



农民专业合作经济组织法律制度的几个问题

作者：刘振伟

建立农民专业合作经济组织法律制度的基本着眼点

建立农民专业合作经济组织法律制度，要有利于农业和农村经济的健康发展，有利于维护农民的合法经济权益，有利于农村基本经营制度的完善，有利于社会主义新农村建设。

有利于农业和农村经济的健康发展，是指这部法律要从解决千家万户小生产与千变万化大市场的矛盾入手，对社会主义市场经济条件下发育起来的农民专业合作经济组织进行制度设计，使之成为促进农业和农村经济健康发展的重要力量。农民专业合作经济组织立法的着眼点，首先立足于促进，在促进的基础上规范，规范是为了更好地促进。这一点与西方国家的合作社立法有很大区别。在有着上百年合作经济发展历史的西方国家，合作社立法主要是规范，而在合作经济发育较慢、起点较低，组织管理形式差异较大的我国，农民专业合作经济组织立法要立足于中国实际，符合国情，不从本本出发，也不照搬西方的一套，不能把农民专业合作经济组织的门槛搞的很高，把法搞的很烦琐，否则，就不利于发展。

有利于维护农民的合法经济权益，是指这部法律要体现党和政府支持农民专业合作经济组织发展、保护农民合法经济权益的政策导向。重要的是三条：一是解决农民进入市场难的问题；二是解决农民分散经营效率低的问题；三是解决农民经济利益的保护问题。三个问题中，核心是要给予农民专业合作经济组织平等的市场主体地位。

有利于农村基本经营制度的完善，是指通过农民专业合作经济组织立法，要完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是我国农村的基本经营制度，这是载入宪法的。“统”的实质就是服务，搞好服务，政府的经济技术部门可以发挥作用，社区集体经济组织可以发挥作用，农民专业合作经济组织也可以发挥作用。农村改革以来的实践表明，农民专业合作经济组织在为农民服务方面，更具生命力，针对性和适应性更强。农民专业合作经济组织逐步完善了，党和国家对农民的扶持就增加了一条途径，农民专业合作经济组织又能成为落实党和国家农村政策的助手。

建立符合国情的农民专业合作经济组织法律制度

建立农民专业合作经济组织法律制度，立法的导向性很重要。规制中的农民专业合作经济组织，是国际经典的合作社形态，还是具有中国特色的合作社形态，事关我国农民专业合作经济组织今后的发展方向。我国农民专业合作经济组织立法，既要符合国际“合作社原则”的基本精神，又要符合国内实际，同时体现与时俱进的时代特征。

(一)关于国际“合作社原则”的基本精神国际合作社联盟对合作社的定义是：“合作社是自愿联合起来的人们通过联合所有与民主控制的企业来满足他们共同的经济、社会与文化的需求与抱负的自治联合体。”合作社的原则是：“自愿与开放的社员资格；民主的社员控制；社员的经济参与；自治与独立；教育、培训与信息；合作社之间的合作；关注社区。”国际“合作社原则”的基本精神是三条：开放的社员资格、民主管理、利润按惠顾额返还。国际合作社联盟认为，只要具备这三个基本要素，就可以归类为合作社。当然，国际上合作社的制度安排也随实践的发展而发展。自上世纪60年代以来，为了更好地适应市场竞争，北美、亚洲等地区的农业合作社制度都在进行调整。北美地区的新一代农业合作社，在调整后出现以下特征：①实行交易份额制，社员用出资购买交易权，把股份与交易份额结合起来，股份多的社员，在合作社中的交易份额也多；②限制社员数

