

· 农村集体产权制度改革专题 ·

## 农民集体成员的集体资产股份权

韩 松 \*

---

**内容提要：**农民集体成员取得对集体经营性资产量化分配股份的权利依据是本集体成员集体所有权上的成员权，农民集体成员股份权的客体是集体经营性资产，是集体经济积累的集体公有制的资产，由此决定集体成员的集体资产股份权不是个人出资的私有资本股份权，而是集体成员享有的参与集体经营收益分配的股份权。集体成员资格的确定、集体经营性资产股份的种类设定、分配原则、股权内容和集体经济组织企业制度的设定，都应当坚持维护和实现农民集体所有权，符合农民集体公有制的要求。

**关键词：**农村集体产权改革 农民集体所有权 农民集体成员 集体资产股份权

---

《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》（中发〔2016〕37号，以下简称“意见”）提出：“在清产核资基础上，把农村集体资产的所有权确权到不同层级的农村集体经济组织成员集体，并依法由农村集体经济组织代表集体行使所有权。”“将农村集体经营性资产以股份或者份额形式量化到本集体成员，作为其参加集体收益分配的基本依据。”〔1〕同时，“意见”明确提出，农村集体产权改革坚守的法律政策的底线是坚持农民集体所有制不动摇，不能把集体经济改弱了、改小了、改垮了，防止集体资产流失；坚持农民权利不受损，不能把农民的财产权利改虚了、改少了、改没了，防止内部少数人控制和外部资本侵占。把这两个方面兼顾起来，关键在于农民集体成员对集体经营性资产的股份权的设计。股份权设计的核心是股份权的性质，其实质是区分农民集体成员股份权与工商企业出资股份权的不同，正确规定股份权内容及其行使规则，构建集体经济组织特别法人。但目前理论认识上，对集体成员股份权的性质尚有分歧。目前的试点实践，在集体成员的股权主体、股权内容、股权结构、股权管理等问题的处置上都存在一定的困惑，各地试点做法也不尽相同，甚至存在对集体产权性质的实践异化现象。〔2〕本文拟依据农民集体公有制原理和中央政策精神，结合改

---

\* 西北政法大学民商法学院教授。

本文系国家社科基金重大项目“深化农村集体产权制度改革的法制保障研究”（20ZDA046）的阶段性成果。

〔1〕“意见”第三（七）部分、第四（九）部分。为行文方便，以下将股份和份额统称股份。

〔2〕参见房绍坤：《深化农村集体产权制度改革的法治保障进路》，《求索》2020年第5期，第16页以下。

革实践,对农民集体成员取得集体资产股份权的权利依据、股份权的客体、成员资格确定、股份权种类设置和分配依据、股份权内容等多个方面进行分析,对当前的集体经营性资产股份化改革的实践和有关理论观点作出评论,以期正确认识农民集体成员的集体资产股份权的性质,为农村集体产权改革的法治保障提供理论支持。

## 一、农村集体经济组织成员取得股份权的权利依据

我国民法典第268条规定,国家、集体和私人依法可以出资设立有限责任公司、股份有限公司或者其他企业。这是所有权人出资设立一般的公司和其他企业的方式。从一般法人设立的逻辑上讲,农民集体经济组织的设立也应当是农民集体将本集体所有的不动产和动产出资设立本集体的经济组织,由集体经济组织行使本集体不动产和动产的所有权,成员集体享有所有者权益。但集体经济组织是特别法人,其设立并不是成员集体的投资行为,而是依照法律规定设立代表集体行使集体所有权的经济组织。民法典第261条规定,农民集体所有的不动产和动产属于本集体成员集体所有,第262条规定村农民集体、村内农民集体、乡镇农民集体的所有权由各自的集体经济组织代表集体行使。依据“意见”,农村集体经济组织是集体资产的管理主体,是特殊经济组织,可以称为经济合作社,也可以称为股份合作社。在集体经营性资产股份合作制改革中,将集体经营性资产股份或份额量化到本集体成员,这表明集体经济组织的设立不同于一般的经济组织由成员出资设立,而是为依法直接行使成员集体所有权而设立的经济合作社,或者给集体成员量化集体经营性资产股份而设立的股份经济合作社,其设立无须成员个人出资,而是将集体所有的经营性资产量化股份或者份额而由集体成员享有股份权。成员股份权取得的权利依据是本集体的成员集体所有权,成员集体享有集体资产所有权,成员是构成集体的分子,享有成员权,成员依据其成员权从集体取得了量化分配的股份权。成员集体将其享有所有权的集体经营性资产给集体成员量化分配股份,并不是对集体资产和集体所有权的分割分配,而是在不可分割的集体共同所有的基础上,明确集体成员在集体所有的经营性资产的经营收益中可以实现其个人权益的份额依据,落实成员对集体收益的分配利益。集体成员取得对集体经营性资产的股份权,是农民集体所有权实现集体成员利益的本质和目的所要求的,集体成员依据其在集体所有权中的成员权取得的股份权,本质上是集体所有权给集体成员的收益分配权,不是私人所有权出资形成的资本资产股份权。

## 二、农民集体成员的集体资产股份权的客体

### (一) 集体成员股份权的集体资产范围

“意见”第一(二)部分、第五(十三)部分规定,“着力推进经营性资产确权到户和股份合作制改革”,“对于非经营性资产,不宜折股量化到户,要根据其不同投资来源和有关规定统一运行管护”。但在改革实践中,各地方的规范性文件的规定不同。例如,《浙江省农村集体资产管理条例》(2020年9月24日修正,以下简称“浙江条例”)第27条第1款规定:“推行将农村集体资产中的经营性资产折股量化到本集体经济组织成员。农村集体资产中的非经营性资产应当为本集体经济组织成员提供公益性服务,可以折股量化到本集体经济组织成员。”江苏省、安徽省的地方法规和文件中只对经营性资产的股份量化作出规定,对非经营

性资产能否折股量化则没有规定。<sup>〔3〕</sup>广西壮族自治区《梧州市农村集体资产折股量化股权设置和股权管理指导意见》（梧政规〔2020〕5号，以下简称“梧州市意见”）规定，“对于集体非经营性资产，一般不予量化，在今后的工作中，通过制定保护措施，明确管护责任，确保其正常运行和发挥效用。若农村集体经济组织成员提出进行量化的，经民主讨论表决通过，也可以进行量化，作为今后转化为经营性资产的收益分配依据。”可见，改革的地方实践中，集体经营性资产的量化是推行的制度，对非经营性资产是否量化，则取决于农民集体成员的意愿，但即使将非经营性资产折股量化，也是作为将来非经营性资产转化为经营性资产的收益分配依据，实质还是经营性资产的量化。

有的学者认为，集体资产折股量化与私有化无关，应当允许农民集体财产全部折股量化。<sup>〔4〕</sup>笔者认为，集体资产的公有制性质决定了资产构成中服务于集体公益的非经营性资产是不可或缺的。即使集体资产股份化与私有制无关，也应当从集体资产股份化的目的和经营性资产与非经营性资产的不同功能考虑，采取不同的资产运营方式。既然农村集体产权改革中将集体资产折股量化给本集体成员是作为集体成员参与集体经营收益分配的依据，那么就不应该将集体非经营性资产也折股量化，因为只有经营性资产才可能产生经营性收益。非经营资产是用于公共服务的水库、塘坝、灌排沟渠、村组道路、公益林和教育、医疗卫生、文化体育设施设备，以及水利电力、生产管理用房、防灾减灾设施设备等方面的资产，集体成员只能公平共享这些资产提供的公共服务，不能依据股份分配集体公共服务，将公共服务作为自己的收入，也不能因为股份的不同在公共服务享受上有所差异。即使集体利用非经营性资产取得收入，也应当用于发展集体公共服务，而不是直接将收益分配给集体成员。因此，非经营性资产不宜纳入折股量化的范围，而应当由集体统一管护运营，发挥其为集体成员的公共服务效益。

