

农村集体经营性资产股份制改革的法治进路

段 浩^{*}

摘要:作为维护农民财产权益和增加财产性收入的重大举措,农村集体经营性资产股份制改革应加强法治建设。传统集体经营性资产管理体制存在资产产权、管理、分配等方面的现实问题和制度缺失,根源在于片面强调形式上的效率和公平,但对实质上的公平缺乏考虑。当前,农村集体经营性资产股份制改革应以经济效率与分配公平的均衡协调为主线,从国家、集体和农民三重维度综合考量,以资产的产权保护、经营管理、收益分配为关键环节,形成主线引领、多维考量、环节联动的法治化思路。在此基础上,明确完善集体经营性资产股份制改革法治化进路的具体措施,以适应农村集体经济运行新机制和赋予农民更多财产权利的改革要求。

关键词:农村集体经营性资产 股份制改革 经济效率 公平分配

一、引言

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》(以下简称《意见》),就农村集体产权制度改革的意义、要求、资产管理、产权改革等内容做出具体安排。这既是巩固社会主义公有制和完善农村基本经营制度的必然要求,也是维护农民合法权益和增加农民财产性收入的重大举措。其中,经营性资产作为集体经济组织成员的主要财产,其范围被明确界定为用于经营的房屋、建筑物、机器设备、工具器具、农业基础设施、集体企业及其持有的资产份额、无形财产等,是农业农村发展的重要物质基础。

我国传统农村集体经营性资产管理制度是在农村集体经济发展过程中逐步形成的。随着新型城镇化和乡村振兴战略的实施,农村人口结构不断变化,集体经营性资产登记管理不规范和资产收益分配不公开、不合理等现实问题日益突出,清除传统集体经营性资产管理体制弊端的呼声日渐高涨。为适应城乡一体化发展和集体经营性资产总量增加的新趋势,需要在确权到户的基础上,通过股份制改革满足农民增加财产性收入、^①对集体资产享有合法权益的合理诉求。在清产核资的基础上,明确集体经营性资产的主体界定、股权管理、权能设置,完善组织内部治理结构,提高资产运营管理水平。

二、传统集体经营性资产管理体制的制度困境及其成因分析

农村集体产权制度改革启动以来,集体所有制实现形式和运行机制都发生了显著变化,但传统集体资产管理体制并没有根本改变,农民的集体资产权益受损问题也未根本消除。探讨传统集体经营性资产管理体制中的制度缺陷和理论困境,将有助于我们找到改革的目标和思路。

(一)传统集体经营性资产管理制度的缺陷

^{*} 西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心研究员、长治学院副教授
基金项目:国家社会科学基金项目(16BFX118)、2019年度山西省哲学社会科学课题(2019B526)、2019年度山西省高等学校哲学社会科学项目(2019W176)
^① 本文所提及的股份制改革特指农村集体经营性资产股份合作制改革,只在集体经济组织内部进行,体现成员集体所有和特有的社区性,不同于工商企业的股份合作制改革,也不是改制为股份制经济组织。

集体经营性资产的产权归属、经营效率、收益分配等现实问题均为集体经营性资产制度缺失的表象,只有深层次探究传统集体经营性资产管理制度的缺陷,才能更好解决其引发的各种社会问题。

1.集体经营性资产产权制度不健全。产权制度的根本问题是名义上的权利人没有得到或实际行使权利。在传统管理体制下,农民以独立的经济主体身份追逐个人经济利益,缺乏足够的资产监督意识和管理能力,导致村委会长期以所有者身份代行集体资产所有权。而按照产权经济学理论,只有通过清产核资将资产折股量化到农民个人,确定其所有权主体身份和股权份额,由农民变股民,^①才能以股权形式落实农民对集体财产所享有的所有权。在此基础上,通过股权交易和流转实现资源流向效率更高的使用者,从而体现出市场经济体制的资源配置作用。对于法律层面上的集体经营性资产产权来讲,构建出能够赋予农民对集体经营性资产的股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权在内的权利制度体系,^②这是农村集体经营性资产股份权能改革的关键问题。同时,明晰集体经营性资产产权归属的难点,主要在于集体经济组织的职责定位尚不明确,集体成员资格的认定也难以形成统一的规范标准。一方面尽管《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)和《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)都明确规定“三级所有、队为基础”的集体资产产权关系,集体资产的所有权明确归属于农民集体所有,但由于集体作为主体运作来说存在边界模糊问题,加之实践中集体经济组织与村委会职能交叉,因此集体经营性资产产权主体被虚化了。另一方面,有的因“撤组转户”而没有成员资格的村民提出资格申请和要求参与分配,有的村民不理解甚至不认同“生不增、死不减”的静态管理做法,或者要求调整改制时确定的家庭人口数量,愈加增大了确定产权归属的难度。可见,由历史和现实的原因造成集体成员资格认定的复杂性和艰巨性,致使健全资产确权制度成为当前集体产权改革的首要问题,并严重影响到了集体经营性资产股份制改革的深入发展。

2.集体经营性资产经营管理制度不合理。实践表明,传统的集体经营性资产经营管理制度并没有完全发挥出应有的制度功能。首先,不完整的资产运营核算制度在很大程度上造成经营性资产范围的模糊不清。如果不将集体房屋、建筑物、工具设备等全部纳入集体经营性资产的管理台账,并详细记录资产保管、使用、处置、收益等情况,就无法实现产权清晰、收益清楚、账实一致。其次,集体资产管理法律制度不符合产权改革要求,资产管理自主权缺乏规范和保障。当前,既没有明确的股权设置办法,对于是否应在股份分红中设置集体股,理论和实务界存有较大争议,折股量化到人的资产比例也有待进一步明确。^③同时,集体经济组织制度的虚设进一步加剧了集体经营性资产经营管理秩序的混乱。例如,农村集体经济组织尚未取得独立的法人地位,参与市场的主体资格并不完整,这使得集体经营性资产经营的收入和支出管理混乱,难以满足市场经济体制的要求。^④如果采取企业法人登记,则会被视为公司企业对待,其经营活动所需的所得税、房产税、租赁营业税、土地使用税等多项税费,无疑会加重集体经营性资产的运营成本和资金负担,降低资产的运营效率和收益水平。同时,由于股份合作社与村委会、村党委人员交叉,职责不分,财务账目混乱,因此集体经营性资产管理得不到必要的组织、人员和资金保障,运营质量和管理水平不高。尽管《中华人民共和国民法总则》将农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人等列为特别法人,^⑤农村集体经济组织法也已列入立法计划,但目前仍缺乏具有可操作性的保障农村集体经济组织平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的具体规则,对集体经营性资产经营管理难以实现有效规制。最后,由于集体经营性资产运营收益与农民个体利益缺少关联,农民缺少参与和决策集体经营性资产运营的利益激励,因此其对集体经营性资产运营往往采取观望态度,对非法侵占集体经营性资产或怠于管理经营性资产的行为主动行使监督权利的积极性不足,使得集体经营性资产管理混乱,容易产

