

序 言

习近平总书记强调，要把实施乡村振兴战略摆在优先位置，让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。2021年中央1号文件《中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》指出，民族要复兴，乡村必振兴，要把全面推进乡村振兴作为实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。2021年4月29日，十三届全国人大常委会第二十八次会议表决通过了《中华人民共和国乡村振兴促进法》，将为全面实施乡村振兴战略提供有力法治保障。

农村（股份经济/经济股份）合作社的成立及运行是农村集体产权制度改革的一项重要顶层设计和重大制度创新。本篇将立意于农村集体产权制度改革，与大家共同探讨现代村（居）发展中可能遇到的实务性问题，并从法律的角度提出规避风险、使乡村得以良性循环发展的建议。

本篇编写过程中，得到了山东德衡（淄博）律师事务所的大力支持，特此致谢！由于时间、精力和水平有限，文中的建议和处理方法难免有疏漏和不足之处，请予指正。

淄博市司法局

2021年7月

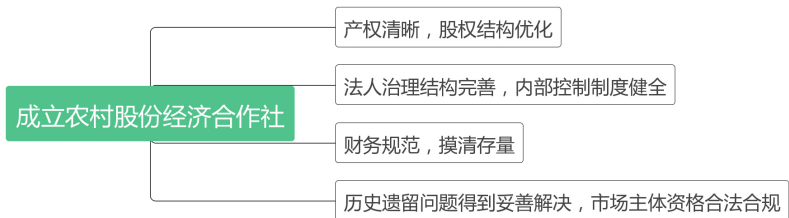
目 录

农村集体产权制度改革、农村股份经济合作社的成立及运行	1
一 农村集体产权制度改革的目的	2
二 农村股份经济合作社成立及运行的法律法规及相关政策	3
三 农村集体产权制度改革	7
四 股份经济合作社章程	8
结 语	19

农村集体产权制度 改革、农村股份经济合作社的 成立及运行

农村集体产权制度改革是完善农村基本经营制度的必然要求；农村（股份经济/经济股份）合作社作为农村集体经济组织法人的体现形式，其成立及运行将成为农村集体经济组织发展的有效载体和必然趋势。下面就农村集体产权制度改革、农村股份经济合作社的成立及运行过程中涉及的法律实务问题进行分析。

一 农村集体产权制度改革的目的



二 农村股份经济合作社成立及运行的法律法规及相关政策

（一）《民法典》

第九十六条：“本节规定的机关法人、农村集体经济组织法人、城镇农村的合作经济组织法人、基层群众性自治组织法人，为特别法人。”

第九十九条：“农村集体经济组织依法取得法人资格。法律、行政法规对农村集体经济组织有规定的，依照其规定。”

第一百三十四条第二款：“法人、非法人组织依照法律或者章程规定的议事方式和表决程序作出决议的，该决议行为成立。”

第二百六十条：“集体所有的不动产和动产包括：（一）法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；（二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；（三）集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施；（四）集

体所有的其他不动产和动产。”

第二百六十一条：“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。”

第二百六十四条：“农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以及**章程**、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。”

（二）《村民委员会组织法》

第八条：“……村民委员会应当尊重并支持**集体经济组织依法独立进行经济活动**的自主权，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民、承包经营户、联户或者合伙的合法财产权和其他合法权益。”

（三）中共中央 国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（2016年12月26日）

（四）农业农村部关于印发《农村集体经济组织示范章程（试行）》的通知（农政改发〔2020〕5号）

注：“农村集体经济组织法人”、“特别法人”这两个法律术语在《中华人民共和国民法总则》

（2017年3月15日通过，2017年10月1日实施）首次提出，明确规定了“农村集体经济组织法人”是“特别法人”；《民法总则》的该项规定已被2021年1月1日实施的《民法典》吸收适用。