## （二）集体经营性资产的构成

既然“意见”第一（二）部分规定农村集体资产分为资源性资产、经营性资产、非经营性资产，那么“意见”第四（九）部分规定的折股量化的集体经营性资产就不包括资源性资产。地方法规和文件对此则有不同规定。《上海市农村集体资产监督管理条例》（2020年12月修正，以下简称“上海条例”）第8条第2款规定：“经营性资产应当以份额形式量化到本集体经济组织成员。除国家和本市另有规定外，其他资产不得以份额形式量化或者以货币等形式分配。”“江苏条例”对集体经营性建设用地能否折股量化没有规定。“梧州市意见”第3条列举的可以折股量化的资源性资产主要是集体未承包到户的耕地（含机动地）、林地、森林、园地、草原、荒地、滩涂、水库、水坝、山塘、集体建设用地等，已承包到户的资源性资产按现行政策不变。

笔者认为，对“意见”的规定应作体系性解释。虽然“意见”将资源性资产与经营性资产、非经营性资产作了并列分类，但“意见”第五（十四）部分又将未承包到户的“四荒地”、果园养殖水面等资源，生态环境资源和人文历史资源，集体建设用地等资源规定为发展现代农业项目、休闲农业项目和乡村旅游等产业的要素。这些资源财产一旦进入要素市场或者产业，就会成为“意见”第一（二）部分列举的“用于经营的农业基础设施、集体投资兴办的企业及其所持有的其他经济组织的资产份额、无形资产等经营性资产”，当然也就成为可以

〔3〕 参见《江苏省农村集体资产管理条例》（2018年5月31日江苏省人大常委会公告第4号，以下简称“江苏条例”）；《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》（皖发〔2017〕27号，以下简称“安徽意见”）。

〔4〕 参见张保红：《农民集体财产股份化的制度构造》，《吉林大学社会科学学报》2022年第1期，第192页。

折股量化的集体经营性资产。将资源性资产与经营性资产和非经营性资产并列分类,虽然逻辑不清,但表明经过资源的资产转化,资源性经营资产才可以成为可量化的经营性资产,即通过资产赋权使之成为产业的要素,从而转化为经营性资产。“意见”第五(十四)部分就是对集体资源性资产的产业要素化的赋权政策。

自然资源具有特殊的法律地位,农村自然资源只能由农民集体所有,其利用受国家规划和管理制度的约束。因此,对其股份量化应当确立适合其性质和地位的规则。例如,“梧州市意见”第3条规定:“对于集体未承包到户的资源性资产,不量化面积,只明确股份记录在股权中,成员按照所持有的股份数,获得收益后按股分红。如遇征收征用获得补偿,集体所得部分可列入公积公益金或按成员持股比例追加其折股量化股份。”“浙江条例”第27条第3款规定:“集体经营性建设用地依法入市的,其入市收益作为集体资产可以折股量化到本集体经济组织成员,但不得直接分配给集体经济组织成员。”集体经营性建设用地的经营性主要在于作为经济要素直接入市,如果将集体经营性建设用地直接折股量化给集体成员,集体成员就会依据其持有的股份要求直接分配集体经营性建设用地的入市收入,该收入就会直接转化为集体成员的私人财产,不能形成集体经营性资产,也不能成为增值集体财产的要素,进而也就不能增加集体成员的财产收入。但是,如果将集体经营性建设用地投资或入市收入形成的集体经营性资产折股量化给集体成员,集体成员就只对集体经营性资产享有股份权,经集体经济组织经营取得经营性收入,集体成员才可以依据股份参与经营收入的分配,增加其财产性收入。因此,将集体经营性建设用地入市收入形成的集体资产折股量化给集体成员与将集体经营性建设用地折股量化给集体成员,并直接依据股份将入市收益分配给集体成员,其性质完全不同。因此,“浙江条例”第27条第3款明确规定,集体经营性建设用地入市收益作为集体资产可以折股量化到本集体经济组织成员,同时强调“不得直接分配给集体经济组织成员”。鉴于“意见”将农村集体资产分为资源性资产、经营性资产、非经营性资产的逻辑歧义和由此引发的“政策保守性误读”,〔5〕建议将经营性资产和非经营性资产作为基本分类,并对资源性资产作为经营性资产和非经营性资产的特殊问题作出规定。

### (三) 集体经营性资产的形成

关于农村集体经营性资产的形成,上海市人民政府《关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革若干意见》(沪府发〔2014〕70号)规定:“农村集体资金资产是其成员长期劳动积累形成的成果。新型集体经济组织要以农龄为主要依据,确定成员所占集体资产的份额,并以此作为收益分配的主要依据。”有观点认为,“集体经济组织现有的资产,都是改革试点前劳动创造积累的,这次产权制度改革后,成员家庭新增的人口,未对资产的形成付出劳动、作出贡献”,〔6〕因此结论就是拒绝集体成员家庭新增人口成为集体成员并取得集体经营性资产股份,“现有财产一旦经过群众公认的程序确权到户,其归属就是明确的和单一的,不可以因为不同家庭人口变化对已经确权到户的财产进行第二次分割让出”。〔7〕这一观点把集体经营性资产的折股量化看作对集体经营性资产的分割,分割后“其归属就是明确的和单一的”,也就不是集体所有了。由此可见,正确认识农村集体经营性资产的形成,对于确定集体产权折股

〔5〕 参见林广会:《农村集体资产折股量化范围的确定及其法律效果》,《中国不动产法研究》2021年第1期,社会科学文献出版社2021年版,第33页。

〔6〕 黄延信:《农村集体组织成员身份如何确认?有哪些权利与义务?》,《农村工作通讯》2021年第7期,第26页。

〔7〕 同上。

量化的原则及性质，以及集体经营性资产与集体成员的关系，具有重要的意义，而正确认识农村集体经营性资产的构成，又是正确认识农村集体经营性资产之形成的关键。

在农村集体经营性资产的构成中，无论是集体用于经营的房屋、建筑物，还是集体出资兴办企业、持有的其他经济组织的资产份额，都可能有集体经营性建设用地等资源性经营资产的因素，因此这些类型的集体经营性资产就不完全是集体成员的劳动贡献。集体成员的劳动贡献必须在集体资产提供的劳动条件下才可以作出，集体经营性资产（包括资源性经营资产）与劳动者的劳动相结合，才能产出生产成果。因此，即使在集体积累成果中有集体成员的劳动贡献，也不可能全部是集体成员的劳动贡献，而应当包括集体资产对集体积累的贡献。在私有制经济条件下，经济活动的劳动剩余价值归生产资料所有者而不是劳动者。社会主义的集体公有制不同于私有制，集体经济组织的生产资料属于成员集体公有，集体经济剩余就属于集体成员集体公有，而不是集体成员个人私有，集体成员不能以其劳动贡献为由，将集体经济剩余的公共积累加以分配。在人民公社时期，农村集体经济组织实行集体成员的集体劳动和按劳分配，集体统一经济核算和按劳分配后的经济剩余可以形成集体积累。但当时的农业生产历史条件下，加之农业支持国家工业化的原始积累，在完成国家税收和统购任务后留给集体的经济剩余极其微薄或者几乎为零。在改革后的集体土地承包经营的体制下，集体成员承包集体土地后从事家庭劳动或者进城打工，已经没有集体成员的集体劳动，在集体企业从事劳动的劳动者并不一定是本集体成员，即使有集体成员在集体企业从事劳动，其也不是集体劳动者而是以其个体身份参加集体企业的劳动者。因此，集体资产的积累在这个时期也不能说就是本集体成员的劳动积累，而是集体资产的投资收益积累。集体经济剩余形成的集体资产积累，与国家和社会对集体经济的扶持也是分不开的。“意见”第六（十八）部分明确规定：“对政府拨款、减免税费等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。”〔8〕再如，用集体经营性建设用地直接入市的收益投资的集体经营性资产，显然与集体成员的劳动贡献无关。因此，认为集体经营性资产“都是改革试点前劳动创造积累的”，不符合集体资产积累形成的客观事实。

### 三、农村集体成员股份权的主体资格确定

#### （一）农村集体经济组织经营性资产只能折股量化给本集体成员

“意见”第三（七）部分提出：“集体资产所有权确权要严格按照产权归属进行，不能打乱原集体所有的界限。”“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，要体现成员集体所有的社区性，只能在农村集体经济组织内部进行。”这就使得对集体成员的确定只能依据历史形成的集体所有的界限，特定于本集体。集体资产股份权的主体必须是而且只能是本集体成员。〔9〕在本集体社区范围内依赖集体土地为生的农村农业人口，都应当是本集体成员。集体土地所有制的目的，就是为本集体的农民从事农业劳动提供生产资料、消除剥削。只要是本集体的劳动者，就是集体成员，包括年老退出集体劳动的退休成员和未成

