

Wang Yumei

王玉梅◎著

从农民到股民

农村社区股份合作社基本法律问题研究

CONGNONGMINDAOGUMIN

NONGCUN SHEQU GUFEN HEZUOSHE JIBENFALÜWENTI YANJIU



中国政法大学出版社

北京市海淀区农村工作委员会资助项目

从农民到股民

农村社区股份合作社基本法律问题研究

CONGNONGMINDAOGUMIN

NONGCUN SHEQU GUFEN HEZUOSHE JIBENFALÜWENTI YANJIU

王玉梅◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

从农民到股民: 农村社区股份合作社基本法律问题研究/王玉梅著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2015. 8
ISBN 978-7-5620-6300-1

I. ①从… II. ①王… III. ①农村股份合作经济—经济法—研究—中国
IV. ①D922. 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 214532 号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285 (总编室) 58908433 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	10
字 数	230 千字
版 次	2015 年 8 月第 1 版
印 次	2015 年 8 月第 1 次印刷
定 价	32.00 元

前言

随着农村工业化、城镇化进程的加快推进，近年来我国经济相对发达地区城镇周边的乡村行政体制作了相应调整，在撤乡并村和“村改居”的过程中，农村经济结构和社会结构发生了深刻变化，原来集体所有的土地因为国家征收产生了数额可观的集体资产，除了征地补偿款之外，一些地区原先已有集体经济的运营，也积累了一定的集体资产。随着农村集体资产数量的增加，以及农民个人权利意识的觉醒，农民要求分享集体收益的呼声日益强烈。

城市扩张的背后是巨大的经济利益，一方面农民主张参与集体资产的管理、分享集体收益，另一方面与农村集体资产有关的腐败也在疯狂滋生。近年来“小官巨腐”问题严重，以北京市为例，2014年北京市纪委对16个区县开展调研，并通报了在过去数年中发生的几起重大贪腐案件，其中朝阳区孙河乡原党委书记纪海义受贿9000余万元、海淀区西北旺镇皇后店村会计陈万寿挪用



资金 1.19 亿元、延庆县旧县镇农村经济经营管理中心原主任袁学勤挪用公款 2400 万元，同时北京市纪委正在对 56 名乡村干部违纪违法的问题进行严厉查处。^{〔1〕}如此严重的状况迫使我们反思现有的农村治理机制和农村集体资产监管体制。

长久以来，由于农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格，导致了农村集体资产的荒废、闲置，甚至流失，加剧了模糊的集体产权制度与集体收益合理分配之间的尖锐矛盾，损害了农民的合法利益，影响农村社会的和谐稳定。

为了有效解决传统农村集体产权制度下产权虚置的弊端，防止农村集体资产流失，满足农民参与集体资产管理和集体收益分配的诉求，保护农村集体经济组织及其成员的利益，自 20 世纪 80 年代起，山东、广东、北京、上海、江浙等地陆续开展农村集体产权制度改革。农村集体产权制度改革，也称农村社区股份合作制改革，是在坚持农民集体所有的前提下，按照股份合作制的原则，将农村集体经济组织改制为农村社区股份合作社，对农村集体资产进行清产核资，将农村集体资产折股量化到人，使原来“名义上人人有份，实际上人人无份”的权利切实落实到农民身上，从而实现农民变股民，依股份分享农村集体资产收益。

现在，农村社区股份合作制改革已经从东南沿海省市扩展到中西部地区，成为解决集体资产产权矛盾、促进农村城市化的重要制度安排。中共中央十八届三中全会明确提出“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作”。2014 年中央 1 号文件《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》中亦指出要“推动农村集体产权股份合作制改革，保障农民集体经

〔1〕 参见“反腐败不可有丝毫懈怠——北京市纪委对 16 区县落实‘两个责任’开展调研”，载北京纪检监察网，访问网址：http://www.bjsupervision.gov.cn/xb_lzbj/c18-a16130.html，最后访问时间：2015 年 2 月 26 日。

济组织成员权利，赋予农民对落实到户的集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，建立农村产权流转交易市场，加强农村集体资金、资产、资源管理，提高集体经济组织资产运营管理水平，发展壮大农村集体经济”。2015年中央《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确提出，要推进农村集体产权制度改革，探索农村集体所有制有效实现形式，出台稳步推进农村集体产权制度改革的意见，开展赋予农民对集体资产股份权能改革试点；加强农村法治建设，健全农村产权保护法律制度，抓紧研究起草农村集体经济组织条例。可见，保障农民对农村集体资产的权益、推动农村社区股份合作制改革、促进农村产权制度法制化乃是大势所趋。