量，以保持合作社的稳定性；③扩大股本权利，以吸引社员更多的投资；④向纵向一体化延伸，投资于加工环节，以实现农产品的增值。

(二)关于国内实际自上世纪80年代前期，中央提出要大力发展农民专业合作组织以来，农民专业合作经济组织在我国有了20多年的发展历史，形成了一些自身的特点：一是组织方式多种多样。从名称看，有的叫合作社，有的叫农民专业合作社，有的叫协会，有的叫专业协会等。据典型调查，在农民专业合作经济组织中，约70%叫协会(其中50%从事技术交流活动，40%从事技术服务活动，10%从事经营性活动)，30%叫合作社。从发起者的身份看：由农村能人或专业大户发起的占65%，公司或企业发起的占5.7%，政府经济技术等涉农部门发起的占9.3%，供销合作社发起的占9.6%，其他占10.4%。二是大多数农民专业合作经济组织缺资金、缺人才、规模小、稳定性差。据有关部门的统计，目前全国约有农民专业合作经济组织15万个，成员数量2363万户，占全国总农户的9.8%，带动非成员农户3245万个，占总农户的13.5%，两者合计占23.3%。三是股权相对集中，少数人控制专业合作经济组织比较普遍。

我国农民专业合作经济组织的发展，还处于典型的初级阶段。但从一些经济较为发达地区的农民专业合作经济组织的发展看，已经出现可喜的发展趋势。据对浙江省台州地区的调查，已经出现合作社与社员的关系从松散的产品购销关系向紧密的产权关系转变，股权结构从个人占大股向股权分散、股权与交易额挂钩转变，盈余返还从以投资者为主体向以生产者为主体演变，表决方式从一人一票制向一人多票制转变。这种转变，是经济利益作用的结果。

(三)关于国际合作社原则与国内实际的对接建立我国农民专业合作经济组织的法律制度，前提是遵循国际“合作社原则”的基本精神。国际“合作社原则”是对国际合作社运动一百多年发展实践的经验总结，是合作社作为一种独立的经济组织形式而得以存在的基础，同时，我们从国内实际出发，对国际“合作社原则”也有所突破：一是适度放宽对资本权利的限制，以利于吸引资金，鼓励农民专业合作经济组织向纵向一体化的方向延伸；二是适度放宽对社员资格的限制，以利于农民专业合作经济组织吸引人才；三是放开对营利性业务的限制，以利于提高农民专业合作经济组织的竞争力；四是降低入社门槛，以利于有合作愿望而资金不足的农民加入到农民专业合作经济组织中来；五是注意农民专业合作经济组织内部治理机制的包容性，允许农民专业合作经济组织的多样化。

因此，对农民专业合作经济组织的制度设计，一定要把握好度，要把符合国情的农民专业合作经济组织的基本特征体现出来。这就是：在性质上，农民专业合作经济组织是互助性、人合性并由社员惠顾者控制的组织。在治理机制上，农民专业合作经济组织坚持以社员为主要服务对象，对社员服务不以营利为目的的原则；坚持开放社员资格，入社自愿、退社自由的原则；坚持一人一票、民主管理的原则；坚持适度限制资本权利、重视惠顾返还的原则。

关于互助性组织。参加农民专业合作经济组织的社员，一般都是从事同类农产品生产、经营的农民，他们为了维护自身的经济利益，提高规模效益，在自愿互利的基础上，共同筹集资金、共同劳动、共同管理、共享劳动成果。这种互助性组织特点，决定了该组织以社员为主要服务对象，对社员服务不以营利为目的的原则；由于社员可以入社享受收益，也可退社不享收益，又决定了该组织开放社员资格，实行入社自愿、退社自由的原则。

关于人合性组织。农民专业合作经济组织的合作主体是社员，社员虽然依照章程交纳一定的股金，但合作的基础是劳动。这种劳动，不是指具体的劳动方式，如过去人民公社时期的集中劳动，而是指社员之间的劳动关系，这种劳动关系最终体现为农民专业合作经济组织与社员的惠顾关系。农民专业合作经济组织的人合性特点，决定了该组织实行适度限制资本权利、重视惠顾返还的原则，即盈余除提取积累和有限制的股金分红外(由合作社章程约定)，要按照与社员的惠顾额返还，这种返还，实质是按社员的劳动量返还。在现实中，一些农民专业合作经济组织按照与社员的惠顾额配置股份，这是为解决合作组织资金来源的现实选择，不影响其人合性组织的特征。