① 参见王玉梅:《从农民到股民:农村社区股份合作社基本法律问题研究》,中国政法大学出版社2015年版,第28页。

② 参见叶兴庆:《农村集体产权权利分割问题研究》,中国金融出版社2016年版,第64页。

③ 一般来说,改革起步较早的村一般用于股份合作制改革的资产占经营性资产的比重偏低,而改革起步较晚的村一般都将集体资产全部量化到合作社成员,折股量化到人的资产占经营性资产的绝大部分(80%)。

④ 参见屈茂辉:《农村集体经济组织法人制度研究》,《政法论坛》2018年第2期。

⑤ 参见《中华人民共和国民法总则》第96、99、100、101条。

生资产流失或者被侵占的危险。

3.集体经营性资产收益分配制度不完善。集体经营性资产收益分配主要涉及分配程序规则和成员分配权两个方面:(1)集体经营性资产收益的公开分配程序规则虚置。虽然按照《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)的规定,农村集体资产分配应由社员大会集体讨论决定,但村干部往往可以依据权力直接影响集体资产分配方案,集体成员即使正当的分配权益受到不法侵害,也难以得到有效的司法救济。首先,集体经营性资产没有通过评估和市场公开运作,在资产出租、出让、转让等发生所有权或使用权转移过程中容易出现暗箱操作;其次,由于受整体教育水平和地方文化等因素的影响,农民群众普遍缺乏进行民主决策、民主管理和民主监督的法治意识,^①因此个别当权者谋取私利或私自分配等行为得不到有效监督;再次,农民缺乏对资产收益分配的关注和参与积极性,进一步导致集体组织成员的知情权、参与权、表达权和监督权虚置;最后,由于村集体内部经营性资产管理不规范,导致集体经营性资产处置决策程序形同虚设。个别村干部利用权力对集体资产私相授受,也容易造成集体资产流失。可见,构建集体经营性资产收益分配的公开公示制度,既是集体成员依法取得资产权益的程序要求,也是最终实现公平分配的前提条件。(2)成员的集体资产收益分配权缺乏制度保障。一般认为,农民财产性收入长期处于较低水平的主要原因是其掌握的经营性资产数量少,却很少有人注意到深层次原因则是促进财产性收入增长的收益分配权制度功能的缺失。^②虽然党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)已明确要求赋予农民更多财产权利和探索农民增加财产性收入渠道,保障农民的集体收益分配权成为扩大农民财产性收入的有效途径,《意见》也进一步要求落实集体收益分配权,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的治理体系,但是实践中资产收益分配权制度的核心功能尚未完全实现,成员的集体资产收益分配权有待进一步得到保障和落实。

(二)传统集体经营性资产管理体制困境的理论归因

可以说,传统集体经营性资产管理体制是计划经济时期的最后一座“堡垒”。虽然农村土地制度已经实现重大突破,但传统集体经营性资产管理体制仍然因循传统意义上的集体所有制实现形式,沿用“集体所有一集体收益”的理论范式,带有计划经济体制的色彩。然而,几十年的农村改革实践证明,集体管理、集体经营、集体收益的传统集体经营性资产管理体制,虽然高举坚持集体公有制的大旗,但只能体现形式上的平均主义,实质意义的公平分配成为“空中楼阁”。可见,对公有制机械化和绝对化的理解,既是造成传统集体经营性资产管理体制诸多弊病的理论原因,也是当前深化经济体制改革的主要因素。如果从静态协调角度来看,传统集体经营性资产管理可以总体上实现经济效率与分配公平的基本均衡。但是,如果从动态协调角度来看,集体经营性资产的产权、管理和收益分配3个环节中的经济效率与分配公平则需要进一步协调均衡。^③可见,一方面基于经济效率考量,传统集体经营性资产管理体制只注重政治和社会效益,而很大程度上忽视了市场需求。前述诸多现实困境的理论根源在于计划经济下的集体所有理论,已经被实践证明无法适应现代经济社会发展要求。因此,改变以往只考虑集体组织内部需要而忽视集体经营性资产经营效益的传统做法,已成为顺应时代发展的必然选择。另一方面,从分配公平角度出发,将农民个人利益与集体利益联系起来,明确以股权作为集体成员参与分配的依据和标准。在此基础上,提高集体经营性资产收益分配的程序性规范,可以有效促进效率与公平价值的均衡协调。

传统集体经营性资产管理的重点在于维护农村集体所有制的政治功能,忽视了农民集体的财产所有权和经营管理者的财产使用权的经济功能,也没有实质考虑提高农民财产性收入等社会功能。因而,使得少数掌权者对集体收益分配权的控制得不到有效破除,其理论根源在于片面追求经济效率与分配公平的形式化价值取向,从而形成逻辑理路上的固有缺陷。具而言之,首先,由于历史条件的局限以及解决农民温饱问题的政策惯性,传统的集体经营性资产管理往往更多注重维护农民生存和保障农业农村安全稳定,

① 参见张德峰:《论我国合作社社员附加表决权的法律规制》,《现代法学》2016年第2期。

② 参见张安毅:《户籍改革背景下农民集体所有权与收益分配权制度改造研究》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2015年第2期。