农村社区股份合作社是农村社区股份合作制改革的主要产物，是一种新型的农村集体经济组织，尽管中央文件中反复出现“农民股份合作制”的提法，但关于农村社区股份合作社还未有统一的法律规定。目前农民社区股份合作社的运作主要依赖于地方性法规以及自治性质的农村社区股份合作社的章程，正因如此，各地的农村社区股份合作社各具特色，但也显现出一些具体而棘手的问题。例如，农村社区股份合作社不同于合作社，也有别于公司，那么农村社区股份合作社的法律地位究竟为何？农村社区股份合作社的股东资格如何认定？农村社区股份合作社的治理机构如何安排？农村社区股份合作社与政府的关系如何处理？诸如此类难题，均需要进行细致且深入的研究才可能寻得破解之道，使农村社区股份合作社的运作得以规范化、法制化。

对于农村社区股份合作社，一些学者从经济学、管理学、农林学的专业角度进行了一些研究，但从法律的视角出发所做的系统的研究还比较少。笔者作为北京市人大代表，自2002年起被任命为北京市人大常委会农村工作委员会委员，有机会参与北京市



人大农村工作委员会关于农村集体经济组织产权改革的调研及构建相关制度的论证。出于工作需要，也基于法学学者的学术研究兴趣，笔者一直较为关注与农村社区股份合作社有关的法律问题。2013~2014年笔者受托于北京市海淀区农村工作委员会就农村集体资产监管问题进行了专题研究。在此期间，笔者对农村集体资产、政府监管行为和农村社区股份合作社的相关理论进行了较为深入的研究，并实地调研了海淀区多个乡镇和北京市其他区县的典型乡镇的相关情况，获得了很有价值的第一手资料，最终完成了题为“农村集体资产监管的法理基础与运行机制探究”的报告。事实上，对农村集体资产监管制度的研究有赖于对农村集体资产所依托的农村集体经济组织的全面而系统的认识，因此课题的研究也促成了本书的写作。

本书聚焦农村社区股份合作社的若干基本法律问题，通过对农村集体经济组织的发展脉络的梳理，揭示农村社区股份合作社产生的动因；通过农村社区股份合作社与公司、合作社、股份合作企业的比较分析，探究农村社区股份合作社的属性。在此基础上研究农村社区股份合作社的法律地位问题，并重点研究农村社区股份合作社的股东资格、股权设置与管理及其内部组织机构。最后，考虑到农村社区股份合作社与政府之间存在的微妙关系，本书还特别讨论了农村社区股份合作社的税收法律制度、公共产品供给，以及政府监管的问题。

笔者注意到，近几年在全国人大多次出现关于制定农村集体经济组织法的议案，北京市人大也将农村集体经济组织立法纳入五年立法规划中，农村社区股份合作社是农村集体经济组织在现阶段最新且最主要的表现形式，本书针对农村社区股份合作社基本法律问题的粗浅研究，望能为立法和决策提供一点理论支撑和参考。

应当说明的是，为本书之写作，笔者主要实地调研了北京市的若干典型区县，了解了农村社区股份合作社的一些现实情况，然受限于调研范围，本书中关于农村社区股份合作社的现状描述多以北京市为例。如后续有机会对其他省市进行实地调研，将进一步补充本书之内容。