〔8〕从“意见”的体系解释来讲，这里的政府拨款形成的集体资产是指集体经营性资产。如果拨款用于非经营性项目形成的集体资产，当然属于非经营性资产，对于非经营资产，按照“意见”的相关规定处理，不能以此作为非经营性资产量化的依据。

〔9〕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，第16页。

年的作为未来劳动者的集体成员。随着集体劳动方式改变为家庭劳动，农户的成员及农户新增成员都是集体成员，集体不得将农户新增成员拒绝于集体之外，而是应当将集体所有权的保障功能公平地实现于新增的农户成员，新增集体成员应当取得对集体资产的各项成员权益。为了实现集体所有权对集体成员的保障利益，集体经营性资产的股份合作制改革只能按照成员平等原则，将集体经营性资产公平地折股量化给本集体成员。

外部人员投资集体经济组织的，应当按照一般投资方式处理，不能与集体成员量化分配集体资产股份混为一谈。集体经济组织成员以外的投资者或者集体成员个人以其自有财产出资于集体经济组织经营特定营业，集体经济组织将其法人财产出资于该特定营业，各个出资者按照各自的出资比例享有共同经营事业的资产权益，该特定营业独立核算。集体经济组织对其出资实现的收益，纳入集体经济组织的经营总收入，在集体经济组织的经营年度分配中，集体成员按照分配方案可以其持有的集体资产股份权参与分红。这样既能使集体经济组织以法人机制运营集体资产、确保集体成员集体所有的集体公有制不变，又能使集体经济组织适应市场决定资源配置的需要，经营集体资产。因此，这种机制也体现了由本集体成员集体所有所决定的集体经济组织成员的特定性。有的地方改革中采取的“股份有限公司、有限责任公司”，<sup>〔10〕</sup>则不符合这种特定性要求。“改革实践中应着力区分农村集体经济组织本身与其对外投资或合作而形成的经营体，避免将农村集体经济组织‘泛化’。”<sup>〔11〕</sup>

## （二）农村集体经营性资产折股量化中集体成员资格的确定

集体成员资格的确定，既关系个人能否享有成员权取得对集体经营性资产的股份，也关系集体所有权保障集体成员生存和发展的本质实现。集体所有权的本质就是将农村的土地变为农村各个社区范围的农民集体公有制的土地，由各个社区范围的农民集体享有所有权，成员平等享有对集体土地和财产的权益，由此保障成员的生存和发展，实现成员的共同富裕。因此，是否需要依赖集体土地和财产保障其生存发展，是集体成员资格确定的基本依据。

集体所有制建立之初，本集体社区范围内的农民将其私有的土地入社，并经过集体化的社会主义改造，形成了本集体公有制的原始土地财产，这些农民及其家庭成员就成为本集体的原始集体成员。集体成员是以家庭生活生存的，而其家庭生活的衣食来源和居住离不开集体公有的土地，其家庭成员的自然的世代延续也成为本集体的成员。但家庭新增人口的集体成员身份的取得，并非对其先辈身份的继承，而是随着婚姻或者子女出生的事实成为集体成员家庭的成员，同时也就取得了本集体的成员资格。集体成员家庭的成员因婚姻、收养成为其他集体经济组织的成员的家庭成员，也就取得了该集体经济组织的成员资格，同时丧失其在原集体经济组织的成员资格。集体经济组织成员因招工或者退伍安置成为全民所有制企业职工或者城镇集体所有制企业职工，就取得全民企业或者集体企业职工身份，不再是农民集体成员。集体成员因高校或者中专（技工）学校招生分配成为国家干部或者全民单位职工的，也丧失集体成员资格。从合作化到集体化的集体所有制实践中，对本集体经济组织成员资格的确认就是遵循这样的原则，一般也不存在纠纷，因为这样的原则正确地把握了农民集体所有制为本集体成员提供生存发展的社会保障的本质，体现了公平正义。集体成员资格的得丧变化在全民和集体、城镇集体和农民集体之间的界限可谓泾渭分明。这样的界定不仅符合集体化时代的党和国家的政

〔10〕 参见宋洪远、高强：《农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱》，《改革》2015年第2期，第113页。

〔11〕 宋志红：《论农民集体与农村集体经济组织的关系》，《中国法学》2021年第3期，第164页。

策精神，而且与农民集体生活的习惯法也是一致的。

直到改革开放时期，农村集体实行了家庭承包经营制，虽然会因集体收益分配发生集体成员资格界定的纠纷，但集体所有制本质决定的、经过集体所有制实践的成员资格确定的基本标准得到了坚持。在土地承包经营的体制下，集体成员资格确认的争议主要涉及本集体成员家庭中的外嫁女、上门婿、随父母再婚的继子女、离婚回娘家或未离开原夫家的妇女的集体成员资格，集体成员中服现役的义务兵、高等院校和中等职业技术学校的在校学生的集体成员资格，集体成员中服刑人员的集体成员资格等特殊情况。从集体产权改革中一些地方的法规规定可以看出，对这些特殊人群的集体成员资格都有明确规定。对于离开集体经济组织成为国家公务员、事业单位职工、军官、全民企业职工或者城镇集体企业职工的原集体成员，没有规定其具有集体成员资格。<sup>[12]</sup>但有的地方在农村集体产权折股量化的实际操作中，对于去世的人员、返城的知青、招干列编成员也分给农龄股。<sup>[13]</sup>

有些学者认为：“自农村高级农业生产合作社成立至今，已逾半个多世纪，有的人已经去世，有的人考上了大学、公务员、当了军，离土离乡，因此还需要根据具体情况作出区分：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经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。总之，曾经作出过贡献的，可以根据其农龄来确定其应享有的份额，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。”<sup>[14]</sup>有的学者认为：“从发展进程和逻辑上讲，集体资产不是天生就有的，是原先入社农户用家庭所有财产入股形成的，那么，原入社农户家庭从入社开始到这次确认成员期间所自然增加的家庭人口，原则上都具有集体成员身份。集体经济组织的财产本来是不同农户入股形成的，经过时间的推移，农户的人口数量发生了改变，而且各户对集体发展的贡献也不一样。在这种情况下，谁是成员谁不是成员，应由与集体财产有关的农民坐下来商议确定，其他人无权干涉。”“因此，如果农民的子弟上大学是自费的，毕业后就业是自谋职业，即使现在由财政供养，一般也确认为成员。需要明确的是，这类公务员被确认为集体经济组织成员，其享有集体资产股权，是集体财产所有权人依法赋予的，党政有关部门不宜强行要求公务人员不能为农村集体经济组织的成员，不宜与农民民主决定相冲突。”<sup>[15]</sup>

笔者认为，农村集体成员资格的确认，应当坚持农民集体所有权的公有制性质。虽然集体产权最初来源于农民个人的土地入股，但1956年完成对农业的社会主义改造后，就是集体公有制的财产，尊重历史就是要尊重农民土地私有制转变为农民集体公有制这一历史事实的本质，而不是从现象上由集体成员坐下来追溯农户入股、人口变化、各户贡献的历史来商定谁是集体成员。只要尊重集体公有制确立的历史事实和六十多年的历史发展，在毫不动摇地坚持集体公有制的原则下，将集体经营性资产折股量化给集体成员，就不是退回到起点上的资产私

[12] 参见“江苏条例”第17条、第18条。

[13] 例如，上海市在农村集体产权股份量化实践中，对集体成员的确定从1956年算起，凡在村集体劳动过的人员都纳入农龄计算对象，包括嫁娶者、插队知青、大中专学生、参军、征地安置非农、劳教服刑人员、去世人员等十类对象。参见张国坤、孙雷主编：《上海农村集体资产监督管理——探索实践与立法研究》，上海财经大学出版社2018年版，第138页。

