

【乡村振兴的理论与实践】

# 农村集体经济组织收益分配的特别性 与规则完善

高海,朱婷

(安徽财经大学 法学院,安徽 蚌埠 233030)

**摘 要:**农村集体经济组织的收益分配既是集体成员受益权与集体所有权得以实现的关键环节,也是农村集体产权制度改革和正在制定的《农村集体经济组织法》的核心内容。收益分配的特别性表现在:集体成员共享收益呈现成员内部的公益性,集体成员分享收益体现成员个人的私益性;以多元分配方式实现农村集体经济组织多重综合功能。收益分配的特别性根源于农村集体经济组织的财产公共性和成员身份性。就集体成员共享收益分配的优化而言,上缴的村委会款项、提取的福利费和集体股股息宜并入公益金;未达分红门槛的可分配收益与公积公益金的功能、性质近似,可将其转增公积公益金并参照公积公益金处理其结余。就集体成员分享收益分配的改进而言,劳龄股的设置应以劳动贡献事实为依据,主要适用于集体经营性资产折股量化并控制其占股比例;治理积分作为可分配收益的分红依据时应有分配比例限制;应完善新增集体成员优先购股权等规则,促进其平等分享收益。

**关键词:**农村集体经济组织;集体成员;收益分配;集体股;治理积分

**中图分类号:**D923.2   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2022)04-0058-11

## 一、引言

农村集体经济组织的收益分配是集体成员受益权与集体所有权得以实现的关键环节,因为集体成员受益权能就是集体成员依据集体所有权的管理规约或者集体的利益分配方案从集体所有权享受利益或者取得分配利益的权能<sup>[1]</sup>。集体所有权的本质就是使集体成员平等受益并通过受益获得集体所有权提供的保障,集体成员从集体所有权受益获得保障也就是集体所有权的实现。由是观之,农村集体经济组织的收益分配规则不仅是农村集体产权制度改革和正在制定的《农村集体经济组织法》的核心内容,而且是维护农民根本利益,促进共同富裕,完善集体成员权和集体所有权有效实现的重要保障。

集体成员在集体所有权行使过程中实现的利益有两个方面:一是成员个人的共享利益,一是成员个人分享利益。成员个人的共享利益主要是对集体供给的农村公共物品和公益设施所享有的利益,成员个人的分享利益是指集体成员从集体所有权的利益分配中实现的个人独立享有的利益<sup>[1]</sup>。据此,就农村集体经济组织收益分配而言,可以分为集体成员共享收益的分配和集体成员分享收益的分配。共享收益的分配主要包括上缴的村委会款项、提取的福利费、公积公益金、集体股分红以及留存不能分红的可分配收益;而分享收益的分配则主要是指集体成员根据人口数或股份、积分等分得的归自己独立支配的可分配收益。

集体资产是否股份化,会导致农村集体经济组织的收益分配存在差异:(1)分配依据不同。

收稿日期:2021-10-12

基金项目:国家社会科学基金一般项目“集体产权制度改革中农村集体经济组织立法问题研究”(19BFX147)

作者简介:高海,男,安徽财经大学法学院教授;朱婷,女,安徽财经大学法学院硕士生。

就集体成员共享收益的分配而言,未股份化时,集体成员可以通过上缴村委会、提取福利费、提取公积公益金等方式共享收益;股份化后,集体成员还可以通过集体股分红共享收益。就集体成员分享收益的分配而言,未股份化时,集体成员主要按照人口数分享收益;股份化后,集体成员则主要根据人口股、劳龄股、土地股等不同类型的股份分享收益。(2)受益主体不同。未股份化时,所有集体成员(包括新增集体成员)因按人口数分配均能平等分享集体收益;股份化后,往往因股份实行不随人口增减变化而调整的静态管理,导致新增集体成员无法享有股份而难以平等分享集体收益。

在《民法典》已经将农村集体经济组织确立为特别法人、正加快推进农村集体资产股份化改革和《农村集体经济组织法》立法的背景下,法学界对农村集体经济组织特别法人展开了多视角的研究,但是对农村集体经济组织收益分配规则的研究较为匮乏。在仅有的研究文献中,有学者论证了农村集体经济组织的营利性<sup>[2]</sup>、成员受益权<sup>[1]</sup>、农民个体与农村集体经济组织的利益联结机制<sup>[3]</sup>,还有学者讨论了集体股改造为优先股或公益金的存废二元路径<sup>[4]</sup>。上述研究对于农村集体经济组织收益分配规则的完善均具有参考价值,但是学界尚缺乏结合最新地方规范性文件的规定,从收益分配的特别性以及集体成员共享收益和集体成员分享收益的视角,对农村集体经济组织收益分配进行专题、系统性研究。为此,本文以农村集体资产股份化改革和全面推进乡村振兴战略为背景,以地方规范性文件中农村集体经济组织的收益分配规则为分析样本,试图探究收益分配的特别性、现有规则的不足及其完善建议,以便为《农村集体经济组织法》的制定提供参照。