“农村集体经济组织法人”成立的法律依据系上述《民法典》的规定，而其有效形式即“股份经济合作社”的确立却是基于“农村集体产权制度改革”这一重大行为而产生，既然是“改革”，那么“改革”的依据多是政策性规定，比如上述（三）提到的中共中央国务院《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》（2016年12月26日）以及上述（四）提到的农业农村部的《农村集体经济组织示范章程（试行）》。

同时，《民法典》第一百三十四条第二款作出了原则性规定，即“法人依照法律或者章程规定的议事方式和表决程序作出决议”，也就是说农村股份经济合作社成立之后的运行，应当根据法律或章程规定进行，鉴于农村股份经济合作社的“运行”还未有详细的、具体的法律、法规规定可依据，唯一

参照适用的只有《公司法》规定，而《公司法》毕竟适用于营利法人，与农村股份经济合作社这一特别法人有着诸多不同的情形或背景，故“章程”在股份经济合作社运行过程中起着根基及决定性的作用。

三 农村集体产权制度改革

鉴于农村集体产权制度改革由当地政府制定相关实施方案并指导改革，在此就改革过程中的几个重点问题简单概述。



四 股份经济合作社 (以下简称“合作社”)章程

合作社成立后，在法律没有明确规定的情况下，“章程”就是合作社的“宪法”，在合作社运行过程中起着根基及决定性的作用，如何制定章程是此节中最重要的内容。

(一) 议事规则

《公司法》规定：（有限公司）第四十三条：“股东大会的议事方式和表决程序，除本法有规定的外，由公司章程规定。股东大会会议作出修改公司章程、增加或者减少注册资本的决议，以及公司合并、分立、解散或者变更公司形式的决议，必须经代表三分之二以上表决权的股东通过。”（股份有限公司）第一百零三条：“股东大会作出决议，必须经出席会议的股东所持表决权过半数通过。但是，股东大会作出修改公司章程、增加或者减少注册资本的决议，以及公司合并、分立、解散或者变

更公司形式的决议，必须经出席会议的股东所持表决权三分之二以上通过。”

上述《公司法》对有限公司、股份有限公司的议事方式和表决程序分别作出了相关规定，但有一点是统一的：对于包括修改公司章程，增加或者减少注册资本，公司合并、分立、解散或者变更公司形式的重大表决事项为出席会议的股东所持表决权的“三分之二以上”通过。农村集体产权制度改革过程中，无论是各地市的改革指导意见，还是农业农村部《农村集体经济组织示范章程（试行）》规定，均采纳了《公司法》上述“三分之二以上”的表述。

在农村集体产权制度改革过程中，《章程》关于议事方式和表决程序的制定，有以下几种表述：

1.“成员大会由理事会召集，成员大会由三分之二以上的户代表参加，所作决定经到会人员的三分之二以上通过方有效。”“成员大会、成员代表会议实行一人一票的表决方式。”

2.“成员代表会议形成的决议，须有三分之二以

上成员代表参加会议，表决事项经全体成员代表半数以上同意方为有效。”

注：上述第1、2点的表述为股改过程中各村（居）普遍存在的现象。

3.“成员（代表）大会实行一人一票的表决方式。”“召开成员大会应当有三分之二以上具有表决权的成员参加（召开成员代表大会应当有本社三分之二以上的成员代表参加）。”

