

村社区股份合作制改革与发展问题研究
——以萧山为例

**Studies on Reform and Development of Rural
Community Share-holding Cooperative System
—Taking Xiaoshan District for Example**

摘 要

当前农村集体经济众多问题的主要根源便是其不明晰的产权，而对其进行村社区股份合作制改革就是在原有管理模式的基础上，将股权量化到人，明晰资产产权，理顺收益分配关系，通过此来界定村级集体经济组织成员，并加强民主管理与监督。

本文首先对股份合作制的概念、内涵、特征进行系统的整理，比较其与股份制、合作制以及原有传统集体经济组织的区别。例举当前我国村级集体经济存在的问题，分析村社区股份合作制的产生动机以及村级集体经济产权制度改革的路径选择，并简述了村社区股份合作制改革的发展阶段及发展变化。本文主要以萧山区为例，对村社区股份合作制改革做法、改革绩效、创新举措等进行实证分析，尤其是利用 stata 软件，对股份经济联合社股份总额及当年分红金额的影响因素做 OLS 回归分析。在此基础上，系统分析当前村社区股份合作制改革推进的影响因素及存在问题，并提出针对性的对策措施，为推进和完善村社区股份合作制改革提供政策建议。

关键词：村社区股份合作制 农村集体经济 产权制度 改革

Abstract

Unclear property rights is a major source of many current problems of rural collective economy, and the reform of rural community share-holding cooperative system of rural collective economy is the share-holding cooperative system reform. Equity will be quantified to people, clear property rights, rationalize revenue distribution relationships.

The thesis firstly systematically organize the concept, connotation and characteristics of share-holding cooperative system, and compare the differences between share-holding and cooperation system, as well as the existing traditional system of collective economy organizations. Secondly, the thesis provides some examples of the rural collective economy problems, selection and analysis of motivation and path of the reform of rural community share-holding cooperative system, and outlines the development stages of the reform of rural community share-holding cooperative system, the development and the changes. This thesis mainly took Xiaoshan district, Hangzhou as an example, and using the empirical analysis approach to elaborate the rural community share-holding cooperative system reform, reform and innovations. In particular, using the Stata software, to do OLS regression analysis on the factors affecting the economic union of the total shares of the shares and the amount of dividends that year. On this basis, the thesis systematically analyzes the factors influencing the rural community share-holding cooperative system reform and point out problems which existing currently. And in order to advance and provides policy suggestions to improve the reform of rural community share-holding cooperative system, the thesis provides some proposes targeted measures.

Key words: Rural Community Share-holding Cooperative System Rural Collective Economy Property right system Reform

目 次

致 谢	错误! 未定义书签。
摘 要	II
ABSTRACT	III
目 次	V
插图和附表清单	VIII
1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	2
1.3 研究思路	3
1.4 研究方法	4
1.5 可能存在的创新和不足	5
2 村社区股份合作制改革背景	7
2.1 社区股份合作制相关理论	7
2.1.1 社区股份合作制概念与性质	7
2.1.2 社区股份经济合作社的特征	8
2.2 我国村级集体经济面临的问题	10
2.3 村级集体经济改革路径选择	11
2.4 村社区股份合作制发展	13
3 萧山区村社区股份合作制改革地方实践	15
3.1 基本情况	15
3.1.1 萧山区基本情况	15
3.1.2 萧山区村社区股份合作制改革情况	16
3.1.3 村社区股份合作制改革推进影响因素分析	18
3.2 改革原则	22
3.3 产权重构	22
3.3.1 股份量化	22

3.3.2	股种设置	26
3.3.3	股东界定	28
3.3.4	股权管理	29
3.3.5	收益分配	30
3.4	改革程序	34
3.5	组织架构	36
3.6	改革保障及激励机制	37
4	萧山区村社区股份合作制发展、成效及问题	39
4.1	萧山村社区股份合作制发展	39
4.1.1	工商登记	39
4.1.2	现金配股	40
4.1.3	股权流转	42
4.1.4	股权继承	43
4.1.5	居社分离	43
4.2	萧山区村社区股份合作制改革主要绩效分析	45
4.3	萧山区村社区股份合作制改革存在的问题	47
4.3.1	法律地位不明确	47
4.3.2	管理政社不分	47
4.3.3	股权流动性差	48
4.3.4	管理和监督机制失效	48
4.3.5	分红水平难提升	49
5	村社区股份合作制改革的启示及政策建议	50
5.1	村社区股份合作制改革的启示	50
5.2	完善村社区股份合作制改革的建议	51
5.2.1	尽快明确法人地位	51
5.2.2	加大财政对村社扶持力度	51
5.2.3	实现股权流转破冰	51
5.2.4	完善股份经济联合社监管机制	52
5.2.5	发展村级集体经济	53

参考文献	54
附 录	59
作者简介	错误！未定义书签。

插图和附表清单

表目录

表 2.1 社区股份合作制与其他经济组织形式的比较表.....	7
表 3.1 萧山区历年村社区股份合作制改革进展情况表.....	16
表 3.2 萧山区村社区股份合作制改革镇街分布表.....	17
表 3.3 萧山区村社区股份合作制改革量化基数情况表.....	23
表 3.4 股份总额影响模型变量描述性分析表.....	25
表 3.5 股份总额影响模型回归结果一览表.....	25
表 3.6 萧山区村社区股份合作制改革股种设置表一.....	26
表 3.7 萧山区村社区股份合作制改革股种设置表二.....	27
表 3.8 萧山区村社区股份合作制改革股种享受对象表.....	29
表 3.9 萧山区村社区股份合作制改革股权变动设置表.....	30
表 3.10 萧山区村级集体经济组织分配类型比较表.....	31
表 3.11 萧山区 2009-2013 年股份经济联合社分红情况表	32
表 3.12 股份经济联合社分红影响模型变量描述性分析表.....	33
表 3.13 分红额度影响模型回归结果一览表.....	34
表 4.1 萧山区股份经济联合社工商登记所需资料表.....	39
表 4.2 北干施家桥股份经济联合社现金配股实施方案表.....	41
表 4.3 城厢街道湘湖社区居社分离情况表.....	43
表 4.4 城厢街道湘湖社区资产权属划分表.....	44

图目录

图 1.1 本文的技术路线图.....	4
图 3.1 萧山区历年村社区股份合作制改革推进情况图.....	19
图 3.2 萧山区累计改革村社数与集体经济发展、农民收入关系图.....	20
图 3.3 萧山区转制社区改革数受改革总村社影响图.....	21
图 3.4 萧山区村社区股份合作制改革股种设置比例图.....	28
图 3.5 萧山区村社区股份合作制改革程序图.....	35
图 3.6 萧山区股份经济联合社组织架构图.....	36
图 4.1 萧山区村社区股份合作制改革绩效作用机理图.....	46

1 绪论

本章简述了村社区股份合作制改革的研究背景，在此基础上明确研究意义，确定本文总的研究思路和研究方法，并提出文章可能存在的创新和不足之处。

1.1 研究背景

当前，村级集体经济是我国广大农村的主要经济组织形式，也是构成我国公有制经济的重要组成部分。可以说，村级集体经济在农村经济和社会发展过程中发挥着巨大的作用：它是农村的公共产品（如基础设施）的主要提供者；是农村基层组织正常运转的经济基础；是促进农民增收的关键力量；是农村社会、经济事业蓬勃发展的重要动力。

当前我国村级集体经济属于其组织成员全体所共有，这种集体所有制方式，存在很多弊端。尤其是在城市化背景下，村级集体经济迅速发展、村级集体经济组织成员加速流动时，因不明晰的村级集体经济产权而引发出很多问题：集体资产所有权及处置问题、成员资格界定问题、集体经济管理机制问题等。随着集体经济的发展及集体经济组织成员的变化，针对如何明晰产权、界定成员、厘清村社职能，各地开展了不同类型的村社区股份合作制改革，进行了探索性的实践。所谓村社区股份合作制改革就是以明晰村级集体资产产权为目的，对村级集体资产进行股份合作制改造，将资产进行折股量化，并配套建立相应的组织架构的做法。这种股份合作制方式既区别于传统的股份制，也有别于合作制，和传统的集体经济管理模式亦存在一定差别。

20 世纪 80 年代末，在我国沿海发达地区的农村诞生了村社区股份合作制改革。从产生发展到现在，已经走过了近 30 年的试点、推广、深化历程。这期间，各地改革的推进力度越来越大、覆盖范围越来越广^①。目前，农村社区股份合作制改革已在全国 27 个省份开展，已经完成改革有 2.4 万个村，在沿海个别地区，改革覆盖面高达 95% 以上(陈晓华,2014)。它不仅有利地促进了农村生产力的发展，而且对于农村城市化、农民意识的变革和传统文化的变迁产生了巨大的影响。但

^① 葛斐. 浙江省江干区农村集体经济股份合作制改革研究 [D]. 硕士学位论文, 浙江: 浙江大学. 2012: 65-69

是由于缺少法律支持和理论指导，在村社区股份合作制改革过程中和改革后的配套政策上存在着很多问题，阻碍村社区股份合作制的进一步完善，进而影响股份合作制推行效果乃至村级基层组织和谐稳定。对农村集体经济产权制度改革开展研究，特别是开展股份合作制这种变革方式的研究，在“城镇化、工业化”迅速发展下，有助于集体经济的发展、农民生活的改善、农民收入的提高、新农村建设乃至统筹城乡发展等^①。因此，我们有必要对改革的方式、面临的问题、其中的创新经验给予足够重视和系统总结，并提升到理论研究的层面，为改革的进一步完善、推广和应用从实践上给予指导，从而适应新时代、新局面的需要。

而在萧山区，从 2002 年开始实行村社区股份合作制改革，目前已基本实现村村全覆盖。萧山区的村级集体经济发展情况如何，村社区股份合作制改革是如何操作并受哪些因素影响的，当前改革有哪些新的发展情况以及面对什么问题，对后续改革的完善及深化有什么政策建议，这些都需要在理论层面予以总结、完善、提升。

本文将立足于以上背景，以杭州市萧山区这一特定区域为例，以农村集体经济为研究对象，以村社区股份合作制改革为核心，通过对国内村社区股份合作制改革现状、主要瓶颈和对策建议的梳理，在前人研究的基础上，结合杭州市萧山区在村社股份合作制改革上的实践，通过对“村社区股份合作制改革与发展问题”在杭州市萧山区的实际情况的分析，总结经验，存精去粕，为村社区股份合作制改革在其他地区实施及完善提供学习和参考。

1.2 研究意义

目前，全国各地尤其是沿海的江浙、广东一带等地正在如火如荼开展村社区股份合作制改革，但却缺少相应的理论总结：比如改革的背景、动因、内容是什么？村社区股份合作制基本做法、制度设计及运行机制、实施效果及存在的问题乃至创新性的做法有哪些？不仅如此，由于有关集体所有制的理论也不够健全，人们对集体所有制这一特殊所有制形式的认识不够明确，造成了村级集体资产产权的模糊。这与社会主义市场经济发展的现状并不相符，也给村级集体经济发展乃至村社区股份合作制改革后续管理造成困扰。如上所述，本文选取研究村社区

^① 方志权. 农村集体经济组织产权制度改革的实践与思考[J]. 中国村讯, 2012, (06): 41

股份合作制改革具有重要的现实意义，具体讲有几方面研究意义：

第一，村社区股份合作制改革研究有助于工业化进程。发展经济学对工业化发动因数研究得出多种结论，有外贸说、有资本积累说、有创新理论说。而创新理论包涵着“技术创新”和“制度创新”。农村工业化发展至今，创新理论说极具现实意义。农村工业化的过程需要对农村的土地制度、组织制度、分配制度进行变革，这些制度创新和技术创新共同构成了农村工业化的主要发动因素。

第二，村社区股份合作制改革研究有助于城市化进程。在城市化过程中，农村人口加速向城市和城镇集聚，农村转变为郊区，郊区演变为城区。这其中迁移人口与社会保险、社会组织和住房保障等内容的社会保障安排特别相关。而目前过快的城市化和农村工业化的推进在社会保障安排上产生了很多新问题。这些问题的解决不仅需要政府城乡统筹发展的制度创新，也离不开村级集体经济组织的合理制度安排。

第三，村社区股份合作制改革研究有助于农民增收。村级集体经济通过股份合作制改革这种制度创新，进一步降低村级集体经济组织运行成本，增加集体经济收入。村级集体经济的发展，不仅可以直接增加股东分红，促进农民增收，而且可以提供更为优越的农村生产条件，更为宽广的农村教育，并提高农村组织化程度，间接地促进农民增收。

第四，村社区股份合作制改革研究有助于新农村建设。尽管从事各类经济活动是村级集体经济组织的主要职能，但由于目前政府财力有限，不能全面的覆盖广袤的农村地区，所以作为一个社区，村庄的社会功能凸显。当前村级集体经济仍是新农村建设的主要资金来源，往往一个村社集体经济实力是否强大，直接关系到农民收入、农民受教育程度、生活环境、生产条件、村庄文明程度等，更进一步影响着农村社会的和谐稳定。

1.3 研究思路

本文首先对我国改革开放以来的农村集体产权制度研究包括主要内涵、特征、现状及问题、路径选择等进行系统的整理；其次对浙江省萧山区的村社区股份合作制改革现状、主要做法进行梳理，并运用新制度经济学的制度变迁理论，着重对村社区股份合作制改革与发展进行深入的研究和总结；最后，根据集体产权制

度改革过程中出现的问题找出根源，并从理论的角度对其解决措施提出政策建议。

本研究的实证部分将采用普通最小二乘（OLS）回归模型，利用 STATA 统计分析软件，分别分析影响萧山区股份经济联合社分红金额的影响因素以及量化基数对股份总额的作用效应。

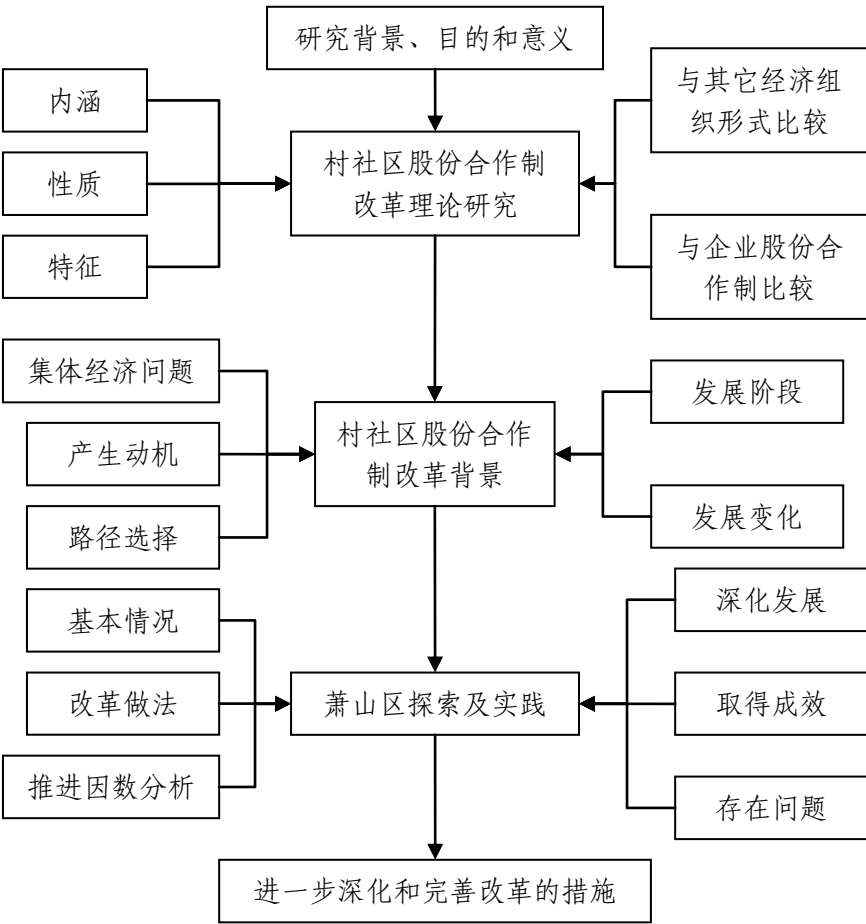


图 1.1 本文的技术路线图

1.4 研究方法

本文首先开展文献阅读和相关资料收集，在此基础上，通过在工作期间获取相关信息、阅读相关资料。其次开展实地调研和相关数据整理，并对所得数据资料进行必要的统计、整理与分析。最后对浙江省萧山区村社区股份合作制改革的特点进行实证研究，探讨浙江省萧山区村社区股份合作制改革后续发展及启示。针对所研究的客体和研究的目的，本文坚持理论和实践相结合，各学科相结合、历史与现状相结合、现在与其进一步发展趋势相结合的基本导向，以宏观经济学、制度经济学等学科理论为指导，主要采用以下几种研究方法。

(1) 规范研究。通过我国和浙江省萧山区村社区股份合作制的发展历程进行梳理, 再结合萧山区村社区股份合作制发展现状, 根据新制度经济学中的制度变迁理论, 发现村社区股份合作制改革的变化特点和规律, 预测出萧山区村社区股份合作制改革的发展趋势。

(2) 实证研究。通过实地对萧山区村社区股份合作制改革现状进行全面的调查研究, 找到萧山区村社区股份合作制改革中可以借鉴的长处, 以及在发展过程中逐渐涌现出来的一些矛盾, 并处于社会学、经济学、管理学等学科的角度, 找到合理的解决途径。

(3) 系统的方法。本文不仅仅研究村社区股份合作制改革的问题, 还放眼观察当前整个农村社会的发展状况, 以及整个农村社会法律、政策的发展现状以及历史变迁, 对当前大背景下的村级集体产权制度问题开展系统研究, 宏观把握问题的根源, 试图找到有实践意义、切实可行的解决办法。

(4) 学科交叉的研究办法。本文既对萧山区村社区股份合作制变迁从新制度经济学的角度进行研究, 还从管理学及社会学等学科对村社区股份合作制的治理结构进行分析, 以找到符合萧山区农村实际情况的、既公平公正又有效益的产权问题解决途径。

1.5 可能存在的创新和不足

从本文的研究过程、对象和成果三个层级来看, 可能存在以下的创新之处:

第一是从研究过程来分析, 研究不仅限于对村社区股份合作制相关理论及国内研究的梳理, 而是通过对萧山区村社区股份合作制的探索和实践研究, 明确提出股份合作制是当前农村集体产权制度改革的理性选择, 是一种全新的制度设计, 且是发展集体经济的有效实现形式。

第二是从研究对象来分析, 萧山区是村社区股份合作制改革先行地区, 其村社区股份合作制改革走在浙江省前列, 而浙江省股份合作制改革走在全国前列。萧山区总体村级集体经济较为发达, 地域辽阔且收入差距较大, 改革村社种类较为复杂, 对其进行村社区股份合作制改革全过程的分析, 可以提供一个较为成熟、较为全面、较为先前的可操作的制度安排方案, 为浙江省乃至全国村社区股份合作制改革提出可借鉴的制度支持。既适用于普通的农村, 又适合集体经济发达村社。

第三是从研究成果来看，以萧山区的实际操作模式，系统研究了现金配股、居社分离以及股份经济联合社工商登记等举措，破解了村社区股份合作制改革实施过程中法人地位、增股扩股以及厘清村社职能这三大难题，极具创新性和可借鉴性，具有重要的现实应用价值。

农村集体资产产权性质在学术界一直是一个热点、难点问题，运用产权理论及产权交易理论对村社区股份合作制改革的本质进行分析的难度相对较大。可借鉴的相关理论研究匮乏，尤其是运用相关理论知识对村社区股份合作制改革进行系统分析的研究较少，浙江省萧山区村社区股份合作制改革调研所需信息量大，分析工作量大。由于学术能力、理论水平、时间及经费等限制，建模进行研究的难度较大，很可能存在数据不够全面、分析不够到位的问题，尤其是在村社区股份合作制改革的推进对农村增收及村级集体经济发展影响分析方面缺少定量的研究。

2 村社区股份合作制改革背景

2.1 社区股份合作制相关理论

2.1.1 社区股份合作制概念与性质

要了解社区股份合作制的内涵，就必须了解股份合作制的精确定义和主要特征。目前学术界对股份合作制内涵有三种理解方式：第一种认为其属于合作制，第二种认为其属于股份制，第三者则认为其兼具两者的特点。无论那种观点，都间接或直接的承认股份合作制兼具合作制和股份制两种制度的特征。股份合作制的特征主要有以下两个：第一，持股类似于股份制，一般主张全员入股，职工普遍持股，但相对均衡持股；第二，决策权类似于合作制，即一人一票^①。

社区股份合作制是兼容了股份制和合作制因素的一种企业制度，它是由这两种形式混合形成，并在本质上同其有着天然的联系。在实践上，社区股份合作制形态多异，有的包含较多的合作制因素，有的则包含较多的股份制因素。社区股份合作制是对原有村级集体经济进行产权制度改革的重大的制度创新，和股份制、合作制以及传统的集体经济都有很大差别^②（表 2.1）。

表 2.1 社区股份合作制与其他经济组织形式的比较表

类型	社区股份合作制	合作制	股份制	传统集体经济
组织目标	利润最大化 增加成员福利	互助互利	利润最大化	增加收入 共同富裕
产权结构	共有产权与私有 产权共存	社员个人平均占有	私有产权 差别占有	完全的 共有产权
治理结构	股东大会 董事会 监事会 经理	社员（代表）大会	股东大会 董事会 监事会 经理	职工（代表）大会 厂长（经理）负责制
收益分配	按股金分配与按 劳分配皆有	按交易额或社员的贡献分 配，资本报酬受到限制	按股金分配	单纯按劳动分配无 资本报酬
开放度	有一定限制的半 开放式	较为封闭	完全开放	严格的社区限制