## 二、农村集体经济组织收益分配的特别性

梳理农村集体经济组织收益分配特别性的表现及其根源,可以为集体成员共享收益和分享收益分配规则的完善提供逻辑前提和法理基础。

### (一)特别性的表现:保护法益和分配方式的综合性

#### 1.法人类型视角下公益私益兼顾

《民法典》将法人类型化为营利法人、非营利法人和特别法人,而且以利润分配的不同区分营利法人与非营利法人:以取得利润并分配给股东等出资人为目的成立的法人为营利法人(第76条);不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人为非营利法人(第87条)。但《民法典》第96条明确规定农村集体经济组织法人为特别法人后,未界定何为特别法人。鉴于特别法人是营利法人与非营利法人之外的法人类型,其收益分配相对于营利法人和非营利法人应有特别性。

其一,相对于营利法人收益分配的特别性:兼顾并优先保障集体成员共享收益的公益性。营利法人更加注重向出资人分配利润即出资人分享收益,而农村集体经济组织特别法人的收益分配则兼顾集体成员共享收益和集体成员分享收益,甚至优先保障集体成员共享收益的分配。主要体现如下:(1)在分配项目和分配顺序上,农村集体经济组织优先保障集体成员共享收益的分配。有地方规范性文件规定农村集体经济组织的税后经营净收益的分配顺序是“上缴村委会,提取公积公益金、成员福利费,股份分红”<sup>①</sup>,或者“提取公积公益金、福利费,股份分红”<sup>②</sup>,即在集体成员分享股份分红前,不仅要提取公积金,还要优先上缴村委会、提取公益金和福利

① 参见《永安市农村集体经济组织股权管理暂行办法》(以下简称《永安市股权管理办法》)第12条。

② 参见2020年农业农村部印发的《农村集体经济组织示范章程(试行)》第45条和《宁波市农业农村局关于加强村股份经济合作社收益分配管理的通知》(以下简称《宁波市收益分配管理通知》)第2条。

费。而营利法人的税后利润除弥补亏损、提取公积金、按股分红外,已经不再提取公益金<sup>①</sup>等出资人或职工共享款项。(2)农村集体经济组织向成员分配分享收益的条件更多、更严格。营利法人向出资人分配税后利润前,仅需填补以前年度亏损、提取公积金即可;而农村集体经济组织向成员分配收益前,不仅要填补以前年度亏损、提取公积公益金和福利费等,而且年度可分配收益要达到一定额度等门槛要求。如2019年《武平县村集体经济组织股权设置与管理暂行办法》(以下简称《武平县股权管理办法》)第13条、《漳平市村集体经济组织股权管理暂行办法》(以下简称《漳平市股权管理办法》)第12条均要求“村集体经济组织年度可分配收益达20万元以上,方可进行分红”。年度可分配收益较低,按比例提取的公积公益金必然也有限;未达分红标准的可分配收益留存于农村集体经济组织,自然可以补增公积公益金等集体成员共享收益。(3)农村集体经济组织设置的集体股可以分享股息,而《公司法》第166条第3款规定公司营利法人持有的本公司股份不得分配利润。显然,无论是年度可分配收益额度等门槛要求,还是提取20%~30%公积公益金<sup>②</sup>(远高于公司法人提取10%法定公积金)、允许集体股分享股息,都是优先保障集体成员共享收益的分配,即优先保障本集体范围内全体成员公益的实现,这在一定程度上会限制集体成员分享收益的分配和集体成员私益的实现。

其二,相对于非营利法人收益分配的特殊性:兼顾并保障集体成员分享收益的私益性。非营利法人以公益为目的,不得向出资人分配利润,但是农村集体经济组织的收益分配不仅要优先保障集体成员共享收益的公益性,还要兼顾并保障集体成员分享收益的私益性。就此而言,农村集体产权制度改革中的成员资格界定、清产核资、折股量化、股份设置、股份管理等,都是为了落实集体成员按股份分享收益。集体成员分享收益,已经逐步由福利分配向按股份分配转变<sup>③</sup>。通过集体资产股份化,将股份明晰为集体收益的分配依据,也是农村集体产权制度改革的重要目的。正是因为充分关注到集体成员分享收益的事实,有学者主张农村集体经济组织法人应定性为营利法人<sup>[2]</sup>。

据上,集体成员共享收益更倾向于本集体范围内全体成员的公益;而集体成员分享收益则倾向于本集体成员个人的私益。农村集体经济组织收益分配兼顾公益和私益的双重属性<sup>[5]</sup>,这正是将农村集体经济组织定性为不同于营利法人和非营利法人之特别法人的重要理由。

## 2. 组织功能视角下分配方式多元

为了保障集体成员受益权和集体所有权的有效实现,农村集体经济组织承担着发展集体经济、提供生活保障、扶贫救助、社区治理与增加集体成员收入等多重综合功能。显然,在组织功能视角下,农村集体经济组织比营利法人更加强调公共性功能<sup>[6]</sup>,比非营利法人更加强调私益性功能。农村集体经济组织承担的多重综合功能,必然要通过多元收益分配方式来实现。

农村集体经济组织收益分配中,除人口股或基本股平等保障集体成员私益,上缴村委会款项、提取福利费和公积公益金用于集体公益、成员福利,或者用于保障农村集体经济组织持续发展之外,还有一些特殊股份或收益分配方式服务于农村集体经济组织特定功能的实现。举例如下:(1)赋予集体股股息广泛的公益功能。各地设置集体股的目的近乎一致,即用于弥补亏损、发展集体经济、社会保障支出、必要的公益性支出、增加集体积累,以及处置遗留问题、化解村级债务<sup>④</sup>。集体股的设置使农村集体经济组织可以凭借集体股股息提高公共服务能力,拓展农村

