

中国共产党东莞市委委员会文件

东委发〔2004〕16号



中共东莞市委 东莞市人民政府 印发《关于推行农村股份合作制 改革的意见》的通知

各镇区党委、人民政府（区办事处），市直各单位：

《关于推行农村股份合作制改革的意见》业经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。各镇区要按照市的总体部署，结合本地实际，做好改革规划工作，认真制定实施方案，确保三年内完成改革任务。

中共东莞市委
东莞市人民政府

2004年7月1日

关于推行农村股份合作制改革的意见

为建立和完善与社会主义市场经济相适应的农村经济体制，解决新形势下我市农村集体经济出现的新情况新问题，保护好农民的利益，确保集体经济持续稳步健康发展，推动农村向城市顺利转型，根据国家有关法律和政策，结合我市实际，现就推进农村股份合作制改革提出如下意见。

一、当前农村集体经济发展和改革的现状

（一）我市农村集体经济发展状况。

2003 年，全市 28 个镇（已完成“村改居”的莞城、东城、南城、万江四个街道办事处除外，下同）中村委会和有集体经济组织的居委会共 497 个，村民小组 2159 个。其中，有村、组两级经济的村委会 354 个，只有村一级经济的 143 个。农村集体经济呈现三个基本特点：

一是经济总量大。到 2003 年底，村、组两级集体总资产 598.1 亿元，其中村级 428.0 亿元，组级 170.1 亿元，平均每个村组分别为 8612 万元和 787.9 万元；净资产 446.5 亿元，其中村级 313.6 亿元，组级 132.9 亿元，平均每个村组分别为 6310 万元和 616 万元。两级集体总收入 86.9 亿元，其中村级 59.4 亿元，组级 27.5 亿元，平均每个村组分别为 1195.2 万元和 127.4

万元；两级纯收入 53.5 亿元，其中村级 35.5 亿元，组级 18.0 亿元，平均每个村组分别为 714 万元和 83 万元。

二是发展不平衡。全市村级净资产超亿元的村有 80 个，而资不抵债的村有 11 个；纯收入超千万的村有 93 个，经营亏损、纯收入 50 万元以下和收不抵支的村分别有 21 个、71 个和 147 个。有经营性净资产、集体收入能维持社区行政管理费用和公益性开支并有一定盈余的村、组分别有 313 个和 1754 个，分别占 63%和 81.2%；村组两级集体人均福利分配最高的村达 22444 元，最低的只有 26 元。

三是开支负担重。村、组本级 2003 年负担的公共管理和公益福利费用（不含固定资产投资）总额分别为 26.4 亿元和 14.5 亿元，占当年同级集体纯收入的 74.4%和 80.6%。其中，人口分配支出分别为 7.2 亿元和 9 亿元，占同级公共管理和公益福利费用的 27.3%和 62.1%。

加强对农村集体经济的经营管理，确保集体资产的安全和增值，维护好、实现好农民群众的合法权益，促进区域平衡协调发展，是当前一个紧迫而重大的课题。

（二）农村股份合作制改革的基本依据。

深化农村经济体制改革，推行农村股份合作制，符合法律和政策规定，从实践来看都是可行的。

一是法律许可。宪法规定：“集体经济组织在遵守有关法律

的前提下，有独立进行经济活动的自主权。”“集体经济组织实行民主管理，依照法律规定选举和罢免管理人员，决定经营管理的重大问题。”这表明，农村社区集体经济组织有权在不违背法律的前提下进行产权制度的改革。

二是政策鼓励。党的十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出：“农民采用多种多样的股份合作制形式兴办经济实体，是改革中的新事物，要积极扶持，正确引导，逐步完善。以农民的劳动联合和农民的资本联合为主的集体经济，更应鼓励发展。”党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。”

