金的提取比例。例如，广东省佛山市南海区在股权设置上，明确规定只设个人股，不设置集体股。农村集体经济组织在收益分配时，必须先提取 40%的公积公益金和福利费后才能向个人分配。<sup>[9]</sup>

第三，区别对待模式。鉴于农村集体产权制度改革具有地区差异化的特征，各试点地区针对集体股的设置问题态度不一。据此，除了要求设置集体股和禁止设置集体股两种情形以外，个别试点地区还存在依据不同的标准决定是否设置集体股的现象。例如，上海市以是否撤村改制为划分标准，在《关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革的若干意见》中规定，撤制村原则上不设立集体股，未撤制的村及乡镇可设立一定比例的集体股；黑龙江省、辽宁省以量化地区是否实行村改居为划分标准，要求对于城镇化进程较快、已实行村改居，且农村集体经济组织成员全部纳入城市社会保障体系的村，提倡不设置集体股，未实行村改居的地区应当设立一定比例的集体股。<sup>2</sup>

## (二)集体股存废之争的试点总结

在农村集体产权制度改革政策文件的指导下，各试点地区纷纷针对集体股的设置问题开展实践探索。从全国改革情况来看，截至 2017 年底，完成集体产权制度改革的组、村、镇三级单位，共设立股东 1.12 亿人(个)，其中集体股东 91.6 万人(个)，成员股东 1.09 亿人(个)，分别占股东总数的 0.8%和 97.2%。<sup>[10]</sup>原农业部发布的《关于农村集体资产股份权能改革试点情况》显示，首批 29 个县(市、区)股份权能改革试点在股权设置上，大多以成员股为主，普遍不设立集体股。由此可见，农村集体产权制度

改革实践中，集体资产股权设置以成员股为主，集体股在总股权数中占比较低，部分村集体在改革过程中，选择一次性消除集体股，将集体资产全部折股量化给集体成员。<sup>[11]</sup>在上述总体发展趋势的主导下，集体股存废之争政策导向下的三种情形也随之发生了相应改变。

第一，要求设置集体股的地区产生设置比例降低的趋势。农业农村部政策与改革司同志指出，近年来全国各地集体股的设置比例逐年下降，2019 年底为 13%。<sup>[5]</sup>从实践来看，设置比例的逐年下降包括两种情况：其一，相比于改革之初，要求设置集体股的地区集体股的设置比例逐年下降；其二，设置集体股的地区数量不断减少<sup>[12]</sup>，导致全国设置集体股的比例逐年降低。就集体股设置比例下降而言，原农业农村部经管总站同志指出，在产权改革初期阶段，大多数试点地区设置的集体股比例较高，一般占总股份的 30%左右<sup>3</sup>，更有部分地区高达 60%—70%。<sup>[12]</sup>但是，随着改革试点工作的深入推进，越来越多的地区设置较低比例的集体股，整体上呈现出集体股设置比例逐渐下降的发展态势。例如，天津市滨海新区仅有 16 个行政村设置了集体股，约占所有完成改革试点工作行政村的 12%，在设立集体股的行政村中，集体股的设置比例均在 5%以内<sup>[13]</sup>；湖北省武穴市也是如此，集体股的设置比例仅约为 5%。<sup>4</sup>

第二，禁止设置集体股的地区数量逐渐增加。正如农业部农村经济体制与经营管理司同志所指出的，近年来设置集体股的地区数量逐年减少，部分试点在推进集体产权改革的进程中，集体股经历了由设置到不设置的实践嬗变。<sup>[12]</sup>例如，江苏省苏州市自 2001 年推进农村社区股份合作制改革以来，在经历试点探索、加快推进和转型升级三个阶段的实践经验积累后，于 2015 年针对集体股的设置问题作出重新调整：要求凡今后新组建的社区股份合作社，一律实行股权固化，不再设置集体股；已经设置集体股的社区股份合作社，要争取在本轮股权固化改革中予以调整核销，将其全部量化为个人股，确保集体资产产权量化明晰、彻底。<sup>[14]</sup>又如，广州市天河区在实行农村股份合作制之初，规定股份合作经济组织将固定资产量化到人时，应当设置 60%以上的集体股，以充分体现集体所有的公有制性质。随着集体股的弊端在实践中日益显现，1993 年底天河区决定取消集体股的设置，并将现存的集体股全部量化到人。<sup>[15]</sup>

第三，区别对待模式的划分标准更为客观化。随着集体产权改革不断向纵深推进，一些试点地区以“经济发展水平高低”作为是否设置集体股的标准，促使区别对待模式下的划分标准向客观层面转化，以保证农村集体经济组织社会公共服务职能的实现。例如，宁夏回族自治区和安徽省均规定，对于集体经济比较薄弱、以农业为主、负债较多的村，可以设置一定比例的集体股。<sup>5</sup>事实上，前述上海市“是否撤村改制”和黑龙江省、辽宁省“是否实行村改居”的划分标准建立在政府主导的自上而下改革的基础之上，受到当地政府经济发展规划的影响，存在行政机关强制干预的现象，因而具备相当程度的主观化色彩。相对而言，以“经济发展水平高低”作为是否设置集体股的划分标准，则是根据农村经济的客观情况，关注集体经济发展的量化指标，从本质上衡量集体股设置与否的必要性，抓住了集体股设置标准的关键和精髓，实现了农村集体产权制度改革的新突破。

## 二、集体股存废之争的理论阐释

### （一）集体股存废之学理争鸣

针对集体股的设置问题，学术界一直存在较大争议，主要形成了“设置集体股”和“废除集体股”两种观点分歧，其各自理由归纳总结如下。

主张设置集体股的理由主要有：第一，唯有设置集体股，才能充分体现集体所有的公有制性质，实现公有制经济对集体经济发展和保障收入合理分配的调节功能。<sup>[16]</sup>若在集体产权制度改革中不保留集体股，集体资产将被全部量化到成员个人手中，那么集体经济将不复存在。据此，从维护集体所有制、发展壮大集体经济和保护集体财产所有者权利的角度考虑，应当设立集体股。<sup>[17]</sup>第二，由于广大农村地区普遍存在缺乏足够的公共财政覆盖和社会保障制度不健全的问题，故为满足公共物品供给和集体成员福利的需要，农村集体经济组织必须承担大量的公共服务职能与社会保障任务。通过设置集体股的方式，能够解决公共事业经费开支和为成员提供公共福利的问题。<sup>[18]</sup>第三，鉴于农村集体经济与农村行政事务紧密相连，故在农村集体资产中，包