[14] 方志权：《农村集体经济组织特别法人的理论研究和实践探索》，载上引张国坤等主编书，第97页。

[15] 前引〔6〕，黄延信文，第25页。

分,而是明确集体成员分配集体经营收益的依据,实现集体成员在集体所有权上享有的收益分配权。因此,集体成员资格的确定依据就是对集体所有制社会保障的依赖性。自集体公有制建立以来,本集体范围内世代相传、依赖集体土地保障其基本生存的现有成员和未来成员,都应具有集体成员资格,而且其资格是平等的。这是从社会主义的人本位出发,即从集体社会的人的基本生存需要出发,依据其对集体公有的土地和财产的社会保障依赖性确定成员资格,而不是从土地是谁入股的、谁入了多少、谁对集体发展贡献大的物本位出发来确定成员资格。

因此,成员取得集体资产量化股份的依据是其在本集体的成员权,成员权是一种资格权、民事人身权,以成员的民事权利能力为前提,已经死亡的集体成员的成员权已经在其死亡时消灭,从而失去了分配集体资产股份的股份。那么在其活着的时候具有集体成员资格,是否就要分给与其存活年份相当的股份呢?答案是否定的。因为当时的集体经济组织并不实行股份分配,成员权不具有股份分配的内容,成员资格权以有资格参加集体劳动和按劳分配的方式实现。现在折股量化的集体资产是集体公有制的财产,不是原来成员的私有财产,是面对现有成员和未来成员的具有社会保障功能的财产。现有集体成员获得的股份,只是其参与未来集体经营收益分配的依据,其并不排斥未来的新增集体成员参与集体收益分配;当新增集体成员加入集体时,其也要以其成员权分得集体经营性资产收益股份。因此,不对已经死亡的过往成员分配股份而减少现在成员分配集体收益的利益,以致影响未来成员的利益。原集体成员因招干、征兵提干、招工已经成为国家机关公务员、全民企业、事业单位工作人员,受国家财政供养和城市社会保障,就丧失了原集体成员资格,不具有参与集体经营性资产折股量化分配的股份,全民所有制与集体所有制的社会保障利益对于特定的自然人而言不应该重复享有。以所谓农民子女自费上大学,即使财政供养也可以确认其具有集体成员资格,使其既享受全民所有制的工资和城市社保待遇,又享有集体财产股份权、参与集体经营收益分红,将违背社会主义基本的公平价值。特别是公务员和公务员中党员领导干部如果取得对集体经营性资产的股份,会严重损害党和政府在基层群众中的形象,违背党的宗旨和初心。对此,在政策制定上应保持清醒的认识。

对农民集体成员资格的确定,关系集体成员在集体所有权中成员权的享有,这是农民安身立命的基本民事权利,理应由国家法律作出规定,而不应交由集体成员决定。首先,在集体成员的民主决定过程中,往往会因利益冲突发生多数人剥夺少数人资格权的情况。例如,多数既有成员对新增成员的排斥,对出嫁女、离婚妇女成员资格的排除;家族强势的成员群体操纵集体民主决策使不符合成员资格的家族亲友取得成员资格。其次,集体民主决定过程中,往往采取当场表决或者收集书面签名的方式,一些成员害怕得罪人违心表示同意或者采取漠不关己的态度,不积极参与表决。特别是对已经取得公职的人员的资格表决,“行政权力往往会参与其中并施加不同程度的影响”。<sup>[16]</sup>因此,集体民主并不一定能够充分体现民主真意。再者,即使集体成员能够积极行使民主表决的权利,如果法律没有规定集体成员资格的依据,集体成员的民主表决就是任性的。同是集体公有制,基于同样的理由和事实在甲集体被认定具有成员资格,而在乙集体被认定不具有集体成员资格;或者在同一集体组织,基于同样的理由和事实,对自然人甲认定具有集体成员资格,而对自然人乙认定不具有集体成员资格。如果认为只要是

[16] 李强:《农村集体收益分配中的行政嵌入及其实践逻辑——基于农村集体经济组织干部报酬管理的考察》,《中国农村观察》2021年第4期,第109页。

集体成员民主议定的，国家就不得干涉，这势必造成极大的社会治理的混乱。有学者研究表明：“司法机关对股份量化纠纷的总体立场比较消极，集体成员维权失败具有普遍性，其中最突出的争议焦点是纠纷可诉性、成员资格认定、方案效力审查和股份量化依据等问题。从裁判理据看，集体成员自治原则是法院处理此类纠纷的核心理据，实际上并不能为案件处理提供有效的规则指引，对该原则的误读误用是司法立场出现认知偏差的主要根源。”<sup>〔17〕</sup>因此，不能以集体成员的民主议定程序代替对集体成员资格认定实质标准的规定。农民集体公有制作为宪法确认的国家基本经济制度的组成部分，必须依靠国家法治维护，集体成员资格确定的实质标准应当由法律作出规定。

## 四、集体经营性资产的股权设置和成员股份的量化标准

### （一）集体经营性资产的股权设置

农民集体所有权的本质是本集体成员集体利益和成员个人利益的统一。因此，集体经济组织的股权设定应当包括集体股和个人股。个人股是集体成员从集体所有权分配集体收益实现其个人利益的股份，集体股则是实现成员的集体利益的股份。集体利益是成员个人利益的保障。由于有公积金、公益金制度可以实现成员的集体利益，集体经济组织法人作为集体所有权的行使代表不需要自己持有自己的股份，因此，建立了公积金和公益金制度的，就不需要设置集体股。但各个集体经济组织的实际情况不同，在公积金和公益金之外还需要增加集体收益实现成员集体利益的，也可以设定集体股。为此，“意见”第四（九）部分规定：“股权设置应以成员股为主，是否设置集体股由本集体经济组织成员民主讨论决定。”有学者指出，“鉴于多数地区只设个人股而没有设集体股的改革实践，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，发展壮大集体经济”。<sup>〔18〕</sup>因此，集体是否设定集体股，主要取决于如下事由和目的：为集体经济组织开展公益事业筹集资金；保障集体经济组织日常运行经费；解决集体负债；处理遗留问题、解决成员与本社因成员身份确认或股权分配等原因而产生的矛盾、缴纳有关税费、成员社会保障支出等。公积金、公益金是在集体经济收益中提取比例一般不低于当年可分配收益的30%的资金，用于弥补亏损、转增资本、发展经济和公益事项等。<sup>〔19〕</sup>由此可见，有些集体设置的集体股包括了一般情况下公积金和公益金的事由，就没有必要再提取公积金和公益金。因此，有的地方文件规定设置了集体股的，不得再提取公积金和公益金；没有设立集体股的，要按一定比例提取公积金、公益金。如果有通常情况下的公积金和公益金不包括的事项，例如处理集体债务、历史遗留问题等，则可以在公积金和公益金之外设置集体股。笔者认为，除了上述事项需要设置集体股以外，还可以在实行股权静态管理的情况下，基于实现新增集体成员的股份分配权、对陷于贫困的集体成员的帮扶等考虑设置

〔17〕 赵新龙：《农村集体资产股份量化纠纷的司法实践研究——基于681份裁判文书的整理》，《农业经济问题》2019年第5期，第30页。

〔18〕 段浩：《农村集体经营性资产股份制改革的法治进路》，《法商研究》2019年第6期，第144页。

〔19〕 参见“安徽意见”第7条；《莆田市湄洲湾北岸经济开发区村集体经济组织股权管理暂行办法》（莆湄北管〔2019〕50号，以下简称“北岸区办法”）第5条；《开原市农村集体资产量化及股权管理指导意见》（开政办发〔2019〕41号，以下简称“开原市意见”）第4条。

集体股，以实现集体所有权为集体成员提供公平保障的目的。

## （二）对集体成员量化分配股份的标准

依据对集体成员量化分配集体资产股份的不同标准，集体成员的股份可以分为人口股和其他股份。人口股是依据集体成员的身份给每个成员分配的股份，其他股份是指人口之外依据其他标准分配的股份。人口股以外的其他股份包括劳龄股、土地股、资金股、扶贫股、计划生育奖励股等。各地方关于农村集体产权改革的规定中对股权的设置标准并未作出强制性规定，而是允许各个农民集体根据实际由本集体成员民主决定，但地方的指导性意见对农村集体资产量化的成员股权的设置有明显的导向性。成员股最基本的分配依据实际上有二：人口股和劳龄股。有的地方规定，成员股的设定可以仅设人口股，也可以设人口股和其他股；人口股指对取得农村集体经济组织成员身份的人员，不分年龄大小、性别、贡献度，将集体经营性资产、未承包到户的资源性资产（正在经营或可开发经营）分别按成员人数进行折股量化，每人配置同等的股份。<sup>[20]</sup>而有的地方规定，成员股以劳龄股为主，原则上以集体成员的农龄为依据。<sup>[21]</sup>