三是实践可行。广州、深圳、中山、南海等周边地区早在十多年前先后开展了农村股份合作制改革的实践，采取“一刀切断”的办法进行股权配置，并结合各自实际，在保证社区公共开支经费来源、股东资格界定、股份经济组织管理运作等方面进行了探索，取得了宝贵经验，为我市提供了借鉴。经验表明，股份合作制是农村集体经济体制改革的现实选择，改革必须因地制宜，分类指导，做到一镇一方案、一村一章程，不能

简单套用一种模式。

二、开展农村股份合作制改革的重要性和必要性

农村股份合作制是对原有农村集体资产按股份合作制章程规定的办法，明晰集体资产归属，以资产合作为主的新型集体经济形式，是集体经济发展到一定阶段的必然要求。

（一）实行农村股份合作制改革是完善农村基本经济制度的需要。适应经济市场化不断发展的趋势，使股份制成为公有制的主要实现形式，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，是深化农村经济体制改革的基本方向，也是完善农村基本经济制度的内在要求。我市从二十世纪九十年代开始，以经济联合社和经济合作社为载体，大力发展农村集体经济，逐步形成了土地以集体统一经营为主、农民收入以集体福利分配和从事二、三产业所得为主的经营格局。只有对农村集体资产实行股份化改造，改变原来集体经济产权不清、主体不明、流转不畅的状况，增创管理体制新优势，才能更好地适应市场经济的发展要求。

（二）实行农村股份合作制是推进农村城市化进程的客观要求。在农村工业化基本完成后，推进农村城市化已是大势所趋。只有实行农村股份合作制改革，赋予农民长期而稳定的股权，才能减轻农民对集体的依赖，更快、更好地打破原农村社区的“土围子”，从更大范围、更高层次、更多渠道上实现土地、

资本、人口等生产要素的合理流动，加速农民向市民、农村社会向城市社会、农村管理体制向城市管理体制转变。

（三）实行农村股份合作制是解决农村面临突出问题的有效途径。农村集体分配刚性增强、出嫁女利益诉求矛盾越来越大，已成为当前制约集体经济发展，影响农村稳定的突出问题。同时，随着户籍制度改革的推行，大量涌入的外来员工将与当地村民享有同等的权利和义务。这意味着如不明晰好集体经济的产权主体，集体资产所有权与受益权不对等的矛盾将会越来越突出。因此，只有通过实行股份合作制改革，做到主体明晰、股权固化、盈利共享、风险共担，才能有效解决好“村改居”和户籍制度改革过程中将集体资产归利于民的问题，才能妥善解决好出嫁女、招郎女及新老村民福利分配等问题，才能从根本上解决好集体分配增长过快、只能增不能减的问题，确保农村经济的可持续发展和社会稳定。

三、农村股份合作制改革的目标、任务和要求

（一）改革目标。按照党的十六届三中全会关于完善社会主义市场经济体制的要求，改革农村社区合作经济组织的产权制度、经营机制和分配制度，力争用三年左右的时间，在全市农村建立起产权清晰、运作规范、利益协调的新型社区集体经济管理体制，优化资源配置，保障农民合法权益，促进农村经济发展和社会稳定。

（二）改革任务。原则上，全市所有的村组都要因地制宜地进行改革。凡具有经营性净资产、集体收入能维持社区行政管理费用和公益性开支、集体收入有一定盈余的村组，要实行资产固化量化，将集体经营性净资产按一定比例划分为集体股和个人股，并将个人股部分折股量化固定到人；目前无经营性净资产或集体收入不能维持社区行政管理费用和公益性开支的村组，则实行先固化但暂不量化，先进行股东资格界定，只设置集体股，待集体经济状况改善后再划分个人股并明确股值。

（三）原则要求。农村股份合作制改革工作政策性强、涉及面广、情况复杂，必须坚持群众公约服从国家法律的原则，坚持走群众路线的原则，坚持因地制宜、分类指导、逐步推进的原则，坚持确保“集体经济能发展、社区管理有保障、群众个人得实惠”的原则。农村股份合作制改革应符合如下要求：