含学校、公园、村办公室等非经营性资产。这类资产不仅无法收回投资，还另需定期加以维护，因而不能折股量化给股东，将其设置为集体股较为适宜。<sup>[19]</sup>第四，通过设置集体股，将其用于归还农村集体经济组织的债务和解决农村集体产权制度改革中出现的遗漏成员、折股量化计算错误等遗留问题。<sup>[20]</sup>

主张不设置集体股的理由主要有：第一，在将集体资产折股量化到成员时，还保留一部分资产设置为集体股，会产生产权不明晰的问题，<sup>[21]</sup>这与农村集体产权制度改革的初衷相违背，是改革极不彻底的表现。同时，随着集体资产日益积累和人员结构复杂多样，设置集体股会对集体资产管理和二次分配留下隐患。<sup>[22]</sup>第二，鉴于目前实现村民委员会与农村集体经济组织的“政经分离”仍面临层层阻碍，实践中农村集体经济组织管理人员与村干部“交叉任职”的现象十分普遍，这会导致农村集体经济组织的内部监督机构形同虚设。在这样的形势下，若设置集体股，更会加剧集体资产利用分配不透明的现象，最终侵害到集体成员的权益。<sup>[23]</sup>第三，设置集体股意味着股权流转和有偿退出面临着不完全的流转退出，因为理论上个人股流转退出后，其仍然享有集体股的权益，存在对剩余集体股的索取权。<sup>[24]</sup>

## （二）集体股废除之法理基础

本文认为，基于法理逻辑和股权本质，集体股应当废除，主要依据如下。

### 1. 设置集体股有悖基本法理，存在重重弊端

第一，设置集体股违背股权的本质，导致法律关系混乱。尽管集体资产股权来源于农民集体成员权，代表每个成员在集体资产收益中的具体分配份额，而非一般意义上的股权。<sup>8</sup>但是，同样作为一项股权，在基本管理制度和运行规则上，集体资产股权与公司法中的股权存在着相当多的共通之处，故其亦应遵循股权的基本原理，不得与股权的本质属性相悖。而设置集体股违背股权的基本特性，具体表现为以下四个方面。

首先，农村集体经济组织无法履行作为股东的基本出资义务。虽然股份经济合作社的财产构成不同于现代企业的出资制度，但是股东获得股权均须以付出相应的对价为前提。农村集体资产基于集体成员投入的财产和付出的劳动不断积累而形成，属于集体成员集体所有，集体成员以其对集体资产积累的贡献大小确定所拥有的股权份额。这实际上相当于对其出资的确认，体现成员对其享有的股份具备物质基础。然而，由于产权主体界定不清，实践中集体股股东已经异化为农村集体经济组织，而农村集体经济组织又没有独立于集体成员而专属于自己的财产，无法履行作为股东的基本出资义务。因此，农村集体经济组织没有明晰的财产用于出资，集体股的设置明显缺乏法理依据。

其次，农村集体经济组织陷入持有自己股份的困境。为推进集体经营性资产股份合作制改革，各试点地区普遍设立了股份经济合作社，集体股即是农村集体经济组织成员集体所持有的股权。鉴于成员集体的高度抽象化特征，法律规定由农村集体经济组织代表其行使权利。据此，农村集体经济组织成为集体股的股东。然而，在农村集体产权制度改革的语境下，农村集体经济组织就是股份经济合作社。<sup>9</sup>这就产生农村集体经济组织自己持有自己股份的现象，使农村集体经济组织具备法人和股东的双重身份，不仅在股份经济合作社内部形成异常冗杂的股权结构，妨碍成员股股东权利的正常行使，还造成法律关系混乱的局面，影响股份经济合作社对外的经营管理活动。

再次，农村集体经济组织丧失股东的基本权利——表决权。为有效规范公司自持股份的行为，公司法明确规定，公司持有的本公司股份不享有表决权和利润分配请求权。<sup>10</sup>在这样的理论指引下，一些试点地区运用类比推理的法律方法，得出农村集体经济组织持有自己的股份亦不享有表决权的结论。据此，对集体股的权能进行限制，直接规定集体股不具备表决权能，以达到规避“内部人”控制现象的目的。然而，集体股作为一种普通股，表决权应属于其基本权能之一，代表着股东对股份经济合作社经营管理的控制权，是股东实现自身权益的重要方式。上述做法忽视了农村集体经济组织法人的特别性，将其与公司类的营利法人进行完全等同地考虑。<sup>11</sup>因而，简单套用公司法的相关规定，“一刀切”地剥夺集体股的表决权，严重违背了股权的本质

属性。

最后，农村集体经济组织不承担清偿责任。与任何市场主体一样，股份经济合作社在开展经营活动时，面临着许多不可预知的风险，因而涉及弥补亏损的责任承担问题。考虑到集体股承载着集体的公共利益，试点地区普遍要求成员股股东以其持有的股权份额为限承担清偿责任，而集体股股东却无须负担任何亏损。然而，依据股东股权平等原则，作为持股类别同属普通股的股东，集体股股东在享受集体收益的同时，亦应与成员股股东一样承担股份经济合作社的亏损。因此，实践中为强化集体股的公益功能，免除农村集体经济组织清偿责任的做法，制造了集体股背离股权本质的法理悖论。

第二，设置集体股会造成产权归属不清，引发二次改制的困境。长期以来，农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格，严重侵蚀了农村集体所有制的基础，阻碍了农村社会的经济发展。实行农村集体产权制度改革，就是要逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。其中，明晰农村集体资产产权是推进各项改革的前提和基础，这要求明确集体资产为哪些人所享有以及其占有的具体份额是多少。然而，设置集体股使得一部分集体资产仍然处于巴泽尔所说的“公共领域”<sup>[12]</sup>，产生集体产权归属主体界定不清的问题，这与农村集体产权制度改革的目标背道而驰。更何况，设置集体股未来还会面临再次改制和再次分配的难题，这不仅为农村集体经济组织成员带来新的问题，还对深入推进农村集体产权制度改革造成更多的负担。