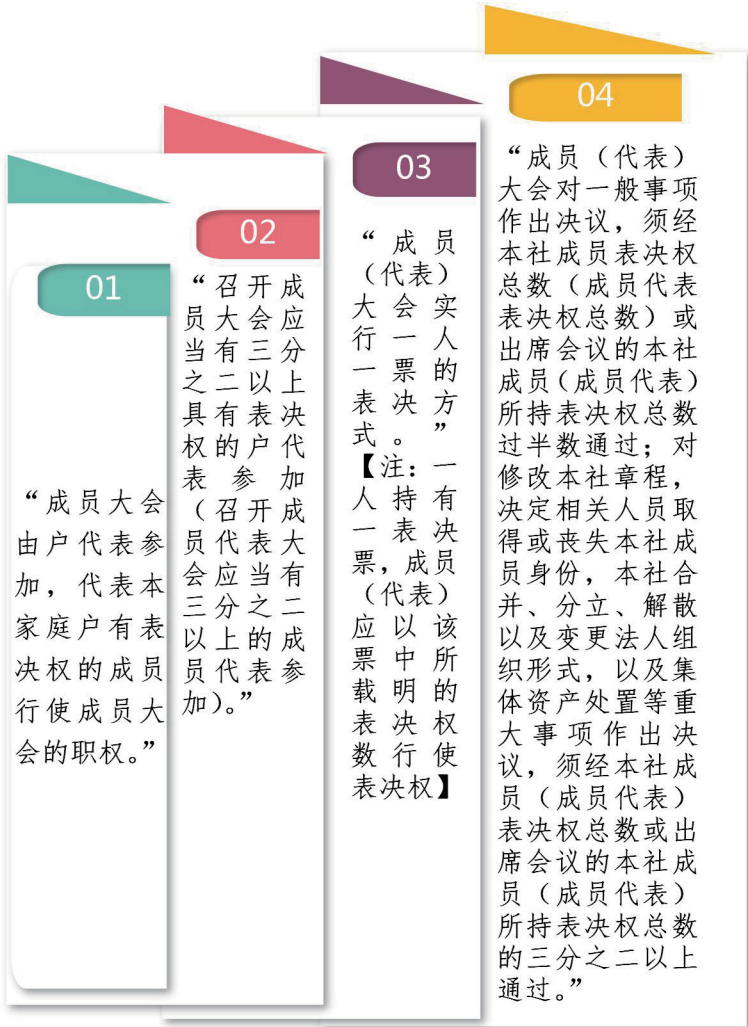
“成员（代表）大会对一般事项作出决议，须经本社成员表决权总数（成员代表表决权总数）过半数通过；对修改本社章程，决定相关人员取得或丧失本社成员身份，本社合并、分立、解散以及变更法人组织形式，以及集体资产处置等重大事项作出决议，须经本社成员表决权总数（成员代表表决权总数）的三分之二以上通过。”

注：第3点的表述为农业农村部《农村集体经济组织示范章程（试行）》的表述。

鉴于村（居）人数多的现状及存在农村家庭户的特殊性，即成员与成员代表之间有一纽带“户代表”，用

图表示：成员→（授权）户代表→（授权）成员代表，为了提高合作社的议事、表决及运行的效率，由**户代表**（代表本家庭户有表决权的成员）组成成员大会更为合适。上述提到，通过改制建立合作社的首要目的就是，实现产权清晰，股权结构优化；而《公司法》多年的有效实施，也告诉我们议事程序应当以“**表决权数**”作为行使权利的基础，并非以“人数”作为行使权利的基础；此举也是为使合作社运行过程中股权与权利的行使更加匹配，从而达到优化股权结构的目的。故建议：采纳《公司法》规定或农业农村部《农村集体经济组织示范章程（试行）》的表述，以成员表决权数为基础确定表决方式。

综上，《章程》中关于议事方式和表决程序，建议表述为：



附：图表一（成员大会表决票样）：

成员大会表决票

日期： 年 月 日

户代表姓名	所代表的成员姓名及所持股份数	表决权数 (股)	表决	
			同意	不同意
示例：张三	张三 (2) ; 张二 (2)	4		
备注：1、成员大会由户代表组成；2、一户代表持有一表决票，户代表应以该票中所载明的表决权数行使表决权；3、表决权数为所代表成员所持股份数之和；4、表决时，同意者，在“同意”栏处划√；不同意者，在“不同意”栏处划√；两栏处均空白或均有符号者视为无效票，无效票所代表的表决权数不计入总表决权数。				