1、产权明晰。以原经联社或经济社为单位进行改革，划清集体经济产权界限，清理债权债务，理顺产权关系，发放股权证，明晰集体经济产权主体。在改革过程中，村与组之间、不同组别之间的资产不能打乱、平调，属于哪个组别的资产，就明晰到哪个组别的村民，避免产权处置不公，引发农村矛盾。

2、股权固化。以确定的时点为界线，界定配股对象，以“一刀切断”的方式配置股权，配股后实行“生不增、死不减，进不增、出不减”的股权制度，今后新迁入和新出生的人口须通

过继承或购买才能获得股权。

3、运作规范。制定股份合作制章程，建立股东（或股东代表）大会制度，成立董事会、监事会，可与村民代表会议、村委会和监事会实行一套人马管理。农村社区股份合作经济组织接受上级业务管理部门的监督管理；继续执行农村集体资产和财务管理各项制度，实行财务公开、民主决策、民主监督；财会人员继续实行委派制。

4、按股分红。改革原来“按人头、定基数、逐年增长”的福利分配方式，实行“盈利共享、风险共担、先提后用、按股分红”的分配形式。

（四）时间要求。全市农村股份合作制改革从2004年开始，力争用三年左右的时间，到2006年年底基本完成。已经完成“村改居”的莞城、东城、南城、万江等四个街道办事处，要在原农村股份合作制改革的基础上，进一步完善制度，加强管理。

四、农村股份合作制改革的工作步骤和基本内容

（一）成立机构。

农村股份合作制改革是一项重大的、深层次的综合性改革，情况复杂，任务繁重，必须成立专门机构，加强组织领导。市成立农村股份合作制改革工作领导小组，协调指导这项工作的开展。领导小组由市委、市政府领导担任正副组长，成员由市委分管副秘书长、市政府分管副秘书长，市委政研室、市农业

局、发展计划局、监察局、财政局、国土局、公安局、民政局、计生局、工商局、地税局、妇联、农资办等有关部门主要领导组成。领导小组下设办公室（设在市府办），由分管副市长兼任办公室主任，有关成员单位抽调人员组成工作队，开展日常工作。各成员单位要各司其职，密切配合，共同做好改革工作。各镇党委、政府要对农村股份合作制改革工作负总责，相应成立领导机构和办事机构，切实加强组织领导。

（二）制定方案。

各镇要按照市的统一部署，在认真调查研究、反复征求意见和充分尊重群众意愿的基础上，结合实际，周密制定改革方案，报市委、市政府批准后组织实施。

（三）宣传发动。

农村股份合作制改革涉及广大农民的切身利益，各镇要注意把握全局，切实抓好宣传发动工作。要充分利用各种宣传工具和手段，广泛深入宣传农村股份合作制改革的性质、意义和政策，让广大基层干部群众深刻认识到，农村股份合作制是集体经济一种新的组织形式，是在城市化和户籍制度改革进程中保障农民权益的重大举措；推行农村股份合作制，不会削弱集体经济，更不会损害农民的利益。通过做好宣传发动工作，充分调动广大干部群众参与改革的积极性、主动性，营造良好的工作氛围。

（四）清产核资。

推行农村股份合作制改革，必须进行清产核资。清产核资要根据《广东省农村集体资产管理条例》和《东莞市农村集体资产管理规定》等有关规定，以经联社或经济社为单位，对每个集体经济组织及其属下经济实体所有的资产、负债和所有者权益进行全面清查核实，界定资产权属，明确产权关系。除合并经济组织、发生现金募集股等特殊情况下，不提倡对原资产进行重估。

属于集体所有的各种流动资产、经营性长期及固定资产，包括货币资金、有价证券、应收款项、投资兴办的物业、对外投资、无形资产等，计入股份资产。

集体投资兴建的非经营性资产，如办公楼、学校、幼儿园、文化馆、老人院、影剧院、公园等，其资产净值计入股份合作经济组织的公积金。

属集体所有的土地，包括农业用地、非经营性用地及其他未开发利用的土地等暂不作价计入股份资产，只在章程中明确面积和权属。今后改变用途时，土地收益按上级有关政策规定处理。