第三，设置集体股易形成“内部人”控制，产生寻租腐败问题。尽管名义上集体股属于集体成员集体所有，但实质上却由农村集体经济组织代表持股，这使得农村集体经济组织拥有独立的股权利益，并产生与集体成员利益相冲突的法律后果。因而，在追求自身利益最大化目标的有限理性驱使下，以村干部为主的农村集体经济组织管理者往往会利用集体股资产收益的控制权和剩余分配权，攫取大部分的集体资产租值，并在实际运行中控制农村集体经济组织的决策权，从而形成“内部人”控制的局面，显著增加农村集体经济组织治理的内生交易费用，<sup>[25]</sup>甚至在一定程度上滋生寻租腐败问题，最终严重侵害集体成员的切身利益。

## 2. 设置集体股的理由不具备正当性基础

如前所述，相当一部分学者主张设置集体股，认为集体股是集体所有制的象征，是集体公共事业开支的重要资金来源，是发展集体经济的必备要素。然而，从法律层面进行深入分析，这些学者提出的理由并不具有正当性。

首先，集体所有制规定了集体资产由集体占有，即集体边界范围内的生产资料、财产、要素资源属于集体成员集体所有；集体经济是集体成员利用集体资产增进共同利益的经济形式。<sup>[26]</sup>集体经济的本质是生产要素的组合方式，不是财产的所有制问题，集体所有制探讨的才是集体所有权的归属问题，集体经济不等于集体所有制经济。<sup>[12]</sup>党的十六届三中全会提出，要使股份制成为公有制的主要实现形式。随着经济发展水平的不断提高，股份合作成为发展集体经济的有效组织形态。农村集体资产股份合作制改革通过将集体经营性资产折股量化到每个集体成员，充分调动集体成员的积极性和主动性，激发农民的劳动热情与内生动力，推动集体经济又好又快地发展。据此，集体经营性资产股权既是集体成员享有集体所有权的创新性表达，也是农民落实农村集体所有制的重大突破。<sup>[27]</sup>股份合作制本身就是集体所有制的实现形式和集体经济的运行机制，这与是否设置集体股不存在任何关联。主张设置集体股是维护集体所有制和发展集体经济必要条件的观点，没有认清集体所有制和集体经济的本质，混淆了集体资产股份合作制改革与工商企业股份制改造之间的关系，是在理论层面上对集体股产生的误读。

其次，从理论上讲，农村集体经济组织是农村集体经济的经营者，承担经营管理集体资产的经济职能；而村民委员会是农村公共事务的管理者，承担发展集体公共事业和为成员提供公共福利的社会管理职能。按照国家推进城乡基本公共服务均等化的要求，农村公共服务建设的资金应当由国家财政来负担，不属于农村集体经济组织的职能范围，亦不应当由其来承担相应的费用。然而，实践过程中，农村集体经济组织和村委会实行“政经分离”后，村委会没有独立的经济来源，无法满足农村公共产品供给的需要。同时，加之各级政府财政的扶持力度远远不够，故仍需农村集体经济组织来负担集体公共事业和成员社会保障

的开支。<sup>13</sup> 不过,即使为化解目前所处的现实困境,需要农村集体经济组织承担农村公共服务开支,但囿于集体股所存在的种种弊端,故也不宜采取设置集体股的方式来实现。

再次,基于非经营性资产的公益属性与集体股承载的公共事业职能相一致的原因,而将非经营性资产折股量化为集体股,进而强调集体股设置必要性的观点,在折股量化的资产范围上产生了严重的错误认识。根据《集体产权改革意见》的要求,针对三类农村集体资产,国家分别采取不同的改革措施:对于资源性资产,要落实确权登记颁证工作;对于经营性资产,应着力推进股份合作制改革;对于非经营性资产,要建立统一运行管护机制。其中,股权量化的资产范围为经过清产核资确认的集体经营性资产,资源性资产和非经营性资产原则上均不纳入折股量化的范围。据此,既然不能将非经营性资产进行折股量化,就不会以此为客体设置股权,也就不存在股权设置的问题。而作为集体资产股权的一种基本类型,集体股是集体经营性资产折股量化后,在股权设置环节加以探讨的内容。那么,针对非经营性资产,在根本不存在股权设置问题的情况下,亦不会出现设置集体股这一具体股权类型的后续问题。因此,在非经营性资产尚未被纳入股份化改革范畴的前提下,又何来将其折股量化为集体股,并以此作为设置集体股的主要依据呢?

最后,将集体股用于归还农村集体经济组织的债务和解决集体产权改革的遗留问题实乃多此一举。一方面,根据财政部印发的《村集体经济组织会计制度》规定,农村集体经济组织在年终收益分配前清理债务。<sup>14</sup> 由此可见,清偿农村集体经济组织的债务发生在集体收益分配前,即农村集体经济组织应当在收益分配前,按照年初的预算额度,从集体收益中拿出一部分资金先行偿还债务。而集体股产生于集体收益分配,对应的是农村集体经济组织清偿债务后的净利润。据此,在集体股产生之前,农村集体经济组织的债务已经清偿完毕,二者在发生时间上具有先后顺序。因而,主张将集体股用于清偿债务,并以此作为设置集体股理由的观点,混淆了二者之间的逻辑关系;另一方面,在农村集体产权制度改革的过程中,若清产核资、确认成员身份、股权设置等各项工作均建立在群众民主协商的基础上,经农村集体经济组织成员民主决定并得到群众的充分认可,产权改革就不会产生遗留问题。退一步讲,即便产生了遗漏成员、折股量化计算错误等遗留问题,也可以通过利用集体新增资产再折股量化的方式加以解决。

### (三)集体股废除后宜构建公积公益金制度

实践中,农村集体经济组织不仅面临化解历史债务、扩大生产规模及弥补经营亏损的现实窘境,还需要承担集体公共事业和成员社会保障的开支。这就要求其保留部分资金用于满足发展集体经济和提供公共服务的需要。目前,农村集体经济组织主要采用设置集体股或提取公积公益金两种方式保留该部分资金。相比之下,提取公积公益金的方式既能有效避免集体股带来的各种问题,又能达到与其殊途同归之效果,实乃目前为止最为适宜的方式。

#### 1. 公积公益金替代集体股的正当性分析

公积金是公司的储备金,是公司在资本额之外保留的一部分资金。其在维持公司资产和增强公司信用等方面发挥了积极作用,对公司的存续和发展具有重要意义,两大法系均对公司设立公积金提出了明确的要求。同时,作为当代世界合作社的成功典范,西班牙蒙德拉贡合作社要求将可分配收益的10%留作社会基金,用于社区福利和教育。<sup>[28]</sup> 这意味着可以通过从合作社中提取一定比例的盈余,满足发展公共事业和提供公共福利的需要。此项社会基金制度具有现代公益金制度的雏形,为构建公益金制度提供了有益启迪。

