

扶贫股的实践创新与制度规范

杨青贵

(西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120)

摘要:与传统股权相比,扶贫股在出资、股权类型、权利内容、收益分配、退出机制、风险防范等方面形成了许多创新做法,但存在制度回应弱、效益吸引力不够、相关利益协调不足、长效的收益分享机制缺失、平台治理参与局限等深层次问题。据此,应立足中国实践,在集体股的框架内,明确扶贫股的法律属性,以集体股制度创新为路径,从制度层面规范扶贫股。

关键词: 资产收益; 扶贫股; 农村集体产权; 集体股

中图分类号: F323.8

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2020)03-0001-10

一、问题的提出

农业生产合作社时期的成员集体至今承载着集体范围内“二次分配”的重要功能^[1],是合理调节分配关系的重要内容。在深化农村集体产权制度改革中,集体股成为成员集体调整集体范围内成员之间以及与其他集体及其成员之间分配关系的重要物质基础,是农村集体产权制度改革中的一项重要的制度创新。集体股不仅在实践探索中形成了与传统股权有别的诸多特殊性,也在与中国实践相结合的过程中彰显出发展性特征。扶贫股即是在资产收益扶贫中,立足减贫需要而创设的一类集体股,也是传统股权理论和股权制度与精准扶贫、农村“三变”改革等新时代中国实践相结合的产物,是成员集体运用市场机制实现“二次分配”功能的制度创新^①。

通过梳理相关文献可以发现,学界主要是从资产收益扶贫的角度研究扶贫股。扶贫股是资产收益扶贫运作的制度内核^[2]。在出资方面,主要包括林业资产、信贷资产^[3]、农民或集体自有资源、扶贫资金^[4]、农房等不动产^[5]。其运行效果取决于扶贫资源所投入平台的持续发展和良好经营效益^[6],但也面临资源资金整合困难、制度不健全、政策配套不完善、风险防控难度大等因素^[7],需解决好股权持有和收益二次分配等问题^[8]。对此,需要建立县级资金整合机制,加快清产核资、确权登记、资产评估,建立“重复博弈+分配剩余控制权”(关系契约机制)^[9]、广泛受益与倾斜分配相结合的收益分配机制^[10]、收益保底机制^[11],完善政策性保险等^[12]。

现有文献肯定了扶贫股在资产收益扶贫乃至农村产权制度改革中的重要作用。但扶贫股是

收稿日期:2019-11-30

DOI:10.7671/j.issn.1672-0202.2020.03.001

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(19YJA820048);重庆市社会科学规划项目(2018YBFX019);重庆市教育委员会人文社会科学研究规划项目(18SKGH004)

作者简介:杨青贵(1985—),男,重庆綦江人,西南政法大学经济法学院副教授,主要研究方向为乡村振兴与土地法治。E-mail:13996293058@163.com

① 在资产收益扶贫中,“将扶贫股的收益直接或间接分配给贫困人口”存在两种模式:一种是实现扶贫股的所有权与收益权分立,即扶贫股所有权归集体,扶贫股收益权给贫困户(在脱贫且经过脱贫巩固期后退出);另一种是实现扶贫股的所有权与收益权统一,即由集体拥有,集体据此参与资产收益分配后再将一定比例收益转移给贫困户。

集体股的特殊类型,关于扶贫股与农村产权制度改革、农村集体经济发展、传统股权理论与股权制度、集体功能实现的关系,以及扶贫股作为一类股权的制度建设,相关研究甚少,关注度、深入度不够。本文在前人研究的基础上,充分考虑扶贫股作为特殊集体股的定性,以及扶贫股作为特殊集体股的二次分配功能,对扶贫股的相关地方实践探索进行研究,挖掘相对于传统股权理论和股权制度的实践创新,剖析扶贫股发展所面临的现实障碍,进而依据理论分析和实证结果提出完善扶贫股制度规范的政策建议。

二、扶贫股的实践创新

云南、河北、重庆、山西、四川、江西、浙江等地在实践探索中采取的创新性、典型性做法,甚至突破性发展了传统自然资源资产制度、股权制度内容,为研究扶贫股相关理论和制度提供了主要样本。以扶贫股制度的主要构成为视角,深入剖析上述地方实践,有助于完善扶贫股制度,促进农村产权制度改革的有序推进。

(一)以自然资源资产为主的多元化出资

扶贫出资是扶贫股拥有者获得扶贫股权利的法定依据。在现行法治框架内,只要不违背公有制要求,不冲击现行基本法律和政策原则,原则上均可作为扶贫出资。目前,实践中的扶贫出资基本涵盖了资源性资产、经营性资产和公益性资产等类型,实践中最典型、最主要的扶贫出资是整合性的财政扶贫资金、农村土地等集体资产。从全国13个省自治区直辖市出台的资产收益扶贫专项规范性文件来看,绝大多数地方仍然主要围绕财政资金展开。各地基本不会采取将财政资金等以货币方式直接出资,而是先转化为资产后再投入资产收益平台折股量化为扶贫股,以降低风险。