由于社区股份合作制是集体经济组织的基础上改革形成，改革涉及面广，利

^① 刘荣勤. 农村合作制的理论和实践[J]. 东岳论丛, 1998, (5): 49

^② 陈天宝. 农村社区股份合作制改革和规范[M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2009: 15

益冲突较多，因此实行的是渐进的改革方式，原有制度的特征保留较多，但从本质上来说，已完全不同于合作制。首先，社区型股份合作制承认了资本的权利，在剩余索取权的分配上，采取按股分红^①。其次，在社区股份合作社中，不乏有引入职业经理人的情况，存在资本雇佣劳动的情况。最后，虽然社区型股份合作制主要目标为社员福利及收入最大化，而且随着改革深化后实行政社分开、居社分离，社员的福利目标将在股份经济合作社外实现。

2.1.2 社区股份经济合作社的特征

社区股份合作制除了股份合作制的一般特征外，还具有自己独特的特征，就是它带有地缘和血缘的特征。即股东都生活同一社区，关系密切，有的还存在血缘关系，形成一些宗族势力。在社区股份合作制中，股东资格具有严格的限定，一般都要求具有本地农业户口，地缘和血缘的特征其根源是其共同拥有的土地。社区股份经济合作社是由传统的村级集体经济组织经股份合作制改造形成的，同样也不同于企业又不同于社区，存在很多鲜明特征。

第一，社区股份经济合作社具有行政性^②。社区股份合作社是对传统的村级集体经济组织进行股份合作制改革后转换而来，通过集体资产的折股量化、界定股东、明晰产权以及村民的现金配股，在传统的社区基础上形成了一个新的经济组织，农民从身份上转换成了股东，进一步明晰了村级集体资产产权。目前，村级组织主要有村党支部、村民委员会、社区股份经济合作社这三种，共称为村三委会，而其中党支部书记往往兼任村社区股份经济合作社董事长，普遍是“几块牌子，一套人马”。这种机制下，党、社、企高度合一，党务管理、经济管理、社区管理的组织和人员互相交织，既要发展壮大村级集体经济，又要服务于社区管理乃至带有行政性质的管理工作，因而其管理目标远复杂于一般的企业。

第二，社区股份经济合作社具有封闭性。社区股份经济合作社的股权无论是设置人口股、农龄股或者土地股，都是与社区农户的户籍性质密切相关，甚至是由社区农户的户籍性质间接或直接所决定的，是一种“天赋”的股权。作为社区股份经济合作社中一个完全意义的股东，他必须同时符合两个条件，一个是他必须是村级集体经济组织的劳动者，第二个是他必须是地缘组织内部的天然成员。这

^① 傅晨. 社区型农村股份合作制产权制度研究[J]. 改革, 2001, (5): 104

^② 李小卉. 农村社区股份合作制的制度创新研究[D]. 硕士学位论文, 湖南: 湖南农业大学. 2002: 6

两个条件缺一不可。在股份合作制改革过程中，不少婚嫁妇女及大学生群体对其政策争议较大，究其原因不外乎两种群体不能同时符合上述两种条件。婚嫁妇女属于劳动者但不是天然成员。大学生因为就学农转非，属于天然成员，但是已经不属于村级集体经济组织。外来劳动者，除了因为股份经济合作社增容扩股时资金、技术或者管理需要，基本没有获得股东的资格。所以本文认为这种股权是“天赋”的，存在平均主义，而社区股份经济合作社具有相当的封闭性。

第三，社区股份经济合作社具有福利性。社区股份经济合作社的福利性是由两个方面决定的，一方面是社区股份经济合作社的封闭性。各地一般都限制了股权的转让对象，即股权基本不具备流动性，其股权不能赠送、不能转让、不能买卖，所以开展股东分红的动力较大。另一方面是由社区股份经济合作社的行政性决定的。社区股份经济合作社由传统集体经济组织改造而来，其行政性决定其组织目标为增加成员福利。社区股份经济合作社的分红不仅增强了这种经济组织形式的生命力，也同时促进了农民收入增加，进而保障了农村社会的和谐稳定。

第四，社区股份经济合作社股东与村民委员会村民身份未必一致。随着城市化和农村工业化的快速推进，我国户籍制度的改革不断深化，原有的相对封闭的村社受到剧烈冲击。一些城郊村整村征迁，原有村民散落各地。一些安置村户籍人口变化很大，大量外来人口随着购房等原因迁入本社区。而村民委员会村民主要以户籍为区分标准，社区股份经济合作社主要以拥有股份为区分标准。相对而言，社区股份经济合作社更为封闭，而村民委员会的村民身份较为开放。在村级组织选举中，不少城市化前沿地区和改革先行地区已经遇到村民委员会和社区股份经济合作社选民高度不一致的情况。

第五，社区股份经济合作社具有多样性。实践操作中，社区股份经济合作社至少有三种相互联系而具有一定独立性的经营形式^①：第一种经营形式是社区股份经济合作社，社区股份经济合作社作为集体资产的法人代表开展经济活动；第二种经营形式则是股份经济合作社兴办的、控股的或者参股的企业或独立经济实体，实践中有村办经济实体、公墓、下属集团公司等等不一而足；第三种经营形式是自然村、组级。由于大面积村规模调整的影响，不少地区还存在着自然村、组级资产。其资产经营不完全脱离社区股份经济联合社，又具有相对独立性，有些地

^① 陈天宝.农村社区股份合作制改革和规范[M].北京：中国农业大学出版社.2009：28

方称自然村经营主体为股份经济合作社，称行政村集体经济组织为股份经济联合社，以此来区分不同类的经营主体。

2.2 我国村级集体经济面临的问题

上世纪 80 年代以后，我国的经济和社会发展速度加快，全国各地特别是长江三角洲、珠江三角洲地区的城市化进程加快推进。城市的发展是各种社会资源向城市大规模集约的结果，在城市化过程中，我国农村的各种资源加速向城市流转，村级集体经济发展面临严峻挑战：土地资源加速向非农用途转移，农用地资源大规模、快速减少，农村人力资源加速向城市转移，农村资金外流等等。而当前在村级集体经济产权中存在问题可基于两个角度来分析。

第一，基于村级角度来分析。随着城市化和工业化的联动推进，传统的村级集体经济因其不明晰的产权特性，造成了一系列的问题。主要包括：首先是农村城市化后的资产处置问题，即在原有村庄实施撤村建居的时候，原有村级集体资产如何处置的问题，面临维持原状、政府回购、公开拍卖或者直接收回等多种路径的选择。其次是村级集体经济组织成员界定问题。原有农村封闭的户籍管理制度被城市化过程打破，农村人口加速流动。这时候，界定村级集体经济组织成员存在着不少难度，哪些成员可以享受村级集体经济，新老成员之间、不同户籍之间、土地拥有数量不同是否存在享受份额差距。不解决这个问题，难以保障村民群众的股权收益，难以实现其放心持股进城。最后是原有传统经济治理结构的问题。由于传统集体经济的模糊产权特性，在当前村级集体经济管理，已经存在不少村干部权力寻租行为，从政府角度来说损害政府形象，危害农村基层党风廉政建设；从民众角度来说则是损害了村级集体经济利益，进而损害了村民群众自身利益，影响了农民增收。

第二，基于农民角度分析。由于农村失地农民增多、土地补偿款增多、村级集体经济发展等特征，原有的村级集体经济模式已经不再适应农民群众的需要。第一，农民要求村级集体经济组织具有一定的社会保障职能。土地具有两个功能：社会保障功能以及吸引就业功能。国家城乡二元结构的设置中，农村土地长期肩负起这两项功能。但由于城市的扩建，土地征用不断增多，农民赖以生产和生活的空间逐渐减少，对村级集体经济组织承担一定社会保障职能的需求逐渐提高。第二，农民对享受村级集体经济发展的需求增加。当前村级集体经济间接或直接

的主要来源是土地补偿款。而这是以丧失农民基本生产资料的代价取得的，因而农民产生了对集体产权的强烈索求。现行的土地补偿费分配机制中，农民只享受有养老保险、劳动力安置以及青苗补偿，而对补偿款则统一纳入村级集体经济组织管理，也进一步加大了农民对享受村级集体经济发展的需求。第三，农民对参与集体经济管理的需求增加。在原有集体经济的产权制度安排下，社员对集体经济缺乏决策力，经营决策权在少数干部手中，缺乏监督机制。要管理好当前庞大的村级集体资产并使之进一步发展壮大存在一定的困难。有的地区出现了干部挥霍浪费集体财产的现象。

从上述两个角度分析结果来看，传统的村级集体经济由于其模糊的产权特性，其治理结构以及分配模式已经与农村工业化的发展、集体资产的壮大、农村城市化的推进和土地面积逐渐缩小、农民对集体资产的产权要求不相适应，必须对原有集体经济产权制度开展改革。

2.3 村级集体经济改革路径选择

有效解决城市化过程中村级集体资产处置的难题，从而推动乡村城市化的进程，是一个我国村级集体经济产权制度改革必须解决的理论和现实问题^①。对此，我国许多地区在实践上进行了积极有效的探索，一般而言，在城市化进程中村级集体经济一般有以下几种出路。

一是“冻结”方案。维持村级集体经济现状不变，村籍人口实行不进不出。但是，“冻结”方案并不能“冻结”外部对集体资产的侵占、不能“冻结”农村农业资源的外流。而且，这个方案实施后，村集体成为“城中村”，农村面貌、农民生产生活条件未发生实质性变化，阻碍城市化进程。“冻结”方案亦不能冻结农村内部人口，且由于人口不断增加，最终导致人均资源量减少、社区管理成本增大。

二是“托管”方案。在进行清产核资和资产评估后将村级集体资产直接移交给居民委员会。但是居民委员会不等于股份经济合作社，两者的成员、性质、职能存在很多差异，尤其是所有权并不一致。把村级集体经济移交居民委员会的做法是源于对村级集体经济所有权的理解错误，会造成严重的社会问题^②。

三是“赎买”方案。实行“镇改街”、“村改居”，并将集体土地转为国有，然后

^① 陈志新，江胜蓝. 城市化进程中的农村集体产权制度改革[M]. 北京：化学工业出版社，2010：55

^② 陈暹秋，邹泉华. 广东城镇化农村集体资产的特点、问题及对策[J]. 南方农村. 2004，（03）：28-29

对村集体成员给予货币补偿，促使农民“农转非”，由村民向市民转变，甚至离开社区。有一些地方在农村面貌、农民生产生活条件未发生实质性变化的情况下就实行“镇改街”、“村改居”，但村民变市民后政府却无力确保原农民在社保、养老、医疗、就业、再就业等方面享受与城镇居民相同的待遇。

四是“瓜分”方案。即把村级集体资产全部变现并分配给所有者，解散原有的村级集体经济。这其中最大的问题是当前财政体系下，村级集体经济仍承担着农村社区管理和提供公共产品的职能，简单的瓜分村级集体经济，并无助于解决当前农民与城市居民在养老、医疗等方面的差距，也使村级公益性事业建设缺少了相应的建设者，而这或多或少会影响到村民福利，最终会导致福利损失^①。

上述几种方案，或没有坚持集体所有制，或不能有效克服集体所有制的弊端，都不是当前村级集体经济改革模式的合理选择。而当前路径选择中，无论是合作制还是股份制都无法单独解决上述两个问题。因此，一种正确的选择是把股份制和合作制的特点融合起来，创造种新的企业制度。于是，“在现有制度选择边界制约下，有初级社和股份制两种制度资源的嫁接，股份合作制成为必然的制度选择”^②。一些地方尝试对村级集体经济组织进行股份合作制改革，即将原村、组集体经济组织的所有财产等额折成股份，组建股份合作社或股份合作公司，让集体经济组织成员的村民“持股进城”，获得了很大的成效。

目前，村级集体经济组织存在的主要问题是由于集体经济产权模糊，因此，融合了股份制和合作制特点的社区股份合作制更适合村级集体经济组织改制的选择。同时，选择建立股份合作制组织模式相比变换为股份公司更具操作性，也更易于被广大村民所接受，便于组织建设过程中的稳定过渡，而且该制度比过去的组织形式更增强了监督，比合作制的组织管理运作更为优化^③。对于城中村集体经济产权制度的改革者来说，正确的选择只能是融合股份制和合作制的制度特点的股份合作制，“非驴非马”正是股份合作制的制度魅力。

^① 陈志新. 农村集体经济组织制度创新路径选择[EB/OL]. <http://www.zgxcfx.com/Article/24406.html>, 2011-01-07

^② 傅晨. 论农村社区型股份合作制制度变迁的起源[J]. 中国农村观察, 1999, (2): 7

^③ 苗新建. 昌平区农村集体经济产权制度改革研究[D]. 硕士学位论文, 陕西: 西北农林科技大学, 2012: 19-20

2.4 村社区股份合作制发展

综观前人研究,结合各地的实际操作来看,村社区股份合作制的发展主要由三个阶段组成^①。第一阶段是试点改革阶段。八十年代中后期,村社区股份合作制发源于广东地区,主要是为了界定村级集体经济组织成员,解决城市化下村级集体资产的处置问题。第二阶段是改革推广阶段。九十年代初期,村社区股份合作制在沿海村级集体经济相对较为发达的地区逐步推广,各地结合自身实际,纷纷开始改革与试验,并形成了一些代表性做法。第三阶段是规范完善阶段。从90年代中后期开始,一些地区又开始探索新的对策,主要是试图在股权管理、股东界定、股种设置等方面取得突破,并从内部治理结构入手开始规范村社区股份合作经济组织的管理和运作^②。

社区股份合作制从产生之初发展至今,已有20多年的历史,它在不断完善,但目前仍存在着三方面的缺陷。第一是社区层次的封闭性。在改制时,股份只能界定给具有本社区农业户口的人员,排斥社区外部资本,只允许本社区成员入股。社员拥有的股份或不能转让或转让的范围只限于社区内部。管理人员一般只能为本社区人员。第二是民主管理程度不够。股份合作制一般适用于中小企业,企业小才便于职工参加民主管理,提高劳动积极性;但是社区股份合作制后产生的村级集体经济组织一般规模较大,不亚于一些股份制企业。规模大加大了社员参与管理的难度,降低了民主管理的可行性。第三是产权未能完全清晰,社区股份合作制中还留有集体共有股,这部分股权名义上归全体社员所有,但执行者为集体共有股管理委员会。实际上,这部分股权与改制前集体资产差别不大,产权主体仍然是错位的。

因此,目前的社区股份合作制并不是一种非常完善的制度,它只是在目前社会经济环境下综合了政府意志和社员意志的制度选择,随着社会经济环境的变化,特别是随着市场经济和城乡结合部农村城市化的进一步发展,社区股份合作制会继续变革。

实际上,社区股份合作制从产生开始,就在不断地发展变化。在初始阶段,一般个人拥有的股份都是由集体资产界定到人的“天赋股”,股东对股份只有收益

^① 李小卉.农村社区股份合作制的制度创新研究[D].硕士学位论文,湖南:湖南农业大学.2002:8-12

^② 茅晓军.宁波市江东区农村社区股份合作制改革的思考[D].硕士学位论文,上海:同济大学.2006:14

权，没有所有权、转让权和继承权。这产生了三种行为倾向：一是促使股东要求多分，反对集体积累；二是只关心分红，不关心公司发展和实施内部民主监督；三是人口不愿流动，造成一些如“招郎入室”等现象。随着矛盾的突出，对股权实行改革，基本上赋予了所有权、转让权和继承权，同时，要求社员入一定的现金股，以调动社员的积极性和风险意识。

在分配结构上，对股利分配比例也逐渐变化。由于村社区股份合作制改革是深受政府行为影响，从一些法规上来看，对村社区股份合作制改革后形成的股份经济合作社分红的比例的规定要求逐步放宽。这在一些法规上可以看出。从 1990 年不超过税后利润的 20% 到 1992 年 25% 用于股份分红，再到后期的税后利润在弥补亏损、提取公积金、公益金后，即可用于股金分配的规定。从总趋势看，比例在不断增加^①。

在治理结构上，也在不断向股份制的治理结构规范。在初始阶段，大部分社区股份合作制企业未设立监事会；而股东大会也未能正常行使职能，有的企业一年到头也不开一次股东大会。在章程中，对董事会和经理的职权也很模糊，没有清晰的规定。而到目前，治理机构已如前所述，比较完善，从基本的层面上看，基本等同于股份制的运行机制。

^① 陈志新，江胜蓝. 城市化进程中的农村集体产权制度改革 [M]. 北京：化学工业出版社，2010：77

3 萧山区村社区股份合作制改革地方实践

3.1 基本情况

3.1.1 萧山区基本情况

杭州市萧山区位于浙江省的北部，户籍人口 124 万，下辖 26 个镇街；2013 年，实现地区生产总值（GDP）1663.53 亿元，人均 GDP 达到 134182 元，突破 20000 美元；全年财政总收入 229 亿元，其中地方财政收入 126 亿元；2013 年底，三次产业结构为 3.5:58.1:38.4；城镇居民人均可支配收入 44412 元，农村居民人均纯收入 23077 元^①。萧山区共辖有 411 个村，70 个转制社区，共计 481 个村级集体经济组织。从 2013 年农村经济统计年报中分析，萧山区村级集体经济存在三个主要特征：第一集体经济总量较大，但村社之间不平衡。2013 年末，萧山区村级集体经济组织资产总量为 155.40 亿元，村均 3231 万元，同比增长 8.33%，其中所有者权益 104.86 亿元，村均 2180 万元，同比增长 12.68%，资产负债率为 32.52%，同比下降 2.61 个百分点。但目前萧山区村级集体经济南片和东片中片之间发展不平衡，镇街内部村社之间差距大。根据 2013 年农村经济统计年报显示，2013 年可分配收入在 30 万元以下的村有 13 个，其中 12 个分布在南片；30 万元至 50 万元 28 个村，南片 22 个，占 78.57%；50 万元至 100 万元 59 个村，南片 40 个村，占 67.80%；100 万元至 500 万元 293 个村，南片 86 个村，只占 29.35%；500 万元以上 88 个村，南片只有 1 个，其余都在中片和东片。第二，总体收入快速增长，但收入结构不优。2013 年，全区 481 个村级集体经济组织共实现可分配收入 15.53 亿元，村均 323 万元，同比增长 13.19%；其中，经营收入 31175 万元，发包及上交收入 45521 万元，补助收入 40167 万元，投资收益 8669 万元，其他收入 29781 万元，同比分别增长 21.52%、-4.11%、20.50%、27.39%、24.37%。这其中补助收入（主要来源是政府）的有 40167 万元，占到了 20.50%。区别于经营收入、发包及上交收入，补助收入具有不可持续性和不可预见性。萧山区部分村社村级集体经济收入主要来源为补助收入及土地补偿收入，经济发展可持续性不强。第三，村级支出总额减少，但部分村收不抵支。2013 年，全区农村集体经济总支出 68997 万元，

^①杭州市萧山区人民政府地方志办公室. 萧山年鉴[M]. 浙江：浙江人民出版社，2014：38-44

同比减少 6.08%；其中经营支出为 3630 万元，同比增长 75.79%；管理费用支出为 38722 万元，同比减少 11.69%，在管理费用支出中，村办公经费、报刊杂志费、经营费用支出分别为 1995 万元、495 万元、1973 万元，同比分别减少 6.29%、8.50%、55.51%。2013 年集体经济当年收支结余 86316 万元，同比增长 35.40%；其中有 82 个村社当年收支产生赤字，占总数的 17.05%，收不抵支金额为 2887 万元，村均赤字 35.21 万元。根据农村经济统计年报显示，2013 年全区村级实际债务 8.43 亿元，同比减少 2.67 亿元。综上所述，萧山区既有村级集体经济发达的城郊村、城中村，又有村级集体经济发展壮大中的征迁村社，还有收不抵支、需政府补助扶持的欠发达村社，情况总类繁多。

2012 年 11 月，杭州市萧山区被确认为全省 12 个农村改革试验区之一，其试验主题为“农村集体产权制度改革”。主要改革对象是农村房产、地产、资产，而农村集体资产管理改革是其中的三大块内容之一。对原有的村经济联合社进行股份合作制改革变成股份经济联合社，并进一步完善改革制度、深化改革内容是农村集体资产管理改革的中心举措。

3.1.2 萧山区村社区股份合作制改革情况

近年来，随着农村工业化及城市化的快速推进，村级集体经济快速发展，集体土地被大量征用，失地农民大量增加^①。如何通过集体经济产权制度改革，加强村级集体资产管理、推进城市化和维护农村社会和谐稳定成为当前农村改革的一个重要问题。2002 年，萧山区在集体经济较为发达的瓜沥镇明朗村开展村社区股份合作制改革试点，先试点后推广，先点后面，先集体经济发达村社后欠发达村社，从转制社区推广到城郊村社再到纯农村。截至 2013 年底，全区累计完成股份合作制改革村社 472 个（表 3.1），占全区 481 个村社的 98% 以上，有 21 个镇街已全面完成（表 3.2）。

表 3.1 萧山区历年村社区股份合作制改革进展情况表

年 度	改革 进展 年度	当年 改革 村社 数	其中 转制 社区 数	年初剩 余未改 村社数	累计 改革 村社 数	当年农民 人均纯收 入（元）	当年村级可 分配收入 （万元）	年末村 社改革 覆盖率
2002 年	1	2	1	481	2	7336	49202	0.42%
2003 年	2	13	8	479	15	7960	53207	3.12%

^① 张煜，袁春，杜丽丽，付强. 新农村建设中如何保护失地农民的权益[J]. 国土资源情报，2008，（01）：52

续表 3.1 萧山区历年村社区股份合作制改革进展情况表

年 度	改革 进展 年度	当年 改革 村社 数	其中 转制 社区 数	年初剩 余未改 村社数	累计 改革 村社 数	当年农民 人均纯收 入（元）	当年村级可 分配收入 （万元）	年末村 社改革 覆盖率
2004 年	3	17	13	466	32	8626	53198	6.65%
2005 年	4	5	4	449	37	9498	54432	7.69%
2006 年	5	32	8	444	69	10588	62989	14.35%
2007 年	6	52	2	412	121	11730	72787	25.16%
2008 年	7	47	6	360	168	12987	81048	34.93%
2009 年	8	44	2	313	212	14390	87970	44.07%
2010 年	9	52	4	269	264	15987	98914	54.89%
2011 年	10	78	9	217	342	18398	117265	71.10%
2012 年	11	113	10	139	455	20790	137214	94.59%
2013 年	12	17	1	26	472	23077	155313	98.13%