③ 参见叶晓佳、孙敬水:《分配公平、经济效率与社会稳定的协调性测度研究》,《经济学家》2015年第2期。

却忽略了农村大量闲置资源的有效利用,未能充分发挥集体经营性资产的财产性功能。尽管有些地方集体经营性资产数量较多,但在片面追求经济发展速度的价值指引下,集体经营性资产运营缺乏规范,导致资产管理秩序混乱,乱象丛生。其次,农村的干部群众对集体经营性资产在思想认识上存在误区,主要关注农村经济社会发展的安全稳定,相对欠缺对集体经营性资产收益分配进行决策、参与、表达和监督的热情。最后,由于缺少专业性的资产管理人才,因此集体经营性资产管理的机构建设和管理能力也相对不足,这使得资产管理秩序存在形式化特点,难以形成符合市场经济体制要求的资产运营规则和秩序。总而言之,传统集体经营性资产管理体制困境,主要存在经济效率和分配公平两个方面的理论原因:

从经济效率上来讲,虽然我国农村改革始终将推进农村经济发展和提高农民收入作为政策目标,长期把提高农业经济发展速度作为解决“三农”问题的基本办法。然而,由于没有解决农村集体所有制下集体产权模糊这一难题,因此集体经营性资产在运营过程中难以充分实现集体经营性资产的经营效率和财产价值。几十年经济社会发展实践已经证明,片面追求经济效率往往会适得其反,农业农村经济发展更是如此。从这个意义上来说,传统集体经营性资产管理体制片面追求形式上的经济效率,没有遵循集体经济的发展规律,忽略了集体经营性资产作为农村发展动能的经济属性,单纯依靠扩大财政投入和惠农政策,仅能实现“输血”而不“造血”,或许是造成农村“越扶越贫”现象的主要原因。可见,以往制度设计与改革举措过度追求效率,反而导致效率价值难以实现,根本原因就是效率理论的逻辑理路没有得到理顺。由此,我们试图得出结论,运用发展的观点看待经济效率价值的作用发挥,只有在动态演变的逻辑自治过程中才有可能实现。

从分配公平的理念来看,农村长期以来存有“不患寡而患不均”的平均主义思想,加之缺乏有效规范资产收益分配权运行的制度体系和群众基础,导致传统集体资产管理体制片面追求狭隘的绝对公平,进而产生形式公平理念下的分配乱象。例如,一些“城中村”改造成社区后,一些与改造无关的基础设施建筑费用仍由合作社“公平”承担,既侵害了股东的收益分配权,也严重影响股份合作社的可持续发展。同时,有些地方的合作社内部管理体制虽然按“三会”模式设置,但具体事务仍由村委会班子甚至个别领导决定,既不以合作社名义运营,也没有独立的财务核算。个别村镇干部利用职权对集体成员作出差别对待,对集体经营性资产收益进行不公平分配,村镇干部主导村民会议或村民代表会议讨论决定资产分配方案的事件时有发生,严重侵害了村民的合法利益,也容易产生村干部腐败问题。可见,计划经济体制下形式化的绝对公平理论,应该是造成传统集体经营性资产收益分配困境的理论根源。因此,应从理念上由形式公平向实质公平转变,才能为集体经营性资产股份制改革法治化奠定思想基础。

三、集体经营性资产股份制改革法治化的基本思路

2016年10月20日,国务院印发《全国农业现代化规划(2016—2020年)》,提出集体资产确权到户和股份合作制改革,赋予农民对集体资产股份占有、收益等6项权利,要求2020年基本完成经营性资产折股量化到本集体经济组织成员的任务。《意见》也明确提出农村集体产权制度目标,^①保护和发展农民合法权益。可见,改革的最终目标并非仅指产权清晰,而是在此基础上,通过集体经营性资产管理和建立适应市场经济体制要求的集体经济运行新机制,促进经营性资产保值增值,最终落实农民的集体收益分配权和集体经济活动的民主管理权利,发挥市场经济体制下集体经营性资产增加农民财产性收入和积极推动集体经济发展的应有作用。因此,为了明晰股份制改革的法治化进路,笔者认为可以在明确股份制改革目标的基础上,形成纵横结合、贯穿全程的“主线—维度—环节”的法治化思路。

(一)一条主线:法治化的价值指引

进入新时代,随着城乡一体化发展、农村劳动力结构等要素变化影响农业农村生产力发展,产生调整包括农业农村经济社会关系在内的生产关系的改革需求。由于“各个人借以进行生产的社会生产关系,是

^① 参见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》第5条之规定。

随着物质生产资料、生产力的变化和发展而变化 and 发展的”,^①因此,农业农村改革及其制度变迁,本质上是农业农村生产力发展和生产关系不断调整的现实反映和制度回应,这就决定了以发展生产力为核心目标的经济效率理应作为股份制改革的重要价值取向。当然,这不应是股份制改革法治化的唯一价值取向。与此同时,只有重视公平价值才能使集体经营性资产的经营管理与集体成员的切身利益紧密关联,进而提高农民作为市场主体参与集体经营性资产市场化运营的积极性,最终为实现经济效率与公平分配的均衡协调提供物质前提和基础。由此可见,以经济效率与分配公平的均衡协调为主线,消除计划经济体制遗留的理论沉疴和制度痼疾,提高市场主体参与资产经营管理的积极性,似乎已经成为股份制改革的最佳选择。当然,我们仍须清醒地看到,长期固定不变的传统集体所有制形式虽已无法完全符合农村建设实际,但集体所有制度本身仍然符合生产力发展的客观要求。由此,可通过不同程度地集体经营性资产管理和收益关系的变革,逐步适应新的农村生产力发展状况,或许是集体经营性资产股份制改革的主因。从这个意义来说,传统集体经营性资产管理的诸多问题,均为原有的集体经营性资产管理的理念和制度无法适应当前农村生产力发展需求的具体表象。因此,在坚持集体所有制的基础上,创造性地实现集体资产所有权与支配权相分离的制度设计,以经济效率与分配公平的均衡协调作为股份制改革法治化的价值指引,由全体社员股东享有决策权、监督权和分配权并承担相应义务。通过制定章程,自主约定形式灵活的组织形式、资产量化方案、股权分配和利润分配方案等改革内容,体现村民自治和集体产权关系调整需求,最大限度地适应新形势下农村生产力的发展需求,充分调动集体经营性资产的积极因素并发挥其作用,从而为农业农村生产力的发展开辟出一条新的道路。