关于社员惠顾者控制的组织。农民专业合作经济组织中的社员惠顾者是该组织的控制者，社员

共同占有、使用合作社的财产，享有收益权和处分权。如果农民专业合作社经济组织为解决资金不足问题，吸收非惠顾者社员，即投资性社员，但将其权利限定在一定范围内，一般没有投票权和实际的控制权。否则，农民专业合作社经济组织的性质就发生了变化。农民专业合作社经济组织的这个特征，决定了该组织由社员按照民主程序实行民主管理、一人一票的原则。

农民专业合作社经济组织与其他经济组织及社团组织的区别

农民专业合作社经济组织是在市场经济环境中发育起来的一种独立的经济组织形态，有别于个人独资企业、合伙制企业、公司制企业、社区性集体经济组织和社团组织。

(一)与个人独资企业的区别个人独资企业即业主制企业，是所有者与经营者同为一人的企业。农民专业合作社经济组织与个人独资企业的区别是：①农民专业合作社经济组织的投资主体是多元的，个人独资企业的投资者仅限于一个自然人，只存在一个所有者。②农民专业合作社经济组织有独立于成员个人的财产，即法人财产。个人独资企业不具备法人资格，企业财产与个人财产没有明确界限。③农民专业合作社经济组织有组织机构，实行民主管理。个人独资企业是一人自行管理或聘请他人管理。

在农村，存在着一人出资而数人参与经济活动的经济实体，经济实体与合作者发生业务关系，有时对合作者也有一点利润返还，但随意性很大，没有利益连接机制，管理不透明，完全是出资者一个人说了算。这类经济实体，实质上是个人独资企业性质，经济实体与合作者只是一种买卖关系。在对农民专业合作社经济组织界定时，要与名为农民专业合作社经济组织实为个人独资企业的经济实体相区分。在区分时，可能会遇到一个实际问题，在一些地方，普通农民缺乏资金，因此农村能人、大户以及其他发起者成为合作经济组织主要投资者，但投资权的集中导致了决策权的集中，对此如何处理？个人的看法，如果是少数人集中出资导致了少数人控制，要通过逐步完善内部治理机制，逐步分散股权，逐步扩大普通社员的经济参与和民主参与，使之逐步规范。但如果就是一人出资或实质上是一人公司运作方式，合作经济徒具虚名，在注册登记时，应严格界定，不要使其挂农民专业合作社经济组织的牌子，而骗取政策优惠。

(二)与合伙制企业的区别合伙制企业是指两个以上的人为了共同的经济目的，自愿签订合同，共同出资、共同经营、共担风险的一种企业组织形式。农民专业合作社经济组织与合伙制企业的区别是：①财产性质、法律人格和责任形式不同。农民专业合作社经济组织有独立的法人财产，社员仅以其出资额为限对合作社债务承担有限责任，即使资不抵债，债务清偿也不涉及社员个人财产。合伙制企业是建立在合伙人信用基础上的契约式企业，财产性质由合伙协议约定，具有灵活性，出资者财产的所有权可以转移，为合伙企业共有，也可以不转移，为合伙企业共用。②成员在组织中的作用不同。农民专业合作社经济组织不因某一社员的加入退出而影响组织的存亡。合伙制企业的存亡则取决于任何一个合伙人的去留，如果其中一个合伙人退出或死亡，企业就必须重新建立合伙关系。