通过推行村社区股份合作制改革，截至 2013 年底，共量化资产 51.14 亿元，设立股份 4.92 亿股，有 95.77 万人成为股份经济联合社的股东。截至 2013 年底，累计共有 110 个股份经济联合社开展分红，累计开展分红 6.00 亿元，惠及股东 390447 人次，人均分红 1536 元。2013 年，开展分红的股份经济联合社共有 98 个，分红总额 1.52 亿元，有 15.81 万人次享受到集体经济发展成果，人均分红 965 元。预计到 2014 年末，全区可实现村社区股份合作制改革全覆盖。

表 3.2 萧山区村社区股份合作制改革镇街分布表

镇 街	所属村社数	已完成改革村社数	完成比例
楼塔镇	12	12	100%
河上镇	15	13	86.67%
戴村镇	22	22	100%
临浦镇	29	29	100%
浦阳镇	18	17	94.44%
进化镇	25	25	100%
义桥镇	21	21	100%
所前镇	19	16	84.21%
闻堰镇	6	5	83.33%
宁围镇	20	20	100%

续表 3.2 萧山区村社区股份合作制改革镇街分布表

镇 街	所属村社数	已完成改革村社数	完成比例
新街镇	15	15	100%
衙前镇	11	11	100%
瓜沥镇	23	23	100%
坎山镇	19	19	100%
党山镇	21	21	100%
益农镇	19	19	100%
义蓬街道	23	23	100%
靖江街道	13	13	100%
南阳街道	13	13	100%
河庄街道	20	20	100%
党湾镇	17	17	100%
新湾街道	12	12	100%
城厢街道	11	11	100%
北干街道	13	11	84.62%
蜀山街道	24	24	100%
新塘街道	35	35	100%
前进街道	3	3	100%
临江街道	2	2	100%
合计	481	472	98.13%

3.1.3 村社区股份合作制改革推进影响因素分析

从萧山区历年村社区股份合作制改革推进情况来看（图 3.1），存在两个反常点，即 2005 年、2011 年和 2012 年。2005 年，当年推进村社区股份合作制改革只有 5 个村社，远低于邻近年度村社区股份合作制改革村社数。主要原因是受当年村规模调整的影响，当年萧山区从 765 个村社合并为 480 个村社。第二个反常点是 2011-2012 年，在剩余未改革村社不多的情况下，其当年改革村社数不仅没有下降，反而大大上升。这主要受区级政府行为影响。2010 年末召开了由区主要领导参加的村社区股份合作制改革推进会；2012 年中，区委分管副书记召开了村社区股份合作制改革座谈会。

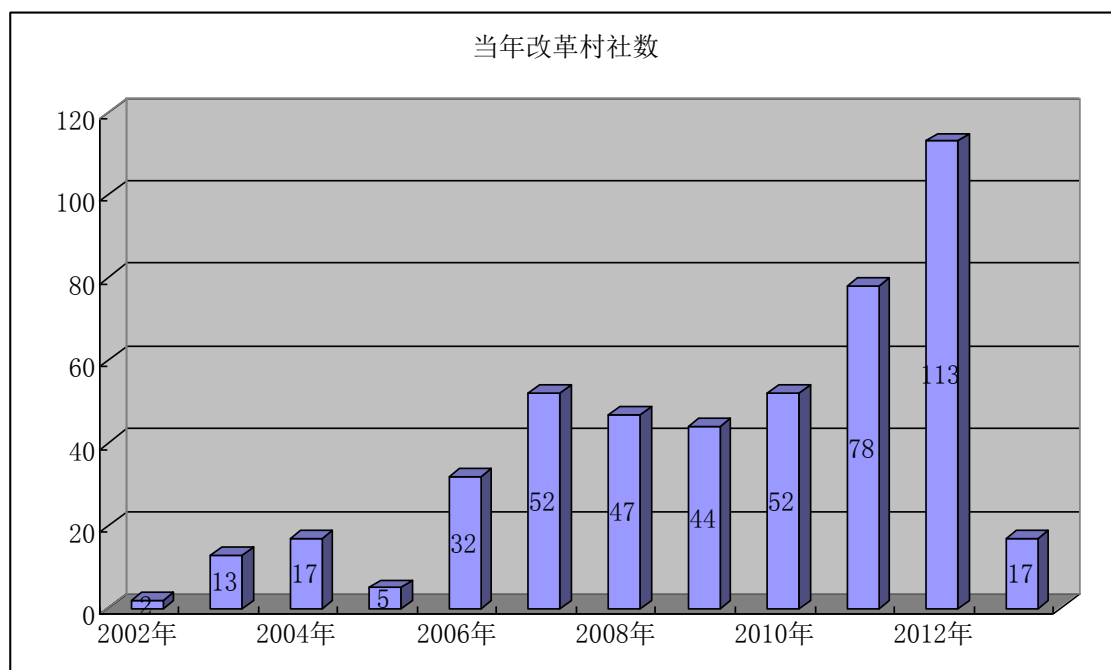


图 3.1 萧山区历年村社区股份合作制改革推进情况图

从萧山区村社区股份合作制改革推进情况分析，本研究认为，萧山区村社区股份合作制改革主要受五个方面影响：

第一、村社区股份合作制改革推进受政府行为影响。从开展村社区股份合作制改革试点到改革面上的推开都离不开政府行为的影响。政府行为对村社区股份合作制改革的正面影响表现在召开村社区股份合作制改革推进会、座谈会大大增加当年股改村社数。而 2005 年的政府对村规模调整的工作恰恰说明政府行为对推进村社区股份合作制的负面影响。同时在当年度改革村社中，往往存在整个镇街所属村社全体或者大部分在同一年完成改革的情况，说明村社区股份合作制改革的推进同样受到所属镇街层级政府行为影响。

第二、村社区股份合作制改革推进受村级集体经济发展程度影响。随着村级集体经济的发展，村社开展股份合作制改革的需求不断增加^①。而欠发达村集体资产较少尤其是净资产为负的村，对开展村社区股份合作制改革的需求度不高，可以认为村社区股份合作制改革是村级集体经济发展到一定阶段的产物。从萧山区实践来说，村级集体经济发展对村社区股份合作制改革推进是多方面影响的。首先，萧山区第一个改革试点村明朗村的确定，其中一个重要的考虑因素就是其集体经济较为发达。随着改革年度的增加，村级经济集体进一步发展壮大，农民人

^① 骆慧芳. 社区型股份合作制：城郊农村集体经济的发展方向[J]. 攀登，2000，（19）：71

均收入逐年增加，累计改革村社数逐渐增多（图 3.2）。其次，萧山区前期改革主要为转制社区，转制社区重要特征就是资金较为丰厚，地域优势、资产优质。再其次，萧山区曾有一个资不抵债的村，一直没有开展改革，落后于整个所属镇街的进度。等到集体经济好转后，才完成改革工作。

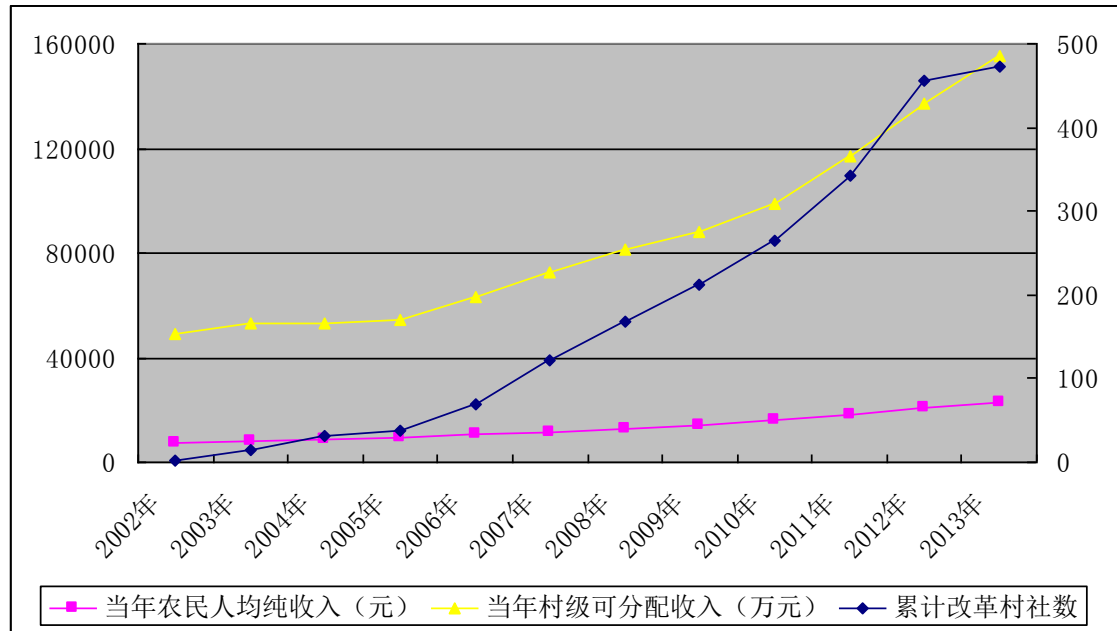


图 3.2 萧山区累计改革村社数与集体经济发展、农民收入关系图

第三、村社区股份合作制改革推进受改革推进阶段的影响。萧山区村社区股份合作制改革除两个反常点外，基本符合事物的发展规律——呈现正态分布。开展初期，未开展村社较多，新生事物生命力顽强，改革村社数呈现爆炸性增长态势（2002-2007 年）。推进中期，存在的问题逐渐暴露，要求改革的动机逐渐减小，每年改革村社数差距不大，呈现稳定发展态势（2008-2010 年）。到村社区股份合作制改革后期，剩余未改村社数减少，未改革村社情况复杂，且集体经济总体发展水平较低、村民改革意愿偏低，改革难度增大，呈现当年改革村社数减少态势（2011-2013 年，不考虑反常点），其后期的改革推进受剩余未改革村社数影响。

第四、村社区股份合作制改革推进受村社干部行为尤其是受村经济联合社社长影响。这可以从两方面来分析，一方面是正面影响因素分析。瓜沥明朗村的成功试点另一个重要原因是村经济联合社社长对改革的重视与欢迎态度。同时村干部较多的精力投入，不仅仅有助于加快村社区股份合作制改革推进速度，还有助于改革实施操作方案的进一步完善。另一方面是负面影响分析。村干部在村级其他事务管理上牵扯较多精力的时候，往往会影响到当年所属村社股份合作制改革

推进。例如 2005 年的村规模调整，不仅涉及到村干部岗位调整，而且涉及到村名变更、资产合并、办公场地、团队磨合等，村干部花费精力巨大，故当年改革村社数大受影响。而历年目标任务的完成情况来看，当年计划改革村社涉及信访、征迁等中心工作时候，村干部精力有限，往往影响改革进度。而从目前剩余未改革村社数来看，或村社三委班子不团结或信访较多或中心工作情况较为复杂，都影响着村干部工作行为和精力。由于开展改革行为的主体为村社干部，故政府行为对改革推进的影响实际是基于其对村干部行为的影响而实现的。

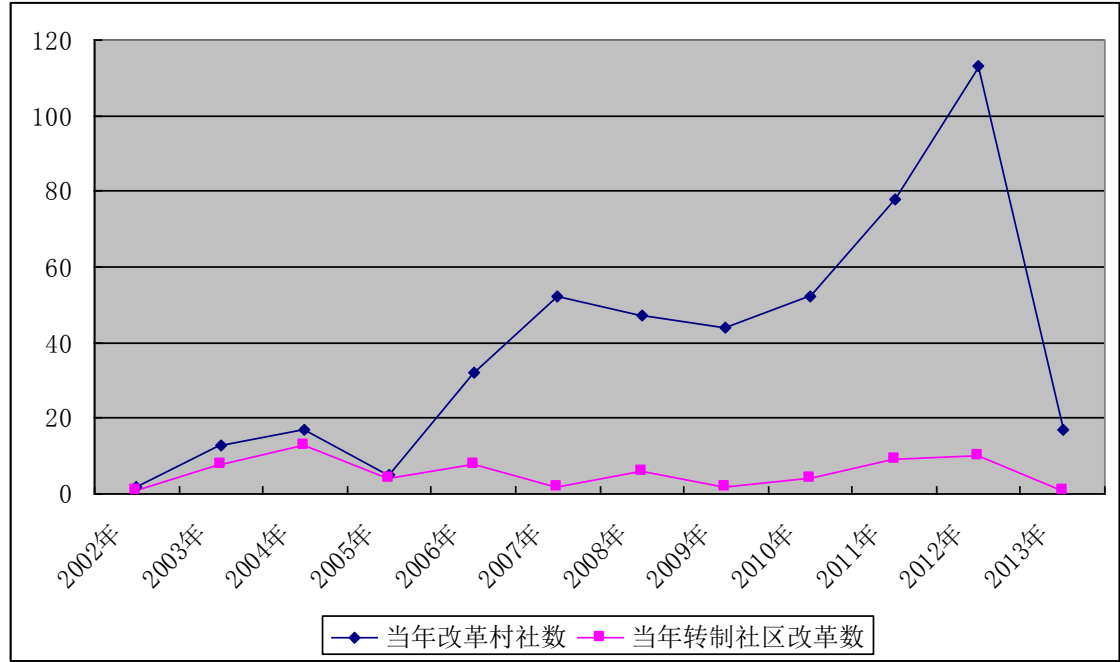


图 3.3 萧山区转制社区改革村社数受改革总村社影响图

第五、当年转制社区改革村社数受到当年改革总村社数的影响。从萧山区转制社区受改革总村社数影响图（图 3.3）来看，转制社区当年改革村社数受到当年改革总村社数的影响分两个阶段。第一个阶段是改革初期（2002-2006 年），此时，转制社区改革是村社区股份合作制改革的重心。2002-2006 年，转制社区股改村社数占当年股改村社数的 49.28%，年度分别占比为 50%、61.54%、76.47%、80%、25%，大大高于萧山区转制社区 14.55% 的比例。第二阶段是改革中后期（2007-2013 年），未改革的转制社区数大大下降，当年转制社区改革数受总改革村社数的影响因子变小。2007-2013 年，转制社区改革村社数占当年股改村社数的 8.44%，年度分别占比为 3.85%、12.77%、4.55%、7.69%、11.54%、8.85%、5.88%，远低于平均水平。

3.2 改革原则

当前萧山区村社区股份合作制改革主要遵循“依法、因地制宜、公正公平、可持续”四个原则。第一，依法原则，即改革方案不得与法律法规或政策相抵触。无明文依据的，应进行民主管理、民主决策。第二，因地制宜原则，萧山区 481 个村级集体经济组织情况各异，在开展村社区股份合作制改革时应按各自实际、尊重村规民约、因地制宜、实行一村一策。第三，公正公平原则，主要是处理好现有农民及原有农民利益关系，保障特殊群体人员利益。第四，可持续原则，既要考虑农民享受村级集体经济发展成果的意愿，又要着力发展村级集体经济。

3.3 产权重构

3.3.1 股份量化

在萧山区村社区股份合作制开展过程中，第一步就是股份量化。而股份量化的第一步是由改革村社组织村三委干部、社务监督委员会成员、社员代表等对账面资产进行财务清理，核实资产价值。清产核资的目的主要是核定村级集体资产边界，发现帐外资产、收回可能已流失的资产并核销盘亏资产。其村三委干部、社务监督委员会成员、社员代表全程参与的方式，既保障了清产核资情况的真实可靠性，又提升了村社区股份合作制改革的可信度、公认力，也是宣扬村社区股份合作制改革的有效途径。

村级集体资产有狭义和广义两种概念，狭义的即指村级固定资产，例如道路、办公楼、经营用房等。广义的是指村级集体“三资”，包括资产、资源、资金^①。萧山区村社区股份合作制改革资产量化的基数一般为账面数，即为“三资”中的资产和资金，并不包括资源性资产，也有个别村社将尚未开发的村级留用地进行折股量化的。萧山区所谓的清产核资工作也主要是对村级集体资产进行盘点核实，但并不考虑其实际价值，不进行资产评估。之所以未开展资产评估的主要原因：第一是资产变动大。村级集体资产具有流动性，资产额随时会发生变动。而萧山区村社区股份合作制改革要解决的最主要问题是界定哪些人可以享受村级集体资产以及相应享受的份额。对村民而言，所享受股份比例大小的意义远大于具体享受

^①方志权. 农村集体资产管理的法律问题研究 [EB/OL]. http://fzb.nantong.gov.cn/art/2012/6/8/art-27062_947695.html, 2012-06-08

股份金额的多少。第二是评估费用不少。委托具有资质的中介机构进行资产评估需要一笔不菲的费用。村级集体经济越发达，村级资产越多，则费用越大。且在没有区、镇街财政强有力的支持下，评估费用往往由村社自行垫付。对欠发达村社而言，成了村级组织正常运转的负担。第三是村干部积极性不大。由于物价上涨、土地增值以及会计核算的谨慎性原则等因素影响，开展资产评估后的村级集体实际资产的数额往往数倍于账面数。个别的村社，存在数十倍的差异。村干部们普遍认为，过大的村级集体资产往往吸引更多村民的注意力。由于分红比率以及农民短视性的影响，村社一旦进行股份合作制改革后，带来的则是更高的分红要求，不利于村级集体经济的进一步发展壮大。

具体操作过程中，萧山区村社区股份合作制改革资产量化有两种量化基数选择：一种是依据区委办〔2003〕80号文件，按经营性净资产量化；另一种是依据萧委办〔2010〕80号文件，按净资产量化。之所以同类文件对量化基数做出不同规定是因为：第一，改革对象发生变化，前期改革对象主要为撤村建居村、集体土地征用较多以及村级集体经济较为发达的村社。这些村社资金实力雄厚，资产优质，具有相当多的经营性资产，故采取量化基数为经营性净资产的方式。后期改革对象则面向了全区剩余的村级集体经济组织，一方面是经营性资产减少，经营性净资产为负的情况较为普遍；另一方面是萧山区整村征迁情况增多，村级公益性资产在村庄征迁的时候也会转变成优质的货币资金。

表 3.3 萧山区村社区股份合作制改革量化基数情况表

年 度	当年改革村社数	经营性净资产量化村社数	净资产量化村社数
2002 年	2	2	0
2003 年	13	13	0
2004 年	17	17	0
2005 年	5	5	0
2006 年	32	29	3
2007 年	52	44	8
2008 年	47	34	13
2009 年	44	20	24
2010 年	52	31	21
2011 年	78	29	49
2012 年	113	47	66
2013 年	17	4	13
合计	472	275	197

在萧山区量化基数情况表（表 3.3）中，我们可以看到，早在 2010 年之前，已有一些村社选择净资产量化的改革方式，这主要是村级集体经济发展不足以支撑当年改革村社数的情况下，村社、镇街以及区级层面互相影响、相互博弈而产生的结果。萧委办〔2010〕80 号文件实际颁布时间为 2010 年末，实际影响村社改革行为在 2011 年。而在颁布之后，2011-2013 年，选择经营性净资产量化的村社数仍占总数的 38.46%，分别占 37.18%、41.59%、23.53%，低于全区的总体水平 58.26%，也低于萧委办〔2010〕80 号文件出台前的比例。既说明政府行为对村社区股份合作制改革量化基数上的影响，也很好反映政策滞后性的特征。

本研究试图对量化基数对股份总额的影响效应进行实证分析。本部分将主要考察量化基数对股份总额的影响效应，由于股份总额还受其他因素的影响，如改革年度资产总额、股东数、改革年份对股份经济联合社对股份总额等，因此，本研究将改革年度资产总额、股东数、改革年份对股份经济联合社对股份总额等引入回归模型中，作为控制变量从而分析量化基数对股份总额的影响。模型的方程形式如下：

$$Tot = \alpha + \beta * bas + \phi * \sum_i X_i + \sigma$$

其中，Tot 为被解释变量，即股份总额，bas 为量化基数，即本研究的核心解释变量，该变量为虚拟变量，该值为 1 时表示经营性净资产量化；该值为 0 时表示净资产量化，当 X_i 为包括改革当年资产总额、股东数、改革年份对股份经济联合社对股份总额等在内的控制变量。 α 为常数项， β 为量化基数的系数，该值为正则代表量化资产为经营性净资产对股份总额的影响为正；该值为负则表明量化技术为净资产对股份总额的影响为正。

本研究将 2002 年-2013 年共计 12 年期间萧山区股份经济联合社资产量化情况（表 3.4）输入 STATA 软件，并进行 OLS 回归分析，试图说明各解释变量包括量化基数、改革年度资产总额、股东数、改革年份对股份经济联合社对股份总额的影响。此模型共有 468 个样本量， $R^2=0.9335$ 说明此模型解释变量解释了 93.35% 股份总额的影响，此模型解释度较高。

从回归结果可知，量化基数、资产总额和股东数在 99% 的显著水平上通过检验，说明其都属于股份总额的影响因素（表 3.5）。其中量化基数的系数为 -475.6，

即选择净资产量化比选择经营性资产量化会平均增加 475.6 万元的股份总额；这是由于在同个村级集体经济组织内，资产由公益性资金和经营性资产组成，所以净资产往往大大超过经营性净资产。改革当年资产总额的系数为 0.8549，即每增加 1 万元资产，股份总额会增加 8459 元，股份总额本身就是资产量化而来，资产对股份总额影响较大。股东数的系数为-0.364，其负相关性主要解释为萧山区转制社区的股东数大大少于行政村的股东数，而转制社区的资产更加优质，相应选择量化资产方式上也更加彻底。此外，改革年份（改革年份按照 2002-2010 为一个时期，2011-2013 为一个时期）对股份总额并没有影响，也从另一方面证实了股份总额受村级集体经济发展水平影响。