有学者认为，“劳龄股的股权分配方案更容易实现个人股的分配公平”。<sup>[22]</sup>笔者认为，以人口还是以劳龄为主，关键是要理解各自的法理依据。集体经营性资产的股份量化实质是对集体经营性资产对集体成员提供的社会保障利益的分配，按照成员人口的平均分配是最基本和最公平的分配，应以人口股作为成员股最基本的分配依据。有的地方性文件中规定的成员股可以仅设人口股，就是这一原理的体现。但是，对集体经营性资产股份量化在不同集体的不同历史阶段可能存在不同情况，绝对按人口平均分配也未必是对集体社会保障利益的最公平分配。如果某些集体成员的个体处境处于生存弱势状态，则应对其给予集体社会保障利益的倾斜保护，才能体现实质公平。也正是因为集体所有权对集体成员的社会保障功能和集体经营性资产折股量化的集体社保利益分配属性，才能从社会法原理上考虑对集体中弱势成员的倾斜保护。

因此，将集体经营性资产折股量化给集体成员，从表象看是实现集体成员的财产收益，但本质上仍然是实现集体成员对集体所有权的社会保障利益，农民集体所有权的社会保障功能与财产功能是一致的，并不存在弱化社保功能和强化财产功能的问题，只不过社保功能是通过财产功能实现的。例如，在原来的集体劳动、集体经济核算和按劳分配的集体经济组织中劳动过的集体成员，曾经以其参加的集体劳动为集体、国家和社会作出了贡献，在当前的集体资产股份量化中，其因年老体弱、劳动能力减弱处于弱势地位，更需要集体为其提供更多的帮助，才能体现集体所有权作为以社会主义公有制为基础的所有权的社会正义和公平价值。不能将此理解为是这些集体成员以按劳龄分配取回自己的劳动成果，因为这不符集体经营性资产形成的事实。现在进行股份量化的集体经营性资产，并非当年集体成员劳动的成果，而是集体所有制的生产资料的经营成果，主要是在原来的集体劳动的集体经济组织解体后的集体经营积累。虽然当年集体成员的集体劳动为集体作出了贡献，但股份量化与其劳动成果和按劳分配并无直接关联，按劳分配是集体经济收益在劳动者与生产资料所有者之间的初次分配中支付给劳动者的

[20] 参见《山东省农村集体产权制度改革试点方案》（鲁政办字〔2018〕158号）第四（三）部分；“梧州市意见”第四部分。

[21] 参见《上海市农村集体经济组织产权制度改革程序实施办法》（沪农委〔2012〕104号）、《关于推进本市农村集体经济组织产权制度改革若干意见》（沪府发〔2014〕70号）、《上海市农村集体经济组织产权制度改革工作方案》（沪农委发〔2014〕397号）。

[22] 前引〔18〕，段浩文，第144页。

劳动报酬，而股份量化是对集体所有制经济积累的集体资产的分配，是对原来参加过集体劳动的成员在股权分配上的倾斜保护，是对集体劳动者的社会贡献的尊重，<sup>[23]</sup>是集体按照实质公平对弱势成员的社会保障利益的分配，其分配的标准就是按照其劳龄给其分配股份。因此，在实行人口股分配的同时就有了劳龄股。但劳龄不可能成为集体经营性资产股份量化的主要依据，而只能是人口股作为基本股的同时，出于对弱势集体成员的社会保障的实质公平而设置的辅助股份。依同样的道理也可以设养老股，分配给达到社会退休年龄的农民集体成员。

坚持劳龄股为主，是将集体公有制的经营性资产看作股份量化时曾经在集体经济组织劳动过的集体成员的共同所有的私有财产，认为没有为集体资产形成作出贡献的人不能当然成为集体成员，排斥集体成员家庭新增人口成为集体成员和分配取得集体经营性资产股份，从而通过给过去成员和现有成员以其农龄量化的资产股份的方式终止集体所有制。这与毫不动摇地坚持集体所有制的集体产权改革方向是相违背的。股权设置和分配依据的确定关乎能否坚持农民集体公有制，不宜由地方政策规定或农民集体经济组织自由创设，而应当由法律作出规定。

计划生育奖励股是国家法律或者地方法规中规定的对实行计划生育的人员的优抚措施在集体成员股份量化中的体现，主要是在家庭养老背景下，对独生子女家庭生存条件弱势处境的帮扶，也是农民集体所有权对集体成员社会保障功能的体现。扶贫股是集体为帮扶贫困家庭的集体成员而设置的集体产权股份，体现了集体所有权的社会保障功能。由于计划生育奖励、扶贫是解决个别成员的特殊问题的事项，而且扶贫对象也是变化的，因此在设定了集体股解决历史遗留等特殊问题的情况下，也可以将计划生育奖励和扶贫纳入集体股的解决事项，不再设置计划生育奖励股、扶贫股等特殊股份。<sup>[24]</sup>

地方改革实践中出现的土地股、资金股则有不同的含义，是由集体成员以其承包经营权入股或者资金入股取得的股份，属于成员个人以其自己的财产入股，与集体经营性资产的量化分配股份及其标准不是同一意义。成员个人入股或者吸收非集体成员的社会人员入股集体经济组织，应与集体经营性资产股份量化分账管理，并规定合理的比例，确保集体经济组织的性质，因为前者属于个人资产取得股份，后者则是集体公有制的资产分配股份。

## 五、农村集体经济组织成员集体资产股份权的内容

“意见”第四（十一）部分规定：“保障农民集体资产股份权利。组织实施好赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权改革试点。”

### （一）股份持有（占有）

政策语言的股份占有并不是对集体资产的占有，只是对集体资产持有股份。股份并不是物，不是资产实物的划分，而是资产价值的份额。集体成员的股份权实质上是依据所占集体经营性资产价值份额取得经营收益分配，是收益分配性质的集体经营性资产价值份额占有。因此，为了表征集体成员对集体资产的股份权，就要通过集体资产股权登记制度，明确记载农村集体经济组织成员持有的集体经营性资产的股份信息，并给集体成员出具股权证书。股权登记

[23] “梧州市意见”第四（三）部分规定：“对特定历史时期承担了农业税（公粮）、农业特产税和‘三提留五统筹’费用等义务，为国家建设和集体资产积累作出了积极贡献的人员配置股份。”

[24] 例如，“开原市意见”规定了集体股解决成员与本社因成员身份确认或股权分配等原因而产生的矛盾，没有再规定计划生育奖励股、扶贫股。

簿的记载是集体成员持有集体经营性资产股份的依据，股权证书则是对集体成员享有集体经营性资产股份的证明。

## （二）股份收益

集体成员对集体经营性资产的股份收益分配权是集体成员股份权最核心的内容。集体经济组织法人经营集体经营性资产，以营利并向集体成员分配盈利为目的，体现了其作为经济组织的营利性质。但农村集体经济组织不同于一般的经济组织，它承担着大量农村社会公共服务支出。因此，农村集体经济组织法人并不是典型的营利法人，其成员按照资产量化份额从农村集体经济组织取得的收益，也不同于一般的投资所得。集体经营收益的分配应当贯彻集体公有制的理性的分配原则，既要注重落实集体成员的股份收益权，又要防止分光弄净。

## （三）股份有偿退出

“意见”第四（十一）部分规定：“探索农民对集体资产股份有偿退出的条件和程序，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，可以在本集体内部转让或者由本集体赎回。”可见，农民集体成员有偿退出集体股份的方式，包括在本集体内部转让股份权和由本集体赎回其股份，都体现了对农民集体所有制的坚持，表明集体成员的股份权是依法获取集体所有的经营性资产收益分配的依据，并非对集体经营性资产分割取得的资本所有权，是集体成员实现集体公有制目的的权利，因此只能由本集体成员享有。对于股份在本集体经济组织内部转让的条件，有的地方文件规定转让须经户内全体成员同意，以及最低保留份额的限制和允许全部转让的条件；有的还规定了不得恶意收购集体成员股份、禁止私下转让股权等消极条件。<sup>[25]</sup>