① 2005年修改后的《公司法》取消了用于职工集体福利的法定公益金。

② 参见《武平县股权管理办法》第13条、《漳平市股权管理办法》第12条。

③ 《北京市关于规范新型农村集体经济组织收益分配工作的意见》(以下简称《北京市收益分配意见》)第2条、《宁波市收益分配管理通知》第1条。

④ 参见2020年《黑龙江省农村集体经济组织条例》第12条、《江西省宜黄县农村集体资产量化及股权设置与管理指导意见》(以下简称《宜黄县股权管理意见》)第4条与《和林格尔县农村集体资产股权设置与量化管理指导意见(试行)》(以下简称《和林格尔县股权管理意见》)第2条。



集体经济组织的发展空间。(2)设置扶贫救助等具有特定功能的特殊股。如为了照顾军烈属,解决智障、残疾、因病致贫、丧失劳动能力成员的保障问题,分别设置贡献股、扶贫救助股<sup>①</sup>。(3)将能够强化社区治理的治理积分作为收益分配依据。地方实践中兴起的治理积分的加分项目和扣分项目体现了农村集体经济组织功能的综合性。宁夏固原市设置了“脱贫攻坚、公德美德、遵纪守法、移风易俗、环境卫生、公益事业、学习培训、党支部工作”等加分项目;同时设定了“道德失范、邻里纠纷、恶意上访、子女辍学、参与赌博、乱搭乱建”等扣分项目<sup>②</sup>。合理设置治理积分的加分项目和扣分项目,再通过治理积分参与收益分配,有助于强化对集体成员的激励约束。显然,治理积分既是社区治理的有效工具,又是集体收益的分配依据,同时是促进社区治理有序有效与集体成员分享收益科学合理的重要手段,具有实现集体成员公益与私益的双重功能。(4)提取奖励基金,用于奖励对集体经营收益增量有重要贡献的人员。奖励基金提取比例一般是 10% 或 10%~15%,提取顺序一般在提取公积公益金(包括福利费)之后,按股分配之前;提取基数限于对当年集体经营收益有贡献的增量,不包括集体资产入股或租赁等稳定收入、集体土地征收补偿和政府补助等与个人贡献无关或关系不大的款项<sup>③</sup>。

## (二) 特别性的根源:集体公有制对集体成员的保障性

### 1. 集体财产的公共性对收益分配的影响

集体公有制或农民集体所有权的本质是对本集体成员提供多维保障,例如温饱保障、居住保障、公共设施和福利保障、共同富裕保障。农村集体经济组织作为集体资源性资产的代表行使主体和集体经营性资产折股量化的组织载体,是集体公有制有效实现的重要主体。农村集体经济组织的财产公共性,决定了其功能的保障性以及保障的综合性、全面性,由此也表明其承担着一定的社会公共服务职能,并阐释了其收益分配兼顾公益与私益,尤其是集体成员共享收益优先分配以及分配方式多元的必要性和正当性。

充分并优先保障集体成员共享收益的分配,是强化农村集体经济组织保障能力,提升农民集体所有权对集体成员保障水平的前提和基础。不仅要通过公积金保障农村集体经济组织生产经营的资金投入,通过奖励基金激励为集体收益增量做出突出贡献的人员,从而促进农村集体经济组织收益持续增加和集体公有制财产保值增值;而且要通过集体股股息解决农村集体经济组织的历史遗留问题,通过公益金(包括福利费)为集体福利、文教、卫生、困难户等提供资金支持,通过其他分配为农业公共设施或主导产业提供补贴<sup>④</sup>。如果农村集体经济组织提取公积公益金、奖励基金,与公司等组织体利益分配方式差异不大的话,那么提取集体股股息、公益金等则与公司等组织体利益分配方式存在明显不同,这也正是农村集体经济组织的财产公共性及其引发的保障综合性等特别性所决定的。

### 2. 集体成员的身份性对收益分配的影响

农民集体资产所有权主体是本集体成员集体,集体成员限于一个村、组或乡镇范围内,一个成员只能成为一个农村集体经济组织的一份子,显然集体成员具有身份性。集体成员的身份性不仅决定了其有资格成为农村集体经济组织保障(如配置股份、分配收益)的对象,而且决定了集体资产股份转让应限于本集体范围内——避免集体收益外溢。即使非本集体成员因继承等原因取得集体资产股份,可以分享股息,也应当限制非本集体成员持股比例甚至持股时间,并赋

① 参见 2020 年《温泉镇农村集体产权制度改革股权量化工作方案》(以下简称《温泉镇股权量化方案》)。

② 参见《“小积分”积出乡村新风尚——宁夏回族自治区固原市探索乡村文明实践积分制》, <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/29/5530981/files/cd7d3bfb51b47599c7e2fe0be68f7df.pdf>, 访问日期 2021 年 5 月 6 日。

③ 参见《北京市收益分配意见》第 4 条、《山东省关于引导农村集体经济组织规范收益分配的通知》(以下简称《山东省集体收益分配通知》)第 3 条。

④ 参见《山东省集体收益分配通知》第 5 条。

予本集体成员对非本集体成员股东转让的股份享有优先购买权,尽量使集体收益在本集体范围内分配。同时,非本集体成员股东不宜享受集体福利、困难补助等。集体成员身份的平等性则要求在无特殊贡献、治理积分等特别理由时,集体成员应平等配股、平等受益,而且在集体资产股份不随人口增加而调整的静态管理中,应当积极促进无股份的新增集体成员及时取得股份。即使无股份的新增集体成员暂时无法按股分享收益,也应保障其从集体共享收益中受益,如享受共享收益提供的公共设施、集体福利、困难补助等,由此实现对集体成员的全面、平等保障和集体收益的分配正义。