在非货币出资方面,《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》首次允许在水电矿产资源开发中以农村土地使用权入股,极大拓展了扶贫出资的边界。在政策导向的惯性制约下,各地在非货币出资形成扶贫股实践探索中也是以《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》为依据。例如,云南省人民政府办公厅印发的《关于推进财政支农资金形成资产股权量化的意见》允许在符合实际情况的前提下,可将水电资源开发领域的资产,农民承包的土地经营权、林权和农村集体资产等作为出资物;海南省人民政府办公厅印发的《关于开展资产收益扶贫试点工作的实施意见》允许贫困户以承包地经营权、住房财产权、林地经营权出资,贫困村以集体经营性资产出资。

(二)以收益权分离为依托的扶贫股类型

从实践来看,资产收益扶贫中形成的股权类型主要有集体股、个人股、扶贫股等类型。部分地方还将个人股细化为成员股、年龄股、贡献股等类型。关于扶贫股的配置,大致有两类:一类是将扶贫股的归属与扶贫股在一定期限内的收益权相对分离的权能分离型扶贫股,即扶贫股归相应的农民集体所有(由相应的集体经济组织或村民自治组织管理),贫困户在一定期限内获得扶贫股的收益权,期满后退还给农民集体。例如,陕西省白河县茅坪镇田湾村将30万扶贫产业试点收益资金入股到茶园专业合作社,由该合作社与村委会共同筛选30户贫困户,每户股本1万元,每户颁发股金证,在协议期内,每年按照股本的10%给贫困户分红1000元且股本不得减损,但协议期满则返还给村委会^[13]。另一类是权能统一型扶贫股,即由农民集体(由相应的集体经济组织或村民自治组织管理)或贫困户直接拥有扶贫股。例如,四川省广安市果山村将财政专项扶贫资金以外的支农资金量化为两部分:一部分量化给11户贫困户33股(每股1万元),另一部分由集体拥有164

股^[14]。该11户贫困户获得了完整的股权。尽管实践中主要采用权能分离型模式^①,但权能统一型扶贫股在精准扶贫、乡村振兴实践探索中亦产生了重大效果。

(三) 探索扶贫股收益权权能的多元实现

从实践来看,扶贫股除具备归属权、收益权、优先的剩余索取权等共性内容外,部分地方还就其他内容进行了尝试性探索。一是从集体股设计的角度,丰富扶贫股的权能,赋予扶贫股转让、继承、质押、担保等方面的权利内容。例如,江西省发展改革委印发的《江西省水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点实施方案》明确提出将集体股权收益权的转让、继承、质押、担保赋予相应的农村集体经济组织成员。二是从风险隔离的角度,通过规定扶贫股不参与平台的经营管理的方式,优先保障扶贫股。如河北省的《关于推进财政支农资金支持资产收益扶贫健康发展的实施意见》规定,允许建档立卡贫困村、建档立卡贫困户不参与平台的经营管理和决策,不承担项目经营风险,但可以参与由村集体经济组织作为实施主体的项目的经营管理和决策。调查发现,国内许多地方在规范性文件或出资协议中也做了类似规定或约定,通过不参与经营管理甚至决策,以获得对扶贫股的优先保护。

(四) 面向扶贫股的倾斜性收益分配机制

在收益分配上,资产收益扶贫中的扶贫股收益分配存在优先的收益分配权、保底的收益分配权、额外的收益分配权、普通的收益分配权等类型。其中,优先的收益分配权、保底的收益分配权、额外的收益分配权是基于精准扶贫要求,对获得扶贫股的贫困人员的优先和特殊保护。

优先的收益分配权意味着无论资产收益平台盈亏都应当向扶贫股分配收益,并且在一定情形下扶贫股拥有优先取回权。《农民专业合作社解散、破产清算时接受国家财政直接补助形成的财产处置暂行办法》规定,对于投入农民专业合作社形成的扶贫股,在农民专业合作社解散、破产清算时,其接受国家财政直接补助形成的财产(包括作为扶贫股出资的财产),在清偿债务后的剩余财产中国家财政直接补助形成的财产,应当优先划转至原农民专业合作社所在地的其他农民专业合作社或相应的村集体经济组织或村民委员会。重庆规定优先股在五年以上的项目存续期内,每年按照持股金额的5%~10%固定分红^[15]。河北省财政厅等部门印发的《关于推进财政支农资金支持资产收益扶贫健康发展的实施意见》规定,平台解散或破产清算时,清偿债务后的剩余财产,应当优先保障建档立卡贫困线和村集体的权益。