表 3.4 股份总额影响模型变量描述性分析表

变量种类	变量名称	样本量	变量均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	股份总额	468	1092.54	4184.91	1.81	87521.98
解释变量 (虚拟变量)	量化基数 (1=经营性净资产; 0=净资产)	468	0.579	0.494	0	1
	改革当年资产总额	468	2030.6	4813.9	67.98	95941.14
控制变量	股东数	468	2033.6	858.31	184	5358
	改革年份	468	2009.4	2.596	2002	2013

上述可知，无论是股东数或者改革当年资产总额数也好，都说明了村级集体经济发展程度对股份总额的影响。量化基数的选择对股份总额的影响也十分显著，而量化基数的选择深受政府行为影响，所以，股份总额的多少也是受政府行为影响的。

表 3.5 股份总额影响模型回归结果一览表

解释变量	系数	Std.Err. 标准误	t	P>t	[95% Conf.	Interval]
量化基数 (虚拟变量 1=经营性净资产; 0=净资产)	-475.6	111.269	-4.27	0.000	-694.282	-256.973
改革当年资产总额	0.8549	0.010804	79.13	0.000	0.83367	0.87613
股东数	-0.364	0.060792	-5.99	0.000	-0.48333	-0.24441
改革年份	24.905	108.4298	0.23	0.818	-188.171	237.9804
常数项	358.14	155.208	2.31	0.021	53.14026	663.1389

3.3.2 股种设置

规范、合理、公平的股种设置既要充分考虑在册社员的利益以及农村风俗习惯，又必须充分考虑到村级集体经济积累的来源。萧山区村级集体经济来源广泛，但最主要的来源是村级集体土地，而村级集体土地又离不开村民群众的辛勤劳动。所以萧山区在原有的两种政策规定股种“人口股”、“农龄股”的基础上，萧委办〔2010〕80号中又新增了“土地（承包权）股”这一政策规定股种。而在萧山区村社区股份合作制改革过程中，各村社因地制宜，自创了许多股种，比较具有代表性的是“集体股”、“山林股”、“独生子女奖励股”。萧委办〔2010〕80号文件规定，村社区股份合作制改革原则上设“人口股”和“农龄股”，可增设“土地股”。“人口股”的比例不得少于50%，具体比例由村民（代表）会议讨论决定。股种之间实行同股同价。

表 3.6 萧山区村社区股份合作制改革股种设置表一

股 种	股份数	股份额 (万元)	占总股金比例	设置此股种 村社数
人口股	301524404	381080.94	74.52%	472
农龄股	142339142	77923.31	15.24%	149
土地（承包权）股	46956971	50034.81	9.78%	152
山林（承包权）股	761050	761.05	0.15%	4
独生子女奖励股	79507	930.61	0.18%	8
集体股	94420	646.69	0.13%	（数据缺失）
合 计	491755494	511377.41	100%	785

数据截至时间：2013年12月31日

萧山区村社区股份合作制改革累计量化资产为51.14亿元，股份累计为4.92亿股。从各股种所占的比例来看（表3.6），其中“人口股”总额38.11亿元，占总股金比例为74.52%，是萧山区村社区股份合作制改革中的第一大股种，符合政策——“人口股”不少于50%比例的规定。由于部分村社改革操作保守，“人口股”设置比例大大超过50%。有171个村社力图简便，改革中只单一设“人口股”这一股种，最终导致“人口股”占比较大。“农龄股”是紧随其后的第二大股种，萧山区村社区股份合作制改革初期大都选择设置“人口股”和“农龄股”这两种股种的方式，

萧山区共有 149 个村设置了“农龄股”。占比再其次的是“土地（承包权）股”。村级集体资产的主要来源就是土地补偿款。土地补偿款的分配模式中最主要考虑的就是两种因素：在册农业人口和拥有土地人口。受其影响，近些年改革中，设置“土地（承包权）股”的村社有所增加，共有 152 个村社设置“土地（承包权）股”。“山林（承包权）股”则是由“土地（承包权）股”引申而来，萧山南片地区多山地，山林在征用时候同样也给村级组织带来了丰厚的山林补偿资金。但山林承包权不等同于土地承包权，南片既有山又有田的 4 个改革村社，采取了既设“土地（承包权）股”又设“山林（承包权）股”的做法。而设置“独生子女奖励股”共有 8 个村社，全部集中在宁围镇。设置“独生子女奖励股”主要是受政策影响。杭州市萧山区计生局在着力落实独生子女“双份”待遇，按其政策规定，独生子女可享受双份的人口股。集体股主要存在于萧山区村社区股份制改革初期，由于设置集体股没有解决产权不明晰这一问题，而且存在着二次改革的可能，故萧山区全面取消了集体股设置。2008 年后，新开展的村社区股份合作制改革已不再设置“集体股”这一股种。

表 3.7 萧山区村社区股份合作制改革股种设置表二

合计股改村社数	单一设人口股村社数	设两种股村社数	设三种股种村社数
472	171	299	12

从村均设置股种股种来看，472 个村社村均设置股种 1.66 种，其中有 171 个村社单一设置“人口股”一种股种（表 3.7），占总改革村社数的 36.23%；有 299 个村社设置了两种股种，占总改革村社数的 63.35%，有 12 个村社设置了三种股种，占总改革村社数的 2.54%（图 3.4）。村社设置单一股种，一方面是受村级集体经济发展程度影响，短期内没有开展村级集体经济收益分红的需要，这反映出这些村社不注重改革质量，只注重改革目标任务完成的现状；另一方面是受考核机制及政绩观念的影响。从统计数据来看，这些村社所属镇街较为集中，其中 136 个单一设“人口股”的股改村社集中在 8 个镇街，而这 8 个镇街的改革村社数为 137 个，两者具有高度重合性。主要原因是村社区股份合作制改革的过程中，主要指导者是镇街经管干部。一个镇街中，往往只有一个经管业务主管干部，且流动性较小。在改革指导过程中，存在所属镇街区域范围内的改革一致性。无论是受考核机制及政绩观念的影响也好，或是受镇街业务指导因素影响也好，都证明了村

社区股份合作制改革股种设置受到所属镇街政府行为的影响，同时也受到村级集体经济发展状况的影响。

从股种比例来分析，股种设置很大程度上受到了政府行为影响。主要表现在：一是“人口股”股种实际比例大于 50%；二是三种政策规定股种占了所有股种的 99% 以上；三是自创股种也受到了政府间接行为影响，“独生子女奖励股”受计生政策影响，“山林（承包权）股”则是受到了“土地（承包权）股”的启发，“集体股”在萧山区规范改革指导后，统一不再设置；四是单一设置“人口股”这现象也从另一种维度反映了村社区股份合作制改革不仅受到区级层面的政府行为影响，同时也受到了镇街层面的政府行为影响。

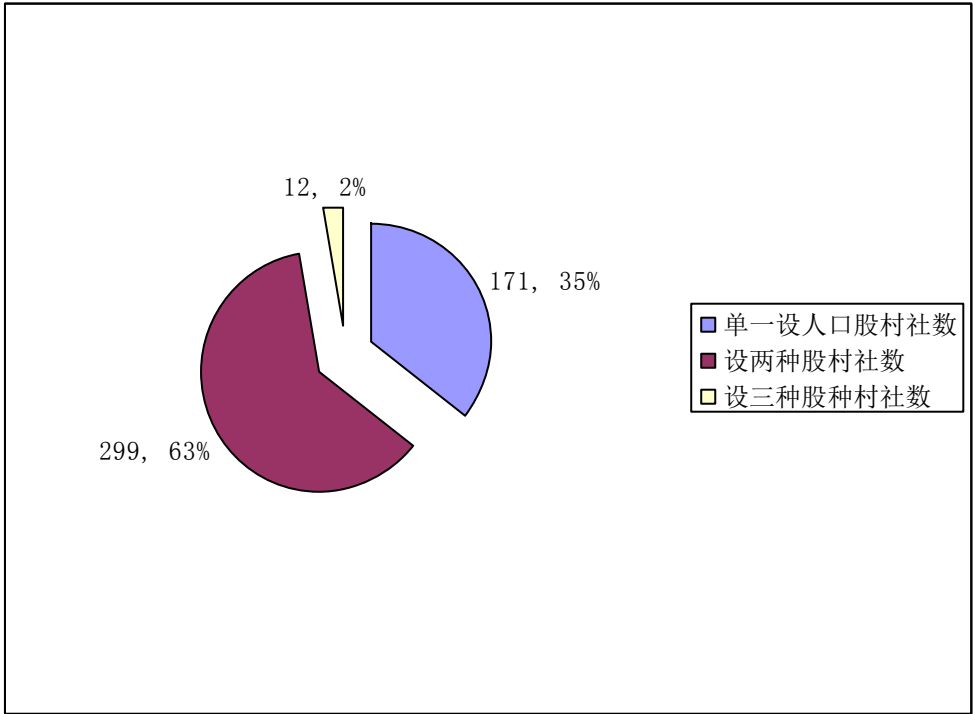


图 3.4 萧山区村社区股份合作制改革股种设置比例图

3.3.3 股东界定

萧山区村社区股份合作制改革主要是对上述五种股种进行股东界定：“人口股”、“农龄股”、“土地(承包权)股”、“山林（承包权）股”，“独生子女奖励股”。“人口股”界定分两类情况，一种是已撤村建居或农转居的社区，此种社区“人口股”的股东是以撤村建居或农转居批准之日实际在册的村级集体经济组织成员为基准；第二种是行政村，此种村以实施股份合作制改革决议形成时实际在册的村级集体经济组织成员为基准。五种股种的享受对象不完全一致，享受标准也不尽相同（表

3.8)。实际操作中，股东对象界定往往是最为困难，也是最为重要的工作。虽然法律和政策层面对股东对象的确认已有宏观层面的规定。上到《村民委员会组织法》，下至萧委办〔2010〕80号文件，都直接或间接提出了股权享受对象以民主管理即社员（股东）代表会议讨论决定。但是微观操作层面却缺少规范性的指导意见，尤其是“人口股”享受对象的确认，存在着很多问题，操作中颇具争议。萧委办〔2010〕80号提出的六种应予享受人口股和3种不予享受的人口股的规定，面对农村复杂的人口性质时候显得不大够用。尤其是面对婚嫁妇女、就学农转非及其子女、落户知青、安排工作或户口方式安置的征地农民等群体时，其享受政策缺乏明确的指导意见，而村社出台的土政策往往不能够兼顾各方利益，一些群体对股权享受问题反映强烈。在萧山区推行村会计出纳双代理、开展村集体经济“一年一审”后，涉及股份合作制改革主要是股东界定问题的信访件已经超过村级财务管理信访件，成为村级集体“三资”管理的信访大头，且呈逐年增多态势。

表 3.8 萧山区村社区股份合作制改革股种享受对象表

股 种	享受对象
人口股	以村社在册农业人口为主
农龄股	年满 16 周岁的村级集体经济组织成员
土地（承包权）股	拥有本村社土地承包经营权的人员
山林（承包权）股	拥有本村社林地承包经营权的人员
独生子女奖励股	在册独生子女人群

3.3.4 股权管理

萧山区村社区股份合作制改革股权管理包括三个方面内容。第一个是股权变动设置。撤村建居村实行股权固化，生不增死不减。而行政村实行动态管理，按《股份经济联合社章程》规定及人口四项变动情况及时调整股权（表 3.9）。第二个是股权流动问题。量化的股权可以转让，但转让对象仅限于股东内部，不得将股份转让给股份经济联合社。股权可依法继承，股份经济联合社也可以通过现金配股方式实现增容扩股。第三个是股权证问题。完成村社区股份合作制改革后，股份经济联合社按户向股东发放股权证，作为享受年终分红的依据。目前萧山区只对实行固化管理的股份经济联合社发放股权证书。

表 3.9 萧山区村社区股份合作制改革股权变动设置表

改革村社数	股权变动情况					
	不变	一年	二年	三年	五年	其他
472	28	155	16	236	11	26

数据截至时间：2013 年 12 月 31 日

从股权变动情况分析，股权固化管理的股改村社共有 28 个，与萧山区 1997 年实施撤村建居村数 26 个大抵相符。43 个 2005 年实施撤村建居村和 1 个 2009 年实施撤村建居村转制形式与 1997 年不同，户口在撤村建居时并没有集体农转非，土地亦仍有残留，被称为翻牌社区，其管理模式与村无异，在财政上也不能享受前一批转制社区一样的政策红利，其实质更接近于行政村。而股权设置为一年一变动的，多为村级集体经济分红较多的村社，对股权变动的及时性需求较高。综上所述，萧山区村社区股份合作制改革，股权管理受政府行为主要是文件制度的影响，同时也受村级集体经济发展程度影响。

3.3.5 收益分配

萧山区村社区股份合作制改革收益分配有如下规定：年终，股份经济联合社在年度审计的基础上，进行收益分配。进行收益分配的股份经济联合社必须当年收益有盈余，收入大于支出，不得进行赤字分配，同时规定了收益分配的比例。其分配程序须镇街审核和股东代表会议通过。开展分红时，股东按照所持股份经济联合社股份作为分红依据。同个股份经济联合社内，实行同股同利。开展分红时，股金多的，分红多，股金少的，分红少。在村社实践中，股份经济联合社开展分红领取股金是以家庭为单位而非股东为单位进行的。

而股份分红的形式多种多样。最为常见的是现金分红形式，其次是实物分红形式，比如日常必需品——米、油、煤气等。宁围新华股份经济联合社以代金券形式发放福利，凭代金券可以在村地域范围内的合作商家购买所需用品。合作商家包括超市、水果店、服装店等，合作商家凭所收代金券和股份经济联合社进行财务结算。

萧山区村社区股份合作制改革的制度设计初衷，是要规范村级原有的收益分配模式，取消村级福利性分配。由于村社职能不分的原因，原有的福利性分配未能取消。有些实行股权固化管理的撤村建居村，因为受村社职能不分的因素影响，不仅原有福利支出没有取消，而且迫于新增居民（非股东）的压力，反而增加了村级福利性分配开支。一些村社土地征用较多，土地征用补偿款相应增多。而土地征用补偿款不计入村级可分配收益，不参加当年分配。故这些土地征用村社在股份经济联合社的分配模式外，另按在册人口以及拥有土地人口进行土地补偿款分配。其分配依据与股份经济联合社分配依据并不完全一致。股份经济联合社分配的当年收益有余额的前提对土地补偿款分配并不适用（表 3.10）。

表 3.10 萧山区村级集体经济组织分配类型比较表

分配类型	分配前提	分配额度	分配程序	分配对象	分配形式
村级福利性分配	村级集体经济组织经济分配传统	村级组织自行决定	村民（股东）代表大会议论决定	本村户籍在册人口	现金、实物兼有
土地补偿费分配	土地征用后取得土地补偿款，且具有分配能力	不得超过扣除被征地农民养老保障资金和未享受养老保障的被征地农民的土地承包权益补偿后余额的 40%	村民（股东）代表大会议论通过，并经镇街审核批准	在册人口和拥有土地人口	现金
股份经济联合社收益分配	当年年终收益有盈余	提取不少于 20% 的公积公益金，其他提留按实际需要	村民（股东）代表大会议论通过，并经镇街审核批准	股份经济联合社股东	现金为主，实物、代金券为辅

从萧山区 2009 年-2013 年农村经济统计报告表中，我们总结获取了 2009-2013 年萧山区股份经济联合社分红情况（表 3.11）。从分红情况上来分析，当年分红村社数、当年分红金额及当年惠及股东数都随着萧山区村社区股份合作制改革的推进而稳步增加，一方面说明了股份经济联合社分红具有刚性，另一方面说明村社区股份合作制改革的推进对增加股东分红金额、增加农民收入具有一定的作用。同时从表中我们也发现当年股改村社的可分配收益长期大于当年股改村社的收益额，说明萧山区不少改革村社存在收不抵支的情况，不具备分配能力，从反面说明了村级集体经济的发展有助于股份经济联合社开展分红。

表 3.11 萧山区 2009-2013 年股份经济联合社分红情况表

年 度	分红情况			当年 累计 股改 村社 数	当年股 改村社 数收益 (万 元)	当年股 改村社 数可分 配收益 (万 元)	其中		分红金 额占可 分配收 益总额 比重
	分红 村社 数	金额 (万 元)	惠及股 东数				提取公 积公益 金(万 元)	提取福 利费 (万 元)	
2009 年	63	5474	93386	212	24940	27274	7729	10922	20.07%
2010 年	60	5793	82888	264	31816	35868	10275	14067	16.15%
2011 年	79	8905	126894	342	42076	48672	12021	19900	18.30%
2012 年	88	12326	140390	455	56646	68385	17408	31902	18.02%
2013 年	98	15201	158144	472	81867	91931	28964	38588	16.54%
合计	—	47699	—	—	237345	272130	76397	115379	17.53%

数据来源：杭州市萧山区 2009-2013 年农村经济统计报告表

2009 年-2013 年，提取公积公益金分别占当年股改村社可分配收益的比例为 28.34%、28.65%、24.70%、25.46%、31.57%、28.07%，提取福利费分别占当年股改村社可分配收益的比例为 40.05%、39.22%、40.89%、46.65%、41.97%、42.40%。从提取公积公益金和提取福利费占当年股改村社可分配收益的比例来看，提取公积公益金的比例基本在 25%-30% 区间浮动，提取福利费比例主要在 40%-45% 区间浮动。其分配比例全部符合股改政策规定，说明股份经济联合社分红也是深受政府行为影响的。从分红金额占可分配收益总额比重来看，2009 年-2013 年股份经济联合社分红占可分配收益的比重基本在 16%-20% 区间内，且随着年度的增加，呈现波动下降趋势，也就是说村级分红收入的增加速度低于村级可分配收益的增加速度。分析其可能存在的主要原因：第一，近些年，萧山区总体村级福利性分配和土地补偿分配情形增加，对股份经济联合社收益分配存在挤出效应。第二，改革村社的短期行为变少。过高的分配比例影响了村级集体经济的健康发展，而集体经济的发展直接关系到村级分红。这其中存在的一对矛盾，即集体经济发展的风险性以及村级分红刚性之间的矛盾，这使得萧山区镇街以及村社在股改分红比例操作上更具长远性，更加保守。

本研究试图对萧山区股份经济联合社分红的影响因素进行实证分析，选取的被解释变量为股份经济联合社分红额度，被解释变量包括年份、股东数、量化资产总额、货币资金、所有者权益总额、当年收益（表 3.12）。模型利用 2011-2013

年共计三年萧山区股份经济联合社相关数据，进行 OLS 回归分析。模型方程构建如下：

$$Div = a_0 + a_1yr + a_1no + a_2cap + a_3cash + a_4own + \varepsilon$$

其中 Div 为分红额度，即模型的被解释变量，Yr 为年份，No 为股东数，Cap 为量化资产总额，Cash 为货币资金，Own 为所有者权益总额。 a_0 – a_4 为系数， ε 为残差，即无法解释的部分。此模型共有 1160 个样本量，模型模拟结果 $R^2=0.4132$ 说明此模型解释变量解释了 41.32% 分红的影响。说明此模型的解释变动外，还存在其他影响股份经济联合社分红的因素，由于村级土地征用补偿费、村级工程项目建设和应付福利费的核算不列入当年收支，不排除这些收入或支出也会影响股份经济联合社分红水平。由于此类数据获得较为困难，所以在此将不进行分析。

表 3.12 股份经济联合社分红影响模型变量描述性分析表

变量种类	变量名称	样本量	变量均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	分红额度	1160	30.02	93.54	0	1349
	年份	1160	2012.1	0.795	2011	2013
	股东数	1160	2021.85	846.29	184	5358
解释变量	量化资产总额	1160	1048.21	2058.56	1	49488
	货币资金	1160	885.19	1742.16	1	43724
	所有者权益总额	1160	2017.06	2219.3	-119	23080
	当年收益	1160	150.25	271.08	-541	3106

从回归结果可知，股份经济联合社股东数、拥有的货币资金和当年收益在 99% 的水平上显著，说明其都属于分红的影响因素（表 3.13）。其中股东数的系数为 -0.01849，即每增加一个股东数，会导致分红减少 0.018 万元；由于萧山区转制社区的股东数大大少于行政村的股东数，这实际反映的是在同等集体经济发展程度下，转制社区的资产质量比行政村更加优质，需要承担的公益事业也更少，分红力度也更大。货币资金的系数为 0.01155，即每增加 1 万元的货币资金，会导致分红增加 115.5 元；无论是以现金或是代金券或是实物开展分红，都需要股份经济联合社支付等额的货币资金，这其实也从另一方面反映了开展分红对股份经济联合社现金流的要求。而当年收益的系数为 0.1892，即每增加 1 万元当年收益，会导致分红增加 1891.8 元。其正相关性符合政策规定的当年收益有余额的分红前提，当年收益额由当年收入减去当年支出而取得，所以，对增加股份经济联合社收入不仅可以从增加收入入手，亦可以从缩减开支入手。此外，年份、量化资产总额、

所有者权益总额等对分红的影响不大。年份对分红金额无显著相关实际反映了股份经济联合社分红受集体经济发展程度的影响；量化资产总额对分红金额无显著相关主要是因为村社改革年度不一致、量化资产的基数不一致、资产优质程度不一致，量化资产不能客观全面反映当年村社集体经济发展水平。所有者权益总额对分红金额无显著相关则是当前固定资产折旧、评估制度不到位、性质不同的情况下，所有者权益亦不能客观全面反映集体经济发展水平。