综上,集体收益分配的特别性,既是农村集体经济组织作为特别法人之特别性的重要组成部分,又受农村集体经济组织财产的公共性、功能的综合保障性、成员的身份性等其他特别性的影响。而且,收益分配的公益性主要借助集体成员共享收益之分配规则的完善得以实现,收益分配的私益性主要依赖集体成员分享收益之分配规则的改进予以实现。

### 三、集体成员共享收益的分配规则:困惑与化解

集体成员共享收益根据其来源方式不同,可以进一步区分为积极共享收益和消极共享收益。积极共享收益是指通过上缴村委会、提取福利费、提取公积公益金、集体股分红等方式分配的收益;消极共享收益是指农村集体经济组织收益未达到分红的门槛要求而留存的可分配收益。无论是集体成员积极共享收益还是消极共享收益,其分配规则均有进一步完善的空间。

#### (一) 积极共享收益之分配规则的困惑与化解

集体成员积极共享收益之分配规则存在的困惑,具体如下:(1)公益金与福利费、集体股股息存在重复或交叉。尽管只有提取公益金在各地普遍实行,集体股则存在需要设置<sup>①</sup>、不设置<sup>②</sup>和授权集体成员民主决定设置与否<sup>③</sup>的不同做法,提取福利费也仅是部分地区的規定,但是如果三者并存,或者公益金与福利费、公益金与集体股、福利费与集体股并存,都会因为三者均可用于集体成员福利而产生用途上的交叉或重复。(2)上缴村委会款项与集体股股息重复。集体股股息的用途包括公益性支出、化解村级债务,这与上缴村委会款项的用途重复。(3)集体股会引发其他系列问题。一是集体股代表行使主体设置分歧问题,是由股东(代表)大会行使<sup>④</sup>还是由资产管理委员会行使<sup>⑤</sup>?而且由农村集体经济组织的权力机关股东(代表)大会行使集体股,会产生由农村集体经济组织自己代表行使自己股份的悖论;二是集体股是否应享有表决权问题,《深圳经济特区股份合作公司条例》规定集体股按股行使表决权,其他地区却一般未赋予集体股表决权,而且如果集体股享有表决权并按股行使表决权,还可能滋生“内部人控制”;三是集体股股息过剩导致的再分配问题<sup>[4]</sup>,如是将集体股股息再分配还是将集体股再分配?如果再分配集体股,是分配给有股份的成员股东还是优先分配给无股份的农民集体成员?如分配给有股份的成员股东,是按股份比例分配还是按人数分配?(4)公积公益金结余持续增加又无大额支出需求时,是继续按照原比例提取,还是调减提取比例或者暂停继续提取,地方规范性文件中往往缺乏具体方案。

集体成员共享收益之分配规则的完善对策,具体如下:首先,应将福利费与集体股股息并入公益金。既然公益金与福利费、集体股股息用途类似,那么在提取公益金的前提下,应不再提取

① 2020年《吴忠市红寺堡区村集体经济组织股权管理暂行办法》(以下简称《红寺堡区股权管理办法》)第5条规定,可设置不超过40%的集体股;《永安市股权管理办法》第5条规定,可设置不超过30%的集体股。

② 参见《正阳县农村集体资产股权设置与管理办法(试行)》(正产改办[2020]2号)第2条。

③ 参见2020年《黑龙江省农村集体经济组织条例》第12条。

④ 参见《宜黄县股权管理意见》第4条与《和林格尔县股权管理意见》第2条。

⑤ 参见2019年《深圳经济特区股份合作公司条例》第39条、第41条。

福利费,不再设置集体股,即将福利费与集体股股息并入公益金,与公益金的提取、管理、运用等一体规范。由此还可以简化公益金、福利费、集体股股息分别提取、分别管理、分别运用的繁琐程序;从避免集体股代表行使主体设置分歧、集体股是否享有表决权、过剩集体股股息处置方案缺失等问题看,也宜废止集体股。如果已提取的法定公益金不够开支,可以提高法定公益金(或公积公益金)的提取比例,或者经集体成员民主议定提取任意公益金。而且提取公益金和提取福利费都优先于集体成员分享收益的分配,将福利费并入公益金,并不影响福利费的提取顺位;集体股股息的分配与集体成员分享收益的分配一般处于同等顺位<sup>①</sup>,将集体股股息并入公益金后,还可以将集体股股息的提取顺位前移,优先保障集体成员共享收益的分配。

其次,暂时还需设置集体股时,可以将上缴村委会款项并入集体股股息。如果集体股股息还承担集体成员福利之外的特定功能,在一定期限内仍可以授权集体成员民主议定是否设置集体股,但是未来理想的发展走向应当是废止集体股并由公益金替代,即由集体股和公益金双轨制转为公益金单轨制<sup>[4]</sup>。在设置集体股的前提下,更宜将上缴村委会的收益分配方式废止,将上缴村委会款项的开支需求并入集体股股息,由集体股股息予以满足。至于上缴村委会的收益分配方式废止后,其原享有的优先于集体成员分享收益的分配顺位,可以通过集体成员民主议定将集体股设置为优先分享收益的优先股予以实现<sup>[7]</sup>。《深圳经济特区股份合作公司条例》在2019年修改之前,曾规定集体股股息优先于集体成员分享收益进行分配,这可为集体股设置为优先股提供实践经验。