在保底的收益分配权方面,全国层面印发的《关于做好财政支农资金支持资产收益扶贫工作的通知》明确推广“保底收益+按股分红”等模式。在此指导下,各地大都将保底分配作为降低资产收益扶贫风险、保障贫困户及集体权益的主要措施,但在保底分配的比例方面,各地稍有差异。例如,河北省财政厅等部门印发的《关于推进财政支农资金支持资产收益扶贫健康发展的实施意见》提出,推广“保底收益+按股分红”模式,合理确定资产收效水平,保护建档立卡贫困户收入。重庆市巴南区人民政府印发的《关于印发重庆市巴南区农业项目财政补助资金股权化改革实施方案的通知》规定,农民专业合作社中财政资金投入所形成的股权,应当按照每年持股金额的5%~7%固定分红。此外,山西省人民政府办公厅印发的《关于开展资产收益扶贫试点的指导意见》也明确要求完善收益保底机制,确定扶贫股保底分红标准。

在额外的收益分配权方面,许多地方在实践探索中,主要是根据项目运行效益情况来设计。例如,江西省给予赣州市的宁都县、寻乌县、石城县和吉安市的井冈山市、吉安县资金各1000万元,推进资产收益扶贫;除约定的保底收益外,还根据资产收益扶贫项目收益情况进行额外的收益分

① 本文所界定和研究的资产收益扶贫中的扶贫股仅限于权能分离型扶贫股。

配。其中,石城县运营的光伏扶贫示范项目,将发电所得利润的75%直接分红给贫困户^[16]。再如,重庆市南川区河图镇长坪村村委会将21.6万元扶贫资金折股注入畔园猕猴桃专业合作社,54位贫困人口获得股权,在未产生利润或利润为100万元以下的情况下,每年按入股扶贫资金的8%分红;利润为100万元以上的,每年按利润的5%分红^[17]。

(五) 经内部转让或集体赎回退出扶贫股

从实践来看,只有部分地方针对项目协议约定的存续期满后的扶贫股处置问题进行了一些探索。结合农村“三变”改革实践来看,扶贫股的退出方式,主要包括符合条件退出、内部转让退出和集体赎回退出三种方式。其中,符合条件退出主要针对由集体拥有所有权、贫困户持有有期限的扶贫股收益权的类型,但也可适用于由贫困户完整拥有的扶贫股。该种退出方式的适用条件必须是贫困户已达到脱贫标准,并已通过脱贫巩固期。脱贫标准按照国家 and 地方规定执行,脱贫巩固期则一般规定为3~5年。上述标准和脱贫巩固期主要经集体决议方式确定,由事前协议方式予以落实。

内部转让,即已脱贫的贫困户与其所在集体的其他集体成员之间进行的扶贫股的依法转让。其实质是转让扶贫股的收益权,在转让完成后,扶贫股成为一般的集体股。例如,重庆市《农业项目财政补助资金股权化改革方案》允许扶贫股在项目存续期内在集体成员之间内部转让,存续期满后则应当予以平均量化到人(户)^[18];对资产收益扶贫平台项目的退出,参照适用《企业破产法》相关政策^[15]。

集体赎回则是扶贫股所有者以一定价款收回(回购)贫困户的扶贫股的一种扶贫股变动方式。其本质上是以补偿方式,取得扶贫股的收益权,进而使扶贫股权能完整。从实践来看,扶贫股的集体赎回实际上是从集体股的集体赎回的层面来探索的。譬如,浙江省明确了集体股赎回的条件:一是赎回主体条件,即流动资金占总资产百分之十以上,且近三年经营性收入年均增幅达百分之五以上的村集体经济组织;二是资金来源,即来自于本集体经济组织公积公益金;三是价格确定,以上年度末账面净资产为基础来确定每股的赎回价格;四是程序要件,即集体成员大会或经成员大会授权的成员代表大会应到成员三分之二以上通过;五是赎回处理,即要么转让给本集体经济组织成员,要么核减相应的总股权数。

(六) 以风险隔离为主的扶贫股风险防范

除强化风险防范意识外,许多地方在实践探索中形成了一些有益的扶贫股风险防范措施:一是以扶贫股不参与经营管理为“对价”,隔离经营风险,保障扶贫股主体权利。二是通过强化监督,建立资产收益扶贫相关风险评估机制,有效识别和防范风险。例如,山西省人民政府办公厅印发的《关于开展资产收益扶贫试点的指导意见》明确县级主管部门的资金监管职责,要求开展资金投入风险评估机制探索。三是引入公证、固定资产抵押担保等方式,降低风险。例如,重庆市石柱县石家乡在资产收益扶贫项目的开展中,梦里荷塘乡村旅游专业合作社与乡村旅游发展引导基金的借款方石龙山庄采取由石龙山庄提供固定资产抵押担保并采取公证等方式,强化对投入的108万元的政府引导基金的风险防范^[19],同时,重庆市在实践中对接“商事制度改革”建立资产收益扶贫的负面清单制度;河北省积极引入相关保险制度,选择合适保险产品降低风险。四是通过系统性的预案应对风险。例如,重庆市规定企业自筹资金不得低于财政补助资金;如果是农民合作社开展资产收益扶贫的,该合作社自筹资金不得低于50%^[4]。江西省、安徽省要求制定风险防范措施和应急预案,加强对扶贫项目公告公示、风险防控等工作的监督和指导。