附：表决事项：

附：图表二（成员代表大会表决票样）：

成员代表大会表决票

日期： 年 月 日

户代表姓名	所代表的户代表姓名及所持股份数	表决权数 (股)	表决	
			同意	不同意
代表1	张三 (8)；李四 (5)； 王二 (7)	4		
备注：1、本表中第二栏“所代表的户代表姓名”系指“所代表的相关家庭的户代表姓名”；2、一成员代表持有一表决票，成员代表应以该票中所载明的表决权数行使表决权；3、表决权数为所代表成员所持股份数之和；4、表决时，同意者，在“同意”栏处划√；不同意者，在“不同意”栏处划√；两栏处均空白或均有符号者视为无效票，无效票所代表的表决权数不计入总表决权数。				

附：表决事项：

（二）股权设置与股权管理

1.股权设置：合作社股权一般设置集体股和个人股，也有其他特殊名称的股权设置。各村（居）应根据实际情况，因地制宜，由成员（代表）大会讨论决定是否设置集体股、特殊股及占总股本的比例，旨在为合作社的高效率运行与发展及股权的有序流动做好基础性保障。

2.股权管理：合作社股权管理模式有随人口变动而调整股权的动态管理模式及不随人口变动股权的静态管理模式【即采取“量化到人、固化到户”的管理模式，原则上实行“两不增、两不减（生不增、死不减，进不增、出不减）”的静态管理办法】，淄博采取了静态管理模式；但静态管理模式的确并未否认“股权的有序流动”，即在股权静态管理的前提下，鉴于合作社依托农村集体资产的特殊性，允许合作社成员内部（包括个人股和集体股）自愿、公开、有序的转让，转让方式有成员之间的转让方式及集体回购的方式。

实践中，有很多《章程》规定，不允许股权流

动，此种做法已经不符合现实的经济的发展，建议摒弃该种做法，或者限制在一定期限内采取该种做法，待期满后仍要允许股权内部流动起来。另外，股权的静态管理模式，也仅是在股份制改革的大背景下，为了稳定发展而诞生的时间性、阶段性产物，随着合作社的成熟运行，最终还要采取股权的动态管理模式，方能充分发挥合作社的积极性和主动性。

当然，无论是股权设置还是股权管理，具体细节均应严格根据《章程》规定或修订《章程》作出相应的措施。

（三）成员身份的取得和丧失

实践中，关于成员身份的取得和丧失问题，在《章程》中均有体现，每个村（居）有着其历史发展的特殊性，但其发展仍要依托整个社会的发展，故每个村（居）既要因地制宜，也要因时制宜，还应合理、合法地制定成员身份的取得条件及成员身份的丧失事由。

关于成员身份的取得，要掌握宽泛原则合理确定

基准日和取得条件。

关于成员身份的丧失，则要采取严格控制方式，尽可能避免身份丧失事由的扩大化，严格身份丧失的条件，切实保障既有成员的合法权益和切身利益。不能以成员大会通过为由，违背法律规定和相关政策，损害个别成员的合法权益。实践中，部分村（居）仍以旧时代的落后思想传统看待本次集体资产改革及《章程》的制定，仍以身份转换、成员欠债、甚至成员违反计划生育为由取消成员资格，即便此类条款由成员大会通过了，也会因违反法律法规而被否定，即使此类条款不违反法律规定，也会随着社会的发展，人们思想观念的转变而被修订。

另外，很多合作社的《章程》中，均采用“取消成员资格”这一说法，建议摒弃该种说法，并采纳农业农村部《农村集体经济组织示范章程（试行）》的表述，即“成员身份的丧失”，该种表述符合客观性，更合理化、人性化。

基于以上，建议采纳农业农村部《农村集体经济组织示范章程（试行）》第九条、第十条的表述，

制定本合作社《章程》关于成员身份的取得和丧失的相关条款。

结 语

相信村（居）两委干部及相关工作人员在浏览学习本手册后将会进一步提高法律意识，强化法治思维、底线思维，将会有效掌握应对各种危机风险的能力与本领，对基层工作中可能存在的法律风险准确高效地予以防范，更好地依法依规为群众提供服务，为村（居）事业高质量发展提供有力的法治保障！