最后,完善公积公益金结余持续增加又持续闲置的应对之策。为适应福利费、集体股股息并入公益金的改革,尤其是为了避免公积公益金结余持续增加、暂时又无大额支出需求的闲置现象,应完善较为灵活的公积公益金配套制度。具体如下:一是在规定法定公积公益金较低的提取比例基础上,授权集体成员根据开支需求民主议定任意公益金的提取,将是否提取任意公益金作为具有伸缩性的增减备选项;二是鼓励章程规定公积公益金结余达到一定数额或比例时可以暂停提取,即将暂停提取的条件和是否暂停提取,均授权给集体成员民主议定。上述配套制度既能强化集体成员的民主自治,平衡公益与私益,又能充分兼顾不同农村集体经济组织的具体情况,使持续增加又持续闲置的公积公益金的应对措施灵活有效。

## (二) 消极共享收益之分配规则的困惑与化解

前已提及,大部分地方规范性文件要求农村集体经济组织年度可分配收益达到最低限额时才能分红。但是,由此引发的两个问题鲜见明确规定:一是不能用于分红的年度可分配收益,是转增公积公益金,还是划入其他集体成员共享收益?二是公积公益金超过结余限额不宜再提取时,不能分红的年度可分配收益如何处置?

其一,宜明确不能分红的年度可分配收益转增为公积公益金。因年度可分配收益未达到分红标准,当年不能用于分红的可分配收益会留存于农村集体经济组织。年度可分配收益一般是指计提(企业)所得税、弥补亏损后,用于提取公积公益金(包括福利费)、奖励基金并按股分配的收益<sup>②</sup>。未设置集体股时,不能分红的年度可分配收益按正常规定(即按可分配收益一定比例)计提奖励基金后,宜全部计入公积公益金。设置集体股时,不能分红的年度可分配收益按正常规定提取公积公益金(包括福利费)、奖励基金、集体股股利后,宜将应向集体成员分红的剩余部分,全部计入公积公益金。若公积金、公益金分开计提,则根据两者应计提数额按比例分配。据此,无论是否设置集体股,实际上均将不能向集体成员分红的可分配收益,追加计入了公积公益金。不能分红的可分配收益,之所以不宜用于增加管理者的奖励基金,是因为农村集体

① 参见《山东省集体收益分配通知》第3条。

② 参见《山东省集体收益分配通知》第3条、《大田县农村股份经济合作社收益分配指导意见的通知》(田产改〔2019〕3号)第3条。



经济组织可分配收益未达到可以向集体成员分红的最低限额,说明管理者对农村集体经济组织净收益的贡献有限,不能因此增加其奖励额度;之所以不宜用于增加集体股股息,是因为集体股功能与公积公益金功能重叠,不增加集体股股息不仅不影响集体公益的实现——可以通过公积公益金实现,而且可以避免集体股前述三项弊端。

其二,应明确公积公益金结余超过限额不宜再提取时,不能分红的年度可分配收益的处置方案。不能用于分红的可分配收益既然具有补充公积公益金的功能,也应具有类似公积公益金的性质。当公积公益金达到章程规定比例或数额,不能用于分红的可分配收益无须也不宜继续转增为公积公益金时,经集体成员民主议定,应允许其继续用于分红。如此处理,能兼顾并协调集体成员共享的公益与集体成员分享的私益。

#### 四、集体成员分享收益的分配规则:不足与改进

在集体资产股份化改革语境中,集体成员分享收益的主要分配依据一是个人股,二是治理积分。同时,按个人股分享收益多与少以及能否分享,与配股依据以及有无股份有关。因此,集体成员分享收益之分配规则的不足与改进,需要从个人股尤其是劳龄股(农龄股)和治理积分之分配依据、无股份的新增农民集体成员难以平等分享收益等方面进行阐释。

##### (一)配置劳龄股分享收益的偏差与改进

个人股相对集体股而言,是指农村集体经济组织将集体经营性资产(或连同部分资源性资产)折股量化到集体成员个人的股份。实践中,各地设置的个人股类型各异:个别地区只设置单一的人口基本股<sup>①</sup>,大多数地区设置复合型股份。就复合型股份而言,有的设置“人口股+劳龄股+特殊股”<sup>②</sup>,有的设置“人口股+土地股+农龄股(贡献股)+资金股”<sup>③</sup>,还有的设置“人口股+土地股+贡献股+农龄股+扶贫救助股”<sup>④</sup>,等等。