三、扶贫股的发展困境

扶贫股作为一项中央引导下的地方实践探索,既受制于地方实践探索的差异性需求、地方资

源禀赋差异、相关主体认知及实践能力差异等因素,也面临着既有农村土地等自然资源管理制度、传统股权乃至集体股相关理论和制度的约束。这些因素引致了扶贫股发展面临的诸多困境。

(一) 扶贫股的制度建设滞后

扶贫股是资产收益扶贫实践探索的主要内容,但其制度建设却相对滞后于实践发展。主要体现在:一是扶贫股缺少必要的立法回应。扶贫股主要是以传统股权理论和股权制度为基础创新发展形成的,具有极为突出的特殊性。如何立足实践,从制度角度有效回应扶贫股的科学发展需要,是推进资产收益扶贫的重要基础。当前,我国尚未建立起科学、完善的扶贫股制度,不利于有效解决扶贫股相关纠纷的有效化解,阻碍了资产收益扶贫的有序开展。二是关于扶贫股的类型、主体、内容等方面的探索,各地实践中存在一定的差异性。扶贫股作为一类特殊的股权,应当在立法层面存在统一性的制度规定,但现有相关实践探索却存在一定的认知问题。例如,个别地方将扶贫股的所有权和收益权交给贫困户,很多地方则规定农村集体经济组织或村民委员会是扶贫股的持有者,贫困户是扶贫股收益权的获得者。再如,许多地方规定,扶贫股的持有者和收益权获得者不参与资产收益平台的经营管理,这意味着扶贫股在参与权、表决权等方面有别于一般股权。三是扶贫股相关纠纷是否适用股权纠纷的解决规则,尚待明确。

(二) 扶贫股效益的吸引力不够

资产收益扶贫的效益在根本上由扶贫股的效益决定。从实践来看,扶贫股推动了绝大多数地方的资产收益扶贫发展,为贫困人口、集体带来了显著收益,但仍然存在吸引力不够的问题。主要原因在于:第一,尽管各地都将“财务管理健全、经营状况良好、经济实力较强”作为资产收益扶贫平台和项目选择的标准和依据,但实践中存在的认知能力局限、认定与判断不准等问题,影响到平台和项目的最优选择。选择的资产收益扶贫平台和项目直接影响了扶贫股的效益。第二,资产收益扶贫所在地的经济环境等因素,在很大程度上影响了资产收益扶贫项目开展,进而影响到扶贫股效益的大小。第三,尽管各地为了保障扶贫股的权益坚持了“保底分红”,但除个别地方明确了具体标准外,大都未确定“保底分红”的标准、额度。扶贫出资的市场价值及其实现成本、扶贫股出资方的协商能力,在很大程度上决定了扶贫股的分红水平。

(三) 多元利益协调的力度不足

我国资产收益扶贫实践仍然存在对扶贫股相关主体的利益协调力度不足的问题。扶贫股为资产收益扶贫的核心和关键,存在扶贫股出资方、扶贫股收益方、扶贫股平台、扶贫股平台的其他出资方等多元主体。在开展资产收益扶贫中维护好集体、贫困户合法权益,同时协调好其他相关方的利益,是资产收益扶贫的根本保障。然而,我国尚未从立法上予以回应,不利于防范风险和有效解决纠纷。同时,涉及以扶贫股出资方、扶贫股收益方为主的扶贫股收益分配规则、机制尚未建立起来。在扶贫股参与平台收益分配方面,目前主要是在“保底分红”等基本方案基础上,由扶贫股出资方与平台出资者之间协商确定,缺乏扶贫股参与平台收益分配的制度或机制设计。现行商事制度中商主体盈利状况的不透明、股权分红条件的不明确^[20],以及扶贫股出资的吸引力、市场价值实现成本以及平台出资者的协商能力等因素,直接影响了扶贫股分红的有效性。此外,扶贫股收益的分配主要由村民自治决定,但大都属于多方商定后履行的程序事宜,贫困户实质参与度较低。

(四) 长效的收益分享机制缺失

为实现扶贫股在精准扶贫中的应有功能,地方实践探索大都采取了收益保底机制,设计了优先的收益分配权、保底的收益分配权、额外的收益分配权、普通的收益分配权等类型。长效的收益分享机制是扶贫股实现有效衔接精准扶贫与乡村振兴战略的重要着力点,尤其需要通过法治予以