属于集体的各种债权计入股份资产，确实无法收回的债权要经村民代表会议审议确认，并经上级主管部门批准后注销。

以村委会为单位组建股份合作经济组织的，村民小组资产

加入股份合作经济组织时，村民的股份配置一般应根据该村民小组入股的资产计算，不能搞平调；需要增设募集股或进行撤并的村组，可进行资产重估。清查作价的标准由镇制定统一标准实施。

全市农村股份合作制改革清产核资工作由市农村集体资产管理办公室负责组织实施，清产核资工作方案由市另行制定。各镇的清产核资工作由镇政府组织，在镇农村集体资产管理部门具体指导下进行。清产核资具体业务可由镇组织实施，也可委托具有执业资格的中介机构开展。进行资产清查前，各镇要制定工作方案，各村要成立清产核资工作小组。清产核资工作方案要对清查项目、清查方法、清查重点和实际操作中可能遇到的问题作出详细说明，报市业务主管部门审核后组织实施。各村清产核资工作小组由镇业务主管部门人员、村两委干部、村民小组长、村组财会人员、监事会成员、部分村民代表、中介机构人员等组成。所有清产核资的审计记录、实地盘点记录、通过函证确认的所有债权债务记录等资料必须由工作小组成员共同签名确认。清产核资后，各村组要将结果报镇业务主管部门审核，经村民代表会议确认后公布，并报市业务主管部门备案。

（五）制订章程。

股份合作经济组织必须根据国家法律和有关政策，结合自

身实际，制订完备的章程。章程应包括总则、组织结构、股权的配置和界定、股权流转、股份分红、股东的权利和义务等内容。各镇应提供章程的示范格式。村组拟定的章程要先由镇审核把关，再张榜公布、征询村民意见、提交村民或村民代表会议审议通过，并报镇业务主管部门备案。需要修改章程的，须经股东代表大会三分之二以上代表出席，出席的股东代表半数以上通过，并报镇审核后才能生效。

（六）界定股东资格。

各镇村应根据本地实际，定出界定股东资格的截止时间，统计在册人员，并提前公布。股东资格应按照“依据法律、尊重历史、公平合理”的原则，以村民的户籍、承包责任田、享受集体分配和履行村民义务等情况为基本依据进行界定，具体按照《农村股份合作经济组织股东资格界定办法》执行。

股东资格认定后，必须张榜公布，经村民代表会议确定。对股东资格认定有异议的，由村民代表会议根据国家法律和有关政策讨论决定。

（七）设置股权。

实行固化量化的村组，股份合作经济组织以清产核资确认的经营性净资产为股本金，设置集体股和个人股，并按比例确定股份数量和每股股值。

集体股属于全体股东共同所有，其收益主要用于社区行政

管理费用以及社区治安、环境卫生、人口与计划生育、文体活动、办学补贴、优抚补助等公益性支出，待条件成熟后才量化到人。集体股所占的比例一般不低于改制前村组社区负担公共事务管理和公益事业开支占集体收益的比例。个人股按经确定资格的股东人数分配，可以继承，但不得用于抵押，不得抽资退股，股权暂不允许转让，以保持集体经济的相对稳定。股东死亡的，其股份的继承按《继承法》办理；没有法定或指定继承人的，被继承人的股份划入集体股。今后新迁入和新出生的人口，可以通过股权继承或现金购股的方式成为新股东。

实行固化但暂不量化的村组，只设置集体股，待条件成熟后再划分个人股。

股份合作经济组织根据需要可增设现金股，用于募集发展资金和解决特定人员享受股份权益等问题。

（八）建立组织架构。

农村股份合作经济组织必须设置股东（或股东代表）大会、董事会、监事会等架构。

股东（或股东代表）大会是股份合作经济组织的最高权力机构。股东（或股东代表）大会由年满 18 周岁具有民事行为能力的股东组成。股东代表由股东依照股份合作经济组织章程规定的程序，按“一人一票”或“一股一票”的办法选举产生。董事会是股份合作经济组织的常务决策和管理机构，一般由 3