(二)三重维度:法治化的考量因素

一般认为,当前农村社会发展的瓶颈问题是资金投入和发展动力问题。从实质上来看,股份制改革是通过资源资产化和集体经营性资产的现代化运营,将集体经营性资产收益由原来的政府分配向市场分配转变,促进国家、集体、农民利益的保护和发展。所以,围绕均衡协调经济效率与公平分配这条主线,可以从国家、集体和农民三重维度来立体综合考量股份制改革法治建设的目标、动力和核心问题。具而言之,从国家维度分析,集体产权制度是实现农业农村发展和农民增收目标的制度基础,也是破解当前“三农”问题的关键。因此,国家应加快推进集体经营性资产确权登记等法律制度建设,为股份制改革提供前提和基础。从集体维度分析,合理有效的集体经营性资产管理是股份制改革成败的关键。如果允许资产管理和收益分配侵害集体经营性资产的保值增值和可持续运营,那么,集体成员对集体资产收益的公平分配权就会成为“无本之木”“无源之水”,也会给产权改革和农村社会带来巨大风险。从农民维度分析,农民利益的保护与发展始终是农业农村改革的核心议题和最终目标。当然,对集体经营性资产运营和管理的重视,并不必然意味着对农民利益的漠视和忽略。从这个意义上讲,集体经营性资产和农民财产性收入是一个硬币的两面。因此,片面强调经济效率或公平分配的观点是站不住脚的,将集体经营性资产管理和收益分配对立冲突的制度设计也毫无必要。总之,在归纳总结前期改革成功经验的基础上,当前的理论研究迫切需要提炼出明确的股份制改革法治化的具体进路,总结增加农民财产性收入的新经验,探索股份制改革的新路径,寻求农村集体经济发展的新空间和新活力。

(三)三个环节:法治化的具体进路

从国家、集体和农民三重维度下探索农民利益的保护和发展,^②关键问题是解决好集体经营性资产股份制改革过程中,有关资源如何转变为资产、资产如何取得收益、收益如何公平分配的3个重点环节的联动机制。只有形成“主线—维度—环节”的法治化思路,才能探索出一条符合效率与公平原则的股份制改革法治化路径。

① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社2012年版,第363页。

② 参见马池春、马华:《农村集体产权制度改革的三重维度与秩序均衡——一个政治经济学的分析框架》,《农业经济问题》2018年第2期。

第一,明晰集体经营性资产产权是股份制改革法治化的首要环节。通常来说,明晰产权主要通过资源转变为资产和资产确权两种方式实现:一种是传统的集体资源虽然可以利用,但无法实现流转,也无法实现财产属性和资产功能,只有通过产权改革赋予其财产属性,由资源转变为资产,才能实现对集体经营性资产的处分和收益;另一种是无须由资源转变,而是通过资产赋权得以实现。例如,农村集体经营性建设用地入市和宅基地的产权重构,都是集体资产确权的例证。当然,基于改革的阶段性特征和农村发展实际,限制和禁止集体资源型资产和非经营性资产转变为经营性资产,在当前仍是必要和可行的。因此,如果说集体产权改革迈出的第一步是将农村原本搁置的资源改造为通过运营管理可以创造出财产收益的集体经营性资产,那么股份制改革本质上就是细化产权核算和明确资产权属,以便于下一步对集体经营性资产进行实际运营和具体利用。从这个意义上来说,这个环节又可以大致分为两个步骤:首先是全面清产核资,明确集体经营性资产的所有权。在重点完成集体经营性资产确权登记颁证工作的基础上,全面清查资产存量、结构、分布、运营等情况。然后,在对资产损益进行财务审计的基础上,通过资产评估确定其实际价值,^①逐一核对集体经营性资产实物与会计记录,做到账实相符。其中,关键步骤是以增大集体经营性资产存量为改革指向,构建集体经营性资产确权登记法律制度,规范确权量化过程中产权确认、变更权属、变更用地性质等集体经营性资产确权行为,通过增量配置实现做大农村集体经营性资产,通过盘活资产存量实现其保值增值和农民财产性收入增加。^②其次是在前期清产核资基础上,做好集体成员身份的法律认定工作。其中,核心工作是通过集体成员的资格界定来明确集体经营性资产的权利主体,为实现集体经营性资产量化和农民资产权益提供制度前提。笔者认为,经过改革试点的实践检验,比较符合改革需求和农村发展实际的作法就是在法律框架下,按照尊重历史、考虑现实、群众认可和程序规范的原则要求,充分尊重农民意愿,发挥群众民主协商的作用。唯此,才能有效破解“集体产权虚位”论和“乡村治理失效”论,也可以有效解决集体经营性资产归属不明的问题。

第二,加强集体经营性资产经营管理是股份制改革法治化的关键环节。改革实践证明,只有依靠完善的制度才能保障集体经营性资产利用的效率,产生体现实质意义上的效率和公平价值的资产收益。否则,如果由于资产经营管理不善而产生亏损,则更会加重农民负担,与改革目标背道而驰。因此,集体经营性资产的经营质量与管理水平至关重要,它决定了集体成员的资产收益是利益分配还是损失分担,直接影响到农民财产性权利乃至股份制改革法治化目标的实现。其中,确立折股量化的依据是股权设置的首要问题,但在实践中具体做法差异很大。既有传统的成员权方式,也有劳动创造或资本创造逻辑。实际表现为有的设置人头股、农龄股,有的设置劳动贡献股、资本贡献股,更多的是采取集体股和个人股的股权设置形式。可见,从实质意义上的资产利用效率和经营收益角度来看,集体经营性资产的经营管理应该主要从两个方面进行考虑,一方面鉴于多数地区只设立个人股而没有集体股的改革实践,虽然解决了集体经济产权界定模糊带来的负外部性问题,但也丧失了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。所以,可以通过形式多样的集体股份载体和管理机制,^③发展壮大集体经济,如此才能在资产比例较低的基础上,不断强化集体经济的控制力,避免引发集体经济空壳化问题。另一方面,从兼顾公平和效率角度看,农龄股的股权分配方案更容易实现个人股的分配公平,^④既能体现人口市民化的新型城镇化政策取向,也有利于激励股份制改革后的农业扩大再生产,有助于强化集体经营性资产的管理和监督。值得注意的是,股权设置是通过明确集体成员对集体组织的利益关系,便于找到集体所有和更好实现成员利益的具