(三)与公司制企业的区别对公司制企业，世界上没有一个公认的定义。我国《公司法》所称公司，是在中国境内设立的有限责任公司和股份有限公司。有限责任公司，股东以其出资额为限对公司承担责任，公司以其全部资产对公司债务承担责任。股份有限公司，其全部资本分为等额股份，股东以其所持股份为限对公司承担责任，公司以其全部资产对公司债务承担责任。农民专业合作社经济组织与公司制企业的主要区别，是劳动与资本在组织中的地位和权利不同。合作经济的理论依据是，在合作经济组织中，资本是为劳动服务的手段，劳动利用资本工作而不是为资本工作，劳动支配和使用资本，劳动权利大于资本权利，劳动居于主导地位，公司制企业的理论依据正好相反，在公司制企业中，资本支配劳动，劳动为资本工作，资本权利大于劳动权利，资本居于主导地位。由此派生出以下区别：①投票权和收益分配的依据不同。合作经济组织中，社员拥有一票的权利，资本权利受到一定限制。利润分配的依据是社员股金与惠顾额。公司制企业中，股东地位以出资额为依据，股东按投入公司的资本额享有资产受益、重大决策和选择管理者等权利，每一股份有一表决权。②组织方式不同。合作经济组织的所有者、经营者、社员惠顾者是同一的，三者不分离。公司制企业的所有者与经营者是分离的，所有者对经营者的权力控制，需要严格的组织结构来解决。③

价值取向不同。合作经济组织对社员不以营利为目的，对外营利也是为了社员的利益。公司以谋求资本利润最大化为目的。④合作经济组织的“退社自由”原则与公司制企业不同。公司制企业的股东在公司登记后，不得抽回出资但可以转让，农民专业合作社经济组织的社员可以退股，但股金不得转让。⑤在注册登记条件、治理结构等方面，公司制企业比合作经济组织复杂、严格。

(四)与社区性集体经济组织的区别社区集体经济组织是人民公社化“一大二公”的产物。农村实行家庭联产承包责任制以后，社区集体经济组织经过改造，与过去的生产大队、生产小队有本质的区别，但其功能的发挥在各地有很大差异。农民专业合作社经济组织尽管也是集体所有制经济的一种形式，但它与社区集体经济组织在组织形式、产权形式、治理结构、分配制度等方面的区别是明显的：①社区集体经济组织外壳不会灭失，成员没有退出机制，是终身制。农民专业合作社经济组织的社员是自愿加入的，有退出机制，其组织依市场法则有生有灭。②社区集体经济组织的财产关系比较复杂，如何界定还在探索之中。农民专业合作社经济组织的财产关系是清楚的，股本及增值部分始终是社员的所有者权益，破产，解散，财产归属都有明确的规定。③社区集体经济组织的内部治理机制不规范，农民专业合作社经济组织是“民主控制”，控制程序也是民主的，内部治理机制是通过法律和章程规定的。

(五)与社会团体的区别我国民法通则没有给社会团体法人定义。1998年颁布实施的《社会团体登记管理条例》，根据条例的规定，社会团体法人的主要特征是不得从事营利性活动，也不受破产程序宣告。社会团体依章程开展活动并按照国家有关规定取得的合法收入，也必须用于章程规定的业务活动，不得在会员中分配。

目前，确实有部分农民专业合作社经济组织登记为社会团体法人，但是，经过20多年的发展，许多农民专业合作社经济组织已经从单纯的提供技术、信息服务，发展到提供生产资料供应、农产品销售和加工服务，不可避免地涉及经营性活动。因此，对于为社员提供产前、产中、产后的技术、信息、生产资料、运输、贮藏、销售、加工等服务，并按照惠顾额向社会性员返还收益的农民专业合作社经济组织，是不能登记为社会团体法人的。

农民专业合作社经济组织的法人地位

我国《宪法》规定，“农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济”。《民法通则》规定，“集体所有制企业有符合国家规定的资金数额，有组织章程、组织机构和场所，能够独立承担民事责任，经主管机关核准登记，取得法人资格”。

《农业法》规定，“农民专业合作社经济组织可以有多种形式，依法成立、依法登记”。但在具体的法律、法规和部门规章中，目前还没有关于农民专业合作社经济组织民事主体资格注册登记的规定，导致农民专业合作社经济组织的注册登记很不规范，农民专业合作社经济组织不能规范地注册登记，对其健康发展带来巨大影响，登记难带来扶持难、规范难、指导难。因此，确立农民专业合作社经济组织的法人地位，规范注册登记，是建立农民专业合作社经济组织法律制度的关键。