王玉梅

2015 年 6 月

前 言 / 1

第一章 农村社区股份合作社概论 / 1

第一节 农村社区股份合作社的历史沿革 / 2

一、新中国农业合作化和集体化进程 / 3

二、农村社区股份合作社的出现 / 12

第二节 农村社区股份合作社的内涵 / 26

一、农村社区股份合作社的内涵综述 / 26

二、农村社区股份合作社的内涵解构 / 29

第三节 农村社区股份合作社的发展趋势及存在的法律问题 / 37

一、农村社区股份合作社的发展趋势 / 37

二、农村社区股份合作社发展过程中存在的法律问题 / 43

第二章 农村社区股份合作社与我国其他经济组织的比较 / 52

第一节 农村社区股份合作社与公司 / 52

一、农村社区股份合作社与公司的联系 / 52



二、农村社区股份合作社与公司的区别 / 55

第二节 农村社区股份合作社与合作社 / 58

一、合作社的定义、价值与原则 / 58

二、服务型合作社 / 59

三、劳动联合型合作社 / 63

四、新一代合作社 / 67

五、农民专业合作社 / 71

第三节 农村社区股份合作社与股份合作企业 / 75

一、股份合作企业概述 / 75

二、股份合作企业的性质与特征 / 79

三、农村社区股份合作社与股份合作企业的联系与区别 / 84

第三章 农村社区股份合作社的法律地位 / 87

第一节 农村社区股份合作社的法律地位现状 / 88

一、农村社区股份合作社法律地位的规范分析 / 88

二、各地农村社区股份合作社法人化的实践研究 / 92

第二节 农村社区股份合作社法律地位的路径选择 / 101

一、农村社区股份合作社法人化的必要性 / 102

二、农村社区股份合作社有条件满足法人构成要件 / 108

第四章 农村社区股份合作社股东资格的认定 / 122

第一节 农村社区股份合作社股东资格认定概述 / 123

一、农村社区股份合作社股东与农村集体经济组织成员的关系 / 123

二、农村集体经济组织成员与村民、农民的联系和区别 / 124

三、农村集体经济组织成员资格认定的必要性 / 128

第二节 农村集体经济组织成员资格认定的现状 / 130

一、农村集体经济组织成员资格认定的立法现状 / 130

二、农村集体经济组织成员资格认定的司法实践 / 135

第三节 农村集体经济组织成员资格的认定原则及标准 / 140

一、农村集体经济组织成员资格的认定原则 / 140

二、农村集体经济组织成员资格的认定标准 / 142

三、特殊群体的农村集体经济组织成员资格认定问题 / 148

第五章 农村社区股份合作社的股权 / 151

第一节 农村社区股份合作社股权设置 / 151

一、集体股 / 152

二、个人股 / 156

三、社员原始股金问题 / 163

第二节 农村社区股份合作社股权与公司股权的比较 / 165

一、股权的取得方式不同 / 165

二、股权的功能不同 / 165

三、股权的具体内容不同 / 167

四、股权的流转制度不同 / 169

第三节 农村社区股份合作社股权管理 / 169

一、农村社区股份合作社股权固化问题 / 169

二、农村社区股份合作社股权流转问题 / 176

第六章 农村社区股份合作社的组织机构 / 185

第一节 农村社区股份合作社组织机构概览 / 186

一、股东（代表）大会 / 186

二、董事会 / 201



三、监事会 / 206

四、董事、监事和高级管理人员 / 209

第二节 农村社区股份合作社组织机构运行现状 / 213

一、农村社区股份合作社组织机构运行困境 / 213

二、农村社区股份合作社组织机构运行困境的原因剖析 / 216

第三节 农村社区股份合作社组织机构制度的完善建议 / 222

一、农村社区股份合作社的治理原则 / 222

二、完善农村社区股份合作社组织机构制度 / 224

第七章 农村社区股份合作社与政府的关系 / 232

第一节 农村社区股份合作社的税收法律制度与农村公共产品供给 / 234

一、农村社区股份合作社税收法律制度与农村公共产品供给的历史沿革 / 235

二、农村社区股份合作社税收法律制度与农村公共产品供给的现状 / 252

三、农村社区股份合作社税收法律制度与农村公共产品供给存在的问题及建议 / 263

第二节 农村社区股份合作社中的政府监管 / 273

一、政府监管农村社区股份合作社的正当性 / 275

二、政府监管农村社区股份合作社的合理界限 / 282

三、对于政府监管农村社区股份合作社的建议 / 286

参考文献 / 295

后 记 / 305

第一章

农村社区股份合作社概论



我国民间自发性的合作源远流长。在广大的农村地区，农民间的合作体现为各种形式的农村合作经济组织，从农村合作经济组织的演变便可看出农村经济的发展进程。从清朝末年起，中国的大地上便涌现出一大批新实业的实践者，开始了各种合作社运动的尝试。但是对中国的经济和社会真正产生深远影响的是新中国成立后进行的一系列合作化运动。农业合作化耗时5年，在全国建立了土地等大型生产资料公有的农业生产合作社，将两千五百多年来一直由农民自有的土地转变为农民群众集体所有，实现了中国农村向社会主义的转变。^{〔1〕}随后，在短短数月时间内，合作化运动演变为集体化运动，高级生产合作社（甚至有的地方从初级生产合作社）转变为公有化程度更高的人民公社。农业合作化和集体化运动，对整个国家的经济社会生活产生了巨大的影响。人民公社后期，各地实行的“双层经营体制”^{〔2〕}的家庭联产承包