表 3.13 分红额度影响模型回归结果一览表

解释变量		系数	Std. Err. 标准误	t	P>t	[95% Conf. Interval]
年份	2012	0.218581	5.366037	0.04	0.968	-10.3097 10.74688
(2011 为基期)	2013	-1.89165	5.365807	-0.35	0.725	-12.4195 8.636204
股东数		-0.01849	0.002561	-7.22	0.000	-0.02352 -0.01347
量化资产总额		0.000686	0.001242	0.55	0.581	-0.00175 0.003124
货币资金		0.01155	0.001383	8.35	0.000	0.008835 0.014264
所有者权益总额		-0.00094	0.00171	-0.55	0.583	-0.00429 0.002416
当年收益		0.189183	0.012126	15.6	0.000	0.165391 0.212974
常数项		30.98397	6.482905	4.78	0.000	18.26434 43.70359

上述可知，增加股份经济联合社分红的重要手段便是发展村级集体经济，主要是增加村级货币资金额度，并通过增加当年收入、压缩当年开支的方式增加当年收益额。同时，当前形式下，股份经济联合社的量化资金总额和所有者权益并不能客观全面反映村级集体经济的发展状态。

3.4 改革程序

村社区股份合作制改革政策性强，萧山区在实践操作中，主要是分村社、镇街、区级三个层面，共涉及 10 个步骤（图 3.5）。

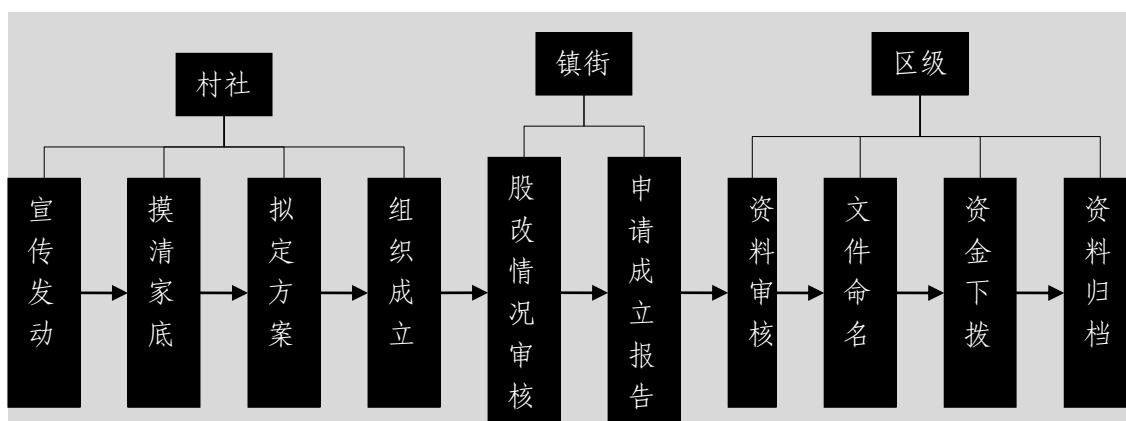


图 3.5 萧山区村社区股份合作制改革程度图

村社层面主要包括宣传发动、摸清家底、拟定方案、组织成立这四个阶段。宣传发动阶段主要是指对村社区股份合作制改革开展宣传。包括参加镇街及有关部门组织的业务培训，形式主要包括召开动员会、座谈会，组建工作小组，利用农村现有的各种公开渠道，向广大农民宣传实行股份合作制改革的目的、意义和相关政策。摸清家底阶段主要是摸清资产状况、人口状况以及拥有土地人口情况。其结果须由社员代表会议通过并予以公示。拟定方案阶段主要工作是村社结合本单位实际，依法、依规、合理拟定股份合作制改革具体实施方案，此方案须经镇街审核并由社员代表会议讨论通过。组织成立阶段主要工作是有关村社按照实施方式开展包括股权设置、股份量化、组织架构设置等工作，并通过首届股份经济联合社的章程。

镇街层面主要包括股改情况审核、申请成立报告。股改情况审核是指对村社是否按政策规定的要求开展的情况进行审核。主要审核内容是：程度是否到位、资料是否齐全、设置是否合理、章程是否科学等。在此基础上，由镇街向区农办、区发改局报送申请成立股份经济联合社的报告，以及相关股份经济联合社基本情况表及章程。

区级层面主要包括资料审核、文件命名、资金下拨、资料归档。资料审核既对镇街收集报送的股份合作制改革资料进行审核。在此基础上，由区农办和区发改局联合发文命名成立当年度股份经济联合社，并由区农办和区财政局按照命名文件联合下发村社区股份合作制改革补助资金。村社区股份合作制改革后的章程、股份经济联合社基本情况表、镇街申请报告等有关资料须存档备案。

3.5 组织架构

村经济联合社在经村社区股份合作制改革后，被称为股份经济联合社，其组织架构主要由股东代表会议、董事会和监事会构成（图 3.6），其组织架构类似于股份有限公司。

股份经济联合社的最高权利机构是股东代表会议，由不少于 20 人的股东代表组成。股东代表年龄要求满 18 周岁，比例要求不低于年满 18 周岁股东总数的 3-5%；股东代表构成以享有“人口股”的基本股东为主。股东代表“一人一票”行使表决权。股东代表原则上每届任期三年，期满换届可连选连任。首届股东代表原则上由社员代表过渡产生。

股份经济联合社的执行机构被称为董事会，由 3-5 名董事组成，其中一人为董事长，董事由股东代表会议选举产生，董事长由董事会选举产生。董事任期三年，可连选连任。董事长是联合社的法定代表人。首届董事长原则上由村经济联合社社长过渡产生。

股份经济联合社的监督机构被称为监事会，由 3-5 名监事组成，其中一人为监事会主任，监事经股东代表会议选举产生，监事会主任由监事会选举产生。监事任期三年，可连选连任。股份经济联合社董事、财务负责人不得兼任监事。

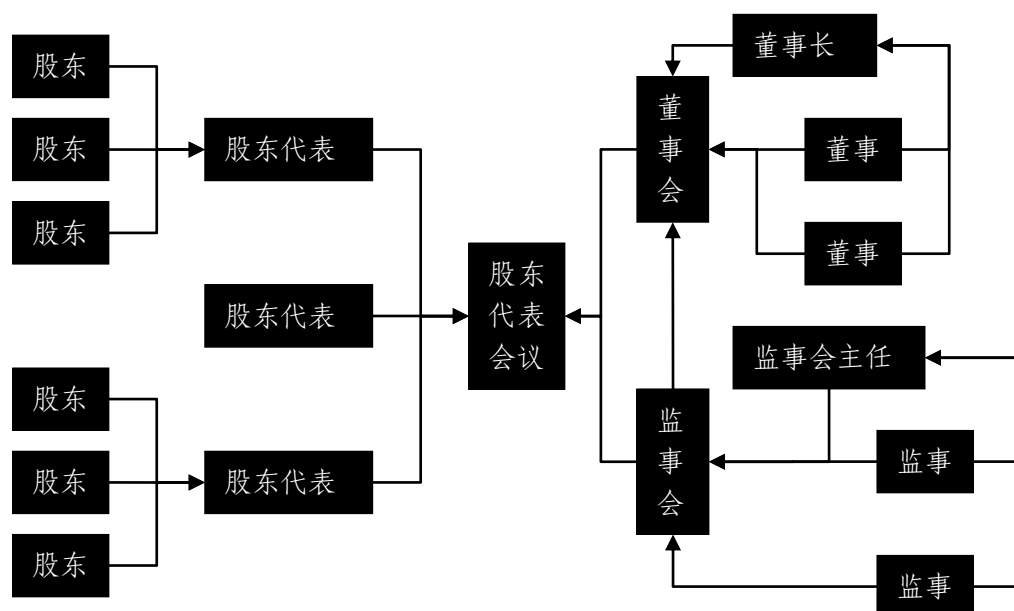


图 3.6 萧山区股份经济联合社组织架构图

3.6 改革保障及激励机制

改革保障机制是指为村社区股份合作制改革提供物质和精神条件的机制。萧山区村社区股份合作制改革中保障机制主要表现为：第一、免费提供股权证书。股权证书由区农办负责落实，经费列入财政预算。第二、免费开展资产评估。对新建股份经济联合社需要由中介机构开展资产评估的，评估费用由区、镇街两级各承担 50%。第三、免费开展验资。股份经济联合社进行工商登记的需由中介机构开展验资的，验资费用由区、镇街两级各承担 50%。第四、开展改革业务培训。每年对计划改革村社的村经济联合社社长、代理会计、代理出纳、报账员、文书等人群开展股份合作制改革业务培训，对难点村社开展上门服务。截至 2013 年底，已经累计培训 1416 人次。

目前，萧山区享受免费提供股权证书这一政策的只有 28 个实行固化管理的股份经济联合社。由于股权证书以家庭为单位发放，实际发放不足 1 万本，享受到此政策的股东及股份经济联合社比例较低。尚无股份经济联合社来申请享受免费开展资产评估或免费开展验资的政策。一方面是因为政策宣讲程度不够，另一方面则是因为目前阶段股份经济联合社开展评估和开展验资需求较少，面较小。保障政策覆盖面最广的是业务培训机制。有个别村既参加了全区性的改革培训会议，又被单独上门开展培训。而上门服务时，农经干部提出的改革方案往往较大会上提出的改革方案更加切合该村实际，也更容易被改革村社所接受。且接受业务指导后的改革村社以及镇街的农经干部，对股改的目的更明确、思路更清楚、股种设置更合理、改革更规范、更顺利。总体来说，四种保障机制中只有业务培训机制达到了预期效果。

改革激励机制是指为推进村社区股份合作制改革而运用的包括资金奖励、绩效考核等手段的总和。具体包括：第一、资金激励，从 2006 年，区财政对实行股份合作制改革的村，经验收合格后一次性奖励 2 万元，后增加到 3 万元。镇街 1:1 配套。第二、考核激励，区级层面把股份合作制改革列入对镇街农业农村工作的考核内容，考核结果与镇街干部的报酬挂钩，镇街层面把股份合作制改革列入对所属村社的考核，考核结果与村干部报酬挂钩。第三、政绩激励，主要是指由区领导开展股份合作制调研、召开专题推进会、座谈会、汇报会等。

目前，萧山区村社激励机制政策涉及面广，所有的改革村社乃至所有村级集

体经济组织都受到了激励机制的影响。在资金激励方面，从 2006 年到 2013 年，区财政总共拨付 1273 万元用于村社区股份合作制改革，涉及 435 个村社。在考核激励方面，全区 26 个镇街，481 个村级集体经济组织都有涵盖。在政绩激励方面，2010 年末，萧山区专题开展了区委、区政府主要领导参加的村社区股份合作制改革推进会，2012 年由区委副书记召开南片镇街主要领导参加的专题汇报会等等。

从激励效果来看，资金激励由于资金拨付对象为村级集体经济组织，不能用于村干部报酬奖励，对村干部增收效果不显著。且拨付资金数额对村级集体经济增收效果不明显，资金激励机制并没有达到预期效果。在欠发达村社，由于集体经济薄弱，村社分红需求度低，股改的积极性不大，但对财政扶持资金的需求度高，这时的资金激励机制才能发挥作用。而考核机制由于和镇街领导的政绩、村干部的报酬直接挂钩，在改革中期，剩余未改革村社较多、改革难度不大的时候发挥了明显的效用。但在改革后期，面对未改革村社情况较复杂、难点较多的时候，效用不显著。而政绩激励机制的作用范围呈是贯穿于改革初期、中期和后期。改革初期，镇街领导利用其创新性为其政绩加分；改革中期，利用其率先全覆盖的亮点为其政绩加分；改革后期，担心改革工作给整体工作拖尾，给政绩减分。

综上所述，为确保村社区股份合作制改革的顺利规范推进，首先需要完善的业务培训机制，对村干部、对镇街干部开展全方面的量身打造式的股改业务培训，增加其相关政策和业务水平。其次需要领导的高度重视，村社区股份合作制改革具有很强的政府强制性，政府行为很大程度上影响了村社区股份合作制改革的推进进度及推进效果。现有体制下，领导的重视在推进改革或规范管理乃至深化改革方面往往都有事半功倍的效果。再其次是需要配套的机制保障，包括股改奖励资金、包括对村社区股份合作制改革的考核机制的建立和完善，都有利于其顺利规范推进。

4 萧山区村社区股份合作制发展、成效及问题

4.1 萧山村社区股份合作制发展

4.1.1 工商登记

股份经济联合社工商登记是指股份经济联合社取得营业执照，获得法人地位的行为。对村社区股份合作制改革后形成的股份经济联合社开展工商登记是明确股份经济联合社法人地位的重要手段。对股份经济联合社的法人地位，全国尚无法律依据，省内有《浙江省村经济合作社组织条例》，法律依据较为单薄。目前萧山区对股份经济联合社开展工商登记的主要政策依据是杭州市农办和杭州市工商局联发的市农办〔2005〕41号文件。截至2013年底，萧山区472个股份经济联合社中，有3个股份经济联合社开展了工商登记，登记种类皆为设立登记。开展股份经济联合社工商登记后，取得企业法人营业执照。企业名称为杭州萧山某某股份经济联合社，不含市、区、镇（街道）、村，经济性质为集体企业，主营范围为本村集体资产的租赁、投资、管理。

表 4.1 萧山区股份经济联合社工商登记所需资料表

变更登记	设立登记
1、××村经济联合社股份制改革实施方案；	1、××村经济联合社股份制改革实施方案；
2、股份经济联合社章程、股东代表签名及镇街意见；	2、股份经济联合社章程、股东代表签名及镇街意见
3、关于要求批准村经济联合社股份制改革实施方案的请示；	3、关于要求批准村经济联合社股份制改革实施方案的请示；
4、镇人民政府(街道办事处)关于同意××村经济联合社股份制改革实施方案的批复；	4、镇人民政府(街道办事处)关于同意××村经济联合社股份制改革实施方案的批复；
5、××村股份制改革清产核资及集体资产处置表；	5、××村股份制改革清产核资及集体资产处置表；
6、××股份经济联合社股权清册；	6、××股份经济联合社股权清册；
7、××股份经济联合社出资清册；	7、关于核定××股份经济联合社股权的通知(示范)；
8、关于核定××股份经济联合社股权的通知(示范)；	8、确认证明；
9、关于要求将××经济联合社变更为××股份经济联合社的报告；	9、关于同建立××股份经济联合社的批复；
10、确认证明；	10、《企业名称审核表》及《核准通知书》；
11、关于同建立××股份经济联合社的批复；	11、验资报告；
12、《企业名称审核表》及《核准通知书》；	12、经营场所证明；
13、经营场所证明（未变更地址，则无需提供）；	13、金融债务证明(债权单位出具，金融单位认可)；
14、金融债务证明(债权单位出具，金融单位认可)；	14、工商部门要求填写的表格；
15、原有经营资格证明及营业执照正副本；	15、其他有关材料。
16、工商部门要求填写的表格；	
17、其他有关材料。	

从开展工商登记的种类都为设立登记的情况来分析，这主要是因为原有村经济合作社也取得过工商登记，一些村社虽已经开展股份合作制改革，但仍旧使用原有的工商登记执照。从开展工商登记的比例来分析，股份经济联合社工商登记比例大大低于原有村经济联合社工商登记的比例。开展股份经济联合社工商登记比例较低的原因主要有：第一，登记所需资料繁多。开展股份经济联合社变更登记的共需要 17 种资料，而开展股份经济联合社设立登记的共需要 14 种资料（表 4.1）。内容繁多，涉及多个部门、多个层次、多种群体。第二，登记需求度不高。目前萧山区内按照《浙江省村经济合作社组织条例》，由萧山区人民政府向股份经济联合社免费发放“浙江省村经济合作社证明书”，并凭此办理相应的组织机构代码证。另外有不少村经济联合社取得过工商登记，开展村社区股份合作制改革的村社对外仍以村经济联合社的名义运营。而目前村级集体经济组织和省外经济主体合作的情况并不多见。第三、工商登记部门的保守性。股份经济联合社工商登记是新生事物，区内工商登记部门尚未产生完善的实施细则和操作细案，开展工商登记过程中难免“好事多磨”。

4.1.2 现金配股

村社区股份经济联合社现金配股是指股份经济联合社在发展资金不足的时候，采取股东现金入股的方式增容扩股的做法。早在 2006 年，萧委办〔2006〕49 号文件中就提出了探索现金配股这一工作举措。萧山区农村改革试验区实施的资产改革方案中，试点现金配股也是农村集体资产管理体制改革的重要内容。2013 年，萧山区在北干街道施家桥社区成功开展了股份经济联合社现金配股试点。

2005 年，北干街道施家桥社区开展村社区股份合作制改革，量化基数为经营性净资产，量化资产 702.05 万元，人口以当年撤村建居批准之日时的农业人口为基准，股东 667 人，股权实行固化。当前北干施家桥股份经济联合社主要存在两对矛盾：首先是集体经济发展缺资金与农户资金无投资渠道的矛盾。一方面，北干施家桥股份经济联合社须自我开发村级留用地，资金缺口有 4000 万元。向银行贷款存在周期长、额度少的问题，北干施家桥股份经济联合社预计最多只能借款 2000 万元，由于银根紧缩，甚至不能取得银行借款。且手续复杂，半年就需转贷的模式不适宜股份经济联合社现行的管理模式，另外还需付出一笔不菲的借款利息。另一方面，施家桥社区位于城郊，农户利用手中房产出租，每户最多可得

到每年 10 万元的租金收入。农户手中大量的货币资金存放银行，收益率偏低，无合适投资渠道。第二是固化管理的股权设置与目前人口情况变动的矛盾。施家桥股份经济联合社的人口是以 2005 年撤村建居批准之日时的农业人口为基准，到 2013 年，已有 8 年时间。这期间人口四项变动（出生、死亡、迁入、迁出）情况较多，而北干施家桥股份经济联合社实行的是固化管理模式，股权不予变动。股权虽可继承，但家庭和家之间并不平衡，要求新增人口享受股份经济联合社股东待遇的呼声强烈。

从实施股份经济联合社现金配股的前提来分析，此工作主要有三方面要求：第一，村社要已完成村社区股份合作制改革，且股种设置合理、程序到位、组织机构健全，这是开展现金配股的基础；第二，要有合适的管理团队，村社区股份合作制改革是深受村干部行为影响的工作，开展现金配股工作也不例外。现金配股村社必须村三委班子团结，有战斗力、凝聚力；第三、要有合适的集体经济发展项目，以村级留用地开发项目为佳。合适的集体经济发展项目不仅可以增加股东入股时候的信心，同时也可以保障预期分红收益。

从北干施家桥股份经济联合社现金配股的做法来看，主要是分三个阶段：首先是拟定方案。北干施家桥股份经济联合社就现金配股工作开展村三委班子、村民代表、党员代表等多种对象的座谈会，群策群力，合理配股方案。并征求街道及区农办意见，拟定配股方案（表 4.2）。其次是履行程序。现金配股方案提交股东代表大会讨论通过，对原有股份经济联合社章程进行补充，再经所属街道审核同意后实施。最后是实施配股。按配股方式公平公开实施配股，实行“三限”管理：限定配股对象，配股对象仅为社区在册分配人口；限定配股金额，每人限配 1-4 万元；限定配股性质，不作为原始股，不得转让、赠予，但可以依法继承，每年按集体经济收益情况进行红利分配。

表 4.2 北干施家桥股份经济联合社现金配股实施方案

配股原则	“配股自愿、退股自由”，但退股必须符合配股满三年的条件
配股对象	截至股东代表会议通过现金配股方式之日的社区在册分配人员
配股额度	现有社区在册分配人员每人限配 1-4 万元
股息分配	配股的股息年收益率不低于 10%，按年到期次月支付
配股性质	不作为原始股，该配股股权不得转让、赠予，但可以依法继承
配股用途	发展集体经济
配股时间	配股程序通过后 30 天内

从北干施家桥股份经济联合社开展现金配股的绩效来分析，第一，促进了农民增收。施家桥股份经济联合社 242 户农户共配股资金 2786 万元，涉及股东 722 个，年分红率为 10%，以原有资金收益率为 5% 的标准测算，预计每年每位股东可增收 1992 元。第二，发展了集体经济。村级集体经济发展需要大量的资金。而现金配股方式这种增容扩股的模式，为解决股份经济联合社“融资难”问题时候提供了一种新的路径选择，更易操作，更符合村社实际。第三，焕发了股份经济联合社活力，通过现金配股工作，增强了股份经济联合社的股权流动性，同时破除了股权“天赋”的思想。第四，维护了农村稳定。采用在在册分配人口中开展现金配股的方式，完善股改政策，有效缓和股权固化管理及人口四项变动之间的矛盾。第五，提供了示范样本。现金配股工作对实行固化管理的或有融资需求的股份经济联合社极具学习借鉴价值，亦是深化股改工作的重要创新。

4.1.3 股权流转

按照依法、自愿、规范、有序的原则，萧山区实行固化管理的股份经济联合社，股权可在本社股东间进行转让。第一，转让条件：股权转让除本人之外，还需监护人或配股或家庭成员同意。对符合办理养老、医疗保险等条件而未办理的股东，暂不允许其股权转让；董事会成员在任期内股权不得转让。第二，转让价格：具备条件转让的，量化资产的价格原则上须经具有资产评估资质的事务所评估确定。股东间收益权自行转让的，转让价格由双方协商确定。股东委托股份经济联合社转让的，需张榜公布 10 日以上，并实行公开竞购。第三，转让程序：由本人申请，董事会审核，再办理相关手续，在转让过程中提倡进行公证。股权转让的情况，须及时报股份经济联合社所在镇街备案。股权不得转让给股份经济联合社。

目前，萧山区实行股权流转的情况较为罕见，主要原因是转让有较多的限制条件：第一是转让对象的限制，仅限于本社内股东；第二是转让权益的限制，转让的实际上是收益权而非所有权；第三是所属村社的限制，只有固化管理的 28 个股份经济联合社才可以进行转让。综上所述，股权流转的政策变成了“一纸空文”，暂无实践操作案例。