固化和保障。从长效性、公平性、稳定性来看,扶贫股的长效的收益分享机制处于缺失现状,相关实践探索仍然不够。现行实践大都强调通过“保底分红”等方式倾斜保护扶贫股及其收益权拥有者的收益,但对于其他股权持有者利益的关注稍显不足,存在影响其他出资方参与积极性的问题。尽管部分地方明确了扶贫股收益分配中集体与贫困户的分配比例,但往往缺乏合理依据;有些地方根本就没有涉及上述内容。这在根本上反映出农民集体、贫困人口、其他集体成员在扶贫股收益分配上的规则缺失。

(五) 扶贫股参与平台治理局限

关于扶贫股持有者或受益者是否应当参与扶贫股平台的治理,即使是个别实践也存在一定的认识差异,甚至有些地方以不参与扶贫股平台治理换取扶贫股“保底分红”。例如,重庆市的《关于进一步推进资产收益扶贫工作的通知》规定,“量化给贫困户的产(股)权,贫困户只享受收益分配权并实行动态管理。持股的集体经济组织及其成员,不参与项目的日常经营管理。”河北省的《关于推进财政支农资金支持资产收益扶贫健康发展的实施意见》规定,“建档立卡贫困户不承担项目经营风险,除由村集体经济组织作为实施主体的项目外,建档立卡贫困村也不承担项目经营风险,可以不参与实施主体经营管理和决策,但享有知情权、监督权等基本权利。”事实上,按照现代治理理论和治理要求,治理参与权不能完全等同于股权中的知情权、监督权。不赋予扶贫股主体的股东经营管理平台的权利,不等于否定了扶贫股主体参与平台及其资产收益扶贫项目的治理的权利。实践中的认知和做法与实施乡村振兴、推进国家治理能力现代化要求之间存在一定差异。

四、扶贫股的制度规范

扶贫股发展所面临的现实困境反映了扶贫股实践存在着理论不足、制度滞后与机制缺失的问题。立足中国实践,以集体股制度建设为主线,创新扶贫股相关理论,通过制度规范扶贫股的发展,方能有效应对扶贫股的发展困境并深化农村产权制度改革。这就需要在宏观层面协调好与自然资源资产制度改革、农村集体产权制度改革的关系,在中观层面界定好与集体股、个人股、资本股、成员权的关系,在微观层面从实体规则与程序规则的协同建设、集体权益与成员权益的均衡配置,以及自治、法治与德治相协调等方面,推进扶贫股的制度规范。

(一) 将扶贫股定性为特殊的集体股

股权作为一项重要的法律制度,属于上层建筑的范畴,功能性尤其是其主要功能是确定股权性质和内容的主要依据。扶贫股以传统的股权理论和股权制度为基础,但存在许多有别于传统股权的诸多特殊性,承载了精准扶贫、发展集体经济、实施乡村振兴等具有社会性、公共性的重要职能。同时,扶贫股属于基本制度的范畴,按照《立法法》,应当在法律层面建立科学权利制度^[21]。因此,不宜将扶贫股直接定性为股权,建议从股权理论的发展性角度,将之定性为集体股的一种特殊实践形态,即实现特定功能的集体股。在立法表述上,鉴于立法的稳定性以及扶贫股出资方和功能的集体性,建议将扶贫股作为一种特殊类型的集体股,但仍直接以集体股命名。

(二) 明确扶贫股的特殊权利内容

在法理上,法律制度功能是法律目标与法律价值的体现,直接决定了法律制度主要内容的设计。扶贫股的制度功能应当主要定位为发展集体经济与增强集体实力的经济功能、调节收入分配与增强集体公共产品供给的社会功能、增强集体凝聚力与实现共治共享共担的政治功能。扶贫股的主要制度功能从根本上决定了扶贫股的内容设计。同时,扶贫股作为一类新型的股权,兼具股权的一般属性和较强的中国性特征。其主要内容设计必然坚持类型化思路。

扶贫股作为一种特殊的集体股,具备一般股权应当具备的权利内容,主要包括投资收益、参与

公司经营管理、选择管理者、出资转让、知情、剩余财产索取(分配)、优先认股、诉讼等权利内容^[22]。上述权利,可由扶贫股权主体按照《公司法》关于股权的一般法规定拥有和行使,无须单独规定。但扶贫股负担的重要制度功能则有赖于在《农村集体经济组织法》中专章设计集体股,明确集体股的特殊权利内容,以便与《公司法》关于股权的规定之间形成特别法与一般法的关系。