为促进各类市场主体持续发展,履行其服务成员的社会责任,我国逐渐建立起了公积公益金制度。根据现行《公司法》的规定,公司提取的公积金用于弥补公司的亏损、扩大公司生产经营或者转为增加公司资本<sup>15</sup>;1993年《公司法》规定,“公司提取的法定公益金用于本公司职工的集体福利”<sup>16</sup>;《村合作经济组织财务制度(试行)》规定,“公益金用于集体福利等公益设施建设,包括兴建学校、医疗站、福利院、电影院、幼儿园等”。这表明公积公益金的功能在于为本单位有效弥补亏损、扩大生产规模及集体公共事业支出提供资金支持。据此,从功能和作用的角度来讲,提取公积公益金与设置集体股所欲达到的目的完

全一致，全然可以取代集体股所发挥的效用。况且，公积公益金制度并非一项新生事物，而是经过理论和实践双重检验的成熟产物，在我国长达近 30 年的实施过程中未产生负面效应，实现了法律效果与社会效果的统一。因而，公积公益金替代集体股具有现实可行性和较强的可操作性。

另外，根据《村集体经济组织会计制度》的规定，农村集体经济组织从集体收益和其他来源中提取公积公益金。其中，集体收益是公积公益金的主要来源，其他途径包括接受捐赠的资产、对外投资中资产重估溢价、征用土地补偿费以及拍卖“四荒地”使用权收入等。<sup>17</sup>根据农业农村部 2020 年 11 月印发的《农村集体经济组织示范章程(试行)》的规定，集体股来源于农村集体经济组织的集体收益。<sup>18</sup>从资金来源上讲，集体股与公积公益金均主要提取自农村集体经济组织的集体收益，并且对应农村集体经济组织清偿债务后剩余的净利润。不过，设置集体股是在股权设置时直接保留一定比例的集体股份，而提取公积公益金是在股权设置时将所有股份分配给农村集体经济组织成员，然后再对股份收益按股提取资金。<sup>[23]</sup>这将产生不同的法律后果，引发设置集体股而出现的产权主体界定不清、设立专门管理机构徒增成本等一系列问题。况且，相对来讲，集体股的资金来源较为单一，公积公益金的来源渠道更加广泛，长期积累的公共资金将更为丰富。据此，公积公益金不仅能够涵摄集体股的应有功能，还具备强大的制度优势，规避集体股所存在的各种问题，因而是解决集体经济组织现实困境的最佳方式。

## 2. 集体股废除之公积公益金的制度设计

为切实发挥公积公益金的作用，实现推动集体经济发展的功能，当前亟需完善具体的制度设计。为此，通过明确公积公益金的法律性质、具体用途、提取比例及操作程序，能够规范公积公益金的管理与使用，实现公积公益金承载的制度价值。

第一，公积公益金在会计科目上属于所有者权益，在法律性质上归集体成员集体所有。根据《村集体经济组织会计制度》的规定，公积公益金属于所有者权益，应将其列入所有者权益类会计科目。<sup>19</sup>另据《企业会计准则——基本准则》的规定，所有者权益是投资者对企业净资产的所有权。<sup>20</sup>由此可见，公积公益金属于企业投资者的资产利益，投资者是公积公益金的所有权主体。在农村集体经济组织中，公积公益金主要是从集体收益中提取的，而集体收益由集体经济组织成员享有，故公积公益金取自集体成员，集体成员集体对其享有所有权。另外，由于农村集体经济组织提取公积公益金的受益主体和负担主体均是集体经济组织成员，故不会出现公司中法定公益金的投资者是股东，受益人是职工而引发的利益冲突问题。

第二，鉴于农村集体经济组织作为特别法人，具有区别于营利法人的特别之处，故其所提取公积公益金的用途亦具备特别性。一方面，公积金的主要用途在于：(1) 偿还农村集体经济组织的历史债务。根据一般会计原理，农村集体经济组织应当在年终收益分配前先行偿还债务，在亏损未得到全部弥补之前不得分配收益。据华中科技大学中国乡村治理研究中心 2018 年发表的调查报告显示，截至 2006 年底，全国村级债务规模为 4000 亿元。<sup>[29][21]</sup>结合近年来媒体报道的相关内容看，目前我国村级债务问题依然严峻，各地历史债务数额巨大。<sup>22</sup>因此，若严格遵循营利法人的基本原理，要求农村集体经济组织还清全部债务后再进行收益分配，那么将在未来几年甚至十几年内都无法向农民分配集体收益。这将极大地打消农民参与改革的积极性，无法实现让农民分享红利的目标，有悖于农村集体产权制度改革的初衷。有鉴于此，可以在确保农村集体经济组织按时偿还当期债务的基础上，将提取的公积金用于每年化解一定比例的历史债务，从而有效兼顾债权人权益和农民的利益。(2) 弥补遭遇的意外亏损。《集体产权改革意见》要求，建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制，明确农村集体经济组织的市场主体地位。<sup>23</sup>这表明，农村集体经济组织在运营过程中，应当充分参与市场竞争活动。尽管农村集体经济组织主要从事出租类保值的经营活

动，但仍然会面临不确定的经营风险。为防备农村集体经济组织遭受风险所带来的意外亏损，应当按期提取一定比例的公积金加以应对。(3) 扩大生产经营规模。相比公司类营利法人，农村集体经济组织通过商业银行等金融机构获取贷款，实现自身融资需求的方式存在一定的现实障碍。但农村集体经济组织需要扩大生产经营规模，发展壮大集体经济，如建设大棚种菜栽果，投资养殖项目等。为此，农村集体经济组织可以通过提取公积金的方式，满足其扩大再生产所需的资金需要。另一方面，公益金的用途是满足集体公共事业和成员福利保障的需要，其应当用于实现集体成员的共同利益，不能服务于单个成员的个人利益，主要包括以下内容：(1) 农村公共设施的建设，如农村公共道路的修建和维护、公共水利设施的建设和维修、环卫设施和文化设施的建设等；(2) 发展农村教育事业，如办好村小学、托儿所、幼儿园等；(3) 发展农村医疗卫生事业，如完善农村医疗救助制度，办好乡镇卫生