集体所有权的本质在于平等保障每个集体成员的个人利益<sup>[8]</sup>,因此,成员个人股的设置应当以人口股或基本股为主,以便使集体成员平等地获得人口基本股及其分红。同时,为了实现集体所有权和农村集体经济组织对集体成员的激励约束机制、多重综合功能,可以基于奖励特殊贡献者设置贡献股,基于扶贫等特殊功能设置扶贫救助股,甚至基于筹资需求为自愿出资的集体成员设置资金股<sup>[9]</sup>。复合型股份中普遍存在的劳龄股,实质上是将集体成员在农村集体经济组织的劳动时间视为对集体做出贡献的时间<sup>⑤</sup>,并以此作为配置股份和分享收益的依据之一。依据劳动贡献进行股份量化虽然有助于实现“按劳分配”,符合农民集体所有权的性质,但是不应绝对化<sup>[10]</sup>;否则,劳龄股的设置就会导致劳动贡献事实与按时间分享收益之间的偏差。因为将集体成员在本集体经济组织的劳动时间作为配置股份和分享收益的依据之一,是以集体成员在该期限内为本集体提供了劳动,而且该劳动促进了集体收益增加为前置条件。

反思劳龄股的设置,在下列情形下可能会存在一定的偏差:(1)实践中劳龄股的设置往往仅与集体成员在本集体经济组织具有劳动能力的持续时间相关,却未必核查集体成员是否真正为本集体提供了劳动贡献。如果将集体成员未为本集体提供劳动贡献的时间作为配置股份和分

① 参见2019年《政和县村集体经济组织股权管理暂行办法》(以下简称《政和县股权管理办法》)第5条、《永安市股权管理办法》第5条、《红寺堡区股权管理办法》第5条。

② 参见《南丰县农村集体资产量化、股权设置及管理指导意见》(丰农产改办〔2020〕3号)第4条、《和林格尔县股权管理意见》第2条。

③ 参见《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《梧州市股权管理意见》)第4条。

④ 参见《温泉镇股权量化方案》第3条。

⑤ 参见《和林格尔县股权管理意见》第2条、《梧州市股权管理意见》第4条。

享收益的依据之一,那么会造成劳龄股的设置偏差。(2)在农村集体经济组织经营性资产的净收益增长期,集体成员的劳动对集体收益增量的贡献度才会得以体现。若集体经营性资产的净收益增长期与集体成员劳动时间不一致,也会导致劳龄股的设置偏差。(3)农村集体经济组织收益可能大部分来源于集体资产的发包、出租等行为,或者来源于集体土地征收补偿。在此情形下,集体成员的劳动时间对集体收益增量的贡献度并不明显。由此,又会导致劳龄股的设置偏差。(4)集体资源性资产的增值主要取决于区位优势以及政府的发展规划、开发投资等因素,与集体成员劳动时间长短关系不大。因此,对集体资源性资产折股量化时,设置劳龄股会存在一定偏差。劳龄股比例越大,偏差越大。

劳龄股的普遍设置,表明其有广泛的群众基础。在尊重集体成员选择、适当体现劳动贡献的同时,应当采取合理措施改进劳龄股设置中的上述偏差:(1)设置劳龄股应当以劳动贡献与分享收益之间具有正相关性为基本原则,尽量以集体成员提供劳动贡献时间及其贡献度作为劳龄股的设置依据。(2)坚持人口基本股的主要地位,并为其特殊股份预留设置空间,适当控制劳龄股的占股比例<sup>①</sup>。在难以核查集体成员准确的劳动贡献时间及其贡献度、只能将其在本集体具有劳动能力的持续时间作为劳龄股设置依据的情况下,适当控制劳龄股的占股比例,有助于将劳龄股的设置偏差控制在有限范围内。(3)为控制劳龄股的占股比例,劳龄股的设置宜从集体成员18周岁时起算,宜由集体成员民主议定几年劳龄折算一股(而非一年劳龄折算一股),并明确规定劳龄股的最高占股比例。(4)折算一股的若干年限的设置,可以结合集体经营性资产的净收益增长期特别是增长幅度考量;如果增长期内的增长幅度越大,那么增长期内折算一股的劳龄年限应越短。(5)劳龄股最高占股比例的限制,应考虑折股量化的集体经营性资产和资源性资产的比重。资源性资产比重较大时,宜少设置或者不设置劳龄股;将劳龄股主要适用于以集体经营性资产为主的折股量化中。

## (二)按治理积分分享收益的分歧与改进

根据兑换治理积分奖励的资金来源不同,治理积分参与集体收益分配可以归纳为如下两种方式:一是兑换治理积分奖励的资金从提取公积公益金后的可分配收益中列支,主要表现为治理积分分红。治理积分分红是指治理积分与股份一样,作为收益分配的直接依据分享分红,即农村集体经济组织提取公积公益金后的可分配收益,其中一部分用于按股分红,一部分用于按治理积分分红。例如,《平湖市人民政府关于全面推广村(社区)“股份+积分”收益分配模式的指导意见》(平政发〔2019〕72号)规定,对股东户实行按治理积分激励,分配资金分为按股份分红和按积分激励两部分,其中按积分激励金额原则上不高于分配总金额的20%。2019年集体分红56.16万元,其中按股份分红46.8万元,按积分分红9.36万元,社员(股东)户中表现优秀的最多在按股分红基础上增加了60%<sup>②</sup>。二是兑换治理积分奖励的资金从公积公益金中列支,包括从提取的福利费中列支(因为提取的福利费应并入公益金)。如《彭阳县乡村文明实践积分卡制度实施方案(试行)》(罗政发〔2019〕160号)规定,有条件的村集体经济组织从公益金中列支补贴。此外,有地方允许村集体经济公益金对兑换部分进行等价补偿<sup>[11]</sup>。