结合实践探索,在立法中规定的扶贫股的特殊权利内容主要包括:一是法定优先分红权,即将实务中由合同约定的优先分红权上升至法律层面,以确保扶贫股的基本权益;同时,在法律层面明确扶贫股优先分红权的实现条件。二是扶贫股平台的参与治理权,即在区别参与治理权与参与公司经营管理的基础上,引入扶贫股平台重大事宜的事前协商机制,在监事会等机构之外赋予扶贫股权主体对平台的法定监督建议权。三是法定的代表诉讼权,即基于维护平台权益,针对公司类扶贫股平台,扩大《公司法》第151条规定的股东代表诉讼的提起主体,将扶贫股持有者、扶贫股收益方予以纳入;针对非公司类扶贫股平台,则应当在其对应的平台类立法中参考公司股东代表诉讼规则,制定集体股的代表诉讼制度。

(三)协调扶贫股配置的自治与法治

实现成员集体范围内社会分配功能是集体股的主要制度功能之一,决定了扶贫股在集体股中的配置和扶贫股在相关群体中的配置。在集体股配置中,扶贫股是集体股的重要类型,也是集体股实现集体范围内收入分配调节功能的重要方式。鉴于贫困人口基本生存权与基本发展权保障的根本性需求,需以对贫困人口的保障性为基点,在集体股的设计与配置中坚持扶贫股的优先性。这在立法层面应当处理好法治与自治的关系,即立法应当坚持激励性、引导性的思路,明确成员集体在集体范围内的收入调节功能,明确积极保障集体成员基本生存权和基本发展权的职责;有关如何实施尤其是集体股中扶贫股设置多少、配置给谁等,应当主要交由集体成员自治。

扶贫股的权利配置还需要协调好扶贫股的所有权与收益权的关系。以实践观之,扶贫股的所有权与收益权分离,具有增强贫困主体参与减贫工作主动性、积极性和增强集体经济实力的双重优势,是扶贫股权配置的最优选择。在此框架内,成员集体始终是扶贫股的出资方即所有者,在理论上和制度上拥有扶贫股的根本性权利。关于扶贫股收益权的配置期限,宜采取“是否脱贫+3至5年的脱贫巩固期”的方式;关于扶贫股收益权的实现,贫困户原则上应当获得扶贫股收益权的全部分红,但也可基于集体功能实现需要而规定由集体获得5%~10%的分红。贫困户的扶贫股收益权期限届满后,应当将扶贫股收益权退还给成员集体,由成员集体再次分配给其他贫困人口或由成员集体直接持有。

(四)建立长效的收益公平分配机制

长效的收益公平分配与保障机制是扶贫股制度功能实现的关键,事关精准扶贫与乡村振兴战略的有效衔接。扶贫股的长效的收益公平分享机制的建设是以扶贫股为抓手和依据,以公平性、可持续性为指向,应当注重发挥政府和集体的引导、调节作用,尤其要充分发挥成员集体的收入分配调节功能,协调相关主体的利益关系。该机制主要包括:

一是可持续的扶贫股出资机制。可持续的扶贫出资是扶贫股制度功能实现的基本保障,也是实施精准扶贫战略及其与乡村振兴战略有效衔接的重要依赖。这就需要建立健全农村集体资产、资源、资金可持续投入的相关机制,同时通过合股联营等方式,将具备重要市场价值的资源和资产作为出资,适度探索其入股相关的机制。例如,在符合生态文明要求和“五大发展理念”的前提下,大力推进以古村落、古树、自然文化遗产等特色资源的一定时期使用权作价入股的投入机制。

二是均衡扶贫股收益配置的可持续性与公平性。推进资产收益扶贫,既要尊重经济规律,也要体现公平公正。开展资产收益扶贫,要完善股权结构和治理方式,界定好集体股、农民股、企业

股等各类股份的权利和义务、收益和风险,保护好农民及贫困户的利益、集体经济组织和企业业主的合法权益。在股权收益的公平分配中,应当重点协调好发展与公平的关系,均衡实现集体股、成员股、扶贫股在集体成员收益分配中的可持续性与公平性。

三是加强股份分红管理,探索建立股权固定分红、保底分红、效益分红等机制,健全农民利益联结机制,健全收益分配机制,尤其要建立面向贫困户和农民集体的倾斜性股权配置和收益分配制度。一方面,需要构建倾斜性保护高度贫困人口的资产收益权益配置机制,推动集体经济实力增长和贫困户脱贫;另一方面,需以贫困对象的贫困程度差异和扶贫资产收益能力为基础,建立健全收益保底机制和股权分红制度,实现扶贫股收益的稳定性和可增长性。