须经户内全体成员同意的法理基础在于，农村集体成员的股份权的分配和管理实行“量化到人、确权到户、户内共享、长久不变”的原则，但是对于确权到户的户内共享的性质并没有明确规定。从量化到人而言，似乎应属于户内成员的按份共有，但“意见”第四（十）部分规定，“提倡农村集体经济组织成员家庭今后的新增人口，通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份”。由此可见，集体资产股份仅是量化到人，并未确权到人，量化到人的份额并不是确定的其个人所有的份额，只是以户为单位确权取得份额的人口基数依据；户所取得的股份不仅为户内现有成员共享，而且户内新增成员也有权分享户内已经取得的集体资产权益。如果是户内成员的按份共有，则每个成员可以拒绝他人对自己份额的享有，可以将自己的份额转让或者分出，那么新增成员分享也就无从谈起。因此，户内共享的性质不应是按份共有的共享，而应是户内集体共有的共享。户可以对共享的集体资产股份的管理作出约定，没有约定或者约定不明的，每个成员都有平等的管理权，对户内共享股份的管理和处分应经全体成员的同意。所以，转让股份应经户内全体成员同意，转让出去的股份也应理解为户内成员共享的股份的转让，转让股份取得的收益也应由户内成员共享。户内成员对户所共享的股份约定不得分割的，从其约定，除非有重大理由才可以请求分割；没有约定或者约定不明的，在户的共有基础丧失或者有重大理由时才可以请求分割，例如集体成员具备分户条件从户内分出、自愿退出集体经济组织等。

有的地方作出的“户内须保留不低于一人份额的最低股权数”和“户内全部集体经济组

[25] “北岸区办法”第16条规定：“股权在股权户之间转让。股权转让时，需取得股权户内全部集体经济组织成员的同意，且户内须保留不低于一人份额的最低股权数。户内全部集体经济组织成员的户籍迁出本集体经济组织所在地后，其户内股权方可全部转让。”第18条规定：“禁止恶意收购其他股权户的股权，禁止私下转让股权。”

组织成员的户籍迁出本集体经济组织所在地后，其户内股权方可全部转让”的限制性规定，也体现了农民集体所有权对本集体成员的社会保障功能。但这里是以户籍作为集体成员资格认定标准，在户籍与集体成员资格认定分离的情况下，不应以户内集体成员户籍的全部转出作为户内股权可以全部转让的限制条件，而应当规定为户内集体成员全部退出本集体经济组织成员资格的，可以全部转让户内股权。有的地方规定不得恶意收购其他户的股权，但对于什么是恶意收购并未明确，需要依据民法基本原则和集体所有权的性质具体判断，例如欺诈、胁迫或者利用对方处于危困状态的收购，恶意串通损害他人利益的收购等。禁止私下转让股权，就是要求农户之间转让股权应当经过法律或者集体经济组织章程规定的程序，不得私下转让。有的地方规定，在集体成员股份转让中要防止出现持有份额较大股东，或者直接规定了受让持有股份的最高份额，<sup>[26]</sup>体现了集体成员地位的平等性和集体所有权公平保障集体成员的本质。

本集体经济组织赎回股份，是指股权户内全部集体成员资格终止的情况下，由本集体经济组织赎回股份。地方文件规定的赎回事由主要包括：户内全部集体经济组织成员死亡，其合法继承人自愿提出退出股份申请；户内全部成员户籍迁出本集体经济组织所在地，其本户自愿提出退出股份申请；户内全体成员成为国家行政机关、企事业单位正式在编人员，其本户自愿提出退出股份申请。在这几种情况下，经本集体经济组织审批同意，可以由本集体经济组织赎回股份。这些情况都是在自愿退出申请基础上的赎回，地方文件中没有规定强制赎回。有学者认为，“就股份退出的实体法而言，无论是集体成员丧失成员资格还是损害本集体利益均不宜强制其退出股份”。<sup>[27]</sup>笔者认为，从集体资产的公有制性质考虑，在规定激励集体成员自愿有偿退出的赎回的同时，也应对集体强制收回股份作出规定，例如户内集体成员全部死亡的，集体应当收回股份，而不应取决于其继承人的自愿申请赎回。户内分得股份的成员成为国家行政机关、企事业单位正式在编人员的，其股份未被户内新增成员分享的，亦应由集体收回或者赎回。从未来考虑，也可以规定户内成员长期（例如20年）脱离农业农村生活、完全享有城市社会保障的，可以由集体收回股份。赎回资金从村集体经济组织的经营收益中列支。所收购的股份可以追加到集体股中，也可以为没有取得集体资产股份的新增集体成员分配股份，也可以公开转让给本集体经济组织的其他股权户，或者用于核减集体经济组织的相应股份数。

#### （四）股份的抵押、担保

股份的抵押、担保，是农民集体成员对集体资产股份权的融资利益的享有，集体成员可以将其享有的集体资产股份权抵押、担保取得贷款。既然现阶段集体成员的集体资产股份的转让限于本集体范围内，集体资产股份抵押权、担保权实现时的股份权的变价，也限于本集体范围内的转让，债权人对变价款或者抵押股份权所取得的收益优先受偿。

#### （五）股份继承

“意见”提出要进行农民集体资产股份继承权改革，要求有关部门指导制定农民持有集体资产股份的继承办法。对此，大多数地方仅规定可以依法继承，也有的具体规定了集体资产股份继承的条件、非本集体成员继承股份的处理、继承股份的程序等。<sup>[28]</sup>关于集体成员

[26] “浙江条例”第30条第3款规定，村集体成员通过折股量化和转让持有的农村集体资产股份不得超过本组织股权总数的百分之三。《政和县村集体经济组织股权管理暂行办法》（政人综〔2019〕150号，以下简称“政和县办法”）第18条规定：“同一股权户在受让股权后，其享有的股份数不得超过本集体经济组织个人股份数的5‰。”

[27] 高海：《集体资产股份有偿退出的特别性及其规范》，《法治研究》2022年第1期，第129页。

[28] 例如，“江苏条例”第45条、“浙江条例”第30条都规定农村集体资产股份可以依法继承，但对具体继承办法没有规定。“政和县办法”第五章则规定了股份继承的具体办法。

的集体资产股份继承，首先要解决集体资产股份的遗产能力问题。遗产是自然人死亡时遗留的个人的合法财产。集体成员享有的集体资产股份是与其集体成员资格取得的对集体资产的股份，不是其个人的出资股份，仅是其在集体公有制上实现其利益的依据。其实质是从集体经营收益分配中取得财产的权利，在未取得分配利益时，仅是从集体取得财产的资格性权利，是成员资格在集体经营性收益分配上的具体化和形式化。因此，集体成员所享有的集体资产股份权并不当然地具有遗产能力。集体公有财产是集体给予集体成员的社会保障，集体资产股份就是实现社会保障的具体方式，其取得和享有以集体成员的生存和资格为前提条件，集体成员死亡时，其社会保障需要终止、其成员权终止，从集体分配经营收益的股份权也就终止了。这种资格权属性的参与集体收益分配的股份权并不能作为遗产，因为这种资格来自公有制的集体成员资格，不是私有财产资格，是不能继承的。集体成员的集体资产股份权中可以作为遗产的，只是集体成员死亡时依据股份权已经取得的收益或者在分配当期死亡时应当分得但尚未取得的可分收益。