〔1〕 傅晨：《中国农村合作经济：组织形式与制度变迁》，中国经济出版社2006年版，第83页。

〔2〕 “双层经营体制”是我国《宪法》第8条规定的农村集体经济组织的经营体制。它是指以家庭联产承包责任制为基础，统分结合的制度，包含家庭分散经营和集体统一经营两个层次。



责任制极大地促进了生产力的发展,使社会生活慢慢回归到正常的轨道,为农村社区合作经济组织的重构奠定了基础。

步入 21 世纪,中国正在经历一波巨大的城镇化浪潮。1978 年中国只有不到 20% 的城镇人口,而目前中国城镇化率已超过 50%,到 2030 年,中国的城镇化率预计将达到 70% 左右。^{〔1〕}我国致力于推进高效、包容、可持续的新型城镇化。新型城镇化意味着更好地配置农村资源,让劳动力、土地等生产资源以更合理的方式得到整合,让农民和城市居民共享城镇化成果,逐步实现农民和城市居民基本公共服务均等化。然而,在农村工业化、城镇化加快推进的过程中,农村集体资产产权归属不清晰、权责不明确、保护不严格等问题日益突出,影响了农村社会的稳定和发展。为了解决城镇化过程中的突出问题,实现新型城镇化的美好愿景,农村要尽快探索出一条新的道路,在城镇化的过程中主动出击,寻求更好的出路。为此,农村集体产权制度改革势在必行,农村社区股份合作社应运而生,并且正处于积极推广阶段。

本章将通过简要梳理农村社区股份合作社的历史发展进程,分析农村集体经济组织在历史演变过程中存在的问题和创新,试图寻找推动农村集体经济组织进行产权制度改革的动力和条件,呈现农村社区股份合作社发展的现状和特征,并简要探讨农村社区股份合作社在改制过程中遇到的主要法律问题。

第一节 农村社区股份合作社的历史沿革

在新中国从封建小农经济向农业现代化发展迈进的曲折道路

〔1〕 国务院发展研究中心和世界银行联合课题组等:“中国:推进高效、包容、可持续的新型城镇化”,载《中国经济报告》2014 年第 4 期。

上,农村经济组织的形式几经变迁,对农村经济以及整个国民经济产生了重大而深刻的影响。农村社区股份合作社是一种新型的农村集体经济组织形式,是循着农业合作化、集体化、家庭联产承包责任制度的轨迹对农村集体经济组织所进行的进一步改革。通过对农村集体经济组织发展脉络的回顾,我们可以发现农村社区股份合作社发展的基础、背景及条件。

一、 新中国农业合作化和集体化进程

(一) 农业合作化

1. 农业合作化的背景

农业合作化运动在新中国成立前已有相应实践。中国共产党在新中国成立前就已经开始在革命根据地组织农民进行经济合作,当时由于面临着残酷的战争,军队和人民的的生活都极其困难,粮食物资都比较匮乏,为了发展农业生产,解决农民和军队的温饱问题,共产党通过经济合作的形式整合农村有限的人力、物力、畜力,将分散的个体劳动组织起来以生产更多的粮食。^{〔1〕}1931年,福建省上杭县才溪乡在中央领导的倡议下出现了中央苏区第一个劳动互助社。^{〔2〕}1933年苏区中央政府颁布了《劳动互助组织纲要》,对于组织互助社的一些原则问题进行了规定。1933年3月和4月,苏区中央政府先后发布了《关于组织犁牛站的办法》和《关于组织犁牛合作社的训令》,倡导农村建立互助社以调剂劳力、生产工具等余缺。