院,支持村卫生室建设等;(4)健全农村社会保障体系,如开展农村社会养老保险和医疗保险工作,发展以扶老、助残、救孤、济困、赈灾为重点的社会福利事业等。

第三,公积公益金的提取比例应当在国家规定的区间范围内,由本集体经济组织成员民主讨论决定。一方面,由于公积公益金的提取比例过高,会损害农村集体经济组织成员的合法权益,削弱农民的改革热情和积极性。据此,国家应当规定公积公益金提取的比例上限,明确公积公益金提取比例的标准区间,具体可以参考改革实践中设置集体股的比例上限,即一般不得超过集体收益的30%。另一方面,鉴于各地的实际情况千差万别,不同村集体的现实发展需要各有差异。因此,应当允许各地区结合自身的经济发展状况,在国家规定的公积公益金提取区间范围内,授权章程规定或经成员(代表)大会民主决议本集体经济组织提取公积公益金的具体比例。实际操作路径为:各地核算每年偿还债务、弥补亏损、扩大再生产以及公共道路维修、基础设施建设、村民医疗养老上学等公共事业所需的费用,计算出其所占当年总支出的比例,并综合近几年的比例得出平均数值,此平均比例即为本集体经济组织提取公积公益金的比例。

第四,农村集体经济组织在提取公积公益金时,应当遵循严格的操作程序。首先,由股份经济合作社理事会制订本社年度收益分配方案,并提交成员(代表)大会审议<sup>24</sup>;其次,三分之二以上具有表决权的成员(代表)参加大会并经成员(代表)表决权总数过半数通过,成员(代表)大会审议批准年度收益分配方案。<sup>25</sup>再次,将年度收益分配方案报乡镇人民政府(街道办事处)备案。<sup>26</sup>最后,根据年度收益分配方案,按照分配项目和分配比例的要求,提取公积公益金。同时,在集体收益分配顺序上,提取公积公益金位于第一顺位。农村集体经济组织在分配当年集体收益时,应当先提取公积公益金,再按照股份比例进行分红。<sup>27</sup>

需要注意的是,《农村集体经济组织示范章程(试行)》和《村集体经济组织会计制度》均明确要求,农村集体经济组织从集体收益中提取一定比例的福利费,用于集体福利、文教、卫生等方面的支出。<sup>28</sup>但福利费与公益金的功能大体相似,且福利费已不再契合当今社会发展趋势,故农村集体经济组织在进行收益分配时,亦应取消福利费的提取。主要理由有:一方面,公益金是企业单位或生产单位,为了兴办文化事业或公共福利所筹措的共同资金。农村集体经济组织的公益金不仅包括兴建集体公益设施的支出,还包含兴办各项科教文卫事业以及为集体成员提供社会保障的集体福利费用。然而,《农村集体经济组织示范章程(试行)》和《村集体经济组织会计制度》不当限缩了公益金的内涵,将公益金的用途限定于集体公益设施建设,并将本归属公益金项下的集体福利事业支出纳入福利费的范畴,混淆了二者之间的关系。<sup>29</sup>据此,公益金能够涵摄福利费的内涵,农村集体经济组织无须在提取公益金之外,再另提取一定比例的福利费。另一方面,鉴于职工福利费是计划经济的产物,是我国传统分配体制的一部分,在本质上与职工工资无差异,已不再符合市场经济的现实需要。故《企业会计准则第9号——职工薪酬》取消了原“应付福利费”会计科目,将职工福利费列入“应付职工薪酬”科目进行核算。同样,随着农村社会保障体系逐步建立,农民享受新型农村合作医疗保险和新型农村社会养老保险待遇,集体成员的社会保障支出一部分纳入国家财政的范围,另一部分通过农村集体经济组织提取公益金的方式得以解决,故提取集体福利费已不再合乎时宜。

### 三、现存集体股的解决路径

尽管现阶段仍然存在主张设置集体股的呼声,但大多数学者和实务人员一致认为,未来应当逐渐取消集体股的设置。结合部分试点地区的现实做法,针对目前各试点地区农村集体经济组织现存的集体股,本文建议采取以下三种方式进行适当处理。

#### (一)转变为公积公益金

国家推行农村集体产权制度改革后,成立了新型农村集体经济组织,赋予其特别法人的法律地位,并对具体组织形式、法人治理机制及经营管理制度做出了相应的安排。但是,在会计制度上却并未制定配套规则,仍然沿用2004年财政部印发的《村集体经济组织会计制度》。鉴于农村集体产权制度改革之前,并不存在集体资产股份化的问题,因而《村集体经济组织会计制度》中不涉及任何有关集体股的会计核算规定。根据调研试点地区的实践做法,各地普遍将集体股列入公积公益金科目进行核算。尽管在会计科目上,集体股与公积公益金列为同一会计科目进行核算。但在将集体股转变为公积公益金时,不能在会计科目内

部直接进行转换,否则将有悖于基本会计制度,造成会计账目之间的混乱。具体操作路径应当为:先将集体股对应的集体收益返还至农村集体经济组织的集体收益之中,再将该部分集体收益提取为公积公益金。

需要强调的是,由于集体股与公积公益金的功能用途基本一致,故在农村集体经济组织运营过程中,设置集体股与提取公积公益金不能并存。然而,实践中将二者并用的现象却屡见不鲜。例如,《农村集体经济组织示范章程(试行)》规定,集体经济组织在进行收益分配时,既应在第一顺序提取公积公益金,又要设置集体股参与集体收益分配。<sup>30</sup>大庆市《肇州县股份经济合作社收益分配指导意见》要求,各村股份经济合作社以自然年度为经营周期,在每个经营周期满后,首先提取一定比例的法定公积金,再将剩余利润按照集体股所占30%的比例进行分红。这不仅造成提取资金的职能重复,导致公共资金的比例过大,产生过度的闲置和浪费,还占用集体成员的股权份额,使得分配到农民个人的股份减少,严重损害成员的切身利益。因此,在全面推行公积公益金制度时,应当全面取消集体股的设置,集体经济组织不能将二者共存并用。