4.1.4 股权继承

萧山区内，实行固化管理的股份经济联合社，股权可以继承。股权继承时，有遗嘱的凭遗嘱继承，无遗嘱的按法定顺序继承；亦可放弃继承；继承时凭相关资料，经董事会审核同意后，方可继承。继承的时间从被继承人去世后的次日起计算，并发给继承人股权证书。

目前股权继承的情况不少，但主要操作限于村社及农户内部层面，且办理手续的并不多。主要是受股息即分红发放操作的影响。股份经济联合社发放分红以家庭为单位进行，其领款人未必是户主。故家庭中部分成员的死亡，并不影响其分红的领取。

4.1.5 居社分离

社区股份经济联合社和居委会分离或居社分离是指对股份经济联合社和社区居委会的资产、职责进行划分，通过此进一步厘清村社职能、推进农村城市化的做法。居社分离后，股份经济联合社不再承担社区行政事务管理。

城厢街道湘湖社区位于萧山区湘湖湖畔，1997年撤村建居，2004年开展村社区股份合作制改革，产生股东3192人，量化资产608.19万元，股权实行固化管理。2013年，城厢街道湘湖社区由转制社区过渡到城市社区。其过渡过程中面临中四个问题：第一，原有集体资产的权属确认，哪些资产属于社区居委会，哪些资产属于股份经济联合社；第二是人员安排问题，原村级组织实行“三块牌子”，“一套班子”的模式；第三是居社职能划分问题，居民委员会具体负责哪块工作，股份经济联合社负责哪块工作；第四是财政支持问题，城市社区不仅由街道提供办公场地、办公设备，而且由街道保障运转经费。从股份经济联合社和居民委员会的职能、组织架构、成员等情况分析，两者存在较大差别（表4.3）。

表 4.3 城厢街道湘湖社区居社分离情况表

组织类型	资 产	主要职能	组织架构	成 员
股份经济联合社	经营性资产	发展集体经济 增加股东分红	股东代表大会 董事会 监事会	股东
居民委员会	公益性资产 (政府回购)	公共事务、公益事业及 协助行政管理工作等	居民会议 居民小组 居委会	户籍在册 居民

城厢街道湘湖社区在开展居社分离的过程中，首先是集体资产权属确认（表 4.4）。在对湘湖社区原有资产清产核资的基础上，按资产性质确认权属，并按权属分别建账。属于经营性资产的，归股份经济联合社所有。属于公益性资产的，由城厢街道办事处负责向湘湖股份经济联合社回购，并将办公场地和办公设施免费提供给湘湖社区居民委员会使用。对债务同样也分清权属，按负债形成的原因——公益性事业建设形成或经营性业务形成进行划分。湘湖社区资产优质，存在的少数应付款也是经营性事业形成。其次是厘清居社职能。开展居社分离后，股份经济联合社主要职能是发展村级集体经济，增加股东分红，提升股东福利。而社区居民委员会的主要职能是社区管理工作，包括社区的公共卫生、计划生育、军烈属优抚、扶贫等。再其次社区工作人员安排。湘湖社区从转制社区过渡到城市社区后，不再实行“三块牌子”，“一套班子”。股份经济联合社董事会董事和社区居民委员会委员原则上不再交叉任职，3-5 年内所有岗位都不再交叉任职。最后是行政经费列支。城厢街道耗资 100 多万元回购了湘湖社区公益性资产，并每年全额提供社区居民委员会运转经费，预计每年耗费超 100 万元。而股份经济联合社不再承担社区居民委员会的运转经费，减轻了股份经济联合社的运行压力，进一步理顺管理机制。

表 4.4 城厢街道湘湖社区资产权属划分表

权属主体	资 产 内 容
股份经济联合社	营业房、店面房、商铺、散热器厂、在建工程（大樟树宾馆、停车场配套用房）、土地、山地、应收的宅基地补偿款、应收款（建筑公司宾馆建设水费等）、应付款（押金、预收租金、保证金、未领取的股东分红等）、货币资金
居民委员会	办公大楼、农贸市场、办公设置、星光老年之家、公厕、篮球场、健身场、应收款（独生子女奖励费、社区劳动保障站专项经费、退休职工社会化管理专项经费等）
业 主	红会馆、白会馆、物业经营用房

城厢街道湘湖社区通过开展居社分离，进一步厘清了村社职能，主要绩效有这三个方面：第一，破除了农村和城市的户籍壁垒。湘湖社区常住人口 8640 人远远超过户籍人口 3820 人，这其中很大一部分原因是购买湘湖社区房子的人不能在湘湖社区落户。而不能落户的原因是因为湘湖社区以户籍为标准在发放一些福利，过多的外来人口会大大减少本地人口的福利。而开展账务分设后，居民和股东界限进一步划清，对外来人口不再设置户籍壁垒。第二，减轻了股份经济联合社负

担。原有的股份经济联合社既要发展村级集体经济，又要负担村社运转经费。账务分设后，运转经费全部由镇街负责，股份经济联合社可以集中更多的资金发展集体经济和开展股东分红。第三，推进了农村城市化。湘湖社区居社分离的做法，属于萧山区内首创。对农村向城市、农民向居民转换的过程中，如何处理村级集体资产、如何划分居社职能，极具借鉴意义，也提供了政府承担转制社区行政事务管理和公益性事业建设的成功范本。区内剩余 69 个转制社区在条件成熟时候，都可以借鉴其操作经验，实现城乡区域统筹发展。

4.2 萧山区村社区股份合作制改革主要绩效分析

萧山区村社区股份合作制改革从 2002 年在瓜沥明朗村开展试点以来，共形成股份经济联合社 472 家，村社覆盖率超 98%，主要成效表现在：

第一，明晰了村级集体资产产权。农村产权制度改革向来是农村改革的重心工作，而自从农村土地实行家庭联产承包、村级集体企业集体转制后，萧山区内的村级集体资产被戏称为“最后的唐僧肉”，这表明村级集体资产产权模糊的状态。开展村社区股份合作制改革之后，通过实施财务清理、股东界定、量化折股工作，不仅明晰了村级集体资产的价值，更重要的是明晰了村级集体资产中各股民所占的比例。萧山区十二年的村社区股份合作制改革，共量化资产 51.14 亿元，设立股份 4.92 亿股，有 95.77 万人成为股份经济联合社的股东。而现阶段，明晰集体资产产权最重要的意义是明晰了集体资产收益权。相对于土地补偿费分配，股份经济联合社的分配模式更加长远。比较传统集体经济组织的福利分配，这种资产收益权分配体系边界更加清晰，分配更加规范合理。

第二，加强了村庄治理尤其是村级财务管理。村经济联合社的股份合作制改革具有很强的正外部性，其中重要的作用就是强化了村庄治理。村庄治理总体涉及到党务、村务和财务三个方面。而股份经济联合社相比改制前的村经济联合社最明显差距不在于治理结构的变化：股东代表大会由社员代表大会过渡而来，董事会由村经济联合社管理委员会过渡而来，监事会由社务监督委员会过渡；而在于股东因为资产的明晰，因为收益权的巩固，增加了对村级集体经济和村级财务管理的关注度，即增强了股份经济联合社的民主参与、民主管理、民主监督。无论是村民委员会、或居民委员会、股份经济联合社董事会，其顺利高效运转都需要村民或股东的民主管理、民主参与。在现实村庄治理中，镇街层面以及区级层

面对村级“三资”管理的监管不断加强，但本研究认为这只是村民或股东民主意识不强时候的过渡手段。真正有效的、长期的农村治理模式离不开全体村民或股东积极参与，离不开民主管理、民主监督机制的落实。

第三，促进了村级集体经济发展以及股东增收。从萧山区实践来看，民主管理机制的建立健全，会从两种途径来作用于村级集体经济的发展。一种途径是村民群众献计献策、群策群力，最终影响村级集体经济增收。另一种途径是股东或股东代表加强了对董事会的监督，促使董事会发挥主观能动性全力发展村级集体经济。而村级集体经济的发展最终会导致股份经济联合社分红水平的提升。股份经济联合社分红金额的增加，对股东增收有显著作用。同时村级集体经济发展以后还可以提供更为全面的生产资料、更为高级的教育、卫生服务，这些都间接或直接的影响着股东增收。

第四，推进了农村城市化进程。城市化进程必然面对着农民身份处理的问题，必然面对村级资产处置的问题，必然面对居社职能分割的问题。而村社区股份合作制改革可以实现农民持股进城，也避免了村级集体经济的瓜分、拍卖、回购等短期行为。在开展居社分离的城厢街道湘湖社区，通过深化村社区股份合作制改革，不仅界定了村级集体资产边界，更重要的是，明晰了村级集体资产的主要用途和目的，厘清了居社职能，真正实现了城乡统筹发展，破除了城乡之间户籍、身份壁垒。

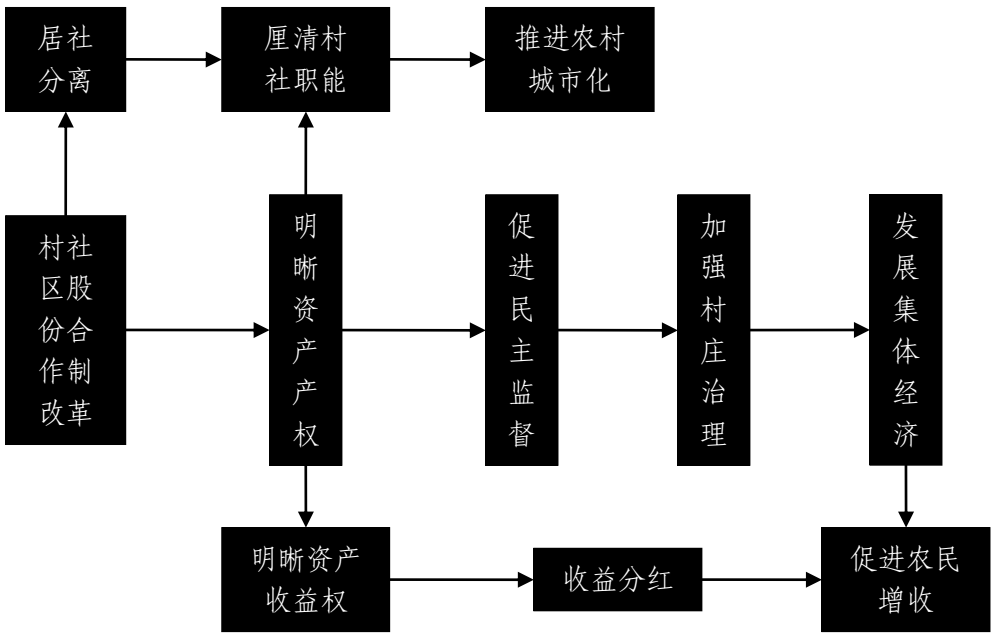


图 4.1 萧山区村社区股份合作制改革绩效作用机理图

从萧山区村社区股份合作制改革绩效作用机理图（图 4.1）来看，村社区股份合作制改革的绩效是多方面的，多层次的，既有经济效益，又有社会效益；既有利于农民增收，又有利于集体经济发展；既有利于农村社会管理，又有利于推进城市化进程。

4.3 萧山区村社区股份合作制改革存在的问题

4.3.1 法律地位不明确

目前，对股份经济联合社的法人地位，全国尚无法律依据，只有《浙江省村经济合作社组织条例》予以支撑，而《浙江省村合作经济社组织条例》属于地方性法规，法律效力较低。浙江省实行的证明书加组织代码证的做法虽然可以在省内刻制印章、开立账户、领购票据，但在省外不被认可。股份经济联合社在省内开展生产经营活动尤其是村级留用地开发时也要求其具备独立法人的资格，其法人地位仍旧不够明晰。目前萧山区对股份经济联合社开展工商登记的做法也存在的一定问题，工商登记时界定股份经济联合社的经济性质为集体企业，其法律依据是《公司法》，要求企业依法纳税，增加了股份经济联合社的负担。股份经济联合社还需承担村级运转经费，负担社区管理费用，所以按《公司法》要求进行注册的，其权利义务并不对等，不符合当前农村实际。当前萧山区未对股份经济联合社征税是区级政府行为影响的结果，在当前法律条文下，其行为存在违法嫌疑。

4.3.2 管理政社不分

当前，村级组织主要有三套班子，村党支部、村民委员会、股份经济联合社董事会。一般情况下，村党支部书记便是股份经济联合社的董事长。而 2013 年村级组织换届过程中，浙江省试行村党支部书记和村民委员会主任“一肩挑”，也就是说，村主要领导既有党群管理职能、又有社区管理职能，更有经济发展要求。这三者的目标并不一致，相应需要的人才也不一致。股份经济联合社在发展经济同时还要承担社区管理经费，然后才能开展股东分红。所以管理政社不分的现状会降低股份经济联合社的经营效益，间接影响股东权益。当前村社职能不分的根源在于城乡二元差距，政府对农村财政的支持力度不够。在城市社区，政府既提供办公场所，还保障办公经费，且公益性事业全部由政府包办。农村社区的运转

经费主要靠自收自支，公益性事业也主要依靠村级集体经济。当然，当前条件下，要求政府全额承担村级组织运转经费、全面包办村庄公益性事业仍存在很大财政缺口，但城厢街道湘湖社区的做法，已经给我们提供了可参考的范例。

4.3.3 股权流动性差

股份经济联合社股权流动性差主要是受股份经济联合社的社区性、受村民或股东“天赋产权”思想的影响。虽然萧山区开展了现金配股、股权转让、股权继承等工作，尤其是现金配股工作，从一定程度上破解了股份经济联合社股权的封闭性，也淡化了股东“天赋产权”思想的影响，但并没有改变萧山区股权流动性差的现状，宏观面上，股权管理仍旧十分封闭。其主要问题表现在三个方面。第一、股权转让群体受限。股权转让群体被限定在股份经济联合社股东内，所以，股权不得转让给股份经济联合社。因其转让群体的受限，股权不得抵押的规定其实也是“自作多情”，银行及其他金融机构对这个不能市场化流通的股权兴趣不大。转让群体的受限，影响了资金的流动，资本的本质是获取利益，从低收益行业进入高收益行业，而股权社区性的管理模式与市场化经营相背离。从这点来说，称村级集体经济是计划经济的“遗腹子”也不为过。第二、股权调整成本高。由于股权天赋思想的影响，作为福利性质的股权在涉及调整时，尤其是减少股东股权的时候，阻力较大。且动态的股权调整需要大量的人力物力开展调查，并履行股东代表大会程序方可，实际股权变动未按章程规定进行。第三、股权激励机制难建立。在公司中，股权激励机制可以使员工利益与公司利益保持一致，能更好地长期地激发员工的主观能动性。而股份经济联合社恰恰需要建立这种股权激励机制，既可激发管理者的主观能动性，又可引入相关的经营管理人才，提升经营效果。但僵化的股权设置，使这种机制不易建立和实现，进而阻碍了村级集体经济持续健康发展。

4.3.4 管理和监督机制失效

从理论上来说，股份经济联合社的管理和监督机制是健全的。监事会负责监督，董事会负责执行，股东代表大会负责表决。但实际操作中，管理和监督效果差强人意。当前，股份经济联合社未建立管理层股权激励机制，经营效果即集体利益与董事的个人利益联系仅以村干部年终考核这一纽带实现，其脆弱、不紧密。

而当前股份经济联合社掌握着巨额的经济资源，董事会董事尤其是董事长难免会发生权力寻租行为。事实上，萧山区遍开各地的银行多头存款，巨额的低收益、高风险的出借资金以及长期、廉价的资产资源发包合同等已经为股份经济联合社董事会的运行效果打上大大的问号。而由股东代表组成的股东代表大会由于其人员地缘性的影响，思想上近亲繁殖，表决权上一人一票，变成了人人有责，人人无责。到最后，股东代表代表不了股东。监事会对董事会的监督效应也不够明显，由于部分监事会还在股份经济联合社内领取工作报酬以及董事会董事尤其是董事长的个人权威影响，难以客观、公正的实施监督。萧山区内伪造工程通过了股东代表大会表决、虚假票据通过了监事会民主监督的情形并不少见。

4.3.5 分红水平难提升

发展壮大集体经济和开展股东分红是股份经济联合社的两大主要职能。开展股份分红金额的多少则取决于集体经济的发展水平。当前萧山区内村级集体经济整体增收乏力：第一，集体经济的增收途径有限。增收途径有限主要表现在货币投资渠道狭窄，货币投资的主要途径便是银行存款，年收益率仅为 3.3%，加上村银共建补助资金收益率也仅为 4.3%-5.3%。资金出借收益较高但风险较大，股份经济联合社内部管理制度不健全、监督机制失效的情况下，出借资金收不回本金、利息的情况并不少见。萧山区内村级集体经济发展的主要模式是开展物业租赁，但这仅适用于城郊及集镇周边村社，难以实现全覆盖。第二，社区管理费用的刚性增长。因为政社不分的影响，集体经济还须承担社区管理费用。随着村民群众对公益事业的要求提高，村级组织在治安、环境卫生、绿化、基础设施上的投入不断增加，开支呈现刚性增长态势。第三，政府土地财政影响。当前农村土地是村级集体经济组织的重要资源，征用时可以取得土地补偿款。而政府对土地以农业地性质征用，转变性质后高价卖出。其补偿的仅为土地使用权，对土地所有权的转移未进行赔偿。村级集体经济组织获得的土地补偿款仅为政府卖地总额的几十甚至几分之一。这样的土地剪刀差，变相的削弱了集体经济，损害了征地农民的权益。

5 村社区股份合作制改革的启示及政策建议

5.1 村社区股份合作制改革的启示

从我国的集体经济的发展历程及面临问题来分析，村社区股份合作制改革是集体经济发展到一定阶段，是农村城市化到一定水平的衍生产物，其出现具有历史必然性。总体来说，村社区股份合作制还是一种新生事物，也是一种中间品，是过渡性产物。而萧山区村社区股份合作制改革的现状、实施情况以及后续发展对其他地区各类性质村社的改革推进、政策选择、改革深化都极具借鉴意义。

第一，从改革推进角度来借鉴。萧山区村社区股份合作制改革受政府行为、受集体经济发展水平、受改革阶段、受村干部行为等共同影响，而政府行为的影响是通过其对村干部行为的影响实现的。集体经济较为发达的转制社区被列为改革重点。而改革推进的激励和保障机制效果来看，培训机制、政绩激励和考核激励比较有效，资金激励对欠发达村社有效。所以其他地区在推进村社区股份合作制改革时候，可以先以转制社区、以集体经济发达村社为改革重点，同时建立健全的政绩激励和考核机制机制，特别是健全的政绩激励，可全过程作用于村社区股份合作制改革的推进。加大村社区股份合作制改革的指导，规范村社区股份合作制政策，尤其是开展上门入户指导、量身定制改革方案，对改革政策的规范和改革进度的推动有积极作用。培训对象不仅限于村干部，同时也要对镇街干部进行。在财务难点村、土地征迁中的村社开展改革难度会较大。

第二，从改革政策角度来借鉴。村社区股份合作制改革的原则是依法、民主、公正公平。对于村社不同的经济情况差异可以选择不同的量化基数，同时不同的量化基数将导致量化资产的不同。在股种设置上，应尊重村社传统，及时吸纳村社创新性做法，开设适合当地特性的股种。在股东界定上，既要尊重村社传统，又履行民主程序，充分尊重民意。在股权管理上，转制社区可实行固化股管理。每年开展分红的动态管理的股份经济联合社应坚持按年调整股东。在收益分配上，集体经济的发展将有助于分红村社数及分红金额、分红惠及股东数的增加。在改革程序上，既要体现村民自治、民主管理，又要严格审核、认真把关。

第三，从改革深化角度来借鉴。开展股份经济联合社工商登记的方式有助于

其法人性质的确认，但因其按《公司法》注册，也存在着缴税的问题。开展现金配股有助于股权流动性管理，也有助于农民增收、集体经济发展，但开展现金配股的要求较高。实行居社分离的做法既厘清了村社职能，也破解了城乡二元结构，但需要有力的政府财政支持，在有条件的地区应予更大面宽的推广实施。

5.2 完善村社区股份合作制改革的建议

5.2.1 尽快明确法人地位

农民专业合作社法人地位已在 2006 年，由《农民专业合作社法》予以明确。而在中国农村，相对农民专业合作社，涉及面更广、影响更深的村级集体经济组织只有浙江省的地方性法规予以支持。全国层面应尽快借鉴浙江省成功经验，拟定《村经济合作社组织法》，对村经济合作社的法人地位予以确认。针对当前股份经济联合社工商登记的问题，要进一步简化工商登记手续，在注册登记上予以简便。改革后成立的股份经济联合社承担着社区管理和公益事业建设的职能，并要求征税的做法有失公平、合理。在开展工商登记后，应在法律层面给予股份经济联合社相关政策尤其是税收方面的减免。

5.2.2 加大财政对村社扶持力度

在当前财政实力总体有限的情况下，立即对农村社区管理和公共事业实施全面包办并不现实。但可以在新增财政收入上加大对村社投入的倾斜力度，尤其是向农村社区管理和公益性事业倾斜。具体实施中，可分步分类开展。第一，分类开展，既通过村社三委干部报酬保障机制、农村公益性事业区、镇街、村社分层投入机制、村级组织运转经费保障机制、欠发达村社帮扶机制、村级留用地开发机制等，全方位、不同角度的加大农村社区管理、事业建设的投入，逐步减少集体经济在村级组织运转中承担的费用。时机成熟后，可整合所有政策，实现农村社区管理和公益事业的全面包办。第二，分步开展，既先对城中村、转制社区开展居社分离。成熟一个，支持一个。进一步厘清村社职能，既为后续改革提供模板，也为农村城市化和城乡统筹发展创建条件。