认可集体成员股份的遗产资格与集体资产股权管理原则在操作上是矛盾的。“意见”提出进行农民集体资产股份继承权改革，同时又倡导农村集体成员家庭今后的新增人口，通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法，按章程获得集体资产份额和集体成员身份。如果量化到人、确权到户的集体经营性资产股份允许集体成员死后由其继承人继承，实际上就是确认量化到人的股份为其个人股份，其死后可以由其继承人继承，从而排除了家庭其他成员的共享和家庭新增人口的分享，集体成员家庭新增人口只能通过继承取得被继承遗产股份，不可能通过分享取得集体资产股份和成员身份，而非集体成员的继承人却可以通过继承取得集体资产股份和集体成员身份。正是存在这样的矛盾，有的地方文件规定，各股权户的股份数为本次折股量化基准日户内集体经济组织成员享有股份数的总和。股权确权到户后，无论人口增减变动，集体经济组织的股份总数和户内股份数保持不变，若股权户内成员发生增减，其户内每个成员享有的股份数由股权户自行协商确定。股权户的股份在本户内所有成员死亡后，股权继承人方可办理继承手续。<sup>[29]</sup>可见，股权户内集体成员没有全部死亡的，不发生股份继承的问题，户内成员死亡不减少其股份总数，户内新增人口通过户内成员的协商分享户内份额取得集体资产股份。

上述规定似乎避免了户内成员死亡后股份继承与新增人口分享集体资产股份之间的矛盾，但是户内所有成员死亡的几率很小，股份继承的制度价值值得怀疑，而且在操作上也有制度逻辑的障碍。如果是户内所有成员死亡后才发生继承，那么继承人就是户外的本集体成员或者非本集体成员。户外的本集体成员作为继承人，一般是已经取得过本集体资产股份的人，因为只有取得了集体资产股份才能成为一个股权户。已经取得过本集体分配的集体资产股份的集体成员，通过继承再享有更多的集体资产股份，其正当性值得商榷，因为这与集体公有制平等保障本集体成员公平享有集体资产股份的性质不符。如果并未取得过集体分配股份的本集体成员继承取得集体资产股份，则符合集体成员公平享有集体所有权社会保障的性质，具有实质正当性。通过继承取得集体资产股份，还会在新增人口与继承人之间发生遗产分配的矛盾：非继承人的新增人口不能通过继承取得集体资产股份；继承人已经取得了集体分配的资产股份，再通

[29] 参见“政和县办法”第22条；《涵江区农村集体经济组织股权管理暂行办法》（涵政办〔2019〕25号）第8条、第22条。

过继承取得股份，甚至非集体成员也通过继承取得了集体资产股份。即使未取得集体资产股份的新增人口通过继承取得了股份，也会使其认为股份权的取得来自被继承人的遗留，并非来自集体的分配，从而强化其股份私有观念，无法使其感受到集体社会主义制度的优越性。同时，未从集体分配取得股份的情况，只有在集体资产股权绝对静态管理的模式下才会发生，在动态管理或者动静结合的模式下，不会发生未从集体取得股份的情况，或者未取得分配股份是暂时的，经过章程或者法律规定的期间，经本集体成员决定可以调整股份的分配。因此，集体资产股份继承与集体股份分配相比，未必符合集体所有权的内在法理，其制度成本也未必简约。如果继承人非本集体成员，则与集体所有权的本集体成员集体所有的性质相违背。集体资产股份只能量化给本集体经济组织成员，集体资产股份的取得以本集体成员资格和成员权为前提。按照“意见”规定，现阶段农民持有的集体资产股份有偿退出不得突破本集体经济组织的范围，因此集体资产股份继承也不宜突破本集体经济组织的范围。

#### （六）参与民主管理决策

“意见”明确提出，农村集体产权改革要落实农民对集体经济活动的民主管理权利，对集体资产的清产核资要经过成员大会或者代表大会确认；对集体财务管理，要落实民主理财，切实维护集体成员的监督管理权；集体经济组织股权是否设置集体股，由本集体经济组织成员民主讨论决定；集体成员资格要在群众民主协商基础上确认，要得到大多数人的认可。该文件并没有规定集体经济组织管理的表决事项依成员所持股份数额表决。在许多地方性规定中，都规定集体资产股份量化后，以户为单位向集体经济组织成员出具股权证书，作为其占有集体资产股份、参与管理决策、享有收益的有效凭证，但也都没有规定集体经济组织的决策事项的表决规则以成员所持的股份数决定，而是实行成员民主表决的原则，一人一票或者一户一票。<sup>[30]</sup>可见，集体成员持有股权证只是其参与集体经济组织管理和表决的资格证明，集体资产股份量化后的所有权仍属于农民集体所有，集体成员享有的股份权是对集体资产经营收益的分配权，并非资本所有权。因此，集体经济组织实行成员民主管理，以成员平等的一人一票或者成员代表的一户一票为表决基础，集体成员享有的集体资产股份并不作为表决权依据，只是参与表决的资格证明，这是集体经济组织与资本企业的重要区别。

## 六、农村集体资产股份权的管理

“意见”第四（九）部分指出：“股权管理提倡实行不随人口增减变动而调整的方式。”在当前的农村集体产权股份合作制改革试点中，“对于经营性资产折股量化到成员形成的股权，多数地方实行不随人口增减变动而调整的方式，一些地方探索实行‘量化到人、确权到户、户内共享、长久不变’的股权静态管理模式”。<sup>[31]</sup>但是，公有制性质决定了本集体成员集体并不是某一个时点的成员的私人集体，而是公有制的开放集体，这种开放性允许符合集体

[30] “梧州市意见”规定，“农村集体资产折股量化到有股东资格的成员后，集体资产所有权归农村集体经济组织成员集体所有”；“制定的年度收益分配方案要科学合理，经农村集体经济组织成员（代表）大会讨论表决通过，并经公示无异议，报乡镇政府（街道办事处）审核后方可实施”。

[31] 韩长赋：《国务院关于农村集体产权制度改革情况的报告——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/434c7d313d4a47a1b3e9edfbacc8dc45.shtml>，2022年5月2日最后访问。

公有制目的的新成员加入集体。新增的集体成员理应平等、公平地取得对集体经营性资产股份的分配。家庭新增成员通过分享家庭内拥有的集体资产权益的办法,按章程获得集体资产份额和集体成员身份的政策看似合理,但问题在于如果新增成员不能从家庭分享集体资产份额,也就不能取得集体成员资格,其未取得集体成员资格又凭什么分享集体资产份额?如果分享家庭已经取得的集体资产权益成为取得集体成员身份的条件,实际上就将新增家庭成员的集体成员身份交由家庭决定,而不是由社会即集体决定,这显然与集体所有制的社会主义性质不符。其实,这一规定颠倒了成员资格取得与分享集体资产权益的关系。集体长久地不给新增成员分配股份,而由其共享或者继承家庭已经取得的集体资产股份,也会使其认为其取得的股份是私有财产,与集体公有制无关,如此长久不变则将导致集体所有制名存实亡。在农村集体产权的股份合作制改革中如何管理集体成员的股权,涉及是否坚持集体成员股权按照公有制原则分配的重要问题。笔者认为,应实行家庭新增人口取得集体成员身份后分享家庭内拥有的集体资产份额和按照章程分得集体资产份额的动静结合的管理模式。对于家庭已经取得的集体资产股份,由家庭成员集体共有,家庭新增集体成员出生后符合集体成员资格条件的,就取得集体成员资格,即应分享家庭已经取得的集体资产份额。量化到人、确权到户的集体资产股份原则上实行静态管理,但不宜绝对化地静态管理、长久不变,而应当在经过合理期间后,根据本集体经济组织人口变化对集体成员股份享有进行合理调整。合理的期间可以由法律或者法规作出原则规定,具体由集体经济组织章程规定。合理调整是指在保持股份基本稳定的原则下,对因人口变化引起的股份享有不均予以适当调整,不是打乱重分,重点解决新增集体成员分享集体资产股份的问题。既使新增成员能够通过分享家庭已经取得的集体资产份额享有集体资产利益,保持集体资产股份分配的相对稳定,又能最终解决新增成员的家庭农户公平享有集体资产份额,避免家庭内部的分配矛盾和由此引发的社会问题。