## (二)全部量化为成员股

根据《民法典》第261条的规定,“农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有”。同时,农村集体产权制度改革的目标是将农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体成员集体。由此可见,农民集体是集体所有权的法定主体。然而,鉴于“农民集体”本身带有的浓厚政治色彩和高度抽象性,故从本质上来讲,农村集体经济组织成员才是集体资产的最终所有者和集体收益的最终享受者。据此,集体股来源于农村集体经济组织的集体收益,而集体资产的全部收益属于本集体成员集体所有,故集体股的享有者是集体经济组织成员。因此,集体股属于集体经济组织成员所有,将现存的集体股全部量化为成员股,从而取消集体股的设置,具备充分的法理基础和现实依据。具体操作路径为:将集体股按照农村集体经济组织成员现有的股权比例进行量化,全部转为成员股并分配给集体成员。

事实上,即使是在目前设置集体股的试点地区中,实务部门负责人员也普遍将集体股视为一项阶段性或过渡性的股权。随着农村集体产权制度改革的深入推进,我国经济社会发展水平不断提高,待国民经济发展和公共财政能力发展到较高阶段,农村社会保障体系基本健全,实现城乡一体化进程,村级集体经济发展到一定程度,村级无任何债务的时候,应当将集体股量化为成员股,适时取消集体股的设置。例如,大庆市《肇州县农村集体产权制度改革股份量化指导意见》规定:“集体股可以视为过渡性措施来设置,在新型集体经济组织经过较长时间运行,处理完遗留问题,没有需要补缴的费用,集体经济组织成员全部纳入城市社会保障体系,且其他条件成熟时,可以取消集体股,其份额可按照改制时的个人股比例进行量化。”但是,鉴于目前仍处于农村集体产权制度改革的初期阶段,大多数村级集体经济的发展活力尚未显现。因此,现阶段若将集体股全部量化为成员股,还需从农村集体经济组织的集体收益中提取一定比例的公积公益金,用于满足偿还历史债务、弥补意外亏损、扩大生产经营规模以及发展集体公共事业的需要,这在现阶段还缺乏现实可行性。

## (三)降低集体股的设置比例

尽管逐步取消集体股的设置是未来的发展趋势,但为维护集体产权制度改革的稳定性和可预期性,将现存的集体股予以一次性地全部废除并不现实。为此,如前所述,许多试点地区采取降低集体股设置比例的方式实现废除集体股的目标。相比前两种废除路径,逐渐降低集体股设置比例的方式实施时间相对较长,推进过程较为缓慢,法律成效不够显著,但因举措本身的谦抑缓和属性,事实上更易被广大农民接受和认可。针对各试点地区现存集体股的降低比例,鉴于在集体股的设置问题上,《集体产权改革意见》赋予集体经济组织成员极大的自主权,规定是否设置集体股、采用何种方式设置以及具体设置多少比例完全由集体成员民主讨论决定。据此,从总体上讲,在取消集体股的设置进程中,集体股的降低比例亦属各试点地区自主决定的范畴,应当由本集体经济组织成员(代表)大会民主讨论决定。

然而,若集体股设置比例的降低幅度过大,不仅难以适应农村集体经济组织的现实需要,还会过度超越广大农民的认知范围,在一定程度上违背农民的意愿。<sup>31</sup>而降低幅度过小,又无法实现尽早废除集体股的目标。因此,各试点地区集体股比例的降

低幅度既不宜过高，也不宜过低，国家应当明确集体股设置比例的降低幅度，形成对各地集体股降低比例的有益指导。具体来讲，鉴于目前在设置集体股的试点地区中，已经呈现出集体股设置比例逐年下降的趋势，国家可以这些试点地区集体股的设置情况为实践样本，在综合考量各地集体股实际利用情况的基础上，分析各地集体股设置比例降低的影响因素，重点考察历史债务的偿还情况、公共事业的现实需要和当地农民在接受程度等，由此计算出在特定的时间范围内，集体股设置比例的合理降低幅度，平衡农村集体经济组织与广大农民群体的利益，从而稳步取消现存集体股的设置。

## 四、结语

农村集体产权制度改革是具有“四梁八柱”性质的重大改革，<sup>[30]</sup>关系农村的长远发展、农业的未来走向和农民的财产收入，是全面实施乡村振兴战略，解决“三农”突出问题的关键。集体资产股份合作制改革中集体股的设置问题，直接影响股份经济合作社的股权设置、治理机制、利益分配和亏损承担。运用公积公益金制度替代集体股的设置不仅高度契合未来发展趋势，还促进股份经济合作社实现高效运营，这对于维护集体成员权益，增加农民财产性收入以及实现产权改革初衷具有积极意义。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 北京:人民出版社, 2017.
- [2] 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).
- [3] 钟桂荔, 夏英. 农村集体资产股权设置、量化与管理模式选择影响因素分析——以 5 个试点县(市、区)为例[J]. 农村经营管理, 2019, (11).
- [4] 《农村集体产权制度改革和政策问题研究》课题组. 农村集体产权制度改革中的股权设置与管理分析——基于北京、上海、广东的调研[J]. 农业经济问题, 2014, (8).
- [5] 余葵. 全面推开农村集体产权制度改革试点需把握好八个重大问题[J]. 中国农业会计, 2020, (6).
- [6] 不断探索改革路径释放农村发展活力——江苏省苏州市吴中区农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL]. (2019-09-18) [2020-07-24]. [http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdjgl/201909/t20190918\\_6328209.htm](http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdjgl/201909/t20190918_6328209.htm).
- [7] 全国农村集体产权制度改革的“天长探索”[EB/OL]. (2017-01-16) [2020-08-05]. <http://ah.people.com.cn/n2/2017/0116/c374164-29601086.html>.
- [8] 创新集体经济运行机制保障农民合法财产权益——河北省馆陶县农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL]. (2019-09-18) [2020-08-14]. [http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdjgl/201909/t20190918\\_6328209.htm](http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdjgl/201909/t20190918_6328209.htm).
- [9] 孔祥智. 农村社区股份合作社的股权设置及权能研究[J]. 理论探索, 2017, (3).
- [10] 2017 年农村集体产权制度改革情况[EB/OL]. (2018-11-6) [2020-09-21]. [http://journal.crnews.net/ncjygl/2018n/d10q/bqch/107642\\_20181106111746.html](http://journal.crnews.net/ncjygl/2018n/d10q/bqch/107642_20181106111746.html).
- [11] 陈晓枫, 翁斯柳. 股权的设置与管理:农村集体经营性资产股份权能改革的关键[J]. 经济研究参考, 2018, (32).