5.2.3 实现股权流转破冰

由于村级集体经济组织的社区性，村社区股份合作制改革后成立的股份经济

联合社亦带有社区性。相关制度对改革后成立的股份经济联合社股权转让持谨慎态度并非没有客观依据，限定转让对象也是有其内涵意义。在实践操作中，股权转让并非无有可为。除股权继承、现金配股外两种举措增强股权的流动性外，在已实行居社分离的股份经济联合社，由于全员农转非，养老保障政策都已齐备，亦不需要承担社区管理和事业建设职能，可以解除股权转让对象的限定。即股份经济联合社股权转让对象不再限于对社内股东，可以面向社会，面向自然法人，面向社会法人。而随之而来的不得抵押、退股的限定也就不复存在。对股份经济联合社经营不善，股东全员退股后，其股份经济联合社就自行终止。对已固化管理的股份经济联合社，由于其转制社区性质，政府层面应积极推行村社财务分设，待完成后再解除股权转让对象的限定。而对动态管理的股份经济联合社，要着力减轻股权动态调整成本。建立健全日常股东信息变动台帐，建立健全股东界定、退出机制。待固化管理后，再发放股权证。

5.2.4 完善股份经济联合社监管机制

针对当前股份经济联合社面临的监管机制失效问题，可以从两个层面入手。一个是从政府层面来说，要加大行政监管和责任追究力度。第一，创新管理机制。政府要针对股份经济联合社财务管理上出现的新问题、新情况，及时完善财务管理制度，创新财务管理举措。从目前萧山区实施情况来看，在原有村会计代理的基础上，推行村会计出纳双代理不失为在民主监督机制失效情形下十分有效的过渡方法。第二，强化审计监督。按照委托中介机构并由政府负担审计费用的办法，以村级集体经济年度财务收支审计、村干部离任经济责任审计、村属经济实体审计、村级工程项目审计为主要形式，实行“一年一审”。另外，要加大农村腐败的重灾区、风险点比如村级出借资金、银行多头存款、村级工程项目等主体的审计，加强日常的检查和监督。第三，对财务管理问题的预防及问责。村干部的行为影响着财务管理的规范，有必要对村干部尤其是新任村社干部开展相关培训。同时，对发现的问题，分类开展问责：对违纪的由纪委处理，违法由司法机关处理，对违反财务制度的由县级农业行政主管部门指导、督促镇街执行。另一个是从股东层面来说，要提升股东参政议政水平。短期来看，可以以举办农民素质教育培训、各种宣传入手，培养股东民主意识。长期来看，民主意识的培养则依靠国家对农村教育的持续稳定巨额的长期投入，这需要一代甚至几代人的时间。

5.2.5 发展村级集体经济

村级集体经济的发展有助于股份经济联合社分红、增加股东收入。现阶段，针对萧山区实际，发展村级集体经济可以从几方面入手：第一，提高集体土地征用补偿标准。村级土地是村级集体经济组织最重要的资源，也是现有集体经济的主要来源之一。当前过低的土地补偿费标准大大损害了股份经济联合社、农民（股东）的权益。有学者认为当前土地剪刀差是新中国成立后对中国农民的二次剥削。政府应按照地方实际，提高当前集体土地的征用补偿标准，建立健全补偿标准增长机制。第二，开发好村级留用地。当前萧山区内对重点项目土地征用的村社，实行征用面积 10% 的村级留用地返还。鼓励村社以自我开发为主，资金缺口可通过现金配股解决。对确无条件开发的村社，可以公开拍卖，拍卖不再限定村持股占 51% 以上的规定，拍卖的标的为村级留用地上建筑中村社可占有的比例，充分调动竞拍企业的积极性。第三，拓宽村级货币资金投资渠道。股份经济联合社货币投资的要求是稳健、低风险。现行货币市场也存在着一些收益高于银行，但风险也相对可控的货币投资渠道：理财产品、保本基金、国债等都是适合股份经济联合社的理财类型。第四，建立股权激励机制。可对股份经济联合社管理层设考核股，使经营好坏与董事会全年报酬相挂钩。或可引入职业经理人，按绩发放工资。

参考文献

- [1]Roberto, A., & Ricardo, L. Trade liberalization and industry dynamics: a difference in difference approach. CAEPR Working Paper, 2008(9), 11-24
- [2]Berkeley, H. Farm incomes, wealth and agricultural policy. Ashgate Publishing Limited, 1999,22-67
- [3]Chang,C.,Mecall, B P., & Wang, Y. J. Incentive contracting versus ownership reforms: evidence from china's township and village enterprises. Journal of Comparative Economies, 2003,31(3), 414-428
- [4]Chang, C., & Wang, Y.J. The nature of the Township-Village enterprise. Journal of Comparative Economies, 1994,19(3), 434-452
- [5]Demsetz, H. Towards a theoiy of property rights. The American Economies Review, 1967(3),347-359
- [6]Demsetz, H. The property of economics: an explanation of the comparative success of economics in the social sciences. Economic Enquiry, 1997, 35(30),14-35
- [7]Gruber, J., & Poterba J. Tax incentives and the decision to purchase health insurance: evidence from the self-employed. Quarterly Journal of Economics, 1994(109),701-733
- [8]Jolls,C. Identifying the effects of the Americans with disabilities act using state-law variation: preliminary evidence on educational participation effects.American Economic Review,2004(94), 447-453
- [9]Kwok,R.Y. W. Urbanization under economics reform. Greenwood Press, 1992,65-85
- [10]Mark. & Wang, Y. L. Administrative reforms and the impacts on rural~urban relations in China. The Journal of Chinese Geography, 1998(3),25-27
- [11] Marton, A. Challenges for metro fitting the lower Yangtze Delta. Western Geography, 1995(4), 62-83
- [12] Mc, Gee. Urbanisasi or kotadesasi? evolving patterns of urbanization in Asia.University of Hawaii Press, 1989, 93-108
- [13] Mc, Gee.,& T. G. Metro fitting the emerging mega-urban regions of

ASEAN:expanding a hypothesis. UBC Press,1995,3-26

- [14] Pejovich,S. The economies of property rights: toward a theory of comparative systems. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1990,27-28
- [15] Ronald, C. The institutional structure of production. American Economics Review, 1992(82), 713-719
- [16] Stone, K. V. W. Labor markets, employment contrasts, and corporate change.Oxford: Clarendon Press,1993
- [17] Tang, W. S., & Jenkins,A. Urbanization: processes, policies and patterns. Routledge, 1990,203-223
- [18] Tscarlett, E. , & Jezeph, D. Development-there is another way: a rural urban partnership development paradigm. World Development, 2001,29(8),76-89
- [19] Wang, M. Y. L. China's core economic regions and there Hinterlands. Western Geography, 1994(4), 45-61
- [20] 陈天宝. 农村社区股份合作制改革和规范 [M]. 北京: 中国农业大学出版社, 2009: 15
- [21] 陈晓华. 扎实推进农村集体“三资”管理制度化规范建设[J]. 农村经营管理. 2010, (8) : 8-9
- [22] 陈暹秋, 邹泉华. 广东城镇化农村集体资产的特点、问题及对策[J]. 南方农村. 2004, (03): 28-29
- [23] 陈志新, 江胜蓝. 城市化进程中的农村集体产权制度改革 [M]. 北京: 化学工业出版社, 2010: 55
- [24] 陈志新. 农村集体经济组织制度创新路径选择[EB/OL]. <http://www.zgxcfx.com/Article/24406.html>, 2011-01-07
- [25] 董先瑞, 周立银. 加强农村集体“三资”管理的几点建议[J]. 中国财政. 2009, (10) : 76
- [26] 杜国明. 农村集体经济组织的法律地位辨析[J]. 生态经济, 2011, (3): 107-111
- [27] 方朝明, 周彦广, 周莹, 奚宗耀, 陈晓丹. 沈阳市农村集体“三资”管理创新的探索与实践[J]. 农业经济. 2010, (7) : 94-95
- [28] 方志权. 农村集体资产管理的法律问题研究[EB/OL]. <http://fzb.nantong.g>

ov.cn/art/2012/6/8/art_27062_947695.html, 2012-06-08

- [29] 傅晨. 社区型农村股份合作制产权制度研究[J]. 改革, 2001, (5): 104
- [30] 傅晨. 论农村社区型股份合作制制度变迁的起源[J]. 中国农村观察, 1999, (2): 7
- [31] 郭彪. “城中村”改造中的产权理论应用[D]. 硕士学位论文, 浙江: 浙江大学. 2009: 15-31
- [32] 韩俊, 张云华. 村级集体经济发展要有合适定位[J]. 发展研究, 2008, (11): 10-12
- [33] 韩俊, 张云华. 农民不需要“以土地换市民身份”——北京市朝阳区农村集体经济产权制度改革调查[J]. 中国发展观察, 2008, (6): 43-44
- [34] 葛斐. 浙江省江干区农村集体经济股份合作制改革研究[D]. 硕士学位论文, 浙江: 浙江大学. 2012: 65-69
- [35] 杭州市萧山区人民政府地方志办公室. 萧山年鉴[M]. 浙江: 浙江人民出版社, 2014: 38-44
- [36] 茅晓军. 宁波市江东区农村社区股份合作制改革的思考[D]. 硕士学位论文, 上海: 同济大学. 2006: 14
- [37] 冷文娟. 农村产权改革中的税收问题[J]. 中国改革, 2008, (2): 65-66
- [38] 李光熙. 北京市农村集体经济组织产权改革模式及政策建议[J]. 北京市经济管理干部学院学报, 2012, (12): 5-6
- [39] 李剑文. 农村村级集体经济存在的问题及发展途径探讨[J]. 经济问题探索, 2011, (6): 65-68
- [40] 李锡勋. 合作社法论[M]. 台湾: 台湾三民书局: 1982: 15-17
- [41] 李小卉. 农村社区股份合作制的制度创新研究[D]. 硕士学位论文, 湖南: 湖南农业大学. 2002: 6-12
- [42] 李俊英. 北京郊区村级集体经济创新研究[D]. 硕士学位论文, 北京: 中国农业科学院. 2005: 19-32
- [43] 林枫. 村级集体经济薄弱的问题与对策[J]. 现代农业, 2008, (6): 34-35
- [44] 刘微, 方志权. 上海加强农村集体“三资”监管的理论与实践[J]. 农村工作通讯. 2011, (22): 46-48
- [45] 刘荣勤. 农村合作制的理论和实践[J]. 东岳论丛, 1998, (5): 49

-
- [46] 骆慧芳. 社区型股份合作制: 城郊农村集体经济的发展方向[J]. 攀登, 2000, (19): 71
- [47] 马光耀. 北京市海淀区西北旺镇农村集体经济产权制度改革研究[J]. 科技风, 2012, (12) 上: 26-27
- [48] 马艳. 中国集体经济的理性分析[J]. 中国集体经济, 2005, (1): 8-12
- [49] 苗新建. 昌平区农村集体经济产权制度改革研究[D]. 硕士学位论文, 陕西: 西北农林科技大学. 2012: 19-38
- [50] 农业部经管司课题组. 应正确把握三大关系——农村集体经济组织产权制度改革探讨之一[J]. 农村工作通讯, 2009, (16): 13-14
- [51] 农业部课题组. 推进农村集体经济组织产权制度改革[J]. 发展论坛, 2009, (1): 29-30
- [52] 潘扬彬. 城中村集体资产产权制度改革问题研究——以厦门马龙村为例[D]. 硕士学位论文, 福建: 福州农林大学. 2007: 45-46
- [53] 沈开举. 征收、征用和补偿[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 117-122
- [54] 孙雷. 在上海市农村集体“三资”管理工作会议上的讲话[J]. 上海农村经济. 2011(5): 4-8
- [55] 王振. 浙江省农村社区股份合作制改革调查与分析[J]. 农村经营管理. 2004, (4): 43-44
- [56] 王树春. 中国农村集体经济制度变迁的历史及其趋势[J]. 天津商学院商报, 2003, (1): 2-4
- [57] 郑红亮. 企业经济[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998: 45-54
- [58] 张宏斌. 农村集体财产法律保护研究[D]. 硕士学位论文, 北京: 中国政法大学. 2007: 9-27
- [59] 左成林. 对贫困地区发展农村集体经济的思考[J]. 中国集体经济, 2011, (02 下): 18-19
- [60] 张忠根, 吴海江. 集体经济发展水平与收入结构: 197个村样本[J]. 产业经济, 2013, (3): 53-59
- [61] 张忠根, 李华敏. 集体经济的发展现状及思考——基于浙江省138个村的调查[J]. 中国农村经济, 2007, (8): 64-70

-
- [62] 张煜, 袁春, 杜丽丽, 付强. 新农村建设中如何保护失地农民的权益[J]. 国土资源情报, 2008, (01): 52
- [63] 赵兴泉. 转变发展思路 创新村级集体经济发展途径[J]. 农村经营管理, 2009, (3): 22-25

附录

附录 1

萧山区村社区股份合作制改革情况调查问卷

尊敬的女士、先生：

您好！我们是浙江大学公共管理学院 MPA 学生。本次调查的目的是为了深入了解萧山区村社区股份合作制改革实施情况，以便为农经管理部门深化改革、进一步完善村社区股份合作制度提供政策建议。

本问卷的调查对象为区内 472 个村社区股份经济联合社。每村 1 份，多填、少填无效。

本次问卷调查不涉及考核，也不涉及内容对错，请您按所填写的资料主要用于分析研究，我们将对您填写的内容严格进行保密。希望能得到您的支持，帮助您填写这份问卷。我们相信您的意见和建议将会对该研究具有指导性意义。

谢谢您的支持与合作！

名词解释：村社区股份合作制改革是指在原有农村社区合作经济的基础上，把社区性的合作经济组织的集体财产全部或部分折成股份，量化到每个成员头上，社区成员凭借分得的股份参与年终分红，但不能抽资退股、转让、抵押和买卖，在管理方式上，参照股份制的治理结构建立起来的一种新型的农村社区合作经济组织形式。

一、基本信息（请将内容填入相应空格中）

组织名称：杭州萧山_____股份经济联合社；

地址：_____；联系电话：_____；

成立时间：_____年_____月_____日；村民人数：_____；股东人数：_____；

其中 18 周岁以上股东人数：_____；股东代表人数：_____；

股东代表占股民比例：_____ %。

资产总额：_____万元，其中：经营性资产_____万元；

负债总额：_____万元；所有者权益_____万元。

董事会成员数：_____；董事长姓名_____；

副董事长姓名_____;

董事姓名: _____。

监事会成员数: _____; 监事会主任姓名_____;

副主任姓名_____;

监事姓名: _____。

二、改革情况（请在相应的选项前打“√”或请将内容填入相应空格中）

1、村属性: ①转制村 ②行政村

2、资产核实截止时间: _____年____月____日;

3、确定人口股的截止时间: _____年____月____日;

4、确定农龄股的时间: 从_____年____月____日至_____年____月____日,
共_____年;

5、股权变动情况:

①不变 ②一年一调整 ③二年一调整 ④三年一调整

⑤五年一调整 ⑥其他

6、资产量化基数:

①经营性净资产量化 ②净资产量化

7、量化资产总额_____万元, 每股_____元, 折_____股;

股 种	股 数	股份额（元）
集体股		
人口股		
农龄股		
土地股		
其他股 股种名称_____		
合 计		

8、在村社区股份合作制改革中遇到了什么问题?

9、您对萧山区村社区股份合作制改革有什么意见建议?

再次感谢您的支持!

附录 2

区委办公室 区政府办公室

关于推进村级集体资产股份制改革和加强村级集体资产规范管理的意见

萧委办〔2010〕80号

为认真贯彻《中共杭州市委、杭州市人民政府关于以新型城市化为主导，进一步加强城乡区域统筹发展的实施意见》（市委〔2010〕17号）精神，根据有关法律法规及政策的规定，结合我区实际，现就推进村级集体资产股份制改革和加强村级集体资产规范管理提出如下意见。

一、总体要求

（一）重要意义。近年来，我区认真贯彻落实中央、省、市的决策部署，不断深化村级集体资产管理体制改革，加强村级集体资产规范管理。经过多年的探索和实践，到2009年底，全区已累计完成股份制改革212个村社，集体资产产权关系得到理顺，农民的合法权益得到保障，管理水平得到提升，有效促进了村级集体经济可持续发展，维护了农村的稳定和谐。但必须清醒地认识到，我区在股份制改革和村级集体资产管理上还存在着改革进程不够平衡，经营机制不够优化，个别地方政策处置不够妥当等现实问题。推进村级集体资产股份制改革，加强村级集体资产规范管理，建立与新型城市化相适应的管理体制，是我区城市化和城乡统筹发展的重要内容；是解决集体资产产权关系不明晰、经营机制不灵活、增值途径不宽广等问题的根本举措；是理顺分配关系，让农民拥有一份“股金”，促进农民增收的重要途径；更是深化农村民主管理，维护农村社会稳定的重要抓手。全区上下要从战略和全局的高度，积极推进村级集体资产股份制改革，规范村级集体资产管理行为，为构建我区城乡区域一体化发展新格局打下坚实基础。

（二）指导思想。以科学发展观为指导，深入贯彻落实党的十七大和十七届三中、四中、五中全会精神，坚持以新型城市化为主导，围绕“富裕清洁和谐”的社会主义新农村建设目标，把加强集体资产管理，维护农民合法权益作为根本出发点，以明确产权主体、理顺分配关系、依法规范运作、强化民主监督为核心内容，积极推进我区村级集体资产股份制改革，逐步建立起适应社会主义市场经济

要求的集体资产运行机制和管理体制，构建农村经济社会和谐发展、持续发展的环境。

（三）工作目标。创新村级集体资产管理体制，不断拓展股份制改革的内涵和外延，加快形成完善的股份制改革政策体系，进一步深化民主制度，强化资产管理，维护农民合法权益。到 2015 年，全区基本完成村级集体资产股份制改革，建立起与市场经济规律相适应、管理有序、运作规范的村级集体经济管理体制。

（四）基本原则。推进村级集体资产股份制改革，加强村级集体资产规范管理必须坚持以下原则：

1.依法原则。村级集体经济组织实行股份制改革和集体资产使用管理的具体操作方案和有关规定，不得与法律法规和政策要求相抵触。对法律、法规不明确或无政策依据的问题，必须提交村民（代表）会议民主讨论形成书面决议，并进行张榜公布。

2.民主原则。村级集体资产的处置、收益分配都要坚持发扬民主，尊重农民意愿，通过召开村民（代表）会议，进行民主决策，形成决议。

3.公正原则。村级集体资产股份量化和使用管理，必须依据法律，尊重历史，公平合理，妥善处理好各种利益关系，既要保证集体经济的可持续发展，又要考虑农民群众的现实需求；既要保证现有农民的合法权益，又要尊重、考虑原有农民的劳动贡献，有效解决农村特殊群体的利益保障问题。

二、推进村级集体资产股份制改革

（一）实施步骤

村级集体资产股份制改革工作政策性强，涉及面广，工作难度大。在实施过程中要认真把握以下环节：

1.宣传发动。为保证股份制改革工作的顺利开展，各镇街、有关部门要积极宣传发动，开展业务培训，加强监督指导，狠抓改革进度。各实施村社应建立股份制改革工作小组，具体负责自筹建之日起至首届股东（代表）会议结束期间的日常工作。通过召开村三委会，党员、组长座谈会，村民（社员）代表会等会议，统一广大干部群众的思想认识，并利用广播、黑板报、村务公开栏等多种形式，向广大农民宣传实行股份制改革的目的、意义和相关政策。

2.摸清家底。一要摸清资产家底。组织村三委干部、村务监督委员会成员、村民（社员）代表等进行清产核资，核实资产价值，也可以委托具有资质的中介机构进行资产评估。二要摸清人口状况。包括截止股份制改革时（撤村建居或农转居批准之日截止时）在册农业人口的状况，第一轮家庭联产承包责任制至股份制改革时人口变动情况。三要审核确认。村级集体资产和人口清查核实的结果须报经村民（社员）代表会议确认并在村务公开栏中张榜公布，其中集体资产清产核资的结果须经镇街审核后，报区农办备案。

3.拟定方案。在全面核实集体资产后，根据国家的法律法规和有关政策精神，结合本村社实际，在广泛征求意见的基础上，拟定股份制改革的具体政策和实施方案，在报经镇街审核后提交村民（代表）会议讨论通过，报区农办备案。

4.严格程序。实施股份制改革应先由改革单位提出申请，经镇街同意后实施。有关村社应按上级批准和村民（代表）会议讨论通过的实施方案，进行股权设置、股份量化，选举产生村股份经济联合社股东代表会议代表。在此基础上，召开首次村股份经济联合社股东（代表）会议暨成立大会，股东（代表）会议的主要内容包括选举产生董事会、监事会，讨论并通过股份制改革章程，审议并通过新一届董事会、监事会任期工作目标和年度工作计划等。

5.资料归档。村股份经济联合社成立后，必须对股份制改革过程中形成的有关决议、清产核资报表、实施方案、章程、股东名册等重要资料进行全面整理归档，并分别报所在镇街和区农办、区发改局、区档案局备案。

（二）改革政策

1.股权设置。原则上设“人口股”和“农龄股”，实行“三合一”（资金、资产、资源）量化的，可增设“土地股”。“人口股”以实施股份制改革决议形成时实际在册的村级集体经济组织成员为基准；已撤村建居或农转居的村社，以撤村建居或农转居批准之日实际在册的村级集体经济组织成员为基准。“农龄股”以第一轮家庭联产承包责任制起，年满 16 周岁的本村集体经济组织成员实际年限计数；“土地股”按照土地承包经营权证或林权证上记载的承包土地（林地）面积计算。“人口股”的比例不得少于 50%，具体比例由村民（代表）会议讨论决定。