① 根据2007年10月9日下发的《农业部关于稳步推进农村集体经济组织产权制度改革试点的指导意见》,要求经村民大会或代表会议确认清产核资和财务审计结果和评估报告,并及时张榜公布公开确认结果,并上报乡镇、农经管理部门备案。

② 在一些地区改革试点工作基础上,农业农村部为摸清家底,明确权属,从2017年至2019年3年左右按照准备、实施、总结“三步走”工作方案基本完成集体资产清产核资工作,健全台账管理制度,鼓励地方政府建立健全完善制度和扩大改革试点范围,加快建设集体资产监督管理平台,创新管理方式和提高管理水平,推动集体经营性资产财务管理的制度化、信息化、规范化,确保2021年底前基本完成集体经营性资产股份合作制改革目标。

③ 例如,在原则上不设集体股时确定公积金、公益金提取比例,在特殊情况下需要设立集体股时必须明确集体股份额的比例上限。

④ 在目前的试点实践中,主要采取人口股为主、农龄股为辅的分配比例和方式,最高的分配比例也是对半分配规则,考虑到村干部的管理贡献奖励股等其他股份,使得人口股和农龄股的比例结构失衡,加剧了个人股分配机制的内生性矛盾。

体办法。从这个意义上讲,股权设置只是在共同占有生产资料基础上的个人利益实现方式,本质上仍属于集体所有制实现方式的变革和完善,而非对集体所有制和集体所有权的否定。因此,各地股权设置的具体方案完全可以由农民进行自主选择,充分发挥农民主体作用,应成为集体资产经营管理法律制度设计的重要考量因素。

第三,规范集体经营性资产收益分配是股份制改革法治化的核心环节。产权要素与市场要素的聚合使得发展动能和风险并存,因此需要在公平分配的基础上,通过保障农民的收益分配权来保护和实现农民的集体经营性资产权益。但是,在分配环节的公平原则不应是形式上的绝对均等化,而应体现为对集体成员的公平分配与对特殊群体倾斜式的特殊照顾相结合的实质公平。具而言之,对收益分享与损失承担采取不同的适用原则。对集体经营性资产的收益分享,应侧重支持对困难农户增加财产性收入;对集体经营性资产的损失承担,则要相应减轻贫困户的经济负担。总之,要全面考虑利润分配和损失承担规则,保证集体经营性资产收益分配的过程公开及结果公正。其中,主要强调两个方面:(1)实行静态股权管理的法律制度。当前的改革实践表明,多数地方都采取“生不增、死不减”的股权静态管理模式,不随人的变动而随意调整股权。此种模式既能体现实质公平和效率理念,也符合严格限制在集体经济组织内部进行股份流转封闭运行的改革要求,可有效防止外来资本的侵占。因此,认真贯彻股份量化到人、固化到户的要求,不随人口增加变动而调整,妥善应对特殊群体的利益诉求,应该是下一步股权管理制度改革的基本要求。例如,解决新增人口的股份分配问题,既可以通过分享家庭内集体经营性资产权益、按章程获得集体经营性资产份额和集体成员身份,也可以通过无偿配股、增值购股的方式分配股份,实行仅有分红权而无投票权的差别赋权。当然,倡导静态管理模式同样也会引发对农村集体所有制和市场化管理方式的思考,但无论选择动态管理还是静态管理,根本目的都是深化集体产权制度改革,通过集体经营性资产确权到户,实现农民对集体经营性资产的占有使用和收益分配等各项权利,拓宽农民的增收渠道。(2)逐步推进集体经营性资产股份权能法治化。首先,全面赋予股份制改革地区农民对集体资产股份的占有权和收益权,在成员及其股份确定的情况下,可以直接采取按股分配的收益权实现形式;其次,选取条件比较成熟和完备的地区,大胆探索集体经营性资产股份有偿退出权的适用条件、范围和程序,规范农民退出集体时采取转让或集体回购取得其持有股权的对价;再次,明确继承权中法定继承人的资格问题,保障户内的农民继承人可以享受落实到户的集体经营性资产股份;最后,在区分农村集体经营性资产股权兼具持股农民行使集体所有权的资格属性与分享集体所有权收益权能的请求权属性基础上,以股权收益权作为股权质押客体,审慎稳妥地设计出理论内生自洽、规则统一协调的质押法律制度。^① 总之,在尽快厘清集体经营性资产股份制改革法治化思路的基础上,积极总结改革试点经验,及早将改革政策和试点成果转化为法律制度,建立健全集体经营性资产股权设置和管理制度,以便进一步安排和部署股份制改革法治化的具体措施和实践做法。

四、集体经营性资产股份制改革法治化的具体措施

从集体产权制度改革开始,大家普遍认为股份制改革是农业农村部门所推动的一场自上而下的政策变革,很少有人清醒意识到法治对改革的保障作用。集体经营性资产股份制改革迄今仍未得到法律制度的全面规范和系统保障,并不符合“立法与改革相衔接、重大改革于法有据”要求。鉴于此,笔者建议应尽快对集体经营性资产的确权登记、经营管理、收益分配等重点内容进行明确规定,健全、重构、完善相关法律制度,最大限度地确保股份制改革的科学性、规范性和实效性。

(一)健全集体经营性资产产权法律制度

依据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国农业法》等法律规定,农村集体经济组织是农村集体经济制度的主要组织形式,作为农村集体资产管理主体依法代表全体成员行使集体资