土地改革之后,农民虽然分得了土地,但是耕畜和农具等生产资料严重匮乏,农田水利失修,战争的破坏和劳动力伤亡,加

〔1〕 中共中央党史研究室编:《中共中央文件选集》(第四册),中共中央党校出版社1991年版,第353页。

〔2〕 余伯流:《中央苏区经济建设》,中央文献出版社2009年版,第32页。



上自然灾害，严重束缚了农业生产发展，农村生产力水平依然较为低下，农民生活贫困。据资料显示，当时陆续有地区出现了出卖土改中分得的土地的现象。^{〔1〕}为了巩固革命成果，调剂劳动力和生产工具的余缺，抵御自然灾害对农业的破坏以发展农业生产，在国家政策^{〔2〕}的引导下农村开始走上互助合作的道路。

此外，新中国工业化发展的需要也有赖于农业合作化运动的支持。新中国成立后，同战后大多数发展中国家将“工业化”视作国家取得政治独立和经济发展的重要手段和保证的认识一致，共产党也认为，新生的社会主义国家只有像苏联那样迅速发展工业，特别是重工业，才能在层层封锁的政治格局中谋求独立发展的空间，才能摆脱贫穷和落后。根据国务院农业发展研究中心1986年的推算，“1953~1978年计划经济时期的25年间，工农产品价格剪刀差总额估计在6000亿~8000亿元。而到改革开放前的1978年，国家工业固定资产总计不超过9000亿。因此可以认为，中国的国家工业化的资本原始积累主要来源于农业。”^{〔3〕}1953年10月，中共中央发布《关于实行粮食计划收购与计划供应的命令》，在全国范围内对主要农副产品实行统购统销政策。为了落实统购统销政策，防止农民不按照国家规定的价格而进行“私自

〔1〕 根据对山西省忻县143个村的调查，从1952年起出卖土地的农户和出卖土地的数量都呈逐年上涨的态势。参见史敬棠等编：《中国农业合作化运动史料》（下册），生活、读书、新知三联书店1959年版，第251、968页。

〔2〕 1951年12月中共中央颁布《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，其中明确提出：“要克服很多农民在分散经营中所发生的困难，要使广大贫困的农民能够迅速地增加生产而走上丰衣足食的道路，要使国家得到比现在更多的商品粮食及其他生产原料，就必须提倡‘组织起来’，按照自愿互利的原则，发挥农民劳动互助的积极性。”参见国家农业委员会办公厅：《农业集体化重要文件汇编》（上），中共中央党校出版社1981年版，第39页。

〔3〕 温铁军：《中国农村基本经济制度研究》，中国经济出版社2000年版，第177页。

交换”、“黑市交易”，农业合作化运动悄然兴起。农业合作化运动，一方面在客观上提高了生产力水平，另一方面，比起与分散的农户进行交易，政府通过合作社收购农副产品，也降低了交易成本。

2. 农业合作化的进程

我国农业合作化经历了互助组、初级生产合作社和高级生产合作社三个阶段。

(1) 互助组。新中国成立后，党中央一直没有停止对农业合作化道路的探索。1951年12月，中央颁布了《关于农业生产互助的决议（草案）》，确定了互助合作方针，正式开启了中国农业合作化运动。《决议（草案）》根据不同地区实践情况的差异，把互助合作分成三种类型：临时互助〔1〕、常年互助〔2〕以及以土地入股为特点的农业生产合作社。在本阶段，互助组尊重农民的真实意愿，组织规模较小，土地及其他生产资料所有权性质没有发生变化，加之经各级党委的宣传与落实，互助组受到了农民的普遍欢迎。1952年全国有农业互助组802.6万个，参加互助组的农户有4536.4万户，占全国总农户的39.9%，比1951年增加了20.7%。〔3〕1953年2月，《决议》去掉“草案”二字，正式颁布，更加明确地引导农民走互助合作的道路。1953年底参加互助合作组织的农户达4790万户，占全国总农户的43.6%。〔4〕

〔1〕 临时互助组的特点是土地、农具等生产资料仍然归农户私有，根据农事季节、劳动力和牲畜临时安排生产，由农户自愿结合，互帮互助。

〔2〕 常年互助组的特点是在农户生产资料所有制不变的基础上，有简单的生产计划和管理制度，有简单的产业分工，有的常年互助组还有一定的公共积累。

〔3〕 国家统计局农机统计司编：《农业合作化和1955年农业生产合作社收益分配的统计资料》，统计出版社1957年版，第9~10页。

〔4〕 《中国农村经济学》编写组：《中国农村经济学》，农业出版社1988年版，第43页。