2.资产量化。村级集体经济组织应将村级经营性净资产和公益性净资产全额进行折股量化。也可将资源性资产全部进行折股量化，建立土地股份合作社。对

原组级所有的资产，可先全额折股量化到组内成员后，统一纳入村股份经济联合社经营管理。

3.股权享受对象。要遵循“依据法律、尊重历史、立足现实、公平公正”的原则，确定股权享受对象。“人口股”的享受对象具体包括：①村社在册的农业人口及其在册的子女；②土地征用后就地农转非人员；③现役义务兵及初级士官；④在校大中专学生以及国家不包分配的已毕业大中专学生；⑤正在服刑和劳动教养人员；⑥其他符合国家有关法律法规和村规民约的人员。不能享受的对象包括：①在入户时，已自愿放弃社员权益的人员；②国家机关或事业单位在编的干部和职工；③截止日前已死亡，未及时办理户口注销手续的农业人口；④其他不具有享受资格的人员。“农龄股”享受对象是年满16周岁的村级集体经济组织成员。“土地股”的享受对象是拥有本村社土地承包经营权或林权的人员。特殊群体股权享受对象的确定，由村民（社员）代表会议民主讨论，并经三分之二以上成员同意通过。

4.组织设置。股份经济联合社设立股东（代表）会议、董事会、监事会。股东代表必须年满18周岁，以享有“人口股”的基本股东为主构成，由股东会议选举产生，最低不少于20人，最高不超过80人，首届股东代表原则上由社员代表过渡产生。董事会和监事会一般各由3-5人组成，两者不能相互兼职，成员候选人由工作小组与股东代表磋商提名，经股东（代表）会议差额或等额选举产生。董事会成员在拥有“人口股”的代表中产生，董事会、监事会每届任期3年，可连选连任，并与村级组织同步进行换届。董事长、副董事长及监事会主任分别由董事会和监事会推选产生，董事长原则上由村经济联合社社长担任。

5.股权管理。集体资产折股量化的股权，由股份经济联合社向持股成员（股东）出具全区统一印制的农村集体资产记名股权证，作为享受收益分配的凭证。量化的股权经董事会批准可以在股东内部转让，但股份经济联合社不得进行股权回购、代购，任何人不得退股提现。股份经济联合社股权可依法继承，有条件的股份经济联合社可根据需要探索建立现金配股制度。股份经济联合社要建立股东台账，及时登记股权流转、增量扩股等变动情况及红利分配情况，加强对股权的动态管理。

6.收益分配。股份经济联合社成立后，股东按照所持股份作为分红依据。股份分红应在年度审计的基础上，进行收益分配，在当年净收益中先提取不少于 20% 的公积公益金，其他提留按实际需要由股东（代表）会议讨论决定，再进行红利分配。股份经济联合社的年终财务决算和收益分配方案必须经董事会讨论后报镇街审核，由股东（代表）会议讨论通过后才能执行。

三、加强村级集体资产规范管理

（一）村级集体资产范围和管理主体。村级集体资产是广大农民多年辛勤劳动积累的成果，是发展农村经济和实现农民共同富裕的重要物质基础。村级集体资产包括：①法律规定的村社集体所有的土地、山林、水面等资源性资产，含村级留用地、村级发展用地等；②村级集体货币资金、有价证券和集体资产收益，含村集体所有的土地补偿费；③村级集体投资购建形成的基础设施、公共事业设施、经营性设施以及村集体对外长、短期投资等；④村级集体接受国家无偿资助以及单位、个人赠予的资产；⑤依法属于村级集体所有的无形资产和其它资产。

村经济联合社是村级集体资产管理主体，依法拥有村级集体资产所有权、行使经营管理权，因股份制改革量化到人的股权，其终极财产权仍属村集体所有，股东只享有按股分红权。

（二）村级集体资产的使用和管理

村级集体资产受国家法律保护，任何单位和个人不得侵占、哄抢、私分、破坏，或者非法查封、扣押、冻结、没收。除土地补偿费可适当用于农户分配外，其它村级集体资产一律不得分配到户。

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》和《杭州市委办公厅、市政府办公厅关于加强农村集体土地补偿费管理的意见》（市委办〔2007〕7号）精神，结合我区实际，土地补偿费主要用于被征地农民养老保障资金的支付、被征地农民土地承包权益的补偿、发展村级经济及公益事业建设。为改善农民的生活条件，也可适当用于农民的生活补助，但分配必须坚持依法、公正、民主的原则，分配比例不得超过扣除被征地农民养老保障资金和未享受养老保障的被征地农民的土地承包权益补偿后余额的 40%，土地补偿费分配后剩余资金归村级集体经济组织所有，全额纳入村级集体资产股份制改革，量化到人，其收益统一纳入年终收益分配。土地补偿费用于农民生活补助的享受对象原则上为：户籍关系在本村社的

集体经济组织成员，户籍关系在本村社的农嫁居妇女，户籍关系不在本村社的现役义务兵、在校大中专学生以及经本村集体经济组织成员（代表）会议讨论可享受的其他人员。各地要不断探索集体资产增值途径，力争每年有盈利可用于股份分红，切实保障农民的收益分配权。

在土地补偿费分配管理中，必须严格遵守以下规定：

- 1.土地补偿费已在股份制改革中量化到人的，不得折现分配；
- 2.土地补偿费已形成村级集体固定资产的，不得变现分配；
- 3.年可支配收入不足 50 万元或土地补偿费已用于村级组织运转经费，不具备分配能力的，不得分配；
- 4.土地补偿费已经以福利形式（含实物）定期发放到户的，不得再进行集中分配；
- 5.土地补偿费已经村民（代表）会议决议明确投资项目的，不得变更用途分配；
- 6.村级留用地、村级发展用地等资源性资产一律不得折现分配；

因其他特殊原因不能分配的，由镇街依据有关法律、法规和政策，根据实际情况确定。

土地补偿费的使用和分配，必须严格执行《中华人民共和国村民委员会组织法》及相关法律、法规、政策规定，在镇（街）党委（党工委）、人民政府（办事处）的领导下，由村三委会集体研究后提出方案，报镇街审核同意，经村民（代表）会议讨论通过后方可实施。

（三）促进村级集体资产保值增值。坚持拓展与盘活并举、开发与管理并重、“输血”与“造血”同步的原则，建立村级集体经济可持续发展机制。继续实施好 8% 村级发展用地政策，切实落实村级留用地政策，积极探索镇街集中区块建设和指标入股等形式进行开发。鼓励村社在符合规划的前提下，投资兴建标准厂房、三产经营用房、仓储设施等，对外租赁经营；或通过异地投资、资金入股等形式，增加集体资金收益。对村集体房产出租产生的税收，地方财政可用部分继续实施奖励政策。村级用于发展集体经济的物业经营项目，所收取的市政基础设施配套费奖励给所在村社，用于村级公益事业建设。继续加大对欠发达村的帮扶力度，

实施好村级组织运行保障机制，对村集体经济可支配收入不足 50 万元的村，由区镇两级补足 50 万元。

（四）规范村级财务管理行为。强化村级集体资金、资产、资源管理，健全村级收支预决算管理制度，严格控制经营费用，实行“双限”管理。进一步规范票据管理、村级招投标管理、工程项目管理、承包租赁合同管理等财务管理行为。深化村级财务民主管理，全面推行“四议二公开”制度，严格执行十大村级财务民主管理制度，规范民主理财活动；深化村务财务公开，全面推行现金存款日记账按月逐笔明细公开，真正实现村务财务阳光运行。各镇街、各有关部门要以村级财务管理规范化“评星晋级”活动为抓手，深化村会计委托代理制，加大对村级财务管理的指导和监督，对审计中发现的问题，要及时落实专人进行整改。对因村级财务管理不规范行为引发影响社会稳定的群体性事件的，将严肃追究主要领导和相关人员责任。

四、加强领导

（一）统一思想。加强集体资产管理，推进村级集体资产股份制改革，是促进城乡区域统筹发展的重大举措，涉及面广，政策性强，利益关系复杂，事关广大农民群众的切身利益，事关农村经济社会和谐稳定。各级各有关部门要从统筹城乡区域发展和维护农村社会稳定的高度，进一步强化领导，统一思想，切实加强对村级集体资产股份制改革工作重要性和必要性的认识。各镇街要根据实际情况，积极推进村级集体资产股份制改革，规范村级集体资产管理。对不按政策规定擅自分配土地补偿费等集体资金的，要追究主要领导和相关人员责任。

（二）明确责任。切实加强对集体资产管理和股份制改革工作的领导，区级各有关部门要各司其职，紧密配合，优化服务，积极主动地帮助解决村级集体资产管理和股份制改革中遇到的困难和问题。各级纪检监察组织要进一步加强监督，对管理和改革过程中出现的违法违纪行为要及时进行查处，涉及犯罪的要移送司法机关依法处理。各镇（街）党委（党工委）书记、镇长（主任）要亲自挂帅，组织人员抓好指导监督，妥善处理好股份经济联合社和村（社区）的关系、集体利益和个人利益的关系，及时解决村级集体资产管理和股份制改革过程中出现的群众信访问题。各村社要严格按照上级的有关政策精神，积极主动地做好群众的

思想工作，营造民主议事的良好氛围，确保我区村级集体资产的保值增值和股份制改革的顺利推进，促进农村社会的和谐稳定。

（三）强化保障。各有关部门要增加村级集体资产管理和股份制改革在镇街年度工作目标考核中的比重。为调动农村基层干部的工作积极性，区财政局每年安排一定的经费，对当年完成村级集体资产股份制改革的村社实行一定数额的财政补助，镇街财政 1：1 配套，确保全区村级集体资产股份制改革目标任务顺利完成。

五、本意见由区农办负责解释，如原有区级文件与本意见相抵触的，以本意见为准。

附录 3

区委办公室 区政府办公室

关于进一步完善村（社区）股份经济联合社运作机制的意见

萧委办〔2006〕49 号

为认真贯彻落实《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于全省农村经济合作社股份制改革的意见》（浙委办〔2005〕39 号）精神，切实增强我区村（社区）股份经济联合社（以下简称股份经济联合社）发展活力，经区委、区政府同意，现就进一步完善股份经济联合社运作机制提出以下意见：

一、发展物业经营，优化资产质量

股份经济联合社要转变观念、创新思路，充分利用城镇建设、村庄改造等机遇，寻求发展项目，拓展发展空间，做大物业经营，以确保资产和股本保值增值。要优化经营方式，逐步导入市场化的经营机制。在项目开发上，对一般性项目，应坚持实行自行开发；对受资金、资源、人才等方面因素制约较大的项目，经股东代表大会同意，也可与其他单位合作开发经营。在资产出租、发包上，要坚持公开、公平、公正的原则，以公开招标方式，面向社会进行公开招租或发包。要创新用人机制，规模大、项目多、发展有空间的股份经济联合社可根据发展需要，积极尝试对外招聘专业管理人才，参与部份项目管理。

二、规范股权流转，加强股权管理

（一）规范股权流转。股权流转应本着依法、自愿、规范、有序的原则，严格坚持条件和程序，规范办理手续。

1. 股权的转让只允许在股东之间进行。每年根据人口变动而相应调整股东的村，股权的流转必须经股东代表大会讨论决定。

2. 对符合办理养老、医疗保障等条件而未办理保障手续的股东，暂不允许其股权转让。

3. 董事会成员在任期内股权不得转让。

4. 未满 18 周岁和未结婚的股东需要转让股权时，须由其家庭成员或法定监护人签名同意；已婚的股东需要转让股权时，须由其配偶签名同意。

5. 股东间自行转让的，转让价格由双方协商确定；股东委托股份经济联合社

转让的，需张榜公布 10 日以上，并实行公开竞购。

6. 股权转让时，先由股东本人提出书面申请，经董事会审核同意后办理转让手续，并在转让方和受让方的股权证书中予以载明。在转让过程中提倡实行公证。股权流转的情况，须及时报镇街备案。

7. 股份经济联合社不得进行股权的回购、代购。

（二）严格股权继承。实行增人不增股、减人不减股的股份经济联合社，股权可以继承。股权继承时，有遗嘱的凭遗嘱继承，无遗嘱的按法定顺序继承；有争议的，凭法院的有效判决书或经过公证的协议书继承；对放弃继承的，应由其本人出具书面证明。股权继承人应及时向股份经济联合社提交股东本人的股权证书、书面遗嘱、公证文书、继承人的身份证明等相关资料，经审核同意后，方可办理继承手续。继承的时间从被继承人去世后的次日起计算，并发给继承人股权证书。

（三）探索现金配股。有条件的股份经济联合社可根据需要建立现金配股制度，以解决发展资金的不足。在实施现金配股中，主要经营者可在公开、公平的前提下适当增加股权份额。现金配股方案，须经镇街审核同意后提交股东大会讨论通过。

（四）加强股权管理。镇街及股份经济联合社要分别建立股东台帐，及时登记股权流转、增量扩股等变动情况及红利分配情况，加强对股权的动态管理。

三、创新机制，增强发展活力

1. 完善激励机制。为鼓励股份经济联合社快速发展，要建立健全董事会考核机制和激励机制。对经营性资产质量、村级可分配收入、资产负债率等经济效益指标较好，管理规范，在股东中有较高威望的董事会成员，各镇街要予以考核奖励，真正做到绩效挂钩、权责利相统一，以进一步激发和增强其工作积极性和责任性，促进股份经济联合社集体资产的保值增值。

2. 创新发展机制。对土地被全部征用后资产总量比较大且具有稳定收入来源的股份经济联合社，在完成撤村建居、旧村改造和全员农转非、办理养老保障的基础上，鼓励其在符合政策法规的前提下，通过居社分设、资产评估后转化为具有完全独立法人治理结构的公司制企业。

3. 建立终止机制。对土地被全部征用后资产总量比较小且无稳定收入来源的

股份经济联合社，在完成撤村建居、旧村改造和全员农转非、办理养老保障的基础上，允许其按《章程》规定依法实行清算终止。

附录 4

区委办公室 区政府办公室

关于印发《萧山区农村集体资产管理体制改革实施方案》的通知

萧委办发〔2013〕77号

各镇党委、政府，各街道党工委、办事处，区级机关各部门，区直属各单位：

《萧山区农村集体资产管理体制改革实施方案》已经区委、区政府研究同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻实施。

中共杭州市萧山区委办公室

杭州市萧山区人民政府办公室

2013年10月8日

萧山区农村集体资产管理体制改革实施方案

为认真贯彻落实《中共浙江省委、浙江省人民政府关于深入推进统筹城乡综合配套改革积极开展农村改革试验的若干意见》（浙委〔2012〕20号）精神，根据《关于〈杭州市萧山区农村集体产权制度改革试验方案〉的批复》（浙农试〔2012〕6号），结合我区农村集体资产管理工作实际，特制定本实施方案。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，遵循农村实际和农民需求，把加强集体资产管理、维护农民合法权益作为根本出发点，以集体资产股份化、收益分配红利化、股权流动规范化、监督约束法制化为核心内容，积极推进并深化我区村级集体资产股份制改革。

（二）基本原则

1.依法原则。村级集体经济组织实施股份制改革的具体操作方案和有关规定，不得与法律法规和政策要求相抵触。对法律、法规无规定并无政策依据的问题，必须提交村民（代表）会议充分讨论形成书面决议，并张榜公布。

2.民主原则。村级集体资产的处置、收益分配等相关事务都要坚持发扬民主，尊重农民意愿，通过召开村民（代表）会议，进行民主决策，形成书面决议后方可

施行。

3.公正原则。村级集体资产股份量化和使用管理，必须依据法律，尊重历史，公平合理，妥善处理好各种利益关系，既要保证集体经济的可持续发展，又要考虑农民群众的现实需求；既要保证现有农民的合法权益，又要尊重、考虑原有农民的劳动贡献，有效解决农村特殊群体的利益保障问题。

二、工作目标及主要内容

（一）工作目标

深化完善村级集体资产股份制改革，到 2013 年底，基本实现村级股份制改革全覆盖，到 2015 年末实现村股份经济联合社村级集体净资产全额量化，同步推进改革配套政策完善工作，构建股份制改革运转机制，理顺农村集体资产产权关系。

（二）主要内容

1.全面完成改革。加快推进股份制改革扫尾工作，进一步明晰量化资产、明确享受对象、合理设置股种、严格改革程序。将集体经营性净资产、公益性净资产全额量化到人，对只设“人口股”的股份经济联合社增设“农龄股”或“土地股”，保护股东的合法权益。

2.规范股权转让。按照依法、自愿、规范、有序的原则，实行固化管理的股份经济联合社，股权可在本社股东间进行转让。

（1）转让条件：未满 18 周岁的股东需要转让股权时，必须由其法定监护人签名同意；成年未结婚的股东需要转让股权时，须由其家庭成员签名同意；已婚的股东需要转让股权时，须由其配偶签名同意。对符合办理养老、医疗保险等条件而未办理的股东，暂不允许其股权转让；董事会成员在任期内股权不得转让。

（2）转让价格：具备条件转让的，量化资产的价格原则上须经具有资产评估资质的事务所评估确定。股东间收益权自行转让的，转让价格由双方协商确定。股东委托股份经济联合社转让的，需张榜公布 10 日以上，并实行公开竞购。

（3）转让程序：股权转让时，先由股东本人提出书面申请，经董事会审核同意后办理转让手续，并在转让方和受让方的股权证书中予以载明。在转让过程中提倡进行公证。股权转让的情况，须及时报股份经济联合社所在镇街备案。股份经济联合社不得进行股权的回购、代购。

3.严格股权继承。实行固化管理的股份经济联合社，股权可以依法继承。股权继

承人应及时向股份经济联合社提交股东本人的股权证书以及其他法定证明材料，经股份经济联合社审核同意后，方可办理继承手续。对放弃继承的，应由继承人出具书面放弃继承证明。继承时间从被继承人死亡时开始计算，并发给继承人股权证书。

4.明确法人地位。扩大股份经济联合社工商登记面，简化登记手续，明确法人地位。建立健全股份经济联合社工商登记日常管理机制，对股份经济联合社的法定代表人变更、股权变动等情况要及时进行变更登记备案。

5.试点现金配股。在村级物业经营项目开发过程中，可在公开、公平的前提下引导股东或社员进行现金配股，以增加股东或者社员的收入。现金配股方案，须经镇街审核同意后提交股东（代表）大会讨论通过，并予以张榜公布7天以上。

6.厘清村社职能。严格界定和厘清居民委员会、村经济联合社的职能，在转制社区向城市社区过渡过程中，开展居社账务分设，实行居民委员会和股份经济联合社财务分别核算。

三、工作步骤及时间安排

（一）全面完成股改（2013年10月—2013年12月）。全面开展村级集体资产股份制改革扫尾工作，实现股份制改革全覆盖。扣清全区村股份经济联合社股种设置情况，为股份制改革的深化完善奠定基础。

（二）完善改革政策（2014年1月—2014年6月）。推进股份制改革深化完善工作，浦阳镇、瓜沥镇区域范围内各股份经济联合社全面实现集体经营性净资产、公益性净资产全额量化到人，并对只设“人口股”的股份经济联合社增设“农龄股”或“土地股”。在全区选择若干个村社开展股权流转、现金配股及居社账务分设试点。

（三）全区推广实施（2014年7月—2015年12月）。全面完成集体经营性净资产、公益性净资产全额量化到人，对只设“人口股”的股份经济联合社增设“农龄股”或“土地股”。在有条件的村社推广股权流转、现金配股及居社账务分设等创新举措。

四、工作要求

（一）统一思想。加快推进村级集体资产股份制改革是保护农民合法权益，促进农村社会稳定的重要举措，各级各部门要从加快推进新型城市化和统筹城乡区

域发展的高度，切实提高对农村集体资产管理制度改革工作重要性和必要性的认识，进一步统一思想，紧密配合，加快改革进度。

（二）明确责任。要加强对村级集体资产股份制改革工作的领导，区农办作为本试验专题牵头单位，要切实加强督促和指导。区发改局、区财政局、工商萧山分局、区招投标管理办等部门要依照职能，积极配合。浦阳镇、瓜沥镇作为试点单位，要积极探索，先行先试，逐步完善。要建立健全工作考核评估责任制和项目责任制，根据试验实施方案所确定的试验任务、进度和效果，制定具体的考核指标体系，实施年中和年终考核。要建立日常督察机制，确保各项试验工作任务顺利完成。

（三）强化保障。各有关部门要增加村级集体资产股份制改革在镇街年度工作目标考核中的比重。加大指导力度，开展培训业务，规范改革程序，帮助村社把握好工作重点，解决难点问题。对验收合格的股份制改革村社及开展现金配股的股份经济联合社，区财政将予以适当奖励。

本实施方案由区农办负责解释。

附录 5

关于撤村建居股份经济合作社工商登记的通知

市农办〔2005〕41 号

各区、县(市)农办，工商分局：

近年来，随着城市化步伐的加快，我市各地相继开展了撤村建居的试点工作。根据市委办〔1998〕126 号文件关于“撤村建居后原村集体经济组织予以保留，但要实行股份制改造”的要求，目前全市各地已建立撤村建居股份经济合作社 130 余家。撤村建居股份经济合作社是当前我市农村集体经济的一种新的组织形式，是通过集体资产股权量化，变抽象的集体所有为具体的个人按“股”共有，从而进一步明晰了农村集体资产所有权的主体，创新了经营机制。为进一步规范股份经济合作社组织建设，促进股份合作经济的健康发展，保障股份经济合作社及其社员的合法权益，现将《撤村建居后原村集体经济组织股份制改革登记操作细则》等 5 个配套文件(表式)印发给你们，请认真贯彻实施。

各区、县(市)农办要切实加强指导，进一步规范撤村建居单位股份制改革的操作程序，严格把好股份制改革方案的论证和审批关；各工商分局要与时俱进，从改革创新的高度，按照“于法周严，于事简便”的要求，积极做好股份经济合作社的工商注册登记工作，切实维护其市场经济主体的合法地位。

中共杭州市委农业和农村工作办公室文件

杭州市人民政府农业和农村工作办公室文件

杭州市工商行政管理局

2005 年 5 月 18 日