- 
- [12]黄延信. 让集体经济组织成员民主决定资产股权设置[J]. 农村经营管理, 2018, (8).
- [13]创新工作机制加大改革力度——天津市滨海新区农村集体产权制度改革典型经验[EB/OL]. (2019-09-18[2020-10-02]). [http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdgl/201909/t20190918\\_6328209.htm](http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncjtzcdgl/201909/t20190918_6328209.htm).
- [14]陆晓华. 苏州新建社区股份合作社取消“集体股”[EB/OL]. (2015-04-08)[2020-11-25]. <http://sz.sina.com.cn/news/s/2015-04-08/detail-ichmifpy6621167.shtml>.
- [15]苏桂燊, 黄琪玫. 取消集体积累股社员分配股允许继承——天河区完善农村股份合作制的新做法[J]. 南方农村, 1994, (4).
- [16]段浩. 农村集体经营性资产股份制改革的法治进路[J]. 法商研究, 2019, (6).
- [17]綦磊, 张洪钊. 农村社区股份合作社的股份设置研究[J]. 中国不动产法研究, 2019, (2).
- [18]方志权. 农村集体资产管理若干问题研究[J]. 科学发展, 2011, (8).
- [19]刘彦. 农村股份经济合作社法律问题研究——从北京市农村集体产权制度改革实践谈起[J]. 北方工业大学学报, 2012, (2).
- [20]王玉琴, 王建峰. 集体股是否应该设置[J]. 农村经营管理, 2020, (2).
- [21]韦少雄. 农村集体经济组织股份合作制改革的法律思考[J]. 河池学院学报, 2010, (3).
- [22]黄延信, 等. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农业经济问题, 2014, (4).
- [23]张洪波. 论农村集体资产股份合作中的折股量化[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, (2).
- [24]管洪彦. 农村集体产权改革中的资产量化范围和股权设置[J]. 人民法治, 2019, (14).
- [25]张建, 诸培新, 王敏. 基于内生交易费用的农村集体资产股份制改革[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2016, (5).
- [26]钟晓萍, 吕亚荣, 王晓睿. 是集体成员权优先还是私人财产权优先——基于农村集体资产股份权能改革试点的观察[J]. 西部论坛, 2019, (5).
- [27]段浩. 农村集体经营性资产股权设置的理论突破与实践探索[J]. 理论导刊, 2020, (1).
- [28]冯开文. 国外合作社经验纵横论——几个代表性合作社的最新举措及其对中国的启示[J]. 中国合作经济, 2005, (8).
- [29]摆脱村级债务, 根本在发展壮大集体经济[EB/OL]. (2019-05-15)[2020-12-04]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1633586405631758134&wfr=spider&for=pc>.
- [30]房绍坤. 深化农村集体产权制度改革的法治保障进路[J]. 求索, 2020, (5).

---

## 注释:

1 《集体产权改革意见》将农村集体经济组织成员个人享有的股权称为“成员股”，一些试点地区将其称为“个人股”。实际上，成员股与个人股的内涵相同，本质上不存在任何差异，只是在表述方式上有所不同。

2 《中共黑龙江省委黑龙江省人民政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》(十二)中规定：“股权设置……对已实行村改居，且集体经济组织成员全部纳入城市社会保障体系，无遗留问题的村可不设集体股……并报乡(镇)政府审核、县级农村经营管理部门批准后方可实施。”《中共辽宁省委辽宁省人民政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》规定：“对于城镇化进程较快、已实现‘村改居’的地方，提倡不设置集体股，其日常公共事业支出，可以通过在集体收益分配中提取公积金、公益金的方式来解决。”

3 例如，北京市门头沟区永定镇卧龙岗村股份经济合作社、海淀区玉渊潭乡股份经济合作社、昌平区小汤山镇大柳树村股份经济合作社的集体股设置比例均为 30%。

4 湖北省武穴市共量化集体经营性资产和已评估作价的资源性资产 82.03 亿元，其中成员股本 77.93 亿元，集体股本 4.1 亿元，集体股占总股份的比例仅为 4.998%。

5 《宁夏回族自治区党委人民政府关于深入推进农村集体产权制度改革的实施意见》(六)中规定：“股份合作制改革……对于集体经济比较薄弱、以农业为主、负债较多的村，经本集体经济组织成员民主讨论决定，可设置一定比例的集体股，但最高不得超过 15%，集体股获得的分红主要用于集体扩大再生产、集体公益事业、弥补福利费缺口、弥补以前年度亏损和转增积累等方面……推动乡村振兴。”《中共安徽省委安徽省人民政府关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》(七)中规定：“稳步推进经营性资产股份合作制改革……对于集体经济比较薄弱、以农业为主、负债较多的村，经本集体经济组织成员民主讨论决定，可设置一定比例的集体股，但集体股占总股本的比例一般不超过 20%……防止少数人操控。”

6 在黑龙江调研过程中，部分主管农村集体产权制度改革工作的实务人员指出，农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。其中，分的层面是指集体土地家庭承包经营，统的层面是指集体统一经营，也就是通常所说的集体经济。设置集体股是双层经营体制中“统的层面”的体现，是落实集体所有制和实现产权制度改革目标的必然要求。

7 事实上，这不仅是学者们主张设置集体股的最主要理由，也是实践中农民支持设置集体股的最主要原因。根据笔者 2019-2020 年在湖北省、湖南省、黑龙江省、重庆市、成都市 13 个市(区)的 42 村 581 位农民进行的调查，在面对“您认为是否应该设置集体股”这一问题时，有 89.67% 的村民认为应当设置集体股。通过进一步的了解发现，绝大部分村民支持设置集体股的理由在于集体应当留存部分资金发展集体公共事业，从而为集体成员提供更多的公共服务。

8 全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文认为：“一般意义上的‘股’，代表的是资产，持有者有权依法对自己持有的‘股’进行处置。但集体产权制度改革中出现的所谓‘股’，其实只是指每个成员在集体资产收益中的具体分配份额，因为集体的资产是不可分割给个人的。”

9 《集体产权改革意见》(十二)中规定：“发挥农村集体经济组织功能作用。农村集体经济组织是集体资产管理的主体，是特殊的经济组织，可以称为经济合作社，也可以称为股份经济合作社……要妥善处理村党组织、村民委员会和农村集体经济组织的关系。”