(五)完善扶贫股退出的方式与程序

扶贫股作为一种特殊的集体股,其退出方式的制度设计,应当纳入集体股的退出制度建设,在退出方式上包括符合条件退出、内部转让退出、集体赎回退出等。在此框架内,关于扶贫股退出的制度建设,主要包括:一是就贫困人口与其他集体成员之间直接转让的扶贫股或扶贫股收益权的比例,应当由地方根据实际,在地方性立法中予以规定。转让完成后,作为购买方的集体成员获得的扶贫股转化为一般的个人股。二是关于集体赎回退出,建议各地根据实际,在地方立法中明确是否允许集体赎回。若允许集体赎回方式,则应当仅适用于贫困户拥有完整权利的扶贫股。

扶贫股的退出程序应当由全国性立法设定。对此,可借鉴《浙江省农村集体资产管理暂行办法》,首先,在符合退出情形的情况下,由持有扶贫股的贫困对象向扶贫股所有者(或对应的农村集体经济组织)提出书面申请;其次,扶贫股所有者(或对应的农村集体经济组织)对申请进行公示,并待公示无异议后,方可审核通过;然后,双方按照补偿标准,订立扶贫股有偿退出协议,并报所在地乡(镇)政府备案;最后,双方凭经备案的扶贫股有偿退出协议,向扶贫股平台办理相应的变更手续。

考虑到扶贫股相对于一般的集体股而言,具有特殊的导向和功能定位,因而需要在上述程序基础上增加两方面内容:一方面,县级相关主管部门应当对扶贫股的退出进行有效监管。在退出协议实施前,应当报县级相关主管部门备案。另一方面,关于退出协议的内容,立法应当加强对资源性资产作为出资所形成的扶贫股退出的制度设计,明确规定资源性资产所形成的扶贫股在退出时,原则上应当退还资源性资产;无法退还或确实暂不具备退还条件的,应当折算为相应的货币。

(六)构建系统性扶贫股风险防范方案

协调自治与强制的关系,是团体法的基础命题,也是相关法律制度变迁的基本主线。扶贫股的制度规范,同样应当以扶贫股的性质和功能为基础,处理好自治与强制的关系。事实上,扶贫股仍然属于民事权利的范畴,仍然应当以自治为基础。在此基础上,强制性规范可用来促进和实现扶贫股的制度功能。集体股的强制性规范主要涉及扶贫股形成中的扶贫资源转化、扶贫股的准入、扶贫股的主体、扶贫股的内容、扶贫股的退出等方面。

参与扶贫股平台的经营管理,是降低扶贫股权利主体信息不对称、有效防范平台治理风险的重要方式之一。实践中大都以扶贫股权利主体不参与平台的经营管理来相应降低扶贫股承担责任的风险,具有一定的合理性。但从许多地方的规定来看,扶贫股权利主体在平台完结债权债务后,才拥有优先的剩余财产索取权。可见,扶贫股仅仅是在剩余财产分配中享有相对于其他股东的优先权利,同样会承担因经营管理不善而引起的损失。为此,建议在立法层面同样认可扶贫股权利主体参与平台经营管理的权利,而是否实际参与经营管理,则交由扶贫股权利主体与其他出资方自主协商确定。

此外,对资产收益平台的监督权利不等于扶贫股权利主体参与扶贫股平台经营管理的权利。

扶贫股权主体有效参与资产收益平台的监督,既有赖于扶贫股拥有的监督权的实现,也需要结合新时代“三治”协调的乡村治理体系相关要求,建立扶贫股权主体行使监督权的相关机制和制度规则。同时,还应针对扶贫股相关纠纷,建立相应的司法维权规则,赋予扶贫股出资方和收益方法定诉权,加强对扶贫股的权利保护。

五、结语

社会主义公有制的法律实现和深化农村集体产权制度改革的现代性,决定了扶贫股相关理论和制度规范所具备的较强时空性特征。扶贫股的理论创新和制度突破,应当兼顾传统股权理论与中国实践需要。这就需要立足实践,以集体股的建设为思路,深入探索和发展符合中国实际的扶贫股理论和制度规范。当然,扶贫股作为特殊的集体股,致力于减贫脱贫的时代使命,具有“二次分配”的社会分配功能。影响扶贫股科学发展的主要方面并非精准扶贫的期限性和阶段性,而在于扶贫股作为集体股的科学性和现代性。

新型城镇化是中国影响世界发展的重大课题^[23]。在此背景下,扶贫股作为传统股权和集体股的双重特殊类别,具有稳定性、灵活性、发展性、开放性等突出特点,既可以成为2020年以后减贫战略有效抓手,也可以成为乡村振兴战略实施的制度依托。其理论创新应当置于中国特色社会主义的语境、背景、环境之中,面向中国特色社会主义法治发展、中国减贫事业需要、解决“三农”问题要求等多样化、复杂化的理论与现实^[24],在理清扶贫股的法律属性之基础上,着重围绕扶贫股主体、内容、分配、退出、风险防范等主要方面进行制度设计,坚持法治、农民主体性、整体性等价值^[25],通过可持续性减贫、乡村振兴等实践,检验与完善扶贫股、集体股的理论与制度。