治理积分参与集体收益分配的两种方式比较而言,存在如下分歧:第一种方式将治理积分与股份并列作为集体收益的分配依据,会直接挤占集体收益中用于按股分红的比例;第二种方式将治理积分仅作为集体福利的分享依据,一般不会影响按股分红,即使影响也是间接的。第一种方式比第二种方式更有助于提升治理积分的分红比例,强化治理积分的激励作用,因为一

① 《宜黄县股权管理意见》第4条规定:劳龄股原则上不能超过成员股总股数的40%。而2019年《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》第5条却规定:劳龄股不低于个人股总股份的40%。

② 《“小积分”大改变——浙江省平湖市通界村的乡村善治之路》, <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/29/5530981/files/cd7d3bfba51b47599c7e2fe0be68f7df.pdf>, 访问日期2021年5月6日。



般受30%提取比例限制的公积公益金在支出原有用途后,能为第二种方式提供治理积分物质奖励的金额可能所剩无几。第二种方式更有利于将较多的可分配收益用于按股分红,并实现按股分红的公平保障。

治理积分参与集体收益分配采纳第一种方式时,应当谨慎适用并适当改进:(1)改进的理由。按积分分红与按股分红的差异在于,股份的持有者几乎包括所有集体成员,而积分的享有者只是部分集体成员<sup>①</sup>。因此,适当改进治理积分分红,可以避免积分分红过度挤占按股分红,从而有助于实现按股分红对所有集体成员的公平保障。(2)改进的措施。应限制可分配收益中用于治理积分分红的比例,如规定不超过可分配收益的10%~20%,并授权集体成员在该范围内民主议定具体限制比例。

### (三)新增集体成员难以平等分享收益的改进

地方规范性文件中,个人股普遍采取“量化到人,确权到户,户内共享”,不随人口增减变动即“增人不增股,减人不减股”的股份固化或静态管理模式<sup>②</sup>。股份“量化到人”,表明股份的归属主体是户内固定的集体成员个人,这与股份可以成为集体成员个人遗产被继承相适宜。“确权到户”应理解为股权户只是户内股份的行使主体,如以户为单位登记股份、颁发股权证,按“一户一票”行使表决权。“户内共享”应指户内已经有个人股的集体成员对按户管理的户内股份按份共享。本集体成员的子女因出生自动取得农民集体成员资格<sup>[12]</sup>,却无法自动取得集体资产股份,由此形成待股成员,自然无法按股分享集体收益。

尽管多数地区规定农村集体经济组织成员家庭今后的新增人口,提倡通过分享家庭内拥有的集体资产权益或财产继承的办法,按章程获得集体资产份额和集体成员身份<sup>③</sup>,会在一定程度上促进新增集体成员分享集体收益,但是户内外多位继承人继承户内股份,会使户内新增集体成员继承的股份份额少于折股量化时集体成员享有的股份份额。若暂时无可供继承的股份或者户内成员未协商确定新增集体成员应享有的股份份额,新增集体成员也难以分享,更谈不上平等分享集体收益。实践中,以家户制为基础的“户内共享股份权益”或“分享家庭内集体资产权益”的规定,可能会使新增集体成员本该平等享有的股份权被虚置,或隐含于父母等其他集体成员股份权之中,由此导致以家庭团体形式掩盖了自然人之间权利的不公平性<sup>[13]</sup>。因此,为使无股或户内人均少股集体成员能够公平分享集体收益,促进集体公有制的有效实现,宜考量下列改进措施:

其一,赋予新增集体成员优先购股权。珠三角各地在“股权固化”的基础上,启动了“出资购股”的改革,要求新增合法成员必须按每股资产净值足额购买相应档次的股权才能享受集体收益分配<sup>[14]</sup>。除赋予新增集体成员购股权外,还应赋予无股或户内人均少股集体成员股份优先购买权<sup>[15]</sup>。赋予无股份的新增集体成员优先购股权,主要目的是为了让新增集体成员有更多的机会取得股份,并与改制时已经有股份的集体成员一样,能够按股分享集体收益。如果新增集体成员因为无股份不能按股分红,不仅不符合集体公有制为所有集体成员提供保障的本质属性,而且相对于有股份并能按股分红的集体成员而言,也是不公平的。因此,赋予无股份的新增集体成员优先购股权,形式上看似不平等,但是有助于促进无股份集体成员与有股份集体成员之间的实质公平。由此可见,优先购股权是保障已经错过无偿配置股份的新增集体成员有偿取得集体资产股份,并享受股份分红的集体成员权的一项重要子权利。

① 2019年全年共有698户社员户参与集体收益分配,其中249户获得加权,占比达到36%,9.36万元善治积分分红全部发放到加权积分户。参见《“小积分”大改变——浙江省平湖市通界村的乡村善治之路》, <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-07/29/5530981/files/cd7d3bfa51b47599c7e2fe0be68f7df.pdf>, 访问日期2021年5月6日。