10 参见《公司法》第 103、166 条。

11 由于公司持有本公司的股份在法理上违反资本充实原则,故公司法明令禁止此类行为,规定只有基于公司减资、合并、员工持股计划等特定情形才能产生,并应将股份及时予以转让或注销。因而,在公司持有期间,相应的股权不能享有股东权利;然而,农村集体经济组织持有自己股份是由于实践中集体股的享有主体异化为农村集体经济组织而形成的。事实上,设置集体股的目的就是将部分集体收益用于发展集体公共事业,为集体成员提供公共服务。这就要求农村集体经济组织享有并行使对部分集体收益的分配权,据此,表决权和分红权是集体股股权的重要内容。故,二者产生的原因存在显著差异,不能直接援用公司法的规定剥夺农村集体经济组织的股东权利。

12 巴泽尔指出:“除非产权得到完全界定——在交易成本为正的情况下,这是永远做不到的——一部分有价值的产权将总是处在公共领域中。”从这个意义上说,产权的公共领域是指产权未被界定清楚的资产的属性或者未被明确定价的资产属性。

13 根据国务院办公厅转发卫生部等部门《关于进一步做好新型农村合作医疗试点工作的指导意见》(国办发[2004]3 号)和国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32 号)的规定,集体补助是新型农村合作医疗保险与新型农村社会养老保险资金筹集的重要组成部分。

14 《村集体经济组织会计制度》(二十九)中规定:“村集体经济组织在进行年终收益分配工作以前,要准确地核算全年的收入和支出;清理财产和债权、债务;搞好承包合同的结算和兑现。”

15 参见《公司法》第 168 条。

16 随着我国经济体制改革的不断深化,住房制度改革促使企业从统包建设职工住房的负担中解脱出来,“分离企业办社会职能”的举措使得企业摆脱建设职工集体福利设施的包袱,这导致作为二者资金来源的法定公益金丧失存在的意义。因此,2005 年全国人大常委会修订《公司法》,取消了原有法定公益金的相关条款。

17 《村集体经济组织会计制度》(二十四)中规定:“村集体经济组织对投资者投入的资产要按有关规定进行评估。投入的劳务要合理计价。村集体经济组织接受捐赠的资产计入公积公益金;对外投资中,资产重估确认价值与原账面净值的差额计入公积公益金;收到的征用土地补偿费及拍卖荒山、荒地、荒水、荒滩等使用权收入,计入公积公益金。”

18 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 45 条规定:“本社本年可分配收益按以下顺序进行分配:(一)提取公积公益金,用于转增资本、弥补亏损以及集体公益设施建设等;(二)提取福利费,用于集体福利、文教、卫生等方面的支出;(三)按持有本社经营性资产份额(股份)分红。”

19 《村集体经济组织会计制度》(二十三)中规定:“村集体经济组织的所有者权益包括资本、公积公益金、未分配收益等。”

20 《企业会计准则——基本准则》第 26 条规定:“所有者权益是指企业资产扣除负债后由所有者享有的剩余权益。公司的所有者权益又称为股东权益。”

21 由于此后没有开展此项统计工作,故村级债务缺乏最新的全国性数据。

22 笔者 2020 年 11 月在黑龙江省的调研中了解到,2018 年黑龙江省统计上报的 9008 个农村集体经济组织,负债总额为 206 亿元,村均债务为 228.7 万元。

23 《集体产权改革意见》(五)中规定:“改革目标……管好用好集体资产,建立符合市场经济要求的集体经济运行新机制,促进集体资产保值增值……形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系。”《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》(四)中规定:“基本原则——把握正确改革方向。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,明确农村集体经济组织市场主体地位……逐步实现共同富裕。”

24 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 22 条规定:“理事会行使下列职权:(一)召集、主持成员(代表)大会,并向其报告工作……(五)起草本社年度财务预决算、收益分配等方案,并提交成员(代表)大会审议……(九)履行成员(代表)大会授予的其他职权。”

25 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 15 条规定:“成员大会行使下列职权:(一)审议、修改本社章程……(八)审议、批准本社集体经济发展规划、业务经营计划、年度财务预决算、年度收益分配方案……(十一)法律、法规、政策和章程规定应由成员大会决定的其他事项。”第 16 条规定:“成员大会由理事会召集,每年不少于一次。成员大会实行一人一票的表决方式。召开成员大会应当有三分之二以上具有表决权的成员参加。成员大会对一般事项作出决议,须经本社成员表决权总数过半数通过;对修改本社章程,决定相关人员取得或丧失本社成员身份,本社合并、分立、解散以及变更法人组织形式,以及集体资产处置等重大事项作出决议,须经本社成员表决权总数的三分之二以上通过。”

26 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 43 条规定:“本社根据当年经营收益情况,制订年度收益分配方案。年度收益分配方案应当明确各分配项目和分配比例,经成员(代表)大会审议通过后,报乡镇人民政府(街道办事处)备案。”

27 参见《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 45 条。

28 参见《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 45 条。《村集体经济组织会计制度》将“应付福利费”列为一项会计科目,规定该科目核算村集体经济组织从收益中提取,用于集体福利、文教、卫生等方面的福利费(不包括兴建集体福利等公益设施支出),包括照顾烈军属、五保户、困难户的支出,计划生育支出,农民因公伤亡的医药费、生活补助及抚恤金等。

29 《村集体经济组织会计制度》规定,将公积公益金用于弥补福利费的不足,这既不当扩张了公积公益金的用途范围,还在实质上将公积公益金与福利费混为一谈。

30 《农村集体经济组织示范章程(试行)》第 45 条规定:“本社本年可分配收益按以下顺序进行分配:(一)提取公积公益金,用于转增资本、弥补亏损以及集体公益设施建设等;(二)提取福利费,用于集体福利、文教、卫生等方面的支出;(三)按持有本社经营性资产份额(股份)分红。”

31 结合 2019-2020 年在湖北省、湖南省、黑龙江省、重庆市、成都市 13 个市(区)42 村的调研情况,笔者发现,由于目前宣传力度和政策普及程度较低,农民普遍缺乏对公积公益金制度的正确认识,误以为只有设置集体股才能解决偿还历史债务、弥补意外亏损、扩大生产经营规模及集体公共事业开支等问题,因而广大农民普遍希望设置集体股。在这样的改革背景下,若集体股设置比例的降低幅度过大,农民的思想观念在短时间内难以转变,在认知上恐怕一时难以接受,由此易对产权制度改革产生抵触情绪,阻碍各项改革举措落地落实,甚至可能会成为改革向前推进的阻力。据此,尽管取消集体股的设置是大势所趋,但在废除集体股的过程中,也不可操之过急,应当充分尊重农民的意愿,稳步取消集体股的设置。