^① 参见张运书:《农民集体资产股权质押的法理逻辑及设立规则》,《政治与法律》2019年第10期。

产所有权。但在实践中,很多地方主要由村委会代行集体经济组织职责,使得集体经营性资产确权制度的缺失成为清产核资的制度障碍。前文提及,产权清晰的关键在于通过集体经济组织来具体落实集体所有权制度。因此,科学界定和依法规范集体经济组织功能成为落实集体经营性资产归属的重要内容。然而,尽管《宪法》《土地管理法》《中华人民共和国土地承包法》《物权法》《村民委员会组织法》等法律中都有农村集体经济组织的名称概念,却均未对其职责功能进行具体规范和调整。^①由此,笔者建议应尽快制定《中华人民共和国农村集体经济组织法》和修订《村民委员会组织法》,明确集体经济组织职责定位与村委会的职能转换,建立农村基本公共服务清单制度,科学界定农村集体经济组织与村委会的职能关系,使其各归其位、各司其职。唯此,才能实现村委会不再代行集体经济组织的资产经营管理职能,回归村民自我管理、自我教育、自我服务的功能定位。与此同时,依法赋予集体经济组织法人资格,保障其经营自主权。通过规范和调整产权保护法律关系,依法维护集体经济组织及其成员权益,平等保护其生产要素使用权和市场公平竞争权,为推进股份制改革提供制度前提和规范依据。在此基础上,应对集体经营性资产范围进行科学的法律认定。在坚持集体所有制的前提下,兼顾“谁投资谁所有”与“尊重历史、照顾现实”的利益考量,主要将其范围界定为农村集体经营性建设用地及经营性房屋、建筑物和荒山、荒沟、荒丘、荒滩等土地集体经营性资产,以及农村集体企业及其持有的其他经济组织资产份额、经营性农业基础设施和其他经营性资产等非土地集体经营性资产。^②

集体成员资格的确定关乎农民的切身利益,是享有所在集体经济组织权益的基点,^③也是影响集体经营性资产管理、处置和收益的重点问题。虽然有些地方已出台一些具体规定,^④但根据《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第24条和《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第45条的规定,农村集体经济组织成员资格问题事关农民的基本民事权利,应由全国人大常委会做出相关规定或立法解释。同时,按照《村民委员会组织法》第13条的规定,户籍不在本村但居住1年以上的村民,由本人申请并经村民会议或村民代表会议同意可以参加村委会选举。可见,村委会长期代行集体经济组织对集体经营性资产的处分职能,导致外来人口与原住民的利益纠纷在所难免。因此,在明确定位集体经济组织功能的基础上,准确界定集体经济组织成员资格已成为当务之急。在此背景下,笔者建议及时修订《村民委员会组织法》,为界定集体经济组织成员身份提供明确的法律依据和制度保障。同时,为尊重和体现当地农民群众意愿,建议各地加紧出台《农村集体经济组织成员界定办法》,规范集体经济组织成员的界定、登记、管理和变更,按照尊重历史、兼顾现实、程序规范和群众认可的原则制定成员界定的具体办法。利用信息化管理建立成员数据库,完善成员登记备案机制。同时,在群众民主协商基础上,统筹考虑户籍、土地、贡献等因素,协调平衡多数人与少数人的利益,解决集体组织成员边界模糊的问题。其中,需要特别注意对妇女合法权益的保护,避免其正当权益被侵犯。在此基础上,注意发挥章程作用,鼓励成员家庭的新增人口通过分享家庭内集体资产权益,以此获得集体资产份额和成员身份。

农村集体经营性资产的股权设置、股权确权、股权管理和股权流转是健全农村集体经营性资产产权制度的关键。关于股权设置,要在符合我国经济改革发展阶段的前提下,依照集体经济组织经济能力以及为成员提供不可替代性的公共服务两个方面,全面考量和综合评判集体股设置的功能和实效问题,进而由本集体经济组织成员民主讨论决定,视具体条件进行取舍。在此基础上,逐步完善农村集体经营性资产股权量化、登记和公示等法律制度,加强农村集体经营性资产的台账管理、股权证书管理。特别是要尊重集体成员的意愿和选择,正确对待农村集体经营性资产股权管理中的实践创造和大胆探索,提高动态管理和静态管理的合理性和适用性。然后,经过实践的不断检验和完善,逐步实现向静态管理模式的过渡。同时,严格规定成员持股比例,制定股份转让价格标准,并适当限制退出股份的权益。在强化风险控制的基础

① 参见戴威:《农村集体经济组织成员资格制度研究》,《法商研究》2016年第6期。

② 参见段浩:《农村集体经营性资产的法律认定》,《西南政法大学学报》2019年第2期。

③ 参见江晓华:《农村集体经济组织成员资格的司法认定——基于372份裁判文书的整理与研究》,《中国农村观察》2017年第6期。

④ 例如,2015年四川省印发了《四川省农村集体经济组织成员资格界定指导意见》。

上,慎重稳妥地探索赋予集体经营性资产股份抵押和担保权能,构建封闭运行、风险可控的集体经营性资产股权融资体系和运行机制,健全农村集体经营性资产产权法律制度体系。

(二) 重构集体经营性资产经营管理法律制度

首先,健全集体经营性资产治理结构,保障集体经营性资产管理组织及其成员的合法权益。按照“政企分开、政资分离”的要求,通过建立健全成员(股东)代表会议、理事(董事)会和监事会等组织构成的法人内部治理结构。^①以保障集体经济组织成员的参与权、决策权、知情权和监督权为核心,增强新型集体经济组织驾驭市场经济和适应市场竞争的能力,逐步探索形成包括治理框架规则、成员讨论规则、制度执行规则以及具体操作规则在内的一系列有效自治的内部治理结构。^②如果社区内部结构复杂或组织涣散时,社区共同体意识和资产数量缺乏,导致集体成员对资产管理缺乏利益联系而漠不关心,需要政府采取积极的监管策略和措施。如果是在社区组织资源较为丰富的集体经营性资产管理中,应成立专门团队为集体经营性资产的专业化、科学化管理提供组织保障。对集体经营性资产的监督控制权,应由政府、管理团队和集体经济组织内部成员三方来共同把握,保障集体经济组织对经营性资产维护、管理和运营的权利。