② 参见《武平县股权管理办法》第8条、《政和县股权管理办法》第7条和第8条。

③ 参见2018年《江苏省关于深化农村集体产权制度改革的实施意见》第6条。

其二,可以在集体经济组织内实行“动静结合”的股份管理模式。即对于新增集体成员实行“动态管理”,由农村集体经济组织进行配股;原有集体成员股份不变,实行“静态管理”。福建省政和县对于新增集体成员的股权原则上也是户内共享,但经农村集体经济组织成员代表大会同意,可以从集体股中提取新增集体成员股份<sup>①</sup>。因此,当农村集体经济组织设置集体股(包括集体机动股<sup>[16]</sup>)或集体赎回的成员个人股转入集体股,且集体股已经或即将完成特定功能时,可以将这些集体股量化为新增集体成员的个人股,这也可以成为已经完成特定功能的集体股逐渐减少直至完全退出的一个途径;当没有集体股时,可以将集体公积金转化增资部分向新增集体成员量化股份。至于为新增集体成员调配股份的时间、份数以及是否有偿,均应授权集体成员民主议定。当然,无论是通过继承、购股、户内协商或受赠,还是集体调配股份,新增集体成员累计持股份额均应有所限制,以不超过本集体成员人均持股份额为宜。

### 五、结语

农村集体经济组织的收益分配不仅涉及受益主体、分配依据、分配比例、分配顺序,而且以农民集体所有权的本质属性、农村集体经济组织的特别性以及集体成员资格认定、股份设置、股份管理、乡村治理等为前提和基础。因此,当下积极推进农村集体产权制度改革并制定《农村集体经济组织法》,归根结底就是要完善农村集体经济组织的收益分配规则。探究农村集体经济组织收益分配的特别性及其规则完善,要将收益配置于整个农村集体产权制度改革、《农村集体经济组织法》立法乃至全面推进乡村振兴战略中系统考量,由此方能实现体系协调、互促互进,进而为农村集体产权制度改革、农村集体经济组织制度构造、乡村振兴和共同富裕提供法治保障。

### 参考文献:

[1] 韩松.论农民集体土地所有权的集体成员受益权能[J].当代法学,2014,28(1):50-57.

[2] 郭洁.论农村集体经济组织的营利法人地位及立法路径[J].当代法学,2019,33(5):79-88.

[3] 许中缘,崔雪炜.“三权分置”视域下的农村集体经济组织法人[J].当代法学,2018,32(1):83-92.

[4] 高海,杨永磊.社区股份合作社集体股改造:存废二元路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(2):114-122.

[5] 管洪彦.农村集体经济组织法人类型定位之证成与价值展开[J].法学论坛,2021,36(5):29-39.

[6] 陈小君.《民法典》特别法人制度立法透视[J].苏州大学学报(法学版),2021,8(1):11-19.

[7] 高海.论集体土地股份化与集体土地所有权的坚持[J].法律科学(西北政法大学学报),2019,37(1):169-179.

[8] 韩松.我国民法典物权编应当界定农民集体所有权类型的本质属性[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(3):63-72.

[9] 程郁,万麒麟.集体经济组织的内外治理机制——基于贵州省湄潭县3个村股份经济合作社的案例研究[J].农业经济问题,2020(6):43-52.

[10] 韩松.论农民集体成员对集体土地资产的股份权[J].法商研究,2014,31(2):17-21.

[11] 马树同.共建共治共享社会治理格局下乡村治理模式的生成逻辑——基于宁夏J县积分制的实践考察[J].宁夏社会科学,2020(4):133-138.

[12] 崔建远.中国民法典释评——物权编[M].北京:中国人民大学出版社,2020:281.

[13] 焦富民.《民法总则》视域下农村集体经济组织制度研究[J].江海学刊,2019(5):240-246.

[14] 陈明.“十四五”时期农村集体产权制度改革若干重大问题前瞻[J].扬州大学学报(人文社会科学版),

① 参见《政和县股权管理办法》第36条。

2021, 25(2): 70-80.

[15] 高海. 论农民进城落户后集体土地“三权”退出[J]. 中国法学, 2020(2): 30-47.

[16] 高强, 鞠可心. 农村集体产权制度的改革阻点与破解路径——基于江苏溧阳的案例观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2021, 21(2): 1-10.

(责任编辑: 刘浩)

## Particularity and Rule Improvement of Income Distribution in Rural Collective Economic Organizations

GAO Hai, ZHU Ting

**Abstract:** The income distribution of rural collective economic organizations is the key link to realizing the collective members' beneficial rights and collective ownership. It is also the core content of the reform of the rural collective property rights system and the Rural Collective Economic Organization Law being formulated. The particularity of income distribution is that the shared income of the collective members presents the public welfare within the members; the revenue sharing of the collective members reflects the personal interest of the collective members; the multiple comprehensive functions of rural collective economic organizations are realized by diversified distribution methods. In addition, the particularity of income distribution is rooted in property publicity and membership of rural collective economic organizations. In terms of optimizing the distribution of collective members' shared income, on the one hand, the payments to the village committee, the extracted welfare expenses, and the dividends from collective shares should be incorporated into the public welfare fund; on the other hand, the distributable income that does not meet the dividend threshold is similar in function and nature to the public welfare fund, which can convert to the public welfare fund, and its balance is treated with reference to the public welfare fund. In terms of enhancing the distribution of collective members' revenue sharing, labor-age shares should be set based on the fact of labor contribution. Furthermore, labor-age shares are principally applicable to the quantification of discount shares of collective operational assets, but the share proportion should be controlled. Simultaneously, there should be a limit on the percentage of governance points that can be allocated when they are used as the basis for dividends from distributable income, and the rules such as preemptive rights for new collective members should be improved to advance their equal share of the benefits.

**Keywords:** Rural Collective Economic Organization; Collective Members; Income Distribution; Collective Shares; Governance Points