参考文献:

- [1]杨青贵.集体土地收益权实现的现实困境与制度促进[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(5):115.
- [2]杨青贵.精准扶贫背景下资产收益扶贫的现实表达与制度回应[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(2):36-40.
- [3]李湘玲,陈绍志,赵荣.林业资产收益扶贫实践探索及展望[J].林业经济,2018(11):57-58.
- [4]向延平,陈友莲.我国农村精准扶贫最优选择:资产收益扶贫模式[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2016(6):17.
- [5]李卓,左停.资产收益扶贫有助于“减贫”吗?——基于东部扶贫改革试验区Z市的实践探索[J].农业经济问题,2018(10):71.
- [6]关育兵.加强资产收益扶贫的有益探索[N].农民日报,2016-10-26(003).
- [7]葛志军,邢成举.精准扶贫:内涵、实践困境及其原因阐释——基于宁夏银川两个村庄的调查[J].贵州社会科学,2015(5):160-161.
- [8]檀学文.以“三变”改革推动资产收益扶贫与精准脱贫[J].改革,2017(11):49.
- [9]张延龙.信任困境、合作机制与“资产收益扶贫”产业组织发展——一个农业龙头企业垂直解体过程中的策略与实践[J].中国农村经济,2019(10):84-87.
- [10]汪三贵,梁晓敏.我国资产收益扶贫的实践与机制创新[J].农业经济问题,2017(9):31.
- [11]崔新宇,潘仲尼,刘艳萍.资产收益扶贫的机制和实施过程——以山西省典型模式为例[J].江苏农业科学,2018(2):317.
- [12]余佶.资产收益扶持制度:精准扶贫新探索[J].红旗文稿,2016(2):21.
- [13]张斌峰.促产业大发展 让群众稳增收——白河创新扶贫资金使用模式助力脱贫攻坚纪实[N].陕西日报,2018-10-28(01).
- [14]四川省财政厅.探索资产收益扶贫新模式,培育贫困农户收入增长极[J].中国财政,2016(12):13-14.

- [15]重庆在35个重点农业区县实施农业项目财政补助资金股权化改革[N/OL]. (2016-12-21)[2018-12-30]. <http://news.163.com/16/1221/16/C8QU3HIA00014JB5.html>.
- [16]江西省扶贫办公室.关于省政协十二届一次会议第20180489号提案的答复[EB/OL]. (2018-11-30)[2019-07-15]. http://www.jiangxi.gov.cn/art/2018/11/30/art_13365_407453.html.
- [17]刘敏.重庆南川试水资产收益扶贫——资源变股权 农民变股民[EB/OL]. (2016-10-12)[2019-08-03]. http://www.cpad.gov.cn/art/2016/10/12/art_5_54146.html.
- [18]吴志宏,周敏,王建峰.四川重庆资产收益扶贫试点观察[J].农村经营管理,2016(10):27.
- [19]陈富勇.资产收益扶贫重庆有了全国样板[N/OL]. (2018-03-10)[2019-07-15]. http://cq.cqnews.net/html/2018-03/10/content_43958008.html.
- [20]王荔.股权扶贫不能只靠企业“良心”发现[EB/OL]. (2016-08-31)[2019-06-18]. <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n1/2016/0831/c241220-28680645.html>.
- [21]李雪萍,王蒙.多维贫困“行动—结构”分析框架下的生计脆弱——基于武陵山区的实证调查与理论分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):2.
- [22]刘永祥,林徽.论股权的内容及股权的可诉性[J].当代法学,1998(6):31.
- [23]吴良镛,吴唯佳,武廷海.论世界与中国城市化的大趋势和江苏省城市化道路[J].科技导报,2003(9):3-6.
- [24]涂圣伟.新型城镇化建设背景下我国农村产权制度改革研究[J].经济纵横,2017(7):40.
- [25]陈小君.我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J].法学研究,2014(4):3-25.

Practice Innovation and System Regulation for Collective Shares for Poverty Alleviation

YANG Qing-gui

(Economic Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: Compared with the traditional equity, the collective shares for poverty alleviation have formed many innovative practices in the aspects of investment, equity type, right content, incomes distribution, exit mechanism, risk prevention, etc. However, there are deep-seated problems such as weak system response, insufficient attraction of benefits, insufficient coordination of relevant interests, lack of long-term incomes sharing mechanism, and limited participation in platform governance. We should base on the related practices in China, define the legal attributes of the collective shares for poverty alleviation within the framework of the collective's shareholder rights, and improve the systems of the collective shares for poverty alleviation.

Key Words: asset income; collective shares for poverty alleviation; rural collective property right; collective shares