- 7 人组成。董事会向股东代表大会和全体股东负责，执行股东代表大会的决议，并接受股东代表大会的监督。监事会是股份合作经济组织的监督机构，一般由 3 - 5 人组成。董事会、监事会的组成人员，一般由同级党组织提名，由股东（或股东代表）大会选举产生，并选出董事长和监事会主任；选举结果由村（居）委会报镇政府备案。董事会、监事会每届任期三年，可连选连任，但不得交叉任职。

股东代表大会、董事会和监事会可分别与村民代表会议、村委会和村监事会实行一套人马管理。为保持集体经济管理的连续性，减少管理成本，首届董事会成员可由两委成员兼任。村小组股份经济组织的股东（或股东代表）大会、董事会、监事会在原组级干部基础上可增补人员，但增补的人员要通过投票选举办法产生。

（九）组织登记和制发股权证。

股份合作经济组织在镇政府指导下组建，报经市农业局核准登记，由市人民政府制发登记证。股份合作经济组织向股东发放股权证书，作为股东享受权利和承担义务的凭证。股权证书必须由董事长签名（或盖章）、股份合作经济组织盖章。股权证由市农业局统一印制。

（十）检查验收。

村组改革工作完成后，镇政府要对改革实施、政策执行及

工作效果等进行检查验收，确保改革达到“产权明晰、股权固化、运作规范、按股分红”的要求，股权证及时发放到人，有关争议和矛盾得到及时有效解决，确保改革取得实效。各镇每阶段的工作情况，要及时上报市农村股份合作制改革工作领导小组办公室。市将组织对各镇改制工作进行检查验收。

五、正确处理好农村股份合作制改革中的几个关系

农村股份合作制改革是一项复杂的系统工程。在改革实施过程中，必须确保农民利益不受侵犯，农村集体资产不流失，农村集体经济不萎缩，农村社会秩序不混乱，要正确处理好四种关系：

（一）正确处理好改革、发展和稳定的关系。改制后的股份合作经济仍属于集体经济，是发展农村经济和实现共同富裕的重要物质基础。在改制实施过程中，要注意采取有效措施，防止任何组织和个人平调、侵占、哄抢、私分集体资产，避免造成集体资产流失和新的分配不公，确保农村经济发展和社会稳定。要继续抓好集体资产管理各项工作，确保集体资产处置不乱、管理不松、运作有序。

（二）正确处理发展与分配的关系。股份合作经济组织的股份收益分配，要坚持“效益决定分配、盈利共享、风险共担”的原则，当年收益应先予弥补上年亏损，减除组织的管理费开支，提取不少于 20% 的公积金、公益金后，再按集体股、个人

股和募集股的比例进行分配。所提取的公积金用于发展生产，可转增股本和弥补亏损；公益金用于集体福利等公益设施建设，包括兴建学校、幼儿园、福利院等。

（三）正确处理股份合作经济组织与村党支部和村委会的关系。村党支部是各种组织和各项工作的领导核心；村委会与股份合作组织是管理与被管理关系，村委会应当尊重股份合作经济组织依法独立进行经济活动的自主权；村两委干部可在股份合作组织交叉任职。股份合作经济组织可将社区的社会事务管理与股份分红挂钩，促进各项管理工作的落实。

（四）正确处理股份合作经济组织与原合作经济组织的关系。由于股份合作经济组织目前仍承担一些应由国家和社会承担的社会公益事业，在没有真正实行公司化运作、原农民尚未享受与城市居民相同待遇前，可采用股份经济联合社、股份经济合作社为名称的法人架构。村委会改为居委会的社区集体经济组织，也可暂用农村股份合作经济组织的名称。

主题词：农村 股份制 改革 意见 通知

中共东莞市委办公室

2004 年 7 月 2 日印发

(共印 320 份)