其次,依法保障资产管理主体的经济活动自主权,规范集体经营性资产的经营和管理。由于股份制改革中所遵循的公平原则具有情境性,因此,关于折股量化的比例、股权设置的类型、资产运营和收益等管理制度也不宜停留在形式层面的“一刀切”。以集体经营性资产股权权能设计来说,应以独立处置权为重点,探索以股权的收益权进行抵押、担保的具体办法。同时,继续保留可被继承的劳龄股、现金股,逐步推进基本股、户籍股的继承权,特别加强对集体资产股权尤其是转让权的保护和监管,限制农民轻易失去集体资产股权。^③由此,基于完善集体经营性资产经营管理法律制度的重要性和紧迫性,笔者建议各地尽快出台《农村集体经济组织资金资产资源管理办法》,保障和规范农村资产管理主体依法独立行使经济活动自主权,有权直接经营管理集体经营性资产。总之,只有将集体经营性资产管理收益与农民利益紧密挂钩,才能使农民充分行使对集体资产的决策、参与、管理和监督的权利,提高集体经营性资产的经营效率。

最后,积极推动相关地方立法,规制集体经济组织的内部治理。^④一般来说,相较于国家立法的制度成本和时效,地方立法的可接受性和可操作性无疑更强。尤其是广东、浙江等集体经济较为发达的省份以及四川、安徽、上海等试点经验较多的地区,可以在充分调研和认真总结的基础上,加快推进地方立法工作。通过进一步明确农村集体资产管理组织的主体地位、成员资格、组织机构、资产运营监督以及权利义务等内容,为地方股份制改革提供及时的法律支持和制度保障。例如,《四川省农村集体资产股份合作制改革试点方案》规定,由农村集体经济组织成员经过民主讨论来决定农村集体经济组织法人治理形式,农业部门出具组织证明和依法办理相关手续。如此,虽然可以解决一些实际问题,但由于不具有法律的权威性和规范性,无法充分保障集体经济组织完全享有市场主体资格和平等参与市场竞争。因此,笔者建议在《立法法》的立法权限基础上,从成员界定、资产管理、收益分配、运营监管方面积极启动地方立法,有效推进股份制改革深入发展。当然,由于集体资产管理方式的重要性和普遍性,在地方立法的基础上,适宜逐步实现包括资源型、经营性、非经营性资产在内的集体资产管理的国家统一立法。有学者提出:“对于集体资产的股份制改革和股份分配等重大问题,应由法律明确规定,不宜完全由集体成员民主自治。”^⑤笔者也认为,虽然当前的集体产权制度改革多以地方先行立法予以规范,但由于关涉到农村集体所有制有效实现形式和集体经济运行机制,长期以地方立法作为股份制改革的主要规范依据,不仅有越权违法之嫌,而且

① 参见方志权:《农村集体产权制度改革:实践探索与法律研究》,上海人民出版社2015年版,第39页。

② 参见邓大才、张利明:《规则—程序型自治:农村集体资产股份权能改革的治理效应——以鄂皖赣改革试验区为对象》,《学习与探索》2018年第8期。

③ 参见赵家如:《集体资产股权的形成、内涵及产权建设——以北京市农村社区股份合作制改革为例》,《农业经济问题》2014年第4期。

④ 参见管洪彦:《农村集体经济组织法人立法的现实基础与未来进路》,《甘肃政法学院学报》2018年第1期。

⑤ 韩松:《论农民集体成员对集体土地资产的股份权》,《法商研究》2014年第2期。

也难以将改革成果真正巩固下来。因此,在改革初期填补基本法律空白的基本功能实现之后,更加迫切的现实需求是依法清理、修订或废止现有不符合农村集体产权改革要求的法律法规,特别是国家规范和保障股份合作社享有与其他市场主体平等的法律地位,充分发挥合作社章程的内部规范作用,确保股份制改革正确的方向和路径。^①

(三)完善集体经营性资产收益分配法律制度

前已述及,对集体经营性资产收益的公开公示制度,是其公平分配的基本要求和具体体现。集体产权制度改革通过集体经营性资产确权到户,实现了集体经营性资产所有权和使用权相分离。同时,通过赋予农民以集体经营性资产股权,体现农民享有的经营性资产使用权。从实质意义上讲,由以往的集体经营性资产使用权让渡给集体经济组织,合理转换为如今的集体经营性资产经营权、收益权、收益分配权。例如,《物权法》将土地承包经营权、宅基地使用权作为用益物权纳入调整范畴,体现了对重大的土地权利的性质和权能转换的重视。同样,集体经营性资产收益分配也应遵循公开公示规则。待条件成熟后,允许经过公示的农民集体资产股权进入产权流转市场交易,也可以向金融机构为第三方担保或进行抵押融资,为农业转移人口市民化解决后顾之忧。^②同时,由于集体经营性资产本质上属于成员集体所有,因此折股量化到集体成员个人应为最终选择。但是,在当前阶段,集体经营性资产股权设置、股份分配以及资产收益,完全可以由集体成员通过民主程序自主确定。特别是关于资产收益分配制度,应在法律提供股权分配的基本原则和可操作性较强的具体规则基础上,科学制定符合农村产权改革实际的民主程序,防止集体成员决议违背集体所有权性质和损害部分集体成员的正当利益。其中,集体经营性资产收益分配公开公示的制度运行,关键在于资产收益分配的监管法律法规的配套建设。笔者认为,在认真调研改革试点经验和总结成熟做法的基础上,尽快出台各地的《农村集体经济组织资金资产资源管理办法》,重点清理核实集体经济组织所有的经营性资产,登记造册,建立台账制度和资产信息化管理平台。通过完善财务管理制度,确保集体经营性资产收益分配的公开公平。同时,激励和规范农民参与集体经营性资产收益分配和行使监督权利,发挥乡镇农经部门的专业指导和监管职能,确保农民在集体经营性资产分配中公平获利。^③