## 七、农民集体成员集体资产股份权的性质

农民集体成员的集体资产股份权,本质上是农民集体收益分配权的实现形式,是农民集体公有制的实现形式,并非通过折股量化取得的对集体经营性资产的所有权。有的学者认为,“农民利用成员资格身份加入合作社的过程实现了股东向合作社的出资,以此获得合作社的股权,实质上就是依靠集体经济组织成员资格来实际获取和实现集体经营性资产的所有权。与此同时,农民出资的集体经营性资产转化为企业资产,从农民个人直接支配转化为资产管理公司法人经营,农民个人也从集体成员转化为股东身份并按照股份合作社章程行使股东权利。”<sup>[32]</sup>如此描述的集体经营性资产折股量化就成了一个私有化的过程:先是集体成员以其成员资格取得对集体经营性资产的所有权,再将其所有的资产向股份合作社出资,其出资由农民个人直接支配转化为法人经营,农民个人也由集体成员转化为股东。这就完全套用了私人公司股东出资的逻辑。实际上,集体经营性资产折股量化给集体成员完全不同于私人出资公司,根本不存在集体成员以其成员资格取得对集体经营性资产的所有权的问题,而是在坚持集体所有权的基础上,将用于集体经营性资产的收益分配的股份确认给了集体成员,集体成员取得的股份权仅是对集体经营收益的分配依据,而不是所有权;集体成员对集体所有的经营性资产只有在集体所

[32] 段浩:《农村集体经营性资产股份合作法律制度构建研究》,法律出版社2021年版,第74页。

有权中的成员权，没有个人的所有权。这里，成员权的内容是对集体经营性收益的分配权，其取得的股份是其对集体经营收益的分配权的实现依据。集体经济组织代表集体行使所有权，因而将集体经营性资产折股量化给集体成员，其解决的是集体经营收益的分配依据问题，集体成员对集体经营性资产股份的取得是集体所有权实现集体成员利益的具体形式的股份化，其股份的分配和持有都应当以集体成员资格为前提，不得借股份量化将集体所有权分割为成员个人所有权，不存在成员将其量化取得的个人所有权的资产出资给集体经济组织法人、成员个人由集体成员转化为股东的问题。

集体经济组织的资产属于成员集体所有，并非集体成员所有，成员作为构成集体所有权主体的成员集体的一员，享有成员权，并取得对集体经济组织代表集体行使所有权的经营性资产的股份权。当其以股份权分得集体经营收益时，就实现了其成员权，而不是实现了成员对经营性资产的所有权。集体成员取得的对集体经济组织法人资产的股份权，是基于集体公有制原则进行量化分配的。集体公有制的本质就是在对土地等生产资料不可分割地共同占有的基础上，实现对集体成员的生存和发展的保障功能，因此股份权的量化分配只是集体成员依据其取得的股份参与集体收益分配，即取得对集体资产的经营收益中实现于集体成员的可分配利益的依据，而不是对集体土地等生产资料的私有化分配，不具有分割集体资产的性质。

有的地方文件中表述：“农村集体资产股权量化是实现‘共同共有’向‘持股各有’转变的关键。”<sup>[33]</sup>有的学者认为：“经过互助与合作两个阶段，农民的个人所有快速演变为初级社社员之间的按份共有，此时的按份共有即为私有制基础上的按份共有。在高级社和人民公社建立后，‘合作社所有制’变为‘集体所有制’，社员（或者成员）个人的产权主体性被完全湮灭，社员间的按份共有也就不再被提起。但当下正在进行的以清产核资为基础、通过折股量化方式形成的股份合作制经济，正是在尊重集体成员个人的产权主体性基础上所进行的一次历史性回归，即要在公有制基础上最终实现‘集体成员间的按份共有’。”<sup>[34]</sup>笔者认为，如果认为当前的集体产权改革是向初级社的个体产权的按份共有回归，当然是回归私有制；在公有制基础上就不可能是个人的按份共有。因为按份共有的本质并不是共有人对同一共有物有份额，而是共有人对份额的自由处分，按份共有人可以随时请求分割为单独所有；<sup>[35]</sup>而集体公有制是以不可分割的共同占有为基础的，是“在协作和对土地及靠劳动本身生产的生产资料的共同占有基础上，重新建立个人所有制”。<sup>[36]</sup>因此，坚持集体公有制就不可能实行按份共有，不应该将私有制基础上的概念用于公有制的集体所有权。集体产权的股份量化不是对集体土地和资产所有权的私有化，而是在坚持集体所有权基础上以股权形式对集体所有权的实现，这种实现方式就是集体经济组织法人代表集体行使所有权，集体成员享有对集体经营性资产的股份权，以股份权参与集体经营收益的分配，将集体利益实现于集体成员。在实现集体所有权目的的同时，成员集体所有的基础不可动摇，而且要通过公共积累保障其发展壮大。集体成员在成员集体所有的基础上分得股份权与私人出资给法人取得的股份权有本质区别，虽然二者都有分

[33] 《罗陈乡农村集体资产股权量化工作实施方案》，<http://xxgk.guangshan.gov.cn/pdf.php?aid=28759>，2021年12月3日最后访问。

[34] 王洪平：《集体产权制度改革背景下“坚持农民集体所有不动摇”的认识论》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2021年第2期，第79页。

[35] 参见谢怀栻：《外国商法精要》，法律出版社2002年版，第154页。

[36] 《马克思恩格斯选集》第23卷，人民出版社1972年版，第832页。

红权的内容,但性质不同。集体成员的股份权体现的是集体资产公有制的收益分配权属性,集体成员于集体所有权只有成员权,不发生对集体经营性资产的分割问题;而私人出资则是公司法人资产私人所有权性质的体现,在法人终止时,股东要以其股权分割剩余财产,实现其所有权。这是集体经济组织与私有财产出资建立的公司企业组织的本质区别,表明以股份合作制建立集体经济组织,不是向初级社的简单回归,不是恢复成员个人的私有股权,而是在更高层次上,也就是在经过了高级社、公社阶段后的本集体成员集体公有制基础上的集体资产的折股量化分配。这正是对集体经济组织法人进行具体制度和规则设计的法理基础,也是落实中央提出的农村集体产权改革必须毫不动摇地坚持集体所有制的底线规则的关键。为此,集体资产的股份量化必须坚持集体公有制对集体成员的保障性分配,遵循集体成员资格平等和公平量化的原则。所谓保障性分配,就是不能按照私人出资追求分红最大化,而是为集体成员提供最基本的社会保障和发展福利,要兼顾成员分配和集体积累的长远发展,兼顾成员个人利益与农村集体公共设施和公益事业,同时也要处理好现有成员与新增成员、未来集体成员的利益关系。

认识农民集体成员在股份合作社集体经济组织股份权的集体公有制分配性质,对于坚持集体资产股份合作制改革的社会主义方向、坚持集体所有制的公有制性质不动摇,至关重要。为此,必须在集体成员股份权的内容设置上,符合集体公有制的要求,而不能将其等同于私人出资的股份权。有学者认为,“目前通过社区股份合作制改革还权于民、还利于民,还只是最基础的一步,它最终必须走向个人所有制。事实上,不少已经进行股份合作制改革的社区现在正在进行的现代企业制度取向的进一步改革就是例证”,<sup>[37]</sup>对此应予高度警惕。关键是把握好将集体资产折股量化给集体成员是在本集体成员集体所有基础上分配的公有制性质,把它与私人出资取得股权区分开来,作出符合集体公有制性质的现代企业制度安排。

---

---

**Abstract:** The right of members of farmers' collectives to the quantitative allocation of shares of collective operational assets is based on the membership in the collective, which is in turn based on the collective ownership. The objects of the shareholder's right to collective operational assets of members of farmers' collectives are the collectively-owned assets accumulated in the operation of the collective economy, which determines that the shareholder's right to collective assets is not a shareholder's right to private capital based on individual contribution, but the right of shareholding members of collectives, which by nature is the participation in the distribution of profits from the collective business operation. In the determination of membership in a collective and the establishment of the types of shares of collective assets, the principle of distribution, the contents of the shareholder's right, and the enterprise system of collective economic organizations, efforts should be made to uphold and realize farmers' collective ownership and meet the requirements of farmers' collective public ownership.

**Key Words:** reform of rural collective property rights, farmers' collective ownership, member of a farmers' collective, shareholder's right to collective assets

---

---

[37] 徐旭初:《农村股份合作的实践形态和理论思考》,载中国农村合作经济管理学会编:《农民专业合作社重点问题研究汇编》,中国农业出版社2016年版,第83页。