确立农民专业合作社经济组织的法人地位，首先要分析农民专业合作社经济组织是否具备法人资格。我国《民法通则》规定，“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织”。法人应当具备四个条件：“依法成立；有必要的财产或者经费；有自己的名称、组织机构和场所；能够独立承担民事责任。”农民专业合作社经济组织是否具备法人资格，要看其是否具备《民法通则》规定的条件：

第一条，关于“依法成立”问题。这是法律规制的问题，农民专业合作社经济组织的法律制度建立起来了，依法成立的问题就解决了。

第二条，关于“名称、组织机构和场所”问题。比较规范的农民专业合作社经济组织都有自己的名称、组织机构和场所，这一条是符合的。

第三条，关于“独立财产”问题。农民专业合作社经济组织作为独立的民事主体，最重要的是要有独立的财产。那么，什么是独立的财产，是所有权意义上的独立，还是使用权意义上的独立，但建立法律制度，指导实践工作，要以中央的政策为依据。党的十四届三中全会《决定》在企业制度

改革上的一个突破，就是引入了法人财产权的概念。法人财产权与财产所有权是两个概念，法人财产权既包括法人拥有所有权的财产，也包括法人不拥有所有权但可以使用和支配的财产。法人财产权理论，对农民专业合作经济组织同样是适用的。农民专业合作经济组织拥有包括社员入股形成的全部法人财产，这些财产是该组织独立使用和支配的。

农民专业合作经济组织的法人财产有以下几个来源：一是社员出资。各国的合作社法大都规定了社员的出资义务，只有认购股金，才能取得社员资格。我国农村经济发展水平不平衡，农民专业合作经济组织对社员出资入股的要求，门槛不宜过高，可以灵活掌握。以现金、实物、技术、土地使用权等方式入股，都应允许。用现金入股，所有权是个人的，使用权是合作经济组织的。如果合作经济组织发展壮大，用积累资金置换社员股金，也应该是允许的。社员退社，股金可以退出，合作组织如有负债，退社社员还要承担对应的负债责任。

二是积累资金。积累资金的性质是全体社员共有，在归属上具有独立性。

三是政府扶持资金。包括各级政府的扶持资金和捐赠资金。

第四条，关于“独立承担民事责任”问题。农民专业合作经济组织既然拥有独立的法人财产，那么独立承担民事责任就是不言而喻的。我国目前对经济组织责任形式的规定，只有无限责任和有限责任两种。

农民专业合作经济组织的法人类型

我国于1987年实施的《民法通则》规定了四类法人：企业法人、机关法人、事业法人和社会团体法人。我国目前企业法人的范围，相当于传统民法分类中的营利性社团法人。我国民法的社会团体法人，只相当于传统民法分类中的公益社团法人和财团法人。

按照我国现行的法人分类，将农民专业合作经济组织归入何种法人类型更符合其特征并有利于发展，确是需要认真研究的问题。在不突破现行法人分类的前提下，可将农民专业合作经济组织作为一种特殊类型的企业对待，归入企业法人类型，在登记时界定为企业法人的特殊形态。将农民专业合作经济组织归入企业类型后，则成为普通企业、公司和合作社三大类。

各国对合作社立法模式的不同，既受合作社发展实践、政府对合作社发展的态度等因素影响，也受立法传统、立法体系的影响。但无论哪种立法模式，有一点是共同的，就是都承认合作社的法人地位，都承认合作社是独立的经济组织形态。我们在立法时，既要注意借鉴国外法律制度，又不盲目照搬。只要合作社的法人定位适合我国国情，有利于发展，就是好的，没有一个绝对的标准。

（作者为全国人大常委会委员）

来源：农民日报

◀ 上一篇 下一篇 ▶