如前所述,农民的集体收益分配权是集体经营性资产收益分配法律制度的核心。一方面只有加快新型集体经济组织法律法规的制定与实施,才能切实保障成员的集体收益分配权。作为一种新型集体经济组织形式,农村社区股份合作社暂时没有国家法律予以明确规范,只能参照个别省份制定的《农民专业合作社条例》等地方性法规进行工商注册登记。^④2017年12月修订的《中华人民共和国农民专业合作社法》也没有专门的条款来规范和调整股份合作社,无法为集体经营性资产股权提供有效的法律保障。并且,早在1997年12月25日农业部修订的《农民股份合作企业暂行规定》和各地制订的农村股份合作企业(公司)暂行条例,只能适用于股份合作制企业,与体现成员集体所有和特有的社区性、只在集体经济组织内部进行的股份制改革有着本质区别。^⑤由此,笔者建议加快推进《中华人民共和国农村社区股份合作社法》的立法工作,从立法理念、立法目的到具体制度全面落实社会主义市场经济体制要求。在明确农村社区股份合作社的法律地位和成员界定的基础上,建立健全其内部治理、股权转让、收益分配、资产运营管理等制度。^⑥首先,建立健全合作社内部治理结构,完善股东大会、董事会、监事会等组织架构,制定章程和议事规则,保障集体经济组织成员能够充分行使民主决策、民主管理、民主监督的权利。其次,明确规定集体经营性资产股权的法定内涵,将其明确界定为集体成员在集体经营性资产收益中的具体分配份额。再次,按

① 参见王静:《渐进性农村股份合作制改革的路径分析》,《农业经济问题》2017年第4期。

② 参见张波:《农村集体土地权利“鸡肋”化的解决路径探析——以进城农民市民化成本障碍及其解决为视角》,《政治与法律》2013年第12期。

③ 参见许明月、段浩:《农业转移人口市民化的法律激励机制构建》,《比较法研究》2017年第6期。

④ 截至2018年4月底,出台《农民专业合作社条例》的省份有福建省、江西省、海南省、山西省、山东省、黑龙江省、浙江省、江苏省。

⑤ 股份有限公司要通过公开发行股票对外进行融资,股票可以自由转让和继承;有限责任公司可以通过章程约定或股东会决议来灵活决定股权的继承和转让,但其2人以上50人以下的法定股东人数明显不满足实际中村民数量要求,导致实践中一名村民为多名村民代持而引发法律风险。

⑥ 参见陈明:《农村集体资产股份合作与社区发展:“对冲”及其矫正》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2017年第3期。

照“户内共享、社内流转、设置限额”等原则,规范管理股权的有偿进入、转让、继承和退出,建立集体成员的集体收益分配权自愿有偿退出法律机制。^① 复次,按照2004年9月30日财政部印发的《村集体经济组织会计制度》要求,在区分和规范分配分红和福利费支出的会计核算的基础上,建立健全按股分红的收益分配制度,其中,将生产性水电费、合作医疗保险等分配分红性费用支出纳入现金分配范围,提高农民财产性收入。最后,按照事权和支出责任相适应原则,依法保障地方“政经分离”的改革成果。通过分设村级自治和集体经济组织,实现分离自治与经济职能。由此,股份合作社按照经济实体运作要求进行专门经营,不再承担社区建设和管理职能。由职业经营管理者实际行使资产控制权、经营决策权、经济活动组织管理权,规范其与集体组织成员之间的委托代理和收益分配关系。同时,确立村委会提供基层社会服务的公共职能和法律地位,由财政保障村(社区)干部工资、公共建设、卫生医疗、治安等社会事务支出。

另一方面,完善农民对集体经营性资产享有的股份权能和收益分配权的地方立法工作,促进集体经济发展和农民持续增收。首先,为了破解收益分配权缺乏制度保障等突出问题,建议地方尽快出台《农村集体经营性资产收益分配管理规定》。规范包括各类农村集体经营性建设用地入市等收益分配,明确其收益属性和用途,将以出让方式产生的入市收益统一纳入集体公积金、公益金,作为村股份合作社经营性资产,追加量化成员股权。^② 其次,完善收益分配机制,健全农村集体经济组织的年终财务决算和收益分配方案。通过明确股东收益分配和公积金、公益金的具体比例,按成员持股比例将收益分配到人。再次,在保障落实集体经济组织成员对集体经营性资产股份的占有权和收益权的基础上,选取条件较好的地区,逐步探索集体经营性资产股份的有偿退出权和继承权形式,探讨集体经营性资产股份有偿退出的条件、范围和程序,研究制定具备法定继承人资格但不是集体经济组织成员的人员继承集体经营性资产股份的具体规则。最后,探索集体经济组织成员以其集体经营性资产股份向金融机构申请抵押、担保贷款的具体办法。确认和保护集体经营性资产股份流转权能,将集体经营性资产股份流转交易纳入农村产权流转交易市场,充分发挥其市场价值。总之,地方法规规章的制定和出台,既可为股份制改革铺平道路,也能为集体产权制度法治化打下基础,待地方法治实践检验和法治条件成熟后,再上升为部门规章或行政法规,从而进一步提高股份制改革的法治化水平。

五、结语

农村集体经营性资产股份制改革是一项系统工程。为了防止农村集体经营性资产股份制改革出现“碎片化”和“单兵突进”等问题,提高农村集体经营性资产法律制度构建的系统性、整体性和协调性,在探寻传统集体经营性资产管理体制的制度困境中,可以从经济效率和分配公平两个方面找到理论根源。尽管许多学者都提出了农村集体经营性资产管理法律制度的理论构想和规则设计,但由于当前的改革实践和理论逻辑与传统集体经营性资产管理制度之间存在间隙,制约了改革的规范发展。因此,基于农村集体经营性资产股份制改革的现实需要,牢牢把握“主线一维度一环节”的法治化思路,围绕均衡协调经济效率与公平分配的主线,形成一套明确集体经营性资产产权归属、科学界定资产经营收益范围、保障资产收益公平分配的理论框架,努力构建包括集体经营性资产产权、资产经营管理、资产收益分配在内的法律制度体系,才能有助于农村集体经营性资产股份制改革的有序推进和全面展开。值得注意的是,关于集体经营性资产管理法律制度的具体构造和立法完善,尚须在改革中做进一步的探索。

责任编辑 翟中鞠

① 全面对照农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出、继承、抵押、担保等6项权能,建议出台农村股份经济合作社成员身份确认制度、农村股份经济合作社选举办法、农村股份经济合作社股权有偿退出制度、农村股份经济合作社成员登记备案制度、农村股份经济合作社股权继承赠与制度、农村股份经济合作社股权质押担保制度等制度。

② 参见肖顺武:《从管制到规制:集体经营性建设用地入市的理念转变与制度构造》,《现代法学》2018年第3期。